

**Innledning ved Fafo-forsker
Jon Horgen Friberg på
Fafo Østforum seminar
17. september 2013**

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



Spørsmål:

- Hvorfor blir etablerte arbeidsinnvandrere arbeidsledige?
- Hvorfor oppsøker flere nyankomne arbeidssøkere NAV?
- Hva slags hjelp kan EØS-borgere regne med å få hos NAV?
- Hva slags virkemidler har NAV for å motvirke ekskludering og velferdsavhengighet blant arbeidsinnvandrere fra EØS?
- Hvorfor er det så innmari vanskelig?

Velferdsstatens imperativ i innvandringspolitikken

(Fritt etter Brochmann & Hagelund 2010)

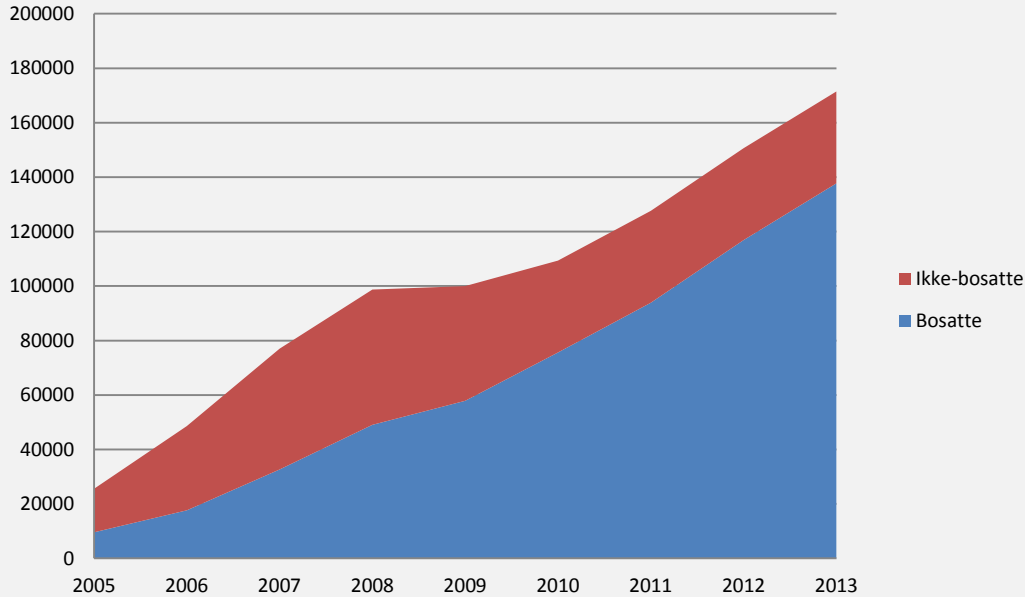
- Velferdsstaten øker behovet for å avgrense medlemskap i felleskapet
- Velferdsstaten øker behovet for likeverdig inkludering av dem som tildeles medlemskap

Eksplorerende metodisk design

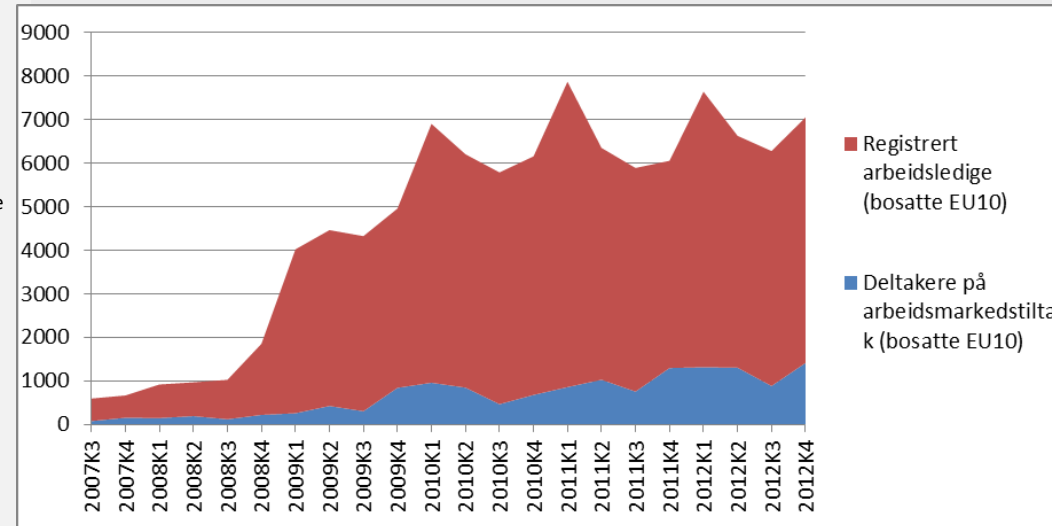
- Nye behov og nye utfordringer i kjølvannet av endrede migrasjons- og integrasjonsmønstre
- Fokus på praksis, virkemidler og implementering i bakkebyråkratiet
- Utgangspunkt i 1) migrantenes perspektiv, 2) NAV-ansattes perspektiv, 3) institusjonelt perspektiv
- Deskriptive analyser av registerdata
- Til sammen 35 kvalitative intervjuer med 1) polsktalende (arbeidsledige innvandrere), 2) spansktalende (nye arbeidssøkende), 3) NAV-ansatte, 4) andre nøkkelinformanter
- Gjennomgang av regelverk

Bosatte arbeidsinnvandreres vei til NAV-køen

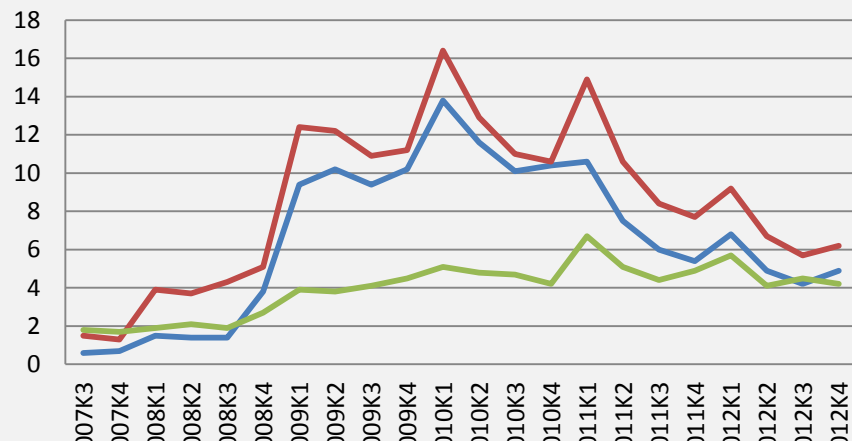
EU10-borgere i Norge



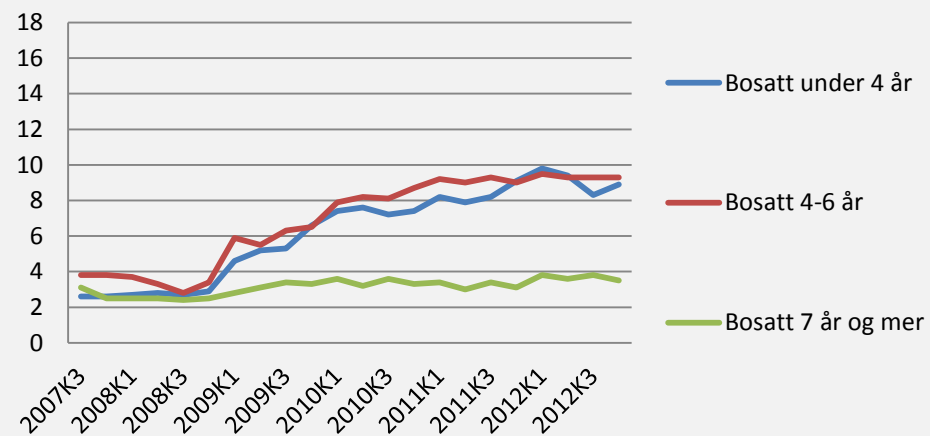
Figur 11: Totalt antall registrert arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak blant bosatte arbeidsinnvandrere fra nye EU-medlemsland i Øst- og Sentral-Europa (EU10), 3. kvartal 2007 til 4. kvartal 2012. Kilde: SSB



Ledighet: Polske menn

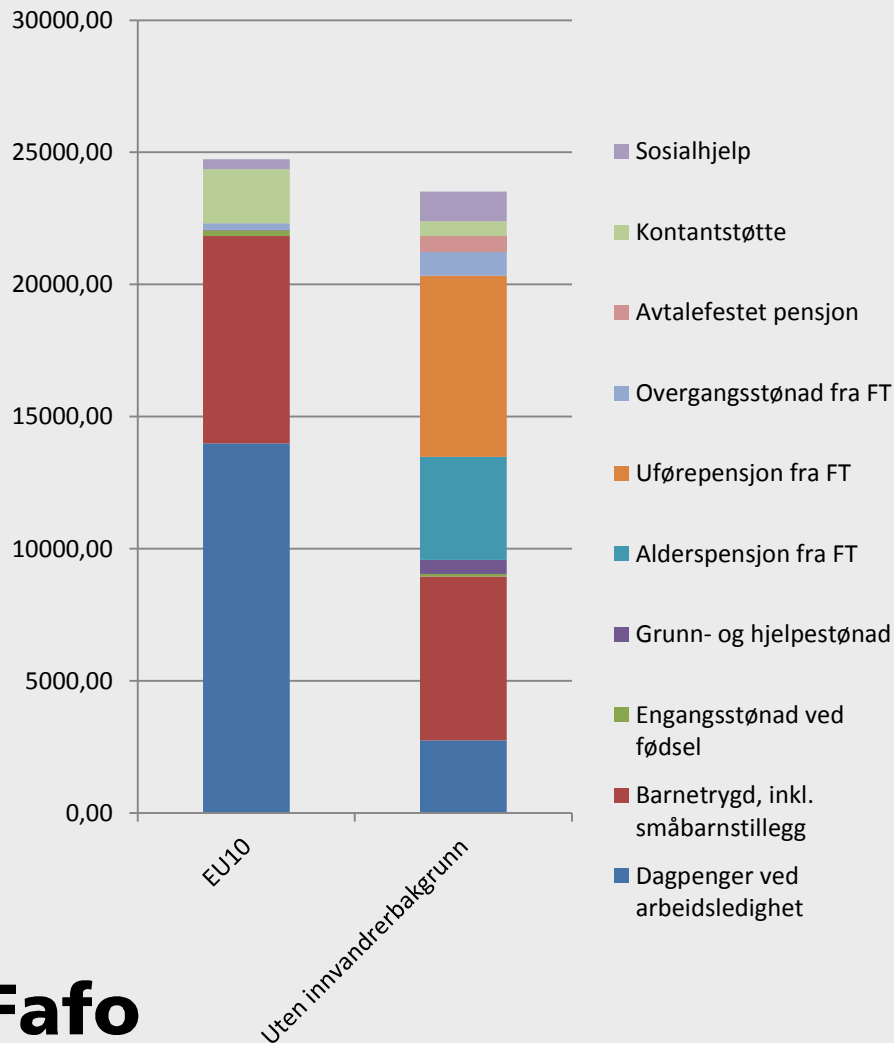


Ledighet: Polske kvinner



Er høy ledighet første skritt på veien til permanent velferdsavhengighet og marginalisering? Det er for tidlig å si!

Figur. 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



I: Det er en problemstilling, ja. 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 jo en del som har gått over til bl.a. arbeidsavklaringspenger. De trenger mer bistand fra NAV for å komme tilbake i arbeid.

F: Men du har ikke inntrykk av at det er veldig mange i denne gruppa foreløpig som har tatt skrittet over i mer permanent velferdsavhengighet?

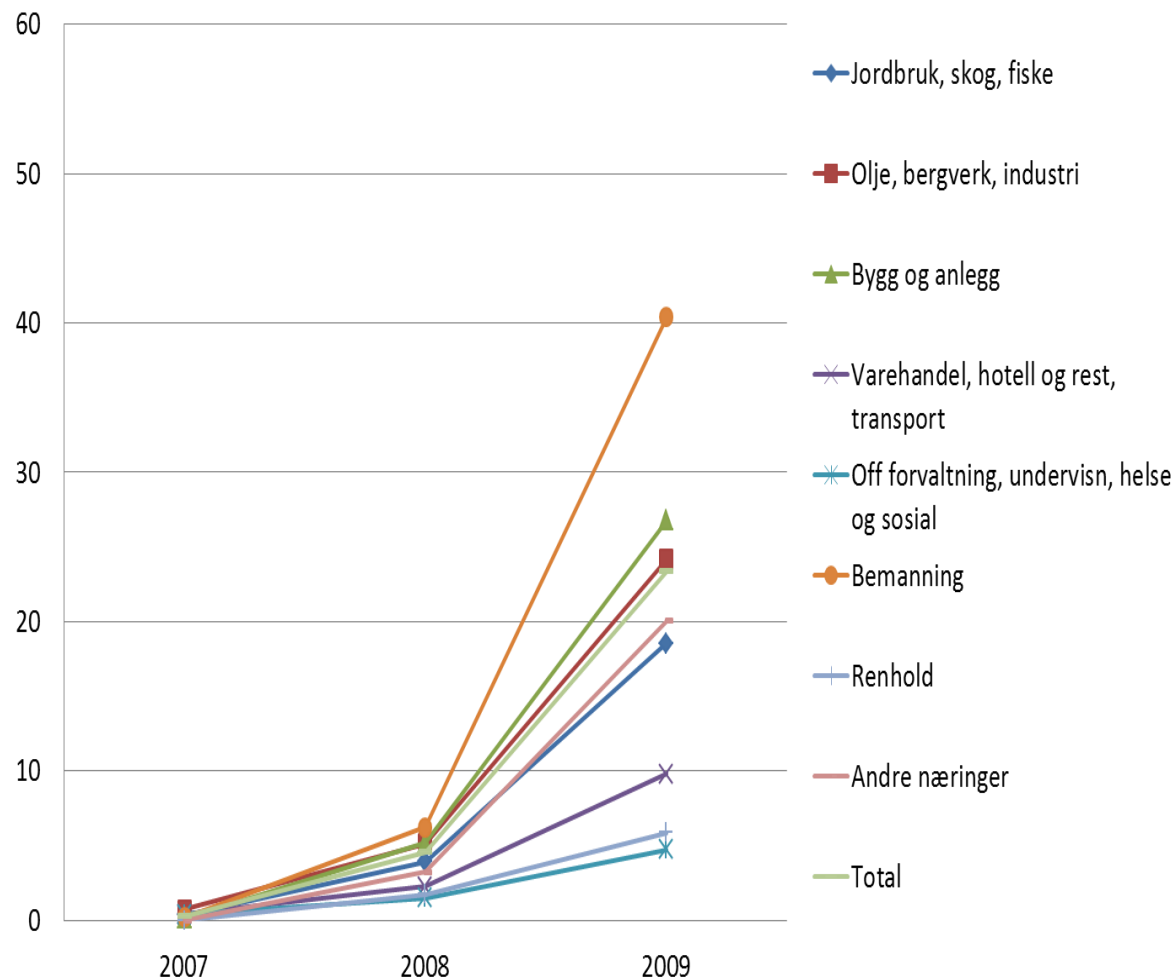
I: La oss bare si at det ikke er en eksplosjon, men det er enkelte tilfeller og vanligvis er det sånn at det starter et sted så blir det bare fler og fler. (...) det som blir hovedutfordringene er jo å få dem fort tilbake, bruke de kvalifiserende tiltak som vi har. Men vi klarer ikke å få dem tilbake i arbeid for vi klarer ikke å kommunisere noe særlig. Og når de ikke klarer å kommunisere på arbeidsmarkedet så blir det vanskelig for dem å styrke sitt kompetansenivå. Å være på diverse tiltak ... ta ordinær utdanning ... være i ordinær arbeidspraksis ... alt må jo være tilpasset. Og det er ikke så mange virksomheter som kan tilpasse seg disse brukernes behov. Så det blir et økende problem. Men per dags dato er det ikke altfor omfattende.

(Intervju, saksbehandler i NAV)

Usikre jobber øker risiko for ledighet

Ansettelsesforhold/tilknytning til arbeids/oppdragsgiver	Bygg (N=292)
Fast ansatt i norsk firma	19
Midlertidig ansatt i norsk firma	20
Ansatt i bemanningsbyrå	22
Ansatt i utenlandsk underleverandørfirma	26
'Selvstendig næringsdrivende'	13
Totalt	100

Andel som mottok dagpenger etter næring året før - EU10 bosatt i 2007



Hvorfor faller arbeidsinnvandrere ut av arbeidslivet?

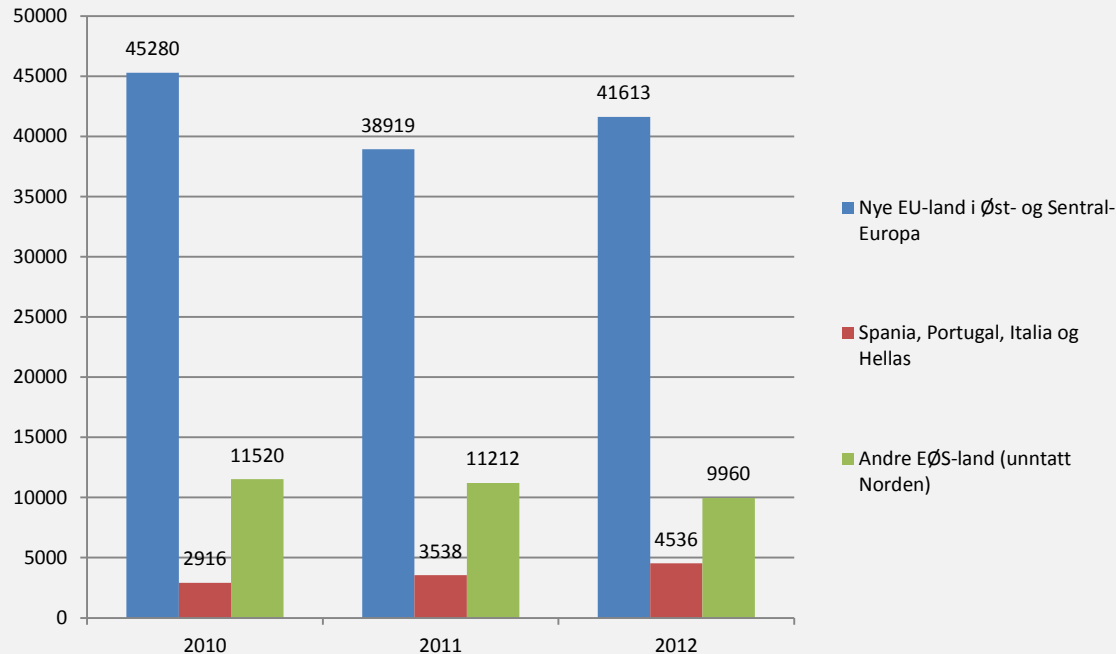
- *de tok meg inn med en gang. De kledde meg opp og sendte meg ut på oppdrag, midt på dagen. (...) Jeg var ansatt, men jeg hadde den type kontrakt at hvis de hadde jobb så jobbet jeg, hvis ikke så jobbet jeg ikke. Men jeg hadde jobb hele tiden, jeg kunne ikke klage.*
- *«her i Norge duger jeg bare til 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.»*
- *Jeg var fast ansatt, men det var en veldig tung jobb. 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.*

Mekanismer som fører til ledighet blant arbeidsinnvandrere

- 1) Hard kamp om midlertidige oppdrag i arbeidslivets randsoner*
- 2) Sårbarhet i språklig segregerte enklaver i arbeidslivet*
- 3) Stigende forventningers misnøye*

Euroflyktningene kommer!

De er ikke så mange... ..men de har stort behov for hjelp



Kriserammede søreuropeere på jobb jakt mangler som oftest...

- ... penger
- ... nettverk
- ... språkferdigheter
- ... etterspurt kompetanse

Mange som kommer blir aldri registrert

«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...»

Det frustrerende første møtet

Hva slags hjelp skal arbeidssøkere få hos NAV?

- Vanskelig kommunikasjon og den evinnelige jakten på D-nummeret
- Varierende praksis mellom ulike kontorer!

Hvem har ansvar for informasjon og veiledning?

- NAV-Eures
- Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere
- Caritas Informasjonssenter for arbeidsinnvandrere

Hvem har tilgang til ytelser og tjenester?

Regelverk for *arbeidsbaserte* ytelser (dag- og sykepenger, barnetrygd, kontantstøtte) rimelig klart...

...men stor usikkerhet rundt *bostedsbaserte* sosiale ytelser

- Hvem skal få sosialstøtte?
- Hvem skal sendes på kurs?
- Hvem skal få individstøtte?
- Varierende praksis fra kontor til kontor!

NAV-ansatte:

manglende kapasitet, uklart regelverk, «siste skanse» mot et kriserammet Europa

Arbeidsmigranter:

vilkårlig behandling, føler seg langt fra «likebehandlet»

Velferdsstatens porøse grenser i EØS

- Hvem er egentlig del av fellesskapet? Hvem skal likebehandles?

Tre ulike lovgrunnlag – men ikke fullt samsvar mellom dem

- Utlendingsloven: regulerer hvem som har lovlig opphold (*oppholdsgrunnlag*)
- Lov om sosiale tjenester: regulerer hvem som har tilgang til sosialhjelp og andre sosiale tjenester (*bopel*)
- Arbeidsmarkedsloven: regulerer hvem som har tilgang til hvilke arbeidsmarkedstjenester fra NAV (*lovlig opphold*)

Ikke entydig etter loven...

- Hva skal minstekravet for opphold være når det gjelder arbeid eller tjenesteyting?
- Hva skjer hvis oppholdsgrunnlaget faller bort?
- Hva vil det si å være en urimelig byrde?
- Er det politisk mulig å bortvise bosatte arbeidsinnvandrere og deres familier dersom de blir stønadsavhengige?

Velferdsstatens porøse grenser i EØS

Hvem håndhever Utlendingsloven ovenfor EØS-borgere?

- NAV og Politiet henviser til hverandre – ingen har kapasitet til å følge opp
- Registreringsbeviset har i praksis fungert som permanent oppholdstillatelse
- Forskriftsendring i sommer. NAV kan be om bekreftelse på at registreringsbeviset fortsatt har gyldig grunnlag → Ballen spilt over til politiet...

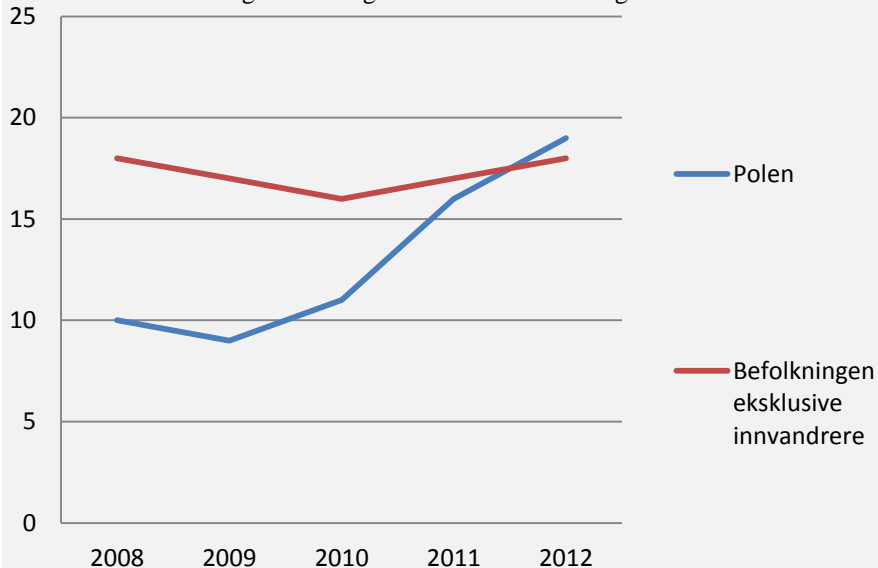
Verktøy for inkludering? Kurstilbudet til arbeidsledige EØS-borgere

Man så at man så hadde mange polskspråklige som hadde jobbet en stund i Norge... så skjedde det noe på arbeidsmarkedet, slik at mange falt ut av jobbene 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. (...) snekkere og den type ting, ikke sant. (...) de får sporadiske oppdrag, men faller utenfor hver gang det blir nedgang i ordretilgangen.

(Intervju med saksbehandler i NAV, med ansvar for kurs)

Jobbsøkerkurs for polskspråklige opprettet i 2009 – umiddelbar effekt på kurstilgang (for kvinner). Men svært uklart praksis når det gjelder tildeling av kurs

Figur 12: Deltakere på arbeidsmarkedstiltak i prosent av arbeidsledige. Polske innvandrere og befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Kilde: SSB



Brukerne er stort sett fornøyde men kanskje språkopplæring hadde vært det beste arbeidsmarkedstiltaket?

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 de som kommer fra EØS-land, og ikke har tilbud om norskopplæring. Så jeg synes at det kanskje ville vært bedre om NAV også kunne være litt mer fleksible knyttet til dette. Og se at nå har vi en veldig stor gruppe polakker her og de har faglig kompetanse, de har erfaring, de mangler, og det vil bli mye lettere å formidle dem til arbeid om vi gir dem norskopplæring.

Behov for...

- ...bedre informasjons- og veiledningstjenester
- ...opprydding i regelverket for EØS-borgeres tilgang til hjelp
- ...fortsatt innsats mot sosial dumping for å hindre utstøting
- ...bedre mulighet for språkopplæring for de som faller ut av jobb