Jon Horgen Friberg, Olav Elgvin og Anne Britt Djuve

Innvandrerne som skulle klare seg selv

Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati

Fafo

Jon Horgen Friberg, Olav Elgvin og Anne Britt Djuve

Innvandrerne som skulle klare seg selv

Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati

Fafo-rapport 2013:31

© Fafo 2013
ISBN 978-82-324-0026-3 (papirutgave)
ISBN 978-82-324-0027-0 (nettutgave)
ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Lise Åserud / NTB scanpix
Omslag: Fafos Informasjonsavdeling
Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord 5
Sammendrag 7

1 Innledning 11
Problemstillinger 14
Metode 14

2 EØS-borgere i den norske modellen 17
Den norske arbeids- og velferdsmodellen 17
EØS-avtalen – fri flyt, likebehandling og trygdekoordinering 19
Vurdering, kurs og tiltak hos NAV 24
Oppsummering 24

3 Bosatte arbeidsinnvandreres vei til NAV-køen 25
Endrede bosettingsmønstre 28
En sårbar posisjon i arbeidslivets randsoner 29
Økende ledighet i kjølvannet av finanskrisa 31
Mekanismer som fører ut i ledighet 33
Oppsummering 38

4 Krisa banker på døra: Nye arbeidssøkere melder sin ankomst 39
«Euroflyktningene kommer!» 39
Hvorfor spanjoler ikke er de nye polakkene 42
Manglende etterspørsel 44
Tilværelsen som tilreisende arbeidssøker 46
Oppsummering 47

5 Når nyankomne arbeidssøkere fra EØS-land møter NAV 49
Regelverket, likebehandling og implementering 49
Inn døra: Den vanskelige kommunikasjonen 51
Innenfor døra – jakten på D-nummeret 53
Offentlige informasjonstiltak:
NAV EURES og Servicesenter for utenlandske arbeidstakere 57
Ikke-statlige alternativer: Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere 60
Oppsummering 62

6 Når etablerte arbeidsinnvandrere oppsøker velferdsstaten 63
Bruk av ulike typer sosiale ytelser blant
østeuropeiske arbeidsinnvandrere 64
Dagpenger: Tydelig regelverk 66
Bruk av dagpenger: Vikarbyråansatte som særlig utsatt gruppe 67
Kurstilbudet til (polskspråklige) arbeidsinnvandrere 69
Hvem skal få kurs? Dagpenger som «inngangsbillett» 72
Hvorfor tilbys ikke språkkurs som arbeidsmarkedstiltak? 76
Individstønad og «kurs-shopping» 78
Er høy ledighet første skritt på veien mot
permanent velferdsavhengighet? 79
Sosialhjelp: Uklarhet og ulik policy 80
Oppsummering 84

7 Avslutning 85
Nye utviklingstrekk – nye behov 85
Det frustrerende møtet 87
Likebehandling, ulikhet og implementering 88
Velferdsstatens porøse grenser 90

Referanser 93

Forord

Bakgrunnen for denne rapporten var en bekymring på politisk nivå og i media for at de siste års rekordhøye arbeidsmigrasjon fra nye og gamle EØS-land i kjølvannet av EUs østutvidelser og siste års økonomiske kriser var i ferd med å skape betydelige utfordringer for den norske velferdsstaten. EØS-migranter var lenge regnet som «innvandrerne som skulle klare seg selv», men dette er ikke lenger like selvsagt. For oss på Fafo har dette prosjektet vært en anledning til å kombinere to ulike etablerte forskningsfelter som tidligere har hatt lite overlapp, nemlig forskning på europeisk arbeidsmigrasjon på den ene siden og forskning på velferdsstatens integreringspolitikk og virkemiddelapparat i «arbeidslinja» på den andre. I og med at møtet mellom europeiske arbeidsinnvandrere og den norske velferdsstaten er et relativt nytt og lite utforsket felt, har vi valgt en åpen og eksplorerende tilnærming, basert på registerdata, dokumentanalyser og kvalitative intervjuer med arbeidsmigranter, NAV-ansatte og sentrale nøkkeleksperter.

Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler, arbeid og velferd. I tillegg har prosjektet trukket veksler på analyser av registerdata gjennomført innenfor prosjektet «Kunnskapsutvikling om arbeidsmigrasjon», finansiert av Arbeidsdepartementet. Takk til FARVE-sekretariatet for bistand i oppstart av prosjektet og god dialog underveis.

Jon Horgen Friberg har hatt hovedansvaret for kapittel 1, 3, 4 og 7, samt deler av kapittel 5 og 6, inkludert alle kvantitative analyser. Olav Elgvin har hatt hovedansvaret for kapittel 2, samt mesteparten av kapittel 5 og 6. Jon Horgen Friberg og Olav Elgvin har i fellesskap hatt ansvar for å gjennomføre kvalitative intervjuer. Anne Britt Djuve har hatt det overordnede prosjektlederansvaret og har bidratt i skrivefasen på flere av rapportens kapitler, med særlig viktige innspill i kapittel 5, 6 og 7.

I tillegg har to assistenter vært aktivt involvert i datainnsamlingen. Sigrid Roen Hansen fungerte som tolk under intervjuene med spansktalende informanter, og hun har i etterkant transkribert, oversatt og tilrettelagt intervjumaterialet. Under intervjuene med de polsktalende informantene har Aga Sadlowska fungert som tolk, samt oversatt og transkribert intervjuene i etterkant. Begge to gjorde en kjempeinnsats og fortjener en stor takk for å ha hjulpet prosjektet med å komme i havn. I tillegg ønsker vi å takke alle informantene som har stilt opp og delt sine erfaringer. Det gjelder både arbeidsmigranter, NAV-ansatte og andre ekspertinformanter. Bernt Guldbrandsen og de andre ansatte og frivillige ved Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere, samt

de ansatte ved Reaktorskolen, fortjener en særlig takk for deres hjelp i arbeidet med å rekruttere informanter og gjennomføre intervjuene.

Fafo, juni 2013
Jon Horgen Friberg

Sammendrag

Arbeidsmigrasjonen til Norge de siste årene mangler historisk sidestykke. Det har etter hvert blitt klart at tilstrømmingen medfører praktiske utfordringer for velferdsstaten og for NAV. I denne rapporten undersøker vi disse utfordringene fra et institusjonelt perspektiv, fra arbeidsmigrantenes perspektiv og fra NAV-ansattes perspektiv. Hvilke rettigheter har EØS-borgere i Norge, og hvilke gråsoner og uklarheter finnes innenfor regelverket? Hva slags behov for tjenester og ytelser har ulike grupper EØS-borgere i Norge, og hvordan opplever de møtet med NAV? Hvordan opplever de NAV-ansatte pågangen av EØS-borgere, og hvordan tolker de regelverket når det gjelder rettigheter og tjenester for denne gruppen? Rapporten er basert på 32 kvalitative intervjuer med arbeidsmigranter, NAV-ansatte og andre nøkkelinformanter, samt dokumentanalyser og analyser av registerdata.

De norske velferdsytelsene kan deles inn i arbeidsbaserte og bostedsbaserte rettigheter. EØS-avtalen innebærer at arbeidsinnvandrere fra EØS skal likebehandles med norske borgere. De opparbeider samme rett til arbeidsbaserte ytelser som norske statsborgere ved å jobbe i Norge eller gjennom arbeid i andre EØS-land, og de har rett til samme bostedsbaserte ytelser som norske statsborgere ved lovlig opphold i Norge.

Etter EØS-utvidelsene i 2004 og 2007 har det kommet mange arbeidsinnvandrere fra Polen og andre land i Øst-Europa til Norge. Mange av disse har etter hvert bosatt seg mer permanent. At de har blitt mer bofaste, har likevel ikke alltid medført integrasjon i den ordinære kjernen av arbeidslivet. Mange befinner seg i arbeidslivets randsoner, med usikre og dårlige arbeidsvilkår. Etter finanskrisa i 2008 har ledigheten i denne gruppen vært høy. Det er flere mekanismer som fører ut i ledighet. Dels dreier det seg om å tape konkurransen om oppdrag i utsatte deler av arbeidslivet. Dels dreier det seg om språk: Mange kan ikke norsk og har heller ikke lært det gjennom jobben, ettersom de har jobbet i språklig segregerte enklaver. Og dels dreier det seg om de stigende forventningers misnøye, at de som har vært her en stund, ikke lenger tar til takke med de samme jobbene som da de kom.

Som en følge av den økonomiske krisa i Europa, har nye arbeidsinnvandrere fra Sør-Europa meldt sin ankomst i Norge. Selv om antallet såkalte «euroflyktninger» som er registrert i Norge ikke har vært særlig høyt, er det grunn til å tro at det reelle antallet er eller har vært høyere. Grunnen er at mange drar tilbake med uforrettet sak, uten å ha fått jobb – og dermed blitt registrert – i Norge. Arbeidsmigrasjonen fra Sør-Europa er av en annen type enn arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa. Mens migrasjonen

fra Øst-Europa langt på vei har vært etterspørselsdrevet – arbeidsinnvandrerne har kommet til arbeidsgivere som hadde behov for dem – er migrasjonen fra Sør-Europa langt mer tilbudsdrevet. De kommer fordi de søker jobb, uten å ha arbeidsgiver eller nettverk i Norge. Mange sliter med å etablere seg. De har vanskelig for å få innpass i arbeidslivet, de kan ikke språket, og det er gjerne dyrere å bo i Norge enn de hadde forventet. Mange har et stort behov for hjelp og veiledning.

En del av de som kommer til Norge uten jobbtilbud, henvender seg til NAV allerede i en tidlig fase. Kommunikasjonen er gjerne vanskelig, siden mange kan verken norsk eller engelsk. Videre har noen av dem forventninger om at NAV skal hjelpe dem med å søke jobb, noe NAV gjør i liten grad. Praksisen er ulik på ulike NAV-kontorer når det gjelder hvilken behandling de nye arbeidsinnvandrerne får. Mange arbeidsinnvandrere ønsker å bli registrert i NAV sine systemer og få tildelt et D-nummer, ettersom mange arbeidsgivere krever dette. Men ikke alle NAV-kontorer er villig til å dele ut D-nummer. En slik ulik praksis kan forstås ut fra implementeringsteori – det er ikke uvanlig at lokale bakkebyråkrater implementerer vedtatt politikk på ulike måter. Mange arbeidsinnvandrere fra Sør-Europa har henvendt seg til det ikke-statlige alternativet Caritas, som har medarbeidere som snakker mange ulike språk. Arbeidsinnvandrere som allerede har arbeidskontrakt, henvender seg gjerne til Servicesenter for utenlandske arbeidstakere.

I motsetning til nyankomne arbeidssøkere, vil mer etablerte arbeidsinnvandrere som oppsøker NAV etter å ha vært en stund i Norge, gjerne ha opparbeidet rett til ulike ytelser. Mens forbruket av dagpenger lenge har vært høyt i arbeidsinnvandrerbefolkningen, tyder materialet på at en del – selv om det er for tidlig å avlese dette i det statistiske materialet – også har begynt å gå over på andre sosiale ytelser. Mange NAV-ansatte opplever regelverket som uklart når det gjelder hvem som har rett til de bostedsbaserte ytelsene, særlig arbeidsmarkedstiltak og sosialhjelp. Intervjumaterialet tyder på at de fleste som går på kurs, selv tar initiativ til det, og at behovet er større enn tilbudet. Arbeidsledige arbeidsinnvandrere har primært behov for språkopplæring, men dagens tolkning av regelverket tilsier at NAV ikke har lov til å tilby dette som del av sitt kurstilbud. Det kan virke som om mange NAV-ansatte primært sender folk som går på dagpenger på kurs, selv om dagpenger formelt sett ikke er en forutsetning for kusdeltakelse. Når det gjelder sosialhjelp, er praksisen svært ulik fra kontor til kontor. Ved flere kontorer ønsket ikke saksbehandlerne å gi sosialhjelp til arbeidsinnvandrere fra EØS, ettersom de mente at deres oppholdstillatelse var knyttet til arbeid. Det er imidlertid utlendingsmyndighetene og ikke NAV som har ansvaret for å avgjøre om noen har gyldig opphold, selv om det i dag ikke finnes noen praksis for å vurdere EØS-borgeres oppholdsgrunnlag etter at registreringsbevis er utstedt.

To utviklingstrekk har bidratt til dagens situasjon. Det første handler om at arbeidsinnvandrere med løs tilknytning til arbeidslivet og dårlige språkferdigheter i økende grad opplever utstøting fra arbeidslivet. Det andre er at den økonomiske krisa i Europa har ført til økt tilstrømming av arbeidssøkere fra nye avsenderland – særlig

fra Spania og andre kriserammede søreuropeiske land. NAV har i liten grad vært forberedt på denne situasjonen, ettersom arbeidsinnvandrerne fra EØS ble ansett som «innvandrere som skulle klare seg selv». Følgelig blir møtet mellom arbeidsinnvandrere og saksbehandlere i NAV ofte frustrerende for begge parter. Mange i NAV opplever regelverket som uklart. Det er et stort behov for klargjøring av retningslinjene ikke bare internt i NAV, men også i UDI, hos politiet og offentlig forvaltning, når det gjelder hvordan EØS-regelverket skal anvendes med tanke på hvem som har lovlig opphold og rett til likebehandling – og hva som eventuelt skal være konsekvensene når vilkårene for opphold ikke (lenger) er til stede. Det framstår også som avgjørende å tilføre bosatte arbeidsinnvandrere nødvendig språkkompetanse dersom man ønsker å motvirke marginalisering og velferdsavhengighet blant mobile EØS-borgere i Norge.

1 Innledning

Dagens arbeidsmigrasjon – hovedsakelig fra EØS-området og særlig fra nye medlemsland i Øst- og Sentral-Europa – mangler sidestykke i norsk historie. De siste par årene har mer enn 50 000 nye arbeidsinnvandrere ankommet hvert år. Mobile europeiske arbeidstakere er i dag den langt største gruppen innvandrere til Norge og utgjør mer enn 10 prosent av den norske arbeidsstyrken. Norge ble del av det åpne europeiske arbeidsmarkedet allerede i 1994, men det var først etter EU-utvidelsene østover i 2004 og 2007 arbeidsmigrasjonen til Norge virkelig skjøt fart. Etter EU-utvidelsene ble Norge del av et felles marked for arbeidskraft og tjenester der lønnsnivået i enkelte land er ned mot en åttendedel av det norske nivået. Dette utløste de store arbeidsmigrasjonsstrømmene som i dag dominerer migrasjonsbildet til Norge. Allerede i 2004 var ledigheten i EU-området klart høyere enn i Norge, og etter finans- og gjeldskrisa står den skyhøye ledigheten som nå særlig preger EU-land i sør, i sterk kontrast til det lave ledighetsnivået i Norge. Polske arbeidstakere er fortsatt den klart største gruppen av arbeidsinnvandrere, men stadig flere innvandrere også fra andre EU-land har de siste årene meldt sin ankomst til Norge.

Så langt er det liten tvil om at den store arbeidsinnvandringen har vært svært lønnsom sett fra den norske statens perspektiv. Det økte arbeidstilbudet har muliggjort økt produksjon i en periode med sterk vekst, gitt økte skatteinntekter og dempet inflasjonspresset i økonomien. Arbeidsinnvandrerne kommer som ferdig utlært arbeidskraft, har gjennomgående høy sysselsetting – noe som ikke er overraskende, gitt at arbeid er hovedkriterium for opphold – og har så langt hatt et relativt lavt forbruk av velferdsgoder. Før 2004 var det en del bekymring for såkalt «velferdsturisme», altså at det norske velferdssystemet skulle tiltrekke seg EØS-borgere som ikke først og fremst var interessert i i å jobbe, men i ettertid har det vist seg at denne frykten var grunnløs i hvert fall på kort sikt – arbeidsinnvandrerne kom for å jobbe, ikke for å søke trygd. Arbeidsinnvandring har likevel medført nedad lønnspress og sosial dumping (Bratsberg & Raaum 2012; Friberg & Eldring 2011). Mange arbeidsinnvandrere er også i posisjoner i arbeidsmarkedet som øker sannsynligheten for arbeidsmiljøbelastninger og på sikt uføretrygd, og mange har gjentatt ledighetserfaring, noe som også på sikt øker sannsynligheten for varig utstøting. Det har videre vært drøftet om EØS-regelverket øker sannsynligheten for misbruk av opparbeidede sykepenger og trygderettigheter, blant annet som følge av økte kontrollproblemer for NAV (NOU 2011: 7).

Den høye sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere så langt har medført at det har vært liten oppmerksomhet omkring hvilke utfordringer arbeidsinnvandring fra EØS-området eventuelt kan by på for NAV. Arbeidsinnvandrerne kommer for å jobbe, og rekrutteringskanalene for østeuropeisk arbeidskraft har vært slik at svært mange arbeidsmigranter har skaffet seg jobb først – og deretter reist til Norge. Dette bildet er nå i ferd med å endre seg, og vi ser konturene av to nye utviklingstrender: For det første oppsøker et økende antall bosatte østeuropeere NAV for å få bistand til å komme tilbake i arbeid, for det andre ser vi en økning i innvandring av arbeidssøkere fra Sør-Europa, som mangler nettverk og rekrutteringskanaler inn i det norske arbeidsmarkedet.

Den første trenden er knyttet til økende arbeidsledighet i en befolkning av stadig mer bofaste arbeidsinnvandrere. Mens migrasjonsstrømmene i årene etter 2004 har vært dominert av menn som kommer for å jobbe på midlertidig basis og ofte etterlater familien i hjemlandet, har det de siste årene vært en klar trend i retning av økt bosetting og familiegjenforening/etablering. Dette har skjedd i takt med at arbeidsinnvandrerne har opparbeidet seg sosiale rettigheter gjennom arbeid i Norge. Samtidig har arbeidsinnvandrernes relativt svake tilknytning til arbeidslivet – med løse og midlertidige tilknytningsformer via bemanningsbyråer og underleverandørfirmaer, dårlige språkkunnskaper, samt overrepresentasjon i smale nisjer innenfor svært konkurranseutsatte næringer som bygg og industri – bidratt til at mange, i hvert fall periodevis, blir gående arbeidsledige.

Den andre trenden er knyttet til endrede migrasjonsmønstre som følge av den økonomiske krisesituasjonen i dagens Europa. Mens arbeidsmigrasjonen fra Øst- og Sentral-Europa i årene etter 2004 i stor grad var drevet av aktiv rekruttering og etterspørsel etter billig og fleksibel arbeidskraft i deler av norsk arbeidsliv, er det mye som tyder på at dagens arbeidsmigrasjonsstrømmer har blitt mer tilbudsdrevne. I takt med at arbeidsmarkedene i sentrale europeiske land har kollapset og Norges relative attraktivitet som destinasjon for mobile arbeidstakere øker, er det stadig flere utenlandske arbeidssøkere som reiser til Norge uten å ha tilbud om arbeid eller kontakter i det norske arbeidsmarkedet. I takt med dette skiftet fra etterspørselsdrevet i retning av mer tilbudsdrevet migrasjon, har gruppen av tilreisende arbeidssøkere også blitt mer sammensatt, både når det gjelder hver enkelt sine egenskaper og avsenderland. De spanske såkalte «euroflyktningene» er kanskje det mest kjente eksempelet. Arbeidssøkere som kommer uten nettverk eller tilbud om jobb, har helt andre behov enn det flertallet av de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne hadde tidligere. I motsetning til arbeidsinnvandrere som blir arbeidsledige etter å ha jobbet en stund i Norge, har nye arbeidssøkere i utgangspunktet ingen rettigheter til økonomisk bistand fra NAV. Mange risikerer å havne i en sårbar situasjon i Norge, og mange av dem oppsøker NAV i et håp om å få hjelp. Den økende pågangen av EØS-borgere som oppsøker NAV er altså et utslag av østeuropeiske arbeidsinnvandreres sårbare situasjon i randsonene av norsk arbeidsliv og den økonomiske krisa i Europa. Situasjonen er

delvis et resultat av de spenningene som oppstår i et felles arbeidsmarked med store interne variasjoner i lønnsnivå og ledighetsrater, men den er også nært knyttet til en grunnleggende ubalanse i måten arbeid og velferd reguleres på i EØS-området. Mens tilgangen til velferdsrettigheter er knyttet dels til statsborgerskap/lovlig opphold og dels til deltakelse i nasjonalt regulerte arbeidsmarkeder, er adgangen til arbeidsmarkedet og eksportabiliteten av velferdsrettigheter regulert på EU/EØS-nivå. Selv om de nordiske velferdsstatene har vært basert på såkalt universalisme, har det hele tiden vært snakk om en høyst avgrenset form for universalisme, med et klart skille mellom de som er innenfor og de som er utenfor. Med EØS-avtalen og tilslutningen til det indre marked i 1994, gikk det norske arbeidsmarkedet fra hovedsakelig å være nasjonalt (og nordisk) avgrenset til å bli europeisk. Men det var altså først etter EU-utvidelsene østover i 2004 og 2007, samt den økonomiske krisa etter 2008, at ideen om transnasjonale arbeidsmarkeder ble en praktisk realitet. Sosialpolitikk og arbeidslivsregimer er likevel fortsatt nasjonalt avgrensede, samtidig som likebehandlingsprinsippet skal sikre at EØS-borgere gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet opparbeider seg samme sosiale rettigheter som norske borgere. Det betyr at man i dagens Europa har et mangfold av ulike velferdsstats- og arbeidslivsregimer, med svært ulike standarder når det kommer til lønnsnivå, arbeidstaker- og sosiale rettigheter, samtidig som medlemskapet i de nasjonale velferdsmodellene er forankret i et felles arbeidsmarked, med fri flyt over landegrensene. Velferdsstatens grenser er dermed langt mer porøse i dag enn de var tidligere. Den rettslige striden om muligheten til å eksportere dagpengeytelser er bare ett av de mange illustrerende eksemplene på dette.[1]

Likebehandlingsprinsippet i EØS-avtalen dikterer at EØS-borgere skal ha samme mulighet til å opparbeide seg arbeidsrelaterte rettigheter som nasjonale borgere, og at de skal behandles likt når det gjelder adgang til offentlige tjenester. For en del ytelser, som for eksempel dagpenger og sykepenger, er inngangskriteriene relativt entydige.[2] For andre typer tjenester og ytelser er det mer rom for skjønn. NAV skal for eksempel drive arbeidsformidling ved å tilby informasjon om eller bistand til å komme i kontakt med aktuelle arbeidsgivere, og tilby aktivisering og kvalifisering for arbeidssøkere. Tildeling av og utforming av disse tjenestene er i stor grad skjønnspregede, og dermed blir vurderingene til den enkelte saksbehandler i NAV viktig for hvilke tjenester som tilbys til hvem. Temaet for denne rapporten er hvilket ansvar NAV-ansatte opplever

[1] http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/EOS-borgere-kan-fa-norske-dagpenger-i-andre-land-7153405.html#.UYp_FsoWBCM

[2] For å motta dagpengeytelser i Norge må man for eksempel kunne dokumentere at man har mistet jobben i Norge (eller fått redusert arbeidstiden med minst 50 %), og at man har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst kr 123 183 i siste avsluttede kalenderår (i fjor), eller minst kr 246 366 i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene (Beløpene er angitt pr. 01.05.2012.) Dette beløpet kan være opptjent i et annet EØS-land, men man må ha jobbet minst én dag i Norge. For å få sykepenger må man ha vært i jobb i minst fire uker, men arbeidstid i annet EØS-land regnes med som opptjeningstid.

at de har når det gjelder å tilby tjenester og ytelser til arbeidsinnvandrere, og hvilke tilbud som faktisk realiseres.

Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen for rapporten er hvilke praktiske utfordringer som oppstår i møtet mellom NAV og arbeidstakere og arbeidssøkere fra EØS-land, samt hvordan disse utfordringene håndteres. Vi utforsker disse spørsmålene sett fra tre ulike perspektiver:

1. *Et institusjonelt perspektiv*: Først vil vi se nærmere på forholdet mellom EØS-avtalen og norsk velferdspolitikk, med vekt på hvilke rettigheter EØS-borgere har i Norge. Vi vil særlig ta for oss hvilke gråsoner og uklarheter som finnes innenfor regelverket, med tanke på hvilket handlingsrom som finnes både for politiske vedtak og faglig skjønn.
2. *Arbeidsmigrantenes perspektiv*: Deretter vil vi se nærmere på hva slags velferdsbehov EØS-borgere kan ha, og hvordan de opplever møtet med NAV. Hva ligger til grunn for at de eventuelt oppsøker NAV, og hvilke forventninger har de til NAVs tjenester? Hvilke erfaringer og vurderinger har de gjort seg etter møtet med NAV? Hvordan vurderer de sine ulike handlingsalternativer når de blir ledige i Norge?
3. *De NAV-ansattes perspektiv*: De såkalte bakkebyråkratene er de som møter behovene i sitt daglige virke, og de utøver et betydelig skjønn i anvendelsen av regelverk og tilbud av tjenester. Hvordan opplever de behov hos og pågang fra mobile EØS-borgere, og hvordan tolker de regelverket når det gjelder rettigheter og tjenester for denne gruppen? Hva slags virkemidler har de til rådighet, og hva opplever de som de viktigste barrierene og utfordringene knyttet til arbeidet med denne gruppen?

Metode

De praktiske velferdsutfordringene som NAV møter i kjølvannet av økende mobilitet innenfor EØS-området, er et relativt nytt og lite utforsket tema. Det sentrale siktemålet med denne studien har ikke vært å teste spesifikke hypoteser eller undersøke avgrensede problemstillinger, men i stedet å skissere opp nye utfordringer, dilemmaer og erfaringer innenfor et felt som er i rask endring. Vi har derfor benyttet en åpen og eksplorerende tilnærming basert på flere ulike kilder, inkludert til sammen 32 kvalitative intervjuer

med arbeidsmigranter, NAV-ansatte og andre nøkkelinformanter, dokumentanalyser og analyser av registerdata.

Totalt 17 arbeidsmigranter fra ulike EØS-land har blitt intervjuet. Om lag halvparten var polsktalende, mens den andre halvparten var spansktalende. Felles for alle disse informantene var at de var arbeidsledige, undersysselsatte og/eller arbeidssøkende på intervjutidspunktet og hadde vært i kontakt med NAV eller frivillige hjelpeorganisasjoner. De polsktalende ble valgt for å dekke erfaringene til etablerte arbeidsinnvandrere som har mistet jobbene sine i Norge, mens de spansktalende ble valgt for å fange opp erfaringene til mer nyankomne tilreisende arbeidssøkere, som ikke nødvendigvis har opparbeidet seg rettigheter i Norge. Intervjuene, som ble gjennomført ved hjelp av henholdsvis en polskspråklig og en spansktalende tolk, ble tatt opp på bånd og deretter transkribert i sin helhet og direkte oversatt til norsk. På den måten fikk vi tilgang til originale sitater og formuleringer direkte oversatt fra informantenes morsmål. Informantene mottok 200 kroner hver for å stille opp på et timeslangt intervju. De ble rekruttert gjennom ulike kanaler, deriblant Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere og Reaktorskolen, som driver polskspråklige arbeidsmarkedstiltak på oppdrag for NAV. Utvalget er på ingen måte representativt for alle EØS-borgere som kommer til Norge eller som oppsøker NAV. Men informantene er likevel valgt ut med tanke på å dekke et mangfold av ulike behov og erfaringer som arbeidssøkende EØS-borgere kan ha i Norge, med et spesielt søkelys på de som ikke er i arbeid, som har oppsøkt eller kan ha behov for tjenester hos NAV. Dernest har vi intervjuet ti ansatte i NAV fordelt på fire ulike lokale NAV-kontorer. Disse har blitt valgt ut med tanke på å dekke ulike tjenesteområder, så som tiltaksdelen og mottaksdelen, samt kommunal og statlig del, og utvalget inkluderer personer i ledelsesfunksjoner og personer i førstelinjetjenesten, samt NAV EURES. I tillegg har vi intervjuet tre personer knyttet til eksterne kurstilbydere, samt representanter for Caritas. Vi har også innhentet informasjon fra Servicesenter for utenlandske arbeidstakere i Oslo og Stavanger. Heller ikke de NAV-ansatte eller andre nøkkelinformanter kan sies å utgjøre noe representativt utvalg, men de er valgt ut for å dekke et mangfold av ulike posisjoner og perspektiver innenfor NAV-systemet og det offentlige hjelpeapparatet. Nok en gang vil vi understreke at hensikten har vært å løfte fram nye problemstillinger og ulike perspektiver, snarere enn å gi entydige svar på fastlagte spørsmål.

I de delene av rapporten som handler om endrede migrasjonsmønstre, arbeidsledighet, bruk av ulike typer velferdsytelser og deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, bruker vi registerdata for å illustrere utviklingen. Noe er hentet fra SSBs statistikkbank, og noe er basert på UDIs registreringsordning for EØS-borgere. Disse dataene er i hovedsak oppdatert til og med 2012. I tillegg trekker vi her veksler på et annet Fafo-prosjekt, som utføres på oppdrag for Arbeidsdepartementet – «Kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandring». Data fra dette prosjektet – som inneholder sammenkoblede data fra ulike registre i perioden 2005–2010 – gjør det mulig å følge sysselsetting, inntektsutvikling

og bruk av velferdsytelser blant arbeidsinnvandrere over tid. Problemer knyttet til oppdatering av disse registrene, samt det faktum at inntektsdata tar lang tid å produsere, gjør at vi dessverre ikke har data om bruk av velferdsytelser som er nyere enn 2009. Det betyr at vi ikke har kunnet følge utviklingen i befolkningen av østeuropeiske arbeidsinnvandrere i kjølvannet av finanskrisa og fram til i dag, men bare gi et tidsbilde av hvordan situasjonen så ut i perioden rett etter krisa. Vi kan naturlig nok heller ikke si noe om nye grupper tilreisende arbeidssøkere i kjølvannet av Sør-Europas valuta- og gjeldskrise basert på disse registerdataene.

I tillegg har vi gått igjennom eksisterende regelverk på nasjonalt og europeisk nivå, med tanke på å beskrive den institusjonelle sammenhengen og klargjøre handlingsrommet innenfor dagens reguleringsregime for EØS-mobilitet.

2 EØS-borgere i den norske modellen

Den norske arbeids- og velferdsmodellen

I norsk og internasjonal komparativ velferdsforskning snakkes det i blant om en norsk modell eller nordisk modell for velferdsstat og sosialdemokratisk kapitalisme. Å snakke om ulike modeller for velferd har blitt vanlig i etterkant av den danske sosiologen Gösta Esping-Andersens bok *The Three Worlds of Welfare Capitalism* fra 1990 (Esping-Andersen 1990). Esping-Andersen skilte mellom tre typer av velferdsstater. I liberale velferdsstater, for eksempel USA, sikrer staten bare at det er et sikkerhetsnett for de aller fattigste. I konservative velferdsstater, for eksempel Tyskland, fungerer velferden langt på vei ut fra forsikringsmodellen: De som betaler mye inn får mye tilbake, mens de som betaler lite inn får lite tilbake. I den sosialdemokratiske velferdsstaten, for eksempel Norge, Sverige eller Danmark, har ytelsene et mer universalistisk preg. I disse landene er tilgangen til og størrelsen på en rekke ytelser uavhengig av opptjening av rettigheter gjennom arbeidsmarkedsdeltakelse, men også her finner vi pensjons- og trygdeordninger som delvis avhenger av hvor mye man har betalt inn. Ettersom det er de nordiske landene som har de sterkeste innslagene av en slik sosialdemokratisk velferdsstat, blir denne modellen i blant kalt nordisk – selv om det også er store forskjeller mellom de nordiske landene når det gjelder organiseringen av arbeidsliv og velferd.

Det regjeringsoppnevnte Velferd- og migrasjonsutvalget (kjent som Brochmann-utvalget) beskriver hovedtrekkene i den norske velferdsmodellen slik:

«
- Et mål for staten om å bidra til høy yrkesdeltakelse, bl.a. gjennom vektlegging av gratis offentlig utdanning og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk
- Et velregulert arbeidsliv og trepartssamarbeid med sterke arbeidsgiver og arbeidsorganisasjoner.
- Et i hovedsak skattefinansiert offentlig velferdstilbud av høy kvalitet, herunder helse- og omsorgstjenester og utdanningstilbud, med høy grad av rettighetsfesting og som benyttes av de fleste.
- Et godt utbygd og universelt velferdssystem med relativ sjenerøse overføringer ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og alderdom.
- En omfattende familiepolitikk som fremmer likestilling mellom kjønnene.»

(NOU 2011: 7 s. 47)

At velferdsstaten i Norge er såpass omfattende, henger sammen med høye velferdspolitiske ambisjoner. Den norske velferdsstaten har målsettinger ikke bare om å bekjempe fattigdom, men også om omfordeling og utjevning av forskjeller mellom individer og grupper. Ytelsene er sjenerøse i europeisk sammenheng, og for å sikre økonomisk bærekraft for denne modellen, er det en forutsetning med høy yrkesdeltakelse i befolkningen. Høy yrkesdeltakelse har dobbel effekt gjennom å bidra til høy skatteinngang og samtidig begrense offentlige utgifter til stønader og trygder. Relativt høye lønninger i den nedre delen av lønnsskalaen innebærer at «working poor» er nesten fraværende som fenomen i norsk sammenheng – har man en jobb, er man ikke fattig. Derfor er også den såkalte arbeidslinja myndighetenes fremste strategi mot fattigdom. Arbeidslinja sammen med utdannings- og helsepolitikken er de sentrale verktøyene for å sikre tilgang på kompetent arbeidskraft.

De høye sosialpolitiske ambisjonene omfatter alle grupper innbyggere, også innvandrere. For flyktninger er det utviklet en målrettet toårig kvalifiseringsordning (introduksjonsprogrammet), og innvandrere som kommer til Norge på familiegjenforening (med unntak av familiegjenforening med EU/EØS-borger), har både rett og plikt til 300 timer undervisning i norsk og samfunnsfag. Arbeidsinnvandrere med unntak av EU/EØS-borgere har ikke rett men kun plikt til å gjennomføre de 300 timene (de må med andre ord betale selv).

Den eneste gruppen som verken har rett eller plikt til norskopplæring, er altså arbeidsinnvandrere til EU/EØS og familiegjenforente med disse. De er dermed henvist til det ordinære kvalifiseringstilbudet som gjelder for alle innbyggere, det vil i all hovedsak si tilbud i regi av NAV. I tillegg har de tilgang til velferdsytelser på lik linje med den norske befolkningen. Dette omfatter både bostedsbaserte og arbeidsbaserte rettigheter (NOU 2011: 7 s. 52). Bostedsbaserte rettigheter får man ved rett og slett å bo eller ha oppholdstillatelse et sted. Arbeidsbaserte rettigheter er basert på opptjening i arbeidslivet: Ved å jobbe og betale inn skatt, får man rett til visse ytelser når man skulle trenge det. Den norske velferdsstaten er basert på en blanding av bostedsbaserte og arbeidsbaserte rettigheter. Et eksempel kan være støtten man får i forbindelse med å få barn: Barnetrygd og kontantstøtte er universelle og bostedsbaserte rettigheter, som alle med lovlig opphold i Norge har krav på. Foreldrepermisjonspenger er derimot arbeidsbaserte og betinget av at man har jobb. Hvis man ikke er i jobb, får man bare en engangsstønad i forbindelse med fødselen. Ved å innvandre til Norge, kan man få tilgang til både de bostedsbaserte og de arbeidsbaserte rettighetene etter relativt kort tid.

EØS-avtalen – fri flyt, likebehandling og trygdekoordinering

Innvandreres tilgang til norske velferdsrettigheter er dels regulert av nasjonal lovgivning, og dels av de internasjonale avtalene Norge har tilsluttet seg. Brochmann-utvalget har en detaljert gjennomgang av hvordan trygdeområdet er regulert av internasjonale avtaler, som vi baserer framstillingen her på (NOU 2011: 7 kap. 6). En type avtaler som har stor betydning for innvandreres velferdsrettigheter i Norge, er de såkalte trygdekoordineringsreglene. Formålet med disse avtalene er å gjøre det mulig for folk å flytte mellom land, uten at man dermed mister alle rettighetene man har opparbeidet seg og må starte på nytt. Uten slike avtaler ville det i praksis vært langt vanskeligere å dra til et annet land for å jobbe, for eksempel. En del av disse avtalene er bilaterale, det vil si at Norge og et annet land bestemmer seg for å inngå en slik avtale og for hvilke områder den skal dekke. Per i dag har Norge slike avtaler med Australia, Israel, Chile m.fl. Den avtalen som har fått størst konsekvenser for Norges del, er likevel EØS-avtalen fra 1993. Denne avtalen inkluderer både trygdekoordinering og fri flyt av arbeidskraft. Det betyr at langt flere mennesker benytter seg av reglene for trygdekoordinering gjennom EØS enn gjennom de bilaterale avtalene Norge har med andre land, ettersom disse ikke inkluderer fri flyt av arbeidskraft. EØS-avtalen (og de andre bilaterale avtalene) inneholder noen grunnleggende prinsipper som bestemmer hvilke rettigheter EØS-borgere har i Norge:

- *Likebehandling*: Personer fra EØS skal behandles på samme måte som norske statsborgere, med samme rettigheter og plikter, fra første dag de lovlig oppholder seg i Norge (se tekstboks 2 for hvem som har lovlig opphold).
- *Sammenlegging*: Man kan bruke rettigheter man har opparbeidet seg i et annet EØS-land i Norge. Norge krever for eksempel minimum tre års opptjening for å kunne få alderspensjon. Men dersom man har jobbet ett år i Norge og to år i Polen, vil man likevel ha rett på alderspensjon i Norge.
- *Proratisering*: I det tenkte eksempelet der en person har to års opptjeningstid i Polen og ett års opptjeningstid i Norge, er det likevel ikke slik at Norge skal finansiere hele alderspensjonen. Pro rata temporis-prinsippet innebærer at pensjonister får utbetalt delpensjon fra de statene de har opparbeidet pensjonsrettigheter ut fra opptjeningstiden de har i de ulike landene, ut fra en komplisert beregningsmodell.
- *Eksportabilitet*: Dersom man har opparbeidet seg rett til trygdeytelser i Norge, skal man i prinsippet kunne få disse utbetalt under opphold eller bosetting i andre EØS-land. Et kjent eksempel fra den offentlige debatten er for eksempel at en polsk arbeidsinnvandrer i prinsippet kan motta kontantstøtte dersom kone og barn bor i Polen og ikke benytter seg av norsk barnehage.

Rent praktisk betyr dette – og spesielt likebehandlingsprinsippet er viktig her – at EØS-borgere i utgangspunktet har krav på nøyaktig samme behandling fra NAV som norske statsborgere, og har de samme plikter og rettigheter så lenge de har lovlig opphold i riket. Brochmann-utvalget har en detaljert gjennomgang av hva som skal til for at arbeidsinnvandrere skal ha rett til ulike trygderettigheter (NOU 2011: 7 s. 127–130). Vi gjengir ikke her alle de ulike rettighetene, men de mest sentrale, ut fra en oppdeling i arbeidsbaserte og bostedsbaserte rettigheter. Siden NAV-reformen i 2006 administreres alle disse ytelsene av NAV, selv om det gjerne er ulike deler av NAV, henholdsvis den statlige og den kommunale, som er ansvarlige. To «inngangsbilletter» er vesentlige: Medlemskap i folketrygden og lovlig opphold i riket – de fleste ytelsene fordrer dette. Når det gjelder opphold i riket er regelen at alle EØS-borgere har rett til å oppholde seg i Norge i inntil tre måneder uten formaliteter, og i inntil seks måneder dersom man er arbeidssøker. Etter dette må man registrere seg hos politiet for å få et registreringsbevis. Dette gir i prinsippet opphold på ubestemt tid, med visse forbehold: man må være «arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, yte tjenester, eller råde over tilstrekkelige midler» (ibid. s. 147). Videre er en forutsetning for opphold i EØS-land at man «ikke er en urimelig byrde for de offentlige velferdsordninger i oppholdslandet» (ibid. s. 146). Regelverket her ser ikke ut til å være glassklart: Hva innebærer det for eksempel å være en «urimelig byrde for de offentlige velferdsordningene»? Og hvor omfattende må omfanget av et arbeidstakerforhold eller det å «yte tjenester» være? Det kan virke rimelig at disse to spørsmålene må ses i sammenheng, men det gir likevel ikke noe entydig svar. Foreløpig ser det ut til at et tildelt registreringsbevis så godt som aldri trekkes tilbake, men her gjenstår det å se hva som vil bli praksis dersom et stort antall arbeidsinnvandrere viser seg å bli en byrde for de offentlige velferdsordningene. I forbindelse med den offentlige debatten om romfolk og tigging har diskusjonen om hva som skal til for at EØS-borgere skal ha lovlig opphold i Norge, blusset kraftig opp.

Medlemskap i folketrygden – som er grunnlaget for de fleste stønader og utbetalinger i Norge – får man på to måter: Enten ved å ha lovlig opphold i Norge, gjennom det såkalte domisilprinsippet, eller ved å jobbe i Norge (selv om man bor fast i et annet land), gjennom det såkalte lex loci laboris-prinsippet. For mennesker som bor eller jobber i Norge, er det pålagt å være medlem i folketrygden, det vil si at man blir medlem (og opparbeider seg rettigheter) enten man vil eller ikke.

Tekstboks 1

Eksempler på bostedsbaserte rettigheter:

- *Sosialhjelp*: Alle mennesker som har «bopel i riket» har krav på sosialhjelp, som skal være hjelp til «forsvarlig livsopphold». For EØS-borgere gjelder at registreringsbevis på lovlig opphold fra politiet regnes som «bopel i riket», og dermed har de samme rettigheter og plikter etter sosialtjenestelovene som norske borgere (NOU 2011: 7 s. 147).
- *Nødhjelp*: Også mennesker som ikke har lovlig opphold i riket har rett til umiddelbar hjelp til livsopphold, frem til de kan forlate riket (ibid. s. 147).
- *Barnetrygd*: Ved opphold i Norge i minst 12 mnd. har man rett til barnetrygd hvis man har barn under 18 år boende hos seg.
- *Kontantstøtte*: Ved opphold i Norge i minst 12 mnd. har man rett til kontantstøtte hvis man har ett- eller toåring som ikke har fulltidsplass i barnehage boende hos seg, så lenge forelderen er medlem av folketrygden.

Eksempler på arbeidsbaserte rettigheter

- *Dagpenger*: For å motta dagpengeytelser må man kunne dokumentere at man har mistet jobben i Norge (eller fått redusert arbeidstiden med minst 50 %), og at man har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst kr 123 183 i siste avsluttede kalenderår (i fjor), eller minst kr 246 366 i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene (Beløpene er angitt pr. 01.05.2012.) Beløpet kan være opptjent i et annet EØS-land, men man må ha jobbet minst én dag i Norge. Dagpenger er eksporterbare, men inntil nylig har det vært slik at dette bare kunne utbetales i inntil tre måneder i andre EØS-land dersom man søker jobber i andre land. EFTA-domstolen dømte nylig at dette var ulovlig praksis gitt EØS-avtalen, men regjeringen har i skrivende stund erklært at de jobber med å finne et smutthull.*
- *Sykepenger*: Man kan få sykepenger i inntil ett år dersom man har et inntektsgrunnlag på min. 0,5 G, og var i arbeid i fire uker umiddelbart før ulykken. Disse fire ukene kan også ha funnet sted i land utenfor Norge, men man må ha hatt minst én dags arbeid i Norge.
- *Arbeidsavklaringspenger*: Ved minst 50 prosent uførhet kan må få arbeidsavklaringspenger i inntil fire år. Kravet er at man har vært medlem i trygden i minst tre år, eller i ett år og i stand til å utføre ordinært arbeid i ett år umiddelbart før denne perioden. Her går det an å legge sammen trygdetid i Norge og andre EØS-land, uten minimumsspesifikasjoner (ibid. s. 128).
- *Uførepensjon*: Ved minimum 50 prosent uførhet har man rett til varig uførepensjon. Man må ha vært medlem i trygden i minst tre år, og minst ett av disse årene må ha vært i Norge. Kan utbetales i andre EØS-land.

*http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2012-2013/130502/

Tekstboks 2

Hva skal til for at EØS-borgere har lovlig opphold i Norge?

Fra Utlendingsloven, kapittel 13:

§ 112. *Oppholdsrett i mer enn tre måneder for EØS-borgere*

En EØS-borger har oppholdsrett utover tre måneder så lenge vedkommende

a) er arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende,
b) skal yte tjenester,
c) råder over tilstrekkelige midler til å forsørge seg selv og eventuelle medfølgende familiemedlemmer og er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet, eller
d) er opptatt ved en godkjent utdanningsinstitusjon. Det er et vilkår at formålet med oppholdet hovedsakelig er utdanning, herunder yrkesrettet utdanning, at vedkommende er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet, og avgir en erklæring om at vedkommende har tilstrekkelige midler til å dekke underhold for seg selv og eventuelle familiemedlemmer. En utlending som oppholder seg i riket etter første ledd bokstav a, men som opphører å være arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende, bevarer likevel sin status som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende dersom vedkommende

En utlending som oppholder seg i riket etter første ledd bokstav a, men som opphører å være arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende, bevarer likevel sin status som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende dersom vedkommende

a) er midlertidig arbeidsufør som følge av sykdom eller ulykke,
b) dokumenterer å være ufrivillig arbeidsløs etter å ha hatt lønnet arbeid i mer enn ett år, og har meldt seg som arbeidssøkende hos Arbeids- og velferdsetaten,
c) dokumenterer å være ufrivillig arbeidsløs etter utløpet av en tidsbegrenset arbeidskontrakt av mindre enn ett års varighet eller ufrivillig ha mistet sitt arbeid i løpet av de første tolv månedene, og har meldt seg som arbeidssøkende hos Arbeids- og velferdsetaten, eller
d) påbegynner en yrkesrettet utdanning. Med mindre vedkommende ufrivillig er arbeidsløs, bevares status som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende etter første ledd bokstav a bare så lenge den yrkesrettede utdanningen har sammenheng med vedkommendes tidligere arbeid.

I tilfeller som nevnt i annet ledd bokstav c, bortfaller status etter første ledd bokstav a etter seks måneder.

Tekstboks 3

Hvem har rett til tjenester fra NAV?

Rundskriv 35 til Lov om sosiale tjenester i NAV. Om EØS-borgeres adgang til tjenester:

- Arbeidssøkere i inntil seks mnd: «I denne perioden har personen som utgangspunkt ikke rett på tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning etter § 17 i loven eller hvis personen befinner seg i en nødssituasjon.»
- Personer med registreringsbevis og fast bopel i Norge har rett på tjenester etter loven på lik linje med befolkningen for øvrig. Personer med registreringsbevis, men uten fast bopel, har som utgangspunkt ikke rett på tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning etter § 17 i loven. Personen kan likevel ha krav på kortvarig hjelp som nevnt i avsnittet over, hvis personen befinner seg i en nødssituasjon.

L10.12.2004 nr. 76 Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven):

- Loven gjelder for alle som har lovlig opphold i riket. Det er ikke krav om permanent oppholdstillatelse, varig opphold (tidligere bosettingstillatelse) eller opptjente dagpengerettigheter for å vurderes for et arbeidsrettet tiltak
- Arbeidsrettede tiltak kan tildeles etter en individuell vurdering av behovet for bistand for å styrke mulighetene til å skaffe og/eller beholde arbeid.
- Ingen tydelig operasjonalisering av hva som skal regnes som dokumentasjon på lovlig opphold.

Vurdering, kurs og tiltak hos NAV

Denne rapporten handler ikke først og fremst om bruk av velferdsytelser, men om hvilken bistand arbeidssøkere fra EØS-området får i jakten på arbeid i Norge. NAVs bistand til arbeidssøkere er i første rekke informasjon om jobbmuligheter og regelverk, samt veiledning i jobbsøking og formidling til arbeidsmarkedstiltak som praksisplasser, AMO-kurs og lønnstilskudd. Innsøkingen til disse kursene er det førstelinja i NAV som står for, men siden antall plasser er begrenset, skjer den endelige tildelingen av plass høyere oppe i systemet. Bruken av disse tiltakene er dermed gjenstand for skjønn i to omganger. Arbeidsmarkedstiltakene er obligatoriske for dagpengemottakere som blir tildelt kurs. Kursene er dermed på samme tid et knapt gode, som kan være attraktive for deltakere som har tro på at de kan øke sine muligheter på arbeidsmarkedet og/eller har bruk for kurspengene, og et aktiveringstiltak, som kan oppleves som tvangspreget for dagpengemottakere som ikke har tro på at tiltakene har noen positiv effekt.

Utgangspunktet i dagens lovverk er at «alle som henvender seg til et NAV-kontor og ønsker eller trenger hjelp til å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov» (NOU 2011: 7 s. 98). Det vil si at alle som henvender seg til NAV har rett til vurdering og en samtale. Når det gjelder tiltak som kurs, lønnstilskudd eller praksisplasser, er tildelingen til tiltak basert på skjønnsvurderinger av den enkeltes bistandsbehov og mulighet til å nyttiggjøre seg de aktuelle kursene. Deltakelse på tiltak er dermed ikke en rettighet, og tildelingsprosedyren kan vanskelig detaljreguleres i lovverket. Likevel vil EØS-avtalens likebehandlingsprinsipp gjelde også her: I prinsippet skal det ikke være noen forskjell på tilbudet til EØS-borgere og norske statsborgere, uavhengig av hvor lenge de har vært i landet.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi skrevet om det norske trygde- og velferdssystemet og om hvilke rettigheter arbeidsinnvandrere fra EØS har i Norge. De norske velferdsytelsene kan deles inn i arbeidsbaserte og bostedsbaserte rettigheter. Regelen i EØS-avtalen er at arbeidsinnvandrere fra EØS skal likebehandles med norske statsborgere. Det innebærer at de har samme rett til arbeidsbaserte ytelser som norske statsborgere, ved å jobbe i Norge eller gjennom arbeid i andre EØS-land. Arbeidsinnvandrere fra EØS har samme rett til bostedsbaserte ytelser som norske statsborgere ved lovlig opphold i Norge. Det er likevel ikke fullt samsvar mellom ulike lovtekster når det gjelder tilgang til ytelser. Mens utlendingsloven spesifiserer en rekke vilkår som må være til stede for at en EØS-borger skal ha lovlig opphold, er det ifølge rundskriv til lov om sosiale tjenester nok å ha registreringsbevis og fast bopel for at likebehandling skal gjelde. I senere kapitler vil vi se at denne uklarheten får konsekvenser for NAVs arbeid.

3 Bosatte arbeidsinnvandreres vei til NAV-køen

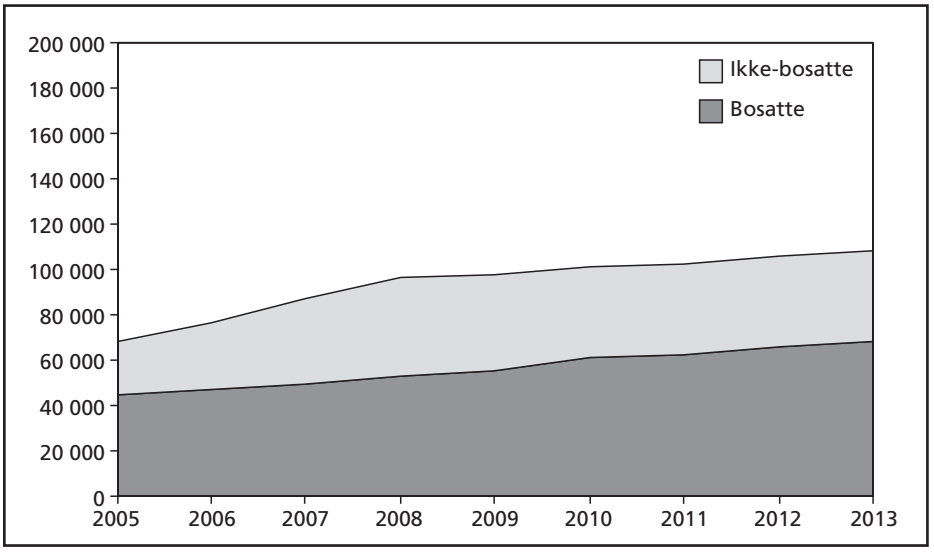
Retten til fri bevegelse på tvers av landegrensene har vært en bærebjelke i det europeiske samarbeidet siden starten, men den faktiske mobiliteten av arbeidskraft har inntil nylig vært relativt lav i Europa, sammenliknet med for eksempel arbeidskraftmobiliteten mellom statene i USA. Det har vært antatt at barrierer knyttet til språklige og kulturelle forskjeller mellom land og vanskeligheter med å få uttelling for utdanning og kompetanse på tvers av landegrensene, har veiet opp for de økonomiske fordelene ved å flytte på seg (EU 2010). Dette bildet forandret seg radikalt med utvidelsene av EU østover i 2004 – da Polen, de tre baltiske landene samt Tsjekkia, Slovakia, Ungarn og Slovenia ble medlemmer i unionen, og videre i 2007 – da Romania og Bulgaria fulgte etter. Dette var ikke fordi barrierene mot mobilitet var noe mindre mellom de nye og de gamle medlemslandene enn innad blant de gamle, men fordi de økonomiske forskjellene, og dermed gevinstene ved å reise, var så mye større. De fleste av de gamle EU- og EØS-landene innførte i 2004 midlertidige restriksjoner på retten til fri bevegelse for borgere av de nye medlemslandene, men i løpet av de påfølgende årene ble restriksjonene faset ut, og i dag gjelder regelverket for fri bevegelse og likebehandling også arbeidssøkere fra de nye medlemslandene.[3] På tross av restriksjonene, ga utvidelsene ansats til langt større migrasjonsstrømmer fra de nye medlemslandene til de gamle enn det som var forventet, og i dag regnes de siste årenes strøm av arbeidstakere fra øst til vest i Europa som de største folkeforflyttingene på kontinentet siden andre verdenskrig. Ved tidspunktet for den første utvidelsen var Norge allerede inne i en ekspansiv økonomisk fase, med lav ledighet og høyt lønnspress. Med et gjennomsnittlig lønnsnivå opp til åtte ganger høyere enn i de nye medlemslandene og betydelig etterspørsel etter arbeidskraft, ble

[3] Restriksjonene enten i form av kvoter og arbeidsmarkedstesting (som i de fleste kontinentaleuropeiske landene), krav til fulltids arbeidskontrakter og minimumslønninger for å få oppholdstillatelse kombinert med restriksjoner på velferdsrettigheter (som i Norge, Danmark og Island), eller kun restriksjoner på tilgangen til velferdsytelser (som i England og Irland). Kun Sverige åpnet opp for fri bevegelse og likebehandling uten restriksjoner fra dag én. Tilsvarende restriksjoner for borgere fra Romania og Bulgaria fulgte etter utvidelsen i 2007. I Norge ble overgangsordningene for borgere fra Polen, Baltikum og de andre landene som trådte inn i EU i 2004 – som altså stilte krav om fulltids arbeid til tarifflønn eller tilsvarende, samt restriksjoner på tilgang til velferdsytelser – opphevet i 2009, mens de tilsvarende overgangsordningene for borgere fra Romania og Bulgaria ble opphevet i 2012.

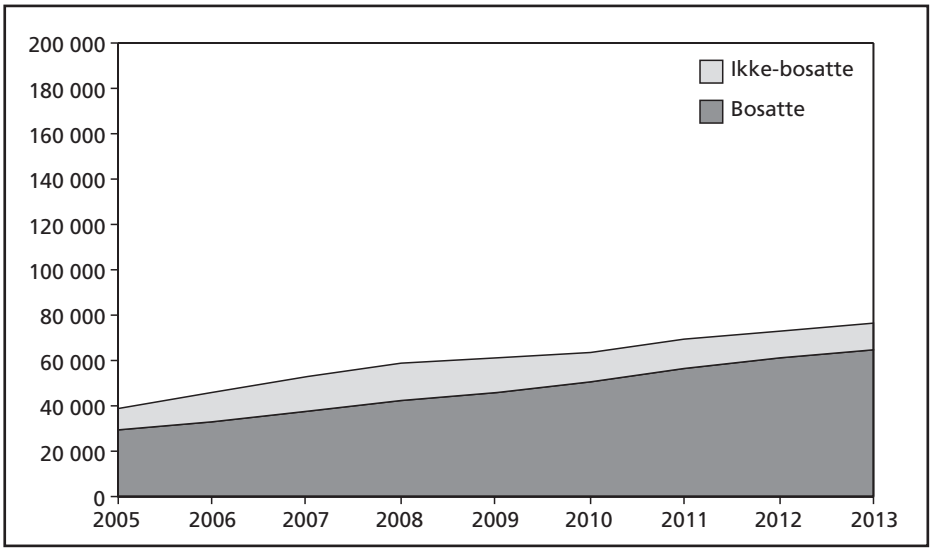
Norge det sentrale destinasjonslandet i Norden. De aller fleste arbeidsinnvandrere til Norge kom fra Polen, med Litauen på andreplass.

Som en hovedregel skal alle som har til hensikt å oppholde seg mer enn seks måneder i Norge, melde flytting. Det er til enhver tid et betydelig antall arbeidstakere på korttids opphold i Norge, noe som blant annet kommer fram i SSBs sysselsettingstall – selv om det er grunn til å anta at det forekommer en del underrapportering, særlig når det gjelder utsendte arbeidstakere som er ansatt i et firma registrert i et annet EØS-land. Andelen ikke bosatte på korttids opphold, sett i forhold til bosatte innvandrere, varierer noe mellom ulike landgrupper. Fra de nye medlemslandene i Øst- og Sentral-Europa har det i perioden 2007 til 2010 i tillegg til den bosatte innvandrerbefolkningen vært registrert mellom 20 000 og 25 000 personer på korttids opphold. Samtidig er det verdt å merke seg at også innvandringen fra «gamle» EU/EØS-land økte i samme periode. Dette kan ikke forklares med endringer i regelverket, slik tilfellet var for nye medlemsland, men hadde sammenheng med den økonomiske situasjonen i Norge og i de ulike avsenderlandene.

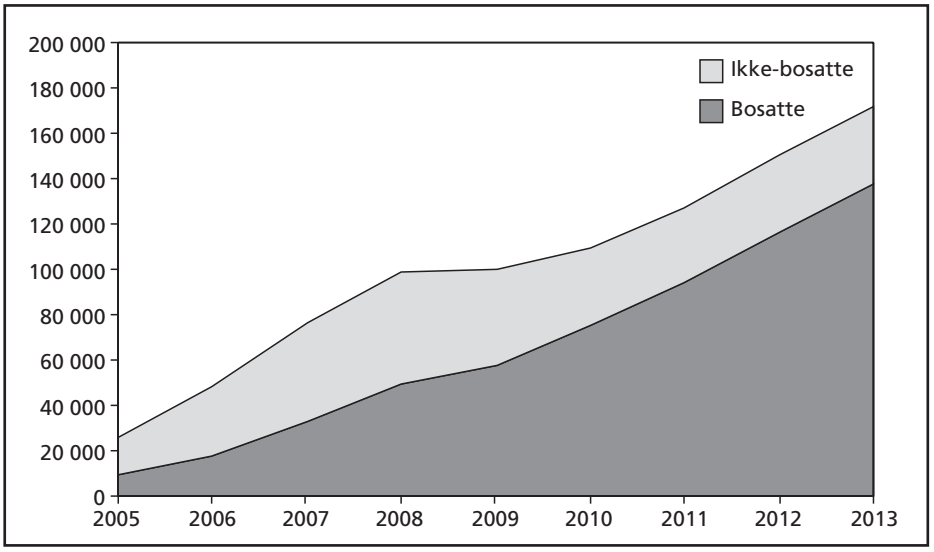
Figur 3.1 Den registrerte beholdningen av bosatte og ikke-bosatte statsborgere fra andre nordiske land, perioden 2005-2013. Antall ikke-bosatte i årene 2011-2013 er estimert på grunnlag av tall fra 2010. Kilde: SSB/Fafo.



Figur 3.2 Den registrerte beholdningen av bosatte og ikke-bosatte statsborgere fra gamle EU-land i Vest-Europa unntatt Norden, perioden 2005-2013. Antall ikke-bosatte i årene 2011-2013 er estimert på grunnlag av tall fra 2010. Kilde: SSB/Fafo.



Figur 3.3 Den registrerte beholdningen av bosatte og ikke-bosatte statsborgere fra nye EU-land i Øst- og Sentral-Europa, perioden 2005-2013. Antall ikke-bosatte i årene 2011-2013 er estimert på grunnlag av tall fra 2010. Kilde: SSB/Fafo.



Endrede bosettingsmønstre

I den internasjonale litteraturen har midlertidighet ofte vært trukket fram som et vesentlig kjennetegn ved de siste årenes økende europeisk øst-vest-mobilitet (Favell 2008; Engbersen et al. 2010). Det har vært vanlig å anta at den nye arbeidsmobiliteten ville bølge fram og tilbake i takt med økonomiske konjunkturer, og at arbeidsinnvandrerne i dagens Europa ikke lenger ville behøve å flytte permanent fra sine hjemland hvis de ønsket å jobbe i et annet land. I de første årene etter 2004 ble det i takt med at grensene gradvis ble åpnet, aktivt satt i gang storstilt rekruttering av arbeidere i Polen og Baltikum i regi av arbeidsgivere, bemanningsbyråer og rekrutteringsagenter. Migrasjon østfra var i all hovedsak etterspørselsdrevet og preget av behovet for billig og fleksibel arbeidskraft i noen få næringer, som bygg, industri (verft og næringsmiddel), landbruk og i mindre grad service (renhold/hotell). De som kom, var hovedsakelig menn, og de fleste etterlot familiene i Polen. Mange hadde en plan om å tjene opp penger i Norge for så å returnere hjem relativt raskt. Med åpne grenser, billige transportmuligheter i form av lavprisflyselskaper som Norwegian og Ryanair, samt nye internettbaserte kommunikasjonskanaler, var det mulig å jobbe midlertidig eller periodevis i Norge uten å flytte hit permanent, og mange benyttet muligheten til å høste fordelen av høye lønninger i Norge og lavt prisnivå i hjemlandet ved å pendle mellom arbeid her og familie i hjemlandet (Friberg 2013).

Selv om forskningen har bekreftet at midlertidige og sirkulære strømmer utgjør en betydelig andel av den nye arbeidsmobiliteten, har det likevel vist seg at svært mange etter hvert har slått seg ned mer permanent og tatt med seg sine familier. I årene som gikk etter EU-utvidelsene, var det mulig å spore en klar endring i migrasjonsmønstrene, i retning av mer permanent bosetting. Registertall som tar utgangspunkt i alle arbeidstakere som kom til Norge på et gitt tidspunkt, viser at selv om mange forsvinner ut av Norge i løpet av de første påfølgende årene, så er det en betydelig andel som fortsatt befinner seg i Norge fem år senere. For arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa gjelder dette om lag halvparten, mens nordiske borgere og andre vesteuropeere har noe mindre tilbøyelighet til å bli værende. Etter tre–fem år ser returratene ut til å flate ut. De ulike administrative kategoriene av arbeidsinnvandrere – utstasjonerte arbeidstakere, arbeidsinnvandrere på midlertidig opphold og bosatte arbeidsinnvandrere – gir en indikasjon på oppholdets varighet, men også blant de antatt midlertidige er det en betydelig andel som blir værende over mange år. Grensene mellom de ulike kategoriene er også litt diffuse; mange beveger seg mellom ulike kategorier over tid.

I gruppen av arbeidsinnvandrere som til enhver tid befinner seg i Norge, kan man tydelig observere et skifte i retning av en mer bofast befolkning. Da tilflyttingen av nye EU-borgere fra Øst- og Sentral-Europa skjøt fart for alvor i 2006 og 2007, var det overveiende menn som kom, med en kvinneandel på kun om lag 19 prosent. Allerede i 2009 var kvinneandelen blant tilflytterne økt til 37 prosent. Polonia-studiene som

ble gjennomført i 2006 og 2010, dokumenterte et skifte i den polske befolkningen i Oslo i retning av økt bosetting. I 2006 besto denne hovedsakelig av enslige menn på midlertidig arbeidsopphold i Norge, som bodde i brakker og midlertidige bofellesskap med kolleger, og som pendlet mellom arbeid i Norge og sine familier i Polen. I 2010 hadde bildet endret seg til en langt mer bofast befolkning av menn, kvinner og familier med sitt primære bosted i Norge (Friberg & Eldring 2011). Kvalitative studier har identifisert hvordan mange arbeidsmigranter går igjennom flere stadier i sine tilpasninger – fra midlertidig arbeid utenlands med klar målsetting om snarlig retur, via transnasjonal pendling på ubestemt tid, til mer permanent bosetting og familieforening (Friberg 2012). På den ene siden formes denne prosessen av mulighetsstrukturen i det norske arbeidsmarkedet: Det kan se ut til at behovet for midlertidig og fleksibel arbeidskraft er nokså permanent. Folk som opprinnelig ble rekruttert for å utføre tidsbegrensede oppdrag, fikk stadig nye tilbud om oppdrag, som for mange gjorde det enkelt å forlenge oppholdet. Samtidig spiller sosial dynamikk i familier og nettverk en viktig rolle. Ikke minst viser det seg at livet som transnasjonal pendler mellom arbeid og familieliv i ulike land har sine begrensninger, og mange familier tvinges til å ta en beslutning om hvor man ønsker å bo. Ettersom arbeidsinnvandrerne opparbeider seg et sikrere fotfeste i det norske arbeidsmarkedet og velferdssystemet, samtidig som problemene med å opprettholde et normalt familieliv på tvers av landegrensene hoper seg opp, kommer mange i en situasjon der familiegjenforening og bosetting i Norge framstår som mulig og ønskelig (ibid.). Selv om midlertidighet og svak tilknytning til Norge fortsatt er et kjennetegn ved mange arbeidsinnvandrere i Norge, er det altså en betydelig og økende andel som har bosatt seg her over flere år.

En sårbar posisjon i arbeidslivets randsoner

Tidligere forskning viser at selv om arbeidsinnvandrere etter hvert har blitt mer bofaste i Norge, er dette ikke alltid ledsaget av reell integrasjon i arbeidsmarkedet. Lavlønnskonkurranse og sosial dumping i forbindelse med arbeidsinnvandring har fått mye oppmerksomhet i media i kjølvannet av EU-utvidelsene, og forskning viser at arbeidsinnvandrere gjennomgående har svært mye lavere inntekter enn det som ellers er vanlig i Norge (Friberg & Eldring 2011; Friberg et al. 2013; Eldring et al. 2012). Arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa har hovedsakelig funnet arbeid innenfor et relativt smalt spekter av jobber. Jordbruket har for eksempel lenge benyttet seg av østeuropeiske sesongarbeidere, og bruken har økt noe i årene etter 2004. Gitt dagens produksjonsform og lønnsnivå for sesongarbeidere, synes norsk landbruk ute av stand til å dekke sitt arbeidskraftbehov – særlig i forbindelse med innhøsting – ved bruk av innenlandsk arbeidskraft. Det største antallet nye arbeidsinnvandrere har likevel

blitt rekruttert til byggenæringen og til deler av industrien – særlig verft og næringsmiddelindustri. I tillegg er mange sysselsatt i bemanningsindustrien, men disse leies hovedsakelig ut til bygg og industri. Til sammen sysselsatte disse tre bransjene – landbruk, bygg og industri (inkludert bemanning) – 77 prosent av alle EU10-borgere i Norge i årene 2007 og 2008. Sysselsettingskonsentrasjonen blant østeuropeiske arbeidsinnvandrere er altså svært høy. Det skal nevnes at innen 2010 var andelen østeuropeiske arbeidsinnvandrere som arbeidet innenfor disse næringene redusert til 66 prosent – noe som delvis gjenspeilet en økende andel kvinner i arbeidsinnvandrerbefolkningen. De resterende er hovedsakelig sysselsatt i varehandel, hotell og restaurant og transport, renhold og offentlig tjenesteyting (særlig helse og sosial). I Oslo – og sannsynligvis i andre større byer – er det også et betydelig arbeidsmarked for tjenester rettet mot private husholdninger, men siden dette i stor grad er svart arbeid, framgår det ikke av den registerbaserte sysselsettingsstatistikken (Friberg & Eldring 2011).

På mange måter fungerer de nye arbeidsinnvandrerne som det Meardi (2010) har betegnet som en «hyper-fleksibel buffer» i arbeidslivet. Med høy grad av mobilitet og en svak og midlertidig tilknytning til arbeidslivet, har de nye arbeidsmigrantene tatt toppene i produksjonssyklusene, stått for mye av det fysisk krevende og lite attraktive arbeidet, og gjort det enklere for bedriftene å tilpasse størrelsen på arbeidsstokken til svingninger i markedet. Særlig i byggebransjen har det for polakker vært, som en av våre informanter i dette prosjektet formulerer det: «lett å finne jobber og tilsvarende lett å miste dem». Polonia-undersøkelsen fra 2010 viste at de aller fleste polakker i Oslo hadde ingen eller nesten ingen kjennskap til norsk språk. Svært mange – særlig i byggebransjen – jobbet i egne polske arbeidslag i segregerte arbeidsmiljøer og snakket bare polsk på jobb. Disse hadde dårligere språkferdigheter kontrollert for botid, noe som tyder på at denne typen organisering av arbeidet hemmer språklæring (Friberg & Eldring 2011).

Tabell 3.1 Tilknytning til hovedarbeids-/oppdragsgiver blant polske arbeidere i Oslo, 2010.

Ansettelsesforhold/tilknytning til arbeids/oppdragsgiver	Bygg (N=292)	Renhold (N=89)	Andre bransjer (N=90)
Fast ansatt i norsk firma	19	18	49
Midlertidig ansatt i norsk firma	20	16	13
Ansatt i bemanningsbyrå	22	7	7
Ansatt i utenlandsk underleverandørfirma	26	24	12
«Selvstendig næringsdrivende»	13	36	18
Totalt	100	100	100

Kilde: Polonia i Oslo 2010 (Friberg & Eldring 2011)

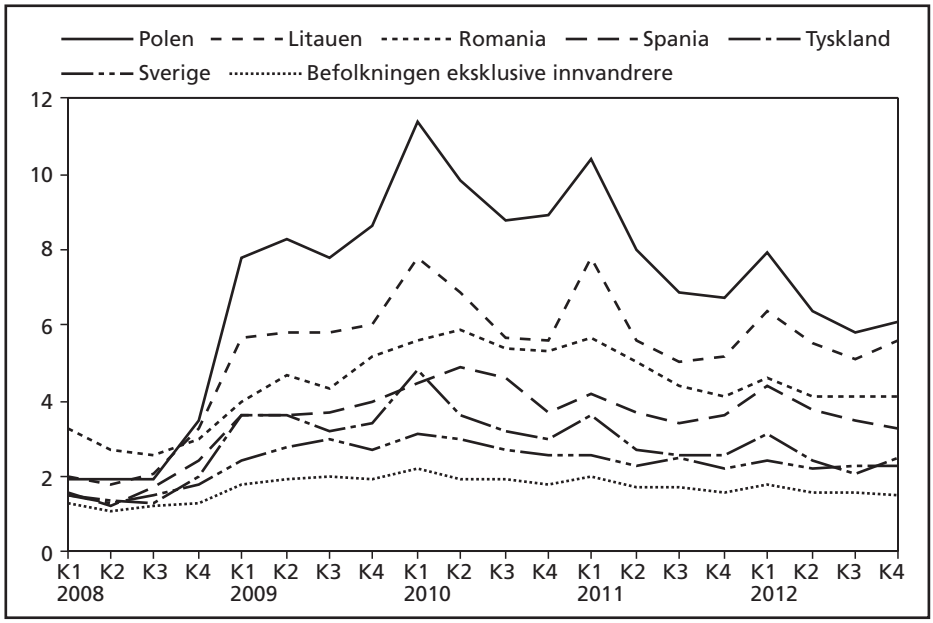
Det er en vanlig antakelse at svake språkferdigheter er et betydelig hinder for innvandreres integrasjon i arbeidsmarkedet. Det er således påfallende at mer enn 150 000

arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa – som stort sett har kommet uten noen norskferdigheter – har klart å få innpass i det norske arbeidslivet. Men svært mange er altså i en relativt sårbar posisjon i randsonene av det ordinære arbeidsmarkedet. Dette ble særlig tydelig i kjølvannet av den internasjonale finanskrisa høsten 2008. Selv om norsk økonomi i liten grad ble rammet av krisa, ble arbeidsinnvandrere i byggebransjen og industrien råket svært hardt.

Økende ledighet i kjølvannet av finanskrisa

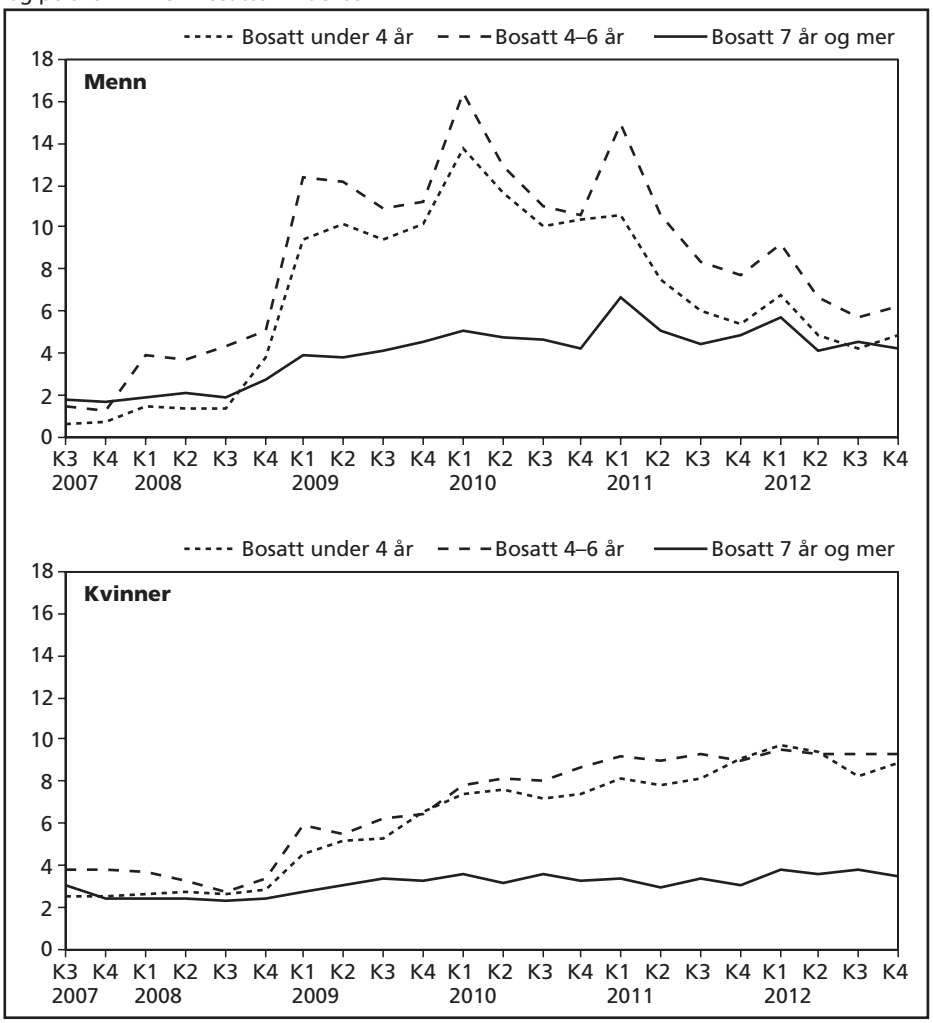
Figur 3.4 viser andelen helt ledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak i ulike grupper EU/EØS-borgere samt for personer uten innvandrerbakgrunn. Som det tydelig framgår av figuren, ble spesielt polske innvandrere hardt rammet av arbeidsledighet i perioden etter at den internasjonale finanskrisa slo inn høsten 2008. Krisa rammet norsk økonomi i svært beskjeden grad, men byggenæringen og industrien opplevde økt usikkerhet i en periode. En spørreundersøkelse blant norske arbeidsgivere som ble gjennomført i 2009, viste at svært mange av bedriftene responderte på krisa blant annet ved å kutte bruken av innleid arbeidskraft og underleverandører, noe som særlig rammet arbeidsinnvandrere som befant seg i dette underleverandørmarkedet.

Figur 3.4 Helt arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak, i prosent av alle bosatte, etter statsborgerskap. Kilde: SSB.



Polonia-undersøkelsen fra 2010 viste at arbeidsinnvandrernes tidligere posisjon i arbeidsmarkedet hadde stor betydning for hvor hardt de ble rammet av ledighet. Jo svakere posisjon i arbeidsmarkedet, i form av midlertidige stillinger, jobber i bemanningsbyråer og underleverandørfirmaer osv., jo høyere sannsynlighet for å bli ledig (Friberg & Eldring 2011). Det samme mønsteret finner vi ved å analysere registerdata: Når vi ser på hvem som har størst sannsynlighet for å motta dagpenger i løpet av et år, skiller særlig de ansatte i bemanningsbyråer seg ut, med dobbelt så høy sannsynlighet for å motta dagpenger (se figur 6.3).

Figur 3.5 Helt arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak, etter botid. Polske menn og polske kvinner. Bosatte. Kilde: SSB



Innvandrere fra Polen utgjør den klart største gruppen blant arbeidsinnvandrerne og er også den gruppen som har vært mest utsatt for arbeidsledighet. Blant polakkene finner vi ganske ulike mønstre i ledighetsutviklingen for menn og kvinner i løpet av de siste årene. Polske menn hadde svært høye ledighetsrater i årene etter finanskrisa i 2008, og dette rammet først og fremst dem med relativt kort botid, det vil si nye arbeidsinnvandrere. Ledigheten var langt lavere for polske innvandrere med mer enn sju års botid, det vil i hovedsak si flyktninger og andre som hadde kommet til Norge før 2004. Ledighetsratene var høyest for dem med mellom fire og seks års botid – i begynnelsen av 2010 var den oppe i over 16 prosent. For dem med mindre enn fire års botid, var ledigheten litt lavere – mest sannsynlig fordi en del i denne gruppen ikke hadde rukket å opparbeide seg rett til dagpenger når de ble ledige. I løpet av 2011 og 2012 har imidlertid ledigheten falt kraftig for polske menn, i takt med at etterspørselen etter arbeidskraft i bygg og industri har tatt seg opp. For polske kvinner – som utgjør en stadig større del av innvandrerbefolkningen – ser ledighetsutviklingen annerledes ut. Selv om 2008 markerer et slags startskudd, kom ikke økningen i ledighet like brått som hos mennene. Til gjengjeld har ledigheten fortsatt å øke fram til nå, og fra 2011 har ledigheten faktisk vært høyere blant polske kvinner enn blant polske menn.

Mekanismer som fører ut i ledighet

Basert på det statistiske materialet, tidligere studier samt de kvalitative intervjuene samlet inn i dette prosjektet, vil vi peke på tre ulike sosiale mekanismer som bidrar til å skyve arbeidsinnvandrere ut i ledighet.

Den første mekanismen er relatert til kampen om oppdrag i arbeidslivets randsoner. Arbeidsinnvandrere rekrutteres i stor grad til å dekke fleksible arbeidskraftbehov, «ta topper» i produksjonssyklusene osv. Mange hyres inn gjennom underleverandørfirmaer, bemanningsbyråer og på midlertidige kontrakter. Når oppdraget ender eller i perioder uten oppdrag, blir mange gående ledige. For å vinne fram i kampen om oppdragene, må man yte maksimalt til enhver tid, ellers risikerer man å ikke få tilbud om nye. Samtidig kan tungt eller repetitivt arbeid, lav status og lite kontroll over egen arbeidshverdag bidra til at mange sliter seg ut. De som ikke vinner fram i kampen om oppdragene, ender gjerne i NAV-køen.

En annen mekanisme, som er nært knyttet til den første, handler om sårbarhet i språklig segregerte enklaver av arbeidslivet. De færreste arbeidsinnvandrere snakker noe særlig norsk ved ankomst til Norge, og svært mange har funnet arbeid innenfor relativt snevre nisjer der det ikke er nødvendig å kunne norsk. Dermed skjer det ikke nødvendigvis noen rask norsklæring. Segregerte arbeidslag og tospråklige arbeidsledere har vært en vanlig tilpasning til økt bruk av østeuropeisk arbeidskraft innen særlig bygg

og industri, noe som har gitt opphav til egne polske nisjer i deler av arbeidsmarkedet. Arbeid i disse nisjene har vært det viktigste trekkplasteret for arbeidsmigrasjon fra Øst-Europa, men disse jobbene er ofte svært konjunkturutsatte og gir lite jobbsikkerhet. Når folk mister denne typen jobber og må søke andre inntektskilder, er deres muligheter svært begrensede. Selv arbeidsinnvandrere med høyt etterspurt fagkompetanse vil ha store problemer med å finne jobber utenfor slike språklig avgrensede enklaver, og mange blir gående ledige og får behov for kvalifisering og språkopplæring for å kunne få innpass i andre typer jobber.

En tredje mekanisme er knyttet til stigende forventningers misnøye. Blant arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa finnes folk med svært variert arbeidserfaring og utdanningsbakgrunn. De aller fleste – også de med en viss utdanning, kompetanse og erfaring – har likevel blitt rekruttert til relativt dårlig betalte, tunge jobber med lav status, som ofte ikke samsvarer med deres medbrakte kompetanse og yrkesidentitet. Mange nyankomne arbeidsinnvandrere er preget av en såkalt «dobbel referanseramme». Dette henspiller på at arbeidsinnvandrere gjerne er mindre tilbøyelige enn innenlandske arbeidstakere til å vurdere sin situasjon etter de standarder som er vanlige i mottakerlandet, men i stedet holder et øye på situasjonen «der hjemme» (Waldinger & Lichter 2003). Mange oppfatter oppholdet som midlertidig, men de økonomiske fordelene ved å jobbe i Norge oppveier ulempene knyttet til lav status, dårlig arbeidsmiljø og manglende muligheter til å bruke egen kompetanse (Friberg 2013). I takt med økende botid, tilegnelse av grunnleggende språkferdigheter og opparbeidelse av sosiale rettigheter i Norge og en generell reorientering mot livet i Norge framfor hjemlandet, stiger ofte forventningene til arbeids- og livssituasjonen i Norge. En del søker seg vekk fra de jobbene de opprinnelig ble rekruttert til, og forsøker å komme inn i stillinger som er mer i tråd med egen kompetanse og identitet. For mange viser dette seg å være ganske vanskelig, og en del havner derfor i NAV-køen mens de venter.

Dette må regnes som idealtypiske mekanismer, og for den enkelte arbeidssøker kan ulike kombinasjoner av slike mekanismer gjøre seg gjeldende. Mye tyder likevel på at østeuropeiske menn særlig har vært utsatt for de to første – ettersom de hovedsakelig har funnet arbeid i språklig segregerte enklaver i randsonene av svært konjunkturutsatte næringer. Den siste mekanismen ser ut til i større grad å ramme kvinner, ettersom de østeuropeiske kvinnene opplever langt større avvik mellom egen bakgrunn og kompetanse og den typen arbeid de har tilgang til i Norge. Polonia-studiene i Oslo viste for eksempel at de polske mennene som hovedsakelig jobbet i byggebransjen, i stor grad hadde bakgrunn og erfaring som håndverkere i Polen. Kvinnene hadde langt mer variert bakgrunn – svært mange hadde høyere utdanning – men jobbet særlig innenfor renhold og annet ukvalifisert servicearbeid, noe de færreste hadde erfaring med fra Polen (Friberg & Eldring 2011).

Den følgende historien kan illustrere en kombinasjon av hvordan kampen om oppdrag i arbeidslivets randsoner og sårbarhet i språklig segregerte enklaver kan bidra til å

presse arbeidsinnvandrere ut i ledighet. Denne polske respondenten har jobbet av og på i Norge i flere omganger siden 2008. Han har utdanning og erfaring som bilmekaniker og billakkerer fra Polen, og har vært tilknyttet et bemanningsbyrå som formidler polske ufaglærte og faglærte bygningsarbeidere til norske oppdragsgivere. Jobben var oppdragsbasert, og han hadde ingen garantilønn dersom det ikke var oppdrag å få.

> Informant (I): Svigerfaren min var i Norge og han gav meg kontaktinformasjon til firmaet Jobz AS, de leier ut folk. Jeg gikk ditt og de tok meg inn med én gang. De kledde meg opp og sendte meg ut på oppdrag, midt på dagen. (...) Jeg var ansatt, men jeg hadde den type kontrakt at hvis de hadde jobb så jobbet jeg, hvis ikke så jobbet jeg ikke. Men jeg hadde jobb hele tiden, jeg kunne ikke klage.

Men etter en skade i kneet ble det vanskelig å utføre denne typen hardt fysisk arbeid, og han kunne ikke lenger ta på seg nye oppdrag med å bære tunge sekker o.l. Han har ikke tjent nok foregående år til å få dagpenger, dessuten var han i Polen i en periode før skaden. Han har derfor jobbet mindre enn fire uker i Norge i 2013, som er grensen for å kunne søke om sykepenger. Han har mottatt nødhjelp fra NAV, men lever i en svært vanskelig økonomisk situasjon. På sikt håper han å få jobb som bilmekaniker eller billakkerer i Norge, men foreløpig er dette urealistisk. Som han selv sier:

> I: Jeg satser på å gå tilbake til den samme jobben, fordi her i Norge duger jeg bare til tungt, fysisk arbeid, jeg kan jo ikke språket. I byggebransjen trenger jeg ikke å kunne språket. Jeg bare leser informasjon fra en teknisk tegning, så jeg klarer meg. I mitt egentlige yrke, som mekaniker og lakkerer, er det vanskelig uten å kunne språket.
>
> (Intervju, mannlig polsk arbeidsinnvandrer)

Han understreker at skaden ikke ville ha hindret ham i å utføre sitt yrke som mekaniker eller billakkerer, bare i slike tunge løft som han ble satt til i byggebransjen. Kombinasjonen av skaden som gjør at han ikke lenger kan konkurrere om oppdragene i randsonene av arbeidsmarkedet, og ikke å kunne nok norsk til å få et mer relevant arbeid, har ført til den vanskelige situasjonen han nå er i. Også våre informanter i NAV-systemet bekrefter at kombinasjonen av å være i en sårbar posisjon i arbeidslivet og manglende språkferdigheter bidrar til høy ledighet:

> I: For det første får de fleste av dem jobber der man ikke trenger faglærte, jobber som kun trenger ufaglærte. Og det er jo en sårbar gruppe. Det andre er språket. Når de ikke kan kommunisere på norsk eller et annet språk som markedet kan forstå, så havner de i en sånn situasjon. Jeg tror at mange mister jobbene sine og blir gående ledige, ikke fordi de kommer fra et EØS-land, men fordi de ikke kan konkurrere (...) med folk som har lenger erfaring. Som har nettverk i markedet, som har fagkompetanse og som kan kommunisere.
>
> (Intervju med saksbehandler i NAV)

Historien til «Daniela» kan på sin side illustrere hvordan de stigende forventningers misnøye kombinert med sårbarhet i språklig segregerte enklaver kan bidra til ledighet. Hun har en bachelorgrad som ingeniør og har jobbet med HMS i ulike firmaer i Polen, samt som skredder og leder i en klesbutikk. Hun kom til Norge i 2009, sammen med sin mann, som var blitt tilbudt en jobb i Norge noen måneder tidligere. I to år jobbet hun som renholder i et lite firma i Oslo. Sjefen var norsk, men alle de 14 ansatte var innvandrere – ti av dem fra Polen.

> I: Firmaet tilbyr tjenester hovedsakelig til bygårder i Oslo. Det dreier seg om renhold i trappeoppganger, små arbeider i hage, renhold rundt oppgangen, osv. (...) Jeg var fast ansatt, men det var en veldig tung jobb, jeg var den eneste kvinnen som var ansatt der. I oppgangene brukte jeg en 10 liters flaske som jeg bar på ryggen, så jeg holdt ikke ut lenge. Jeg hadde ingen erfaring med den type jobb. [Det vanskeligste med jobben] var rutine, rutine var veldig slitsomt for meg. Planen var at man skulle ta f.eks. 7 oppganger på mandag, 7 på tirsdag osv., de samme adressene og det samme hver gang. Det var også tungt om vinteren, med snø og salt. Det var generelt en tung jobb. Om sommeren var det litt lettere, men vinteren trakk salt inn i trappene, og jeg måtte skrubbe. Noen oppganger har ingen oppvarming og da fryser vannet til is.

Etter to år i jobben, i 2011, sa hun opp og meldte seg som arbeidssøker hos NAV. Fordi hun sa opp selv, måtte hun vente i åtte uker før hun fikk utbetalt dagpenger. I hele 2012 gikk hun ledig, og i 2013 fikk hun tilbud om arbeidsmarkedstiltak fra NAV. Hun følger nå [april 2013] Reaktorskolens jobbsøkerkurs. Om grunnen til at hun sa opp, forteller hun:

> I: Jeg sa opp fordi jeg ville skifte arbeidsmiljø. Det var bare menn der og jeg trivdes ikke – det var en veldig tung jobb. (...) Det økonomiske er viktig, ja, men det viktigste er kanskje å trives i jobben, å gå på jobb med lyst, ikke med senket hode og tenke «Å herregud, ikke igjen» hver morgen. Jobben må gi en viss glede, man må jo holde ut til man pensjonerer seg, og jeg kan ikke tenke meg å jobbe i et arbeidsmiljø hvor jeg mistrives sterkt, det holder man ikke ut lenge. Jeg liker mye bedre å jobbe som selger i butikk. Jeg trivdes i en slik jobb [i Polen] og ønsker å jobbe slik [i Norge], derfor leter jeg etter den type jobb.

Siden hun ikke snakker noe særlig norsk, har hun ikke fått napp på noen søknader om butikkjobb i løpet av det året hun har gått ledig. Og fordi alle hennes polske venner og bekjente i Norge jobber med renhold eller byggearbeid, er det lite hjelp å hente i hennes uformelle nettverk. Hun er likevel svært fornøyd med muligheten til å lære mer norsk gjennom Reaktorskolens jobbsøkerkurs, og er optimistisk med tanke på framtiden:

I: Jeg er veldig optimistisk. Jeg tror at hvis jeg klarer å få jobb i en fin klesbutikk, kan jeg jobbe der til jeg blir pensjonist. Kanskje ville det komme en sjanse for å få en høyere stilling, f.eks. butikksjef. Det er bare min drøm.

(Intervju, kvinnelig polsk arbeidsinnvandrer)

På spørsmål om hva som hindrer henne i å oppnå drømmen, svarer hun bare «språket». «Daniela» har antakelig gode muligheter til å lære norsk og få en jobb hun kan trives i. Men mange arbeidsinnvandrere – kanskje særlig de som har en del kompetanse og utdanning fra hjemlandet – opplever etter en tid å bli sittende fast mellom de jobbene de opprinnelig ble rekruttert til, men som de ikke lenger orker, ønsker eller klarer å bli værende i, og de jobbene de aspirerer mot og som passer bedre til deres kompetanse og identitet, men som de ikke får innpass i.

Det hører også med til disse historiene at retur til Polen åpenbart ikke framstår som noe mer attraktivt enn tilværelsen som arbeidsledig i Norge. Tidligere var det vanlig å anta at arbeidsinnvandrere som mistet jobben og ble gående arbeidsledige ville returnere til sine hjemland. Dette har vist seg å stemme i svært liten grad. Det er riktig at mange nye arbeidsinnvandrere returnerer, men de fleste gjør det etter relativt kort opphold – de fleste i løpet av første eller andre året. Blant de som har vært bosatt lenger, er det svært få som reiser tilbake (Friberg 2012). Grunnene til dette er mange. For det første vil mange etter en stund ha etablert sosiale nettverk og familierelasjoner som gjør det mindre attraktivt å flytte på seg. For det andre vil de fleste i løpet av noen år i utlandet ha mistet sine kontakter i det hjemlige arbeidsmarkedet, og de vil derfor måtte starte fra bunnen av dersom de drar hjem. For det tredje vil mange i løpet av noen års opphold og arbeid i Norge ha opptjent rettigheter til dagpenger og andre velferdsgoder som gjør det svært lite attraktivt å reise tilbake til hjemlandet. Blant våre polske informanter – som alle var arbeidsledige i Norge – var det ingen som så for seg at de ville returnere til Polen i løpet av overskuelig framtid. Dette gjelder særlig de som har forsørgerforpliktelser, slik som denne kvinnen:

I: Jeg har ingenting i Polen, ingen leilighet, ingenting. Polen er et lukket kapittel. Jeg kom hit for barnet mitt, for at barnet mitt skal leve her og bygger et liv her, fordi situasjonen i Polen er som den er. Jeg har snakket om det hos NAV. At jeg ikke er en person som har ett bein her og ett bein i Polen, men at jeg har begge beina her og at jeg knytter min framtid til dette landet av hensyn til mitt barn.

(Intervju, kvinnelig polsk arbeidsinnvandrer)

Oppsummering

I dette kapittelet har vi skrevet om hvordan arbeidsinnvandrere fra EØS-land i Øst-Europa har funnet veien til NAV-køen. Etter EØS-utvidelsene i 2004 og 2007 har mange arbeidsinnvandrere fra Polen og andre land i Øst-Europa kommet til Norge. Mange av disse har etter hvert bosatt seg mer permanent i Norge. At de har blitt mer bofaste har likevel ikke nødvendigvis ført til at de har blitt mer integrert i den ordinære kjernen av arbeidslivet. Mange befinner seg fortsatt i arbeidslivets randsoner, med dårlige arbeidsvilkår. Etter finanskrisa i 2008 har ledigheten i denne gruppen økt dramatisk. Det er flere mekanismer som fører ut i ledighet. Dels dreier det seg om de som taper konkurransen om oppdragene i utsatte deler av arbeidslivet. Dels dreier det seg om språk: Mange kan ikke norsk, og har heller ikke lært det gjennom jobben, ettersom de har jobbet i språklig segregerte enklaver. Og dels dreier det seg om de stigende forventningers misnøye, at arbeidsinnvandrere som har vært her en stund ikke tar til takke med de samme jobbene som da de kom.

4 Krisa banker på døra: Nye arbeidssøkere melder sin ankomst

«Euroflyktningene kommer!»

Etter to tiår med rekordhøy vekst og ekspansjon gikk den globale økonomien fra og med høsten 2008 inn i en serie økonomiske kriser som skulle ryste ikke bare økonomien, men etter hvert også den politiske stabiliteten i Europa. Finanskrisa i 2008 hadde sitt utspring i en amerikansk boligboble og ukontrollert spekulasjon i en deregulert finanssektor, men forplantet seg raskt til realøkonomien og til Europa, ettersom banker gikk over ende, kredittilgangen for næringslivet skrumpet inn og skattebetalerne måtte ut med enorme redningspakker for å redde finanssektoren fra nedsmelting. I eurosonen hadde den strukturelle ubalansen som følge av at økonomier i svært ulike utviklingstrinn ti år tidligere ble integrert i en felles valuta, allerede gitt opphav til vedvarende budsjettunderskudd i medlemsland som Hellas, Spania og Portugal. Med nedgradering av kredittverdighet i kjølvannet av finanskrisa, ble det i begynnelsen av 2010 klart at Hellas ikke var i stand til å betjene sin gjeld, og landet ble praktisk talt satt under administrasjon av Det internasjonale pengefondet og EU. Den europeiske gjeldskrisa var et faktum, og den spredte seg raskt til de større økonomiene i regionen, som Italia, Spania og Portugal, samt også til Malta, Kypros og Irland. En lang periode med økonomisk vekst drevet av bolig- og finansbobler, gjeldsdrevet offentlig og privat forbruk, ble avløst av massive offentlige nedskjæringer, økonomisk depresjon, massearbeidsløshet og politisk ustabilitet i deler av det sørlige Europa. Med en ungdomsledighet i Spania på nærmere 60 prosent i 2012, oppga nesten halvparten av befolkningen når de ble spurt at de var innstilt på å forlate Spania for å finne arbeid.[4]

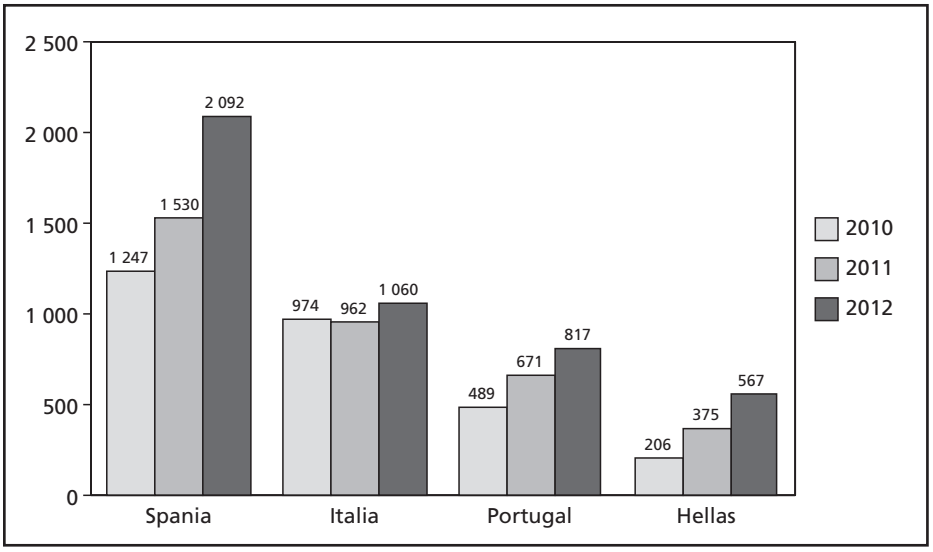
I norsk presse dukket begrepet «euroflyktning» opp første gang i 2011, og i avisene kunne man lese om en voksende strøm av kriserammede søreuropeere på jakt etter arbeid i Norge, med overskrifter som «Euroflyktningene kommer» (Aftenposten 25.11.2011), «Flykter fra gjeldskrise i sør til jobb i nord» (Aftenposten 24.11.2011) og «Tysnes frir til euroflyktningane» (Bergens Tidende 27.06.2012). En stund ble det stilt spørsmål om ikke spanjoler ville bli «de nye polakkene» i norsk arbeidsliv. I

[4] El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetro de Febrero 2012 (http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12564)

Norge rapporterte media tall fra Skattedirektoratet som viste store økninger i utstedte skattekort til spanjoler, grekere og italienere.

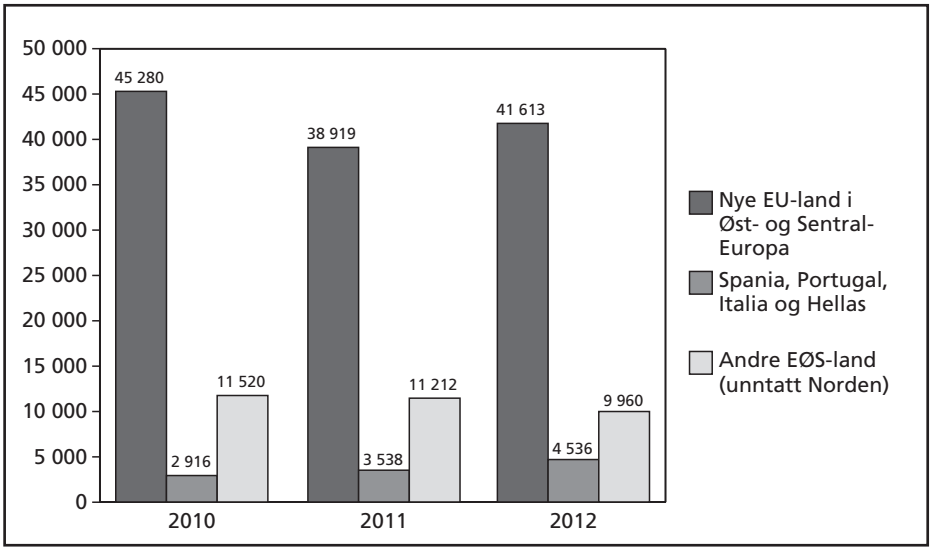
Men økningen ble alltid referert i prosentvis økning – ikke absolutte tall. Det viste seg nemlig raskt at antallet registrerte nye arbeidstakere fra Sør-Europa var relativt beskjedent og langt fra kunne måle seg med de store strømmene av østeuropeere som fortsatte å komme. Registerdata gir ikke nødvendigvis et komplett bilde av omfanget av europeisk arbeidsmigrasjon, men UDIs registreringsordning for EØS-borgere er antakelig det statistiske målet som i størst grad fanger opp europeiske arbeidsinnvandrere, da alle som skal jobbe mer enn tre måneder i Norge er pålagt å registrere seg her. Hvis vi ser på det totale antallet arbeidstakere fra Sør-Europa som registrerte seg i Norge, finner vi riktig nok en betydelig økning. Dette gjelder særlig antallet registrerte spanjoler – som økte fra 1247 personer i 2010 til 2092 i 2012. Men hvis vi sammenlikner med andre grupper EØS-borgere som registreres i den samme ordningen, er det klart at spanjolene langt fra er «de nye polakkene». Fra de nye EU-medlemslandene i Øst- og Sentral-Europa var det i snitt godt over 40 000 nye registreringer hvert år, og polakker utgjorde mer enn halvparten av disse.

Figur 4.1 Nye EØS-registreringer perioden 2010-2012 etter statsborgerskap. Land i Sør-Europa
Kilde: UDI.



Betyr dette at rapportene om strømmer av «euroflyktninger» bare var en mediekonstruksjon? De første mediesakene om dette i 2011 og 2012 bar nok preg av overdrevne forventninger til økte migrasjonsstrømmer. Riktignok økte antallet nye årlige EØS-registreringer fra søreuropeiske borgere fra 2916 i 2010 til 4536 i 2012, men dette er fortsatt bare en brøkdel av antallet nye årlige registreringer av borgere fra Øst- og

Figur 4.2 Nye EØS-registreringer perioden 2010-2012 etter avsender-region i Europa. Kilde: UDI.



Sentral-Europa. Men disse tallene forteller ikke hele historien. For det første er det grunn til å tro at det reelle antallet tilreisende søreuropeere er en god del høyere enn tallene viser. For det andre har det vist seg at de som kommer (ofte uten at de havner inn i statistikken), har et langt større behov for hjelp og i langt større grad oppsøker offentlige hjelpetilbud enn arbeidsinnvandrerne fra øst har gjort de siste årene. Selv om «euroflyktningene» altså ikke kan konkurrere med østeuropeerne i antall, så er det mye som tyder på at de utgjør en reell ny og voksende utfordring for NAV og det offentlige hjelpeapparatet, og det på en ganske annen måte enn de siste års arbeidsinnvandring fra Øst-Europa har gjort. Dette kommer tydelig fram i våre intervjuer med NAV-ansatte, som kan fortelle om en kraftig pågang av nye arbeidssøkere fra Sør-Europa, som oppsøker NAV i håp om å få hjelp med arbeidssøking og registrering. Det samme gjelder Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere, som ble opprettet i 2011 for å møte behovet fra en voksende strøm av arbeidssøkere med behov for hjelp. Siden den gang har de i snitt blitt oppsøkt av 600 til 800 nye personer hver måned, hvorav spansktalende EØS-borgere utgjør den klart største gruppen. Mye tyder likevel på at svært mange av disse aldri kommer så langt som til å registrere seg hos UDI eller få utdelt et D-nummer, da disse ordningene hovedsakelig skal gjelde arbeidstakere, ikke arbeidssøkere. Så lenge de ikke lykkes i å få en lovlig jobb i Norge, blir de altså normalt sett ikke en del av den offisielle statistikken. Selv om det naturlig nok er vanskelig å oppdrive pålitelige data om uregistrerte mobile arbeidssøkere, er det mye som tyder på at dette gjelder svært mange av «euroflyktningene». Aftenposten gjenga for eksempel i en artikkelserie om kriserammede migranter fra Spania intervjuer med ni

personer som hadde kommet til Norge i håp om å finne jobb. Da de noen uker senere kontaktet de samme personene, var det kun én som hadde lykkes i å skaffe seg arbeid (Aftenposten, 26.04.12[5]). De resterende åtte hadde gitt opp og reist tilbake. Et slikt begrenset materiale kan selvfølgelig ikke brukes til å generalisere, men det tyder likevel på at mange kommer som arbeidssøkende uten å lykkes. I vårt eget intervjumateriale – også med ni spansktalende arbeidssøkere – er det mye som tyder på at mange vil ende opp på samme måte (selv om vi ikke har hatt mulighet til å følge opp informantene). Svært mange hadde brukt lang tid på resultatløs jobbjakt og levde på raskt minkende oppsparte midler, uten å ha opparbeidet seg sosiale rettigheter i Norge. Likevel – eller snarere nettopp fordi så mange havner i en slik vanskelig situasjon – utgjør denne gruppen en utfordring for NAV og reiser en rekke nye spørsmål om hva slags forpliktelser det offentlige hjelpeapparatet har overfor arbeidssøkende EØS-borgere. Vi kommer tilbake til disse utfordringene i kapittel 5, men først vil vi se litt nærmere på hvordan situasjonen til «euroflyktningene» skiller seg fra de mer tallrike – og til dels mer «vellykkede» østeuropeiske arbeidsinnvandrerne.

Hvorfor spanjoler ikke er de nye polakkene

For å forstå hvorfor de søreuropeiske arbeidssøkerne som i dag oppsøker NAV og andre hjelpeinstanser ofte havner i en annerledes og gjerne vanskeligere situasjon ved ankomst enn de titusener av østeuropeere som har kommet til Norge hvert år de siste årene, vil vi først gi en kort beskrivelse av forskjellen mellom disse strømmene. De store arbeidsmigrasjonsstrømmene fra øst i kjølvannet av EUs utvidelser i 2004 og 2007 har i stor grad vært etterspørselsdrevet. Norske bedrifter og bemanningsforetak har drevet aktiv rekruttering i Polen og Baltikum, med tanke på å dekke et stort behov for billig og fleksibel arbeidskraft innenfor smale nisjer av arbeidslivet som ikke krever spesielle språkferdigheter, som innhøsting i landbruket, manuelt byggearbeid, arbeidskrafttintensiv industriproduksjon og renholdstjenester. Innenfor disse næringene har det blitt etablert «etniske» polske nisjer i arbeidsmarkedet, der folk jobber i egne polske arbeidslag. Arbeidsgivere i mange av disse næringene har gjort strategiske tilpasninger for å kunne benytte denne nye arbeidskraftreserven, blant annet ved å opprette segregerte arbeidsorganisasjoner, bruk av tolker og tospråklige arbeidsledere, oversettelse av informasjonsmateriell o.l. Utviklingen har gitt opphav til sterke nettverkseffekter innad i migrasjonsstrømmene. Etter hvert har nesten alle polakker som kommer til Norge et nettverk av venner, familie og bekjente som allerede har en fot innenfor det norske

[5] http://www.aftenposten.no/okonomi/Bare-n-av-disse-soreuropeerne-fikk-jobb-6814824.html#.Ua9u9JxTBCM

arbeidsmarkedet. Selv folk som i utgangspunktet ikke har særlig gode kontakter i Norge, kan raskt hekte seg på de eksisterende nettverkene av polske innvandrere og skaffe seg innsideinformasjon og jobbkontakter. Polske og baltiske arbeidsinnvandrere har derfor i liten grad oppsøkt NAV eller andre hjelpeinstanser ved ankomst for å søke arbeid.

Mange søreuropeere som i dag kommer til Norge for å søke arbeid, er i en helt annerledes situasjon. Strømmen av «euroflyktninger» er typisk tilbudsdrevet. Av våre informanter som ble intervjuet for dette prosjektet, hadde alle tatt en beslutning om å forlate sitt hjemland på grunn av arbeidsløshet, undersysselsetting, inntektssvikt eller andre kriserelaterte økonomiske vanskeligheter i hjemlandet. Beslutningen om å reise til Norge var i stor grad basert på generell informasjon om lav ledighet og gode lønnsbetingelser, ofte funnet på internett. Polonia-studien blant polske arbeidere viste at mer enn halvparten av de polske arbeiderne hadde et konkret tilbud om jobb før de forlot Polen, og flertallet av de resterende skaffet seg jobber via sine nettverk etter ankomst (Friberg 2011). Blant våre spansktalende informanter i denne studien var det ingen som hadde noe konkret tilbud om jobb før de kom. Historien til denne 37 år gamle mannen fra en liten by utenfor Madrid var på mange måter typisk:

> I: Situasjonen var vanskelig for meg. Jeg hadde jobb [som sikkerhetsvakt] bare én dag i uken. (...) For kona mi, for familien... situasjonen fungerte ikke. Så jeg måtte gjøre noe. Jeg hadde ikke penger å sende til moren min, og jeg hadde ikke penger til å gjøre ting som jeg pleide å gjøre før. Så da bestemte jeg meg for å reise. Jeg spurte folk om råd. Og de sa til meg at det var jobber her [i Norge]. Jeg søkte på nettet og så at det fantes mange jobber her. (...) Faktisk så er det første gang jeg er her. Jeg visste ingenting om Norge på forhånd. Men jeg så på nettet at det skulle være jobber her, så da bestemte jeg meg for å dra.
>
> Forsker (F): Tror du det hadde vært enklere å reise et sted om du har venner der?
>
> I: Ja, det hadde vært lettere. For på et eller annet vis kan de hjelpe deg. For da kan du bare reise dit, bo sammen med dem og så litt etter litt så kan du lete etter en jobb, og kanskje kan de hjelpe deg med noe. (...) de første ukene var jeg bekymret. Fordi det er vanskelig. Jeg kom og hadde ingen. Det er veldig kaldt og det blir veldig... Jeg var bekymret, men nå har jeg det litt bedre fordi nå vet jeg hvor jeg bor, jeg har et sted å bo nå. Nå er problemet mitt jobb.

En del av dem har riktignok noe nettverk og noen kontakter i Norge, og bekjente som allerede befinner seg i Norge har vært en viktig rekrutteringskanal også for spanske arbeidssøkere. Men disse nettverkene har gjerne en begrenset nytteverdi. En del har fått bo billig eller gratis hos bekjente, og noen av informantene har fått tilgang til jobber gjennom sine nettverk. Men det dreier seg stort sett om enkelte vaskeoppdrag eller noen dagers jobb i oppvasken på en restaurant. Dette skiller seg fra historiene som våre

polske informanter forteller, som har kunnet bruke sine nettverk til raskt å få innpass i jobber i Norge. En av grunnene til at uformelle nettverk har vært så effektive for polske arbeidsinnvandrere, er at de også har fungert for arbeidsgivere. I mangel av pålitelig informasjon om potensielle kandidater og mulighet til å sjekke referanser, bruker mange arbeidsgivere sine ansatte når de skal rekruttere nye utenlandske arbeidstakere. For polakker og baltere betyr det at en bekjent som jobber i Norge, ofte utgjør en direkte kanal til en norsk arbeidsgiver med behov for utenlandsk arbeidskraft. Spansktalende arbeidssøkere har ingen slik direkte kanal inn i arbeidsmarkedet.

Manglende etterspørsel

Det er et betydelig behov for både billig ufaglært arbeidskraft og mer spesialiserte arbeidstakere i Norge. De søreuropeiske arbeidssøkerne ser imidlertid ut til å falle mellom to stoler i det norske arbeidsmarkedet. Nettopp fordi norske arbeidsgivere innen bygg og industri har tilpasset seg bruk av østeuropeisk arbeidskraft ved å investere i rekrutteringskanaler, oversatt informasjonsmateriell, tolker osv., er det liten grunn for dem til å begynne å ansette søreuropeere så lenge det fortsatt finnes villige polakker og baltere. Mens byggebransjen og industrien får dekket sine behov fra Øst-Europa, sørger titusener av svenske ungdommer for at servicenæringen ikke mangler ufaglært arbeidskraft i yrker som helst krever språkkunnskaper i skandinavisk. Det finnes altså ingen store spanske «nisjer» i det norske arbeidsmarkedet for manuelt lavkvalifisert arbeid, slik det gjør for en del andre nasjonaliteter. Oslos tapasrestauranter er tilsynelatende det nærmeste de kommer – overraskende mange av våre informanter har på et eller annet tidspunkt jobbet i oppvasken på en av disse – men dette er naturlig nok et svært begrenset arbeidsmarked. For søreuropeere uten spesielt ettertraktet kompetanse er derfor arbeidsmulighetene svært begrensede så lenge de ikke kan norsk. Blant våre informanter har flere hatt jobber innenfor restaurantbransjen, som stuepiker på hotell eller i bygningsarbeid gjennom bemanningsbyråer. Men for mange har det kun vært snakk om små og midlertidige oppdrag – ofte i den uformelle økonomien.

Kunderelaterte serviceyrker har tradisjonelt krevd i det minste skandinaviske språkferdigheter, og Oslos barer og kafeer ansetter svært mange svensker. I løpet av de siste par årene har det likevel skjedd en markant endring i retning av økende aksept for bruk av engelsk som servicespråk i deler av næringen. Dette har åpnet opp muligheter for flere grupper tilreisende arbeidssøkere, men svært mange søreuropeiske arbeidssøkere behersker heller ikke engelsk særlig godt.

Mens tilstrømmingen av østeuropeiske arbeidsmigranter til en viss grad er preget av seleksjon basert på næringslivets behov, er dette i mindre grad tilfellet for søreuropeere. Personer med fagopplæring og/eller erfaring fra håndverksyrker er overrepresentert

blant polske arbeidsinnvandrere (Friberg & Eldring 2011). Det finnes ingen oversikt over hva slags utdannings- og yrkesbakgrunn søreuropeiske arbeidssøkere har, men vårt materiale – både intervjuer med arbeidssøkere og med de som daglig møter dem i sitt arbeid i NAV eller ved Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere – tyder på en ganske stor spredning i yrkes- og utdanningsbakgrunn. Vi har intervjuet så vel folk som var fattige, marginaliserte og uten særlig utdanning eller arbeidserfaring også før krisa rammet dem, som høyt utdannede ingeniører og næringslivsgründere med erfaring i å lede egen virksomhet i Spania. Et inntrykk som deles av flere av våre informanter, er at relativt mange av de som kommer til Norge, selv har innvandret til Spania, og de forklarer dette med at innvandrere gjerne blir uforholdsmessig hardt rammet i krisetider. Blant våre spansktalende informanter var det flere som hadde afrikansk og latinamerikansk bakgrunn, men med spansk statsborgerskap eller oppholdstillatelse i Spania. Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere kunne også bekrefte at mange av de spansktalende arbeidssøkerne som oppsøker dem har afrikansk og latinamerikansk bakgrunn. En del av dem har dessuten høyere utdanning og spesialisert fagkunnskap. Felles for dem alle er likevel at deres jobbmuligheter i Norge er svært begrensede så lenge de ikke snakker norsk. Det samme bekreftes av våre intervjuer med NAV. Med unntak av oljerelatert virksomhet er det nærmest umulig for høyt utdannede arbeidsinnvandrere å få relevante jobber uten å kunne svært godt norsk. Som en konsulent i NAV EURES kunne fortelle:

> I: Vi har merket et enormt behov fra arbeidsgivere på rekruttering av ingeniører. (...) Men arbeidsgivere vil helst skumme toppen av arbeidsmarkedet (...) de vil ha de med fem års erfaring. De vil ikke ha de nyutdannede som det er plenty av i hvert eneste EØS-land (...) Det er [innenfor] olje, olje og gass, men det begrenser seg til mekaniske ingeniører og det maritime, med boring og alt dette der. Subsea. De får jobb, men det er det. Og det er få land som faktisk har akkurat den type kompetanse. Så det er veldig spesifikt. Vi treffer ofte landskapsingeniører, kjemiingeniører, men det har ikke Norge behov for. (...) Så det er utfordringer ut fra hvem som kommer hit og hvem arbeidsgivere vil ha. (...) Ja, alt kan være perfekt med hensyn til la oss si jernbaneutdanning eller sånt, men kan de ikke språket, er det bare rett ut.
>
> (Intervju, EURES-konsulent)

Tilværelsen som tilreisende arbeidssøker

For mange søreuropeere har arbeidsmigrasjon til Norge vært en desperat reaksjon på en akutt krise i hjemlandet. Kombinasjonen av manglende språkkunnskaper, svake nettverk, lite etterspørsel etter deres spesifikke arbeidskraft, vanskelig tilgang på rimelige boforhold og generelt høye kostnader ved å oppholde seg i Norge, setter mange i en svært sårbar situasjon. Mange av våre informanter hadde solgt eiendeler i hjemlandet og tatt med seg oppsparte midler som de levde av mens de jaktet på arbeid i Norge. Noen fikk bo billig eller gratis hos venner og bekjente, mens andre betalte full pris i Oslos leiemarked. En del bodde på hotell, mens andre bodde på gata. De fleste var enige om at det var langt vanskeligere å klare seg i Norge enn de hadde forventet, og mangelen på rimelige overnattingssteder utgjorde en viktig barriere for mange.

Barrierene inn i arbeidsmarkedet viser seg også gjerne å være høyere enn mange forventer. Typiske strategier blant våre informanter var å benytte sine riktignok begrensede nettverk i Norge for å lete etter jobbmuligheter, å registrere seg hos bemanningsbyråer og å oppsøke NAV for å lete i deres database over ledige stillinger. For de fleste av dem hadde dette resultert bare i midlertidige småoppdrag. De fleste av våre informanter hadde kommet til den konklusjon at de var nødt til å lære seg norsk for å kunne ha forhåpninger om å få en jobb å leve av i Norge. Mange oppsøkte NAV, Caritas, Den katolske kirke, Røde Kors og andre frivillige organisasjoner i håp om å få innpass på et norskkurs, og noen av dem hadde lykkes. Andre fulgte språkkurs på nett eller forsøkte å lære på egen hånd. For de fleste av dem fortonet tilværelsen seg som et kappløp mellom hvor fort man kunne lære seg norsk og dermed kanskje få en jobb på den ene siden, og hvor fort sparepengene ble brukt opp på den andre. Mange av dem regnet med å måtte reise hjem i løpet av kort tid dersom de ikke fant jobb:

> I: Jeg hadde med noen sparepenger for å kunne leve mens jeg lette etter en jobb (...), men allerede nå begynner det å tømmes. (...) Vel, sannheten er at jeg har en grense på kanskje 15–20 dager til. Om ikke, må jeg se om de kan sende meg mer penger fra Spania. Om jeg ikke finner noe arbeid... om de [familien] kan sende meg noen penger for å kunne bli her lenger. Ellers må jeg bare reise tilbake...
>
> (Intervju, spansktalende arbeidssøker)

Fordi de færreste har jobbet lenge nok i Norge til å opparbeide noen form for velferdsrettigheter her, er det lite hjelp å få i det offentlige hjelpeapparatet. Selv om de fleste av våre informanter hadde et sterkt ønske om å bosette seg i Norge, så er det antakelig mer realistisk å anta at mange av dem vil måtte reise hjem med uforrettet sak. I mellomtiden opplever en del av dem alvorlig sosial nød.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi skrevet om hvordan nye arbeidsinnvandrere fra Sør-Europa har meldt sin ankomst i Norge etter den økonomiske krisa i Europa. Selv om antallet «euroflyktninger» som er registrert i Norge ikke har vært særlig høyt, er det grunn til å tro at det reelle antallet er eller har vært langt høyere. Grunnen er at mange antakelig drar tilbake med uforrettet sak uten å ha fått jobb i Norge. Arbeidsmigrasjonen fra Sør-Europa er av en annen type enn det arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa har vært. Mens migrasjonen fra Øst-Europa langt på vei har vært etterspørselsdrevet – arbeidsinnvandrerne har kommet til arbeidsgivere som hadde behov for dem – er migrasjonen fra Sør-Europa tilbudsdrevet, arbeidsinnvandrere kommer fordi de søker jobb, uten å ha noen arbeidsgiver eller arbeidsplass å gå til. Mange sliter med å etablere seg i Norge. De får ikke jobb, de kan ikke språket, og det er gjerne dyrere å bo i Norge enn de hadde forestilt seg. Mange opplever stort behov for hjelp og veiledning mens de er i Norge.

5 Når nyankomne arbeidssøkere fra EØS-land møter NAV

Slik vi skriver om i kapittel 3 og 4, er migrasjonsstrømmene til Norge fra ulike EØS-land av ulik type. Mye av migrasjonen fra Polen og andre land i Øst- og Sentral-Europa har vært etterspørselsdrevet. Det vil si at mange arbeidsinnvandrere har kommet til Norge fordi det i utgangspunktet fantes jobb til dem. Mange hadde fått et tilbud om jobb før de dro, og de fleste har gjennom sine nettverk tilgang til arbeidsgivere som har investert i bruken av østeuropeisk arbeidskraft. De kommer gjerne i kontakt med NAV på et senere tidspunkt, dersom de mister jobben, blir sykemeldte, bransjen de jobber i blir rammet av lavkonjunktur, og så videre. Slik vi har vist i kapittel 4, har mye av migrasjonen fra Sør-Europa derimot vært tilbudsdrevet. Det vil si at de ikke kommer fordi det er behov for dem i det norske arbeidsmarkedet, eller fordi de har et jobbtilbud, men fordi de selv har behov for jobb og inntekt og tror at det kan være mulig å finne dette i Norge. En del kommer derfor til Norge uten å ha noe jobbtilbud og uten å ha opparbeidet seg særlig mange rettigheter. Mange besøker likevel NAV som noe av det første de gjør. Hva skjer da? Det er temaet i dette kapittelet.

Regelverket, likebehandling og implementering

NAVs arbeid med veiledning og kvalifisering av arbeidssøkere er regulert av LOV 2004-12-10 nr 76: Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). I henhold til loven gjelder tilgangen til behovsvurdering og arbeidsmarkedstiltak for alle som har lovlig opphold i riket, men departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse for utsendte arbeidstakere. Alle med lovlig opphold har rett til å bli registrert som arbeidssøker hos NAV. Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak er derimot ikke en rettighet, men et tilbud (og eventuelt plikt) som følger etter en individuell vurdering av arbeidssøkerens behov og egnetheten av tilgjengelige tiltak. Likebehandlingsprinsippet i EØS-avtalen tilsier at arbeidsinnvandrere fra EØS-området skal ha samme tilgang til tjenester som norske borgere. På den andre siden innebærer ikke EØS-avtalen plikt til å utforme arbeidsmarkedstiltak på ulike språk. Etter gjeldende regelverk gis dessuten ren norskopplæring *ikke* som arbeidsmarkedstiltak. Det vil i praksis utestenge deltakere

som ikke behersker tilstrekkelig norsk fra en rekke tiltak. NAV har likevel en økende portefølje av kurs som er tilrettelagt for deltakere med svake norskferdigheter, og som vil kunne være aktuelle for deltakere med et visst norsknivå.

Vi mener en rimelig fortolkning av lov og rundskriv, samt EØS- avtalen, er at alle EØS-borgere har rett til å bli registrert som arbeidssøkere, samt skal vurderes for arbeidsmarkedstiltak på lik linje med norske arbeidssøkere. Hva kan vi ut fra dette forvente av lokal praksis når det gjelder registrering og tildeling av arbeidsmarkedstiltak til arbeidsinnvandrere fra EØS? På grunnlag av en omfattende litteratur som dokumenterer betydelige avvik mellom sentrale beslutninger og lokal implementering, kan det være grunn til å forvente både et visst avvik fra det sentralt gitte regelverket til den lokale implementeringen, og dessuten en viss lokal variasjon. I implementeringslitteraturen listes det opp en rekke faktorer som bidrar til å forstyrre linja fra politikk til lokal implementering. Et av de første bidragene til denne litteraturen hadde den talende tittelen «How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Or: *Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*.» (Pressmann & Wildavsky 1973). En sentral konklusjon i boka er at politikkutforming ikke bør skje isolert fra implementeringen. Dette forstår vi som at politikkutformingen så langt som mulig bør spesifisere ikke bare mål, men også virkemidler og målgrupper. Et liknende poeng vektlegges i et annet klassisk bidrag til implementeringslitteraturen, nemlig Van Meter og Van Horn (1975). De understreker betydningen av at politikkens mål og virkemidler formuleres tydelig, slik at mulighetene for misforståelser og variasjon i fortolkninger reduseres. Videre peker de på betydningen av hvor store politikkendringene som skal gjennomføres er, og hvor stor enighet om politikkendringene det er blant dem som er involvert i implementeringen. Holdningene i førstelinja, eller hos bakkebyråkratene i Lipskys (1980) terminologi, kan altså ha betydning for implementeringen. Det kan gjelde både vurderingene deres av hvor stor politikkendring som blir forsøkt gjennomført, og av hvor fornuftig politikkendringen er.

Tilgjengelige ressurser, eller snarere begrensede ressurser, er også et viktig element for å forklare implementering. Lipsky pekte på hvordan bakkebyråkrater blir tilbøyelig til å ta «snarveier» når de opererer under vilkår der ressursene ikke strekker til. For lite tid til å bistå for mange brukere vil bidra til en praksis der bakkebyråkratene utvikler tommelfingerregler for identifisering av problem og tilordning av tiltak, snarere enn en individuell vurdering av hvert tilfelle. Også bakkebyråkratenes personlige verdier og holdninger til brukerne og tiltakene kan påvirke deres beslutninger (Heinesen et al. 2004; Eriksen 2001). Brodkin (1997) hevder imidlertid at verken formelle regler eller byråkratenes personlige holdninger kan gi en fullgod forklaring på variasjonene i hvordan brukerrettet politikk utformes. Hun mener at det er de organisatoriske vilkårene som råder der implementeringen skjer, som er avgjørende. Videre mener hun at Lipsky nok kan ha rett i at bakkebyråkrater driver politikkutforming gjennom sin skjønnsutøvelse, men at dette skjer i en sammenheng innenfor den organisasjonen

de arbeider i. Lokal ledelse er dermed svært viktig for å forstå lokal implementering. May og Winter (2007) oppsummerer at oversetting av nasjonale mål til lokal praksis er påvirket av en lang rekke faktorer, inklusive signaler fra politisk nivå, organisasjonsstrukturer, administrativ vektlegging av politiske mål, stabens kapasitet og veiledning fra kolleger og ledelse.

Generelle prinsipper om likebehandling tilsier at praksisen bør være noenlunde lik fra kontor til kontor. Å etterleve dette prinsippet er vanskelig ikke bare på grunn av lokal variasjon i organisasjonsstruktur og ledelsens forankring av politiske virkemidler, men også fordi tildelingen av arbeidsmarkedstiltak er basert på skjønn og skal ivareta et brukerperspektiv. Skreddersøm og brukermedvirkning vil nødvendigvis føre til desentralisering av beslutninger, noe som øker den politiske makten til bakkebyråkratene (Djuve & Kavli 2007). Skjønnsutøvelsen preges ikke bare av kjennetegn ved regelverk, organisasjon og bakkebyråkratene selv, men også av kjennetegn ved brukerne. Nye brukere som bringer med seg nye forventninger og behov, kan risikere å få et dårligere tjenestetilbud enn de brukerne som tjenestene opprinnelig var utformet for å betjene.

Inn døra: Den vanskelige kommunikasjonen

Våre data tyder på at praksisen overfor nye arbeidsmigranter som henvender seg til NAV er ensartet i hvert fall på én måte: det er ingen som avvises i døra. Her oppleves regelverket som tydelig, men ikke nødvendigvis hensiktsmessig, gitt de begrensede ressursene de NAV-ansatte har. En del av de saksbehandlerne vi snakket med som jobbet i publikumsmottaket, uttrykte frustrasjon over at mye arbeidstid gikk med til ting de oppfattet som lite produktive og meningsfulle, nemlig å snakke med arbeidsinnvandrere fra EØS som de likevel ikke kunne hjelpe, blant annet på grunn av store språk- og kommunikasjonsproblemer. I våre intervjuer på ulike NAV-kontorer kom det fram at NAV har saksbehandlere som kan ulike språk – spansk, polsk eller russisk, for eksempel. Dette er likevel mer unntaket enn regelen. De fleste nyankomne arbeidsinnvandrere sliter derfor med å kommunisere med NAV. En del av arbeidsinnvandrerne som har vært her lenger, for eksempel polakker, har ifølge en del saksbehandlere skjønt hvordan systemet fungerer og vet at de fleste saksbehandlerne ikke kan polsk eller russisk, og at de ikke har tolker tilgjengelig. Derfor har de gjerne med seg en person som kan norsk på møtet, slik at de får kommunisert med saksbehandleren. En saksbehandler som jobbet i et mottak på et NAV-kontor i Oslo, beskrev det slik da vi spurte hvordan møtet med nye arbeidsinnvandrere gjerne artet seg:

F: Hva er den typiske henvendelsen dere får?

I: Den typiske henvendelsen er noen som er på jakt etter jobb som ikke snakker norsk, selvfølgelig, og de snakker gjerne ikke engelsk. Altså, de snakker [bare] sitt eget språk. Mye spesielle folk. Det er de som kanskje uansett ikke hadde fått seg en jobb i sitt hjemland. Det er dem vi møter nede [i mottaket]. Svært få har utdanning som behøves i Norge. Det er på en måte de som ikke vil få seg en jobb i Norge, som vi ikke har noe tilbud til. Og det skal vi på en måte ikke ha heller. De er her for å finne seg en jobb. Noen gjør kanskje det, men jeg tviler på at det er mange. (...)

F: En som kommer fra Spania, rett av flyet eller bussen, og oppsøker dere. Hva gjør dere helt konkret? Hva har dere å tilby og hvordan foregår et slikt møte?

I: Det som vi egentlig prøver å gjøre, er å si at det er ikke noe NAV får gjort. Vi henviser til det informasjonsmøtet som NAV EURES har, hvis det er folk som snakker engelsk.

F: Er det på engelsk?

I: Ja, det er på engelsk. Men det jobber flere folk fra ulike land der. Rumensk snakker de, og jeg kan tro at noen som jobber der snakker polsk, uten at jeg vet det. Men informasjonen vi har fått fra dem er at møtet er på engelsk, så det er ikke noe poeng i å sende folk som ikke snakker engelsk opp dit. Og det er mange av dem vi møter som ikke snakker engelsk. Så samtalen nede [i mottaket] ... Det blir jo mye rart.

F: Hvis personen ikke kan engelsk og dere tenker at det ikke er noen vits i *å sende de*m til det EURES-møtet: Har dere noe annet, kan dere hjelpe til med å søke?

I: Det blir vanskelig å hjelpe til, fordi vi kommuniserer jo ikke.

F: Men rent konkret. Hvis det kommer en spanjol som ikke kan noe særlig engelsk. Hva skjer da? Sier han et eller annet på spansk og så sier du noe på engelsk og så...

I: Det er i praksis sånn.

F: Så du sier: «no job, no job, no job»? Og han sier: «Yes, yes want job»?

I: Ja det er litt sånn, hehe.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

En sentral del av det som skjer i kommunikasjonen i publikumsmottaket ser ut til å handle om å avklare forventninger om hva NAV sin rolle er i Norge. Flere arbeidsinnvandrere har en forventning om at NAV skal drive med tradisjonell arbeidsformidling, for eksempel at man skal kunne finne oppslag med ledige jobber på NAV-kontorene osv.

En annen saksbehandler som jobbet i et publikumsmottak på et NAV-kontor, mente at de ulike forventningene handler om at hvordan arbeidskontorene fungerer i ulike land:

> Hvordan får du jobb i Spania? Jo, du går på arbeidskontoret. Der henger det hva som er ledig. Vi har jo alt på nett. Alt er på nav.no, finn.no. Men de sidene er heller ikke på engelsk. [...] Det var det samme problemet vi hadde med irakerne før. I Irak var det slik: du utdanner deg eller aller helst går du på arbeidskontoret og så sier de hva du skal utdanne deg til, så det blir nesten litt sånn Sovjetstyrt, men altså, så går de tilbake på arbeidskontoret og så blir du sendt et sted. Når vi fant ut at det er sånn det fungerer der, så kunne vi si at «der er det sånn, men det er ikke sånn her». Og da gikk ting veldig mye bedre. [...] Så det er veldig vanlig å tenke at arbeidskontoret har en mye større finger med i spillet enn det vi har. For vi er blant den typen arbeidskontorer, om du kaller det det, som har minst inngripen i folks liv, i forhold til mange andre land.
>
> (Intervju, saksbehandler i NAV)

Flere av saksbehandlerne var tydelige på at NAV ikke lenger driver tradisjonell arbeidsformidling. Man søker selv på jobber via finn.no eller NAV sin database, og dette går ikke via NAV. Ettersom disse databasene er på norsk, er det mange arbeidsinnvandrere som dermed ikke får søkt på noen av de ledige jobbene.

Innenfor døra – jakten på D-nummeret

Når det gjelder retten til en samtale og til en vurdering for alle arbeidssøkere som kommer inn døra, tyder våre intervjuer med ulike NAV-kontorer på at praksisen er konsistent fra kontor til kontor. Men derfra og ut viser våre intervjuer at ulike NAV-kontorer har svært ulik praksis når det gjelder hvilket tilbud arbeidsinnvandrerne fra EØS får. I den første fasen, med én gang etter ankomst til landet når de søker jobb, er det primært to goder arbeidsinnvandrere ønsker fra NAV: Registrering av CV og personalia i NAV sine databaser, og opprettelse av D-nummer. D-nummer er et midlertidig personnummer arbeidsinnvandrere får i Norge, som man trenger i forbindelse med formalia som å betale skatt, opprette bankkontonummer i Norge, og så videre. Mangel på D-nummer kan føre til vanskeligheter på et så enkelt område som mobil kommunikasjon: I Norge kan man ikke lenger bruke anonyme kontantkort (noe man kan i de fleste andre land), og man får ikke opprettet noe mobilabonnement uten et D-nummer.

Dersom man har arbeidskontrakt, får man automatisk utskrevet D-nummer på Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA), ofte så fort som i løpet av 3–4 virkedager. Men problemet oppstår dersom man ikke har en arbeidskontrakt. Formelt

sett er det slik at man da ikke trenger et D-nummer: Man får D-nummeret dersom man får seg jobb, men det er ikke en juridisk forutsetning for å få seg jobb. Problemet er at mange arbeidsgivere ser annerledes på det: Man vil ikke ansette folk som ikke allerede har blitt registrert i systemet og som ikke har D-nummer. Arbeidsinnvandrere som søker jobb og ikke får utskrevet D-nummer, befinner seg dermed i en catch 22-situasjon. De får ikke D-nummer fordi de ikke får jobb, og de får ikke jobb fordi de ikke har D-nummer. En saksbehandler i NAV uttrykte det slik:

> I: NAV burde egentlig drive en informasjonskampanje overfor norske arbeidsgivere om at folk ikke trenger å ha D-nummer for å få en jobb. For får du en jobb, så får du D-nummer. Men det er veldig vanlig at arbeidsgiver tenker at du må i alle fall ha blitt godkjent av staten før vi kan godkjenne deg. Men det er faktisk stikk motsatt.
>
> (Intervju, saksbehandler i NAV)

I våre intervjuer med ansatte på ulike NAV-kontorer og med ulike arbeidsinnvandrere, identifiserte vi tre ulike måter å håndtere forespørsler om D-nummer på. Noen sier ganske enkelt nei, dersom vedkommende ikke har opparbeidet seg trygderettigheter de skal overføre til Norge (og blir skattepliktige). Andre sier ja ved forespørsel, men informerer ikke om dette dersom arbeidsinnvandreren ikke spør selv. Og noen saksbehandlere tilbyr å søke om D-nummer på eget initiativ. Intervjuene vi har gjort, tyder på at det utvikler seg lokale praksiser når det gjelder D-nummer på ulike NAV-kontorer, der de ansatte på det enkelte kontoret håndterer henvendelsene likt. Forskjellene ser i stor grad ut til å gå mellom kontorer. Et eksempel på policyen med å gi D-nummer bare på forespørsel, men ikke å informere om det selv, finner vi hos denne saksbehandleren:

> F: Så hva gjør dere hvis det kommer noen rett fra båten som skal ha D-nummer?
>
> I: Som sier han vil ha D-nummer? Da skal vi bestille det.
>
> F: Men dere gjør ikke det på eget initiativ?
>
> I: Nei, jeg gjør ikke det, fordi jeg vet at det har ingen betydning for den personen, men siste informasjon vi har fått er at vi skal da bestille det hvis de vil ha det.
>
> (Intervju, saksbehandler NAV)

Den avvisende holdningen på kontorer som ikke skriver ut D-nummer til arbeidssøkere ser vi i dette sitatet:

> I: Hos oss får de ikke D-nummer såfremt de ikke har en gyldig grunn. Og det er enten å ha en jobb eller de må ha rettigheter på et vis.
>
> F: Så bare det å være arbeidssøker holder ikke?
>
> I: Bare det å dukke opp holder ikke.

F: Så hva skal til for å få et D-nummer i dag?

I: Hos oss, et U2-skjema.

F: Nå spør jeg kanskje dumme spørsmål her, men dette U2-skjemaet, hvordan får man det?

I: Det får man hvis man har dagpenger, arbeidsledighetstrygd i et annet EØS-land og ønsker å overføre dem, inntil 3 måneder, til et annet EØS-land.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

Den tredje tilnærmingsmåten – saksbehandlere og kontorer som på eget initiativ tilbyr å skrive ut D-nummer – møtte vi ikke hos noen av de saksbehandlerne vi intervjuet. I intervjuer med arbeidsinnvandrere og medarbeidere på Caritas kom det likevel fram at det finnes en uformell jungeltelegraf blant arbeidsinnvandrere om hvilke NAV-kontorer som gjerne skriver ut D-nummer. Dette ser ut til å ha ført til en slags NAVkontor-shopping: Flere arbeidsinnvandrere går fra kontor til kontor, til de til slutt får sendt inn søknad om det etterlengtede D-nummeret. Denne praksisen – eller snarere mangel på konsistent praksis – kaster lys over sitatet fra medarbeideren i Caritas som vi gjenga over: «Mange sier noe slikt som dette: 'jeg har gått fra kontor til kontor, har fått lavere og lavere selvfølelse – og så kommer jeg til dere, og det er her jeg får vite hvordan jeg får et D-nummer'». Hos arbeidsinnvandrere skaper det usikkerhet og frustrasjon når de i sin forespørsel om D-nummer blir behandlet ulikt fra kontor til kontor.

Noe av det samme gjelder registrering i NAV sine systemer. Mange arbeidsinnvandrere er interessert i å få registrert sin CV i NAV sine databaser, fordi de håper å få jobb på den måten. Også her ser en restriktiv policy ut til å være rådende: Flere av saksbehandlerne vi snakket med, gjør dette dersom arbeidssøkeren ber om det selv, men de ser ikke helt poenget i det, og gjør det ikke på eget initiativ. En saksbehandler uttrykte det slik:

I: Ja, hvem som helst kan registrere seg.

F: Men kan man gjøre det her hos dere?

I: Ja, og vi gjør det også. Og jeg tror at nå begynner det å bli en kjent problematikk. Men det har vært sånn at der det kommer en arbeidssøker og vil registrere seg, så må vi gjøre det. Og så tenker vi ikke helt på hvorfor gjør vi det her. Hva er poenget med det? Fordi at for en som kommer fra et eller annet europeisk land og skal ha seg en jobb i Norge, så spiller det ingen rolle om han er registrert på NAV eller ikke. [...] Arbeidsgivere kan ringe, men de ringer til folk med en spesiell CV, spesielle ting som er etterspurt. Er du ingeniør, så det er jo det fint, men vi møter veldig få ingeniører.

F: Det er generell ufaglært arbeidskraft som snakker dårlig norsk?

I: De snakker ikke norsk og de snakker ikke engelsk.

F: Så det du sier er at hvis man havner på en sånn liste hvis man ikke har noe særlig CV, så er det ikke noe særlig vits. Man får ikke jobb via den lista uansett.

I: Eller, det er ikke en liste, det er rett og slett bare NAV sin database. Alle kan jo registrere seg.

F: Så det har ingenting å si. Det er ingen som får jobb via den databasen med mindre de...

I: Med mindre de er, ja, ingeniører da. Eller veldig etterspurte.

F: Det plukkes fra toppen av den lista og ikke fra bunnen?

I: Ja, det er sånn. Men jeg tror at det er mange som kommer til Norge og tror at dette er veldig viktig. De skal inn på NAV. De skal ha D-nummer. Og tenker at da skjer det. Men det gir dem ingen jobb.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

Intervjuene vi har gjort, både med saksbehandlere, arbeidsinnvandrere og medarbeidere i Caritas, tyder på at holdningen som kommer fram ovenfor, er vanlig hos saksbehandlere i NAV når de møter nye arbeidsinnvandrere fra EØS som har kommet til Norge uten arbeidskontrakt: I de fleste tilfeller gjør de det de juridisk er nødt til – selv om det er uklart hva regelverket omkring D-nummer er, men heller ikke mer. Saksbehandleren vi nettopp siterte, uttrykte kanskje noe av essensen i denne holdningen, da vedkommende sa det slik:

I: Men kommer du hit de første tre månedene, så er du på egen hånd. Du skal finne deg en jobb. Hvis du ikke finner deg en jobb, da skal du reise hjem igjen. Og det har vært ganske uklart for mange som jobber i NAV, tror jeg. Hva er det vi egentlig plikter... men det er rett og slett sånn at har du ikke en jobb, så skal du ut.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

Det å bli tatt imot i publikumsmottaket betyr altså ikke at man får bistand til å finne arbeid. Vi finner også eksempler på at arbeidssøkere har hatt problemer med å få registrert seg som arbeidssøkende, og at både manglende kompetanse hos de ansatte og formalitetene knyttet til D-nummer kan være et hinder for slik registering. En ung spansktalende informant sa det slik:

I: Jeg dro dit for å skrive meg inn som arbeidssøkende. Men de visste ikke hvordan de skulle gjøre det. Jeg trengte å få meg et D-nummer for å skrive meg inn som arbeidssøkende. Men personene som var der først visste ikke hvordan jeg skulle få

skaffet D-nummeret. Så derfor mistet jeg tid, for jeg ønsket å gjøre det fort for å få meg en jobb raskere.

(Intervju, spansktalende arbeidssøker)

Hun hadde kommet til Norge på lykke og fromme, for å finne seg en jobb. Hun kunne lite engelsk og snakket ellers bare spansk. Med seg hadde hun en liten sum penger hun hadde spart opp. Her i Norge bodde hun hos en slektning av faren, som hadde giftet seg med en nordmann for 10–15 år siden. På sitt første møte med NAV forsøkte hun å skrive seg inn som arbeidssøkende. Men det gikk ikke, ettersom saksbehandleren ikke visste hvordan det skulle gjøres. Det som likevel skiller henne fra mange andre, er at hun hadde med seg en tolk, nemlig farens slektning. Derfor skjønte hun i det minste hva som ble sagt under møtet. Senere fikk hun en annen saksbehandler, som hjalp henne å få et D-nummer.

Offentlige informasjonstiltak: NAV EURES og Servicesenter for utenlandske arbeidstakere

Et av de få tilbudene nye arbeidssøkere får utover registrering og tildeling av D-nummer, er et informasjonsmøte i regi av NAV EURES, som er en informasjonsenhet under NAV med oppgave å formidle kontakt mellom arbeidsgivere i Norge og europeiske arbeidstakere. NAV EURES er del av et europeisk nettverk som jobber med å formidle arbeidskraft på tvers av europeiske land. De har et informasjonsmøte på engelsk hver uke. Vi intervjuet en av deres ansatte og spurte hvorfor de ikke hadde informasjonsmøter på andre språk. Ifølge vedkommende dreide det seg om at engelsk uansett var et minstekrav for å kunne jobbe i Norge:

I: Engelsk er minstekrav. Hvis du ikke kan engelsk, da er det bare: sorry. For vi må tilpasse oss det arbeidsgiver har behov for. Og hvis du da kun kan kommunisere på spansk, så er det veldig, veldig begrensa med arbeidsgivere i Norge som kan gjøre seg nytte av det.

(Intervju, ansatt i NAV EURES)

Informasjonstilbudet til utenlandske arbeidssøkere er altså relativt begrenset. For utenlandske arbeidstakere forholder det seg annerledes. Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Oslo åpnet 15. oktober 2007, som svar på et voksende behov for informasjon, registrering og bistand til utenlandske arbeidstakere, med felles førstelinjetjeneste for Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet. Mens politiet tar imot søknader om arbeids- eller oppholdstillatelser, foretar identi-

tetskontroll og svarer på spørsmål om regelverket, bistår UDI politiet ved spørsmål til søknader, behandler søknader fra EØS-land som ikke er «opplagte», og behandler alle førstegangssøknader fra spesialister. Skatteetaten gir veiledning og behandler saker som gjelder skattekort, D-nummer, folkeregistrering, selvangivelser, klager på likningen mv. Arbeidstilsynet veileder og gir informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv samt om id-kort for bygge- og anleggsplasser, arbeidskontrakter, lønn, feriepenger, overtidsbetaling, permitteringer og oppsigelser. Tilsynet svarer også på spørsmål knyttet til avklaring av om man er arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende, og om rettigheter ved arbeidsulykker og skader. Arbeidstilsynet registrerer useriøse arbeidsgivere og kan deretter foreta tilsynskontroll på arbeidsplassen. Senteret har tolker som er ansatt av Skatteetaten, men som bistår alle etatene med å gi veiledning til publikum, oversettelser av informasjonsmateriell mv. Hensikten var å etablere en felles inngangsdør for arbeidsinnvandrere og samle all informasjon og registrering på ett sted, slik at arbeidsinnvandrere lettere skulle kunne få informasjon om sine plikter og rettigheter i Norge, få orden i papirene og unngå svart arbeid og useriøse arbeidsgivere. Høsten 2009 ble det åpnet tilsvarende senter i Kirkenes og Stavanger.

Opprettelsen av SUA har blitt regnet som en ubetinget suksess. I 2010 – første året alle sentrene var i drift – mottok de mer enn 110 000 henvendelser, og i 2012 nesten 128 000. I en evaluering av tiltak mot sosial dumping – der etableringen av servicesentrene inngikk som en del av tiltakene – fant forskerne at både arbeidsgivere og arbeidstakere gjennomgående var svært fornøyd med sentrenes virksomhet. Også virksomhetene som inngår i servicesentrene oppgir gjennomgående positive erfaringer, og det framheves at samarbeidet har gitt positive ringvirkninger for det mer generelle samarbeidet på tvers av etatene (Eldring et al. 2011). Men forskerne trekker fram det at NAV ikke er representert som en svakhet. Flere av deres informanter ved servicesenteret i Oslo ønsket å få inn NAV, ettersom de stadig fikk henvendelser som gjaldt NAVs ansvarsområder. Tall som vi har fått fra servicesenteret viser at av alle henvendelser til tolkene i løpet av 2011 og 2012, så gjaldt dette om lag 10 prosent av alle henvendelser. Informanter ved SUA oppgir dessuten at det av og til hender at NAV henviser arbeidssøkere til dem, selv om dette skal ligge under NAVs ansvarsområde, og ikke under SUA, som skal betjene arbeidstakere.

Det har vært vurdert om NAV skulle være til stede i servicesentrene, men per i dag er det ingen planer om dette. NAV var til stede ved SUA i Stavanger i en prøveperiode, men det er nå avsluttet. Vi fikk denne forklaringen:

> «I Stavanger har vi hatt et samarbeid med NAV. Først var de inne på senteret en dag i uken, i en prøveperiode på 13 uker. De neste tretten ukene var de bare med på ukentlige møter. Problemet de hadde var at de ikke hadde generalistkompetanse på utland, men de var spesialister på hver sine områder/paragrafer. Det førte til at det bare ble henvisninger til NAV-kontor i egen bydel. De sa de så viktigheten av

å delta, men da det ble utskiftelse av ledelse hos Nav falt det etter hvert vekk. Nå er vi to fra SUA som er med på orientering for de ansatte på de forskjellige Nav kontorene her i byen. Da snakker vi om hva SUA er, målgruppe og oppgavene de kan få utført på SUA-kontoret. Vi snakker også en del om hvem som skal tildele D-nummer til brukerne våre, hvem som skal innvandre, hvem som skal og når de skal til politiet for å få oppholdstillatelse eller registreringsbevis.»

(E-postutveksling, SUA Stavanger)

NAV EURES holder sine ukentlige engelskspråklige informasjonsmøter for utenlandske arbeidssøkere på Furuset. Vi spurte dem hvorfor de eller andre instanser fra NAV ikke er lokalisert sammen med SUA:

I: Det har det vært snakk om, det ble diskutert den gangen SUA ble opprettet. Men da var NAV inne i en sånn kjempeomorganisering. Vi ble NAV, fra AETAT. Så da fant vi ut at det ble litt for stor belastning akkurat på det tidspunkt. Men det kan selvfølgelig komme senere, det vet vi ikke. (...) Jeg vet at de ønsker å ha oss med. Jeg vet at SUA ønsker det også. (...)Altså, vi kunne gjerne vært plassert der nede. Sånn i perioder. Men det er jo ikke opp til oss å bestemme sånt. Da måtte man se på hva som er hensikten med det. Informasjonsmøter, kanskje. De kan for så vidt være hvor som helst (...) men kanskje ikke akkurat her på Furuset, for det må vi alle innrømme, [å legge det til Furuset] var kanskje det dårligste valget noen har gjort noen sinne, hehe... Og det merker vi, at det kommer færre fordi, og det sier også kontorene at det er helt påfallende hvor få vi møter her i forhold til hvor mange de sender. Det er langt hit, folk finner ikke fram, eller billetten blir for dyr, eller litt ymse årsaker.

(Intervju, konsulent NAV EURES)

Flere av våre informanter i NAV oppgir at det kunne vært en fordel å være representert ved SUA. Ettersom de har etablert en felles tolketjeneste, kunne NAV på denne måten tilby bedre informasjon og veiledning om rettigheter i Norge, samtidig som det kunne avlastet de lokale NAV-kontorene. Når det gjelder begrunnelser for hvorfor NAV ikke er representert ved SUA, får vi likevel ulike svar. Noen legger vekt på at sentrene ble etablert for arbeidstakere som har jobb – ikke *arbeidssøkere* – og at det dermed ikke er naturlig at NAV er representert. Andre legger vekt på praktiske utfordringer knyttet til kompetanse og organisering. En saksbehandler ved et NAV-kontor tillater seg imidlertid å spekulere i om det ligger en tanke bak. På spørsmål om hvorfor NAV ikke var representert ved SUA, svarer han:

I: Det lurer jeg også på. Det hadde virka helt naturlig. (...) Jeg tror det ligger en tanke bak, men det har jeg ikke svaret på. (...) Men at disse folka skal sluses inn i NAV-systemet er den store skrekken, og det er veldig politisk. Fordi, så fort du kommer innafor dørene her: Dere er nå registrert og jeg skal ha en oppfølgingstime

> med dere i neste uke. Det ligger litt der, at så fort du har føttene dine på innsiden, da er du halvveis institusjonalisert. Dere er klienter. Og det er det man vil unngå. For du kan gjerne ha arbeidsinnvandring, men du har ikke noe behov for å sluse dem gjennom døra til NAV...
>
> (Intervju, saksbehandler, NAV)

Vi har ikke nok informasjon til å kunne trekke noen klare slutninger om hva som ligger bak beslutningen om ikke å ha NAV representert ved SUA. Det er likevel ikke urimelig å anta at en slik frykt for å «sluse arbeidsinnvandrere inn i NAV-systemet» har spilt en viss rolle.

Ikke-statlige alternativer: Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere

Mange EØS-borgere oppsøker frivillige organisasjoner, som Røde Kors og Fattighuset, men det finnes bare ett tilbud som retter seg spesifikt mot arbeidsinnvandrere. Den katolske diakonale stiftelsen Caritas er den katolske kirkes internasjonale nødhjelpsorganisasjon. I Norge har stiftelsen eksistert siden 1964. I 2011 startet Caritas opp et lavterskeltilbud til arbeidsinnvandrere, lokalisert på gateplan i Hausmannsgate.

Caritas Infosenter for arbeidsinnvandrere fra EØS-landene ble offisielt åpnet av Erna Solberg og Hadia Tajik 7. september 2011. Senteret har åpent tre dager i uken, og det er i 2013 betjent av om lag 2,5 stillingsverk fordelt på fem deltidsstillinger, samt av 20 frivillige fra ulike land. Daglig besøkstall i perioden januar–mai 2013 har ligget på om lag 50 arbeidsinnvandrere. Senteret er et lavterskeltilbud som skal gi helhetlig informasjon gjennom individuelle samtaler, og de behersker norsk, engelsk, spansk, polsk, litauisk, rumensk og russisk. Målsetningen er å hjelpe arbeidsinnvandrere med å finne fram i det norske samfunnet og gjøre dem i stand til å vurdere sine muligheter for arbeid og etablering. Det innebærer blant annet å formidle kunnskap om servicekontorer som NAV, UDI, Servicesenter for utenlandske arbeidstakere, bemanningsbyråer, Arbeidstilsynet, veier inn på boligmarkedet, arrangører av norskkurs, både gratis og betalingskurs, samt informasjon om sivilsamfunnsorganisasjoner og nasjonale nettverk. Det er også et mål for infosenteret å gi informasjon og veiledning til bosatte arbeidsinnvandrere som ikke finner fram i det norske samfunnssystemet. Ifølge Caritas utgjør de mer etablerte arbeidsinnvandrerne rundt 35 prosent av brukerne. Infosenteret samarbeider med Caritas Spania om å formidle realistisk informasjon om Norge og forutsetninger for å kunne lykkes her. Det planlegges å etablere tilsvarende samarbeid med Caritas i Polen, Litauen og Romania. Ifølge senterets egen statistikk utgjør personer fra Spania, Portugal og Italia 35 prosent av brukerne, Polen 15 prosent, Romania

15 prosent, Litauen 5 prosent, og andre land (Hellas, Bulgaria, Ukraina, Irland, samt land i Asia, Afrika og Latin-Amerika) 30 prosent. To av ti brukere er kvinner, mens to av tre har vært i Norge mindre enn åtte uker.

De viktigste årsakene til at folk oppsøker Caritas, er spørsmål om registrering, D-nummer, oppholdstillatelser, informasjon om muligheter for norskopplæring (både gratis i regi av frivillige organisasjoner og betalingskurs), boligspørsmål, tilgang til helsetjenester, hjelp med jobbsøking, juridisk rådgiving til folk som har blitt utsatt for sosial dumping og utnytting i arbeidslivet, med mer. Vi intervjuet en av medarbeiderne i Caritas, og vedkommende mente at Caritas i dag fyller et behov som ikke blir ivaretatt av andre: Ingen offentlige instanser har et tilsvarende tilbud, der det både sitter saksbehandlere som kan ulike språk, og der man kan få en bred orientering om hvordan systemet fungerer i Norge:

> I: Folk kommer gjerne hit først, før de går til andre instanser. Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere, f.eks., det er primært for dem som allerede har en arbeidskontrakt. Det er liten vits i å registrere seg der for folk som ikke har jobb. Samtidig er det en del ting de ikke informerer om der, som vi snakker om her: Boligmarkedet for eksempel, og hvor man kan få språkopplæring. Vi har tre hovedtemaer her: Arbeid, språk og bolig. Men mye av jobben vår er å realitetsorientere, å fortelle om hvilke vansker de vil møte og om det er realistisk for dem å klare seg i Norge. For mange av de som kommer hit, med lite penger og lite språkkunnskaper, er dette relativt urealistisk. Da forsøker vi å orientere om det på en så vennlig måte som mulig.
>
> (Intervju, medarbeider i Caritas)

Videre er det en oppfatning i Caritas at mange av arbeidsinnvandrerne opplever møtet med NAV som negativt – både fordi de ikke blir forstått og fordi de opplever en lite respektfull holdning hos saksbehandlerne:

> I: Mange sier noe slikt som dette: «jeg har gått fra kontor til kontor, har fått lavere og lavere selvfølelse – og så kommer jeg til dere, og det er her jeg får vite hvordan jeg får et D-nummer». Flere opplever at de NAV-ansatte ikke viser respekt. Mange NAV-ansatte har ikke den treningen som er nødvendig for å møte disse menneskene. Dessuten er ikke systemet giret inn for å møte de språklige utfordringene som disse menneskene bærer med seg.
>
> (Intervju, medarbeider i Caritas)

Det er bare i Oslo Caritas har et slikt informasjonssenter. Caritas fungerer heller ikke som et komplett alternativ til NAV: De gir riktignok arbeidsinnvandrere informasjon som mange ikke får hos NAV. Men når det gjelder formalia blir de som kommer innom dem sendt tilbake til NAV, gjerne med instrukser om hvordan de skal gå fram, hvilke skjemaer de trenger, i blant med følgebrev på norsk, og så videre.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi skrevet om møtet mellom nyankomne arbeidssøkere fra EØS-land og NAV. Mange arbeidsinnvandrere som kommer til Norge uten jobbtilbud, henvender seg til NAV i en tidlig fase. Kommunikasjonen er gjerne vanskelig, siden de færreste kan norsk og mange heller ikke kan engelsk. Videre har mange forventninger om at NAV skal hjelpe dem å søke jobb, noe NAV ikke gjør. Praksisen ser ut til å være ulik på ulike NAV-kontorer når det gjelder hvilken behandling de nye arbeidsinnvandrere får. Mange arbeidsinnvandrerne ønsker å bli registrert i NAV sine systemer og få tildelt et D-nummer, ettersom mange arbeidsgivere krever dette. Likevel er ikke alle NAV-kontorene villig til å tildele D-nummer. Denne ulike praksisen forstår vi i lys av implementeringsteori – det er ikke uvanlig at lokale bakkebyråkrater implementerer vedtatt politikk på ulike måter. Mange arbeidsinnvandrere fra Sør-Europa har henvendt seg til det ikke-statlige alternativet Caritas, som har medarbeidere som snakker mange ulike språk. Arbeidsinnvandrere som allerede har arbeidskontrakt, henvender seg gjerne til Servicesenter for utenlandske arbeidstakere.

6 Når etablerte arbeidsinnvandrere oppsøker velferdsstaten

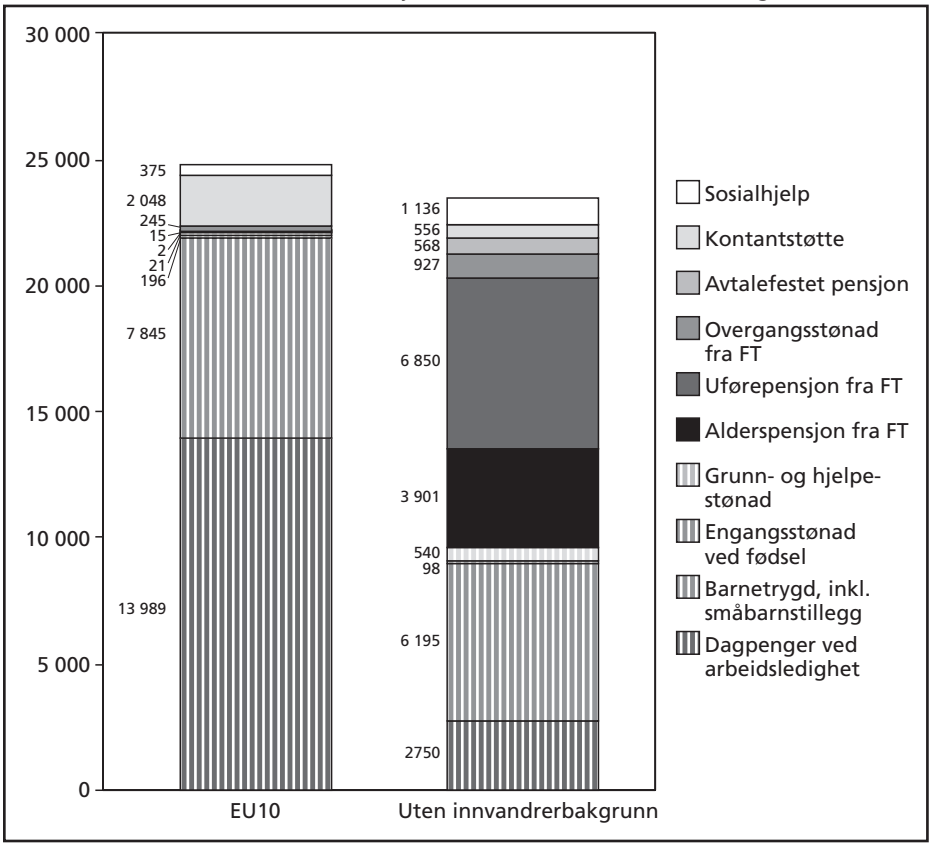
I forrige kapittel tok vi for oss møtet mellom nyankomne arbeidssøkere fra EØS-land og det offentlige velferdsapparatet. I dette kapittelet fokuserer vi på hva som skjer når mer etablerte arbeidsinnvandrere av ulike grunner oppsøker NAV. De fleste NAV-kontorene vi besøkte er organisert med et publikumsmottak nede i første etasje, det såkalte mottaket. De som kommer inn der, får en første vurdering og tilbakemelding på de forespørslene de måtte ha. Lenger oppe i etasjene kommer man så til rådgiverkontorene, dersom man skal ha en grundigere vurdering og samtale med en rådgiver, enten det er snakk om arbeidsmarkedstiltak (den statlige delen av NAV) eller sosiale ytelser (den kommunale delen av NAV). Mange av «euroflyktningene» fra Sør-Europa, og en del av arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa, kommer ikke lenger enn til skranken nede når de henvender seg til NAV – ettersom NAV ikke kan eller ikke ønsker å tilby mer til arbeidsinnvandrere uten arbeidskontrakt. Mange arbeidsinnvandrere opparbeider seg imidlertid rettigheter til ytelser etter en viss tids opphold i Norge. Dermed beveger de seg oppover i systemet, i både billedlig og konkret forstand: De får mer av NAVs tid og ressurser, og de får i blant gå opp trappene til kontoret der saksbehandleren deres holder til.

Dette kapittelet dreier seg altså om møtet mellom NAV og EØS-borgere som har klart å etablere seg i Norge. Vi har sett på ytelser etter både arbeidsmarkedsloven og lov om sosiale tjenester, det vil si: dagpenger, sykepenger og arbeidsmarkedstiltak med individstønad, samt sosiale ytelser som sosialhjelp og nødhjelp. Skillet mellom nye og etablerte arbeidsinnvandrere er glidende, men det er vesentlige forskjeller mellom de som allerede har jobbet i Norge og nye arbeidssøkere, ikke minst når det gjelder opparbeidede rettigheter. Implementeringsteorien vi gjennomgikk i begynnelsen av forrige kapittel, er relevant også her: Vi finner ulike fortolkninger og praksiser av det gjeldende regelverket også overfor etablerte arbeidsinnvandrere.

Bruk av ulike typer sosiale ytelser blant østeuropeiske arbeidsinnvandrere

Vi begynner med litt overgripende statistikk. Den første søylen i figur 6.1 viser gjennomsnittlig mottak av ulike typer offentlige ytelser i 2009 for alle borgere fra de nye EU-medlemslandene i Øst- og Sentral-Europa, som først ble registrert bosatt i perioden 2004 til 2007, og som fortsatt var bosatt i 2009. Den andre søylen viser tilsvarende tall for den norskfødte befolkningen justert for alder. Aldersjusteringen er gjort for å eliminere effekten av at det er langt flere barn og eldre – og som naturlig nok bruker mer ytelser – i den norskfødte befolkningen.

Figur 6.1 Gjennomsnittlig mottak per person av ulike typer offentlige ytelser i 2009. Alle borgere fra nye EU-medlemsland i Øst- og Sentral-Europa bosatt i perioden 2004 til 2007, fortsatt bosatt i 2009. Sammenliknet med aldersjusterte tall for norskfødt befolkning. Kilde: Fafo/SSB



Det første vi legger merke til, er at arbeidsinnvandrere fra nye EU-medlemsland hadde et noe, men ikke mye, høyere samlet mottak av offentlige ytelser enn det den alders-

messig tilsvarende norskfødte befolkningen har. I snitt mottok de henholdsvis 24 735 og 23 521 kroner i offentlige ytelser i løpet av 2009. Det er verdt å nevne at den gjennomsnittlige yrkesinntekten er betydelig lavere for borgere fra nye EU-medlemsland enn for norskfødte – i overkant av 240 000 kroner mot om lag 310 000 (snitt for alle, uavhengig av sysselsetting).

Det mest slående er likevel at arbeidsinnvandrerne fra nye EU-land har en helt annen profil når det gjelder fordelingen av ulike typer ytelser de mottar. Deres forbruk av ytelser består nesten utelukkende av dagpenger ved arbeidsledighet, barnetrygd og kontantstøtte. EU10-borgere mottok i snitt mer enn fem ganger så mye dagpenger som norskfødte i samme aldersgrupper, noe som gjenspeiler deres langt høyere risiko for ledighet. De mottok også noe mer i barnetrygd (ca. 20 prosent mer). Dette reflekterer antakelig at det er litt flere EU10-borgere som har barn, selv om vi ikke har tall på dette. De mottok dessuten om lag tre og en halv gang så mye i kontantstøtte, noe som også til en viss grad reflekterer at de har flere barn. Men først og fremst gjenspeiler det at kontantstøtten er eksporterbar, og at mange av dem har barn som bor i hjemlandet og derfor ikke benytter norsk barnehage.

Dagpenger er en rettighet som er opparbeidet gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet, mens barnetrygd og kontantstøtte er universelle ytelser. Regelverket for hvem som kan motta dem, er relativt entydig. De som oppfyller de formelle kravene og kan dokumentere det, vil normalt motta ytelser uten noen omfattende skjønnsvurdering fra NAV. Når det gjelder en del andre ytelser, som sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad og uførepensjon, forholder det seg annerledes, ved at det ligger en større skjønnsmessig vurdering til grunn for hvem som får tildelt ytelser. Som det framgår av figur 6.1, hadde arbeidsinnvandrere fra nye EU-medlemsland svært mye lavere forbruk av denne typen ytelser. Den aldersmessig sammenliknbare gruppen ikke-innvandrere mottok for eksempel tre ganger så mye sosialhjelp som de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne, og fire ganger så mye i overgangsstønader. Mens den aldersmessig sammenliknbare gruppen ikke-innvandrere i snitt mottok nesten 7000 kroner i uførepensjon, var det tilsvarende tallet for arbeidsinnvandrerne 15 kroner.

Det lavere forbruket av skjønnsbaserte ytelser betyr ikke nødvendigvis at det er systematiske skjevheter i skjønnet som utøves. Det er særlig uførepensjon det er et «underforbruk» av blant arbeidsinnvandrerne. Det er ikke overraskende at arbeidsmigranter i utgangpunktet er friskere enn den jevnaldrende norske befolkningen – det skjer typisk en seleksjon ved at det er friske mennesker som migrerer. Dessuten vil det ta tid å opparbeide seg rettigheter til og søke om uførepensjon. I en innvandrergruppe med nokså kort oppholdstid i landet, vil det derfor gjerne være få som mottar uførepensjon. På den andre siden vet vi at arbeidsinnvandrerne gjerne har belastende jobber og lange dager, og de har gjentatte ledighetserfaringer. Det kan derfor tenkes at den høye ledigheten og behovet for dagpengeytelser i 2009 bare var første skritt på

veien til økende avhengighet av andre og mer permanente ytelser, som for eksempel arbeidsavklaringspenger, sosialstøtte eller uføretrygd.

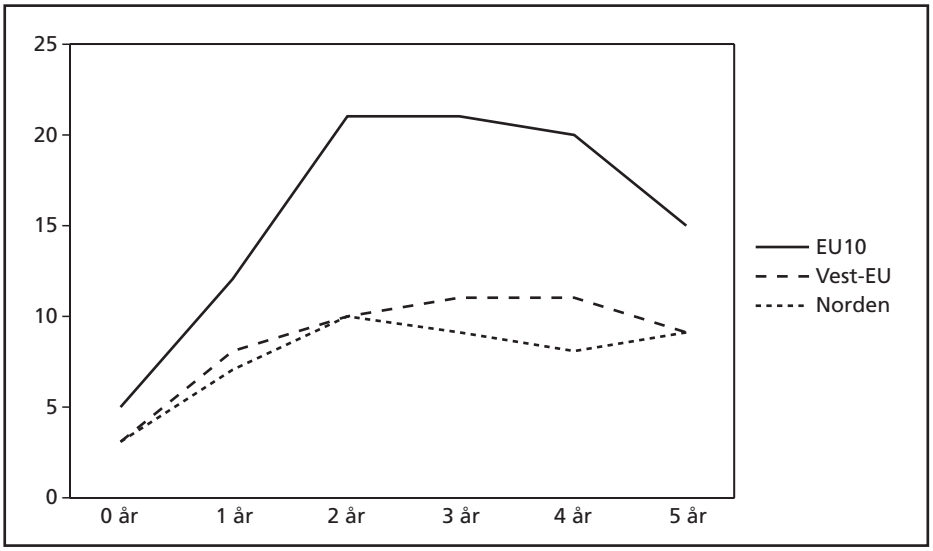
Dagpenger: Tydelig regelverk

Som vi så i kapittel 3, har arbeidsledigheten blant østeuropeiske arbeidsinnvandrere vært relativt høy i hele perioden etter 2008. Regelverket når det gjelder hvem som har rett til dagpenger, er relativt entydig. For å motta dagpengeytelser i Norge, må man kunne dokumentere at man har mistet jobben i Norge (eller fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent), og at man har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst 123 183 kroner i siste avsluttede kalenderår (i fjor), eller minst 246 366 kroner i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene (beløpene er angitt pr. 01.05.2012). Våre intervjuer med både NAV-ansatte og arbeidsinnvandrere tyder på at dette også er slik det oppleves på begge sider av bordet: Regelverket når det gjelder dagpenger er klart. De som har rett til dagpenger, søker om det, og de får det innvilget uten noe om eller men fra NAV.

Inntektsbeløpet som kreves for å ha rett til dagpenger kan være opptjent i et annet EØS-land, men man må ha jobbet minst én dag i Norge. Noen av de NAV-ansatte vi snakket med fryktet at dette på sikt ville føre til massiv eksport av dagpenger fra Norge, til folk som i prinsippet kunne jobbe her bare én dag. Samtidig sa alle at dette ikke var noe stort problem i dag. I praksis betyr nemlig inntektskravet at det vil være vanskelig for østeuropeere å ta med seg dagpengerettigheter fra hjemlandet, ettersom lønnsnivået i Øst-Europa er såpass lavt at få vil kunne møte minstekravet basert på arbeid i hjemlandet. De som mottar dagpenger i Norge har derfor stort sett jobbet en god stund i Norge før de ble ledige. Polonia-studien fra 2010 viste at den reelle arbeidsledigheten blant polske arbeidere på dette tidspunktet i realitetene var langt høyere enn de offisielle ledighetstallene, ettersom mange som mistet jobbene sine ikke hadde opparbeidet rett til dagpenger og derfor ikke meldte seg som arbeidsledige (Friberg & Eldring 2011). For arbeidssøkere fra vesteuropeiske land med høyere lønnsnivå vil det derimot være større muligheter til å ta med seg opptjente dagpengerettigheter fra hjemlandet.

Figur 6.2, som viser andelen som har mottatt dagpenger i løpet av året 2009, bekrefter dette bildet. Blant EØS-borgere med kort botid var det relativt få som hadde mottatt dagpenger. Størst sannsynlighet for å motta dagpenger hadde arbeidsinnvandrere med mellom to og fire års botid i Norge. Figuren viser også at arbeidsinnvandrere fra nye medlemsland i Øst- og Sentral-Europa hadde langt større sannsynlighet for å motta dagpenger enn EØS-migranter fra nordiske eller andre vesteuropeiske land.

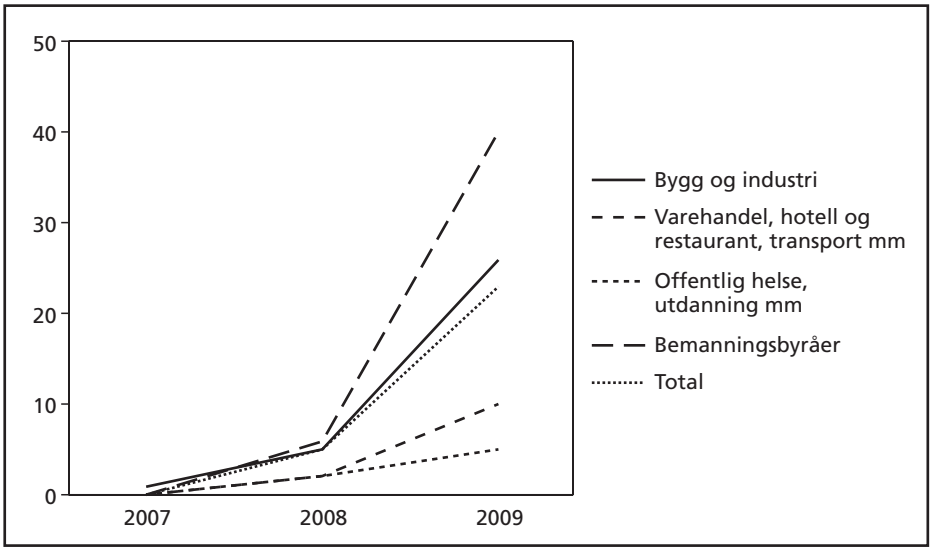
Figur 6.2 Andel EØS-borgere som mottok dagpenger i løpet av 2009 etter botid og region. Kilde: Fafo/SSB



Bruk av dagpenger: Vikarbyråansatte som særlig utsatt gruppe

At risikoen for å bli arbeidsledig og søke om dagpenger har nær sammenheng med å være i en sårbar posisjon i arbeidsmarkedet, bekreftes av mer inngående analyser av registerdata. Figur 6.3 tar utgangspunkt i østeuropeiske arbeidsinnvandrere som var bosatt både i 2007 og 2009, og viser andelen som mottok dagpenger i løpet av hvert år, fordelt etter hvilken næring de var sysselsatt i året før. Den viser at de som var sysselsatt i bygg og industri var spesielt utsatt for å motta dagpenger, mens de som jobbet i offentlig og privat tjenesteyting var langt mindre utsatt. Aller mest utsatt var de som jobbet i bemanningsbyråer, og som hovedsakelig leies ut til bygg og industri. Blant disse hadde fire av ti mottatt dagpenger i 2009. Dette mønsteret ble bekreftet i Polonia-studien fra 2010, som viste at polske arbeidsinnvandrere med såkalt midlertidige og atypiske ansettelser, hvorav bemanningsbyråjobber er en viktig kategori, hadde langt større risiko for å miste jobben og bli ledige enn de med fast ansettelse (Friberg & Eldring 2011; Friberg 2012).

Figur 6.3 Andel som mottok dagpenger i løpet av året, fordelt etter næring året før. Arbeidsinnvandrere fra nye EU-land (EU10) som ankom i 2007 og fortsatt var bosatt i 2009. N=9452



Arbeidsavtalen «fast ansatt uten garantilønn»[6] brukes i dag som standardavtale for vikarbyråansatte. At avtalen er fast, gjør at byråene ikke rammes av arbeidsmiljølovens restriksjoner for bruk av midlertidige ansettelser, samtidig som fraværet av garantilønn mellom oppdrag innebærer at byråene ikke har noen økonomiske forpliktelser så lenge det ikke finnes oppdrag til de ansatte. En slik løsarbeidertilværelse innebærer naturlig nok at mange i perioder blir gående uten inntekt. Statistikken over hvor mange som mottok dagpengeytelser i løpet av 2009 etter hvilken næring de var ansatt i året før, viser tydelig at vikarbyråansatte østeuropeere er særlig utsatt for å motta dagpenger. Tidligere studier har vist at det ikke er uvanlig at ansatte i vikarbyråer veksler mellom midlertidige og/eller sesongmessige oppdrag og å søke dagpenger hos NAV i mellomtiden (Nergård et al. 2011). De senere årene har imidlertid NAV strammet inn praksisen med å tildele dagpenger til personer som er fast ansatt, men uten oppdrag/lønn, i et vikarbyrå:

> I: NAV har skjerpet inn rutinene nå når det gjelder de som er tilknyttet et vikarbyrå og har en kontrakt. Det er jo et arbeidsforhold som de har valgt. Og da er det kontrakten som gjelder. Hvis de har en fast ansettelse, er det ikke oppdragene som avgjør om de skal få bistand fra NAV eller ikke. Har de fast ansettelse, så er de fast ansatte. Da er det vikarbyråets plikt å bistå dem, og i tilfelle de har oppdrag, så må de ta det. La meg bare presisere det, når de har en arbeidskontrakt, så er det

[6] Se http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Juridiske%20dokumenter/DM-%23312087-v1-Fast_ansatt_uten_garantil%C3%B8nn%281%29.pdf

arbeidskontrakten som gjelder. Da har de et fast ansettelsesforhold, selv om de ikke får lønn for en periode. Men likevel har de et ansettelsesforhold, og en forutsetning for å få dagpenger er at du ikke har et ansettelsesforhold. (...) La oss si at du er ansatt og har et 100 prosent ansettelsesforhold. Selv om du ikke har inntekt, har du ikke krav på dagpenger. For det første må du ha mistet inntektsgrunnlaget ditt, og så må du ha mistet arbeidsgrunnlaget ditt. Når du ikke har mistet jobben din men kun inntekten, så er det et vilkår som ikke er oppfylt, og sånn sett har man ikke krav på dagpenger. Det gjelder for så vidt alle, ikke bare de som kommer fra EØS. (...) men det er jo en god del EØS-borgere som jobber der.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

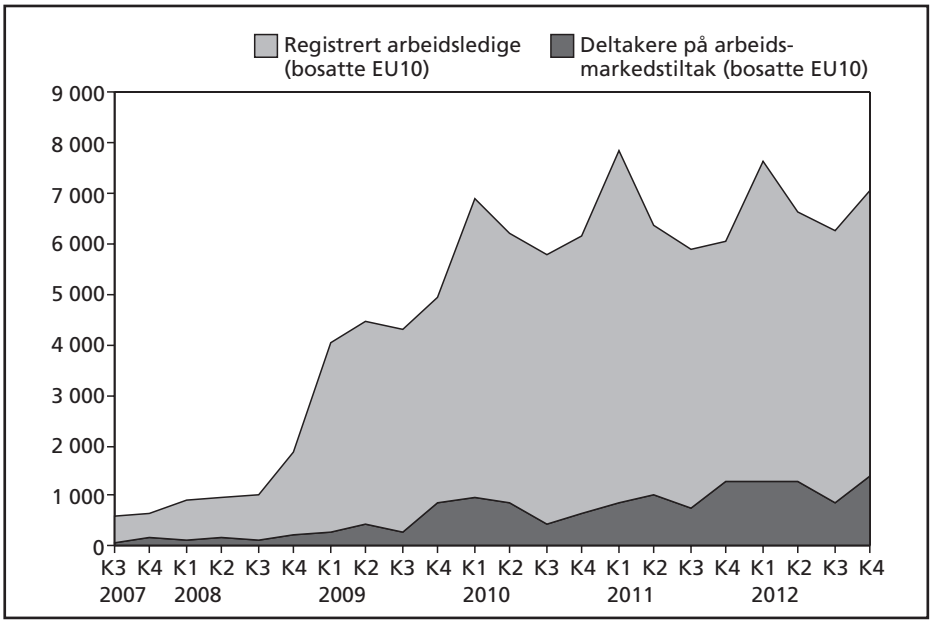
Tallene i figur 6.3 er fra 2009, før denne innstrammingen ble gjennomført. Vi kan ikke si noe om tallene ville se annerledes ut i dag, men det er grunn til å anta at mange av de som i dag jobber i bemanningsbyråer, i perioder blir gående uten lønn og samtidig uten mulighet til å motta dagpenger.

Kurstilbudet til (polskspråklige) arbeidsinnvandrere

En viktig del av den norske arbeids- og velferdsmodellen er et omfattende kvalifiseringstilbud som skal sikre kompetanseutvikling i samsvar med arbeidslivets behov. De viktigste ordinære arbeidsmarkedstiltakene i Norge er lønnstilskudd, arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) og praksisplass, hvorav de to siste er de tallmessig dominerende. Tiltakene er i utgangspunktet åpne for alle arbeidssøkere, men i praksis tilbys de ikke til helt nyankomne. Arbeidsmarkedskurs er utformet med ulike opptakskrav også når det gjelder norskferdigheter, og det har lenge vært en utfordring at kursporteføljen ikke er tilstrekkelig tilpasset behovene hos arbeidssøkere med svake norskferdigheter (Djuve & Tronstad 2010). Dette er imidlertid et behov som er anerkjent av NAVs innkjøpsenheter, og kurstilbudet er stadig i endring, blant annet for bedre å møte disse behovene (Aspøy & Skevik, under publisering).

Da finanskrisa rammet byggemarkedet og deler av industrien høsten 2008, skjøt arbeidsledigheten i været blant østeuropeiske arbeidsinnvandrere. Det ble raskt tydelig at denne gruppen var svært sårbar i arbeidsmarkedet, og den viktigste grunnen var som nevnt språket. De færreste kunne norsk, og deres arbeidsmuligheter begrenset seg derfor gjerne til arbeidsplasser som ikke krevde språkferdigheter og/eller var tilpasset et flerspråklig arbeidsmiljø med egne (vanligvis) polske arbeidslag, tospråklige arbeidsledere, tolker o.l. Polakker og andre grupper arbeidsinnvandrere begynte å oppsøke NAV. Mange ble gående ledige lenge, siden de vanskelig kunne utnytte sin kompetanse utenfor avgrensede nisjemarkeder – ofte omtalt som «polakkjobber». Det ble klart

Figur 6.4 Totalt antall registrert arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak blant bosatte arbeidsinnvandrere fra nye EU-medlemsland i Øst- og Sentral-Europa (EU10), 3. kvartal 2007 til 4. kvartal 2012. Kilde: SSB



at dersom man ønsket å unngå varig marginalisering blant arbeidsledige østeuropeere, ville det være avgjørende å tilføre dem kompetanse og ferdigheter som gjorde dem i stand til å søke mer varierte typer arbeid. Men uten norskferdigheter kunne de heller ikke nyttiggjøre seg av NAVs kurstilbud, som kun gikk på norsk.

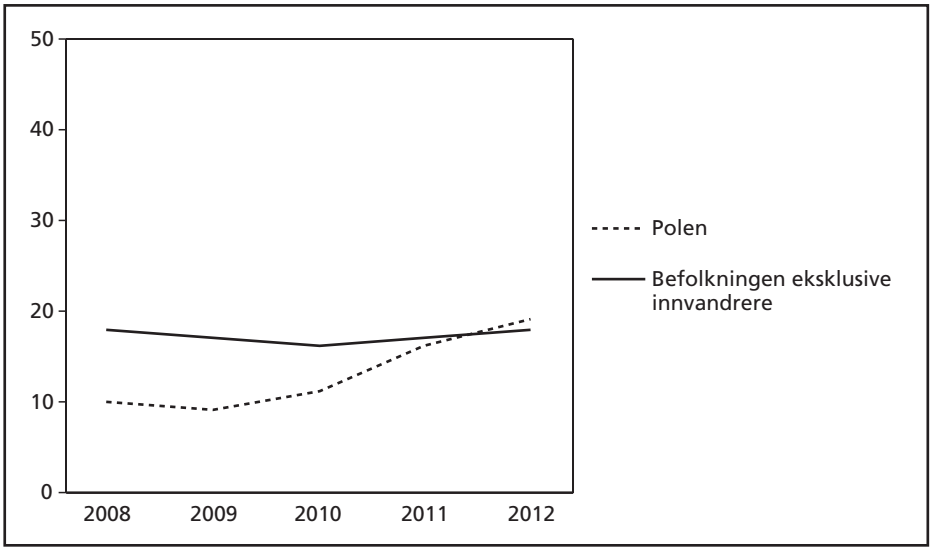
> I: Man så at man hadde mange polskspråklige som hadde jobbet en stund i Norge... så skjedde det noe på arbeidsmarkedet, slik at mange falt ut av jobben og hadde dagpengerettigheter. Da var det hensiktsmessig å sette i gang et tiltak så de kunne komme raskt tilbake til arbeidslivet. (...) men de kunne ikke tilstrekkelig norsk til å benytte seg av det ordinære tiltaksapparatet. Det var en relativt stor gruppe (...) snekkere og folk i slike yrker. Bygg- og anleggsbransjen opplevde en konjunkturnedgang. Og de som hadde vært her i kanskje et år eller to, hadde ikke lenger oppdrag. Vi ser at den gruppen er jo her i dag også, med de får sporadiske oppdrag og faller utenfor hver gang det blir nedgang i ordretilgangen.
>
> (Intervju med saksbehandler i NAV, med ansvar for kurs)

Som respons på det økte behovet ble det allerede høsten 2008 satt i gang en anskaffelsesprosess for å utvikle et konsept som skulle ha som sin hovedmålsetning å drive «kvalifisering og formidling av arbeidssøkere med polsk som morsmål». Anbudsrun-

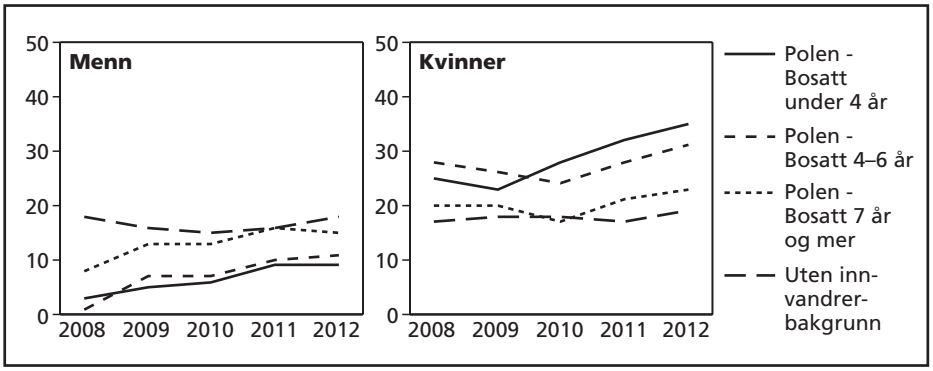
den ble vunnet av Reaktorskolen, som har levert yrkesrettede voksenopplæringstjenester for NAV siden 2003. I mars 2009 ble det første jobbsøkerkurs for polskspråklige startet opp, med 25 deltakere. Kurset går over 26 uker fordelt på 16 uker teori og 10 uker praksis. Det legges vekt på å kartlegge deltakernes kompetanse og læringsbehov, grunnleggende norskferdigheter knyttet til å bygge opp en CV, praktisk jobbsøking og arbeidslivskunnskap, samt jobbtrening i praksisplass. Kurstilbudet ekspanderte raskt, og i 2012 hadde kurset oppstart 14 ganger i året, med 350 deltakere bare i Oslo. Liknende kurstilbud har også blitt opprettet i Skien, Moss, Sarpsborg, Stavanger og Trondheim.

I registerdataene ser vi tydelig effekten av etableringen av tilbud til polskspråklige. Figur 6.5 viser deltakere på kurs i prosent av alle helt arbeidsledige. Mens langt færre polakker fikk tilbud om kurs sammenliknet med befolkningen uten innvandrerbakgrunn i årene 2008–2010, er det nå omtrent like stor andel av de arbeidsledige som går på tiltak blant polske innvandrere som nordmenn uten innvandrerbakgrunn. Det er verdt å merke seg at dette ikke nødvendigvis er et fullgodt mål på om tilbudet møter etterspørselen. I befolkningen uten innvandrerbakgrunn, hvor arbeidsledigheten er svært lav, vil mye av ledigheten være såkalt «friksjonsledighet» av kort varighet mellom jobber, som ikke medfører behov for tiltak. I den polske arbeidsinnvandrerbefolkningen, hvor ledigheten er langt høyere og barrierene inn i arbeidslivet større, må man anta at behovet er større.

Figur 6.5 Deltakere på arbeidsmarkedstiltak i prosent av arbeidsledige. Polske innvandrere og befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Kilde: SSB



Figur 6.6 Deltakere på arbeidsmarkedstiltak i prosent av arbeidsledige. Etter kjønn og botid. Polske innvandrere og befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Kilde: SSB



Samtidig viser figur 6.6 at kjønnsfordelingen er svært skjev når det gjelder tilgang til kurs. For norske borgere har andelen av de arbeidsledige som går på kurs ligget rundt 15–18 prosent i hele perioden, og den er relativt lik for kvinner og menn. Slik er det ikke for polske arbeidsinnvandrere. Andelen blant polske menn er langt lavere, selv om den i løpet av perioden har bikket over 10 prosent. Blant polske kvinner er det derimot langt flere som får tilbud om kurs – over 30 prosent. Dette er en utvikling som også gjenspeiles i Reaktorskolens deltakere. De kan fortelle at det på de første kursene nesten utelukkende var menn, med bakgrunn fra bygg og anlegg. I perioden etterpå har dette endret seg, og kjønnsfordelingen er nå om lag 50/50, på tross av at menn fortsatt utgjør et flertall blant arbeidsledige polakker. Når det gjelder utdanning og yrkesbakgrunn, har sammensetningen også endret seg. Mens det i begynnelsen hovedsakelig var snakk om ufaglærte bygningsarbeidere eller folk med fagutdanning innen byggfag fra Polen, har deltakergruppen blitt mer variert med tanke på utdanningsbakgrunn, i takt med at det er blitt flere kvinner.

Det er ikke gjort noen evaluering av hvordan tiltaket fungerer, men våre informanter hos både kurstilbyder og NAV uttrykker tilfredshet med kurset. Kursdeltakerne vi har intervjuet uttrykker også stor grad av tilfredshet med kurset, selv om de etterlyser ordinær norskopplæring.

Hvem skal få kurs? Dagpenger som «inngangsbillett»

Det kvalitative materialet fra intervjuene vi har gjort bekrefter at det polskspråklige kurset er svært populært. Både arbeidsinnvandrere selv og saksbehandlere hos NAV har fortalt at mange må stå i kø lenge for å få plass på kurset. En saksbehandler fortalte at han til og med hadde fått telefoner fra Polen om folk som ønsket å gå på kurset:

I: Det har blitt veldig veldig populært det kurset der. Det har blitt så populært at vi blir oppringt fra Polen og får høre «kan du søke meg inn på kurset og så kommer jeg på Gardermoen på mandag».

(Intervju, saksbehandler NAV)

Pågangen av deltakere til kurs er gjennomgående større enn antall kursplasser. Så hvem skal prioriteres når kursplassene skal fordeles? Ifølge utfyllende regler til Forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v., skal tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering. Når det skal vurderes om et tiltak er nødvendig og hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, helse, egnethet, totale kostnader ved tiltaket, arbeidsmuligheter på hjemstedet, arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Utenlandske arbeidssøkere kan vurderes for arbeidsrettede tiltak dersom de har lovlig opphold i Norge, jf. lov om arbeidsmarkedstjenester § 2. Vår erfaring er at NAV ikke har rutiner for å gjennomføre en selvstendig vurdering av om en bruker fra EØS-området har lovlig opphold, utover å be om at registreringsbevis framlegges. Et registreringsbevis er imidlertid kun en dokumentasjon på at oppholdet var lovlig idet beviset ble utstedt, jf. UDIs nettsider.[7] Det er ikke krav om permanent oppholdstillatelse, varig opphold (tidligere bosettingstillatelse) eller opptjente dagpengerettigheter for å kunne vurderes for et arbeidsrettet tiltak. Med utenlandske arbeidssøkere menes både nordiske borgere, EØS-borgere og tredjelandsborgere.[8] Innvandrere er en prioritert gruppe ved tildeling av arbeidsrettede tiltak, men våre informanter oppfatter det ikke slik at dette også inkluderer EØS-innvandrere. Og ettersom kurs og arbeidsmarkedstiltak er skjønnsbaserte tilbud NAV kan gi, betyr dette at den enkelte saksbehandler selv må prioritere hvem som skal få tilbud om hva. Flere av saksbehandlerne vi snakket med, opplevde at regelverket her var uklart og savnet klarere retningslinjer.

F: Kan du beskrive noen eksempler fra din hverdag, hvor du kjenner at her er ikke regelverket klart?

I: På tiltaksområdet, særlig. Generelt tiltaksområdet, som jeg jobber med – regelverket er ikke klart.

F: Hva mener du – kurs?

I: Ja, kurs. Det er uklart med hensyn til hvem som har rett til å registrere seg som arbeidssøker – alle arbeidsløse har rett til å registrere seg som arbeidsledige. Men

[7] http://www.udi.no/Nyheter/2012/Sporsmal-og-svar-om-EOS-borgere-i-Norge/

[8] Rundskriv: Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet til NAVs fylkeskontorer, 21.02.13

hvordan skal vi betrakte arbeidsledige? De som kommer rett fra Europa til oss – er de arbeidsledige eller er de arbeidssøkere, som er på utkikk?

(Intervju, saksbehandler i NAV)

Denne informanten opplevde uklarhet og usikkerhet med hensyn til hvem hun skulle sende på kurs. Ettersom det ikke er krav om opptjening av dagpenger for å delta på kurs, kan hun i prinsippet sende helt nye arbeidsinnvandrere som ikke har noen arbeidserfaring i Norge på kurs, forutsatt at de har lovlig opphold, eller i praksis: et registreringsbevis. På alle NAV-kontorene der vi gjorde intervjuer, avtegnet det seg likevel en tydelig praksis: Helt nye arbeidsinnvandrere som ikke har noen arbeidserfaring fra Norge, får ikke kurs. Noen av saksbehandlerne fortalte at det hadde skjedd en tilstramming, og at de visste om episoder fra tidligere der helt nye arbeidsinnvandrere hadde kommet rett inn på kurs. Også blant våre informanter var det noen som hadde gått på kurs uten å ha jobbet i Norge først.

F: Men her på [kontoret] finnes det folk som kommer direkte fra Polen og som blir sendt på det polske kurset, f.eks.?

I: Ja, det har skjedd. Men det er jo ikke riktig. Jeg tror vi, jeg tror alle er klar over at det ikke er sånn det fungerer, og vi har nok blitt litt flinkere i det siste, men det har vært litt sånn tidligere.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

Selv om det altså ikke er holdepunkt for dette i det formelle regelverket, fant vi at det var en utbredt praksis blant saksbehandlere å regne dagpenger som «inngangsbilletten» til kurs. Det vil si at arbeidsinnvandrere som går ledige i Norge, men ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger, ofte vil ha vanskelig for å få innpass på kursene. Likevel avtegnet det seg to ulike prioriteringsstrategier hos ulike saksbehandlere.

Den ene prioriteringsstrategien dreide seg enkelt og greit om å se på hvor lenge folk har gått på dagpenger. En som har gått på dagpenger halvannet år, prioriteres foran en som har gått på dagpenger ett år, og en som har gått på dagpenger ett år, prioriteres foran en som har gått på dagpenger i tre måneder, og så videre. En saksbehandler uttrykte det slik:

F: Gjør man noen prioriteringer med hensyn til hvem man sender på det kurset?

I: Ja, hvor lenge man har vært registrert.

F: Jo lenger, hvis man har vært ledig i et år?

I: Og mottatt dagpenger i et år. Da vil du bli prioritert framfor en som har vært ledig i tre måneder.

(Intervju, saksbehandler NAV)

Den andre prioriteringsstrategien dreide seg ikke om hvor lenge man hadde gått ledig, men hvor stor sjanse NAV-rådgiveren antok at man hadde til å nyttiggjøre seg kurset. En saksbehandler sa det slik om hvilke vurderinger han gjorde før han sendte folk på kurs:

> Vi må se på historikken til vedkommende også. Når er det vedkommende har vært i jobb? Hvis historikken for eksempel sier at vedkommende ikke har jobbet siden 2001 og har vært litt på sosialhjelp, eller ikke har vært på noen ting, da er sannsynligheten for at denne personen skal komme i jobb kanskje liten. Og da finnes det andre muligheter.
>
> (Intervju, saksbehandler NAV)

Begge disse strategiene er forankret i det formelle regelverket: Langtidsledige skal prioriteres, og det skal utøves skjønn med hensyn til hvem som kan nyttiggjøre seg tiltakene. I vårt intervjumateriale finner vi at det er stor variasjon fra saksbehandler til saksbehandler når det gjelder hvilket av disse to hensynene de vektlegger sterkest. Denne variasjonen finnes også internt på ett og samme NAV-kontor og ser i liten grad ut til å være ledelsesforankret.

Samtidig finnes det historier i intervjumaterialet vårt som tyder på at det også finnes andre innganger til det polskspråklige kurset, som ikke forutsetter dagpengebruk – selv om det er det klart vanligste mønsteret. En kvinnelig polsk informant fortalte for eksempel at hun bare ble oppringt av NAV en dag. Hun hadde aldri jobbet i Norge, men kom hit for å gjenforenes med sin mann som hadde kommet hit tidligere for å jobbe. Grunnen til at hun ble oppringt, var antakelig at hun sto registrert som arbeidssøker – men på det tidspunktet hun fikk kurset, fikk hun ikke noen andre ytelser fra NAV.

> I: Jeg fikk kontantstøtte fram til februar og i desember ringte en mann fra NAV og spurte om jeg ønsket hans hjelp til å finne jobb. Jeg sa ja, for all del, jeg ønsket å begynne å jobbe. Vi avtalte et møte, og der ble jeg informert om at jeg hadde mulighet til å gå på dette kurset. Jeg har vært registrert som arbeidssøkende i 3 år, også mens barna var små, men jeg hadde ikke krav på trygd, fordi jeg ikke hadde jobbet tidligere.
>
> F: Hva var grunnen til at du var registrert?
>
> I: Jeg vet ikke, jeg tenkte at det kanskje blir lettere å finne jobb. Det var før jeg ble gravid. Jeg tenkte at min situasjon som arbeidssøker kanskje ville bli lettere, at NAV skulle tilby meg noe.
>
> (Intervju, polsk kvinne)

Alt i alt tyder likevel det kvalitative materialet på at dagpenger brukes som et inngangsvilkår for innsøking til kurs. Historien over, med kvinnen som ble oppringt ut av ingenting, viser likevel at det også finnes tilfeller der folk som ikke mottar økonomiske

stønader – og ikke spør selv – også kan bli sendt på kurs. Intervjumaterialet vårt tyder på at arbeidsinnvandrere selv i stor grad må stå på for å komme på kurs. Dette er i tråd med funnene i Sandbæk og Djuve (2012), som også fant at eget initiativ var avgjørende for å komme på tiltak, og for hvilket tiltak man havnet på. Som en av instruktørene ved Reaktorskolen formulerte det:

> I: Fra deltakerne så vet jeg at det hjelper å være litt sta. Og møte opp jevnlig på publikumsmottaket for å bli skrevet inn på en prioriteringsliste. Men hvilke prioriteringer, hvilke kriterier de selv bruker, det har jeg ingen anelse om. Vi får rett og slett en liste med 25 navn og fødselsdatoer, NAV-kontor og epostadresse, uten begrunnelse for innsøk. Og de tror jeg er ganske varierte. Men man må være sta, det vet jeg hjelper.
>
> (Intervju, instruktør Reaktorskolen)

Hvorfor tilbys ikke språkkurs som arbeidsmarkedstiltak?

Selv om hovedinntrykket er at deltakerne i det polskspråklige jobbsøkerkurset er svært fornøyd med kurset, gir en del av deltakerne likevel uttrykk for at det de egentlig har behov for, er språkopplæring. Mange arbeidsledige arbeidsinnvandrere har både arbeidserfaring og kompetanse som er etterspurt i Norge, men som de ikke får benyttet på grunn av manglende språkferdigheter. En del synes derfor det hadde vært bedre med et rent språkkurs.

> I: Kurset er veldig bra. Vi har også en muntlig gruppe, vi snakker mye med en norsk dame og det er veldig bra. (...) Men nå savner jeg å lære norsk. Det materialet vi hadde [grunnleggende norskopplæring], det var det, og jeg skulle gjerne hatt litt mer. Nå trener vi hovedsakelig på det vi har lært, dvs. intervjutrening, telefontrening, hvordan oppføre seg på intervju. Hovedsakelig trening i å finne jobb eller praksisplass. Språkopplæringen er nå avsluttet. Det er ikke et språkkurs, men et jobbsøkerkurs. Jeg vet det.
>
> F: Hadde det vært bedre hvis det var et rent norskkurs?
>
> I: Ja, for meg hadde det vært bedre. Jeg har en viss arbeidserfaring, og jeg kunne finne meg til rette i norsk arbeidsliv.
>
> (Intervju, polsktalende arbeidssøker)

Det samme gir de fleste av våre andre informanter også uttrykk for. Svært mange arbeidsinnvandrere som blir ledige i Norge trenger først og fremst å lære grunnleggende

norsk, slik at de bedre kan nyttiggjøre seg den kompetansen de har. Ved Reaktorskolen er de også opptatt av denne problemstillingen:

> F: Er det noen ting deltakerne gjerne skulle hatt annerledes på kurset?
>
> I: I så fall hadde de ønsket mer norsk. Ofte. Mer språkundervisning. (...) Det er språk som er den største utfordringen for mange av innvandrerne. Men de som kommer fra EØS-land, har ikke tilbud om gratis norskopplæring. Så jeg synes det kanskje ville vært bedre om NAV kunne være litt mer fleksible omkring dette. Og se at nå har vi en veldig stor gruppe polakker her, de har faglig kompetanse, de har erfaring, og det vil bli mye lettere å formidle dem til arbeid om vi gir dem norskopplæring.
>
> F: Ja, er det noe NAV eller det offentlige kunne eller burde gjort annerledes med hensyn til arbeidsinnvandrere som kommer?
>
> I: En type kurs som jeg kunne tenke meg å ha, er et et kurs som inneholder språkopplæring for en bredere målgruppe. Det vil si, ikke bare for polskspråklige, men for alle europeere. For min del så vil det være et kurs hvor språkopplæring står sentralt fra starten av, så alle kommer ganske raskt opp på et jevnt nivå, og derfra kan man begynne å søke jobb. Det er en type konsept som det er et marked for.
>
> (Intervju, instruktør Reaktorskolen)

Også mange NAV-ansatte gir uttrykk for at NAV burde hatt muligheten til å tilby språkopplæring som del av sitt tiltaksrepertoar. Det henvises imidlertid stadig i våre samtaler med NAV-ansatte til at NAV ikke har «lov» til å tilby rene språkkurs. I rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet heter det at NAV ikke skal tilby ren norskopplæring som arbeidsrettet tiltak, da norskopplæring er kommunenes ansvar, men at NAV kan arrangere arbeidsrettede tiltak hvor norskopplæring kan inngå som et deltilbud. Det er ulike oppfatninger om dette innad i NAV. Mange tenker at «arbeidsrettede tiltak» må være tydelig arbeidsmarkedsopplæring, og at norskopplæring ikke må «snikes inn», fordi dette ansvaret ligger hos kommunene med hjemmel i introduksjonsloven. Andre i NAV tolker dette som at et arbeidsrettet tiltaksløp ikke kan inneholde mer enn 49 prosent språkopplæring – fordi hovedinnholdet skal være yrkesrettet, mens norskopplæring kan inngå som et delelement. Andre igjen mener at det ikke foreligger noen juridisk begrunnelse for at NAV ikke kan tilby rene språkkurs som arbeidsmarkedstiltak. Disse mener at så lenge man ikke arrangerer kurs som faller inn under gjeldende fagplaner for grunnopplæring i norsk, og ikke har grunnopplæringens mål å føre elevene fram til eksamen i Språkprøve 2 eller Språkprøve 3, så burde NAV kunne tilby hva som helst av norskopplæring eller kommunikasjonstrening, dersom de mener at dette er nødvendig for å få til raskere overgang til arbeid.

Individstønad og «kurs-shopping»

Når det gjelder hvorfor folk ønsker å gå på kurs, avtegner det seg ulike tendenser i intervjumaterialet vårt. Blant arbeidsinnvandrerne selv er den viktigste fortellingen at et slikt kurs er en mulighet til å skaffe seg kompetanse og norskkunnskaper, og på denne måten få en jobb i Norge. En polsk informant sa det slik:

> F: Var det du som søkte om å komme inn her eller var det NAVs initiativ å sende deg hit?
>
> I: Jeg spurte om det fantes slike kurs. Det var etter mitt spørsmål, de tilbød ikke selv.
>
> F: Hadde du hørt om kurset på forhånd?
>
> I: Ja.
>
> F: Hva hadde du hørt om kurset på forhånd?
>
> I: Jeg har noen bekjente som kom til Norge og fikk være med på dette kurset med én gang etter å ha vært i Norge i 3 måneder. Etter kurset fant de praksisplass og jobb, og nå har de vært i Norge i omtrent 2 år, de jobber fulltid og er fornøyde. De rådet meg til å snakke med NAV om kurset, fordi det gir en polsk arbeidssøker som ikke snakker norsk muligheter for å finne en jobb i et normalt firma, her snakker jeg ikke om firmaer som bare trenger folk som ikke kommuniserer på norsk.
>
> (Intervju, polsktalende informant)

Dette gikk igjen i alle intervjuene vi gjorde med folk som ønsket å gå på kurs eller allerede hadde fått plass på kurset. Det er på den annen side sannsynlig at vi kom i kontakt med noen av de mer motiverte deltakerne på kurset. Man kan dessuten tenke seg at mange vil være tilbakeholdne med å erklære at de går på kurs bare på grunn av den økonomiske støtten det utløser.

En del av informantene i NAV hadde en klar oppfatning om at mange ønsket å gå på disse kursene av økonomiske grunner, ettersom personer som ikke kvalifiserer til dagpenger kan få individstønad mens de går på kurset. En av rådgiverne sa det slik, da temaet ble brakt på banen i intervjuet: «Penger og sånt vet du. Det er veldig poppis». Særlig er dette attraktivt for de som nærmer seg grensen for hvor lenge de kan gå på dagpenger, mente en del av NAV-informantene. Noen NAV-ansatte brukte uoppfordret begrepet «kurs-shopping» – det vil si at man ønsker å gå på kurs etter kurs fordi det gir rett til stønad. Når det gjelder polsktalende innvandrere, må man likevel anta at kurs-shopperfenomenet begrenser seg selv, ettersom det bare er ett kurs som er tilgjengelig for folk som bare snakker polsk. Vi gjorde også intervjuer med noen ledere på kurset for polskspråklige på Reaktorskolen. Deres opplevelse var mer i tråd

med det vi fikk høre fra deltakerne på kursene enn med NAV-ansattes fortelling om folk som bare ønsket å gå på kurs for å få stønad:

> I: De aller fleste er nok motiverte for store deler av tiltaket. Dvs. for språkopplæring. For de ser nødvendigheten av det. Jeg tror det markedet som er åpent for folk som snakker kun polsk, eller polsk og evt. engelsk, det er stadig snevrere.
>
> (Intervju, kursleder Reaktorskolen)

Dette betyr selvsagt ikke at den økonomiske motivasjonen ikke har noen betydning for orienteringen mot kurs, men at innhold og forventet utbytte av kurset også har betydning. Samtidig er individstønaden såpass lav at den neppe bidrar til å holde folk på kurs hvis de har mulighet til å komme i arbeid.

Er høy ledighet første skritt på veien mot permanent velferdsavhengighet?

I figur 6.3 tidligere i dette kapittelet så vi at arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa hadde høy ledighet og svært høyt forbruk av dagpenger, samt barnerelaterte ytelser, men svært lavt forbruk av andre typer sosiale ytelser. Tallene var hentet fra 2009, året etter finanskrisa, som var det første året med høy ledighet i denne gruppen, og arbeidsinnvandrerne det gjaldt, hadde alle relativt kort botid. Siden vi ikke har inntekstdata for de siste par årene, er det vanskelig å svare entydig på om det er en trend i retning av økt permanent velferdsavhengighet og bruk av andre typer ytelser. Intervjuene med NAV-ansatte antyder i hvert fall på at dette er en relevant problemstilling. Vi spurte flere av våre informanter i NAV om de trodde at ledighet og utstøting fra arbeidsmarkedet på sikt kan føre lenger ut i velferdsavhengighet og andre typer trygdeytelser, og om de hadde inntrykk av at dette var en relevant problemstilling for arbeidsledige EØS-borgere. Et typisk svar lød slik:

> I: Det er en problemstilling, ja. Ikke bare i denne gruppen, men generelt er det en problemstilling. Jo lenger avstand til arbeid og lønnsinntekt, desto større mulighet er det å bli helt avhengig av bistand fra NAV. I denne gruppa er det de som har opptjente rettigheter gjennom flere års arbeid i Norge som havner i en sånn situasjon. Vi har en del som har gått over til bl.a. arbeidsavklaringspenger. Dvs. at de trenger mer bistand fra NAV for å komme tilbake i arbeid. Men hovedutfordringene er arbeid og begrensede muligheter disse har for å komme tilbake til en annen type jobb.
>
> F: Men du har ikke inntrykk av at det er veldig mange i denne gruppa som foreløpig har tatt skrittet over i mer permanent velferdsavhengighet?

I: La oss bare si at det ikke er en eksplosjon, men det er enkelte tilfeller, og vanligvis er det sånn at det starter et sted, så blir det bare større og større. Når du har registrert et par tilfeller, så blir det bare flere og flere. For det første vil andre høre om at det er en sånn ordning, og for det andre har de opparbeidet seg rettigheter, og sånn sett er det naturlig å tenke at man også kan få gevinsten av dette her. Men det som blir hovedutfordringene er å få dem fort tilbake, bruke de kvalifiserende tiltakene som vi har. Men vi klarer ikke å få dem tilbake i arbeid, for vi klarer ikke å kommunisere noe særlig. For vi bruker tolk i en samtalesammenheng. Det viser jo bare at disse ikke klarer å kommunisere på arbeidsmarkedet. Og når de ikke klarer å kommunisere på arbeidsmarkedet, blir det vanskelig for dem å styrke sitt kompetansenivå. De kan ikke ta ordinær utdanning. De kan ikke være i ordinær arbeidspraksis. Så alt må være tilpasset. Og det er ikke så mange virksomheter som kan tilpasse seg disse brukernes behov. Så det blir et problem, og det blir et økende problem. Men per dags dato er det ikke altfor omfattende.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

Hovedinntrykket fra våre intervjuer i NAV er altså at høy arbeidsledighet og høyt forbruk av dagpengeytelser foreløpig ikke har ledet over i stort forbruk av andre typer permanente velferdsytelser, men at det er en bekymring innenfor NAV-systemet over at dette kan bli resultatet dersom de ikke lykkes med målrettet kvalifiseringsarbeid overfor arbeidsinnvandrerbefolkningen. Slik vi skal se, har problemstillinger knyttet til sosialhjelp allerede begynt å gjøre seg gjeldende.

Sosialhjelp: Uklarhet og ulik policy

Både på politisk nivå og hos NAV-ansatte finnes det en bekymring for at arbeidsinnvandrere som går ledige lenge, ikke skal komme inn igjen i arbeidsmarkedet. Spørsmålet blir hva som skjer da, og hvilke rettigheter de har når dagpengene tar slutt og det (i polakkenes tilfelle) ikke er flere kurs å gå på. Noen vil kunne havne på arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. I 2009, det siste året vi har inntektsdata, var det i praksis ingen som hadde fått arbeidsavklaringspenger eller permanent trygd. Ut fra vårt intervjumateriale virker det ikke som dette gjelder mange arbeidsinnvandrere i de etterfølgende årene heller. Derimot fant vi i vårt intervjumateriale en tydelig bekymring hos NAV-ansatte når det gjaldt sosialhjelp: Her er inntrykket at EØS-innvandrere har begynt å gjøre seg gjeldende, selv om vi ut fra intervjumaterialet selvfølgelig ikke kan si noe om omfanget.

Sosiale ytelser som sosialhjelp og nødhjelp er av de områdene der vi fant størst grad av usikkerhet rundt regelverket hos de NAV-ansatte vi intervjuet. Grunnleggende skyldes det antakelig at selve regelverket omkring sosialhjelp for EØS-borgere ikke er

entydig. Slik vi skrev i kapittel 2, har alle EØS-borgere samme rett på sosialhjelp som andre, ut fra prinsippet om likebehandling, så lenge de har «fast bopel i Norge». På den annen side er oppholdstillatelsen for EØS-borgere i prinsippet knyttet til arbeid, og til at de ikke blir en «urimelig byrde for de offentlige velferdsordningene». Hva skjer da dersom en arbeidsinnvandrer fra EØS ser ut til å bli mer eller mindre permanent ledig, og blir avhengig av offentlig stønad? Er vedkommende da en «urimelig byrde»? Det finnes ingen kjente eksempler på at arbeidsinnvandrere som mister jobben i Norge blir utvist på dette grunnlaget. Gjeldende regelverk er at EØS-borgere som har registreringsbevis og fast bopel i landet, har samme adgang til tjenester etter lov om sosial omsorg som det norske borgere har. Registreringsbeviset er ikke å regne som dokumentasjon på fast bopel (Rundskriv nr 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV). I henhold til samme rundskriv er det *ikke* NAV som skal vurdere om for eksempel en søknad om sosialhjelp innebærer at vilkårene for oppholdstillatelsen ikke lenger er til stede. I henhold til UDIs hjemmesider er det politiet som skal reise sak om tilbaketrekning av registreringsbevis og eventuelt bortvisning dersom grunnlaget for opphold bortfaller: «Når EØS-borgeren nektes registrering eller ikke lenger har oppholdsrett, skal politiet reise sak om bortvisning og kan treffe vedtak om bortvisning. Eksempelvis kan dette gjelde når en person er til urimelig byrde»[9]. På flere NAV-kontorer fant vi likevel at saksbehandlere selv vurderer hvorvidt EØS-borgere ikke har rett på sosialhjelp, selv om de har registreringsbeviset fra politiet i orden, ettersom de mener at denne oppholdstillatelsen i prinsippet skal være knyttet til arbeid. En saksbehandler sa det slik:

> Særlig på sosial har det begynt. De som har vært her i fire, fem år. Så har kone og barn kommet, og hva skal vi gjøre...? Dette opplever vi mer og mer av. I blant er vi veldig strenge og sier at deres oppholdsgrunnlag er basert på jobb. Dere må klare dere selv, vi kan ikke hjelpe dere. Det er litt sånn sunn fornuft. (...) I noen tilfeller er det noen som har vært i Norge i tre eller fire år. De snakker ikke norsk, og de har i løpet av tre eller fire år hatt f.eks. seks-syv måneders jobb. De har mottatt dagpenger, har gått på maks dato med dagpenger. Og så kan vi ikke henvise vedkommende til kurs eller tiltak fordi vedkommende ikke snakker norsk. De skal ikke sendes da, de må klare seg selv.
>
> (Intervju, saksbehandler NAV)

Her viser altså informanten til tilgangen til sosialhjelp og retten til kurs i samme setning, og vi får inntrykk av at det er samme regler som gjelder for begge. Det er jo faktisk ikke tilfellet. Retten til sosialhjelp er regulert av lov om sosial omsorg med tilhørende forskrifter, som altså spesifiserer at registreringsbevis sammen med fast bopel er tilstrekkelig til å kvalifisere til sosialhjelp. I arbeidsmarkedsloven, som regulerer tilgangen til tiltak, heter det at utenlandsk borger med lovlig opphold i riket kan vurderes for

[9] http://www.udi.no/Nyheter/2012/Sporsmal-og-svar-om-EOS-borgere-i-Norge/

arbeidsrettede tiltak. Her er det ikke gitt noen nærmere retningslinjer for hvordan det skal undersøkes om søkeren har lovlig opphold.

I intervjumaterialet vårt har vi ikke funnet noen arbeidsinnvandrere som selv har gått på sosialhjelp, så deres perspektiv kan vi ikke gjengi her. Flere saksbehandlere har imidlertid gitt uttrykk for at de ulike kontorene håndterer slike problemstillinger ulikt, og at et element i møtet med de som søker om sosialhjelp er at de kan ha opplevd annen behandling andre steder. En saksbehandler fortalte for eksempel dette:

> I: Dette er en hodepine for alle NAV-kontorene. Og forskjellige bydeler behandler slike saker på forskjellige måter. Noen gir stønad, noen er strenge. Vi har vært veldig strenge. Vi hadde en sak som ble overført fra en annen bydel. Det var en fransk, fra Algerie opprinnelig, som hadde vært i Norge. Jobbet bare i seks måneder og mottok dagpenger i en periode. Har vært arbeidsledig i en lang periode og [det andre NAV-kontoret] plasserer vedkommende i en bolig, 9000 kr i husleie – vær så god, den er din. Og så [når han kom til oss] gav vi avslag. Vi sa at nei, han snakker ikke norsk, og vi klarer ikke å sende han til blablabla, og han har ikke gjort nok for å skaffe seg bolig. Vi sendte saken til Fylkesmannen, og vedtaktet vårt ble dessverre omgjort.
>
> (Intervju, saksbehandler i NAV)

Denne saksbehandleren hadde mange slike eksempler. Hun nevnte for eksempel en kvinne som var i en annen situasjon: «Vi hadde en polsk dame, hun hadde fått registreringsbevis fordi hun hadde registrert et vaskefirma. Kom i 2011, hadde litt inntekt, men søkte sosialhjelp. Snakket ikke norsk og var gravid. Vil bli langvarig mottaker av sosialhjelp. Vi fattet et avslag». Flere av de som fikk avslag på søknad om sosialhjelp ved dette NAV-kontoret klaget til Fylkesmannen. Ifølge lederen ved kontoret var det rundt 50 prosent som da fikk medhold – noe som må regnes som en relativt høy omgjøringsprosent.

Ved et av de andre kontorene vi besøkte, hadde de en annen policy. Også der opplevde de en bekymring over et økende antall arbeidsinnvandrere som søkte sosialhjelp. De var dessuten av den oppfatning at alle som hadde registreringsbevis fra politiet måtte regnes som folk som har «fast bopel i riket», og dermed hadde krav på sosiale stønader – selv om det altså står svart på hvitt i forskriftene at registreringsbevis *ikke* er dokumentasjon på fast bopel. Det de hadde begynt å gjøre, var å sende folk tilbake til politiet for å få et nytt registreringsbevis, dersom de mente at årsaken til oppholdet – arbeid – ikke lenger gjaldt. En av saksbehandlerne der sa det slik:

> I: Vi ser også noen som har litt sånn løs tilknytning til riket, altså til Norge. De kommer hit, har fått et registreringsbevis, vært her i 2–3 måneder og fått en lønn, og så skjer det ikke noe mer. Så har man plutselig ikke noe mer jobb. Det kan være en useriøs arbeidsgiver eller det kan være andre [...].

F: La oss si jeg kommer fra Spania, jeg har ikke, la oss si jeg har jobbet en uke, og så har jeg fått dette beviset. Hva kan jeg få når jeg kommer da? Jeg har ingen penger, jeg har ikke noe sted å bo?

I: Det er det vi har prøvd å teste ut mer og mer. For da gir vi beskjed om at man må ned til politiet og få bekrefta ut fra nåværende situasjon om registreringsbeviset fortsatt er gyldig. Selv om det står «unlimited» på det, så ønsker vi å få bekreftelse på at det fortsatt er gyldig.

(Intervju, saksbehandler NAV)

På oppfølgingsspørsmål visste ikke denne saksbehandleren hvor mange som da faktisk kom tilbake, ettersom de ikke førte statistikk over disse sakene. Gitt at det også finnes kontorer som har en mer liberal policy når det gjelder sosialhjelp, er det ikke utenkelig at noen forsøker å oppsøke andre kontorer.

Regelverket for tilgang til arbeidsmarkedstiltak er altså mindre krystallklart enn regelverket for tilgang til sosialhjelp. Når det gjelder tilgangen til sosialhjelp, er det nokså entydig knyttet til registreringsbevis og fast bopel, og det er også klart at det er politiet og utlendingsmyndighetene som har ansvaret for eventuelt å trekke tilbake registreringsbeviset og bortvise personer som ikke lenger har oppholdsgrunnlag. Politiet selv oppgir imidlertid per e-post at de ikke har noen praksis for å revurdere oppholdsgrunnlaget til EØS-borgere som allerede er registrert. De viser til utlendingslovens bestemmelser om at arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende fra EØS bevarer sin status som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende dersom de er midlertidig arbeidsuføre som følge av sykdom eller ulykke og kan legge fram legeattest, eller kan dokumentere å være ufrivillig arbeidsledig etter å ha hatt lønnet arbeid og har meldt seg som arbeidssøker hos NAV. Dersom man har vært i arbeid mindre enn ett år, beholder man oppholdsgrunnlaget kun i seks måneder. Dersom man har jobbet i mer enn ett år, beholdes det på ubestemt tid. Å sjekke alle som henvender seg til NAV og avklare om de fortsatt oppfyller kravene for opphold, vil ifølge politiet kreve ressurser langt utover det de disponerer i dag. Politiet oppgir likevel at NAV har mulighet til selv å vurdere den enkeltes oppholdsgrunnlag, siden registreringsbeviset kun gjelder hvis oppholdsgrunnlaget er til stede. Ifølge politiet gir altså ikke registreringsbeviset – som utstedes på ubestemt tid – i seg selv rett til opphold, dersom vilkårene for opphold ikke er oppfylt (e-postutveksling, avdelingsleder Oslo politidistrikt).

Policyen når det gjelder tildeling av sosialhjelp til EØS-borgere ser altså ut til å variere sterkt mellom de ulike NAV-kontorene, og praksisen ved en del kontorer framstår som å være i strid med NAVs eget regelverk. Dette henger nok sammen med at regelverket ikke er tilstrekkelig kjent, og at det dessuten er noe ulikt regelverk som styrer tilgangen til henholdsvis sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak. Når det gjelder tiltak, er det mer uklart om NAV har et eget ansvar for å undersøke oppholdsgrunnlaget

til søkerne, slik politiet ser ut til å mene at NAV skal. Etter regelverket er det politiet som er ansvarlig for å reise bortvisningssak dersom grunnlaget for oppholdstillatelse bortfaller. Politiet selv melder at de ikke er i nærheten av å ha ressurser til dette. Enkelte NAV-ansattes praksis med å nekte å behandle søknader om sosialhjelp fra EØS-borgere som har både registreringsbevis og fast bopel, med begrunnelse i at oppholdsgrunnlaget deres har bortfalt, kan fortolkes som en reaksjon på at den instansen som etter regelverket skulle ha utført denne oppgaven, ikke utfører den.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi skrevet om møtet mellom NAV og mer etablerte arbeidsinnvandrere som oppsøker NAV etter å ha vært en stund i Norge. Tendensen når det gjelder bruk av ytelser er at mange etablerte arbeidsinnvandrere går på dagpenger, og at en del – selv om det er for tidlig å avlese dette i det statistiske materialet – også har begynt å gå på sosiale ytelser. Mange NAV-ansatte opplever regelverket som uklart når det gjelder hvem som har rett til de skjønnsbaserte ytelsene, særlig arbeidsmarkedstiltak og sosialhjelp. Intervjumaterialet tyder på at de fleste som går på kurs selv tar initiativ til det, og at behovet er større enn tilbudet. Det kan virke som om mange NAV-ansatte primært sender folk som går på dagpenger på kurs, selv om det formelt sett ikke er en forutsetning. Når det gjelder sosialhjelp, er praksisen svært ulik fra kontor til kontor. Ved flere kontorer ønsket ikke saksbehandlerne å gi sosialhjelp til arbeidsinnvandrere fra EØS, da de mente at deres oppholdstillatelse var knyttet til arbeid. Det er imidlertid utlendingsmyndighetene og ikke NAV som har ansvaret for å avgjøre om noen har gyldig opphold, selv om det i dag ikke finnes noen praksis for å vurdere EØS-borgeres oppholdsgrunnlag etter at registreringsbevis er utstedt.

7 Avslutning

> I: EØS-borgere er en brukergruppe som kommer til å ha mye med NAV å gjøre i framtiden. Og det er en gruppe som vi er nødt til å jobbe med. Det er en problemstilling som blir stadig mer synlig i dette systemet.

Slik innledet en saksbehandler ved et NAV-kontor i Oslo intervjuet vi gjorde med henne. I dag virker dette selvsagt for mange – alle våre informanter i NAV-systemet var enige i at mobile EØS-borgere er en økende utfordring for NAV-systemet – men for bare noen få år siden ville mange stusset over påstanden. Arbeidsmigrasjon fra EØS-land i kjølvannet av EUs østutvidelser i 2004 og 2007 mangler sidestykke i norsk historie, men inntil for få år siden bød denne typen migrasjon på få praktiske utfordringer for det norske velferdssystemet. Mens det lenge har vært klart at humanitær migrasjon fra ikke-vestlige land utgjør en velferdspolitikk utfordring (Brochmann & Hagelund 2010), har de fleste sett på den frie flyten av arbeidskraft innad i EØS som et rent økonomisk anliggende og regnet med at disse migrantene ville klare seg selv. Derfor har man heller ikke noen integrasjonspolitikk rettet mot EØS-borgere. Situasjonen har imidlertid endret seg de siste fire–fem årene, som følge av de to sentrale utviklingstrekkene vi dokumenterer i denne rapporten.

Nye utviklingstrekk – nye behov

Det første utviklingstrekket handler om at arbeidsinnvandrere med løs tilknytning til arbeidslivet og dårlige språkferdigheter i økende grad opplever utstøting fra arbeidslivet. Dette henger dels sammen med at arbeidsinnvandrerbefolkningen gradvis har blitt mer bofast og har opparbeidet seg velferdsrettigheter i Norge gjennom arbeid. Dels henger det sammen med at mange arbeidsinnvandrere befinner seg i svært usikre deler av arbeidsmarkedet, ettersom norske arbeidsgivere i stor grad rekrutterer østeuropeere for å fylle behovet for billig og fleksibel arbeidskraft, og svært mange kun tilbys midlertidige og atypiske stillinger. Vi finner tre ulike mekanismer som bidrar til å støte arbeidsinnvandrere ut av arbeidsmarkedet: For det første er det mange som sliter seg ut, og dermed taper kampen om midlertidige oppdrag i arbeidslivets randsoner. Arbeidsinnvandrere har i liten grad fått tilgang til ordinære faste stillinger i Norge, men

fungerer ofte som en fleksibel buffer i utsatte markeder. Mange blir avhengig av hjelp fra NAV i perioder mellom oppdrag. For det andre er svært mange arbeidsinnvandrere sårbare for ledighet på grunn av manglende språkferdigheter. Mange arbeidsinnvandrere – særlig i bransjer som bygg og industri – jobber i atskilte arbeidslag sammen med egne landsmenn, der bruk av tospråklige arbeidsledere og tolker kompenserer for manglende kommunikasjonsmuligheter. Med dårlige vilkår for å lære norsk gjennom arbeidet, får de vanskeligheter med å nyttiggjøre seg egen fagkompetanse utenfor smale nisjearbeidsmarkeder som ikke stiller krav til språkferdigheter. For det tredje finner vi at en del søker seg vekk fra tunge jobber med lav status og dårlige vilkår etter hvert som forventningene til et normalt liv i Norge øker. En del faller dermed ut av arbeidsmarkedet på veien mellom jobbene de ble rekruttert til å utføre og jobbene de ønsker seg i Norge. Foreløpig merkes dette gjennom høy arbeidsledighet og høyt forbruk av dagpenger i den etablerte arbeidsinnvandrerbefolkningen. Det er imidlertid en utbredt bekymring innad i NAV-systemet for at ledighet og dagpenger skal bli første skritt på veien mot mer permanent avhengighet av sosiale ytelser.

Samtidig som flere etablerte arbeidsinnvandrere faller ut av arbeidslivet og oppsøker NAV på grunn av ledighet, har den økonomiske krisa i Europa ført til økt tilstrømming av arbeidssøkere fra nye avsenderland – særlig fra i Spania og andre kriserammede sør-europeiske land. Disse strømmene skiller seg fra den etterspørselsdrevne arbeidsmigrasjonen fra øst ved å være langt mer tilbudsdrevet – det vil si at folk kommer på eget initiativ på flukt fra økonomisk krise, uten at norske arbeidsgivere er involvert i rekruttering. Registertall viser at strømmene av «euroflyktninger» er langt mer begrenset enn arbeidsmigrasjonen fra øst. Men mye tyder på at den reelle pågangen er større enn registertallene viser, og at mange som kommer, reiser tilbake med uforrettet sak uten å bli registrert. Årsakene til at søreuropeerne i mindre grad enn østeuropeerne ser ut til å lykkes i å få innpass i norsk arbeidsliv, er sammensatte. Dels handler det om et misforhold mellom hva slags kompetanse de har med seg og hva slags kompetanse som etterspørres av norske arbeidsgivere. Dels handler det om manglende nettverk inn i det norske arbeidsmarkedet. I stor grad handler det om fraværet av aktiv tilrettelegging fra arbeidsgiveres side – i flere bransjer har arbeidsgivere satset aktivt på rekruttering fra øst og har tilrettelagt for flerspråklige arbeidsmiljøer og investert i rekrutteringskanaler. Noe tilsvarende har ikke skjedd for søreuropeiske arbeidsinnvandrere, noe som dels henger sammen med nettopp tilgangen til østeuropeisk arbeidskraft gjennom etablerte kanaler. Svake nettverk, manglende etterspørsel i arbeidslivet, kombinert med en desperat økonomisk situasjon i hjemlandet og høye levekostnader i Norge, bidrar til at mange søreuropeiske arbeidssøkere er i en svært sårbar situasjon. Mange har stort hjelpebehov og oppsøker NAV for å få bistand til arbeidssøking og kvalifisering.

Det frustrerende møtet

I denne rapporten har vi har undersøkt hvordan møtet mellom arbeidsinnvandrere fra EØS-land og velferdsstatens representanter fortoner seg. Vi finner at møtet oppleves som frustrerende for begge parter. Samtidig er det to svært ulike fortellinger om NAVs utfordringer i et åpent europeisk arbeidsmarked som kommer til syne i vårt materiale.

På den ene siden står fortellingen om at EØS-områdets frie flyt ikke bare av arbeidskraft, men også av fattigdom og nød i kjølvannet av fattige østeuropeiske lands inntreden i EU, samt den europeiske krisa, utgjør en trussel mot den økonomiske bærekraften til den norske velferdsmodellen. Mange NAV-ansatte føler denne problemstillingen på kroppen hver eneste dag. Etter hvert som stadig flere øst- og søreuropeere som ikke klarer å livnære seg i randsonene av arbeidslivet oppsøker NAV-kontorene for hjelp, er det mange ansatte som opplever seg selv som et slags velferdsstatens siste forsvarsverk mot Europas fattige. De mener den økende pågangen av EØS-borgere som de i liten grad har mulighet til å hjelpe, går utover deres «egentlige» arbeidsoppgaver og brukere. En del mener det er deres plikt å tolke regelverket så strengt som mulig innenfor EØS-avtalens rammer, og legger gjerne som premiss at EØS-borgere som ikke kan språket og som ikke klarer å livnære seg selv i Norge, bør reise hjem. Frykten er å bli «Europas største sosialkontor».[10]

På den andre siden står fortellingen om dårlig service, vilkårlighet og stadige brudd på likebehandlingsprinsippet i EØS-avtalen, kombinert med en verktøykasse som i liten grad er tilpasset dagens situasjon. NAV har ikke bare ansvar for å forvalte sosiale ytelser, de skal også tilpasse tilbud til etterspørselen i arbeidsmarkedet og bidra med nødvendige investeringer i menneskelig kapital, slik at samfunnet får mest mulig ut av de samlede arbeidskraftressursene. Men NAV har foreløpig et begrenset repertoar når det gjeler å yte service, bistand og arbeidsformidling til europeiske arbeidssøkere, og en del ansatte har mangelfull kunnskap om regelverket. Det er betydelige variasjoner mellom ulike kontorer i hva slags hjelp man kan forvente å få. Mens NAV-ansatte etterlyser klarere retningslinjer for sitt arbeid, forteller mange av respondentene blant arbeidsinnvandrerne at behandlingen de får hos NAV framstår som vilkårlig og urettferdig. EØS-arbeidssøkere som oppsøker NAV opplever ofte at de må gå med uforrettet sak, og en del opplever behandlingen de får som nedverdigende og respektløs. Språklig tilrettelegging avhenger i stor grad av om man treffer en NAV-konsulent som snakker det aktuelle språket, og en del får ikke en gang mulighet til å søke om ytelser de har opparbeidet rett til, eller service og veiledning de har krav på. Tiltaksapparatet framstår dessuten som lite tilpasset disse arbeidsinnvandreres behov og situasjon, selv om det jobbes aktivt for å bedre tilbudet. Ikke bare kan alt dette føre til at unødvendig mange

[10] http://www.aftenposten.no/meninger/Skal-Oslo-ta-denne-regningen-6693129.html#.UYvsocoWBCM

blir avhengige av sosiale ytelser, men også til at norsk arbeidsliv går glipp av tiltrengte menneskelige ressurser og kompetanse.

Begge disse fortellingene er i og for seg «sanne». EØS-regelverket innebærer en utydeliggjøring av velferdsstatens grenser, som potensielt kan få kostbare følger i dagens Europa. Selv om arbeidsinnvandring så langt har vært en økonomisk suksesshistorie for Norge, er det klare tegn til begynnende utstøting, marginalisering og fattigdomsproblematikk i arbeidsinnvandrerbefolkningen. Forholdet mellom sentral politikkutvikling og lokal implementering framstår ofte som spenningsfylt og vanskelig, og som vi har sett er NAV på ingen måte noe unntak. Samtidig utspiller disse implementeringsutfordringene seg under rammebetingelser som er i rask endring, som følge av store arbeidskraftbevegelser i et åpent europeisk arbeidsmarked. En av konsekvensene er at det i stor grad blir opp til det enkelte NAV-kontor og den enkelte saksbehandler å utforme velferdspolitikken på et svært krevende og viktig saksfelt.

Likebehandling, ulikhet og implementering

Likebehandlingsprinsippet står sentralt i all offentlig tjenesteyting. I kapittel 5 og 6 viste vi at NAV til dels har ulik praksis fra kontor til kontor, og fra saksbehandler til saksbehandler, når det gjelder hvordan arbeidsinnvandrere fra EØS blir møtt. Noen av NAVs ytelser er skjønnsbaserte. Hensikten med skjønn på saksbehandlernivå er at ulike saker skal kunne behandles ulikt, altså at det skal kunne tas hensyn både til individuelle forhold og til hvordan individuelle behov kan møtes av det lokale tiltakstilbudet. Det er likevel problematisk hvis skjønnsutøvelsen fører til at like saker behandles ulikt, altså at det blir en vilkårlighet i hva slags tilbud brukerne får. Vi finner dessuten ulik praksis når det gjelder ytelser som ikke skal være utpreget skjønnsbaserte. Dersom det er slik at arbeidsinnvandrere fra EØS behandles annerledes *fordi* de er arbeidsinnvandrere fra EØS, er dette brudd på EØS-avtalens likebehandlingsprinsipp.

Ulik praksis er særlig utbredt overfor de arbeidsinnvandrerne som er i randsonen av arbeidslivet. Den ulike praksisen springer her ut av uklarheter i regelverket. Det gjelder i møtet med helt nye arbeidsinnvandrere, der noen kontorer gir ut D-nummer og er villige til å registrere arbeidsinnvandrere som arbeidssøkere, mens andre ikke gjør det. Det gjelder også arbeidsinnvandrere som har vært i Norge noen år, men som ikke har rett på dagpenger eller trygd. Flere kontorer er uvillige til å innvilge dem sosialhjelp, selv om de har oppholdstillatelsen og registreringsbeviset i orden. Dagpenger, sykepenger og trygd følger klart definerte regelverk der det er relativt lite rom for skjønn, og vi fant lite lokal variasjon i praksis. Når det gjelder AMO-kurs fant vi i enkelte tilfeller at saksbehandlere i NAV uttrykte prinsipiell misnøye med at arbeidsinnvandrere fra EØS skulle få slike kurs, ettersom de mente at de burde «klare seg selv» dersom de

ikke fikk jobb i Norge. Blant disse saksbehandlerne var det likevel flere som mente at EØS-innvandrere som mottar dagpenger kunne være aktuelle som deltakere på kurs, i den grad aktuelle kurs var tilgjengelige.

Hva skyldes denne ulike praksisen? I innledningen til kapittel 5 ga vi en kort oversikt over hovedtrekk i det som kalles implementeringsteori. Det finnes en omfattende litteratur som dokumenterer betydelige avvik mellom sentrale beslutninger og lokal implementering hos de såkalte bakkebyråkratene. I vårt materiale gjenfinner vi flere av forklaringene som har blitt gitt i implementeringslitteraturen på avvik mellom sentrale beslutninger og lokal policy-utøvelse. For det første gjenfinner vi funnet til Heinesen et al. (2004) om at bakkebyråkratenes personlige verdier og holdninger til brukerne og tiltakene, kan påvirke beslutningene. En utbredt holdning blant mange av de ansatte vi snakket med, var nettopp at arbeidsinnvandrere bør klare seg selv, og mange mente at det var politisk eller moralsk galt at de skulle få noe særlig støtte fra den norske staten. Andre hadde sterk grad av personlig identifisering med staten Norges budsjettbalanse, og var bekymret for at utgifter til arbeidsinnvandrere ville bli svært dyrt for det norske samfunnet. Disse holdningene får særlig sterk påvirkning på det skjønnet som utøves der regelverket er uklart.

Vi gjenfinner også funnet til Lipsky (1980) om at tid og ressurser er en viktig forklaring på lokale avvik. Med lite tid til rådighet og stor informasjonsmengde som skal behandles, blir mange ansatte tilbøyelige til å ta «snarveier» og utvikle lokale tommelfinger-regler. Mange av de NAV-ansatte vi snakket med, fortalte at de opplevde regelverket og beskjedene de fikk som overveldende og kaotiske. Det kommer ofte nye forskrifter og regler som det er krevende å følge med på, og noe av det eksisterende regelverket ble også opplevd som uklart. De fleste opplevde arbeidsdagen som travel og hektisk, slik at de ikke fikk tid til å sette seg grundig inn i regelverket. Dette førte til at mange utviklet en forståelse for hvordan jobben skulle gjøres utenfor de formelle kanalene. En av saksbehandlerne vi snakket med forklarte for eksempel at et avisintervju med statsråd Hanne Bjurstrøm var blitt viktig for henne. Bjurstrøm sa i dette intervjuet at arbeidsinnvandrere som ikke fikk jobb, skulle reise hjem. Etter at saksbehandleren hadde lest dette intervjuet, mente hun at det var blitt ble klarere for henne hvordan hun skulle møte arbeidsinnvandrere.

Et annet tydelig funn er likevel at den lokale forståelsen av hvem som har rett til hva, ikke er noe den enkelte saksbehandler utvikler alene. Ifølge Brodkin (1997) er lokal ledelse viktig: På de enkelte kontorer og avdelinger vil det gjerne utvikle seg ulike praksiser. Dette gjenfinner vi i vårt materiale: Når det gjaldt en del spørsmål – for eksempel D-nummer og sosialhjelp – var praksisen gjerne lik internt på ett og samme kontor, men ulik mellom kontorene. Årsaken til dette ser ut til å være at saksbehandlerne på ett kontor snakker sammen, og at den lokale ledelsen legger føringer for hvordan man skal behandle ulike saker. Videre virker det som om det mer eller mindre uformelt fungerer slik på en del kontorer at noen av saksbehandlerne – gjerne de som har vært

der lenge – har et slags uformelt ansvar for å ta inn ny informasjon og rutiner, og for å fortolke og formidle det til de andre.

For å redusere variasjonen i praksis er det dermed to virkemidler som peker seg ut: For det første å tydeliggjøre NAVs interne regelverk når det gjelder de tjenestene der rettighetene per i dag oppleves som uklare. Dette gjelder særlig D-nummer og registrering av nye arbeidsinnvandrere, og sosialhjelp til arbeidsinnvandrere som har fast bopel i landet men som ikke har andre rettigheter. En slik tydeliggjøring kan skje i form av presiseringer av selve regelverket, men også gjennom kommunikasjon både horisontalt (mellom kontorer) og vertikalt i NAV-systemet om hvordan regelverket skal tolkes. For det andre kan det være hensiktsmessig å redusere den totale informasjonsmengden: Flere saksbehandlere opplevde at det stadig kom nye reguleringer og mailer. Dette medførte både at det var vanskelig å følge med på hva som var gjeldende regelverk, og at den viktige informasjonen druknet i alt det andre.

Velferdsstatens porøse grenser

Den norske velferdsstatens omfattende økonomiske overføringer til svake grupper og prinsipper om universalisme og likebehandling, har aksentuert behovet for en regulert innvandringspolitikk (Brochmann & Hagelund 2010). Velferdsstatens universalisme er i aller høyeste grad en «avgrenset universalisme», som fordrer et skarpt skille mellom de som står på innsiden og de som står på utsiden – de som deltar i spleiselaget og de som ikke gjør det. Tradisjonelt har dette skillet fulgt nasjonalstatens geografiske grenser, men med EØS-avtalens prinsipper om fri flyt og likebehandling, er dette skillet ikke lenger like skarpt. Velferdsstatlige rettigheter er i Norge enten bostedsbaserte eller arbeidsbaserte. Porøsiteten i velferdsstatens grenser er knyttet både til kriteriene for hva som skal til for å ha lovlig opphold, og til hvem som har tilgang til opparbeidede (og eksporterbare) ytelser.

Som nevnt skal EØS-borgere med lovlig opphold og bopel i riket likebehandles med norske borgere. Slik regelverket framstår og praktiseres i dag, framstår det som uklart hva det innebærer å ha lovlig opphold og bopel i riket – i hvert fall er det uklart for mange NAV-ansatte. EØS-regelverket tilsier at man kan oppholde seg tre måneder som turist eller seks måneder som arbeidssøker, men at man da ikke har krav på sosiale ytelser utover grunnleggende veiledning og akutt nødhjelp. Utover seks måneder må man ha et arbeidsforhold eller yte tjenester i Norge og ikke være til urimelig byrde for offentlige myndigheter, for å ha lovlig opphold. Såframt disse vilkårene er oppfylt, skal man likebehandles med norske borgere. Dersom man har blitt arbeidsledig etter mer enn ett års arbeid i Norge, beholder man sin status som arbeidstaker på ubestemt tid dersom man er ufrivillig ledig og har meldt seg som arbeidssøker hos NAV. Ved ufrivil-

lig arbeidsløshet eller uførhet etter tidsbegrenset ansettelse i mindre enn ett år, bevarer man sitt oppholdsgrunnlag i seks måneder. Det er noe uklart hvor stort omfang arbeidet må ha for å gi grunnlag for opphold, men dersom man ligger offentlige myndigheter til urimelig byrde, har EØS-borgere i prinsippet ikke lenger rett til opphold. Hva det innebærer å ligge myndighetene urimelig til byrde, er også noe uklart, men vedvarende sosialhjelpsbruk er et eksempel som nevnes. Først etter fem års lovlig opphold kan man få varig oppholdsrett. I praksis forholder det seg annerledes: Det finnes ingen rutiner for å kontrollere hvor lenge EØS-borgere oppholder seg i Norge. Forskriftene til lov om sosial omsorg fastslår dessuten at registreringsbevis og fast bopel er tilstrekkelig for å få tilgang til samme rettigheter som norske borgere. I praksis betyr dette at registreringsbeviset – som utstedes til alle EØS-borgere som kan dokumentere lovlig opphold på ett tidspunkt – gjelder på ubestemt tid. Politiet oppgir at de verken har kapasitet eller mulighet til å sjekke om vilkårene for opphold gjelder, og de har ikke noen praksis for å trekke tilbake registreringsbevis. Ifølge politiet er imidlertid registreringsbeviset bare gyldig dersom vilkårene for opphold er oppfylt. At det for NAV-ansatte framstår som uklart når likebehandlingsprinsippet faktisk gjør seg gjeldende, er dermed ikke så rart. Etter vår mening er det behov for en klargjøring av retningslinjene innad ikke bare i NAV, men i UDI, politiet og offentlig forvaltning, når det gjelder hvordan EØS-regelverket skal tolkes og anvendes med tanke på hvem som har lovlig opphold og rett til likebehandling, og hva som eventuelt skal være konsekvensene når vilkårene for opphold ikke (lenger) er til stede.

Den viktigste inngangsporten til velferdsstatlige rettigheter i Norge er deltakelse i arbeidslivet. Det regulerte norske arbeidslivet har gjerne vært beskrevet som dominert av faste stillinger, omfattende stillingsvern og høye lønninger. Dersom disse grunnpilarene eroderer i deler av arbeidslivet gjennom økt bruk av midlertidige atypiske stillinger, fleksibilisering og løsarbeid, eroderes også velferdsstatens grenser mot et kriserammet Europa. Denne problemstillingen er nært knyttet til spørsmålet om sosial dumping. Dersom standarden – og dermed terskelen inn – i arbeidslivet senkes betraktelig, for eksempel gjennom svært lave lønninger eller ulike former for usikkert løsarbeid, samtidig som denne typen lavt betalt og usikkert arbeid utløser omfattende velferdsrettigheter, er det god grunn til å anta at sosial dumping kan utgjøre et første skritt på veien til import av fattigdom og velferdsavhengighet. Det er således på sin plass å advare mot en bruk og kast-mentalitet blant norske arbeidsgivere overfor arbeidsinnvandrere, slik blant annet forskere ved Frisch-senteret har gjort.[11] Empiriske analyser understøtter dette resonnementet, ettersom risiko for bruk av velferdsytelser er sterkt korrelert med å ha hatt dårlige og usikre arbeidsforhold. Dette forsterkes av mangelen på fungerende språkopplærings- og andre kvalifiseringstilbud for arbeidsinnvandrere, som bidrar til å gjøre dem sårbare på arbeidsmarkedet. Innenfor rammene av dagens EØS-avtale

[11] *Dagens Næringsliv* 16.03.2013

framstår derfor regulering av arbeidslivets standarder, samt en politikk for å tilføre arbeidsinnvandrere nødvendig språkkompetanse, som avgjørende dersom man ønsker å motvirke marginalisering og velferdsavhengighet blant mobile EØS-borgere i Norge.

Referanser

Bratsberg, B. & Raaum, O. (2012). Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. Rapport skrevet for Arbeidsdepartementet. Artikkel publisert i *Samfunnsøkonomen.*

Brochmann, G. & Hagelund, A. (2011). Migrants in the Scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem. *Nordic Journal of Migration Research, 1*(1), 13– 24. doi: 10.2478/v10202-011-0003-3

Brodkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review* (March). The University of Chicago.

Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for velferdsforskning, 4.*

Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping.* Fafo-rapport 2011:09.

Engbersen, G., Okólski, M., Black, R. & Panțîru, C. (2010). Introduction: Working out a way from East to West: EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe. I R. Black, G. Engbersen, M. Okólski & C. Panțîru (red.), *A Continent mMoving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam University Press.

Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Favell, A. (2008a). The new face of East-West migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 34*(5), 701–716.

Friberg, J. H. (2013). *The Polish worker in Norway. Emerging patterns of migration, employment and incorporation after EU's eastern enlargement.* PhD Dissertation. Fafo-report 2013:06.

Friberg, J. H. (2012). The stages of migration. From going abroad to settling down: Post-accession Polish migrant workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 38*(10), 1589–1605(17).

Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden.* Fafo-rapport 2011:27.

Friberg, J. H., Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2013). *Arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa.* Temanotat. Program Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM. Norges forskningsråd.

Heinesen, E., Winter, S. C., Bøge, I. R., Hustedt, L. (2004). *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces.* København: AKF forlaget.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

May, P. J. & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*(3), 453–476.

Meardi, G., Martín, A. & Riera, M. L. (2012).Constructing uncertainty: Unions and migrant labour in construction in Spain and the UK. *Journal of Industrial Relations, 54*(1), 5–21.

Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø. M., Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011.* Fafo-rapport 2011:33.

NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid.*

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland.* University of California Press.

Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process. A conceptual framework. *Administration and Society, 6*(4). Sage Publications.

Waldinger, R. & Lichter, M. (2003). *How the other half works: Immigration and the social division of labor*. Berkeley: University of California Press.

Innvandrerne som skulle klare seg selv

Arbeidsmigrasjonen til Norge de siste årene mangler historisk sidestykke, og bekymringen for framveksten av nye fattigdoms- og velferdsutfordringer er økende. I denne rapporten ser vi på hvilke praktiske utfordringer dette medfører for velferdsstaten og for NAV. Møtet mellom EØS-borgere og NAV oppleves i mange tilfeller som frustrerende for begge parter. På den ene siden mangler NAV-ansatte ofte klare retningslinjer for å avgjøre hvem som har rett til hva når. For det andre skorter det på effektive virkemidler i arbeidet med å hindre utstøting og marginalisering i disse gruppene. NAV-reformens desentraliserte beslutningssystem bidrar til å forsterke usikkerheten. Resultatet er store lokale variasjoner i hva slags bistand arbeidsmigrantene får: noen får ikke tilgang på tjenester de åpenbart skulle hatt, mens andre får tjenester og inntektssikring som det er svært tvilsomt om de etter regelverket har krav på.

Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:31
ISBN 978-82-324-0026-3
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20321