



I randsonen av den norske velferdsstaten

Arbeidsledige polske migranternes erfaringer med tilgang til offentlige velferdsytelser og møter med NAV

Katrine Mayora Synnes

Katrine Mayora Synnes

I randsonen av den norske velferdsstaten

Arbeidsledige polske migranternes erfaringer med tilgang til
offentlige velferdsytelser og møter med NAV

Avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.)

Universitetet i Agder

Fakultet for Samfunnsvitenskap

2023

Doktoravhandlingar ved Universitetet i Agder 399

ISSN: 1504-9272

ISBN: 978-82-8427-112-5

© Katrine Mayora Synnes, 2023

Trykk: 07 Media, Kristiansand

Forord

Tiden som stipendiat har kommet til en ende. Det føles godt, samtidig som det også er vemodig. Det har vært en tid som jeg ikke ville vært foruten, selv om det av og til har vært slitsomt og frustrerende. Først og fremst har det vært utrolig lærerikt og meningsfylt! Alle de positive opplevelsene som har preget disse årene skyldes først og fremst de fantastiske menneskene som jeg har hatt rundt meg. Jeg vil derfor benytte anledningen til å takke noen av de som har betydd mye for meg i disse årene.

Først og fremst vil jeg takke deltakerne i studien, som har stilt opp på intervju og delt sine erfaringer med meg. Dere gjorde studien mulig! Jeg vil også takke Lukas, som har vært tolk for meg. Takk for et godt samarbeid, og for din profesjonelle og fleksible innstilling til arbeidet!

Jeg skylder mine fantastiske veiledere, May-Linda Magnussen og Anne Marie Støkken, en stor takk! May-Linda har vært min hovedveileder, og har alltid (tilsynelatende) hatt tid til en prat når jeg trenger å lufte ideer eller få ut frustrasjon. Din støtte har vært uvurderlig for meg, og du har inspirert meg med ditt kritiske blikk og ditt engasjement for andre mennesker! Anne Marie har vært min biveileder og en solid støtte for meg. I tillegg til å være kunnskapsrik og dyktig, er du alltid vennlig og positiv!

Jeg har vært del av et utrolig fint og kompetent kollegafellesskap ved institutt for sosiologi og sosialt arbeid, og det har betydd mye i arbeidet med avhandlingen. Kollegaene mine her har vært rause og inkluderende, og jeg har opplevd det som et trygt sted å dele både opp- og nedturen. En spesiell takk til Ann Christin for god ledelse disse siste månedene, og for støtten du har gitt meg underveis! Enkelte av kollegaene har jeg samarbeidet med, i forbindelse med for eksempel undervisning, seminarer og sensur. Samarbeidet har vært inspirerende og lærerikt, og jeg vil takke for tilliten dere har vist meg! Jeg vil også rette en stor takk til alle de som er og har vært stipendiater sammen med meg de siste årene ved instituttet. Takk for støtte, gode tilbakemeldinger på tekster, og for alle små pauser og avbrekk fra arbeidet med avhandlingen! Jeg har deltatt i to forskningsgrupper ved instituttet, nemlig Institusjonell etnografi og Velferd og velferdstjenester. Takk til medlemmene i disse gruppene for inspirerende og lærerike møter og diskusjoner!

Takk til forskerskolen PROFRES, for hyggelige og faglig inspirerende samlinger. Jeg vil spesielt takke for et uforglemmelig skriveopphold i Lesvos i 2019!

Jeg vil også takke anonyme fagfeller og dyktige redaktører, for konstruktive tilbakemeldinger på artiklene. Cathrine Talleraas, som var opponent på sluttseminaret, fortjener også en stor takk for tålmodig gjennomlesning og presise tilbakemeldinger.

En stor takk går også til «flokken min» hjemme. Maria, Ester og Kari, takk for at dere gjør livet mitt så utrolig rikt! Ronald, takk for all støtte og tålmodighet, og for din positive innstilling og pragmatiske tilnærming! Også takk til min søster Tone, for faglige diskusjoner og for at du har vist så stor interesse for studien. Jeg vil også takke tante Kari, for gjennomlesning av tekster og språkvask.

Også takk til resten av min familie og mine venner, for støtten dere har vist!

Katrine Mayora Synnes

November 2022

Sammendrag

De overordnede problemstillingene som avhandlingen søker å besvare er: Hvordan erfarer arbeidsledige polske migranter i Norge sin tilgang til offentlige velferdsytelser og møter med NAV? Og hvordan er disse erfaringene institusjonelt formet?

Som EØS-borgere har polske migranter en privilegert status på den måten at de fritt kan reise inn og ta seg arbeid i hele EØS-området. De kan imidlertid havne i en sårbar posisjon dersom de står uten lønnsarbeid. EØS-migranternes rett til offentlige velferdsytelser preges av juridiske gråsoner og tvetydighet. På mange måter forstyrrer og utydeliggjør EØS-mobilitet grenser for samfunnsmedlemskap.

I studien utforsker jeg erfaringer i møte med den norske velferdsforvaltningen fra ståstedet til arbeidsledige polske migranter som står uten tilgang til offentlige velferdsytelser og lever i prekære situasjoner i Norge. Ved å ta utgangspunkt i disse migrantenes erfaringer, belyser jeg forhold som har formet deres handlingsbetingelser og deres prekarisering.

Datagrunnlaget for avhandlingen består først og fremst av intervjuer med polske migranter og NAV-ansatte, i tillegg til tekster som er knyttet til reguleringen av EØS-mobilitet og EØS-migranternes rett til offentlige velferdsytelser. Jeg har intervjuet 11 polske migranter og 14 NAV-ansatte individuelt, i tillegg til å gjennomføre et fokusgruppeintervju med 10 polske migranter. I tillegg har jeg intervjuet to katolske prester og én sosialarbeider som har fungert som nøkkelinformanter.

Gjennom tre artikler, som alle er publiserte i fagfelle-vurderte tidsskrifter, utforsker og drøfter jeg ulike sider ved avhandlingens overordnede problemstillinger. Den første artikkelen tar utgangspunkt i erfaringene til seks av de polske informantene, og handler om forhold som har hindret dem i å få realisert sine rettigheter til velferdsytelser. Disse seks informantene har til felles at de tidligere har hatt lønnsarbeid i Norge, men stod likevel uten tilgang til offentlige velferdsytelser. I artikkelen identifiserer jeg tre forhold som har hindret dem i å få tilgang til slike ytelser. For det første har de polske informantene tidligere hatt en løs og ustabil tilknytning til det norske arbeidsmarkedet. Dette

bidro til at de opplevde det vanskelig å finne ut av hvilke rettigheter de hadde, og eventuelt søke om ytelse på et riktig tidspunkt. En annen utfordring var forutsetningen om byråkratisk kompetanse for å komme i kontakt med NAV og klare å levere en søknad. Den tredje og siste utfordringen handler om informantenes opplevelser av ydmykelse i møte med NAV og følelse av skam. I artikkelen argumenterer jeg derfor for at terskelen til NAV kan være vanskelig å passere for enkelte og at dette kan føre til et underforbruk av velferdsytelser.

I avhandlingens andre artikkel retter jeg oppmerksomheten mot NAV-ansattes vurderinger om polske migranters rett til sosialhjelp. De NAV-ansatte beskrev en restriktiv praksis, der få polske migranter ble vurdert til å ha rett til sosialhjelp. I artikkelen utforsker jeg hva som har formet denne praksisen. Jeg belyser vurderingene som en sosial praksis, ved å vise hvordan de NAV-ansatte inngår i en rekke sosiale relasjoner når de fatter beslutninger om sosialhjelp. Gjennom disse relasjonene etableres en felles praksis ved kontoret, der målet i stor grad handler om å sikre et «juridisk akseptabelt minimum». I artikkelen belyser jeg også hvordan spesifikke institusjonelle logikker ser ut til å forme, gi mening til og legitimere vurderingene til de NAV-ansatte. Først og fremst var det en tendens til at de NAV-ansatte beskrev polske migranter som arbeidskraft i Norge, og la vekt på at disse ikke burde være en økonomisk byrde for norske velferdsordninger. Likevel beskrev flere av de NAV-ansatte at enkelte polske migranter i større grad enn andre «fortjener» velferdsytelser. I artikkelen argumenterer jeg for at disse logikkene reflekterer nyliberale idealer om samfunnsmedlemskap, der retten til velferdsytelser er noe som man skal gjøre seg fortjent til.

I avhandlingens tredje artikkel utforsker jeg arbeidsledige polske migranters vurderinger av retur til Polen. Jeg ser disse vurderingene opp mot institusjonelle forståelser, slik disse aktiveres av NAV-ansatte. De polske migrantene beskrev vurderingene av retur som vanskelige og komplekse. Disse vurderingene handlet blant annet om håpet om å kunne finne en stabil jobb og etablere seg i fremtiden. De polske migrantene uttrykte også at de hadde lite å returnere til i Polen, etter å ha bodd utenfor landet i lang tid. I tillegg bidro også følelse av skam over å være arbeidsledig og uten inntekt til at de ikke ønsket å returnere. I kontrast til de polske migrantenes egne vurdering, uttrykte de NAV-ansatte at de anså retur som enkelt og ukomplisert for polske migranter som ikke har lønnsarbeid i Norge. I artikkelen argumenterer jeg for at de NAV-ansatte aktiverer institusjonelle

forståelser som kan knyttes til EØS' mobilitetsregime, der polske migranter forstås som mobil og fleksibel arbeidskraft. De institusjonelle forståelsene ser ut til å fungere som premiss for restriktive vurderinger, fordi retur ble antatt å være et enkelt alternativ til en eventuell prekær situasjon i Norge. Jeg argumenterer derfor for at de institusjonelle forståelsene både fordekker og forsterker de polske migrantenes prekære situasjon i Norge.

Avhandlingen viser at prekariseringen av de polske informantene kan forstås i lys av EU/EØS' mobilitetsregime, der ulike aktører og styringsnivåer inngår. Et av studiens hovedfunn er at de arbeidsledige polske migrantene erfarer og tilskrives en begrenset og ustabil form for tilknytning og medborgerskap i Norge, der de reduseres til fleksibel arbeidskraft. Et annet sentralt funn er at restriktive lokale praksiser og terskelutfordringer i møte med NAV kan utfordre rettighetene til arbeidsledige polske migranter. I avhandlingen argumenterer jeg for at usikre og prekære statuser kan gjøre disse migrantene sårbare for utnyttelse på det norske arbeidsmarkedet.

Summary

This thesis seeks to answer two research questions: How do unemployed Polish migrants in Norway experience their access to public welfare benefits and their encounters with NAV? And how are these experiences institutionally shaped?

As EEA citizens, Polish migrants are free to enter and work in any EEA country, thus enjoying a privileged status. However, they can end up in a vulnerable position if they become unemployed. EEA migrants' rights to public welfare benefits are characterised by legal grey zones and ambiguity. In many ways, EEA mobility disrupts and blurs the boundaries of citizenship and national states.

This study explores the experiences of dealing with the Norwegian welfare administration from the standpoint of unemployed Polish migrants who lack access to public welfare benefits and live precariously in Norway. By taking the experiences of these migrants as its point of entry, this research examines the conditions that have shaped their situation and their precariousness.

The empirical data were drawn primarily from interviews with Polish migrants and NAV employees as well as from documents related to the regulation of EEA mobility and EEA migrants' rights to public welfare benefits. I interviewed 11 Polish migrants and 14 NAV employees individually and conducted a focus group interview with 10 Polish migrants. I also interviewed two Catholic priests and one social worker who acted as key informants.

In three articles that have been published in peer-reviewed journals, I explore and discuss diverse aspects of the overall research questions. The first article, based on the experiences of six Polish informants, describes various obstacles that may prevent Polish migrants from realising their rights to welfare benefits. The six informants had participated in the regular labour market before they became unemployed but still had no access to public welfare benefits. I identify three obstacles that may have prevented them accessing such benefits. Firstly, the informants had previously had weak and unstable ties to the Norwegian labour market. Therefore, they found it difficult to determine whether they had rights to welfare benefits and how to apply for such benefits. Secondly, the Polish informants were hampered by a lack of bureaucratic competence in regard to contacting NAV and submitting an application. Finally, the Polish informants

had experienced humiliation in their encounters with NAV and felt shameful for their precarious situation. I argue that some groups find it difficult to cross the threshold to NAV and that this may result in the underuse of welfare benefits.

The second article in this thesis draws attention to NAV employees' assessments of Polish migrants' rights to social assistance. The NAV employees described a "strict" practice in which few Polish migrants were considered to have the right to social assistance. I explore assessments as a social practice (and how this practice is shaped) by considering how the NAV employees' decision making is embedded in various social relations. Through these relations, a common practice is established at the office, a central goal of which is to secure a "legally acceptable minimum". The article also explores how specific institutional logics seem to shape, give meaning to and legitimise the NAV employees' assessments. First, NAV employees tend to describe Polish migrants as a labour force in Norway and emphasise that they should not be a financial burden on the Norwegian welfare budget. Nevertheless, several NAV employees described some Polish migrants as more "deserving" of welfare benefits than others. I argue that their rationales reflect neoliberal ideals of citizenship in which the right to welfare benefits should be "earned".

The dissertation's third article explores unemployed Polish migrants' assessments of return to Poland as well as institutional ideas about these migrants' possibility of returning as expressed by NAV employees. The Polish migrants indicated that assessing whether to return was difficult and complex, involving, among other factors, the hope of finding a stable job and being able to establish themselves in the future. They also expressed that they had few reasons to return to Poland after living abroad for so long. Furthermore, feelings of shame about being unemployed and without an income made it difficult for them to return. In contrast to the Polish migrants' own assessment, the NAV employees considered return to be simple and uncomplicated for Polish migrants who were without paid work in Norway. I maintain that the NAV employees drew upon an institutional discourse that is anchored in the EEA's mobility regime, in which Polish migrants are understood as mobile and flexible labour. This institutional idea seems to function as a justification for restrictive decision-making of social assistance, as return is assumed to be a simple alternative to a precarious situation in Norway. Consequently, I argue that these institutional

ideas mask, legitimise and reinforce the precarious situation of Polish migrants in Norway.

This thesis shows that the precariousness of Polish informants can be understood in light of the EU/EEA's mobility regime, which embraces diverse actors and levels of governance. A main finding of the study is that unemployed Polish migrants experience and are ascribed to a limited and unstable form of belongingness and citizenship in Norway, where they are reduced to a flexible labour force. Another central finding is that restrictive local practices and the experience of obstacles in encounters with NAV may challenge the social rights of unemployed Polish migrants. I argue that their uncertain, precarious status can make these migrants vulnerable to exploitation on the Norwegian labour market.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	1
1.1 Introduksjon	1
1.2 Avhandlingens problemstillinger	2
1.3 Avhandlingens posisjon innenfor akademiske disipliner og fagfelt.....	4
1.4 Sentrale begreper.....	5
1.4.1 Samfunnsmedlemskap	5
1.4.2 Prekærbegrepene.....	7
1.5 Den norske velferdsstaten	9
1.6 Polsk innvandring til Norge	10
1.7 Polske migranternes tilknytning til norsk arbeidsliv	12
1.8 Polske migranter og norske velferdsytelser.....	14
1.9 Avhandlingens oppbygging	14
2 Juridiske rammer for EØS-migranternes mobilitet og sosiale rettigheter	17
2.1 Retten til fri bevegelse	17
2.2 EU/EØS-migranternes rett til nasjonale velferdsytelser	19
2.3 Konkretisering av regelverket om oppholdsrett i Norge	21
2.4 Registreringsordning og NAVs ansvar for å vurdere oppholdsrett og fast bopel	22
2.5 Et komplekst juridisk felt.....	23
3 Tidligere forskning og avhandlingens posisjon i de aktuelle forskningsfeltene.....	25
3.1 EØS-migrasjon til Norge	25
3.1.1 Norsk forskning om EØS-migrasjon.....	25
3.1.2 Forskning om polske migranternes tilknytning til norsk arbeidsliv.....	27
3.1.3 Tilhørighet og tilknytning til det norske samfunnet.....	29
3.2 Drivkrefter for mobilitet og mobilitetsmønstre i EU/EØS.....	31
3.2.1 Makroøkonomiske teorier og mobilitetsperspektiv som grunnlag for forståelser av EU/EØS-migrasjon	31
3.2.2 Hvordan forklare mer varig bosetting blant EU/EØS-migranter?	34
3.3 EU/EØS-migranternes tilgang til og møter med nasjonale velferdssystemer.....	37
3.3.1 Migrasjon og nasjonale velferdsordninger – et spenningsfylt forhold	37
3.3.2 Det felles europeiske markedet møter nasjonale velferdsstater	38

3.3.3 EUs sosiale prosjekt: Studier med utgangspunkt i EUs policy og regelverk, og nasjonal implementering	39
3.3.4 Ansvarliggjorte bakkebyråkrater: Studier med utgangspunkt i bakkebyråkraters arbeid og erfaringer	42
3.3.5 Tilgjengelighetsutfordringer og erfaringer i møte med nasjonal velferdsforvaltning: Studier med utgangspunkt i EU/EØS-migranternes egne erfaringer	45
3.4 Studier om NAVs tilgjengelighet	47
3.5 Irregulære migranternes erfaringer med velferdstjenester i Norge	49
3.6 Forskning preget av metodologisk nasjonalisme?	50
4 Vitenskapsteoretisk posisjonering og teoretiske perspektiver	53
4.1 Avhandlingens vitenskapsteoretiske grunnlag	53
4.2 Teoretiske perspektiver.....	55
4.2.1 Institusjonell etnografi: Utforsking av institusjonelle komplekser fra spesifikke ståsteder.....	56
4.2.3 Arbeidet med å konstruere, regulere og forhandle nasjonale grenser	61
4.2.4 Tilgjengeligheten til velferdsforvaltningen	64
4.3 Avslutning.....	68
5 Prosjektets design og metode.....	69
5.1 Eget ståsted og valg av forskningsdesign	69
5.2 Hvorfor polske migranter og ikke EØS-migranter?	71
5.3 Rekruttering av informanter og gjennomføring av intervjuer	73
5.3.1 Rekrutteringen av de polske informantene	73
5.3.2 De polske informantene.....	75
5.3.3 Gjennomføring av intervjuene med de polske informantene	78
5.3.4 Bruk av tolk.....	79
5.3.5 Å intervju mennesker i sårbare situasjoner	81
5.3.6 Rekruttering av NAV-ansatte	83
5.3.7 Utvalget av NAV-ansatte	84
5.3.8 Gjennomføring av intervjuene: å intervju profesjonelle.....	87
5.4 Refleksjoner rundt forskningsdesign og omfanget av det empiriske materialet.....	89
5.5 Analyse	91
5.6 Bruk av tekster	92

5.7 Ethiske vurderinger	93
5.7.1 Informert samtykke	93
5.7.2 Konfidensialitet	94
5.7.3 Konsekvenser	95
6 Presentasjon av artiklene	97
6.1 Artikkel 1	97
6.2 Artikkel 2	99
6.3 Artikkel 3	100
6.4 Hvordan artiklene på ulike måter belyser de overordnede problemstillingene.....	102
7 Konklusjoner og refleksjoner	105
7.1 Erfaringer fra ståstedet til arbeidsledige polske migranter	105
7.2 Erfaringenes institusjonelle dimensjon.....	106
7.3 Prekære former for medborgerskap.....	108
7.4 Studiens ståsted og funnenes overførbarhet.....	110
7.5 Studiens bidrag.....	112
7.5.1 Studiens bidrag til forskningsfelt.....	112
7.5.2 Studiens teoretiske bidrag	113
7.5.3 Studiens relevans for profesjonsutøvere og praksisfelt.....	113
7.6 Videre forskning	115
7 Litteraturliste.....	117
Vedlegg.....	131

Liste over figurer

Figur 1: Oversikt over de 10 største innvandregruppene i Norge etter landbakgrunn.....11

Figur 2: Utviklingen av migrasjonen fra Polen til Norge mellom 2003 og 2022.....11

Liste over tabeller

Tabell 1: Oversikt over kjerneinformanter.....76

Tabell 2: Utvalget av NAV-ansatte.....85

1 Innledning

1.1 Introduksjon

Gjennom EØS-avtalen tar Norge del i et felles arbeidsmarked, sammen med 29 andre europeiske land.¹ EØS-avtalen gir dermed norske bedrifter tilgang til et stort reservoar av potensielle arbeidere. Etter at Polen ble medlem av EU i 2004, tok det kun tre år før polske statsborgere ble den største innvandrerguppen i Norge (Godzimirski, 2011). På tross av at veksten på langt nær er like stor i dag som den var de første årene etter 2004, har polske migranter også de siste par årene vært den raskest voksende innvandrerguppen i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2022b).

Denne studien tar utgangspunkt i erfaringene til polske migranter som har kommet til Norge for å arbeide, men som av ulike årsaker ikke var i lønnet arbeid på intervju tidspunktet. Som EØS-borgere kan polske migranter fritt reise inn og ta seg lønnsarbeid i Norge, og rammene for mobilitet i EU/EØS gir dem på den måten en privilegert status sammenliknet med såkalte tredjelandsborgere.² Likevel kan rammene for slik mobilitet føre til at EØS-migranter havner i sårbare situasjoner dersom de står uten lønnet arbeid (Mantu & Minderhoud, 2017). Slik mobilitet presser frem spørsmål om hvem som skal regnes som medlemmer av det norske samfunnet, og hvordan vi som samfunn skal forholde oss til de som kommer for å arbeide her. I denne avhandlingen utforsker jeg denne problematikken fra ståstedet (Smith, 2005) til arbeidsledige polske migranter, og gjennom å belyse hvordan disse migrantenes erfaringer og handlingsbetingelser er institusjonelt formet.

Det primære empiriske grunnlaget for avhandlingen er kvalitative intervjuer med arbeidsledige polske migranter og ansatte i NAV, og enkelte andre som har fungert som nøkkelinformanter. Avhandlingens analyser baserer seg også på tekster som omhandler regelverk og rutiner for EU/EØS-mobilitet og EU/EØS-migranternes tilgang til offentlige velferdsytelser. De juridiske rammene knyttet til EU/EØS-migranternes mobilitet og sosiale rettigheter presenterer jeg i neste

¹ EØS består av 27 EU-land og de tre EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein.

² Begrepet tredjelandsborger brukes i utlendingsforvaltningen om borgere av land som ikke inngår i EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

kapittel. Disse rammene representerer både en del av det empiriske grunnlaget for avhandlingens analyser, og belyser samtidig konteksten for avhandlingens tematikk.

I denne avhandlingen trekker jeg veksler på ulike teoretiske perspektiver som på forskjellige måter har inspirert meg og gitt retning til studiens datautvikling og analyser. Institusjonell etnografi (IE) (Smith, 2005) har spilt en særlig sentral rolle i arbeidet med avhandlingen. IE har både vært sentralt som metodologisk utgangspunkt og har i tillegg bidratt med begreper som har fungert som analytiske verktøy. Andre teoretiske perspektiver som har stått sentralt i avhandlingen, og som jeg skal redegjøre nærmere for i kapittel 5, er teori om grensarbeid (bordering/borderwork) (se bl.a. Yuval-Davis et al., 2019) og tilgjengelighetsteori (Bleiklie et al., 1997). Disse har bidratt til å rette blikket mitt i retning av spesifikke erfaringer og aspekter ved de polske informantenes liv i Norge og har på den måten belyst ulike sider ved avhandlingens overordnede problemstillinger.

1.2 Avhandlingens problemstillinger

De overordnede problemstillingene som avhandlingen søker å besvare er:

Hvordan erfarer arbeidsledige polske migranter i Norge sin tilgang til offentlige velferdsytelser og møter med NAV? Og hvordan er disse erfaringene institusjonelt formet?

Problemstillingene reflekterer at det er *erfaringer* fra et spesifikt ståsted som er utgangspunkt for avhandlingens analyser. Erfaringer er i denne sammenheng ikke nødvendigvis det samme som faktiske hendelser. Slik jeg bruker begrepet, er erfaringer *fortellinger om* folks opplevelser. Gjennom at folk forteller om sine opplevelser, blir hendelser kategorisert, satt i en sammenheng og tilskrevet mening. I avhandlingen utforsker jeg hvordan erfaringer er kategorisert på bestemte måter, og hvordan forståelser og praksiser er koordinert og formet i sosiale relasjoner. Folks erfaringer av og i egen hverdag forstår jeg derfor som koblet til forhold som går utover det lokale og observerbare (DeVault & Gross, 2012; Smith, 1987). Det er dette som jeg i denne avhandlingen mener med at

erfaringene er institusjonelt formet.³ I denne avhandlingen bruker jeg dermed begrepet institusjon i vid forstand. Det institusjonelle betyr i denne sammenheng samfunnets mer og mindre formaliserte «strukturer» som produseres, reproduseres og endres over tid. I tråd med Dorothy Smith (2005) forstår jeg institusjoner som komplekser av relasjoner som går på tvers av organisasjoner, der mennesker er aktive og gjør «arbeid» eller «virksomhet» i fysisk, mental eller emosjonell forstand, rettet mot spesifikke samfunnsfunksjoner.

I avhandlingen retter jeg søkelyset mot informantenes manglende tilgang til velferdsytelser og deres samhandling med NAV. Selv om migrantenes betingelser på, og erfaringer fra, det norske arbeidsmarkedet representerer et viktig bakteppe for avhandlingens analyser, vil dette først og fremst berøres i den grad det har betydning for deres rettighetssituasjon og deres samhandling med NAV. Relasjoner og samhandling med andre offentlige etater eller frivillige organisasjoner blir heller ikke vektlagt i stor grad i denne avhandlingen.

De overordnede problemstillingene operasjonaliserer jeg gjennom tre delproblemstillinger. Hver av disse besvares gjennom avhandlingens tre artikler.

Artikkel 1: Hvilke forhold hindrer arbeidsledige polske migranter i å få tilgang til offentlige velferdsytelser?

I denne artikkelen utforsker jeg arbeidsledige polske migranters erfaringer knyttet til det å få realisert eventuelle rettigheter til offentlige velferdsytelser i Norge og hvilke forhold som eventuelt har hindret dette. Jeg fokuserer på *terskelutfordringer* (Bleiklie et al., 1997). Det vil si forhold som hindrer de polske migrantene i å komme i kontakt med NAV og levere søknad om velferdsytelser. Gjennom artikkelen retter jeg søkelyset mot et mulig underforbruk av velferdsytelser.

Artikkel 2: Hvordan vurderer NAV-ansatte arbeidsledige polske migranters rett til sosialhjelp?

³ Denne forståelsen av koblingen mellom mikro- og makroforhold, dvs. folks hverdagsliv og det institusjonelle, er inspirert av institusjonell etnografi. Jeg vil beskrive denne tilnærmingen nærmere i kapittel 4.

I denne artikkelen tar jeg utgangspunkt erfaringene som ansatte ved lokale NAV-kontor har i møte med arbeidsledige polske migranter, og deres vurderinger av disse migrantenes rett til sosialhjelp. Selv om denne artikkelen isolert sett tar utgangspunkt i de NAV-ansattes perspektiv, så er det overordnede målet å belyse hvordan de polske migrantenes handlingsbetingelser er institusjonelt formet. Jeg argumenterer for at vurderingene som de NAV-ansatte gjør om polske migranternes rett til sosialhjelp er komplekse, og at de inngår i en rekke relasjoner som former beslutningene. Jeg belyser også hvordan institusjonelle logikker settes i spill gjennom NAV-ansattes vurderinger og beslutninger og fører til en restriktiv fortolkning og praktisering av regelverket. I artikkelen forstår jeg NAV-ansattes vurderinger av polske migranternes rett til sosialhjelp som *grensearbeid*, der nasjonalstatens og velferdsstatens grenser forhandles og etableres (Yuval-Davis et al., 2019).

Artikkel 3: Hvordan vurderer arbeidsledige polske migranter sine muligheter til å returnere til Polen, og hvilke forestillinger om polske migranternes forutsetninger for retur aktiveres av NAV-ansatte?

I denne artikkelen utforsker jeg vurderinger av retur fra ståstedet til arbeidsledige polske migranter. Jeg belyser i tillegg institusjonelle forståelser av polske migranternes returforutsetninger, og hvordan disse settes i spill av NAV-ansatte. Artikkelen utfordrer institusjonelle forståelser om polske migranter som mobil og midlertidig arbeidskraft i Norge, og viser hvordan slike forståelser fungerer objektiverende og får betydning for de polske migrantenes handlingsbetingelser. Dette skjer blant annet ved at forestillingen om at polske migranter enkelt kan og bør returnere dersom de står uten arbeid i Norge fungerer som premiss for restriktive vurderinger av sosialhjelp. I artikkelen argumenterer jeg derfor for at disse institusjonelle forståelsene om de polske migrantenes muligheter for retur fordekker, og på den måten også legitimerer og forsterker, sårbarheten i deres situasjon.

1.3 Avhandlingens posisjon innenfor akademiske disipliner og fagfelt

Avhandlingen er skrevet som en del av doktorgradsprogrammet i sosiologi og sosialt arbeid ved Universitetet i Agder, og befinner seg i skjæringsfeltet mellom disse disiplinene. Avhandlingen tar først og fremst utgangspunkt i, og bidrar inn i, forskningsfeltet som handler om EU/EØS-migranternes tilgang til velferdsytelser og erfaringer av prekarisering. De siste årene har det kommet stadig flere bidrag

på dette feltet, og disse tar utgangspunkt i ulike nasjonale kontekster (f.eks. Guma, 2020; Ratzmann, 2019; Scheibelhofer et al., 2020). Det er likevel fortsatt lite forskning om dette temaet fra Norge.

Først og fremst peker avhandlingen på institusjonelle forhold som preger polske migranternes handlingsbetingelser i lys av denne gruppens særskilte juridiske situasjon og andre forhold som gjelder denne gruppen i særlig grad. Studien avdekker imidlertid også utfordringer ved velferdssystemet som kan ramme andre, på ulike måter og i ulik grad. Med avhandlingen søker jeg dermed å produsere kunnskap som kan bidra til å forbedre NAVs samhandling med publikum og tjenester som tilbys, gjennom en økt forståelse av prekariserte polske migranternes situasjon og deres erfaringer. Det er i tillegg et mål at studien kan være til nytte for andre aktører som arbeider med og for denne gruppen, for eksempel frivillige organisasjoner.

1.4 Sentrale begreper

I denne delen redegjør jeg for begrepet samfunnsmedlemskap og prekærbegrepene. Dette er begreper som har en sentral betydning for avhandlingen.

1.4.1 Samfunnsmedlemskap

Den geografiske og politiske inndelingen i ulike nasjonalstater har en relativt lang historie i Europa. Det var likevel ikke før etter andre verdenskrig at nasjonalstatssystemet slik vi kjenner det fikk sin globale ekspansjon (Anderson, 2015, s. 42). Denne verdensordenen innebærer at ethvert menneske assosieres med en bestemt nasjonalstat og dets territorium. I FNs erklæring om menneskerettigheter, artikkel 22, står det: «Enhver har, som medlem av samfunnet, rett på sosial trygghet [...]». Menneskerettighetene beskriver imidlertid ikke *hvem* som skal regnes som «medlem av samfunnet», og hvilke vilkår som kan stilles for slikt medlemskap (Hatland, 2018a, s. 115). De ulike nasjonalstatene står i stor grad fritt til å velge hvem som kan reise inn og bosette seg der, hvilke vilkår som stilles, og hvilke rettigheter de som kommer skal ha (Anderson, 2015, s. 42). Internasjonale avtaler kan imidlertid begrense denne friheten, noe som er tilfellet for EØS-land når det kommer til EØS-borgernes rett til mobilitet og deres juridiske status. Disse begrensningene vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

På engelsk omtales medlemskap i nasjonalstater ofte som citizenship. Begrepet citizenship er vanskelig å oversette til norsk på en måte som rommer det samme som begrepet gjør på engelsk (se f.eks. Bloemraad et al., 2008; Ravenhill & Rebellato, 2015). I enkelte sammenhenger kan det oversettes til statsborger. Statsborgerskapsbegrepet brukes imidlertid først og fremst om den juridiske statusen som fullverdig medlem av nasjonalstaten, med blant annet rett til norsk pass og stemmerett ved stortingsvalg. Citizenship benyttes ofte om samfunnsmedlemskap i videre forstand, der ikke nødvendigvis statsborgerskap er avgjørende eller relevant.

Begrepet medborger er ofte benyttet på norsk om dimensjoner som ikke fanges opp av statsborgerskapsbegrepet. Det er særlig to ulike betydninger av medborgerskapsbegrepet som det kan være nyttig å skille mellom. For det første benyttes begrepet om deltakelse på ulike samfunnsarenaer og opplevelse av tilhørighet. Den andre betydningen av medborgerskap handler mer konkret om forholdet mellom individ og stat, og de sosiale rettigheter som tildeles den enkelte (Brochmann, 2010, s. 57). Det er denne siste dimensjonen ved begrepet som jeg vektlegger i avhandlingen. Medborgerskap handler dermed om å bli ansett som en del av landets befolkning, med de rettigheter og plikter som det innebærer. Begrepet, slik jeg benytter det, er dermed i tråd med det den britiske sosiologen T.H. Marshall (1950, s. 30) betegner som social citizenship. Marshall beskriver social citizenship som retten til økonomisk velferd og sikkerhet, og det å kunne leve et verdig liv i henhold til standarden i det aktuelle samfunnet.

Den norske velferdsstaten er basert på domisilprinsippet. Det innebærer at velferdsordningene i prinsippet skal omfatte alle som er lovlig bosatt i landet. For å sikre kostbare velferdsordninger, har både seleksjon og avgrensning når det gjelder nye samfunnsmedlemmer ofte blitt ansett som nødvendig (Brochmann, 2010, s. 34). Det har også vært stor enighet innenfor dette forskningsfeltet om at nasjonale velferdsmodeller krever en viss grad av gjensidig tillit, følelse av tilhørighet og en opplevelse av felles innsats (Brochmann & Grødem, 2013; Ferrera, 2012; Geddes, 2003). Velferds- og innvandringspolitikk er derfor tett sammenvevd, og universelle og generøse velferdssystemer er ofte kombinert med strenge migrasjonsregimer (Hatland et al., 2018, s. 226). Dette spenningsforholdet mellom inkludering og ekskludering har den amerikanske forskeren Linda Bosniak (2006, s. 4) kalt «hard on the outside and soft on the inside».

EØS-migrasjon forstyrrer på mange måter ideen om en tydelig avgrenset befolkning, og fører med seg mer differensierte og uklare statuser (Kramer, 2016). Slik mobilitet kan dermed føre med seg nye utfordringer, både for politikere, velferdsforvaltningen og dens ansatte, og for migrantene selv (Blauberger & Schmidt, 2014).

1.4.2 Prekærbegrepene

Et overordnet tema for avhandlingen er prekarisering. Begrepet beskriver både strukturelle betingelser som følge av et mer markedsstyrt arbeidsliv og samfunn, og hvordan dette former folks posisjoner og erfaringer av usikkerhet, ustabilitet og uforutsigbarhet (Schierup & Jørgensen, 2016).

Begrepene prekarisering og prekaritet er avledet fra begrepet prekær, og jeg omtaler disse som prekærbegrepene (jf. Valestrand, 2021). Jeg begynte for alvor å ta i bruk prekærbegrepene i arbeidet med avhandlingen mot slutten av stipendiatperioden, og begrepene er derfor først og fremst benyttet i artikkel 3, som ble skrevet sist. Dette kom av at jeg i stadig større grad tolket de polske informantenes erfaringer og handlingsbetingelser som et utslag av deres utsatte og uforutsigbare posisjon, formet av spesifikke strukturelle betingelser. Bruken av prekærbegrepene i denne avhandlingen bør derfor betraktes mer som et resultat av funn enn et utgangspunkt for forskningsprosjektet.

Prekærbegrepene har lenge først og fremst vært brukt om lønnet arbeid og spesifikke endringer knyttet til arbeidsmarkedet. Prekært arbeid brukes for eksempel ofte som begrep for å rette oppmerksomheten mot arbeidsbetingelser som er usikre og uforutsigbare, og som dermed kan innebære at arbeidstakeren har en sårbar posisjon. Prekærbegrepene er basert på en bestemt forståelse av samfunnstendenser som handler om et stadig mer markedsstyrt samfunn og arbeidsliv, preget av global kapitalisme, der billig og fleksibel arbeidskraft er en viktig drivkraft. Begrepene bygger i tillegg på forståelser av de sosio-psykologiske konsekvenser det har for den enkelte å leve i en arbeidssituasjon preget av usikkerhet og uforutsigbarhet (Bauman, 1999; Bourdieu, 1998; Valestrand, 2021).

Prekærbegrepene har også vært knyttet til en forståelse av at utsatte posisjoner som følge av en løs tilknytning til arbeidsmarkedet ikke utelukkende kan anses som en utilsiktet og uønsket konsekvens av endringer i arbeidsmarkedet.

Begrepene retter tvert imot oppmerksomheten mot sårbare posisjoner på arbeidsmarkedet som en måte å produsere lydige og effektive arbeidstakere på. Produksjonen av slike posisjoner kan dermed forstås som en form for dominans og styring, der dyrkningen av det «frie» og fleksible mennesket har en legitimerende ideologisk funksjon (Bourdieu, 1998; Schierup & Jørgensen, 2016).

Mens begrepet prekær benyttes for å beskrive et fenomen, som for eksempel prekært arbeid eller prekær livssituasjon, retter begrepet prekaritet oppmerksomheten mot spesifikke samfunnstendenser som former folks handlingsbetingelser og erfaringer (Valestrand, 2021). Den franske sosiologen Pierre Bourdieu regnes for å være den første som benyttet begrepet prekaritat (Schierup & Jørgensen, 2016), og brukte begrepet for å beskrive forskjellen mellom de som hadde permanent arbeid og de som hadde det som kan betegnes som løsarbeid (Bourdieu, 1998). Selv om også begrepet prekarisering bygger på spesifikke forståelser av samfunnstendenser og hvilke konsekvenser dette kan ha for mennesker som lever under disse betingelsene, retter begrepet i større grad oppmerksomhet mot *hvordan* dette foregår i konkrete situasjoner (Alberti et al., 2018; Schierup & Jørgensen, 2016).

Selv om prekærbegrepene ofte retter seg mot arbeid og arbeidsbetingelser, har begrepene også blitt benyttet for å beskrive andre samfunnsområder og strukturelle betingelser. Bruken av begrepene har likevel ofte, men ikke nødvendigvis, en mer eller mindre direkte tilknytning til forhold på arbeidsmarkedet. Eksempler på dette er prekært medborgerskap (Lori, 2017) og prekær inkludering (Karlsen, 2021). Også i disse eksemplene retter begrepet prekær oppmerksomheten mot det usikre og uforutsigbare, som setter enkeltindivider i en sårbar situasjon.

Prekærbegrepene har på den ene siden blitt kritisert for ha en uklar betydning, og på den andre siden har det også blitt problematisert at begrepene inkluderer implisitte beskrivelser av spesifikke samfunnstendenser (Valestrand, 2021). Begge innvendingene kan jeg på mange måter si meg enig i. Likevel har jeg funnet begrepene både dekkende for å beskrive de polske informantenes erfaringer og nyttig for å rette søkelyset mot de institusjonelle forholdene som har formet disse. *Hva* som er prekært, på *hvilken måte* og *hvordan* dette erfares, mener jeg at bør utforskes empirisk. Begrepene må derfor fylles med innhold på

bakgrunn av empiriske studier, som kan belyse ulike erfaringer i møte med et endret arbeidsliv.

1.5 Den norske velferdsstaten

Den norske velferdsstaten har bred politisk oppslutning, og regnes ofte som en generøs og ambisiøs velferdsmodell (f.eks. Hatland et al., 2018, s. 15). Denne velferdsmodellen bygger på et ideal om et offentlig og kollektivt ansvar for å bidra til en høy grad av sosial trygghet og sosial likhet i samfunnet (Kuhnle & Kildal, 2018, s. 19). Hva som skiller den norske velferdsmodellen fra velferdssystemer i andre land, er ikke entydig. Kildal (2013) trekker imidlertid frem tre kjennetegn som er spesielt fremtredende i den norske velferdsmodellen: (1) omfattende ordninger, (2) ytelser av universell natur, og (3) sterk arbeidsorientering.

Det at ordningene er omfattende, innebærer at de er ment å dekke en rekke behov som kan oppstå i løpet av borgernes liv, for eksempel relatert til helse, alderdom, foreldreansvar og arbeidsledighet. Universelle ordninger innebærer at velferdsordningene i utgangspunktet omfatter alle samfunnsmedlemmer. Dersom et stort antall mennesker faller utenfor velferdsordningene, er det antatt å være uheldig både for arbeidsmarkedet, velferdsordningene og for opplevelsen av samhold og solidaritet (Brochman og Hagelund 2012, s.13).

Noen velferdsordninger forutsetter ikke tidligere inntekt, slik som grunnpensjon og barnetrygd. Andre ordninger er inntektsgraderte, og utbetalingsraten justeres etter tidligere inntekt. Dette gjelder for eksempel dagpenger, sykepenger og foreldrepenger. Enkelte ordninger er ment å avhjelpe i situasjoner der borgere for eksempel ikke fyller vilkår for andre velferdsytelser, eller av andre grunner har behov for hjelp for å dekke nødvendige utgifter (Øverbye, 2010, s. 76-77). Det viktigste eksempelet på dette er sosialhjelp, som er ment å fungere som et siste sikkerhetsnett i samfunnet. Sosialhjelp skal dermed sikre alle borgere et minimum når det kommer til økonomiske midler til livsopphold. Regelverket for sosialhjelp karakteriseres av at det er et vidt spillerom for skjønn, der søkeres situasjon og behov skal være avgjørende for utfallet (Hatland, 2018b, s. 123-125).

NAV, som er den norske arbeids- og velferdsforvaltningen, administrerer de offentlige velferdsytelsene i Norge. NAV er et resultat av en reform som ble

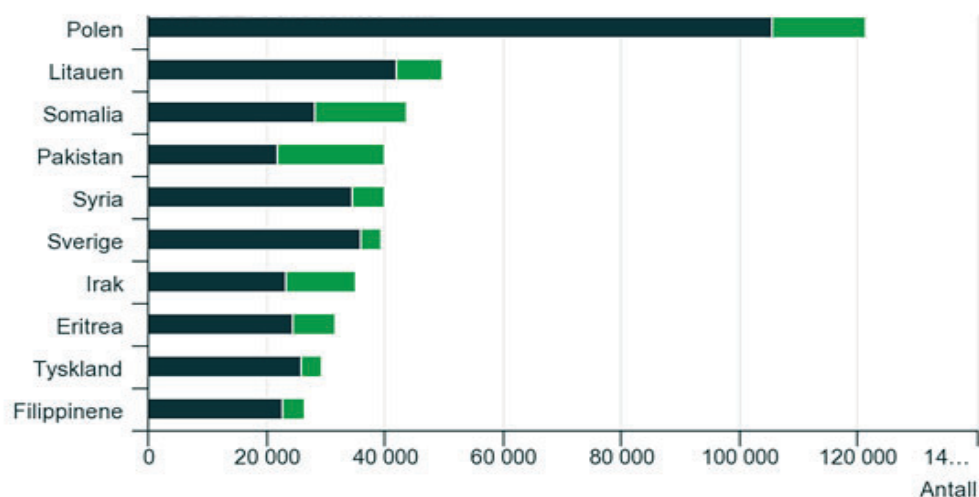
vedtatt i 2005. I denne reformen ble de to statlige etatene Aetat og Trygdeetaten fusjonert, og det ble opprettet et lovfestet samarbeid mellom denne nye etaten og den kommunale sosialtjenesten. Målet med reformen var tredelt; For det første skulle reformen bidra til at flere kom i arbeid, og færre dermed var avhengige av stønader. For det andre skulle reformen bidra til bedre og mer brukerrettede tjenester. Og sist skulle reformen sikre en mer helhetlig og effektiv forvaltning (Hansen et al., 2013b). I forbindelse med reformen ble det etablert lokale NAV-kontor i alle landets kommuner.

NAV består, som allerede nevnt, både av en statlig og en kommunal del. Sosiale tjenester er fremdeles et kommunalt ansvar, mens den statlige delen av NAV har ansvar for å administrere det som ofte kalles trygdeytelser, slik som for eksempel dagpenger, sykepenger, foreldrepenger og pensjon. Mens søknader om sosialhjelp og andre tjenester og ytelser etter sosialtjenesteloven behandles ved det aktuelle lokalkontoret, behandles søknader om statlige ytelser ved spesialiserte og sentraliserte NAV-enheter. Den arbeidsrettede oppfølgingen skjer likevel av ansatte ved lokalkontor (Hansen et al., 2013b).

Jeg har valgt skrivemåten NAV i kappen. NAV var opprinnelig en forkortelse for Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning da reformen pågikk. Nå har det gått over til å bli et egennavn, og derfor mener blant annet Norsk språkråd at den korrekte skrivemåten er Nav. Innad i NAV, og i NAVs kommunikasjon utad, skrives imidlertid fortsatt NAV med store bokstaver, og dette begrunnes med at det har blitt et merkenavn (Hansen et al., 2013a). I artikkel 2 og 3 benytter jeg likevel skrivemåten Nav, i henhold til de aktuelle tidsskriftenes preferanser.

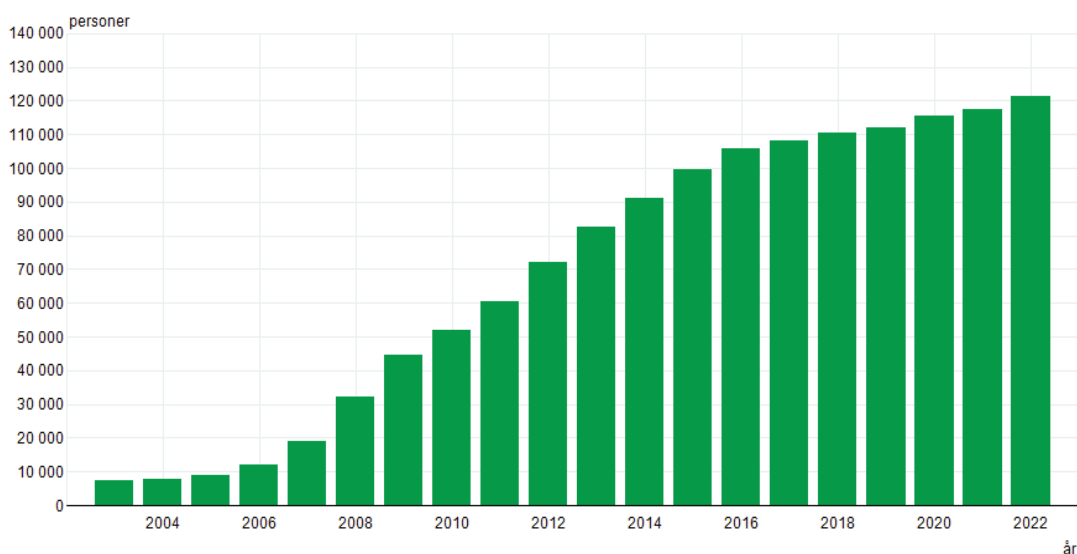
1.6 Polsk innvandring til Norge

Ved inngangen til 2022 var 105 500 polske borgere registrert som bosatte i Norge. Dette gjør polske migranter til den desidert største innvandrergruppen i Norge. Blant disse er det omtrent dobbelt så mange menn som kvinner (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Her er oversikt over de 10 største innvandrergroppene i Norge etter landbakgrunn:



Figur 1. Oversikt over de 10 største innvandregruppene i Norge etter landbakgrunn. Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022b).⁴

Polske migranter er en relativt ny innvandregruppe i Norge, og de aller fleste har kommet etter at Polen ble medlem av EU i 2004. Dette søylediagrammet viser utviklingen av migrasjonen fra Polen til Norge mellom 2003 og 2022:



Figur 2. Utviklingen av migrasjonen fra Polen til Norge mellom 2003 og 2022. Kilde: Statistisk sentralbyrå (2022a)

⁴ Den grønne delen søylene representerer norskfødte barn av migranter.

Det er imidlertid knyttet mye usikkerhet til statistikk over EØS-borgere bosatt i Norge. Dette handler først og fremst om at ikke alle som i realiteten oppholder seg her er registrert som bosatt, men også om at det ikke nødvendigvis registreres dersom noen flytter ut av Norge. De som veksler mellom å bo i Polen og Norge vil ofte ikke være registrert som bosatte i Norge, og det samme kan gjelde de som kun har hatt arbeidskontrakter med kort varighet. Det reelle tallet kan derfor være langt høyere enn det som er registrert.

Det er også knyttet stor usikkerhet til hvor stor andel av polske migranter som har bosatt seg i Norge med intensjon om å forbli i landet, og hvor mange som har planer om å returnere, eller som veksler mellom å bo i Norge og i Polen. Flere studier tyder på at polsk migrasjon karakteriseres av at migrasjonsprosjektet ikke er planlagt å være varig, men at det likevel kan utvikle seg til å bli det (Bygnes & Erdal, 2017; Friberg, 2012).

Det er ikke bare omfanget som gjør at migrasjon fra østeuropeiske land er uten historisk sidestykke i Norge. Også de juridiske og politiske rammene skiller seg fra annen migrasjon i nyere tid. Med deltakelsen i EUs såkalte frie marked, har Norge sagt fra seg muligheten til å kontrollere innreise og bosetting for mennesker fra EØS-området. Samtidig tilbys ikke denne gruppen gratis opplæring i norsk og samfunnsfag, og deres tilpasning i det norske samfunnet har ikke vært ansett som et offentlig ansvar (NOU 2011: 7). Dette står i sterk kontrast til den strenge reguleringen og ambisiøse integreringspolitikken som flyktninger møter, gjennom introduksjonsprogrammet (Ødegård & Andersen, 2021, s. 9). Det foregår imidlertid et arbeid nå, som er igangsatt av norske myndigheter, for å vurdere eventuelle nye virkemidler for å integrere arbeidsinnvandrere i arbeids- og samfunnsnivå (Arbeidsinnvandrerrutvalget, 2021).⁵

1.7 Polske migranternes tilknytning til norsk arbeidsliv

Andelen av polske migranter som er registrert sysselsatte i Norge er på omtrent 72 prosent, mot 77 prosent i befolkningen som helhet (Statistisk sentralbyrå,

⁵ I august 2021 ble det oppnevnt et utvalg som skulle utrede situasjonen til arbeidsinnvandrere i Norge og deres familiemedlemmer, og foreslå virkemidler for å bedre deres integrering i norsk arbeids- og samfunnsnivå. Utredningen leveres etter planen i desember 2022.

2022d). Den absolutt viktigste bransjen blant polske migranter i Norge er bygg og anlegg, og deretter industri og transport (Ødegård & Andersen, 2021).

Da norske arbeidsgivere fritt kunne rekruttere arbeidskraft fra Øst-Europa, bidro det til endringer i ansettelsespraksiser. De polske migrantenes arbeidssituasjon i Norge har helt siden 2004 vært preget av løse ansettelsesformer, som midlertidige stillinger og innleie av arbeidskraft. De har dermed hatt usikre arbeidsvilkår og ofte høy arbeidsbelastning (Friberg, 2016a).

Bemanningsbransjen har blitt en viktig «migrasjonsindustri» etter 2004, og har opplevd formidabel vekst som følge av at østeuropeiske land ble med i EU (Friberg, 2016b).

Selv om enkelte rapporter tyder på at en del polske migranter har fått en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet (Andersen & Ødegård, 2017; Ødegård & Andersen, 2021), fungerer polske arbeidstakere i stor grad som en reserve arbeidsstyrke. En stor andel polske migranter ser også ut til å forbli i usikre arbeidsforhold med dårlige vilkår selv etter lang botid i Norge (Brunovskis & Ødegård, 2022; Friberg et al., 2014). Mens mange av de polske som reiser til Storbritannia og Irland har vist seg å være unge og høyt utdannede, er situasjonen annerledes for de fleste som har valgt å reise til Norge. Langt flere av de som kommer til Norge er eldre menn med lav utdanning, og som ofte ikke behersker engelsk (eller norsk). Disse rekrutteres til en snevrere utvalg jobber uten krav til språkkompetanse (Friberg et al., 2014).

De første årene etter 2004 var det sterk vekst i norsk økonomi, og stort behov for arbeidskraft. Polske migranter ble imidlertid hardt rammet av finanskrisen i 2008/2009, og arbeidsledigheten blant disse migrantene økte brått. I årene som fulgte ble det tydelig at majoriteten av de polske migrantene ble værende i Norge, på tross av at mange i denne perioden hadde mistet sin arbeidsinntekt (Friberg, Elgvin, et al., 2013). Også koronapandemien i 2020/2021 førte til økt arbeidsledighet blant polske migranter i Norge (Ødegård & Andersen, 2021). Likevel valgte de fleste å forbli i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2022b). Det er fortsatt for tidlig å si noe om omfanget av polske migranter som er varig utstøtt fra arbeidslivet, men den løse tilknytningen til arbeidsmarkedet og ansettelsesforhold i konjunkturutsatte bransjer gjør dem særlig utsatte for arbeidsledighet.

1.8 Polske migranter og norske velferdsytelser

I løpet av 2020 mottok 23 258 polske migranter dagpenger, noe som tilsvarer omtrent 25 prosent av polske borgere som var registrert bosatt i Norge. Til sammenlikning var det totale omfanget i hele befolkningen omtrent 11 prosent samme år.⁶ Det høye antallet polske mottakere av dagpenger gjenspeiler at mange arbeidet i bransjer som ble hardt rammet av koronapandemien, og at de polske arbeiderne generelt hadde løs tilknytning til arbeidsmarkedet og dermed var særlig utsatt for ledighet (Ødegård & Andersen, 2021). Når det gjelder sosialhjelp var det 1 768 polske migranter som mottok denne ytelsen i løpet av 2020. Dette tilsvarer under 2 prosent av de polske migrantene som var registrert bosatt i Norge. Til sammenlikning var det nesten 3 prosent av befolkningen som helhet som mottok sosialhjelp i 2020.⁷

I en studie fra 2013 fant Friberg, Elgvin, et al. (2013) at østeuropeiske migranter var overrepresentert når det gjaldt velferdsytelser der kriteriene er tydelige og som baserer seg på en enkel utregning, men at situasjonen var motsatt når det gjaldt ytelser som krever stor grad av skjønnsvurderinger. På bakgrunn av den tilgjengelige statistikken fra 2020 kan det virke som dette fortsatt er tendensen.

Fellesforbundets gjennomførte en undersøkelse blant sine polske medlemmer i 2020, der 1 361 personer svarte. Dette er en svarprosent på 51 prosent. 44 prosent av respondentene var i lønnsarbeid, mens resten enten var permittert eller arbeidsledige. De fleste av de som var arbeidsledige eller permitterte hadde enten søkt eller fått innvilget dagpenger. 12 prosent svarte imidlertid at de hadde forsøkt å søke, men at de ikke hadde klart å registrere seg hos NAV, og derfor gitt opp dette (Fellesforbundet, 2020). Undersøkelsen tyder dermed på at mange klarer å realisere sine rettigheter til dagpenger ved arbeidsledighet, men at enkelte møter store utfordringer som hindrer dem i dette.

1.9 Avhandlingens oppbygging

Avhandlingen består av to hoveddeler. Den første delen er kappen, og denne består av syv kapitler. I dette første kapitlet har målet vært å presentere

⁶ Statistikken er gjort tilgjengelig for meg av Tor Morten Normann, som er seniorrådgiver i SSB. Per oktober 2022 var tilsvarende statistikk for 2021 og 2022 ikke tilgjengelig enda.

⁷ Også dette tallmaterialet er tilgjengeliggjort av Statistisk sentralbyrå ved Tor Morten Normann.

avhandlingens tema, problemstillinger, formål og kontekst. Kapittel 2 handler om de juridiske rammene for EØS-mobilitet og EØS-migranternes rett til offentlige velferdsytelser. I kapittel 3 redegjør jeg for forskning som er relevant for avhandlingens tema og problemstilling, og jeg posisjonerer samtidig avhandlingen i disse forskningsfeltene. I kapittel 4 presenterer jeg avhandlingens vitenskapsteoretiske posisjon og teoretiske rammeverk. Dette rammeverket er bygd opp av tre ulike teoretiske perspektiver, som på ulike måter har bidratt til å belyse avhandlingens overordnede problemstillinger. Kapittel 5 er kappens metodekapittel. Her beskriver, begrunner og drøfter jeg avhandlingens design og metodene jeg har benyttet meg av. I kapittel 6 oppsummerer jeg kort de tre artiklene som inngår i avhandlingen. Jeg drøfter også sammenhengen og forskjeller mellom de ulike artiklene. I kappens siste kapittel besvarer jeg kort avhandlingens overordnede problemstillinger, og reflekterer rundt studiens implikasjoner, begrensninger og bidrag.

Den andre delen av avhandlingen består av tre artikler, som er publisert i tre ulike vitenskapelige tidsskrift. Disse er vedlagt i sin publiserte form.

2 Juridiske rammer for EØS-migranternes mobilitet og sosiale rettigheter

Gjennom EØS-avtalen har Norge vært en del av EUs indre marked med fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer siden 1994. Som EØS-land er Norge forpliktet til å harmonisere det nasjonale regelverket med EUs regelverk. Den dimensjonen av EU/EØS' frie marked som er relevant for denne avhandlingen er først og fremst fri flyt av personer. Når det gjelder de sosiale rettighetene til EU/EØS-migranter, retter jeg særlig søkelyset mot retten til sosialhjelp. I de to første delkapitlene presenterer jeg først og fremst overnasjonale EU-lovgivning og avgjørelser i EU-domstolen. Deretter beskriver jeg mer konkret hvordan disse bestemmelsene er innlemmet i norsk regelverk.

2.1 Retten til fri bevegelse

Retten til fri bevegelse i EU ble etablert allerede i 1957, gjennom Romtraktaten. Da handlet imidlertid retten til bevegelsesfrihet utelukkende om arbeidsdeltakelse, og det var kun de som var yrkesaktive som var sikret denne retten (Bruzelius et al., 2017). Senere har retten til å bevege seg fritt over landegrensene innad i EU/EØS blitt utvidet til også å gjelde de som ikke er i arbeid (Heindlmaier & Blauburger, 2017). Likevel er ikke bevegelsesfriheten uten begrensninger og vilkår (Mantu & Minderhoud, 2017). Jeg skal nå beskrive noen av de sentrale bestemmelsene som danner rammene for EU/EØS-borgernes bevegelsesfrihet.

I 1992 ble det europeiske unionsborgerskapet innført som en del av EU-avtalen, gjennom Maastricht-traktaten. Her ble rettighetene til EU-borgere samlet, tydeliggjort, og også utvidet på enkelte områder (Mantu & Minderhoud, 2017). Unionsborgerskapet inkluderer både sosiale, økonomiske og politiske rettigheter, og er ment som et supplement til nasjonale statsborgerskap (TEUV, 2012, § 20). Som EØS-land er Norge forpliktet til å sikre EØS-migranter den sosiale og økonomiske dimensjonen ved unionsborgerskapet, men de politiske rettighetene utgår. Norske myndigheter omtaler derfor som regel ikke EØS-borgere bosatt i Norge som unionsborgere (Regjeringen, 2011).

En ytterligere styrking av rettighetene til mobile EU/EØS-borgere kom gjennom Lisboa-traktaten og EUs charter om grunnleggende rettigheter i 2009.⁸ I Lisboa-traktaten ble det tydeliggjort at retten til fri bevegelse gjelder alle borgere av EU-land. Bevegelsesfriheten skulle dermed nå også gjelde de som var uten arbeid (Mantu & Minderhoud, 2017; Maas, 2007).

I artikkel 15 i EUs charter om grunnleggende rettigheter er det formulert slik:

Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide services in any Member State (CFR, 2000).

Ubegrenset rett til bevegelsesfrihet gjelder imidlertid kun de tre første månedene etter ankomst til Norge (Directive 2004/38/EC, artikkel 9; Utlendingsdirektoratet, 2011b). Bevegelsesfriheten innebærer derfor først og fremst nettopp frihet til *å bevege seg*, men ikke nødvendigvis frihet til *å bli værende* (Mantu & Minderhoud, 2017). Etter tre måneder må EU/EØS-migranter i hovedsak enten være i lønnet arbeid, være familiemedlem til en som er i lønnet arbeid, eller på annet vis ha tilstrekkelig med midler for å være selvforsørgende (Directive 2004/38/EC, 2004; Utlendingsdirektoratet, 2011b). Jeg vil senere i kapitlet forklare mer utfyllende om de ulike kategoriene som gir grunnlag for såkalt oppholdsrett for EØS-borgere.⁹

Denne avgrensingen av retten til fri bevegelse er imidlertid ikke entydig, siden nasjonalstater har svært begrenset rett og mulighet til å utvise eller bortvise EU/EØS-borgere. Dersom en EU/EØS-migrant ikke kan dokumentere oppholdsrett innebærer det først og fremst at de i så tilfelle står uten formelle rettigheter som bosatte borgere i destinasjonslandet. EU/EØS-migranter vil da kunne nektes for eksempel sosialhjelp, eller andre velferdsytelser der det stilles krav om bosted i landet (Blauberger & Schmidt, 2014; Kramer, 2016).

⁸ Charteret ble nedskrevet i 2000, men var ikke juridisk bindende før 2009.

⁹ Forskjellen mellom oppholdsrett for EØS-borgere og oppholdstillatelse, som først og fremst gis til tredjelandsborgere, er blant annet at oppholdsretten ikke avhenger av at dette søkes om og at det fattes et formelt vedtak. Dersom vilkårene for oppholdsrett er oppfylt, inntreer retten automatisk, i motsetning til oppholdstillatelse, som tildeles gjennom vedtak fattet av utlendingsforvaltningen. Likeså frafaller også retten automatisk dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt.

Disse bestemmelsene skaper en juridisk gråsoner, som fører til at EU/EØS-borgere kan forbli i hvilket som helst land i EØS-området i en ubestemt tidsperiode, uten en avklart status. Flere har kalt dette for «in-between status» (Lind & Persdotter, 2017; Schweyher, 2021). Dette hentyder til at deres opphold i landet ikke anses som «illegalt», og dermed kan de ikke utvises og/eller bortvises med tvang, men de regnes heller ikke som fullverdige borgere, med rett til velferdsstatens beskyttelse.

2.2 EU/EØS-migranternes rett til nasjonale velferdsytelser

Mens flere land har innført spesifikke vilkår for sosialhjelp som rettes mot EU/EØS-borgere, er det færre muligheter til å sette slike begrensninger for deres rett til opparbeidede ytelser. Opparbeidede trygdeytelser, som pensjon, dagpenger og foreldrepenger, kan i henhold til EU/EØS-rett transporteres, og medlemsland kan derfor ikke sette vilkår om bosted for mottakere som er EU/EØS-migranter. Muligheten til å transportere velferdsytelser er ment å bidra til ønsket mobilitet, ved at EU/EØS-migranter ikke mister opparbeidede rettigheter dersom de reiser fra landet der de har arbeidet (Zinovijus, 2011). Koordinering av trygdeordninger og transportering av slike rettigheter når EU/EØS-borgere flytter til andre land blir ikke tematisert videre i avhandlingen. Jeg retter i stedet søkelyset mot polske migranternes tilgang på sosialhjelp i Norge, i tillegg til mer generell tilgang til og samhandling med NAV.

I EUs regelverk presiseres det at mobile EU-borgere kan ha rett på sosialhjelp der de bor. I artikkel 34 i EUs charter om grunnleggende rettigheter står det blant annet:

Everyone residing and moving legally within the European Union is entitled to social security benefits and social advantages in accordance with Union law and national laws and practices. In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognizes and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Union law and national laws and practices (CFR, 2000).

Retten til ikke-opparbeidede velferdsytelser, slik som sosialhjelp, for de som regnes som «økonomisk inaktive», har lenge vært et spenningsfelt i reguleringen av bevegelsesfriheten i EU/EØS (Blauberger & Schmidt, 2014; Kramer, 2016).

Spørsmålet omhandler hvem som skal regnes som bosatt i landet, og i hvilken grad nasjonalstater selv skal kunne bestemme hvem som omfattes av velferdsstatens «sikkerhetsnett». Flere medlemsland har bidratt til å utfordre disse grensene gjennom å innføre spesifikke vilkår rettet mot EU/EØS-migranter for å motta nasjonale velferdsytelser. Slike vilkår har i flere tilfeller blitt prøvd for EU-domstolen, som gjennom sine beslutninger har kommet med viktige presiseringer (Dwyer et al., 2019).

Diskusjoner i EUs organer og i ulike medlemsland har vært preget av frykt for såkalte «velferdsturister», som etter sigende kommer for å utnytte destinasjonslandenes velferdsordninger. I Storbritannia har diskusjonen vært særlig krass og polarisert, og var en av de viktigste årsakene til at landet i 2016 besluttet å tre ut av EU (Barbulescu & Favell, 2020). Også i Norge har spørsmålet vært diskutert blant politikere og i media (se f.eks. Hornburg, 2009; Werner, 2012). Dette førte til at Arbeids- og sosialdepartementet bestilte en rapport om velferdsturisme, som ble utgitt i 2016. Begrunnelsen for bestillingen var slik:

Det har fra flere hold og over lengre tid blitt uttrykt bekymring for at kombinasjonen av adgangen til å flytte mellom medlemsland og de betydelige forskjellene i velferdsordninger og gjennomsnittlig levestandard mellom medlemslandene i et stadig voksende EU/EØS, vil føre til såkalt ”velferdsturisme”. På denne bakgrunn er det ønskelig å se nærmere på innvandringen til Norge fra de andre EØS-landene» (Vista Analyse, 2016, s. 12).

På bakgrunn av analyser av registerdata fra perioden 1994-2014, fant imidlertid studien at det ikke var holdepunkter for å anta at velferdsturisme til Norge var utbredt. Også forskningsfunn fra andre europeiske land tyder på at frykten for velferdsturisme er svært overdreven (Blauberger & Schmidt, 2014; Schweyher et al., 2019).

Gjennom EU/EØS-avtalen er Norge i prinsippet forpliktet til å gi EØS-migranter de samme sosiale rettigheter som andre borgere. Likevel gjelder ikke denne retten for de som ikke kan dokumentere at de har et såkalt oppholdsgrunnlag i landet (Directive 2004/38/EC) (de ulike grunnlagene for oppholdsrett blir presisert i 2.3). Dette kan blant annet innebære å dokumentere tidligere langvarig

og sammenhengende arbeidstilknytning i landet. EU-domstolen har også avklart at nasjonale myndigheter har lov å sette vilkår om at EU/EØS-borgere har en viss tilknytning til landet for å regnes som bosatt der (jf. bl.a. C-209/03 Bidar, 2005). Kravet om tilknytning er innført for å forhindre at mobile EU/EØS-borgere har rettigheter som bosatt i flere land på samme tid (D'Angelo & Gargiulo, 2021; Mantu & Minderhoud, 2017). I Norge er disse vilkårene som det åpnes opp for i EUs regelverk formalisert gjennom to separate vilkår for søkere om sosialhjelp, nemlig kravet om oppholdsrett (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018) og kravet om fast bopel (Arbeids- og velferdsetaten, 2012). Disse vilkårene skal jeg beskrive nærmere senere i dette kapitlet. Artikkel 2 i denne avhandlingen handler om disse vilkårene, og hvordan NAV-ansatte vurderer og praktiserer disse i møte med arbeidsledige polske migranter.

EUs domstol har spilt en viktig rolle når det gjelder å avklare EU/EØS-migranternes rett til ikke-opparbeidede velferdsytelser ved arbeidsledighet, og hvilke muligheter nasjonalstater har til å sette spesifikke vilkår for disse migrantene. Likevel er sentrale begreper og kategorier vagt definert også i rettsavgjørelser i EU-domstolen.¹⁰ Eksempler på uklare formuleringer i rettsavgjørelser er at arbeid skal være «av et visst omfang og varighet» for at EU/EØS-borgere skal kunne ha oppholdsrett på bakgrunn av arbeid (C-413/01 - Ninni-Orasche, 2003; Utlendingsdirektoratet, 2011a). EU-domstolen har også stadfestet at aktuelle søknader om sosialhjelp må avgjøres fra sak til sak, på bakgrunn av en helhetsvurdering, og at det ikke kan settes absolutte grenser (Blauberger & Schmidt, 2014).

2.3 Konkretisering av regelverket om oppholdsrett i Norge

De ulike grunnlagene for EØS-borgernes oppholdsrett i Norge er beskrevet i den norske utlendingsloven og -forskriften og tilhørende rundskriv. Disse dokumentene er forankret i EUs traktater og direktiver, samt rettsavgjørelser i EU/EFTA-domstolen, som spesifiserer hvordan EU/EØS' regelverk skal fortolkes i konkrete saker.

¹⁰ Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 3, der jeg blant annet presenterer studier av EUs policy og rettsavgjørelser i EU-domstolen.

EØS-borgere har oppholdsrett som *arbeidere* dersom de er i lønnet arbeid, enten som arbeidstaker eller som selvstendig næringsdrivende. De som tidligere har vært i lønnsarbeid og nå er ufrivillig arbeidsledige kan i enkelte tilfeller beholde sin status som arbeidstaker. Da må de kunne dokumentere at de tidligere har arbeidet i Norge sammenhengende i minst 12 måneder, og deretter har meldt seg arbeidsledig hos NAV (Utlendingsdirektoratet, 2011a).

EØS-borgere kan også ha gyldig oppholdsgrunnlag som familiemedlem av en annen EØS-borger i Norge. De vil i slike tilfeller ha en såkalt avledet oppholdsrett. Det vil si at de er avhengig av at familiemedlemmet har et oppholdsgrunnlag, for eksempel som arbeider (Utlendingsdirektoratet, 2010). Andre EØS-borgere må være selvforsørgende dersom de skal ha oppholdsrett i Norge, og de har i slike tilfeller begrenset rett til velferdsytelser (Utlendingsdirektoratet, 2011a).

Etter fem år med sammenhengende oppholdsrett i Norge, inntreer varig oppholdsrett. Dette innebærer at EØS-borgere har oppholdsrett i Norge uavhengig av om for eksempel deres arbeidssituasjon eller økonomiske situasjon endrer seg (Utlendingsdirektoratet, 2011c).

2.4 Registreringsordning og NAVs ansvar for å vurdere oppholdsrett og fast bopel

Dersom EØS-borgere skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, plikter de å registrere seg hos Politiet eller ved et Servicesenter for utenlandske arbeidstakere. De må da kunne dokumentere et gyldig oppholdsgrunnlag, for eksempel ved å fremvise arbeidskontrakt, lønnslipper, dokumentasjon på bosted i Norge, i tillegg til pass eller nasjonalt ID-kort. Manglende registrering skal imidlertid ikke påvirke den faktiske oppholdsretten i landet, og er kun innført av statistikk- og planleggingshensyn (Utlendingsdirektoratet, 2011b).

Registreringsordningen for oppholdsrett må dermed ikke forveksles med ordninger for oppholdstillatelse, der man får en avklart status for en bestemt tidsperiode. Oppholdsretten for EØS-borgere skal vurderes ut ifra hvorvidt personen faktisk fyller vilkårene på det gitte tidspunktet og kan dermed endres dersom for eksempel arbeidssituasjonen endres. I praksis innebærer det at ansatte i NAV selv må vurdere EØS-borgeres oppholdsrett i Norge dersom de søker om ytelse. Slik det er beskrevet tidligere i dette kapitlet skal dette vurderes fra sak til

sak og ut ifra en helhetsvurdering, og det kan i liten grad settes absolutte minstekrav eller lovbestemte standarder.

For å ha rett til sosialhjelp stilles det, i tillegg til kravet om å dokumentere oppholdsrett i landet, også krav om at EØS-migranter skal ha fast bopel i Norge. I henhold til rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV er det «tilknytning til Norge som er avgjørende for om en person anses å ha fast bopel» (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, punkt 1.2.1.1). Det nevnes også ulike aspekter som kan tyde på tilknytning til landet, for eksempel «om personen er folkeregistrert i Norge, har ektefelle og eventuelt barn bosatt i Norge, er medlem i folketrygden, har skattemessige forpliktelser i Norge, og personens bosituasjon. Det kan videre tas hensyn til oppholdets varighet og formål, og oppholdstid før søknad om sosiale tjenester fremmes, fremtidsplaner og formålet slik det fremkommer av oppholdsgrunnlaget vil være relevant» (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, punkt 1.2.1.1).

2.5 Et komplekst juridisk felt

Gjennomgangen av de juridiske rammene for EØS-mobilitet og EØS-migranternes rett til offentlige velferdsytelser viser at feltet er komplekst og preget av ambivalens. Reguleringen av slik mobilitet skjer i et samspill mellom ulike styringsnivå og styringsformer der ulike interesser og logikker spiller inn. Der nasjonalstatens og velferdsstatens grenser tidligere i stor grad var overlappende, ved at de som hadde lovlig opphold i landet stort sett hadde lik tilgang til velferdsstatens goder som resten av befolkningen, har EØS' mobilitetssystem endret dette. I denne avhandlingen fokuserer jeg på hvordan disse rammene erfarer og får betydning nedenfra, både fra ståstedet til arbeidsledige polske migranter og hvordan disse rammene former vurderingene og beslutningene til ansatte ved lokale NAV-kontor.

3 Tidligere forskning og avhandlingens posisjon i de aktuelle forskningsfeltene

I dette kapitlet definerer og beskriver jeg forskningsfeltene som denne avhandlingen både er en del av, bygger på og bidrar til. Formålet er både å presentere en oppdatert oversikt over forskning som er relevant for avhandlingen, posisjonere avhandlingen i forhold til de relevante forskningsfeltene og samtidig vise hvordan denne avhandlingen bidrar til å utvikle ny kunnskap på enkelte områder. Forskingen på områdene som er relevante for avhandlingens tematikk er i stadig utvikling og nye bidrag har kommet etter at artiklene som inngår i avhandlingen ble skrevet. Flere av forskningsbidragene som presenteres her er derfor ikke henvist til i artiklene.

Noe av forskningen som jeg presenterer i dette kapitlet handler spesifikt om polske migranter, mens andre studier også omhandler migranter fra andre EU-land. Jeg starter med å presentere norske studier om polske migranter og EØS-migrasjon, og beskrive hva som har preget denne forskningen. Deretter redegjør jeg for forskning om drivkrefter for mobilitet og mobilitetsmønstre i EU/EØS, før jeg beskriver forskning som handler om spenningsforholdet mellom EU/EØS-migrasjon og nasjonale velferdsytelser. I disse to delene trekker jeg veksler på forskning både fra Norge og fra andre europeiske land. Jeg presenterer deretter forskning om NAVs tilgjengelighet for publikum og irregulære migranternes erfaringer knyttet til velferdstjenester i Norge. Jeg avslutter med å kort drøfte hvorvidt kritikk om metodologisk nasjonalisme rammer forskningen jeg har presentert.

3.1 EØS-migrasjon til Norge

Norsk forskning om EØS-migrasjon startet for alvor rundt 2004, da Polen og flere andre østeuropeiske land ble medlem av EU. Jeg skal nå beskrive noen overordnede trekk ved denne forskningen, for deretter å gå nærmere inn på forskning om polske migranternes tilknytning til det norske arbeidslivet og til det norske samfunnet mer generelt.

3.1.1 Norsk forskning om EØS-migrasjon

De første årene etter 2004 var norsk forskning om EØS-mobilitet først og fremst knyttet til arbeidslivsforskning og samfunnsøkonomisk forskning (Friberg, Dølvik, et al., 2013). I denne perioden ble migrasjonen fra Øst-Europa i stor grad

beskrevet som midlertidig (Erdal & Lewicki, 2016). Spørsmål om hvilke konsekvenser denne migrasjonsformen ville få for norsk arbeidsliv, for bærekraften i den norske velferdsstaten og for norsk økonomi mer generelt, stod sentralt. De fleste av studiene som ble gjennomført i denne perioden var oppdragsforskning og hadde en deskriptiv tilnærming (Friberg, Dølvik, et al., 2013).

Finanskrisen som rammet norsk industri i 2008/2009 førte med seg en fornyet forskningsinteresse for EØS-migrasjon og flere nye forskningsmiljøer rettet blikket mot dette forskningsfeltet (Friberg, 2016a). I større grad enn tidligere var migrantenes egne erfaringer og hverdagsliv utgangspunkt for studiene. Denne utvidelsen i forskningsfokus kan ses i sammenheng med at finanskrisen tydeliggjorde at mange av de østeuropeiske migrantene så ut til å ha etablert seg i Norge, siden færre enn ventet returnerte. Interessen for deres liv i Norge, hvordan de tilpasset seg det norske samfunnet og deres transnasjonale praksiser økte dermed (Erdal & Lewicki, 2016; Friberg, Dølvik, et al., 2013).

Flere utfordringer har preget forskning om EØS-migrasjon til Norge. For det første er registerdata om gruppen svært usikker. Selv om det er en plikt å registrere seg for de som har intensjon om å bli værende i Norge utover tre måneder, er det langt fra alle som gjør dette. Det kommer blant annet av at det stilles krav om å fremvise arbeidskontrakt og dokumentasjon om bosted for å registrere seg. Registreringen av EØS-borgere gir dermed ingen komplett oversikt over de bosatte EØS-borgerne i landet, i tillegg til at det ikke nødvendigvis blir registrert dersom noen flytter ut av landet. De som har blitt registrert i landet og fått et såkalt registreringsbevis for EØS-borgere, kan søke om å bli folkeregistrert og få et norsk personnummer. Mange gjør imidlertid ikke dette, av flere årsaker.¹¹ Det kan handle om at de har en arbeidskontrakt som varer i kortere enn et år, eller at deres bostedsdokumentasjon ikke godkjennes av folkeregisteret. Hvem som faktisk bor fast i Norge, og hvem som pendler eller

¹¹Norsk personnummer gis til de som har intensjon om å være bosatt i Norge i mer enn 12 måneder, og kan dokumentere dette gjennom arbeidskontrakt og bostedsadresse. Andre kan søke om D-nummer, som fungerer som et midlertidig personnummer. Enkelte kan også i praksis bo helt eller delvis i Norge, men verken ha personnummer eller D-nummer. Det gjelder for eksempel utstasjonerte som arbeider gjennom polske underleverandører eller migranter som ikke har hatt en registrert arbeidskontrakt i Norge, og dermed ikke skatter til Norge.

har flyttet ut av landet, kan også være vanskelig å vite på bakgrunn av registerdata. Det at mange østeuropeiske migranter har ustabile bo- og arbeidsforhold fører dermed til at registerinformasjon er usikker og at de kan være vanskelige å få kontakt med. Enkelte studier tyder på at det er en betydelig andel uregistrert arbeid blant østeuropeiske migranter, selv om omfanget er vanskelig å estimere (Andersen et al., 2014; Ødegård & Andersen, 2021). Det har derfor vært utfordrende å få et helhetlig bilde av EØS-migrasjon til Norge, både når det gjelder omfang av bosatte og deres faktiske arbeidsdeltakelse. En annen utfordring har vært knyttet til kommunikasjon med gruppen, siden mange verken snakker norsk eller engelsk.

I dag er det utviklet metoder for kvantitative studier om EØS-migranter i Norge der informasjon fra flere registre knyttes sammen. Dette gjør det mulig å i større grad ha et helhetlig datasett enn tidligere. Likevel avhenger bruk av slike registre av at informasjon om for eksempel inntekt og bosted er registrert korrekt. Forskning som tar utgangspunkt i slike registre vil også nødvendigvis føre til et skjevt utvalg, der de som står uten registrert inntekt og bosted eller har ustabil inntekts- eller bosituasjon, ofte ikke inkluderes i undersøkelsen. Studier om EØS-migranter som har benyttet utvalgsteknikker basert på slike registre har også en tendens til å få svært lav svarprosent (se f.eks. Ødegård & Andersen, 2021).

3.1.2 Forskning om polske migranternes tilknytning til norsk arbeidsliv

En stor del av den norske forskningen om polske migranter fra de første ti årene etter at Polen ble medlem av EU handlet om disse migrantenes tilknytning til norsk arbeidsmarked og mulige konsekvenser denne migrasjonen hadde for norsk arbeidsliv. Østeuropeisk migrasjon medførte store endringer i ansettelsespraksiser og arbeidsbetingelser i enkelte bransjer, noe som førte med seg bekymring for hvorvidt den norske arbeidslivsmodellen var rustet for den nye situasjonen (Friberg, 2016a).

Særlig forskningsinstituttet Fafo har hatt en sentral rolle når det gjelder å kartlegge polske migranternes arbeidssituasjon. De har utgitt en rekke rapporter om temaet og bidratt til flere forskningsartikler. De uttrykte tidlig en bekymring for de negative effektene denne migrasjonen kunne få for norsk arbeidsliv, og advarte mot kritikkverdige arbeidsforhold og etableringen av en ny underklasse (Dølvik, 2006; Friberg & Tyldum, 2007). Selv om enkelte rapporter tyder på at mange polske ansatte har fått en forbedret arbeidssituasjonen i Norge de siste

årene, brukes denne gruppen fortsatt i stor grad som midlertidig og fleksibel arbeidskraft. Det er fortsatt en tendens til at polske arbeidsinnvandrere arbeider i egne nisjer der det er lite behov for norsk- og engelskkunnskap (Andersen & Ødegård, 2017; Ødegård & Andersen, 2021).

Selv om en rekke studier har rettet søkelyset mot polske migranternes løse og ustabile tilknytning til norsk arbeidsmarked, er det relativt få studier som belyser hvordan slike ansettelsespraksiser preger deres liv på ulike måter. Et eksempel på en studie som fokuserer på slike erfaringer, er doktoravhandlingen til Jakub Stachowski (2021), som tar utgangspunkt i polske arbeidere ved en lakseprodusent i en liten bygd i Norge. I denne studien viser Stachowski hvordan ansettelsespraksisene som sikrer bedriftene fleksibilitet, fører med seg store utfordringer og opplevelser av usikkerhet for de polske migrantene. I en annen studie, som handler om arbeidsmigranter fra Polen og Spania, fant også Bygnes og Erdal (2017) at ustabile arbeidsforhold blant disse migrantene bidro til en opplevelse av ustabilitet og uforutsigbarhet. I begge disse studiene fant forskerne at migrantene selv la vekt på at de ønsket mer ro og stabilitet, og at midlertidige arbeidsforhold var et hinder for at de kunne planlegge egen fremtid og etablere seg i Norge.

Når det gjelder deltakelse i uregistrert arbeid blant polske migranter i Norge, er det gjennomført lite forskning som spesifikt har som mål å utforske dette. Det er gjort enkelte forsøk på å estimere andelen uregistrert arbeid i norsk økonomi, men anslagene er svært usikre. Anslagene over størrelsen på økonomien som er unndratt skatt og offentlig kontroll varierer mellom 1,1 og 14 prosent av BNP (Andersen et al., 2014). I en kartlegging av arbeids- og levevilkår blant arbeidsmigranter, fant Ødegård og Andersen (2021) at 12 prosent av de polske respondentene svarte at de verken skattet til Polen eller Norge.

I enkelte forskningsprosjekter om polske migranternes tilknytning til arbeidsmarkedet, vektlegges deltakelse i uregistrert arbeid som et utslag av deres sårbare og løse posisjon på arbeidsmarkedet (Schweyher, 2021; Valenta, 2009). På bakgrunn av en kvalitativ studie om polske migranternes deltakelse i uregistrert arbeid, har imidlertid Cappelen og Muriaas (2018) argumentert for at dette først og fremst fremstår som en individuell strategi for å maksimere inntekt, ved at de unngår å skatte av denne.

I denne avhandlingen fokuserer jeg ikke først og fremst på de polske migrantenes deltakelse på arbeidsmarkedet. Analysene som blir presentert i avhandlingens artikler om deres erfaringer i møte med NAV og deres vurderinger om retur viser imidlertid at tidligere deltakelse i et prekært norsk arbeidsliv påvirker deres hverdagsliv og handlingsbetingelser i stor grad, og på flere ulike måter. Ansettelsespraksiser som preger polske migranternes deltakelse i det norske arbeidsmarkedet og de konsekvensene dette har for gruppen blir derfor berørt i alle artiklene som inngår i avhandlingen. Tidligere forskning om dette representerer derfor en viktig kontekst for avhandlingen.

3.1.3 Tilhørighet og tilknytning til det norske samfunnet

De siste ti årene har det blitt gjennomført flere studier som undersøker EØS-migranternes opplevelse av tilhørighet og tilknytning til det norske samfunnet. Flere av disse forskningsbidragene vektlegger at EØS-mobilitet har synliggjort behovet for nye måter å forstå migranternes tilhørighet og tilknytning til både opprinnelses- og bostedsland på (Pawlak & Goździak, 2020; Stachowski & Rye, 2017). Mens klassisk integrerings- og assimileringsteori forutsetter en forståelse av migrasjon som en forflytning fra et sted til et annet, med mål om varig bosetting, er EØS-migrasjon ofte beskrevet som langt mer flytende (Carling & Erdal, 2014). Som jeg senere kommer nærmere inn på, har flere studier vist at de fleste EØS-migranter ikke nødvendigvis har planer om langvarig bosetting når de migrerer, selv om mange likevel ender opp med å bli værende lenge eller bosetter seg permanent. EØS-mobilitet er også flytende på den måten at migrantene i mange tilfeller beveger seg mellom ulike land (Erdal & Lewicki, 2016; Friberg, 2012).

I lys av den mer flytende migrasjonsformen som EØS-mobilitet i mange tilfeller representerer (Engbersen, 2018), har flere nyere forskningsbidrag vist at EØS-migranter kan ha en opplevelse av tilknytning og tilhørighet til flere geografiske steder og ulike fellesskap samtidig og på ulike måter, og at dette kan endre seg over tid. Pawlak og Goździak (2020) beskriver tilhørighet som en opplevelse av trygghet, meningsfulle relasjoner og en følelse av å være på «rett sted». Dermed forstår de tilhørighet som sosialt konstruerte tilknytninger til steder og fellesskap. En slik forståelse av tilhørighet innebærer også at dette bør utforskes «nedenifra», med utgangspunkt i subjektive opplevelser av hvordan dette erfares og føles. Pawlak og Goździak (2020) vektlegger også at tilknytning både

innebærer et aktivt arbeid som migranten selv gjør for å opprette og vedlikeholde slike tilknytninger, og at tilknytningen samtidig preges av hvordan de møtes av andre og hvorvidt de for eksempel tilskrives en identitet som utenforstående og annerledes. De mener dermed at tilknytning ikke er noe som enkelt kan måles ut ifra objektive og standardiserte kriterier.

I tråd med dette perspektivet, har Stachowski og Bock (2021) satt søkelyset på polske migranters tilknytning og opplevelse av tilhørighet i en utkantkommune i Norge. De fant at de polske migrantene gradvis etablerte et hjem og et meningsfylt liv på sitt nye bosted. De argumenterer imidlertid for at en rekke forhold også bidro til å hindre at migrantene opplevde tilhørighet. Dette var særlig knyttet til midlertidigheten i arbeidssituasjonen, som både gjorde det vanskelig å planlegge fremover, skaffe egen bolig og få tilgang til nasjonale velferdsgoder.

I denne avhandlingen retter jeg søkelyset mot hvordan de polske informantene tilskrives spesifikke former for identitet og tilknytning til Norge og Polen av NAV-ansatte og gjennom organiseringen av EU/EØS' mobilitetsregime. De polske migrantenes egne opplevelser av tilhørighet analyseres spesielt i artikkel 3, som en del av migrantenes vurderinger av retur. I denne artikkelen løfter jeg en problematikk som i liten grad har fått oppmerksomhet i tidligere forskning, nemlig opplevelser av svak tilknytning til både opprinnelsesland og bostedsland. Ofte har studier om EU/EØS-mobilitet fokusert på opplevelser av sterk tilknytning til flere land samtidig, og migranter som dermed har en opplevd identitet som kan karakteriseres som transnasjonal (se f.eks. Favell, 2008). Denne avhandlingen viser imidlertid at også det motsatte kan være tilfellet, og at dette kan medføre en særskilt sårbarhet for migrantene det gjelder.

Tillit til samfunnsinstitusjoner anses ofte for å være av sentral betydning for migranters tilpasning og tilknytning i destinasjonslandet. Flere norske forskningsbidrag har utforsket polske migranters tillit til sentrale samfunnsinstitusjoner, som skole (Ślusarczyk et al., 2018), helse (Stachowski & Rye, 2017) og NAV (Friberg, Elgvin, et al., 2013). Disse studiene tyder på at det generelt er lav tillit til disse institusjonene blant de polske migrantene. Dette har delvis blitt fortolket som et utslag av deres bakgrunn fra Polen. Polen skårer svært lavt på undersøkelser om tillit i befolkningen, noe som har blitt forklart med en konfliktfylt og polarisert politisk historie, med flere mer eller mindre

totalitære regimer (Cappelen & Muriaas, 2018). Et slikt perspektiv innebærer at mistillit er noe de polske migrantene er «bærere av» (jf. Putnam, 1993). Det er dermed de polske migrantene og deres bakgrunn og erfaringer fra Polen som blir presentert som «problemet». Flere studier tyder imidlertid på at lav tillit til samfunnsinstitusjoner blant enkelte migrantgrupper også har sammenheng med negative erfaringer i møte med disse (Friberg & Elgvin, 2016; Friberg, Elgvin, et al., 2013; Stachowski & Rye, 2017). Studiene tyder på at flere forhold kan prege slike erfaringer. Det handler blant annet om hvilken kunnskap migrantene har om det norske samfunnet, og i hvilken grad de klarer å komme i kontakt med og fremme sin sak i den aktuelle forvaltningsetaten. Dette er spørsmål som står sentralt i artikkel 1, og jeg har kalt denne formen for kunnskap for *byråkratisk kompetanse*.

3.2 Drivkrefter for mobilitet og mobilitetsmønstre i EU/EØS

Jeg skal nå presentere forskning som søker å forklare drivkrefter for mobilitet, med fokus på intern mobilitet i EU/EØS. Det å forstå drivkrefter for mobilitet har innen migrasjonsforskning blitt ansett som viktig for å forstå og forklare ulike mobilitetsmønstre på tvers av landegrenser, men også for å få forstå hvordan slike mobilitetsmønstre kan reguleres av myndigheter (Spencer, 2003). Teorier om mobilitet har dermed vært grunnlag for politikkutforming, for å legge til rette for mekanismer som tiltrekker seg «ønskede» migranter og hindrer de «uønskede» (Amelina, 2020b).

Forskning om mobilitet i EU/EØS bygger i stor grad på klassiske migrasjonsteoretiske perspektiver, men slik forskning har også bidratt til en videreutvikling av disse og til utviklingen av nye forståelser.

3.2.1 Makroøkonomiske teorier og mobilitetsperspektiv som grunnlag for forståelser av EU/EØS-migrasjon

Etter 2004 har det blitt gjennomført en rekke studier om drivkrefter for mobilitet og mobilitetsmønstre innad i EU/EØS, med utgangspunkt i ulike destinasjons- og opprinnelsesland og med ulike forskningsfokus.

En underliggende forståelse i mye av forskningen om EU/EØS-mobilitet, særlig de første årene etter 2004, kan knyttes til nyklassisk økonomisk teori og en videreutvikling av denne (se bl.a. Czaika, 2015; Zimmermann et al., 2013). Innenfor denne teoretiske tradisjonen forstås arbeidsmigrasjon som rasjonelle

individens tilpasning til forskjeller i inntektsmuligheter mellom opprinnelses- og destinasjonsland. Det vil si at folk investerer sin «humankapital» der de får best avkastning. Fortjenesten ved å flytte blir dermed målt opp mot de økonomiske kostnadene (Borjas, 1999; Harris & Todaro, 1970).

De siste tiårene har migrasjonsforskning i enda større grad enn tidligere rettet fokus mot mobilitet som flytende og som en kontinuerlig prosess (se f.eks. Faist, 2013; Levitt, 2001).¹² Mobilitet handler i et slikt perspektiv ikke nødvendigvis om å forflytte seg fra et land til et annet for å bosette seg der. I stedet rettes oppmerksomheten mot mobilitet som en naturlig del av mange menneskers liv, der landegrenser krysses ved ulike anledninger og av ulike årsaker (Bruzelius & Shutes, 2022). Denne dreiningen i migrasjonsforskning har bidratt til en større vektlegging av transnasjonale praksiser og former for tilhørighet (Faist, 2013).

Både makroøkonomiske teorier og migrasjonsteorier som vektlegger flytende mobilitet ligger til grunn for diskurser og policyutforming om mobilitet i EU/EØS. Forflytningen blir antatt å være midlertidig, fordi den følger endringer i etterspørsel på arbeidsmarkedet (Zimmermann et al., 2013). Derfor benyttes ikke begrepet migrasjon i offisielle EU/EØS-dokumenter. I stedet brukes begrepet *mobilitet* for å vektlegge at det handler om utøvelse av retten til fri bevegelse, der landegrenser i mindre grad har betydning (Amelina et al., 2020; Collett, 2013). Gjennom å legge til rette for sirkulær migrasjon¹³ innenfor EU/EØS-området, er ideen at dette kommer både destinasjonsland og arbeidsgivere der, opprinnelseslandet, og migrantene selv, til gode (Zimmermann et al., 2013). Gjennom denne avhandlingen utfordrer jeg disse generaliserte forståelsene ved å vise at mobilitetssystemet i EU/EØS ikke bare fører med seg muligheter, men også kan medføre høy risiko for migrantene. De kan blant annet risikere å bli

¹² Ofte betegnet som «mobility turn»

¹³ Begrepet brukes ofte om gjentakende migrasjon over landegrenser, enten frem og tilbake mellom opprinnelseslandet og et annet bostedsland, eller forflytning mellom ulike land (Zimmermann et al., 2013).

stående uten tilgang til velferdsytelser og dermed bli sårbare for utnyttelser på arbeidsmarkedet.

Den sterke troen på sirkulær migrasjon i EU/EØS' policy kan virke noe overraskende, ettersom en stor andel av de såkalte «gjestearbeiderne» fra blant annet Pakistan og India som kom på 1960- og 70-tallet ble værende i de vest- og nordeuropeiske destinasjonslandene. Det at arbeidsmigrasjon innad i EU/EØS også ble antatt å i stor grad være midlertidig og følge arbeidsmarkedets konjunkturer, i motsetning til det som viste seg å være tilfellet for arbeidsmigrasjonen på 1960- og 70-tallet, kan imidlertid ses i lys av hvordan den tidligere arbeidsmigrasjonen og disse migrantenes senere bosetting i Europa ble forstått i ettertid. Det som ble en permanent bosetting for mange av disse arbeidsmigrantene, har nemlig i ettertid blitt beskrevet som en konsekvens av «innvandringsstoppen» som ble innført i flere europeiske land fra midten av 1970-tallet. Dette har blitt forklart som noe som blant annet gjorde det umulig for arbeidsmigrantene å veksle mellom å bo i Europa og i sine opprinnelsesland. Resultatet ble, som beskrevet i flere verk om moderne migrasjonshistorie, at mange valgte å etablere seg i Europa, og at deres familier søkte om familieinnvandring (Brochmann & Kjeldstadli, 2014; Castles & Miller, 2003). Rammene for mobilitet i EU/EØS er ment å forhindre en slik dynamikk, ved at landegrensene forblir åpne, og at EU/EØS-borgere dermed kan reise dit de har best muligheter på arbeidsmarkedet. I tillegg er avstandene kortere enn det som var tilfellet for arbeidsmigrasjonen til Europa på 1960- og 70-tallet, og de kulturelle forskjellene er antatt å være mindre, noe som skulle gjøre sirkulær migrasjon enklere å gjennomføre (Zinovijus, 2011).

Analysen som jeg presenterer i artikkel 3 i denne avhandlingen bidrar til å kaste et annet lys over fortellingen om den forrige bølgen med arbeidsmigranter, og hvorfor mange ble værende i Europa. I artikkelen argumenterer jeg for at det var ulike og komplekse årsaker til at de polske migrantene ikke ønsket å returnere til Polen, der også følelsesmessige og sosiale aspekter spilte en viktig rolle. Også annen forskning, som jeg nå skal redegjøre for, utfordrer vektleggingen av flytende og sirkulær mobilitet, og som uttrykk for økonomisk rasjonelle aktører. Denne forskningen tyder på at disse teoretiske forståelsene kun et stykke på vei kan forklare arbeidsmigranternes mobilitetsmønstre og vurderinger.

3.2.2 Hvordan forklare mer varig bosetting blant EU/EØS-migranter?

Selv om det er et relativt stort omfang av sirkulær og midlertidig mobilitet innenfor EU/EØS-området (Engbersen et al., 2017; Favell, 2008), er det likevel mange EU/EØS-borgere som ser ut til å ha bosatt seg i destinasjonslandene sine på mer permanent basis (Dølvik, 2013; Piętka-Nykaza & McGhee, 2017). En rekke studier har forsøkt å forklare hva som gjør at enkelte returnerer til sine opprinnelsesland og andre blir værende i destinasjonslandet.

Flere større europeiske forskningsprosjekter har funnet at EU-migranternes vurderinger om retur ofte er sammensatte. Eksempler på dette er de kvantitative studiene til Janicka og Kaczmarczyk (2016) og Snel et al. (2015). I begge disse forskningsbidragene tas det til orde for en mer nyansert tilnærming til denne tematikken enn det som er tilfelle i tradisjonelle makroøkonomiske migrasjonsteorier. De mener for eksempel at sosiale og emosjonelle forhold ofte har stor betydning for slike vurderinger, noe som gjør at mobilitet er langt vanskeligere å forutsi på bakgrunn av objektive kriterier enn det som makroøkonomiske teorier tilsier.

Også flere studier som helt eller delvis tar utgangspunkt i kvalitative data har utforsket EU/EØS-migranternes returvurderinger (bl.a. Bygnes & Erdal, 2017; Engbersen et al., 2017; Friberg, 2012; Piętka-Nykaza & McGhee, 2017). Blant funnene i disse studiene er at mange migranter, særlig den første tiden etter å ha migrert, uttrykker et ønske og/eller en forventning om å returnere til sitt opprinnelsesland i fremtiden. Likevel ender de ofte med å forbli i destinasjonslandet. Denne dynamikken har ofte blitt betegnet som «myten om retur» (The myth of return) (Anwar, 1979). I sin studie fant Friberg (2012) at polske migranternes vurderinger om oppholdet i Norge ser ut til å følge ulike stadier. Fra å anse migrasjonen som midlertidig og kortvarig når de reiser til Norge for å arbeide, går mange deretter inn i en periode med transnasjonal pendling, før de senere bosetter seg i Norge mer permanent. Også annen forskning, både fra Norge og andre europeiske land, tyder på at vurderingene om retur ofte har en sammenheng med varigheten på oppholdet i landet. Retur er mindre sannsynlig jo lengre migranten har vært bosatt i destinasjonslandet (Engbersen et al., 2017). Disse funnene tyder dermed på at det kan være et viktig skille mellom migranternes ønsker eller forventninger om retur og faktisk gjennomført retur.

Selv om mange EU/EØS-migranter, i alle fall i en periode, forventer å returnere til sitt opprinnelsesland, har flere studier vist at de ofte vektlegger stabilitet og langsiktig økonomisk trygghet. Bygnes og Erdal (2017) og Wojtyńska og Skaptadóttir (2021) har forsket på returvurderinger blant EU/EØS-borgere bosatt i henholdsvis Norge og Island. Begge disse studiene konkluderer med at vurderinger om retur ofte er langt mer komplekse enn det som fremkommer i makroøkonomiske teorier, som ofte innebærer en ensidig vektlegging av kortsiktig økonomisk vinning. Selv om begge studiene tyder på at økonomiske vurderinger spiller en viktig rolle for migrantene, kan et langsiktig perspektiv gjøre at de avventer situasjonen ved arbeidsledighet eller utfordrende økonomiske situasjoner i destinasjonslandet. Disse studiene tyder på at dette i særlig grad gjelder i de tilfeller der migrantene har tilgang på velferdsgoder i destinasjonslandet og der utsiktene for inntekt i opprinnelseslandet anses for å være dårlige. Forskerne bak disse studiene er derfor kritiske til den dominerende diskursen om mobilitet når det gjelder EU/EØS-migrasjon, som de mener bidrar til at migrantenes behov for å etablere seg og ha forutsigbarhet i livene sine overses.

Jeg har kun funnet én studie som retter søkelys spesifikt mot hvordan EU/EØS-borgere som lever i prekære livssituasjoner vurderer retur, og hvilke begrunnelser de har for å ikke returnere. I den studien, som handler om bostedsløse polske migranter i Brussel, viser Magdalena Mostowska (2014) at det å mislykkes i «migrasjonsprosjektet» kan medføre en sterk skamfølelse. Den emosjonelle risikoen som de polske forskningsdeltakerne i hennes studie forbandt med å møte igjen familie og venner i opprinnelseslandet, bidro dermed til at de valgte å forbli i Brussel, på tross av en marginalisert situasjon. Opplevelser av skam, og hvordan det påvirket marginaliserte migranters hverdagsliv og beslutninger, står sentralt også i denne avhandlingen. Det fremkommer både i artikkel 1, der jeg viser at opplevelser av skam kan representere en barriere i samhandlingen med NAV, og i artikkel 3, der jeg beskriver hvordan skam også preger vurderinger om retur til Polen. På samme måte som Mostowska, retter jeg derfor ikke søkelyset mot følelsen av skam i seg selv, men hvordan skamfølelsen preger forskningsdeltakernes vurderinger og sosiale praksis. I tillegg retter jeg i denne avhandlingen blikket mot hvordan denne skammen er produsert av spesifikke institusjonelle forståelser.

En rekke studier tyder på at menn i særlig grad opplever det å ha lav inntekt eller å være arbeidsledig som skamfullt (Batnitzky et al., 2009; Wadel, 1973). Dette kan blant annet knyttes til maskulinitetsidealer der det å klare seg selv, både økonomisk (hvor lønnsarbeid står sentralt for de fleste) og på andre måter, samt å kunne bidra til forsørgelse av andre, er sentralt (Magnussen, 2020b). Flere studier har pekt på at slike maskulinitetsidealer er dominerende i Polen og blant polske migranter bosatt i andre land (Batnitzky et al., 2009; Bell & Pustulka, 2017). Kavita Datta et al. (2009) har gjennomført en studie om mannlige migranters erfaringer i lavtlønnsyrker i London. De argumenterer for at disse migrantenes opplevelser av marginalisering på arbeidsmarkedet førte til at det ble desto viktigere for dem at migrasjonsprosjektet skulle fremstå som en suksess. Migrantene knyttet slik suksess blant annet til det å returnere med oppsparte midler eller å kunne investere i opprinnelseslandet. Også William Shankley (2021) har gjennomført en studie blant polske menn i England. Han argumenterer for at maskulinitetsidealer bidrar til å opprettholde utnyttning av disse migrantene på det britiske arbeidsmarkedet. Shankley fant at de polske informantene i studien uttrykte maskulinitetsidealer som bidro til å hindre dem i å oppsøke hjelp når de opplevde å bli utnyttet på arbeidsmarkedet. De valgte å ikke fortelle om slik utnyttelse og heller ikke se seg selv som ofre. Studiene til Datta et al. (2009) og Shankley (2021) tyder dermed på at maskulinitetsidealer kan gjøre mannlige polske migranter sårbare for utnyttelse på arbeidsmarkedet, og hindre dem i å returnere til Polen dersom de står uten oppsparte midler.

Studiene som jeg har presentert i denne delen av avhandlingen tyder på at vi som forskere ikke bør la etablerte forståelser av mobilitet og teorier om drivkrefter for dette overskygge det at de fleste mennesker i verden aldri migrerer til et nytt land. Slik som studiene som jeg har redegjort for her viser, velger også mange av de som har migrert å forbli i destinasjonslandet, i stedet for å migrere videre eller returnere. Schewel (2020) mener at migrasjonsforskning har hatt en tilbøyelighet til å ensidig fokusere på mobilitet og drivkrefter for dette. Hun mener dermed at det er et behov for å utforske *immobilitet*, og at også dette bør anses som en praksis. Ved å bedre forstå immobilitet, vil vi også kunne forstå mobilitet bedre, hevder Schewel. En slik tilnærming innebærer dermed at det å bli værende anses som et «arbeid» som folk aktivt utfører (jf. Smith, 2005), og ikke et valg som tas en gang for alle. Hun mener derfor at immobilitet ikke bør forskes på som passivitet, noe som kan bli konsekvensen av å ensidig fokusere på mobilitet.

Dette perspektivet har vært relevant i denne avhandlingen, og blir særlig eksplisitt i artikkel 3, som handler om de polske migrantenes vurderinger av retur.

3.3 EU/EØS-migranternes tilgang til og møter med nasjonale velferdssystemer

Migrasjon tydeliggjør noen ideologiske og organisatoriske spenninger i velferdsstater. Det presser frem et behov for å tydeliggjøre grensene for hvem skal regnes som medlemmer av *solidaritetsfellesskapet* som velferdsstaten kan betegnes som (Soysal, 2012). Dette er spørsmål som har opptatt migrasjons- og velferdsforskere i lang tid (Geddes, 2003). Jeg skal nå kort gjøre rede for noen overordnede perspektiver som har preget dette feltet, for deretter å gå nærmere inn på spesifikke studier om EU/EØS-migrasjon og forholdet til nasjonale velferdsordninger. Også i denne delen vil jeg både vise til studier som omhandler den norske konteksten, men også studier fra andre europeiske land. Det kommer blant annet av at det er lite forskning om dette temaet fra Norge. Forskning som er gjennomført i ulike EU/EØS-land tyder også på at det er mange likhetstrekk, på tross av det som ofte beskrives som ulike velferdsmodeller i landene (jf. Esping-Andersen, 1990). Dette gjelder særlig regelverk og praksiser knyttet til vilkår for sosialhjelp og andre ikke-opparbeidede ytelser som rettes mot EU/EØS-migranter (Bruzelius, 2019; Carmel et al., 2020; Martinsen et al., 2019). I tillegg peker forskning fra ulike nasjonale kontekster på flere av de samme utfordringene når det gjelder EU/EØS-migrantenes egne erfaringer i møte med velferdssystemene (f.eks. Guma, 2020; Ratzmann & Heindlmaier, 2022; Simola 2018).

3.3.1 Migrasjon og nasjonale velferdsordninger – et spenningsfylt forhold

I hvilken grad og på hvilken måte migrasjon og økt mangfold i samfunnet representerer en trussel for en generøs velferdsmodell har vært gjenstand for akademisk debatt i lengre tid. Den amerikanske migrasjonsforskeren Gary P. Freeman (1986) har med sin teori og forskning hatt stor innflytelse på dette forskningsfeltet. Han hevder at migrasjon, og mangfoldet som dette medfører, representerer en trussel for en omfordelende velferdsmodell. En velferdsstat vil ifølge Freeman være avhengig av en høy grad av homogenitet i befolkningen for å sikre befolkningens oppslutning om en slik omfordelingsmodell. Teorien ble

blant annet begrunnet med at de mest utviklede velferdsstatene finnes i land med relativt homogene befolkninger.

Selv om flere studier til dels har støttet opp om hypotesen om at migrasjon kan påvirke oppslutningen om universelle velferdsordninger i noen grad, har teorien også blitt kritisert for å være lite nyansert og for å forenkle årsakssammenhengene (f.eks. Bay et al., 2007; Cappelen & Midtbø, 2016). Teorien kritiseres blant annet for å ikke ta høyde for at den nordiske velferdsmodellen er såpass robust at den ikke nødvendigvis vil trues av økt mangfold (Brochmann & Grødem, 2013). I tillegg har flere forskere, blant annet Grete Brochmann og Anniken Hagelund (2005), hevdet at hvilke migranter som kommer og antallet de utgjør har mindre betydning for den norske velferdsmodellen enn hvorvidt de inkluderes i det norske samfunnet og arbeidslivet.

En annen amerikansk forsker som har hatt stor innflytelse innenfor migrasjons- og velferdsforskning, er George J. Borjas (1999). Han utviklet en teori om hvordan velferdsordninger tiltrekker seg migranter; en mekanisme som han kalte *velferdsagnet* (welfare magnet). Teorien baserte seg på en studie om utenlandskfødtes bosettingsmønstre i USA, og bygger på registerdata fra 1980- og 90-tallet. Borjas fant at det var en tendens til at innvandrere som mottok velferdsytelser var overrepresentert i de statene som hadde de mest generøse velferdsordningene. Han mente dermed at velferdsordninger fungerer som en magnet på innvandrere som har til hensikt å motta slike ytelser.

Også Borjas' teori har blitt kritisert i ettertid, og har blitt utfordret av funn fra nye studier. Det har blant annet vært gjennomført flere forskningsprosjekter om EU/EØS-migrasjon som utfordrer denne teorien. Enkelte av disse og andre europeiske studier som omhandler EU/EØS-migrasjon og forholdet til nasjonale velferdsordninger, skal jeg nå redegjøre for.

3.3.2 Det felles europeiske markedet møter nasjonale velferdsstater

Det felles europeiske markedet har ført med seg nye spenninger og diskusjoner om nasjonale velferdsstater og migranters tilgang til offentlige velferdsgoder. Diskusjonen har i stor grad dreid seg om såkalt ikke-opparbeidede ytelser, slik som sosialhjelp er et eksempel på. En rekke europeiske studier har søkt å utforske og forklare dette spenningsfeltet.

Mens det på EU/EØS-nivå legges vekt på fri bevegelse som en individuell frihet, og samtidig som en løsning på økonomiske utfordringer og ulikheter innad i det åpne markedet, har myndighetene i land som har opplevd stor tilflytning av EU/EØS-migranter vektlagt behovet for å beskytte egne velferdsordninger. Maurizio Ferrera (2012, 2014) har kalt disse prinsippene for «åpning» (opening) og «lukking» (closure). Slik jeg skal gå nærmere inn på i neste del, har styrkeforholdet mellom disse prinsippene endret seg gjennom tiden, og ved at nasjonalstater har utfordret og forhandlet grensene for sitt handlingsrom. Andrew Geddes (2003) kaller sameksistensen av disse prinsippene for *forhandlet pragmatisme* (negotiated pragmatism) og henviser til hvordan europeiske nasjonalstater i stadig større grad møter det nyliberale presset om å åpne for visse typer migrasjon, samtidig som de begrenser migranternes muligheter til å motta nasjonale velferdsytelser. Spørsmål om hvilke krav som kan og bør stilles for at disse skal få tilgang til nasjonale velferdsytelser har derfor, mer eller mindre eksplisitt, blitt løftet i land som har mottatt stor tilstrømning av migranter.

EUs sosiale prosjekt er derfor preget av ambivalens, spenninger og grenser som stadig utfordres og forhandles. Jeg skal nå gå nærmere inn på studier som retter søkelyset mot EU/EØS-migranternes rettigheter og tilgang til nasjonale velferdsytelser. Studiene er kategorisert på bakgrunn av det empiriske ståstedet de primært tar utgangspunkt i. Denne inndelingen er gjort for å tydeliggjøre at ulike ståsteder kan frembringe ulik kunnskap, og dermed også synliggjøre ulike sider ved det jeg har kalt *EUs sosiale prosjekt*.

3.3.3 EUs sosiale prosjekt: Studier med utgangspunkt i EUs policy og regelverk, og nasjonal implementering

En rekke europeiske studier tar utgangspunkt i EUs policy, rettsavgjørelser i EU-domstolen, og den politiske implementering av dette i ulike EU-land, for å undersøke EUs sosiale prosjekt. Slike studier representerer et slags ovenfra-perspektiv, der policy og politikk utforskes på bakgrunn av beslutninger og dokumenter som er produsert enten i sentrale organer i EU/EØS, eller utformet av myndigheter i medlemsland.

Studier som jeg nå skal redegjøre for tyder på at det de siste årene har vært en dreining i EUs sosiale målsetning og virkemidler. Ifølge disse studiene er det en stadig større aksept for nasjonalstaters rett til å begrense tilgangen til velferdsytelser for EU/EØS-migranter (Blauberger & Schmidt, 2014; Bruzelius,

2019; Carmel et al., 2020; Kramer, 2016; Soysal, 2012). Dreiningen har særlig foregått etter 2010, og kan blant annet ses på som en konsekvens av den økonomiske krisen som rammet mange europeiske land i 2008/2009. Endringene er et resultat av påtrykk fra nasjonale myndigheter, og særlig gjelder dette land som har mottatt mange østeuropeiske migranter (Ferrera, 2014; Mantu & Minderhoud, 2017).

Gjennom en analyse av EUs policy om sosiale rettigheter peker Yasemin Soysal (2012) på at nasjonalstaters mulighet til å sette vilkår for EU-migranternes rett til offentlige velferdsytelser i stor grad anerkjennes i sentrale policydokumenter. Måten slike vilkår utformes på ser hun i lys av en stadig mer individualisert forståelse av individets rolle i samfunnet, der medborgerskap blir forstått som en individuell fortjeneste. Velferdsordninger handler i et slikt perspektiv om sosiale investeringer og legitimeres av verdien av det «produktive» individet. Soysal mener derfor at medborgerskap i EU har gått fra å være knyttet til status til å handle om en sosial kontrakt, der det settes vilkår om at de som mottar velferdsgoder skal bidra til fellesskapet på bestemte måter. Det er dermed snakk om et *opptjent medborgerskap* (earned citizenship).

Dion Kramer (2016) har gjennomført en studie der han analyserer rettsavgjørelser i EU-domstolen som omhandler EU-migranternes rett til sosialhjelp. Studien tyder på at domstolen i stadig større grad viser aksept for at nasjonalstater setter vilkår for arbeidsledige EU-migranternes rett til sosialhjelp. I enkelte av disse dommene har det blitt avklart at nasjonalstater ikke plikter å gi sosialhjelp til dem som utøver sin rett til bevegelse kun for å motta velferdsytelser.¹⁴ Domstolen har imidlertid påpekt at retten til sosialhjelp kan «opptjenes» både gjennom tidligere lønnsarbeid og gjennom innsats for sosial integrering. Kramer påpeker at de vage formuleringene i EU-domstolen åpner opp for en viss variasjon når det kommer til implementering og praksis mellom ulike EU/EØS-land ut fra hvilket syn de har når det gjelder hva som skal til for å opptjene retten til slike velferdsytelser.

¹⁴ Dette ble for eksempel tydeliggjort i saken Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358

Michael Blauburger og Susanne Schmidt (2014) har gjennomført en politisk analyse av EUs juridiske rammeverk knyttet til ikke-opparbeidede velferdsytelser, samt hvordan dette har blitt implementert i Storbritannia, Tyskland og Østerrike. De argumenterer for at EUs sosiale prosjekt fremstår som uklart og åpner opp for ulik praksis, både innad i samme land og mellom land. Gjennom sin analyse viser de at dette ikke bare gir nasjonalstater frihet, men at det også medfører en juridisk usikkerhet, og undergraver nasjonale velferdsstaters behov for tydelige grenser. Mens enkelte hevder at EUs sosiale prosjekt fungerer som en spydspiss i kampen for større individuelle rettigheter (Favell, 2008; Zimmermann et al., 2013), argumenterer imidlertid Blauburger og Schmidt for at de uklare juridiske rammene kan ha negative effekter både for velferdsforvaltningene og for migrantene selv.

På bakgrunn av de vage formuleringene i EUs policy og EU-domstolens avgjørelser, samt de ulike velferdsmodellene i medlemsland, har det vært antatt at EUs sosiale prosjekt vil bli implementert på ulike måter, og dermed få ulik betydning, i forskjellige land (jf. f.eks. Kramer, 2016). To ulike komparative studier som har sammenliknet vilkår for ikke-opparbeidede velferdsytelser i forskjellige europeiske land,¹⁵ tyder imidlertid på at det er betydelige likhetstrekk i vilkårene som stilles (Bruzelius, 2019; Carmel et al., 2020). Alle landene som inngikk i disse studiene stilte vilkår om at EU-migranter både måtte dokumentere tidligere arbeidstilknytning, og dokumentere «tilknytning» til destinasjonslandet. I begge studiene argumenteres det for at likhetene når det gjelder vilkår for EU-migranternes rett til sosialhjelp i ulike europeiske land kan knyttes til et felles ønske om å utnytte, og på sett og vis også utfordre, handlingsrommet som det åpnes for i EUs regelverk for å begrense slike ytelser til denne gruppen.

Studiene som tar utgangspunkt i EUs policy, domsavgjørelser i EU-domstolen og nasjonal implementering, viser hvordan EUs sosiale prosjekt preges av spenninger. Idealet om det rettighetsbærende individet, som kan ses i lys av det nyliberale idegrunnlaget for EU/EØS, defineres vagt og utfordres av nasjonalstatenes interesser om å avgrense retten til velferdsytelser. I denne

¹⁵ Studien til Bruzelius (2019) sammenlikner Tyskland og Sverige, og studien til Carmel et al. (2020) sammenlikner Østerrike, Tyskland, Sverige og Storbritannia.

avhandlingens analyser utforsker jeg først og fremst hvordan EUs sosiale prosjekt erfares og praktiseres fra et nedenifra-perspektiv. Avhandlingen har derfor en annen tilnærming enn studiene jeg har presentert i denne delen, som tar utgangspunkt i tekster, policy og politiske beslutninger. Disse studiene har likevel vært viktige for denne avhandlingen fordi de har bidratt til at jeg tydeligere har sett sammenhenger mellom informantenes erfaringer og praksiser og systemer og spenninger som strekker seg utover det lokale og nasjonale. Jeg har dermed blitt oppmerksom på det som Smith (2005, s. 58) kaller styringsrelasjoner, som kan knyttes til EU/EØS' policy og regelverk, og nasjonal implementering av dette.

3.3.4 Ansvarliggjorte bakkebyråkrater: Studier med utgangspunkt i bakkebyråkraters arbeid og erfaringer

Siden EUs policy og avgjørelser i EU-domstolen setter tydelige begrensninger for nasjonalstaters mulighet for å sette lovstyrte standarder og tydelige minstekrav for EU/EØS-migranternes rett på sosialhjelp og andre ikke-opparbeidede ytelser, er iverksettelsen av EUs sosiale prosjekt i stor grad overlatt til saksbehandlere og frontlinjearbeidere i velferdsforvaltningen. Flere forskere har derfor tatt til orde for at EUs sosiale prosjekt bør utforskes med utgangspunkt i vurderinger og praksiser til ansatte i velferdsforvaltningen, fordi disse i stor grad avgjør omfanget og betydningen av dette (Blauberger & Schmidt, 2014; Kramer et al., 2018). Det er likevel ikke før de siste årene at bakkebyråkratperspektivet for alvor har begynt å prege dette forskningsfeltet (Martinsen et al., 2019). Jeg bruker her begrepet bakkebyråkrat som en samlebetegnelse på profesjonelle som gjennom sitt arbeid er i direkte kontakt med brukere og/eller potensielle brukere, enten det er gjennom saksbehandling eller veiledning og informasjon i for eksempel publikumsmottak (ihht. Lipsky, 1980, 2010).

Både Anita Heindlmaier og Michael Blauberger (2017), Dorte S. Martinsen et al. (2019) og Dion Kramer et al. (2018) har gjennomført komparative studier, der de sammenlikner bakkebyråkraters praksis når det gjelder saksbehandling av

velferdsytelser til EU-migranter i ulike EU-land.¹⁶ Alle tre studiene fokuserer på sosialhjelp og andre ikke-opparbeidede ytelser, og konkluderer med at det er store likheter når det gjelder håndteringen av slike saker på bakkebyråkraternivå i de ulike landene som inngår i studiene. Studiene tyder på at bakkebyråkrater i samtlige land hadde en restriktiv praksis i møte med arbeidsledige EU-migranter. Bakkebyråkratenes vurderinger handlet som regel både om EU-migrantenes tidligere deltakelse i arbeidsmarkedet i bostedslandet, i tillegg det mer generelle og diffuse kravet om tilknytning. Studiene peker på uklare formuleringer i EUs regelverk som årsak til de strenge vurderingene, og argumenterer for at slike uklarheter gir større nasjonalt og lokalt spillerom for å utfordre grensene for EUs sosiale prosjekt. Også andre studier (Heindlmaier, 2020; Sampson Thierry & Martinsen, 2018) tyder på at det er en tendens til at nasjonale interesser og politiske signaler bidrar til en restriktiv praktisering lokalt når det gjelder EU-migranternes tilgang til ikke-opparbeidede velferdsytelser.

Mens studiene som jeg har beskrevet hittil har rettet søkelyset mot det uklare og tvetydige ved EUs regelverk som årsak til bakkebyråkratenes restriktive praksis, har andre studier i større grad fokusert på bakkebyråkraternes negative forståelser av arbeidsledige EU-migranter. Et eksempel er en tysk studie med et eksperimentelt design, gjennomført av Christian Adam et al. (2021). Målet med studien var å undersøke om diskriminerende holdninger blant bakkebyråkrater kunne føre til forskjellsbehandling. Studien omfattet blant annet offentlig ansatte som ble satt til å behandle fiktive saker. Studien tyder på at enkelte grupper ble utsatt for det de kaller *byråkratisk diskriminering*. Det vil si at deres saker ble vurdert mer restriktivt, for eksempel ved at de ble avkrevd mer dokumentasjon enn andre. Dette gjaldt spesielt i saker som omhandlet rumenere og EU-migranter med dårlige tyskferdigheter.

Også Nora Ratzmann (2021) fokuserer i sin studie på det hun mener er diskriminerende praksiser i den tyske velferdsforvaltningen. Ratzmann fant at restriktive vurderinger om sosialhjelp var preget av bakkebyråkratenes syn på EU-migranter som stod utenfor arbeidslivet. Disse ble ofte ansett som «uverdige

¹⁶ Heindlmaier og Blaubergers (2017) studie sammenliknet praksis i Tyskland og Østerrike, studien til Martinsen et al. (2019) handlet om Danmark, Frankrike og Østerrike, mens Kramer et al. (2018) sin studie tok utgangspunkt i bakkebyråkrater i Danmark og Nederland.

fattige» som ikke hadde gjort seg fortjent til nasjonale velferdsytelser. Hun mener at denne diskriminerende praksisen kan knyttes til bakkebyråkratenes moralske forestillinger om tilhørighet, og at de som regnes som utenforstående må gjøre seg fortjent til nasjonale velferdsytelser i større grad enn andre.

I Norge er det få studier som utforsker hvordan bakkebyråkrater vurderer og praktiserer EUs regelverk knyttet til EØS-migranternes rett til velferdsytelser. Fafo var imidlertid tidlig ute med å løfte dette temaet i rapporten «Innvandrerne som skulle klare seg selv», som ble utgitt i 2013. Studien tyder på at lokale NAV-ansatte opplevde at regelverket knyttet til velferdsrettigheter for EØS-borgere var komplisert og uklart, og at de manglet tydelige rutiner lokalt for disse sakstypene. Rutinebeskrivelser for vurdering av EØS-borgernes rett til sosialhjelp og andre avklaringer som gjelder EØS-borgernes rett til trygdeytelser har imidlertid kommet etter at denne studien ble gjennomført. Funnene i rapporten er derfor ikke nødvendigvis overførbare til dagens situasjon for NAV-ansatte. Ifølge rapporten var også flere NAV-ansatte bekymret for mulige konsekvenser for den norske velferdsstaten dersom denne gruppen skulle få tilgang til generøse velferdsordninger, og de uttrykte derfor et ønske om en restriktiv praksis (Friberg, Elgvin, et al., 2013).

I sitt pågående doktorgradsprosjekt innenfor sosialt arbeid retter Turid Misje (2019, 2021a, 2021b) søkelyset mot hvordan sosialarbeidere både i NAV og i andre offentlige og private instanser arbeider med fattige østeuropeiske migranter i Osloregionen. Hun har funnet at disse migrantene ofte henvises til det som kan karakteriseres som et parallelt velferdssystem, der frivillige organisasjoner tilbyr hjelp for å dekke akutte behov som denne gruppen har. Migrantene får imidlertid i liten grad hjelp til å realisere eventuelle sosiale rettigheter. Ifølge Misje bærer hjelpen de får preg av å være ustabil og vilkårlig, der for eksempel overnattingsplasser tildeles ved loddtrekning, og migrantene må møte opp tidlig for å stille seg i kø for å få mat eller tilgang til vaskemaskin. Hun mener derfor at denne formen for sosialt arbeid ofte handler om veldedighet, og i liten grad bidrar til å styrke disse migrantenes posisjon.

Gjennomgangen av forskning som tar utgangspunkt i bakkebyråkraters ståsted og erfaringer tyder på at dette forskningsfeltet er under utvikling. Slik jeg ser det er det fortsatt behov for studier som kan utforske hvordan ulike styringsnivåer og styringsformer er i spill, og hvordan disse henger sammen, når bakkebyråkrater

fatter sine beslutninger. Dette er noe av det jeg utforsker i denne avhandlingen, og som behandles mest eksplisitt i artikkel 2.

3.3.5 Tilgjengelighetsutfordringer og erfaringer i møte med nasjonal velferdsforvaltning: Studier med utgangspunkt i EU/EØS-migranternes egne erfaringer

De siste årene har stadig mer forskning som søker å belyse EU/EØS-mobilitet og EUs sosiale prosjekt tatt utgangspunkt i migrantenes egne erfaringer og hverdagsliv (Scheibelhofer et al., 2020, s. 107). Disse studiene har vist hvordan spenningen i prinsippene om «åpning» og «lukking» (Ferrera, 2012, 2014), som jeg tidligere har beskrevet, erfarer av migranter i deres hverdag og gjennom møter med velferdssystemer i ulike land. Også når det gjelder denne forskningen er det først og fremst tilgangen til sosialhjelp og andre ikke-opparbeidede velferdsytelser det rettes søkelys mot. Flere av studiene som inntar migranters ståsted setter et kritisk søkelys på hvordan EUs sosiale prosjekt fungerer i praksis, og opplevelsene og konsekvensene av det som ofte kalles *velferdsbetingelser* (welfare conditionality) (f.eks. Burrell & Schweyher, 2019; Lafleur et al., 2018). Gjennom studier som tar utgangspunkt i ulike nasjonale kontekster og EU/EØS-migranter i ulike situasjoner og med ulike nasjonaliteter, har flere forskere pekt på det som ser ut til å være gjennomgående utfordringer med å få tilgang til nasjonale velferdsytelser for mange av disse migrantene.

Få norske studier går i dybden når det gjelder EØS-migranternes egne erfaringer i møte med velferdsforvaltningen. I enkelte studier er dette likevel tematisert, selv om det ikke er det primære fokuset. Et eksempel er den pågående doktorgradsavhandlingen til Mateus Schweyher (2021), som handler om bostedsløse polske migranter i Oslo. I sin studie fokuserer Schweyher på hvordan de polske migrantenes deltakelse i prekære arbeidsforhold fører til at de står uten rettigheter til offentlige velferdsytelser. Dette handler blant annet om at arbeidsforholdene ofte har vært kortvarige og ustabile, i tillegg til at enkelte også har hatt arbeidsforhold som ikke er registrerte. Schweyher peker dermed på hvordan det i EU/EØS' mobilitetsregime konstrueres et medborgerskap som favoriserer de som har stabilt fulltidsarbeid, og dermed ekskluderer store deler av østeuropeiske migranter.

Flere studier peker på at det er flere årsaker til at østeuropeiske migranter kan ha utfordringer med å få tilgang til offentlige velferdsytelser. Det kan både handle

om deres arbeidssituasjon, slik Schweyher i sin studie fokuserer på, i tillegg til at vilkårene er uklare og informasjonen er lite tilgjengelig for gruppen (Simola 2018). Flere studier tyder også på at mange EU-migranter har lite kunnskap om velferdssystemet der de bor, og hvilke rettigheter de har (Dwyer et al., 2019; Guma, 2020; Simola 2018). Scheibelhofer et al. (2020) betegner derfor EU-migranternes opplevelser av velferdsforvaltningene i sine bostedsland som labyrinter. Ratzmann og Heindlmaier (2022) argumenterer for at mangelen på slik kunnskap blant EU-migranter og det store rommet for skjønn blant bakkebyråkratene skaper en svært asymmetrisk maktbalanse i møtet mellom disse migrantene og ansatte i velferdsforvaltningen. Dette forsterkes av at mange EU-migranter ikke behersker språket i bostedslandet. I sine studier, som tar utgangspunkt i EU-migranter bosatt i Tyskland og Østerrike, fant derfor Ratzmann og Heindlmeier at disse migrantene ofte var avhengige av hjelp for å fremme søknader om velferdsytelser.

En rekke studier peker også på at mange EU-migranter opplever møtene med ansatte i velferdsforvaltningen som ydmykende (Scheibelhofer et al., 2020; Schweyher et al., 2019). I sin studie av østeuropeiske migranter i Glasgow, viser for eksempel Taulant Guma (2020) at migrantene opplevde at de ansatte i velferdsforvaltningen anså dem som «utenforstående» og «uverdige» og at de ble mistenkeliggjort. Også Jean-Michel Lafleur et al. (2018) peker på liknende funn i sin etnografiske studie, som er gjennomført blant italienske migranter i Belgia. De italienske migrantene opplevde møtene med velferdsansatte som krenkende, og dermed en ekstra belastning i en ellers utfordrende situasjon. Disse studiene peker dermed på at det er mye som står på spill når slike migranter møter bakkebyråkrater i velferdsforvaltningen. I møtene er de ikke bare i en sårbar posisjon som hjelpetrequende, men opplever også at det settes spørsmål ved deres tilstedeværelse i landet.

Noen studier peker også på at det ikke bare er selve møtene med ansatte i velferdsforvaltningen som kan oppleves skamfulle. Enkelte migrantgrupper forbinder også det å være mottaker av velferdsytelser med skam. Dette ser spesielt ut til å gjelde sosialhjelp og ikke-opparbeidede ytelser (Scheibelhofer et al., 2020; Schweyher et al., 2019). I en kvalitativ studie som tar utgangspunkt i intervjuer med polske migranter bosatt i Storbritannia, fant Dorata Osipovic (2015) at migrantene selv uttrykte at de burde gjøre seg fortjent til velferdsytelser, for eksempel gjennom arbeidsinnsats i bostedslandet. Dette peker

i retning av at opplevelser av skam kan være knyttet til flere forhold, blant annet diskurser om velferd og velferdsrettshavere, vilkår som stilles, i tillegg til opplevelser i møte med bakkebyråkrater.

Studier fra ulike nasjonale kontekster tyder på at EU/EØS-migranter opplever at de møter en rekke barrierer som kan hindre at de får tilgang til offentlige velferdsytelser. Det er imidlertid fortsatt behov for mer forskning som kan utforske dette fra ulike ståsted og i ulike nasjonale kontekster. Det finnes for eksempel lite forskning som spesifikt handler om de EU/EØS-migrantene som lever i prekære livssituasjoner, og står uten inntekt i destinasjonslandet. Både i artikkel 1 og 3 retter jeg oppmerksomheten mot forhold som både gjør tilgangen til velferdsytelser og retur til opprinnelseslandet særskilt vanskelig for denne gruppen. Forskningen som tidligere er gjennomført går også i liten grad i dybden på de utfordringene som kan oppstå når denne gruppen samhandler med velferdsforvaltningene, for eksempel i lys av økt bruk av digitale plattformer og sentraliserte tjenester. Dette er spørsmål som jeg tar opp i artikkel 1.

3.4 Studier om NAVs tilgjengelighet

Norsk velferdsforvaltning har de siste ti årene vært gjennom betydelige endringer når det gjelder organiseringen av kommunikasjon med brukere og publikum for øvrig. I henhold til prinsippet om digitalt førstevalg (Meld. St. 27, 2015-2016) og NAVs kanalstrategi (Meld. St. 33, 2015-2016), er det et mål at mest mulig av kommunikasjonen skal skje gjennom digitale plattformer og sentraliserte kontaktsentre. De siste årene har det blitt gjennomført flere studier som belyser både NAV-ansattes (Breit et al., 2021; Hermanrud, 2022; Røhnebæk, 2016; Zhu & Andersen, 2021) og brukeres (Bergum et al., 2020; Bønnhoff, 2019; Hansen et al., 2018; Lundberg & Syltevik, 2017) erfaringer knyttet til disse endringene.

Flere studier tyder på at digitalisering og NAVs sentraliserte kontaktsentre i stor grad har bidratt til at mange opplever NAV som godt tilgjengelig og er tilfredse med løsningene (Hansen et al., 2018; Midtgård et al., 2022). Enkelte studier påpeker også at digitalisering kan gi økte muligheter for medvirkning for brukere (Hermanrud, 2022; Thorgersen, 2017). Det forventes samtidig at god utnyttelse av digitale løsninger skal frigjøre tid til å følge opp brukere som har behov for tettere oppfølging og/eller fysiske møter (Midtgård et al., 2022).

På tross av de positive sidene ved omleggingen til digitale plattformer og sentralisert telefontjeneste, har flere forskere uttrykt bekymring for hvordan enkelte grupper, og særlig mennesker i sårbare situasjoner, berøres av dette (Bergum et al., 2020; Bønnhoff, 2019; Lundberg & Syltevik, 2017; Midtgård et al., 2022). I Helsetilsynets tilsynsmelding fra 2017, beskriver Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik (2017) et skille mellom de som behersker de digitale selvbetjeningsløsningene og de som ikke behersker disse. Også andre studier har vist at enkelte grupper opplever at disse plattformene er utfordrende å benytte seg av. Årsakene kan være flere, og det kan både handle om svake digitale ferdigheter eller teknisk utstyr, språkutfordringer, eller en utfordrende livssituasjon. På bakgrunn av en evaluering av NAVs kanalstrategi, argumenterer Bergum et al. (2020) for at det ikke bare er spesifikke grupper som opplever utfordringer knyttet til de digitale plattformene, men at slike utfordringer ofte er knyttet til livssituasjon. I prinsippet mener de derfor at alle kan oppleve utfordringer med å ta i bruk digitale plattformer i enkelte situasjoner og perioder.

Helsetilsynets tilsynsmelding fra 2022 retter oppmerksomheten mot NAVs tilgjengelighet når det kommer til sosiale tjenester. Gjennom en undersøkelse gjort av Statsforvalterne i 2020 og 2021, fant de at 49 av 70 NAV-kontor hadde åpent og betjent publikumsmottak i seks timer eller mindre hver uke, og elleve kontorer hadde helt stengt. Da fant også at NAVs kontaktsenter på telefon var lite tilrettelagt for sosiale tjenester, og at slike samtaler ofte ble satt over til NAV-kontor. På disse NAV-kontorene ble slike henvendelser på telefon sjeldent besvart, og det ble i stedet sendt en beskjed til saksbehandler om å ta kontakt med bruker. Helsetilsynet legger i sin rapport vekt på at NAVs systemer for tilgjengelighet og kontakt med publikum kan by på store utfordringer for de som har akutte behov for hjelp.

Endringer i kommunikasjonsform, der stadig nye tjenester blir gjort digitale og de digitale plattformene stadig utvikles og endres, skjer kontinuerlig og i rask takt. Endringene berører også ulike grupper på forskjellige måter, og det er derfor behov for forskning som belyser erfaringer fra ulike ståsteder. Digitalisering er som regel på en eller annen måte innvevd i all kommunikasjon brukere har med NAV, og er integrert i det meste av arbeidet til NAV-ansatte. Derfor er digitalisering ikke bare viktig som et eget forskningsfelt. Å vurdere erfaringer med og/eller konsekvenser av digitalisering bør i stedet integreres i all forskning som omhandler NAV. I denne avhandlingen blir digitalisering først og fremst

tematisert i artikkel 1, der jeg analyserer de polske informantenes erfaringer når det gjelder å komme i kontakt og samhandle med NAV.

3.5 Irregulære migranters erfaringer med velferdstjenester i Norge

En annen gruppe som i likhet med EØS-migranter kan risikere å stå uten tilgang på offentlige velferdsytelser i Norge, er irregulære migranter. Dette er migranter som er i landet uten formell tillatelse til dette. Ofte er det snakk om mennesker som har kommet som asylsøkere, og som har forblitt i landet på tross av at de har fått avslag på søknad om beskyttelse (Karlsen, 2018). Det er relativt få studier fra Norge som tar utgangspunkt i ståstedet til irregulære migranter og som retter søkelyset mot deres bruk og opplevelser av ulike former for velferdstjenester.

Synnøve Bendixsen (2019) og Marry-Anne Karlsen (2021) har gjennomført etnografiske studier blant irregulære migranter i Norge. De retter oppmerksomhet mot nasjonalstatens håndtering av velferdstjenester til denne gruppen, og hvordan det påvirker disse migrantenes handlingsbetingelser og praksis. Selv om de irregulære migrantene i stor grad er ekskludert fra de offentlige velferdsordningene, innebærer det ikke at de står helt uten tilgang til noen former for velferdstjenester i Norge. Flere frivillige organisasjoner tilbyr ulike tjenester rettet mot gruppen, og disse tilbudene er ofte helt eller delvis finansiert av offentlige midler. Denne formen for velferd er ofte preget av veldedighet, og ikke begrunnet i sosiale rettigheter. Karlsen (2021) kaller denne organiseringen av velferdstjenester for prekær inkludering. På den ene siden bidrar den til beskyttelse, fordi akutte og grunnleggende behov for livsoppholdelse sikres, men den bidrar i liten grad til opplevelse av trygghet og forutsigbarhet.

Bendixsen (2019) argumenterer for at ekskluderingen fra offentlige velferdstjenester bekrefter de irregulære migrantenes status som «uønskede» og «ikke-tilhørende», og mener det er en bevisst strategi fra myndighetene for å kontrollere og regulere mobiliteten til denne gruppen. Gjennom sine studier fant hun at frykten for å bli deportert og opplevelsen av å være uønsket som borger preger migrantenes selvforståelse og praksis. Det fører blant annet til at enkelte velger å avstå fra å bruke tilbud som finnes for dem. Dette er i tråd med funn i en studie om irregulære migranters tilgang til helsetilbud i Norge, der Eli Kvamme og Siri Ytrehus (2015) fant at frykten for å bli deportert ofte hindret dem i å bruke slike helsetilbud.

Det er enkelte fellestrekk i situasjonen til irregulære migranter og arbeidsledige EØS-borgere. Også EØS-borgere kan risikere å stå uten velferdsstatens beskyttelse, og begge gruppene er derfor sårbare for sosial dumping og prekære livssituasjoner. Det er imidlertid viktig å påpeke at det også er vesentlige forskjeller når det gjelder disse gruppenes juridiske status i Norge. Mens irregulære migranter risikerer å bli utvist og deportert, er EØS-migranternes tilstedeværelse innenfor de nasjonalstatlige territoriale grensene tolerert, også i situasjoner der de faller utenfor kriteriene for oppholdsrett utover tre måneder. EØS-migranter vil også, i prinsippet, kunne få rettigheter til velferdsytelser på linje med andre borgere i det øyeblikk de oppfyller kriterier for oppholdsrett i henhold til EØS-regelverket. Det innebærer at rettighetssituasjonen for EØS-migranter er langt mer flytende, raskt kan endres, og til en viss grad er gjenstand for skjønnsvurderinger, mens irregulariserte migranter har en mer avklart status og møter tydeligere grenser.

3.6 Forskning preget av metodologisk nasjonalisme?

Migrasjonsforskning har blitt kritisert for det som kalles metodologisk nasjonalisme (Sager, 2016; Wimmer & Schiller, 2002). Med det menes at forskningen har hatt nasjonalstaten som analytisk ramme, og konsekvenser for destinasjonslandet har ofte stått sentralt. Denne kritikken rammer mye av forskningen om EU/EØS-mobilitet som ble gjennomført de første ti årene etter 2004, da det nasjonale styringsperspektivet stod sentralt (Friberg, Dølvik, et al., 2013; Ryndyk et al., 2021). En stor del av forskningen om EU/EØS-mobilitet fra denne perioden tok heller ikke i betraktning hvordan EU/EØS-migrantene lever transnasjonale liv, der de kan ha tilknytning til flere land, og har strategier der konteksten i ulike områder spiller inn på valg de gjør. Selv om dette i større grad har blitt tatt høyde for i flere nyere forskningsprosjekter om EU/EØS-migranter, har flere forskere likevel hevdet at migrasjonsforskning har en tendens til å ha nasjonalstaten som ramme (Misje, 2019). En av utfordringene ved dette, er at migranter kan ha en tendens til å problematiseres fra et slikt perspektiv, og at de defineres som «utenforstående», og potensielt en «byrde» og en «trussel» for destinasjonslandet. Migrantenes egne refleksjoner, behov og erfaringer har en tendens til å bli oversett (Guma, 2020).

Selv om kritikken rammer mye av forskningen om EU/EØS-mobilitet, er bildet likevel ikke entydig. Selv om nasjonalstaten og nasjonalstatlig «tilhørighet» ofte

fortsatt fungerer som analytisk utgangspunkt og ramme for studier, slik jeg også i stor grad gjør denne avhandlingen, har også forskning bidratt til å utfordre antakelser og påstander som er rettet mot denne migrantgruppen i offentligheten. Dette gjelder særlig forskning som er gjennomført de siste årene. Dette har vært særlig tydelig i Storbritannia, som har hatt en særlig polarisert og krass offentlig diskurs om østeuropeisk migrasjon. Diskursen har vært preget av forståelser av denne gruppen som «velferdsturister», som representerer en trussel for det britiske velferdssystemet (Guma, 2020; Schweyher et al., 2019). Flere forskningsbidrag har vist at empirisk forskning ikke støtter slike antakelser, og på den måten utfordret disse forståelsene (Bruzelius et al., 2016; Lafleur et al., 2018). Også i Norge har det vært en økende tendens til at forskning tar utgangspunkt i EØS-migrantenes egne hverdagsliv og erfaringer, noe denne avhandlingen bidrar til.

4 Vitenskapsteoretisk posisjonering og teoretiske perspektiver

I dette kapitlet presenterer jeg først avhandlingens vitenskapsteoretiske grunnlag. Jeg skal deretter redegjøre for sentrale teoretiske perspektiver som har bidratt til å kaste lys over avhandlingens overordnede problemstillinger og som har formet produksjonen av det empiriske materialet som avhandlingen bygger på.

4.1 Avhandlingens vitenskapsteoretiske grunnlag

Avhandlingen tar utgangspunkt i det som jeg anser for å i stor grad være et felles vitenskapsteoretisk grunnlag for de teoretiske perspektivene som jeg senere i dette kapitlet presenterer, og som danner det analytiske rammeverket for avhandlingen.

Avhandlingen skriver seg inn i en sosialkonstruktivistisk tradisjon, som blant annet har røtter i fenomenologi, hermeneutikk og etnometodologi. Sentralt for denne tradisjonen er at virkeligheten erfares og fortolkes på ulike måter, avhengig av ståsted og kontekst. Vi kan dermed snakke om *konstruksjonen* av den sosiale virkeligheten. Denne konstruksjonen er en kontinuerlig prosess, og skjer i stor grad i samhandling med andre. Gjennom boken *Den samfunnsskapt virkelighet* fikk Peter Berger og Thomas Luckmann (1967) stor betydning for utviklingen av, og populariteten til, det sosialkonstruktivistiske perspektivet. De vektlegger at folk ofte oppfatter og forholder seg til virkeligheten som objektiv og gitt. Dette skjer ved at vi internaliserer etablerte praksiser og forståelser i samfunnet vi lever i. Dermed begynner vi å ta disse praksisene og forståelsene for gitt og de reproduseres uten at det settes spørsmålstegn ved. Vi definerer dermed virkeligheten omkring oss, og bekrefter denne, i gjensidighet. Det at jeg tar utgangspunkt i et slikt vitenskapsteoretisk perspektiv, innebærer blant annet at jeg anser at en viktig oppgave for samfunnsvitenskapelig forskning er å synliggjøre hvordan det vi erfarer som objektivt og gitt kan være sosialt konstruert. På den måten kan vi også utfordre etablerte forståelser gjennom forskningen.

Det finnes utallige måter å klassifisere og definere sosialkonstruksjonisme på.¹⁷ I tillegg til Berger og Luckmanns klassiske forståelse knyttet til institusjonalisering, lener jeg meg også på en forståelse av sosialkonstruksjonisme slik det presenteres av Justesen og Mik-Meyer (2010). De vektlegger at det vitenskapsteoretiske ståstedet vil ha betydning for forskerens fokus. Dersom forskeren tar utgangspunkt i et sosialkonstruksjonistisk vitenskapssyn, vil fokuset være på det prosessuelle, komplekse og tvetydige ved fenomenet som det forskes på. Et slikt fokus har vært gjennomgående i denne avhandlingens analyser, og synliggjøres i særlig grad i artikkel 2 og 3.

Avhandlingen baserer seg også på et «nedenfra og opp»-perspektiv, der både polske migranter og NAV-ansattes erfaringer er utgangspunkt for utforskingen av avhandlingens problemstillinger. En slik tilnærming handler ikke bare om et metodisk utgangspunkt for studien, men bygger i tillegg på en epistemologisk forståelse av at kunnskap alltid er forankret i konkrete menneskers hverdagsliv og erfaringer. Denne forståelsen innebærer også at samfunnets maktforhold både kan og bør forstås nedenfra, fra de som erfarer dette i sitt hverdagsliv (Smith, 2005). I tråd med Michael Lipskys (1980, 2010) anerkjente bakkebyråkratperspektiv, tar denne avhandlingen også utgangspunkt i en forståelse om at politikk og policy, slik det blir i praksis, i stor grad utformes nedenfra, på bakgrunn av bakkebyråkraters fortolkninger og prioriteringer, og i møte mellom borgere og bakkebyråkrater (Goffman, 1968; Järvinen & Mik-Meyer, 2003).

En annen grunnleggende erkjennelse som avhandlingen hviler på, og som på mange måter henger sammen med den sosialkonstruktivistiske tradisjonen og nedenfra-perspektivet, er at mennesker er aktive aktører, men med handlingsbetingelser som er institusjonelt formet. Jeg anser ikke makt og institusjoner som løsrevet fra enkeltmennesker. Jeg legger til grunn at makt og institusjoner ikke bare opprettholdes, men også forhandles og endres, gjennom

¹⁷ Jeg tar ikke utgangspunkt i en radikal form for sosialkonstruksjonisme i denne avhandlingen. Mer om forskjellene mellom IE og en mer radikal sosialkonstruksjonistisk tilnærming kan leses i essayet «Telling the Truth After Postmodernism». Her tar Smith avstand fra postmodernisme/poststrukturalisme, og argumenterer for at en slik tilnærming innebærer at det lokale og hverdagslivet forsvinner av synet til fordel for språklige konstruksjoner og diskurser som fremstår som løsrevet fra faktiske mennesker.

individens aktive deltakelse og eventuelle motstand (jf. Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Smith, 2005).

Sist, men ikke minst, bygger avhandlingen på en tradisjon for kritisk forskning. Innenfor denne tradisjonen er et sentralt formål med forskning å identifisere, utforske og utfordre maktforhold i samfunnet, og hvordan slike forhold former folks handlingsbetingelser (bl.a. Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Mathiesen, 2011; Smith, 2005). Forståelsen av makt som denne avhandlingen tar utgangspunkt i, handler ikke først og fremst om makt til å presse gjennom sin vilje tross motstand (jf. Weber, 1971), men er knyttet til kunnskap, diskurser og ideer, og til deres materialiseringer i for eksempel tekster. Maktforståelsen bygger dermed blant annet på det maktperspektivet som Foucault et al. (2007) gjennom sitt arbeid har utviklet, der makten ofte fremstår som skjult, og der det ikke nødvendigvis er en uttalt motstand mot den. Makten er overalt, og alle tar del i maktutøvelsen, om enn i ulik grad og på ulik måte. Makt handler for eksempel om at spesifikke ideer og forestillinger tas for gitt, og fremstilles og oppfattes som «objektiv» og «nøytral» kunnskap. Vitenskapelig arbeid er dermed en form for maktutøvelse, og all forskning kan anses som «ideologisk», siden kunnskap aldri er nøytral (Mathiesen, 2011). En slik kritisk vitenskapstradisjon visker dermed på sett og vis ut skillet mellom aktivisme og vitenskap, men fremholder i stedet behovet for å være tydelig på forskerens og informantens ståsted. Sentralt for maktutøvelse er ifølge Smith (1987) usynliggjøringen av erfaringene til enkelte grupper, som i mindre grad enn andre deltar i kunnskapsproduksjonen. En følge av slik usynliggjøring er at disse gruppene ofte blir snakket *om*, og ikke *med*. De blir dermed *objektivert*. Et mål innenfor kritisk forskningstradisjon er derfor å løfte frem erfaringer til grupper som i liten grad kommer til orde i offentligheten selv, eller på annen måte representerer en marginalisert eller sårbar gruppe. Slik kritisk forskning har blant annet blitt gjennomført med utgangspunkt i erfaringene til innsatte i fengsel (Mathiesen, 2007), kvinner (Smith, 1987), klienter (Järvinen & Mik-Meyer, 2003) og flyktninger (Magnussen, 2020a).

4.2 Teoretiske perspektiver

Gjennom arbeidet med avhandlingen har jeg hentet inspirasjon fra en rekke teoretiske perspektiver. Disse perspektivene har på ulike måter preget dataproduksjonen, rettet oppmerksomheten min mot bestemte tematikker og har bidratt med forståelsesrammer og analytiske begreper som har gitt retning til,

avgrenset og utvidet analysene av det empiriske materialet. Noen av disse teoretiske perspektivene beskrives kort i avhandlingens artikler. Andre teoretiske perspektiver er ikke nevnt eksplisitt i artiklene, men har likevel åpnet øynene mine for spesifikke måter å fortolke datamaterialet på, og se sammenhenger som jeg kanskje ikke ellers hadde sett. Jeg redegjør ikke for alle teorier og analytiske begreper som har bidratt til å forme denne avhandlingens analyser, men presenterer noen som har vært særlig sentrale i lys av avhandlingens overordnede problemstillinger. De perspektivene som jeg skal redegjøre for i dette kapitlet er institusjonell etnografi, teori om grensarbeid og tilgjengelighetsteori.

Jeg har hatt en eksplorerende og dynamisk tilnærming til analysen og bruk av teori i arbeidet med denne avhandlingen. Det vil si at det empiriske materialet i stor grad har vært styrende for hvilke teoretiske perspektiver jeg har valgt å bruke. Jeg har dermed benyttet de teoriene og analytiske begrepene som jeg har opplevd som nyttige for å utforske avhandlingens tema, i lys av analyser og vurderinger jeg har gjort underveis i studien. Likevel har også ulike teoretiske perspektiver bidratt til å styre blikket mitt i bestemte retninger, og avgrense artiklenes problemstillinger på bestemte måter.

4.2.1 Institusjonell etnografi: Utforskning av institusjonelle komplekser fra spesifikke ståsteder

Jeg ble tidlig i stipendiatperioden introdusert for institusjonell etnografi (IE), og denne teoretisk funderte fremgangsmåten fikk med tiden stor betydning for forskningsprosjektets utforming og gjennomføring,¹⁸ og ikke minst for dets fokus og formål. Jeg skal nå redegjøre for noe av grunnlaget for og formålet med IE, og for noen sentrale analytiske begreper som har vært viktige for denne avhandlingens utforming og analyser.

IE er opprinnelig utviklet av den kanadiske sosiologen Dorothy Smith. Hun hentet inspirasjon fra blant annet Karl Marx' tankegods og feministisk teori og aktivisme i denne utviklingen. IE omtales gjerne som en metodologi (Widerberg, 2015), men er basert på tydelige teoretiske perspektiver og analytiske begreper. Denne forskningstilnærmingen søker å utfordre etablerte diskurser og

¹⁸ Betydningen av IE for det metodiske arbeidet med avhandlingen, vil jeg komme tilbake til i kapittel 5

forestillinger og deres materialiserte former, ved å la folks egne erfaringer fra deres hverdagsliv være utgangspunktet for forskningen. Målet er å utforske og utfordre institusjonell maktutøvelse og den effekten den har på folks erfaringer og handlingsbetingelser (Smith, 1987, 2005).

IE bygger på klare epistemologiske erkjennelser, fordi kunnskapsproduksjon forstås som uløselig knyttet til spesifikke ståsteder. Dette epistemologiske utgangspunktet innebærer en erkjennelse av at forskjellige ståsteder vil produsere ulik kunnskap. Målet med forskningen er dermed ikke å komme frem til en objektiv beskrivelse av virkeligheten, men å utforske en valgt problematikk med utgangspunkt i faktiske mennesker og deres hverdags erfaringer (Smith, 1987, 2005). Ståstedsbegrepet, slik det benyttes innenfor IE, representerer derfor *et sted å utforske ifra* (Widerberg 2015, s 15). I denne avhandlingen representerer arbeidsledige polske migranter studiens primære ståsted. Det innebærer at studien tar utgangspunkt i deres erfaringer, og den kunnskap om egen virksomhet som de forteller om. Som jeg senere skal beskrive og begrunne nærmere, tar studiens analyser også utgangspunkt i NAV-ansattes erfaringer. Det overordnede målet med å inkludere intervjudata med NAV-ansatte i avhandlingen er imidlertid å utforske forhold som bidrar til å forme de polske migrantenes handlingsbetingelser, som ikke nødvendigvis er synlige for de polske migrantene selv.

I tråd med IE, har jeg lagt vekt på å utforske folks hverdagsarbeid. Begrepet arbeid brukes i utvidet forstand, og inkluderer all aktivitet som krever fysisk, mental eller emosjonell innsats og har et mål (Smith, 2005, s. 151-152). Jeg har i liten grad brukt begrepet arbeid i tråd med denne utvidede betydningen av begrepet i avhandlingens artikler. Dette er fordi lønnet arbeid og mangelen på dette står sentralt i artiklene, og jeg ønsker å unngå forvirring rundt begrepsbruken. Jeg har likevel lagt vekt på å undersøke det som både de NAV-ansatte og de polske migrantene *gjør*, altså deres *virksomhet* (Widerberg, 2015), og deres refleksjoner rundt det de gjør. I artikkel 2 har jeg først og fremst satt søkelys på arbeidet NAV-ansatte gjør når de vurderer søknader om sosialhjelp, mens artikkel 1 handler om de polske migrantenes arbeid med å komme i kontakt med NAV og levere en søknad om velferdsytelser. I artikkel 3 utforsker jeg arbeidet de polske migrantene gjør når de vurderer om de skal returnere eller bli i Norge. Ved å utforske disse aktivitetene som arbeid, har jeg blitt oppmerksom på dette som kompleks og ofte krevende virksomhet. Arbeidet til de polske

migrantene, som jeg beskriver og utforsker i artikkel 1 og 3, er i tillegg en form for arbeid som ofte er lite synlig, og dermed kan bli oppfattet som passivitet. Det å utforske dette som arbeid har dermed bidratt til at også disse sidene ved det sosiale liv blir synlig.

Målet med IE er imidlertid ikke bare at forskning skal bidra med beskrivelser av folks arbeid, og hvordan dette erfares og reflekteres over, men også hvordan arbeidet er sosialt organisert. Det vil si hvordan enkeltpersoners arbeid henger sammen med andres arbeid, og hvordan dette er koordinert på spesifikke måter (Smith, 2005). Utforskningen starter dermed i det *lokale*, altså i folks konkrete praksiser og relasjoner slik de erfarer dem i egen hverdag, men strekker seg også ut i det *translokale*, altså bortenfor folks situerte hverdagserfaringer. Dette er sammenhenger som informantene selv ikke nødvendigvis er fullt ut oppmerksomme på, og utforskningen går derfor ut på å finne slike sammenhenger (Campbell & Gregor, 2004). Gjennom å ta utgangspunkt i folks faktiske erfaringer, er målet å utforske komplekse lokale og translokale relasjoner, der ulike organisasjoner og styringsnivåer spiller inn og preger deres arbeid og handlingsbetingelser på tvers av tid og sted. Utforskningen innenfor dette perspektivet retter seg dermed ikke kun mot avgrensede organisasjoner, som for eksempel NAV kan være et eksempel på, men mot hvordan koordinering av menneskers bevisstheter og handling foregår i komplekser av aktører og relasjoner som kan gå på tvers av slike grenser. Smith (1987) kaller slike komplekser som er knyttet til bestemte virksomhetsområder, som for eksempel utdanning eller velferd, for institusjonelle komplekser.

En institusjonell-etnografisk tilnærming innebærer at makt ikke forskes på som noe som ligger utenfor folks liv, men som innvevd i deres hverdagserfaringer. Selv om folk har ulik grad av innflytelse, tar alle del i organiseringen av det sosiale liv, i det de handler på bestemte måter og for eksempel aktiverer bestemte diskurser, begreper og kategorier. Smith (2005) kaller dette for *styringsrelasjoner* (ruling relations). Slike relasjoner materialiseres ofte gjennom ulike former for tekster, noe som bidrar til at slike relasjoner kan virke styrende på tvers av tid og sted (Smith, 2006). Institusjonelle forståelser og diskurser som er innbakt i og formidles gjennom slike tekster *bestemmer* imidlertid ikke folks handlinger, men vil kunne legge betingelser for at noen handlinger blir vurdert å være mer «riktige» enn andre (Smith, 2005). Dette er en viktig erkjennelse for denne studiens analyser, fordi de arbeidsledige polske migrantene på mange måter

handler på tvers av de institusjonelle forventningene til dem, for eksempel ved at de blir i Norge på tross av at de står uten tilgang til verken arbeid eller velferdsytelser. Spesielt i artikkel 3 viser jeg hvordan EU/EØS' mobilitetsregime er gjennomsyret av institusjonelle forståelser av disse migrantene som mobil arbeidskraft, som enkelt både kan og bør forflytte seg til dit det er behov for deres arbeid. Når de handler på tvers av disse institusjonelle forståelsene av dem, og på tvers av incentiver som er ment å tilrettelegge for ønsket mobilitet, så vil det kunne prege deres handlingsbetingelser videre.

Ved å konstruere bestemte forestillinger og kategorier kan folks virksomhet koordineres på spesifikke måter. Denne konstruksjonen av virkeligheten er produsert og reprodusert av mennesker, men folk har ulik mulighet til å få innflytelse. De som i liten grad medvirker vil i større grad enn andre kunne bli objektivert som følge av kategoriseringen. Det vil si at de «gjøres til» representanter for kategorier, og deres erfaringer omskrives til abstrakte og generaliserte former. Smith (1987) har vært spesielt opptatt av hvordan kvinner ofte har blitt usynliggjort, og dermed marginaliserte, både innenfor akademia og i kunnskapsproduksjonen ellers i samfunnet.

Begrepet institusjonell forståelse (institutional capture) er sentralt innenfor IE, og henviser til forståelser som tas for gitt og har evnen til å overskygge og fordreie faktiske erfaringer. Institusjonelle forståelser er ofte tett knyttet opp til institusjonens formål og ideologi, og er dermed en form for institusjonell styring. Smith (2005, s. 225) viser gjennom sin forskning og egne erfaringer hvordan kvinner kan oppleve at det er stor diskrepans mellom institusjonelle forståelser som omhandler dem på ulike måter, og deres faktiske erfaringer i eget liv. Denne diskrepansen kaller Smith disjuncture (s. 21), og i tråd med blant annet Breimo (2012) og Bertelsen og Lund (kommende) oversetter jeg begrepet til *bruddlinje*. Også arbeidsledige polske migranter er en gruppe som i liten grad deltar i kunnskapsproduksjonen i det norske samfunnet. Gjennom analysene i avhandlingens artikler viser jeg hvordan de kategoriseres på spesifikke måter, og hvordan dette får betydning for deres handlingsbetingelser. Jeg viser også hvordan disse institusjonelle forståelsene aktiveres av de polske migrantene selv, og dermed preger deres forståelse av egen situasjon og egne muligheter.

Tekster har en sentral betydning for forståelsen av styring i IE. Tekstbegrepet benyttes som regel i utvidet forstand, og inkluderer ulike former for

materialiserte diskurser, for eksempel lyd, bilder, film og nettsider (Smith, 2005, s. 28). Det finnes dermed ulike typer tekster, som brukes på ulike måter og har ulik innvirkning på folks liv og virksomhet. Smith (2006, s. 79) bruker betegnelsen «boss texts» om tekster som har en spesielt viktig og styrende funksjon i tekstlig styrte institusjonelle komplekser. I denne studien er det snakk om policydokumenter og regelverk knyttet til EU/EØS-mobilitet, og retten til nasjonale velferdsytelser for EU/EØS-migranter. Ofte forholder folk seg imidlertid i større grad til det Smith kaller «lavere ordens tekster» i sitt daglige liv og virksomhet. Dette er tekster som i mange tilfeller er en operasjonalisering av såkalte boss-tekster, for eksempel rutinebeskrivelser, informasjon på nettsider og så videre. På den måten settes tekster av høyere orden i spill gjennom tekster av lavere orden (Nilsen, 2017, s. 129-130).

Teknologisk utvikling og globalisering har ført til at tekster har fått stadig økende betydning i det moderne samfunn, mener Smith (Smith, 2006). Gjennom replikerbare tekster kan handlinger koordineres på tvers av tid og sted, og styring gjennom tekst innebærer dermed standardisering. I henhold til et institusjonelt etnografisk perspektiv er det ikke tekstene i seg selv som er objekter for forskningen. Fokuset rettes i stedet mot hvordan tekster fungerer styrende og den effekten tekstene har for de som berøres av disse. For at tekster skal fungere styrende, må de dermed *aktiveres* av folk og gjøre noe med virksomheten deres (Widerberg, 2015, s. 17). I denne avhandlingens analyser har derfor utgangspunktet vært informantenes eventuelle bruk og forståelse av relevante tekster, og den påvirkning tekstene har for deres handlingsbetingelser. Det er imidlertid ikke alltid det er tydelig hvilken rolle tekstene spiller, og tekstene og deres funksjon kan i mange tilfeller være skjulte for informantene selv (Nilsen, 2015, s. 36). Mens konkrete styringstekster i stor grad er tydelige for de NAV-ansatte når de vurderer retten til velferdsytelser, slik det presenteres i artikkel 2, er situasjonen en annen for de polske informantene i denne studien. De forholder seg likevel til både nasjonale og overnasjonale styringstekster som danner rammer for deres rettigheter og muligheter som EØS-borgere i Norge, og som gjennomsyres av spesifikke institusjonelle forståelser.

For å kunne belyse sammenhenger i styringsrelasjoner, foreslår Campbell og Gregor (2004) at forskere samler empirisk data på ulike styringsnivåer. Det primære ståstedet representerer et første nivå, som de kaller *first-entry data*. I tillegg foreslår de å inkludere data fra andre ståsteder som kan belyse hvordan

erfaringer og hverdagsarbeid er heftet sammen med institusjonelle prosesser, og dette kaller de *level-two data* (nivå to-data). Intervjuene med NAV-ansatte fungerer som level-two data i avhandlingen som helhet, fordi dataene er ment å belyse institusjonelle forhold som former handlingsbetingelsene til de arbeidsledige polske migrantene. Artikkel 2 i avhandlingen tar likevel utelukkende utgangspunkt i ståstedet til de NAV-ansatte. I denne artikkelen har jeg utforsket hvordan de NAV-ansattes arbeid foregår og hvordan det er formet av og i ulike lokale og translokale sosiale relasjoner. Isolert sett er dermed artikkelen på mange måter en IE-analyse med utgangspunkt i de NAV-ansattes erfaringer. Det overordnede målet for studien har likevel hele tiden vært å utforske og belyse erfaringene og handlingsbetingelsene til de arbeidsledige polske migrantene, noe som gjenspeiles i avhandlingens overordnede problemstilling.

Som jeg allerede har nevnt, så er IE ikke bare et teoretisk perspektiv, men først og fremst en forskningstilnærming. Det er et mål innenfor IE å utforske og synliggjøre styring, men ellers gir dette perspektivet i liten grad retning for analysen. I tillegg til IE, har jeg benyttet andre teoretiske perspektiver som i større grad retter oppmerksomheter mot spesifikke former for arbeid og forståelsesrammer for disse.

4.2.3 Arbeidet med å konstruere, regulere og forhandle nasjonale grenser

Jeg skal nå presentere et teoretisk perspektiv som jeg kaller grensearbeid,¹⁹ og som er oversatt fra begrepene bordering (Van Houtum & Van Naerssen, 2002; Yuval-Davis et al., 2019) og borderwork (Rumford, 2013; Vaughan-Williams, 2008). Med dette perspektivet rettes oppmerksomheten mot betydningen og kontrollen av nasjonalstatlige grenser, og grenser som noe som *gjøres*. Denne forståelsen av grenser har røtter i ulike fagfelt, blant annet geografi og kulturstudier, og har de siste årene fått økt oppmerksomhet blant annet innenfor migrasjons- og minoritetsforskning (Yuval-Davis et al., 2019, s. 3). Også innenfor sosialt arbeid har perspektivet de siste årene blitt løftet frem som

¹⁹ Grensearbeid har også blitt benyttet som oversettelse av boundary work. Dette er et teoretisk perspektiv som har mye felles med borderwork/bordering-perspektivet, men der fokuset ikke først og fremst er på nasjonalstatlige grenser og betydningen av disse, men for eksempel etniske eller moralske grenser (Lamont, 2000)

relevant, og som et viktig bidrag blant annet for å forstå velferdsstatlig regulering i møte med migranter (Persdotter et al., 2021).

Jeg ble introdusert for dette teoretiske perspektivet gjennom en utlysning til et temanummer i tidsskriftet *Nordic Social Work Research*, der grensearbeid/-kontroll var tema. Dette resulterte i at jeg skrev artikkel 2 med dette perspektivet som analytisk ramme, der de NAV-ansattes erfaringer var utgangspunkt for analysen. Teorien bidro til at jeg rettet oppmerksomheten mot vurderinger av sosialhjelp for arbeidsledige polske migranter som grensearbeid. Også i de andre artiklene har dette perspektivet inspirert tematikkene som løftes og retningen i analysene, men uten at jeg har brukt begrepene grenser og grensearbeid i stor grad. Begge disse artiklene handler, på ulike måter, om hvordan grensene erfares og former de arbeidsledige polske migrantenes handlingsbetingelser.

Teorien om grensearbeid bygger på en konstruktivistisk forståelse av nasjonalstatens grenser, der grenser ikke representerer noe forhåndsgitt og avgrenset, men noe som stadig endrer betydning og funksjon. Grenser bestemmer ikke bare hvem som kan komme inn i et bestemt geografisk område, men handler også om for eksempel hvem som skal regnes som legitime og fullverdige medlemmer av samfunnet, og hvilke vilkår som stilles. Nasjonale grenser er dermed noe som produseres, endres og forhandles gjennom diskurser og praksiser, der en rekke aktører og styringsnivåer er involvert (Yuval-Davis et al., 2019). Det er dette arbeidet med å forhandle betydningen av grensene, og å kontrollere og regulere disse, som jeg i denne avhandlingen kaller for grensearbeid.

Etienne Balibar (2002) har vært toneangivende for dette perspektivet. Han viser i sine analyser hvordan grensekontroll tidligere først og fremst ble utført på den territoriale linjen som skiller nasjonalstater, og av offentlige etater som arbeidet med utlendingsfeltet. Ifølge Balibar har dette endret seg radikalt, noe som får betydning både for migranter, og for folks forståelse av nasjonalstatens rolle og funksjon. Han argumenterer for at grensene på mange måter har beveget seg innover i landet, og i stadig større grad kontrolleres av mange ulike aktører;

Some borders are no longer situated at the borders at all, in the geographico-politico-administrative sense of the term. They are in fact

elsewhere, wherever selective controls are to be found, such as, for example, health or security checks (s. 84).

Balibar beskriver hvordan grensene nå er spredt overalt i samfunnet, og erfares i mange situasjoner i folks hverdagsliv. Hvordan grenser produseres og kontrolleres i ulike situasjoner og steder i samfunnet har blitt utforsket gjennom en rekke empiriske studier de siste årene. Enkelte studier tar først og fremst utgangspunkt i migranters erfaringer (Scheel, 2017; Tervonen et al., 2018), mens andre studier tar utgangspunkt i profesjonelles grensearbeid (Guentner et al., 2016; Yuval-Davis et al., 2018).

I boken *Bordering* argumenterer Nira Yuval-Davis et al. (2019) for at grensearbeid de siste årene har blitt en sentral del av moderne politisk og sosialt liv, noe som har bidratt til nye forståelser av medborgerskap, identitet og tilhørighet. Grenser produserer samhold og solidaritet innad i gruppen, samtidig som det ekskluderer de som defineres som «utenforstående» og ikke fullverdige og/eller illegitime samfunnsmedlemmer. Grensearbeid henger derfor uløselig sammen med andregjøring (othering), ved at «de andre» konstrueres gjennom å skape «orden» i territoriale områder (Van Houtum & Van Naerssen, 2002).

Ifølge Yuval-Davis et al. (2019) er grensearbeid ofte knyttet til politisk styring, og i stadig større grad formes politiske prosjekter av ideologi som har sin opprinnelse i global nyliberalisme. Global nyliberalisme har ført til en selektiv åpenhet, der økonomiske vurderinger fører til at grensene først og fremst er åpne for transaksjoner, handel og migrasjon som styrker økonomiske interesser. I denne studien belyser jeg hvordan EU/EØS' mobilitetssystem er forankret i politisk og ideologisk styring, der målet er å legge til rette for ønsket mobilitet, og på den måten oppnå økonomisk vekst. Jeg tar likevel utgangspunkt i grenser og grensearbeid slik det erfares og produseres nedenfra, i tråd med det blant annet Yuval-Davis et al. (2019) tar til orde for.

Gjennom EU/EØS' mobilitetsregime har de geografiske grensene mellom EØS-land på mange måter fått redusert betydning. Grenser representerer i liten grad et hinder for at EØS-borgere kan reise inn til Norge, men som denne avhandlingen viser, så kan deres status som EØS-migranter representere en utfordring når de for eksempel skal søke om velferdsytelser (Blauberger & Schmidt, 2014). Denne formen for grenser har Guentner et al. (2016) kalt *velferdsgrenser*.

Velferdsgrenser innebærer at tilgangen til velferdstjenester og -ytelser avgrenses for enkelte grupper, ofte med det formål å kontrollere deres mobilitet. Slik produseres samtidig et hierarki av medborgerskap. Velferdsgrenser både produserer og produseres av forestillinger om hvem som er legitime velferdsmottakere og fullverdige medborgere (Amelina, 2020b; Misje, 2019).

Teori om grensearbeid bidrar til å synliggjøre grenser slik de erfares og praktiseres. Gjennom å ta utgangspunkt i de polske migrantenes egne erfaringer viser jeg i denne avhandlingen, i tråd med Balibar (2002), hvordan grenser ikke bare erfares som noe eksternt og konkret, som de la bak seg da de reiste inn til Norge. I stedet følger grensene dem i deres hverdagsliv, for eksempel når NAV-ansatte vurderer deres rett på sosialhjelp (artikkel 2), når de møter barrierer som hindrer at de i hele tatt får levert en søknad om velferdsytelser til NAV (artikkel 1), eller i møte med forventninger om at de skal returnere til Polen når de er uten lønnet arbeid (artikkel 3).

4.2.4 Tilgjengeligheten til velferdsforvaltningen

Jeg kom over tilgjengelighetsteorien da jeg leste forskningslitteratur om NAV (bl.a. Lundberg, 2012) ganske tidlig i stipendiatperioden, uten at jeg på det tidspunktet anså dette perspektivet som relevant for mitt prosjekt. Planen var da å fokusere på de polske informantenes rettighetssituasjon i Norge, i tillegg til å utforske deres erfaringer i møte med NAV. Da intervjuene var gjennomført, og jeg arbeidet med analysen av disse, ble det imidlertid klart for meg at de polske informantene hadde hatt lite eller ingen direkte kontakt med NAV-ansatte. De var i svært liten grad klar over hvilke rettigheter de hadde og hvordan det norske velferdssystemet fungerte. På det tidspunktet bidro tilgjengelighetsteorien til at jeg rettet blikket mot den manglende eller mislykkede samhandlingen med NAV som en tematikk som kunne utforskes nærmere. Det var åpenbart at de polske informantene var i en situasjon der de hadde behov for velferdsytelser. På bakgrunn av det de fortalte om sine tidligere arbeidsforhold i Norge og sin situasjon for øvrig, virket det som flere av dem også hadde hatt rett på enten dagpenger, sykepenger eller sosialhjelp tidligere, uten at de hadde klart å nyttiggjøre seg av denne rettigheten. Slik tilgjengelighetsteorien har bidratt til å synliggjøre i denne avhandlingens analyser, vil imidlertid ikke behovet for og retten til velferdsgoder i seg selv utløse dette. Erkjennelsen kan virke åpenbar og selvfølgelig. Likevel får arbeidet med å komme i kontakt med

velferdsforvaltningen, og de utfordringer som kan oppstå og hindre en vellykket samhandling, relativt lite oppmerksomhet innenfor sosialt arbeid som forskningsfelt, på tross av de alvorlige konsekvensene det kan ha for de som erfarer dette, og for en velfungerende velferdsstat.

Opprinnelsen til tilgjengelighetsteorien kan spores tilbake til de amerikanske bistandsforskerne Schaffer og Wen-hsien (1975), som forsket på fordeling av bistandsmidler blant fattige bønder i India. Deres studie viste at de som trengte bistandsmidlene aller mest, ofte ikke fikk tilgang til disse. De fant at årsaken blant annet handlet om hvordan kontakten mellom bøndene og bistandsorganisasjonen var organisert. Senere har deres teori blitt videreutviklet av norske velferds- og organisasjonsforskere (bl. a. Hoven, 1982; Jacobsen et al., 1982), med mål om å utforske samhandlingen mellom offentlig velferdsforvaltning og (potensielle) klienter. En rekke studier som ble gjennomført med utgangspunkt i dette perspektivet har avdekket et underforbruk av velferdsytelser, og dette gjaldt særlig såkalt ressursvake grupper (Bleiklie et al., 1997; Hoven, 1982; Jacobsen et al., 1982). I denne avhandlingen tar jeg utgangspunkt i teorien slik den beskrives av Ivar Bleiklie et al. (1997) i artikkelen Forvaltningen og den enkelte.

Bleiklie et al. (1997) beskriver den ideelle tilgjengelighetsstrukturen for velferdsforvaltningen som enkel og utvetydig, der reglene og vilkårene er tydelige, allment kjente og stabile over tid. Et slikt system vil kunne sikre at det er samsvar mellom de som har rett til velferdsgoder og de som blir akseptert som berettiget. Folks forventninger vil dermed være sammenfallende med den faktiske fordelingen av goder, og systemet vil da ha større sannsynlighet for å oppfattes som rettferdig. Et slikt fordelingssystem vil imidlertid sjeldent eller aldri fungere på den måten i praksis, og dette representerer derfor kun en idealmodell. Ifølge Bleiklie et.al. er forvaltningsorganisasjoner i realiteten som regel komplekse, og regler og prosedyrer oppfattes ofte som vanskelige å forstå og forholde seg til for publikum.

Tilgjengelighetsteorien tilbyr først og fremst et begrepsapparat som er nyttig for å analysere samhandlingsstrukturen mellom forvaltningssystemer og (potensielle) klienter, og retter blikket mot ulike former for barrierer som kan hindre at folk klarer å oppnå kontakt og/eller samhandle med forvaltningen på en slik måte at de får realisert eventuelle rettigheter. En grunnleggende erkjennelse

for denne teorien er at mulighetene for å komme i kontakt med forvaltningen, og å presentere og følge opp sin sak, er av avgjørende betydning for fordelingen av velferdsgoder (Bleiklie et al., 1997).

Bleiklie et al. (1997) beskriver velferdsforvaltningen som et administrativt fordelingsystem som består av tre elementer som avgjør systemets tilgjengelighet for publikum; terskel, kø og skranke (s. 308). Disse tre må alle passeres for at potensielle brukere skal få tilgang til velferdsgoder, og de kan møte ulike former for utfordringer knyttet til de ulike elementene. I denne avhandlingen er det kun det første elementet, nemlig terskelen, som jeg tar utgangspunkt i. Terskelen er den delen av systemet som potensielle brukere må passere for å i hele tatt komme i kontakt med forvaltningen og fremme sin sak. Det handler med andre ord om det som skjer *før* en eventuell søknad leveres. For å overkomme terskelen må potensielle brukere erkjenne sine behov, og ha kunnskap om hvilke rettigheter de har og hvordan de skal gå frem for å fremme sin sak (s.314).

Hvilke terskelutfordringen potensielle brukere møter vil variere ut fra de egenskaper de har og hva som er forutsetningene for en vellykket samhandling i den aktuelle organisatoriske og institusjonelle konteksten. Selv om tilgjengelighetsteorien peker i retning av spesifikke utfordringer som kan oppstå i samhandlingen med forvaltningen, åpner den også for at dette må utforskes på bakgrunn av konkrete personers erfaringer. Jeg bruker tilgjengelighetsteorien som analytisk utgangspunkt i artikkel 1, der jeg identifiserer og utforsker ulike terskelutfordringer som har hindret at de polske informantene har fått tilgang til offentlige velferdsytelser i Norge.

Som jeg allerede har nevnt, har jeg ikke benyttet hele det analytiske rammeverket som tilgjengelighetsteorien tilbyr i denne avhandlingens analyser, men kun det som er knyttet til terskelen. Årsaken til dette er at mange av de polske informantene som nevnt ikke hadde klart å levere en søknad om velferdsytelser, eller mistet retten til dette fordi de ikke har søkt på riktig tidspunkt og på riktig måte. De neste elementene i tilgjengelighetsteorien handler om mulige utfordringer som kan oppstå *etter* at en søknad om velferdsytelser er levert. I køen bestemmes det hvilke saker som prioriteres, og dette kan avhenge av søkeres muligheter og kompetanse til å presentere sin sak og følge den opp på en hensiktsmessig måte. Til sist kommer man til skranken, og det er her selve

tildelingen av goder skjer. Her må søkeren mestre samhandlingen med representanter for organisasjonen, og utfallet vil kunne preges av både skrevne og uskrevne regler (Bleiklie et al., 1997, s. 318-321). Selv om direkte samhandling mellom NAV-ansatte og de polske migrantene er tematisert i artikkel 1, så anser jeg dette som knyttet til terskelen, fordi samhandlingen handlet om å få informasjon og forberede en eventuell søknad om ytelser.

Slik jeg ser det er noe av styrken i dette perspektivet at både egenskaper ved potensielle klienter og forvaltningssystemet, i tillegg til selve samhandlingen dem imellom, blir relevant for å forstå utfallet av fordelingen. Det er imidlertid ikke enkeltpersoner eller gruppers eventuelle svakheter eller manglende kompetanse som i seg selv betraktes som problematisk, men kravene om ferdigheter som forutsettes for å lykkes i samhandlingen med forvaltningen (Thorsvik 2003).

Sammenliknet med de tre foregående perspektivene som jeg har presentert i dette kapitlet, skiller tilgjengelighetsteorien seg ut på enkelte måter. For det første handler perspektivet primært om hvorvidt velferdsforvaltningen oppfattes som tilgjengelig eller ikke, og hvilke utfordringer som (potensielle) brukere støter på i samhandlingen med forvaltningen, eller som hindrer samhandling. Teorien gir dermed lite rom for å utforske brukernes egne strategier (Lundberg, 2012, s. 66). Tilgjengelighetsteorien tar også i mindre grad enn de andre teoretiske perspektivene som jeg har presentert i dette kapitlet utgangspunkt i en sosialkonstruktivistisk forståelsesramme. De sentrale analytiske begrepene i tilgjengelighetsteorien retter blikket primært mot selve forvaltningssystemet og organiseringen av samhandlingen som forskningsobjekt, og spørsmål om for eksempel produksjon av kunnskap, ideer og diskurser er i liten grad relevant innenfor dette perspektivet.

Likevel er også dette perspektivet grunnlagt på vitenskapsteoretiske erkjennelser som på enkelte områder er nært beslektet med det sosialkonstruktivistiske perspektivet. For det første bygger tilgjengelighetsteorien på et nedenfra-perspektiv, der utgangspunktet er at forvaltningssystemet vil kunne erfares ulikt, ut fra folks forskjellige forutsetninger og situasjon. Slik jeg forstår og bruker teorien, er derfor ikke målet å produsere objektiv og nøytral kunnskap om forvaltningssystemet, men å rette blikket mot utfordringer ved systemet slik det erfares av konkrete personer.

4.3 Avslutning

I denne studien har jeg valgt å kombinere en institusjonell-etnografisk tilnærming med bruk av andre teoretiske perspektiver. Enkelte, som for eksempel Janet Rankin (2017), er kritiske til å bruke andre teoretiske perspektiver sammen med IE, fordi de mener dette bryter med selve grunnlaget og formålet med denne forskningstilnærmingen. IE oppstod som en reaksjon på det Smith (2005) anså som en sosiologi som var for teoretisk. I nordisk forskning har det imidlertid vært en tradisjon for å bruke andre teorier i kombinasjon med IE (se f.eks. Lundberg & Sataøen, 2014; Tørrisplass & Breimo, 2019; Widerberg, 2021). I boken *Institutional Ethnography in the Nordic Region* argumenterer Rebecca W.B. Lund og Ann Christin E. Nilsen (2020) for at dette blant annet handler om at det lenge har vært sterke tradisjoner for problemorienterte kvalitative studier i Norden, og at disse har mye felles med IE. IE har derfor i mindre grad blitt forstått eller benyttet som en «alternativ sosiologi» sammenliknet med situasjonen i Nord-Amerika.

De teoretiske perspektivene som jeg har beskrevet i dette kapitlet opplever jeg at kompletterer hverandre ved at de belyser ulike sider ved den overordnede problemstillingen. De har bidratt til at jeg har rettet blikket mot bestemte tematikker og forståelsesmåter, og på den måten har de fungert styrende, slik Rankin (2017) advarer mot. Likevel har jeg først og fremst opplevd at disse perspektivene har åpnet opp for å se andre sammenhenger enn jeg ellers hadde gjort, og utfordret tatt for gitt forståelser som også jeg er preget av. Teori om grensarbeid har bidratt til at jeg har forstått de NAV-ansattes virksomhet som produksjon og forhandling av nasjonale grenser. Tilgjengelighetsteorien har tydeliggjort det arbeidet som de polske informantene må gjøre for å få tilgang til velferdsytelser, og på den måten mener jeg at også dette perspektivet med fordel kan benyttes i kombinasjon med IE.

5 Prosjektets design og metode

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for prosjektets design og metode. Metode betyr opprinnelig *veien til målet* (Kvale et al., 2015, s. 216). De metodiske valg som tas underveis i en forskningsprosess er dermed ikke bare av teknisk art, men har sammenheng med studiens formål, i tillegg til de vitenskapsteoretiske og analytiske perspektivene som studien tar utgangspunkt i.

Datagrunnlaget for avhandlingen består av 11 individuelle intervjuer og et fokusgruppeintervju med 10 polske migranter, i tillegg til 14 individuelle intervjuer med NAV-ansatte. I tillegg har jeg intervjuet to katolske prester og én sosialarbeider. Tekster relatert til reguleringen av EU/EØS-mobilitet og deres rett og tilgang til offentlige velferdsytelser i Norge inngår også i det empiriske grunnlaget for artikkelen, selv om jeg ikke foretar en analyse av selve tekstene. I tråd med IE retter jeg oppmerksomheten mot hvordan tekstene forstås og tas i bruk, og hvordan de påvirker folks handlingsbetingelser (Smith, 2006).

I dette kapitlet skal jeg både beskrive hvordan det empiriske datagrunnlaget for studien har blitt produsert og analysert, og reflektere over bakgrunnen for og implikasjonene av dette. Jeg skal også underveis presentere og drøfte flere praktiske, etiske og epistemologiske utfordringer knyttet til arbeidet med avhandlingen.

5.1 Eget ståsted og valg av forskningsdesign

Valg av tema og design for avhandlingen har sitt utspring blant annet i mine tidligere studier og erfaringer som ansatt i offentlig forvaltning. Jeg har tidligere studert sosiologi og har mastergrad i retts sosiologi. Det retts sosiologiske perspektivet, der juridiske rammeverk, praktiseringen av disse og hvordan disse former folks handlingsbetingelser står sentralt, har preget avhandlingens tematikk og tilnærming.

Min forståelse for polske migranter og deres utfordringer knyttet til arbeidsliv og velferdsforvaltning er også formet av erfaringer som ansatt i NAV og i politiets utlendingsforvaltning. Jeg har vært ansatt i NAV i to perioder. Først arbeidet jeg ved et av NAVs fylkeskontor, der mine oppgaver blant annet dreide seg om å koordinere og systematisere arbeidet med serviceklager og brukeroppfølging. Senere arbeidet jeg ved et lokalkontor, der jeg behandlet søknader om sosialhjelp og veiledet brukere. I årene før jeg begynte mitt arbeid som stipendiat var jeg

ansatt ved politiets utlendingsforvaltning. Der inngikk blant annet det å vurdere EØS-borgeres oppholdsrett i Norge for å utstede registreringsbevis som en del av arbeidsoppgavene. Før jeg startet dette forskningsprosjektet hadde jeg derfor en del kunnskap om og erfaring med regelverk og rutiner knyttet til for eksempel vurdering av oppholdsrett for EØS-borgere, og noe kjennskap til retten til ulike velferdsytelser og arbeidet ved NAV-kontor. Jeg hadde også en forståelse av at arbeidet i frontlinjen i offentlig forvaltning ofte er komplekst, noe jeg har forsøkt å ta høyde for i denne studiens design og analyser. Dette bidro for eksempel til at jeg ønsket å inkludere intervjuer med NAV-ansatte i studien.

Selv om jeg hadde en del kjennskap til de NAV-ansattes arbeidssituasjon og enkelte utfordringer knyttet til reguleringen av velferdsytelser til EØS-migranter, kjente jeg i liten grad til hvordan dette ble erfart av de polske migrantene selv. Gjennom arbeidet i politiets utlendingsforvaltning, så jeg at mange polske migranter hadde svært korte arbeidskontrakter, ofte på dager eller uker av gangen, og arbeidsvilkårene virket ofte dårlige. Jeg så også at mange polske migranter ble frustrerte fordi de ble sendt fra én etat til en annen, og slet med å få tak i dokumentene de trengte eller å finne ut av hvilke rettigheter de hadde dersom de stod uten arbeid. Slike møter med polske migranter vekket min interesse for å forstå mer om deres egne erfaringer, og jeg ønsket derfor å utforske møtet med den norske velferdsforvaltningen fra deres ståsted.

Dette forskningsprosjektet har et kvalitativt design. Det finnes mange ulike måter å definere kvalitativ forskning på, men Järvinen og Mik-Meyer (2020, s. 3) har beskrevet enkelte karakteristikk som mange likevel sier seg enige i. For det første handler kvalitativ forskning om å utforske informantenes perspektiv, og hvordan de fortolker og erfarer virkeligheten. For det andre har kvalitativ forskning som regel mer fokus på prosesser enn på å kartlegge for eksempel folks egenskaper og handlinger. Det innebærer for eksempel at kvalitative studier ofte handler om å undersøke hvordan folks hverdagsliv og praksis er formet, og hvordan mening skapes og opprettholdes for de involverte. Et annet trekk ved kvalitative studier er at de utforsker fenomener med utgangspunkt i konteksten de utspiller seg i.

Jeg valgte en relativt åpen og eksplorerende tilnærming til prosjektet fra starten. Med det mener jeg at fremgangsmåten var preget av fleksibilitet og tilpasninger underveis (Thagaard, 2018, s. 15). Dette innebærer blant annet at jeg ikke hadde

en tydelig avgrenset problemstilling da jeg startet datainnsamlingen. Jeg hadde imidlertid bestemt meg for studiens overordnede tema og hadde arbeidet med flere forslag til spørsmål som jeg ønsket å utforske gjennom studien. Jeg hadde heller ikke bestemt meg på forhånd for hva som skulle være studiens teoretiske utgangspunkt. Årsaken til at jeg valgte en ganske åpen tilnærming var at det fantes lite tidligere forskning fra Norge om polske migranter og deres erfaringer i møte med NAV, og jeg så derfor et behov for mer innsikt i deres erfaringer før jeg bestemte meg for hvordan jeg skulle spisse avhandlingens tema og hvilke teoretiske perspektiver jeg skulle benytte.

Den primære metoden for dataproduksjon som jeg har benyttet er kvalitative forskningsintervju. Ifølge Steinar Kvale et al. (2015, s. 20) er formålet med kvalitative forskningsintervju å forstå verden slik informantene opplever og forstår den. I tråd med Smith (2005) anser jeg informantene som kunnskapsbærere om sin egen hverdag og praksis, og dermed fremstår samtaler med dem som et naturlig utgangspunkt for studien. De intervjuede er dermed forsknings*subjekter*, som aktivt skaper mening og forståelser gjennom å beskrive og forklare om sitt liv og sine erfaringer. Det er imidlertid ikke bare informantene som er delaktig i produksjonen av intervjudata. Dataproduksjonen skjer i samhandling med forskeren, og kan påvirkes av en rekke forhold både i og utenfor intervjusituasjonen. Intervju er dermed ingen enkel og uproblematisk metode for å *samle inn* data, men det er snakk om produksjon og samproduksjon av empiri. Denne erkjennelsen innebærer at det er nødvendig å reflektere over prosessen med å produsere data, og dermed forhold som kan ha påvirket det empiriske materialet (Kvale et al., 2015).

5.2 Hvorfor polske migranter og ikke EØS-migranter?

De juridiske rammene for polske migranternes mobilitet og rett til offentlige velferdsytelser er de samme som for andre EØS-migranter i Norge. Man kan derfor spørre seg om hvorvidt det er hensiktsmessig å avgrense prosjektet til å kun omhandle polske migranter, og hva en slik avgrensning innebærer. Jeg ønsker derfor å kort begrunne dette valget, og de utfordringene som følger med dette.

Den viktigste grunnen til at jeg valgte å avgrense avhandlingens tematiske tilnærming til polske migranter, var at gruppen virket å ha visse særtrekk som var relevante for denne studien. De fleste polske migranter har for eksempel et

arbeidstilbud før de kommer til Norge (Friberg & Eldring, 2011, s. 28). Dette kan blant annet komme av at norske bedrifter i årene etter 2004 aktivt rekrutterte arbeidstakere fra Polen, og at det dermed ble etablert nettverk og plattformer for rekruttering på polsk (Dølvik, 2006, s. 14). De fleste polske migranter i Norge har derfor deltatt i det regulære arbeidsmarkedet. Flere studier har pekt på at situasjonen ofte er annerledes for migranter fra for eksempel Romania (Engebrigtsen et al., 2014) og Spania (Friberg, Elgvin, et al., 2013). Flere rapporter tyder også på at polske migranter er særlig utsatte for sosial dumping, og ofte har en løs tilknytning til det norske arbeidsmarkedet (Friberg et al., 2014; Friberg & Eldring, 2011). Det var også praktiske årsaker til at jeg valgte å avgrense til migranter fra ett spesifikt land, med tanke på språkutfordringer og behovet for tolk.

Jeg ser likevel utfordringer ved denne avgrensingen. Den fører til at informantenes nasjonale tilknytning blir tillagt betydning, og på den måten kan forskningen innebære en form for grensearbeid (Yuval-Davis et al., 2019). Avhandlingen kan dermed kritiseres for å være preget av metodologisk nasjonalisme, ved at jeg vektlegger nasjonalstatlige rammer og individer som «tilhørende» spesifikke nasjonalstater (Wimmer & Schiller, 2002).

Selv om jeg mener at en slik kritikk er legitim, vil jeg likevel hevde at det å avgrense studiens tematikk til polske migranter har hatt en viktig funksjon. Gjennom studiens analyser viser jeg hvordan deres erfaringer blant annet formes av spesifikke forestillinger om dem og av andre institusjonelle forhold, som ikke nødvendigvis vil være de samme eller fungere på samme måte for andre EØS-borgere. Gjennom avhandlingens teoretiske tilnærming, har jeg utforsket forestillingene om og erfaringene av «det polske» og «polske migranter» som konstruert, og jeg har vektlagt hvordan slike konstruksjoner fungerer styrende.

Jeg har valgt å unngå å bruke begrepet «polakk» i avhandlingen, men å i stedet omtale dem som «polske migranter». Denne beslutningen kom jeg frem til i perioden da jeg intervjuet de polske migrantene. Særlig én av de polske migrantene sa tydelig ifra at han ikke likte ordet «polakk», og opplevde at det ofte ble benyttet i negativ forstand. Også en ansatt ved en frivillig organisasjon som jeg var i kontakt med i forbindelse med at jeg rekrutterte forskningsdeltakere uttrykte skepsis til begrepet.

5.3 Rekruttering av informanter og gjennomføring av intervjuer

Informantene i denne studien kan i hovedsak deles inn i to grupper, der den ene er ansatte i NAV og den andre er polske migranter. I tillegg har jeg intervjuet to prester i katolske menigheter og en sosialarbeider som er ansatt i en frivillig organisasjon. Alle intervjuene ble gjennomført mellom januar og august 2019.

Prosessen med å rekruttere og intervju de to ulike gruppene har vært forskjellig på flere måter, og bydd på ulike utfordringer. Jeg skal derfor først redegjøre for rekruttering og gjennomføring av intervjuer av polske migranter, for deretter å redegjøre for dette når det gjelder NAV-ansatte.

5.3.1 Rekrutteringen av de polske informantene

De polske informantene representerer i stor grad et strategisk tilgjengelighetsutvalg (Thagaard, 2018). Det innebærer at jeg hadde enkelte utvalgs-kriterier på grunnlag av tematikken som jeg skulle undersøke, men på grunn av rekrutteringsutfordringer måtte jeg også til en viss grad intervju de som var tilgjengelige for dette.

Mine viktigste utvalgs-kriterier da jeg begynte å rekruttere deltakere til studien var at det skulle være polske borgere bosatt i Norge, og som på intervju-tidspunktet stod utenfor det ordinære arbeidslivet. Jeg gikk bredt ut for å rekruttere informanter, og kontaktet frivillige organisasjoner, polske foreninger, arrangører av norskkurs, menigheter og ulike lokale grupper for polske migranter via sosiale medier og på epost. Jeg benyttet tekst både på norsk og på polsk, for å kunne nå ut til de som ikke behersket norsk eller engelsk. Jeg fikk imidlertid lite eller ingen respons på de fleste av forespørslene.

Flere frivillige organisasjoner i Oslo viste imidlertid interesse for prosjektet, men enkelte var skeptiske til å la meg rekruttere informanter på deres arrangementer. De som var mest positive til samarbeid var Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen, gjennom representanter som arbeidet ved tiltak som blant annet var rettet mot EØS-borgere. Begge disse er kristne organisasjoner som driver omfattende arbeid rettet mot sårbare grupper. Organisasjonene tilbyr blant annet gratis matservering, oppbevaring av eiendeler, klesvask og veiledning i forbindelse med arbeid og velferdstjenester/-ytelser. Jeg valgte å gå videre med dialogen og samarbeidet med disse, og de fleste av de polske informantene ble derfor rekruttert gjennom disse organisasjonenes arrangementer. Ansatte i

organisasjonene fungerte dermed som portvakter og døråpnere (Redalen et al., 2013) for meg i rekrutteringsprosessen. Ofte vil rekruttering av forskningsdeltakere som er i sårbare situasjoner, eller der tema for forskningen kan oppfattes som sensitivt, innebære at det å bruke portvakter blir helt nødvendig (Dempsey et al., 2016), slik situasjonen var for meg i dette prosjektet.

Representantene for organisasjonene la ingen krav eller føringer for hvilke temaer som skulle belyses gjennom forskningen, men var opptatt av at de som deltok på deres arrangementer ikke skulle oppleve situasjonen som ubehagelig eller føle seg presset til å delta i studien. De ønsket imidlertid å være behjelpelig med å rekruttere forskningsdeltakere fordi de også selv ønsket å sette søkelys på utfordringene som denne gruppen møter.

Representantene jeg var i kontakt med fra Kirkens Bymisjon satte som vilkår at jeg skulle delta som frivillig under matsservering ved flere anledninger, før jeg kunne spørre noen av de som var til stede om å delta på intervju. Dette handlet på den ene siden om hensynet til de fremmøtte polske migrantene, slik at de ikke skulle oppleve en plutselig henvendelse om deltakelse i studie under serveringen som uventet og ubehagelig. I tillegg antok de at det var mer fordelaktig for min egen del, fordi det kunne øke sjansen for at noen var villige til å delta. Jeg var derfor til stede ved slik matsservering i løpet av tre helger i mars og april 2019. Jeg var åpen om at jeg var forsker og hva prosjektet handlet om, og det ble hengt opp informasjon om prosjektet på polsk i lokalet, der det også var et bilde av meg. Her serverte jeg mat sammen med andre frivillige og ansatte, og småsnakket med noen av de fremmøtte, ofte ved hjelp av polskspråklig ansatt. Antallet med polsk bakgrunn som var til stede i lokalet varierte, og lå på omtrent 5 til 20 personer. Det var ikke alltid de samme polske migrantene som kom de ulike dagene.

Når det gjaldt Frelsesarmeen ble jeg invitert til en samling for polske migranter som de arrangerte ukentlig. Her fortalte jeg litt om studien min, og fikk jeg lov til å gjennomføre et fokusgruppeintervju med de som var til stede. De fleste deltakerne var polske migranter som levde i prekære livssituasjoner, og som hadde kommet i kontakt med organisasjonen fordi de trengte rådgiving knyttet til arbeidsforhold eller kontakt med offentlige etater, eller for å få matsservering eller praktisk hjelp. Én av de oppmøtte valgte å avstå fra å være med på gruppeintervjuet, og oppholdt seg på et annet rom mens vi gjennomførte

samtalen. Etter gruppeintervjuet ble deltakerne spurt om de ønsket å delta på individuelt intervju dagen etter, og tre personer sa seg villige til dette.

I tillegg til de informantene som ble rekruttert gjennom disse to organisasjonene, intervjuet jeg én polske migrant som var bosatt på Sørlandet og én som var bosatt på Vestlandet. Én av disse fikk jeg kontakt med gjennom en av de katolske prestene som jeg hadde innledende samtale med, og den andre gjennom nettverket til personen som jeg brukte som tolk under intervjuene.

5.3.2 De polske informantene

Jeg har til sammen gjennomført 11 individuelle intervjuer med polske migranter, og et gruppeintervju med 10, der 3 av disse er blant de som ble intervjuet individuelt. Som tidligere nevnt intervjuet jeg også en sosialarbeider med polsk bakgrunn som var ansatt i den ene organisasjonen der jeg rekrutterte informanter, og to katolske prester, der den ene har polsk bakgrunn og den andre norsk.

I tillegg hadde jeg en rekke uformelle samtaler med frivillige, ansatte og deltakere ved arrangementer i regi av de to frivillige organisasjonene, og deltok og observerte arbeidet her, uten at jeg regner det inn i studiens empiriske grunnlag. Dette handler først og fremst om at jeg ikke innhentet samtykke fra de som var tilstede, og heller ikke systematisk har analysert dette materialet. Likevel bidro det til min forståelse av de polske migrantenes situasjon og arbeidet som drives knyttet til denne gruppen. De beskrev i stor grad de polske deltakerne på deres arrangementer som en variert gruppe, der enkelte så ut til å være varig utstøtt fra arbeidslivet og trengte hjelp over lang tid, mens for andre virket det å være en forbigående periode uten inntekt. Da jeg var der observerte jeg at de polske migrantene som deltok på disse arrangementene utelukkende var menn, og de aller fleste så ut til å være mellom 40 og 60 år.

De polske informantene har spilt ulike roller i avhandlingens analyser. 8 av deltakerne har jeg kalt kjerneinformanter, fordi de har en særskilt sentral rolle i det empiriske materialet.²⁰ Denne kategoriseringen er gjort på grunnlag av deres situasjon i Norge, som på visse områder skilte seg fra de resterende 3. Dette er

²⁰ I artikkel 3 er alle disse åtte inkludert i det primære empiriske grunnlaget, mens jeg i artikkel 1 har utelatt de to informantene som er relativt nyankomne og fortsatt ikke har arbeidet registrert i Norge.

avgrensninger som jeg har gjort underveis, mens jeg har arbeidet med artiklene. Valget om å gjøre en slik avgrensning handler om at disse åtte hadde en del felles erfaringer som jeg ønsket å rette oppmerksomheten mot. Først og fremst har de til felles at de på intervjutidspunktet både stod uten arbeidsinntekt og heller ikke mottok ytelser fra NAV. De deltok alle på arrangementer til frivillige organisasjoner, og hadde utfordrende livssituasjoner.

Alle de polske migrantene som har fungert som kjerneinformanter for denne avhandlingen er menn. Dette var ikke et utvalgs-kriterium for studien, men det var et resultat av at det kun var menn til stede på de arrangementene der jeg møtte dem. Dette kan være en indikasjon på at flere polske menn enn kvinner befinner seg i slike prekære livssituasjoner i Norge, men det kan også handle om at polske kvinnene til dels har andre strategier dersom de står uten inntekt i Norge.

Alle kjerneinformantene var også bosatte i Oslo. Ingen av dem hadde ektefelle eller barn, verken i Norge eller i Polen. Alle kjerneinformantene hadde kommet til Norge etter at Polen ble medlem av EU, men botiden i Norge varierte mellom én uke og 16 år. To av dem var relativt nyankomne, og disse var de eneste som ikke hadde hatt registrert arbeid i Norge. Disse hadde imidlertid kommet til Norge direkte fra andre EU-land, der de hadde oppholdt seg og arbeidet i flere år. Enkelte av migrantene var bostedsløse, mens andre delte bolig med andre arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Noen fortalte at de hadde vært helt uten inntekt i flere måneder, men de aller fleste var periodevis i kortvarige arbeidsforhold. Flere av informantene fortalte at de i tillegg til å arbeide registrert i Norge, også hadde arbeidet steder der hele eller deler av inntekten ble betalt uregistrert. I enkelte tilfeller hadde de ikke selv vært klar over dette før etter at arbeidsforholdet var avsluttet. De fleste hadde vært i kontakt med NAV på et tidspunkt, men omfanget av kontakten varierte.

Navn²¹	Alder	Formell kompetanse	Botid i Norge	Språkkunnskap	Bosituasjon
Antoni	35 år	Rørlegger	4 år	Verken norsk eller engelsk	Uten bolig

²¹ Alle navn i studien er fiktive

Lukasz	75 år	Ingen	16 år	Verken norsk eller engelsk	Deler bolig med andre
Mikolaj	41 år	Ingen	6 år	Verken engelsk eller norsk	Uten bolig
Jakub	56 år	Ingen	2 år	Verken engelsk eller norsk	Deler bolig med andre
Filip	56 år	Snekker	12 år	Litt norsk, ikke engelsk	Ønsker ikke å uttale seg
Pawel	41 år	Helsefag-arbeider	2 år	Behersker norsk og engelsk	Deler bolig med andre
Jacek ²²	35 år	Ingen	Ca. 1 måned	Verken engelsk eller norsk	Uten bolig
Dawid	40 år	Ingen	1 uke	Noe engelsk	Uten bolig

Tabell 1. Oversikt over kjerneinformanter

Også resten av de polske informantene, som inkluderer deltakerne i fokusgruppeintervjuet, i tillegg til tre polske migranter som ble intervjuet individuelt, har bidratt til produksjonen av det empiriske materialet som er analysert. Når det gjaldt fokusgruppeintervjuet, så hadde jeg imidlertid svært begrenset innsikt i den enkeltes individuelle situasjon. Tre individuelle intervjuene ble ikke inkludert i det primære empiriske datagrunnlaget, fordi de falt utenfor kriteriene om å stå utenfor arbeidslivet og ikke motta velferdsytelser. Én av disse mottok arbeidsavklaringspenger (AAP) fra NAV, og de to andre var ikke arbeidsledige på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført. Alle hadde imidlertid relativt nylig opplevd å stå utenfor arbeidslivet i Norge, og uten tilgang til velferdsytelser. Disse tre deltakernes erfaringer i møte med NAV, og refleksjoner rundt retur til Polen, samsvarte i stor grad med erfaringene som er presentert i artikkel 2 og 3.

De katolske prestene og sosialarbeideren som ble intervjuet kan betraktes som nøkkelinformanter (Thagaard, 2018, s. 46). Gjennom sitt arbeid hadde de hatt tett kontakt polske migranter gjennom flere år, og de bidro dermed med refleksjoner rundt gruppens situasjon. Prestene ble intervjuet tidlig i prosessen, og bidro blant annet med forslag til organisasjoner som kunne kontaktes, og med refleksjoner

²² De siste to i denne oversikten var ikke inkludert i datamaterialet i artikkel 1

som var til hjelp ved utarbeidelsen av intervjuguiden. Den polske sosialarbeideren ble intervjuet i etterkant av de polske migrantene, og bidro til å oppklare enkelte praktiske spørsmål. Dette handlet for eksempel om søknadsprosedyrer for velferdsytelser og erfaringer i møte med polske migranter som hadde oppsøkt hjelp og rådgivning.

5.3.3 Gjennomføring av intervjuene med de polske informantene

De fleste av intervjuene med de polske informantene ble gjennomført i lokalene til de frivillige organisasjonene, i et rom der vi kunne snakke uforstyrret. Et av intervjuene ble gjennomført utendørs, på en benk der vi satt i god avstand fra andre. I tillegg ble et intervju gjennomført over telefon, og et ble gjennomført i personens egen bolig.²³ Det ble brukt lydopptaker i alle intervjuene, i overenstemmelse med de som ble intervjuet. Lengden på intervjuene varierte mellom ca. 30 minutter og 1 time og 45 minutter, og de fleste varte omtrent i én time.

Ifølge Kvale et al. (2015, s. 172) bør forskeren ha en klar strategi for analysemetode før intervjuene gjennomføres, for at intervjuformen skal være mest mulig hensiktsmessig. Jeg la opp til en analysemetode som både var inspirert av IE og narrativ analyse (Blix, 2017), noe jeg kommer tilbake til senere i dette kapitlet. I tråd med en narrativ analytisk tilnærming la jeg vekt på å ha åpne spørsmål, for at informantene skulle fortelle mest mulig sammenhengende og fritt. Målet var blant annet å få innsikt i hvordan informantene konstruerte sammenhenger i ulike episoder som de fortalte om, og hvordan ulike forhold ble begrunnet og tillagt mening (Kvale et al., 2015, s. 184). Jeg stilte åpne spørsmål om blant annet livet i Polen før de bestemte seg for å reise til Norge, om beslutningen om å reise, om tidligere arbeidserfaringer i Norge og deres situasjon som arbeidsledig, om deres kontakt med ulike offentlige etater i Norge, og deres refleksjoner om og ønsker for fremtiden. Jeg la imidlertid også vekt på at informantene skulle fortelle om sin virksomhet og de ulike sosiale relasjoner de var del av, i tråd med IE (Smith, 2005). Dette resulterte i at jeg som nevnt stilte

²³ De to som ble intervjuet over telefon og i eget hjem var ikke blant kjerneinformantene i studien.

åpne spørsmål, men stadig oppfordret dem til å spesifisere det de gjorde og tenkte, for eksempel ved å beskrive konkrete hendelser for meg.

Fokusgruppeintervjuet ble gjennomført i Frelsesarmeens lokale i Oslo, under en samling for polskspråklige migranter som ble arrangert annenhver uke. Mange i gruppen kjente hverandre noe fra før, fordi de hadde deltatt på slike samlinger tidligere, mens andre var her for første gang. En polskspråklig sosialarbeider var til stede, og fungerte som moderator (Greenbaum, 1999). Jeg hadde mailkorrespondanse med henne på forhånd, og sammen utarbeidet vi en intervjuguide som var utgangspunkt for fokusgruppeintervjuet. Samtalen hadde likevel en ikke-styrende stil, slik som ofte er karakteristisk for fokusgruppeintervju (Kvale et al., 2015, s. 179). Målet var at så mange synspunkter som mulig skulle komme til uttrykk i samtalen, og sosialarbeideren stilte derfor åpne spørsmål og fulgte selv opp med oppfølgingsspørsmål for å få en god flyt og orden i samtalen. Jeg var til stede sammen med en tolk, men vi hadde en passiv rolle under selve intervjuet. Samtalen foregikk på polsk, og tolken oversatte kun enkelte deler for meg underveis. Samtalen ble tatt opp på lydbånd, og tolken som var til stede transkriberte lydfilen i etterkant.

Fokusgruppeintervju egner seg dårlig til å få innsikt i individuelle erfaringer (Repstad, 2020, s. 99), og jeg fikk i liten grad informasjon om den enkelte deltakers situasjon med tanke på arbeid, økonomi og velferdsytelser. Dette intervjuet ga imidlertid innsikt i hvordan de reflekterte og snakket om det norske arbeidslivet som mange av dem hadde deltatt i, deres motivasjon for og utfordringer knyttet til å lære seg norsk, og tanker rundt det norske velferdssystemet. Først og fremst ble det en samtale som dreide seg om utfordringer de har i Norge. Mens jeg i de individuelle intervjuene ofte måtte stille oppfølgingsspørsmål og oppfordre intervjudeltakerne til å fortelle mer utdypende, så virket samtalen langt mer avslappet i gruppeintervjuet, og ofte måtte moderator stanse folk i å snakke samtidig, og sørge for at flere slapp til med det de ønsket å fortelle. Dette kan handle om at jeg som forsker hadde en mer tilbaketrukket rolle, og at de opplevde å snakke vel så mye til hverandre som til meg.

5.3.4 Bruk av tolk

De aller fleste av de polske informantene kunne verken snakke norsk eller engelsk, og jeg var derfor avhengig av å bruke tolk. Studien faller dermed inn

under det Bogusia Temple (2002) har betegnet som tverrspråklig forskning (cross-language research). Slik forskning reiser flere utfordringer og dilemmaer av metodologisk og praktisk art (Nasri et al., 2020).

Jeg valgte å engasjere en student ved Universitetet i Agder, som både snakker flytende norsk og polsk. Jeg så flere fordeler med å bruke en student, fremfor en profesjonell tolk. Tolken var med meg til Oslo for å gjennomføre intervjuene, og var da fleksibel til å være med på intervjuer når det passet for informantene. Det var vanskelig å planlegge disse intervjuene på forhånd, og vi visste derfor ikke tidspunkt eller hvor mange intervjuer vi kunne gjennomføre da vi reiste inn til Oslo. Tolken jeg benyttet var til sammen med på tre reiser til Oslo, med overnatting. Han var dermed med meg og småpratet litt med folk på arrangementer i regi av de frivillige organisasjonene, før vi spurte om de ønsket å delta på intervju. Det bidro til at settingen ble mindre formell, noe som kan ha ført til at informantene ble mer positivt innstilt til å delta. Jeg fikk også god mulighet til å snakke med tolken før vi møtte informantene, og jeg oppfordret han for eksempel til å bruke uformelle klær og unngå et formelt språk, for å legge til rette for at informantene skulle føle seg mest mulig komfortable i intervjusituasjonen. Vi var åpne med informantene om at tolken var student og bodde i Kristiansand. Dette kan ha gjort det enklere for de polske migrantene å åpne seg, siden det dermed var mindre sannsynlig at de ville risikere å møte personen senere eller at de hadde felles bekjente.

Noen utfordringer oppstod imidlertid som følge av at jeg ikke benyttet profesjonell tolk. Jeg opplevde at tolken fikk en god kontakt med informantene, noe som jeg først og fremst opplevde som positivt. Enkelte ganger fløt imidlertid samtalen så godt dem imellom at jeg mistet regien på samtalen, og måtte minne tolken på å oversette for meg og holde seg til mine spørsmål. Dette skjedde gjerne i situasjoner der informanter spurte direkte om råd angående for eksempel hvor de kunne henvende seg for å få hjelp, og tolken svarte uten å oversette spørsmålet til meg. Det hendte også at de samtalte litt seg imellom for å avklare hva som egentlig ble ment med spørsmålene mine eller svarene til informantene. Dette var først og fremst utfordrende i de første intervjuene.

Det å oversette fra et språk til et annet er krevende, og valgene tolken står overfor handler om langt mer enn å finne ord og formuleringer som korresponderer i de aktuelle språkene. Temple og Edwards (2002) skriver at:

The solution to many of the translator's dilemmas are not to be found in dictionaries, but rather in an understanding of the way language is tied to local realities, to literary forms and to changing identities. Translators must constantly make decisions about the cultural meanings which language carries, and evaluate the degree to which the two different worlds they inhabit are "the same" (s. 3).

Tolken er dermed selv en aktiv part i produksjonen av det empiriske materialet. Jeg og tolken brukte tid etter intervjuene på å snakke om intervjusituasjonen og tolkningen, og tolken transkriberte senere intervjuene han hadde deltatt på. Dette ga han mulighet til å endre eventuelle oversettelser som han i etterkant mente burde oversettes på andre måter, eller legge til detaljer som ikke ble oversatt under selve intervjuet. Det at intervjuene var gjennomført med tolk, hadde også betydning for analysen. Jeg kunne dermed ikke legge vekt på konkrete formuleringer og begreper som informantene brukte. I stedet valgte jeg å fokusere på meningsinnholdet og sammenhengene i intervjuene, og virksomheten som ble synlig.

5.3.5 Å intervju mennesker i sårbare situasjoner

Det å intervju mennesker i sårbare situasjoner kan bringe med seg noen ekstra utfordringer, og innebærer et særlig ansvar når det gjelder å hensynta informantene. Dette kan prege både planleggingen av intervjuene, den praktiske tilretteleggingen med tanke på tid og sted, og gjennomføringen (Dempsey et al., 2016). Som jeg tidligere har nevnt, så var rekrutteringsfasen knyttet til denne gruppen krevende, blant annet fordi jeg måtte gå gjennom portvakter. Jeg tilrettela for at intervjuene kunne gjennomføres i forbindelse med eller i etterkant av arrangementer de deltok på, slik at dette skulle være enkelt for dem og praktisk gjennomførbart. Det at de polske kjerneinformantene i denne studien befant seg i utfordrende livssituasjoner ble tydelig under flere av intervjuene. Flere av deltakerne ga tydelig uttrykk for at de var trøtte og slitne, blant annet fordi de hadde overnattet utendørs og/eller fordi de opplevde å være i utmattende situasjoner. I noen tilfeller begynte de å gråte, og enkelte spurte meg om råd knyttet til sin situasjon. Jeg la vekt på å møte dem med respekt og forståelse. Dette preget dramaturgien i samtalene, ved at jeg lot dem snakke om sine bekymringer og utfordringer når jeg opplevde at de selv ønsket å fortsette med

dette. Jeg forsøkte også å unngå brå overganger som kunne bidra til at de opplevde å være objekter for forskningen (jf. Elmir et al., 2011).

Jeg var imøtekommende med å komme med enkelte generelle råd om for eksempel hvilken etat de kunne ta kontakt for å få hjelp i deres situasjon, eller hvor de kunne henvende seg for juridisk hjelp. Jeg forsøkte imidlertid å gjøre dette etter at intervjuet var gjennomført. Jeg henviste som regel først og fremst til organisasjonens sosialarbeidere, som i større grad enn meg hadde oversikt over slike tilbud og som kunne bidra med mer praktisk hjelp og oppfølging.

I enkelte tilfeller la jeg merke til at informantene opplevde flere av spørsmålene som ubehagelige å svare på. Ofte svarte de for eksempel veldig kort og virket noe ukomfortable når jeg spurte om deres økonomiske situasjon og hjelpen de fikk fra frivillige organisasjoner. Enkelte la i stedet vekt på å fortelle at de ikke tidligere hadde hatt behov for slik hjelp, og at de var hardtarbeidende og ansvarlige. Det virket som det var særlig utfordrende å snakke om dette tidlig i intervjuet, og de fleste slappet mer av og åpnet seg i større grad etter at vi først hadde snakket om temaer som var mindre sensitive for dem.

Det at de polske kjerneinformantene og tolken var menn, mens jeg er kvinne, kan ha preget intervjusituasjonen på flere måter. Det kan for eksempel ha åpnet for at informantene turte å vise mer sårbarhet. Jeg opplevde at de fleste av de polske informantene, i alle fall etter å ha snakket sammen en stund, fortalte ganske åpent om utfordringer de opplevde og følelser i møte med disse. Det er vanskelig å vite hvordan situasjonen hadde utartet dersom det kun var menn til stede, men enkelte forskere har argumentert for at menn kan oppleve at risikoen ved å vise sårbarhet er aller størst når de forholder seg til andre menn (Kimmel, 2006, s. 5; Schwalbe & Wolkomir, 2003, s. 57). Det var riktignok en annen mann til stede, nemlig tolken. Det virket likevel ikke som at de oppfattet tolken som en trussel i situasjonen, noe som kan handle om at han var en ung student, og i tillegg opptrådte med stor forsiktighet og respekt i situasjonen, slik jeg ser det.

Det informantene fortalte, og måten dette ble fremstilt på, kan selvsagt være formet av deres posisjonering i møte med meg og med tolken. En rekke forhold kan ha preget hvordan de posisjonerte seg, og dermed preget dynamikken i intervjusituasjonen og hva som ble fortalt. Det kan for eksempel være preget av min norske bakgrunn og forskjellene i livssituasjon mellom meg og dem. Det at

vi var i åpenbart svært ulike livssituasjoner, med veldig ulike handlingsbetingelser, kan ha bidratt til at de tilpasset fortellingen etter det de antok at jeg kunne relatere meg til, og unnlot å gå inn i det mer komplekse. Deres sårbare situasjon kan også ha bidratt til at de hadde behov for å vektlegge sin egen «verdighet» og agens, og nedtone det de opplevde som skamfullt og sårt (Friberg, 2019).

I flere tilfeller ble det tydelig at de polske informantene hadde liten tillit til meg som forsker og var usikre på hva deltakelse i forskningsprosjektet kunne innebære for dem. I ett tilfelle ba informanten om å se ansattkortet fra universitetet, og studerte dette nøye for å vurdere om det var ekte. Han spurte også om jeg hadde kontakt med andre etater, og ønsket ikke å svare på spørsmål om uregistrert arbeid eller å signere med fullt navn. Også andre virket noe tilbakeholdne når det gjaldt å svare på spørsmål om tidligere arbeidsforhold. Enkelte fortalte at de fryktet represalier både fra tidligere arbeidsgivere og fra politiet, og ikke visste hvorvidt eventuelle uregistrerte arbeidsforhold ville spille inn på deres rett til å oppholde seg i Norge. Dette har bidratt til at jeg har unnlatt å fokusere på erfaringene fra arbeidslivet i artiklenes analyser, siden disse beskrivelsene ofte var vage, og enkelte unnlot å svare direkte på disse spørsmålene. I artikkelen «Tvilsomme informanter, troverdig forskning» drøfter Friberg (2019) utfordringer knyttet til intervjustudier med sårbare grupper som har lav tillit til samfunnsinstitusjoner. Friberg foreslår blant annet at utfordringene kan håndteres ved å sikre tykke beskrivelser, kombinere metodiske tilnærminger og ved å tilrettelegge for at informantene kan ha tillit til forskeren. Dette var også noe jeg vektla i denne studien.

5.3.6 Rekruttering av NAV-ansatte

Når det gjaldt de NAV-ansatte, ønsket jeg å intervju noen som hadde vært i kontakt med arbeidsledige polske migranter gjennom sitt arbeid. Jeg forsøkte derfor å rekruttere informanter som først og fremst arbeidet på lokale NAV-kontor med arbeidsoppgaver knyttet til publikumsmottak, sosialhjelp og dagpenger. Da jeg rekrutterte disse informantene oppdaget jeg raskt at mange av dem i praksis hadde erfaring fra ulike roller ved NAV-kontoret, både fordi de arbeidet med ulike oppgaver, eller fordi de hadde fått endret ansvarsoppgaver mens de hadde vært ansatt der.

Jeg startet med å kontakte ledelsen ved flere NAV-kontor, både på Sørlandet og i og rundt Oslo. Jeg anså at det var viktig å inkludere ansatte i Osloområdet, fordi dette er området med størst konsentrasjon av polske migranter i Norge (Gulbrandsen et al., 2021). Jeg ønsket også å inkludere et område med lavere konsentrasjon av slike migranter, for å fange opp eventuelle forskjeller og likheter. Jeg håpet at ledelsen ved kontorene jeg kontaktet ville fungere som døråpnere (Redalen et al., 2013) for meg, ved at de satte meg i kontakt med ansatte som hadde relevant erfaring. Jeg kontaktet dem først på epost, der jeg kort informerte om prosjektet, og spurte om jeg kunne intervju noen ansatte. De fleste svarte avvisende på denne forespørselen, og begrunnet det med at de ansatte hadde lite tid til å delta i studier, og at de ikke ønsket å pålegge noen dette. Også to av NAVs fylkeskontor og Arbeids- og velferdsdirektoratet svarte avvisende på mine forespørsler. Jeg fikk imidlertid positivt svar fra ledere ved to lokale NAV-kontor, og disse kontorene lå i to ulike byer i Sør-Norge. Ledelsen her satte meg i kontakt med noen ansatte på hver av kontorene. I tillegg tok jeg direkte kontakt med leder ved et NAV-kontor på Østlandet der jeg tidligere hadde arbeidet selv. Der fikk jeg intervju to ansatte. Disse hadde arbeidet der samtidig som meg, men i en annen avdeling, og vi hadde derfor ikke hatt nær kontakt.

Siden det viste seg å være utfordrende å rekruttere informanter ved å henvende meg til ledelsen, valgte jeg å spørre folk i mitt eget nettverk om de kjente noen som var ansatt i NAV. På dette tidspunktet var jeg særlig interessert i å komme i kontakt med NAV-ansatte i Osloområdet, ettersom de fleste av de polske informantene som jeg allerede hadde intervjuet var bosatte der, og jeg antok at NAV-kontor i Osloområdet hadde mer erfaring med denne brukergruppen. Jeg brukte snøballmetoden (Thagaard, 2018, s. 54), og med denne strategien kom jeg raskt i kontakt med flere NAV-ansatte. Noen viste seg å ikke fylle utvalgsriteriene, men ga meg kontaktinformasjon til andre. Dette gjorde at jeg ganske raskt satt med kontaktinformasjon til en god del aktuelle informanter. Jeg valgte ut de som hadde mest relevante oppgaver og arbeidet i områder der det var stor andel polske migranter bosatt.

5.3.7 Utvalget av NAV-ansatte

Jeg intervjuet totalt 14 ansatte i NAV. Av disse var 12 ansatt ved 7 ulike lokalkontor. 2 av disse hadde lederansvar, men arbeidet likevel noe med

brukeroppfølging og saksbehandling. 9 av de NAV-ansatte var kvinner og 5 menn, og de fleste var i 30- og 40-åra. Alle hadde flere års arbeidserfaring i NAV, og de fleste hadde arbeidet der mellom 5 og 10 år. Ingen av de ansatte hadde selv polsk bakgrunn eller var migranter fra andre europeiske land.

	NAV-kontor	Arbeidsoppgaver
Ansatt 1	Sørlandet, kontor 1	Mellomleder, noe oppfølging og saksbehandling av sosialhjelp
Ansatt 2	Sørlandet, kontor 1	Mellomleder og oppfølging
Ansatt 3	Sørlandet, kontor 1	Saksbehandling av sosialhjelp
Ansatt 4	Sørlandet, kontor 1	Publikumsmottak
Ansatt 5	Sørlandet, kontor 2	Oppfølging, tidligere saksbehandling av sosialhjelp
Ansatt 6	Sørlandet, kontor 2	Publikumsmottak og oppfølging, tidligere saksbehandling av sosialhjelp
Ansatt 7	Oslo, kontor 3	Oppfølging og noe publikumsmottak
Ansatt 8	Oslo, kontor 4	Oppfølging og saksbehandling av sosialhjelp
Ansatt 9	Oslo, kontor 5	Saksbehandling av sosialhjelp
Ansatt 10	Oslo, kontor 6	Oppfølging
Ansatt 11	Østlandet, i nærheten av Oslo, kontor 7	Publikumsmottak, oppfølging og saksbehandling av sosialhjelp

Ansatt 12	Østlandet, i nærheten av Oslo, kontor 7	Oppfølging og publikumsmottak
Ansatt 13	NAV kontroll	Administrativ stilling
Ansatt 14	NAV kontroll	Administrativ stilling

Tabell 2. Oversikt over NAV-ansatte

Flere av de NAV-ansatte arbeidet både med informasjon og veiledning i kontorets publikumsmottak, i tillegg til at de fulgte opp mottakere av sosialhjelp og/eller dagpenger. Omtrent halvparten arbeidet med saksbehandling av søknader om sosialhjelp, og flere av de andre hadde tidligere hatt denne oppgaven. Det var noe variasjon når det gjelder organisering av arbeidsoppgaver ved de ulike kontorene, og dette påvirket for eksempel hvor spesialisert de arbeidet kun med en type oppgave, hvor mange brukere de fulgte opp og hvor tett kontakt de hadde med brukere og andre som tok kontakt.

Omfanget av de NAV-ansattes erfaring med arbeidsledige polske migranter varierte blant informantene. De som arbeidet i Osloområdet ga stort sett uttrykk for å ha mer erfaring med denne gruppen enn de som arbeidet på Sørlandet.

I tillegg til de ansatte ved lokalkontor, intervjuet jeg også to personer som arbeidet ved NAV kontroll. Dette er en sentralisert enhet som blant annet har som oppgave å forebygge og avdekke trygdemisbruk. Dette gjorde jeg for å bedre forstå NAVs arbeid knyttet til blant annet uregistrert arbeid, kontroll og eventuelle sanksjonsmuligheter. Disse informantene er imidlertid ikke en del av det primære datagrunnlaget i artikkel 2, som tar utgangspunkt i de NAV-ansattes perspektiv. Dette er fordi jeg valgte å avgrense artikkelens problemstilling til å handle om vurderinger av sosialhjelp. Denne avgrensningen innebærer at flere av de andre NAV-ansatte også har arbeidsoppgaver som er mindre relevante for artikkelen. Likevel hadde de aller fleste enten tidligere hatt erfaring med vurdering av sosialhjelp, eller veiledet (potensielle) søkere eller mottakere av sosialhjelp, for eksempel gjennom arbeid i publikumsmottak.

Slik jeg nevnte i teorikapitlet, så fungerer intervjuene med NAV-ansatte som nivå 2-data i avhandlingen som helhet (Campbell & Gregor, 2004, s. 59). Det

betyr at jeg har analysert disse intervjuene med det mål å belyse hvordan de NAV-ansatte deltar i styringsrelasjoner som former handlingsbetingelsene til de polske migrantene, uten at dette nødvendigvis var tydelig for de polske migrantene selv. Det innebærer også å utforske hvilke forhold som former handlingsbetingelsene til de NAV-ansatte, da heller ikke deres virksomhet er fri for styring.

Campbell og Gregor (2004, s. 60) beskriver at utforskningen bør starte i det de kaller «entry-level data», som i denne studien er intervjuene med de polske migrantene. De foreslår at forskeren deretter går videre til neste nivå, for å utforske og synliggjøre krefter utenfor den lokale konteksten som bidrar til organiseringen av det sosiale liv. I denne studien hadde jeg imidlertid bestemt meg på forhånd for å intervju både polske migranter og NAV-ansatte, og intervjuene ble gjennomført i overlappende perioder. Dette handlet først og fremst om at jeg fra starten, da studiens design ble planlagt, ikke hadde planlagt å benytte en institusjonell-etnografisk tilnærming. Dersom jeg hadde gjennomført produksjonen av «entry-level data» først, for deretter å planlegge dataproduksjonen på nivå 2, kan det hende at det empiriske materialet hadde vært annerledes. Siden det viste seg at de fleste av de polske kjerneinformantene hadde hatt lite eller ingen direkte kontakt med NAV-ansatte, kunne jeg da for eksempel ha fokusert mer på spørsmål om hvordan NAV-ansatte arbeider med å sikre tilgjengelighet for potensielle søkere, og hvordan de reflekterer rundt dette. Jeg kunne også vurdert å inkludere ansatte ved NAVs kontaktsentre, for å få mer innsikt i hvordan de arbeider med å gi informasjon og bistå potensielle søkere.

5.3.8 Gjennomføring av intervjuene: å intervju profesjonelle

Alle intervjuene med NAV-ansatte ble gjennomført på deres arbeidsplass, og med unntak av ett ble alle gjennomført i arbeidstiden. Det ble brukt lydopptaker, og samtlige intervjuer varte omtrent i en time.

Også i samtalene med de NAV-ansatte valgte jeg en ganske åpen intervjuform, selv om jeg hadde forberedt intervjuguide på forhånd. Innholdet i intervjuene varierte derfor ganske mye ut fra hva som var kjerneoppgavene til informantene. Siden jeg var inspirert av IE, la jeg vekt på at intervjuene skulle dreie seg om informantenes praksis, og hvilke tekster de brukte i sitt arbeid.

Selv om det var færre praktiske utfordringer knyttet til planleggingen og gjennomføringen av intervjuene med de NAV-ansatte, var heller ikke dette ukomplisert. Siden jeg selv har arbeidet i NAV, opplevde jeg at temaene vi snakket om var kjent for meg, i langt større grad enn da jeg intervjuet de polske migrantene. Jeg opplevde derfor at jeg på mange måter var en «insider» (Dwyer & Buckle, 2018) i møte med de NAV-ansatte. Jeg kjente til begrepene de brukte og regelverket de henviste til, og opplevde at jeg kunne relatere meg til og forstå deres erfaringer. Denne opplevde nærheten til informantenes situasjon og erfaringer kan by på utfordringer. Den kan for eksempel ha ført til at jeg ikke stilte oppfølgingsspørsmål der jeg burde, fordi jeg antok at jeg forstod hva det var snakk om. Særlig i tilfeller der intervjuer og den som intervjues har samme yrkesmessig bakgrunn, kan profesjonelt språk bidra til å tåkelegge erfaringer (Nilsen, 2020). Dette kan skje ved at informantene bruker ord og begreper som gir mening innenfor en spesifikk profesjonell kontekst, som for eksempel saksbehandling, veiledning og avklaring, men som kan bidra til å skjule den virksomheten som faktisk gjøres. Dette er eksempler på begreper som er en naturlig del av de profesjonelles arbeidshverdag, som de i mange sammenhenger holdes ansvarlige overfor, men som i liten grad beskriver *hva* som faktisk gjøres.

For å redusere at slikt språk skulle prege intervjuene, uten at innholdet i deres fortelling kom tydelig frem, la jeg vekt på å spørre mange oppfølgingsspørsmål. Jeg spurte stadig om de kunne utdype sine forklaringer, og de måtte dermed forsøke å benytte andre begreper og måter å fortelle på. Jeg spurte også ofte om eksempler og oppmuntret dem til å fortelle om konkrete episoder.

En annen utfordring som oppstod da jeg intervjuet NAV-ansatte var at flere av dem virket opptatte av å svare «korrekt», og vise at de kjente innholdet i relevante regelverk og kunne begrunne sine tolkninger på en god måte. I ett tilfelle forklarte den NAV-ansatte selv at hun hadde lest seg opp på regelverket og rutineene før intervjuet, for å være sikker på at hun svarte *riktig* på spørsmålene. Det kunne dermed være utfordrende å få informantene til å snakke om egne erfaringer og forståelser. Jeg forsøkte å løse dette ved å skape en trygg atmosfære under intervjuet, og legge vekt på at jeg ikke var interessert i å undersøke hvorvidt de har tolket og praktisert regelverk riktig eller ikke, men ønsket å forstå deres erfaringer og refleksjoner. Jeg opplevde at informantene virket mer avslappet underveis i samtalen, og at egne erfaringer og synspunkter da kom tydeligere frem.

5.4 Refleksjoner rundt forskningsdesign og omfanget av det empiriske materialet

Slik jeg tidligere har nevnt, er det flere utfordringer og begrensninger knyttet til intervju som metode. I mange tilfeller vil etnografisk feltarbeid kunne være en bedre tilnærming for å få kunnskap om folks praksis (Jerolmack & Khan, 2014; Silverman, 2014). Jeg vurderte i begynnelsen av prosjektperioden å observere møter med polske migranter og NAV-ansatte, i tillegg til å observere NAV-ansatte mens de for eksempel behandlet saker og veiledet brukere. Disse planene ble imidlertid avskrevet etter hvert, blant annet fordi ledelsen ved de fleste NAV-kontorene som jeg tok kontakt med var lite positive til å delta i prosjektet. Ledere ved to av kontorene som jeg var i kontakt med hjalp meg, som nevnt, med å rekruttere informanter, men de var likevel skeptiske til å la meg delta på andre måter. Jeg gjorde også noen fremstøt for å få tilgang til enkelte saksdokumenter som gjaldt polske migranter, der vurderinger om oppholdsrett og/eller tilknytning til Norge var begrunnelse for avslag. Jeg var i kontakt med både Statsforvalteren og NAV-kontor med slike forespørsler. De jeg var i kontakt med var imidlertid svært tvilende til om de kunne gi slikt innsyn, og hvordan de skulle finne frem til slike saker som jeg var ute etter. Etter hvert som jeg intervjuet de polske informantene, ble det også tydelig at disse hadde hatt lite direkte kontakt med NAV, og de fleste hadde aldri levert en søknad om ytelse. Formålet med og betydningen av observasjon og innsyn i saksdokumenter ble dermed mer uklart ettersom prosjektet utviklet seg. Jeg valgte derfor å avslutte kontakten med de aktuelle instansene, og i stedet fokusere på intervjuer og dokumenter knyttet til regulering av mobilitet og tilgang til nasjonale velferdsytelser.

Når det gjelder analysen av de NAV-ansattes vurderinger av retten til sosialhjelp, som jeg presenterer i artikkel 2, ser jeg likevel at det kunne vært en fordel å være til stede når slike vurderinger faktisk gjøres. Når det gjelder de polske migrantene er jeg mer usikker på hvilke situasjoner og steder det hadde vært hensiktsmessig å observere. Det kunne imidlertid ha vært hensiktsmessig å følge informantene over tid, og gjennomføre oppfølgingsintervjuer etter en periode. Da ville jeg ikke bare hatt et empirisk materiale som beskriver et øyeblikksbilde, men fått bedre innsikt i hvordan deres situasjon utviklet seg, og i hvilken grad og på hvilken måte dette endret deres oppfatningen av for eksempel tilhørighet til Norge og tanker om eventuell retur. Det var imidlertid flere praktiske utfordringer knyttet til rekrutteringsprosessen og kontakten med de polske migrantene. Disse var

blant annet knyttet til deres prekære og uforutsigbare situasjon, og det å planlegge videre intervjuer med de samme personene anså jeg som lite gjennomførbart i denne sammenheng.

Jeg vurderte fortløpende hvor mange personer jeg hadde behov for å intervjuer, gitt studiens formål og omfang, samt tiden og ressursene tilgjengelig. I kvalitative studier er ikke antallet intervjuer avgjørende, men kvaliteten på intervjuene og analysene er det sentrale (Repstad, 2020, s. 83). I mange tilfeller vil det være en fordel å ha mange nok intervjuer til å kunne se etter både fellestrekk og variasjoner mellom informantenes fortellinger. Samtidig er det en fordel at det ikke er så mange intervjuer at en dyptgående analyse blir vanskelig å gjennomføre (Kvale et al., 2015, s. 148). I forbindelse med denne studien spilte det også inn at de arbeidsledige polske migrantene var en utfordrende gruppe å komme i kontakt med, og at rekrutteringen og gjennomføringen dermed var svært tid- og ressurskrevende.

Høsten 2019 ble intervjuene transkribert, og jeg gikk systematisk gjennom transkripsjonene for å vurdere om jeg skulle gjennomføre flere intervjuer. Jeg falt ned på at intervjuene som jeg hadde gjennomført, i kombinasjon med ulike relevante tekster, som regelverk, rutiner og rapporter, samt tidligere forskning og teoretiske rammeverk, var tilstrekkelig grunnlag for studiens formål. I løpet av analyseprosessen har informantene blitt kategorisert på bakgrunn av deres ulike situasjon, og noen har fått en mer fremtredende rolle enn andre i avhandlingens analyser. I lys av disse avgrensingene ser jeg i etterkant at det kunne ha vært en fordel å intervjuer noen flere polske migranter som var i samme situasjon som kjerneinformantene, og noen flere NAV-ansatte som spesifikt arbeidet med saksbehandling av sosialhjelpsaker. Flere informanter i situasjoner som er særlig relevant for studiens problemstilling kunne ha bidratt til å utforske flere nyanser og variasjoner. Hva som kan vurderes som «nok» intervjuer i en kvalitativ studie avhenger imidlertid av flere forhold, blant annet studiens avgrensning og formål (Vasileiou et al., 2018). Jeg mener at datagrunnlaget jeg har produsert for denne avhandlingen er solid nok for å frembringe ny kunnskap om erfaringene til arbeidsledige polske migranter i prekære livssituasjon i Norge, og de strukturelle forhold som former deres handlingsbetingelser. Dette handler om at dette er en såpass avgrenset gruppe, og at kjerneinformantene derfor hadde mye til felles for eksempel når det gjaldt tidligere arbeidserfaringer fra Norge og deres erfaringer i tilknytning til NAV.

5.5 Analyse

Slik jeg har gjort rede for i teorikapitlet, har jeg hatt en åpen og dynamisk tilnærming til bruk av teori i analyseprosessen. Jeg la vekt på at det empiriske materialet skulle veie tungt for de avgrensningene og valgene jeg gjorde, samtidig som jeg kontinuerlig vurderte ulike teoretiske perspektiver som kunne kaste lys over materialet. Målet var at utgangspunktet for analysen skulle være de polskes erfaringer og samhandling med NAV, i tillegg å utforske de NAV-ansattes perspektiv på denne samhandlingen og vurderinger knyttet til denne gruppens rett til velferdsytelser.

Analyseteknikken jeg har brukt har vært inspirert av både IE (Smith, 2005) og narrativ analyse (Blix, 2017). Jeg ønsket å utforske sammenhengen i informantenes fortellinger om egen virksomhet. Det innebar at jeg forsøkte å unngå at enkeltutsagn ble fjernet fra sammenhengen det ble fortalt i. Jeg brukte derfor tid på å lese gjennom transkripsjonene i sin helhet flere ganger mens jeg analyserte materialet. Deretter skrev jeg korte sammendrag av intervjuene, der jeg la vekt på det jeg oppfattet som mest sentralt i informantenes fortellinger. Etter hvert lagde noen tematiske inndelinger, slik at jeg kunne sammenlikne og se sammenhenger mellom de ulike informantenes beskrivelser. Den endelige avgrensningen når det gjelder hvilke temaer som jeg valgte å spisse avhandlingen inn på, ble til mens jeg skrev de forskjellige artiklene. Jeg gjorde disse prioriteringene både ut fra hvilken tematikk jeg ønsket å løfte frem, og hva jeg anså at datamaterialet kunne belyse på en god måte.

Et sentralt formål med IE er å få innsikt i informantenes erfaringer i og av egen virksomhet. Slik jeg tidligere har nevnt, betyr erfaringer i denne sammenheng gjengivelser av hendelser og opplevelser som allerede har blitt kategorisert, satt i en sammenheng og tilskrevet mening på en spesifikk måte (Smith, 2002, s. 23). Jeg veksler derfor mellom å bruke begrepene fortellinger og erfaringer, uten at det er vesentlig forskjell i betydningen av disse.

Da jeg analyserte det empiriske materialet fra intervjuene, så jeg etter ulike former for fortellinger. Noen handlet om det nære og erfarte, mens andre fortellinger var i større grad knyttet til institusjonelle forhold. Dette handler for eksempel om bestemte måter å kategorisere mennesker og hendelser på, og ulike forståelser av årsakssammenhenger, som tas for gitt og dermed former oss (Loseke, 2007).

Fordi de institusjonelle fortellingene er vevd inn i de personlige fortellingene, og på mange måter former disse, er et skille mellom disse kun en analytisk konstruksjon (Blix, 2017; Smith, 2005). I analysen har jeg likevel forsøkt å gjøre noen inndelinger, ved å på den ene siden beskrive informantenes fortellinger om erfaringer og hverdagsliv, og etterpå trekke ut noen institusjonelle fortellinger som jeg finner spor av i intervjuene.

5.6 Bruk av tekster

I denne studien har en rekke ulike tekster vært relevante for analysen. Dette gjelder særlig tekster knyttet til de juridiske rammene for EØS-mobilitet og EØS-migranternes rett til offentlige velferdsytelser som ble presentert i kapittel 2. I tråd med IE anser jeg tekster som en viktig styringsform, som kan bidra til standardisering og objektivisering.²⁴ Målet med å inkludere tekster i en institusjonell-etnografisk studie er å forstå hvordan tekstene tas i bruk og forstås av informantene, og hvordan disse fungerer standardiserende og dermed bidrar til å forme deres handlingsbetingelser (Smith, 2005, s. 105). Tekstene er derfor ikke i seg selv gjenstand for en selvstendig analyse, men søkelyset rettes mot det tekstene *gjør* (Widerberg, 2007, s. 20).

De NAV-ansatte refererte til en rekke tekster når de beskrev og begrunnet sitt arbeid. De fleste av disse tekstene var det Smith (2006, s. 79) kaller «*boss texts*», eller tekster som har sin bakgrunn i og legitimitet fra slike tekster. Eksempler på «*boss texts*» er policydokumenter og regelverk om EU/EØS-mobilitet og retten til nasjonale velferdsytelser for EU/EØS-migranter. De NAV-ansatte beskrev i særlig grad rutinebeskrivelser og rundskriv som viktige for deres arbeid. Disse tekstene som de henviste til var i stor grad forankret i gjeldende regelverk og policy, både nasjonalt og overnasjonalt.

Mens spesifikke tekster inngikk i de NAV-ansattes arbeid på en konkret og tydelig måte, var situasjonen annerledes for de polske migrantene. Disse forholdt seg på mange måter til diskurser om retten til mobilitet og til å være del av nasjonale velferdssystem, men uten å knytte dette til spesifikke tekster. De uttrykker dermed forståelser som kan knyttes til tekstlig-medierte diskurser (jf.

²⁴ Teksters rolle i IE er beskrevet mer utfyllende i kapittel 4.

Griffith & Smith, 2005). I tråd med IE bruker jeg begrepet tekst i utvidet forstand, og det inkluderer også for eksempel NAVs nettsider og elektroniske søknadsskjemaer. På den måten er NAVs tilgjengelighet og samhandling med brukere og potensielle brukere i stor grad tekstliggjort.

5.7 Ethiske vurderinger

Prosjektet er registrert og godkjent hos Norsk senter for forskningsdata (NSD). De etiske retningslinjene som jeg har forpliktet meg til gjennom søknaden og godkjenningen av denne må jeg selvsagt følge, men det vil alltid oppstå dilemmaer, ambivalens og konflikter. Disse er det viktig å være åpen om, og nøye vurdere underveis (Kvale et al., 2015, s. 102-103). Alle forskningsprosjekter må forholde seg til etiske retningslinjer for sitt fagfelt. I denne studien er det særlig de etiske retningslinjene som er utarbeidet av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsforskning og humaniora (NESH) som er relevante. Jeg skal her redegjøre for vurderinger jeg har gjort angående informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av forskningen.

5.7.1 Informert samtykke

Et sentralt prinsipp for all forskning er at informantene skal samtykke til deltakelse, og samtykket skal være «frivillig, informert og utvetydig» (NESH, 2016, s. 18). Informert samtykke innebærer at deltakerne har fått nok informasjon slik at de forstår hva deltakelse i studien innebærer, og hva informasjonen skal brukes til (NESH, 2016, s. 19). Deltakerne skal også informeres om at deltakelse er frivillig, og at de når som helst kan trekke seg uten å måtte oppgi grunn for dette (Kvale et al., 2015, s. 105). I forbindelse med denne studien fikk alle deltakerne lese gjennom informasjonsbrev om studien på forhånd, der disse etiske forpliktelsene, og andre, stod beskrevet. De polske deltakerne fikk informasjonsbrev på polsk.

Frivillig samtykke innebærer at deltakerne opplever at de har en reell mulighet til å avstå fra å delta (NESH, 2016, s. 18). I de individuelle intervjuene med de arbeidsledige polske migrantene fikk deltakerne et gavekort på matbutikken Kiwi på 250 kroner for å delta i prosjektet. Man kan innvende at dette utfordrer prinsippet om frivillig deltakelse, fordi de hadde behov for dette gavekortet (Surmiak, 2020). Jeg vurderte likevel at summen ikke var så høy at dette ville representere en stor utfordring. Imidlertid var nok gavekortet et sterkt incentiv for å delta, siden mange av dem befant seg uten fast inntekt. Jeg var derfor nøye

med å understreke at deltakelse var frivillig, og flere takket også nei til å delta, på tross av at de fikk opplysning om gavekortet. Jeg understrekte også at de selv valgte hva de ønsket å fortelle, og at de likevel ville motta gavekortet. Noen av informantene valgte å avstå fra å svare på enkelte av spørsmålene. På tross av utfordringene knyttet til samtykke, valgte jeg å gi deltakerne gavekort, fordi jeg anså det som utfordrende å få dem til å stille uten å tilby dem en godtgjørelse. En annen grunn til at jeg valgte å gi gavekort, var nettopp deres sårbare situasjon. Det var derfor ikke kun ment som et incentiv for å få dem til å delta, men også som en godtgjørelse for at de sa seg villig til å bruke tid på å bli intervjuet, noe som for dem kunne bidra til å dekke elementære behov denne dagen. Jeg vurderte derfor at det å avstå fra å gi dem en påskjønnelse for deltakelse også ville være problematisk.

De fleste NAV-ansatte ble rekruttert direkte, uten at lederen eller andre ansatte ved kontoret var involvert. Enkelte ble likevel rekruttert via ledelsen ved kontoret der de arbeidet. For å unngå at disse ansatte skulle føle seg forpliktet til å delta, la jeg vekt på å forklare at de selv kunne trekke seg på ethvert tidspunkt, uten at dette ville bli rapportert videre. Selv om jeg opplevde at deltakerne ga uttrykk for at de sa seg villige til å delta, så kan jeg ikke utelukke at det var vanskelig for dem å si nei til dette. Likevel opplevde jeg at de var frittalende i intervjusituasjonen, og de ga ikke uttrykk for at de opplevde situasjonen som ubehagelig. Dette kan ha en sammenheng med at de selv var vant til å håndtere samtaler der de er underlagt krav om konfidensialitet, og derfor hadde kjennskap til kravene og tillit til at jeg overholdt disse.

5.7.2 Konfidensialitet

Konfidensialitet innebærer at det skal være en enighet mellom forsker og deltaker om hvordan personopplysninger skal håndteres (NESH, 2016, s. 23). Om ikke annet er avklart med deltakere, er man som forsker forpliktet til å anonymisere opplysningene, slik at deltakerne ikke kan identifiseres (Kvale et al., 2015, s. 106). Jeg har derfor unngått å nevne mye informasjon om hver enkelt deltaker i forskningsprosjektet, for at de ikke skal kunne gjenkjennes. Navn er endret i artiklene, og jeg har ikke nevnt hvilket NAV-kontor de enkelte informantene arbeidet ved.

Jeg har valgt å være åpen om hvilke frivillige organisasjoner jeg har vært i kontakt med for å rekruttere informanter i denne kappen. Det handler blant annet

om at det kun er et begrenset antall frivillige organisasjoner i Oslo som tilbyr matservering og andre tjenester til denne gruppen. Det er imidlertid et stort antall polske migranter som deltar og har deltatt på slike arrangementer, og jeg anser derfor ikke dette som en fare for konfidensialiteten. Når det gjelder den polsktalende sosialarbeideren, så kan jeg ikke utelukke at noen vil kunne gjenkjenne personen. Sosialarbeideren som ble intervjuet uttrykte imidlertid selv flere ganger at anonymitet ikke var avgjørende for henne, og samtalen med henne handlet heller ikke om personlige eller sensitive forhold.

Enkelte av de polske informantene ønsket ikke å oppgi navn når de ble intervjuet, noe jeg respekterte. I disse tilfellene signerte de samtykkeskjemaet med x.

Kort tid etter at intervjuene ble gjennomført, ble intervjuene transkribert og lydfilene slettet. Transkripsjonene ble oppbevart digitalt, på et sikkert område, og eventuelle opprinnelige navn som kom frem ble fjernet.

5.7.3 Konsekvenser

I ethvert forskningsprosjekt må forskeren vurdere både negative og positive virkninger som undersøkelsen kan ha for deltakerne. Målet er at de skal påføres minst mulig skade (NESH, 2016, s. 27). Forskeren bør også vurdere konsekvensene for den større gruppen, som deltakerne er en del av, og ikke bare de enkelte individene. Dette etiske kravet er kanskje det vanskeligste, fordi det ofte er svært usikkert hvilke konsekvenser et prosjekt kan medføre (Kvale et al., 2015, s. 107).

I dette prosjektet opplevde jeg at det særlig var knyttet dilemmaer til håndteringen av opplysninger om uregistrert arbeid. Flere polske migranter uttrykte også at de var ukomfortable med å snakke om dette, og spurte meg flere ganger om hva jeg skulle bruke opplysningene til. Ved å ta opp temaet i publiserte artikler, risikerer jeg også at et negativt fokus rettes mot gruppen.

Likevel har jeg valgt å inkludere erfaringer som handler om uregistrert arbeid, selv om dette ikke er det primære fokuset i artiklene. Dette gjorde jeg fordi det potensielt kan ha positive konsekvenser for gruppen å sette søkelys på utfordringene som sosial dumping medfører. Jeg vurderte lenge hvorvidt og hvordan jeg skulle inkludere disse opplysningene, men etter hvert som jeg analyserte intervjuene, ble det tydelig for meg at denne gruppen selv hadde ønsket å arbeide i registrerte arbeidsforhold dersom dette var en mulighet, og at

uregistrert arbeid medførte et svært begrenset handlingsrom. Derfor har jeg vektlagt uregistrert arbeid som en strukturell utfordring, og ikke som et individuelt valg. Jeg diskuterte også temaet med ansatte ved Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon, som mente at det var viktig å løfte frem erfaringer knyttet til sosial dumping. Disse kjenner godt til gruppen og de strukturelle utfordringene de møter, og det var derfor viktig for meg å høre på deres tanker om eventuelle negative konsekvenser. For meg var det en viktig indikasjon på at temaet ikke burde forties.

Jeg har også vurdert hvorvidt jeg gjennom mitt prosjekt bidrar til et fokus på polske migranter generelt som en marginalisert gruppe, og som en utfordring for velferdsstaten og arbeidslivet i Norge. Derfor er det viktig å understreke at deltakerne i denne studien langt fra er representative for polske migranter i Norge, men at de representerer en gruppe som lever i særlig utsatte livssituasjoner. Likevel mener jeg at det har vært viktig å rette oppmerksomheten mot nettopp denne gruppen, fordi det er forhold ved arbeidslivet og rettighets situasjonen til østeuropeiske arbeidsinnvandrere som gjør at mange kan være sårbare for å havne i prekære livssituasjoner (Ødegård & Andersen, 2021).

Også når det gjelder de NAV-ansatte som ble intervjuet, har jeg hatt fokus på strukturelle forhold i analysen og fremstillingen av data i artiklene. Det innebærer at jeg ikke har hatt et kritisk perspektiv på informantene og deres fortellinger i seg selv, men har rettet oppmerksomheten mot hva som former deres erfaringer og refleksjoner.

6 Presentasjon av artiklene

I dette kapitlet presenterer jeg kort hver enkelt av de tre artiklene som inngår i avhandlingen. Avslutningsvis drøfter jeg hvordan artiklene på hver sin måte bidrar til å besvare de overordnede problemstillingene. Ved å gjøre dette belyser jeg også enkelte forskjeller og likheter mellom artiklene.

6.1 Artikkel 1

Den første artikkelen i avhandlingen har tittelen «Når terskelen til velferdsstaten blir for høy: Arbeidsledige polske migranters erfaringer». Artikkelen ble publisert i *Tidsskrift for velferdsforskning* 22.august 2022. I artikkelen utforsker jeg hvilke forhold som kan hindre arbeidsledige polske migranter i å få tilgang til offentlige velferdsytelse i Norge.

Det empiriske utgangspunktet for artikkelen er intervjuer med seks av de elleve polske migrantene som jeg intervjuet i forbindelse med studien. Disse seks hadde til felles at de tidligere har vært i registrert arbeid i Norge over lengre tid, men på intervjutidspunktet stod de uten arbeidsinntekt og de hadde heller ikke tilgang til offentlige velferdsytelser. Dette var dermed migranter som kan ha eller tidligere ha hatt rett til offentlige velferdsytelser i Norge, men som ikke har klart å nyttiggjøre seg av dette.

Denne artikkelen er ikke avgrenset til å handle om én spesifikk velferdsytelse, slik jeg gjør i artikkel 2, som utelukkende handler om sosialhjelp. Årsaken er at jeg i denne artikkelen tar utgangspunkt i de polske migrantenes egne beskrivelser. De polske informantene skilte i liten grad selv mellom ulike typer velferdsytelser. Dette handlet blant annet om at de hadde svært lite kunnskap om det norske velferdssystemet og hvilken ytelse de kunne ha rett på. Forskjellen mellom de ulike ytelsene fremstod heller ikke særlig viktig for dem, fordi de først og fremst var opptatt av inntektssikring og akutt hjelp i den prekære situasjonen de befant seg i. Artikkelen omhandler derfor tilgangen til og samhandlingen med velferdsforvaltningen mer generelt. Det er likevel opparbeidede ytelser, og først og fremst dagpenger og sykepenger, som er mest relevante for artikkelens analyser.

I artikkelen har jeg benyttet tilgjengelighetsteorien (Bleiklie et al., 1997) som analytisk rammeverk. I henhold til dette teoretiske perspektivet fungerer velferdssystemet som en tilgjengelighetsstruktur bestående av tre ulike

elementer; terskel, kø og skranke. Terskelen er den delen av velferdssystemet som potensielle brukere møter *før* en eventuell søknad om ytelser er levert, og det er dette jeg retter søkelyset mot i artikkelen. Jeg fokuserer dermed på forhold som hindrer de polske i å komme i kontakt med NAV og å levere søknad om ytelser. I tråd med Bleiklie et al. (1997) betegner jeg dette som terskelutfordringer. Gjennom å benytte tilgjengelighetsteorien har jeg synliggjort at det å få tilgang til offentlige velferdsytelser forutsetter bestemte former for kunnskap og ferdigheter.

Med utgangspunkt i erfaringene til de seks som fungerte som kjerneinformanter i denne artikkelen, har jeg identifisert tre former for terskelutfordringer. Den første er knyttet til deres tidligere deltakelse i et uforutsigbart og ustabilt arbeidsmarked. Dette påvirket deres forutsetninger for å planlegge fremover og utnytte de rettigheter de til enhver tid kan ha hatt da de var i arbeid eller i det øyeblikk de ble ledige. Den andre terskelutfordringen handler om forutsetningen om byråkratiske kompetanse for å kunne realisere rettighetene til velferdsytelser. De polske migrantene hadde både lite kunnskap om hvilke rettigheter de hadde og hvordan de skulle gå frem for å fremme en søknad, i tillegg til svake digitale ferdigheter. Den tredje og siste terskelutfordringen handler om de polske informantenes opplevelser av ydmykelse og skam i samhandlingen med NAV. Slike opplevelser, i tillegg til skammen over å være arbeidsledig og fattig, bidro til at flere av informantene unngikk kontakt med NAV.

Artikkelen konkluderer med at arbeidsledige polske migranter opplever at NAV er vanskelig å komme i kontakt med og samhandle med. Det å finne ut av hva slags rettigheter de har og hvordan de skal gå frem for å nyttiggjøre seg av disse, fremstår som svært krevende for denne gruppen.

Artikkelens analyser viser hvordan organiseringen av NAVs samhandling med publikum kan få konsekvenser for fordelingen av offentlige velferdsgoder. Spesielt retter artikkelen søkelys mot hvordan kanaliseringen av samhandlingen til digitale plattformer og sentraliserte kontaktsentre kan høyne terskelen for enkelte grupper. I artikkelen argumenterer jeg for at terskelutfordringene kan føre til et underforbruk av offentlige velferdsytelser. For EØS-migranter, som kan risikere å stå helt utenfor velferdsstatens sikkerhetsnett, kan det føre til at de blir sårbare for utnyttelse på arbeidsmarkedet.

6.2 Artikkel 2

Artikkel 2 har tittelen «Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants», og ble publisert i tidsskriftet *Nordic Social Work Research* 10. september 2021. Artikkelen søker å besvare følgende problemstillinger: Hvordan vurderer NAV-ansatte arbeidsledige polske migranternes rett til sosialhjelp? Og hvilke institusjonelle logikker former deres avgjørelser? I motsetning til de andre to artiklene, er det de NAV-ansatte som fungerer som ståsted for denne artikkelens analyser. Artikkelen bygger på 12 intervjuer med ansatte ved fem ulike lokale NAV-kontor. I tillegg har jeg analysert dokumenter som omhandler retten til sosialhjelp for EØS-migranter. Slik jeg tidligere har beskrevet, er målet med denne artikkelen å belyse styringsrelasjoner som innvirker på arbeidsledige polske migranternes tilgang på velferdsytelser.

Gjennom artikkelen utforsker jeg de NAV-ansattes vurderinger og praksiser som grensearbeid (Yuval-Davis et al., 2019). Med andre ord retter jeg søkelyset mot hvordan grenser produseres og reproduseres gjennom NAV-ansattes vurderinger av polske migranternes rett til sosialhjelp. Siden sosialhjelp er ment å fungere som et siste sikkerhetsnett for alle borgere, og i prinsippet ikke skal avhenge av tidligere inntekt, er vurderinger knyttet til denne ordningen særlig relevant når det gjelder produksjonen av grenser for hvem som regnes som legitime og fullverdige samfunnsmedlemmer.

På tross av at regelverket knyttet til EØS-migranternes rett til sosialhjelp fremstår uklart og åpner for stor grad av skjønnsvurderinger, opplever de NAV-ansatte selv at det er lite rom for skjønn når slike beslutninger tas. De beskriver også en restriktiv praksis, der få polske migranter vurderes å ha krav på sosialhjelp. I artikkelen utforsker jeg hva som former denne restriktive praksisen og opplevelsen av lite rom for skjønn.

Artikkelens analyser viser at NAV-ansatte inngår i relasjoner med kollegaer og ledere ved NAV-kontoret, der et sentralt mål er å etablere en felles praksis og der de holdes ansvarlig overfor mål om færre sosialhjelpsmottakere. De inngår også i andre former for relasjoner som får betydning for beslutningene, som er av en mer indirekte karakter. Gjennom å gi avslag dersom de er i tvil, «tester» de saker, og forsøker på den måten å etablere grensen for «det juridisk akseptable minimum» gjennom Statsforvalterens beslutninger. De NAV-ansatte opplever

også at de gjennom en restriktiv praksis sender signaler til EØS-migranter i Norge, og til potensielle nye EØS-migranter.

I artikkelen argumenterer jeg også for at vurderingene om sosialhjelp for arbeidsledige polske migranter er formet av spesifikke institusjonelle logikker, som gir mening til og legitimerer en restriktiv praksis. For det første synes deres vurderinger å være formet av forståelsen av polske migranter som midlertidig arbeidskraft som ikke bør være en økonomisk byrde for norske velferdsordninger. Flere NAV-ansatte vektlegger imidlertid at enkelte EØS-migranter i større grad enn andre har «gjort seg fortjent» til velferdsytelser i Norge. Dette handler først og fremst om migranter som de anser som «hardtarbeidende», for eksempel ved at de har vist at de har vært selvforsørgende over lengre tid i Norge tidligere, i tillegg til å for eksempel lære seg norsk eller på andre måter vise at de har gjort en innsats for å etablere seg i Norge og bli selvforsørgende her. Jeg argumenterer for at disse ideene reflekterer nyliberale forståelser, der samfunnsmedlemskap og retten til offentlige velferdsgoder er noe man kan og bør gjøre seg fortjent til.²⁵

Artikkelen konkluderer med at vurderingene om sosialhjelp representerer et subtilt og komplekst grensearbeid, der vilkår som det åpnes for i overnasjonalt og nasjonalt regelverk knyttet til EØS-migranternes rett til nasjonale velferdsgoder, forsterkes gjennom restriktive lokale praksiser.

6.3 Artikkel 3

Tittelen på artikkel 3 er: ««Jeg har ingen grunner til å dra tilbake»: Vurderinger av retur fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner i Norge», og denne artikkelen ble publisert i *Norsk sosiologisk tidsskrift* 16. september 2022. I artikkelen besvarer jeg følgende problemstillinger: Hvordan vurderer arbeidsledige polske migranter sine muligheter til å returnere til Polen? Og hvilke

²⁵ I ettertid har jeg reflektert over at jeg også kunne forstått det som jeg i denne artikkelen kaller for institusjonelle logikker som relasjoner, i lys av IEs begreper om translokale relasjoner og styringsrelasjoner. Denne artikkelen ble imidlertid skrevet tidlig i stipendiatperioden, og selv om jeg var inspirert av IE også da, benyttet jeg kun enkelte elementer fra denne forskningstilnærmingen i analysen på det tidspunktet.

institusjonelle forestillinger om polske migranternes forutsetninger for retur aktiveres av NAV-ansatte?

Det primære ståstedet for artikkelens analyser er intervjudata med åtte av de polske informantene. Alle disse stod uten både arbeidsinntekt og velferdsytelser, og levde derfor i svært prekære livssituasjoner i Norge. Disse åtte informantene inkluderer de samme seks som representerte ståstedet for artikkel 1, i tillegg til to relativt nyankomne polske migranter. Disse ble ikke inkludert i datamaterialet for artikkel 1 fordi jeg i forbindelse med den artikkelen kun inkluderte de som hadde arbeidet registrert over tid i Norge. I forbindelse med artikkel 3 var en slik avgrensning ikke relevant.

I denne artikkelen utforsker jeg også institusjonelle forestillinger om polske migranternes returforutsetninger, slik disse aktiveres av ansatte i NAV. Jeg bygger på intervjuer med 12 NAV-ansatte, i tillegg til ulike tekster relatert til EØS-mobilitet og EØS-migranternes rett på offentlige velferdsytelser.

Utgangspunktet for analysen er gapet mellom de polske informantenes beskrivelser av egne returmuligheter og de NAV-ansattes forståelser av polske migranternes muligheter for retur. For å utforske dette har jeg benyttet det analytiske begrepet bruddlinje (disjuncture), slik det brukes innenfor institusjonell etnografi (Smith, 2005). Ved å ta utgangspunkt i erfaringene og vurderingene til polske migranter som lever i svært prekære situasjoner i Norge, utfordrer denne artikkelen institusjonelle forestillinger om polske migranter som midlertidig arbeidskraft.

Vurderingene av retur, slik de ble beskrevet av de polske migrantene, var komplekse, og hadde både økonomiske, sosiale og emosjonelle dimensjoner. Selv om økonomiske hensyn stod sentralt, innebar dette langt mer enn en enkel kalkulerings av kortsiktig kost/nytte for de polske migrantene. Deres vurderinger handlet vel så mye om mulighetene for og håpet om å finne en stabil jobb og kunne etablere seg. Muligheten for å oppnå dette fremstod, på sikt, som bedre i Norge enn i Polen. Det å «vente og se» ble dermed en strategi i det de håpet ville være en midlertidig vanskelig periode.

Det var også en tendens til at de polske informantene uttrykte at de hadde svak tilknytning til Polen, og dermed lite å returnere til. De hadde gjennomgående lite eller ingen kontakt med familie eller annet nettverk i Polen, og ingen av dem eide

hus eller hadde andre investeringer der. De fleste hadde heller ikke oppholdt seg i Polen på flere år. En annen begrunnelse de polske informantene oppga for at de valgte å forbli i Norge, var at de skammet seg over den prekære livssituasjon de var havnet i. Dette bidro til at flere av dem hadde unngått å ha kontakt med folk i Polen, og de ønsket heller ikke å møte dem igjen før de var i en bedre økonomisk situasjon.

De polske migrantenes egne vurderinger av retur og ikke-retur stod på mange måter i kontrast til de NAV-ansattes beskrivelser av polske migranternes forutsetninger for retur. De NAV-ansatte aktiverte i stor grad institusjonelle forestillinger om polske migranter som midlertidig og mobil arbeidskraft, som enkelt kan og vil returnere dersom de står uten arbeid i Norge. I artikkelen argumenterer jeg for at de NAV-ansatte på den måten aktiverte generaliserende og objektiviserende forestillinger om de polske migrantene, og at de dermed bidro til å usynliggjøre de polske migrantene som «hele mennesker». Disse forestillingene virket blant annet til å fungere som premiss for restriktive vurderinger av sosialhjelp, fordi retur ble antatt å være et enkelt alternativ til deres prekære situasjon i Norge. Jeg argumenterer derfor for at de institusjonelle forståelsene fordekker og fordreier, og dermed også forsterker, de polske migrantenes prekære situasjon i Norge.

6.4 Hvordan artiklene på ulike måter belyser de overordnede problemstillingene

Artiklene som inngår i avhandlingen varierer noe når det gjelder både ståsted og tematisk fokus. Jeg vil nå kort beskrive hvordan artiklene på ulike vis bidrar til å kaste lys over avhandlingens overordnede problemstillinger.

Mens jeg i artikkel 1 tar utgangspunkt i ståstedet til arbeidsledige polske migranter, tar jeg i artikkel 2 utgangspunkt i ståstedet til NAV-ansatte. I den tredje artikkelen benytter jeg både data fra intervjuer med polske informanter og NAV-ansatte, men det primære ståstedet for artikkelens analyser er likevel de polske migrantene. Det overordnede målet med alle artiklene har likevel vært å belyse forhold av betydning for de arbeidsledige polske migrantenes handlingsbetingelser. Det er dermed de polske migrantene som er ståstedet for avhandlingen som helhet. Ved å utforske ulike perspektiver og erfaringer, bidrar dette til å belyse kompleksiteten i styringsrelasjoner som former handlingsrommet til arbeidsledige polske migranter i prekære livssituasjoner.

I artikkel 1 har jeg rettet søkelyset mot de polske informantenes erfaringer med å forsøke å få tilgang til velferdsytelser, og hva som har hindret dem i dette. I artikkel 2 har jeg utforsket hvordan en restriktiv praksis knyttet til sosialhjelp formes. Som jeg har belyst i artikkel 1 så hadde de polske kjerneinformantene hatt lite eller ingen direkte kontakt med NAV, og de hadde sannsynligvis heller ikke levert søknad om sosialhjelp. Man kan derfor spørre seg om hvor relevant det er å analysere NAV-ansattes vurderinger av sosialhjelp, i lys av avhandlingens overordnede problemstillinger. Likevel anser jeg at den restriktive praksisen som de NAV-ansatte beskriver er av sentral betydning for disse informantene og deres prekarisering. Slik jeg beskriver i artikkel 1, hadde flere av dem opplevd å bli avvist da de oppsøkte NAV-kontor, og fått inntrykk av at de ikke ville få hjelp der. De polske informantene beskrev også fortellinger om NAVs restriktive praksis som de hadde hørt fra andre polske migranter, og som bidro til at de selv unnlot å søke. Den restriktive praksisen var også noe representanter fra de frivillige organisasjonene som jeg var i kontakt med, blant annet da jeg rekrutterte informantene, var klar over. Det kan dermed ha bidratt til at migrantene ikke ble rådet til eller fikk hjelp til å søke om sosialhjelp.

Mens artikkel 1 og 2 først og fremst retter søkelyset direkte mot tilgangen til velferdsytelser, handler artikkel 3 om vurderinger av retur. Temaet for denne artikkelen avviker dermed noe fra de andre to, og drar i større grad enn de andre to artiklene veksler på migrasjonsteori og -forskning. Grunnen til at jeg valgte å fokusere på returvurderinger var både at dette stadig kom opp i intervjuer både med de polske informantene og de NAV-ansatte, men også senere i samtaler jeg har hatt om prosjektet med for eksempel studenter, på konferanser og i forskningsgrupper. Jeg ønsket å bidra til å besvare det stadig tilbakevendende spørsmålet «*hvorfor returnerer de ikke?*». Dette handlet både om at det var tydelig at mange undret seg over dette, og fordi spørsmålet kan være et uttrykk for en forståelse av de polske migrantene som fungerer som premiss for en restriktiv praksis knyttet til velferdsytelser og som kan bidra til opplevelser av ydmykende møter med NAV.

Et overordnet tema som avhandlingen på mange måter sirkler rundt, er det uklare og uforutsigbare ved statusen til EØS-migranter, som blant annet preges av juridiske gråsoner og tvetydigheter når det gjelder mobile EU/EØS-borgeres tilgang til nasjonale velferdsgoder. Et overordnet mål med studien er *både* å identifisere barrierer som hindrer at de arbeidsledige polske migrantene får

utnyttet de rettigheter de faktisk har til offentlige velferdsytelser i Norge, i tillegg til å utforske og problematiserer hvordan grensene for samfunnsmedlemskap produseres og hva som ligger til grunn for dette grensearbeidet. Disse to dimensjonene vektlegges ulikt i de tre artiklene som inngår i avhandlingen. Artikkel 1 fokuserer på utfordringer ved å få realisert faktiske rettigheter til velferdsytelser. Det er dermed de polske informantenes de facto tilgang til velferdsytelser som utforskes og problematiseres. I artikkel 2 utforsker jeg hvordan NAV-ansatte etablerer, forhandler og reproducerer grenser for samfunnsmedlemskap, gjennom vurderinger av sosialhjelp for arbeidsledige polske migranter. Artikkelen handler med andre ord om NAV-ansattes beslutninger, og prosessen med og premissene for grensearbeidet får dermed større fokus enn i artikkel 1. Også i artikkel 3 retter jeg søkelyset mot premisser for grensearbeid, gjennom å utforske hvordan institusjonelle forestillinger fungerer objektiverende og forenklende, og hvordan disse er innvevde i NAV-ansattes vurderinger.

7 Konklusjoner og refleksjoner

I denne avhandlingen har jeg utforsket hvordan arbeidsledige polske migranter i Norge erfarer tilgangen til offentlige velferdsytelser og møter med NAV, og hvordan disse erfaringene er institusjonelt formet. I dette kapitlet presenterer jeg konklusjoner og refleksjoner rundt studiens funn, implikasjoner, begrensninger og bidrag.

7.1 Erfaringer fra ståstedet til arbeidsledige polske migranter

I avhandlingens første overordnede problemstilling spør jeg hvordan arbeidsledige polske migranter i Norge erfarer tilgangen til offentlige velferdsytelser og møter med NAV. Denne studien tyder på at det å få tilgang til offentlige velferdsytelser kan være svært krevende. Blant de polske migrantene som har fungert som kjerneinformanter i denne studien var det ingen som mottok velferdsytelser, på tross av at de fleste hadde hatt registrert arbeid i Norge over lengre tid. De fleste hadde hatt ustabile og uforutsigbare arbeidsforhold i Norge, men var likevel lite forberedt på å stå utenfor arbeidslivet. De visste derfor lite om hvilke rettigheter de hadde, og hvordan de skulle gå frem for å søke om ytelser.

De polske informantene som hadde oppsøkt NAV-kontor beskrev i stor grad dette som ydmykende opplevelser. Det handlet på den ene siden om at de opplevde å bli mistenkeliggjort eller oppfordret til å returnere til Polen. Det handlet imidlertid også om at de hadde opplevd å bli avvist da de spurte om informasjon og hjelp. I stedet ble de henvist til digitale plattformer eller til NAVs sentraliserte telefontjeneste. Dette er systemer og tjenester som de polske kjerneinformantene opplevde at de ikke klarte å benytte, både på grunn av svake norskkunnskaper og lav digital kompetanse, og fordi de manglet grunnleggende kunnskap om det norske velferdssystemet. De fleste av de polske kjerneinformantene ga derfor uttrykk for at de ikke hadde klart å levere søknad om velferdsytelser i Norge.

Disse funnene er i tråd med flere studier som er gjennomført i ulike europeiske land de siste årene, som peker på at mange EU-migranter opplever store utfordringer med å få tilgang til nasjonale velferdsordninger i landene der de er bosatt. I likhet med denne studien har også andre europeiske studier funnet at EU-migranter ofte har lite kunnskap om hvilke rettigheter de har, og at de

opplever at det er vanskelig å få oversikt over dette. Studiene har også pekt på at migrantene støter på ulike hindringer av administrativ og praktisk art, som vanskeliggjør det å søke om ytelse og skaffe dokumentasjon som blir påkrevd (Amelina, 2020a; Scheibelhofer et al., 2020; Simola 2018). I tillegg peker en rekke ulike studier på at EU-migranter opplever møtene med velferdsansatte som belastende, blant annet fordi de opplever å bli mistenkeliggjort og oppfatter at de blir ansett som «lite verdige» mottakere av nasjonale velferdsgoder (Guma & Dafydd Jones, 2019; Ratzmann, 2019). Det er imidlertid få studier som har belyst situasjonen til EU/EØS-migranter som lever i prekære situasjoner og står helt uten tilgang til velferdsytelser. Min studie tyder på at disse opplever den prekære situasjonen som svært låst, blant annet fordi retur ikke fremstår som et godt alternativ, på tross av at de ikke har klart å få tilgang til offentlige velferdsytelser i Norge.

7.2 Erfaringenes institusjonelle dimensjon

I avhandlingens andre overordnede problemstilling spør jeg hvordan erfaringene til de polske informantene er institusjonelt formet. I denne studien belyser jeg en rekke forhold som har bidratt til å forme deres tilgang til velferdsytelser og møter med NAV. Jeg har i særlig grad rettet søkelyset mot organisatoriske forhold knyttet til NAVs samhandling med publikum, juridiske rammer og praktiseringen av disse, i tillegg til spesifikke forståelser av polske migranter. Avhandlingen belyser også hvordan erfaringene både er formet av deres *de facto* og *de jure* tilgang til offentlige velferdsytelser.

Når det gjelder de polske informantenes *de facto* tilgang til offentlige velferdsytelser viser denne studien, som nevnt overfor, at de møter en rekke utfordringer som hindrer dem i å realisere eventuelle rettigheter til slike ytelser. Denne studien tyder på at disse erfaringene blant annet er formet av måten samhandlingen mellom NAV og (potensielle) brukere er organisert og fungerer på. Samhandlingen med NAV forutsetter på mange måter bestemte former for kompetanse, noe som fører til at ikke alle har samme muligheter til å få tilgang til de ytelsene de kan ha rett på.

Som EØS-migranter er deres formelle juridiske rettigheter når det gjelder velferdsytelser regulert gjennom både nasjonal velferdslovgivning og overnasjonal EU/EØS-rett. Reguleringen favoriserer på mange måter de som har hatt stabile og langvarige arbeidsforhold i Norge (Schweyher, 2021), men legger

også opp til individuelle vurderinger fra sak til sak (Blauberger & Schmidt, 2014). Slik som er tilfellet for mange østeuropeiske migranter i Norge (Dølvik, 2013), hadde de polske kjerneinformantene i denne studien først og fremst hatt kortvarige og ustabile arbeidsforhold før de ble arbeidsledige. Dette ga dem dermed en usikker rettighetssituasjon når det gjelder nasjonale velferdsytelser.

Særlig er det reguleringen av sosialhjelp for EØS-migranter som fremstår diffus og tvetydig, og forutsetter stor grad av skjønnsvurderinger (Mantu & Minderhoud, 2017; Ratzmann, 2021). I avhandlingen belyser jeg en rekke forhold som er med å forme en restriktiv praktisering av dette regelverket i NAV. Gjennom ulike former for relasjoner som de NAV-ansatte inngår i når de fatter beslutninger om sosialhjelp, deltar de i et grensearbeid (Yuval-Davis et al., 2019) der målet om å gi sosialhjelp til så få som mulig, og på et lavest mulig nivå, blir styrende.

Gjennom EU/EØS-rett åpnes det for at nasjonalstater kan stille vilkår om bosted og tilknytning ved søknad om sosialhjelp for EØS-borgere. Vilkåret var opprinnelig ment for å sikre at disse migrantene kun hadde velferdsrettigheter som bosatt i ett land av gangen. Det var med andre ord innført for å vurdere hva som er det faktiske bostedslandet. Gjennom sine studier, der de analyserer praktiseringen av regelverk for sosialhjelp i ulike nasjonale kontekster, har både Carmel et al. (2020) og D'Angelo og Gargiulo (2021) vist at vilkåret likevel benyttes for å vurdere «kvaliteten» på tilknytningen, og om migranten er «integrert» nok. Resultatet kan bli at disse migrantene står uten velferdsrettigheter i noe land. Også i min studie fant jeg disse tendensene, først og fremst gjennom vurderinger som NAV-ansatte gjorde knyttet til vilkåret om fast bopel. Dette er et eksempel på hvordan den sosiale dimensjonen ved EØS' mobilitetsregime utfordres av restriktive nasjonalstatlige reguleringer og lokale praksiser.

Studien tyder på at forståelser av at polske migranter bør og vil returnere eller reise videre til et annet land dersom de står uten inntekt i Norge, ser ut til å fungere som en institusjonell logikk i NAV, og bidra til en restriktiv praksis. I denne studien gjenspeiles dette i analysene av de NAV-ansattes beskrivelser av og erfaringer fra sitt arbeid. Denne institusjonelle forståelsen av polske migranter kan knyttes til diskurser om EU/EØS-mobilitet og formålet om at denne mobiliteten skal bidra til et integrert og fleksibelt europeisk arbeidsmarked

(Zinovijus, 2011). Et av studiens hovedfunn er at de arbeidsledige polske migrantene erfarer og tilskrives en begrenset og ustabil form for tilknytning og medborgerskap i Norge, der de reduseres til fleksibel arbeidskraft. Gjennom EU/EØS' mobilitetsregime, der ulike aktører og styringsnivåer inngår, produseres arbeidsledige og prekariserte polske migranter på den måten som «uønskede» migranter. Avhandlingen tyder også på at de polske migrantene selv til en viss grad vurderer seg selv som arbeidskraft, noe som kan være forsterket av maskulinitetsidealer (Datta et al., 2009; Shankley, 2021). Dette gjenspeiles for eksempel i skammen over å stå uten lønnsarbeid, som så ut til å hindre dem både i å ta kontakt NAV og i å returnere til Polen. I stedet ventet og håpet de på at situasjonen skulle bedre seg, ved at de igjen skulle finne lønnsarbeid. På den måten inngår de selv i og reproducerer styringen.

7.3 Prekære former for medborgerskap

Avhandlingens artikler belyser på hver sin måte hvordan prekære former for medborgerskap produseres; gjennom ulike typer terskelutfordringer som hindrer at polske migranter får realisert eventuelle rettigheter til offentlige velferdsytelser (artikkel 1), gjennom regulering av EØS-migranternes rett til sosialhjelp og en restriktiv praktisering av dette regelverket (artikkel 2), og gjennom å bli ansett som fleksibel arbeidskraft (artikkel 2 og 3). Avhandlingens funn inviterer til en mer generell diskusjon rundt prekære former for medborgerskap og implikasjonene av dette.

Ofte har det vært vanlig å snakke om medborgerskap som en slags lik status som tildeles alle på samme måte (Brace, 2015, s. 10). EØS-mobilitet forstyrrer på mange måter den dikotomiske forestillingen om tydelige grenser for medborgerskap, der man enten er borger eller er ikke-borger. I stedet produseres uklare, ustabile og begrensede former for medborgerskap. I EØS' mobilitetsregime er ikke nødvendigvis sosiale rettigheter knyttet til velferdsstaten sammenfallende med retten til tilstedeværelse innenfor nasjonalstatens territoriale grenser, og retten til begge deler kan fremstå som både uklar og uforutsigbar. Den institusjonelle usikkerheten (Anderson, 2010) som produseres av dette mobilitetsregimet preger erfaringene til de polske informantene på flere måter. Blant annet bidrar det til at de opplever å stå uten solid tilknytning til Norge, både fordi de ikke har klart å etablere en trygg tilværelse her, i tillegg til at de opplever å ikke anses som del av samfunnet, verdige beskyttelse på linje

med andre borgere. Samtidig opplever de å ha mistet tilknytning til Polen, etter å ha levd i usikkerhet utenfor landet i lengre tid.

Selv om de polske kjerneinformantene i denne studien stod uten tilgang til offentlige velferdsytelser, var de ikke ekskludert fra alle former for velferdsgoder. De benyttet seg for eksempel aktivt av tilbudene som frivillige organisasjoner hadde rettet mot denne gruppen, og flere hadde også fått nødvendig og akutt helsehjelp ved behov. Det er dermed verken snakk om en total inkludering eller en fullstendig ekskludering, men i stedet en svært begrenset og prekær form for medborgerskap (jf. Karlsen, 2021; Misje, 2021a).

Differensierte former for medborgerskap er ikke noe nytt (jf. Bendixsen, 2018; Hatland, 2018a). Det at en så stor gruppe som EØS-migranter representerer i Norge kan risikere å ikke omfattes av velferdsstatens ordninger, er imidlertid en relativt ny situasjon i moderne norsk historie. EØS-migranternes status karakteriseres av å være både uklar og uforutsigbar, fordi den kan endres for eksempel dersom et arbeidsforhold tar slutt. Slik denne studien har vist, kan en slik status oppleves belastende og risikabel, og gjøre det vanskelig å planlegge fremover og etablere seg. Selv om omfanget av de som lever i helt prekære livssituasjoner, slik som kjerneinformantene i denne studien, kun er en liten andel av polske migranter i Norge, kan usikkerheten knyttet til rettigheter og status ramme mange. Den usikre statusen setter EØS-migranter i en utsatt posisjon på arbeidsmarkedet, der de kan bli sårbare for utnyttelse og sosial dumping.

Det er også verdt å reflektere over dreiningen i forståelsen av hva det innebærer å være et fullverdig samfunnsmedlem, og hvilke forestillinger det reflekterer om både «oss» og «dem» (Ratzmann & Sahraoui, 2021). Det som i særlig grad er avgjørende for EØS-migranternes status og rettighetssituasjon i Norge, er deres deltakelse på arbeidsmarkedet, i tillegg til en langt mer diffus form for tilknytning ved søknad om sosialhjelp. Det er dermed en form for medborgerskap som de må opptjene retten til. Denne formen for velferdsgrenser gjenspeiler på mange måter en forestilling om «den ideelle borger» som selvforsørgende og «hardtarbeidende».

Disse forestillingene, som gjenspeiles i reguleringen av tilgangen til velferdsytelser for EU/EØS-migranter, er i tråd med nyliberale tendenser som synes å prege samfunnet på ulike områder. For eksempel reflekterer reguleringen

av innvandring og vilkår for statsborgerskap i stadig større grad slike idealer, gjennom blant annet vilkår om inntektssikring og norskkunnskap (Jönsson & Kojan, 2017; Midtbøen et al., 2020; Sætermo, 2016; Utlendingsdirektoratet, 2022). Også på velferdsfeltet mer generelt er det en økende tendens til at slike idealer preger reguleringen av retten til velferdsgoder, gjennom målet om en styrket arbeidslinje (Ellingsæter et al., 2020; Kamali & Jönsson, 2018). Bridget Anderson (2015) har rettet søkelyset mot hvordan slike forestillinger om medborgerskap som «opptjent» og «fortjent» ofte rammer migranter i særlig grad, gjennom at de i enda større grad enn andre må bevise at de har gjort seg fortjent til velferdsgoder og å bli ansett som fullverdige borgere. Likevel rammer det også andre grupper, fordi også de kan bli konstruert som «mindre fortjenende» til offentlige velferdsgoder dersom de ikke klarer å leve opp til idealene om «den hardtarbeidende og selvforsørgende borgeren». I tillegg vil slike nyliberale forståelser, og en utbredelse av prekære former for medborgerskap, også kunne ha konsekvenser for den offentlige velferdsmodellen, som i prinsippet skal omfatte alle, og forståelsen av og oppslutningen om denne. Reguleringen av velferdsytelser til EØS-migranter bør derfor ikke bare forstås som noe som bare har relevans for denne gruppen. Grensearbeidet som er knyttet til denne gruppens rett og tilgang til velferdsytelser både produseres av og produserer forestillinger om hvem som tilhører og har gjort seg fortjent til en status som fullverdig samfunnsmedlem.

7.4 Studiens ståsted og funnenes overførbarhet

I tråd med IE er ikke målet med denne studien å generalisere informantenes erfaringer. Slik jeg tidligere har nevnt, hviler IE tvert imot på erkjennelsen om at kunnskap er uløselig knyttet til konkrete mennesker og deres virksomhet. Målet er å avdekke styringsrelasjoner som opererer på tvers av ulike lokale settinger og tidspunkter. Det innebærer at forskningsfunn kan belyse bestemte måter å koordinere samfunnet på, som vil kunne erfares på forskjellige måter og ha ulik betydning for folk (Smith, 2005).

Det er enkelte presiseringer når det gjelder ståstedet for denne studien som er viktig å tydeliggjøre, fordi dette ståstedet sier noe om de polske kjerneinformantenes posisjon i styringsrelasjoner og har bidratt til å forme deres erfaringer. Alle de polske kjerneinformantene benyttet tilbud og tjenester fra frivillige organisasjoner, og levde i prekære livssituasjon. De stod uten både

arbeidsinntekt og tilgang til offentlige velferdsytelser. Dette er langt fra tilfellet for majoriteten av polske migranter i Norge. De aller fleste er i lønnet arbeid, og mange har fått en solid tilknytning til det norske arbeidslivet (Ødegård & Andersen, 2021). Mange polske migranter som har blitt arbeidsledige har også opparbeidet seg rett til velferdsytelser, og har klart å realisere slike rettigheter (Fellesforbundet, 2020; Friberg, Elgvin, et al., 2013). En del velger også å returnere til Polen (Statistisk sentralbyrå, 2022a).

De polske kjerneinformantene i denne studien har også mer til felles enn det at de er arbeidsledige og i en prekær livssituasjon. Dette handler blant annet om kjønn, alder og sosioøkonomisk status. Alle var menn, og dette handler om at det kun var menn blant de polske migrantene som var til stede ved de arrangementene som jeg deltok i. Alle var også godt voksne og ugifte. De fleste var ufaglærte, og eide ikke bolig eller hadde andre investeringer, verken i Polen eller i Norge. Flere hadde helseutfordringer, noe som enten hadde oppstått eller blitt forverret mens da var i Norge. De fleste hadde arbeidet i byggebransjen i Norge, og fortalte om vanskelige arbeidsvilkår og hardt fysisk arbeid. De fleste hadde også til felles at de ikke behersket verken norsk eller engelsk, og derfor først og fremst hadde et nettverk som bestod av andre polske og østeuropeiske migranter i Norge.

Disse karakteristikkenes ser ut til å ha bidratt til kjerneinformantenes erfaringer av prekarisering i Norge. Dette gjenspeiles blant annet i artikkel 1, der jeg belyser hvordan blant annet lav byråkratisk kompetanse og tidligere uforutsigbare arbeidsforhold gjorde det utfordrende å samhandle med NAV. Også når det gjelder vurderinger av retur, tyder funnene i denne studien på at blant annet kjønn og sosioøkonomisk status spiller inn. For eksempel kan forestillinger om maskulinitet ha bidratt til skamfølelse knyttet til det å være arbeidsledige og ha behov for hjelp. Kjerneinformantenes sosioøkonomiske posisjon kan ha bidratt til at risikoen ved retur var større, og at det å «vente og se» dermed ble opplevd som det beste alternativet. Studien tyder dermed på at risikoen ved arbeidsledighet for EØS-borgere har en interseksjonell dimensjon (jf. Crenshaw, 1991). Det innebærer at erfaringene ved arbeidsledighet vil kunne være annerledes for eksempel for kvinner, for de med høy utdanning, eller de som eier egen bolig og har en trygg økonomisk tilværelse å returnere til i Polen. Hvor prekær situasjonen er ved arbeidsledighet vil dermed kunne variere ut ifra ståsted og situasjon. Også informantene i denne studien fortalte om tidligere perioder med arbeidsledighet, uten at disse periodene var preget av prekaritet på samme måte som når

intervjuene ble gjennomført. Flere forhold ved situasjonen ser ut til å ha hatt påvirkning for deres prekarisering, blant annet helsesituasjonen og varigheten på ledigheten.

Selv om EØS-migranter i ulik grad erfarer prekarisering, bidrar rammene for EØS-mobilitet til at slik mobilitet likevel kan være risikofyllt for mange (jf. f.eks. Beck, 2009). Slik også annen forskning har vist, innebærer slik mobilitet at migrantene kan stå uten tilgang til velferdsytelser dersom de står uten arbeid (Heindlmaier & Blauburger, 2017). Det uforutsigbare og ustabile ved EØS' mobilitetsregime, som i stor grad er ment å være markedsstyrt, vil dermed kunne forme handlingsbetingelsene og erfaringene også til andre EØS-migranter.

7.5 Studiens bidrag

7.5.1 Studiens bidrag til forskningsfelt

Forskningsfeltet som omhandler EU/EØS-migranter og deres tilgang til nasjonale velferdsgoder er i vekst i Europa, og de siste årene har stadig flere studier bidratt til å belyse dette. Gjennom flere av disse studiene har det blitt pekt på en rekke utfordringer som EU/EØS-migranter møter når de forsøker å få tilgang til offentlige velferdsytelser. Som tidligere nevnt, er det likevel få studier som retter søkelyset mot erfaringene til EU/EØS-migranter som befinner seg i helt prekære situasjoner, uten verken arbeidsinntekt eller tilgang til offentlige velferdsytelser. Dette er også en gruppe som i liten grad selv har en aktiv rolle i offentligheten. Et av denne studiens viktigste bidrag til forskningsfeltet er at den belyser erfaringene til nettopp denne gruppen. Gjennom å ta utgangspunkt i dette ståstedet har jeg blant annet kunnet belyse tilgjengelighetsutfordringer, og avdekket et mulig underforbruk av velferdsytelser. Det at de fleste av de polske migrantene aldri hadde levert en søknad om velferdsytelser, på tross av at de hadde arbeidet i Norge over lengre tid, var et av funnene som overrasket meg mest. Studien er altså et bidrag til en bedre forståelse av prekarisering.

I tråd med IE har denne studien blant annet hatt som mål å utfordre etablerte, tekstliggjorte forståelser (Lund & Nilsen, 2020, s. 4). Gjennom studien utfordrer jeg blant annet diskurser om mobilitet og retur ved å bidra med ny innsikt om prekariserte polske migranters egne erfaringer og forståelser av dette. Studien retter for eksempel søkelyset mot hvordan opplevelser av skam og ydmykelse både gjør retur vanskelig, og i tillegg kan føre til at polske migranter unngår kontakt med NAV. Dette, i tillegg til andre funn som belyser ulike dimensjoner

ved deres erfaringer og refleksjoner rundt egen situasjon, bidrar til å synliggjøre de polske migrantene som «hele» mennesker som gjør vurderinger som handler om mer enn kortsiktig økonomisk vinning. Dette står i kontrast til både tradisjonelle makroøkonomiske teorier og politiske diskurser om mobilitet i EU og EØS, der målet om og ideologi knyttet til det fleksible europeiske arbeidsmarkedet står sentralt.

Ved å inkludere intervjuer med NAV-ansatte og ulike typer styringstekster har denne studien også bidratt å belyse praksiser og forståelser som har betydning for handlingsbetingelsene til og prekariseringen av polske migranter som står uten tilgang til offentlige velferdsytelser i Norge. NAV-ansatte har en viktig rolle når det gjelder etableringen av velferdsgrenser, noe jeg retter søkelyset mot i artikkel 2. Gjennom studien har jeg belyst kompleksiteten i disse vurderingene, og hvordan de NAV-ansattes arbeid er innvevd i ulike relasjoner og logikker som fungerer styrende. Studien er dermed også et bidrag til profesjonsforskning, og i særlig grad forskning som omhandler bakkebyråkraters beslutningsprosesser og skjønnsvurderinger.

7.5.2 Studiens teoretiske bidrag

Gjennom studien har jeg vist hvordan en institusjonell-etnografisk tilnærming kan kombineres med teori om grensearbeid og tilgjengelighetsteori. Ved å utforske nasjonale grenser som et resultat av en rekke menneskers tekstmedierte praksiser, har teori om grensearbeid bidratt til at former for styring som jeg ellers kunne ha oversett, fordi nasjonalstatlige grenser og deres funksjon ofte tas for gitt, har blitt synlig for meg. Også tilgjengelighetsteorien har bidratt til å synliggjøre spesifikke former for arbeid og styring, knyttet til det å komme i kontakt med velferdsforvaltningen for å realisere rettigheter.

Tilgjengelighetsteorien ble utviklet for flere tiår siden, men i lys av endringer i forvaltningens samhandling med publikum, mener jeg at teorien har fått fornyet relevans. Gjennom avhandlingens analyser viser jeg hvordan begreper knyttet til forvaltningens terskel kan anvendes for å belyse og utforske erfaringer i overgangen til digitale plattformer for samhandling (se også Lundberg, 2012).

7.5.3 Studiens relevans for profesjonsutøvere og praksisfelt

En viktig motivasjon for å gjennomføre denne studien har vært å bidra med innsikt som kan være nyttig for profesjonsutøvere og praksisfelt. Det har også

vært et mål at studien skal komme prekariserte polske migranter til gode, gjennom å synliggjøre deres erfaringer og utfordringer og hvordan disse blir som de blir. Studiens bidrag til profesjonsutøvere og praksisfelt handler først og fremst om at kompleksiteten ved de polske informantenes situasjon belyses. På den måten bidrar studien til å utfordre forenklete forestillinger om dem som fleksibel arbeidskraft. Studien bidrar også til å synliggjøre hvordan arbeidet til ansatte i velferdsforvaltningen er innvevd i styringsrelasjoner, og hvordan de ansatte selv deltar i denne styringen.

Min egen erfaring som tidligere ansatt i både NAV og i utlendingsforvaltningen, har ført til at jeg har ønsket å vise og utforske kompleksiteten i de NAV-ansattes arbeid. Denne studien tyder på at de NAV-ansattes arbeid ikke kan anses som ren implementering av politiske beslutninger, men at vi også bør være varsomme med å ensidig vektlegge bakkebyråkraters autonomi og individuelle holdninger og tilbøyeligheter. Gjennom studien har jeg funnet at det å sikre en praksis som var innenfor de juridiske rammene stod helt sentralt for de NAV-ansatte. Disse rammene kan imidlertid fremstå som både motstridende og diffuse, og jeg har forsøkt å være varsom med å forenkle arbeidet til de NAV-ansatte og betingelsene for dette. De juridiske og politiske rammene fungerer både begrensende og gir samtidig rom for profesjonelt skjønn. I studien utforsker og utfordrer jeg hva dette rommet for skjønn «fylles med», og hvordan det oppleves og forstås av de NAV-ansatte. Slik jeg retter søkelyset mot i artikkel 2 opplever ikke nødvendigvis NAV-ansatte at de står fritt når de skal fatte beslutninger, på tross av at regelverket åpner for skjønnsutøvelse. Jeg håper at avhandlingen kan bidra til refleksjoner rundt profesjonsrollen i NAV og NAV-ansattes møter med både polske migranter og andre grupper, og en økt bevisstgjøring om hva som former det som skjer i disse møtene og beslutningene som fattes.

Underforbruk av velferdsytelser kan være vanskelig å få øye på fra et forvaltnings- og styringsperspektiv, fordi det kan handle om søknader som aldri har blitt levert eller rettigheter som har gått tapt. Studien har belyst flere systemiske utfordringer når det gjelder organiseringen av NAVs samhandling med potensielle brukere, som kan føre til at enkelte grupper ikke får realisert sine rettigheter. Disse funnene viser betydningen av at velferdsforvaltningen er tilpasset ulike gruppers behov og kompetanse, og at nødvendig informasjon er tilgjengeliggjort.

7.6 Videre forskning

På bakgrunn av gjennomgangen av tidligere forskning og analyse av denne studiens empiriske materiale vil jeg særlig løfte frem behov for videre forskning på sosial dumping og gråsoner i arbeidslivet. Dette er et felt som det kan være utfordrende å få tilgang til, blant annet fordi de som befinner seg i slike arbeidsforhold kan være utsatt for trusler og sanksjoner. Det foreligger noen rapporter som omhandler denne tematikken, og disse peker på at svært kritikkverdige arbeidsforhold, som i en del tilfeller minner om menneskehandel, ser ut til å være utbredt i enkelte sektorer (Andersen & Ødegård, 2017; Brunovskis & Ødegård, 2022). Ofte er EØS-borgere og irregulære migranter sårbare for slik utnyttelse, fordi de kan stå uten tilgang til velferdsytelser, eller være usikre på hvilke rettigheter de har. Enkelthistorier om sosial dumping når fra tid til annen media, men det finnes fortsatt lite forskning som belyser omfanget av dette, eller kvalitative studier som kan kaste lys over både praksiser og forståelser knyttet til denne utfordringen. Det ville også vært nyttig å utforske hvorvidt og på hvilken måte erfaringer, praksiser og forståelser av sosial dumping i arbeidslivet formes av idealer og praksiser knyttet til maskulinitet (jf. Datta et al., 2009).

Jeg ser også et behov for mer forskning som kan belyse hvorvidt og i hvilken grad velferdsordninger er tilgjengelige for forskjellige grupper i samfunnet. Slik både denne avhandlingen og enkelte rapporter som har blitt publisert de siste årene har vist, så opplever noen grupper store utfordringer knyttet til digitaliserte og sentraliserte plattformer for samhandling (Bergum et al., 2020; Lundberg & Syltevik, 2017; Midtgård et al., 2022). Denne avhandlingen tyder også på at manglende kunnskap om velferdssystemet og egne rettigheter kan føre til at folk ikke får tilgang til velferdsgoder de kan ha rett på. For å belyse slike og eventuelle andre terskelutfordringer, er det nødvendig at forskning om velferdsordninger ikke kun retter søkelyset mot de som allerede er mottakere av velferdsgoder. For å fange opp terskelutfordringer må man også identifisere de som for eksempel ikke var klar over at de hadde slike rettigheter, eller de som ikke har klart å søke på riktig tidspunkt eller på riktig måte.

7 Litteraturliste

- Adam, C., Fernández-i-Marín, X., James, O., Manatschal, A., Rapp, C. & Thomann, E. (2021). Differential discrimination against mobile EU citizens: experimental evidence from bureaucratic choice settings. *Journal of European public policy*, 28(5), 742-760. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912144>
- Alberti, G., Bessa, I., Hardy, K., Trappmann, V. & Umney, C. (2018). In, Against and Beyond Precarity: Work in Insecure Times. *Work, employment and society*, 32(3), 447-457. <https://doi.org/10.1177/0950017018762088>
- Amelina, A. (2020a). European welfare between complex regulatory frameworks and mobile Europeans' experiences of social (in)security. I A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors & E. Scheibelhofer (Red.), *Boundaries of European social citizenship : EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences* (s. 1-18) (Routledge advances in sociology). Routledge.
- Amelina, A. (2020b). Theorizing European social citizenship. I A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors & E. Scheibelhofer (Red.), *Boundaries of European social citizenship : EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences*. Routledge.
- Amelina, A., Carmel, E., Runfors, A. & Scheibelhofer, E. (2020). Labyrinths of European social citizenship. I A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors & E. Scheibelhofer (Red.), *Boundaries of European social citizenship : EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences* (s. 199-212) (Routledge advances in sociology). Routledge.
- Andersen, R. K., Eldring, L. & Steen, J. R. (2014). *Privatmarkedet i byggenæringen. Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem* (2014:14). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/privatmarkedet-i-byggenaeringen>
- Andersen, R. K. & Ødegård, A. M. (2017). *Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft* (Fafo-notat 2017:10). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/norske-bedrifters-bruk-av-osteuropeisk-arbeidskraft-2>
- Anderson, B. (2010). Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers. *Work, employment and society*, 24(2), 300-317. <https://doi.org/10.1177/0950017010362141>
- Anderson, B. (2015). Immigration and the Worker Citizen. I B. Anderson & V. Hughes (Red.), *Citizenship and its Others* (1st ed. 2015. utg., s. 41-71) (Migration, Diasporas and Citizenship). Palgrave Macmillan UK : Imprint: Palgrave Macmillan.
- Anwar, M. (1979). *The myth of return : Pakistanis in Britain*. Heinemann.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018). *Veileder for NAV-kontoret ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere*.
- Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* (R35-00). <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Arbeidsinnvandrerrutvalget. (2021). *Om arbeidsinnvandrerrutvalget*. <https://arbeidsinnvandrerrutvalget.no/>
- Balibar, É. (2002). *Politics and the other scene*. Verso.
- Barbulescu, R. & Favell, A. (2020). Commentary: A Citizenship without Social Rights? EU Freedom of Movement and Changing Access to Welfare Rights. *International migration*, 58(1), 151-165. <https://doi.org/10.1111/imig.12607>

- Batnitzky, A., McDowell, L. & Dyer, S. (2009). Flexible and strategic masculinities: the working lives and gendered identities of male migrants in London. *Journal of ethnic and migration studies*, 35(8), 1275-1293. <https://doi.org/10.1080/13691830903123088>
- Bauman, Z. (1999). *In search of politics*. Polity.
- Bay, A.-H., Hellevik, O. & Hellevik, T. (2007). Svekker innvandring oppslutningen om velferdsstaten? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(3), 377-405. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2007-03-03>
- Beck, U. (2009). *World at risk* ([2nd ed]. utg.). Polity.
- Bell, J. & Pustułka, P. (2017). Multiple masculinities of Polish migrant men. *Norma : International Journal for Masculinity Studies*, 12(2), 127-143. <https://doi.org/10.1080/18902138.2017.1341677>
- Bendixsen, S. (2019). Irregular migrants enacting the border: deportability, humanitarian exceptionalism and healthcare in Norway. *Social anthropology*, 27(3), 517-530. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12594>
- Bendixsen, S. K. N. (2018). Differentiation of rights in the Norwegian welfare state: Hierarchies of belonging and humanitarian exceptionalism. *Social Inclusion*, 6(3), 162-171. <https://doi.org/10.17645/si.v6i3.1520>
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*. Achor.
- Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, I., Lofthus, A.-M., Madsbu, J. P. & Øvrelid, B. (2020). Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler: Sluttrapport fra et NAV FoU-prosjekt 2017-2020. I. Høgskolen i Innlandet. <https://brage.inn.no/inn-xmloi/handle/11250/2677470>
- Bertelsen, B. & Lund, J. (kommende). Bruddlinjer som utgangspunkt for analysearbeid i institusjonell etnografisk utforskning IM.-L. Magnussen & A.-C. E. Nilsen (Red.), *Institusjonell etnografi i praksis*.
- Blauberger, M. & Schmidt, S. K. (2014). Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits. *Research & Politics*, 1(3). <https://doi.org/10.1177/2053168014563879>
- Bleiklie, I., Jacobsen, K. D. & Thorsvik, J. (1997). *Forvaltningen og den enkelte*. Universitetet i Bergen.
- Blix, B. H. (2017). Narrativ: Store og små, og på ulike nivå. I R. Sørly & B. H. Blix (Red.), *Fortelling og forskning : narrativ teori og metode i tverrfaglig perspektiv* (s. 47-62). Orkana akademisk.
- Bloemraad, I., Korteweg, A. & Yurdakul, G. (2008). Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 153-179. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134608> (Annual Review of Sociology)
- Borjas, G. J. (1999). Immigration and Welfare Magnets. *Journal of labor economics*, 17(4), 607-637. <https://doi.org/10.1086/209933>
- Bosniak, L. (2006). *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of resistance : against the tyranny of the market*. The New Press.
- Brace, L. (2015). Reflections on the Good Citizen. I B. Anderson & V. Hughes (Red.), *Citizenship and its Others* (1st ed. 2015. utg., s. 10-34) (Migration, Diasporas and Citizenship). Palgrave Macmillan UK

- Breimo, J. P. (2012). "Bundet av bistand" : en institusjonell etnografi om organisering av rehabiliteringsprosesser [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Nordland].
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B. & Røhnebæk, M. T. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social policy & administration*, 55(5), 833-847. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>
- Brochmann, G. (2010). Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet. I G. Brochmann, T. Borchgrevink & J. Rogstad (Red.), *Sand i maskineriet : Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge* (s. 56-84). Pensumtjeneste.
- Brochmann, G. & Grødem, A. S. (2013). Migration and Welfare Sustainability: The Case of Norway. I G. Brochmann & E. Jurado (Red.), *Europe's immigration challenge : reconciling work, welfare and mobility* (s. 59-76). I.B.Tauris & Co Ltd.
- Brochmann, G., Hagelund, A. & Velferdsforskningsprogrammet. (2005). *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser : nordisk kunnskapsstatus* (Bd. 2005:506). Nordisk Ministerråd.
- Brochmann, G. & Kjeldstadli, K. (2014). *Innvandringen til Norge : 900-2010*. Pax.
- Brunovskis, A. & Ødegård, A. M. (2022). *Grov utnytting av utenlandske arbeidstakere : gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel* (Bd. 2022:14). Fafo.
- Bruzelius, C. (2019). Freedom of movement, social rights and residence-based conditionality in the European Union. *Journal of European social policy*, 29(1), 70-83. <https://doi.org/10.1177/0958928718756262>
- Bruzelius, C., Chase, E. & Seeleib-Kaiser, M. (2016). Social Rights of EU Migrant Citizens: Britain and Germany Compared. *Social Policy and Society*, 15(3), 403-416. <https://doi.org/10.1017/S1474746415000585>
- Bruzelius, C., Reinprecht, C. & Seeleib-Kaiser, M. (2017). Stratified Social Rights Limiting EU Citizenship: Stratified Social Rights - EU Citizenship. *Journal of common market studies*, 55(6), 1239-1253. <https://doi.org/10.1111/jcms.12555>
- Bruzelius, C. & Shutes, I. (2022). Towards an understanding of mobility in social policy research. *Global social policy*, 146801812210854. <https://doi.org/10.1177/14680181221085477>
- Burrell, K. & Schweyher, M. (2019). Conditional citizens and hostile environments. *Geoforum*, 106, 193-201. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.08.014>
- Bygnes, S. & Erdal, M. B. (2017). Liquid migration, grounded lives: considerations about future mobility and settlement among Polish and Spanish migrants in Norway. *Journal of ethnic and migration studies*, 43(1), 102-118. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1211004>
- Bønnhoff, H. E. D. (2019). Verden går veldig fort. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22, 325-337. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-04-05>
- C-209/03 Bidar. (2005). *EU-domstolen*. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/03>
- C-413/01 - Ninni-Orasche. (2003). *EU-domstolen*. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-413/01>
- Campbell, M. & Gregor, F. (2004). *Mapping social relations : a primer in doing institutional ethnography*. AltaMira Press.
- Cappelen, C. & Midtbø, T. (2016). Intra-EU Labour Migration and Support for the Norwegian Welfare State. *European sociological review*, 32(6), 691-703. <https://doi.org/10.1093/esr/jcw025>

- Cappelen, C. & Muriaas, R. L. (2018). Polish Labour Migrants and Undeclared Work in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 41(2), 167-187. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12115>
- Carling, J. & Erdal, M. B. (2014). Return Migration and Transnationalism: How Are the Two Connected? *Int Migr*, 52(6), 2-12. <https://doi.org/10.1111/imig.12180>
- Carmel, E., Sojka, B. & Papiez, K. (2020). Beyond the rights-bearing mobile EU citizen. I A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors & E. Scheibelhofer (Red.), *Boundaries of European social citizenship : EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences* (s. 46-72). Routledge.
- Castles, S. & Miller, M. J. (2003). *The age of migration* (3rd ed. utg.). Guilford Press.
- CFR. (2000). *Charter of Fundamental Rights of the European Union [EUs charter om grunnleggende rettigheter]*. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Collett, E. (2013). *The integration needs of mobile EU citizens: Impediments and opportunities*. M. P. I. Europe.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- Czaika, M. (2015). Migration and Economic Prospects. *Journal of ethnic and migration studies*, 41(1), 58-82. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.924848>
- D'Angelo, A. & Gargiulo, E. (2021). Residential Bordering: The (Mis) use of Residence Status to Control Migrants' Welfare Rights in Italy and the UK. *Autonomie locali e servizi sociali*, 44(2), 371-391.
- Datta, K., McIlwaine, C., Herbert, J., Evans, Y., May, J. & Wills, J. (2009). Men on the move: narratives of migration and work among low-paid migrant men in London. *Social & cultural geography*, 10(8), 853-873. <https://doi.org/10.1080/14649360903305809>
- Dempsey, L., Dowling, M., Larkin, P. & Murphy, K. (2016). Sensitive Interviewing in Qualitative Research: SENSITIVE INTERVIEWING. *Research in nursing & health*, 39(6), 480-490. <https://doi.org/10.1002/nur.21743>
- DeVault, M. L. & Gross, G. (2012). Feminist Qualitative Interviewing: Experience, Talk, and Knowledge. I S. N. Hesse-Biber (Red.), *Handbook of Feminist Research: Theory and Praxis* (2. utg.). United States, California, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781483384740>
- Directive 2004/38/EC. (2004). *on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0038>
- Dwyer, P. J., Scullion, L., Jones, K. & Stewart, A. (2019). The impact of conditionality on the welfare rights of EU migrants in the UK. 133-150. ISSN 0305-5736.
- Dwyer, S. & Buckle, J. L. (2018). Reflection/Commentary on a Past Article: "The Space Between: On Being an Insider-Outsider in Qualitative Research". *International journal of qualitative methods*, 17(1). <https://doi.org/10.1177/1609406918788176>
- Dølvik, J. E. (2006). *Grenseløst arbeidsliv? : endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen* (Bd. 548). Fafo.
- Dølvik, J. E. (2013). European Movements of Labour. I G. Brochmann & E. Jurado (Red.), *Europe's immigration challenge : reconciling work, welfare and mobility*. I.B.Tauris & Co Ltd.
- Ellingsæter, A. L., Hatland, A., Haave, P. & Stjernø, S. (2020). *Den nye velferdsstatens historie : ekspansjon og omdanning etter 1966* (1. utgave. utg.). Gyldendal.

- Elmir, R., Schmied, V., Jackson, D. & Wilkes, L. (2011). Interviewing people about potentially sensitive topics. *Nurse Res*, 19(1), 12-16.
<https://doi.org/10.7748/nr2011.10.19.1.12.c8766>
- Engbersen, G. (2018). Liquid migration and its consequences for local integration policies. I *Between mobility and migration* (s. 63-76). Springer, Cham.
- Engbersen, G., Leerkes, A., Scholten, P. & Snel, E. (2017). The intra-EU mobility regime: Differentiation, stratification and contradictions. *Migration Studies*, 5(3), 339-355.
<https://doi.org/10.1093/migration/mnx044>
- Engebrigtsen, A., Fraenkel, J. & Pop, D. (2014). *Gateliv : kartlegging av situasjonen til utenlandske personer som tigger* (Bd. nr. 7/14). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Erdal, M. B. & Lewicki, A. (2016). Polish migration within Europe: mobility, transnationalism and integration. *Social identities*, 22(1), 1-9.
<https://doi.org/10.1080/13504630.2015.1110351>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Faist, T. (2013). The mobility turn: a new paradigm for the social sciences? *Ethnic and racial studies*, 36(11), 1637-1646. <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.812229>
- Favell, A. (2008). *Eurostars and Eurocities : free movement and mobility in an integrating Europe*. Blackwell.
- Fellesforbundet. (2020). *Funn fra survey 2 blant polske medlemmer*.
<https://www.fellesforbundet.no/globalassets/nyheter/2020/survey-2-blant-polske-medlemmer-29.06.20.pdf>
- Ferrera, M. (2012). Modest beginnings, timid progresses: What's next for social Europe? I B. Cantillon, H. Verschueren & P. Ploscar (Red.), *Social inclusion and social protection in the EU : interactions between law and policy* (s. 17-40). Intersentia.
- Ferrera, M. (2014). Social Europe and its Components in the Midst of the Crisis: A Conclusion. *West European politics*, 37(4), 825-843.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2014.919771>
- Foucault, M., Senellart, M., Ewald, F. & Fontana, A. (2007). *Security, territory, population : lectures at the Collège de France, 1977-78*. Palgrave Macmillan.
- Freeman, G. P. (1986). Migration and the political economy of the welfare state. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485, 51.
- Friberg, J. H. (2012). The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. *Journal of ethnic and migration studies*, 38(10), 1589-1605. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.711055>
- Friberg, J. H. (2016a). *Arbeidsmigrasjon : hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* (Bd. 2016:02). Fafo.
- Friberg, J. H. (2016b). The rise and implications of temporary staffing as a migration industry in Norway. *Nordic Journal of Migration Research*, 6(2), 81-91.
<https://doi.org/10.1515/njmr-2016-0013>
- Friberg, J. H. (2019). Tvilsumme informanter, troverdig forskning?: Refleksjoner over intervjuet som forskningsmetode, med utgangspunkt i en studie av tilreisende fattige fra Romania. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 3(2), 119-136.
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-02-02>
- Friberg, J. H., Arnholtz, J., Eldring, L., Hansen, N. W. & Thorarins, F. (2014). Nordic labour market institutions and new migrant workers: Polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik. *European Journal of Industrial Relations*, 20(1), 37-53.
<https://doi.org/10.1177/0959680113516847>

- Friberg, J. H., Dølvik, J. E., Eldring, L. & Velferd, a. o. m. V. A. M. (2013). *Arbeidsmigrasjon fra øst- og sentral-Europa : temanotat* (9788212031913). Norges forskningsråd.
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010 : mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden* (9788274228320). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/polonia-i-oslo-2010>
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(3), 257-284. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02>
- 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* (9788232400270). Fafo. Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/innvandrerne-som-skulle-klare-seg-selv>
- Friberg, J. H. & Tyldum, G. (2007). *Polonia i Oslo : en studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet* (Bd. 2007:27). Fafo.
- Geddes, A. (2003). Migration and the Welfare State in Europe. I S. Spencer (Red.), *The Politics of migration : managing opportunity, conflict and change* (s. 150-162). Blackwell.
- Godzimirski, J. M. (2011). Polsk diaspora og norsk utenrikspolitikk. *Internasjonal politikk*, 69(4), 617-643. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2011-04-04>
- Goffman, E. (1968). *Stigma : notes on the management of spoiled identity*. Penguin.
- Greenbaum, T. L. (1999). *Moderating Focus Groups : A Practical Guide for Group Facilitation*. SAGE Publications.
- Griffith, A. I. & Smith, D. E. (2005). *Mothering for schooling*. RoutledgeFalmer.
- Guentner, S., Lukes, S., Stanton, R., Vollmer, B. A. & Wilding, J. (2016). Bordering practices in the UK welfare system. *Critical Social Policy*, 36(3), 391-411. <https://doi.org/10.1177/0261018315622609>
- Gulbrandsen, F., Kulasingam, A. S., Molstad, C. S. & Steinkellner, A. (2021). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldres fordeling på kommunenivå*. Statistisk sentralbyrå.
- Guma, T. (2020). Turning citizens into immigrants: state practices of welfare 'cancellations' and document retention among EU nationals living in Glasgow. *Journal of ethnic and migration studies*, 46(13), 2647-2663. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1535313>
- Guma, T. & Dafydd Jones, R. (2019). "Where are we going to go now?" European Union migrants' experiences of hostility, anxiety, and (non-)belonging during Brexit. *Population space and place*, 25(1), n/a. <https://doi.org/10.1002/psp.2198>
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013a). Forord. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* Universitetsforl.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013b). Nav - med brukeren i sentrum. En introduksjon. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 11-30). Universitetsforl.
- Hansen, H. T., Lundberg, K. & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social policy & administration*, 52(1), 67-90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>
- Harris, J. R. & Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *The American economic review*, 60(1), 126-142.
- Hatland, A. (2018a). Medlemskap og migrasjon. I Ann-Helén Bay, Aksel Hatland, Tale Hellevik & Charlotte Koren (Red.), *De Norske trygdene : framvekst, forvaltning og fordeling* (5. utg. utg., s. 149-162). Gyldendal.

- Hatland, A. (2018b). Trygd og arbeid. I A. Hatland, S. Kuhnle & T. I. Romøren (Red.), *Den Norske velferdsstaten* (5. utg. utg., s. 97-129). Gyldendal.
- Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (2018). *Den Norske velferdsstaten* (5. utg. utg.). Gyldendal.
- Heindlmaier, A. (2020). 'Social Citizenship' at the Street Level? EU Member State Administrations Setting a Firewall. *Journal of common market studies*, 58(5), 1252-1269. <https://doi.org/10.1111/jcms.13028>
- Heindlmaier, A. & Blauburger, M. (2017). Enter at your own risk. *West European Politics*, 40(6), 1198-1217. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1294383>
- Hermanrud, I. (2022). Digital veiledning og den digitale aktivitetsplanen i NAV: Digital Guidance and the Digital Activity Plan at NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, (2), 1-15. <https://doi.org/10.18261/tfv.25.2.3>
- Hornburg, T. T. (2009, 19.11.2009). Johansen: - Import av polakker truer velferdsstaten. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/aPRn2/johansen-import-av-polakker-truer-velferdsstaten>
- Hoven, F. H. (1982). *Byråkratierfaringer og klientatferd : rapport fra et forprosjekt*. Universitetet i Bergen.
- Jacobsen, K. D., Jensen, T. Ø. & Aarset, T. (1982). Fordelingspolitikken forvaltning. *Sosiologi i dag*, iss:3 p:21 s.
- Janicka, A. & Kaczmarczyk, P. (2016). Mobilities in the crisis and post-crisis times: migration strategies of Poles on the EU labour market. *Journal of ethnic and migration studies*, 42(10), 1693-1710. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1162350>
- Jerolmack, C. & Khan, S. (2014). Talk Is Cheap: Ethnography and the Attitudinal Fallacy. *Sociological methods & research*, 43(2), 178-209. <https://doi.org/10.1177/0049124114523396>
- Justesen, L. & Mik-Meyer, N. (2010). *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*. Hans Reitzel.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003). Indledning: At skabe en klient. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *At skabe en klient : institutionelle identiteter i socialt arbejde* (s. 9-29). Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2020). *Qualitative analysis : eight approaches for the social sciences*. SAGE.
- Jönsson, J. H. & Kojan, B. H. (2017). Social justice beyond neoliberal welfare nationalism: challenges of increasing immigration to Sweden and Norway. *Critical and Radical Social Work*, 5(3), 301-317. <https://doi.org/10.1332/204986017X15029696492785>
- Kamali, M. & Jönsson, J. H. (2018). Introction: Neoliberalism and Social Work in the Nordic Welfare States IM. Kamali & J. H. Jönsson (Red.), *Neoliberalism, Nordic welfare states and social work : current and future challenges* (1st Edition. utg.). Routledge.
- Karlsen, M.-A. (2018). The Limits of Egalitarianism: Irregular Migration and the Norwegian Welfare State. I S. Bendixsen, M. B. Bringslid & H. Vike (Red.), *Egalitarianism in Scandinavia* (s. 223-243). Springer International Publishing
- Karlsen, M.-A. (2021). *Migration Control and Access to Welfare : The Precarious Inclusion of Irregular Migrants in Norway*. Routledge.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktsbaserte rettigheter. *The Norwegian welfare state: from social to contractual rights*, Årg. 16, nr. 2 (2013), 87-95.
- Kimmel, M. S. (2006). *Manhood in America : a cultural history* (2nd ed. utg.). Oxford University Press.

- Kramer, D. (2016). Earning Social Citizenship in the European Union: Free Movement and Access to Social Assistance Benefits Reconstructed. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18, 270-301.
- Kramer, D., Sampson Thierry, J. & van Hooren, F. (2018). Responding to free movement: quarantining mobile union citizens in European welfare states. *Journal of European public policy*, 25(10), 1501-1521. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1488882>
- Kuhnle, S. & Kildal, N. (2018). Velferdsstatens idegrunnlag i perspektiv. I A. Hatland, S. Kuhnle & T. I. Romøren (Red.), *Den Norske velferdsstaten* (5. utg. utg., Bd. 5, s. 15-40). Gyldendal.
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg. utg.). Gyldendal akademisk.
- Kvamme, E. & Ytrehus, S. (2015). Barriers to health care access among undocumented migrant women in Norway. <https://doi.org/https://doi.org/10.3402/shv.v6.28668>
- Lafleur, J.-M., Mescoli, E., Dines, N., Montagna, N. & Vacchelli, E. (2018). Creating Undocumented EU Migrants through Welfare. *Sociology*, 52(3), 480-496. <https://doi.org/10.1177/0038038518764615>
- Levitt, P. (2001). Transnational migration: taking stock and future directions. *Global networks (Oxford)*, 1(3), 195-216. <https://doi.org/10.1111/1471-0374.00013>
- Lind, J. & Persdotter, M. (2017). Differential Deportability and Contradictions of a Territorialized Right to Education A Perspective from Sweden. *Movement*, (1/2017), 51-69.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). Russell Sage Foundation.
- Lori, N. A. (2017). Statelessness, 'In-Between' Statuses, and Precarious Citizenship. I (Oxford Handbooks in Law). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198805854.013.32>
- Loseke, D. R. (2007). The Study of Identity As Cultural, Institutional, Organizational, and Personal Narratives: Theoretical and Empirical Integrations. *The Sociological Quarterly*, 48(4), 661-688. <https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.2007.00096.x>
- Lund, R. W. B. & Nilsen, A. C. E. (2020). Introduction. I R. W. B. Lund & A. C. E. Nilsen (Red.), *Institutional ethnography in the Nordic region* (Routledge advances in research methods). Routledge.
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen]. <https://bora.uib.no/bora-xmliui/handle/1956/5715>
- Lundberg, K. G. & Sataøen, H. L. (2014). Institusjonell etnografi - ei inspirasjonskjelde for den skandinaviske organisasjonsteorien? *Nordiske organisasjonsstudier*, 16(1), 30-50.
- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2017). *Nav og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa. Tilsynsmelding 2017*. Helsetilsynet. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/2017/nav_utfordringer_digitalisering.pdf
- Magnussen, M.-L. (2020a). Jeg er klar til å bidra. *Tidsskrift for velferdsforskning*, (1), 63-75. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-05>
- Magnussen, M.-L. (2020b). Men's Family Breadwinning in Today's Norway: A Blind Spot in the Strive for Gender Equality. *NORA : Nordic journal of women's studies*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/08038740.2020.1790658>

- Mantu, S. A. & Minderhoud, P. E. (2017). EU citizenship and social solidarity. *Maastricht journal of European and comparative law*, 24(5), 703-720.
<https://doi.org/10.1177/1023263X17741271>
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. University Press.
- Martinsen, D. S., Blauberger, M., Heindlmaier, A. & Thierry, J. S. (2019). Implementing European case law at the bureaucratic frontline: How domestic signalling influences the outcomes of EU law. *Public administration (London)*, 97(4), 814-828.
<https://doi.org/10.1111/padm.12603>
- Mathiesen, T. (2007). *Kan fengsel forsvares?* ([3. utg.]. utg.). Pax.
- Mathiesen, T. (2011). *Kritisk sosiologi : en invitasjon*. Novus forl.
- Meld. St. 27. (2015-2016). *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. K. o. distriktsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/sec2>
- Meld. St. 33. (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Midtbøen, A. H., Brochmann, G., Erdal, M. B., Kruse, M., Jensen, K. K., Bevelander, P., Mouritsen, P. & Bech, E. C. (2020). Assessments of citizenship criteria: are immigrants more liberal? *Journal of ethnic and migration studies*, 46(13), 2625-2646.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1756762>
- Midtgård, T. M., Sand, K., Thun, S., Hilland, G. H. & Ose, S. O. (2022). *Digital ekskludering i NAV* (2022:00591). SINTEF. https://www.sintef.no/prosjekter/2019/digitalt_utenforskap/
- Misje, T. (2019). Social work and welfare bordering: the case of homeless EU migrants in Norway. *European Journal of Social Work*, 23(3), 401-413.
<https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1682975>
- Misje, T. (2021a). The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: Moral bordering and social workers' dilemmas. *Critical social policy*.
<https://doi.org/10.1177/02610183211036580>
- Misje, T. (2021b). Queuing for food and playing lottery for beds: a parallel social service system and the lived experiences of humanitarian service provision to homeless EU migrants in Norway. *Nordic social work research*, 11(2), 103-116.
<https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1857820>
- Mostowska, M. (2014). Homelessness Abroad: "Place Utility" in the Narratives of the Polish Homeless in Brussels. *International migration*, 52(1), 118-129.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2012.00782.x>
- Maas, W. (2007). The evolution of EU citizenship. *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, 8, 231.
- Nasri, N. M., Nasri, N. & Abd Talib, M. A. (2020). Cross-language qualitative research studies dilemmas: A research review. *Qualitative Research Journal*, 21(1), 15-28.
<https://doi.org/10.1108/QRJ-12-2019-0093>
- NESH. (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora* (978-82-7682-070-6). De nasjonale forskningsetiske komiteene.
<https://www.forskningsetikk.no/globalassets/dokumenter/4-publikasjoner-som-pdf/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora>
- Nilsen, A. C. E. (2015). Barneomsorg. På jakt etter styringsrelasjoner ved «tidlig innsats» i barnehagen». I K. Widerberg (Red.), *I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk (s. 32-51). Cappelen Damm.

- Nilsen, A. C. E. (2017). *Bekymringsbarn blir til. En institusjonell etnografi av tidlig innsats som styringsrasjonal i barnehagen* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Agder].
- Nilsen, A. C. E. (2020). Professional Talk: Unpacking Professional Language. I (s. 359-374). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54222-1_19
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon - den norske modellens fremtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Osipovic, D. (2015). Conceptualisations of Welfare Deservingness by Polish Migrants in the UK. *J. Soc. Pol.*, 44(4), 729-746. <https://doi.org/10.1017/S0047279415000215>
- Pawlak, M. & Goździak, E. M. (2020). Multiple belongings: transnational mobility, social class, and gendered identities among Polish migrants in Norway. *Social Identities*, 26(1), 77-91. <https://doi.org/10.1080/13504630.2019.1677458>
- Persdotter, M., Lind, J. & Righard, E. (2021). Introduction to special issue: Bordering practices in the social service sector - experiences from Norway and Sweden. *Nordic social work research*, 11(2), 95-102. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861895>
- Piętka-Nykaza, E. & McGhee, D. (2017). EU post-accession Polish migrants trajectories and their settlement practices in Scotland. *Journal of ethnic and migration studies*, 43(9), 1417-1433. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1241137>
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Rankin, J. (2017). Conducting Analysis in Institutional Ethnography: Guidance and Cautions. *International journal of qualitative methods*, 16(1), 160940691773447. <https://doi.org/10.1177/1609406917734472>
- Ratzmann, N. (2019). *Caught between the local and the (trans)national EU citizens at the front-line of German welfare policy* [Doktorgradsavhandling, The London School of Economics and Political Science]. <http://etheses.lse.ac.uk/3982/>
- Ratzmann, N. (2021). Deserving of Social Support? Street-Level Bureaucrats' Decisions on EU Migrants' Benefit Claims in Germany. *Social policy and society : a journal of the Social Policy Association*, 20(3), 509-520. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000026>
- Ratzmann, N. & Heindlmaier, A. (2022). Welfare Mediators as Game Changers? Deconstructing Power Asymmetries Between EU Migrants and Welfare Administrators. *Social Inclusion*, 10(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.17645/si.v9i4.4642>
- Ratzmann, N. & Sahraoui, N. (2021). Conceptualising the Role of Deservingness in Migrants' Access to Social Services. *Social Policy and Society*, 20(3), 440-451. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000117>
- Ravenhill, M. & Rebellato, D. (2015). *Citizenship*. Bloomsbury Publishing Plc.
- Redalen, K., Ellingsen, I. T., Studsrød, I. & Willumsen, E. (2013). Portvakt eller døråpner – Å rekruttere informanter til barnevernsforskning. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 90(1), 19-31. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2013-01-03>
- Regjeringen. (2011). *Direktivet om fri personbevegelse*. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2006/mai/direktivet-om-fri-personbevegelse/id2431482/>
- Repstad, P. (2020). *Mellom nærhet og distanse : kvalitative metoder i samfunnsfag* (1. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Rumford, C. (2013). *Citizens and borderwork in contemporary Europe*. Routledge.
- Ryndyk, O., Suter, B. & Odden, G. (2021). Welfare and Mobility: Migrants' Experiences of Social Welfare Protection in Transnational and Translocal Spaces. I *Migration to and from*

- Welfare States: Lived Experiences of the Welfare-Migration Nexus in a Globalised World* (s. 1-13). Cham: Springer International Publishing AG.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning* 19(4), 288-304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Sager, A. (2016). Methodological nationalism, migration and political theory. *Political studies*, 64(1), 42-59.
- Sampson Thierry, J. & Martinsen, D. S. (2018). Lost in translation: how street-level bureaucrats condition Union solidarity. *Journal of European Integration: From High Judges to Policy Actors: How Stakeholders Condition the CJEU's Influence*, 40(6), 819-834. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1509510>
- Schaffer, B. B. & Wen-hsien, H. (1975). Distribution and the Theory of Access. *Development and Change*, 6 (2), 13-36. https://www.researchgate.net/publication/229658253_Distribution_and_the_Theory_of_Access
- Scheel, S. (2017). "The Secret Is to Look Good on Paper": Appropriate Mobility within and against a Machine of Illegalization. I N. De Genova (Red.), *The borders of "Europe" : autonomy of migration, tactics of bordering* (s. 37-63). Duke University Press.
- Scheibelhofer, E., Holzinger, C. & Regös, N. (2020). Navigating the labyrinths of transnational social security. I A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors & E. Scheibelhofer (Red.), *Boundaries of European social citizenship : EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences* (s. 91-112). Routledge.
- Schewel, K. (2020). Understanding Immobility: Moving Beyond the Mobility Bias in Migration Studies. *The International migration review*, 54(2), 328-355. <https://doi.org/10.1177/0197918319831952>
- Schierup, C.-U. & Jørgensen, M. B. (2016). An Introduction to the Special Issue. Politics of Precarity: Migrant Conditions, Struggles and Experiences. *Critical sociology*, 42(7-8), 947-958. <https://doi.org/10.1177/0896920516640065>
- Schwalbe, M. L. & Wolkomir, M. (2003). Interviewing men. I J. Holstein & J. F. Gubrium (Red.), *Inside interviewing: New lenses, new concerns* (s. 55-71).
- Schweyher, M. (2021). Precarity, work exploitation and inferior social rights: EU citizenship of Polish labour migrants in Norway. *Journal of ethnic and migration studies*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1987206>
- Schweyher, M., Odden, G. & Burrell, K. (2019). Abuse or underuse? Polish migrants' narratives of (not) claiming social benefits in the UK in times of Brexit. *Central and Eastern European Migration Review*, 9(1), 1-22. <https://doi.org/10.17467/ceemr.2019.10>
- Shankley, W. (2021). Gender, modern slavery and labour exploitation: experiences of male Polish migrants in England. *Journal of ethnic and migration studies, ahead-of-print*(ahead-of-print), 1-18. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.2000853>
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data* (5th ed. utg.). SAGE.
- Simola, A. (2018). Lost in Administration: (Re)Producing Precarious Citizenship for Young University-Educated Intra-EU Migrants in Brussels. *Work, employment and society*, 32(3), 458-474. <https://doi.org/10.1177/0950017018755653>
- Ślusarczyk, M., Wærdahl, R. & Strzemecka, S. (2018). Polish children and their parents adapting to a new school reality in Norway. I K. Slany, M. Ślusarczyk, P. Pustulka & E. Guribye (Red.), *Transnational Polish families in Norway : social capital, integration, institutions and care* (Bd. Volume 7, s. 251-271). Peter Lang.
- Smith, D. E. (1987). *The everyday world as problematic : a feminist sociology*. Northeastern University Press.

- Smith, D. E. (2002). *Texts, Facts and Femininity : Exploring the Relations of Ruling*. Taylor and Francis.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional ethnography : a sociology for people*. AltaMira.
- Smith, D. E. (2006). Incorporating texts into ethnographic practice. I D. E. Smith (Red.), *Institutional ethnography as practice* (s. 65-88). Md: Rowman & Littlefield.
- Snel, E., Faber, M. & Engbersen, G. (2015). To Stay or Return? Explaining Return Intentions of Central and Eastern European Labour Migrants. *Central and Eastern European Migration Review*, 2015: 04, 5-24.
- Soysal, Y. N. (2012). Citizenship, immigration, and the European social project: rights and obligations of individuality. *The British journal of sociology*, 63(1), 1-21.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2011.01404.x>
- Spencer, S. (2003). Introduction. I S. Spencer (Red.), *The Politics of migration : managing opportunity, conflict and change* (s. 1-24). Blackwell.
- Stachowski, J. (2021). *To be or to belong? : processes of (g)localised integration among Polish migrants in rural Norway* [Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Social and Educational Sciences, Department of Sociology and Political Science]. Trondheim.
- Stachowski, J. & Bock, B. (2021). Unsettled settlement? Translocal social anchoring and patterns of (im)mobility among Polish families in rural Norway. *Geoforum*, 126, 372-382. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.09.001>
- Stachowski, J. & Rye, J. F. (2017). Transnasjonale helsepraksiser. Bruk av helsetjenester blant polske arbeidsinnvandrere i Norge. *Nordisk tidsskrift for helseforskning*, 13(1).
<https://doi.org/10.7557/14.4074>
- Statistisk sentralbyrå. (2022a). *Flyttinger*.
<https://www.ssb.no/befolkning/flytting/statistikk/flyttinger>
- Statistisk sentralbyrå. (2022b). *Innvandrere og barna deres teller nå over en million*.
<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre/artikler/innvandrere-og-barna-deres-teller-na-over-en-million>
- Statistisk sentralbyrå. (2022c). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*.
<https://www.ssb.no/statbank/table/05183/tableViewLayout1/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022d). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert*. Statistisk sentralbyrå.
<https://www.ssb.no/statbank/table/11609/tableViewLayout1/?loadedQueryId=10072404&timeType=item>
- Surmiak, A. (2020). Ethical Concerns of Paying Cash to Vulnerable Participants: The Qualitative Researchers' Views. *Qualitative report*, 25(12), 4461.
- Sætermo, T. F. (2016). *Negotiating Belonging as "Ideal Migrants"* [Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)]. Trondheim.
- Temple, B. (2002). Crossed Wires: Interpreters, Translators, and Bilingual Workers in Cross-Language Research. *Qualitative health research*, 12(6), 844-854.
<https://doi.org/10.1177/104973230201200610>
- Temple, B. & Edwards, R. (2002). Interpreters/Translators and Cross-Language Research: Reflexivity and Border Crossings. *International journal of qualitative methods*, 1(2), 1-12. <https://doi.org/10.1177/160940690200100201>
- Tervonen, M., Pellander, S. & Yuval-Davis, N. (2018). Everyday Bordering in the Nordic Countries. *Nordic Journal of Migration Research*, 8(3), 139-142.
<https://doi.org/10.2478/njmr-2018-0019>

- TEUV. (2012). *Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union* Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg. utg.). Fagbokforl.
- Thorgersen, A. (2017). Digitale tjenester og brukerens tillit til NAV. *Arbeid og velferd, nav*, (2017). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/digitale-tjenester-og-brukerens-tillit-til-nav>
- Tørrisplass, A.-T. & Breimo, J. P. (2019). Actor network theory and institutional ethnography: Studying dilemmas in Nordic deinstitutionalization practices by combining a material focus with everyday experiences. I *Institutional Ethnography in the Nordic Region* (s. 65-75). Routledge.
- Utlendingsdirektoratet. (2010). *Familieinnvandring med EØS-borger* (2010-025) [Rundskriv]. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-035/>
- Utlendingsdirektoratet. (2011a). *Opphold på selvstendig grunnlag for EØS-borgere* (UDI 2011-037) [Rundskriv]. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-037/#3.1.3.1. Arbeidstakere, jf. utlend>
- Utlendingsdirektoratet. (2011b). *Rutiner for EØS-regelverket* (2011-35) [Rundskriv]. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-035/>
- Utlendingsdirektoratet. (2011c). *Varig oppholdsrett* (2011-016) [Rundskriv]. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-016/>
- Utlendingsdirektoratet. (2022). *Endringer i krav til norskkunnskaper for å få norsk statsborgerskap*. Hentet 30.08.2022 fra <https://www.udi.no/viktige-meldinger/endrede-krav-til-norskkunnskaper-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/>
- Valenta, M. (2009). De perfekte gjestearbeidere? : arbeidsinnvandrere i økonomiske nedgangstider. *Søkelys på arbeidslivet*, Årg. 26, nr 3 (2009), S.353-365.
- Valestrand, E. T. (2021). Prekærbegrepene - en teoretisk fristelse og forbannelse. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 5(6), 1-14. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2021-06-02>
- Van Houtum, H. & Van Naerssen, T. (2002). Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 93(2), 125-136. <https://doi.org/10.1111/1467-9663.00189>
- Vasileiou, K., Barnett, J., Thorpe, S. & Young, T. (2018). Characterising and justifying sample size sufficiency in interview-based studies: Systematic analysis of qualitative health research over a 15-year period. *BMC Med Res Methodol*, 18(1), 148-148. <https://doi.org/10.1186/s12874-018-0594-7>
- Vaughan-Williams, N. (2008). Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror. *Space & polity*, 12(1), 63-79. <https://doi.org/10.1080/13562570801969457>
- Vista Analyse. (2016). *Velferdsturisme fra EØS-landene*.
- Wadel, C. (1973). *Now, whose fault is that? : the struggle for self-esteem in the face of chronic unemployment*. Memorial University of Newfoundland.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Gyldendal.
- Werner, K. (2012, 31.10.2012). Frp vil redusere kontantstøtten og barnetrygden for polakker og andre EØS-borgere som jobber i Norge. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/naringsliv/vil-stoppe-trygdeeksport/s/1-30011-6315746>

- Widerberg, K. (2007). Institusjonell etnografi - en ny mulighet for kvalitativ forskning. *Sosiologi i dag*, 37(2), 7-28.
- Widerberg, K. (2015). En invitasjon til institusjonell etnografi. I K. Widerberg (Red.), *I hjertet av velferdsstaten : en invitasjon til institusjonell etnografi* (s. 13-31). Cappelen Damm akademisk.
- Widerberg, K. (2021). Academic Star Wars: Pierre Bourdieu and Dorothy E. Smith on Academic Work. I *Constructing Social Research Objects* (s. 189-216). Brill.
- Wimmer, A. & Schiller, N. G. (2002). Methodological nationalism and the study of migration. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 43(2), 217-240. <https://doi.org/10.1017/S000397560200108X>
- Wojtyńska, A. & Skaptadóttir, U. D. (2021). (Im)mobility Patterns among Polish Unemployed Migrants in Iceland Navigating Different Welfare Regimes IO. Ryndyk, B. Suter & G. Odden (Red.), *Migration to and from Welfare States* (s. 161-176). Springer, Cham. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-67615-5>
- Yuval-Davis, N., Wemyss, G. & Cassidy, K. (2018). Everyday Bordering, Belonging and the Reorientation of British Immigration Legislation. *Sociology*, 52(2), 228-244. <https://doi.org/10.1177/0038038517702599>
- Yuval-Davis, N., Wemyss, G. & Cassidy, K. (2019). *Bordering*. Polity.
- Zhu, H. & Andersen, S. T. (2021). Digital competence in social work practice and education: experiences from Norway. *Nordic social work research*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2021.1899967>
- Zimmermann, K. F., Constant, A. & Nottmeyer, O. (2013). The economics of circular migration. I K. F. Zimmermann & A. Constant (Red.), *International handbook on the economics of migration* (s. 55-74). Elgar.
- Zinovijus, C. (2011). Mobile central eastern Europeans in Britain: successful European Union citizens and disadvantaged labour migrants? *Work, employment and society*, 25(3), 540-550. <https://doi.org/10.1177/0950017011407962>
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2021). *Arbeids- og levevilkår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen* (2021:14). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/arbeids-og-levekar-for-bosatte-arbeidsinnvandrere-fra-polen-og-litauen>
- Øverbye, E. (2010). Et globalt perspektiv på trygder. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & C. Koren (Red.), *De norske trygdene* (s. 75-90). Gyldendal akademisk.

Vedlegg

1. Vurdering fra NSD
2. Vurdering fra NSD (med endring vedr. tolk)
3. Vurdering fra NSD (med endret tidspunkt for prosjektslutt)
4. Informasjonsskriv til NAV-ansatte
5. Informasjonsskriv til polske migranter (på norsk)
6. Informasjonsskriv til polske migranter (på polsk)
7. Samtykkeerklæring på norsk
8. Samtykkeerklæring på polsk
9. Intervjuguide: polske migranter
10. Intervjuguide: fokusgruppeintervju
11. Intervjuguide: NAV-ansatte
12. Intervjuguide: NAV-kontroll
13. Intervjuguide: katolske prester
14. Oversikt over avhandlingens artikler
15. Artikkel 1
16. Artikkel 2
17. Artikkel 3

Vedlegg 1: Vurdering fra NSD

[Meldeskjema](#) / [Arbeidsløse polske migranter i Norge](#) / Vurdering

Vurdering

Referansenummer

964758

Type

Standard

Dato

21.02.2019

Prosjekttittel

Arbeidsløse polske migranter i Norge

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Prosjektansvarlig

Katrine Mayora Synnes

Prosjektperiode

01.10.2018 - 01.10.2022

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Særlige

Rettslig grunnlag

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Uttrykkelig samtykke (art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene kan starte så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det rettslige grunnlaget gjelder til 01.10.2022.

[Meldeskjema](#) 

Kommentar

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 21.02.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om helseforhold og etnisitet og alminnelige personopplysninger frem til 01.10.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a), jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16) sletting (art. 17) begrensning (art. 18) underretning (art. 19) dataportabilitet (art. 20)

15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp underveis (hvert annet år) og ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet/pågår i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 2: Vurdering NSD (med endring vedr. tolk)

[Meldeskjema](#) / [Arbeidsløse polske migranter i Norge](#) / Vurdering

Vurdering

Referansenummer	Type	Dato
964758	Standard	29.08.2019

Prosjekttittel

Arbeidsløse polske migranter i Norge

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Prosjektansvarlig

Katrine Mayora Synnes

Prosjektperiode

01.10.2018 - 01.10.2022

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Særlige

Rettslig grunnlag

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Uttrykkelig samtykke (art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene kan starte så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det rettslige grunnlaget gjelder til 01.10.2022.

[Meldeskjema](#) 

Kommentar

NSD har vurdert endringen registrert 27.08.2019.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 29.08.2019. Behandlingen kan fortsette.

Endring: Det vil bli brukt en student til å transkribere intervjuene. NSD gjør oppmerksom på at det må inngås en databehandleravtale dersom studenten ikke tilknyttet institusjonen.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 3: Vurdering fra NSD (med endret tidspunkt for prosjektslutt)

[Meldeskjema](#) / [Arbeidsløse polske migranter i Norge](#) / Vurdering

Vurdering

Referansenummer	Type	Dato
964758	Standard	24.10.2022

Prosjekttittel

Arbeidsløse polske migranter i Norge

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Prosjektansvarlig

Katrine Mayora Synnes

Prosjektperiode

01.10.2018 - 01.08.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Særlige

Rettslig grunnlag

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Uttrykkelig samtykke (art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene kan starte så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det rettslige grunnlaget gjelder til 01.08.2023.

[Meldeskjema](#) 

Kommentar

Personverntjenester har vurdert endringen registrert i meldeskjemaet.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg. Behandlingen kan fortsette.

Endringen av prosjektslutt er innenfor det som er rimelig og tenke som en forlengelse uten å måtte informere eller innhente samtykke på nytt.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Kontaktperson: Olav Rosness

Lykke til videre med prosjektet!

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Arbeidsledige polske migranter i Norge”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å bidra til mer innsikt i møtet mellom NAV og arbeidsledige polske migranter. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Forskningsprosjektet er en del av en doktorgradsstudie ved Universitetet i Agder.

Gjennom prosjektet ønsker jeg å få vite mer om hvilke erfaringer du som ansatt ved NAV har i møte med polske migranter. Jeg skal også intervju polske migranter, om deres erfaringer og hverdagsliv i Norge.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir spurt om å delta i studien fordi du er ansatt i NAV.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg ønsker å gjennomføre et intervju med deg.

Intervjuet gjør vi på et sted og tidspunkt som passer for deg, og evt. etter avtale med din leder. Jeg ønsker at vi har en uformell samtale, og det vil bli lagt opp til at du kan fortelle mest mulig fritt om dine erfaringer og arbeidsoppgaver knyttet til polske migranter. Hvor lang tid intervjuet tar, er i stor grad opp til deg. Hvis du synes det er greit, ønsker jeg å ta opp samtalen på lydbånd. Senere vil jeg skrive ned det som ble sagt, ta bort all informasjon som vil kunne identifisere deg, og slette opptaket.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun jeg som vil ha tilgang til dine personopplysninger. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Datamaterialet vil bli lagret på serveren til universitetet, på et område der kun jeg har passordet man trenger for å få tilgang.

Jeg skal sørge for at du ikke blir gjenkjent når studien publiseres. Personopplysninger, og andre opplysninger som gjør at man kan identifisere deg, vil derfor endres eller ikke tas med.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes i oktober 2022. Da vil alle personopplysninger og opptak slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Agder ved Katrine Mayora Synnes.
- Vårt personvernombud: Ina Danielsen
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Katrine Mayora Synnes
Prosjektansvarlig
(Forsker)

Vedlegg 5: Informasjonsskriv til polske migranter (på norsk)

Vil du delta i forskningsprosjektet ”Arbeidsledige polakker i Norge”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å bidra til mer innsikt i erfaringene til polske migranter i Norge, og deres møte med NAV. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Forskningsprosjektet er en del av en doktorgradsstudie ved Universitetet i Agder.

Gjennom prosjektet ønsker jeg å få vite mer om hverdagslivet til arbeidsledige polakker i Norge. Jeg ønsker også å vite hvilke erfaringer polske migranter har med NAV. Jeg ønsker derfor å intervju deg som er eller har opplevd å være arbeidsledig. Etter planen skal jeg intervju mellom 10 og 20 polske migranter, som er eller har vært arbeidsledig i Norge. Jeg skal også intervju noen ansatte ved NAV.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir spurt om å delta i studien fordi du er eller har vært arbeidsledig, og har bakgrunn fra Polen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg ønsker å gjennomføre et intervju med deg. Dersom det er vanskelig for deg å gjennomføre intervjuet på norske eller engelsk, kan du gi beskjed, så skal jeg få tak i tolk.

Intervjuet gjør vi på et sted og tidspunkt som passer for deg. Jeg ønsker at vi har en uformell samtale, og det vil bli lagt opp til at du kan fortelle mest mulig fritt om ditt hverdagsliv og dine erfaringer som arbeidsledig i Norge. Hvor lang tid intervjuet tar, er i stor grad opp til deg. Hvis du synes det er greit, ønsker jeg å ta opp samtalen på lydbånd. Senere vil jeg skrive ned det som ble sagt, ta bort all informasjon som vil kunne identifisere deg, og slette opptaket.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun jeg som vil ha tilgang til dine personopplysninger. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Datamaterialet vil bli lagret på serveren til universitetet, på et område der kun jeg har passordet man trenger for å få tilgang.

Jeg skal sørge for at du ikke blir gjenkjent når studien publiseres. Personopplysninger, og andre opplysninger som gjør at man kan identifisere deg, vil derfor endres eller ikke tas med.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes i oktober 2022. Da vil alle personopplysninger og opptak slettes.

Med vennlig hilsen

Katrine Mayora Synnes
Doktorgradsstipendiat
Katrine.m.synnes@uia.no



Weźmiesz udział w projekcie badawczym

”Bezrobotni Polacy w Norwegii”?

To jest zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu na temat bezrobotnych Polaków bez prawa do zasiłku zamieszkałych w Norwegii.

Poniżej zamieszczono informację czego badanie dotyczy i czego może spodziewać się osoba biorąca udział w badaniu.

Cel

Badania są częścią pracy doktoranckiej na Uniwersytecie w Agder.

Celem badań jest bliższe zapoznanie się z sytuacją życia codziennego Polaków zamieszkałych w Norwegii którzy są bezrobotni i nie mają prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Na badania będą się składać wywiady z około 10-20 Polakami jak również kilkoma pracownikami NAV.

Kto jest odpowiedzialny za badania?

Uniwersytet w Agder

Dlaczego kontaktuje się z Państwem?

Kontaktuję się z Państwem dlatego że jesteś lub byłeś/byłaś bezrobotny/a lub pochodzisz z Polski.

Co oznacza dla Państwa udział?

Wywiady mogą być przeprowadzone po norwesku, angielsku lub polsku z pomocą zatrudnionego tłumacza.

Miejsce i czas wywiadów będą dopasowane do Państwa wygody. Spotkania będą prowadzone w nieformalnej formie gdzie badacz ma nadzieję na otwartą dyskusję o Państwa doświadczeniach życia w Norwegii z perspektywy bezrobocia i problemów z tym związanych. Za zgodą osoby biorącej udział w badaniu wywiady będą nagrywane. Badanie jest anonimowe co oznacza że nagrania i notatki mają na celu zebranie szczegółowych informacji, a wszelkie informacje które mogłyby prowadzić do identyfikacji osoby biorącej udział w badaniu zostaną usunięte z zebranych danych.

Udział jest dobrowolny

Udział w badaniu jest dobrowolny. Osoby biorące udział mogą wycofać się z badań w trakcie

całego procesu bez podawania powodu. Po wycofaniu się z badań wszelkie informacje na Państwa temat zostaną natychmiastowo usunięte i anonimowość jest gwarantowana.

Ochrona danych osobowych

Zebrane informacje będą przetwarzane tylko w celu powyższego projektu badawczego.

Tylko poniżej podpisany badacz będzie miał dostęp do danych udostępnionych przez Państwo w wywiadach. Dane personalne będą zakodowane na osobnym dokumencie odmiennym od publikacji. Dane personalne będą przechowywane w uniwersyteckiej bazie danych z dostępem hasła znanego tylko badaczowi.

Moim zadaniem jest zapewnienie anonimowości wszystkim uczestnikom badania w sposób aby żadna z osób nie była rozpoznana w późniejszych publikacjach. Jeśli na podstawie jakichkolwiek informacji uzyskanych w wywiadach będzie możliwe zidentyfikowanie uczestnika, informacje te nie będą użyte w publikacji bądź usunięte z publikacji.

Co stanie się z zebranymi danymi personalnymi w przyszłości?

Projekt badawczy planowo powinien zakończyć się w 2022. Z tą datą wszystkie informacje dotyczące danych personalnych zostaną permanentnie usunięte z bazy danych.

Katrine Mayora Synnes

Katrine.m.synnes@uia.no

480 98 355

Vedlegg 7: Samtykkeerklæring på norsk

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Arbeidsledige polakker i Norge, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta på intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. oktober 2022

Vedlegg 8: Samtykkeerklæring på polsk

Oświadczenie zgody

Otrzymałem i zrozumiałem informacje na temat projektu związanym z bezrobotnymi Polakami w Norwegii i otrzymałem możliwość zadawania pytań. Zgadzam się na:

- uczestniczenie w wywiadzie

Zgadzam się że moje informacje będą przetwarzane aż do zakończenia projektu do ok. Października 2022

(Podpis uczestnika, data dnia, miesiąca i roku)

Vedlegg 9: Intervjuguide polske migranter

Intervjumal

Først ønsker jeg å takke for at du har sagt ja til å møte meg for en samtale. Jeg vil starte meg litt kort informasjon om dine rettigheter, og denne informasjonen har du også fått skriftlig. Det er viktig at du vet at det er helt frivillig for deg å delta i denne studien. Du kan trekke deg på ethvert tidspunkt, uten at du må oppgi en grunn for dette. Jeg ønsker å ta opp samtalen på lydbånd, og håper at du synes det er greit. Etterpå skal jeg skrive ned alt som er sagt, og slette opptaket. Alt det jeg skriver skal oppbevares på et trygt sted, der kun jeg har tilgang. Senere, før noe publiseres, skal jeg sørge for at opplysningene blir anonymisert. Det vil si at ingen skal kunne kjenne deg igjen ut fra hva du har fortalt.

Dersom du har behov for pause underveis, eller har andre behov, så kan du gi meg beskjed.

Grunnen til at jeg ønsker å snakke med deg, er fordi jeg gjennomfører en studie om polske innvandrere i Norge, som har blitt arbeidsløse. I dette intervjuet ønsker jeg å legge til rette for at du selv kan fortelle om deg selv og ditt hverdagsliv. Dersom du har mye å fortelle, så synes jeg det er veldig fint. Jeg er interessert i å vite så mye som mulig om hva du gjør, hva som er viktig for deg osv. Jeg skal stille deg spørsmål underveis, og sier ifra om det er noe jeg ikke forstår eller har lyst å høre enda mere om.

Intro:

Hvor lenge har du bodd i Norge?

Kan du fortelle om bakgrunnen for at du kom til Norge?

Hadde du et arbeidstilbud da du kom?

Kjente du noen i Norge?

Har du ektefelle og/eller barn i Norge? I Polen?

Flyttet dere til Norge samtidig?

Kan du fortelle om din utdanning og arbeidserfaring fra Polen?

Hvordan var din situasjon før du reiste til Norge? (arbeid, bosted osv)

Eier du hus i Polen?

Forsørger du noen i Polen? (foreldre, annen familie?)

Situasjon som arbeidsledig

Stemmer det at du for tiden ikke har arbeid?

Har du tidligere arbeidet i Norge? Fortell om dette?

Hvordan fikk du jobben?

Hvordan ble arbeidsforholdet avsluttet?

Hva gjorde du da du først stod uten arbeid?

Hadde du noen som hjalp deg?

Hva visste du om dine rettigheter? Hvordan visste du det? Hvor henvendte du deg for informasjon?

Har du arbeidet uregistrert/svart? (fortell om dette. Hvordan fikk du denne muligheten?)

Kontakt med NAV:

Kontaktet du NAV?

Hvordan kontaktet du dem?

Hvem snakket du med?

Hvilken informasjon fikk du?

Hva skjedde?

Hvordan opplevde du dette?

Hvis nei: er det noe som hindrer deg i å ta kontakt med NAV/søke ytelser fra NAV?

Fylte du ut søknad? Hvordan? Hva?

Hva fikk du til svar?

Har du noen konkrete opplevelser med NAV som du ønsker å dele med meg?

Vanskelige episoder?

Positive episoder?

Liker du noen NAV-ansatte bedre enn andre? Hvis ja: hvorfor?

Hva visste du om NAV og hvilke rettigheter du hadde?

Hvordan klarer du deg økonomisk i dag?

Nettverk:

Kjenner du mange i Norge?

Hvordan ble du kjent med folk da du kom til Norge?

Har du mye kontakt med nettverk i Polen?

Har du hatt kontakt med organisasjoner/menigheter i Norge?

Hvordan fikk du informasjon om dem?

Har du brukt noen tjenester eller tilbud fra disse organisasjonene?

Bruker du sosiale medier, som facebook? Er du med i facebookgrupper for polske migranter?

Fremtid:

Hva gjør du for å finne arbeid? (språk, osv)

Kjenner du noen som hjelper deg med dette?

Hvordan ser du for deg fremtiden, i Norge eller i Polen?

Vedlegg 10: Intervjuguide fokusgruppeintervju

Fokusgruppeintervju 2. juli 2019

Arbeidsliv

1. Ifølge en rapport fra Skatteetaten så har det blitt mindre sosial dumping i Norge de siste årene. Flere organisasjoner som arbeider med arbeidsinnvandrere forteller imidlertid at det er blitt mer utnytting. Har dere noen tanker om dette, og hvorfor det er så ulike oppfatninger?
(moderator: forklar gjerne på polsk betydningen hva som menes med utnytting av arbeidstakere)
2. Opplever dere at det blir stilt andre forventninger til polske arbeidstakere enn til norske?
3. Dersom dere hadde oppdaget at dere hadde blitt utnyttet av arbeidsgiver, for eksempel at arbeidsgiver ikke registrerte arbeidsforholdet eller ikke utbetalte den avtalte lønnen. Hadde dere meldt fra til norske myndigheter?
 - Vet dere hvem dere skal melde til? Har dere fått informasjon om dette, og av hvem?
 - Hvorfor ønsker dere å melde fra, eller ikke å melde fra?
4. Ifølge en tidligere studie så har arbeidsinnvandrere 5x så høy risiko for å skade seg i forbindelse med arbeid, sammenliknet med norske arbeidstakere i samme yrke. Hva tror dere er årsaken til dette?

NAV

5. Hvilke forventninger har dere til NAV?
6. Har dere vært i kontakt med NAV, og hvordan har dere opplevd denne kontakten?
7. Hva slags type hjelp/bistand kunne dere ønske at NAV kunne tilby dere?

Migrasjonsårsaker – og tanker om retur

8. Tenk tilbake på da dere bestemte dere for å reise til Norge. Hva var grunnen?
9. Noen forskere har hevdet at mange polske innvandrere har tenkt å være i Norge kun i en kort periode når de kommer, men at oppholdet i Norge blir lengre enn de opprinnelig hadde tenkt.
 - Stemmer det for dere?
 - Hva er årsaken til at dette?

Norsk språk

10. Hvilken rolle tenker dere at norsk språk spiller med tanke på deres muligheter på arbeidsmarkedet og mulighetene til å realisere deres rettigheter?
11. Har noen av dere deltatt på norskkurs?
12. Dersom dere hadde fått tilbud om gratis norskkurs, hadde dere ønsket å delta på dette?
13. Mener dere at det er viktig for dere å lære norsk eller ikke, og hvorfor?
 - Hvis ja: hva tenker dere er det største hinderet for dere for å lære norsk?

Vedlegg 11: Intervjuguide NAV-ansatte

Intervjumal

Først ønsker jeg å takke for at du har sagt ja til å møte meg for en samtale. Jeg vil starte meg litt kort informasjon om dine rettigheter, og denne informasjonen har du også fått skriftlig. Det er viktig at du vet at det er helt frivillig for deg å delta i denne studien. Du kan trekke deg på ethvert tidspunkt, uten at du må oppgi en grunn for dette. Jeg ønsker å ta opp samtalen på lydbånd, og håper at du synes det er greit. Etterpå skal jeg skrive ned alt som er sagt, og slette opptaket. Alt det jeg skriver skal oppbevares på et trygt sted, der kun jeg har tilgang. Senere, før noe publiseres, skal jeg sørge for at opplysningene blir anonymisert. Det vil si at ingen skal kunne kjenne deg igjen ut fra hva du har fortalt.

Dersom du har behov for pause underveis, eller har andre behov, så kan du gi meg beskjed.

Grunnen til at jeg ønsker å snakke med deg, er fordi jeg gjennomfører en studie om arbeidsløse polakker i Norge og møtet med NAV. I dette intervjuet ønsker jeg å legge til rette for at du selv kan fortelle om dine arbeidsoppgaver knyttet til denne gruppen, og hvilke erfaringer du har. Dersom du har mye å fortelle, så synes jeg det er veldig fint. Jeg er interessert i å vite så mye som mulig om hva du gjør og hva som er bakgrunnen for dette. Jeg skal stille deg spørsmål underveis, og sier ifra om det er noe jeg ikke forstår eller har lyst å høre enda mere om.

Hvor lenge har du arbeidet i NAV?

Kan du fortelle om dine arbeidsoppgaver i NAV?

Kan du beskrive hvordan en normal arbeidsdag er for deg?

Har du møtt arbeidsledige EØS-borgere/polakker gjennom ditt arbeid i NAV?

Kan du fortelle hva som skjedde da du møtte dem?

- Snakket de norsk eller engelsk? Tolk?
- Hvordan tok de kontakt?
- Kom de sammen med noen?
- Hadde de med seg dokumentasjon?
- Hadde de bestilt time, eller møtte de opp?

Har du mottatt søknader eller andre henvendelser fra arbeidsledige polakker?

Kan du huske hvordan disse ble vurdert, og hva som var bakgrunnen for dette?

(spørre oppfølgingsspørsmål om vurderinger)

Dersom informanten arbeider med vurdering av sosialhjelp:

Hvordan fungerer veileder som ble utviklet for vurdering av oppholdsrett for EØS-borgere som søker sosialhjelp, som kom i 2018?

En hjelp?

Gir svar på det dere trenger?

Synes du at du har stort rom for skjønnsvurderinger?

Er det ofte tilfeller der dere er i tvil om oppholdsgrunnlaget eller rettighetene til EØS-borgere?

I hvilke tilfeller kan dette være?

Hva gjør dere da?

Innebar veilederen som kom en endring av praksis for dere?

På hvilken måte?

Hvordan opplever du veilederen?

Har dere spesielle retningslinjer eller rutiner som gjelder EØS-borgere?

-Fortell om disse.

-Opplever du at disse blir fulgt?

-Gir dere noen ganger nødhjelp til EØS-borgere uten oppholdsrett?

Kan du huske om dere har hatt klagesaker som er sendt Fylkesmannen fra EØS-borgere?

Resultat?

Vet du om det er lokale forskjeller når det gjelder ytelser og tiltak som tilbys EØS-borgere, på ulike NAV-kontor?

Hva opplever du er årsaken til at de polske innvandrerne oppsøker NAV? Fortell om konkrete situasjoner

Hva opplever du er utfordringene i møte med denne gruppen, for deg som NAV-ansatt?

I hvilken grad opplever du at NAV møter behovene til denne gruppen?

Hender det at dere ser eller mistenker at de jobber svart?

Hvordan ser dere det?

Hvor normalt tror du det er?

Hva gjør dere da?

Kontakter dere f.eks. politi eller arbeidstilsynet?

Får det konsekvenser for søknaden?

Til sist: egne tanker og refleksjon

Hva tenker du er NAVs rolle med tanke på innvandrere fra EØS-området som blir arbeidsledige?

Takk for at du deltok på dette intervjuet!

Vedlegg 12: Intervjuguide NAV-kontroll

Intervjugal NAV kontroll

Kan du fortelle om din rolle i NAV?

Hvor lenge har du arbeidet i NAV?

Kan du fortelle om hva som er NAV kontroll sin rolle?

Jeg vet lite om hvordan NAV kontroll arbeider, kan du fortelle meg hvordan en normal arbeidsdag ser ut for deg?

I forbindelse med ditt arbeid i NAV kontroll, har du hatt noe med polske migranter å gjøre?

Fortell

Arbeider dere på bakgrunn av tips, eller «modus»?

-Hvem kommer tipsene fra?

- hvordan ser de typisk ut?

- Noe som utpreger seg når det gjelder tips om polske?

-hvem bestemmer «modus», saksbehandlere selv, politiske føringer eller annet?

Hender det at dere mistenker opphold i utlandet?

Hva gjør dere i tilfelle mistanke?

Svart arbeid?

Hva gjør dere i tilfelle mistanke?

Sosial dumping?

Hva gjør dere i tilfelle mistanke?

Annet?

Opplever du at det har vært noen endringer de siste årene, når det gjelder NAVs håndtering av EØS-borgere?

-mer eller mindre kontroll, mer eller mindre tips? Mer oversikt enn tidligere?

Hva anser du personlig er de største utfordringene for NAV i møte med denne brukergruppen, altså arbeidsledige polske migranter?

Er det noen spesielle utfordringer knyttet til kontroll av denne gruppen, eller noe spesielt dere er obs på?

Vedlegg 13: Intervjuguide katolske prester

Samtale med prest

Intro:

- Takke for at du ville møte meg i dag.

Jeg gjennomfører en studie om arbeidsløse polakker i Norge, og er interessert i å vite hvordan deres hverdagsliv og erfaringer er. Bakgrunnen for studien er at man i dag vet at mange polakker bosetter seg permanent i Norge, sammen med ektefelle og barn. Vi vet også at mange polakker arbeider i utsatte bransjer, og ofte med korte kontrakter og vanskelige arbeidsforhold. En del opplever å bli arbeidsledige i perioder, og vi vet lite om hvordan dette oppleves og hvilke erfaringer de arbeidsledige polakkene har i møte med for eksempel NAV eller andre institusjoner i samfunnet. Jeg har forstått det slik at mange polakker har et nært forhold til sin menighet, og derfor ønsket jeg å snakke med deg for å høre om ditt arbeid og dine erfaringer i møte med polske innvandrere i området.

Det er viktig at du vet at det er helt frivillig for deg å delta i denne studien. Du kan trekke deg på ethvert tidspunkt, uten at du må oppgi en grunn for dette. Jeg ønsker å ta opp samtalen på lydbånd, og håper at du synes det er greit. Etterpå skal jeg skrive ned alt som er sagt, og slette opptaket. Alt det jeg skriver skal oppbevares på et trygt sted, der kun jeg har tilgang. Senere, før noe publiseres, skal jeg sørge for at opplysningene blir anonymisert. Det vil si at ingen skal kunne kjenne deg igjen ut fra hva du har fortalt.

Spm:

- Kan du fortelle om den polske menigheten?
- Kan du fortelle om ditt arbeid?
- Kan du si noe om hvem som deltar på messe og arrangementer?
- Spørre mer om den polske forsamlingen

Har de fleste vært i Norge lenge?

Snakker de fleste norsk?

Er de i arbeid? Hva slags arbeid?

Vet du om de fleste planlegger å bli i Norge, eller flytte tilbake til Polen?

- Har du opplevd at polske innvandrere har tatt kontakt med deg eller menigheten dersom de er arbeidsledige, og for eksempel er bekymret for økonomi/fremtiden?

- Opplever du mange slike henvendelser?
- Kan du fortelle om en konkret slik hendelse?
- Hva gjorde du da?
- Har menigheten noen tilbud til denne gruppen?
- Opplevelse av om dette er en utbredt utfordring blant polakker i området?
- Kjenner du til om mange polakker i området er i kontakt med NAV?
- Vet du om hvordan de opplever denne kontakten?
- Kjenner du til andre institusjoner, organisasjoner som kan være sentrale for polakker i området?
- Samarbeider menigheten i noen tilfeller med andre aktører?

Til slutt:

Jeg er interessert i å komme i kontakt med arbeidsledige polakker er villig til å la seg intervju. Jeg lurer derfor på om du kjenner til noen, som jeg kan ta kontakt med? Det vil selvsagt være frivillig og anonymt.

Vedlegg 14: Oversikt over avhandlingens artikler

Artikkel 1: Synnes, Katrine M. (2022). Når terskelen til velferdsstaten blir for høy: Arbeidsledige polske migranternes erfaringer. Publisert i *Tidsskrift for velferdsforskning*. 02/2022.

Artikkel 2: Synnes, Katrine M. (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants. Publisert i *Nordic Social Work Research*. 02/2021.

Artikkel 3: Synnes, Katrine M. (2022). «Jeg har ingen grunner til å dra tilbake»: Vurderinger av retur fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner i Norge. Publisert i *Norsk sosiologisk tidsskrift*. 06/2022.



Når terskelen til velferdsstaten blir for høy

Arbeidsledige polske migranternes erfaringer

When the Threshold of the Welfare State is Too High

Experiences of Unemployed Polish Migrants

Katrine Mayora Synnes

stipendiat, institutt for sosiologi og sosialt arbeid, Universitetet i Agder

Katrine.m.synnes@uia.no

Sammendrag

I denne artikkelen identifiserer jeg tre former for utfordringer som kan hindre at migranter kommer i kontakt med Nav, slik at de kan få vurdert og realisert eventuelle rettigheter til velferdsytelser. Jeg bygger på analyser av intervjuer med arbeidsledige polske migranter som tidligere har hatt ordinært arbeid i Norge, men som ikke mottar noen velferdsytelser. Den første formen for utfordringer er knyttet til deres posisjon i et ustabil og uforutsigbart arbeidsmarked. Den andre handler om deres svake byråkratiske kompetanse og hvordan slik kompetanse er en forutsetning for vellykket samhandling med Nav. Den tredje typen utfordring som jeg har identifisert, er migrantenes opplevelser av ydmykelse i møte med Nav. Disse ulike formene for utfordringer fører til at terskelen til Nav oppleves som høy og hindrer dem i å få tilgang til velferdsytelser de kunne hatt rett på.

Nøkkelord

tilgjengelighetsteori, brukerperspektiv, digitalisering, Nav, polske migranter, velferdsytelser

Abstract

In this article, I identify three types of challenge that may prevent migrants from gaining contact with Nav (The Norwegian Labour and Welfare Administration) in such a way that their rights to welfare benefits can be assessed and realised. I build on analyses of interviews with unemployed Polish migrants who have been in regular employment in Norway but who nevertheless do not receive welfare benefits from Nav. The first type of challenge relates to their position in an unstable and unpredictable labour market. The second concerns the group's weak bureaucratic competence and how such competence is perceived as a prerequisite for successful interaction with Nav. The third type of challenge that I have identified is the migrants' experiences of humiliation in their encounters with Nav. As a consequence of these challenges, which are mutually reinforcing, the threshold for Nav is perceived as high, and the migrants may not be able to realise their rights to public welfare benefits.

Keywords

theory of access, user perspective, digitisation, Polish migrants, welfare benefits, underuse of welfare

Innledning

Det norske samfunnet er preget av en generøs velferdsstat og et gjennomorganisert arbeidsliv. Begge deler har imidlertid blitt utfordret av avtalen om fri bevegelse av arbeidskraft innenfor EØS-området. De juridiske rammene for EØS-migranternes sosiale rettigheter, samt deltakelse i et ustabilt og uforutsigbart arbeidsmarked, bidrar til at grensene for hvem som regnes som rettighetshavere av offentlige velferdsgoder, fremstår langt mindre tydelig i dag sammenliknet med tidligere. Denne artikkelen tar utgangspunkt i erfaringene til en gruppe som ofte befinner seg i periferien av både norsk arbeidsliv og velferdsstat, nemlig arbeidsledige polske migranter. De som har blitt intervjuet i forbindelse med denne studien, har tidligere arbeidet i Norge over lengre tid, men er nå arbeidsledige og uten offentlige velferdsytelser. I denne artikkelen utforsker jeg hva som har hindret deres tilgang til velferdsytelser i Norge. Jeg fokuserer på samhandlingen med Nav og forhold som kan påvirke denne.

Få år etter at Polen ble medlem av EU i 2004, gikk polske borgere fra å være en marginal del av den norske befolkningen til å bli den største migrantgruppen i Norge (Friberg, 2016). I dag er over 100 000 polske borgere registrert som bosatt i Norge, og de fleste av disse har kommet for å arbeide (IMDi, 2020). En stor andel ser ut til å ha etablert seg i Norge og klarer seg godt på arbeidsmarkedet (Friberg, 2016). Flere frivillige organisasjoner har likevel rapportert om en økende andel polske migranter som oppsøker dem, og som trenger juridisk bistand eller hjelp til å dekke grunnleggende behov (Caritas Norge, 2018; Kirkens Bymisjon, 2016; Stiftelsen Robin Hood Huset, 2019).

Som mange andre polske migranter i Norge har forskningsdeltakerne i denne studien hatt en relativt løs tilknytning til arbeidslivet før de ble arbeidsledige. Dette kan gi en usikker rettighetssituasjon når det kommer til offentlige velferdsytelser. På bakgrunn av det de forteller, virker det likevel som om de tidligere har hatt rett til slike ytelser. Det at de ikke har klart å søke om velferdsytelser på riktig måte og på riktig tidspunkt, har ført til at de har mistet denne retten, og dermed gått glipp av *velferdsmuligheter* (Amelina, 2020).

Retten til en offentlig ytelse gir nemlig ikke uten videre tilgang til denne. Potensielle mottakere av velferdsytelser må også fremme sin sak, og det må gjøres i henhold til gjeldende regler og rutiner og på en slik måte at de anses som rettighetshavere. Ved å bruke tilgjengelighetsteorien (Bleiklie et al., 1997) som analytisk ramme belyser jeg i denne artikkelen forhold som hindrer at dette skjer.

Jeg utforsker med andre ord et eventuelt *underforbruk* av offentlige ytelser. Dette er et tema som i liten grad har fått oppmerksomhet i Norge. Underforbruk av velferdsytelser medfører økte forskjeller i samfunnet og hindrer at velferdsordninger fungerer etter hensikten (Hoven, 1982; Jessen, 2010; Lundberg & Syltevik, 2013). Som jeg skal vise i denne artikkelen, bidrar det også til marginalisering i form av utnyttelse og sosial dumping.

Polske migranternes tilknytning til det norske arbeidsmarkedet

Da Polen ble medlem av EU i 2004, rekrutterte mange norske bedrifter arbeidstakere herfra. Polske arbeidere representerte en fleksibel og sårt tiltrengt arbeidskraft i en periode med sterk økonomisk vekst. Med denne migrasjonsstrømmen økte også bruken av innleid arbeidskraft og underleverandører kraftig i norsk industri og byggenæring (Friberg, 2016).

De fleste østeuropeiske migranter i Norge arbeider innenfor bygg og anlegg. Deres arbeidssituasjon er preget av midlertidige stillinger, relativt lav lønn og stor fysisk belastning (Friberg et al., 2014). De befinner seg dermed i arbeidslivets lavere sjikt, og mye tyder på at de har begrenset mulighet for avansement, selv etter flere års botid i Norge (Friberg, 2016).

Siden de fleste polske migranter i Norge arbeider i konjunkturutsatte bransjer og ofte har

en løs tilknytning til arbeidslivet, er de særlig utsatt for arbeidsledighet. Den utsatte posisjonen i arbeidsmarkedet gjør dem også sårbare for uregistrert arbeid¹ og sosial dumping. Ifølge en rapport utgitt i 2021, svarte 12 prosent av de polske respondentene at de ikke betaler skatt, hverken til Norge eller Polen (Ødegård & Andersen, 2021). En kvalitativ studie om polske migranters strategier i nedgangstider tyder på at mange veksler mellom å utføre registrert og uregistrert arbeid, og at uregistrert arbeid først og fremst er en strategi når alternativet er lediggang (Valenta, 2009).

Det har vært knyttet betydelig bekymring til konsekvensene av lavtlønnskurransen som østeuropeisk arbeidsmigrasjon har medført i Norge, og flere tiltak er iverksatt for å motvirke sosial dumping. Det viktigste har vært allmenngjøringen av tariffavtaler, som etter 2004 gradvis har blitt innført i flere bransjer med store innslag av østeuropeiske ansatte. Med dette har det blitt etablert et lønngulv som skal omfatte alle. Østeuropeiske arbeidsmigranters lønn ligger i langt større grad rundt minstesatsene enn hva som gjelder den øvrige befolkningen (Friberg, 2016).

Flere nye undersøkelser viser enkelte tegn til en forbedret arbeidssituasjon for store deler av den polske befolkningen i Norge. En undersøkelse blant norske bedrifter fra 2017 viste at polske arbeidere i stadig større grad inngår i bedrifters ordinære virksomhet, selv om mange arbeidsgivere svarte at de fortsatt benytter polske arbeidere som fleksibel arbeidskraft (Andersen & Ødegård, 2017). I en annen undersøkelse der 500 bosatte polske migranter deltok, kom det frem at 80 prosent av disse har fast arbeid i Norge. I denne undersøkelsen svarte 9 av 10 av de polske respondentene at de alltid har mottatt avtalt lønn for arbeidet² (Ødegård & Andersen, 2021).

I motsetning til de fleste innvandrere fra land utenfor EØS-området får ikke tilreisende EØS-borgere tilbud om gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap (IMDi, 2021). Denne opplæringen anses ikke som et offentlig ansvar fordi deres opphold i Norge er basert på en tilknytning til arbeidsmarkedet (NOU 2011: 7).

EØS-borgeres rett til offentlige velferdsytelser i Norge

EØS-borgere har på mange måter en særskilt privilegert status, siden de fritt kan bevege seg over landegrensene innenfor EU/EØS-området, og ta seg arbeid og bosette seg der de selv ønsker. Det er imidlertid enkelte begrensninger for deres rett til nasjonale velferdsytelser. For å regnes som medlemmer av den norske folketrygden, og dermed ha rett til offentlige velferdsytelser, må EØS-borgere kunne dokumentere at de har et gyldig oppholdsgrunnlag i Norge. De kan ha et gyldig oppholdsgrunnlag blant annet dersom de er i registrert arbeid eller er i nær familie med en EØS-borger i Norge. For EØS-borgere som har hatt et oppholdsgrunnlag i Norge i minst fem år sammenhengende, inntreer *varig* oppholdsrett (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018).

Norske velferdsytelser skiller mellom ytelser etter folketrygdloven og ytelser etter sosialtjenesteloven. Ytelsene etter folketrygdloven som er relevante i denne artikkelen, er først og fremst dagpenger og sykepenger. Disse beregnes på bakgrunn av tidligere inntekt, og EØS-borgere beholder sin oppholdsrett i Norge dersom de mottar slike ytelser. For dagpenger skal

-
1. Uregistrert arbeid brukes denne sammenheng om arbeid som er unndratt skatter og avgifter, og er dermed synonymt med *svart arbeid*.
 2. Funnet kan imidlertid være preget av uttakskriterier for studien, som blant annet innebar at respondentene hadde registrert inntekt i 2018. Det var også betydelig frafall i studien, og dette var størst blant de som hadde hatt lav inntekt.

søknad sendes én uke før siste arbeidsdag, og søkeren må i tillegg registrere seg som arbeidsledig (Nav, 2021b). Søknad om sykepenger skal sendes umiddelbart etter at lege er oppsøkt (Nav, 2021a).

Sosialhjelp, som ytes etter sosialtjenesteloven, er i større grad en skjønnsmessig og behovsbasert ytelse. Ved søknad om sosialhjelp må Nav-ansatte vurdere EØS-borgerens oppholdsgrunnlag i Norge. Disse vurderingene kan være komplekse, blant annet fordi arbeidstakerbegrepet skal tolkes vidt. Mange arbeidsledige kan dermed beholde denne statusen, blant annet dersom tidligere arbeidsforhold har vært sammenhengende og de har arbeidet i Norge i over et år (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018). For sosialhjelp er det i tillegg et krav at søkeren har *fast bopel* i Norge, noe som innebærer å vise tilknytning til landet (Arbeids- og velferdsetaten, 2012). En kvalitativ studie der ansatte ved ulike lokale Nav-kontor ble intervjuet, viser at det ble etablert en restriktiv praksis der for eksempel dårlige norskkunnskaper og ustabil bosituasjon ble ansett som tegn på en manglende tilknytning (Synnes, 2021).

Denne artikkelen begrenser seg til å handle om utfordringer som kan hindre at polske migranter leverer søknad om velferdsytelser. Hvorvidt de fyller vilkårene for slike ytelser, vil jeg ikke vurdere inngående. Det er likevel relevant å bemerke at forskningsdeltakerne i denne artikkelen har stått i en situasjon der de *kan* ha hatt rett til velferdsytelser, siden de har arbeidet i Norge over lengre tid. Uavhengig av om de fyller vilkårene, har de rett til informasjon og veiledning, slik at de kan levere en søknad, og få denne vurdert (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven, 2006, § 15).

Teoretisk ramme: tilgjengelighet og terskelutfordringer

I denne artikkelen bruker jeg tilgjengelighetsteorien, slik den er beskrevet av Bleiklie et al. (1997), som teoretisk ramme. Teorien har som mål å belyse hvordan organiseringen av forholdet mellom (potensielle) brukere og velferdsforvaltningen har sammenheng med fordelingen av velferdsgoder. En sentral antakelse i tilgjengelighetsteorien, er at de gruppene i samfunnet som har størst behov for velferdsgoder, også er de som har størst utfordringer med å få tilgang til slike goder. Dette fører til et underforbruk av velferdsytelser blant enkelte grupper (Bleiklie et al., 1997; Hoven, 1982).

I henhold til tilgjengelighetsteorien er den ideelle modellen for velferdsforvaltningen en enkel struktur, der reglene er utvetydige, allment kjente og stabile over tid. Med en slik modell vil det være samsvar mellom forventninger og den faktiske fordelingen av goder (Bleiklie et al., 1997).

Tilgjengelighetsteorien beskriver velferdsforvaltningen som et system bestående av tre deler, og disse kalles *terskel*, *kø* og *skranke*. Ulike regler styrer tilgangen til de forskjellige delene, og ulike utfordringer kan oppstå i møte med disse. *Kø* og *skranke* er de delene av systemet som potensielle brukere møter *etter* at en søknad er levert, og som omhandler prioritering av saker og samhandling som skjer i forbindelse med at utfallet av saker bestemmes. I denne artikkelen skal jeg imidlertid fokusere på terskelen, som er den delen av systemet som potensielle brukere møter *før* en søknad eventuelt leveres. For å overkomme terskelen til velferdsforvaltningen må potensielle brukere først erkjenne sine behov og ha kunnskap om hvilke rettigheter de har. De må i tillegg oppnå kontakt med forvaltningen og klare å presentere sin sak slik at de blir ansett som berettiget. Utfordringer som kan hindre dette, vil jeg i denne artikkelen kalle *terskelutfordringer* (Bleiklie et al., 1997).

I samhandlingen mellom potensielle brukere og forvaltningen er makten ujevnt fordelt. Om en person skal klare å overkomme terskelen, og deres situasjon skal bli til en «sak» i

velferdsforvaltningens system, må personens situasjon og problemer forenkles og tilpasses forvaltningens kategorier, regler og rutiner. Forvaltningen kan ikke forholde seg til «et helt menneske», og personen må dermed tilpasse seg for å overkomme terskelen. Slik konstrueres den institusjonelle identiteten på forvaltningens vilkår (Järvinen & Mik-Meyer, 2003).

Det å bli kategorisert og tilskrevet en spesifikk institusjonell identitet, kan oppleves som ydmykende for de som oppsøker velferdsforvaltningen. Ydmykelse handler om å oppleve seg degradert og redusert i andres øyne og å ikke føle seg anerkjent og vurdert som likeverdig (Friberg & Elgvin, 2016). Flere studier peker på at migranter kan være særlig utsatt for slike ydmykelser. Dette kan ha sammenheng med migrantenes kunnskap om offentlige systemer og egne rettigheter og deres norskferdigheter. Det kan imidlertid også handle om at de er særlig utsatt for kategoriseringsprosesser og diskriminering (Fangen, 2006; Magnusen, 2020a).

Arbeidsledighet og fattigdom fører ofte med seg en følelse av skam (Gubrium & Lødemel, 2015; Schweyher et al., 2019), noe som ser ut til å gjelde menn i særlig stor grad (Magnussen, 2020b; Wadel, 1973). En av de vanligste strategiene for å håndtere følelsen av skam er å trekke seg vekk fra sosiale sammenhenger for å unngå nye ydmykelser (Chase & Bantebya-Kyomuhendo, 2014). På den måten kan ydmykelse og skam bidra til å høyne terskelen til velferdsforvaltningen.

Tilgjengelighetsteorien retter oppmerksomheten mot et slags usynlig «arbeid» som sjelden får oppmerksomhet, nemlig det å oppnå kontakt og samhandle med velferdsforvaltningen. Hvilke hindringer potensielle brukere må overkomme, og i hvilken grad disse påvirker fordelingen av velferdsytelser, vil variere mellom ulike brukergrupper og ulike forvaltningssystem. Det vil også preges av hvordan samhandlingen er organisert og fungerer. Derfor tilbyr dette teoretiske perspektivet først og fremst begreper som må fylles med innhold på bakgrunn av empiriske studier. Med utgangspunkt i tilgjengelighetsteorien identifiserer og utforsker jeg i denne artikkelen de ulike hindringene som de polske forskningsdeltakerne har møtt når de har forsøkt å kontakte Nav og søke om velferdsytelser.

Datagrunnlag og metode

Det empiriske grunnlaget for artikkelen er elleve individuelle intervjuer med arbeidsledige polske migranter, som ble gjennomført mellom april og august 2019. Alle intervjuene ble transkribert og anonymisert i etterkant. På bakgrunn av deres tidligere arbeidssituasjon og tilgang på velferdsytelser har jeg kategorisert forskningsdeltakerne på følgende måte:

1. De som verken har arbeidet registrert i Norge eller vært i kontakt med Nav.
2. De som har arbeidet registrert i Norge tidligere, men nå er arbeidsledige og uten tilgang til velferdsytelser.
3. De som har arbeidet registrert i Norge tidligere, og mottar velferdsytelser fra Nav, eller tidligere har gjort det.

I denne artikkelen fokuserer jeg på de som er i kategori nummer to. Det vil si at de har arbeidet registrert i Norge tidligere, men på intervjudtidspunktet stod uten både arbeid og ytelse fra Nav. Seks av de som ble intervjuet, er i denne kategorien.

Forskningsdeltakerne ble rekruttert på ulike møteplasser for migranter, som ble arrangert av frivillige organisasjoner i Oslo. Intervjuene ble gjennomført i lokalene til disse organisasjonene. Det ble brukt tolk i alle intervjuene med unntak av ett.

Alle forskningsdeltakerne til denne artikkelen er menn, og ingen hadde ektefelle eller

barn, verken i Norge eller i Polen. Både alder og botid varierte, slik det fremkommer av oversikten under. To av dem fortalte at de var helt uten bosted, og vekslet mellom å overnatte utendørs, på overnattingsplasser drevet av frivillige organisasjoner, eller andre steder. Én ønsket ikke å fortelle om bosituasjonen, og de resterende bodde sammen med andre øst-europeere. Samtlige benyttet seg av ulike tilbud som frivillige aktører organiserte, og flere av dem pantet i tillegg tomflasker for å dekke utgifter. De fleste anså den vanskelige økonomiske situasjonen som midlertidig i påvente av nye arbeidsmuligheter. Forskningsdeltakerne hadde vært mer eller mindre arbeidsledige i flere måneder på intervjuutidspunktet. Tre av dem hadde dårlig helse eller skader som de anså som direkte årsak til at de ikke var i arbeid. For to av disse var dette antatt å være en langvarig eller permanent situasjon. Også disse var imidlertid på utkikk etter arbeid som de kunne gjennomføre på tross av helseutfordringene.

Navn ³	Alder	Formell kompetanse	Botid i Norge	Språkkunnskap	Bosituasjon
Antoni	35 år	Rørlegger	4 år	Verken norsk eller engelsk	Uten bolig
Lukasz	75 år	Ingen	16 år	Verken norsk eller engelsk	Deler bolig med andre arbeidsmigranter
Mikolaj	41 år	Ingen	6 år	Verken engelsk eller norsk	Uten bolig
Jakub	56 år	Ingen	2 år	Verken engelsk eller norsk	Deler bolig med andre arbeidsmigranter
Filip	56 år	Snekker	12 år	Litt norsk, ikke engelsk	Ønsker ikke å uttale seg
Pawel	41 år	Helsefagarbeider	2 år	Behersker norsk og engelsk	Deler bolig med andre arbeidsmigranter

Intervjuene var i stor grad basert på åpne spørsmål. Ofte fikk jeg korte og upresise svar, særlig når spørsmålene kunne oppfattes som å berøre sensitive temaer. Opplevelsen av at enkelte temaer var sensitive, kan ha blitt forsterket av at det var tolk til stede. Dette gjaldt for eksempel spørsmål om uregistrert arbeid og økonomisk situasjon. For å få dem til å utdype og konkretisere stilte jeg oppfølgende spørsmål. Jeg forsøkte å få dem til å fortelle, samtidig som jeg la vekt på at deres integritet og egne grenser skulle respekteres (Kvale & Brinkmann, 2015). Disse, og andre etiske vurderinger, er særlig viktige i møte med mennesker i sårbare livssituasjoner. Jeg har sikret at samtykke var informert og frivillig, ved at informasjon om deltakelse i prosjektet ble presentert på deres eget morsmål, både skriftlig og muntlig.

I tillegg til disse intervjuene gjennomførte jeg også en samtale med en polskspråklig sosialarbeider, som arbeider i en av organisasjonene der jeg rekrutterte forskningsdeltakere. Hun ble intervjuet i etterkant av de andre, og denne samtalen dreide seg i stor grad om å få avklart spørsmål om ulike registrerings- og søknadsprosedyrer for de polske migrantene. Hun fungerer dermed som nøkkelinformant.

Jeg har ikke detaljert informasjon om forskningsdeltakernes tidligere arbeidsforhold og deres kontakt med Nav. I de fleste tilfellene hadde de heller ikke selv fullstendig oversikt over dette. Deres erfaringer på det norske arbeidsmarkedet var preget av mange korte arbeidsforhold, og de kunne ikke alltid svare på hvorvidt alle arbeidsforholdene var registrert. Jeg kan derfor ikke med sikkerhet vite om de har hatt rett på velferdsytelser, og hvilke ytelser det eventuelt var snakk om. Flere av dem hadde også vanskelig for å skille mellom Nav og andre etater, og det var derfor utfordrende å få en tydelig oversikt over samhandlingen.

3. Alle navn i artikkelen er fiktive

Analyse

I denne delen presenterer jeg analyser på bakgrunn av fortellingene til de arbeidsledige polske migrantene med fokus på hva som har hindret at de får vurdert og realisert eventuelle rettigheter til velferdsytelser. Jeg identifiserer tre ulike terskelutfordringer. Den første er knyttet til arbeidsmarkedet og hvordan det påvirker deres handlingsrom og manøvrering. Den andre handler om den byråkratiske kompetansen som forutsettes for vellykket samhandling med Nav. Den tredje handler om hvordan møtene med Nav erfares som ydmykende, noe som fører til at de ønsker å unngå slik kontakt.

Manøvrering i et ustabil og uforutsigbart arbeidsmarked

Alle forskningsdeltakerne forteller at de har hatt flere arbeidsforhold i Norge, og som regel har de raskt funnet nytt arbeid når en kontrakt tar slutt. Siden de sjelden er ledige lenge, er det en tendens til at de i slike perioder lever på oppsparte midler eller på annet vis klarer seg uten offentlige velferdsytelser. Enkelte av dem forteller også at de har arbeidet uregistrert i slike perioder. Dette gjelder blant annet Antoni, som på intervjudispunktet hadde bodd i Norge i fire år. Han har først og fremst arbeidet registrert som rørlegger, men forteller at han i korte perioder uten arbeidskontrakt har påtatt seg uregistrerte male- og flytteprosjekter. Antonis utfordringer oppstod for alvor da han skadet ryggen mens han arbeidet uregistrert. Det skjedde seks måneder før intervjuet ble gjennomført, og siden da har Antoni vært helt uten arbeid og inntekt. De siste månedene har han også vært uten bosted. Fortsatt har han store smerter, noe som hindrer ham i å arbeide. Siden Antoni ikke søkte om dagpenger umiddelbart da han stod uten registrert arbeid, men i stedet arbeidet uregistrert, har han sannsynligvis ikke lenger rett på dette. Han har imidlertid heller ikke rett på sykepenger nå som han er skadet, siden han var i et uregistrert arbeidsforhold da skaden inntraff.

Mens uregistrert arbeid for enkelte, slik som for Antoni, kun gjøres i korte perioder mellom ordinære arbeidsforhold, har andre hatt dette som sin primære inntektskilde over lengre tid. Også disse understreker imidlertid at de hadde et registrert arbeidsforhold da de først kom til Norge, men forteller at det har blitt vanskeligere å finne slikt arbeid de senere årene. Lukasz er 75 år og den eldste av forskningsdeltakerne. Han har opplevd en gradvis marginalisering på arbeidsmarkedet: «Etter at jeg ble syk begynte alt å komplisere seg... Det var for noen år siden, ti kanskje? Etter det var det vanskelig med jobb igjen», forteller han. Ofte har det ikke vært tydelig for ham selv om arbeidsforholdene var registrert eller ikke, men han forteller at det de siste årene sannsynligvis kun har dreid seg om uregistrert arbeid. Han klarer ikke å konkurrere om de ordinære jobbene, noe hans høye alder samt helseproblemer kan ha medvirket til. I tillegg mangler Lukasz formell kompetanse, og det har han til felles med Mikolaj. Også Mikolaj gir uttrykk for at han arbeidet mye uregistrert før han ble arbeidsledig. Han forteller også at han ikke har hatt og heller ikke ønsker kontakt med Nav, noe som synes å være preget av en frykt for mulige straffereaksjoner på bakgrunn av uregistrert arbeid.

Andre forskningsdeltakere forteller imidlertid at de bevisst har unngått uregistrert arbeid, og i stedet oppsøkte Nav da de stod uten arbeid. Dette gjelder for eksempel Filip, som i sine tolv år i Norge først og fremst har arbeidet gjennom bemanningsbyrå. Han forteller at han tidligere hadde mange arbeidsoppdrag, men at de stadig ble færre, og ofte var det kun deltidarbeid. Da han en stund før intervjuet stod helt uten videre oppdrag, oppsøkte han Nav. Der fikk han vite at han akkurat ikke nådde opp til inntektskravet for dagpenger. Han hadde imidlertid ikke vært klar over at han tidligere, i kortere perioder med ledighet eller i perioder med redusert arbeidsmengde, kunne ha søkt om dagpenger. I Filips tilfelle var det derfor

kombinasjonen av en ustabil arbeidssituasjon og manglende kunnskap om rettigheter som bidro til at han mistet retten til dagpenger.

Ustabiliteten og uforutsigbarheten i arbeidsmarkedet høyner dermed terskelen for å komme i en klientposisjon overfor Nav av flere grunner. Dette handler blant annet om at de polske migrantene ofte ikke har oversikt over hvor lenge de blir ledige, og at de derfor velger å avvente situasjonen, i stedet for å søke om ytelser umiddelbart. Enkelte utfører uregistrert arbeid i slike perioder. De beveger seg dermed inn og ut av det regulære arbeidsmarkedet, men har lite kunnskap om hvilke konsekvenser dette kan ha for dem. Deltakelse i uregistrerte arbeidsforhold kan føre til at de mister retten til ytelser etter folketrygdloven. I tillegg kan de unngå kontakt med Nav av frykt for mulige straffereaksjoner på grunn av tidligere uregistrert arbeid.

Byråkratisk kompetanse

Spesifikke kunnskaper og ferdigheter er fordelaktige å ha for å overkomme terskelen til det offentlige velferdssystemet (Bleiklie et al., 1997). Dette avhenger av forventningene og kravene som stilles i møte med forvaltningen, og kan kalles *byråkratisk kompetanse* (Jessen, 2010). De formene for byråkratisk kompetanse som jeg fokuserer på i denne artikkelen, er kunnskap om egne rettigheter og hvordan en som (potensiell) bruker skal gå frem for å kunne realisere disse, i tillegg til digitale ferdigheter.

Manglende kunnskap om egne rettigheter og det norske velferdssystemet er en grunnleggende utfordring for forskningsdeltakerne i denne studien. De vet i liten grad hvilke ytelser som kan være relevante for dem, eller hvordan de skal gå frem for å søke. Et eksempel på dette er Jakub, som en stund før intervjuet skadet armen sin etter arbeidstid. Hans arbeid gikk ut på å montere stillaser, og han hadde hatt flere kortvarige kontrakter gjennom samme firma. Han hadde en muntlig avtale med arbeidsgiveren om å fornye kontrakten, men rakk ikke å gjennomføre dette før han ble skadet. På intervjuutidspunktet står han derfor uten arbeidskontrakt. Her er et utdrag fra samtalen med Jakub:

Jakub: Nå har det gått en måned (siden jeg ble skadet), så nå burde jeg snart få noe penger fra Nav.

[...]

Meg: Søkte du om sykepenger fra Nav da du ble skadet?

Jakub: Nei, det var første gang jeg ble skadet i Norge, så dette er helt nytt for meg.

Meg: Har du vært i kontakt med Nav i etterkant, da?

Jakub: Nei, alt av dokumenter jeg får, leverer jeg til arbeidsplassen min. Det er vel de som skal ordne det, eller?

Meg: Vet du om de har søkt om sykepenger for deg?

Jakub: (tenkepause) Jeg har ikke anelse, egentlig.

[...]

Meg: Du har ikke fått noe brev fra Nav?

Jakub: Nei.

Meg: Har arbeidsgiveren sagt noe om søknad, og har du signert noe?

Jakub: Nei, jeg har ikke signert eller sett noe. Alt går gjennom arbeidsgiveren. De burde informere meg om slike ting, ikke sant?

På bakgrunn av det Jakub forteller, virker det som om han ikke har søkt om sykepenger, og at han feilaktig tror at det er arbeidsgiverens ansvar å gjøre dette. Han synes heller ikke å være klar over at det er et vilkår om gyldig arbeidskontrakt for å få innvilget sykepenger. Gjennom

samtalen med Jakub kommer det derfor frem at han mangler kunnskap både om vilkår for å motta sykepenger og om fremgangsmåten for å levere søknad om dette.

Som polsktalende sosialarbeider i en frivillig organisasjon hjelper Malgorzata polske migranter i kontakten med Nav. Hun forteller at utfordringene knyttet til manglende kunnskap om velferdssystemet i Norge forsterkes av lav digital kompetanse. Dette inntrykket bekreftes av fortellingene til forskningsdeltakerne i denne studien. Av de som har vært i kontakt med Nav, har samtlige møtt opp personlig ved Nav-kontor for å få informasjon og veiledning. De opplevde imidlertid å ikke få den hjelpen de trengte. Malgorzata forteller at migrantene hun hjelper, stadig oftere kun får snakke med en vakt, som henviser dem til Navs nettsider for informasjon og digitale søknadskjemaer.

Overgangen til digitale løsninger som beskrives av forskningsdeltakerne, er i tråd Navs kanalstrategi, som ble presentert i 2016 (Meld. St. 33 (2015–2016), 2016). Strategien innebærer at kommunikasjonen i større grad skal kanaliseres vekk fra Nav-kontorenes publikumsmottak til digitale løsninger og spesialiserte kontaktsentre. Liknende tendenser har funnet sted i en rekke etater og organisasjoner i Norge, noe som har ført til en diskusjon om digitalt utenforskap. Funnene i denne artikkelen stemmer overens med flere andre norske studier, som peker på at digitaliseringen har bidratt til å gjøre offentlige velferdstjenester mindre tilgjengelig for enkelte grupper (Andvig & Karlsson, 2021; Bønnhoff, 2019; Lundberg & Syltevik, 2017).

Denne studien viser tydelig at Nav kan oppfattes som et komplekst system å forholde seg til. Både kunnskap om rettigheter og søknadsprosedyrer, i tillegg til digitale ferdigheter, er til en viss grad forutsetninger for å komme i en klientposisjon. Den lave byråkratiske kompetansen til forskningsdeltakerne i denne artikkelen henger også sammen med deres språklige kompetanse, siden kun deler av informasjonen på Navs nettsider og de digitale plattformene er oversatt til polsk.

Ydmykende møter

Med unntak av to har alle forskningsdeltakerne vært i direkte kontakt med ansatte i Nav. Som tidligere nevnt foretrakk disse å møte opp personlig. Alle forteller at de opplevde kommunikasjonen som vanskelig, og det handler i stor grad om at de følte seg avvist og/eller mistenkeliggjort.

Kort tid etter at Filip fikk vite at han ikke oppfylte inntektskravet for dagpenger, gikk han tilbake til Nav-kontoret for å få hjelp til å søke om sosialhjelp. Han forteller at den Nav-ansatte han møtte der, tvilte på om han hadde bodd sammenhengende i Norge de siste årene, og om han dermed hadde et gyldig oppholdsgrunnlag. Årsaken var at han stod registrert som utmeldt i Folkeregisteret. Filip forteller at dette sannsynligvis kommer av at han i en periode var uten fast bosted. Han har imidlertid nå fått hjelp til å innhente dokumentasjon som bekrefter at han har bodd og arbeidet lovlig i Norge i hele denne perioden, og dermed har varig oppholdsrett. Han forteller likevel at han ikke ønsker å kontakte Nav igjen:

Meg: Har du levert disse papirene til Nav?

Filip: Nei, altså, jeg orker ikke. Jeg vil heller finne jobb på egen hånd enn å be Nav om hjelp flere ganger. Første gang jeg var der, trodde jeg at jeg skulle gråte, fordi jeg har virkelig jobbet jævlig hardt de siste tolv årene.

Videre forteller Filip mer om møtet med Nav og hvorfor han opplevde dette som vanskelig:

Filip: Kort fortalt ba jeg Nav om noe hjelp for å betale husleie og så videre. Men beskjedent jeg fikk tilbake, var: «Hvis du ikke finner deg jobb her, så dra til Polen og kom tilbake når du finner en jobb igjen.» Jeg hadde jobbet her i tolv år og betalt skatt, og det var første gang jeg ba om hjelp!

Filip beskriver møtet som ydmykende. Han opplevde å bli ansett som en uverdigg mottaker av ytelse og så dette i sammenheng med at han, som polsk, ikke ble betraktet som en fullverdig borger. Også andre som ble intervjuet, deler hans opplevelse av å bli ydmyket. For noen handler det om at de føler seg ekskludert på grunn av sin polske opprinnelse. Andre beskriver det mer som en generelt nedverdiggende situasjon, der de opplever at de blir avvist uten å forstå bakgrunnen.

Disse fortellingene viser at opplevelsene av ydmykelse blant annet har sammenheng med manglende kunnskap om rettigheter og vilkår, noe som kan føre til misforståelser og urealistiske forventninger. Dette blir tydelig for eksempel når enkelte av dem argumenterer for at de fortjener økonomisk hjelp, ved å beskrive seg selv som hardtarbeidende og fortelle at de også ellers har opptrådd som gode borgere, i stedet for å begrunne dette med at de oppfyller vilkårene for visse velferdsytelser. Deres beskrivelser viser også hvordan de selv møter Nav på bakgrunn av sine behov, og ønsker å bli møtt som «hele mennesker». Det at de raskt blir kategorisert i henhold til institusjonelle kategorier og forståelser, og at forhold som de selv mener er viktige i deres situasjon, avvises som irrelevante, fører til en opplevelse av ydmykelse og avmakt.

Opplevelsene av ydmykelse kan også ha sammenheng med at de er sårbare i møte med Nav, blant annet fordi de opplever at det er skamfullt å være arbeidsledige og ha behov for økonomisk hjelp. Dette forsterkes av ydmykende opplevelser i arbeidslivet tidligere, som kan ha gjort dem særlig sårbare for nye ydmykninger. Slik Filip forteller, kan den følelsemessige belastningen det medfører å risikere å bli ydmyket når de ber om hjelp, bidra til at de i stedet ser etter andre muligheter. Funnet stemmer dermed overens med andre studier som tyder på at fattigdom og arbeidsledighet ofte fører med seg skamfølelse (Gubrium & Lødemel, 2015; Wadel, 1973), og at dette kan bidra til ytterligere marginalisering, ved at de som erfarer fattigdom og arbeidsledighet, unngår situasjoner der de risikerer andres kritiske blikk (Amelina, 2020; Chase & Bantebya-Kyomuhendo, 2014).

I tillegg til å fortelle om egne erfaringer var det en tendens til at forskningsdeltakerne la vekt på historier de hadde blitt fortalt av andre polske migranter. Disse handlet i stor grad om migranter som hadde blitt avvist eller fått avslag på søknad om ytelse, selv om de skal ha gjort seg fortjent til dette, og andre som hadde fått ytelse uten å fortjene det. Ofte ble disse fortellingene tatt opp i forbindelse med at de fortalte om egne opplevelser av ydmykelse, eller for å begrunne at de unnlot å kontakte Nav. Dermed kunne de ta oppmerksomheten vekk fra sin egen situasjon og eventuelle manglende byråkratiske kompetanse. De negative fortellingene om Nav tolker jeg derfor som et uttrykk for at de strever etter å beholde verdigheten i en situasjon de opplever som skamfull.

Slike fortellinger kan imidlertid også representere en terskelutfordring fordi de skaper og forsterker negative forventninger til Nav. Gjennom beskrivelser av egne og andres erfaringer uttrykker de polske migrantene lav tillit til at Nav skulle møte dem og vurdere søknader om ytelse på en rettferdig måte. I stedet legger de vekt på at systemet virket vilkårlig.

Avsluttende betraktninger

I denne artikkelen har jeg utforsket erfaringene et utvalg arbeidsledige polske migranter har hatt i møte med Nav, og hva som har hindret dem i å få tilgang til offentlige velferdsytelser. Artikkelen viser at de møter ulike utfordringer, som fører til at terskelen til Nav blir vanskelig å passere. Som en konsekvens av disse utfordringene har ikke forskningsdeltakerne i denne studien klart å realisere sine rettigheter til velferdsytelser. Dette fører til at de blir sårbare for utnyttelse på arbeidsmarkedet fordi det kan være deres eneste mulighet til å forsørge seg i Norge. Artikkelen støtter dermed tilgjengelighetsteoriens antakelse om at de som har størst behov for velferdsytelser, ofte har de største utfordringene med å få tilgang til disse (Bleiklie et al., 1997).

Denne studien viser at det å omgjøre en situasjon til en «sak» i velferdsforvaltningen kan være et krevende arbeid, der premissene bestemmes av forvaltningen og er vanskelig å få oversikt over (Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Når publikumskontakten legges til sentraliserte enheter og overføres til digitale plattformer, innebærer det økte krav om byråkratisk kompetanse. Som også andre studier har pekt på (Bønnhoff, 2019; Scheibelhofer et al., 2020), kan iveren etter å effektivisere, og samtidig «ansvarliggjøre» borgere, bidra til å ekskludere deler av befolkningen fra velferdsgoder som de kunne fått tilgang til. Denne studien tyder dermed på at det er et stort behov for bedre tilrettelegging av samhandlingen mellom Nav og grupper i samfunnet med lav byråkratisk kompetanse for å sikre at de som har behov og rett på velferdsgoder, får tilgang til dette.

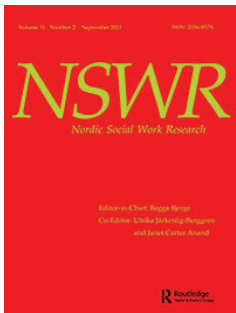
De ulike terskelutfordringene som kommer frem i denne artikkelen, kan ramme ulike grupper i samfunnet, på ulik måte og i ulik grad. Det som er spesielt med EØS-migranternes situasjon i Norge, er at de risikerer å stå uten rett til noen offentlige velferdsytelser, uavhengig av deres økonomiske situasjon. Dette kommer av at de i mange tilfeller ikke har rett på sosialhjelp, som for andre bosatte i Norge representerer velferdsstatens siste sikkerhetsnett. De blir dermed sårbare for utnyttelse på arbeidsmarkedet fordi de kan bli nødt til å takke ja til arbeid som de ellers ikke ville tatt. I denne studien fremstår uregistrert arbeid først og fremst som en strategi i situasjoner der handlingsrommet oppleves som svært begrenset. Samtidig har migrantene i liten grad vært klar over hvor fatale konsekvensene av dette kan være dersom de for eksempel får helseutfordringer eller senere blir langtidsledige.

Konsekvensene av de terskelutfordringene som jeg har pekt på i denne artikkelen, nemlig at mange migranter ekskluderes fra offentlige velferdsytelser, har i liten grad fått oppmerksomhet i Norge. I den grad migranternes tilgang til norske velferdsgoder har blitt satt på den politiske agendaen, har den offentlige debatten først og fremst vært preget av et ønske om å stramme inn slike muligheter. Dette begrunnes blant annet med behovet for å hindre trygdemisbruk og «velferdsturisme». I likhet med andre studier tyder også denne artikkelen på at det i mange tilfeller i stedet er snakk om et underforbruk av offentlige velferdsytelser, og at dette i særlig grad gjelder EØS-migranter (Schweyher et al., 2019; Stachowski & Rye, 2017). Artikkelen viser dermed utfordringer ved det norske velferdssystemet, som setter velferdsstatens prinsipper om universalisme og inkludering under press. Det er imidlertid behov for mer forskning som kan avdekke eventuelle underforbruk av velferdsytelser og tapte velferdsmuligheter blant ulike grupper i samfunnet, og hvilke mekanismer som ligger til grunn for dette.

Litteratur

- Amelina, A. (2020). Theorizing European social citizenship. I A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors & E. Scheibelhofer (Red.), *Boundaries of European social citizenship : EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences* (Routledge advances in sociology). Routledge.
- Andersen, R. K. & Ødegård, A. M. (2017). *Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft* (Fafo-notat 2017:10). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/norske-bedrifters-bruk-av-osteuropeisk-arbeidskraft-2>
- Andvig, E. & Karlsson, B. (2021). Samordnede velferdstjenester til personer etter soning – glippsoner og broer. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(3), 1-14. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2021-03-01>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018). *Veileder for NAV-kontoret ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere*.
- Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* (R35-00) [Rundskriv]. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Arbeids- og velferdsforvaltningsloven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20). Arbeids- og sosialdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=Lov%20om%20arbeids-%20og%20velferdsforvaltningen>
- Bleiklie, I., Jacobsen, K. D. & Thorsvik, J. (1997). *Forvaltningen og den enkelte*. Universitetet i Bergen.
- Bønnhoff, H. E. D. (2019). Verden går veldig fort: Mødre med migrasjonserfaring møter norsk digitaliseringspolitikk. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(4), 325-337. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-04-05>
- Caritas Norge. (2018). *Årsrapport*. <https://secure.viewer.zmags.com/publication/c071b66e#/c071b66e/1>
- Chase, E. & Bantebya-Kyomuhendo, G. (2014). Introduction. I E. Chase & G. Bantebya-Kyomuhendo (Red.), *Poverty & shame: Global experiences* (s. 1-18). Oxford University Press.
- Fangen, K. (2006). Humiliation Experienced by Somali Refugees in Norway. *Journal of Refugee Studies*, 19(1), 69-93. <https://doi.org/10.1093/jrs/fej00>
- Friberg, J. H. (2016). *Arbeidsmigrasjon : hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* (Bd. 2016:02). Fafo.
- Friberg, J. H., Arnholtz, J., Eldring, L., Hansen, N. W. & Thorarins, F. (2014). Nordic labour market institutions and new migrant workers: Polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik. *European Journal of Industrial Relations*, 20(1), 37-53. <https://doi.org/10.1177/0959680113516847>
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(3), 257-284. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02>
- Gubrium, E. & Lødemel, I. (2015). (Relative) Poverty in a Rich, Egalitarian Welfare State. I E. Chase & G. Bantebya Kyomuhendo (Red.), *Poverty and shame : global experiences* (s. 189-201). Oxford University Press.
- Hoven, F. H. (1982). *Byråkratierfaringer og klientatferd : rapport fra et forprosjekt*. Universitetet i Bergen.
- IMDi. (2020). *Innvandring og demografi*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/innvandrere-og-integrering/innvandring-og-demografi/>
- IMDi. (2021). *Målgruppe for opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/norsk-og-samfunnskunnskap/malgruppe-for-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/>
- Jessen, J. T. (2010). Forvaltningen og brukerne. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & C. Koren (Red.), *De Norske trygdene : framvekst, forvaltning og fordeling* (2. utg. utg., Bd. 2, s. 145-159). Gyldendal akademisk.

- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003). Indledning: At skabe en klient. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *At skabe en klient : institutionelle identiteter i socialt arbejde* (s. 9-29). Hans Reitzels Forlag.
- Kirkens Bymisjon. (2016). *Utsatte migranter og prekære arbeids- og levekår i Oslo*. S. K. Bymisjon. <https://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/11/Kirkens-Bymisjon-Oslo-PrekariatsRapp-2016.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Overs.; 3. utg. utg.). Gyldendal akademisk.
- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013). Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner ; brukererfaringer med Nav i reformperioden. *Fontene forskning : et tidsskrift fra Fellesorganisasjonen (FO)*, (2), 19-30.
- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2017). Nav og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa. *Tilsynsmelding 2017*, 26-28.
- Magnussen, M.-L. (2020a). Jeg er klar til å bidra. *Tidsskrift for velferdsforskning*, (1), 63-75. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-05>
- Magnussen, M.-L. (2020b). Men's Family Breadwinning in Today's Norway: A Blind Spot in the Strive for Gender Equality. *NORA : Nordic journal of women's studies*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/08038740.2020.1790658>
- Meld. St. 33 (2015–2016). (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Nav. (2021a, 08.04.2021). *Sykepenger til arbeidstakere*. Nav. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/sykmeldt-arbeidsavklaringspenger-og-yrkesskade/sykepenger/sykepenger-til-arbeidstakere>
- Nav. (2021b, 04.06.2021). *Søk om penger – arbeidsledig*. <https://www.nav.no/arbeid/arbeidsledig>
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon – den norske modellens fremtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Scheibelhofer, E., Holzinger, C. & Regös, N. (2020). Navigating the labyrinths of transnational social security. I A. Amelina, E. Carmel, A. Runfors & E. Scheibelhofer (Red.), *Boundaries of European social citizenship : EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences* (s. 91-112) (Routledge advances in sociology). Routledge.
- Schweyher, M., Odden, G. & Burrell, K. (2019). Abuse or underuse? Polish migrants' narratives of (not) claiming social benefits in the UK in times of Brexit. *Central and Eastern European Migration Review*, 9(1), 1-22. <https://doi.org/10.17467/ceemr.2019.10>
- Stachowski, J. & Rye, J. F. (2017). Transnasjonale helsepraksiser. Bruk av helsetjenester blant polske arbeidsinnvandrere i Norge. *Nordisk tidsskrift for helseforskning*, 13(1). <https://doi.org/10.7557/14.4074>
- Stiftelsen Robin Hood Huset. (2019). *Årsrapporter og regnskap*.
- Synnes, K. M. (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants. *Nordic social work research*, 11(2), 169-182. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861070>
- Valenta, M. (2009). De perfekte gjestearbeidere? : arbeidsinnvandrere i økonomiske nedgangstider. *Søkelys på arbeidslivet*, Årg. 26, nr 3 (2009), S.353-365.
- Wadel, C. (1973). *Now, whose fault is that? : the struggle for self-esteem in the face of chronic unemployment*. Memorial University of Newfoundland.
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2021). *Arbeids- og levevilkår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen* (Fafo-rapport 2021:14). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/arbeids-og-levekar-for-bosatte-arbeidsinnvandrere-fra-polen-og-litauen>



Guarding the borders of the Norwegian welfare state. *How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants*

Katrine Mayora Synnes

To cite this article: Katrine Mayora Synnes (2021) Guarding the borders of the Norwegian welfare state. *How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants*, Nordic Social Work Research, 11:2, 169-182, DOI: [10.1080/2156857X.2020.1861070](https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861070)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861070>



Published online: 10 Sep 2021.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 207



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)



Citing articles: 3 View citing articles [↗](#)



Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants

Katrine Mayora Synnes

Department of Sociology and Social Work, University of Agder, Kristiansand, Norway

ABSTRACT

In this article, I focus on social relations and institutional logics to explore how street-level bureaucrats in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) assess unemployed Polish migrants' entitlement to social assistance. The article draws on qualitative interviews with 12 employees in local NAV offices. Institutional theory and theoretical perspective on borderwork are used as analytical lenses. The article responds to a growing academic interest in exclusionary practices within welfare states, which are of particular relevance for mobile EU citizens. I argue that assessments concerning social assistance for Polish migrants represent subtle borderwork in which conditionalities derived from EU/EEA regulations are reinforced. Although formal regulations are ambiguous and seem open to discretion, the way in which these regulations are translated into practice is often not perceived as discretionary by the professionals. In this article, I suggest that the reason for this is connected to the social relations in which they participate as they assess applications as well as institutional logics, which provide meaning and understanding of situations. As a result, the street-level bureaucrats are drawn towards strict interpretations and practices of the regulation.

KEYWORDS

Social assistance; street-level bureaucrats; Norwegian Labour and Welfare Administration; borderwork; mobile EU citizens

Introduction

I have to admit it. When you get an East European name on your list, then you do get suspicious. And then I get really happy when I see that it is a hard-working person who has been in Norway for a long time. So, it's not about that. It is just that there's so much about this group that makes me suspicious.

This confession comes from an experienced employee in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), who is worried about the possible consequences of the large number of East Europeans living in the district where she works. I interview her in her office, which is located close to Oslo. She tells me that the office has received a significant number of applications for welfare benefits from Polish citizens, particularly after the financial crisis some years ago. During the interview, she talks about the different challenges she has encountered in her work with Polish migrants and in handling their applications for social assistance. She suspects that many unemployed Polish migrants stay in Norway in order to receive welfare benefits instead of trying to find a job in Norway or elsewhere. As with many of the informants in this study, the NAV employee quoted above distinguishes between those she considers to be hard working but who are currently experiencing unemployment and those she believes to be exploiting the welfare system. In this article, I argue that these concerns are shaped and reinforced in social relations and by institutional logics, which can be understood in light of neoliberal citizen regimes and bordering processes.

CONTACT Katrine Mayora Synnes  Katrine.m.synnes@uia.no

© Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group

Using assessments of access to social assistance for unemployed Polish migrants as an example, I explore how street-level bureaucrats (Lipsky 1980) in NAV participate in the definition and maintenance of borders when they interpret and apply legal principles. I seek to answer the following two questions in this article: How do street-level bureaucrats in NAV assess the entitlement to social assistance for unemployed Polish citizens living in Norway? Which institutional logics shape their decision-making? In other words, the article focuses on *how* decisions are made, i.e. decision-making as a social process, and *what* rationale and taken-for-granted understandings shape this decision-making.

Although not a member of the EU, Norway is part of the internal market through the European Economic Area (EEA) agreement. Polish migrants were characterized as a marginal migrant group prior to the accession of Poland to the EU in 2004. Now, they represent the largest group of foreign nationals in Norway, with over 100,000 registered residents. Research shows that Polish labour migrants tend to work in unstable industries – chiefly in construction – and often under precarious work conditions and, thus, represent a group that is vulnerable to unemployment (Bratsberg and Røed 2015; Friberg and Eldring 2011).

When the EU was extended eastward, the labour-related advantages for Norwegian enterprises and the national economy were highlighted. East Europeans arriving in Norway were considered to meet the needs for low-skilled labour and were portrayed as a flexible workforce. However, a fear of so-called welfare tourism soon gained political and media attention. Central to these discussions was how welfare benefits could be limited for this group (Friberg, Elgvin, and Djuve 2013).

Mobile EU citizens are generally accepted as residents, due to the EU principle regarding freedom of movement, which is enshrined in Article 45 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Nevertheless, they may be excluded from welfare benefits (Heindlmaier and Blauberger 2017). In this article, I argue that these exclusionary practices should not only be understood in the contexts of national and international legal frameworks; they are also reinforced by a complex borderwork (Yuval-Davis, Wemyss, and Cassidy 2019) in which NAV employees participate, where the Polish migrants' entitlement to social assistance is negotiated.

Research into exclusionary welfare practices, to which this article contributes, is important for better understanding the challenges that these practices may represent to the very foundation of the Nordic welfare model as a system that encompasses all citizens. Limited access to welfare benefits creates a space for social dumping, where some groups are offered lower wages and worse working conditions than others (Ministry of Finance 2006). This may have consequences not only for the welfare budget but also for Norwegian society as we know it – which is grounded in egalitarian principles.

Significant research into mobile EU citizens points to the conditionality of access to welfare benefits (Bruzelius, Chase, and Seeleib-Kaiser 2016; Heindlmaier and Blauberger 2017; Kramer 2016; Lafleur et al. 2018), and research into the consequences of these exclusionary policies is growing, with an emphasis on precarious living and working conditions (Burrell and Schweyher 2019; Misje 2019; Tervonen and Enache 2017). However, although there is some research into these topics from the perspective of street-level bureaucrats in public welfare administration (Martinsen et al. 2019; Ratzmann 2019), it remains scarce. Since street-level bureaucrats' role as gatekeepers of welfare benefits is particularly evident in relation to mobile EU citizens, research on this decision-making process is important in terms of improving our understanding of policy outcomes and consequences.

EU principles of freedom of movement and equal treatment

The mobility of EU citizens across national borders is based on EU principles of freedom of movement and the right to equal treatment as national citizens. These are not unconditional rights and are aimed primarily at EU citizens who are defined as economically active or self-sufficient (Lafleur et al. 2018). For the first five years in another EU or EEA country, mobile EU citizens have

to fulfil certain requirements to maintain their right of residence, which is a precondition for accessing welfare benefits. If they are not self-supported, they must provide documents to confirm that they still fall into the *worker* category, which is the term used in EU legislation for employed and self-employed people. However, the status of *worker* is broadly interpreted in EU legislation and includes, for example, people who become involuntarily unemployed after having worked continuously for over a year. Therefore, unemployment does not necessarily imply that the person loses the right of residence; it means that assessments have to be made in each case based on, for example, the length and terms of a person's previous work and whether they can be considered as being involuntarily unemployed (Bruzelius, Chase, and Seeleib-Kaiser 2016).

The international and national legal frameworks regarding EU mobility are ambiguous and result from national contestations which have been met by rulings from the European Court of Justice (Blauberger and Schmidt 2014). In practice, if a person fails to fulfil the conditions for the right of residence, there are no implications regarding the possibility of remaining in the country; however, it restricts access to public welfare. Although Directive 2004/38 declares that EU citizens cannot represent what is understood as an unreasonable burden on the social assistance system in the hosting country, it also signals that EU citizens cannot be denied such benefits (Minderhoud 2014). In the Norwegian case, the guidelines for NAV specify that considerations of whether an applicant represents an unreasonable burden cannot be grounds for refusal of social assistance, since this is considered to imply decisions which lies outside the scope of their authority (Directorate of Labour and Welfare 2018).

The Norwegian welfare state and access to social assistance

NAV was established in 2006 through a reform in which the employment and social insurance administration was merged with municipal offices responsible for social assistance benefits and services. Its main objective is to get people off benefits and into the workforce (Askim et al. 2010).

The NAV reform intensified the individualized approach to welfare policy in Norway that had emerged in the 1990s. This turn in public welfare, often labelled as workfare policy, implies that citizens are increasingly held responsible for their own situation. As a consequence, welfare policies in Norway have gradually become more focused on how to stimulate people to remain in or return to paid work, for example by reducing the duration or amount of welfare benefits provided, or imposing 'activation' requirements on recipients of social assistance (Askim et al. 2010; Halvorsen and Jensen 2004).

Social assistance is a welfare benefit that is often provided when the applicant does not qualify for other public benefits, such as unemployment benefit or sick pay, which are based on previous income. It is supposed to secure a minimum income for all residents and improve living conditions for the disadvantaged (Social Welfare Act, § 1).

In the Norwegian regulations concerning social assistance, two requirements, in particular, affect mobile EU citizens' access to such benefits. First, they must document the right of residence according to the EU principle of freedom of movement. In 2018, NAV was given the responsibility to assess the right of residence of applicants of social assistance, and the corresponding requirements are described in guidelines provided by the Directorate of Labour and Welfare (Arbeids- og velferdsdirektoratet) (2018). Although these guidelines are presented by using concrete examples and list possible ways of documenting residence status, the requirement is that individual assessments must be made in each case on the basis of overall considerations (Directorate of Labour and Welfare 2018). Central to these considerations is whether the applicant falls into the worker category, despite being unemployed.

If applicants fulfil the requirement for right of residence, the next step in assessing their right to social assistance is to decide on whether they have habitual residence (*fast bopel*) in Norway. The meaning of habitual residence is described in the circular of the Social Welfare Act in the following way:

If there are doubts as to whether a person is considered to have habitual residence, the NAV office must make an individual assessment. In this overall assessment, aspects that may be of relevance are whether the person is registered in the National Registry, has a spouse and children living in Norway, are members of the National Insurance scheme, have tax commitments in Norway, and the person's living situation. The duration and purpose of the stay, time spent in Norway before the application for social assistance was submitted, future plans, and the purpose as it appears in the grounds for residence may also be considered. (...) It is the ties to Norway that are essential to assess whether someone has habitual residence. (Directorate of Labour and Welfare 2012)

If the application for social assistance is refused by NAV, the applicant can appeal the decision. Appeals are addressed by the County Governor (*statsforvalteren*), which has supervisory authority. The appeal must be sent by the applicant to the NAV office, which then refers the appeal to the County Governor, together with all the case documents. The County Governor then provides a statement to the NAV office, in which they consider whether the NAV office has fulfilled the minimum requirements in relation to the Social Welfare Act.

Borderwork shaped by social relations and institutional logics

In this article, I understand the work that the street-level bureaucrats perform when they assess and make decisions about social assistance for unemployed Polish migrants, as borderwork (Yuval-Davis, Wemyss, and Cassidy 2019). I also understand this borderwork as coordinated by social relations (Smith 2005) and shaped by certain institutional logics (Boxenbaum and Strandgaard Pedersen 2009).

Theories about borderwork and bordering have provided new insights into how national territorial borders are controlled, the meaning and implications of these borders and bordering as a process that produces differences among people living within these borders (Balibar 2002; Yuval-Davis, Wemyss, and Cassidy 2019). According to Yuval-Davis, Wemyss, and Cassidy (2019), borders should therefore not be considered as just the fixed lines, defining one territorial space from another. Borderwork, or bordering, involves decision regarding who is entitled to cross the border of a national state, but also the extent of the social, civil and political rights of those who do so. The significance of borders thus implies defining who is to be considered part of a belonging group and who is not, and who is considered to be deserving of public benefits and who is not.

Theories of bordering have not only contributed new perspectives on the significance and consequences of borders, but also on the ongoing reconfiguration of these, under the influence of neoliberal global ideas and policy. While border control was previously primarily performed at the defined frontiers of the national states, it now happens everywhere and at any time, and with numerous people taking part. Borderwork is, for example, being performed by hotel employees when checking the residence status of a guest, or by street-level bureaucrats when a user applies for welfare benefits. The contemporary bordering practices create grey zones in which more and more immigrants live with diffuse rights of residence and risk being denied access to welfare provisions practices (Guentner et al. 2016; Tervonen, Pellander, and Yuval-Davis 2018; Van Houtum and Van Naerssen 2002; Yuval-Davis, Wemyss, and Cassidy 2019).

The insight that this perspective on bordering provides is highly relevant to the situation of mobile EU citizens, for whom national borders within the EU/EEA area are of little significance when crossing them, but whose status as outsiders can be crucial if they apply for welfare benefits (Blauberger and Schmidt 2014). As a consequence of the decreasing significance of territorial borders at the frontiers of the national state within the EU/EEA area, new ways of bordering are being performed. This dynamic of rebordering (Delanty 2006) is present in all parts of society, where those considered as not belonging or deserving are excluded and denied full access to welfare benefits. In this way, the openness connected to the principle of free movement is intimately linked to dynamics of exclusion when it comes to mobile EU citizens' right to full membership in the hosting country (Delanty 2006; Yıldız and De Genova 2018).

The borderwork I explore in this article, is connected to the interplay of the ascribed status as outsiders and the perceived deservingness of public welfare benefits. When assessing applications for social assistance from Polish citizens, this not only involves considerations about their economic situation but also their right of residence and ties to Norwegian society, as mentioned earlier. Thus, ambiguous national and international legal principles are put into practice, and borders are continuously redefined.

In this article I use the concept of social relations – not to describe the entity of a relation between people – but as a way of exploring how my informants' borderwork is coordinated with the practices of others. As Smith (2005) puts it, 'Starting in the everyday experience of people caught up or otherwise participating in an institutional process, it directs the researcher to explore how their work is articulated to and coordinated with others active in institutionalized processes.' (p. 158). I focus on the implications of some specific relations that the street-level bureaucrats take part in, and which shape their borderwork. Their relations with colleagues and managers at the office where they work, are relations between specific people here and now. The street-level bureaucrats, however, also relate to the County Governor and to possible future migrants when assessing cases of social assistance. These relations take a more indirect form but nevertheless clearly shape their borderwork.

In line with Smith, I also explore how my informants' work involving Polish unemployed migrants is shaped by socially shared beliefs and ideas that travel across time and place (Scott 2003). I use the term institutional logic, a term from institutional theory, for such beliefs and ideas. According to this theoretical tradition, institutional logics have clear normative dimensions as they constitute legitimate practices and provide meaning and understandings of situations. Institutional logics are produced and reproduced by social actors and are often taken for granted and embodied in practice (Thornton and Ocasio 2008). Therefore, institutional logics function both to enable and constrain peoples' practices (March and Olsen 2006). As an analytical tool, institutional logic provides a link between institution and action, and is therefore useful for understanding the work of street-level bureaucrats (Reay and Hinings 2009), as I do in this article. I explore two coherent logics shaping professionals in NAV. This does not imply that these are the only logics guiding their work, as professionals are often subject to multiple logics (Dunn and Jones 2010). However, I found these specific logics particularly useful for understanding the borderwork my informants have told me about.

Although the work of the street-level bureaucrats I have interviewed is framed both by formal regulations and shaped by social relations and institutional logics, I do not consider them as passive agents. Thus, in this article, I use the theoretical term *translation*, which is a core concept within neo-institutional theory, to describe how principles and ideas are interpreted, contextualized and modified by street-level bureaucrats (Boxenbaum and Strandgaard Pedersen 2009).

Method and data

The empirical data for this article are based on semi-structured qualitative interviews with 12 NAV employees, carried out between February and August 2019. The informants were recruited from seven NAV offices. Five of the offices were located in or close to Oslo and the remaining two in smaller towns in Southern Norway. Although Poles have settled in most parts of Norway, almost half of registered Polish migrants live in Oslo or its surroundings (IMDi 2020). While the informants working in or near Oslo told that their office had a considerable number of Polish applicants, this was not the case for the NAV employees working in Southern Norway.

One criterion for the selection of informants was previous experience with Polish migrants in their work as street-level bureaucrats in their local NAV offices. Ten of the informants worked as case handlers or front-line staff, while two had leadership responsibilities while performing some case processing.

All the interviews were conducted at the offices where the informants worked. Five of the interviewees were male, and nine were female, with the majority in their 30s or 40s. All the informants had several years of experience working in NAV, most of them between five and ten years. Their educational background varied, but most were educated as social workers. One of the informants had a migrant background, although not from an EU country.

As a researcher, my personal experience and preunderstandings do affect my communication with the research subjects and my interpretation of this (Brinkmann and Kvale 2015). I have previously worked as a street-level bureaucrat in NAV, processing cases of social assistance. I was open about this experience when recruiting the informants and initiating the interviews. This could have contributed to the informants considering me as a partial insider. This might have eased the recruitment, and I believe that shared experiences as NAV employees contributed to a relaxed and open conversation. A challenge that can appear when the researcher and informant share common reference frames, however, is that some issues may remain unspoken and not described in detail. One technique I used to avoid this problem was to ask for concrete examples and actively utilize follow-up questions. A common background may also bring some ethical challenges to the surface because the informants might have expectations about me presenting them in a favourable way (Chavez 2008). However, the aim of this study was not to question individual suitability or personal ethics; it was to focus on the social and institutional dimensions of the street-level bureaucrats' work.

I started my analysis by exploring how the informants described their decision-making step-by-step. It soon became clear to me that these professionals did take part in various forms of social relations when deciding upon cases. Therefore, mapping the way in which the work was socially organized became central to the analysis (Smith 2005). In this first part of the analysis, I mainly focused on the research subjects' own descriptions of their work. However, the aim was to go further than merely describing how decisions are made. I also wanted to identify the institutional logics shaping their decision-making (Boxenbaum and Strandgaard Pedersen 2009). This analysis consisted of a careful reading of the interview transcripts and searching for the ideas and beliefs in the professionals' narratives.

The quotes used in the article were selected to illustrate central arguments of the analysis (Brinkmann and Kvale 2015). The quotes do not necessarily represent the stories of every informant. Some are statements that can be characterized as direct, while other informants were less direct in their way of talking. However, the aim was not to focus on individual differences but to search for common sensemaking and ideas. The decision-making, as well as the sensemaking shaping and legitimizing it, is multifaceted. However, in this article, I suggest that some institutional logics and features of the social organization of the decision-making shape the experiences of the informants in varying ways and degrees.

In every research project, it is important to consider the possible negative effects of the research, and the aim is to cause as little harm as possible (Brinkmann and Kvale 2015). By examining the topic of unemployed Polish migrants and their access to welfare benefits, I touch on sensitive and possible controversial problematics (Cappelen and Midtbø 2016). One risk is that the research itself can contribute to the construction of Polish migrants as a problem. Nonetheless, I strive to reveal the taken-for-granted ideas behind this construction and contribute to a better understanding of bordering processes. The aim is that an increased awareness of these constructions will benefit both street-level bureaucrats at NAV and unemployed Polish migrants.

The research was approved by the Norwegian Centre for Research Data (NSD). To ensure the anonymity of the research participants, I do not mention the exact location of the NAV offices where they work or other identifying information.

Empirical findings and analysis

In the first part of the analysis, I focus on the social relations that the street-level bureaucrats participate in when deciding upon unemployed Polish migrants' applications for social assistance. In the second part, I explore some of the institutional logics, traces of which are found in the stories of the street-level bureaucrats, which shape the borderwork they participate in when assessing applications.

Most of the NAV employees described that the applications for social assistance from unemployed Polish migrants are treated in what they considered to be a strict manner and that most cases were refused. They explained that the reasons mainly concerned what they perceived as a lack of ties

to Norway amongst the applicants. These ties could be either labour-based and economic, and therefore relevant to the right of residence requirement, or related to a broader perspective on ties, which could include what is considered as cultural integration and realistic plans of permanent settlement – hence relevant for habitual residence. In this way, these requirements are seen as complementing each other.

Borderwork as a social practice

When assessing and deciding upon applications of social assistance from unemployed Polish migrants, NAV employees take part in different forms of social relations. While they interact directly with management and colleagues at the local NAV office, other relations take a more indirect form. This is exemplified in how they take into account previous decisions made by the County Governor and the way they relate to other, and possible future, mobile EU citizens, when considering the signals they send through their decisions.

Communication with management and colleagues

Most of the NAV employees expressed that local office management does not intervene directly in decision-making since they often lack detailed knowledge and experience in the field. Still, several told about clear signals from management about being 'strict'. This is done by stressing the overall budget for social assistance and appealing to NAV's objective: more people in work and fewer recipients on benefits. I asked one of the street-level bureaucrats the following:

R: So, the regulation seems to require individual assessments, and you say that the assessments are quite strict in this office. Where do you think this comes from? Does it come from political signals or from the County Governor?

I: I think it comes from the management of the office. They want us to interpret the regulation in a strict way.

R: And limit the payments of social assistance in a way?

I: Yes, we have to tighten the budget. Lessen the payments. Fewer people on benefits and more in work.

As was the case with several of the informants, this NAV employee expressed a sense of common responsibility regarding the 'results' of the office. The street-level bureaucrats described how the aims and results of the office were regularly presented at staff meetings. In this way, they were held accountable for outcomes and policy goals, at the heart of which is the workfare policy. This finding corresponds with that of several studies on NAV that have demonstrated an increased use of methods of indirect control, often referred to as New Public Management (Askim et al. 2010; Fossetøl 2018; Jessen 2015). The indirect control of the office management shapes the borderwork of the street-level bureaucrats, committing them to be loyal to organizational goals. As described in the quote above, they strive to achieve a minimal number of recipients of social assistance.

Several of the informants described communication with colleagues at the local NAV office as important for sharing experiences and coming to a collective understanding of how to interpret specific cases and how the regulations should be applied. This happens in formal and informal meetings, where specific cases are discussed and compared, often including a team leader. They described being informed about previous decisions taken by other caseworkers as crucial for more clear-cut decision-making and in achieving equality of treatment within their local NAV office. One of the NAV employees explained that

In most cases where it is relevant to discuss residence and whether they actually have the right to financial help, we have a meeting. There, we discuss all these cases, and we talk about residence, and we present the family situation and use all the facts to create a concrete and good decision.

Although decision-making was often talked about as teamwork, the case handler was responsible for presenting the case and what they considered to be relevant aspects to colleagues. Since this work can, to a large degree, define the outcome of a case, particularly when habitual residence is a relevant consideration, the focus of collective understandings can function to curtail the professional discretion of the street-level bureaucrats.

This finding is in line with a study conducted at the Norwegian immigration administration (UDI), showing that caseworkers considered equality of treatment to be a core principle in the determination of cases. Liodden (2015) found that decision-makers working closely together developed a ‘system of distinctions’, which guided their work and provided a sense of equality and justice.

In conclusion, street-level bureaucrats participate in social relations in their workplace, and through these relations, there is a preference for a strict interpretation of regulations and common practices amongst colleagues. The interaction with management and colleagues functions as forms of support and guidance when decisions are to be made; however, it also constrains their work. In these relations, appropriate practices are defined, and the categorization and labels that constitute the borderwork gain legitimacy amongst them.

Testing cases at the appeals body

The interviewed street-level bureaucrats spoke about the necessity of keeping within what they considered to be the legal frames described in the national law as well as the related guidelines and circulars. However, as described above, most of them also stressed that it was important to provide financial support to as few as possible and as close to the minimum level as possible. Defining this border, where they do not provide more than is legally required, is considered an important part of their work. One of them explained this in the following way:

Although these kinds of cases are always complicated and have many nuances, you have to make a linear decision. Yes or no . . . If there are doubts, then in most cases, it ends up with a refusal. Because, then, we would like to test the case at the appellate to get a legal clarification.

An important strategy in delineating the border of the minimum but legally acceptable level is what several of the informants’ called ‘testing cases’, which involves the treatment of appeals at the County Governor. As this NAV employee expressed, this can involve refusing applications when ‘there are doubts’, and the decisions of appeals from the County Governor guide their further practice. Sometimes, however, the decisions made by the County Governor can vary, even in cases categorized as equal by NAV employees. One of the interviewees said that

Last time I sent in an appeal, there was a woman with a husband and children in another country, and she had just been working here and there and didn’t seem to live anywhere permanent. And for me, it was a clear case: she didn’t have rights (to social assistance). And the County Governor did agree. But, then, another (colleague) tried exactly the same thing. She (the applicant) had just worked one week more (than the other case), and she (the colleague) had to change the decision. So it is hard to know what we can base our work on.

The caseworker pointed to the difficulties encountered in trying to treat equal cases equally. This requires constant reflection and active involvement in terms of comparing cases and labelling them. However, in order to test cases with the County Governor, they would depend on the applicants to appeal, which rarely happened, according to several of the interviewees.

Few people actually appeal. If they appealed more, it would be exciting to see which considerations the County Governor would base its decision on. I feel that we should have more feedback from the County Governor. But I can’t say (to the applicant): appeal this decision, we need to get an appeal.

Summing up, this study indicates that street-level bureaucrats strive to find clear and common borders to guide their decisions regarding social assistance for unemployed Polish migrants. In this borderwork, appeals play a crucial role in considerations of whether a decision should be deemed legally acceptable. This borderwork leads NAV employees to refuse applications, although it is far from certain that the applicant will appeal the decision.

'Sending signals'

Several interviewees stressed the necessity to be strict when deciding on social assistance benefits in order to 'send clear signals' to other Polish migrants living in Norway and possible future migrants. One NAV employee said that

I think we have to be very strict when we make decisions – in a way that ensures that people can't just come and expect to get things all the time but know that they are expected to work if they want to stay. They have to make a contribution to society.

According to another,

So, I believe it is extremely important for the group not to grow, that the signals are clear. And with the practice we have now, I believe they are.

These informants, along with several others, believed that a more generous provision of welfare benefits to mobile EU citizens would lead to more people applying for social assistance instead of returning to their country of origin or that more people would choose to migrate due to the expectation of receiving welfare benefits.

The quotes above demonstrate a suspicion regarding the intentions of Polish migrants applying for welfare benefits. They reflect discourses of 'abuse of welfare', which have received much attention in public debates about EU mobility. These discourses imply a constructed image of Polish citizens as welfare tourists and a threat to national welfare (Chase and Seeleib-Kaiser 2014; Heindlmaier and Blauburger 2017; Schweyher, Odden, and Burrell 2019). Based on the findings in this study, this notion of the unemployed Polish migrant seems to contribute to a perceived responsibility to protect the national welfare. By considering the decision-making as a way of sending signals and thus applying strict interpretations of regulation, the street-level bureaucrats actively participate in the rebordering of the welfare state.

Borderwork shaped by institutional logics

So far, I have analysed how NAV employees participate in different forms of social relations and both enable and constrain what are considered acceptable ways of translating regulations into practice when assessing applications for social assistance from unemployed Polish migrants. In these relations, the NAV employees are held accountable not only to the applicant but also in relation to management and policy goals, colleagues, the County Governor and national welfare more generally. As I have argued above, what happens in these relations often leads to restrictive practices. However, to understand the borderwork of NAV employees, it is also useful to take a closer look at some of the institutional logics that they use to make sense of and legitimize their decision-making.

Not belonging to Norwegian society and not deserving of welfare benefits

One of the central ideas emanating from many of the street-level bureaucrats' descriptions of their work is that EU mobility should not be a financial burden on the Norwegian welfare state. Several of the informants explained this by referring to what they see as the intention behind the principle of freedom of movement, i.e. flexible labour migration and profitability for Norwegian enterprises and the Norwegian economy. Although according to NAV office guidelines (Directorate of Labour and Welfare 2018) social assistance cannot be refused on the basis of preventing mobile EU citizens from becoming a financial burden, several of the NAV employees highlighted this argument when describing their assessments. One such employee said that

In many ways, Schengen is a good agreement, but it was made for a purpose. It was made because it was intended to supply something to the countries to which labour migrants would come.

As this NAV employee expressed, the perceived economic intention of the EU has become part of the sensemaking regarding access to national welfare for mobile EU citizens and is used to legitimize strict practices of social assistance to this group. However, this study indicates that the EU principles that have become part of the institutional logics of the organization are not random. For example, the principle of EU citizenship was rarely touched upon during the interviews. The idea that mobile EU citizens should benefit the host country echoes the workfare policy and the ambition to limit the distribution of welfare benefits. Therefore, it has easily become part of the sensemaking of street-level bureaucrats.

Also, because Polish migrants are considered to have the possibility of returning to Poland, they are perceived as less deserving of Norwegian welfare benefits. One of the NAV employees stated as follows:

When they haven't learned the language and we know what we know about the labour market in Poland, where there are good opportunities and the salaries are starting to be acceptable. And they still decide to struggle around in Norway. Many of them don't have families here; they live at home in Poland. So, with this combination, I think: 'Why are they really here?'

The quote above reflects a frustration about the unrestricted mobility of this group. In a study focusing on the right to education for 'vulnerable EU citizens' represented in governments reports from Sweden, Lind and Persdotter (2017) found similar worries about mobile EU citizens. They found that 'denying them and their children access to social rights and education is proposed as a strategy to uphold their highly precarious status and to guarantee a temporary stay in Sweden' (p. 65). In similar ways, the narratives of the NAV employees in this study indicate that the restrictive practices of social assistance to unemployed Polish migrant are related to the logic that perceive Polish migrants as temporary labour.

Several interviewees expressed that what they considered to be the voluntary migrant status of the Poles made them more responsible for their own economic situation and, thus, less of a public responsibility. Two of the NAV employees expressed this as follows:

You came here on your own basis or through family, so to say, and making an effort yourself is necessary and required.

A person who has come to Norway just because of work, and has therefore gotten certain rights, he should really just manage his own situation.

By considering Poles as 'guest workers' and not permanent or full members of society, these NAV employees participate in maintaining and reinforcing borders. The quotes indicate that they do not consider Polish migrants as belonging to Norwegian society when they do not participate in formal labour, which makes them undeserving of public benefits. This finding echoes that of other European studies (Ferrera and Pellegata 2018; van Oorschot 2006) showing that migrants, especially labour migrants, are often perceived as the group least deserving of public benefits. Chauvinistic ideas, which imply that a specific group is defined as threatening and morally questionable (Guentner et al. 2016), are thus embedded in the sensemaking of many of the NAV employees interviewed in this study, making them suspicious of and restrictive towards Polish applicants.

Some are more equal than others

Although many of the informants considered it problematic that unemployed EU citizens should receive social assistance, some were regarded as more legitimate recipients than others. As one NAV employee stated,

If you have worked here for some years, then you have contributed to society, so society has to be there for you.

This finding is in line with that of previous research indicating that neoliberal value systems have redefined the notion of the 'ideal migrant', emphasizing qualities such as self-sufficiency and

a strong work ethic (Sætermo 2016). Several of the informants emphasized that they did not consider the problem to be the presence of Poles in Norway; they simply wanted Poles to contribute to the Norwegian economy and be self-sufficient most of the time.

In addition to previous contributions through tax payments, making an effort by learning the Norwegian language was considered a sign of being hard-working and, thus, more deserving of social assistance. One NAV employee stated as follows:

Because when you sometimes meet a Polish migrant who actually tries to speak Norwegian and who is interested in settling for real and wishes to be here, then of course we have room for them. If everybody was like that, then there wouldn't be any problem.

The NAV employee described the effort to learn the Norwegian language as an example of a quality that made 'us' have room for 'them'. Several of the interviewees mentioned Norwegian language skills as a relevant aspect when considering migrants' ties to Norway, although this was not mentioned as relevant in the circular or elsewhere in the regulations regarding the right of residence or habitual residence. One of the NAV employees explained why she saw this as relevant when assessing applicants' ties to Norway:

If you have been in Norway for ten years and have not bothered to learn the language, then I think that it is legitimate to say that you have no real interest in actually settling here ... It has something to do with the underlying reasons for you being here.

As with several of the other informants, this NAV employee interpreted poor Norwegian language skills as a lack of interest in or motivation for long-term settlement in Norway. Knowledge of language can thus be considered as evidence that they have established solid ties to Norwegian society.

From serving as a means to integration for migrants, language policy in Norway has gradually become more characterized by requirements and a culturally acceptable means of exclusion. An example of this is the Norwegian citizenship policy. In 2017, a new condition was implemented, requiring applicants to pass a Norwegian test, in addition to a test about Norwegian society (Baba and Dahl-Jørgensen 2013; Midtbøen et al. 2020). The idea of language knowledge as a sign of integration and dedication is, therefore, an institutional logic that has gradually become more formalized. This study indicates that it is relevant not only in the borderwork related to integration policies but also regarding access to social assistance for unemployed Polish migrants.

Concluding remarks

For Polish migrants, rights to social assistance are grounded in formal national and international legal frames that seldom provide clear grounds on how specific cases are to be categorized. Nevertheless, the NAV employees considered the possibility of applying professional discretion as narrow. My analysis shows that the reasons for this can be found in the social relations in which they participate and how specific institutional logics are used to make sense of and legitimize assessments.

As the street-level bureaucrats make decision about social assistance for unemployed Polish migrants, they participate in different forms of social relations in which they are held accountable to various actors and policy goals. This often guide them towards practices in which they provide social assistance to as few as possible, but still in a manner they consider legally acceptable.

As is the case for most organizations, different institutional logics are embedded in the regulations, routines and practices of NAV and the professionals working there (Thornton and Ocasio 2008). This study indicates that one of the logics that guides the decision-making of the street-level bureaucrats is that Polish migrants represent a temporary labour force and should therefore not be an economic burden on Norwegian public welfare. However, I also found that some unemployed Polish migrants are considered as more deserving of public benefits than others, and this is often

connected to being perceived as hard-working. I understand these logics as coherent and grounded in social protection policy and neo-liberal citizen regimes.

These findings point towards an understanding of bordering as complex work in which social relations and underlying, often taken-for-granted, understandings enable and constrain the work of street-level bureaucrats. In this article, I argue that this often leads to restrictive practices and that assessments of residence status and habitual residence function as subtle borderwork in which conditionalities derived from EU/EEA regulations are reinforced.

The question of whether the findings are transferable to decision-making in NAV in general, or are particularly relevant to Polish or mobile EU citizens, needs further exploration. Mobile EU citizens have specific characteristics that make the logics of deservingness and conditionality particularly relevant. These traits are related to expectations of temporality and the possibility of returning to the country of origin as well as to ambiguous EU regulations regarding access to welfare for this group. However, dynamics of social relations and institutional logics are also connected to a general workfare policy and perceptions about deservingness of welfare – traits that are present to varying degrees in the encounter with other groups and in decision-making in general.

Acknowledgments

Several people have contributed to the making of this article, and particularly I want to thank May-Linda Magnussen, Anne Marie Støkken and two anonymous reviewers for insightful and constructive feedback.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

References

- Askim, J., T. Christensen, A. L. Fimreite, and P. Læg Reid. 2010. "How to Assess Administrative Reform?" *Public Administration* 88 (1): 232–246. doi:10.1111/1467.
- Baba, M. L., and C. Dahl-Jørgensen. 2013. "Language Policy in Practice: Re-bordering the Nation." *International Migration* 51 (2): 60–76. doi:10.1111/imig.12048.
- Balibar, É. 2002. *Politics and the Other Scene*. London: Verso.
- Blauberger, M., and S. K. Schmidt. 2014. "Welfare Migration?" *Research & Politics* 1 (3). doi:10.1177/2053168014563879.
- Boxenbaum, E., and J. Strandgaard Pedersen. 2009. "Scandinavian Institutionalism – A Case of Institutional Work." In *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, edited by T. B. Lawrence, L. Bernard, and R. Suddaby, 178–204. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratsberg, B., and K. Røed. 2015. "The Nordic Welfare Model in an Open European Labor Market." *Intereconomics* 53 (4): 190–195. doi:10.1007/S1027201807481.
- Brinkmann, S., and S. Kvale. 2015. *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 3rd ed. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Bruzelius, C., E. Chase, and M. Seeleib-Kaiser. 2016. "Social Rights of EU Migrant Citizens: Britain and Germany Compared." *Social Policy and Society* 15 (3): 403–416. doi:10.1017/S1474746415000585.
- Burrell, K., and M. Schweyher. 2019. "Conditional Citizens and Hostile Environments." *Geoforum* 106: 193–201. doi:10.1016/j.geoforum.2019.08.014.
- Cappelen, C., and T. Midtbø. 2016. "Intra-EU Labour Migration and Support for the Norwegian Welfare State." *European Sociological Review* 32 (6): 691–703. doi:10.1093/esr/jcw025.
- Chase, E., and M. Seeleib-Kaiser. 2014. "Migration, EU Citizenship, and Social Europe." *Social Europe*. <https://www.socialeurope.eu/eu-citizenship-social-europe>
- Chavez, C. 2008. "Conceptualizing from the Inside: Advantages, Complications, and Demands on Insider Positionality." *Qualitative Report* 13 (3): 474.
- Delanty, G. 2006. "Borders in a Changing Europe: Dynamics of Openness and Closure." *Comparative Political Studies* 4: 183–202.
- Directorate of Labour and Welfare. 2012. "Social Welfare Act Circular 35." Oslo.
- Directorate of Labour and Welfare. 2018. "Veileder for NAV-kontor ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere [Guideline for NAV Offices for Assessments about Legal Residence for EEA-citizens]." Oslo.

- Dunn, M. B., and C. Jones. 2010. "Institutional Logics and Institutional Pluralism: The Contestation of Care and Science Logics in Medical Education, 1967–2005." *Administrative Science Quarterly* 55 (1): 114–149. doi:10.2189/asqu.2010.55.1.114.
- Ferrera, M., and A. Pellegata. 2018. "Worker Mobility under Attack? Explaining Labour Market Chauvinism in the EU." *Journal of European Public Policy: SI: Free Movement and Non-discrimination in an Unequal Union* 25 (10): 1461–1480. doi:10.1080/13501763.2018.1488886.
- Fossestøl, B. 2018. "Ethics, Knowledge and Ambivalence in Social Workers' Professional Self-Understanding." *The British Journal of Social Work*. doi:10.1093/social/bcy113.
- Friberg, J. H., and L. Eldring. 2011. "Polonia i Oslo 2010: mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden [Polonia in Oslo 2010: Mobility, Labour and Living Conditions among Poles in the Capital] (9788274228320)." Oslo. <https://www.fao.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/polonia-i-oslo-2010>
- Friberg, J. H., O. Elgvin, and A. B. Djuve. 2013. "Innvandrerne som skulle klare seg selv [The Immigrants Who Were Supposed to Be Independent] (9788232400270)." Oslo. <https://www.fao.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/innvandrere-som-skulle-klare-seg-selv>
- Guentner, S., S. Lukes, R. Stanton, B. A. Vollmer, and J. Wilding. 2016. "Bordering Practices in the UK Welfare System." *Critical Social Policy* 36 (3): 391–411. doi:10.1177/0261018315622609.
- Halvorsen, R., and P. H. Jensen. 2004. "Activation in Scandinavian Welfare Policy: Denmark and Norway in a Comparative Perspective." *European Societies* 6 (4): 461–483. doi:10.1080/1461669042000275863.
- Heindlmaier, A., and M. Blauberger. 2017. "Enter at Your Own Risk." *West European Politics* 40 (6): 1198–1217. doi:10.1080/01402382.2017.1294383.
- IMDi. 2020. "Innvandring og demografi." <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/innvandrere-og-integrering/innvandring-og-demografi/>
- Jessen, J. T. 2015. "Public Governance-constraints and Challenges for Social Work Practice." *Journal of Comparative Social Work* 10 (2): 84–106. doi:10.31265/jcsw.v10i2.127.
- Kramer, D. 2016. "Earning Social Citizenship in the European Union." *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 18: 270–301. doi:10.1017/cel.2016.10.
- Lafleur, J.-M., E. Mescoli, N. Dines, N. Montagna, and E. Vacchelli. 2018. "Creating Undocumented EU Migrants through Welfare." *Sociology* 52 (3): 480–496. doi:10.1177/0038038518764615.
- Lind, J., and M. Persdotter. 2017. "Differential Deportability and Contradictions of A Territorialized Right to Education A Perspective from Sweden." *Movement* (1/2017): 51–69.
- Liodden, T. M. 2015. "Usikkerhet og tvil i asylavgjørelser [Uncertainty and Doubt in Asylum Decisions]." In *I hjertet av velferdsstaten* [In the Heart of the Welfare State], edited by K. Widerberg, 191–2219. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- March, J. G., and J. P. Olsen. 2006. "Elaborating the 'New Institutionalism'." In *The Oxford Handbooks of Political Science*, edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, and B. A. Rockman, 3–20. Oxford: Oxford University Press.
- Martinsen, D. S., M. Blauberger, A. Heindlmaier, and J. S. Thierry. 2019. "Implementing European Case Law at the Bureaucratic Frontline: How Domestic Signalling Influences the Outcomes of EU Law." *Public Administration (London)* 97 (4): 814–828. doi:10.1111/padm.12603.
- Midtbøen, A. H., G. Brochmann, M. B. Erdal, M. Kruse, K. K. Jensen, P. Bevelander, E. C. Bech, and E. C. Bech. 2020. "Assessments of Citizenship Criteria: Are Immigrants More Liberal?" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46 (13): 2625–2646. doi:10.1080/1369183X.2020.1756762.
- Minderhoud, P. 2014. "Directive 2004/38 and Access to Social Assistance Benefits." In *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, edited by E. Guild, C. G. Rotaecche, and D. Kostakopoulou, 209–225. Vol. 33. Leiden: Brill.
- Ministry of Finance. 2006. "Revidert nasjonalbudsjett 2006 [Revised National Budget 2006]." (*St.meld. nr. 2 (2005--2006)*). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-2-2005-2006-/id136369/?ch=1>
- Misje, T. 2019. "Social Work and Welfare Bordering: The Case of Homeless EU Migrants in Norway." *European Journal of Social Work* 22: 401–413.
- Ratzmann, N. 2019. "Caught between the Local and the (Trans)national EU Citizens at the Front-line of German Welfare Policy." PhD. London: London School of Economics and Political Science.
- Reay, T., and C. R. Hinings. 2009. "Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics." *Organization Studies* 30 (6): 629–652. doi:10.1177/0170840609104803.
- Sætermo, T. F. 2016. "Negotiating Belonging as 'Ideal Migrants'." Philosophiae Doctor. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU).
- Schweyher, M., G. Odden, and K. Burrell. 2019. "Abuse or Underuse? Polish Migrants' Narratives of (Not) Claiming Social Benefits in the UK in Times of Brexit." *Central and Eastern European Migration Review* 9 (1): 1–22.
- Scott, W. R. 2003. "Institutional Carriers: Reviewing Modes of Transporting Ideas over Time and Space and considering Their Consequences." *Industrial and Corporate Change* 12 (4): 879–894. doi:10.1093/icc/12.4.879.
- Smith, D. E. 2005. *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. Lanham, Md: AltaMira.

- Social Welfare Act. *Lov (No. 131 of 2009) om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)*. Oslo. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Tervonen, M., and A. Enache. 2017. "Coping with Everyday Bordering." *Ethnic and Racial Studies* 40 (7): 1114–1131. doi:10.1080/01419870.2017.1267378.
- Tervonen, M., S. Pellander, and N. Yuval-Davis. 2018. "Everyday Bordering in the Nordic Countries." *Nordic Journal of Migration Research* 8 (3): 139–142. doi:10.2478/njmr-2018-0019.
- Thornton, P. H., and W. Ocasio. 2008. "Institutional Logics." In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, and R. Suddaby, 99–129. Los Angeles, Calif.; London: SAGE.
- Van Houtum, H., and T. Van Naerssen. 2002. "Bordering, Ordering and Othering." *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 93 (2): 125–136. doi:10.1111/1467-9663.00189.
- van Oorschot, W. 2006. "Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States." *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23–42. doi:10.1177/0958928706059829.
- Yıldız, C., and N. De Genova. 2018. "Un/Free Mobility: Roma Migrants in the European Union." *Social Identities* 24 (4): 425–441. doi:10.1080/13504630.2017.1335819.
- Yuval-Davis, N., G. Wemyss, and K. Cassidy. 2019. *Bordering*. Cambridge: Polity.



«Jeg har ingen grunner til å dra tilbake»

Vurderinger av retur fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner i Norge

Katrine Mayora Synnes

Stipendiat, Institutt for sosiologi og sosialt arbeid, Universitetet i Agder

Katrine.m.synnes@uia.no

Sammendrag

I denne artikkelen utforsker jeg vurderinger av retur fra ståstedet til polske migranter som befinner seg i prekære livssituasjoner i Norge. Det primære empiriske grunnlaget er kvalitative intervjuer med åtte polske migranter, som på intervjuetidspunktet stod uten lønnsarbeid og uten tilgang til offentlige velferdsytelser. Gjennom å benytte begreper og perspektiver fra institusjonell etnografi, utfordrer artikkelen institusjonelle forståelser om polske migranter som mobil og midlertidig arbeidskraft i Norge. Artikkelen belyser også hvordan disse institusjonelle forståelsene settes i spill og drar veksler på intervjuer med 12 ansatte i Nav. I artikkelen argumenterer jeg for at polske migranter i prekære livssituasjoner opplever vurderinger av retur som komplekse. Vurderingene har både økonomiske, sosiale og emosjonelle dimensjoner. Retur anses derfor ikke nødvendigvis som et enkelt alternativ, på tross av en svært utfordrende livssituasjon i Norge. Deres erfaringer og vurderinger står i kontrast til institusjonaliserte forestillinger av EØS-mobilitet, som tar utgangspunkt i kortsiktig profittmaksimering og mobilitet som mulighetsgivende for migrantene. Jeg argumenterer for at disse forestillingene av polske migranter og deres forutsetninger for retur virker objektiviserende, og at de usynliggjør polske migranter som «hele mennesker».

Nøkkelord

EØS-mobilitet, Polske migranter, retur, institusjonell etnografi, prekære livssituasjoner

Abstract

In this article, I explore assessments of return from the standpoint of Polish migrants living in precarity in Norway. The primary empirical basis is qualitative interviews with eight Polish migrants, who at the time of the interview were without paid work and without access to public welfare benefits. By using concepts and perspectives from institutional ethnography, the article challenges institutional ideas about Polish migrants as mobile and temporary labor force in Norway. The article also sheds light on how these institutional ideas are activated, and for this purpose it draws on interview data with 12 Nav employees.

In the article, I argue that Polish migrants living in precarity experience assessments of return as complex. These assessments have both economic, social and emotional dimensions. Return is therefore not considered an easy alternative, despite a very challenging life situation in Norway. Their experiences and assessments contrast with institutionalized ideas of EEA mobility, which are based on short-term profit maximization and mobility as opportunities for migrants. I argue that these institutional ideas of Polish migrants and their conditions for return have an objectifying effect, silencing the migrants actual lived experiences.

Keywords

EU/EEA-mobility, Polish migrants, return, institutional ethnography, precarity

Innledning

I denne artikkelen belyser jeg vurderinger av retur til Polen fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner i Norge. Det primære datagrunnlaget er intervjuer med polske migranter som har kommet til Norge for å arbeide, men som på intervjutidspunktet stod uten både arbeidsinntekt og tilgang på offentlige velferdsytelser. På tross av deres utfordrende situasjon, hadde ingen av dem konkrete planer om å returnere til Polen.

I samtalene med de polske forskningsdeltakerne kom det frem at de opplever spørsmålet om retur som komplekst, og at det ikke oppfattes som en enkel løsning på den utfordrende livssituasjonen de befant seg i. Omtrent samme tid som jeg intervjuet de polske forskningsdeltakerne, gjennomførte jeg også intervjuer med ansatte i Nav. De Nav-ansattes forestillinger av EØS-borgeres forutsetninger for retur og mobilitet, slik dette ble beskrevet i intervjuene, stod på mange måter i kontrast til erfaringer og vurderinger til de polske forskningsdeltakerne. For de Nav-ansatte fremstod retur som enkelt og naturlig og som regel også i EØS-borgeres egen interesse når de stod uten arbeid i Norge. Bakgrunnen for denne artikkelen er nettopp det jeg oppfatter som ulike forståelser av retur, der det fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner oppfattes som komplekst og utfordrende, mens det fra et institusjonelt perspektiv fremstår langt enklere. For å identifisere og utforske denne diskrepansen, eller bruddlinjen (Smith, 2005, s. 20-21), benytter jeg forståelser og begreper hentet fra institusjonell etnografi. Jeg argumenterer for at institusjonelle forestillinger av polske migranter som mobil og midlertidig arbeidskraft innebærer at erfaringer og vurderinger av retur fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner fordekkes og fordreies. Bruddlinjen synliggjør dermed institusjonell maktutøvelse.

Etter at Polen ble medlem av EU i 2004, ble polske migranter raskt den største migrantgruppen i Norge. I dag bor det over 100 000 polske borgere i Norge, og de fleste har kommet for å arbeide (SSB, 2022). Østeuropeiske migranters tilknytning til det norske arbeidsmarkedet karakteriseres av å være løs og ustabil, noe som gjør dem utsatt for periodevis arbeidledighet eller varig utstøting fra arbeidslivet. De kan i tillegg risikere å stå uten tilgang til offentlige velferdsytelser dersom de ikke tidligere har hatt langvarig og sammenhengende arbeid i Norge (Friberg et al., 2014). Rapporter fra frivillige organisasjoner tyder på at det finnes en økende andel polske migranter som lever i svært prekære situasjoner i Norge (Kirkens Bymisjon, 2016; Stiftelsen Robin Hood Huset, 2019).

Selv om det er et relativt stort omfang av sirkulær og midlertidig mobilitet blant polske migranter, er det likevel langt flere enn ventet som har bosatt seg i Norge på mer permanent basis (Friberg, 2016). Flere studier har derfor forsøkt å forklare hva som bidrar til at enkelte returnerer, mens andre blir værende (f.eks. Friberg, 2012). Det er imidlertid ingen norske studier som omhandler retur eller returvurderinger blant polske migranter som er helt uten inntekt i Norge. Disse representerer på mange måter en gruppe som er forventet å returnere. Med utgangspunkt i intervjuer med polske migranter i prekære livssituasjoner, viser jeg i denne artikkelen hva som gjør at noen av dem som befinner seg i slike situasjoner likevel ikke returnerer. Dermed bidrar artikkelen til en bedre forståelse av fattigdom og prekarisering blant EØS-migranter og hvilke forhold som kan føre til at situasjonen oppleves fastlåst for enkelte. Jeg drøfter også hvordan institusjonelle forståelser av deres returforutsetninger fungerer styrende, gjennom å undersøke hvordan disse forståelsene aktiveres av ansatte i Nav. Artikkelen synliggjør behovet for en mer nyansert forståelse av EØS-mobilitet og utfordrer generaliserende forestillinger av polske migranter som fleksibel arbeidskraft.

Juridiske og politiske rammer for EØS-mobilitet¹

Gjennom EØS-avtalen tar Norge del i EUs indre marked, der retten til fri bevegelse over landegrensene inngår som et sentralt prinsipp (Regjeringen, 2018). Retten til fri bevegelse bygger på et uttalt ønske og en forventning om et Europa karakterisert av mobile arbeidere (Zinovijus, 2011). Målet er at folk flytter dit det er størst behov for arbeidskraft, og at de på den måten kan fungere som en buffer i arbeidsmarkedet. Slik vil bedrifter kunne få nok arbeidskraft når det er behov for det, og destinasjonslandet slipper stor lediggang og høye offentlige utgifter i nedgangstider (Zimmermann et al., 2013).

Selv om retten til å fritt bevege seg over landegrensene og bosette seg i andre EU/EØS-land opprinnelig var tiltenkt arbeidere, har den senere blitt utvidet til å gjelde for alle EU/EØS-borgere (The European Social Charter, 2000, art. 15). Bevegelsesfriheten er beskrevet som en hjørnestein i unionsborgerskapet og bygger på idealer om individuell frihet (European Parliament, 2021). Ubegrenset bevegelsesfrihet gjelder imidlertid kun de tre første månedene. Bevegelsesfriheten er derfor først og fremst nettopp en frihet til å *bevege seg*, men ikke nødvendigvis en frihet til å bli værende. Deretter må EU/EØS-borgere enten arbeide, være familiemedlem til en som arbeider, eller være selvforsørgende på andre måter. Denne avgrensningen i bevegelsesfriheten er imidlertid ikke entydig, siden EUs regelverk setter tydelige begrensninger for nasjonalstaters rett og mulighet til å utvise eller bortvise EU-borgere. EUs direktiv 2004/38 spesifiserer for eksempel at EU-borgere ikke kan utvises på økonomisk grunnlag (art. 14(3)) eller dersom de er arbeidssøkere og har en reell sjanse for å bli ansatt (art.4(4b)). Dersom de ikke er i arbeid eller kan dokumentere at de tidligere har hatt langvarig og sammenhengende arbeidsforhold, kan det imidlertid innebære at de står uten formelle rettigheter som bosatte borgere i destinasjonslandet. De vil for eksempel kunne nektes sosialhjelp eller andre velferdsytelser der det stilles krav om bosted i landet.

De juridiske rammene for mobilitet åpner for juridiske gråsoner, som fører til at EU/EØS-borgere kan forbli i et medlemsland i en ubestemt tidsperiode, uten en avklart status. Slike gråsoner har blitt kalt «In-between status». Begrepet hentyder til at de verken regnes som å være i landet «illegalt», og dermed kan utvises eller bortvises med tvang, men heller ikke regnes som legitime borgere bosatt i landet, med rett til velferdsstatens beskyttelse (Lori, 2017; Schweyher, 2021). En løs og ustabil tilknytning til arbeidslivet kan dermed føre til at polske migranter får en usikker og prekær status i Norge i perioder med arbeidsledighet, der de kan stå uten rett til velferdsytelser.

Disse bestemmelsene har kommet etter betydelig press fra medlemsland som har ønsket å sette strengere vilkår for tilreisende EU/EØS-borgeres rett til nasjonale velferdsytelser (Blauberger & Schmidt, 2014; Dwyer et al., 2019; Verschueren, 2014). De siste årene har en stadig økende andel forskere satt et kritisk søkelys på hvordan vilkår for nasjonale velferdsgoder benyttes som verktøy for innvandringsregulering og for å hindre uønsket migrasjon (Lind & Persdotter, 2017; Misje, 2019; Simola, 2018; Synnes, 2021).

1. De juridiske rammene for fri bevegelse av personer er de samme i EØS som i EU. I artikkelen vil jeg først og fremst benytte begrepene EØS-mobilitet, EØS-migrant og EØS' mobilitetsregime, siden artikkelen handler om den norske konteksten. Jeg benytter i tillegg begrepene EU-migrant og EU-mobilitet når jeg beskriver forskning fra EU-land.

Tidligere forskning om returnigrasjon

Selv om migrasjonsforskning tradisjonelt har rettet søkelyset på forflytning fra et land til et annet, med mål om permanent bosetting, har det vært en økende interesse for såkalt sirkulær mobilitet og returnigrasjon. En rekke studier har forsøkt å forklare hvilke mekanismer som bidrar til at enkelte migranter blir værende, mens andre returnerer eller reiser videre til andre land.

Prinsippet om fri bevegelse av personer i EU/EØS begrunnes og legitimeres i lys av makroøkonomisk teori, der rasjonalitet i stor grad forstås som profittmaksimering. Forskjell i inntekt og muligheter mellom ulike områder anses derfor som avgjørende for at folk migrerer (Vankova, 2020; Zinovijus, 2011). Som forventet førte EUs utvidelse i Øst-Europa i 2004 til store migrasjonsstrømmer fra østeuropeiske til vest- og nordeuropeiske land. I årene som fulgte, omtalte mange forskere dette som sirkulær eller flytende migrasjon. Det var dermed en forventning om at migrasjonen i stor grad ville være midlertidig (Favell, 2008; Zimmermann et al., 2013).

En rekke europeiske studier om EU/EØS-mobilitet tyder på at bakgrunnen for at enkelte migranter returnerer mens andre blir værende ofte er sammensatt, og at det dermed er vanskelig å etablere forklaringsmodeller som kan forutsi slike mekanismer. Flere norske studier har for eksempel funnet at mange EØS-migranter velger å avvente situasjonen dersom de blir arbeidsledige, i stedet for å returnere umiddelbart. Dette gjelder særlig de migrantene som kom fra land der inntektsmulighetene anses å være langt dårligere enn i Norge, slik som Polen (Dølvik, 2013; Friberg, 2016; Valenta, 2009). Makroøkonomiske teorier som ensidig konsentrerer seg om økonomisk kost/nytte-vurderinger har også blitt kritisert for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til migrantenes ønske om stabilitet, ro og tilhørighet. I en norsk studie som tar utgangspunkt i EØS-migranternes betraktninger om fremtidig mobilitet, fant Bygnes og Erdal (2017) at slike behov og ønsker var sentrale. Migrantene hadde derfor et langsiktig perspektiv og var ikke først og fremst ute etter kortsiktig økonomisk vinning.

Tidsaspektet er antatt å ha en sentral betydning for migranters vurderinger av retur. En rekke studier har vist at mange migranter, særlig den første tiden etter å ha migrert, uttrykker et ønske og/eller en forventning om å returnere til sitt opprinnelsesland i fremtiden. Likevel ender de ofte med å forbli i destinasjonslandet (Friberg, 2012). Innenfor forskning om returnigrasjon er det derfor etablert et viktig skille mellom migranters ønsker eller forventninger om retur og faktisk gjennomført retur (Engbersen et al., 2017). I denne artikkelen er det migrantenes vurderinger av retur i nær fremtid som er i søkelyset, gitt den utfordrende økonomiske situasjonen de stod i på intervjuutidspunktet.

Flere studier har rettet oppmerksomheten mot hvordan migranters returvurderinger påvirkes av deres tilknytning til både bosteds- og opprinnelsesland (Carling & Erdal, 2014; Janicka & Kaczmarczyk, 2016; Snel et al., 2015). Gjennom en kvantitativ studie av migranter fra ulike opprinnelsesland, fant Carling og Pettersen (2014) at de som hadde sterk tilknytning til bostedslandet og svak tilknytning til opprinnelseslandet, var de som i minst grad hadde intensjoner om å returnere. Ikke overraskende fant de også at de med svak tilknytning til bostedslandet og sterk tilknytning til opprinnelseslandet, hadde størst grad av returintensjoner. Mellom disse gruppene finner man både de som skåret høyt på tilknytning til begge land, og de som ikke hadde sterk tilknytning til noen av landene. Engbersen et al. (2017) har gjennomført en liknende studie blant østeuropeiske migranter som var bosatt i Nederland og fant de samme tendensene. Studien tyder på at en relativt stor andel polske migranter er i kategorien som har en svak tilknytning til både sitt opprinnelses- og destinasjonsland. Forskningsdeltakerne i denne artikkelen tilhører denne kategorien og kan dermed kategori-

seres som *rotløse*² migranter. Selv om enkelte studier, slik som studien til Carling og Pettersen (2014) og Engbersen et al. (2017), påpeker at slike grupper finnes, er det lite forskning som belyser erfaringer av å være rotløs og hvordan det preger returvurderinger.

I studiene som jeg har presentert overfor, har tilknytning blitt målt på bakgrunn av kvantitative undersøkelser, der blant annet arbeidstilknytning, økonomiske investeringer, nettverk og språkkunnskap har blitt benyttet som variabler. Pawlak og Goździak (2020) har imidlertid tatt til orde for at tilknytning først og fremst bør betraktes som en subjektiv opplevelse av trygghet, meningsfulle relasjoner og en følelse av å være på «rett sted», og som en prosess heller enn en tilstand. I tråd med dette perspektivet, har Stachowski og Bock (2021) forsket på polske migranters tilknytning og opplevelse av tilhørighet i en liten utkantkommune i Norge. Studien tyder på at migrantene gradvis etablerer tilknytning idet de skaper seg et meningsfylt liv og oppnår stabilitet og trygghet. Stachowski og Bock (2021) argumenterer for at en rekke forhold bidrar til å hindre migrantene i å etablere tilknytning. De legger særlig vekt på betydningen av midlertidige arbeidsforhold, som både gjorde det vanskelig å planlegge fremover, skaffe egen bolig og bidro til usikkerhet knyttet til retten til nasjonale velferdsgoder.

De siste årene har en rekke europeiske studier tatt utgangspunkt i erfaringene til særlig sårbare EU/EØS-migranter. Flere studier har for eksempel pekt på hvordan prekære arbeidsforhold fører til marginalisering (Schweyher, 2021; Simola, 2018). Enkelte studier har også lagt vekt på negative opplevelser som EU/EØS-migranter har i møte med offentlige velferdsinstitusjoner, der de har blitt møtt med forestillinger om dem som ikke fullverdige eller legitime borgere (Burrell & Schweyher, 2021; Guma, 2020; Lafleur et al., 2018). På tross av at en rekke studier har satt søkelys på EU/EØS-migranter i prekære livssituasjoner, belyser få av studiene denne gruppens vurderinger av retur. Et unntak er studien til Mostowska (2014), som tar utgangspunkt i intervjuer med bostedsløse polske migranter i Brussel. Mostowska argumenterer for at retur ble ansett som risikofylt av disse migrantene. Dette skyldtes blant annet at de i så fall ville måtte håndtere sin egen skam og følelse av å ha mislykket i møte med familie og venner i Polen.

Analytisk tilnærming: Institusjonell etnografi

Denne artikkelens analyser er inspirert av institusjonell etnografi (heretter kalt IE), som opprinnelig er utformet av den kanadiske sosiologen Dorothy Smith (1987, 2005). IE bygger på en epistemologisk erkjennelse om at kunnskapsproduksjon er uløselig knyttet til spesifikke ståsteder og dermed til konkrete personer i bestemte situasjoner. Ulike ståsteder vil dermed produsere ulik kunnskap om virkeligheten. Gjennom å ta utgangspunkt i folks kunnskap om eget liv og hverdag, er målet å synliggjøre og utfordre institusjonelle forestillinger og selvfølgeligheter.

Utgangspunktet for institusjonelle etnografiske studier er ofte det som på norsk kalles *bruddlinjer*, og som på engelsk betegnes som *disjunctures* (Smith, 2005). Begrepet brukes for å identifisere og utforske avstanden mellom den tekstliggjorte og abstrakte virkeligheten slik den forutsettes av samfunnsinstitusjoner, og virkeligheten slik den erfares av konkrete mennesker i deres hverdag. Ved å identifisere slike bruddlinjer kan man bli oppmerksomme på institusjonelle agendaer, og hvordan disse er virksomme i og gjennom folks liv. Bruddlinjer er derfor innenfor IE sett på som tegn på institusjonell styring (Bertelsen & Lund, kommende).

2. Engbersen et al. (2017) bruker begrepet *footless* i sin artikkel.

Makt i IE er dermed tett knyttet opp til produksjon av kunnskap, der virkeligheten defineres og bestemte forestillinger og kategorier konstrueres (Smith, 1987). Folk har ulike muligheter og forutsetninger for å delta i kunnskapsproduksjonen, og et sentralt formål med IE har vært å løfte frem kunnskap og erfaringer som ofte usynliggjøres og fordreies i de institusjonelle diskursene og forestillingene.

Ifølge Smith (1987) skjer organiseringen av det sosiale liv ofte ved at konkrete mennesker og deres erfaringer omskrives til abstrakte og generaliserte former. Det vil si at folk gjøres til representanter for kategorier og dermed *objektiveres*. Slike kategorier er aldri nøytrale, men avspeiler bestemte måter å se verden på, som er institusjonelt forankret. Smith vektlegger at det alltid er konkrete personer som tar i bruk, og dermed *aktiverer*, slike institusjonelle og objektiverende forståelser, og slik bidrar til å reprodusere den institusjonelle makten. Det innebærer imidlertid ikke at alle som deltar i denne styringen nødvendigvis er bevisst de styrende forståelsene, og hvilke intensjoner og interesser som er innbakt i dem. I denne artikkelen undersøker jeg spesielt hvordan institusjonelle forståelser aktiveres av ansatte i Nav.

Styring foregår gjennom ulike styringsnivåer og praksiser, som ofte er løst koordinert. Disse kan likevel fungere sammen, ut fra en samlende ideologi eller agenda (Smith, 1987). Når det gjelder styring av mobilitet i EØS, så foregår dette blant annet gjennom overnasjonalt og nasjonalt regelverk, gjennom profesjonsutøveres praksiser og skjønnsvurderinger, gjennom ansettelsespraksiser og gjennom diskurser om mobilitet som aktiveres og former disse forholdene. Det er dette som jeg i denne artikkelen kaller EØS' mobilitetsregime.

En institusjonell-etnografisk tilnærming innebærer at makt og maktforskjeller ikke forskes på som noe som ligger utenfor folks liv, men som innvevd i deres hverdag og praksis. Selv om folk har ulik grad av innflytelse, tar alle del i organiseringen av det sosiale liv, idet de handler på bestemte måter og mobiliserer bestemte diskurser, begreper og kategorier. Det er dette som Smith (2005) kaller for *styringsrelasjoner* (ruling relations).

Fremgangsmåte

Datagrunnlaget for denne artikkelen er 20 kvalitative intervjuer. Åtte av intervjuene var med polske migranter som befant seg i prekære livssituasjoner og 12 var med ansatte i Nav. Intervjuene ble gjennomført mellom april og august 2019. Det ble brukt lydopptaker i alle intervjuene, og de ble senere transkribert.

Det er de polske migrantene i prekære livssituasjoner som er det primære ståstedet for denne artikkelens analyser. Jeg kom i kontakt med disse forskningsdeltakerne gjennom to ulike frivillige organisasjoner i Oslo, der de enten deltok på gratis matservering eller samling for polskspråklige. Intervjuene ble gjennomført under eller i etterkant av disse arrangementene.

Alle de polske forskningsdeltakerne stod uten lønnet arbeid da intervjuene ble gjennomført, og ingen av dem mottok velferdsytelser eller hadde annen inntekt. Fire av dem var uten fast bosted, og de vekslet på å overnatte på overnattingsplasser som drives av frivillige organisasjoner, utendørs, på busser eller hos bekjente. Én ønsket ikke å uttale seg om bostedet, mens de resterende tre delte bosted med andre østeuropeiske migranter i Oslo.

Alle de intervjuede var menn, og ingen hadde ektefelle eller barn. Samtlige hadde kommet til Norge for å arbeide. De fleste var ufaglærte og hadde arbeidet i byggebransjen i Norge. Kun én behersket norsk tilstrekkelig til at vi kunne gjennomføre intervjuet uten tolk. En mannlig norsk- og polskspråklig student fungerte som tolk i de andre intervjuene.

Slik det fremgår av oversikten nedenfor, varierte botid i Norge fra én uke til 16 år. To av forskningsdeltakerne var relativt nyankomne, og disse var de eneste som ikke hadde arbeidet

det i Norge. Deres refleksjoner om retur til Polen skilte seg imidlertid ikke nevneverdig fra de forskningsdeltakerne som hadde bodd lenge i Norge. Dette kan komme av at de hadde flyttet til Norge direkte fra andre nærliggende EU-land, der de hadde bodd og arbeidet over lengre tid. Der hadde de hatt prekære arbeidsforhold og ustabil inntekt, og deres erfaringer som EU/EØS-migranter hadde derfor mange likhetstrekk med de andre forskningsdeltakerne erfaringer.

Navn ³	Alder	Formell kompetanse	Botid i Norge	Språkkunnskap	Bosituasjon
Antoni	35 år	Rørlegger	4 år	Verken norsk eller engelsk	Uten bolig
Lukasz	75 år	Ingen	16 år	Verken norsk eller engelsk	Deler bolig med andre arbeidsmigranter
Mikolaj	41 år	Ingen	6 år	Verken norsk eller engelsk	Uten bolig
Jakub	56 år	Ingen	2 år	Verken norsk eller engelsk	Deler bolig med andre arbeidsmigranter
Filip	56 år	Snekker	12 år	Litt norsk, ikke engelsk	Ønsker ikke å uttale seg
Pawel	41 år	Helsefagarbeider	2 år	Behersker norsk og engelsk	Deler bolig med andre arbeidsmigranter
Jacek	35 år	Ingen	Ca. 1 måned	Verken norsk eller engelsk	Uten bolig
Dawid	40 år	Ingen	Én uke	Noe engelsk	Uten bolig

Polske migranter i prekære livssituasjoner kan betegnes som en «hard-to-reach»-gruppe (Shaghghi et al., 2011) på grunn av deres sosioøkonomiske situasjon og språklige barrierer. Flere som ble spurt om å delta, uttrykte også skepsis når det gjaldt hva forskningen skulle brukes til, og om jeg kom til å rapportere noe til politiet eller andre etater. Dette kan handle om at de var usikre på de juridiske rammene for deres rett til opphold i Norge, og at flere hadde deltatt i uregistrert arbeid. Noen av dem spurte direkte om dette før eller under intervjuet, og i enkelte tilfeller brukte jeg mye tid på å forklare formålet med studien og de etiske forpliktelsene om blant annet anonymisering.

I intervjuene har jeg lagt vekt på at de polske migrantene skulle fortelle mest mulig åpent om egen situasjon og deres vurderinger. Jeg benyttet derfor en semistrukturert intervjuform, med stor grad av åpne spørsmål.

Jeg har analysert datamaterialet med mål om å synliggjøre hvordan de polske migrantene i prekære livssituasjoner vurderer retur til Polen eller det å bli værende i Norge. Det var tydelige fellestrekk i fortellingene til forskningsdeltakerne, og det er disse beskrivelsene som jeg har valgt å vektlegge i analysen. Jeg utelukker ikke at det også er andre årsaker til at de som ble intervjuet velger å ikke returnere, som de ikke har ønsket å fortelle om.

I tillegg til å analysere beskrivelsene av egne returvurderinger, har jeg undersøkt hvordan institusjonelle forståelser aktiveres. For å kunne belyse sammenhenger i styringsrelasjoner, foreslår Campbell og Gregor (2004) at forskere samler data på ulike nivåer. Det primære ståstedet, som i denne artikkelen er de arbeidsledige polske migrantene i prekære livssituasjoner, representerer et første nivå. De 12 Nav-ansatte som jeg har intervjuet har fungert som forskningsdeltakere på nivå to og har en annen posisjon i styringsrelasjonene. Disse arbeidet

3. Alle navn i artikkelen er fiktive.

ved syv ulike lokale Nav-kontor. De fleste arbeidet med vurderinger om sosialhjelp og/eller i publikumsmottak, og alle hadde direkte erfaring med polske søkere eller brukere gjennom sitt arbeid.⁴

Vurderinger av retur til Polen

På tross av at de polske forskningsdeltakerne levde i svært vanskelige situasjoner på intervju-tidspunktet, hadde ingen av dem konkrete planer om å returnere til Polen. Deres begrunnelser for å bli værende i Norge tyder på komplekse sammenhenger, der ulike forhold spiller inn. Jeg har valgt å dele deres begrunnelser inn i tre ulike kategorier. Disse henger likevel i stor grad sammen og bør derfor ses i sammenheng.

Inntekts- og mulighetsgapet mellom Norge og Polen

Når de polske migrantene som deltok i denne studien beskrev sine tanker om retur og deres valg om å bli i Norge, var vurderinger om hvor arbeids- og inntektsmulighetene var best, sentrale. Antoni, en utdannet rørlegger som har bodd fire år i Norge, svarer slik på mitt spørsmål om han har vurdert å returnere: «Her kan jeg i det minste tjene godt. I Polen vil du kanskje tjene fem tusen som en rørlegger, her kan det bli seks ganger så mye».

I tiden Antoni har bodd i Norge, har han stort sett vært i registrerte arbeidsforhold. Han har imidlertid også vært arbeidsledig i flere perioder, men har som regel kommet raskt tilbake i arbeid. Da intervjuet ble gjennomført, hadde han for første gang vært helt uten inntekt i flere måneder. På det tidspunktet var han derfor for første gang også uten bolig. På tross av at han forteller at han er rådvill med tanke på videre planer i Norge, ønsker han ikke å gi opp håpet om å finne en stabil jobb med god inntekt. Også de andre som ble intervjuet forteller at de håper på en fremtid med en godt betalt jobb i Norge, noe som står i kontrast til de mulighetene de opplever at de har i Polen.

Selv om mulighetene for høyere inntekt fremstår som en viktig motivasjon for å migrere til Norge, legger også flere av forskningsdeltakerne vekt på at dette henger sammen med ønsket om et «rolig» og stabilt liv. De beskriver både økonomisk stabilitet og en trygg arbeidssituasjon som viktig for å sikre dette. Slik svarer Dawid på spørsmålet om hvorfor han valgte å flytte til Norge:

Det handler ikke så mye om Norge, men om at jeg vil finne en god, rolig og rettferdig jobb som kan gi meg stabilitet, så jeg slipper å bekymre meg for hvordan jeg får tak i dagligvarer og at jeg kan kjøpe et hus, og etter hvert få pensjon. Trygghet.

Da jeg møtte Dawid, hadde han kun vært én uke i Norge. Han bar med seg en liten sekk og sovepose og overnattet utendørs mens han var på utkikk etter arbeid. Han hadde reist direkte fra England, der han var bosatt i flere år. Han forteller at han strevde med en vedvarende ustabil arbeidssituasjon og lav lønn der og kom derfor til Norge.

På tross av at de polske migrantene som deltok i studien migrerte for å oppnå mer stabilitet og bedre arbeidsforhold, har deres erfaringer etter migrasjonen vært preget av ustabilitet og usikkerhet. De har stort sett vært i arbeidsforhold med kort varighet. Flere forteller også at de har blitt utnyttet av arbeidsgivere, blant annet ved at hele eller deler av inntekten ikke

4. I en annen artikkel som tar utgangspunkt i deler av det samme datamaterialet, går jeg i dybden på Nav-ansattes vurderinger knyttet til arbeidsledige polske migranternes rett til velferdsytelser (Synnes, 2021).

ble innrapportert til norske myndigheter. I tillegg har de vært usikre på hvilke rettigheter de har, både da de var arbeidstakere og nå som arbeidsledige.

I likhet med andre studier (Bygnes & Erdal, 2017; Dølvik, 2013), tyder denne studien på at gapet med tanke på økonomi og arbeidsmuligheter mellom Polen og Norge bidrar til at det kan være mer attraktivt å avvente situasjonen i Norge enn å returnere. Mens det på bakgrunn av andre studier har blitt argumentert for at mulighetene for å motta velferdsytelser kan bidra til at migranter forblir i destinasjonslandet (Valenta, 2009; Wojtyńska & Skap-tadóttir, 2021), tyder denne studien på at det også kan gjelde i de tilfeller der migrantene står uten tilgang til velferdsytelser. Gitt den prekære livssituasjon som forskningsdeltakerne i denne studien lever i, kan det virke overraskende at de begrunner valget om å bli værende i Norge med ønsket om økonomisk stabilitet og rolige liv. Vurderingene må imidlertid ses i sammenheng med de mulighetene som de opplever at de har i Polen ved retur. Samtlige forteller at de også før de migrerte hadde en utsatt posisjon på arbeidsmarkedet. Flere uttrykker derfor at det å returnere til Polen vil innebære å gi opp håpet om noen gang å kunne oppnå økonomisk trygghet og stabilitet. Denne studien tyder derfor på at de økonomiske vurderingene handler om mer enn en enkel kalkulering av hvor de økonomiske mulighetene er best på ethvert tidspunkt. *Håpet* om en bedre fremtid med mer økonomisk stabilitet, ser ut til å spille en sentral rolle for forskningsdeltakernes vurderinger og fører til at de holder ut det de anser som en forbigående utfordrende periode.

Svak tilknytning til både Norge og Polen

De fleste av forskningsdeltakerne forteller at de ikke har vært i Polen på flere år, og at de har lite eller ingen kontakt med familie eller annet nettverk der. Lukasz, som er 75 år og den av forskningsdeltakerne som har bodd lengst i Norge, svarer slik på spørsmålet om han vurderer å returnere: «Hvorfor skulle jeg gjøre det? Jeg har ikke kontakt med folk der. Huset er solgt. Nå vet jeg ikke hvem som bor der en gang. Det er bare slik det er».

Det er nå flere år siden Lukasz var i Polen, og han har ingen konkrete planer om å reise tilbake. Heller ikke Jacek, som for kort tid siden flyttet fra Sverige, har vært i Polen på lang tid; «Siden jeg ikke har vært i Polen på 9 år så blir det litt vanskelig å holde god kontakt», forteller han. I likhet med flere av de andre, forteller også Antoni at han gradvis har mistet kontakten med nettverket han tidligere hadde i Polen; «Jeg har ingen grunner til å dra tilbake, ingen familie, ingen venner».

Flere studier (Carling & Erdal, 2014; Favell, 2008) har funnet at mange EU/EØS-migranter lever svært transnasjonale liv, med sterke bånd til opprinnelseslandet. Dette var imidlertid ikke tilfellet for deltakerne i denne studien, som hadde lite nettverk i Polen og sjeldent eller aldri tilbrakte tid der. Det er heller ingen av dem som eier bolig eller forteller om andre investeringer i Polen. De opplevde derfor ikke at de hadde et hjem og en trygg tilværelse å komme tilbake til der. Deltakerne i denne studien kan i tillegg sies å ha svak tilknytning til Norge, i den forstand at de verken har lønnsarbeid eller investeringer her, i tillegg til at de har svake eller ingen norskferdigheter og et svært begrenset nettverk i Norge. De gir heller ikke uttrykk for at de opplever tilknytning i form av trygghet, stabilitet og opplevelse av å ha etablert meningsfylte liv i Norge (jf. Stachowski & Bock, 2021).

I sin studie fant Engbersen et al. (2017) at det var vanskelig å forutsi videre mobilitetsmønstre til migranter med svak tilknytning til både opprinnelses- og destinasjonsland. Også forskningsdeltakerne i denne studien uttrykte stor usikkerhet om hvorvidt de skal forbli i Norge eller ikke, selv om de ikke hadde konkrete planer om å returnere til Polen eller migrere til et annet land. Den svake tilknytningen til Polen bidro til at de hadde få grunner til å returnere og ikke anså retur som «å reise hjem». Studien tyder derfor på at svak tilknytning til

både opprinnelses- og destinasjonsland kan innebære en særlig sårbarhet, fordi de ikke opplever å ha en god retrettmulighet.

Opplevelse av skam

De polske forskningsdeltakerne ga uttrykk for at de opplevde situasjonen som arbeidsledig og fattig som skamfull. Dette var en viktig grunn til at de hadde lite eller ingen kontakt med familie eller annet nettverk i Polen. Jacek, som er helt avhengig av frivillige organisasjoner for å klare seg i Norge, forteller det slik: «Planen er å etablere seg og få mer trygghet, og etter det kanskje besøke de igjen. Jeg vil ikke komme til dem slik som ting er nå. Det vil bare være flaut».

Jacek har i løpet av de siste årene bodd i flere ulike EU-land og kom til Norge omtrent en måned før intervjuet. Han forteller at han hele tiden har hatt økonomiske utfordringer og vanskelige boforhold, på grunn av en ustabil arbeidssituasjon. Jacek svarer følgende på spørsmål om hva familien vet om hans liv:

De vet at jeg lever (ler). De vet at jeg ikke kjører en Volvo. De vet ikke mange detaljer. Jeg prøver å ikke ha slike samtaler for å ikke bekymre moren min. Hvorfor skal jeg bekymre dem uten grunn? Situasjonen er veldig vanskelig for vanlige folk der å forestille seg.

I likhet med Jacek, forteller også flere av de andre forskningsdeltakerne at familie og venner i Polen ikke er klar over hvor prekær situasjonen er for dem i Norge. Antoni forteller: «Hva slags liv er dette? Jeg plukker pant hele dagen og sover ute, og det er ikke noe jeg kan innrømme for familien i Polen. Da hadde jeg blitt flau».

Antoni forteller videre at han ikke forventer at folk i Polen skal forstå hvor vanskelig situasjonen kan være i Norge. Også andre av forskningsdeltakerne forteller om forestillinger blant folk i Polen, der det å tjene godt og etablere seg i Norge, eller returnere med oppsparte midler, antas å være enkelt. Disse forventningene bidrar til at de unnlater å fortelle om sine økonomiske utfordringer. Det blir derfor vanskelig å returnere og dermed innrømme nederlaget.

Skamfølelse ser derfor ut til å ha sammenheng med forventninger om Norge som et «mulighetenes land» og til mulighetene ved mobilitet blant folk i Polen. Forskningsdeltakerne gir imidlertid også selv uttrykk for slike forestillinger, på tross av deres vanskelige situasjon. Gjennomgående forteller de at det er gode muligheter for et godt og stabilt liv i Norge, og at arbeidsmarkedet er bra for dem som gjør en innsats. Flere understreker også at det er viktig å selv ta ansvar for sin egen situasjon. De ser derfor ut til å skylde på sine egne evner og innsats for situasjonen de er i.

Andre studier om EU/EØS-migranternes retur og returintensjoner belyser i liten grad opplevelse av skam som relevant for disse vurderingene. Det at skam fremstod som et viktig aspekt for returvurderingene til forskningsdeltakerne i denne studien, forstår jeg først og fremst som et utslag av den prekære situasjonen som disse befant seg i. Forventningene som de selv og andre rundt dem hadde til deres arbeids- og livssituasjon i Norge, står i kontrast til situasjonen de står i. Disse funnene er i tråd med Mostowskas (2014) studie om bostedsløse polske migranter i Brussel. Også denne studien viste at migrantene valgte å leve under svært prekære forhold, for å unngå å møte familie og venner igjen.

Alle forskningsdeltakerne i denne artikkelen var menn, noe som kan ha medvirket til at skamfølelse knyttet til det å være arbeidsledig og fattig var gjennomgående og formet vurderingene av retur. Idealene om å være selvforsørget gjennom arbeidsinntekt kan knyttes til kjønnsidealene og kan i tillegg være forsterket av migrasjonserfaringene. Forskning tyder på

at lønnsarbeid og forsørgelse har en særlig viktig rolle for menns identitet og selvforståelse (Magnussen, 2020; Wadel, 1973). På bakgrunn av studier om polske migranter i Norge, argumenterer Erdal og Pawlak (2018) for at migrasjonsprosesser og etableringen i nytt land kan bidra til å utfordre maskuline identiteter og føre til at mannlige migranter anstrenger seg for å opprettholde og gjenopprette slike identiteter.

Returvurderingenes institusjonelle kontekst

Analysen så langt har vist at returnvurderingene til de polske forskningsdeltakerne både har økonomiske, sosiale og emosjonelle dimensjoner. Vurderingene av retur fra ståstedet til polske migranter i prekære livssituasjoner fremstår derfor langt mer komplekse enn det som forutsettes i diskursen om og reguleringen av EU/EØS-mobilitet.

De institusjonelle forståelsene om og forventningene til de polske migrantene som fleksibel arbeidskraft, ble aktivert gjennom migrantenes kontakt med ulike samfunnsinstitusjoner. Først og fremst ble slike forståelser aktivert av arbeidsgivere, gjennom ansettelsespraksiser som gir polske migranter en løs tilknytning til det norske arbeidsmarkedet. Det var imidlertid ikke bare i arbeidslivet at de polske forskningsdeltakerne hadde opplevd å bli ansett som fleksibel, og dermed mobil, arbeidskraft. Flere fortalte at de hadde blitt møtt med slike forestillinger i kontakt med Nav. Dette skjedde blant annet ved at de ble oppfordret til å returnere til Polen siden de var arbeidsledige.

De institusjonelle forståelsene av polske migranter og deres returmuligheter, ble i stor grad bekreftet i intervjuer jeg hadde med Nav-ansatte. Flere Nav-ansatte uttrykte både mistenkelighet og undring over polske migranter som valgte å bli i Norge når de var arbeidsledige. En av dem sa det slik:

Er dette det eneste valget du har? Å bo 10 stykker på en liten hybel, drikke med begge hendene og... ikke sant... Ville det ikke vært bedre å reise hjem igjen til hjemlandet ditt, hvor du på en måte... altså, Polen er ikke noe u-land.

I likhet med denne Nav-ansatte, var det også flere av de andre som synes at det var utfordrende å forstå valget om å forbli i prekære livssituasjoner i Norge. Retur ble forstått først og fremst som en enkel og kortsiktig kost/nytte-vurdering, der arbeidsledighet indikerte at mulighetene sannsynligvis var bedre for dem i Polen. De Nav-ansatte aktiverte dermed generaliserende forståelser av mulighetene i Polen, og det flere beskrev som «gode nok» inntekter der. Det at de anså retur for som regel å være til det beste for migranten selv, begrunnet de også med at polske migranter tilsynelatende hadde svak tilknytning til Norge, og dermed var det lite som tilsa at de skulle bli værende. Også dette tyder på generaliserende forståelser av returmuligheter, der migrantene antas å ha opprettholdt bånd til det de Nav-ansatte omtaler som «hjemlandet». Dette gjaldt først og fremst enslige polske menn, og flere av de Nav-ansatte var tydelige på at de vurderte situasjonen som annerledes dersom migrantene bodde med ektefelle og barn i Norge. I slike tilfeller ble polske migranter ansett som mer etablerte i Norge, med en intensjon om å bli værende.

Selv om flere av de Nav-ansatte fortalte at de gjerne oppfordret enslige menn til å returnere til Polen når de stod uten arbeid, var de tydelige på at de aldri kunne tvinge dem til å returnere. Én av dem uttrykker det slik:

Hvis de ikke har økonomi til å være i Norge lenger, så velger de gjerne selv å reise. Men det er ikke slik at vi sier at de *må* reise til Polen. Det blir litt utenfor myndighetsområdet vårt.

Slik dette sitatet fra en Nav-ansatt synliggjør, er deres praksis og vurderinger forankret i institusjonaliserte rammer. De Nav-ansatte begrunnet sitt arbeid og sine vurderinger både i lys av overnasjonale prinsipper og lovverk knyttet til EU/EØS og til nasjonal velferdsregulering. Deres oppgaver knyttet til vurdering og kontroll av EØS-borgeres rett til velferdsytelser i Norge, beskrives blant annet i en rutinebeskrivelse som er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Her står det;

Et sentralt formål med EØS-avtalen er fri flyt av arbeidskraft. Alle borgere av medlemsstatene som har et gyldig oppholdsgrunnlag kan ta arbeid i et annet EØS-land, som igjen kan utløse retten til tjenester, tiltak og ytelser fra NAV. Derfor er det av stor betydning at NAV-kontoret gjør en konkret vurdering av oppholdsgrunnlaget til EØS-borgeren (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018).

Gjennomgående fortalte de Nav-ansatte om en restriktiv praksis og fortolkning av regelverket når det gjaldt østeuropeiske migranter. Dette beskrev de som viktig for å sikre at intensjonene ved EØS-avtalen ble realisert og samtidig beskytte norske velferdsordninger mot det som enten ble beskrevet om «utnytting» eller var ansett å være utenfor Navs ansvarsområde. Forestillingen om at disse migrantene enkelt kunne returnere til Polen virker å være et viktig premiss og ha en legitimerende funksjon for den restriktive praksisen overfor denne gruppen. Beskrivelsene deres viser hvordan styringstekster aktiveres, og at forestillinger som ligger til grunn for og er innvevd i disse tekstene tas for gitt og bidrar til en forenklet forståelse av polske migranter og deres situasjon.

De institusjonelle forståelsene av de polske migrantene som mobil og midlertidig arbeidskraft i Norge kom på ulike måter også til syne i de polske forskningsdeltakernes egne beskrivelser og selvforståelse. Den emosjonelle belastningen av å leve som arbeidsledig og fattig i Norge, forsterkes av at de selv aktiverer og fortolker sin egen situasjon i lys av diskurser om individuell frihet og mobilitet som mulighetsgivende. Erfaringer av det som kan karakteriseres som sosial dumping i arbeidslivet i Norge, tolker for eksempel flere av dem som et utslag av sin egen dårlige dømmekraft. Opplevelsen av skam ser derfor ut til å ha oppstått både som en reaksjon på forventningene som de opplever at rettes mot dem, men også deres egne forestillinger om mulighetene i Norge og eget ansvar for situasjonen de har havnet i. Dette viser hvordan den institusjonelle styringen også aktiveres av de polske migrantene selv, ved at de forstår seg selv og sin egen situasjon i lys av de institusjonelle forståelsene.

Avslutning

Denne artikkelen bidrar med innsikt om mobilitet og immobilitet for EØS-migranter og tar utgangspunkt i ståstedet til polske migranter som lever i prekære livssituasjon i Norge. Gjennom å vise hvordan de forstår og vurderer sin egen situasjon i Norge og sine muligheter for retur, utfordrer artikkelen forestillinger om EØS-migranter som fleksibel arbeidskraft i Norge som enkelt kan og vil returnere når de står uten inntekt.

Gjennom å starte utforskningen i disse migrantenes egne erfaringer og vurderinger, har jeg i denne artikkelen vist hvordan retur oppfattes som komplekst og risikofyllt. På den måten har jeg også synliggjort disse migrantene som «hele mennesker», med ønske om og behov for stabilitet, forutsigbarhet og tilhørighet. Dette står i kontrast til den objektiviserende forestillingen om dem som mobil og fleksibel arbeidskraft. Dette er forestillinger som blant annet blir aktivert av arbeidsgivere og Nav-ansatte, og som er forankret i regelverk og diskurser om retten til fri bevegelse i EØS og i en begrenset tilgang til nasjonale velferdsytelser for tilrei-

sende EØS-borgere. Artikkelen bidrar dermed til å synliggjøre hvordan den institusjonelle forestillingen om mobilitet og returmuligheter for EØS-migranter fordekker, og dermed også legitimerer og forsterker, deres sårbare og prekære situasjon i Norge.

Mens mobilitet i EØS-direktivet er knyttet til idealer om individuell frihet, preges erfaringene av og vurderingene om mobilitet for forskningsdeltakerne i denne studien seg først og fremst om usikkerhet og mangel på gode alternativer. Slik som tilfellet har vært for arbeidsmigrasjon i store deler av verden og i all nyere historie, så innebærer EØS-mobilitet at mennesker reiser fra fattigere til mer velstående områder. Muligheten for mobilitet kan derfor på den ene siden innebære en sjanse til å forbedre sin situasjon og inntekt og på den måten innebære frihet. Likevel tyder denne studien på at muligheten til å fritt bevege seg over landegrensener ikke nødvendigvis betyr at migranter opplever frihet i den forstand at de i realiteten kan velge mellom flere akseptable alternativer. Funnene preges sannsynligvis av at de fleste deltakerne i denne studien ikke hadde formell utdanning, ikke eide hus eller andre verdier, verken i Polen eller i Norge, og at de var i utfordrende økonomiske situasjoner også da de bodde i Polen. Friheten i mobilitetsregimet kan derfor sies å være relativ, der enkelte gruppers mobilitet først og fremst erfares som en mulig utvei fra fattigdom og ustabilitet. Det fremstår dermed tydelig at diskursen om det frie og mobile individet, som er et viktig styringsprinsipp innenfor nyliberal ideologi, bør nyanseres ved å ta utgangspunkt i folks faktiske erfaringer og vurderinger.

Selv om denne artikkelen tar utgangspunkt i ståstedet til polske migranter i særskilt prekære livssituasjoner, vil de generaliserende og objektiverende forestillingene om EØS-borgere som fleksibel og mobil arbeidskraft også kunne forme erfaringene og handlingsrommet til andre EØS-migranter. De som er i lønnet arbeid, lever på mange måter opp til forventningene om at de skal opptre som fleksibel arbeidskraft. Forestillingene kan på den ene siden fungere mulighetsgivende, ved at det gir dem innpass i det norske arbeidsmarkedet. Samtidig kan det vanskeliggjøre en mer solid og permanent tilknytning til arbeidsmarkedet og dermed også gjøre det utfordrende å etablere seg i Norge.

Hvilket ansvar har norske myndigheter for dem som kommer for å arbeide her, og som representerer en arbeidskraft som norsk økonomi og næringsliv i stor grad har gjort seg avhengige av? Hvordan håndterer vi som samfunn en økende grad av gråsoner i arbeidslivet og differensierte former for medborgerskap? Dette er spørsmål som denne artikkelen ikke alene gir svar på. Målet er imidlertid at studien kan være et bidrag til en mer informert og nyansert forståelse av EØS-mobilitet, der EØS-migranternes egne erfaringer lyttes til. I videre forskning vil det være relevant å rette søkelyset mot de sjikt av det norske arbeidslivet som preges av midlertidighet og uforutsigbarhet, ofte også av sosial dumping og grov utnyttelse av utenlandske arbeidstakere. I en rapport fra 2022 understreker Fafo at utfordringene med og omfanget av dette trolig er svært undervurdert (Brunovskis & Ødegård, 2022). Dette er forhold som får bemerkelsesverdig lite offentlig oppmerksomhet, og som i liten grad har vært gjenstand for forskning hittil.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). *Veileder for NAV-kontoret ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere*.
- Bertelsen, B. & Lund, J. (kommende). Bruddlinjer som utgangspunkt for analysearbeid i institusjonell etnografisk utforskning. I M.-L. Magnussen & A.-C.E. Nilsen (Red.), *Institusjonell etnografi i praksis*.
- Blauberger, M. & Schmidt, S.K. (2014). Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits. *Research & Politics*, 1(3). <https://doi.org/10.1177/2053168014563879>

- Brunovskis, A. & Ødegård, A. M. (2022). *Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere. Gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel* (Fafo-rapport 2022:14). Fafo.
- Burrell, K. & Schweyher, M. (2021). Borders and bureaucracies of EU mobile citizenship: Polish migrants and the personal identification number in Sweden. *Political geography*, 87, 102394. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102394>
- Bygnes, S. & Erdal, M. B. (2017). Liquid migration, grounded lives: considerations about future mobility and settlement among Polish and Spanish migrants in Norway. *Journal of ethnic and migration studies*, 43(1), 102–118. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1211004>
- Campbell, M. & Gregor, F. (2004). *Mapping social relations: a primer in doing institutional ethnography*. AltaMira Press.
- Carling, J. & Erdal, M. B. (2014). Return Migration and Transnationalism: How Are the Two Connected? *Int Migr*, 52(6), 2–12. <https://doi.org/10.1111/imig.12180>
- Carling, J. & Pettersen, S.V. (2014). Return Migration Intentions in the Integration-Transnationalism Matrix. *Int Migr*, 52(6), 13–30. <https://doi.org/10.1111/imig.12161>
- Dwyer, P. J., Scullion, L., Jones, K. & Stewart, A. (2019). The impact of conditionality on the welfare rights of EU migrants in the UK. *Policy & Politics*, 47(1), 133–150.
- Dølvik, J. E. (2013). European Movements of Labour. I G. Brochmann & E. Jurado (Red.), *Europe's immigration challenge: reconciling work, welfare and mobility*. I.B.Tauris & Co Ltd.
- Engbersen, G., Leerkes, A., Scholten, P. & Snel, E. (2017). The intra-EU mobility regime: Differentiation, stratification and contradictions. *Migration Studies*, 5(3), 339–355. <https://doi.org/10.1093/migration/mnx044>
- Erdal, M. B. & Pawlak, M. (2018). Reproducing, transforming and contesting gender relations and identities through migration and transnational ties. *Gender, place and culture – a journal of feminist geography*, 25(6), 882–898. <https://doi.org/10.1080/0966369X.2017.1372378>
- European Parliament. (2021). *Fact Sheets on the European Union: Free movement of persons*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/147/free-movement-of-persons>
- Favell, A. (2008). *Eurostars and Eurocities. Free movement and mobility in an integrating Europe*. Blackwell.
- Friberg, J. H. (2012). The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. *Journal of ethnic and migration studies*, 38(10), 1589–1605. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.711055>
- Friberg, J. H. (2016). *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* (Fafo-rapport 2016:02). Fafo.
- Friberg, J. H., Arnholtz, J., Eldring, L., Hansen, N. W. & Thorarins, F. (2014). Nordic labour market institutions and new migrant workers: Polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik. *European Journal of Industrial Relations*, 20(1), 37–53. <https://doi.org/10.1177/0959680113516847>
- Guma, T. (2020). Turning citizens into immigrants: state practices of welfare 'cancellations' and document retention among EU nationals living in Glasgow. *Journal of ethnic and migration studies*, 46(13), 2647–2663. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1535313>
- Janicka, A. & Kaczmarczyk, P. (2016). Mobilities in the crisis and post-crisis times: migration strategies of Poles on the EU labour market. *Journal of ethnic and migration studies*, 42(10), 1693–1710. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1162350>
- Kirkens Bymisjon (2016). *Utsatte migranter og prekære arbeids- og levekår i Oslo*. Stiftelsen Kirkens Bymisjon. <https://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/11/Kirkens-Bymisjon-Oslo-PrekariatsRapp-2016.pdf>
- Lafleur, J.-M., Mescoli, E., Dines, N., Montagna, N. & Vacchelli, E. (2018). Creating Undocumented EU Migrants through Welfare. *Sociology*, 52(3), 480–496. <https://doi.org/10.1177/0038038518764615>

- Lind, J. & Persdotter, M. (2017). Differential Deportability and Contradictions of a Territorialized Right to Education A Perspective from Sweden. *Movement*, 1, 51–69.
- Lori, N. A. (2017). Statelessness, 'In-Between' Statuses, and Precarious Citizenship. I A. Shachar et al. (Red.), *Oxford Handbooks in Law* (s. 743–766). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198805854.013.32>
- Magnussen, M.-L. (2020). Men's Family Breadwinning in Today's Norway: A Blind Spot in the Strive for Gender Equality. *NORA – Nordic journal of women's studies*, 28(4), 1–12. <https://doi.org/10.1080/08038740.2020.1790658>
- Misje, T. (2019). Social work and welfare bordering: the case of homeless EU migrants in Norway. *European Journal of Social Work*, 23(3), 401–413. <https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1682975>
- Mostowska, M. (2014). Homelessness Abroad: «Place Utility» in the Narratives of the Polish Homeless in Brussels. *International migration*, 52(1), 118–129. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2012.00782.x>
- Pawlak, M. & Goździak, E. M. (2020). Multiple belongings: transnational mobility, social class, and gendered identities among Polish migrants in Norway. *Social Identities*, 26(1), 77–91. <https://doi.org/10.1080/13504630.2019.1677458>
- Regjeringen (2018. 14. august). *Norges samarbeid med EU på arbeids- og sosialområdet*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/arbeidsliv1/id685728/>
- Schweyher, M. (2021). Precarity, work exploitation and inferior social rights: EU citizenship of Polish labour migrants in Norway. *Journal of ethnic and migration studies*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1987206>
- Shaghghi, A., Bhopal, R. S. & Sheikh, A. (2011). Approaches to Recruiting 'Hard-To-Reach' Populations into Re-search: A Review of the Literature. *Health Promot Perspect*, 1(2), 86–94. <https://doi.org/10.5681/hpp.2011.009>
- Simola, A. (2018). Lost in Administration: (Re)Producing Precarious Citizenship for Young University-Educated Intra-EU Migrants in Brussels. *Work, Employment and Society*, 32(3), 458–474. <https://doi.org/10.1177/0950017018755653>
- Smith, D. E. (1987). *The everyday world as problematic: a feminist sociology*. Northeastern University Press.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional ethnography: a sociology for people*. AltaMira.
- Snel, E., Faber, M. & Engbersen, G. (2015). To Stay or Return? Explaining Return Intentions of Central and Eastern European Labour Migrants. *Central and Eastern European Migration Review*, 4(2), 5–24.
- SSB (2022). *Innvandrere og barna deres teller nå over en million*. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre/artikler/innvandrere-og-barna-deres-teller-na-over-en-million>
- Stachowski, J. & Bock, B. (2021). Unsettled settlement? Translocal social anchoring and patterns of (im)mobility among Polish families in rural Norway. *Geoforum*, 126, 372–382. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.09.001>
- Stiftelsen Robin Hood Huset (2019). *Årsrapporter og regnskap*.
- Synnes, K. M. (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants. *Nordic social work research*, 11(2), 169–182. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861070>
- The European Social Charter (2000). *Den europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter*.
- Valenta, M. (2009). De perfekte gjestearbeidere? Arbeidsinnvandrere i økonomiske nedgangstider. *Søkelys på arbeidslivet*, 26(3), 353–365.

- Vankova, Z. (2020). *Circular Migration and the Rights of Migrant Workers in Central and Eastern Europe: The EU Promise of a Triple Win Solution*. Springer International Publishing AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-52689-4>
- Verschueren, H. (2014). Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey. *European Journal of Migration and Law*, 16(2), 147–179. <https://doi.org/10.1163/15718166-12342052>
- Wadel, C. (1973). *Now, whose fault is that? The struggle for self-esteem in the face of chronic unemployment*. Memorial University of Newfoundland.
- Wojtyńska, A. & Skaptadóttir, U. D. (2021). (Im)mobility Patterns among Polish Unemployed Migrants in Iceland Navigating Different Welfare Regimes. I O. Ryndyk, B. Suter & G. Odden (Red.), *Migration to and from Welfare States* (s. 161–176). Springer, Cham. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-67615-5>
- Zimmermann, K. F., Constant, A. & Nottmeyer, O. (2013). The economics of circular migration. I K. F. Zimmermann & A. Constant (Red.), *International handbook on the economics of migration* (s. 55–74). Elgar.
- Zinovijus, C. (2011). Mobile central eastern Europeans in Britain: successful European Union citizens and disadvantaged labour migrants? *Work, employment and society*, 25(3), 540–550. <https://doi.org/10.1177/0950017011407962>