



UNIVERSITETET I AGDER

# EØS-portvokterne

TORUNN IVELAND ERSFJORD

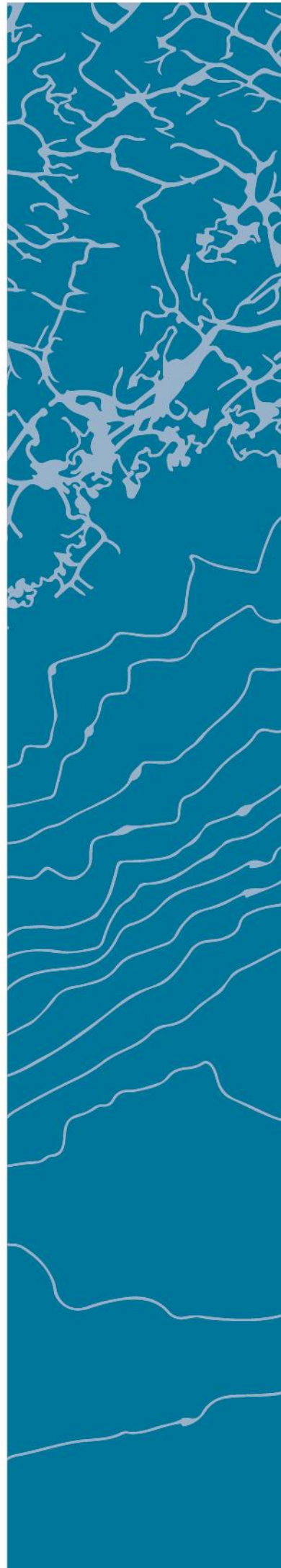
VEILEDER

Anne Marie Støkken

**Universitetet i Agder, 2016**

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Sosiologi og sosialt arbeid





# EØS-portvokterne

**Torunn Iveland Ersfjord**

**Veileder**

Anne Marie Støkken

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2016

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for Sosiologi og sosialt arbeid

## Forord

Jeg ønsker først og fremst å takke alle informantene som tok meg imot med åpne armer, og som snakket med meg uten filter om et komplekst og vanskelig tema. For en fantastisk gjeng med dyktige og engasjerte offentlige ansatte! Takk for at dere ventet så tålmodig på at oppgaven skulle bli ferdig.

Det har ikke vært lett å sjonglere full jobb og masterstudier. Jeg hadde ikke klart å fullføre oppgaven uten all støtten jeg har fått fra min familie, kjæreste, venner, kolleger og arbeidsgivere. Ikke minst vil jeg takke min dyktige veileder Anne Marie Støkken som har gitt raske og gode tilbakemeldinger. Jeg vil rette en spesiell takk til mine arbeidsgivere ved utlendingsseksjonen i politiet ved Agder politidistrikt og i Utlendingsdirektoratets (UDI) asylavdeling hvor jeg nå jobber. Jeg setter utrolig stor pris på den fleksibiliteten og støtten dere har gitt meg under studiene. Tusen takk til mor og far som alltid stiller opp for meg, og til min søster Ellen Iveland Ersfjord som har kommet med verdifulle innspill og motivert meg under hele prosessen. Oppgaven hadde ikke sett dagens lys uten deg, Ellen!

**TAKK!**

Torunn Iveland Ersfjord

Oslo, 14.12.2016

## Sammendrag

Hensikten med denne studien har vært å undersøke om det eksisterer en helhetlig forvaltning av EØS-regelverkets prinsipp om oppholdsrett for EØS-borgere i offentlig forvaltning, i et gitt distrikt i Norge på et gitt tidspunkt (våren til høsten 2015). Med oppholdsrett menes retten til å oppholde seg og arbeide i Norge uten oppholdstillatelse under visse rammebetingelser gitt av EØS-avtalen. Med innføringen av denne ordningen ble det ordinære systemet med oppholdstillatelser for EØS-borgere erstattet med en ordning hvor offentlige ansatte (såkalte "EØS-portvakter") skal foreta en kontinuerlig vurdering av om EØS-borgernes oppholdsrett er til stede. Portvokterne bestemmer således hvem som får tilgang til offentlige goder og utvidede rettigheter i Norge og hvem som skal avvises.

Portvokterne jeg har identifisert og intervjuet i forbindelse med denne studien er ansatte i utlendingsseksjonen i politiet, NAV forvaltning, NAV Eures, NAV lokal og Skatteetaten. Studiet har vært gjennomført som en kvalitativ studie hvor jeg gjennom gruppeintervju (5 grupper á 2-5 informanter), observasjonsstudier og dokumentstudier har undersøkt hvordan offentlige ansatte på lokalt plan opplever å arbeide med vurderinger av EØS-borgeres oppholdsrett etter EØS-regelverket. Ved bruk av tematisk koding av mine empiriske data har jeg identifisert fem hovedutfordringer for EØS-feltet; 1) Informantene opplever at rammeverket (lov- og regelverk, rundskriv og praksisnotater) de har tilgjengelig på EØS-feltet er uklart og mangelfullt, noe som åpner opp for at 2) vurderingene de tar baseres på utstrakt bruk av skjønn. 3) Portvokterne mangler også innsikt i hvordan andre portvoktere foretar vurderinger av oppholdsrett og er usikre på om det gjøres like vurderinger både innad i egen etat og i ulike etater. 4) I tillegg finner jeg en uklar ansvarfordeling mellom politiet og NAV hva gjelder ansvaret for å vurdere oppholdsrett, og jeg finner 5) manglende formell koordinering og samarbeid mellom portvokterne på lokalt plan. Jeg har valgt å bruke implementeringsteori og teori om bakkebyråkrati i denne oppgaven i forhold til tolkning av funnene.

Studien viser at EØS-feltet oppleves som fragmentert og uklart for portvokterne. Portvokterne har betydelig definisjonsmakt når det gjelder hvordan de tolker lov- og regelverk, og det er ikke uvanlig at bakkebyråkrater implementerer politikk som er vedtatt på overordnet plan på ulik måte både i og mellom etater. Mine funn viser at det er nødvendig med koordinering av EØS-feltet slik at vi sikrer en bedre arbeidshverdag for de ansatte, og også fordi

likebehandlingsprinsippet av EØS-borgere som unionsborgerdirektivet er bygget på skal ivaretas av norsk offentlig forvaltning.

## Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	2
1 Innledning .....	7
1.1 Problemstilling og avgrensning.....	9
1.2 Oppgavens videre oppbygging.....	10
2 Bakgrunn.....	11
2.1 EØS-rett og oppholdsrett for EØS-borgere.....	12
2.1.1 Registreringsordningen og utstedelse av registreringsbevis (forvaltes av utlendingsmyndighetene) .....	14
2.1.2 Oppholdsrett for EØS-borgere i inntil tre måneder.....	15
2.1.3 Oppholdsrett i mer enn tre måneder for EØS-borgere .....	15
2.1.4 Dokumentasjon som kan kreves fremlagt av EØS-borgeren .....	17
2.1.5 Oppholdsrett for familiemedlemmer i mer enn tre måneder: .....	18
2.1.6 Oppholdsrett i mer enn tre måneder for familiemedlemmer og andre utlendinger som ikke er EØS-borgere.....	19
2.1.7 Varig oppholdsrett for EØS-borgere.....	19
2.1.8 Bortfall av oppholdsrett ved arbeidsløshet .....	19
2.1.9 Sanksjonsmuligheter; utvisning, bortvisning og tilbakekall.....	21
2.2 Gjennomføring: Implementering av EØS-rett i norsk rett og forvaltning .....	22
2.3 Det utøvende leddet som implementerer regelverket .....	24
2.3.1 EØS-saksgangen og dens portvoktere .....	24
2.3.2 Utlendingsseksjonen i politiet og Skatteetaten .....	24
2.3.3 NAV – NAV Eures, NAV forvaltning og NAV lokal.....	26
2.4 Overvåkningsorganene: hvem overvåker lokal forvaltnings arbeid med EØS?.....	27
3 Metode .....	29
3.1 Bakgrunn for valg av metode.....	29
3.2 Rekruttering av informanter: .....	31
3.3 Dokumentstudier .....	32
3.4 Observasjoner.....	32
3.5 Gruppeintervju .....	33
3.6 Etikk.....	34
3.7 Analyse .....	34
3.8 Diskusjon av metode.....	35
3.8.1 Nærhet til felten.....	35
3.8.2 Rekruttering av informanter .....	36
3.8.3 Observasjoner .....	36

3.8.4	Gruppe-intervjuene som datamateriale.....	37
3.8.5	Analyse.....	38
3.8.6	Andre tilnæringer og inklusjon av flere informanter .....	39
4	Teoretisk rammeverk .....	40
4.1	Implementering av politikk i offentlig forvaltning – top-down og bottom-up.....	40
4.1.1	Tidligere forskning.....	41
4.1.2	Bakkebyråkrater (bottom-up).....	42
4.2	Reformarbeid innen offentlig sektor – New Public management (NPM).....	43
4.2.1	Nye utfordringer i kjølevannet av NPM-reformer – en fragmentert stat?.....	44
4.2.2	NPM og veien videre? .....	45
4.3	Interorganisatorisk koordinering i offentlig forvaltning.....	46
5	En liten brikke i det store hele.....	49
5.1	Rammeverk som brukes: lover, rundskriv og lokal praksis .....	49
5.1.1	Mangelen på overordnet regelverk tilpasset alle etatene.....	50
5.1.2	«Lokalt» regelverk oppleves som lite konkret .....	52
5.2	Bruk av skjønn.....	56
5.3	Uklar ansvarsfordeling.....	64
5.4	Manglende innsikt i andres arbeid .....	67
5.5	Manglende formelt samarbeid og koordinering (både horisontalt og vertikalt)....	68
5.6	Oppsummering.....	72
6	Diskusjon.....	74
6.1	Bakkebyråkrati – implementering nedenfra og opp: NAV og politiet .....	74
6.1.1	Case: NAV lokal versus fylkesmannen .....	75
6.1.2	Streng praksis.....	77
6.1.3	Implementering ovenfra og ned: Skatteetaten.....	77
6.2	En fragmentert forvaltning – behov for koordinering?.....	78
6.3	Konklusjon - «Vi er en liten brikke i det hele, men for at alt skal gå i orden så må alle legge sine brikker riktig.» .....	81
6.4	Veien videre for EØS-feltet .....	83
	Litteraturliste.....	85
	Vedlegg .....	90
	Vedlegg 1: Samtykkeskjema .....	90
	Vedlegg 2: Intervjuguide.....	92
	Vedlegg 3: Regelverk.....	93
	Vedlegg 3.1 Utl. § 111. Oppholdsrett i inntil tre måneder .....	93
	Vedlegg 3.2 Utl. § 117. Registreringsbevis for utlendinger med oppholdsrett etter §§ 112 eller 113.....	93



Vedlegg 3.3 Utl. § 114. Oppholdsrett i mer enn tre måneder for familiemedlemmer og andre utlendinger som ikke er EØS-borgere.....	94
Vedlegg 3.4 Utl. § 115. Varig oppholdsrett for EØS-borgere.....	94
Vedlegg 3.5 Rundskriv RS 2011-037 punkt 5-6.....	95

## 1 Innledning

Denne oppgaven retter søkelyset mot forvaltningen av EØS-regelverket og hvordan innvandring av EØS/EFTA<sup>1</sup>-borgere og deres familiemedlemmer håndteres av offentlig forvaltning i Norge. Som følge av Norges forpliktelser til EØS-avtalen ble det 1. Januar 2010 innført en registreringsordning (meldeplikt) for borgere av EU/EØS-land og deres familiemedlemmer<sup>2</sup> som ønsker å bosette seg eller arbeide i Norge ut over tre måneder. Med dette falt det ordinære systemet med tidsbegrensede oppholdstillatelser for EØS-borgere bort. Oppholdstillatelser for EØS-borgere ble erstattet med konseptet *oppholdsrett*. Oppholdsrett innebærer en kontinuerlig vurdering av om en EØS-borger har rett til å oppholde seg i riket og hvilke rettigheter EØS-borgeren har med bakgrunn i de rettslige prinsippene innlemmet i EØS-avtalen og unionsborgerdirektivet<sup>3</sup>. Før registreringsordningen ble innført trengte det offentlige kun å kreve dokumentasjon på lovlig opphold i form av oppholdstillatelse utstedt av utlendingsmyndighetene, men med innføringen av EØS-registreringsordningen mistet politiet og utlendingsmyndighetene eneansvaret for forvaltningen og vurderingen av lovlig opphold for EØS-borgere. I og med at oppholdsrett innebærer en kontinuerlig vurdering om en EØS-borger har oppholdsrett eller ikke, er det lagt opp til at dette ansvaret nå ligger hos flere offentlige etater som jeg i denne oppgaven kaller for "EØS-portvoktere". Portvaktere kan defineres som de som bestemmer hvem som skal få tilgang til offentlige goder og ikke (Terum 2003). I denne oppgaven fokuserer jeg på de tre portvaktene NAV (NAV Forvaltning, NAV Eures og NAV lokal, førstelinje og forvaltning), politiet (utlendingsseksjonen, førstelinje) og Skatteetaten (førstelinje) for å undersøke i hvilken grad det eksisterer en helhetlig forvaltning av EØS borgernes rettigheter og plikter, herunder vurderingen av EØS-borgernes oppholdsrett.

Et skifte fra oppholdstillatelse til oppholdsrett var ment å skulle effektivisere forvaltningens arbeid i møte med EØS-borgere, fremme likebehandling av EØS-borgere på linje med nordmenn i tråd med EØS-avtalens likebehandlingsprinsipp, samt minske byråkratiske hindre

---

<sup>1</sup> I denne oppgaven velger jeg videre å kun referere til EØS-borgere, men det gjøres oppmerksom på at også EFTA-landet Sveits kan innvandre i Norge via EØS-regelverket.

<sup>2</sup> For å forenkle språket videre i oppgaven vil begrepet EØS-borgere inkludere alle personer som går under EØS-regelverket for innvandring, herunder familiemedlemmer til EØS-borgere og utsendte tjenesteytere.

<sup>3</sup> EØS-avtalen og unionsborgerdirektivet regulerer EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatens område, herunder Norge.

for fri flyt av arbeidskraft. På samme tid har norsk offentlig forvaltning gjennomgått omfattende reformarbeid. I reformarbeidet gjenfinner vi ”effektiviseringsånden” som har hatt stor innvirkning på offentlige etaters virkemåte de siste tiårene. I kjølevannet av reformene har forskere pekt på økt fragmentering og koordineringsproblemer på felt som strekker seg over flere etater og sektorer (Christensen og Læg Reid 2007, 2013, Willumsen 2009, Knudsen 2004) Dette er problematisk fordi det kan resultere i utvikling av ulike praksiser både innad og mellom etater, samt at brukerne opplever å bli kasterballe i systemet. Denne oppgaven belyser nettopp dette gjennom å bruke praktikerforskning som tilnærming. Med praktikerforskning menes praktikere som forsker på egen praksis med mål om å forbedre arbeidsrutiner og arbeidshverdagen hos de ansatte (Halvorsen 2010, 2009). Etter fire år som ansatt i statlig offentlig utlendingsforvaltning har jeg selv stått ovenfor disse problemstillingene. Dette er årsaken til at jeg har valgt dette som tema for min oppgave. Etter å ha intervjuet så mange kunnskapsrike, engasjerte og reflekterte offentlige ansatte, har det bare forsterket min følelse om at dette er viktig tema som bør gis oppmerksomhet, også innen forskning. Det er byråkratene som jobber på bakken som vet hvor skoen trykker, og som en av mine informanter så fint uttrykte det; «ledere som jobber på toppen har vanskelig for å se problemet med systemet da de ikke jobber med det i hverdagen» (Informant i NAV Eures). Med denne oppgaven håper jeg å bidra til at stemmene til byråkratene som jobber ’nederst’ i hierarkiet blir hørt av både ledere og politikere som kan sies å ha et overordnet koordineringsansvar for det tverretatlige EØS-feltet.

En annen hovedmotivasjon for gjennomføringen av oppgaven er ønsket om å gi noe tilbake til min egen arbeidsplass og til alle de offentlige ansatte som hver dag får staten Norge til å gå rundt. Forskning på egen arbeidsplass og praksis er ikke uproblematisk, og det har vært utfordrende å balansere min rolle som student og arbeidstaker i og med at oppgaven har blitt skrevet samtidig som jeg selv har arbeidet i utlendingsenheten i politiet. Som vi skal se så har dette også gitt meg fortrinn hva gjelder både tilgang til felten og forståelse for byråkratenes arbeidshverdag. Jeg håper og tror at oppgaven fremstår som en ærlig og nyansert fremstilling av EØS-portvokterne som mange kan dra nytte av.

Det bemerkes at oppgaven er basert på feltarbeid gjennomført våren/høsten 2015 og tar utgangspunkt i systemet slik det var da. EØS-feltet er i stadig endring og situasjonen kan være en annen i dag enn den var da jeg gjennomførte intervjuene. Det er også dette som er så spennende og utfordrende med å arbeide med et levende, internasjonalt felt som EØS. Jeg

mener imidlertid at oppgaven likevel kan anses som et betydelig bidrag til forståelsen av hvordan internasjonal politikk og regelverk implementeres og formes av det utøvende leddet innen offentlig forvaltning, og da særlig på felt som krysser organisatoriske skillelinjer. Oppgaven gir et unikt innblikk i forvaltningen av et komplekst saksfelt som utøves på tvers av etater og enheter hvor bakkebyråkratene kan sies å inneha mye definisjonsmakt i utøvelsen av feltet i praksis.

## 1.1 Problemstilling og avgrensning

*«Vi er en liten brikke i det hele, men for at alt skal gå i orden så må alle legge sine brikker riktig.»* Informant i politiet

Det overordnede målet med studien er å få en større forståelse for hvordan offentlige ansatte opplever arbeidet med EØS-feltet og hvordan regelverket implementeres av det utøvende leddet i offentlig forvaltning. Jeg har gjennomført en studie som søker å **identifisere** problemområder og **forstå** hovedproblemene identifisert. Dette er grunnlaget for å undersøke i hvilken grad man kan si at det eksisterer en helhetlig forvaltning av unionsborgerdirektivets (2004) og utlendingslovens (2008) prinsipp om oppholdsrett for EØS-borgere som oppholder seg i Norge, dog med et hovedfokus på hvordan det oppleves for de utøvende leddene å implementere lovverket i sitt daglige arbeid med EØS-borgere.

EØS-portvokterne har jeg identifisert som NAV, Politiet og Skatteetaten, men man kan også argumentere for at også helsevesenet, justissektoren og banknæringen er viktige EØS-portvoktere i praksis. Oppgaven er dog avgrenset til de tre byråkratiske institusjonene som jeg har identifisert som de viktigste brikkene i "EØS-puslespillet". I løpet av feltarbeidet viste det seg at Skatteetaten i mindre grad er involvert i vurderingen av om en EØS-borger har oppholdsrett, og de har dermed fått en mindre rolle i mitt analysearbeid. Det skal sies at de likevel er en veldig viktig brikke når en ser på EØS-feltet samlet sett, ettersom de har ansvar for folkeregisteret og således den overordnede kontrollen over hvem som anses som bosatt i Norge og ikke.

Problemstillingen er et verktøy for forskeren som forskeren bruker som en rettesnor gjennom hele forskningsprosessen. I kvalitativ forskning kan denne endre seg ofte i løpet av arbeidsprosessen da feltarbeid og analysearbeid ofte belyser nye og uventede momenter

knyttet til oppgavens tema. Jeg startet med en tematisk problemstilling som var ganske bred. Denne har fulgt mitt arbeid fra start til slutt. Mitt hovedfokus for analyse har imidlertid endret seg litt underveis i feltarbeidet: Jeg startet med et fokus på hvilke kriterier de ulike offentlige ansatte/enhetene bruker for å vurdere oppholdsretten til en EØS-borger, til å endre fokus på hvordan de ansatte opplever det daglige arbeidet med EØS-feltet og de utfordringene de står ovenfor, da det var dette som fremstod som viktigst for mine informanter. Med dette har analyse av skriftlige kilder<sup>4</sup> også fått en mindre rolle i oppgaven enn jeg i utgangspunktet så for meg.

**Med bakgrunn i det ovennevnte ønsker jeg i denne oppgaven å undersøke i hvilken grad eksisterer det en helhetlig forvaltning av EØS-regelverkets prinsipp om oppholdsrett på lokalt plan.**

## 1.2 Oppgavens videre oppbygging

I kapittel 2 presenterer jeg Norges forpliktelser på innvandringsfeltet ovenfor EØS-borgere og EØS-avtalen. Her presenteres regelverk som danner rammene for vurdering av oppholdsrett for EØS-borgere, samt at jeg gir en kort fremstilling av de ulike portvokterne som er inkludert som informanter i min oppgave.

I kapittel 3 presenterer jeg den metodiske fremgangsmåten og analyseprosessen, samt refleksjoner rundt dette.

Kapittel 4 tar for seg teoretiske perspektiver jeg bruker for å belyse funnene i analysen.

Kapittel 5 og 6 tar for seg empirien og hovedutfordringene identifisert i EØS-feltet, hvor jeg i sistnevnte kapittel diskuterer empirien i lys av teorien jeg presenterer i kapittel 4. I kapittel 6 tar jeg også for meg hvordan jeg ser for meg veien videre for EØS-feltet.

---

<sup>4</sup> Med skriftlige kilder menes rundskriv, forvaltningsnotater og diverse regelverk.

## 2 Bakgrunn

Selv om Norge ikke er medlem av den Europeiske Union (EU) kan vi likevel si at Norge står både innenfor og utenfor det europeiske unionssamarbeidet på mange måter. Omfattende avtaler som EØS- og Schengen-avtalen har hatt stor påvirkning for Norge på de fleste samfunnsområder, og denne særegne tilknytningen til en internasjonal organisasjon har man ikke sett maken til tidligere (NOU 2012:2, 2012). EØS står for Europeisk Økonomisk samarbeidsområde (EEA, European Economic Area). Avtalen sikrer Norge tilgang til Europas indre marked. EØS-avtalen omfatter blant annet fri bevegelse av personer, varer, tjenester, kapital og konkurransereglene som binder EØS-landene og EFTA-landene<sup>5</sup> (European Free Trade Association) til en felles plattform på mange forvaltningsmessige områder, blant annet innvandring som vil bli beskrevet videre i dette kapitlet.

Den økte arbeidsinnvandringen til Norge og økt mobilitet innad i Europa er noe Norge har dratt mange fordeler av. Innføringen av unionsborgerdirektivet i Norge, som regulerer EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatens område, har imidlertid medført nye utfordringer for offentlig forvaltning ved at det politiske spillerommet og forvaltningens arbeid begrenses i stor grad av internasjonale regler. Innvandringsfeltet og innføringen av registreringsordningen for å dokumentere EØS-borgeres oppholdsrett som er denne oppgavens tema, er et felt som i aller høyeste grad reguleres av internasjonale forpliktelser. EØS-avtalen er en dynamisk avtale hvor lovgivningen utvikler seg over tid, og offentlig forvaltning må løpende rette seg etter rettspraksis og føringer både fra egen regjering og fra EU. Dette gjør arbeidet og implementeringen av EØS-regelverk utfordrende i og med at EØS-feltet er spredt ut over flere aktører som har forskjellige mandater innen offentlig forvaltning. Dette er også en utfordring for koordineringen av feltet både nasjonalt og på internasjonalt (EU) nivå. Denne innenfor-utenfor-problematikken er således ikke uproblematisk, og Norges selvråderett på mange områder underlagt EUs bestemmelser.

Jeg vil videre redegjøre for de juridiske rammene rundt innvandringen av EØS-borgere i Norge, hvor jeg også går konkret inn på hva som kreves for at en EØS-borger kan anses for å

---

<sup>5</sup> EØS-avtalen og rettighetene inkludert i unionsborgerdirektivet gjelder også EFTA-landene; Sveits, Island, Liechtenstein og Norge. I praksis betyr dette at også Sveits får samme tilgang til EØS-markedet som de øvrige EØS-landene.

ha oppholdsrett i Norge ut over tre måneder<sup>6</sup> og tilgang på velferdstjenester på lik linje med norske borgere. Deretter vil jeg gi en oversikt over saksgangen i EØS-saker og en fremstilling av de utvalgte portvokterne jeg har inkludert i denne studien. Til sist vil jeg diskutere hvordan EØS-feltet utvikler seg og implementeres i norsk rett for å få en forståelse for hvilket rammeverk EØS-portvokterne må forholde seg til i tillegg til regelverket. Av hensyn til oppgavens problemstilling går jeg ikke nærmere inn på det overordnede EØS-samarbeidet og organiseringen av dette. Jeg ser også kun på den delen av avtalen som regulerer fri flyt av personer, og gir ingen bredere fremstilling av EØS-avtalens virkeområder. Det gjøres oppmerksom på at oppgaven tar utgangspunkt i regelverket anno 2015, og bemerker at det har skjedd endringer på feltet ved at det har kommet flere presiseringer både under og i etterkant av at feltarbeidet ble gjennomført.

## 2.1 EØS-rett og oppholdsrett for EØS-borgere

EØS-avtalen er den viktigste avtalen Norge har med EU, og avtalen markerte begynnelsen på Norges vei mot deltagelse i et grenseløst europeisk fellesmarked med overføring av nasjonal suverenitet til EU-nivå (NOU 2012:2, 2012, s. 44). EØS-borgeres rett til å oppholde seg og arbeide i Norge reguleres av Europa-parlamentets og Rådets ”Direktiv 2004/38/EC om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatens område” (vedtatt 29.04.2004), også kalt for unionsborgerdirektivet. Rettsakten ble innlemmet i EØS-avtalen i 2007, en avtale som har som formål å sikre økt økonomisk integrasjon og opprettelsen av et felles indre marked innad i Europa som også inkluderer europeiske land som ikke er medlem av EU. Norge inngikk EØS-avtalen med EU i 1992, og avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Beslutningen om å innlemme direktivet i EØS-avtalen betød at Norge måtte implementere direktivet i norsk rett, jamfør blant annet EØS-loven av 1992 (Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde) og Utlendingsloven (Utl.) av 2008 (Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her)<sup>7</sup>. EØS-avtalen sikret Norge like rettigheter og plikter som andre EØS-

---

<sup>6</sup> Alle EØS-borgere har lov til å oppholde seg, arbeide og studere i Norge i inntil tre måneder uten å måtte forlate landet. Det kreves kun et oppmøte hos skatteetaten for å få utstedt skattekort og d-nummer. Dersom personen ønsker å oppholde seg lengre enn tre måneder i Norge må han følge reglene for registreringsordningen. Dette greier jeg ut om senere i dette kapitlet.

<sup>7</sup> De fleste vedtak som fattes av EØS-komiteen kan iverksettes av regjeringen og forvaltningen uten å fremsettes for stortinget. Rettsakter som anses som særs viktige og som medfører lovendringer og/eller nye folkerettslige forpliktelser (NOU 2012:2, 2012, s. 100) skal likevel fremsettes for regjeringen. Unionsborgerdirektivet er en slik rettsakt som ble lagt frem for stortinget i forbindelse med forslag til ny utlendingslov som inkluderte

land på en rekke områder på det europeiske indre markedet. Dette inkluderte blant annet retten til å ta arbeid/studere og oppholde seg i et annet EØS-land, samt kjøp og salg av varer og tjenester. Med dette som bakgrunn så registreringsordningen for EØS-borgere og systemet med å vurdere oppholdsrett dagens lys.

Med oppholdsrett menes lov til å oppholde seg og arbeide i Norge uten oppholdstillatelse under visse rammebetingelser gitt av EØS-avtalen. Med innføringen av denne ordningen ble det ordinære systemet med oppholdstillatelser erstattet med en ordning hvor etater skal foreta en kontinuerlig vilkårsvurdering om EØS-borgeres oppholdsrett er til stede. Med dette mistet politiet sitt overordnede portvokter-ansvar med å ta stilling til om en EØS-borger har lovlig opphold i Norge. En EØS-borger har oppholdsrett i tre måneder i Norge uten å måtte fylle vilkårene for utvidet oppholdsrett (ut over tre måneder). For å ha rett til utvidet oppholdsrett og lov til å oppholde seg i Norge ut over tre måneder må man ha et oppholdsgrunnlag som for eksempel arbeid eller studier, samt et registreringsbevis utstedt av politiet<sup>8</sup>.

Oppholdsgrunnlaget regulerer også tilgangen til offentlige goder og rettigheter. Gyldigheten av registreringsbeviset og oppholdsretten er avhengig av at vilkårene for utvidet oppholdsrett er til stede på ett hvert tidspunkt, noe som er kjernen i forvaltningen av EØS-regelverkets prinsipp om oppholdsrett og oppgavens problemstilling. Dette danner således bakteppet for min analyse hvor jeg ser på hvordan offentlige ansatte iverksetter dette regelverket i deres praktiske arbeid hos utvalgte aktører i NAV, Skatteetaten og i politiet.

Jeg vil videre gå konkret inn på hva registreringsordningen er og hvordan oppholdsretten er hjemlet i utlendingsloven for å få en større forståelse for vilkårene som må oppfylles av utlendingen for å kunne oppholde seg i Norge ut over tre måneder og få tilgang til ytelser på

---

unionsborgerdirektivets prinsipper om fri personbevegelighet. Forslag til ny utlendingslov ble sendt på høring, og alle berørte aktører og instanser fikk da mulighet til å komme med merknader i forkant av at forslaget ble vedtatt og implementert i norske lover. Utlendingsloven av 1988 ble avløst av ny utlendingslov fra 2008 (i kraft fra 01.01.2010) (lovdata.no) hvor det ble inkludert et kapittel (13) som regulerer fri personbevegelighet for EØS-borgere. Direktivet er også innlemmet i EØS-loven, jf. Del III, kapittel 1.

<sup>8</sup> En EØS-borger kan imidlertid ha utvidet oppholdsrett selv om han ikke har registrert seg hos politiet. Registreringen er kun en formalisering av retten til å oppholde seg i riket ut over tre måneder, og unnlattelse av å registrere seg påvirker ikke EØS-borgerens rett til å oppholde seg, og arbeide i, Norge. En EØS-borger som ikke har registrert seg innen fristen, men som likevel oppfyller de formelle kravene til utvidet oppholdsrett, kan bli straffet i form anmeldelse og bøteleggelse av politiet for brudd på meldeplikten. Det er også viktig å bemerke at dersom en EØS-borger ikke fyller vilkårene for utvidet oppholdsrett, og han ønsker å fortsatt kunne jobbe i Norge ut over tre måneder, da må han/hun forlate Norge hver tredje måned. Hvor lenge personen må ha vært ute av landet er det ingen klare retningslinjer på per dags dato, men mine informanter opplyser at det er tilstrekkelig at personen forlater Norges grenser for så å returnere dagen etter.



lik linje med nordmenn. Jeg går ikke inn på alle oppholdsgrunnlagene, men tar for meg de mest relevante oppholdsgrunnlagene for oppgavens problemstilling.

### 2.1.1 Registreringsordningen og utstedelse av registreringsbevis (forvaltes av utlendingsmyndighetene)

Ved innføringen av unionsborgerdirektivet var det opp til hvert enkelt medlemsland om de ønsket å innføre en registreringsordning (Regjeringen 2011). Norge valgte å innføre en slik registreringsordning, og det ble bestemt at den skulle administreres av utlendingsmyndighetene, herunder politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI).

Registreringsordningen kan ses på som en formalisering av retten til å ta opphold som følger av EØS-avtalen (jf. Utl. § 117 og utlendingsforskriften (Utf.) § 19-22, samt utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2011-035). Ordningen innebærer at dersom en EØS-borger eller dens familiemedlemmer<sup>9</sup> ønsker å ta opphold ut over tre måneder, er EØS-borgeren pliktig til å registrere seg hos politiet eller et Senter for Utenlandske Arbeidstakere (SUA) for å få utstedt et registreringsbevis innen tre måneder fra innreise. Registreringen og beslutningen om å utstede registreringsbevis til en EØS-borger er *ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven*, og må ikke forveksles med en oppholdstillatelse. EØS-borgeren skal kun registrere seg én gang, uavhengig av hvor lenge EØS-borgeren har tenkt til å oppholde seg i Norge, og man kan bytte oppholdsgrunnlag (for eksempel gå fra å være arbeidstaker til å bli student) uten å måtte registrere seg på nytt. Det er oppholdsgrunnlaget på utstedelsestidspunktet som legges til grunn ved utstedelse, og EØS-borgeren anses for å ha *gyldig oppholdsrett i Norge så lenge vilkårene for oppholdsrett er til stede*. Selve dokumentet/registreringsbeviset er gyldig på ubestemt tid, men dette må som sagt ikke forveksles med en bekreftelse på at personen har gyldig opphold da registreringsbeviset kun er et *bevis på at oppholdsgrunnlaget var oppfylt på utstedelsestidspunktet*. I tilfellene hvor oppholdsretten bortfaller etter at personen har fått utstedt registreringsbevis blir ikke registreringsbeviset inndratt, men bortfall av oppholdsretten skal i teorien få konsekvenser for personens tilgang til offentlige ytelser og EØS-borgeren er pliktig til å forlate landet hver 3. måned. Regelverket åpner også opp for bortvisning av EØS-borgere som ikke fyller vilkårene for oppholdsrett.

---

<sup>9</sup> Det bemerkes særlig at lovens virkeområde også inkluderer EØS-borgeres familiemedlemmer. For en oversikt over hvem som regnes som familiemedlemmer, jf. Utlendingsloven § 110 (2008).

Etter at registreringsbeviset er utstedt til EØS-borgeren er det ikke lenger utlendingsmyndighetenes hovedansvar å påse at oppholdsretten er til stede. Oppholdsretten skal vurderes i møte med andre offentlige etater for eksempel ved søknad om ytelser i folketrygden (for eksempel dagpenger, sykepenger eller sosialytelser).

### 2.1.2 Oppholdsrett for EØS-borgere i inntil tre måneder

Utlendingsloven § 111 fordrer at EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan oppholde seg i Norge i tre måneder uten et konkret oppholdsgrunnlag. Det er kun et legitimasjonskrav, og at personene ikke utgjør en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger (Utlendingsdirektoratet 2011). Dersom man er arbeidssøkende kan man oppholde seg i riket i inntil seks måneder dersom de melder seg som arbeidssøker hos politiet og NAV. Dersom en EØS-borger og hans/hennes familiemedlemmer ønsker å oppholde seg i Norge ut over tre måneder er de pliktige til å registrere seg hos politiet eller SUA for å dokumentere at de fyller et av oppholdsgrunnlagene nedfelt i Unionsborgerdirektivet og Utlendingsloven. Denne generelle oppholdsretten gir få eller ingen rettigheter i henhold til det regelverket som forvaltes av NAV. Den gir heller ikke rett på registreringsbevis utstedt av politiet/SUA. Viser til Utlendingslovens § 111 (oppholdsrett i inntil tre måneder) som er oppført i vedlegg 3.1.

### 2.1.3 Oppholdsrett i mer enn tre måneder for EØS-borgere

En EØS-borger kan begynne å jobbe i Norge med en gang han eller hun ankommer landet, og er ikke avhengig av å registrere seg hos politiet før oppstart i jobben. EØS-borgeren er som sagt imidlertid pliktig til å registrere seg innen tre måneder fra innreise dersom han har til hensikt å oppholde seg lengre enn tre måneder i Norge. Det settes dog noen formelle krav til EØS-borgeren for at han eller hun skal kunne oppholde seg i Norge ut over tre måneder, og det er klart definerte grupper som kan oppfylle kravet om utvidet oppholdsrett som er nevnt i lovteksten under; (Jf. Utl. 2008 § 112.)

Loven lyder som følger:

*Utlendingsloven § 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.  
(Utlendingsloven 2008)

Statistikk for 2015 viser at de fleste EØS-borgerne registrerer seg på bakgrunn av at de har arbeid i Norge hos en norsk arbeidsgiver. Totalt 26 593 personer registrerte seg på dette grunnlaget i 2015<sup>10</sup> (totalt 41 349 personer) mot 34 244 arbeidstakere året før (totalt 50 403 personer) (Utlendingsdirektoratet 2015). Jeg velger videre å kommentere særlig tre av gruppene (arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og egne midler), da disse byr på spesielle utfordringer med tanke på vurdering av oppholdsrett. For mer utfyllende informasjon om de resterende gruppene, jf. rundskriv 2011-037 (Utlendingsdirektoratet 2011).

Når det gjelder vurderingen av hvem som skal anses som arbeidstakere etter EØS-regelverket er det flere dommer fattet i EU-domstolen som gir føringer på dette. Noen av dommene har også blitt innlemmet i utlendingsmyndighetenes rundskriv som danner rammeverket for vurderingen av oppholdsrett for utlendingsmyndighetene. RS 2011-037 (Utlendingsdirektoratet 2011) viser til at arbeidstilbudet må være av et omfang som ikke anses for å være av helt marginal karakter. Rundskrivet viser videre til en dom fattet av EU-domstolen i saken Genc (C-14/09) som har vurdert at en EØS-borger skal anses som arbeidstaker selv om han ikke jobber mer enn 10 timer per uke. Dersom arbeidstakeren jobber mindre enn 10 timer per uke skal utlendingsmyndighetene foreta en *konkret helhetsvurdering*. Det har også vært en dom i EU-domstolen (saken til Ninni-Orasche C-413-01) hvorav det vises til at det ikke skal fastsettes en konkret nedre grense for varigheten på arbeidskontrakten. I den aktuelle dommen fastslås det at et midlertidig arbeidsforhold på 2 ½ måneder anses som tilstrekkelig og det vises igjen til at man må foreta en konkret helhetsvurdering i hvert tilfelle (jf. RS 2011-037 punkt 3.1, *ibid.*). Registreringsbeviset som blir utstedt til EØS-borgeren gir liten eller ingen informasjon om hvilket oppholdsgrunnlag personen har registrert seg på, og man kan for eksempel også få utstedt er registreringsbevis

---

<sup>10</sup> Statistikken viser at øvrige 9730 registrerte seg som familiemedlemmer til EØS-borgere, 5062 registrerte seg som studenter og 324 registrerte seg på bakgrunn av egne midler i 2015 (*ibid.*).

på grunnlag av at man er selvstendig næringsdrivende eller at man har tilstrekkelige midler (penger på konto, pensjons – eller andre trygdeutbetalinger fra annet land, m.m.).

Vurderingen av oppholdsretten til EØS-borgere som ønsker å registrere seg på bakgrunn av han/hun har egne midler er også særlig krevende, da det er ingen klare grenser for hvor mye penger personen må ha på konto for å få utstedt registreringsbevis til både seg selv og sine familiemedlemmer. En EØS-borger som registrerer seg på grunnlaget egne midler får utstedt et registreringsbevis på bakgrunn av at han/hun fremviser dokumentasjon på periodiske ytelser eller at personen har en viss pengesum tilgjengelig på konto. Oppholdsgrunnlaget EØS-borgeren registrerer seg på kommer imidlertid ikke tydelig frem på selve registreringsbeviset. Det samme gjelder selvstendig næringsdrivende som må fremvise dokumentasjon på at de har reell drift i firmaet. Portvokterne i NAV og Skatteetaten har derfor lite informasjon tilgjengelig om hvilket grunnlag EØS-borgeren har fått utstedt registreringsbevis. EØS-borgeren kan som sagt bytte oppholdsgrunnlag fra den ene gruppen til den andre, og det blir derfor prekært at alle portvokterne har gode kunnskaper om hvordan oppholdsretten skal vurderes dersom personen bytter oppholdsgrunnlag, eller at det viser seg at personen ikke fylte vilkårene for oppholdsrett på utstedelsestidspunktet likevel.

Om vilkårene for oppholdsrett er til stede beror derfor ofte på en «konkret helhetsvurdering», og vurderingen av om en arbeidstaker fyller vilkårene for oppholdsrett kan være meget krevende da regelverket inviterer til utstrakt bruk av skjønn. Fortolkningen av regelverket endres også i takt med rådgivende uttalelser og nye dommer i EU-domstolen.

#### 2.1.4 Dokumentasjon som kan kreves fremlagt av EØS-borgeren

Ettersom hovedformålet med direktivet var å forenkle de administrative formalitetene og åpne markedet for fri flyt av arbeidskraft, gir det begrensede muligheter for hva man kan kreve av dokumentasjon i forbindelse med denne registreringen hos politiet eller SUA. Direktivet gir imidlertid en pekepinn på hva man kan kreve av ytterligere dokumentasjon i tillegg til legitimasjon av både EØS-borgeren og dens familiemedlemmer. Registreringsordningen og dokumentasjonskrav er hjemlet i Utl. § 117 som er oppført i vedlegg 3.2.

Utlendingsmyndighetenes rundskriv gir utfyllende informasjon om dokumentasjonsgrunnlaget, og da særlig RS 2011-037 (Opphold på selvstendig grunnlag for

EØS-borgere – vilkår og dokumentasjonskrav – utlendingsloven § 112, jf.

Utlendingsforskriften §§ 19-12, 19-13 og 19-13 a, Utlendingsdirektoratet 2011). Jeg vil ikke gå videre inn på dokumentasjonskravene som fremsettes i rundskrivet, men jeg ønsker å bemerke at det spesifiseres at en arbeidskontrakt/tilbud som fremsettes ved registrering må inneholde opplysninger som fremgår av arbeidsmiljøloven § 14-6 (partenes identitet, arbeidsplassen, stillingstittel, tidspunktet for arbeidsforholdets begynnelse, forventet varighet av arbeidsforholdet, lønn, daglig og ukentlig arbeidstid). Det er ikke et krav om å fremvise lønnslipp. Det er dessuten et krav til flere av gruppene at de kan fremvise sykeforsikring. Dokumentasjon på forsørgelse er kun et krav ved registrering av enkelte familiemedlemmer, jf. Utl. (2008) § 110 tredje ledd bokstav c og d (jf. vedlegg 3.2)

#### 2.1.5 Oppholdsrett for familiemedlemmer i mer enn tre måneder:

Familiemedlemmer til en EØS-borger har oppholdsrett så lenge EØS-borgerens oppholdsrett består, dog med noen unntak som beskrevet i utlendingsloven (2008) § 113. Det bemerkes særlig at i tilfeller hvor EØS-borgeren de følger, eller er gjenforent med, reiser fra riket eller dør, bevarer familiemedlemmene som er EØS-borgere oppholdsretten så lenge de selv fyller vilkårene for oppholdsrett på selvstendig grunnlag etter Utl. § 112 første ledd (arbeidstaker, student, egne midler etc.). Dette gjelder også ved skilsmisse eller opphør av samboerskap. Det bemerkes også at EØS-borgerens barn og den personen som har foreldreansvaret bevarer oppholdsretten så lenge barnet er opptatt ved en godkjent utdanningsinstitusjon.

Loven lyder som følger:

*Utlendingsloven § 113. Oppholdsrett i mer enn tre måneder for familiemedlemmer som er EØS-borgere*

En EØS-borger som er familiemedlem og følger eller gjenforenes med en EØS-borger som har oppholdsrett etter § 112 første ledd bokstav a, b eller c, **har rett til å oppholde seg i riket så lenge EØS-borgerens oppholdsrett består.**

En EØS-borger som er ektefelle, samboer eller forsørget barn under 21 år og som følger eller gjenforenes med en EØS-borger med oppholdsrett etter § 112 første ledd bokstav d, har rett til å oppholde seg i riket så lenge EØS-borgerens oppholdsrett består.

**Ved EØS-borgerens utreise fra riket eller død** bevarer familiemedlemmer som er EØS-borgere oppholdsretten så lenge de selv oppfyller vilkårene i § 112 første ledd. Uansett bevarer EØS-borgerens barn og den personen som har foreldreansvaret, oppholdsretten så lenge barnet er opptatt ved en godkjent utdanningsinstitusjon.

**Ved skilsmisse eller opphør av samboerskap** bevarer familiemedlemmet til en EØS-borger oppholdsretten så lenge vedkommende selv oppfyller vilkårene i § 112 første ledd.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om en videre oppholdsrett for personer med foreldreansvar som nevnt i tredje ledd. (Utlendingsloven 2008)

#### 2.1.6 Oppholdsrett i mer enn tre måneder for familiemedlemmer og andre utlendinger som ikke er EØS-borgere

Familiemedlemmer som ikke er EØS-borgere kan også innvandre på EØS-regelverket og nyter de samme rettighetene som familiemedlemmer som er EØS-borgere. Det er imidlertid litt andre regler for bortfall av oppholdsretten. Jeg henviser her til vedlegg 3.3 hvor vilkårene for oppholdsrett og bortfall av denne er hjemlet i Utl. § 114. Jeg velger imidlertid ikke å gå nærmere inn på dette da de aller fleste familiemedlemmer som innvandrere med EØS-borgere er EØS-borgere selv, jf. vedlegg 3.3.

#### 2.1.7 Varig oppholdsrett for EØS-borgere

Etter fem år i riket kan EØS-borgeren søke om varig oppholdsrett. Med dette menes at EØS-borgeren kan dokumentere for utlendingsmyndighetene at han har hatt sammenhengende lovlig opphold i riket i fem år. Dersom EØS-borgeren fyller vilkårene for varig som er hjemlet i utlendingsloven § 115 (2008) (varig oppholdsrett for EØS-borgere) får EØS-borgeren utstedt et varig registreringsbevis. Denne varige oppholdsretten bortfaller dersom man oppholder seg utenfor Norge i mer enn to år. Ettersom denne hjemmelen er mindre viktig for portvokternes vurdering av lovlig opphold gir jeg ikke flere kommentarer ut over å vise til hjemmelen i vedlegg 3.4.

#### 2.1.8 Bortfall av oppholdsrett ved arbeidsløshet

Bortfall av oppholdsrett er et meget viktig punkt å innlemme på grunn av oppgavens problemstilling. I hvilke tilfeller kan man si at en EØS-borger ikke lenger har oppholdsrett i Norge i etterkant av at politiet/SUA har utstedt registreringsbevis?

Oppholdsrett etter Utlendingslovens § 112 (arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, student og egne midler etc.) bortfaller når vilkårene for oppholdsretten ikke lenger er til stede. Dette gjelder uavhengig av om EØS-borgeren har et registreringsbevis jf. (Utf. § 19-13a. Bortfall av oppholdsrett etter Utl. § 112). Jeg vil her nevne et tidligere avsnitt (se side 18, punkt 2.1.5) hvor jeg kommenterte oppholdsrett for familiemedlemmer ved endring av

registreringsgrunnlag etter utstedelse av registreringsbevis. Særlig er bortfall av oppholdsrett ved arbeidsløshet viktig da dette ble nevnt som en av hovedutfordringene av mine informanter.

*Utl. § 112 annet ledd lyder som følger om bortfall av oppholdsrett:*

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.**

Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift, herunder om hva som skal anses som tilstrekkelige midler etter første ledd bokstav c, om godkjente utdanningsinstitusjoner og om krav til erklæringen nevnt i første ledd bokstav d. (Utlendingsloven 2008)

Under gjennomføringen av mitt feltarbeid kom Arbeids- og sosialdepartementet (2015) med en instruks (AI-1/2015 av 29.06.2015) som spesifiserer hva som forstås med «lønnet arbeid i mer enn ett år», herunder tolkningen av Utl. § 112 annet ledd bokstav b (2008). Instruksene kom som et svar på at mange EØS-borgere hadde henvendt seg som arbeidssøkende til NAV ved søknad om dagpenger, og at det derfor var nødvendig med en spesifisering av forståelsen av loven om EØS-borgerne kunne anses for å ha fortsatt oppholdsrett eller ikke ved arbeidsløshet. Loven sier at en arbeidstaker som kan dokumentere å være ufrivillig arbeidsløs etter å ha hatt lønnet arbeid i mer enn ett år (og meldt seg arbeidssøkende hos NAV) fortsatt skal anses for å ha videre oppholdsrett. Instruksene spesifiserer at «lønnet arbeid i ett år» skal forstås som at «utlendingen må ha vært i lønnet arbeid i et sammenhengende tidsrom av minst ett år. Den spesifiserer videre at «flere arbeidsforhold kan inngå i denne beregningen så lenge de har etterfulgt hverandre i tid og ikke bygger på midlertidige tilsetninger» (AI-1/2015). Med midlertidige tilsetninger menes ansettelse for et begrenset tidsrom som for eksempel vikariater eller et bestemt arbeid av forbigående art. Dersom EØS-borgeren har hatt sammenhengende midlertidig arbeid i over ett år fyller han likevel vilkårene for fortsatt

oppholdsrett. Det gjøres oppmerksom på at denne spesifiseringen ikke var tilgjengelig for mine informanter på tiden jeg gjennomførte feltarbeid i politiet, skatteetaten og Nav forvaltning, og mine informanter har kun forholdt seg til ordlyden som vist i loven over (Utl § 112 annet ledd). Ingen av dem jeg intervjuet i etterkant av at instruksen hadde blitt sendt ut (NAV lokal og NAV Eures) hadde befatning med den og forholdt seg også således til ordlyden i loven slik jeg har beskrevet over.

Dersom en EØS-borger blir ufrivillig arbeidsledig etter utløpet av en tidsbegrenset arbeidskontrakt av mindre enn ett års varighet eller ufrivillig har mistet arbeidet i løpet av de tolv siste månedene, sier loven at EØS-borgeren beholder sin status i *seks måneder* i etterkant av opphøret av arbeidsforholdet. Dette forutsetter imidlertid at EØS-borgeren fremsetter en bekreftelse fra NAV på ufrivillig arbeidsledighet og om registrering som arbeidssøker (jf. Utl § 112 annet ledd bokstav c).

EØS-borgeren beholder også sin oppholdsrett dersom han er midlertidig arbeidsufør som følge av sykdom eller ulykke (jf. Utl. § 112 annet ledd bokstav a) eller dersom han begynner med yrkesrettet utdanning som er relatert til vedkommende sitt tidligere arbeid (jf. Utl. § 112 annet ledd bokstav d).

#### 2.1.9 Sanksjonsmuligheter; utvisning, bortvisning og tilbakekall

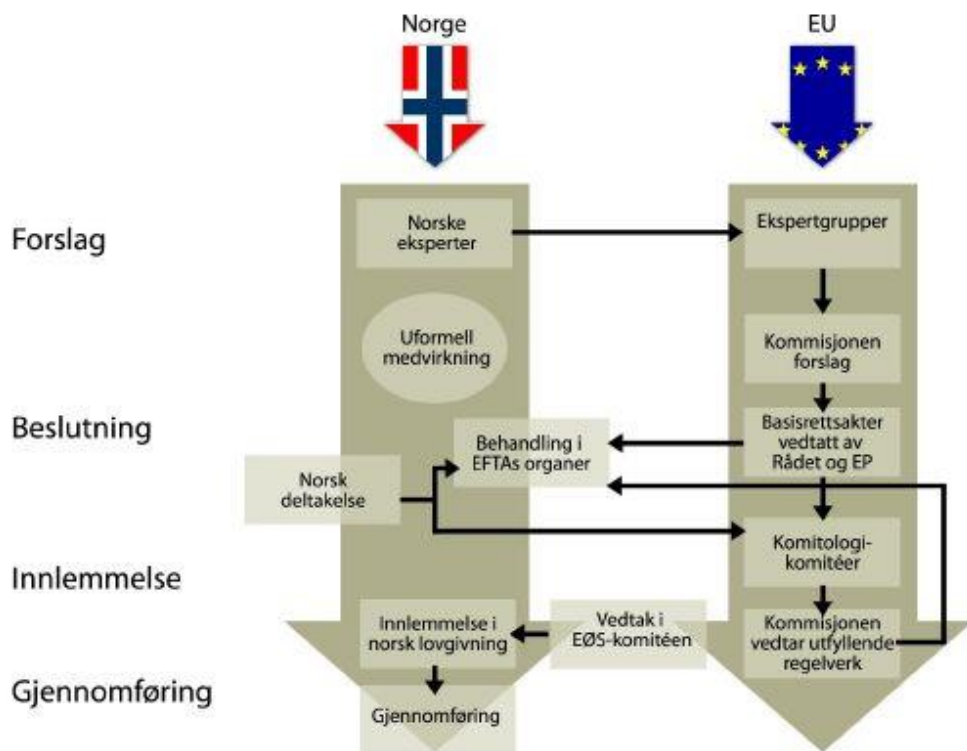
Ved bortfall av oppholdsretten kan politiet reise sak om bortvisning. Utlendingsmyndighetene kan også bortvise dersom en EØS-borger nektes registreringsbevis. Dette gjelder særlig i saker hvor EØS-borgeren anses for å være en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger. Bortvisning er imidlertid ikke til hinder for ny innreise til Norge nesten umiddelbart og bortvisning av EØS-borgere brukes i praksis sjeldent (informant i politiet). I praksis har det vært nok at personen tar en tur med danskebåten for så å komme tilbake til Norge igjen (ibid.). Tilbakekall og utvisning er mindre relevante som sanksjonsmiddel ved bortfall av oppholdsrett. Derfor gir jeg ikke flere kommentarer ut over å vise til utdrag fra rundskriv 2011-037 i vedlegg 3.5 som omhandler tilbakekall (Utlendingsdirektoratet 2015), samt referere til Utlendingsdirektoratets (2010) rundskriv RS 2010-022 - Bortvisning og utvisning av EØS-borgere av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet (ikke vedlagt denne oppgaven).



Viser for øvrig til Europa-parlamentets og Rådets ”Direktiv 2004/38/EC om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatens område” (vedtatt 29.04.2004), også kalt for unionsborgerdirektivet.

## 2.2 Gjennomføring: Implementering av EØS-rett i norsk rett og forvaltning

EØS-avtalen er en dynamisk avtale, og det innlemmes stadig nye bestemmelser og rettsakter i avtalen. Fortolkningen av lovverket jeg har presentert på de forrige sidene vil derfor være i stadig endring, ettersom feltet må løpende rette seg etter dommer fra EU-domstolen og rådgivende uttalelser. Norge har kun rett til å komme med faglige innspill i startfasen i beslutningsprosessen hvor forslag vurderes innlemmet i EØS-avtalen. Derfor har Norge har mindre påvirkning på beslutninger som innlemmes i EØS-avtalen enn de formelle EU-medlemsstatene. Det er EØS-komiteen (EEA Joint Committee) som har ansvar for innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen (hjemlet i EØS-loven § 92). Komiteen fungerer også som et rådgivende organ hvor medlemslandene kan henvende seg til ved uenigheter om tolkning av EØS-avtalen og vurderinger rundt oppholdsrett og som tvisteløser for de ulike medlemslandene. Dette arbeidet gjøres kontinuerlig, og beslutninger fattet av komiteen skal gjennomføres av alle land som har ratifisert EØS-avtalen. Prosessen fra forslag til gjennomføring av den norske regjering og forvaltning er her illustrert på den norske regjeringens hjemmesider (Regjeringen 2014). ***Min oppgave tar for seg siste del av denne gjennomføringsprosessen hvor jeg ser på hvordan det utøvende leddet jobber med å sette ting ut i livet, altså det som er betegnet som ”Gjennomføring” i modell 1 (neste side).***



Modell 1 (Regjeringen 2014)

EØS-komiteens beslutninger må gjennomføres i norsk rett, og det ansvarlige forvaltningsorganet i Norge må normalt forberede endring av lov eller forskrift i god tid før vedtak fattes av EØS-komiteen (Regjeringen 2016: 60). Dette for å sikre at nødvendige prosedyrer og høringer blir gjennomført i tide ettersom vedtak gjort av komiteen vanligvis skal iverksettes dagen etter at beslutningen er tatt, med mindre annet er bestemt.

I tillegg til at det innlemmes stadig nye rettsakter til EØS-avtalen, utvikler avtalen seg også via løpende rettspraksis (EU-domstolen og EFTA-domstolen), tolkning og gjennom praksis fra myndigheter og private. Det vil si at forståelsen for lovtekstene kan endre seg uten at selve lovteksten blir endret (NOU 2012:2, 2012: 91). Dommer fra EU-domstolen har for eksempel hatt konsekvenser for tolkingen av unionsborgerdirektivet/utlendingsloven og fortolkningen av EØS-borgernes oppholdsrett og rett til ytelser. Dette får igjen konsekvenser for fortolkningen av lover og forskrifter som for eksempel utlendingsloven, ettersom Norge deltar i EØS-samarbeidet. Ved at endringene ikke kommer fra nasjonalt nivå, men et overordnet internasjonalt nivå, kan gi utfordringer med tanke på overføringen av nye fortolkninger og retningslinjer til førstelinjenivå i de offentlige etatene og enhetene som kan sies å bli berørt.

Her forutsettes det at man har gode rutiner for å overføre domsslutninger som vil ha konsekvenser for det arbeidet som utføres av offentlige ansatte i vurderingen av oppholdsrett og rettigheter til EØS-borgere.

## 2.3 Det utøvende leddet som implementerer regelverket

Som nevnt over er det gjennomføringen av EØS-rett som er hovedfokus i denne oppgaven. Jeg vil derfor videre gi en oversikt over saksgangen på EØS-feltet, altså de steg en EØS-borger (ofte) må igjennom for å bosette seg i Norge og utøve de samme rettighetene som nordmenn. Samtidig gir jeg en oversikt over de ulike portvokterne jeg har valgt å inkludere i denne oppgaven; utlendingsseksjonen i politiet, NAV forvaltning, NAV Eures, NAV lokal og Skatteetaten.

### 2.3.1 EØS-saksgangen og dens portvoktere

Portvokternes oppgave er å ta stilling til om EØS-borgerne fyller vilkårene for oppholdsrett (ut over tre måneder) i Norge basert på føringene over. Mer konkret kan man si at portvokterne bestemmer hvem som får tilgang til offentlige goder og utvidede rettigheter i Norge og hvem som skal avvises (Terum 2003). Om EØS-borgeren fyller vilkårene for oppholdsrett er avgjørende i dette henseende, da velferdsytelser forutsetter at mottakeren har lovlig opphold i riket<sup>11</sup>. Skiftet fra oppholdstillatelse til oppholdsrett for EØS-borgere medførte at utlendingsmyndighetene mistet sitt egenhendige portvokteransvar for kontroll av lovlig opphold, og flere ulike portvoktere deler nå ansvaret for dette komplekse fagfeltet. Med dette innebærer også at de deler en del potensielle utfordringer med implementeringen og praktiseringen av regelverket på tvers av organisatoriske linjer.

### 2.3.2 Utlendingsseksjonen i politiet og Skatteetaten

Det første møtet en EØS-borger har med norsk offentlig forvaltning er som oftest med politiet (ved søknad om registreringsbevis) eller Skatteetaten (ved utstedelse av et midlertidig d-

---

<sup>11</sup> I tillegg må man ha et registreringsbevis utstedt av politiet. Registreringsbeviset er også et krav fra Skattemyndighetene for å få utstedt personnummer og bosatt status i Norge.

nummer)<sup>12</sup>. Om man først har kontakt med politiet eller Skatteetaten avhenger som oftest av hvor lenge EØS-borgeren har til hensikt å oppholde seg i Norge. Dersom personen er å anse som sesongarbeider (har til hensikt å arbeide mindre enn tre måneder i Norge) skal EØS-borgeren kun søke om utstedelse av et midlertidig d-nummer<sup>13</sup> ved oppmøte hos Skatteetaten, og personen er ikke påkrevd å måtte møte hos politiet. Dersom personen skal arbeide eller oppholde seg på et av de andre oppholdsgrunnlagene i mer enn tre måneder, er EØS-borgeren pliktig til å registrere seg hos utlendingsmyndighetene før han/hun så søker om personnummer eller d-nummer hos Skatteetaten.

Ansvarsfordelingen mellom etatene er slik at politiet administrerer registreringsordningen og utstedelse av registreringsbevis, mens Skatteetaten har ansvar for at oversikten over hvem som oppholder seg i Norge er korrekt og oppdatert. Alle som er bosatt i Norge må melde flytting til Norge og er pliktige til å søke om personnummer ved personlig oppmøte hos Skatteetaten. Dette personlige fødselsnummeret følger personen hele livet og består av elleve sifre, hvor de seks første sifrene viser personens fødselsdato. Man bruker dette nummeret for å identifisere seg i møte med offentlige myndigheter og for å åpne en bankkonto, og man blir altså ansett som bosatt i Norge på bakgrunn av vurderingen som foretas av Skatteetaten. Registreringsbeviset utstedt av politiet åpner i praksis opp for tilgang til ulike velferdstjenester så fremt at vilkårene for lovlig opphold fortsatt er til stede.

I samtale med mine informanter fremkommer det at denne ansvarsfordelingen har vist seg utfordrende i og med at mange politidistrikter har lang ventetid for oppmøte for utstedelse av registreringsbevis. *Saksgangen som skisseres over må derfor anses som ideell, men ikke nødvendigvis slik den fremstår i virkeligheten.* Mange av EØS-borgerne henvender seg til Skatteetaten for å få utstedt et d-nummer (for å få tilgang til å åpne en bankkonto og utbetaling av lønn) i påvente av timen hos politiet. Når registreringsbeviset utstedes i etterkant av at søkeren har fått utstedt d-nummer, søker samme person også om personnummer. Dette

---

<sup>12</sup> I noen få tilfeller er det også NAV som er den første instansen en EØS-borger møter i Norge. NAV kan i noen få tilfeller utstede d-nummer til en person uavhengig om personen har vært i kontakt med politiet og skattemyndighetene.

<sup>13</sup> Et d-nummer er et midlertidig nummer som tildeles utenlandske personer som ikke har personnummer, men som trenger d-nummer i forbindelse med behov for identifisering ovenfor norske myndigheter og for å kunne betale skatt. D-nummer skal kun utstedes til personer som skal oppholde seg mindre enn 6 måneder i Norge (Altinn 2016)

medfører i praksis at EØS-borgeren både har fått utstedt et d-nummer og et personnummer. Ett påkrevd oppmøte hos skattemyndighetene har i praksis blitt til to viser funn i min empiri.

Politiet foretar sine vurderinger etter utlendingsloven kapittel 13 og utsteder straks et registreringsbevis ved oppmøte dersom de vurderer at EØS-borgeren fyller vilkårene for oppholdsrett på oppmøtetidspunktet. Regelverket legger opp til at de skal foreta vurderingen på bakgrunn av dokumentene jeg har skissert over som er hjemlet i Utl. § 117 (se 18/19). De har også ansvar for å vurdere varig oppholdsrett for EØS-borgere som har oppholdt seg i Norge i fem år. EØS-borgeren er i en ideell saksgang deretter pliktig til å møte hos Skatteetaten som skal vurdere om personen skal ha d-nummer eller personnummer. Vurderingen gjøres på bakgrunn av tidsperspektivet for hvor lenge personen har til hensikt å oppholde seg i Norge. For utstedelse av personnummer til en EØS-borger krever Skatteetaten at personen skal oppholde seg lenger enn seks måneder i Norge og at de kan fremvise et registreringsbevis utstedt av politiet. Slik jeg har forstått det innhenter de også dokumentasjon som kan støtte opp om grunnlaget EØS-borgeren har for å bosette seg i Norge, som for eksempel arbeidskontrakt eller leiekontrakt. Både politiet og Skatteetaten gjennomfører en ID-kontroll, noe som også er et viktig portvokteransvar på EØS-feltet.

Noen EØS-borgere er ikke i kontakt med andre enn Skatteetaten og politiet, men mange er også i kontakt med NAV i forbindelse med sykdom, hjelp til å komme ut i arbeidslivet, stønader knyttet til det å ha barn, ved arbeidsledighet eller søknad om sosialytelser etc. Tilgangen til disse ytelsene forutsetter som hovedregel lovlig opphold, og dermed skal EØS-borgerens oppholdsgrunnlag vurderes på nytt i møte med NAV. Mange av ytelsene forutsetter også at EØS-borgeren har et registreringsbevis, noe som det er viktig å bemerke igjen at ikke kan anses som en bekreftelse på lovlig opphold.

### 2.3.3 NAV – NAV Eures, NAV forvaltning og NAV lokal

Nav Eures, NAV forvaltning og NAV lokal er enheter som EØS-borgere møter når de søker om ytelser fra NAV i en gitt kommune/fylke. Nav lokal tar imot søknader om ytelser fra EØS-borgere og har førstelinjeansvar som innebærer veiledningsplikt på EØS-feltet. NAV lokal fatter også vedtak om rett til sosialstønad. NAV forvaltning fatter vedtak om ulike ytelser på statlig nivå, og i det aktuelle fylket jeg har studert fattet de blant annet vedtak om barnetrygd og kontantstøtte for EØS-borgere. NAV Eures har ansvar for å tilrettelegge for

arbeidsmigrasjon i fylket, både å rekruttere arbeidskraft fra EØS-land, men også å tilrettelegge for migrasjon fra Norge til andre EU-land.

Når ansvaret for EØS-borgerne går på tvers av etater og innad i store offentlige organisasjoner som NAV, blir utfordringen likebehandling av brukerne i vurderingene av om de har lovlig opphold. Hvem har så ansvaret for å påse at brukerne får en rettferdig behandling av portvokterne?

#### 2.4 Overvåkningsorganene: hvem overvåker lokal forvaltnings arbeid med EØS?

Det er særskilt ett organ som er opprettet med tanke på å overvåke at alle landene følger EØS-spillereglene og at det er likerett og likebehandling av EØS-borgere på tvers av landegrensene (Regjeringen 2016). ESA (European Surveillance Authority - EUs overvåkningsorgan) er det organet som har det overordnede ansvaret for å kontrollere at EØS/EFTA-landene etterlever EØS-reglene og overvåker hvordan EØS-reglene implementeres i nasjonal rett og senere håndheves av nasjonale og lokale myndigheter. Organet kan både opprette undersøkelser på eget initiativ eller på bakgrunn av klage enten fra private aktører eller personer, fra andre EØS-land eller andre EU-organer. For eksempel hvis en EØS-borger føler seg diskriminert av norske myndigheter med tanke på rettigheter og prinsippet om likebehandling kan personen klage til ESA hvor ESA så har muligheten til å innlede en formell traktatbruddsak som i siste instans kan bringes inn for EFTA-domstolen. (Regjeringen 2016)

EFTA-domstolen har det overordnede ansvaret for å behandle saker om brudd på EØS-reglene som ESA velger å bringe inn for retten. De er også rådgivende organ som kan ta stilling til fortolkning av EØS-rett som for eksempel ettergår lands vurderinger knyttet til EØS-borgeres oppholdsrett i det aktuelle landet. Uttalelsene blir i motsetning til EU-domstolens pre-judisielle avgjørelser, ikke rettslig bindende for den nasjonale domstolen som har bedt om presiseringen. I praksis retter midlertid den nasjonale domstolen seg etter uttalelsen.

I dette kapittelet har jeg gjennomgått regelverket som regulerer oppholdsrett for EØS-borgere. Jeg har vist hvordan portvokterne må jobbe etter et komplekst regelverk hvor det stadig innlemmes nye regler og presiseringer på internasjonalt (EU) nivå. Dette kapittelet er viktig for å forstå empirien som presenteres i kapittel 5, hvor jeg beskriver hvordan portvokterne

opplever å jobbe med EØS-feltet og vurderingene av oppholdsrett. I neste kapittel presenteres den metodiske fremgangsmåten jeg har brukt for å belyse det overnevnte.

## 3 Metode

I denne oppgaven er det gjennomført en kvalitativ studie, hvor det ble 1) gjennomført semi-strukturerte intervjuer av portvoktere som jobber i politiet, Skatteetaten og NAV i et utvalgt norsk fylke samt 2) gjennomført observasjoner av hvordan portvoktere i dette fylket jobber med oppholdsrett for EØS-borgere hos politiet og Skatteetaten, og 3) undersøkt offentlige dokumenter som legger føringer på arbeidet som gjøres i disse ulike etatene i forbindelse med EØS-borgere. Før det greies mer detaljert ut om disse, gis det en innsikt i bakgrunnen for valg av metoder brukt i denne oppgaven.

### 3.1 Bakgrunn for valg av metode

Forskning på egen bedrift og egen praksis har blitt mer og mer vanlig de siste førti årene. Dette omtales ofte som praktikerforskning, noe som er et relativt nytt begrep (Halvorsen 2009). Utdanningsnivået på ansatte har blitt høyere, og arbeidstakere jobber ofte analytisk og forskende på egen praksis (ibid.). Målet med praktikerforskning er å forbedre arbeidsrutiner og arbeidshverdagen hos ansatte (ibid.). Dette er også målet med denne studien. Gjennom mitt eget arbeid med oppholdsrett for EØS-borgere i politiets førstelinje opplevde jeg manglende samhandling mellom politiet, NAV og Skatteetaten som vanskeliggjorde arbeidet med EØS-feltet. Det var mine masterstudier på UIA samt min arbeidserfaring innen området hos politiet som gjorde at jeg fikk en økende interesse for å forske på tematikken. Jeg ønsker med denne oppgaven å sette søkelys på tematikken og bidra til endring av praksis. Denne oppgaven kan derfor forstås som et bidrag til praktikerforskning, og metoder for innsamling av data er valgt med utgangspunkt i denne tilnærmingen og oppgavens problemstilling. Halvorsen (2010) definerer praktikerforskning som ”praktikere som forsker på egen praksis uten at de forlater denne praksisen” (2010: 111). Det skal nevnes at min oppgave inkluderer andre organisasjoner enn kun min egen arbeidsgiver. Årsaken til dette er at også andre etater enn politiet jobber med oppholdsrett for EØS-borgere, slik at et fokus på politiet alene ikke hadde gitt nok innsikt til å belyse problematikken. Jeg mener likevel at min oppgave kan omtales å befinne seg i en praktikerforskningstradisjon siden det er en studie av en tverretattlig tematikk, og hvor jeg selv er ansatt hos den ene av aktørene involvert.

Praktikerforskning blir ofte ansett å stå i skyggen av mer tradisjonell samfunnsvitenskapelig forskning, hvor forskeridealet om objektivitet og fristilling fra organisasjonen eller personene



man studerer står høyt. På samme tid snakkes det om en anvendelseskrise innen kvalitativ forskning, fordi mye av forskningen ikke blir brukt i tilstrekkelig grad av for eksempel politikere, samfunnsstopper og ledere. Denne studiens problemstilling er utformet nettopp for å oppfordre til anvendelse av resultater for å endre praksis. Jeg ønsker at forskningen skal være til nytte for ikke bare mine informanter, men også for ledere og politikere som kan være interessert i samfunnsøkonomiske og organisatoriske spørsmål knyttet til offentlig forvaltnings arbeid med EØS-feltet. Ved å presentere dette bakteppet for oppgavens lesere, tror jeg leserne bedre kan forstå mine valg av metode og forskningsdesign.

I samfunnsvitenskapen skilles det mellom kvantitativ og kvalitativ forskningsmetode. Det er en oppgaves problemstilling som bør legge føringer på hvilket forskningsdesign man tar i bruk. Siden denne oppgaven handler om samhandling mellom etater (og byråkrater) og jeg hadde lite innsikt i hvordan fenomener kunne være kjedet sammen i såkalte meningsbærende enheter hos de ulike etatene (Hilden & Middelthon 2002), var det mest hensiktsmessig å bruke en kvalitativ eksplorerende metodikk. Metodelitteratur peker også på at et kvalitativt forskningsdesign passer godt for å undersøke nye fenomener som det finnes lite tidligere forskning på: Problemstillinger som inneholder spørsmål om "hva" og "hvordan" kan med fordel utforskes kvalitativt (Ringdal 2013). Forskning som søker å besvare "hvorfor" ting er som de er trekker ofte i retning av å ta i bruk kvantitativ forskningsdesign (ibid.).

I min studie har jeg brukt de kvalitative metodene intervju, observasjonsstudier og dokumentstudier fordi disse metodene var mest gjennomførbare med tanke på tilgjengelig tid og ressurser hos både forsker og respondenter. Metodene ble også ansett av meg å gi et godt nok grunnlag for forståelse for hvordan de ulike etatene jobbet med oppholdsrett for EØS-borgere. Gruppeintervjuene er det viktigste analysegrunnlaget i denne oppgaven.

Observasjons- og dokumentstudiet ble gjennomført hovedsakelig for at jeg skulle få en god forståelse for unionsborgerdirektivet og hvordan direktivet kommer til uttrykk i det nasjonale rammeverket (regelverk og rundskriv) og det daglige arbeidet i etatene.

Herunder kommer en mer detaljert beskrivelse av hvordan jeg rekrutterte informanter og mine metodiske valg for innsamling av datamaterialet i denne studien.

### 3.2 Rekruttering av informanter:

Studiet ble gjennomført i et relativt lite og oversiktlig fylke hvor EØS-portvokterne var lette å identifisere. På grunn av oppgavens omfang var det ikke hensiktsmessig å inkludere alle aktører i fylket som kan omtales som EØS-portvoktere. Ved et større forskningsprosjekt kunne man med fordel ha inkludert både helsevesen, bankvesen og den politifaglige arbeidsstyrken i politiet. Disse enhetene er også viktige i det store nettverket som EØS-portvokterne og EØS-borgerne inngår i. Oppgaven og problemstillingens avgrensning medførte dog et hovedfokus på de viktigste forvaltningsetatene en EØS-borger møter når han eller hun ønsker å bosette seg i Norge; NAV, politiet og Skatteetaten. Både politiet og Skatteetaten er i stor grad sentralisert til en eller to enheter innad i et distrikt, noe som gjorde det lett å inkludere alle portvokterne fra disse kontorene. NAV skiller seg derimot ut med at vurdering av oppholdsrett ved søknad om sosialytelse foretas på alle de små lokalkontorene rundt om i fylket (desentralisert). I tillegg er ytelser som dagpenger og sykepenger sentralisert, og det finnes ingen portvoktere i det aktuelle fylket som jobber med disse ytelsene, noe som begrenset mitt utvalg. Det ble mer naturlig for meg å foreta intervju i fylkeshovedstaden istedenfor på ett av de mindre lokalkontorene. En hovedstyrke i denne studien kan likevel anses å være inkluderingen av alle nøkkelinformanter fra de viktigste forvaltningsetatene i forhold til problemstillingens avgrensning.

I forkant av rekrutteringsprosessen bestemte jeg meg for at det var mest fordelaktig at lederne for hver enhet ble ansvarlige for rekruttering og utvelgelse av aktuelle informanter. I forkant av utvelgelsen hadde jeg gitt lederne et inntrykk av at jeg ønsket at studien skulle inkludere *alle* arbeidstakere som jobbet med feltet i de utvalgte etatene. Dette ble i høy grad etterkommet av seksjonenes ledere. Bakgrunnen for mitt ønske var at jeg anså det som viktig at alle synspunkter og forståelser for systemet ble inkludert i oppgaven. På grunn av dette måtte jeg foreta gruppeintervju av hver enhet, da intervju av hvert enkelt individ ville blitt for tidkrevende og datamaterialet for stort for en masteroppgave. Utvalgets omfang (identifiseringen av EØS-portvokterne) ble derfor utslagsgivende for valg av metode for innsamling av data.

Jeg tok kontakt per telefon via etatenes sentralbord for å få tilgang til personer med lederansvar for de relevante seksjonene innen Skatteetaten og NAV Forvaltning. Informanter i politiet ble rekruttert via mitt eget nettverk som jeg har skapt meg i jobben ved

utlendingsseksjonen i politiet. Deltakere fra NAV Eures og Nav kommune ble rekruttert via tips fra allerede rekrutterte informanter. Jeg tok kontakt direkte med informantene ved NAV Eures for etterpå å kontakte deres overordnede for godkjenning av deltagelse i oppgaven. En av mine informanter i NAV Eures formidlet kontakt med det kommunale NAV-kontoret.

### 3.3 Dokumentstudier

Jeg har undersøkt offentlige dokumenter som legger føringer på arbeidet med oppholdsrett og EØS-borgere for de ulike etatene som er inkludert i denne studien. Disse dokumentene spenner fra internasjonalt nivå (unionsborgerdirektivet, EU) til nasjonalt nivå (lover, forskrifter og rundskriv) og lokalt nivå (interne/lokalt produserte rutineskriv).

Mange forskere produserer forskning som ikke tar hensyn til de nedskrevne kildene som omkranser dagligliv, både i organisasjoner og andre settinger. Dette har blitt sagt å ikke yte rettferdighet til den settingen som man forsker (Atkinson & Coffey 2011: 78). Samtidig kan ikke dokumenter anses som nøytrale, transparente representasjoner av en organisasjon, men må ses i lys av kontekstene ansatte bruker dem i (Prior 2011). Jeg kartla derfor disse dokumentene både i forkant og i etterkant av observasjoner og intervjuer, og brukte denne innsikten for å kartlegge hvordan dokumentene tolkes og brukes av de ansatte som ble inkludert i denne studien. Jeg har også kartlagt hvordan de ulike dokumentene er linket til, og bygger på, hverandre (intertekstualitet) med tanke på vurderingen av oppholdsrett for EØS-borgere.

### 3.4 Observasjoner

Opprinnelig hadde jeg et ønske om å gjøre observasjon av det daglige arbeidet med oppholdsrett for EØS-borgere i alle etater involvert i denne studien. Dessverre fikk jeg kun tilgang til å observere hos politiet og Skatteetaten, og ikke i noen av enhetene til NAV, av hensyn til brukernes personvern.

Hos både Skatteetaten og politiet gjennomførte jeg en dag med observasjoner av portvokters faktiske arbeid med oppholdsrett for EØS-borgere. Jeg observerte enkelte av informantene i skranken i samhandling med EØS-borgere, observerte dem gå gjennom saker og stilte spørsmål underveis. Jeg var imidlertid passiv observatør når det var brukere til stede. Under

disse observasjonene dukket det opp interessante caser og problemstillinger som jeg brukte aktivt under gruppeintervjuene. Observasjonene viste seg verdifulle med tanke på å få frem uklarheter i fortolkningen av regelverk og bruk av skjønn. Siden jeg ikke hadde anledning til å gjøre observasjoner hos NAV forvaltning gjennomførte jeg i stedet en før-samtale med seksjonsleder i forkant av gruppeintervjuet med NAV. Det åpnet seg da opp muligheten for å intervju NAV Eures (som jobber med jobbmobilitet innenfor Europa) og NAV lokalkontor (fatter vedtak om sosialstønad), og jeg fant det fordelaktig å inkludere dem i studien.

### 3.5 Gruppeintervju

Det ble samlet sett gjennomført fem gruppeintervjuer hos de respektive etatene politiet, NAV og skatteetaten. På grunnlag av dokumentstudiene og observasjonsstudiene i politiet og Skatteetaten, hadde jeg utformet en semi-strukturert intervjuguide (se vedlegg 2) for gruppeintervjuene. Den semi-strukturerte intervjuguiden inneholdt temaer som samarbeid, koordinering, forståelse for eget arbeid og forståelse for andre portvokteres arbeid.

Jeg gjennomførte de fem gruppeintervjuene i perioden mai til september 2015. Skatteetaten var det største gruppen med fem informanter som inkluderte alt fra meget erfarne saksbehandlere til nylig tilsatte. Politiet stilte med tre informanter som også inkluderte godt erfarne saksbehandlere. Videre intervjuet jeg to informanter i hver av NAV-enhetene, hvorav de fleste var meget erfarne saksbehandlere. Til sammen ble altså 14 personer inkludert i studien som informanter. Hvert gruppeintervju varte i cirka to timer. Utvalget kan anses som representativt for studiens formål. Intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass, med unntak av NAV Eures som ble intervjuet i lokalene til NAV forvaltning på grunn av et sammenfallende møte de skulle ha der.

Selv om jeg hadde utviklet konkrete spørsmål i den semi-strukturerte intervjuguiden, ble den i praksis mer brukt som en rettesnor under gruppeintervjuene for å huske å spørre om ulike tematikker som var ønsket belyst. I de fleste intervjuene så jeg kun på intervjuguiden på slutten av intervjuet for å forsikre meg om at vi hadde gjennomgått alle temaene. Denne metoden falt naturlig for meg, og jeg ønsket å få til en mer uformell samtale med god flyt for å få frem temaer som informantene selv så på som viktige i forhold til oppgavens problemstilling. Denne metoden utviklet seg dog over tid. I de første intervjuene var jeg noe mer bundet til intervjuguiden kontra de siste. Intervjuguiden ble også revidert underveis når

jeg opplevde at intervjuene ga innsikt i nye temaer og problematikker som kunne belyses i gruppeintervjuene.

### 3.6 Etikk

I forkant av gjennomføringen av intervjuene sendte jeg inn meldeskjema til NSD (Norsk senter for forskningsdata, personvernombudet for forskning) da mitt prosjekt er meldepliktig fordi jeg samlet inn personidentifiserbare opplysninger gjennom samtykke til deltagelse i studien. Siden jeg ble noe forsinket i løpet på grunn av fulltidsjobb i utlendingsforvaltningen ved siden av masterstudiene, søkte jeg om utsettelse av avsluttende prosjektdato. Dette fikk jeg godkjent.

Det finnes ingen særskilte etiske grunner til å ikke gjennomføre studien.

### 3.7 Analyse

Hva gjelder gruppeintervjuene, valgte jeg å bruke en tematisk analyse og koding av datamaterialet for å identifisere tema innen informantenes virkelighetsforståelse. Tematisk analyse er en av de mest vanlige analysemetodene innen kvalitativ forskning. Den består av flere steg som bidrar til å lette analysearbeidet og styrke validiteten av funnene: 1) Transkribering av data, 2) lesning og re-lesning av data, 3) koding, 4) søke etter tema, 5) definering av navngivning av tema og 6) velge ut illustrerende eksempler som illustrerer tema (Boyatzis 1998). Jeg startet med å transkribere intervjuene. Ved å transkribere intervjuene på egenhånd fikk jeg meget god kjennskap til datasettet, og videre printet jeg ut intervjuene og gjennomleste dem for å danne meg et helhetsbilde av det aktuelle. Samtidig identifiserte jeg temaer i datasettet som jeg ønsket å ta utgangspunkt i ved videre koding av datasettet. Det fremkom på dette tidspunktet også flere undertemaer til hovedtemaene. På grunn av et langt opphold fra analysearbeidet fordi jeg hadde fulltidsjobb i politiet, ble kodingen av datasettet ikke jobbet videre med på dette tidspunktet (i 2015). Da jeg tok tak i oppgaven igjen i 2016 ble det klart for meg at jeg ønsket en mer aksjonsrettet oppgave med fokus på problemer og konsekvenser for EØS-kjeden i det nåværende systemet, siden dette syntes å være et gjennomgående tema i mine innsamlede data. Dette dannet utgangspunktet for koding av mine data. Etter søking og definering av tema valgte jeg så ut eksempler og sitater som var illustrerende for de ulike temaene.

## 3.8 Diskusjon av metode

I denne delen diskuterer jeg oppgavens svakheter og styrker, samt hvordan metodiske valg kan ha påvirket studiens resultater. Først vil jeg diskutere forskerens ståsted og dennes betydning for studien. Deretter vil jeg diskutere hvordan metodiske valg kan ha påvirket resultatet.

### 3.8.1 Nærhet til felten

Wadel (i Repstad 2007: 234/235) sier en forsker aldri bare oppleves som forsker og at den 'rene forskerrollen' kan sies å være en fiksjon. Det som imidlertid skiller forskeren som forsker på sin egen organisasjon kan være at forskeren har flere intime og nære bånd til de man forsker på kontra en forsker som kommer utenifra (ibid.). Jeg ønsker derfor i det videre å kommentere hvordan jeg selv opplevde å forske på egen organisasjon og hvordan min refleksive holdning til dette kan ha påvirket gjennomføringen av feltarbeid og analyse.

Det er både fordeler og ulemper ved å forske på egen organisasjon, og faren for at analysen blir skjev eller mindre objektiv er i aller høyeste grad til stede. Derfor valgte jeg bevisst å ikke forske på min egen arbeidsplass, men foretok observasjoner hos politiet på en annen enhet i en annen by. Dette ble gjort på grunn av ønsket om å skape distansen nødvendig som jeg mer naturlig klarte å oppnå under intervjuene i de andre etatene jeg inkluderte i studien, og som jeg ikke hadde like god kjennskap til.

Selv om jeg ikke hadde førstehåndskjennskap til de andre etatene som var inkludert i studien min, var det nødvendig at jeg hadde en refleksiv holdning til min egen dobbeltrolle som både arbeidstaker og student. Årsaken var at jeg hadde mye forhåndskunnskap innen feltet generelt og også inngående kunnskap om politiets arbeid innen EØS-feltet. Metodelitteratur har beskrevet ulemper ved å ha for stor kjennskap til feltet man studerer. Antropologen Spradley (1980) beskriver for eksempel hvordan for høy grad av nærhet til feltet kan føre til at man ikke klarer å gripe bakenforliggende kulturelle faktorer som utspiller seg i samhandling mellom forskeren og informanten(e). En fallgrube kan for eksempel være å glemme å spørre informantenes forståelse av et begrep, fordi man tar for gitt hva informantene mener med begrepet. Samtidig sier Hilden & Middelthun (2002) at en forsker alltid vil være preget av de

erfaringer og kunnskaper han besitter, og hevder at den ultimate posisjon for en etnografisk forsker er å være ”en informert outsider”, noe jeg vel kan betegne meg selv som.

Vissheten om at jeg kjente feltet godt gjennom mitt eget arbeid virket betryggende på informantene, og jeg fikk oppfatning av at de ikke så på oppgaven kun som ”enda en masteroppgave”, men et bidrag som kan være til nytte for deres eget arbeid med EØS-feltet. Som vi skal se så påvirket min ’innside-status’ også hvordan jeg fikk tilgang til informanter, mulighet til å gjøre observasjoner og gjennomføring av selve gruppeintervjuene.

### 3.8.2 Rekruttering av informanter

Hva gjelder rekruttering av utvalget, så var de første reaksjonene på min henvendelse overveiende positiv hos både Skatteetaten, politiet og NAV Eures. Tilbakemeldingene var at temaet var høyst aktuelt og viktig å få på dagsorden. Ved henvendelsen uttrykte nesten samtlige at det er store variasjoner i fortolkning av regelverk og store utfordringer med samarbeid. Noen uttrykte også stor bekymring for fremtiden i og med at det ikke er en felles plattform for EØS-forvaltningen. Første kontaktperson i NAV-systemet ga i utgangspunktet uttrykk for at EØS-feltet ikke var så problematisk som de andre etatene gav uttrykk for. Det skulle imidlertid vise seg at informantene som til slutt ble rekruttert til å delta i studien var av den oppfatning at EØS-feltet var et komplekst saksfelt i et helhetlig perspektiv og var veldig positive til deltakelse i studien. Det var denne samtalen med overordnede i en av NAV-enhetene som fikk meg til å endre taktikk i arbeidet med å rekruttere informanter. Opprinnelig hadde jeg bestemt meg for å ikke informere om hvor jeg jobbet før gjennomføringen av intervjuene. Imidlertid viste det seg at min stilling som saksbehandler i politiet var en døråpner for å få tilgang til feltet og informantene. Ved å informere om min ’dobbelrolle’ som både offentlig ansatt og student ved første henvendelse til aktuelle informanter virket det som om jeg fikk mer legitimitet i forhold til å utføre en studie som alle kunne dra nytte av.

### 3.8.3 Observasjoner

Opprinnelig hadde jeg et ønske om å gjøre observasjon av det daglige arbeidet med oppholdsrett for EØS-borgere i alle etater involvert i denne studien. Min ’innside-status’ bidro nok sterkt til at jeg fikk mulighet til å gjennomføre slike observasjoner. Dessverre fikk jeg kun tilgang til å observere hos Skatteetaten og politiet, og ikke i noen av enhetene til NAV, av hensyn til

brukernes personvern. Dette kan påpekes som en av oppgavens svakheter, og derfor har resultater fra observasjonene heller ikke fått noen fremtredende rolle i min analyse slik det først var tiltenkt. Det kan hende at jeg ikke har en god nok forståelse for hvordan ansatte faktisk utøver sitt arbeid i praksis i de ulike enhetene i NAV, men fått innsikt i hvordan de selv opplever at de arbeider. Det kan ofte være en forskjell på hva en person 'tror' hun gjør/mener og hva personen 'faktisk' gjør/mener, slik at det hadde vært ønskelig å bruke observasjon som metode også hos NAV.

### 3.8.4 Gruppe-intervjuene som datamateriale

Grunnen til at jeg valgte gruppeintervju i stedet for enkeltvise intervju, er at det både er tidsbesparende ved at man kan inkludere mange informanter samtidig og også få innsikt i hvordan medlemmene i gruppen uttrykker sin forståelse av temaet som undersøkes (Wilkinson 2011). På den andre siden står man alltid ovenfor problemet at ikke alle stemmer nødvendigvis blir hørt under gruppeintervjuene da det kan være noen personer som legger sterke føringer på mening og fortolkning av spørsmål stilt og tema som tas opp. Jeg var derfor bevisst på min oppgave som fasilitator for intervjuet, og prøvde å la alle som ønsket det få mulighet til å ytre seg. I ettertid innser jeg at jeg burde ha oppmuntret noen av informantene litt mer til å delta, og dette kan også anses som en svakhet med oppgaven. Det var særlig to informanter som jeg la merke til under observasjonsstudiene som jeg gjerne skulle ha oppfordret mer til å komme med sine synspunkter, da jeg tror de kunne ha bidratt med enda flere interessante vinklinger på temaet. Derfor kunne det vært en fordel å ha gjennomført individuelle intervjuer i stedet, eller som et supplement, men på grunn av oppgavens omfang og problemstilling anser jeg gruppeintervju som en riktig metodisk avgjørelse.

Jeg opplevde at valget av semi-strukturerte intervju som metode fungerte bra med tanke på den eksplorerende problemstillingen min, og at metoden ga meg innsikt i hva informantene så på som viktigst og mest problematisk med EØS-feltet. De semi-strukturerte intervjuene ga meg også en større forståelse for EØS-feltet sett med informantenes øyne, ved at jeg lettere kunne utforske temaer som jeg på forhånd ikke hadde forutsett. Dette gjaldt særlig i samtale med ansatte på NAV-enhetene, hvor jeg ikke hadde fått mulighet til å bli kjent med feltet gjennom observasjonsstudier.



Jeg hadde også stor fordel av å ha inngående kjennskap til feltet fra tidligere. Dette gjorde dialogen mellom oss enklere slik at jeg ikke trengte å bryte inn i informantenes resonnementer for ofte for å avklare betydningen av et begrep, bruken av forkortelser (for eksempel ved henvisning til direktiver eller akronymer for aktører inne feltet) eller liknende.

Å følge en mer strukturert intervjuguide under intervjuene kunne ha gjort at jeg hadde gått glipp av viktig informasjon ved at jeg hadde stilt færre oppfølgingsspørsmål og hatt større fokus på å kontrollere samtalenes retning. Fordelen med mer strukturerte intervjuer er imidlertid at analysearbeidet kunne hadde blitt vesentlig lettere da de samme spørsmålene og spørsmålstillingen hadde blitt stilt til alle etatene/enhetene.

### 3.8.5 Analyse

I følge Malterud (2011) kan en forskers nærhet til stoffet gjøre det vanskelig å være kritisk til sitt datamateriale. Han foreslår at forskeren bør stille seg spørsmål om sitt faglige ståsted og hvordan dette er med å påvirke hva man fortolker ut av sitt eget datamateriale. For å unngå et slikt bias, har jeg brukt mye tid på lesning og gjennomlesning av mine data. Jeg har også diskutert mine funn med min veileder. I tillegg har jeg gjennom hele analyseprosessen vært opptatt av å reflektere over hvorvidt det er informantenes stemme som representeres eller om jeg har vektlagt utsagn som i stedet handler om min egen forforståelse for tematikken. Siden det ble et naturlig opphold i analysen av mitt datamateriale, endte jeg også opp med å analysere datagrunnlaget med observasjonene og de semi-strukturerte intervjuene to ganger. Dette anser jeg også som en styrke i studien da jeg fikk inngående kjennskap til mine data og tema som sprang ut fra datamaterialet fra noe ulike innfallsvinkler. Jeg anser også min kjennskap til arbeidsfeltet som en styrke hva gjelder utvalget av offentlige dokumenter som skulle inkluderes i dokumentstudien. Oppholdsrett for EØS-borgere er et felt jeg kjenner svært godt, og jeg hadde oversikt over alle de mest sentrale dokumenter som brukes i slike vurderinger. Intervjuene mine avslørte også at jeg ikke hadde utelatt viktige strategiske dokumenter i dokumentanalysen, og at jeg også hadde innhentet relevante interne lokale og lokale rutineskriv.

..

### 3.8.6 Andre tilnærminger og inklusjon av flere informanter

Det kunne vært nyttig å supplere med en kvantitativ spørreundersøkelse eller annen relevant statistikk i denne oppgaven. Dette ville ha gjort det mulig å sammenligne praksis innad i enhetene for å avdekke om problemene identifisert i oppgaven også er generaliserbare ut over fylkesgrensen. Dette kan anbefales som en oppfølgende studie som etatene involvert kan gjennomføre. I en slik kvantitativ studie kunne man inkludere mange flere respondenter og sikret høyere grad av brukerperspektiv. Min oppgaves omfang tillot dessverre ikke dette da jeg måtte ta hensyn til gjennomførbarheten av prosjektet i forhold til hvor mye tid og ressurser jeg hadde tilgjengelig til å fullføre oppgaven.

I ettertid ser jeg at jeg også kunne gjennomført et gruppeintervju med deltakere fra alle etatene involvert i denne studien. Jeg kunne da ha brukt LEAN-metodikk slik at alle kunne lært av hverandres praksiser og diskutert prosesser for oppholdsrett for EØS-borgere, samtidig som vi identifiserte problemområder i EØS-kjeden. LEAN (egentlig lean manufacturing) er en av verdens mest brukte ledelsesfilosofier og er ofte brukt innen norske bedrifter og norsk offentlig forvaltning for å effektivisere og forbedre kvaliteten på arbeidsprosesser. Jeg kan anbefale dette som en mulig metode dersom det skal gjennomføres en oppfølging til min studie.

Det kunne også vært interessant å inkludere informanter fra NAV som fatter vedtak om dagpenger og sykepenger. Dagpenger er derimot sentralisert i NAV-systemet, og det var ingen saksbehandlere i det gitte fylket jeg gjorde min studie som jobber med disse type saker. Jeg anbefaler imidlertid å inkludere også disse dersom det skal gjøres en større studie på tematikken. Som nevnt tidligere kunne man også i en større studie ha inkludert andre aktører relevante for oppholdsrett for EØS-borgere slik som helsevesen, bankvesen og den politifaglige arbeidsstyrken i politiet.

Videre vil jeg presentere det teoretiske rammeverket jeg har benyttet meg av for å belyse mine funn.

## 4 Teoretisk rammeverk

Denne oppgaven tar for seg det siste leddet av gjennomføringsprosessen i EØS-kjeden, altså hvordan politikken på EØS-feltet iverksettes av offentlige ansatte i praksis (jf. modell 1 s 23). I det videre fremsetter jeg det teoretiske rammeverket som skal gi en større forståelse for funnene jeg presenterer i de videre kapitlene.

Mine data og funn har vært avgjørende for hvilket teoretisk rammeverk jeg har benyttet meg av. Ved å inneha en induktiv tilnærming til problemstillingen og datainnsamlingen og ved hjelp av tematisk metode for koding av data, har det vokst frem analytiske kategorier og temaer. Intervjuene med mine informanter omhandlet i hovedsak det praktiske arbeidet som utføres av informantene og de rammene de har tilgjengelig (regelverk og skriftlige kilder) for å utføre arbeidet med EØS-feltet. Med dette som utgangspunkt er det naturlig å se på hvordan offentlig politikk implementeres i et bakkebyråkrati-perspektiv (nedenfra og opp) kontra et ovenfra og ned-perspektiv. Informantene mine var opptatt av at forvaltningssystemet som EØS-feltet inngår i ikke fungerer optimalt. Jeg bruker derfor New Public Management (NPM) og reformarbeidet som har blitt gjennomført i norsk offentlig forvaltning de siste tiårene for å belyse de rammene som omkranser EØS-feltet på lokalt plan. Koordinering av feltet mellom politiet, NAV og Skatteetaten, eller mangelen på dette, ble et fremtredende samtaleemne under gruppeintervjuene. Jeg finner det derfor også naturlig å bruke koordinering- og samarbeidsteori for å belyse synergiene innad og mellom etatene slik det fremkommer av intervjuene.

### 4.1 Implementering av politikk i offentlig forvaltning – top-down og bottom-up

For å belyse hvordan EØS-politikk implementeres og utføres av det utøvende ledd, er det særlig to innfallsvinkler man kan bruke – top down og bottom up perspektiver på implementering. For å belyse disse to vinklingene vil jeg se på ulike definisjoner på implementering for deretter å konkret gå inn på hva som inngår i de to perspektivene. Hill og Hupe (Mazmanian og Sabatier 1983: 20-1 i Hill og Hupe 2014: 7) viser til den mest brukte definisjonen på implementering hvor implementering defineres som et sett av indirekte følgehandlinger; «implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the

objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, “structures” the implementation process”. Slike implementeringskjeder hvor man ser på hvordan politikken iverksettes ovenfra og ned (top-down-perspektivet) er ofte lange og komplekse, og Hill og Hupe (ibid.) sier at prosessen ofte ikke er så enkel når man ser på implementeringsprosessen nedenfra og opp (bottom-up-perspektivet; fra perspektivet til de som setter politikken ut i livet i praksis). Fra dette bottom-up perspektivet kan implementering forstås som «a process of interaction and negotiation, taking place over time, between those seeking to put policy into effect and those upon whom action depends (Barrett og Fudge 1981a: 4 i Hill og Hupe 2014: 7).

Man kan altså se på hvordan de ansatte styres ovenfra og ned (av regelverk og rutiner); hvordan de ansatte er styrt av politiske føringer og mål og resultatstyring fra ledelse (Christensen et.al 2008, Hill og Hupe 2014). Dette omtales som top-down perspektiv. På den andre siden kan vi ta utgangspunkt i de som arbeider på bunnen av hierarkiet og hvordan de er med på å forme politikken som de har ansvar for å implementere i praksis (bottom-up-perspektiv). Særlig det sistnevnte perspektivet er viktig for å belyse mine empiriske funn og jeg vil videre gi en mer utdypende fremstilling av Lipskys teori om bakkebyråkrati. Først vil jeg imidlertid kommentere hva som er gjort av tidligere forskning på dette feltet.

#### 4.1.1 Tidligere forskning

Det er mange studier som ser på implementeringen av EØS-avtalen på makro-nivå, men jeg ser at det er mangelfull kvalitativ forskning på hvordan de som jobber nederst i hierarkiet i offentlig forvaltning bruker, tolker og forholder seg til et internasjonalt regelverk som EØS-regelverket i deres daglige arbeid. Det er imidlertid gjort mye forskning på hvordan annen type politikk implementeres, og da også med fokus på forvaltningens førstelinje hvor jeg har rekruttert mine informanter fra (Lipsky 1980, Hill og Hupe 2014).

Det er ikke gjort lignende tverretattlig forskning på hvordan implementeringen av unionsborgerdirektivet i offentlig forvaltning oppleves av offentlige ansatte på det nederste forvaltningsnivået. Den private forskningsstiftelsen Fafo (Friberg, et. al. 2013) har imidlertid undersøkt utfordringene av arbeidsinnvandring på EØS-feltet fra perspektivet til de NAV-ansatte, fra arbeidsinnvandrerens perspektiv (EØS-borgere) og fra et institusjonelt perspektiv. Oppgaven identifiserer mange av de samme funnene som i min studie, dog med et litt annet utgangspunkt ved at Fafo ikke inkluderer andre portvoktere i studien. Det konkluderes blant

annet med at regelverket på EØS-feltet oppleves som uklart for de NAV-ansatte og at det er et stort behov for tydeliggjøring av retningslinjene som gjelder hvordan regelverket skal anvendes av offentlige ansatte i vurderingen av lovlig opphold for EØS-borgere.

Lipsky har bidratt med den mest banebrytende forskningen på bakkebyråkrati og jeg velger videre å ta for meg dette implementeringsperspektivet som er basert på hans forskning.

#### 4.1.2 Bakkebyråkrater (bottom-up)

Michael Lipskys bok *Street-level bureaucracy* (1980/2010), kan ses som en betydelig bidragsyter til bottom-up perspektivet ved å ta utgangspunkt i hvordan arbeidstakere «på bakken» opplever det. Lipsky (ibid.) lanserte i denne boka det kjente begrepet bakkebyråkrater om de som jobber på bunnen av hierarkiet i offentlig forvaltning. Bakkebyråkratene defineres her som det utøvende leddet i offentlig forvaltning som implementerer offentlig politikk i praksis. I Norge omtales de ofte som førstelinjen i det offentlige. Bakkebyråkratenes bruk av skjønn i det daglige arbeidet er et viktig element i disse nedenfra og opp-perspektivene, sett i sammenheng med de rammene de må jobbe innenfor. Disse rammene som bakkebyråkratene må jobbe innenfor mener Lipsky er tidspress, tvetydige målsettinger ovenfra og lite ressurser (Lipsky 2010). I sin bok *Street-level bureaucracy* (2010: xiii) argumenterer han for at «The decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish and the devices that they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policy they carry out». Med dette fronter han synet om at bakkebyråkratenes stemme er en like viktig dimensjon å ta hensyn til når man undersøker implementering av regler og regelverk så vel som å se på de som er «på toppen» av dette hierarkiet.

Lipsky (2010) påpeker også at bakkebyråkratier (enhetene hvor bakkebyråkratene jobber) ofte kjennetegnes av relativt stor selvstendighet/autonomi fra den overordnede organisatoriske myndigheten. Lipsky (ibid.) argumenterer videre at disse bakkebyråkratene i praksis fungerer som politiske beslutningstakere i og med at deres makt til å utøve skjønn fra sak til sak kan bidra til å øke forskjellen mellom teori (regelverk og rutiner ovenfra) og hvordan disse implementeres i praksis. I praksis kan derfor man si at de offentlige ansatte og deres bruk av skjønn blir en slags portvokter som bestemmer hvem som er innenfor og hvem som står utenfor den norske velferdsstaten i et EØS-perspektiv. Måten bakkebyråkrater utøver sitt

arbeid og skjønn i saksbehandlingen former og begrenser folks liv og muligheter (Lipsky 2010).

Lipsky (2010) utformet sin teori med utgangspunkt i det amerikanske forvaltningssystemet. Det er derfor viktig å se på hva som er særskilt for norsk offentlig forvaltning, altså få innsikt i hvordan regelverk og rutiner de forholder seg til faktisk blir fortolket i det daglige arbeid. Slik kan man få en større forståelse for hvordan den faktiske implementeringen av EØS-politikk foregår. For å belyse problemstillingen ytterligere vil jeg derfor videre ta for meg hvilke organisatoriske rammer (NPM og post-NPM ideologier) bakkebyråkratene kan sies å måtte jobbe innen i norsk offentlig forvaltning.

#### 4.2 Reformarbeid innen offentlig sektor – New Public management (NPM)

På 1980-tallet ble organiseringen av offentlig forvaltning satt under lupen av nyliberale økonomiske ideer/teorier som så på byråkratiet som lite effektivt, for kostbart, lite brukerorientert og med manglende evne til nyskaping og fleksibel oppgaveløsning (Vike 2004, Christensen og Lægreid 2011). Som en reaksjon på dette oppsto det et regimeskifte innen offentlig forvaltning som innebar et nytt fokus på målstyring, brukerdiallog, universell tilgjengelighet og åpenhet (Busch m.fl. 2001 i Sirnes 2009). Disse ideene har i ettertid fått tilnavnet New Public Management (NPM), eller ”ny offentlig styring” på norsk, og representerer en trend innen organisasjonsteori og politisk ideologi som har blitt synonymt med det reformarbeidet som har blitt gjennomført i offentlig sektor i Norge i 1980 og 1990-årene (Christensen og Lægreid 2007). NPM bygger på tankegangen om at man går fra en integrert stat til en fragmentert stat. Dette innebærer økt vertikal spesialisering og fristilling av etater, samt «økt horisontal spesialisering i form av økt oppdeling i ikke-overlappende roller og funksjoner (single-purpose organizations)» (Christensen 2003: 1). Selv om Norge blir ansett som en ”sakte” reformator i forhold til andre land, så kan vi med sikkerhet si at norsk offentlig forvaltning på mange måter har gjennomgått en moderniseringsbølge i tråd med NPM-verdier (St.meld. 19 (2008/2009), 2009).

Offentlig forvaltning i Norge gikk fra en mer hierarkisk og regelstyrt byråkratisk organisering til en mer markedsstyrt resultat- og målorientert offentlig sektor. Tanken bak innføringen av reformene var «...at strukturell fristilling og mer autonomi i ledelse, kombinert med resultat- og målstyring ville forbedre ytelse og effektivitet, uten å ha negative bivirkninger på andre

verdier som kontroll og demokrati» (Christensen og Læg Reid 2007: 21). Offentlige virksomheter skulle nå styres på en «armlengdes avstand» istedenfor ved direkte politisk og byråkratisk styring. Med «en armlengdes avstand» menes at «politiske styringsorganer ivaretar sitt ansvar som eier, mens selvstendige selskaper med egne styrever står for den utøvende virksomheten, eventuelt i markedsbasert konkurranse med private aktører» (St.meld. 19 (2008/2009), 2009).

Flere forskere har imidlertid pekt på nye utfordringer som har oppstått i kjølevannet av disse reform-tankegangene som alle går under NPM-paradigmet (Christensen og Læg Reid 2007/2013, Repstad 2004, Willumsen 2009).

#### 4.2.1 Nye utfordringer i kjølevannet av NPM-reformer – en fragmentert stat?

Pål Repstad (2004) påpeker at omleggingen av norsk offentlig forvaltning de siste tiårene har medført et nytt samarbeidsklima mellom, og innad, i ulike offentlige sektorer. På den ene siden mener han at økt markedsorienterte prinsipper har medført et fokus på bruker- og serviceorientering og at en slik orientering kan medføre en økt interesse for samarbeid og samordning. I Norge kan vi peke spesielt på helse og sosial-sektoren hvor vi de senere år har sett et høynet fokus på koordinering av tjenester og tverrprofesjonelt og tverretatlig samarbeid i et brukerperspektiv (Willumsen 2009:17). I felt som dette er samarbeid lovpålagt i Norge gjennom ulike lovreguleringer og i offentlige utredninger<sup>14</sup> (Willumsen 2009:17). Likevel er det mange forskere som har pekt på at den økte konkurransen mellom enheter, økt fristilling og krav til inntjening og raskere resultatkrav kan ha ført til økt segmentering og en sterkere ”vi” og ”de”-holdninger (ibid.:16, Christensen og Læg Reid 2007).

Velferdstjenestene i Norge har blitt mer spesialiserte og splittet opp i ulike tjenester, noe som ifølge flere forskere (Willumsen 2009:28, Christensen & Læg Reid 2007, Sirnes 2009) har medført fragmentering og oppsplitting av virksomhetene. Tore Sirnes og Elisabeth Willumsen påpeker at blant annet lover, forskrifter og økonomiske rammer kan virke begrensende på etableringen av sammenhengende kjeder av tjenester til brukerne (Willumsen 2006 i Sirnes 2009). Sirnes (2009) peker videre på organisatoriske utfordringer ved at organisatoriske

---

<sup>14</sup> jf. blant annet NOU 1986:4 om samordning i helse og sosialtjenesten og St. Meld. 72 (1984-85) om barne- og ungdomsvernet.

løsninger innad i en etat kan sies å i liten grad være tilpasset tjenesteproduksjon på tvers av organisatoriske enheter.

I den tradisjonelle, mer regelstyrte hierarkiske organiseringen (pre-NPM) hadde offentlig forvaltning klare regler for hvordan en arbeidsoppgave skulle utføres, og var ikke like opptatt av mål og resultatstyring. Organiseringen vi ser tegn til i NPM-reformer i offentlig forvaltning er mer fokusert på å måle visse resultater, økt spesialisering av arbeidsoppgaver og klarere målsetting. Målstyring betyr omfattende rapportering fra ansatte som blir målt på produksjon og effektivitet i et stadig voksende byråkrati. Christensen og Lægneid (2013) peker på at konsekvensen av økt målstyring er at vi nå ser økt vertikal og horisontal spesialisering og strukturell desentralisering hvor enheter har fått mer autonomi i forhold til den sentrale styringsenheten. Med disse organisasjonsideene kan det derfor sies at det er færre regler for hvordan man skal gjennomføre arbeidsoppgaven i forhold til i en veldig hierarkisk styrt organisasjon (Stamsø 2009: 67, Willumsen 2009). Willumsen (2009) påpeker at styringsverktøyene har fokusert på hva som skal gjøres, men at det har vært for lite fokus på hvordan de faktiske arbeidsoppgavene skal utføres.

#### 4.2.2 NPM og veien videre?

Noen mener at jo mer spesialisert en etat eller enhet er/blir, jo mer øker behovet for koordinering. I norsk offentlig forvaltning har vi sett at komplekse oppgaver blir delt inn i deloppgaver, og dette åpner opp for økt spesialisering på felt. Dette kan imidlertid skape problemer dersom oppsplittingen oppstår på et felt hvor det er behov for mer helhetlige tjenester på tvers av organisasjonsgrenser (Christensen og Lægneid 2008, 2013). Behovet for mer samarbeid på tvers av etater med overlappende domener (organisasjonens selvdefinerte hovedoppgaver, Knudsen 2004) og faglige problemstillinger har kommet til uttrykk politisk de siste årene (jf. Meld. St. 19. (2008/2009), (2009): Ei forvaltning for demokrati og fellesskap). Derfor har det i de senere årene blitt innført flere post-NPM-reformer for å bøte på de negative konsekvensene av NPM i offentlig forvaltning. Det påpekes at disse post-NPM reformen er mest tydelig i land som var tidlig ute med å gjennomføre NPM-reformer (Storbritannia, Australia og New Zealand), men at man også finner tegn til dette i Norge. Post-NPM reformer har til hensikt å minske fragmenteringen og koordineringsproblemer som har oppstått i kjølevannet av NPM-reformer. Hovedmålet er økt integrasjon og koordinering både på horisontalt og vertikalt nivå. Post-NPM tankegang har blant annet medført et økt



fokus på tverrsektoriell koordinering for å håndtere det som kalles ”wicked issues” som ikke lett kan identifiseres å tilhøre kun en sektor eller etat. Innvandring er et typisk ”wicked issue” som mange mener trenger en mer helhetlig håndtering og tilnærming innen offentlig forvaltning, da det gjerne krever samarbeid mellom flere sektorer og etater (Christensen og Lægread 2008/2013). Jeg vil derfor videre ta for meg hvordan slike koordineringsbehov kan håndteres av forvaltningen.

#### 4.3 Interorganisatorisk koordinering i offentlig forvaltning

Koordineringsbehov og koordineringsproblemer kan oppstå på felt som strekker seg ut over flere etater og enheter slik som EØS-feltet. Som sagt så er organiseringen av offentlig forvaltning preget av vertikal spesialisering og at tverretatlige oppgaver blir inndelt i deloppgaver hos ulike aktører. Det er essensielt at disse delene fungerer sammen for å skape en helhetlig tjeneste (Jacobsen 2004). Min oppgave har som hovedfokus å se på i hvilken grad selvstendige enheter innen offentlig forvaltning har koordinert arbeidet på EØS-feltet for å skape en helhetlig forvaltning. Jeg vil derfor videre ta for meg hvordan interorganisatorisk koordinering kan komme til uttrykk og hvordan koordinering kan organiseres mellom etater som har delvis overlappende oppgaver i en tjenestekjede som EØS-feltet.

Interorganisatorisk koordinering brukes ofte som en fellesbetegnelse på fenomener som samhandling, samarbeid og nettverksbygging (m.m.) mellom ulike organisatoriske enheter (Knudsen 2004: 22). Mange av disse begrepene som inngår i interorganisatorisk koordinering blir ofte brukt om hverandre. Jeg vil i dette delkapittelet forklare hvordan jeg forstår begrepene jeg bruker i oppgaven, herunder koordinering, samarbeid og samordning. Selv om disse begrepene ofte overlapper med hverandre, påpeker Knudsen (2004) at det kan være analytisk fruktbart å skille mellom disse når man snakker om tverretatlig samarbeid. Jeg vil også se på utvekslingsperspektivet for samarbeid og mandat for samarbeid som er to innfallsvinkler til hvordan samarbeid kan iverksettes på tvers av etater og enheter på tverrsektorielle felt som EØS.

*Koordinering* kan forstås som ”at flere forhold er satt opp mot hverandre og vurdert i forhold til en helhet, og at man tilpasser delene slik at helheten blir best mulig” (Simon 1957 i Jacobsen 2004: 81). Knudsen (2004: 25) viser til at koordinering også kan forstås som styring av transaksjonsstrømmen ved at ”mønstre for transaksjon justeres slik at transaksjonene gir

størst mulig gevinst for en gitt ressursinnsats, eller slik at visse resultatmål når med et minimum av produksjonskostnader og transaksjonskostnader”. Jacobsen bruker begrepet koordinering som et veldig generelt begrep, og jeg finner det nyttig å ta utgangspunkt i hans definisjon i min oppgave.

Koordineringen kan foregå intraorganisatorisk (mellom enheter innad i samme institusjonsenhet) eller interorganisatorisk (gjennom samarbeid mellom organisatorisk adskilte enheter). Sistnevnte er hovedansvarlig for min oppgave og kan således organiseres på to måter: via frivillig utveksling mellom aktører (utvekslingsperspektivet) eller ved pålagt samordning ovenfra (mandatperspektivet). Jeg vil videre kommentere disse to innfallsvinklene til interorganisatorisk samarbeid.

Utvekslingsperspektivet viser til et perspektiv der aktørene selv tar initiativ til et samarbeid på bakgrunn av at de innser at de er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå sine målsettinger og at alle kan oppnå en gevinst ved samarbeid. En slik type samarbeidsinitiativ forutsetter «domain consensus», altså at partene i samarbeidet prøver å komme frem til en fornuftig oppgavefordeling som er en nødvendighet for utveksling av tjenester eller for å oppnå økonomisk verdi (Knudsen 2004: 27). *Samarbeid* er et viktig begrep innen interorganisatorisk koordinering, og da særlig innen utvekslingsperspektivet for samarbeid. Jacobsen (2004: 82) bruker begrepet samarbeid om de tilfellene der hvor koordinering skjer på bakgrunn av frivillig innsats mellom aktørene involvert, hvor man kan si at de er gjensidig avhengige av hverandre og at begge parter tjener på det (lik utvekslingsperspektivet). Dette samarbeidet trenger ikke å ta form som faste samarbeidstransaksjoner, men Knudsen (2004) påpeker at dersom samarbeidet dreier seg om en enkelt transaksjon, så er det viktig at denne transaksjonen er til fordel for alle parter for at frivillig transaksjon skal finne sted.

Mange bruker begreper som samarbeid og samordning om hverandre, men Knudsen forstår *samordning* som en mer tvungen koordinering enn et frivillig samarbeid som er typisk innen utvekslingsperspektivet, altså ved at en tredjepart pålegger andre enheter å koordinere sine virksomheter (Jacobsen 2004: 82). Dette er typisk for mandatperspektivet, som er den andre innfallsvinkelen til samarbeid jeg bruker i denne oppgaven. Mandatperspektivet forutsetter en hierarkisk samordning ovenfra, for eksempel ved at en leder gir ordre om samordning eller at aktører blir pålagt å samordne seg via overordnede rutiner og regler (ibid.).

Mandatperspektivet for samarbeid kan således defineres som en prosess hvor en overordnet eller ekstern instans igangsetter eller gir ordre om samhandling mellom underordnede enheter (Knudsen 2004: 26). Flere forskere viser til at bruk av mandat for samarbeid ofte kan være mer problematisk enn ved utvekslingsperspektivet for samarbeid, i og med at et mandat for samarbeid ofte kan føles påtvunget fra aktørene ovenfra og kan dermed hindre at samarbeidet når sitt fulle potensial. Utvekslingsperspektiver for samarbeid, hvor partene har en gjensidig interesse i å etablere et samarbeid, er derfor oftest lettest å gjennomføre på interorganisatoriske felt som EØS-feltet.

Jeg har i dette kapitlet gitt en beskrivelse av teorien som jeg bruker i mitt diskusjonskapittel (kapittel 6). Min empiri har dannet grunnlaget for valg av teoretisk innfallsvinkel som jeg har presentert her. Jeg vil videre presentere mine empiriske funn som belyser forvaltningen av EØS-regelverket på lokalt plan.

## 5 En liten brikke i det store hele

I dette kapittelet presenteres empiriske funn. Mine data viste at informantene i NAV-enhetene og utlendingsseksjonen i politiet deler mange utfordringer på feltet når det kommer til kompetanse, juridiske rammer og portvokteransvar. Det er også disse som er de viktigste aktørene hva gjelder undersøkelsen om det eksisterer en helhetlig forvaltning av EØS-feltet og vurderingen av oppholdsrett for EØS-borgere og deres familiemedlemmer.

I det videre følger en fremstilling av hovedfunnene fra mitt feltarbeid hvor jeg presenterer de viktigste problemområdene informantene har pekt på i forhold til vurdering av oppholdsrett for EØS-borgere: At det eksisterer uklart rammeverk (regelverk og rutiner ovenfra oppleves som lite konkret) utstrakt bruk av skjønn, uklar ansvarsfordeling mellom portvokterne, manglende innsikt i andres arbeid, manglende formelt samarbeid og koordinering.

Før jeg greier mer ut om dette, ønsker jeg innledningsvis å bemerke at informantene fra Skatteetaten skiller seg ut på flere måter fra enheten i NAV og politiet. Dette skillet er mest uttalt ved at informantene i Skatteetaten er tydelige på at deres jobb ikke er å vurdere om en EØS-borger har oppholdsrett eller ikke. Derfor greier jeg ikke ut om Skatteetatens rolle som vurderingsinstans for oppholdsrett, men det påpekes at Skatteetaten imidlertid har en vital rolle i EØS-kjeden «sett ovenfra» i og med at de har det overordnede ansvaret for å påse at folkeregisteret er oppdatert og at vi vet hvem som oppholder seg av EØS-borgere i Norge.

### 5.1 Rammeverk som brukes: lover, rundskriv og lokal praksis

*«Men det som er litt av vårt problem i NAV er hvilken lov som står over hvilken lov?. For det er klart at vi i NAV forholder oss i utgangspunktet ikke til utlendingsloven. Altså, vi har forvaltningslov og tjenestemannslov og mange av disse andre lovordningene. Så det ligger egentlig ikke til vårt ansvar å vurdere en oppholdstillatelse.»*

Informant i NAV Eures

Det ovennevnte sitatet illustrerer godt det mine informanter peker på som et overordnet problem for vurdering av oppholdsrett for EØS-borgere. Selv om flere av mine informanter i NAV og politiet har et stort fokus på lovlig opphold ved søknad om ytelser og utstedelse av

registreringsbevis, oppleves rammeverket, altså lover, rundskriv og opplæringssystem de har tilgjengelig, som diffust og komplekst å jobbe med. Retningslinjer de har tilgjengelig gjør det vanskelig å gjøre konkrete vurderinger av oppholdsretten. Det er også problematisk hva gjelder ønsket om å foreta like og rettferdige vurderinger. I tillegg viser mine funn at informantene i alle relevante etater opplever rammeverket som utydelig når det gjelder ansvarsdeling mellom de ulike portvokterne, og da særlig oppfølging av oppholdsretten etter at EØS-borgeren har fått utstedt et registreringsbevis fra politiet. Flere av informantene i NAV peker på at vurderinger om en person har lovlig opphold eller ikke er fjernt fra NAVs vanlige arbeidsoppgaver, og at man ikke kan forvente at saksbehandlere i NAV skal kunne håndtere en slik oppgave som er så forskjellig fra det de til daglig jobber med uten tilstrekkelig opplæring eller mer konkrete retningslinjer.

I det videre vil jeg gi innsikt i informantenes meninger om mangelen på et overordnet regelverk tilpasset alle aktørene. Deretter vil jeg gi innsikt i informantenes meninger om at lokalt regelverk oppleves som lite konkret.

#### 5.1.1 Mangelen på overordnet regelverk tilpasset alle etatene

Som sagt ytrer alle mine informanter at det mangler et overordnet felles regelverk som alle aktørene finner det fordelaktig å bruke i deres daglige arbeid. Dette vanskeliggjør vurderingene av oppholdsretten og det arbeidet som gjøres på EØS-feltet i et helhetlig perspektiv med tanke på likebehandlingsprinsippet av brukerne.

Man kan argumentere for at overordnede regelverk for å vurdere oppholdsrett er tilgjengelig i form av unionsborgerdirektivet (og dens fortløpende dommer og vurderinger), og i stor grad også utlendingsloven hvor unionsborgerdirektivet er innlemmet. Etter samtale med informantene i NAV opplever de regelverkene som lite tilpasset det arbeidet som utføres av NAV og de vurderingene de må ta med tanke på vedtak om sosialytelser, barnetrygd og dagpenger<sup>15</sup>. Med det arbeidspresset og saksmengden ansatte i NAV står ovenfor blir det unaturlig for mange av saksbehandlerne å vende seg til et annet regelverk som de aldri har hatt for vane å bruke i sitt arbeid tidligere og som de heller ikke har fått opplæring i

---

<sup>15</sup> Som nevnt tidligere så var det var ingen av mine informanter som jobbet med dagpenger da dette er sentralisert i NAV-systemet. Mange av informantene henviste dog ofte til dagpenger når de snakket om systemet som helhet, så jeg finner det også naturlig å henvise til dette som et empirisk funn.

(Informant i NAV Eures). De aller fleste informantene, både i politiet og NAV har lite befatning med unionsborgerdirektivet, og direktivet brukes ikke i det daglige arbeidet av noen av informantene. En av informantene i NAV nevner imidlertid at hun forstår det som at direktivet danner grunnlaget for *«all den retten de har til de statlige ytelsene og dette her, det er jo det som ligger helt på toppen med at de kan...bevegelse og alt dette her»*. På videre spørsmål om dette direktivet kan trumfe for eksempel sosialtjenesteloven, uttrykker informanten at *«det (unionsborgerdirektivet) er vel ikke så klart utformet at det kan brukes til noe»*. Dette viser noe av hovedproblemet- at det overordnede EØS-regelverket oppleves som for komplekst og uoversiktlig til at det kan brukes i hverdagen. Det blir derfor viktig at endringer på toppen, altså EU-dommer, rådgivende retningslinjer og nye rettsakter, kommuniseres via nasjonale regelverk som brukes av alle aktørene som arbeider med EØS-problematikk.

Det nevnes av alle aktørene som jeg har intervjuet at de ikke har blitt tilbudt noen form for opplæring eller kursing på EØS-feltet og regelverket som danner rammene for feltet. En av informantene i NAV Eures uttrykker at *«det finnes ikke noen opplæringspakke i NAV-sammenheng i forhold til at vi skal ta hensyn til andre lovverk. Og det er litt av et problem.»* Politiet har heller ikke blitt tilbudt en felles opplæring sentralt, og det ytres et ønske fra alle parter om at dette bør implementeres for å få en mer helhetlig forståelse for de juridiske rammene på feltet og hvordan *«alt henger sammen»*.

Skatteetaten i det aktuelle fylket skiller seg på mange måter fra NAV og politiet ved at deres regelverk ikke tar utgangspunkt i om en EØS-borger fyller vilkår for oppholdsrett i vurderingene om det skal utstedes d-nummer (d-nummer er et midlertidig identifikasjonsnummer for utenlandske statsborgere som skal oppholde seg i Norge mindre enn 6 måneder) eller personnummer, annet enn at det kreves registreringsbevis ved søknad om personnummer. Skatteetaten har heller ingen befatning med unionsborgerdirektivet. Deres rammeverk tar utgangspunkt i tidsperspektivet for når en person skal anses som bosatt i Norge. Det bemerkes imidlertid at Skatteetaten etterspør mye av den samme type oppholdsdokumentasjon (for eksempel arbeidskontrakt) av EØS-borgeren og hans familiemedlemmer ved søknad om d-nummer og personnummer. Skatteetaten etterspør også et registreringsbevis fra politiet ved søknad om personnummer. For at en EØS-borger skal anses som bosatt i Norge må han ha til hensikt å skulle bo i Norge i mer enn seks måneder, og informantene i Skatteetaten forholder seg således ikke til overordnede direktiver eller

regelverk som omhandler oppholdsrett. Informantene påpeker at Skatteetatens rammeverk ikke inkluderer EØS-regelverket for vurdering av oppholdsrett, dette til tross for at det etterspørres registreringsbevis ved søknad om personnummer. Som oftest er registreringsbevisene av ny dato da de fleste henvender seg hos Skatteetaten rett etter at de har henvendt seg til politiet hvor de har fått utstedt registreringsbevis. Problemene ved innlemmelse av EØS-borgere i folkeregisteret kan dog oppstå dersom en EØS-borger fremviser et registreringsbevis av eldre dato og at Skatteetaten således ikke har rammeverk tilgjengelig som er tilpasset vurderingen av oppholdsrett etter EØS-regelverket for å vurdere om registreringsbeviset fortsatt skal anses som gyldig.

Mine funn viser at hver aktør forholder seg først og fremst til «sine» lover som regulerer deres arbeid med innlemmelse i folkeregisteret (Skatteetaten), ytelser (NAV), og utstedelse av registreringsbevis (registreringsordningen). Enkelte av informantene i NAV sier dog at de har utlendingsloven i bakhodet, men det er likevel vanskelig å få tid til å sette seg inn i dette lovverket som NAV ikke har hatt noen befatning med fra tidligere (NAV lokal og NAV Eures). Det oppleves derfor prekært for informantene at disse «lokale» regelverkene tydelig kommuniserer oppgaver, ansvarsfordeling og hva som kreves for å vurdere oppholdsrett.

#### 5.1.2 «Lokalt» regelverk oppleves som lite konkret

Med lokalt regelverk mener jeg regelverket som de ulike informantene forholder seg til i sitt daglige arbeid innen sin etat. De ulike informantene i NAV og politiet uttrykker at de opplever mye av de samme problemstillingene knyttet til retningslinjene de får ovenfra (eller snarere mangelen på dette). De empiriske funn tilsier at det ikke eksisterer noen overordnede retningslinjer som blir brukt av alle aktørene for å skape en felles forståelse for utførelsen av arbeidet med å vurdere oppholdsrett. Utlendingsloven som legges til grunn av politiet ved utstedelse av registreringsbevis er i liten grad inkorporert i NAVs regelverk og rundskriv, ifølge informantene i NAV, for eksempel i vurderingen av oppholdsrett ved arbeidsløshet. Disse tilfellene blir nevnt som spesielt krevende for NAV lokal og NAV Eures når det gjelder vurdering av oppholdsrett. Skatteetaten står litt på utsiden, da de ikke vurderer oppholdsrett i deres daglige arbeid. De inkluderes derfor ikke i oppsummeringen nedenfor som omhandler oppsummeringer av ”det lokale regelverket”.

Informantene i NAV forklarer at deres egne retningslinjer i mer (Nav Eures) eller mindre grad (NAV lokal) er utydelige med tanke på hvordan man skal vurdere oppholdsretten. Flere av informantene i både NAV og politiet uttrykker bekymring over at NAV skal ha dette ansvaret da systemet ikke er godt nok tilrettelagt for dette. Flere av informantene hevder at det ikke er tydelig kommunisert ovenfra at NAV skal påta seg dette ansvaret med å vurdere lovlig opphold. I tillegg spesifiseres det ikke i regelverket at utlendingsmyndighetene ikke skal være behjelpelige med å vurdere lovlig opphold på EØS-feltet slik de i alle andre sakstyper etter utlendingsloven er forpliktet til. Politiets informanter hevder at så lenge systemet er så diffust som det er nå, så bør ikke NAV gjennomføre denne oppgaven siden dette også er vurderinger som politiet sliter med;

*Jeg tror det er umulig for dem å gjøre en god jobb. Det er jeg sikker på at du vil få tilbakemelding på fra de også, og at så lenge det systemet er som det er så er det nesten uholdbart å jobbe med. (Informant i politiet)*

Det er således en felles forståelse for alle informantene mine at «alle» sliter på grunn av ”systemet” (rammeverk og utydelig kommunikasjon ovenfra og mellom etater), men ikke fordi portvokterne i det aktuelle fylket ikke er flinke eller kompetente arbeidstakere. Informantene uttrykker således at alle portvokterne i fylket gjør så godt de kan innenfor de rammene de har tilgjengelig. Jeg vil i det videre gå enda mer i dybden på dette temaet og få frem de ulike informantenes synspunkter.

#### **«Det er ingen konkrete lover og regler i det systemet» (Politiet)**

Informantene i politiet forteller om mange utfordringer og stor usikkerhet rundt arbeidet knyttet til utstedelse av registreringsbevis til EØS-borgere. Utstedelsen av registreringsbevis er i stor grad basert på en skjønnsbasert vurdering som må vurderes opp mot de rettslige kildene (utlendingsloven kapittel 13) og rundskrivene politiet har tilgjengelig som rettesnorer i arbeidet. En av informantene beskriver arbeidet ut i fra regelverket slik:

*Det er veldig mye krangling, eller veldig mye uenigheter som fører til at det sliter veldig på skrankepersonalet...fordi det ikke er konkrete lover og regler i det systemet (EØS-systemet)...det er så vagt at det liksom er opp til hver enkelt som står der (i skranken). Så lenge det er sånn så vil vi alltid ha den konflikten gående.*

En av informantene i politiet sier videre at politiet er vant til meget konkrete regelverk som regulerer innvandring i deres andre sakstyper. Det nevnes blant annet at det på feltet for familieinnvandring for tredjelandsborgere (personer fra utenfor EØS) er veldig klare regler for å få innvilget en oppholdstillatelse. Dette beskrives som manglende innen EØS-feltet: Retningslinjene i loven, forskriftene og rundskrivet gir dem ikke klare retningslinjer å basere



deres vurderinger om oppholdsrett på, noe som gjør dem usikre og frustrerte. De opplever også at regelverket og rundskrivene ikke klarer å formidle på god nok måte hva som er hensikten med registreringsordningen og at det føles «*som mye arbeid for ingenting*» (informant i politiet).

I ordinære oppholdssaker blir det utstedt et oppholdskort med tidsbegrensning i forhold til hvor lenge utlendingen har tillatelse til å oppholde seg i Norge. Dette gir politiet en sterk kontrollfunksjon på utlendingsfeltet. I EØS-saker blir det utstedt et registreringsbevis som printes ut på vanlig kopipapir og som gis til EØS-borgeren eller dens familiemedlemmer ved oppmøte for å registrere seg. Det står på registreringsbeviset at det har ubegrenset gyldighet, og informantene i politiet nevner flere ganger at utformingen av registreringsbeviset er et stort problem i EØS-systemet. Registreringsbeviset kan lett kan feiltolkes som en bekreftelse på at en EØS-borgeren har ubegrenset opphold. At registreringsbeviset skal anses som en «ferskvarer» kommer tydelig frem i politiets «lokale» rettslige kilder, men informantene tror ikke dette er like tydelig for andre EØS-portvoktere på grunn av informasjonen som fremkommer på registreringsbeviset. Andre etater, og EØS-borgeren selv, kan derfor tolke det dithen at brukerne har lovlig opphold i Norge.

#### **«Regelverket er ikke lagd for utlendinger» (NAV Eures)**

Informantene i NAV Eures sier at oppholdstillatelser og oppholdsrett ikke er et «NAV-emne», og at dette reflekteres i rammeverket NAV har tilgjengelig. På spørsmål om det står i deres regler at tilgang på ytelser forutsetter lovlig opphold sier den ene informanten:

*Nei, for dette regelverket er jo ikke lagd for utlendinger, vårt regelverk er lagd for nordmenn, ikke sant. Dette er jo ikke noe nytt regelverk, dette er et regelverk som ligger langt tilbake i tid.*

De forteller videre at de aller fleste veiledere de har hatt kontakt med i NAV-systemet er usikre på hva en vurdering av lovlig opphold faktisk innebærer, og da særlig de som jobber på mindre lokalkontor, men også de som fatter vedtak om dagpenger på sentralt nivå. Ved at NAV Eures i praksis har fått et overordnet EØS-ansvar i fylket (selv om dette ikke nødvendigvis er i deres stillingsinstruks), mener informantene selv at de har et godt bilde av hvordan ansatte i NAV-systemet opplever å jobbe med oppholdsrett. De nevner at det særlig er de små lokalkontorene som sliter med disse vurderingene da de ikke har samme kontakten med for eksempel politiet som de større enhetene i fylket har, eller ressursene til å holde seg faglig oppdatert på *alle* feltene de har ansvar for. De peker på at utformingen av registreringsbeviset er med på å videreføre misforståelsen av at et registreringsbevis

sidestiltes med en bekreftelse på lovlig opphold. De aktuelle portvokterne jeg har intervjuet i det aktuelle fylket er dog alle klar over at et registreringsbevis må anses som en "ferskvara" (til tross for ordlyden på registreringsbeviset hvor det står «ubegrenset gyldighet»), og at den ikke er gyldig på ubestemt tid dersom vilkårene for opphold ikke lengre er til stede. Men hva som legges i disse vilkårene er som sagt et skjønsspørsmål. Flere av informantene er overbevist om at mange portvoktere i andre fylker og etater fortsatt forstår registreringsbevis som et bevis på at personen har lovlig opphold i Norge. Det fremkommer av informantene at dette kan relateres både til den konkrete utformingen av registreringsbeviset, men også at det ikke kommer tydelig frem i lokale regelverk hvordan disse registreringsbevisene skal forstås.

Flere av informantene sier at konsekvensen av denne feiltolkningen kan være at EØS-borgeren får tilgang til ytelser og opparbeider seg botid i Norge som han/hun ikke har rett på. Dette inkluderer både rettigheter til helsetjenester, sykepenger, dagpenger, barnetrygd og andre trygdeytelser. Informantene i særlig NAV lokal og NAV Eures peker på at tilgangen til velferdsgoder for personer som ikke har oppholdsrett oppfordrer EØS-borgeren til å bli værende i Norge istedenfor å benytte seg av fri bevegelighet innad i Europa for å finne arbeid annensteds, noe NAV lokal påpeker at de ser på som hovedhensikten med EØS-regelverket.

**«Det er en trend at det med EØS er lite konkret i rundskrivene våre» (NAV forvaltning)**

Informantene i NAV forvaltning uttrykker at EØS-feltet var «meget diffuse greier» da det ble introdusert. De påpeker imidlertid at utviklingen har vært positiv de siste årene. I sitt daglige arbeid lener informantene seg mye på et erfaringsforum hvor saksbehandlere i hele NAV-systemet kan spille inn problemstillinger og få svar fra både andre kontorer og representanter fra NAVs klageinstans. Informantene har lagt merke til at omtrent halvparten av henvendelsene i erfaringsforumet omhandler EØS, og at det er mange i NAV som sitter med problemstillinger knyttet til dette. Den ene informanten uttrykker at EØS-feltet "ikke har blitt tatt så veldig høytidelig av ledelsen, og at det er veldig lite føringer som kommer ovenfra". Det virker således på informantene at EØS-feltet på mange måter har vært et nedprioritert felt innad i NAV-systemet, både når det gjelder oppdaterte skriftlige kilder (regelverk og rundskriv) og fokus fra ledelsen.

**«Og så er spørsmålet - hva som er lovlig opphold?» (NAV lokal)**

NAV lokal opplever også de samme problemstillingene som de andre NAV-enhetene. Under intervjuet peker jeg på at det står i deres lover og rundskriv at rett til ytelser forutsetter lovlig

opphold. Dialogen nedenfor mellom meg og de to informantene i NAV lokal viser tydelig de dilemmaene de står ovenfor i vurderingen om hva som forutsetter lovlig opphold:

*A: ja, og så er spørsmålet ”hva som er lovlig opphold”?*

*Intervjuer: så der bruker dere mye skjønn?...*

*B: ...ja der bruker vi mye skjønn...*

*Intervjuer: men føler dere at de skriftlige kildene, eller de kildene dere har ovenfra, at de er til god hjelp i de vurderingene dere tar?*

*A: ja... vi synes jo det... men vi ser det at vi kunne valgt annerledes innenfor den samme loven. Vi kunne gjort andre vurderinger. Noen kommuner er mer åpne og yter hjelp i større grad enn andre kontorer. For det er jo slik at hver kommune tolker jo loven for seg på en måte, når det er så mye skjønn inne i bildet.*

Denne samtalen viser jo også til et annet dilemma, nemlig skjønn, men dette vil jeg komme tilbake til under. Samtalen viser imidlertid også at man innenfor samme regelverk kan gjøre vidt forskjellige vurderinger av EØS-borgerens rett til ytelse, herunder om han/hun skal anses for å ha oppholdsrett eller ikke. Informantene forteller også om at deres klageinstans (fylkesmannen) tidligere har forstått regelverket på en totalt motstridende måte når det gjelder vurderingen av oppholdsrett for EØS-borgere. Dette vil jeg imidlertid også komme tilbake til på et senere tidspunkt, men poenget her er å belyse hvordan informantene mener at regelverket legger opp til at det foretas ulike vurderinger hos ulike portvoktere innad i NAV-systemet.

Sistnevnte sitat peker på en annen av hovedutfordringene med EØS-feltet som jeg har identifisert i datamaterialet; portvokternes utstrakte bruk av skjønn på bakgrunn av at de materielle kildene gir dem for lite konkrete holdepunkter til å gjøre en tilfredsstillende vurdering av en persons oppholdsrett. Jeg vil derfor videre gi en fremstilling av den betydelige bruken av skjønn som mine informanter tar i bruk som verktøy i arbeidet med EØS-feltet.

## 5.2 Bruk av skjønn

Informantene sier at de har en utstrakt bruk av skjønn i sine vurderinger fordi ”rammeverket”, altså lover og rundskriv legger opp til dette. Dette skaper stor usikkerhet i deres daglige arbeid, og informantene formidler at de ofte er usikre på hvordan oppholdsretten skal vurderes fra sak til sak. Som nevnt over sier den ene informanten i NAV lokal at hun kunne ha vurdert annerledes innenfor den samme loven om en person har oppholdsrett og/eller rett til sosialstønad og at hver kommune tolker loven på sin måte når det er så mye skjønn inne i

bildet. Dette er en problemstilling jeg gjenfinner hos alle informantene, og alle peker på at de tror det er ulik praksis både mellom etater og innad i egne etater når det gjelder vurderingen av oppholdsrett og bruk av skjønn. Nesten alle aktørene jeg har intervjuet har opparbeidet seg lokale retningslinjer (både skriftlige og muntlige) som en rettesnor i deres arbeid, og flere av dem mener at de har opparbeidet seg en streng, men rettferdig praksis på EØS-feltet og vurderingen av lovlig opphold.

I det videre greier jeg ut om hvordan hver aktør opplever arbeidet med skjønn og i hvilken grad man bruker skjønn i arbeidet med å vurdere oppholdsrett for EØS-borgeren.

**«Det virker som en stor konflikt mellom hvordan man leser lover og regler» (Politiet)**

Som nevnt tidligere uttrykker informantene i politiet at bruken av skjønn er problematisk for politiet i EØS-sakene, fordi saksbehandlerne vanligvis forholder seg til meget klare regler for innvandring på de andre sakstypene regulert i utlendingsloven. Med innføringen av EØS-regelverket som regulerer innvandringen av EØS-borgere falt blant annet inntektskravet for EØS-borgere bort. I stedet ble dette erstattet med vurderingen av om oppholdsretten er til stede ved oppmøte hos politiet. De føler nå at de "ikke har noe konkret å slå i bordet med" fordi de mangler tydelige retningslinjer, og bruk av skjønn fra sak til sak kan oppleves urettferdig for brukerne. Dette skaper mye konflikter mellom ansatte og brukere.

Det nevnes av informantene i politiet at de føler en avmakt fordi feltet føles uhåndterbart og for komplekst da retningslinjene oppleves som diffuse og mangelfulle. Flere ytrer at de ikke har kontroll på feltet og de konsekvensene det kan få for velferdsstaten. Mine funn viser at det har utviklet seg lokale fortolkningsrammer. De ansatte diskuterer ofte saker seg imellom for å sikre at de legger seg på samme linje i sine vurderinger. Informantene forteller at utviklingen av lokal praksis på feltet har endret seg over lang tid, og at den med tiden har blitt markant strengere. En av informantene nevner blant annet at hun tror sitt kontor har en strengere praksis enn andre, for eksempel ved at de ber om lønnslipper av alle, samt at de vurderer om lønnen som EØS-borgeren har er nok til å kunne forsørge seg selv og andre familiemedlemmer. Det nevnes av informantene at 10 arbeidstimer i uka i over 3 måneder skal være nok til å få utstedt registreringsbevis, men at de ofte er strengere på at lønnen bør være betydelig nok til at personen skal kunne forsørge seg i Norge. Denne vurderingen gjøres selv om regelverket ikke gir politiet noen retningslinjer på hva som faktisk kreves av inntekt for EØS-borgere for at vilkårene for oppholdsrett skal anses for å være til stede.

Informantene peker også på manglende oppfølging ovenfra, og at de ikke har blitt tilbudt opplæring eller kursing på feltet i regi av en sentral, overordnet enhet. De har kun deltatt på møter med enheter i samme distrikt hvor EØS-problematikk har vært diskutert. De vet således lite om hvordan andre distrikter jobber med EØS-feltet og vurderer oppholdsretten ved utstedelse av registreringsbevis, men gir inntrykk av at de tror det gjøres veldig forskjellige vurderinger fra kontor til kontor. Dette gjør dem enda mer usikre på om de vurderingene de tar er riktige, og informantene virker ikke komfortable med å bruke skjønn i så utstrakt grad som EØS-regelverket legger opp til; en av informantene uttrykker at *«etter så mange år føler vi fortsatt at vi ikke kan det»*.

***«Ja for vi måtte jo rett og slett finne ut hvordan gjør vi dette her. Og vår praksis har jo også endret seg veldig over tid» (NAV forvaltning)***

Informantene i NAV forvaltning stiller seg litt annerledes enn politiet ved bruk av skjønn for å vurdere oppholdsretten. NAV forvaltning tar ikke så ofte stilling til oppholdsretten selv, og støtter seg som oftest på vurderinger som er gjort av politiet eller av andre NAV-instanser (utstedelse av registreringsbevis og vedtak om ytelser gjort av andre NAV-instanser). Arbeidskontrakten sjekkes kun i det øyemed for å påse at EØS-borgeren er i jobb, og det vurderes ikke nødvendigvis om at arbeidsmengden er i tråd med arbeidskontrakten. Å få barnetrygd kreves kun inntekt hver måned, og det er ikke av betydning hvor mye inntekt man har hatt per måned, så lenge man kan vise at man har fått utbetalt noe lønn. Det legges således til grunn at registreringsbeviset er gyldig så lenge arbeidstakeren kan dokumentere inntekt. Oppholdsrett forbindes altså i stor grad med at EØS-borgeren er i arbeid. I tilfeller der personen ikke lenger er i arbeid sidestiller NAV forvaltning inntekt fra dagpenger eller sykepenger med vanlig arbeidsinntekt og er således prisgitt at andre instanser i NAV-forvaltningen har tatt stilling til om vilkårene for oppholdsrett fortsatt er til stede eller ikke ved førstegangsvedtak. Deres arbeid er derfor i aller høyeste grad påvirket av vurderingen om en person har oppholdsrett eller ikke, men de tar altså ikke stilling til dette selv i forbindelse med saksbehandlingen, ettersom barnetrygd avhenger av at forsørgeren har en inntekt. Imidlertid har NAV forvaltning opparbeidet seg rutiner for å sjekke at personen fortsatt er i jobb (en slags vurdering av oppholdsrett) ved at de årlig etterspør lønnslipper til personer som får utbetalt barnetrygd.

Utviklingen av feltet for NAV forvaltning har imidlertid vært kronglete. Manglende føringer ovenfra kommer til uttrykk i lokal praksis hvor de ansatte (som har jobbet med feltet i mange år) har måttet finne ut av selv hva slags praksis de skal legge seg på innenfor de rammene de har tilgjengelig. Lik politiet har også NAV forvaltning opparbeidet seg lokale rutiner på EØS-feltet, men har i større grad enn politiet og andre skriftliggjort disse rutinene i mangel av konkrete retningslinjer ”ovenfra”. Den store pågangen av spørsmål om EØS-problematikk på erfaringsforumet vitner om at det er mye usikkerhet rundt vurderingen av EØS-borgernes rettigheter og plikter i Norge hos ulike saksbehandlere i NAV. Læring på arbeidsplassen består en stor del av «skulder til skulder»-opplæring hvor man støtter seg mye på hverandre, samt at man lener seg mye på erfaringsforumet. Informantene er således redde for at det er ulik praksis hos de ulike NAV-kontorene og enhetene, da tilbakemeldinger fra erfaringsforumet ofte vitner om dette. En av informantene sier blant annet at:

*vi må nesten finne ut av selv hva slags praksis vi skal legge oss på her da..og da er det gjerne slik at når det dukker opp et nytt problem, så spør vi erfaringsforumet og så får vi ....av og til kan det jo skje at vi får et ganske greit og konkret svar og tenker at da legger vi oss på det. Andre ganger så blir det litt mer sånn; ja sånn gjør de i Oslo, sånn gjør de i Bergen....*

Informanten sier imidlertid videre at selv om man får inntrykk at man ikke gjør helt «prikk likt» og at EØS-saker blir behandlet forskjellig «rundt forbi», så er det en rød tråd i det arbeidet som blir gjort på EØS-feltet. Feltet har endret seg betraktelig over tid, og denne utviklingen tilskrives av informantene i stor grad de erfaringene de har gjort seg i forbindelse med problemstillinger som har dukket i saksbehandlingen, samt erfaringer gjort gjennom bruken av erfaringsforumet. En av informantene forklarer utviklingen slik:

*Som jeg sa, så begynte vi med å legge til grunn at et registreringsbevis var tilstrekkelig oppholdstillatelse for 5-6-7-8 år siden...eller jeg vet ikke...det er ganske langt tilbake i tid da vi trodde at det var tilstrekkelig. Og så fant vi jo ut av at det var det jo ikke. Det måtte være registreringsbevis og arbeidsavtale. Så brukte vi det en del år og så har vi nå det siste året eller noe sånt, begynt å etterspørre at de må dokumentere med lønnslipper fordi vi fant ut av å dokumentere med arbeidskontrakt heller ikke var helt vanntett. At om du har en arbeidsavtale så betyr det ikke nødvendigvis at en har inntekt.*

Når informantene blir spurt om de er strenge på sin praksis sier den ene informanten at hun tenker at de ligger «sånn midt på treet» i forhold til andre som saksbehandler lignende saker. Hun sier likevel videre at de har opparbeidet seg praksis på å be om lønnslipper i barnetrygdsakene, noe hun tror at mange andre kontorer foreløpig ikke krever. Hun sier videre at det er erfaringer de har gjort seg i det daglige arbeidet som har gjort at de nå etterspør lønnslipper for å påse at arbeidsforholdet og således at oppholdsretten ikke har

opphørt. De har heller ikke blitt tilbudt noen kursing på EØS-feltet på deres saksfelt, men de anser registreringsbeviset for å være gyldig så lenge EØS-borgeren har jobb. På spørsmål om de savner at registreringsbevisene opplyser på hvilket grunnlag EØS-borgeren har registrert seg på hos politiet sier de nei, «for det har i hvert fall ikke gått opp for oss enda at vi har bruk for å vite det. Så hvis vi har det så vet vi ikke at vi har bruk for det».

**«Men her praktiserer vi det strengt altså» (NAV lokal)**

NAV lokalkontor har ansvar for veiledning (førstelinje) til EØS-borgere i forbindelse med søknader om stønader og ytelser, samt vurdere retten til sosialstøtte. Ved søknad om sosialytelser må personene blant annet fremvise registreringsbevis utstedt av politiet. Ved søknad om sosialytelser tar saksbehandleren stilling til om person har oppholdsrett eller ikke, men denne vurderingen må ses i sammenheng med det lokale regelverket hvor også personens tilknytning til Norge blir en rettesnor i vurderingen av om personen har rett til sosialytelser. De sier likevel at de lener seg mye på det som UDI har som retningslinjer og at de har dette i bakhodet når de vurderer stønader etter sosialtjenesteloven.

Informantene sier at det er mye jobb med saker som involverer EØS-borgere, og at det har vært masse diskusjoner rundt behandlingen av disse sakene «på huset». For å sikre økt kontroll og at det gjøres lik vurdering i alle saker, har de utnevnt en person (en av informantene) til å ha ansvar for de fleste EØS-sakene som skal vurderes for sosialytelser. Dette anser de som en fordel fordi saksfeltet anses som såpass spesielt, og at saksmengden på alle saksfeltene er så stor. Fylkesmannen er klageinstansen i slike typer saker. Informantene sier at man tidligere har hatt store utfordringer og uenigheter med fylkesmannen i vurderingen av hva som skal forstås som lovlig opphold.

Lik de andre ovennevnte enhetene bruker også NAV lokal stor grad av skjønn i sitt arbeid med EØS-feltet. De vanskeligste vurderingene oppstår når en person har mistet jobben, og ikke har et livsgrunnlag lenger og trenger sosialytelser. Bruk av skjønn fører til at det kan tas ulike vurderinger innenfor det samme regelverket og loven om sosialytelser. Informantene mistenker at hver kommune tolker loven på hver sin måte, og at det er forskjellig grad av kunnskap i de ulike kommunene og kontorene rundt om i kommunene. Det nevnes særlig at de minste kontorene ofte har mangelfulle kunnskaper om EØS-feltet da deres ansatte må ha oversikt over mange komplekse saksfelt.

Informantene ved det NAV-lokal-kontoret jeg gjorde intervju, forteller at de har opparbeidet seg lokalt nedskrevne rutiner. De uttrykker at de på mange måter føler at de har blitt ”overlatt til seg selv” når det gjelder opparbeidelse av kompetanse på feltet. Jeg tolker det dithen at de da mener manglende styring fra en overordnet styringsenhet, fordi de senere snakker om et vellykket «sporadisk» samarbeid både innad og mellom etater. Det nevnes to ganger at det ikke står noe i loven om at det skal være likt i hver kommune, og de mistenker at dette medfører ulike praksiser i forskjellige kommuner. En av informantene nevner imidlertid at det året før hadde blitt gjort noen endringer i rundskrivene de har tilgjengelig som tar for seg hvilke rettigheter en EØS-borger har i NAV-systemet. Det påpekes blant annet at det har blitt inkorporert en setning om at registreringsbeviset kun skal anses gyldig på utstedelsestidspunktet, og informantene mener at denne endringer var meget positiv for EØS-feltet som helhet. Det etterspørres dog en mer ”firkantet ordning”, da det er lite kontrollmuligheter i et tillitsbasert system som dette jo er. Den ene informanten sier blant annet at *«For den tilliten som jeg tror vi kunne stole på før, det er ikke så enkelt lenger nå, synes jeg»*, og sier videre at *«det er ikke sikkert at vi får alle de opplysningene vi skal ha. Jeg synes ikke det er så enkelt lenger at det skal bygges på tillit. Men det er jo sånn vårt land er bygd opp.»*

Informantene sier at de føler at de har utviklet en streng praksis med vurderingen av oppholdsrett og rett til sosialstønad; *«Men her praktiserer vi det strengt altså»*. De føler likevel at de vurderingene de gjør er riktige selv om de anser praksisen for å være streng; *«vi tror jo at det er riktig. At det faktisk, når de ikke har jobb og grunnlag lenger så skal de jo være enten i hjemlandet eller ett sted hvor de kan få jobb og grunnlag»*. NAV Eures er også i den oppfatningen at det aktuelle NAV-kontoret praktiserer loven strengt med tanke på hvem som har rett til sosialstønad og ikke. En av grunnene til at de tror de har en streng praksis kontra andre er at EØS-borgere i noen tilfeller har gitt tilbakemelding på at det gjøres ulikt i andre kommuner og innad i NAV på sentralt nivå.

En av informantene sier at de i starten ”prøvde å forstå seg på systemet”, men etter hvert ikke så vitsen med det, da de opplevde at de sentraliserte enhetene som fattet vedtakene ikke var like strenge på dokumentasjonen som dem på lokalkontoret. I den forbindelse etterlyser informantene mer påtrykk ovenfra i ledelsen i NAV:

*Så hva er vitsen”, med hva vi lærer her nede, det er jo ikke vi som sitter og fatter vedtakene. Vi kan stå her og være strenge på hva de skal ha inn av dokumentasjon,*



*men så opplevde vi jo at de fulgte jo ikke samme reglene når vi kom et hakk videre, de som faktisk skulle fatte vedtakene, for de hadde jo ikke skjønt dette her. Og da følte jeg vi begynte i litt feil retning altså, dette skulle jo ha vært grepet fatt i ovenfra og gått nedover istedenfor at jeg stadig måtte ta en telefon opp i forhold til ”her har jeg jo ikke sett at ja...”. Ja, men vi.... nei.... det ble litt sånn kaving følte jeg ...at på et eller annet vis så måtte vi prøve å skjønne det.*

Informantene sier i dette henseende at de ikke hatt noen samling for hele fylket for å samkjøre vurderingene om sosialhjelp til EØS-borgere. De er av den oppfatning at også fylkesmannen (deres klageinstans) sliter med disse vurderingene da det har vært konflikter tidligere mellom hvordan fylkesmannen tolker registreringsbeviset i forhold til NAV lokal og politiet. Dette nevnes også som et problem og et dilemma av informantene i politiet.

**«Vi jobber veldig mye i fylket, så vi ser de store spørsmålene på den måte, og ser hvor forskjellig det er. Og det er veldig forskjellig» (NAV Eures)**

Informantene i NAV Eures formidler at de er i en posisjon som gjør at de får en god oversikt over EØS-feltet som helhet og peker på at det er stor forskjell hos ulike aktører ved bruk av skjønn. NAV Eures blir ofte rådført av saksbehandlere i fylket når de er usikre på enkelte EØS-saker og vurderinger om lovlig opphold, selv om dette ikke er i deres stillingsinstruks å skulle inneha en slik rådgivende funksjon. Informantene forklarer at skjønn ligger i bunnen av alt det arbeidet saksbehandlere gjør, og de ser at det vurderes veldig ulikt i NAV-systemet. Det nevnes av informantene at NAV lokal i det aktuelle distriktet (kontoret som er inkludert i denne oppgaven) har opparbeidet seg strenge rutiner for vurdering av lovlig opphold i forbindelse med vedtak om sosialytelse og at med tanke på kompetanse så «*har de nok mer kompetanse enn alle de andre*». Som motsats til dette peker informantene på vedtak av dagpenger som fattes av sentral enhet i NAV forvaltning (ikke i distriktet). Den ene informanten utdyper dette under gruppeintervjuet;

*L: Det du kan se det er at forvaltningen, det er jo, altså vi ser jo det nesten....det kommer an på hvem som behandler saken. At det er mye forskjell.*

*Intervjuer: At det er mye **skjønn** som blir brukt?*

*E: Ja, det er jo bygd på det.*

*L: Så det gjør det jo veldig vanskelig.*

*E: så det er klart at da kan det være en polakk da...veldig ofte har de midlertidige ansettelser. Så da er de frivillig arbeidsledig (når kontrakten går ut), og da er jo ikke registreringsbeviset gyldig mer enn tre måneder etter siste arbeidsdag. Men de får innvilget to år med dagpenger.*

*Intervjuer: Men dette står ingen steder i NAV sine retningslinjer?*

*E: Det står ikke noe sted, så da finansierer NAV godt og vel halvannet år med ulovlig opphold i Norge.*

*L: Men det er fordi at det er de norske reglene. Så NAV forvaltning følger de norske reglene.*

De sier også at vurderinger foretatt av mindre lokalkontor ute i distriktene bærer preg av mye usikkerhet rundt vurderingen av oppholdsrett for EØS-borgere:

*E: Men her er det jo så mye **skjønn**, for kommer du til (Stedsnavn, mindre lokalkontor) så er de kjempeusikre, og der er sikkert mange som ble innvilget som ikke skulle hatt det, for de er i tvil ikke sant. Så derfor så er...dette skaper så tvil og så mye problemer at her er det masse unødvendig penger som bare forsvinner og som aldri skulle vært utbetalt.*

Informantene uttrykker stor frustrasjon rundt dette temaet og hvordan den skjønnsmessige vurderingen foretas ulikt i NAV-systemet. Lik de andre informantene mine skylder de på systemet som helhet, og ikke på portvokterne lokalt. Informantene påpeker at de NAV-ansatte jobber med komplekse saker med knappe ressurser som ikke strekker til for å kunne gjøre en vurdering av oppholdsrett på toppen av de ordinære oppgavene som ligger under NAVs ordinære arbeidsoppgaver. En informant sier at ressursene må styrkes «noe vanvittig» for at ansatte skal kunne få tid og kompetanse til å vurdere oppholdsretten. Så lenge det er basert på skjønn og at det ikke tilbys kompetansehevende tiltak for de ansatte, så mener informanten at det vil det være mye tilfeldige vurderinger på tvers av kontorer og distrikter i NAV:

*E: du kan tenke deg, det er en person (ansatt) som ikke skjønner registreringsbeviset, aldri har lest rundskrivet til utlendingsloven, eller utlendingsloven, skal da gjøre en vurdering om noen har lovlig opphold. Det sier seg selv at det ikke er noe greit.»*

**«En viktig del av skatteetaten er jo likebehandling sånn sett.....at vi prøver å få til en så lik praksis som mulig» (Skatteetaten)**

Skatteetaten skiller seg fra NAV og politiet ved at informantene ikke snakker om oppholdsrett for EØS-borgere som en aktuell problemstilling for deres daglige arbeid. Mens NAV og politiet bruker diskurser om oppholdsrett, er informantene i Skatteetaten opptatt av tidsperspektivet når det kommer til vurderinger om en person skal ha rett til personnummer eller d-nummer. Informantene er også opptatt av å formidle at de ikke har lokalt nedskrevne rutiner og at de vurderingene de tar har mål om at vurderingene de tar skal være så like som mulig i et helhetlig perspektiv. En av informantene påpeker at hun opplever at alle de ansatte i Skatteetaten har et felles mål og at alle er interessert i å lære av hverandre, til og med på et høyere nivå (ledelsen). En annen informant var tydelig på at de ikke kunne ha lokalt nedskrevne rutiner fordi alle retningslinjer skal "komme ovenfra". Inntrykket er at informantene opplever at de ikke har en strengere praksis enn de andre skattekontorene.

Skatteetaten skal ha felles rutiner for å sikre likebehandling av brukerne og for å unngå at brukere shopper fra kontor til kontor, noe informanter i politiet og NAV har uttrykt bekymring over med tanke på hvordan arbeidet er organisert i deres egne etater. Det nevnes imidlertid av en av informantene at det er vanskelig å unngå at det dannes lokale, uformelle vurderingsrammer når det er så mye skjønn og vurderinger inne i bildet i skatteetatens førstelinjearbeid. Informanten sier videre at det sannsynligvis ikke er til å unngå at det blir forskjellig behandling ved de ulike kontorene, selv om det er et meget uttalt mål ovenfra at dette ikke skal forekomme. Kontoret deltar på superbrukermøter for regionen som gir dem en arena hvor man kan diskutere problemstillinger med andre kontorer i andre fylker. De deltar også på en årlig samling for hele landet og har således mer formelt samarbeid med andre distrikter enn de øvrige informantene i politiet og NAV.

### 5.3 Uklar ansvarsfordeling

Flere av informantene mine opplever at EØS-borgere blir kasteballer i systemet i forbindelse med vurderingen av oppholdsrett i etterkant at registreringsbevis er utstedt, samt mellom Skatteetaten og politiet ved utstedelse av d-nummer og personnummer. På samme tid innrømmes det av både informanter i politiet og NAV at det ses på som en umulig oppgave for NAV å skulle kunne vurdere oppholdsrett på bakgrunn av det systemet (rammeverket og manglende koordinering) som finnes i dag. En av informantene i NAV Eures forklarer situasjonen på følgende måte;

*E: nå har jo egentlig politiet sagt til oss at nå blir det opp til NAV egentlig å vurdere om de har lovlig opphold eller ikke. Og da kan du tenke deg hvor mye rart det blir.*

*L: Veldig mye rart...*

*E: Det blir en umulig(het) oppgave.*

*L: Jeg må jo si at for vi jobber jo med det...men noen ganger så kan man jo bli i tvil.*

Før innlemmelsen av registreringsordningen for EØS-borgere har det aldri vært NAVs ansvar å ta stilling til om en person har lovlig opphold eller ikke, da denne oppgaven alltid har vært underlagt politiet. Politiets tradisjonelle rolle som portvokterne på innvandringsfeltet kompliserer denne dimensjonen. Det fremstår som om både politiet og NAV har vanskeligheter med å forholde seg til at politiet skal frigi seg eneansvaret for kontroll av lovlig opphold. EØS-regelverket legger dog ikke opp til at politiet skal ha samme funksjon i EØS-saker som de har i andre typer oppholdssaker etter utlendingsloven, nettopp fordi det ikke lenger er snakk om noen oppholdstillatelse for EØS-borgere. Flere av informantene sier også at det ikke er tydelig kommunisert i regelverk eller fra ledelsen at vurdering av

oppholdsrett skal være en NAV-oppgave. Ved formell og uformell kontakt med hverandre har likevel de ulike portvokterne jeg har intervjuet funnet frem til en arbeids- og ansvarsdeling som til viss grad fungerer. De har også opparbeidet seg tillit og respekt til hverandre og det arbeidet de utfører på lokalt plan. Det er imidlertid mye uklarheter om hvordan systemet fungerer som helhet på et nasjonalt nivå, og mange av informantene tror at ansvarsfordelingen i EØS-saksgangen er mye mer utydelig på et overordnet nivå. De er således redde for at det gjøres mye feil i vurderingene av oppholdsrett, og både politiet og NAV er redde for at mange portvoktere (utenfor fylket og innad i fylket på mindre kontorer) ikke tar stilling til oppholdsrett i det hele tatt, men kun oppfatter registreringsbeviset som en bekreftelse på lovlig opphold.

Informantene i politiet har erfaring med at andre etater henviser EØS-borgerne til dem når de er usikre på om oppholdsretten fortsatt er til stede, eller når de ikke fyller vilkårene for oppholdsretten lengre. Mange brukere henvender seg til politiet når de har blitt avslått av NAV. Det blir mye diskusjoner og frustrasjoner hos både ansatte og brukere når politiet nekter å utstede en kopi av registreringsbeviset med fersk datostempling (man utsteder aldri nytt registreringsbevis, men skriver ut det gamle og datostempler med datoen den re-utstedes). I tillegg forklarer informantene i politiet seg om at de også har mottatt telefoner fra NAV med spørsmål om oppholdsrett i forbindelse med vedtak om dagpenger, og den ene informanten forklarer at politiet har jo ingenting med vurderingen om de har rett til penger eller ytelser fra NAV; «*Vi kan jo ikke trygdeloven*». Politiet sitter således med følelsen av at registreringsbeviset har fått en større betydning og viktighet enn det i utgangspunktet er ment. Informantene i politiet og NAV er derfor redde for konsekvensene det får. Hverken informantene i NAV lokal og Eures eller politiet stoler således på at de andre leddene i forvaltningen klarer å fange opp alle som ikke lenger har et gyldig registreringsbevis og således ikke fyller vilkårene for oppholdsrett. Jeg forstår dem slik at det blir vanskelig å vite 'hvilken brikke man er i puslespillet' og hvor stort ansvar de skal ha i vurderingen av oppholdsrett i etterkant av at registreringsbevis er utstedt.

Informantene i NAV Eures sier at NAV står ovenfor et høyt arbeidspress og saksmengde i deres daglige arbeid. En av informantene uttrykker følgende problemstilling med tanke på arbeidspress og manglende opplæring og hvorfor det er mange saksbehandlere i NAV-systemet som ikke vurderer om personen har lovlig opphold i forbindelse med deres vedtak;

*«som jeg sa til deg, så sitter de veilederne ute på NAV-kontorene med så vanvittige mengde med oppgaver som tar så lang tid, så at det å begynne å vurdere en oppholdstillatelse ville være helt utenkelig».*

Hun sier videre at

*«Alt, absolutt, absolutt alt av offentlige ytelser administreres av NAV, og det skal man være oppdatert på. Og folk som jobber på mindre kontor skal kunne disse tingene. De skal kunne alt om sykefravær, oppfølging og dialogmøter med sykemeldte og arbeidsgiver, ikke sant. Du kan ikke forvente at de skal sette seg inn i utlendingsloven for å gjøre de skjønn i tillegg. Det er komplett rett og slett umulig. Så det er liksom ikke, om det hadde blitt tredd over hodet på de så ...det hadde ikke skjedd rett og slett, for det er ikke mulig»*

Informanten i NAV Eures mener at ansvarsfordelingen på EØS-feltet og vurderingen av oppholdsrett utfordres av at de NAV-ansatte er presset for ressurser og tid, samt at saksbehandlerne ikke er lært opp til å vurdere lovlig opphold. Saksbehandlerne jobber også i et system med betydelig mål og resultatstyring. Med mål og resultatstyring menes at organisasjonen måler resultater opp mot et mål og bruker resultatene til å forbedre organisasjonens arbeid og effektivitet. Med dette som utgangspunkt for deres daglige arbeidsaktivitet mener informantene at det blir «umulig» for saksbehandlere i NAV å ta stilling til oppholdsrett på toppen av de andre ordinære arbeidsoppgavene de har. Oppholdsrett blir således en sideoppgave som nedprioriteres til fordel for andre oppgaver på bakgrunn av tidsmessige og ressursmessige begrensninger i jobben.

NAV lokal sier at de ikke opplever intern mål- og resultatstyring som like hemmende som NAV Eures når det gjelder hvilke ressurser de kan bruke på vurdering i henhold til EØS-feltet. De påpeker imidlertid at det er opp til de ansatte selv å bruke minst mulig tid på hver sak, uansett hva det gjelder. NAV lokal er således ikke målt direkte på vedtak om sosialstønning og EØS-borgere.

Skatteetaten er også usikker på hva som er deres rolle i «EØS-kjeden» da de ikke tar stilling til oppholdsrett på samme måte som politiet gjør ved utstedelse av registreringsbevis. De er imidlertid veldig bevisst på rollen som formynder av folkeregisteret, og at de således bestemmer hvem som skal anses som bosatt i Norge og ikke.

## 5.4 Manglende innsikt i andres arbeid

Alle gruppene av informanter ble bedt om å fortelle hva de vet om de andre enhetene og etatenes arbeid med EØS-feltet, og vurdere deres kompetanse på feltet. Mine data viser at mange av informantene fra de ulike etatene og enhetene har en ide om hvordan de andre etatene jobber med vurderinger som foretas opp mot EØS-borgere og oppholdsrett. Ingen, bortsett fra informantene fra NAV Eures kunne med sikkerhet si at de visste hvordan de andre jobbet med vurderingen av oppholdsrett og innrømmer således at de har begrensede kunnskaper om hvordan de andre etatene faktisk jobber med EØS-feltet og vurderingene av oppholdsrett for EØS-borgere. Manglende kontakt og samarbeid med hverandre blir nevnt som en hovedårsak til dette. Det påpekes at de forsøkene som er gjort på å koordinere feltet ga store gevinster til tross for at det ikke ble fulgt opp av de involverte partene (det har blitt gjennomført et møte mellom politiet og NAV lokalt som ikke ble fulgt opp videre). NAV Eures forklarer deres gode kjennskap til hvordan aktørene jobber med EØS-feltet med at de har god kontakt med de aller fleste instansene via deres arbeid som Eures-rådgivere (promoterer jobbmobilitet innad i Europa). NAV Eures kan derfor på flere måter forstås som et bindeledd mellom mange ansatte i NAV og politiet i det aktuelle fylket, og det er tydelig at de har mye kunnskaper og interesse for vurdering av oppholdsrett i et mer helhetlig perspektiv.

Mange av informantene sier at den mangelfulle innsikten i hvordan andre i EØS-kjeden vurderer oppholdsrett gjør dem usikre på om de selv foretar riktige vurderinger. Flere informanter peker på at den manglende oversikten over hele saksgangen gjør at det blir vanskelig å se sine egne vurderinger av oppholdsrett i en helhet, og at man da lett kan bli usikker på sitt eget arbeid og hvilke konsekvenser deres vedtak får i et helhetsperspektiv. Flere av informantene i alle etatene er ganske sikre på at det er manglende kontrollfunksjoner over hele linjen, både innad i egen etat og hos de andre etatene og at dette får store konsekvenser for systemet og arbeidet med EØS-borgere. En av informantene i politiet viser hvordan den manglende forståelsen for systemet som helhet kan påvirke forvaltningen:

*T: Jeg tror ikke folk, verken regjering eller noen...de vet kanskje ikke at det blir for mye. NAV vet jo at de betaler ut for mye penger, men de klarer jo ikke å sette det i system. Så...det er en enorm materie og jeg tror Norge ville ha spart mange penger hvis det hadde blitt et ordentlig system på ting..*

*M: jeg snakket med NAV en gang og jeg husker ikke hvor mange millioner det var de betalte ut i dagpenger til personer fra Polen og Litauen....*

*T: ...som de trodde at de ikke skulle utbetale heller...*

*M: ja, det var i hvert fall helt vanvittig.*

*T: ja, jeg tror i hvert fall for noen år siden har jeg hørt at det var rundt fire millioner i uka...*

*M: jeg har hørt at det var 9 millioner...*

*T: ja det er mulig.*

Dette peker på den generelle frustrasjonen hos informantene; at det ikke finnes gode nok kontrollfunksjoner for å påse at oppholdsretten er til stede etter at registreringsbevis er utstedt til EØS-borgerne, samt at de ikke oppfatter noen å ha hovedansvar for å påse at systemet fungerer slik det er ment. Som jeg har vist i bakgrunnskapittelet (kap. 2) så eksisterer det tilgjengelige sanksjonsmidler etter loven, men disse blir i liten grad brukt i praksis. Etatene har liten innsikt i hvilke sanksjonsmuligheter og informasjonskanaler som kan benyttes dersom det oppdages at en EØS-borger ikke lenger fyller vilkårene for oppholdsrett. Flere av informantene er også bekymret over at det ikke er et godt nok kontrollsystem for å påse at folkeregisteret er oppdatert. Både Skatteetaten, NAV og politiet tror det er sjeldent av EØS-borgere melder flytting til folkeregisteret når de flytter fra Norge, og det er ingen kontrollsystemer som påser at EØS-borgere blir utmeldt av folkeregisteret ved bortfall av oppholdsretten. Mye av grunnen til dette er at bortfall av oppholdsrett rett og slett ikke blir fanget opp, og dersom det fanges opp blir det ikke kommunisert videre til aktuelle etater som folkeregisteret eller politiet.

Informantene peker altså på at det er vanskelig å få en helhetlig oversikt over hvordan andre portvoktere jobber over hele landet (både innad i egen etat og mellom etater), og de tror dette får store økonomiske konsekvenser for velferdsstaten.

## 5.5 Manglende formelt samarbeid og koordinering (både horisontalt og vertikalt)

Som jeg tidligere har omtalt opplever informantene at det har vært og er manglende formelt samarbeid og koordineringsinitiativ ovenfra både innad i etatene og mellom etatene.

Informantene uttrykker at de savner at «systemet» tas tak i sentralt/nasjonalt for å tydeliggjøre ansvarsfordeling og rammeverk som de ansatte jobber innenfor, samt å utrede hvilke konsekvenser manglende tverretattlig koordinering får for forvaltningen som helhet. Det er også ønskelig med mer koordinering på distriktsnivå, da informantene i NAV Eures og NAV lokal uttrykker at dette har gitt resultater tidligere. De oppfatter at det på nasjonalt nivå ikke er noen kontroll på hvilket omfang og konsekvenser dagens system får for velferdsstaten.

Organiseringen av EØS-feltet og den medfølgende usikkerheten for dette systemets konsekvenser, samt manglende koordinering av arbeidet med oppholdsrett for EØS-borgere får således mye av skylden for at EØS-feltet oppleves som fragmentert og uhåndterbart for mine informanter.

En av informantene i NAV Eures uttrykker sin mening rundt dette temaet og sier

*Ja, altså jeg tenker at her må vi få et samarbeid og så må vi få (klarhet i) hvilken lov som står over hvilken lov. Jeg prøvde å spørre om det, i forhold til trygdellovgivning og sånt noe...står utlendingsloven over den eller hvilken står øverst? Så det er veldig manges lovgivninger som ikke tar høyde for....altså man tenker ikke på hverandre og hva slags konsekvenser det får. Og det er klart når utlendingsloven tok inn dette med registreringsbeviset så tenkte vi ikke på "hva slags utslag gir det for NAV?" Og for alle andre? Det er veldig vanskelig. Så det at en annen ordning må innføres det er jeg helt overbevist om.*

Det har imidlertid vært sporadiske koordineringsforsøk horisontalt både innad i NAV og mellom NAV og politiet lokalt. Både Skatteetaten, NAV lokal, NAV Eures og politiet sier at de har deltatt på, eller fått forespørsel om, å delta på møte i regi av politiet. Alle ansatte er meget positive til å få til et slikt samarbeid og uttrykker et ønske om at det bør opprettes et mer formelt og varig samarbeid.

Den ene informanten i politiet forteller at hun har deltatt på ett møte med ansatte fra NAV lokal og en ansatt fra politiets hovedkontor i distriktet. Denne personen fra distriktets hovedkontor fikk senere oppgaven som kontaktperson for alle EØS-henvendelser, og etter dette sier hun at hun har fått færre henvendelser fra NAV angående EØS-spørsmål. Hun har imidlertid ikke hørt noe i etterkant av dette møtet, og er usikker på om denne kontaktpersonen har opprettholdt noe formelt samarbeid med NAV. Informanten i politiet sier at det i etterkant av dette møtet skulle gjennomføres felles møter med både NAV, Skatteetaten og politiet, men hun vet ikke om dette har blitt gjennomført eller ikke.

Begge informantene i NAV lokal forteller at de har deltatt på det aktuelle møtet som beskrives av den ovennevnte politiinformanten. Den ene informanten forklarer at hun tok initiativ til et møte på grunn av at «*så begynte man jo å se at det her... det ble noe galt innimellom. Og derfor så ba vi jo etter hvert om at vi måtte få til et møte med politiet*». Samme informant sier videre at det hun kunne ønske seg var et møte hvor også fylkesmannen



var til stede, sammen med representanter fra NAV og politiet. Hun uttrykker viktigheten av et slikt møte:

*Nei, altså, det jeg kunne ønsket meg var et møte sammen med politiet og fylkesmannens folk. Det at de to partene snakket sammen, og at vi fikk komme med innspill på de problemområdene vi ser. For det har jeg jo opplevd som i hvert fall problem for et par år siden tilbake, at fylkesmannen ikke brydde seg om hvordan UDI og politiet vurderte det. For det at vi hadde vår lov. Tenker jeg, at det går jo ikke an altså. Kan ikke ha to lovverk som kolliderer, det er jo...det må de kunne rydde opp i der inne i hovedstaden.*

Informantene (NAV lokal) forteller videre om en konflikt med fylkesmannen om vurderingene om lovlig opphold i klagesaker. Fylkesmannen er NAVs lokale klageinstans, og NAV lokal er følgelig nødt til å rette seg etter deres vedtak i klagesaker. Konflikten var sentrert rundt forståelsen av registreringsbeviset, hvor fylkesmannen i en periode var av den oppfatning at beviset skulle anses som en bekreftelse på lovlig opphold. NAV lokal var, med rette, uenig i denne praksisen, og informantene forteller om at «*det har vært litt sånn kjemping*» hvor NAV lokal har jobbet mye for å få endret praksis. Møtet med politiet var en pådriver for dette, og informantene følte seg etter dette møtet enda sikrere på at de vurderer riktig i henhold til loven - at praksisen er streng, men rettferdig. Den ene informanten forklarer at under møtet med politiet fikk de nøstet opp i en del ting, og fikk frem hvilken klemme de egentlig var i ved at fylkesmannen foretok vidt forskjellige vurderinger enn utlendingsmyndighetene. Informanten forklarer at fylkesmannen etter hvert har endret sin vurdering etter press fra blant annet NAV lokal i etterkant av dette møtet. Hun sier videre at det ikke har vært noen samling på fylkesnivå for å koordinere vurderingene om oppholdsrett, og mener at en av grunnene til det «*kan være at de på fylkesmannen også kvier seg litt for det. Det er mine tanker da, fordi de ikke synes det er helt lett heller.*»

NAV Eures forteller også om god, (men mye sporadisk) kontakt med politiet. Deres arbeid som Eures-rådgivere gjør også at de har god kontakt innad i NAV-systemet både med NAV lokal og Nav forvaltning. Det virker som at NAV Eures har en bedre helhetlig oversikt over EØS-feltet i fylket og nasjonalt, og i praksis har de fått rollen som EØS-rådgivere til andre NAV-ansatte selv om det ikke er del av deres stillingsinstruks. NAV Eures deltok også på det nevnte møte(r) og forklarer hvordan samarbeidet utartet seg;

*i (stedsnavn, kommunen de jobber i) så hadde vi et formelt samarbeid...NAV lokal, politiet og skatteetaten. Da hadde vi ...jeg tror vi fikk til to møter, og da var vi alle enige om at det var kjempesmart å samarbeide, og så sklei det ut fordi det var ikke noen som eide det på en måte...altså det må være noen som eier det og sørger for at*

*det blir brakt videre. Men de to møtene vi hadde, det var jo veldig gode møter, og da ga jo politiet masse informasjon om hvordan de håndterte EØS-borgernes rettigheter. Og hvor vi da matchet det opp mot for eksempel alle de som henvender seg i skranken, altså i mottaket i (Stedsnavn), og da fikk vi jo avklart ganske mange misforståelser faktisk, på hvordan politiet tenker og hvordan vi tenker.*

Det nevnes i dette henseende at alle portvokterne virker interessert i et samarbeid og at alle har et felles ønske om å få en bedre oversikt over EØS-feltet. Portvokterne fra NAV, Skatteetaten og politiet som har uformell og mer sporadisk kontakt med hverandre sier at den andre parten alltid er på tilbudssiden og er villig til å hjelpe.

NAV forvaltning forteller også om manglende koordinering av arbeidet og vurderingene på EØS-feltet, og de har ikke blitt inkludert i det formelle samarbeidsmøtet som de andre portvokterne henviser til. De er, lik de andre portvokterne, ikke blitt tilbudt noen kursing på feltet. De er avhengige av at vurderinger foretatt i NAV-systemet (vedtak om dagpenger og sykepenger) er gjort på riktig grunnlag. Informantene har lagt merke til at omtrent halvparten av henvendelsene i erfaringsforumet omhandler EØS, og at det er mange i NAV som sitter med problemstillinger tilknyttet dette. De mener derimot at de ikke er i posisjon til å tvile på de vurderingene som er gjort av andre, og er således prisgitt at andre har gjort grundige vurderinger om oppholdsretten er til stede eller ikke ved vedtak om sykepenger og dagpenger. De har dog gode rutiner for å sjekke om grunnlaget for utbetaling av barnetrygd fortsatt er til stede, ved at det foretar årlige kontroller ved sjekk av lønnslipper.

Andre generelle problemer som ble ansett å hindre koordinering og samarbeid på feltet var taushetsplikt (særlig problematisk for politiet i kontakt med NAV, men ikke i like stor grad et problem for NAV) og at det ikke er noen offisielle kontaktpersoner eller dedikerte telefonnumre man kan ringe ved spørsmål. Mange av informantene har dog utvekslet telefonnumre med andre portvoktere og opplever en lav terskel for å ringe til hverandre. NAV forvaltning har dog litt mindre uformell kontakt med de andre portvokterne enn de andre.

## 5.6 Oppsummering

Mine funn viser at informantene har vanskelig med å se seg selv som en del av en større helhet fordi de jobber med bruddstykker av kjeden uten å se sluttresultatet. De oppfatter det som om det er ingen som «eier» feltet og tar hovedansvar for at systemet fungerer slik det skal. Man blir en liten brikke i det store hele, hvor delene ikke synes å passe sammen for å skape en helhetlig forvaltning av EØS-regelverket. EØS-feltet oppfattes således som fragmentert og uklart for mine informanter.

De fleste portvokterne jeg har intervjuet sier at de mangler en overordnet oversikt over feltet som helhet, og er usikre på hvordan de andre aktørene (både innad i egen etat og andre etater) jobber med og vurderer oppholdsrett for EØS-borgere. NAV Eures skiller seg litt ut fra de andre portvokterne i og med at de har hatt en god del kontakt på tvers av enhetene i NAV og politiet, men de peker likevel på de samme overordnede problemstillingene som de andre, dog fra et litt mer overordnet perspektiv. Manglende varige strukturer for formelt samarbeid og koordinering på tvers av etatene gjør alle portvokterne usikre på sitt eget arbeid og vurderinger relatert til EØS-borgernes rettigheter og plikter - vurderinger som i utstrakt grad er basert på skjønn. Konkurrerende regelverk, lite koordinering ovenfra og manglende kontrollmuligheter bidrar også til denne usikkerheten. Det er dog tatt initiativ til koordineringsforsøk på lokalt plan, og mange av informantene har god, men uformell, personkontakt med enkelte ansatte på tvers av organisasjonsgrenser (politiet og NAV). Dette uformelle samarbeidet har bidratt til å lette arbeidet med vurderingene hos blant annet NAV lokal og NAV Eures.

Den manglende oversikten og koordineringen av feltet gjør det vanskelig for hver enkelt av enhetene å forstå hvordan deres vurderinger påvirker andre ledd i EØS-kjeden. Særlig uttaler informanter i politiet at de er bekymret for hvordan deres beslutning om å utstede et registreringsbevis til en EØS-borger kan få uante negative konsekvenser for 'systemet som helhet'. Dette på grunn av manglende sanksjonsmuligheter og kontrollmekanismer for å påse at oppholdsretten faktisk er til stede i etterkant av utstedelsen. NAV Eures peker også på at de er bekymret for at NAV finansierer, og på denne måten også oppfordrer til, ulovlig opphold for EØS-borgere ved at saksbehandlere som behandler for eksempel rett til dagpenger eller sykepenger ikke tar stilling til om vilkårene for oppholdsrett er oppfylt. Flere informanter er også bekymret over at det ikke er et godt nok system for oppdatering av folkeregisteret, ved at

EØS-borgerne sjelden melder flytting fra Norge når de ikke lenger har oppholdsrett eller når de flytter fra Norge. Med dette er det vanskelig å vite hvor mange EØS-borgerne som faktisk oppholder seg og bor i Norge. De empiriske funn i denne studien viser at det er et *fokus* på lovlig opphold for EØS-borgere hos alle aktørene. Det som legges i vurderingene av lovlig opphold kan imidlertid variere litt fra aktør til aktør da man har forpliktelser til arbeidsplassen sin og lokalt regelverk som må tas hensyn til.

Videre vil jeg diskutere de ovennevnte funnene i lys av teorien presentert i kapittel 4.

## 6 Diskusjon

I dette kapittelet skal jeg å diskutere funnene opp mot teori og tidligere forskning med mål om å gi en større forståelse for de empiriske funn identifisert i denne oppgaven. Mine empiriske funn viser at arbeidet innen EØS-feltet fremstår som uklart og komplekst for portvokterne i NAV, Skatteetaten og politiet. Svært få kan identifisere og gi en helhetlig oversikt over arbeidsfeltet på et overordnet organisasjonsnivå. Flere av mine informanter har imidlertid en viss oversikt over arbeidet som utføres på et lokalt plan, selv om det her også var en del usikkerhet rundt hvordan de andre aktørene foretar sine vurderinger av oppholdsrett. På bakgrunn at dette vil jeg se på mulige forklaring på hvorfor feltet oppleves som fragmentert og uoversiktlig av de ulike aktørene jeg har inkludert i studien. Til sist vil jeg kommentere hvordan EØS-portvokterne i det aktuelle distriktet har koordinert feltet på lokalt plan og hvordan jeg ser for meg veien videre for EØS-feltet.

### 6.1 Bakkebyråkrati – implementering nedenfra og opp: NAV og politiet

Innen implementeringsteori understrekes det som viktig å se på det utøvende leddet i statsforvaltningen når man skal se på implementering av politikk som for eksempel på EØS-feltet. I vårt tilfelle, som handler om innvandring av EØS-borgere og deres familiemedlemmer, viser mine funn at det er stort behov for en større forståelse for behovene til de som jobber med å sette politikken ut i livet «på bakken», og de utfordringene de står ovenfor. Da kan man få øye på uintenderte konsekvenser av systemet som helhet og få et bedre bilde av hvordan delene henger sammen (eller eventuelt ikke henger sammen) for å skape en helhetlig forvaltning av EØS-borgeres rettigheter og plikter.

Den ene innfallsvinkelen til hvordan politikk implementeres innen implementeringsteori handler om hvordan den ”nederste” delen av hierarkiet i statsforvaltningen former politikken nedenfra (bottom-up, bakkebyråkrater). Den andre innfallsvinkelen fokuserer mer på hvordan politikken formes ovenfra og ned ved at de ansatte er svært styrt av regelverk og rutiner ovenfra (top-down). I min oppgave finner jeg tydelige funn som identifiserer de fleste av mine informanter som bakkebyråkrater. Dette er i tråd med Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet. Mens NAV-enhetene og politiet kan defineres som bakkebyråkrater, faller Skatteetaten imidlertid litt utenfor denne definisjonen. Sistnevnte vil jeg komme tilbake til

senere i diskusjonen. Først vil jeg vise hvorfor informantene i politiet og NAV-enhetene kan sies å være bakkebyråkrater som implementer politikken nedenfra og opp.

Mine funn viser at informantene i NAV og politiet bruker stor grad av skjønn i deres arbeid med å vurdere oppholdsrett ved utstedelse av registreringsbevis og rett til ytelser. På den måten bidrar de til å forme implementeringen av politikken på EØS-feltet. Informantene oppfatter regelverket og rammene de jobber innenfor som diffuse og påpeker at ansatte kan gjøre forskjellige vurderinger innenfor samme lov- og regelverk. Mine funn viser at gjennom sitt daglige arbeid og sporadiske kommunikasjon med andre portvoktere i fylket former de politikken ut fra sine tolkninger av regelverket. I tillegg informerer mine informanter om at de oppfatter sin praksis som noe strengere enn andre kontorer som sitter med samme oppgaver.

Flere av de ansatte i NAV snakker om knappe ressurser og at man skal bruke så lite tid som mulig på hver oppgave. I tillegg viser enhetene i politiet og NAV, i motsetning til Skatteetaten, en høy grad av autonomi (selvstyre) når det gjelder EØS-feltet. Samtlige av informantene viser til at de ikke har blitt tilbudt kurs eller kompetansehevende tiltak «ovenfra». De har således måttet opparbeide seg praksis på feltet lokalt med lite hjelp og innblanding fra sentralt nivå.

#### 6.1.1 Case: NAV lokal versus fylkesmannen

Funnene av at informantene i NAV og politiet bruker stor grad av skjønn i deres vurderinger, samt at arbeidsutførelsen bærer preg av stor grad av autonomi, støtter opp om at informantene må ses på som bakkebyråkrater som i stor grad former politikken nedenfra. Jeg vil særlig belyse dette ved å vise til et eksempel fra empirien hvor informantene tydelig har bidratt til å forme implementeringen og politikken oppover (bottom-up). I forrige kapittel beskrev jeg hvordan informantene snakket om «kampen» de har måttet kjempe for å få fylkesmannen til å endre sin forståelse av oppholdsrett for EØS-borgere. Fylkesmannen er NAV lokal sin klageinstans, og NAV lokal så seg uenige med de vurderingene som ble tatt av fylkesmannen i en periode hvor fylkesmannen la registreringsbevis til grunn som bekreftelse på lovlig opphold. Fylkesmannen er statens viktigste bindeledd mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene, og de har ansvar for at politikken som er bestemt av stortinget settes ut i live (Meld. St. 19 (2008/2009), 2009). Både informantene i politiet og NAV lokal har forklart at fylkesmannen i en tid gjorde helt motsatt vurderinger enn dem når det gjaldt oppholdsrett.

Fylkesmannen endret imidlertid praksis etter påtrykk nedenfra og gikk således bort fra forståelsen om at en EØS-borger må anses å ha oppholdsrett så lenge de har registreringsbevis. Denne forståelsen fikk store konsekvenser for vurderingene av hvem som har rett til ytelser på EØS-feltet, og NAV lokal bidro til å skape en felles forståelse for hvordan dette skal tolkes innad i NAV i det aktuelle fylket, og muligens også oppover i systemet da fylkesmannen er knutepunktet mellom stat og kommune. Dette skiftet viste tydelig at NAV også har et portvokteransvar ved at de må vurdere om en EØS-borger har oppholdsrett etter at registreringsbevis er utstedt. Det viser også at bakkebyråkratene påvirker implementeringen av politikken på EØS-feltet også oppover i systemet. I dette tilfellet var NAV sin strategi mot fylkesmannen også påvirket av informasjonen NAV fremskaffet gjennom møte med lokalt politi for bedre å forstå hvordan de selv skulle tolke registreringsbeviset og oppholdsrett for EØS-borgere. Vi ser her påvirkning fra et bakkebyråkrati til et annet. Det aktuelle samarbeidsmøtet gjorde at NAV lokal ble sikre på at de vurderingene de gjorde var riktige.

Fylkesmannens endring i praksis utelukket mange EØS-borgere fra tilgangen til norske velferdstjenester i distriktet på bakgrunn av at EØS-borgerne ikke lengre skulle anses å ha lovlig opphold kun på bakgrunn av at de hadde fått utstedt registreringsbevis. Gjennom intervjuene registrerte jeg slik praksisendring hos alle aktørene i det lokale fylket, og de fleste av informantene mener at de har opparbeidet seg en streng (men riktig) praksis når det gjelder vurderingene av oppholdsrett og tilgang på ytelser og registreringsbevis. De fleste gir uttrykk for at den strenge praksisen har utviklet seg fordi de selv har måttet utvikle feltet på egenhånd på grunn av manglende opplæring og oppfølging ovenfra innen feltet. I tillegg må de jobbe med et regelverk som til stadighet endrer seg (jf. implementeringsprosessen av EØS-regelverk i kapittel 2). Om de ulike informantene faktisk har for streng praksis i forhold til hva regelverket åpner opp for, vil jeg imidlertid ikke ta stilling til, ut over at informantene selv har inntrykk av at de har strengere praksis enn andre som sitter med vurderinger av oppholdsrett i samme etat både innad og utenfor eget distrikt. Man kan likevel konkludere med at dette er problematisk med tanke på likebehandling av brukere. Problemet ligger i at hver enhet gis for stor makt og mulighet til å opparbeide seg lokale fortolkningsrammer i vurderingen av oppholdsrett fordi rammeverket tilgjengelig oppleves som diffust og komplekst.

### 6.1.2 Streng praksis

I tillegg til at aktørene på mange måter har måttet finne ut av hvilken praksis de skal ha på egenhånd, så nevnes også uformelt og formelt samarbeid mellom informantene som en forklaring på hvorfor mange av enhetene har endret praksis på feltet. Det virker også som om portvokternes interesse for oppholdsrett og lovlig opphold for EØS-borgere har vokst i takt med utviklingen av feltet, og sammenkobles av flere av informantene med at de etter hvert fikk en større forståelse for konsekvensene av EØS-feltet som helhet. Flere av informantene uttrykker frykt for konsekvensene for velferdsstaten på grunn av det de mener er manglende kontroll av oppholdsrett hos de ulike portvokterne, og da særlig i andre deler av NAV-systemet som ikke er inkludert i denne studien. Jeg mener at denne frykten også delvis har bidratt til at de har opparbeidet seg det de selv mener er en streng praksis på vurderingene av oppholdsrett.

Det fremkommer i studien at den utstrakte bruken av skjønn er særdeles problematisk for informantene med tanke på likebehandling av brukere og at det fører til usikkerhet hos informantene om de gjør riktige vurderinger. Både politiet, NAV lokal og NAV Eures mener at det gjøres betydelig forskjell i vurderingene innad i etatene og på tvers av etater i Norge. Portvokterne savner klarere retningslinjer ovenfra, og bakkebyråkratiet blir således en strategi for å beherske arbeidet med EØS-feltet når ting blir uoversiktlig og rammene svake. Disse empiriske funn tyder på at det er manglende føringer ovenfra som er hovedproblemet, og som gjør at vi finner en betydelig grad av bakkebyråkrati på EØS-feltet blant mine informanter. Det kan også konkluderes med at den store graden av makt som EØS-portvokterne besitter i praksis (til å bestemme hvem som står innenfor og hvem som står utenfor den norske velferdsstaten) kan være problematisk. Konklusjonen bygger på at det er uvisst om portvoktere i andre distrikter gjør like vurderinger, og om de vurderingene som tas er i tråd med EØS-avtalens bestemmelser.

### 6.1.3 Implementering ovenfra og ned: Skatteetaten

Skatteetaten skiller seg ut fra de andre informantene ved at flere av informantene i Skatteetaten var opptatt av å formidle et av Skatteetatens prinsipper; at det ikke er lov med lokalt nedskrevne rutiner og at likebehandling på tvers av distriktene er et overordnet mål som styrer de ansatte i deres daglige arbeid. Jeg tolker informantene mine som om de har mindre



grad av autonomi i deres arbeid, da de under intervjuet i større grad var opptatt av å formidle hva slags føringer de har «ovenfra». Skatteetaten er også den eneste aktøren som har faste møter både på distriktsnivå og nasjonalt nivå hvor man kan diskutere problemstillinger knyttet blant annet til EØS-feltet. Dette står i kontrast til politiet og NAV hvor informantene i større grad føler seg «alene» i det arbeidet de utfører. Dermed opparbeider NAV og politiet seg i større grad lokal praksis på feltet, både i form av nedskrevet og taus kunnskap. NAV forvaltning bruker dog i større grad erfaringsforumet som dekker hele landet, som kan bidra til en mer helhetlig forståelse for EØS-feltet og de vurderingene som tas. NAV lokal og NAV Eures bruker dette erfaringsforumet i ingen eller liten grad i deres daglige arbeid.

I mine data finner jeg altså tegn på at politikk implementeres ovenfra og ned, men også nedenfra og opp, hos aktørene studert. Det må imidlertid bemerkes at jeg finner betydelig grad av bakkebyråkrati hos alle portvokterne som vurderer oppholdsrett (politiet og NAV-enhetene). Det er dette bakkebyråkratiet i EØS-kjeden som jeg mener bidrar til hvorfor EØS-portvokterne opplever feltet som fragmentert og lite oversiktlig på et nasjonalt plan, men mer håndterbart på lokalt plan. Som nevnt tidligere så kan det også diskuteres om bakkebyråkratiet har bidratt til en streng praksis på feltet.

Det kan også diskuteres om reformarbeidet som har funnet sted i offentlig forvaltning de siste tiårene har bidratt til at informantene opplever EØS-feltet som fragmentert og lite oversiktlig fra et overordnet perspektiv. Jeg vil derfor videre kommentere reformarbeidet som har foregått innen offentlig forvaltning og se hvordan dette kan ha påvirket de rammene portvokterne må jobbe innen.

## 6.2 En fragmentert forvaltning – behov for koordinering?

De fleste av informantene peker på at det er «systemet som helhet» som er problemet, og at det ikke nødvendigvis er de lokale portvokterne som «ikke fungerer» i god nok grad. Det er en gjengs oppfatning at alle gjør så godt de kan innenfor de rammene (regelverk og rutiner) de har tilgjengelig.

Måten arbeidet med EØS-feltet og de ulike etatene er organisert på bidrar til utfordringer for EØS-portvokterne. I og med at feltet er spredt på tvers av ulike etater som har sin ulike kultur, domene (organisasjonens selvdefinerte hovedoppgaver, Knudsen 2004) og ansvarsområde

innen offentlig forvaltning, er det vanskelig å få samkjørt arbeidet med vurderinger og påse at vurderingene blir noenlunde like. Informantene i NAV og politiet gir et bilde av EØS-kjeden som fragmentert og med liten grad av koordinering ovenfra og på tvers av organisasjonsgrenser. Jeg gjenfinder således mye av New Public Management-ideologi (NPM-ideologi) i hvordan arbeidet er organisert ved at informantene jobber i desentraliserte strukturer med høy grad av selvstendighet og spesialisering. Det er uklare regler for ansvarfordeling mellom etatene, samt at rammeverket de har tilgjengelig ikke gir dem klare retningslinjer for hvordan arbeidsoppgavene skal håndteres.

Christensen og Lægreid påpeker at det i den senere tid har blitt innført flere post-NPM reformer som har til hensikt å minske fragmentering og koordineringsproblemer. Stortingsmelding 19 (2008/2009), 2009) peker på at samordning på politikkområder som går på tvers av departementer også er ønskelig fra politikernes side. Det er et politisk mål at staten (offentlig forvaltning) skal opptre samordnet i møte med brukere selv om saksfeltet går på tvers av etater og departementer (ibid.). På EØS-feltet har dette politiske målet kommet til uttrykk ved at det i 2007 ble opprettet et Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Oslo, som skulle sikre bedre samordning av arbeidsinnvandringsfeltet, hvor EØS-borgere er den største brukergruppen. Det er per dags dato opprettet fire slike sentre, herunder i Oslo, Bergen, Stavanger og Kirkenes. SUA er et samarbeidsprosjekt mellom politiet, Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Arbeidstilsynet hvor målet er å effektivisere og samordne feltet på arbeidsinnvandring (Servicesenter for Utenlandske arbeidstakere 2015). På SUA kan EØS-borgeren få ordnet både registreringsbevis, få utstedt skattekort, d-nummer eller personnummer, melde innflytting og få informasjon om rettigheter og plikter i arbeidsforholdet (ibid.). I de borgerliges samarbeidsavtale av 30. september 2013 (Stortinget 2013) er det besluttet at det skal opprettes flere servicekontor for utenlandske arbeidstakere. Det er imidlertid kun opprettet ett nytt Servicesenter (i Bergen) siden samarbeidsavtalen ble underskrevet, og det er så vidt meg bekjent ikke planlagt opprettelse av SUA i det aktuelle distriktet hvor jeg foretok mitt feltarbeid. SUA er imidlertid et godt eksempel på hvordan mandat for samarbeid kan fungere i praksis på EØS-feltet, hvor samordning av feltet har blitt igangsatt på initiativ ovenfra.

Flere av mine informanter i Skatteetaten og politiet mener at det er en god ide å opprette flere servicekontor for utenlandske arbeidstakere for å hindre at EØS-borgerne blir kasteballer mellom ulike offentlige etater, og at det bør opprettes et kontor i distriktet jeg gjennomførte

mitt feltarbeid. Vi ser i dette distriktet også tegn på utvekslingsperspektiv for samarbeid ved at aktørene selv har tatt initiativ til koordinering på lokalt plan. Aktørene har selv sett behovet for koordinering og tatt initiativ til et samarbeidsmøte mellom de ulike aktørene (med unntak av NAV forvaltning). Flere av informantene har forklart at de har deltatt på et møte (politiet, NAV lokal og NAV Eures) for å diskutere hvordan man skal forstå «oppholdsrett».

Informantene i NAV som deltok på dette møtet sier at dette møtet ga gode resultater ved at de fikk økt kompetanse for å vurdere oppholdsretten til en EØS-borger. Særlig innspillene til politiet var verdifulle ettersom det er politiet som har ansvar for den første vurderingen i EØS-kjeden ved utstedelse av registreringsbevis og at de til daglig jobber med utlendingsloven hvor unionsborgerdirektivet om fri bevegelighet er implementert i sin helhet. Dette møtet dannet grunnlag for en ansvarsdeling hvor NAV lokal tydelig har påtatt seg ansvaret å vurdere oppholdsrett ved for eksempel søknad om sosialytelser. Det virker på informantene som om politiets innspill på møtet ga dem føringer som i ettertid i stor grad ble fulgt av NAV lokal og NAV Eures.

Mine funn viser at utvekslingsperspektivet for samarbeid ga gode gevinster for alle aktørene involvert på lokalt plan. NAV ble sikrere i sine vurderinger av oppholdsrett, fylkesmannen endret sine vurderinger på bakgrunn av press fra blant annet NAV lokal, og politiet fikk mindre telefoner fra lokale NAV-enheter med spørsmål om oppholdsrett. Samarbeidet ble imidlertid ikke fulgt opp av aktørene, og samarbeidets form kommer nå til uttrykk som uformell og sporadisk kontakt mellom enkelte av portvokterne i distriktet. Dette uformelle systemet er sårbart når man jobber med et felt som er i stadig endring. Dette er tydelig i ett av mine empiriske funn hvor det viste seg at informantene i NAV lokal ikke hadde blitt gjort oppmerksom på instruksene (AI-1/2015) som inneholdt en meget viktig presisering av vurderingen av oppholdsrett for EØS-borgere ved arbeidsløshet (se side 20, punkt 2.1.8 ). Dette viser hvor viktig det er med gode kanaler for informasjonsutveksling slik at viktig informasjon om hvordan regelverket skal tolkes kommer frem til alle portvokterne uavhengig av etat og departementstilknytning. Det viser seg altså at rammeverket endrer seg til stadighet, men at kanalene for å bringe denne informasjonen til alle portvokterne ikke fungerer i tilfredsstillende grad. Funnet av stor grad av bakkebyråkrati mener jeg støtter opp om dette. Selv om utvekslingsperspektivet har stor potensiale på lokalt plan med tanke på koordinering av feltet, så viser mine funn at det kanskje er nødvendig med et mandat for samarbeid på tvers av etater for å sikre lik vurdering også på nasjonalt plan, samt at viktige endringer i rammeverket (fortolkninger og nye dommer fra EU-domstolen som får innvirkning på deres

arbeid) når ut til alle portvokterne. For at vi skal se en helhetlig forvaltning av EØS-feltet på nasjonalt plan er det ikke tilstrekkelig å kun koordinere feltet på lokalt plan (utvekslingsperspektiv for samarbeid). Årsaken er at betydelig grad av bakkebyråkrati og uklart rammeverk øker faren for at arbeidsoppgavene med EØS-borgere blir ulikt koordinert i ulike distrikter.

### 6.3 Konklusjon - «Vi er en liten brikke i det hele, men for at alt skal gå i orden så må alle legge sine brikker riktig.»

I denne oppgaven har jeg vist hvordan og hvorfor arbeidet med oppholdsrett for EØS-borgere oppleves som uklart og fragmentert av EØS-portvoktere som jobber på «bakken» i offentlig forvaltning. De fem hovedutfordringene jeg har identifisert i EØS-kjeden (uklart rammeverk, utstrakt bruk av skjønn, manglende innsikt i andres arbeid, uklar ansvarsfordeling og manglende formelt samarbeid) bidrar til at portvokterne opplever at EØS-feltet som helhet ikke gir dem trygge rammer for å kunne foreta tilfredsstillende vurderinger av oppholdsrett. De empiriske funn viser at de ulike portvokterne har forsøkt å minske fragmentering ved å selv ha igangsatt tiltak for å bedre samordning i og mellom etater.

Det eksisterer en del uformell kontakt mellom portvokterne, og det har også blitt gjennomført et samarbeidsmøte hvor flere av mine informanter har deltatt. På bakgrunn av kontakt seg imellom har de ulike portvokterne endret praksis og blitt stadig strengere i sine vurderinger av oppholdsrett. De har således tilpasset seg andre portvoktere i det aktuelle distriktet. Likevel finner jeg at portvokterne må jobbe innenfor rammene av konkurrerende regelverk og uklare retningslinjer. Dette gjør dem usikre på om de har opparbeidet seg rett praksis sett i et overordnet helhetlig perspektiv. Utstrakt bruk av skjønn øker denne usikkerheten, og portvokterne uttrykker usikkerhet rundt hvorvidt EØS-feltet forvaltes helhetlig på lokalt plan. Mine funn viser at portvokterne har en viss innsikt i hvordan de andre jobber, men det er få informanter som med sikkerhet kan si at de vet hvordan de andre portvokterne faktisk jobber med EØS-problematikk og vurdering av oppholdsrett. Dette kan tilskrives at det ikke eksisterer noen formelle samarbeidskanaler mellom de ulike portvokterne. Manglende formelle samarbeidskanaler på lokalt plan gjør feltet meget sårbart for de stadige endringer både på nasjonalt og internasjonalt plan (EU-nivå) som EØS-feltet og portvokterne må forholde seg til. Alle informantene er således opptatt av å formidle at det ikke er portvokterne i distriktet som ikke er «dyktige nok», men at det er systemet (rammeverk og styring ovenfra)

som helhet som er problemet. På bakgrunn av dette kan vi si at feltet også fremstår som meget fragmentert.

En fragmentert forvaltning av EØS-feltet kommer tydelig frem i mine funn ved at ledelsen (som styrer politikken ovenfra) i stor grad har gitt fra seg styringen av EØS-politikken til de offentlige ansatte «på bakken». Det er portvokterne som i stor grad bestemmer hvem som skal stå innenfor og utenfor den norske velferdsstaten. I tillegg har innføringen av nyliberale NPM-ideer i offentlig forvaltning, med sterke innslag av hierarkisk sektorstyring, medført økt fragmentering mellom etater og differensiering innad i de ulike etatene. Til sammen danner dette rammene for feltet som inviterer til omfattende styring nedenfra og opp ved at bakkebyråkratene har stor definisjonsmakt og muligheter til å tilpasse feltet på lokalt plan. Dette kan tyde på at den tradisjonelle måten å styre offentlig forvaltning på kanskje ikke er godt nok rustet til hanskes med EØS-feltet hvor styrings- og implementeringsrammene kontinuerlig må tilpasses både nasjonale og internasjonale føringer (via EØS-avtalen).

Som en avslutning på denne diskusjonen ønsker jeg å sitere en av mine informanter; «*Vi er en liten brikke i det hele, men for at alt skal gå i orden så må alle legge sine brikker riktig*». For at vi skal se en mer helhetlig forvaltning av EØS-feltet både på lokalt og nasjonalt plan, mener jeg at man må gi portvokterne gode nok rammer for å kunne forvalte regelverket på en god og tilfredsstillende måte. Den store graden av bakkebyråkrati jeg identifiserer i organiseringen av EØS-feltet på lokalt plan oppfattes ikke som en ønsket organisasjonsform fra informantenes side, og det etterspørres tydeligere retningslinjer ovenfra. For at delene skal fungere sammen for å danne en helhet må alle legge sine brikker riktig. Dette gjelder både på lokalt plan, men også på et nasjonalt og internasjonalt plan. Brikkene må legges riktig ved å danne et helhetlig bilde for å sikre like vurderinger av oppholdsrett på tvers av etater og innad i etatene, og også på tvers av landegrenser. EØS-avtalen forplikter, og det er alles ansvar at forpliktelsene om likebehandling av EØS-borgere på lik linje med landets egne borgere overholdes. Det er først når likebehandling av brukere blir hovedfokus at vi kan snakke om en helhetlig forvaltning av EØS-regelverkets prinsipper om oppholdsrett for EØS-borgere.

## 6.4 Veien videre for EØS-feltet

Funnene i min studie viser at det er betydelig behov for samordning av EØS-feltet og vurderingene av oppholdsrett for EØS-borgere både innad og på tvers av etater. Dette vil være til fordel for både brukerne og de ansattes i det aktuelle distriktet jeg har studert. Mine funn tyder også på at det kan være fordelaktig å studere det utøvende leddet i offentlig forvaltning for å få en større forståelse for implementeringen av EØS-politikk på *et nasjonalt plan*. En eventuell oppfølging av min studie kunne ha vært en *internasjonal komparativ studie* av flere land i forhold til hvordan EØS-regelverket blir forvaltet, da EØS-avtalen fordrer at alle landene skal behandle EØS-borgere på lik linje i henhold til direktivet om unionsborgernes frie bevegelighet på tvers av landegrensene.

En hovedutfordring for feltet videre er at de skriftlige *rammene (rundskriv, rutineskriv etc.) må bli tydeligere* når det gjelder hvordan regelverket på oppholdsrett skal fortolkes. Med dette menes at videre studier kan ta form av dokumentstudier som ser på kildene portvokterne bruker i sitt daglige arbeid. Dette forutsetter også at portvokternes stemmer må inkluderes ettersom denne oppgaven viser at det ikke vil være tilstrekkelig å studere dokumentene uten å se på konteksten de brukes og fortolkes i. *Tilstrekkelig opplæring på feltet* og innsikt i hvordan den hierarkiske oppbygningen av regelverk påvirker rammene for deres vurderinger er også essensielt; internasjonale regelverk som Norge har forpliktet seg til på EU-nivå vil alltid kunne trumfe norske lover hvis disse står i strid med hverandre. Det er også essensielt at utformingen av registreringsbevisene endres<sup>16</sup> for å unngå misforståelser om at EØS-borgeren har oppholdsrett på ubegrenset tid. Min studie tyder på at både offentlige ansatte (ikke informantene som er inkludert i min studie) og brukerne selv ofte mistolker registreringsbeviset som en bekreftelse på lovlig opphold. Registreringsbeviset bør derfor bli tydeligere på hva som menes med oppholdsrett og at det informeres om at politiets beslutning om å utstede dette ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven som automatisk gir EØS-borgerne plikter og rettigheter i velferdsstaten. *Økte sanksjonsmuligheter* (for eksempel bortvisning av EØS-borgere som ikke fyller vilkårene for oppholdsrett etter at registreringsbevis er utstedt) og økte kontrollmuligheter kan også lette følelsen av avmakt hos portvokterne, og at vi unngår at EØS-borgere som ikke har oppholdsrett fortsatt oppholder

---

<sup>16</sup> En av mine informanter i politiet har i ettertid gjort meg oppmerksom på at det har blitt gjort noen endringer på utformingen av registreringsbevisene i etterkant at jeg gjennomførte feltarbeidet. Det gjøres igjen oppmerksom på at funnene og anbefalingene mine tar utgangspunkt i hvordan systemet var i 2015.

seg i NAV-systemet og er innlemmet i folkeregisteret. Det må bli tydelig hva slags konsekvenser det skal få for EØS-borgeren når vilkårene for oppholdsrett ikke lenger er til stede, og det må opprettes kanaler for informasjonsutveksling mellom etatene i disse henseende når det oppdages at vilkårene for oppholdsrett ikke lenger er til stede.

Som en anbefaling til Skatteetaten, så kan etaten med fordel utforme rutiner som sikrer at folkeregisteret er mer oppdatert med tanke på hvem som skal anses som bosatt og ikke i Norge. Det er problematisk at dagens folkeregister inneholder mange personer som ikke lenger fyller vilkårene for oppholdsrett. Folkeregisteret inneholder også mange EØS-borgere som har flyttet fra Norge uten å melde flytting, forteller informantene i Skatteetaten. Det finnes per dags dato ikke et godt nok system for å fange opp EØS-borgere som ikke lenger skal være innmeldt i folkeregisteret. Skatteetaten har derfor et viktig portvokter-ansvar på EØS-feltet på lik linje med de andre portvokterne identifisert i denne oppgaven selv om Skatteetaten ikke vurderer oppholdsrett på lik linje som politiet og NAV-enhetene.

På lokalt plan er det først og fremst nødvendig å sikre koordinering mellom og innad i etatene ved å opprette samarbeidsmekanismer som fungerer og som kan lette arbeidshverdagen og usikkerheten til portvokterne i distriktet. Opprettelse av flere servicesentre for arbeidstakere er et tiltak som kan hindre at EØS-borgerne blir kasteballer i systemet og at Skatteetaten blir mer inkludert i EØS-kjeden i det aktuelle distriktet. Denne samordningen kan også være fordelaktig med tanke på forvaltningen av folkeregisteret. Samarbeidstiltaket som ble igangsatt på eget initiativ av NAV og politiet i det aktuelle distriktet viste seg å være meget fruktbar for å koordinere feltet på lokalt plan. Opprettelse av et mer formelt og varig samarbeid mellom portvokterne mener jeg er fordelaktig, og det var også et uttrykt ønske fra alle informantene jeg intervjuet. Det er imidlertid viktig at noen «eier» et slikt prosjekt. Basert på mine funn og informantenes tilbakemeldinger vil jeg derfor foreslå mandat<sup>17</sup> for samarbeid som det mest effektive verktøyet for å få en mer helhetlig forvaltning av EØS-feltet på alle plan (både lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå). Med dette som utgangspunkt kan vi prøve å få «alle brikkene til å passe sammen» og skape en mer helhetlig forvaltning av EØS-regelverkets prinsipper om oppholdsrett til det beste for både brukerne og de offentlige ansatte, samtidig som vi ivaretar Norges forpliktelser i EØS-avtalen.

---

<sup>17</sup> Aktører blir pålagt å samordne seg via overordnede rutiner og regler eller ved at en tredjepart pålegger samarbeidet (Jacobsen 2004).

## Litteraturliste

Altinn. (2016): *D-nummer*. Hentet fra <https://www.altinn.no/no/Starte-og-drive-bedrift/Forberede/Fra-utlandet/Eablering-for-utenlandske-borgere-/D-nummer/>

Arbeids- og Sosialdepartementet. (2015): *Instruks om tolkning av utlendingsloven § 112 annet ledd bokstav b – arbeidsløs etter å ha hatt lønnet arbeid i mer enn ett år (AI-1/2015)*

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012): *Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven*. (rundskriv). Hentet fra <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>

Atkinson, P. & Coffey, A. (2011): *Analysing Documentary Realities*. I Silverman, D. (red.): *Qualitative research: issues of theory, method and practice*. London: Sage

Barnetrygdloven. (2002): *Lov om barnetrygd*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-03-08-4>

Boyatzis, R. E. (1998): *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. London, New Dehli: Sage

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007): The whole of government approach to public sector reform. *Public Administration Review*. 67(6), 1059-1066

Christensen, T & Lægreid, P. (2013): Welfare administration reform between coordination and specialization. *International journal of Public Administration*. 36(8), 556-566

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007): *Transcending New Public Management. The transformation of public sector Reforms*. Hampshire: Ashgate

Christensen, T. (2003): *Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdfv/190801-newpublicmanagement.pdf>

Dalen, M. (2004): *Intervju som forskningsmetode. En kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget

EØS-arbeidstakarlova. (2012): *Lov om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg V punkt 2 (forordning (EU) nr. 492/2011) om fri rørsle av arbeidstakarer innanfor EØS-området (EØS-arbeidstakarlova)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-12-14-81>

Folkeregisterloven. (1970): *Lov om folkeregistrering*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1970-01-16-1>

Folketrygdloven. (1997): *Lov om folketrygd*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>



Fossestøl, K. & Andreassen, T. A. (2011): *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag as.

Fredriksen, H. H. & Mathisen, G. (2012): *EØS-rett*. Bergen: Fagbokforlaget

Friberg, J. H. & Elgvin, O. & Djuve, A. B. (2013): *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati*. (2013:31). Hentet fra [http://evaluering.nb.no/eval-utlevering/innhold/URN:NBN:no-nb\\_overfordokument\\_7092\\_Eval\\_0/pdf](http://evaluering.nb.no/eval-utlevering/innhold/URN:NBN:no-nb_overfordokument_7092_Eval_0/pdf)

Halvorsen, A. (2010): *Fag, ferdigheter og følelser. Om kunnskapsutvikling i sosialt arbeid*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD). Universitetet i Bergen

Halvorsen, K. (2008): *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Forlag as.

Heum, I. (2014): *Skjønn. Perspektiver på skjønnsutøvelse i Nav*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS

Hilden, P. K. & Middelthon, A. (2002): *Kvalitative metoder i medisinsk forskning – et etnografisk perspektiv*. Tidsskrift Norsk Lægeforening 25(122): 2473-2476.

Hill, M. & Hupe, P. (2014): *Implementing public policy. An introduction to the study of operational governance*. London: Sage Publications Ltd

Hill, M. (1997): *The policy process in the modern state*. Harlow: Prentice Hall

Jacobsen, D. I. (2004): *Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv*. I Pål Repstad (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget

Knudsen, H. (2004): *Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser*. I Pål Repstad (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget

Kontantstøtteleven. (1998): *Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-06-26-41>

Kristelig Folkeparti. (2013): *Avtale mellom Venstre, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre på utlendingsfeltet*. Hentet fra <https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/avtaler/samarbeidsavtalen.pdf>

Lipsky, M. (1980/2010): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation

Malterud, K. (2011): *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget

Meld. St. 19. (2008/2009). (2009): *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet

- Miller, J. & Glassner, B. (2011): The 'Inside' and the 'Outside': Finding Realities in Interviews. I Silverman, D. (red.): *Qualitative research: issues of theory, method and practice*. London: Sage
- Nielsen, J. C. R. & Repstad, P. (2004): Fra nærhet til distanse og tilbake igjen – om å analysere sin egen organisasjon. I Pål Repstad (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 2012:2, (2012): *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- Prior, L. (2011): Doing things with documents. I Silverman, D. (red.): *Qualitative research: issues of theory, method and practice*. London: Sage
- Ramsdal, H. & Skorstad, E. (2004): *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Regjeringen. (2014): *Slik blir EØS-regelverk til*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/eos-regelverk/id686837/>
- Regjeringen. (2016): EØS-håndboken, hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eu\\_eos\\_handbok2016.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eu_eos_handbok2016.pdf)
- Repstad, P. (2004): Introduksjon til 2. utgave. I Pål Repstad (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Repstad, P. (2007): *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rikstrygdeverket. (2002): *Lov om barnetrygd - Hovednr. 33 Kap. 2 - Vilkår for barnetrygd (rundskriv)*. Hentet fra <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/lov-om-barnetrygd-hovdenr.33-kap-2-vilk%C3%A5r-for-barnetrygd>
- Ringdal, Kristen. (2013): *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ryen, A. (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sirnes, T. (2009): *Ledelse av tverrprofesjonell virksomhet*. I E. Willumsen (red.). *Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Skattedirektoratet. (2015): Saksbehandlingsrutine ved melding om innflytting og søknad om skattekort (internt notat)
- Skatteetaten. (2011): Rutiner for behandling av rekvisisjon av d-nummer (internt notat)

Sosialtjenesteloven. (2009): *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

Spradley, J. P. (1980): *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Stamsø, M. A. (2005): *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Terum, L. I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget AS

Unionsborgerdirektivet. (2004): Unionsborgerdirektivet – om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (direktiv 2004/38/EF). Hentet fra <https://udiregelverk.no/Global/Images/Rettskilder/E%C3%98S/2004%2038%20EC.pdf>

Utlendingsdirektoratet. (2010): *Familieinnvandring med en EØS-borger – utlendingsloven § 110 og utlendingsforskriften § 19-7*. (Rundskriv 2010-025). Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-025/>

Utlendingsdirektoratet. (2011): *Opphold på selvstendig grunnlag for EØS-borgere – vilkår og dokumentasjonskrav – utlendingsloven § 112, jf. utlendingsforskriften §§ 19-12, 19-13 og 19-13a* (rundskriv RS 2011-037). Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-037/>

Utlendingsdirektoratet. (2011): *Rundskriv om varig oppholdsrett, jf. utlendingsloven §§ 115 og 116* (rundskriv RS 2011-016). Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/emner/eos-oppholdssaker/varig-oppholdsrett/>

Utlendingsdirektoratet. (2011): *Rutiner for saker knyttet til EØS-regelverket i norsk utlendingsrett* (rundskriv RS 2011-035). hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-035/>

Utlendingsdirektoratet. (2011): *Tjenesteytar og etablerar som ikkje er EØS-borgar, jf. utlendingslova § 114 andre ledd og utlendingsforskrifta § 19-16*. (rundskriv RS 2011-038). Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-038/>

Utlendingsdirektoratet. (2015): *EØS-registreringer etter statsborgerskap og formål* (2015). hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/eos-registreringer-etter-statsborgerskap-og-formal-2015/>.

Utlendingsforskriften. (2009): *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/>

Utlendingsloven. (2008): *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsloven/>

Vike, H. (2004): *Velferd uten grenser 1. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.

Wilkinson, S. (2011): Analysing focus group data. I Silverman, D. (red.): *Qualitative research: issues of theory, method and practice* (red). London: Sage

Willumsen, E. (2009): Introduksjon. I E. Willumsen (red.): *Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Willumsen, E. (2009): Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning i helse- og sosialsektoren. I E. Willumsen (red.). *Tverrprofesjonelt samarbeid og ledelse i praksis og utdanning*. Oslo: Universitetsforlaget

Willumsen, E. (2009): Tverrprofesjonelt samarbeid og ledelse. I E. Willumsen (red.): *Tverrprofesjonelt samarbeid og ledelse i praksis og utdanning*. Oslo: Universitetsforlaget

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Samtykkeskjema

# Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet ”EØS-portvokterne”

## Bakgrunn og formål

Jeg studerer master i velferdsstudier ved Universitetet i Agder, og gjennomfører nå min avsluttende masteroppgave. Masterprosjektets formål er å undersøke hvordan EØS-lovens prinsipp om ”oppholdsrett” (lovlig rett til å oppholde seg i Norge) for EØS-borgere, fortolkes av ansatte i NAV, skatteetaten og politiet. Jeg ønsker derfor å gjennomføre intervju hos disse aktørene i [REDACTED].

I forbindelse med gjennomføringen av prosjektet ønsker jeg å rekruttere deg som har europeiske borgere som klienter/arbeidsfelt. Du er derfor en av dem jeg ønsker å inkludere i studien, og jeg håper du sier deg villig til å delta. Dine erfaringer og kunnskap er veldig viktige for studien, og du vil med deltakelse i studien bidra til en større forståelse for hvordan offentlig forvaltning håndterer forvaltningen av EØS-regelverkets prinsipp om ”oppholdsrett”, samt EØS-borgernes rettigheter og plikter i Norge.

## Hva innebærer deltakelse i studien?

Jeg ønsker å intervju til sammen 3-6 personer (ca 1-2 timer) ved din arbeidsplass, og intervjuene vil foregå i grupper, ikke individuelt. Arbeidsplasser som er valgt ut til å være med i studien er NAV [REDACTED], Utlendingsseksjonen i politiet [REDACTED] og Skatt [REDACTED]. I forkant av intervjuene ønsker jeg å observere det daglige arbeidet på din arbeidsplass (1-2 dager) for å få et innblikk i rutiner, saksgang og utfordringer som kan oppstå i ditt daglige arbeid. Alternativt vil jeg gjennomføre en samtale med fagansvarlig rundt disse temaene. Spørsmålene vil omhandle rutiner for saksbehandling, forståelse for regelverket, tverretattlig samarbeid/kommunikasjon og erfaringer du og dine kolleger har gjort dere i møte med andre kolleger og etater.

Studien går over en tidsperiode fra april 2015 til og med 01. Juni 2016. Jeg ønsker å gjennomføre observasjonsstudiet og intervjuene i perioden mai-desember 2015. I forbindelse med intervjuene vil jeg gjerne bruke båndopptaker og ta notater, dersom dette er i orden for deg.

## Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. I tillegg til meg er det kun min veileder Anne Marie Støkken (professor, Institutt for sosiologi og sosialt arbeid, UIA), som vil ha tilgang til disse opplysningene. Navnelisten og de innhentede dataene vil oppbevares på to separate datamaskiner, begge passordbeskyttet. Opptakene fra gruppeintervjuene vil

oppbevares trygt og slettes etter at masteroppgaven er fullført (juni 2016). Studien vil ikke omfatte innhenting av sensitive opplysninger om deg, eller dine klienter. Personopplysninger som ditt navn og stillingsbetegnelse vil bli innhentet, og sistnevnte kan bli brukt i oppgaven. Du som person vil anonymiseres i oppgaven, og skal ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen. Det vil ikke fremkomme av oppgaven at intervjuene er gjennomført i [REDACTED].

Prosjektet skal etter planen avsluttes 01.06.2016. Opptakene fra gruppeintervjuene og det skriftlige datamaterialet vil slettes etter fullføringen av masteroppgaven.

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med undertegnede, Torunn Iveland Ersfjord, e-post; [REDACTED], eller per telefon; [REDACTED]. Du kan også kontakte min veileder Anne Marie Støkken, e-post; [REDACTED], telefon; [REDACTED].

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

### Intervjuguide

Gjennomføres som semi-strukturert gruppeintervju. Intervjuguiden skal derfor tilpasses etter retningen samtalen tar, samt hva slags informasjon som fremkommer under observasjonsstudien.

#### Innledning

- Informasjon om meg og kort presentasjon av prosjektet.

#### Bakgrunnsopplysninger

- Vi kan starte med at alle i tur forteller litt om seg selv; fornavn, alder, utdanning, stillingstittel/hovedsaksfelt, hvor lenge du har hatt stillingen.

#### Om arbeidet med EØS-borgere

- Kan dere si litt om hva registreringsordningen for EØS-borgere går ut på?
- Hvilke byråkratiske steg må en EØS-borger gjennom for å ha rett til å oppholde seg, arbeide og ha rett til ytelser i Norge?
- I hvilke tilfeller/sakstyper møter dere EØS-borgere? Hva er den typiske problemstillingen dere møter?
- Tar dere stilling til om EØS-borgeren har oppholdsrett/tillatelse i Norge? Hvis ja, hva legges til grunn for denne vurderingen?
- Hvem og på hvilken måte er andre etater delaktige i denne vurderingen?

#### Samarbeid og kommunikasjon på arbeidsplassen

- Har dere klare retningslinjer for hvordan oppholdsretten skal vurderes? Hvis ja, hvilke kilder?
- Hva er viktigste kilde for informasjon/læring: kunnskaper du har lært gjennom erfaring, rundskriv, lovverk? Annet?

#### Tverretatlig samarbeid

- Får dere ofte spørsmål fra andre etater som omhandler EØS-borgere? Hvis ja, hvilken etat, og hva slags spørsmål?
- Hvem er det som har ansvar for å vurdere oppholdsretten til EØS-borgere etter at EØS-registreringsbevis er utstedt? For eksempel ved innmelding i folkeregisteret, søknad om ytelser?
- Hvilken etater har mulighet til å rekvirere D-nummer for EØS-borgere og hva er kriteriene for å utstede D-nummer?
- Hvordan oppfatter dere andre etaters kunnskaper om din etats arbeid med EØS-borgere?
- Hvordan opplever dere samarbeidet med andre etater om EØS-feltet?
- Er det etablert noen formell kommunikasjonskanal for tverretatlig samarbeid?
- NAV/Skatteetaten Vet dere hva politiet legger til grunn for utstedelse av registreringsbevis?
- Politiet og NAV: Vet dere hva skatteetaten legger til grunn for utstedelse av D-nummer og personnummer/innlemmelse av EØS-borgere i folkeregisteret?
- Skatteetaten/Politiet: Vet dere hvilken dokumentasjon/informasjon NAV legger til grunn i deres vurdering av oppholdsrett i saksbehandling av ytelser/sosialstøtte? Evt. Hva tenker dere at de bør legge vekt på?

#### Avrundning

Er det noe dere ønsker å tilføye?

## Vedlegg 3: Regelverk

### Vedlegg 3.1 Utl. § 111. Oppholdsrett i inntil tre måneder

En EØS-borger som har gyldig identitetskort eller pass, har oppholdsrett i inntil tre måneder, forutsatt at vedkommende ikke blir en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger.

Første ledd gjelder tilsvarende for et familiemedlem som ikke er EØS-borger, så lenge familiemedlemmet følger eller gjenforenes med EØS-borgeren og har gyldig pass. Første ledd gjelder tilsvarende for utlendinger som nevnt i § 110 fjerde ledd og som har gyldig pass.

En utlending som nevnt i første ledd og som er arbeidssøkende, og dennes familiemedlemmer, har rett til opphold i inntil seks måneder og i særlige tilfeller også utover seks måneder.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift, herunder om beregning av oppholdstid og om hva som ligger i begrepet urimelig byrde for offentlige velferdsordninger. Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om når det foreligger særlige tilfeller som nevnt i tredje ledd, om meldeplikt for arbeidssøkende, hvilken myndighet utlendingen skal melde seg for og hvordan melding skal skje. (Utlendingsloven 2008)

### Vedlegg 3.2 Utl. § 117. Registreringsbevis for utlendinger med oppholdsrett etter §§ 112 eller 113

En EØS-borger som oppholder seg i riket etter §§ 112 eller 113 i mer enn tre måneder, skal registrere seg. Fristen for registrering er tre måneder fra innreisedatoen. Når EØS-borgeren framlegger dokumentasjon som nevnt i annet og tredje ledd, utstedes straks et registreringsbevis.

For registrering av en EØS-borger med oppholdsrett etter § 112 kan det i tillegg til gyldig identitetskort eller pass kreves framlagt

a) bekreftelse fra arbeidsgiver på ansettelse eller bevis for at utlendingen utøver selvstendig næringsvirksomhet eller bekreftelse på avtale om tjenesteytelse, jf. § 112 første ledd bokstav a og b,

b) sykeforsikring og dokumentasjon på at vedkommende har tilstrekkelige midler til å dekke underhold for seg selv og eventuelle familiemedlemmer, jf. § 112 første ledd bokstav c,

c) bekreftelse på at vedkommende er opptatt ved en godkjent utdanningsinstitusjon, sykeforsikring og erklæring om at vedkommende råder over tilstrekkelige midler til å dekke underhold for seg selv og eventuelle familiemedlemmer, jf. § 112 første ledd bokstav d.

For registrering av en EØS-borger som oppholder seg i riket som familiemedlem med oppholdsrett etter § 113, kan det i tillegg til gyldig identitetskort eller pass kreves framlagt

a) dokument som attesterer familieforholdet som er grunnlaget for oppholdsretten,

b) registreringsbevis til EØS-borgeren som utlendingen følger eller gjenforenes med, og

c) dokumentasjon på forsørgelse i tilfeller hvor status som familiemedlem er betinget av at utlendingen forsørges, jf. § 110 tredje ledd bokstav c og d.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift, herunder om hvilken myndighet som registrerer og utsteder registreringsbevis og om å fastsette gebyr for utstedelsen. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om arbeidssøkerens plikt til å registrere seg når EØS-borgeren finner arbeid etter utløpet av fristen i første ledd. (Utlendingsloven 2008)



### Vedlegg 3.3 Utl. § 114. Oppholdsrett i mer enn tre måneder for familiemedlemmer og andre utlendinger som ikke er EØS-borgere

Bestemmelsene i § 113 første og annet ledd gjelder tilsvarende for utlendinger som ikke er EØS-borgere, dersom de er familiemedlemmer til en EØS-borger med oppholdsrett etter § 112 første ledd bokstav a, b eller c, eller dersom de er ektefeller, samboere eller forsørget barn under 21 år som følger eller gjenforenes med en EØS-borger med oppholdsrett etter § 112 første ledd bokstav d.

En utlending som nevnt i § 110 fjerde ledd, har oppholdsrett i mer enn tre måneder så lenge dette skjer som ledd i utøvelsen av en tjeneste eller det er nødvendig for etableringen av en virksomhet i riket. Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift.

Ved EØS-borgerens død bevarer et familiemedlem som ikke er EØS-borger, oppholdsretten hvis vedkommende har hatt opphold i riket som familiemedlem i ett år før dødsfallet og oppfylder vilkårene i § 112 første ledd bokstav a, b eller c eller oppholder seg i riket som familiemedlem til en person som oppfylder vilkårene i § 112 første ledd bokstav a, b eller c. Ved en EØS-borgers utreise fra riket eller død bevarer uansett EØS-borgerens barn og den personen som har foreldreansvaret, oppholdsretten så lenge barnet er opptatt ved en godkjent utdanningsinstitusjon.

Ved skilsmisse eller opphør av samboerskap bevarer EØS-borgerens familiemedlemmer som ikke er EØS-borgere, oppholdsretten så lenge de selv oppfylder vilkårene i § 112 første ledd bokstav a, b eller c, eller er familiemedlem til en person som oppfylder vilkårene i § 112 første ledd bokstav a, b eller c, forutsatt at

- a) ekteskapet på separasjonstidspunktet hadde vart i tre år og herunder ett år i riket,
- b) foreldreansvaret til barn av EØS-borgeren ved avtale eller dom er overført til ektefellen som ikke er EØS-borger,
- c) ektefellen som ikke er EØS-borger, eller eventuelle barn har vært utsatt for vold eller andre alvorlige overgrep i ekteskapet, eller
- d) ektefellen som ikke er EØS-borger, ved avtale eller dom utøver samvær med barn i riket.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om en videre oppholdsrett for personer med foreldreansvar eller samværsrett som nevnt i tredje og fjerde ledd, og ved opphør av samboerskap etter fjerde ledd. (Utlendingsloven 2008)

### Vedlegg 3.4 Utl. § 115. Varig oppholdsrett for EØS-borgere

En EØS-borger som etter §§ 112 og 113 har hatt sammenhengende lovlig opphold i riket i fem år, får varig oppholdsrett. Midlertidig opphold utenfor riket er under visse omstendigheter tillatt uten at kravet til sammenhengende opphold berøres. Den varige oppholdsretten består uavhengig av om vilkårene for opphold i §§ 112 og 113 er oppfylt. Den varige oppholdsretten bortfaller hvis innehaveren oppholder seg utenfor riket i mer enn to påfølgende år.

En EØS-borger som oppholder seg i riket etter § 112 første ledd bokstav a, får varig oppholdsrett selv om vedkommende ikke har hatt sammenhengende opphold i fem år hvis vedkommende

- a) ved opphør av sin yrkesaktivitet går over på førtidspensjon eller har nådd den alderen som er fastsatt i lovgivningen for rett til alderspensjon, og har hatt sammenhengende opphold i riket i mer enn tre år og arbeid i riket i minst de tolv forutgående månedene,
- b) har oppholdt seg sammenhengende i riket i mer enn to år og blir varig arbeidsufør, eller
- c) etter å ha arbeidet og oppholdt seg i riket i tre sammenhengende år, arbeider i et annet EØS-land, men fortsatt oppholder seg i riket og vender tilbake til bostedet daglig eller minst en gang i uken.

Hvis uførheten etter annet ledd bokstav b skyldes arbeidsulykke eller yrkessykdom som helt eller delvis gir vedkommende rett til offentlige ytelser, stilles ingen krav til oppholdets varighet.

En EØS-borger som er familiemedlem og bor sammen med en person som nevnt i annet ledd, får varig oppholdsrett på det tidspunktet varig oppholdsrett etter annet ledd inntreffer.

En EØS-borger som er familiemedlem og bor sammen med en EØS-borger med oppholdsrett etter § 112 første ledd bokstav a, får varig oppholdsrett ved EØS-borgerens død selv om avdøde ikke hadde varig oppholdsrett etter første eller annet ledd, hvis

- a) avdøde hadde hatt opphold i riket i to sammenhengende år før dødsfallet, eller
- b) dødsfallet var forårsaket av en arbeidsulykke eller yrkessykdom.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift, herunder om hva som skal anses som sammenhengende lovlig opphold, om hva som ligger i midlertidig opphold utenfor riket, herunder om gyldige fraværsgrunner, om hva som ligger i vilkåret om å bo sammen og om bortfall av den varige oppholdsretten. (Utlendingsloven 2008)

#### Vedlegg 3.5 Rundskriv RS 2011-037 punkt 5-6

##### 5. Bortvisning

Når EØS-borgeren nektes registrering eller ikke lenger har oppholdsrett, skal politiet reise sak om bortvisning og kan treffe vedtak om bortvisning, jf. utlendingsloven § 121 første ledd bokstav b, jf. utlendingsforskriften § 19-28. Eksempelvis kan dette gjelde når en person er til urimelig byrde, jf. rundskriv RS 2011-035 punkt 3.3.

##### 6. Tilbakekall

Når en EØS-borger ellers fyller vilkårene for oppholdsrett etter utlendingsloven kapittel 13, har utlendingsmyndighetene anledning til å tilbakekalle registreringsbeviset i medhold av utlendingsloven § 120 annet ledd, jf. første og tredje ledd når

- det foreligger bort- eller utvisningsgrunn,
- vedkommende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning eller
- registreringen anses som ugyldig av andre grunner

Andre grunner vil blant annet omfatte situasjonen der det ikke foreligger en oppholdsrett og registreringen skyldes en feil fra utlendingsmyndighetenes side, dvs. hvor personen selv ikke har fremlagt uriktige opplysninger.

Vedtak om tilbakekall etter utlendingsloven § 120 annet ledd treffes av Utlendingsdirektoratet, jf. bestemmelsens åttende ledd, men ikke før utlendingen, hvis oppholdsdokument skal tilbakekalles, har fått anledning til å uttale seg. Personer omfattet av EØS-regelverket, har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om tilbakekall av oppholdsdokumenter, jf. utlendingsloven § 92 første ledd første punktum.

(Utlendingsdirektoratet 2011)