

NOU

Norges offentlige utredninger **2011:7**

Velferd og migrasjon

Den norske modellens framtid

Norges offentlige utredninger 2011

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Bedre rustet mot finanskriser.
Finansdepartementet.
2. Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall.
Nærings- og handelsdepartementet.
3. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.
Kommunal- og regionaldepartementet.
4. Mat, makt og avmakt.
Landbruks- og matdepartementet.
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.
Arbeidsdepartementet.
6. Et åpnere forskningssystem.
Kunnskapsdepartementet.
7. Velferd og migrasjon
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1089-8

07 Oslo AS

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Velferds- og migrasjonsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. mai 2009. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo, 10. mai 2011

Grete Brochmann
leder

Torben Andersen

Anne Britt Djuve

Einar Niemi

Knut Røed

Inge Skeie

Sverre Try

Gunnlaug Daugstad
sekretariatsleder

Anne Skevik Grødem
Eli Hanasand Aksnes
Erik Dæhli
Martin Hewitt
Liv Solveig Korsvik
Tonje Lauritzen
Marcus Langberg Smestad
Espen Thorud

Innhold

1	Perspektiv og sammendrag	9	4	Innvandringspolitikk og utlendingslovgivning	67
1.1	Perspektiv	9	4.1	Innledning	67
1.2	Sammendrag	23	4.2	Tilbakeblikk på utviklingen siden 1970	67
2	Utvalgets oppnevning, mandat, arbeid og tolkning av mandatet	32	4.2.1	Bakgrunn	67
2.1	Utvalgets oppnevning og mandat	32	4.2.2	Fremmedarbeidere, «innvandringsstopp» og ny lovgivning	68
2.2	Utvalgets sammensetning	33	4.2.3	Asylsøkere, masseflukt i Europa og tilbakevending	69
2.3	Utvalgets arbeid	34	4.2.4	Liberalisering av arbeidsinnvandringspolitikken	71
2.3.1	Møter og studieturer	34	4.2.5	Høye asylsøkertall og innstrammings tiltak	71
2.3.2	Eksterne utredninger	36	4.2.6	Familieinnvandring – i skjæringspunktet mellom ulike hensyn	73
2.4	Utvalgets fortolkning av mandatet	36	4.2.7	Internasjonale studenter – fra innvandringsproblem til ressurs ...	74
2.4.1	Tolkning og avgrensning av mandatet	37	4.3	Gjeldende innvandrings- og flyktningpolitikk	75
2.5	Utvalgets operasjonalisering av begrepene mobilitet og migrasjon	38	4.3.1	Hovedmål	75
2.5.1	Begreper vedrørende inn- og utvandring i statistikken	39	4.3.2	Balansering av ulike hensyn	77
2.5.2	Begreper vedrørende den innvandrede befolkningen	39	4.4	Gjeldende utlendingslovgivning ...	78
2.5.3	Utvalgets valg av landgrupperinger	41	4.4.1	Hovedprinsipper	78
2.5.4	Begreper vedrørende utvandring og utvandrede personer	42	4.4.2	Beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag	78
2.5.5	Hvor mange tilflyttede personer bor det i Norge?	43	4.4.3	Arbeidsmigrasjon	79
3	Den norske velferdsmodellen ..	45	4.4.4	Familieinnvandring og underholds krav mv.	80
3.1	Innledning	45	4.4.5	Permanent oppholdstillatelse	82
3.2	Modelltenkningen i velferdsstatsforskningen	45	4.5	Internasjonale forpliktelser og handlingsrom	82
3.3	Den norske velferdsmodellen	47	4.5.1	Generelt	82
3.3.1	Finansiering av velferdsmodellen	48	4.5.2	Nordisk samarbeid	83
3.3.2	Den norske arbeidslivsmodellen .	50	4.5.3	Fri bevegelighet innenfor EØS/EFTA	83
3.3.3	Velferdsstaten i Norge	52	4.5.4	Grensekontroll og visum – Schengen-samarbeidet	84
3.3.4	Rettigheter og plikter: Aktiv arbeidsmarkedspolitikk og sosial investering	53	4.5.5	Asyl- og flyktningpolitikken	84
3.3.5	Økonomiske insentiver og inntektssikring	55	4.5.6	Andre forpliktelser – innvandring fra land utenfor EØS	85
3.4	Migrasjon og den norske modellens framtid	58	4.6	Oppsummering	85
3.4.1	Globalisering, migrasjon og velferdsmodeller	58	5	Integrerings- og arbeidslivspolitik	87
3.4.2	Migrasjon og velferdsmodeller	59	5.1	Innledning	87
3.4.3	Utfordringer for den norske modellen i lys av økende migrasjon	61	5.2	Integreringspolitikken	87
3.5	Oppsummering	65	5.2.1	Innledning	87
			5.2.2	Bosetting	88
			5.2.3	Introduksjonsordningen	89

5.2.4	Opplæring i norsk og samfunns- kunnskap	94	6.4.3	Arbeidsavklaringspenger	134
5.2.5	Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven	95	6.4.4	Sykepenger	135
5.2.6	Gratis kjernetid i barnehage	95	6.4.5	Dagpenger under arbeidsløshet ...	137
5.3	Anti-diskriminering	96	6.4.6	Stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom	139
5.3.1	Lovgivning	96	6.4.7	Yrkesskadedekning	139
5.3.2	Aktivitets- og rapporteringsplikt ..	97	6.4.8	Grunn- og hjelpetønad	139
5.4	Arbeidsmarkedspolitikkk	97	6.4.9	Hjelpemidler	139
5.4.1	Hovedprinsipper	97	6.4.10	Stønad ved gravferd	140
5.4.2	Arbeidsformidling, tiltak og andre ordninger	97	6.4.11	Foreldrepenger	140
5.4.3	Bruken av arbeidsmarkedstiltak .	98	6.4.12	Engangsstønad	141
5.4.4	Innvandrerne deltakelse på arbeidsmarkedstiltak	100	6.4.13	Stønad til enslig mor eller far	141
5.4.5	Kvalifiseringsprogram	102	6.4.14	Ytelser til tidligere familiepleier ...	141
5.5	Aktivisering innenfor helserelaterte ytelser	103	6.4.15	Ytelser til gjenlevende ektefelle ...	142
5.5.1	Hovedprinsipper	103	6.4.16	Barnepensjon	142
5.5.2	Sykepenger	103	6.5	Kontantytelser til familier utenom folketrygden	143
5.5.3	Arbeidsavklaringspenger	104	6.5.1	Barnetrygd	143
5.5.4	Ny oppfølgingsmetodikk	104	6.5.2	Kontantstøtte	144
5.5.5	Tidsubestemt lønnstilskudd	105	6.5.3	Bidragforscott	144
5.5.6	Uførepensjon	105	6.6	Andre generelle ytelser	146
5.6	Arbeidsmiljøpolitikk	105	6.6.1	Sosiale tjenester	146
5.6.1	Hovedprinsipper	105	6.6.2	Bostøtte og andre økonomiske virkemidler i den sosiale boligpolitikken	147
5.6.2	Innsats mot sosial dumping	106	6.6.3	Utdanningsstøtte	148
5.6.3	Allmenngjøring av tariffavtaler	108	6.6.4	Stønad til livsopphold mv. til tiltaksdeltaker	149
5.6.4	Informasjon til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere	110	6.7	Ytelser rettet spesielt mot innvandrere / personer med kort botid	149
5.7	Oppsummering	110	6.7.1	Introduksjonsstønad	149
6	Velferdsordninger ved inn- og utvandring	112	6.7.2	Supplerende stønad til personer med kort botid i Norge	150
6.1	Innledning	112	6.8	Rett til helsetjenester ved migrasjon	150
6.2	Hvilke internasjonale avtaler regulerer Norges handlingsrom? .	112	6.8.1	Innvandrere	151
6.2.1	Standardsettingsinstrumenter og trygdekoordineringsinstrumenter	113	6.8.2	Utvandrere	152
6.2.2	EØS-regelverket	115	6.8.3	Særlig om personer uten lovlig opphold i Norge	153
6.2.3	Nordisk konvensjon om trygd	118	6.9	Rett til utdanning ved migrasjon ...	154
6.2.4	Bilaterale trygdeavtaler	118	6.9.1	Barnehage	154
6.2.5	Kontroll	119	6.9.2	Grunnopplæring i Norge	154
6.2.6	Bakgrunnen for opprettelse av instrumenter for trygde- koordinering	119	6.9.3	Grunnopplæring i utlandet	155
6.2.7	Drøfting	121	6.9.4	Høyere utdanning	156
6.3	Grunnbegreper i folketrygden	121	6.9.5	Voksenopplæring	157
6.3.1	Medlemskap	122	6.10	Administrasjon	158
6.3.2	Trygdetid og botid	125	6.10.1	Arbeids- og velferdsetaten og arbeids- og velferdsforvaltningen .	158
6.3.3	Pensjonspoeng og poengår	125	6.10.2	Helseøkonomiforvaltningen	159
6.3.4	Grunnbeløpet (G)	126	6.11	Oppsummering	159
6.4	Folketrygdens ytelser	126	7	Migrasjon og demografiske hovedtrekk	161
6.4.1	Alderspensjon	131	7.1	Innledning	161
6.4.2	Uførepensjon	133			

7.2	Det globale migrasjonsbildet	161	9.3	Innvandrerens bruk av velferdsytelser	221
7.2.1	Globale migrasjonsstrømmer	161	9.3.1	Innvandrere og inntektssikringsordninger: Et oversiktsbilde	221
7.2.2	Effekter på avsenderlandene?	163	9.3.2	Nærmere om innvandreres bruk av norske stønader	227
7.2.3	Migrasjon i nedgangskonjunkturen?	163	9.4	Omsorgsarbeid i hjemmet og bruk av barnehage og kontantstøtte	233
7.3	Hovedtrekk i flytting til og fra Norge	164	9.5	Deltakelse i utdanning i Norge	236
7.3.1	Generelle trekk	165	9.6	Andre sentrale levekårsindikatorer	237
7.3.2	Innvandringsgrunn	166	9.6.1	Boforhold	237
7.4	Utvandring og gjenutvandring	172	9.6.2	Helse	239
7.4.1	Utvandring blant personer i den øvrige befolkningen	172	9.6.3	Sosial deltakelse	240
7.4.2	Gjenutvandring blant innvandrere	173	9.6.4	Opplevelse av diskriminering og tilhørighet	241
7.4.3	Hvor mange med norsk bakgrunn bor i utlandet?	174	9.6.5	Kriminalitet	242
7.5	Innvandrere og etterkommere – demografiske hovedtrekk	175	9.7	Oppsummering	243
7.5.1	Generelle trekk	176	10	Den norske velferdsstaten i utlandet	245
7.5.2	Bosettingsmønster	178	10.1	Innledning	245
7.6	Oppsummering	181	10.2	Norske stønader i utlandet	245
8	Arbeidsmarkedstilknytning	182	10.3	Utbetalinger til utlandet fra NAV Internasjonalt	248
8.1	Innledning	182	10.3.1	Frivillig medlemskap i folketrygden	248
8.2	Innvandrerens sysselsetting	182	10.3.2	Utbetalinger fra NAV Internasjonalt	249
8.2.1	Variasjoner i sysselsetting	183	10.3.3	Hvem er stønadsmottakerne i utlandet?	251
8.2.2	Regionale forskjeller	187	10.4	Den norske velferdsstatens rekkevidde: Sentrale politikkområder	256
8.2.3	Sysselsettingen påvirkes av botid og innvandringsgrunn	189	10.4.1	Tilrettelegging for eksport av velferdsytelser	256
8.2.4	Næring og arbeidstid	195	10.4.2	Helse, pleie og omsorg – utvandrede pensjonister til EØS-land	258
8.2.5	Sysselsetting blant etterkommere	197	10.4.3	Helsetjenester til utvandrede til land utenfor EØS	259
8.2.6	Sysselsatte på korttidsopphold	197	10.4.4	Familiemedlemmer uten botid i Norge	259
8.3	Ledighet blant innvandrere	198	10.4.5	Skattlegging i utlandet	260
8.4	Utdanning, norskkunnskaper og arbeidsdeltakelse	199	10.4.6	Kontrollnivå ved (økt) migrasjon .	260
8.5	Lønns- og arbeidsvilkår	200	10.5	Oppsummering	262
8.5.1	Studier av arbeidsforhold blant innvandrere	200	11	Utviklingstrekk og reformer i andre land	263
8.5.2	Lønnsnivå og lønnsutvikling for arbeidstakere som ikke er registrert bosatt i Norge	202	11.1	Innledning	263
8.5.3	Konsekvenser av innvandring på sysselsetting, lønnsdannelse og priser	202	11.2	Innvandring og innvandrere på arbeidsmarkedet	263
8.6	Svart arbeid blant innvandrere	207	11.3	Velferdsytelser – sjenerøsitet og insentivvirkninger	268
8.7	Diskriminering i arbeidslivet	208	11.4	Danmark	271
8.8	Oppsummering	210			
9	Inntekt, velferd og levekår	212			
9.1	Innledning	212			
9.2	Inntektsforhold blant innvandrere	212			
9.2.1	Inntekt	212			
9.2.2	Inntekt og ulike inntektskomponenter	214			
9.2.3	Vedvarende lavinntekt	215			

11.4.1	Innvandring og innvandringspolitikk	271	13.2.1	Hovedtemaer og avgrensninger ...	304
11.4.2	Integreringspolitikk i Danmark ...	273	13.2.2	Globalisering som velferdsstatlig legitimitetsproblem	306
11.4.3	Minstesikringsordninger i Danmark	274	13.3	Politiske koalisjoner, etnisk heterogenitet og velferd	307
11.4.4	Hovedtrekkene i den danske fleksjobbordningen	275	13.4	«Du ville gjort det samme for meg»: Tillit og sosial kapital	310
11.5	Sverige	277	13.5	Studier av befolkningens holdninger	313
11.5.1	Innvandring og innvandringspolitikk	277	13.5.1	Oppslutning om velferdsstaten	313
11.5.2	Integreringspolitikk i Sverige	278	13.5.2	En todelt velferdsstat?	315
11.5.3	Minstesikringsordninger i Sverige	279	13.5.3	Norske holdninger til innvandrere	316
11.6	Nederland	279	13.6	Eksportabilitet og legitimitet	318
11.6.1	Innvandring og innvandringspolitikk	279	13.7	Oppsummering	319
11.6.2	Integreringspolitikk i Nederland .	281	14	Vurdering av tiltak	321
11.6.3	Minstesikringsordninger i Nederland	281	14.1	Innledning	321
11.7	Canada	282	14.2	Migrasjonspolitikkk	322
11.7.1	Innvandring og innvandringspolitikk	282	14.3	Velferdspolitikk	324
11.7.2	Integreringspolitikk i Canada	283	14.3.1	Eksportabilitet	325
11.7.3	Minstesikringsordninger i Canada	283	14.3.2	Innstrammingsalternativet	326
11.8	USA	284	14.3.3	Tosporsalternativet	327
11.8.1	Innvandring og innvandringspolitikk	284	14.3.4	Aktiviseringsalternativet	328
11.8.2	Integreringspolitikk i USA	285	14.3.5	Aktiviseringsalternativet i de helselaterte ytelsene	330
11.8.3	Minstesikringsordninger i USA ...	286	14.3.6	Aktivisering i de familiepolitiske ordningene	332
11.9	Oppsummering	286	14.3.7	Aktivisering i sosialhjelpssystemet	336
12	Økonomisk bærekraft	289	14.4	Arbeidslivs- og integreringspolitikk	337
12.1	Innledning	289	14.4.1	Arbeidstakerrettede tiltak	337
12.2	Offentlige finanser i et langsiktig perspektiv	289	14.4.2	Arbeidsgiverrettede tiltak	342
12.3	Befolkningsframskrivninger	290	14.4.3	Tiltak for å bevare norske lønns- og arbeidsforhold	343
12.4	Makroøkonomisk beregninger	294	14.5	Økonomiske og administrative konsekvenser ved utvalgets forslag	344
12.4.1	Kort om den makroøkonomiske modellen	294	Vedlegg		
12.4.2	Effekter av endret innvandring	296	1	Standardsettingsinstrumenter på trygdeområdet	348
12.4.3	Betydning av integrering	300	2	The Canadian Model of Immigration and Welfare	354
12.5	Oppsummering	302	3	Immigration, Immigrant Integration and Welfare Policy in the United States	372
13	Velferdsmodellens legitimitet	304	4	Innspill fra referansegruppen	383
13.1	Innledning	304			
13.2	Velferdsstat, oppslutning og heterogenitet: Avgrensinger og hovedprinsipper	304			

Kapittel 1

Perspektiv og sammendrag

1.1 Perspektiv

Innvandring har både ønskelige og uheldige virkninger sett i et velferdsstatlig perspektiv. Konsekvensene av migrasjon for velferdsmodellens utvikling er avhengig av hvem som kommer, hvilke ressurser de bringer med seg, og i hvilken grad de integreres i norsk arbeids- og samfunnsliv. Kombinasjonen av en aldrende befolkning og lav sysselsetting i betydelige befolkningsgrupper kan utfordre modellens bærekraft på sikt.

Den norske velferdsmodellen står overfor særskilte utfordringer når det gjelder migrasjon. Modellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse og en relativ lik inntektsfordeling for å opprettholde et sjenerøst og universelt velferdstilbud. Samtidig kan en sammenpresset lønnsstruktur gi høye terskler inn i arbeidslivet, og godt utbygde velferdsordninger kan svekke insentivene til å ta betalt arbeid. Både innvandring og utvandring påvirker velferdsmodellens bærekraft og virkemåte, og økte kostnader ved å finansiere modellen kan på sikt utfordre befolkningens oppslutning om fordeling og sjenerøse ordninger.

Med et høyt velstandsnivå og en sterk økonomi er Norge et attraktivt innvandringsland. Innvandring representerer en mulighet for norsk økonomi ved å bidra til å øke arbeidsstyrken, tilføre kompetanse som det er knapphet på innenlands og ved å styrke fleksibiliteten gjennom økt arbeidskraftsmobilitet over landegrensene. Åpninger for vandring mellom land er også av betydning for den enkelte, som kan flytte til de områdene hvor de kan realisere sine evner på en best mulig måte, og for arbeidsgivere, som får tilgang til å rekruttere arbeidskraft internasjonalt.

Det er samtidig nødvendig å sørge for at nye samfunnsmedlemmer bidrar til å realisere denne muligheten ved å komme i arbeid og stå i arbeid, på linje med majoritetsbefolkningen så langt det er mulig. Norge står overfor fire hovedutfordringer i denne sammenheng: 1) Enkelte grupper flyktninger og familiegjenforente har et vanskelig

utgangspunkt for deltakelse i norsk arbeidsliv. Mange av disse vil ha behov for omfattende kvalifiseringstilbud og øvrig oppfølging. 2) Den store arbeids- og tjenesteinnvandringen fra EØS stiller nye krav til myndighetene og partene i arbeidslivet for å opprettholde et ordnet arbeidsliv. 3) Særlig reiser migrasjonen innad i EØS nye problemstillinger rundt velferdsytelser eksportabilitet. EØS-innvandrere opparbeider seg raskt tilgang til norske velferdsgoder, og opparbeidede rettigheter kan eksporteres til andre EØS-land. 4) Økt migrasjon stiller offentlig administrasjon overfor nye og mer krevende oppgaver både når det gjelder oppfølging, service og kontroll.

Utredningen har som mål å øke kunnskapsnivået om hvordan den norske velferdsmodellen fungerer i en tid med økt ut- og innvandring, å identifisere mekanismer som gjør seg gjeldende i samspillet mellom arbeidsliv og velferd i lys av denne utviklingen, samt å foreslå en retning for politikken framover og noen strategier for å takle utfordringene. Utvalget har analysert tre hovedtemaer i oppdraget; bærekraft, treffsikkerhet og oppslutning, og har vurdert følgende politikkområder som særlig relevante i denne sammenheng; innvandringspolitikk, velferdspolitik og arbeidslivs- og integreringspolitikk. Handlingsrommet i innvandringspolitikken blir vurdert som lite, og utvalget har følgelig lagt størst vekt på samspillet mellom de to andre politikkområdene.

Mange av de sentrale problemstillingene i utredningen berører arbeidslivs- og velferdspolitikken generelt. Lav sysselsetting og en økende andel på offentlige overføringer er utfordringer også i deler av befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Utvalget har skullet analysere inn- og utvandringstematikken uten å gå for dypt inn i bærekrafts- og treffsikkerhetsproblemer mer allment, det vil si den norske velferdsmodellen som sådan. Samtidig gjør den universelle utformingen av det norske arbeids- og velferdsregimet at de fleste tiltakene som påvirker innvandreres levekår og arbeidsmarkedsdeltakelse også omfatter majoritetsbefolkningen. Det har følgelig i noen grad

vært nødvendig også å analysere mer generelle sider ved den norske velferds- og arbeidslivsmodellen.

Analysene av migrasjon og velferd peker alt i alt i retning av virkemidler som passer godt inn i pågående, generelle reformprosesser i den norske modellen. Satsing på bedret utdanning, yrkesrettet kvalifisering, aktivisering, gradering av ytelser, inkluderende arbeidsliv samt forsvar av høye standarder og en jevn inntektsfordeling i arbeidslivet, er alle viktige komponenter enten det er snakk om innvandrere eller befolkningen generelt. Men enkelte av virkemidlene vil i et innvandrers- og utvandrerperspektiv ha noen tilleggsbegrunnelser og kreve noen særskilte tilpasninger.

Migrasjon og globalisering

«Økt migrasjon og internasjonal mobilitet – konsekvenser for velferdsmodellen» er overskriften på utvalgets mandat. Økt internasjonal mobilitet – menneskelige forflytninger over landegrensene – er en del av mer generelle globaliserings- eller internasjonaliseringsprosesser. Globalisering er ikke noe nytt fenomen, men de senere tiårs politiske og teknologiske utvikling har ført til en raskere utveksling av varer, goder, service, informasjon, ideer og mennesker på tvers av verdensdeler. Utvalget har fått i oppdrag å analysere den norske velferdsmodellens bærekraft i lys av én viktig dimensjon ved globaliseringen, nemlig internasjonal migrasjon. En viktig side ved den ujevne utviklingen på global basis er økt mobilitet. På tross av store hindre både på ut- og innreiseseiden, flytter og flykter stadig flere mennesker mellom regioner og mellom land. Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IMO) anslår at om lag 214 millioner mennesker, eller vel 3 pst. av verdens befolkning, var bosatt i et annet land enn de var født i ved inngangen til 2010. Det betyr at ved begynnelsen av det 21. århundret berører migrasjon livene til flere mennesker enn noensinne tidligere i historien. Internasjonal migrasjon påvirker de involverte landene, ofte på gjennomgripende måter. I dag reiser det migranter ut og inn av de fleste land i verden, noe som i stigende grad gjør det vanskelig å opprettholde det tradisjonelle skillet mellom opphavsland, transitland og destinasjonsland. Mange stater tilhører nå alle tre kategorier samtidig. Migrantene selv kan også tilhøre ulike kategorier over tid. En utvandrer blir til en innvanderer, som igjen kan gjenutvandre på et senere stadium. En av de viktigste sidene ved globalisering, er at land blir mer avhengige av hverandre – økonomisk og politisk, og at mennesker

som flytter bidrar til mer sammensatte tilknytninger på tvers av landegrensene og kulturer. Norge har siden 1970-tallet i stigende grad blitt berørt av denne internasjonale mobiliteten.

Blant «globaliseringens rammebetingelser» rager EU høyt i norsk sammenheng. Europeisk integrasjon påvirker den norske velferdsmodellen dels *indirekte* ved å påvirke norsk økonomi og sysselsetting, og herav evnen til å finansiere velferdsstaten. Mer *direkte* blir Norge berørt gjennom økt migrasjon fra og til EU. Dessuten innvirker EU i sterk grad – gjennom EØS-avtalen – på norsk handlefrihet i velferdspolitikken, bl.a. gjennom koordineringsreglene.

For et lite land som Norge, med en relativt åpen økonomi, har globalisering eller internasjonalisering betydd mye for landets vekst og utvikling gjennom nyere historie. Samhandel har gitt muligheter for å utnytte nasjonale fortrinn, og utveksling av varer, ideer og kunnskap har vært, og er stadig, avgjørende for norsk økonomi og samfunn. Samtidig innebærer sterkere integrasjonen i verdensøkonomien nye typer press, skjerpert konkurranse og nye krav til omstilling.

Norge har generelt et godt utgangspunkt for å klare seg bra i det nye globale bildet. Økonomien er blant de sterkeste i Europa, med lav inflasjon, høy sysselsetting – også blant innvandrere, i et komparativt perspektiv – og et betydelig overskudd i de offentlige finansene. Globalisering innebærer at kravene til utdanning, forskning, innovasjon og infrastruktur øker, samtidig som finansieringsgrunnlaget kan svekkes. Internasjonalisering kan bety problemer med å opprettholde (og øke) nivået på skatter og avgifter når bedrifter, kapital og arbeidskraft har bedre muligheter til å flytte utenlands. Denne situasjonen forsterkes ved de *demografiske* utsiktene i totalbefolkningen, ettersom en høyere andel eldre betyr økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester, samtidig som dette skal finansieres av en stadig mindre andel av befolkningen.

Kombinasjonen av internasjonalisering og demografiske endringer innebærer derfor store utfordringer for norsk økonomi og velferd i årene som kommer. Begge forhold framstår som kjensgjerninger Norge ikke kan velge seg bort fra. Når det gjelder internasjonalisering, står vi overfor et fenomen som *både* beriker og begrenser den norske modellen. Internasjonal migrasjon, som er vårt anliggende, rommer den samme dobbeltheten. Samtidig framstår migrasjon, og da særlig *innvandring*, som et fenomen som i større grad lar seg styre enn globalisering og demografi.

Migrasjon er et sentralt element ved både internasjonalisering og demografi, og kan påvirke begge dimensjoner både positivt og negativt. Migrasjon, som et iboende element i globaliseringen, kan bidra positivt til utvikling av ideer, erfaringer og kommunikasjon, men kan skape problemer for land og regioner når det gjelder kontroll med «medlemskap» i velferdsstaten, og med tildeiling av knappe goder. Migrasjon og tjenestevandring kan dessuten få konsekvenser for lønnsdannelsen og arbeidsmarkedets virkemåte. Innvandring og utvandring er også et viktig element i den demografiske topografien. Innvandring blir ofte ansett som en «løsning» på skjev alderssammensetning, og et tilskudd til *produksjon* av velferd gjennom tilførsler av folk i arbeidsfør alder. Samtidig blir også innvandrere eldre, og dessuten er regnestykkene avhengig av *faktisk* yrkesdeltakelse, og herav bidrag til fellesskapet gjennom arbeid og skattebetaling.

Velferdsstaten som premiss for innvandringspolitikken

Den norske modellen ble utviklet i en tid da forflytninger på tvers av landegrensene var vesentlig mindre omfattende enn i dag. Den velutbygde norske velferdsstaten er et etterkrigsfenomen, selv om idégrunnlaget kan spores tilbake til det 19. århundret. Modellen kan sies å være både pragmatisk og idealistisk. Den ble tidlig formet som sosialforsikringsordninger gjennom folketrygden, men rasjonalet bak modellen har vært mye videre. Den har på mange måter representert et samfunnsmessig *integrerings*prosjekt med tre viktige ingredienser: Demokrati, medborgerskap og modernisering. Det foregikk en homogeniseringsprosess etter mellomkrigstidens klassekompromiss og krigens påkjenninger, som gjerne ansees som viktig for utviklingen av velferdsstaten, og som premiss for videreføring av oppslutning og legitimitet i befolkningen.

Den norske velferdsmodellen representerer et sett av ordninger for *inntektsoverføring* for å sikre borgerne mot bortfall av inntekt, pga. alderdom eller pga. tap av arbeid eller helse – og et sett av *tjenester* for å ivareta borgernes sosiale og helsemessige behov, utdanning og omsorg. Modellen har vært karakterisert som *omfattende* med hensyn til hva slags sosiale behov den søker å møte; som *institusjonalisert* gjennom sosiale rettigheter som gir alle borgere rett til en anstendig levestandard; og som solidaristisk og *universell* – det vil si at velferdspolitikken har vært rettet mot hele befolkningen og ikke bare mot særskilt utsatte grupper. Modellen er avhengig av et vel-

fungerende næringsliv, og staten spiller en hovedrolle i risikohåndtering og i å avlaste familieinstitusjonen for omsorgsforpliktelser. Modellen er videre tjenesteintensiv, noe som gir lokale forvaltningsnivåer en sentral posisjon i å tilrettelegge for befolkningens velferd. Kvinners sysselsettingsnivå er høyt, samtidig som arbeidsmarkedet er kjønnsdelt; det sosiale forbruket er omfattende og skattnivået tilsvarende. Den norske velferdsmodellen er strukturelt forbundet med arbeidslivets organisering på helt sentrale måter.

Arbeidsmarkedets organisering, gjennom kollektive avtaler, trepartssamarbeid, aktiv arbeidsmarkedspolitikk og velferdssikring gjennom livsløpet, har bidratt til en produktiv økonomi med god omstillingsevne. Arbeidsliv og velferd har representert gjensidige bufferfunksjoner, med høy sysselsetting som økonomisk bærebjelke: Sysselsettingen skal både finansiere velferden og minske det offentlige utgiftsnivået. Styrken i den norske modellen har blant annet vært dens evne til å kombinere en åpen og velfungerende markedsøkonomi med en offentlig sektor som tar omfattende ansvar for folks velferd. Modellen har hatt høy legitimitet i den norske befolkningen. Det har vært, og er, tverrpolitisk oppslutning om velferdsstatens grunnstruktur. Gjennom skiftende regjeringer har det vært snakk om tilpasning og begrenset omlegging snarere enn omfattende endring. Noe av forklaringen på denne stabiliteten, er trolig at den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen er sterkt forankret i legitime institusjonelle ordninger, støttet av partsorganisasjoner. Norge er i 2011 stadig i toppsjiktet internasjonalt når det gjelder sysselsetting og økonomisk fordeling.

Et viktig trekk ved den norske modellen i vår sammenheng, er *personkretsen* som er omfattet av de ulike ordningene. I Norge inkluderes brede lag av befolkningen i de samme ordningene, noe som også gjelder innvandrere med lovlig opphold. Samtidig er det inngangskriterier i en rekke av velferdsordningene, og en skjønnsvurdering av størrelsen på enkelte ytelser, som for eksempel sosialhjelp. Viktige ytelser som alders- og uførepensjon, dagpenger under arbeidsløshet og sykepenger er også i Norge inntektsrelaterte. Ytelsene er gjennomgående høye i internasjonal sammenheng.

Inntil 1970-tallet utviklet den norske velferdsstaten seg uten vesentlige innslag av innvandrere. Norge var faktisk et netto *utvandringsland* helt fram til slutten av 1960-tallet, skjønt også utvandringen hadde beskjedent omfang etter krigen.

Så lenge befolkningen i all hovedsak ble boende innenfor statsgrensene livet ut, og antallet nykommere utenfra var svært begrenset, kunne man gå langt i å gjøre ordningene universelle. Man kunne regne med at investeringer i folks utdanning, helse og levekår ville komme samfunnet til gode, i form av senere innsats i arbeidslivet og gjennom innbetaling av skatt. Grunnprinsippene for folketrygden – som de fleste andre lover på det sosiale området i Norge – legger stort sett til grunn at personkretsen som omfattes oppholder seg i Norge, selv om det etter hvert er innarbeidet en rekke unntaksbestemmelser.

Men om det ikke ble tatt høyde for internasjonal migrasjon da den norske velferdsmodellen ble etablert, har den like fullt vært sterkt premissgivende for hva slags innvandringspolitikk det har vært mulig og ønskelig å føre. Den norske velferdsstatens økonomiske overføringer til svake grupper, samt prinsippet om likebehandling, har hatt to sentrale implikasjoner for innvandring. For det første har det vært viktig å kontrollere innvandringen til landet i utgangspunktet. Den sjenerøse og omfordelende velferdsstaten, som skal inkludere alle lovlig bosatte, nødvendiggjør seleksjon og avgrensing overfor potensielt nye medlemmer utenfra. For det andre har det vært viktig å integrere nykommere – særlig i arbeidslivet, men også i samfunnet generelt. Skal man opprettholde den grunnleggende samfunnsstrukturen, må nye innbyggere gjøres til en del av den. Velfungerende velferdssystemer er sårbare for omfattende innslag av mennesker som står utenfor det regulerte arbeidslivet, som presser lønninger og gode arbeidsforhold eller belaster budsjettene, og som i konsekvens kan utfordre samhørighet og konsensus. Denne «systeminterne» logikken har blitt understøttet av internasjonale avtaler, der Norge har forpliktet seg til å likebehandle lovlig etablerte utlendinger og statsborgere når det gjelder de fleste sosiale rettigheter.

Sosiale rettigheter er en grunnpilar i moderne velferdsstater, og er en viktig forutsetning for realiseringen av likestilling og likeverd mellom medlemmer av samfunnet. Samtidig øker velferdsstatens behov for å kontrollere sine geografiske grenser i takt med at nykommere utenfra tilkjennes flere rettigheter. Heri ligger det grunnleggende spenningsforholdet mellom adgangskontroll og levekår for innvandrere i velferdsstater. Kontroll, likebehandling og integrering har følgelig vært nært forbundet i den norske velferdsstatens håndtering av innvandring. De nasjonalstatlige forutsetningene for å *styre* samspillet mellom disse sentrale faktorene har imidlertid endret seg

gradvis de senere tiårene, både som følge av menneskerettighetsutviklingen og gjennom forpliktelser knyttet til EØS-avtalen.

Hvis den norske velferdsstaten i seg selv kan sees som et samfunnsmessig integreringsprosjekt, reises nye problemstillinger når nye, større grupper av mennesker, som ikke har hatt grunnsofisieringen i landet, innvandrere og bosetter seg. I den grad de oppfattes som representanter for kulturell forskjellighet, har særskilte behov eller blir utsatt for samfunnsmessig marginalisering, bidrar det også til å utfordre både velferdsstatens virkemåte og fellesskapets legitimitetsgrunnlag.

For å møte slike utfordringer, har ulike regjeringer utviklet politikk for å fremme *integrering* – en reell innlemming av utlendinger i samfunnet ut over det rent rettighetsmessige. Integreringspolitikken refererer her til tiltak rettet mot lovlig etablerte innvandrere for å støtte opp under deres innlemming i samfunnet, og for å bedre forutsetningene for å kunne realisere rettigheter. Politikken omfatter en hel rekke områder som påvirker innvandreres situasjon i det norske samfunnet, som arbeidsmarked, boligforhold, sosialomsorg og velferd generelt, utdanning, språkopplæring, støtte til organisasjonsarbeid og så videre.

40 års erfaring

I norsk sammenheng har innvandringen endret seg markant over tid når det gjelder omfang, mangfold, geografisk distanse og sosial sammensetning. Antallet som kommer i dag (andelen av befolkningen) er vesentlig større enn i tidligere epoker, selv om det også har vært betydelige tall før i historien: I 1970 var 1,3 pst. av befolkningen *født i utlandet* (hvorav 47 pst. kom fra Norden). I 2000 var dette tallet økt til 5,5, og i 2009 var andelen steget til 8,8 pst. Innvandrere og etterkommere utgjorde ved inngangen til 2011 til sammen 12,2 pst. av befolkningen. Norge har siden 1970-tallet utviklet seg fra å være et perifert innvandringsland i Europa til å være et betydelig mottakerland, målt i forhold til befolkningens størrelse. *Veksttaket* har også vært høy. Norge har de senere årene hatt en innvandringsrate per 1000 innbyggere som overgår alle våre fem sammenlikningsland i denne utredningen.

Befolkningen har blitt stadig mer mangfoldig når det gjelder nasjonal, kulturell og religiøs bakgrunn. I 2010 bodde det personer med bakgrunn fra godt over 200 land i Norge. Følgelig har Norge i løpet av en kort periode etablert seg som et flerkulturelt innvandringsland, med relativt store inn-

slag – særlig i byene – av mennesker med annen kulturell bakgrunn og sosial erfaring fra politiske systemer til dels svært forskjellige fra det norske. Fra 1975 til EØS-utvidelsen i 2004 kom størstedelen av innvandringen til Norge av humanitære grunner, inkludert familietilknytning. Også etter 2004 gjelder dette en høy andel av innvandringen, selv om flertallet av de som kommer i dag er arbeidsinnvandrere fra EØS. Mennesker som kommer gjennom humanitære kanaler kan ofte ha en vanskelig livssituasjon i bagasjen, og de er ikke gitt opphold i Norge for å bidra til vekst og økonomisk utvikling. En høy andel av denne kategorien innvandrere har et kompetansenivå som ligger vesentlig under gjennomsnittet av majoritetsbefolkningen, og det kreves ofte en stor offentlig innsats for at de skal kunne integreres i det norske arbeidslivet og i samfunnet.

De problemene som eksisterer i samspillet mellom den norske modellen på den ene siden, og inn- og utvandring på den andre, har et stykke på vei vært erkjent i noen år. Politikere og myndigheter har sett systemsvakheter, og suksessivt forsøkt å bøte på noen av dem gjennom tiltak og reformer, særlig fra 1990-tallet og framover. Overfor migrasjon fra land utenfor EØS har hovedgrepet fortsatt å være den politikken som ble knesatt gjennom den såkalte «innvandringsstoppen» i 1975, som i realiteten ikke var en stopp, men en selektiv regulering av innreisemulighetene til riket. Innvandringen skulle være «begrenset og kontrollert», som det ble hetende, det vil si at kun etterspurt arbeidskraft skulle gis innpass, i tillegg til personer som kom gjennom humanitære kanaler, der Norge hadde forpliktet seg gjennom internasjonale avtaler. Som så ofte må problemer – velferdspolitiske eller andre – modnes over tid før man øyner dybde og rekkevidde. Når oppnevningen av Velferds- og migrasjonsutvalget kom et knapt tiår inn i det 21. århundret – 35 år etter «innvandringsstoppen», er det trolig flere, og sammenkoblede grunner til det.

Erfaringsstid som innvandringsland har tydeliggjort utfordringene knyttet til integrering av nykommere – først og fremst i arbeidslivet, men også mer generelt i samfunnet. Forskningsrapporter hadde nylig avdekket et mønster der tidligere arbeidsinnvandrere fra 1970-tallet viste seg å falle ut av arbeidsmarkedet etter en aktiv periode på om lag 10 år, for deretter å få uførepensjon på permanent basis. Det omfattende og over tid voksende antall flyktninger og familieinnvandrere med begrensede kvalifikasjoner, tydeliggjorde en strukturell klemme i et kvalifikasjonskrevende norsk arbeidsmarked med høye lønninger. Den

sterke vekstperioden i siste halvdel av 1990-tallet avdekket også en *motsatt* problemstilling – en økende etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft. «Uten innvandrere stopper Norge», ble et slagord i offentligheten. EØS-utvidelsen østover, med nye medlemsland med vesentlig lavere levestandard, betydde en vending når det gjelder innvandring til Norge. Denne nye EØS-innvandringen representerer den sterkeste tilstrømningen noensinne, og har etter den internasjonale finanskrisen i 2008 bidratt til ny uro knyttet til virkninger på lengre sikt, både når det gjelder arbeidslivets virkemåte og forbruk av velferdsgoder. Økt «eksport» av velferdsytelser som følge av EØS-innvandringen, og mer generelt gjennom utvandring av norske statsborgere, har også avdekket potensielle sårbarheter i det norske systemet. Ti år etter århundreskiftet står den norske velferdsstaten følgelig overfor en situasjon der langtidsgenererte og nye problemstillinger i innvandringsfeltet spiller sammen med mer generelle pressfaktorer som følge av demografiske skjevheter og økt forbruk av trykdeytelser.

Ny tid – nye forutsetninger

Arbeidslivet er navet i den norske velferdsmodellen. For individet gir arbeid en mulighet til forsørgelse og styring av eget liv. For samfunnet som helhet er bidrag gjennom arbeid fra flest mulig samfunnsborgere avgjørende for å opprettholde velferdsmodellen. Finansieringen av velferdsstaten i Norge er i høy grad basert på inntekt som skapes gjennom arbeid, via direkte og indirekte beskatning. Høy sysselsetting har vært en forutsetning for videreføringen av sjenerøse velferdsordninger for de som ikke kan arbeide.

Det ligger en «sosial kontrakt» til grunn for alle velferdsstater. Den norske velferdsstaten går relativt langt når det gjelder omfordeling mellom voksne personer med og uten arbeid, mellom personer med høy og lav inntekt, og til dels mellom generasjoner. Samtidig bygger organiseringen av arbeidslivet på avtalt fordeling av plikter og rettigheter mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Når flere flytter inn og ut av landet – i kortere eller lengre perioder – kan den sosiale kontrakten påvirkes. Kontraktens slitestyrke er avhengig av at det er balanse mellom yrkesaktive og stønadsmottakere blant nye og gamle folketrygdmedlemmer, og at investeringer i mennesker gjennom utdanning og gode oppvekstvilkår kaster av seg gjennom senere yrkesdeltakelse. «Gratispassasjerproblemer» kan i denne sammenheng knyttes til både ut- og innvandring. På den annen side er det

lite som tyder på at den opprinnelige forutsetningen om «stasjonære borgere» er til stede lenger. Et åpent europeisk arbeidsmarked og en mer globalisert økonomi innebærer mer mobilitet, noe norsk økonomi og samfunn også drar store fordeler av.

Det er her viktig å slå fast to forhold: På den ene side ligger Norge i verdenstoppen når det gjelder sysselsettingsandel i befolkningen i yrkesaktiv alder, også når det gjelder sysselsettingen blant innvandrere. På den annen side er det en høy andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder som ikke arbeider og som mottar stønader. Det er også gjort justeringer i den norske velferdsmodellen for å opprettholde det høye sysselsettingsnivået de senere tiårene. Dette har skjedd i samspill med andre tiltak for å effektivisere velferdstjenestene og dempe utgiftsveksten. Slitestykken i den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen er et resultat av løpende reformer for å fremme økt yrkesdeltaking og styrke bærekraften gjennom konjunktursvingninger og internasjonalt press. Opprettholdelse av velferdsmodellen vil følgelig også i fortsettelsen kreve omstilling og løpende innsats for å tilpasse ordninger til nye forutsetninger.

Blant «nye forutsetninger» rager *innvandring* – og etter hvert utvandring – høyt på dagsorden. Blant de viktigste spørsmålene Velferds- og migrasjonsutvalget har drøftet er spørsmål knyttet til hva som skal til for å sikre fortsatt høy sysselsetting, likebehandling og et godt sosialt sikkerhetsnett når økonomien og befolkningssammensetningen endrer seg, når markedet for arbeid og tjenester er åpnet gjennom EØS-avtalen, og når det politiske spillerommet i stigende grad begrenses av internasjonale regler og avtaler.

Helt avgjørende for velferdsmodellens bærekraft er at Norge klarer å videreføre den høye andelen av verdiskapende og skattebetalende innbyggere, samt å sikre at de som faktisk er i arbeid ikke blir avhengige av varige tilskudd for å opprettholde en inntekt de kan leve av i Norge. Såkalte *working poor* (sysselsatte, men fattige) har vært vanlig eller akseptert innenfor den norske modellen: Det sosiale sikkerhetsnettet har bidratt til å etablere en inntektsterskel, og de forhandlede minstelønningene er relativt høye. Høy sysselsetting i en slik modell krever at tilstrekkelig mange har kvalifikasjoner som gjør at produktet av innsatsen deres svarer til de høye minstelønningene. Innvandrere med lave kvalifikasjoner kan få problemer innenfor en slik modell. Samtidig kan lavere minstelønninger påvirke stønadsmottakeres motivasjon til å arbeide, og dermed

skape press for å senke stønadsnivåene. En av utvalgets viktigste oppgaver har vært å analysere hvordan det kan legges til rette for at en mer sammensatt befolkning kan innlemmes i norsk arbeidsliv, og dermed lette trykket på de framtidige velferdsbudsjettene.

Den norske modellen forutsetter altså et samsvarende mellom virkemidlene for fattigdomsbekjempelse, fordeling og lønnsfastsettelse. Ønsket om gode arbeidsinsentiver i stønadspolitikken kan komme i konflikt med hensynet til sosial fordeling. Dette gjelder særlig ved lave inntektsnivåer, eller for personer med liten eller ingen arbeidstilknøytning. Det er ikke dermed sagt at største mulig forskjell mellom stønad og lønn nødvendigvis gir de beste arbeidsinsentivene. For eksempel kan en trygg inntekt mens man rehabiliteres gi bedre forutsetninger for å komme tilbake til jobb. Fattigdom kan virke ødeleggende på mulighetene til å skaffe seg arbeid. Men gode insentiver til arbeid bidrar generelt til å gjøre velferdssystemet bærekraftig. Et system som belønner arbeidsinnsats kan også bidra til oppslutning om velferdsmodellen, og en god balansering av plikter og rettigheter kan bidra til økt verdighet og selvspekt. Den norske velferdsmodellen står følgelig overfor et sentralt dilemma: Ut fra levekårs- og fordelingshensyn er det ønskelig med et høyt minstenivå på stønadene, men høye stønader på kort sikt kan lett føre til et sysselsettingsproblem på lang sikt. Plikten til å arbeide må ivaretas – og underbygges gjennom insentivstrukturen – for at ikke det velferdsstatlige forsikringssystemet skal undermineres over tid.

Omfang og sammensetning

Resultater fra de makroøkonomiske analysene som SSB har gjennomført for utvalget viser at det som særlig har betydning for finansieringen av velferdsmodellen, er i hvilken grad nyankomne innvandrere integreres i arbeidsmarkedet, og forblir yrkesaktive på linje med majoritetsbefolkningen. Dette betyr at både omfanget av innvandringen, og kompetansen til de som innvandrer, har betydning. Hvis de som kommer har kvalifikasjoner som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, er et høyt antall ikke nødvendigvis noe problem.

På kort sikt er det mye som tyder på at arbeidsinnvandring påvirker norsk økonomi og offentlige finanser positivt, blant annet fordi alderssammensetningen er gunstigere enn i totalbefolkningen. Så langt har arbeidsinnvandrerne fra EØS bidratt med mer skatteinntekter, og mot-

tatt mindre i stønader og andre offentlige ytelser enn den øvrige befolkningen. Således har denne arbeidsinnvandringen vært gunstig for norsk økonomi, ved at den har gitt høyere sysselsetting og vekst, lavere inflasjon, mindre pressproblemer i arbeidsmarkedet, og dermed styrket offentlige finanser. Arbeidsinnvandring kan bidra til et mer effektivt arbeidsmarked, ved at nykommere ofte er mer mobile enn den etablerte befolkningen, og søker dit det er arbeid. Den norske arbeidskraften som har komplementær kompetanse til nykommerne, ofte faglærte eller kvalifiserte personer, kan bli mer produktiv og etterspurt. På den andre siden er det usikkerhet med hensyn til hvordan dette vil utvikle seg framover. Noen studier tyder på at de nye arbeidsinnvandrerne har gitt deler av den innenlandske arbeidskraften større konkurranse. Uten kontinuerlig innsats for å opprettholde et ordnet arbeidsliv, kan EØS-innvandringen bidra til press på lønninger og standarder. Sårbar arbeidskraft, som blant annet lavt kvalifiserte, inkludert de med innvandrerbakgrunn, kan risikere redusert arbeidsinntekt, høyere ledighet, raskere overgang til uførepensjon, eller alternativt større problemer med å komme seg i arbeid.

Konjunkturtilbakeslaget i 2009 brakte inn nye spørsmål: Hvor mange av arbeidsinnvandrerne vil forbli i Norge selv om etterspørselen etter arbeidskraft svikter, hvor mange vil ta med seg familien for å bosette seg i Norge og i hvilken grad vil partneren bli yrkesaktiv? Er det rimelig, gitt kompetansesammensetningen blant de nye arbeidsinnvandrerne, å anta at de vil følge samme mønster i yrkesaktivitet som majoritetsbefolkningen, eller er det mer sannsynlig at de vil ha tidligere overgang til uførepensjon, i likhet med andre innvandrergrupper i det norske samfunnet?

Norge har siden EØS-utvidelsen blitt et av Europas mest ettertraktede markeder for arbeid, noe som ytterligere har blitt forsterket gjennom at ettervirkningene av finanskrisen i mindre grad har berørt Norge enn andre europeiske økonomier. Norge har i dag Europas høyeste levestandard, de høyeste lønningene for ufaglært arbeid, samt sterk etterspørsel i deler av arbeidsmarkedet. For mange aktører – virksomheter, hushold, utleiefirmaer og europeiske arbeidssøkere – er de nye mulighetene til arbeidsmigrasjon attraktive. Dette har også gitt opphav til økt innslag av useriøse aktører og omgåelse av lov- og avtaleverk.

Som følge av den høye arbeidsinnvandringen og tjenestemobiliteten innen EØS, er det fare for at det utvikler seg lavtlønnsjukt i deler av arbeidsmarkedet. Hvis den nye arbeidskraften lærer hvilke rettigheter den har når det gjelder lønns-

og arbeidsvilkår, hvis den styrker sin forhandlingssevne, og hvis myndighetene og partene i arbeidslivet sikrer at arbeidslivets normer og spilleregler overholdes, kan situasjonen endres. En særlig utfordring her er knyttet til stadig påfyll og utskifting av den innvandrede arbeidskraften. Hvis, på den annen side, de uheldige trekkene vi har sett utvikle seg gjennom de senere årenes tjeneste- og arbeidskraftimport fortsetter, kan det by på utfordringer både når det gjelder å opprettholde et velordnet arbeidsliv og å motvirke økte sosialutgifter. Man kan risikere økt polarisering i arbeidslivet, der en stigende andel av ufaglærte og lavtlønnete jobber overtas av innvandrere eller tjenesteytere, mens de mer kompetansekrevende delene av arbeidslivet domineres av norsk og vestlig arbeidskraft. Spesielt viktig i vår sammenheng er de potensielle følgene for mulighetene til å innlemme en større andel av innvandrerne i arbeidslivet. Hvis det relative lønnsnivået synker, som følge av at tilbudet av lavt kvalifisert arbeidskraft og konkurransen om enklere jobber øker, vil det kunne styrke etterspørselen etter arbeidskraft med lave kvalifikasjoner. På den annen side kan det bli mindre lønnsomt å jobbe, og dermed vanskeligere å motivere folk til å gå fra passivt mottak av stønader til arbeid.

Selv om sysselsettingen i Norge de senere årene har vært eksepsjonelt høy, har ikke antallet mennesker som forsørges gjennom offentlige overføringer blitt redusert. Hvis denne utviklingen fortsetter, parallelt med aldringen av befolkningen og en sannsynlig nedgang i gass- og oljeinntekter, vil statens utgifter øke raskere enn inntektene om få år. Med mindre innvandrere over tid opprettholder en høyere yrkesdeltakelse enn majoritetsbefolkningen, er det, i lys av kompetansesammensetningen, lite som tyder på at innvandringen vil lette de langsiktige statsfinansielle problemene.

Tre sentrale politikkområder

Det har vært en ledetråd i hele utredningsarbeidet at man må se *innvandrings-, utvandrings-, velferds- og arbeidslivspolitikken* i sammenheng. I den norske modellen bidrar velferdsstaten gjennom sine støtte- og tilretteleggingsfunksjoner til høy deltakelse i arbeidslivet. Samtidig er høy sysselsetting en forutsetning for en god balanse mellom velferdsstatens utgifter og inntekter. Innvandring og utvandring spiller sammen med både arbeidslivs- og velferdssystemet på viktige måter.

For det første har befolkningen blitt mer sammensatt; den har fått nye medlemmer som ikke er

sosialisert inn i velferdsstaten gjennom oppveksten, og som i mange tilfeller ikke har kvalifikasjoner som er etterspurt i norsk arbeidsliv. For det andre har økende internasjonal mobilitet – varige og gjentatte forflytninger over landegrensener – også følger for velferdsytelsenes *eksportabilitet*; i hvilken grad og på hvilke vilkår velferdsstatens ytelser kan medbringes ved flytting internasjonalt. Begge disse forhold påvirker og utfordrer velferdsstaten. Velferdsordningene gir rammer for innvandrings- og integreringspolitikken og påvirker migranters liv i Norge, samtidig som en mer sammensatt befolkning legger nye føringer for videreutviklingen av ordningene. Utformingen av ordningene kan også påvirke adferd når det gjelder *utvandring*, og muligheter for eksport av ytelser kan stimulere til *innvandring* på både ønskelige og problematiske måter. Import- og eksportmuligheten kan være en nødvendig rammebetingelse for å tiltrekke utenlandsk ekspertise, som har et midlertidig perspektiv på arbeid i Norge, og samtidig senke barrierene for nordmenn som ønsker arbeidserfaring ute. På den annen side kan eksportabilitet gjøre velferdsordninger uforholdsmessig attraktive og forstyrre balansen mellom innsats og belastning: Hvis eksporterbare ytelser som barnetrygd og kontantstøtte for eksempel utgjør en vesentlig andel av inntektene EØS-borgere kan sende hjem fra arbeidsopphold i Norge, og hvis uførepensjon, dagpenger og sykepenger blir underlagt andre kontrollregimer enn hvis arbeidstakeren hadde oppholdt seg i Norge, kan eksportmuligheten påvirke migranters adferd. Gunstige eksportmuligheter kan også påvirke norske borgeres handlemåter når det gjelder å ta med opparbeidete goder utenlands, med sammensatte virkninger for norsk økonomi og norske velferdsordninger. De fleste land forsøker å få arbeid til å lønne seg – og stønader til å bli mindre attraktive enn arbeidsinntekt – gjennom å holde stønadene på et slikt nivå at den enkelte får lavere kjøpekraft som stønadsmottaker enn som yrkesaktiv. I den grad stønadene eksporteres til lavkostland, faller dette insentivet til arbeid bort, og stønadene kan framstå som svært attraktive. Generelt reiser utvandring spørsmål om hvor langt den norske velferdsstaten skal strekke seg – hvilken rekkevidde den skal ha utenfor riket.

Det er følgelig det gjensidige påvirkningsforholdet mellom inn- og utvandring og den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen som er hovedtemaet i utredningen. Grunnpremisset er å bidra til bevaring og videreutvikling av den norske velferdsmodellen, og til at tiltak skal støtte opp under «arbeidslinja». Utvalget har her tre sentrale poli-

tikkområder å spille på: innvandringspolitikk, arbeidslivs- og integreringspolitikk og generell velferdspolitikk.

Migrasjonspolitik

Innvandringspolitikken – reguleringen av hvem som gis rett til å innvandre – har vært og er et sentralt redskap for å påvirke *omfang* og *sammensetning* av innvandringen til riket. Når SSBs analyser viser at innvandrerens yrkesadferd er det som betyr mest for velferdsmodellens bærekraft på lengre sikt, betyr det indirekte at det vil være viktigere å påvirke sammensetningen av dem som kommer, enn antallet. I studier av andre land er det en tydelig sammenheng mellom de ulike statenes innvandringsregulering på den ene siden, og rettighetstildeling på den andre. Det avtegner seg et hovedskille mellom den nordamerikanske tilnærmingen, der en historisk mer liberal innvandringspolitikk kombineres med en restriktiv tilnærming når det gjelder sosiale rettigheter og velferdsgoder, og den nordeuropeiske, med en mer restriktiv innvandringspolitikk i kombinasjon med en relativt sjenerøs og rask tilgang til velferdsstatlige goder. Begge tilnærminger er representert i utvalgets knippe av landstudier, jf. kapittel 11.

EØS-avtalen legger begrensninger på norsk innvandringspolitikk når det gjelder styring av både antall og sammensetning av innvandring fra EU/EØS. Etter 1994 ble i praksis det innvandringspolitiske spillerommet dermed begrenset til innvandrere fra land utenfor EØS, som i hovedsak har kommet gjennom den humanitære porten – langt på vei, men i ulik grad, styrt av internasjonale forpliktelser. Hvis norske politikere ville ønske å styre innvandringsstrømmene best mulig i tråd med langsiktige økonomiske interesser, er det derfor i realiteten få kanaler og virkemidler for dette. Flyktningspolitikken styres etter humanitære prinsipper; familieinnvandringspolitikken har også viktige humanitære dimensjoner, selv om forpliktelsene er svakere folkerettslig; og EØS-mobiliteten kan i hovedsak kun påvirkes indirekte, det vil si ved *tiltak* som påvirker hvor attraktivt det er å arbeide, studere og bo i Norge. Slike *indirekte tiltak* kan for eksempel omfatte skatt, lønns- og arbeidsvilkår, velferdsgoder, kostnader ved studier osv., og må gjelde på like vilkår for EØS-borgere fra Norge og andre land.

Når spillerommet for justeringer er lite, har det å gjøre med at norsk innvandringspolitikk allerede er restriktiv på de områdene der det er mulig å stramme inn, det vil si innenfor de grensene som settes av internasjonale forpliktelser. Norske myn-

digheter har allerede i mange år forsøkt å begrense tilstrømmingen av personer fra land utenfor Norden, og fra 1994 land utenfor EØS, som ikke har kvalifikasjoner som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, og som ikke skal gis opphold av humanitære grunner. Slingringsmonnet har stort sett handlet om hvem «som skal gis» opphold – altså en vurdering av hvor langt forpliktelsene rekker. Her har tendensen stort sett vært *tilstramning*, selv om vekslende regjeringer har gjort små justeringer i mer liberal retning ved noen anledninger. Føringer fra andre land i omgivelsene har i stigende grad hatt innflytelse på definisjonen av «hvor langt forpliktelsene rekker». Det har vist seg at innvandringspolitikken i andre land, særlig i våre naboland, i høy grad legger premissene for handlingsrommet også for norske regjeringer, ved at innstramninger i andre land kan føre til økning i tilstrømmingen til Norge.

Gitt dette overordnede bildet, har utvalget ikke foreslått (eller sett det mulig å foreslå) noen vesentlige endringer i hovedlinjene for norsk innvandringspolitikk i sine konklusjoner. Vi understreker imidlertid at det ut fra våre analyser er viktig å opprettholde ambisjonene om en «konsekvent, rettferdig og rettsikker» asylpolitikk, der det stadig er et viktig forbedringspotensial når det gjelder saksbehandlingstid og effektiv retur av dem som har fått avslag. Det er også viktig å føre en stram familieinnvandringspolitikk, med vektlegging av selvforsørgelse. Familieetablering og -gjenforening har samlet blitt en av de viktigste kanalene for lovlig innvandring til Norge siden 1975. Fire av ti som har innvandret i perioden 1990 til 2009 har kommet på grunnlag av familierelasjoner. Studier viser at deler av denne gruppen er blant dem med lav deltakelse i det norske arbeidslivet.

Velferdspolitikken

Et sentralt mål i den nordiske modellen er å skape sosial utjevning og gode levekår. Denne utredningen viser at det likevel finnes personer eller grupper i Norge som har vedvarende lavinntekt gjennom mange år. En hovedårsak til dette er manglende yrkesdeltakelse. Innvandrere, særlig de med fluktbakgrunn, har en markant høyere fattigdomsrisiko enn andre.

Forskjeller i levekår kan forklares på tre forskjellige måter: Ulikhetene kan skyldes *individuelle ressurser* (utdanning, sosial bakgrunn, helse, alder), *strukturelle forutsetninger* (arbeidsmarkedsforhold, insentivstrukturer, diskriminering) og *valg og verdier* (kulturelle føringer, livsstilspre-

feranser). Mønstre av ulikhet skyldes gjerne et samspill mellom disse faktorene. Innvandrere kan mangle viktige ressurser som etterspørres i arbeidsmarkedet, som for eksempel relevant utdanning og norskkunnskaper. Strukturelt skaper de høye minstelønningene en høy terskel inn i arbeidslivet for lavkvalifiserte innvandrere. Samtidig vil en del innvandrere med store forsørgelsesplikter og små inntektsmuligheter i arbeidsmarkedet, ha små eller ingen økonomiske insentiver til å jobbe på grunn av høye overføringer. Hvordan den individuelle adferden påvirkes av økonomiske insentiver kan være avhengig av i hvilken grad man har reelle valgmuligheter: Det må være en reell jobbmulighet til stede for at insentiver skal kunne virke. Når det gjelder «valg og verdier», er ulikheter i holdning til likestilling mellom kjønnene trolig det mest utslagsgivende.

Utvalget søker, gjennom sine forslag, å påvirke helheten i dette bildet. Velferdspolitikken blir i den norske modellen arbeidslivspolitikken spillebilde. Hvis man ikke lykkes i arbeidslivspolitikken, kommer regningen på velferdsbudsjettene. Ikke minst derfor er det viktig at selve innretningen på velferdsordningene støtter opp under deltakelse i arbeidslivet der det er mulig, samtidig som inntektssikringsdimensjonen i den norske modellen må ivaretas. I tillegg må eksportdimensjonen tillegges større vekt som følge av den nye situasjonen etter 2004. Utvidelsen av EØS-arbeidsmarkedet innebærer at Norge har gitt fra seg kontrollen over innvandring fra denne regionen. Dette har potensielt omfattende konsekvenser for de ulike velferdsordningene innenlands, men også for eksport av ytelser.

Utvalget mener det er nødvendig å gjøre gradvise tilpasninger i velferdsmodellen i årene som kommer, og har vurdert tre mulige hovedtilnærminger i skjæringsflaten mellom hensynet til velferdsmodellens bærekraft og sikring av befolkningens levekår. Ett alternativ er å gjennomføre generelle nedskjæringer (*innstrammingsalternativet*), og derved redusere statens ansvar for inntektssikring. Dette kan oppnås gjennom strengere adgangsbegrensning til inntektssikringsordninger, gjennom reduserte ytelsesnivåer, kortere ytelsesperioder eller gjennom en kombinasjon av disse. Ett annet alternativ er å avgrense velferdsstatens ansvar for innvandrere ved å etablere krav til botid eller statsborgerskap for ytelser, som man til en viss grad har gjort i Danmark i forbindelse med sosialhjelpen (*tosporsalternativet*). En tredje tilnærming vil være å dreie velferdsstatens ordninger fra passiv inntektssikring til aktivisering (*aktiviseringsalternativet*).

Utvalgets analyser viser at innvandrere fra Asia, Afrika mfl. har en betydelig lavere yrkesdeltakelse enn majoritetsbefolkningen, selv om det er variasjoner innenfor denne gruppen også. Framskrivninger av innvandring og utsikter til selvforsørgelse ut fra dagens forutsetninger, tyder på et ytterligere press på velferdsordningene i årene framover. Dette kommer i tillegg til de omfattende utfordringene staten allerede møter i form av befolkningsaldring og økt uførepensjonering. Utvalget vurderer tosporsalternativet og det generelle innstrammingsalternativet som lite forholdsmessige og fornuftige ut fra en helhetlig vurdering: Tosporsløpet blir vurdert som lite treffsikkert overfor det som framstår som hovedproblemet i mange innvandregrupper – nemlig mangel på kvalifikasjoner og tidlig frafall i arbeidslivet. Begge alternativene vil føre til uforholdsmessig svekkede levekår for utsatte grupper. Innstrammingsalternativet vil i tillegg innebære unødvendige svekkelser av velferdsordningene for hele befolkningen. Etter utvalgets vurdering vil aktiviseringsalternativet være et mer treffsikkert og effektivt veivalg, som også understøtter og forsterker hovedlinjene i de senere års reformer i arbeidslivs- og velferdspolitikken. Dette alternativet representerer en dreining fra rene inntektsoverføringer til mer systematisk satsing på *aktivisering* i form av kvalifisering og tilpasset arbeid, i kombinasjon med arbeidsrettede lønnstilskudd og større bruk av graderte ytelser knyttet til helserelevante stønadsbehov. Aktivisering og graderte ytelser utgjør et vesentlig mer målrettet grep, enn generelle innstramminger, som treffer mer vilkårlig.

I Norge, som i en del andre land, har det over tid funnet sted en dreining i aktivitetsorientert retning. Utvalget mener at en slik aktiviseringslinje som tilnærming i størst mulig grad bør gjelde i inntektssikringsordningene allment. I dag gjelder prinsippet mest systematisk i dagpengeordningen; gjennom kravene om å være disponibel for arbeidsmarkedet, og å delta på tilbudte arbeidsmarkedstiltak; i introduksjonsstønad, som skal kombineres med deltakelse i introduksjonsprogrammet; og gjennom den attføringssatsingen som skjer mens man mottar arbeidsavklaringspenger. Utvalget mener at prinsippet i større grad og med større konsekvens, kan videreføres til – og utvides i – de helserelevante ytelsene generelt, i overgangsstønaden til enslige forsørgere, og i sosialhjelpen.

Det er potensielt store økonomiske gevinster knyttet til utnyttelse av den arbeidskraften personer med redusert arbeidsevne fortsatt er i besit-

telse av. Framskrivninger av demografiske utviklingstrekk viser at arbeidskraft vil bli en stadig knappere ressurs, og at det derfor vil være av stor betydning å få mobilisert de arbeidskraftressursene landet har. Problemer med atferdsrisiko knyttet til høye kompensasjonsgrader vil bli dempet gjennom en slik strategi. Uforholdsmessig rekruttering til ordningene gjennom mulighet til eksport vil også kunne avta. Alt i alt mener utvalget at et forsikringssystem bygget på *aktivisering* som hovedprinsipp vil være mer robust for de utviklingstrekk som er beskrevet i denne utredningen enn et forsikringssystem primært bygget på passive inntektsoverføringer. Samtidig vil alternativet ivareta tryggheten til syke og funksjonshemmede mennesker bedre enn en generell nedskjæring.

Aktivisering som strategi kan i utgangspunktet framstå som en stor og potensielt kostbar reform. Utvalget vil i denne sammenheng understreke at dreiningen fra rene kontantoverføringer til aktivisering vil måtte skje gradvis, og først og fremst rettet mot nye stønadsbehov.

Aktiviseringsalternativet tilsier også at en går kritisk gjennom forsørgingstilleggene i uførepensjonen. Innvandrere kombinerer, i større grad enn majoritetsbefolkningen, lave lønninger med høy forsørgelsesbyrde. Dette betyr i praksis at kompensasjonsratene blir svært høye for lavkvalifiserte med hjemmeværende ektefelle og mange barn. Forskning peker på at forsørgingstilleggene kan være en delforklaring på den relativt store overgangen fra arbeid til uførepensjon blant innvandrere. Dessuten skaper tilleggene disinsentiver for ektefellenes overgang til betalt arbeid: Hvis ektefellen blir sysselsatt, taper familien forsørgingstilleggene. Tilleggene skaper dermed økonomiske insentiver til at *begge* ektefeller blir stående utenfor arbeidslivet. For det tredje skaper tilleggene ekstra kontrollproblemer overfor personer som eksporterer stønad til utlandet.

De familierelaterte ytelsene er prinsipielt forskjellige fra de helserelevante ytelsene. De har ikke til hensikt å kompensere for tapt arbeidsevne, men for noen av utgiftene ved å ha barn. De tilrettelegger også for at foreldre eventuelt kan trekke seg tilbake fra arbeidslivet i en periode der de har særlige omsorgsforpliktelser. Utvalget legger vekt på at perioder med tilbaketrekning fra arbeidslivet bør være midlertidige. Utvalgets grunntenking er at alle tiltak bør oppfordre til innvandreres deltakelse på sentrale arenaer i samfunnet, og denne tenkemåten ligger også til grunn for holdningen til de familiepolitiske ordningene; barnehagefinansiering, kontantstøtte, barnetrygd og

stønad til enslige forsørgere. Uheldige fordelingsvirkninger av denne omleggingen kan bedre håndteres gjennom andre eksisterende velferdsytelser, samt gjennom eventuelle nye ordninger rettet mer direkte mot barna, som for eksempel hel-dagsskole, gratis fritidsaktiviteter til alle barn, med mer.

I Norge er det etablert et system der en av foreldrene kan være hjemme med barnet på full tid det første leveåret med full eller nesten full lønnskompensasjon, mens en av foreldrene kan velge å være hjemme, og motta mindre pengebeløp, når barnet er mellom ett og tre år. Hvis familier kan opprettholde en levestandard de selv opplever som akseptabel på én arbeidssinntekt, må dette – som nå – være deres eget valg, men utvalget stiller seg kritisk til offentlige stønader som subsidierer langvarig tilbaketreking fra arbeidslivet for gifte kvinner og/eller kvinner med barn, og har vurdert tiltak som kan gjøre betalt arbeid mer attraktivt for denne gruppa.

Utvalget går derfor inn for å fase ut kontantstøtten i løpet av en treårsperiode, fortsette ordningen med gratis kjernetid i barnehager i innvandrertette områder og skjerpe aktivitetskravet for mottakere av overgangsstønad med barn eldre enn tre år, samt innføre aktivitetskrav fra yngste barn er ett år. Utvalget understreker betydningen av mest mulig yrkesrettet kvalifisering av kvinner, i kombinasjon med barnehagesatsingen. Denne må være individuelt tilpasset, fordi det er stor variasjon i grunnutdanning for innvandrerkvinner.

Utvalget har lagt stor vekt på samspillet mellom velferdsordningenes innretning og arbeidslivets virkemåte når det gjelder å styrke velferdsmodellens bærekraft i årene som kommer. En underliggende dimensjon og løpende utfordring for myndighetene i dette samspillet, er utdanning og kvalifisering av innvandrere og deres etterkommere. Uten en vedvarende satsing på grunnutdanning og yrkestilpasset kvalifisering i innvandrerbefolkningen, risikerer Norge å få et varig lav-lønnssjikt i arbeidslivet, noe som på lengre sikt kan utgjøre en risiko for frafall og press mot selve velferdsmodellen.

Arbeidslivs- og integreringspolitikk

Innvandrere kan ikke behandles som en ensartet gruppe når det gjelder yrkesdeltakelse. De kommer fra mange forskjellige land, de kommer av forskjellige grunner, de bor over hele landet, og har bodd her i ulike tidsrom. Og de har ulike forutsetninger for å komme seg i arbeid.

«Integreringspolitikk» vokste som nevnt fram som en nødvendig konsekvens av den norske velferdsmodellen: Nykommere med (i utgangspunktet) svakere forutsetninger for likeverdig deltakelse i arbeid og samfunnsliv måtte dyktiggjøres og understøttes, slik at de kunne bli integrert i arbeidslivet på lik linje med majoritetesbefolkningen. I de første årene etter at den ikke-europeiske innvandringen tok til, var integreringspolitikken lite utviklet, og det rådet også en ideologi om at utstrakt «valgfrihet» skulle gjelde i nykommernes tilpasning til det norske samfunn – særlig når det gjaldt den kulturelle sfære. «Integrering» skulle bety likeverdig tilgang på rettigheter, kombinert med stor grad av frihet til å velge tilpasningsform i samfunnet.

Siden slutten av 1980-tallet, og særlig på 1990-tallet, har denne tilnærmingen endret seg. Omfanget av offentlige tiltak rettet mot innvandrere og – mer generelt – inngripen i tilpasningsprosessen til livet i Norge har økt betydelig. Det har dels vært resultat av økt kunnskap og erfaring, og derav bedre kapasitet og evne til å utvikle egnete tiltak, men også av en voksende politisk vilje til å stille sterkere krav overfor nye samfunnsmedlemmer. Denne nyere vilje og evne til intervensjon fra myndighetenes side må ses i lys av stigende bekymring over omfattende levekårsproblemer i deler av innvandrerbefolkningen, og stigende skepsis til om den eksisterende integreringspolitikken evnet å gi ønskede resultater. Samtidig ble det lansert nye ideer om hva som egentlig er en respektfull behandling av personer uten evne til selvforsørgelse. Mens det å «stille krav» tidligere kunne oppfattes negativt hos mange, har det vokst fram et konkurrerende paradigme, der vilkårsløse sosialhjelpsutbetalinger ble forstått som klientifiserende, og mangel på krav om motytelser som respektløst. I tillegg fikk kulturelt bestemte utslag av kvinneundertrykking stor oppmerksomhet tidlig på 2000-tallet, noe som bidro til offentlig intervensjon og aktivisering. Norge var også her del av en internasjonal trend, der den tidligere rettighetsorienterte integreringspolitikken har blitt oppsummert som langt på vei mislykket, og der pliktelementene i stigende grad blir aksentuert. Den forsterkede vektleggingen av den norske «arbeidslinja» samsvarer således med bredere internasjonale utviklingstrekk, og den er i de fleste sammenhenger nært forbundet med generelle sider ved arbeidslivspolitikken.

I norsk sammenheng har integreringspolitikken hele veien vært en kombinasjon av særskilte tiltak rettet mot innvandrere og anvendelse av generelle arbeidslivs- og velferdspolitiske virke-

midler. Hovedvekten har ligget på den generelle politikken, og det har vært en målsetting å få innvandrere raskest mulig inn i arbeidslivet, og i en posisjon der de kan likebehandles med majoriteten. Etter århundreskiftet har imidlertid norske myndigheter etablert et omfattende særtiltak overfor flyktninger og deres familier – introduksjonsordningen for nyankomne. Loven, som er inspirert av tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige, kombinerer rettigheter og plikter på en ny måte i integreringspolitikken, og har til hensikt å dyktiggjøre de nyankomne for arbeid eller utdanning gjennom et omfattende opplæringsprogram. Deltakerne har plikt til å delta, og mottar lønn som avkortes ved ikke-godkjent fravær. De har også rett til å få utarbeidet en individuell plan. Gjennom introduksjonsloven har myndighetene innført et klarere skille mellom en *særskilt* politikk for (noen) nyankomne og en *generell* politikk for arbeidsinnvandrere, deres familier, samt etterkommere av innvandrere. De gruppene av nyankomne som betraktes som mest krevende å få integrert, men som står i en særstilling som «ufrivillige migranter», har altså blitt særlig prioritert gjennom introduksjonsloven.

Når det gjelder den humanitært begrunnede innvandringen, som i norsk sammenheng har vært dominert av grupper med lave kvalifikasjoner, er det nødvendig å fortsette den særskilt tilpassede politikken i tråd med introduksjonsordningen. Utvalget mener den *metoden* introduksjonsordningen representerer – arbeidsrettet (grunn-)kvalifisering i et regime som kombinerer plikter og rettigheter – er grunnleggende fornuftig, og bør videreutvikles og forbedres. Den bør også utvides i en behovsprøvd utgave til familieinnvandrere. Det finnes ingen snarveier utenom *kvalifisering* av denne (også sammensatte) gruppen blant innvandrerne. Hvis ikke myndigheter, samt offentlig og privat sektor i arbeidslivet, lykkes bedre med å integrere disse gruppene i produktivt arbeid så raskt og så varig som mulig, vil det innebære en betydelig økonomisk byrde på velferdsbudsjettene. Som også Fordelingsutvalget påpekte i sin innstilling, skjer det en vedvarende tilstrømming av lavkvalifiserte grupper til norsk arbeidsliv. Hvis ikke kvalifiseringen og sysselsettingen av disse gruppene bedres, er det en risiko for etablering av en varig minoritetsdominert gruppe utenfor det ordinære arbeidslivet, med potensielle negative følger for både velferdsmodellen og arbeidslivets virkemåte. Gode trygdeytelser for å sikre levestandarden til dem som ikke kan forsørge seg gjennom lønnet arbeid må fortsatt være en grunnplanke i den norske model-

len. Samtidig mener utvalget at de aller fleste mennesker vil ha en bedre samlet velferd gjennom å delta i arbeidslivet. Dette gjelder ikke minst nykommere, som lettere og raskere vil finne seg til rette i sitt nye bostedsland ved å være en del av et arbeidsmiljø. Det forutsetter selvsagt at det aktuelle arbeidsmiljøet holder minimumsstandarder. Utvalget har derfor av flere grunner funnet det fornuftig å foreslå sterkere satsing på å fremme yrkesdeltakelse blant innvandrere – både nyankomne og personer med lengre botid.

Når det gjelder arbeidsinnvandrere, vil den viktigste attraksjonen være etterspørselen i arbeidsmarkedet, og lønnsnivået sammenliknet med andre mulige destinasjonsland. De viktigste politiske redskapene som bør anvendes overfor denne gruppen, er da – etter utvalgets mening – å finne i den generelle arbeidslivspolitikken. Det er her sentralt å motarbeide sosial dumping og svart arbeid for å bevare den norske arbeidslivsmodellen. Tiltak som bidrar til å redusere skatteunndragelse og omfanget av den svarte økonomien er viktig både for å opprettholde legitimiteten i velferdsordningene, og for å beskytte utsatte yrkesutøvere i bransjer der mye av det svarte arbeidet ser ut til å bli utført. Ved siden av å videreføre den offentlige innsatsen mot sosial dumping og for et anstendig arbeidsliv, er det viktig å støtte partenes arbeid for å opprettholde et velorganisert arbeidsliv, bygd på et solid avtaleverk. I denne sammenheng kan det være relevant å vurdere tiltak for å sikre et mer treffsikkert regime for minstelønnninger og arbeidsvilkår. Åpningen av det norske arbeids- og tjenestemarkedet for personer fra EØS har medført endringer i rammebetingelsene for det norske arbeidslivsregimet. Det er både store gevinster og utfordringer knyttet til den omfattende EØS-innvandringen Norge har hatt siden 2004. Omfattende bevegelser av arbeidskraft over grensene kan i seg selv få konsekvenser for lønnsdannelsen. Den utvidede arbeidsstyrken som følger av EØS og økt internasjonal arbeidskraftsmobilitet kan for eksempel bidra til å dempe lønns- og prispresset under høykonjunktur, med det kan også bringe med seg et mer permanent lavlønnmarked i deler av arbeidslivet.

I tillegg kommer de store kontrollutfordringene som følger av tjenestevandring, arbeidskraftutleie og underentrepriser. En viktig oppgave for myndigheter og parter framover, blir å forhindre at det nye tilbudet av arbeidskraft fra lavkostland i EU forstyrrer arbeidsmarkedets virkemåte, og dermed bidrar til lavlønnskonkurranse og dårligere arbeidsvilkår for den innenlandske arbeidsstyrken. Dette er viktig ikke minst av hensyn til vel-

ferdsmodellens videreføring: Myndighetene og partene må forhindre et mønster der underbetalt arbeid tjener som en inngangsbillett til velferdsgoder, hvor likebehandling av EØS-innvandrere og andre norske arbeidstakere skal gjelde gjennomgående. I den grad EØS-innvandrere faller ut av arbeidsmarkedet, men forblir i Norge, vil de følgelig omfattes av den generelle norske velferds- og aktiviseringspolitikken.

Det er viktig å motvirke utvikling av et lavlønnssegment i arbeidslivet. På den annen side kan høye minstelønner skape en høy terskel inn i arbeidslivet, og gjøre det vanskeligere for lavkvalifiserte personer å få innpass. Utvalgets svar på dette sentrale dilemmaet er økt satsing på *kvalifisering* og *aktivisering* for å styrke målgruppenes relative posisjon i arbeidssøkerkøen. Dette kan kombineres med insentiver – for eksempel lønns-tilskudd – som motiverer arbeidsgivere i offentlig og privat sektor til å rekruttere grupper som oppfattes som mindre produktive. Utvalget ble i mandatet eksplisitt bedt om å vurdere tiltak som ville støtte opp under «målene om høyeste mulig yrkesdeltagelse», det vil si en videreføring av «arbeidslinja» i norsk velferdspolitik. Etter utvalgets egne vurderinger, er dette en nødvendig tilnærming hvis målsettingen er å bevare grunnstrukturen i den norske velferdsmodellen. Det er like fullt viktig å være bevisst på arbeidslinjas grenser. Velferdsordningene spiller stadig en vesentlig rolle for å sikre befolkningen verdige liv og gi en grunnleggende inntektssikring når andre alternativer er uttømt. Når det gjelder innvandrere i dagens Norge, må arbeidslinja avstemmes mot andre vesentlige forhold som fattigdomsbejempelse og arbeid mot diskriminering.

Oppslutning om modellen

Det har vært, og er, en sterk oppslutning om velferdsstaten i Norge. I internasjonale sammenlikninger rager Norge høyt når det gjelder «generalisert tillit» – det som i andre sammenhenger kalles «samfunnslim» eller «sammenhengskrefter». Denne tilliten er en nødvendig ingrediens i videreføringen av velferdsstatsmodellen. Dyre kollektive ordninger krever tillit og solidaritet til noe hevet over individene og smågruppene i samfunnet. På den annen side bidrar en velfungerende velferdsstat til å skape tillit. Tilliten er på mange måter bindeleddet mellom kultur og institusjoner. Denne tilliten har i Norge vært avgjørende for å skape velferdsstatens reisverk, og tilliten har selv blitt holdt ved like av institusjonene velferdsstaten representerer. Men denne gjensidig forsterkende

dynamikken er ikke gitt en gang for alle. Oppslutning er en sårbar størrelse.

I denne utredningen er vi bedt om å vurdere «hvorvidt et større etnisk og kulturelt mangfold kan antas å påvirke synet på og bruken av dagens velferdsordninger». Forholdet mellom etnisk/kulturelt mangfold og oppslutning om velferdsordninger i befolkningen er komplisert. Vi har ikke kunnet undersøke dette forholdet inngående – av tidshensyn og av mangel på data. Det er generelt vanskelig å finne gode måter å undersøke dette på, noe som reflekteres i den internasjonale litteraturen på området. Ikke desto mindre er oppslutning om velferdsmodellens ulike dimensjoner vesentlig for utviklingen framover – med hensyn til modellens innretning og bærekraft som sådan, men også når det gjelder innvandringens konsekvenser.

Legitimitetsspørsmål knyttet til migrasjon og den norske modellen er i utredningen først og fremst relevant når det gjelder arbeidslivs- og velferdspolitik. Aktiv arbeidsmarkedspolitik, et regulert arbeidsmarked og trepartssamarbeid mellom organisasjonene i arbeidslivet og staten, er sentrale temaer på arbeidslivsområdet, der oppslutning har stor betydning. Oppslutningen om avtalesystemet vil kunne svekkes hvis partene mislykkes i å rekruttere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Videre kan partenes maktbase, og dermed trepartssamarbeidets legitimitet, bli svekket hvis store deler av arbeidsstyrken jobber i bedrifter uten organisering. Videre kan prinsippet om likebehandling utfordres hvis det brer seg en oppfatning om at enkelte grupper i befolkningen utnytter de eksisterende velferdsordningene. Man kan tenke seg ulike typer utfall av voksende misnøye i slike spørsmål. Utvalget har imidlertid måttet avgrense diskusjonen til å handle om forutsetningene for *oppslutning om inntektssikringsordninger*, i tillegg til generelle data om holdninger til innvandring og innvandrere.

På hvilke måter er oppslutning om inntektssikringsordningene viktig? Helt grunnleggende er tilslutning fra flertallet av befolkningen til sentrale samfunnsmessige spørsmål viktig i demokratier. Sterkt institusjonaliserte og veletablerte systemer som den norske velferdsstaten har så langt vist seg å være robuste overfor fluktuasjoner, noe skiftende regjeringers politikk har vitnet om de siste årtier. Omfattende misnøye i befolkningen vil over tid like fullt kunne rukke ved modellens grunnstruktur, men ikke minst vil misnøye på delområder, som for eksempel det innvandringspolitiske, kunne endre politiske prioriteringer, som i neste runde kan få følger for modellens virkemåte.

Minoritetsgruppene holdninger til velferdsordninger er også viktig, og på sikt vil de ha betydning for velferdsstatens bærekraft. Per i dag har vi lite systematisk informasjon om dette. Videre er det all grunn til å anta at innvandreres holdninger vil variere med faktorer som botid, utdanning og arbeidstilknytning, og sannsynligvis også landbakgrunn. Det er ingen grunn til å anta at arbeidsinnvandrere fra Tyskland, flyktninger fra Somalia og familieinnvandrere fra Thailand skal dele et felles sett av holdninger, verken til velferdspolitikken eller andre temaer. Det man derimot *kan* anta, er at fortsatt omfattende innvandring til Norge vil kunne endre interessestrukturen i vegergrupper, med følger på sikt også for velferdsstatlige prioriteringer. Hvordan dette vil slå ut, vil være avhengig av blant annet sammensetningen av dem som kommer. På den annen side vil høyst sannsynlig den norske statens og arbeidslivets faktiske håndtering av innvandring og innvandrere ha betydning for holdningsdannelse også blant nye medlemmer av samfunnet.

I Norge har kultur, tillitsstrukturer og effektive velferdsinstitusjoner vært nært forbundet gjennom oppbyggingen av velferdsmodellen. Det er derfor også vanskelig å se for seg at innvandring, i det minste på kort sikt, vil rukke grunnleggende ved dette. På den annen side er det heller ikke sannsynlig at landets velferdsregime vil bestå i dagens form, hvis innvandringstakten fortsetter å øke slik den har gjort, særlig de siste 20 årene, og med overvekt av folk med lave kvalifikasjoner. Avgjørende vil være hvem som kommer, hvordan de handler og hvordan de blir møtt. Om majoriteten skal kunne akseptere fortsatt stor innvandring, må den være trygg på at det skjer innenfor stabile og tillitvekkende rammer. Hvis velferds-samfunnet blir mindre sammenbundet fordi det blir mer mangfoldig, kan velferdsstatsinstitusjonene på kort sikt høyst sannsynlig ta seg av problemet. På lengre sikt kan imidlertid legitimitetsgrunnlaget for selve politikken bli svekket, hvis man ikke lykkes i å inkludere nykommere både i produktiv virksomhet og i sosial samhandling på samfunnets fellesarenaer.

Migrasjon og velferdsmodellens framtid

Gary Freeman – en av nestorene i amerikansk innvandringsforskning – postulerte på 1980-tallet at det eksisterer en grunnleggende motsetning mellom inkluderende og sjenerøs velferdspolitikken og omfattende innvandring: Når velferdsstaten blir ansett som noe for «dem», betalt av «oss», er dens dager talte.¹ Freeman var tidlig ute i en dis-

kusjon som etter hvert har blitt omfangsrik og sentral i internasjonal migrasjonsforskning. Etter om lag 40 år med omfattende innvandring til Norge, er det vanskelig å gi Freeman entydig rett. Det er store utfordringer knyttet til innvandringsveksten i Norge, men sammenliknet med andre mottakerland, går det også bemerkelsesverdig bra for mange grupper, med høy grad av integrering i arbeidslivet. Samtidig er det for tidlig å trekke noen bastant konklusjon om disse sammenhengene. Den mer åpne offentlige diskusjonen om innvandring og den norske velferdsmodellen er relativt ny, og samspiller med generelle samfunnsmessige forhold knyttet til demografiske utviklingstrekk og velferdsstatlig bærekraft. Det er derfor vanskelig å forutse hvordan dette politikkkfeltet vil utvikle seg framover.

Utredningen viser imidlertid at «innvandring» er en for grov kategori for slike analyser. Innvandring er ikke som sådan et problem for den norske velferdsmodellen, men antallet som kommer må sees i forhold til hvilke ressurser de bringer med seg og hvor godt de lykkes med å komme inn i det norske arbeidsmarkedet. «Hvordan det vil gå» må hele tiden vurderes ut fra en rekke forutsetninger. Det denne utredningen klart viser, er at det er sider ved selve utformingen av den norske velferdsmodellen som gjør den sårbar overfor økende internasjonal mobilitet. Norge står overfor en spenning – at innretningen på modellen gjør landet spesielt attraktivt for den typen innvandring som på sikt kan komme til å utfordre grunnstrukturen i modellen.

Når 30–40 år dominert av nettopp denne typen innvandring ikke har fått mer alvorlige konsekvenser for velferdsmodellen og for oppslutningen om denne, er det trolig flere grunner til det. For det første har norske myndigheter siden reguleringen av 1975 fulgt en relativt restriktiv kontrollpolitikk. Fram til 2004 var arbeidsinnvandringen beskjedent, og myndighetene har også prøvd å holde en stram linje overfor de som kommer av humanitære grunner. De som har fått lovlig opphold har blitt møtt av en likebehandlende og rettighetstildelende velferdsstat. I en verden av begrensede ressurser er disse interne og eksterne mekanismene gjensidig avhengige. Som statsviteren Christian Joppke selvfølgelig og brutalt formulerer det: «Because rights are costly, they cannot be for everybody».² Men fordi rettig-

¹ Freeman, G. (1986), 'Migration and the Political Economy of the Welfare State', *The Annals*, (485 May), 51–63.

² Joppke, C. (1999), *Immigration and the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press). s. 6.

hetene i Norge skal være for alle med lovlig opphold, må innvandringen reguleres.

For det andre har Norge i akkurat samme periode som den nye innvandringen har funnet sted, etablert seg som en ledende oljenasjon, med bedre økonomiske forutsetninger for å håndtere velferdsstatlige kostnader enn de fleste andre land i verden.

For det tredje, når det gjelder oppslutning, har problemfeltet trengt tid for å «modnes». Synliggjøringen av velferdsstatsutfordringene knyttet til migrasjon har skjedd gradvis, og har først det siste tiåret blitt tematisert mer grunnleggende, trolig tilskyndet av de andre og større velferdsbekymringene – demografi og trygdeutgifter.

For det fjerde har de velferdsstatlige instrumentene, til tross for at de kan ha passiviserende virkninger, også bidratt til kvalifisering, forberedelse for arbeidslivet og livskvalitet for nyankomne familier. Det er vanskelig å vurdere hvor mye av æren velferdsstaten skal ha for det relativt høye sysselsettingsnivået blant innvandrere i Norge, men det er sannsynlig at inntektssikringen og ivaretakerrollen har bidratt til å dempe konflikter.

Følgelig framstår velferdsmodellen som en del av både *problemet* og *løsningen* når det gjelder integrering av innvandrere. I den norske velferdsmodellen har det vært en underliggende antakelse at sosiale rettigheter skaper integrering. Det er først i de senere årene en konkurrerende tese har blitt toneangivende – at slike rettigheter til velferdsytelser blir en hemsko – i det minste for å få folk i produktivt arbeid. Den komplekse sammenhengen mellom rettigheter og integrering har aldri blitt grunnleggende undersøkt. På mange sosiale områder er det liten tvil om at levekårene for nykommere og minoriteter hadde vært verre uten den velferdsstatlige tryggheten de har blitt budt i Norge. Samtidig er langsiktig passivisering verken bra for individene eller for samfunnet.

Uansett, framskrivinger denne utredningen har basert seg på, viser at en videreføring av dagens sysselsettingsnivå blant store deler av innvandrerne, vil medføre en finansiell belastning. Følgelig må velferdsordningene gradvis justeres og tilpasses de nye forutsetningene innvandring og utvandring innebærer. Velferdsordningene må framover i større grad ta høyde for at velferdsstatens grunnforutsetning om relativt stasjonære medlemmer ikke lenger er til stede. De må også ta høyde for at fortsatt høy innvandring kan gi et jevnt tilsig av personer som mangler kompetanse det er etterspørsel etter i det kunnskapskrevende norske arbeidsmarkedet. Her er det ingen vei utenom tung

satsing på kvalifisering i den ene enden, og tilpasset arbeid i den andre. Dette vil kreve mye ressurser og tålmodighet, men må betraktes som nødvendige, langsiktige investeringer.

Dette resonnementet bygger på en forutsetning om at innvandringen ikke bør eller kan stanses. Dels bidrar den til viktig og nødvendig tilførsel av arbeidskraft og nytenkning, dels er handlingsrommet begrenset når det gjelder seleksjon. Som i alle andre land ønsker man seg i Norge innvandrere som er selvforsørgende, og som kan bidra til mangfold og utvikling. Og som i alle andre land forsøker man å sette grenser for personer som ikke oppfyller disse kriteriene. De snart 40 årene som har gått siden 1975 er et vitnesbyrd om hvor vanskelig dette er i en stadig mer internasjonalt verden.

Gitt vurderingen av spillerommet for å gjøre endringer i innvandringspolitikken, legger utvalget hovedvekten på forhold knyttet til selve velferdsmodellen, det vil si forhold knyttet til samspillet mellom systemet av velferdsordninger og arbeidslivets virkemåte. Reformen og tiltak som sikrer en stor og produktiv arbeidsstyrke er det viktigste bidraget framover for å sikre velferdsstatens videreutvikling og bevaring. Dette betyr i praksis å motvirke overgangen fra arbeid til trygd, og sørge for et inkluderende arbeidsliv for flest mulig.

Utvalget mener like fullt at grunnforståelsen om sammenhengen mellom regulering av innvandring og ambisjoner om å skape gode arbeids- og levekår for alle med lovlig opphold stadig gjelder. Så langt det er mulig, er det etter utvalgets syn derfor helt nødvendig å fortsette å regulere innvandringen både med tanke på omfang og sammensetning. Det er fortsatt viktig å regulere tilstrømmingen fra land utenfor EØS, spesielt når det gjelder innvandring av personer med lave kvalifikasjoner. Formålet må være å påvirke migrasjonen og integrasjonen slik at flest mulig innvandrere kan bli bidragsyttere i det norske samfunnet, men dette hensynet må balanseres mot humanitære og andre internasjonale forpliktelser.

1.2 Sammendrag

Kapittel 2 Utvalgets oppnevning, mandat, arbeid og tolkning av mandatet

Kapittel 2 gir en oversikt over utvalgets mandat, sammensetning, arbeid og fortolkning av mandatet. Deretter gjennomgås ulike begrep og betegnelser vedrørende migrasjon og mobilitet.

Kapittel 3 Den norske velferdsmodellen

Kapittel 3 gjennomgår sentrale kjennetegn ved den norske velferdsmodellen, og diskuterer hvilke sterke og svake sider denne modellen har i møte med økt migrasjon. Som hovedtrekk ved den norske velferdsmodellen framheves ofte:

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

Godt utbygde, sjenerøse og skattefinansierte tjenester og overføringssystemer forutsetter stabile offentlige finanser. En høy yrkesdeltakelse er helt nødvendig for å opprettholde stabiliteten i velferdsmodellen. Lav yrkesaktivitet vil påføre den norske velferdsmodellen et dobbelt tap, både ved tap av skatteinntekter, og ved en forpliktelse til økte utgifter til velferdsytelser. Innvandring av personer med lave kvalifikasjoner som er vanskelige å sysselsette, kan utgjøre en betydelig utfordring. Samtidig er det mulig at kombinasjonen av høye minstelønninger, som følger av den koordinerte lønnsdannelsen, og sjenerøse velferdsytelser tiltrekker nettopp slike innvandrere.

Det er også trekk ved velferdsmodellen som kan gjør den mer robust i møte med migrasjon. I Norge preges både arbeidslivet og velferdsstaten av solide institusjoner som kan være partnere i integreringsarbeidet. Dette øker sjansene for å lykkes med integreringen. Den generelle vektleggingen av utdanning og kvalifisering, som kjennetegner modellen, kommer også innvandrerne til gode, og gir dem en mulighet til å kvalifisere seg for det norske arbeidsmarkedet. Arbeidslivet i Norge er i hovedsak godt regulert, og gode arbeidsforhold kan gjøre det lettere å tiltrekke og beholde attraktiv arbeidskraft. Det samme gjelder den aktive familie- og likestillingspolitikken, som gjør det lettere for kvinner å delta i arbeidslivet.

Muligheten til å jobbe for begge parter kan gjøre Norge til et attraktivt land for høykvalifiserte par.

Kapittel 4 Innvandringspolitikk og utlendingslovgivning

Kapittel 4 gir et overblikk over hvordan innvandrings- og flyktningpolitikken har utviklet seg i flere faser siden 1970. Ulike typer innvandring har vært i søkelyset for politikk og lovgivning gjennom disse fasene som dels griper inn i og overlapper hverandre. Det gjelder f.eks. de siste ti årene hvor tidvis både arbeidsmigrasjon, asylpolitikk og familieinnvandring har vært gjenstand for viktige endringer og tiltak. Gjennom hele perioden har myndighetene forsøkt å utforme tiltak for å påvirke omfang og sammensetning av innvandringen til Norge.

Det er gjennomført to gjennomgripende revisjoner av utlendingslovgivningen i perioden, i henholdsvis 1988 og 2008. Ved begge anledninger var det mange endringer, men kontinuiteten i forhold til tidligere lovgivning er likevel betydelig. Ved siste revisjon ble regelverket bygget ut og langt flere hovedprinsipper ble nedfelt i loven, i tillegg til at loven i langt større grad reflekterer internasjonale konvensjoner og avtaler. Mens vilkårene for arbeidsinnvandring ble liberalisert, ble særlig reglene for familieinnvandring innskjerpet. For øvrig var det ingen entydig innstramming eller liberalisering. Det er imidlertid en viktig endring at alle med rett til internasjonal beskyttelse, iht. ny lov får status som flyktninger med de rettighetene det innebærer.

Utvidelsene av EU og derved EØS i 2004 og 2007 har fått stor betydning for innvandringen til Norge. Trass i at det ble innført overgangsordninger for arbeidstakere fra de fleste av de nye medlemslandene, førte utvidelsen svært raskt til et nytt migrasjonsbilde i Norge.

Handlingsrommet for nasjonal politikktutforming er minst når det gjelder innvandring fra EØS-land, noe større i asyl- og flyktningpolitikken og størst når det gjelder øvrig innvandring fra land utenfor EØS. Uansett hva slags innvandring det er snakk om, spiller andre lands politikk en viktig rolle for hva som er mulig å gjøre i Norge. Det kan være vanskelig å ha en politikk som skiller seg markert ut fra andre land innen EU.

Kapittel 5 Integrerings- og arbeidslivspolitik

Kapittel 5 redegjør for deler av integrerings- og arbeidslivspolitikken. Sektoransvarsprinsippet som ligger til grunn for integreringspolitikken, til-

sier at hele forvaltningen har et ansvar for integrering, og for at innvandrerperspektivet er ivaretatt i de generelle ordningene. Særtiltakene i integreringspolitikken retter seg hovedsakelig mot nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer, og er konsentrert om kvalifisering til arbeid eller utdanning. Kommunene har ansvaret for integreringspolitikken gjennom introduksjonsordningen og språkopplæringen. Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med kommunene om introduksjonsordningen.

Introduksjonsloven fastsetter hvem som har rett og plikt til introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk- og samfunnsfag. En relativt begrenset krets av innvandrere har rett og plikt til et introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet ser ut til å være en god metodisk tilnærming til integreringsarbeidet for nyankomne innvandrere. Evalueringer tilsier at gjennomføringen har et forbedringspotensial, og at samarbeidet mellom ulike kommunale og statlige etater kan være utfordrende. Evalueringer gir grunn til å tro at det ikke gis god nok individuell tilrettelegging, og at det er store geografiske variasjoner når det gjelder å sikre deltakerne et godt programinnhold.

Innvandrere fra EØS omfattes ikke av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dersom denne gruppen i liten grad returnerer til sitt opprinnelsesland når deres arbeidsforhold opphører, kan de stå overfor høye inngangsbarrierer dersom de må søke jobber som krever gode norskkunnskaper.

Innvandrere, inkludert flyktninger, skal prioriteres for statlige arbeidsmarkedstiltak generelt, og det tilbys en del steder tilpassede tiltak med innslag av språkopplæring. Evalueringer viser at lønnstilskudd virker særlig positivt.

Aktiviseringstiltakene i de helserelevante ytelsene har ikke spesielt tilpassede tiltak for innvandrere. Sykepengeperioden karakteriseres av at det er lagt opp til mange oppfølgingspunkter, men relativt beskjeden tiltaksinnsats. I perioden personer går på arbeidsavklaringspenger, er det færre oppfølgingspunkter, men alle virkemidler når det gjelder arbeidsrettede tiltak er tilgjengelige. For personer med uførepensjon er det ingen systematisk oppfølging eller vurdering av arbeidsevne etter at pensjonen er tilstått.

Flere undersøkelser har vist at innvandrere er særlig utsatt for brudd på regler og normer i arbeidslivet.

I en del bransjer gjelder forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler. En studie, som har kartlagt ulike aspekter ved norske bedrifters bruk av arbeidskraft fra EØS-land i Sentral- og Øst-

Europa, slår bl.a. fast at slik allmenngjøring i hovedsak vurderes som et positivt tiltak.

Kapittel 6 Velferdsordninger ved inn- og utvandring

Kapittel 6 gjennomgår rettigheter og plikter ved inn- og utvandring knyttet til de sentrale velferdsordningene i Norge. Hovedvekten ligger på kontantytelsene, men rettigheter til utdanning og helsetjenester blir også diskutert. Det er særlig lagt vekt på å forstå det nasjonale lovverket i sammenheng med internasjonale avtaler Norge er bundet av, og da særlig EØS-avtalen. Som EØS-medlem er Norge forpliktet til å følge EUs regelverk om koordinering av trygderettigheter for personer som benytter seg av retten til fri bevegelighet mellom landene. Fellesskapsbestemmelsene griper ikke inn i utformingen av medlemslandenes sosialpolitikk, men fastsetter administrative regler og prinsipper for anvendelsen av nasjonal trygdelovgivning i tilfeller som gjelder personer med tilknytning til to eller flere medlemsland. EØS-avtalens trygdedel (Rfo 1408/71) og bilaterale trygdeavtaler har forrang framfor bestemmelsene i norsk sosiallovgivning, inkludert folketrygdloven, der disse kommer i konflikt. Innvandrere fra andre EØS-land, og fra land Norge har bilaterale trygdeavtaler med, kan således bl.a. oppfylle vilkår om forutgående trygdetid, for å få rett til norske ytelser, ved hjelp av bestemmelser om sammenlegging av norsk trygdetid og trygdetid i ett eller flere andre land. Det overveldende flertall av folketrygdens ytelser kan eksporteres innenfor EØS som følge av Rfo 1408/71.

Rettighetene til innvandrere fra land utenfor EØS, og som Norge ikke har trygdeavtaler med, er regulert i folketrygdloven, og loven oppstiller klare krav til opptjening og trygdetid. For de «store» ytelsene, alderspensjon og uførepensjon, gjelder inngangsvilkåret «tre års medlemskap i trygden». Innvandrere kan altså få tilgang til disse ytelsene når de har bodd i Norge i tre år, gitt at de fyller lovens øvrige krav mht. alder, helse etc. Full opptjening får de likevel ikke før de har 40 års botid. Inngangsvilkåret om tre års medlemskap gjelder også overgangsstonad til enslige forsørgere. For dagpenger, sykepenger og foreldrepenger gjelder ingen krav til trygdetid, men kun krav til opptjening gjennom yrkesaktivitet.

Familieytelsene (barnetrygd, kontantstøtte, bidragsforskott) utbetales til alle som oppfyller gitte vilkår, og er eksportable under EØS-regelverket. På disse måtene likner de på ytelsene gjennom folketrygden. Ingen av familieytelsene er i utgangspunktet eksporterbare til land utenfor

EØS, men enkelte unntak gjelder, særlig med hensyn til kortere utenlandsopphold.

Som hovedregel er alle bosatte i Norge medlemmer i folketrygden. Medlemmene har omfattende rettigheter, men også et sett av plikter. Den viktigste er plikten til å betale trygdeavgift, såfremt man har inntekt. Stønadmottakere har også en generell plikt til å opplyse Arbeids- og velferdsetaten om eventuelle endringer i situasjonen deres som har betydning for stønadsmottaket. Til noen av stønadene er det knyttet et mer omfattende sett av plikter. Dette gjelder blant annet dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Begge disse ytelsene kan stoppes hvis mottakeren ikke oppfyller vilkårene. Enkelte av ytelsene er betinget av deltakelse i relevante aktiviseringsprogrammer.

Alle som oppholder seg i Norge, inkludert personer uten lovlig opphold, har rett til sosialhjelp etter nødhjelpsparagrafen, og til øyeblikkelig helsehjelp. Som hovedregel er alle andre ytelser, inkludert sosialhjelp etter vanlige regler, betinget av at mottakeren har lovlig opphold. Barn i opplæringspliktig alder har rett og plikt til grunnopplæring. Dette gjelder også barn uten lovlig opphold og asylsøkerbarn.

Kapittel 7 Migrasjon og demografiske hovedtrekk

Kapittel 7 beskriver globale migrasjonsmønstre, migrasjonen til og fra Norge de siste 40 årene og noen demografiske hovedtrekk ved den innvandrede befolkningen. Migrasjon kan globalt – og i Norge – grupperes ut fra fire årsaker til hva som har motivert forflytningen: Ønske om arbeid, ønske om å leve sammen med familiemedlemmer, ønske om å få beskyttelse og ønske om å ta utdanning. Det har vært en betydelig innvandring til Norge de siste årene, mest omfattende fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa.

Ved inngangen til 2010 utgjorde innvandrere og etterkommere 11,4 pst. av befolkningen i Norge. Innvandrere og etterkommere med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. utgjør den største gruppa, med over 340 000 personer. Lav gjenutvandring, lang botid i enkelte grupper og ekteskapsmønstrene påvirker omfanget av etterkommere i de enkelte landgruppene. Det er flest etterkommere med foreldre med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl., og disse er foreløpig unge.

Innvandringen fra EØS-land, særlig fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa, har ført til en høy innvandring til Norge etter 2004, og polske innvandrere har siden 2008 vært den største innvandrergruppa bosatt i Norge.

Familieinnvandring har vært, og er fremdeles, en viktig del av innvandringen til Norge. Særlig gjelder dette innvandringen fra land i Asia, Afrika mfl. Den familierelaterte innvandringen omfatter både personer som har kommet som familiegjenforente til flyktninger og på grunnlag av familieetableringer.

Når det gjelder utvandring, har ikke den registrerte utvandringen blant personer i majoritetsbefolkningen økt mye over tid. Men det er en utfordring å beskrive dagens migrasjonsbilde på grunnlag av foreliggende data. Mye av bevegelsene over landegrensene er kortvarige, og fanges ikke opp gjennom *registrert* inn- og utvandring. Det er grunn til å tro at mange oppholder seg i kortere eller lengre tid i andre land, uten at dette fanges opp i statistikken.

Gjenutvandringen er høyest de første årene etter innvandring, og sannsynligheten for å gjenutvandre avtar med økt botid. Arbeidsinnvandrere, deres familier og personer som har kommet på grunnlag av utdanning eller kulturutveksling gjenutvandrer i stor grad. Foreløpig er det lav registrert utvandring blant innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. I hovedtrekk er gjenutvandringen høyest for innvandrere fra nordiske og vestlige land, og lavest blant innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. Personer med asylsøker- og flyktningbakgrunn, deres familier og øvrige familieinnvandrere gjenutvandrer i liten grad. I internasjonal migrasjonsforskning er det omfattende belegg for å si at garantert mulighet for tilbakevending til innvandringslandet er en av de viktigste forklaringsfaktorene for selvvalgt retur blant innvandrere.

Kapittel 8 Arbeidsmarkedsdeltakelse

Kapittel 8 beskriver innvandreres tilknytning til arbeidsmarkedet og ser på variasjoner i sysselsetting etter kjønn, alder, botid, landbakgrunn, innvandringsgrunn og næring. Basert på til dels mangelfulle opplysninger gis det også en redegjørelse for viktige trekk som gjelder innvandreres lønns- og arbeidsvilkår, omfanget av svart arbeid og diskriminering av innvandrere i arbeidslivet. Det er et betydelig gap mellom innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet og yrkesdeltakelsen i den øvrige befolkningen. Forskjellene i sysselsetting mellom innvandrere og befolkningen for øvrig øker når en tar hensyn til at innvandrerne har en alderssammensetting som gjør at de er overrepresentert i de aldersgruppene som generelt har høyest sysselsetting. Konjunkturer har dessuten stor betyd-

ning for innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet.

Selv om den samlede sysselsettingsraten blant innvandrere trekkes ned av at det stadig innvandrere nye personer, er det også strukturelle og mer varige forskjeller i sysselsetting mellom ulike innvandrergupper. Mønsteret tilsier at landbakgrunn og innvandringsgrunn er viktig. Utdanningsnivå og norskkunnskap har trolig også betydning. Høyest sysselsetting finner vi blant innvandrere fra vestlige land, mens innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl. har lavest sysselsetting. Arbeidsinnvandrere har gjennomgående høy sysselsetting etter kort tid i Norge. Lavest sysselsetting finner vi blant familieinnvandrere og særlig flyktninger, men sysselsettingen er noe høyere for de som har bodd i Norge en stund. Kohortstudier viser imidlertid at sysselsettingen faller etter ti års botid for en rekke innvandrergupper fra land i Afrika, Asia mfl.

Etterkommere har høyere deltakelse i arbeid og utdanning enn innvandrere, selv om sysselsettingsnivået fremdeles er lavere enn blant majoritetsbefolkningen. Etterkommere er foreløpig en liten og ung gruppe, og det er usikkert hvordan tilpassingen til arbeidslivet vil bli framover.

Kapitlet refererer også til studier som viser at innvandrere eller utenlandske arbeidstakere i mange tilfeller har både lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som er standarden ellers i arbeidslivet. Dette gjelder særlig i byggebransjen, men også innenfor verftsindustrien og annen industri, i landbruket og i deler av servicebransjen, særlig innen renhold og i hotell- og restaurantbransjen.

Selv om det empiriske grunnlaget er svakt for å kunne fastslå årsaken til og omfanget av diskriminering av innvandrere i arbeidsmarkedet, indikerer forskning at det forekommer forskjellsbehandling. Noen studier tyder på at innvandrere i større grad enn resten av befolkningen har problemer med å få jobb i tråd med sin utdanning, de har lavere sannsynlighet for å bli innkalt til intervju og mange har selv en opplevelse av at de blir diskriminert på grunn av sin innvandrerbakgrunn.

Kapittel 9 Inntekt, velferd og levekår

Kapittel 9 gjennomgår sentrale sider ved innvandreres levekår i Norge, med vekt på økonomi og bruk av stønader. Diskusjonen i kapitlet er delvis basert på nye data, og delvis på foreliggende undersøkelser, og da særlig Statistisk sentralby-

rås levekårsundersøkelse blant innvandrere 2005–2006. Gjennomgangen viser først og fremst at innvandrere er en svært sammensatt gruppe, der det er store forskjeller etter landbakgrunn, alder og livsfase, botid i Norge og kjønn. Etterkommere likner vel så mye på majoritetsbefolkningen som på innvandrere med hensyn til økonomi og levekår. Det kommer klart fram at innvandrere sett under ett, har lavere inntekter enn befolkningen for øvrig. Dette har sammenheng med den lavere sysselsettingen blant mange innvandrergupper, og den høyere andelen som jobber deltid. Samlet får innvandrere en større del av inntekten sin fra offentlige overføringer, og flere har vedvarende lavinntekt. Menn med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. har et høyere forbruk av sentrale velferdsytelser enn befolkningen for øvrig. Blant kvinner er bildet mer sammensatt. Bruken av sosialhjelp avtar svakt med botid blant innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl., mens mottaket av helserelaterte ytelser øker med økende botid.

Barn i innvandrerbarnfamilier går sjeldnere i barnehage enn andre barn, og familiene har et høyere forbruk av kontantstøtte. Dette gjelder særlig familier med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl., og fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Innvandrere fra land i Asia og Afrika mfl. uttrykker oftere enn andre konservative holdninger til kjønnsroller, og mener oftere at omsorgsarbeid for barn og gamle er familiens ansvar. Dette må forstås som en delforklaring på den lave yrkesaktiviteten blant kvinner i en del innvandrergupper.

Unge innvandrere har høyere frafall i videregående skole enn ungdom som ikke har innvandret. Innvandrere som fullfører videregående skole har imidlertid større sannsynlighet enn andre for å gå videre til høyere utdanning.

Det kan være ulike faktorer som forklarer forskjellene mellom innvandrere, norskfødte med innvandrereforeldre og majoritetsbefolkningen. I kapittel 9 diskuteres tre hovedmekanismer: ulikheter i individuelle ressurser, i individuelle valg og verdier, samt strukturelle forhold. Alle disse spiller sannsynligvis inn som forklaringer på de mønstrene som avdekkes, men i ulik grad. Den relativt høye forekomsten av vedvarende lavinntekt kan f.eks. forklares med høy forekomst av språkproblemer og lav utdanning (ressurser), med mulig diskriminering i arbeidsmarkedet (strukturer), og med motstanden mot at kvinner skal delta i arbeidslivet (verdier). Det gis en diskusjon av ulike måter å forstå fenomenene på i kapittel 9, uten at det trekkes konklusjoner om hvilke mekanismer som er viktigst.

Kapittel 10 Den norske velferdsstaten i utlandet

Kapittel 10 dreier seg om eksport av norske stønader til utlandet, og om politikkområder som er relevante for norske borgere bosatt i utlandet. Eksporten av stønader har økt forholdsvis sterkt i de senere årene: Utbetalingene via NAV Internasjonalt økte fra 2,2 milliarder kroner i 1998 til 4,3 milliarder i 2008, målt i 2008-kroner. Norske stønader er fastsatt i forhold til norske priser og lønninger, og gir dermed til dels svært god kjøpekraft i mange andre land. For eksempel tilsvarer en norsk minstepensjon nesten to gjennomsnittlige årslønninger i et land som Polen. Dette kan gjøre eksport av norske stønader attraktivt.

De største utbetalingene via NAV Internasjonalt går til land i Norden, med Sverige på topp. Bare 11 pst. av utbetalingene går til Sentral- og Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika. Utbetalingene til mottakere i EU-land i Sentral- og Øst-Europa ble mer enn doblet mellom 2004 og 2008, en langt større økning enn for andre regioner. Årsaken til dette er tilstrømmingen av arbeidstakere fra disse landene etter 2004, som har ført til at andelen med rettigheter i det norske systemet har økt betraktelig. Den største økningen i utbetalinger til denne regionen var økningen i eksport av sykepengar.

43 pst. av de som eksporterer trygdeytelser fra Norge, er norskfødte uten innvandrerbakgrunn. 23 pst. er innvandrere med norsk personnummer, mens 34 pst. er personer med såkalt D-nummer. Skillet mellom de to siste kategoriene kan være litt tilfeldig, men typisk vil en person med D-nummer ha oppholdt seg i Norge på kortere arbeidsforhold, mens innvandrere med personnummer har bodd i Norge i lengre tid. Gjennomsnittlige utbetalinger er forskjellige for de tre gruppene: Nordmenn uten innvandrerbakgrunn mottar i gjennomsnitt 1,6 G, innvandrere med personnummer mottar i gjennomsnitt 1 G, mens personer med D-nummer i gjennomsnitt mottar 0,6 G i årlige stønadsutbetalinger. De høyeste gjennomsnittlige utbetalingene går til personer bosatt i Afrika og Asia. De fleste mottakerne av norske stønader i Asia er personer uten innvandrerbakgrunn.

Videre blir det i kapittel 10 gjennomgått en del sentrale politikkområder som angår nordmenn, eller personer med tilknytning til Norge, i utlandet. Dette gjelder tilgang til helse- og omsorgstjenester, rettigheter for familiemedlemmer uten egen botid i Norge og skatt.

Kapittel 11 Utviklingstrekk og reformer i andre land

Kapittel 11 gir først en beskrivelse av innvandring, innvandrere i arbeidsmarkedet og kompensasjonsrater ved velferdsordninger i flere OECD-land. De komparative dataene som foreligger, viser at sysselsettingen blant utenlandsfødte i Norge er høy sammenliknet med andre OECD-land.

Deretter gjennomgås utviklingstrekk og reformer i fem utvalgte land, Danmark, Sverige, Nederland, Canada og USA. Det er mange fellestrekk i velferds- og integreringspolitikken i de ulike landene som er gjennomgått her, men også mange viktige forskjeller. En helt grunnleggende forskjell mellom de nordamerikanske og de europeiske landene er at de europeiske landene deltar i et felles europeisk arbeidsmarked med fri bevegelse av arbeidskraft.

Alle land, også Norge, fører en politikk for å tiltrekke seg kvalifiserte arbeidstakere. Sverige har den enkleste arbeidsinnvandringspolitikken, ved at de ikke skiller mellom kvalifisert og ukvalifisert arbeidskraft. Både Norge og Sverige har en mer etterspørseldrevet arbeidsinnvandringspolitikk enn det f.eks. Canada har.

De fleste landene har en eller annen form for underholdsevnekrav eller underholdskrav for familierelatert innvandring. Regulering av familieinnvandringen kan ikke forstås utelukkende som innvandringsregulering, men også som sosialpolitikk og integreringspolitikk: Canada, og mange andre land, søker å hindre at gjenforente familiemedlemmer ligger samfunnet til byrde. Både i Nederland og i Danmark er det gjort grep for å koble innvandringspolitikk og integreringspolitikk. Begge disse landene ønsker aktivt å begrense familieinnvandring og tiltrekke seg kvalifiserte arbeidstakere, men bruker ulike politiske virkemidler.

Alle de tre nordiske landene har innført en form for introduksjonsprogram for nyankomne. I Norge og Sverige omfatter dette programmet flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, samt deres familier. I Danmark omfattes flyktninger og familiegjenforente fra land utenfor EØS av introduksjonsprogrammet, mens arbeidsinnvandrere og innvandrere fra EØS-land tilbys et forenklet opplegg. Sverige har nylig gjennomført en administrativ reform, der ansvaret for nyankomne flyktninger er overført fra kommunene til arbeidsmarkedsetaten, samtidig som de har innført en etableringsstønad og 1–2-årig etableringsplan etter modell fra Norge og Danmark. Både i Danmark og Sverige gis i tillegg alle inn-

vandrere, inkludert EØS-borgere, rett til gratis språkopplæring. I Nederland må språkopplæring finansieres av innvandreren selv. Innvandrere har samtidig plikt til å bestå ulike eksamener både for å få innvilget midlertidig opphold og for å få innvilget permanent opphold.

Danmark skiller seg ut, i Norden og i Europa, ved å gradere retten til sosialhjelpsyttelse etter botid i landet. I USA reserveres de fleste velferdstiltelsene til amerikanske statsborgere.

Kapittel 12 Økonomisk bærekraft

Kapittel 12 redegjør for de makroøkonomiske virkningene ved migrasjon. Som et ledd i arbeidet satte utvalget bort et utredningsoppdrag til SSB om å gjennomføre demografiske framskrivinger og beregninger av hvordan offentlige finanser påvirkes av ulike forutsetninger om inn- og utvandring. Resultater fra de makroøkonomiske analysene viser at det som særlig er av betydning for finansieringen av velferdsmodellen, er om nyankomne innvandrere integreres i arbeidsmarkedet og forblir yrkesaktive på linje med majoritetsbefolkningen.

Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har relativt høy yrkesdeltaking, men noe lavere enn majoritetsbefolkningen. De fleste av innvandrerne fra disse landene har vært i Norge i få år, og det er betydelig usikkerhet knyttet til deres framtidige yrkestilknytning i Norge. For å kaste lys over denne usikkerheten har Statistisk sentralbyrå gjennomført en beregning der arbeidsmarkedsdeltakelsen og uførepensjoneringen som kjennetegner innvandrerne fra Afrika, Asia mfl. med botid på minst ti år, blir normen også for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og deres etterkommere. Slike forutsetninger fører til en nedgang i sysselsettingen på 1½ pst. i 2030, 3 pst. i 2050 og 4 pst. i 2100 i forhold til referansebanen. Kostnadene for norsk økonomi av denne formen for mangelfull integrering tilsvarer i dette tilfellet ½ gevinsten eller mer av den vedtatte pensjonsreformen når effekten måles ved sysselsetting. Slike kostnader vil ikke påløpe hvis innvandrere fra denne landgruppen viderefører dagens arbeidsmarkedstilknytning.

Innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. har en lavere arbeidsmarkedstilknytning enn majoritetsbefolkningen. Mange innvandrere fra denne landgruppen kommer til Norge som flyktninger og kan ikke forventes på kort sikt å komme opp på samme arbeidsmarkedstilknytning som majoritetsbefolkningen. Beregninger utført for innvandrere fra disse landene med ti års botid eller mer i

Norge viser at hvis denne gruppens arbeidsmarkedstilknytning vedvarer, kan kostnadene for norsk økonomi anslås å svare til mellom 1/3 og ½ av gevinstene av den vedtatte pensjonsreformen. Hvis derimot innvandrere fra denne landgruppen med mer enn ti års botid skulle bli integrert på arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen, vil disse kostnadene ikke påløpe. Disse beregningene bygger blant annet på at etterkommere har samme tilknytning til arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen. Usikkerheten her er imidlertid stor, og skulle etterkommere over tid vil få samme yrkestilknytning som innvandrere, vil kostnadene for norsk økonomi øke betydelig.

Kapittel 13 Velferdsmodellens legitimitet

Kapittel 13 drøfter velferdsmodellens legitimitet i lys av økende migrasjon. Kapitlet gir en oversikt over eksisterende litteratur, og presenterer ikke nye data. I de fleste studiene som omtales, finner man bare svake sammenhenger mellom graden av etnisk mangfold i et samfunn og befolkningens oppslutning om velferdsordninger. De sammenhengene som antydes forsvinner gjerne helt når man kontrollerer for andre relevante faktorer som økonomisk situasjon, trekk ved det politiske systemet eller velferdsmodellen. Likevel er det ingen av studiene som peker i retning av at innvandring og etnisk mangfold *styrker* oppslutningen om velferdsordninger. I den grad man finner sammenhenger, går de i retning av at økende etnisk mangfold gir mindre oppslutning. Dette gir en viss støtte til hypotesen om at innvandring kan svekke oppslutningen om velferdsstaten, i visse kontekster og under visse betingelser. Studiene som er diskutert tyder likevel på at dette ikke er noe akutt problem: Velferdsstatene er fremdeles populære i Europa, etter tiår med relativt høy tilstrømming av folk fra andre kontinenter. Dette er ikke minst situasjonen i Norge og de andre nordiske landene.

Samtidig er det mellom en tredjedel og en fjerdedel av opinionen i Norge som trekkes mot ideen om den «tosporede» velferdsstaten, altså en velferdsstat med lange karenperioder for nyankomne, eller en velferdsstat kun for norske statsborgere. Flere studier anslår at mellom 30 og 40 pst. av den norske befolkningen er åpne for å begrense tilgangen til velferdsordningene til å gjelde norske statsborgere, eller for å prioritere norskfødte framfor innvandrere. Selv om støtten til velferdsstaten som sådan er høy og stabil, er befolkningens vilje til å inkludere innvandrere mer usikker.

Det er ikke gjennomført meningsmålinger om holdninger til stønadseksport ut av Norge, så det foreligger ingen kunnskap om hva majoriteten mener om dette temaet. Det generelle inntrykket fra den offentlige debatten er at interessen er liten. Dette kan imidlertid endre seg, i kjølvannet av dramatiske enkeltsaker eller en påfallende økning i eksporten av bestemte ytelser.

De foreliggende undersøkelsene gir ikke grunnlag for sterk bekymring for oppslutningen om velferdsordningene og velferdsstatens legitimitet. Det er svakheter i datagrunnlaget som foreligger, men samlet er inntrykket relativt klart: Velferdsstaten er populær i Norge, og manglende oppslutning framstår ikke som et presserende problem. Utvalget merker seg likevel at et relativt stort mindretall er lite villige til fullt ut å inkludere innvandrere (ev. personer som ikke er norske statsborgere) i velferdsordningene. Det kan derfor være tilslutning til å begrense velferdsstatens ordninger til personer som har bodd i landet i et visst antall år. Spørsmålet om hvem som skal inkluderes og ekskluderes kan potensielt bli en viktig skillelinje i framtidige debatter om velferdsstatens utforming. Utviklingen framover i majoritetens (og minoritetenes) holdninger til velferdsstaten vil trolig avhenge av en rekke generelle forhold av samfunnsmessig og politisk art, inkludert – men ikke begrenset til – størrelsen på innvandringen, innvandrernes deltakelse i arbeidsmarkedet og stønadsbruk, samt omfanget av stønadseksport.

Kapittel 14 Vurdering av tiltak

I kapittel 14 presenteres utvalgets vurderinger av tiltak. Diskusjonen deles inn i tre politikkområder: Migrasjonspolitikk, velferdspolitikk, og arbeidslivs- og integreringspolitikk.

På det migrasjonspolitiske området erkjenner utvalget at det er lite politisk handlingsrom pga. forpliktelser gjennom internasjonale avtaler. Imidlertid finnes det et visst handlingsrom når det gjelder arbeids- og familieinnvandring fra land utenfor EØS.

Innenfor velferdspolitikken diskuteres tre mulige tilnærminger: Generelle innstramminger, lengre karenperioder for innvandrere i velferdsytelsene, og aktivisering. Utvalget ønsker å videreføre den universelle velferdsmodellen, og foreslår ikke noe tosporet løp der det f.eks. differensieres etter botid. Utvalget mener at bærekraften i den norske velferdsmodellen best kan ivaretas gjennom en sterkere vekt på aktivisering i de eksisterende ordningene. Aktivisering som hovedstra-

tegi er allerede innarbeidet i flere ytelser, men utvalget mener denne tankegangen kan gjennomføres mer konsekvent i de helserelevante ytelsene, samt i overgangsstønad og sosialhjelp. Utvalget foreslår en sterkere vekt på gradering i de helserelevante ytelsene, og nedkorting i perioden man kan motta overgangsstønad uten aktivitetskrav. Disse tiltakene kombineres med en rett og plikt til deltakelse, og større vekt på å lage aktiviseringsløp for den enkelte. Tilsvarende resonnementer anvendes på økonomisk sosialhjelp. Videre anbefaler utvalget som en hovedmekanisme å vri offentlig forbruk der det er mulig fra kontantytelser til tjenester, siden tjenester i mindre grad er eksportable, og fordi et tjenestetilbud rettet mot barn og unge kan hindre at lav familieinntekt hemmer deltakelse på arenaer som skaper integrering.

Utvalget anbefaler å fase ut kontantstøtten, samt å utvikle ektefelle tilleggene i uførepensjonen og begrense barnetilleggene. Hensikten er i begge tilfeller å bedre incentivene til yrkesaktivitet, særlig for innvandrerfamilier med mange barn og lave lønnsutsikter. Utvalget anbefaler også at det vurderes om ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon kan kjøpekraftjusteres i tilfeller der mottakerne er bosatt utenfor EØS-området.

Utvalget anbefaler at det utformes tiltak som både stimulerer tilbudssiden (arbeidstaker) og etterspørselssiden (arbeidsgiver) i arbeidsmarkedet. Som tiltak for å stimulere tilbudssiden, anbefaler utvalget at den individuelle tilretteleggingen i introduksjonsordningen blir forbedret og at innholdet får en tydeligere arbeidsretting. Videre anbefaler utvalget at retten til introduksjonsordningen utvides til å omfatte familiegjennforente. Utvidelsen forutsetter en grundig behovsvurdering, og at utvalgets andre tilrådinger følges opp. Det nye tilbudet foreslås å være gratis, men uten rett til introduksjonsstønad.

Flertallet i utvalget ønsker ikke å tilby alle EØS-borgere gratis norskundervisning, men det bør vurderes om det er mulig å tilrettelegge undervisningen bedre, delfinansiere opplæringen og la yrkesrettet norskopplæring bli en større del av det ordinære arbeidsmarkedstilbudet til arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidssevne som har svake norskkunnskaper. Et mindretall i utvalget tilrår at det gis gratis språkopplæring til voksne EØS-borgere i Norge, med visse unntak.

Utvalget anbefaler at det utredes om styringsmodellene for det lokale integreringsarbeidet er egnet til å sikre nødvendig kvalitet i tilbudene,

inklusive samarbeidet mellom de statlige og kommunale aktører.

Utvalget anbefaler at det sees nærmere på om det er mulig å utforme tiltak som også kan stimulere etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Ulike former for lønnstilskudd, midlertidige trainee-program eller opplæringsstillinger i det ordinære arbeidslivet med konkrete opplæringsløp, kan være hensiktsmessige tiltak for å bedre sysselsettingen blant innvandrere.

Tilstrømmingen av arbeidskraft fra nye EU-land aktualiserer behovet for tiltak som bevarer norske lønns- og arbeidsforhold. I sektorer der det viser seg å bli et stort lavtlønnsmarked, bør myndighetene og partene derfor vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende eller om den eksisterende ordningen – eventuelt også kontrolltiltakene – kan og bør styrkes. Dersom dette ikke er mulig, må det vurderes om det er ønskelig å supplere med minstelønninger, nasjonale eller bransjevis.

Kapittel 2

Utvalgets oppnevning, mandat, arbeid og tolkning av mandatet

2.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Velferds- og migrasjonsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. mai 2009, og ble gitt følgende mandat:

Bakgrunn

Norge er i dag blant de landene i verden med høyest levestandard. Den norske velferdsmodellen har klart å kombinere god økonomisk vekst, høy sysselsetting og godt utbygde universelle velferdsordninger med en jevn inntektsfordeling. Den norske modellen er basert på et nært samarbeid mellom myndighetene og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og kjennetegnes ikke minst av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, omfordeling via skattesystemet, et godt system for arbeidsledighetstrygd og andre sosiale velferdsordninger samt et godt vern av arbeidstakernes arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. Høy yrkesdeltakelse er en forutsetning for velferdssamfunnet.

De siste årene har mobiliteten av arbeidskraft internasjonalt og innvandringen til Norge økt. Høy migrasjon og mobilitet over landegrensar vil trolig fortsette å øke over tid, selv om mobiliteten på kort sikt påvirkes av konjunkturer og etterspørselen etter arbeidskraft. Behovet og mulighetene for personbevegelser på tvers av landegrensene øker som følge av økt verdenshandel, reduserte transportkostnader, nedbygging av grensehindre og tettere samhandling mellom land. Gjennom EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen har Norge gitt sin tilslutning til målet om økt mobilitet over landegrensene mellom disse landene. Den økte mobiliteten bidrar til en mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften på tvers av land. Dette er i seg selv en garanti for finansieringen av universelle velferdsordninger.

Den relativt store og raske økningen i innvandringen har bidratt til å gjøre befolkningen mer sammensatt. Det er blitt enklere å flytte mellom land, både midlertidig og permanent.

Studenter, arbeidstagere og pensjonister tilbringer i langt større grad enn tidligere perioder i andre land. Større mobilitet over landegrensar og en mer mangfoldig befolkning har konsekvenser for ulike elementer i den norske velferdsmodellen. Velferdsmodellen legger viktige rammer for utviklingen av innvandrings- og integreringspolitikken og påvirker migranters liv i Norge. Velferdsmodellen på sin side påvirkes av at det er stor variasjon i bakgrunn hos brukerne og produsentene av velferdstjenestene. Disse utfordringene har særlig stor virkning på inntektssikringsordningene og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken.

Økt internasjonal mobilitet krever økt kunnskap om og en bedre forståelse av sammenhengen mellom migrasjon og den framtidige utvikling av velferdsmodellen og velferdsordningene – for i neste omgang å gi et bedre grunnlag for en helhetlig politikktutvikling. På tross av dette er konsekvenser og dilemmaer for velferdsmodellen og velferdsordningene knyttet til økt migrasjon og internasjonal mobilitet i liten grad utredet og drøftet.

Mandat

Utvalget skal beskrive og vurdere nærmere de elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av en økende migrasjon. Utvalget skal gi en oppdatert beskrivelse av hvilke rettigheter inn- og utvandrere har til de universelle velferdsordningene knyttet til inntektssikring ved sykdom, arbeidsledighet, uførhet, alderdom, overføringer til barnefamilier mv. Utvalget skal videre beskrive rettighetene til andre universelle velferdsordninger, som opplæring og helse- og omsorg, for å sette arbeidet inn i en helhetlig ramme.

Utvalget skal ta utgangspunkt i og beskrive dagens migrasjonsbilde og forventede utviklingstrekk i Norge. Utvalget skal beskrive nærmere hvilke faktorer som forventes å påvirke inn- og utvandringen fremover. Utvalget

skal på selvstendig grunnlag vurdere nærmere hvilke forutsetninger om omfang og sammensetning av migrasjon til og fra Norge det er rimelig å legge til grunn for utvalgets arbeid.

Utvalget skal fokusere på utformingen av inntektssikringsordningene og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken, men, i den grad det er behov for det, også trekke inn utformingen av de andre velferdsordningene. Utvalget skal ikke gå nærmere inn på innrettingen av norsk innvandringspolitikk som sådan, men skal likevel vurdere om det er sider ved innvandringspolitikken som er spesielt relevant for den fremtidige utviklingen og utformingen av den norske velferdsmodellen. Utvalget skal også beskrive hvordan utformingen av norske velferdsordninger kan påvirke migrasjonsstrømmene.

Utvalget skal legge en bred forståelse av migrasjon, inn- og utvandring, til grunn. Dette innebærer blant annet at personer med opphold på EØS-grunnlag, asylsøkere og personer uten lovlig opphold omfattes av utvalgets vurderinger.

Utvalget skal vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av eventuelle endringer i inn- og utvandringen, herunder hvilke forutsetninger som må være tilstede for at vi skal kunne videreføre bærekraften i vår velferdsmodell på kort og lang sikt. Spesifikt bes utvalget om å vurdere:

Hvorvidt de universelle velferdsordningene sammen med de spesifikke integreringsvirkemidlene støtter opp under målene om høyeste mulig yrkesdeltagelse.

Hvilken betydning har økt mobilitet for forholdet mellom velferdsproduksjon og velferdskonsum.

Hvorvidt et større etnisk og kulturelt mangfold kan antas å påvirke synet på og bruken av dagens velferdsordninger. Dette krever at utvalget vurderer nærmere forutsetningene for legitimiteten og bærekraften i ordningene, samt normer og normdannelse.

Hvordan økt innvandring kan påvirke lønnsdannelsen, utstøting fra arbeidslivet og omfanget av uformell sektor. Det blir viktig å få fram hvilke forhold/virkemidler som kan påvirke dette bildet.

Utvalget skal videre vurdere om omfanget på den økte inn- og utvandringen i seg selv vil kunne gi et press på de norske velferdsordningene. Spesifikt bes utvalget om å vurdere:

Hvorvidt ordningene for opptjening av rettigheter, eksport av ytelser mv. er bærekraftige

i en situasjon med langt høyere migrasjon enn i dag.

Hvilke administrative og andre utfordringer økt migrasjon reiser.

På bakgrunn av utvalgets vurderinger av situasjonen i dag og velferdsordningenes betydning skal utvalget skissere forslag til eventuelle endringer/tilpasninger i virkemidlene som kan bidra til langsiktig bærekraft. Det blir spesielt viktig å klargjøre de forutsetninger og den usikkerheten som ligger til grunn for forslagene. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes.

Utvalget skal ha et komparativt perspektiv, hvor utviklingen i andre nordiske land og andre land skal vurderes og ses opp mot relevante utviklingstrekk i Norge. Utviklingen opp mot land som har en vesentlig annen velferdsmodell enn Norge skal også vurderes.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill underveis, fra blant annet ressurs- og kompetansemiljøer og berørte myndigheter. Det forutsettes at utvalget har kontakt med andre relevante offentlige utvalg. Utvalget kan også bestille utredninger i den grad utvalget selv ikke har kompetanse eller mulighet til å foreta den nødvendige innhenting av kunnskap.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil nedsette en referansegruppe som skal bistå utvalget med innspill.

Utvalget skal avlevere sin utredning senest to år etter oppstart.

Etter endringer i departementstrukturen etter stortingsvalget 2009, ble utvalget overført til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Utvalget avga sin utredning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 10. mai 2011.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget hadde ved oppnevningen følgende sammensetning:

- professor Grete Brochmann, utvalgsleder, Oslo
- professor Torben Andersen, Aarhus
- forsker Anne Britt Djuve, Oppegård
- professor Einar Niemi, Tromsø
- seniorforsker Knut Røed Oppegård
- avdelingsdirektør Inge Skeie, Oppegård
- seniorrådgiver Sverre Try, Oslo
- administrerende direktør Anna Aabø, Stavanger

Anna Aabø trakk seg fra utvalget mars 2011.

Utvalget har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra 15 organisasjoner. Det har blitt avholdt tre møter med referansegruppen, og enkelte av organisasjonene i referansegruppen har bidratt med skriftlige innspill til arbeidet. Det er skrevet et sammendrag av de skriftlige innspillene som utvalget har mottatt, se vedlegg 4.

Medlemmene i referansegruppen har vært Nina Sverdrup Svendsen fra Akademikerne (vara Pål Skarsbak), Trond Bergene fra Arbeidsgiverforeningen SPEKTER (vara Anne Turid Wikdal), Angelica Majos fra Den Norske Klubben Costa Blanca (vara John Haavardsholm), Birgitte Brekke fra Frivillighet Norge (vara Guri Idsø Viken), Gry Myklebust fra HSH – en hovedorganisasjon for arbeidslivet (vara Nina R. Aalborg), Maria Terese Bjerke fra Innvandrernes Landsorganisasjon (vara Ana Isabel López Taylor), Dahaylan Velauthapillia fra KIM– Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (erstattet av Odu Obiajulu), Jorunn Teien Leegaard fra KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (vara Nina Gran), Liv Sannes fra LO – Landsorganisasjonen i Norge (vara Øystein Nilsen), Harald Olimb Normann fra Norsk Pensjonistforbund (vara Herolf Gjerde), Baard Meidell Johannesen fra NHO – Næringslivets hovedorganisasjon (vara Alf Åge Lønne), Ella Ghosh fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede (vara Ingeborg Bjark), Eyvind Frilseth fra Statens seniorråd (vara Lena Hagberg), Liz Helgesen fra Unio (vara Lars Holmer-Hoven), Dag Westerheim fra Velferdsalliansen, (vara Vigdis von Ely) og Bjørn Tore Stølen fra YS – Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (vara Hege Herø).

Utvalget har i løpet av arbeidsperioden hatt et sekretariat bestående av prosjektleder Gunnlaug Daugstad og seniorrådgiver Anne Skevik Grødem på fulltid.

For øvrig har sekretariatet vært styrket med fagpersoner fra flere departement i løpet av perioden. Fra Arbeidsdepartementet: Seniorrådgiver Eli Hanasand Aksnes i Velferdspolitisk avdeling, seniorrådgiver Marte Kristine Bjertnæs i Arbeidsmarkedsavdelingen, seniorrådgiver Erik Dæhli i Pensjonsavdelingen, rådgiver Martin Hewitt i Arbeidsmarkedsavdelingen og rådgiver Ragnhild Nersten i Arbeidsmarkedsavdelingen. Fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Seniorrådgiver Liv Solveig Korsvik i Samlivs- og likestillingsavdelingen, rådgiver Line Opjordsmoen i Integrerings- og mangfoldsavdelingen og rådgiver

Marcus Langberg Smestad i Integrerings- og mangfoldsavdelingen. Fra Finansdepartementet: Rådgiver Tonje Lauritzen i Økonomiavdelingen, rådgiver Maria Storeng i Finansavdelingen og avdelingsdirektør Lars Wahl i Økonomiavdelingen. Fra Justis- og politidepartementet: Seniorrådgiver Espen Thorud i Innvandringsavdelingen.

Avdelingsdirektør Thorfrid Hansen har vært sekretariatets kontaktperson i Arbeidsmiljøavdelingen i Arbeidsdepartementet. Seniorrådgiver Anne-Britt Udahl har vært sekretariatets kontaktperson i Kunnskapsdepartementet, og seniorrådgiver Kirsten Breen Dahl og seniorrådgiver Hege Sæveraas har vært kontaktpersoner i Helse- og omsorgsdepartementet.

2.3 Utvalgets arbeid

2.3.1 Møter og studieturer

Utvalget har i løpet av perioden fra juni 2009 til mai 2011 hatt 20 møter. Ett av møtene ble avholdt i København, mens de resterende ble avholdt i Oslo. Utvalget har ved flere anledninger invitert innledere til møtene for å presentere relevante tema innenfor utvalgets mandat. Innledere på utvalgsmøtene har vært:

- professor Karl Ove Moene, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, om den nordiske velferdsmodellen
- professor og utvalgsmedlem Torben Andersen, Aarhus universitet, om Velfærdskomisjonens analyser og vurderinger
- økonom Thomas Liebig, International Migration Division i OECD, om OECDs analyser av innvandrere på arbeidsmarkedet i Norge
- professor Aksel Hatland, NOVA, om gradert medlemskap i den norske velferdsstaten
- forsker Helge Brunborg og forsker Inger Texmon, Statistisk sentralbyrå om befolkningsframskrivningene i analyseprosjektet «Demografiske og økonomiske virkninger av migrasjon»
- forskningsleder Erling Holmøy og forsker Nils Martin Stølen, Statistisk sentralbyrå, om de makroøkonomiske analysene i analyseprosjektet «Demografiske og økonomiske virkninger av migrasjon»
- forsker Henning Finseraas, NOVA, om velferdsstatens oppslutning og befolkningens etniske sammensetning
- journalist Kjetil Sæter, Finansavisen, og journalist Einar Haakaas, Aftenposten, om boken «Svindlere uten grenser»

- direktør Magne Fladby, Arbeids- og velferdsetaten, om kontrollutfordringer ved økt inn- og utvandring
- direktør Martin Andersen, Arbeids- og velferdsetaten, om utenlandsområdet i Arbeids- og velferdsetaten (NAV Internasjonalt)
- forsker Bernt Bratsberg, Frischsenteret, om analysene «Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge» og «Effekter av krav om forsørgelsesevne ved familiegjenforening»
- professor Kirsten Ketcher, København universitet, om trygdekoordinering innenfor EØS
- forsker Jon Erik Dølvik, Fafo, om problemstillinger vedrørende utstasjonerte arbeidstakere
- forsker Jon Horgen Friberg, Fafo, om Fafo-rapporten «Polonia i Oslo»
- lovrådgiver Johanne Rian, Finansdepartementet, om skattlegging og utvandring

Utvalget arrangerte et seminar 28. januar 2010 med innledere fra fire ulike direktorater som berøres av utvalgets mandat. Innledere på seminaret var:

- direktør Arbeid og aktivitet Erik Oftedal, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- prosjektleder Berit Bøe, Arbeidstilsynet i Oslo
- direktør Ida Børresen, Utlendingsdirektoratet
- direktør Osmund Kaldheim, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Utvalget arrangert et seminar 10. mars 2010 for utvalgets og referansegruppens medlemmer med inviterte innledere. Innledere på seminaret var:

- avdelingsdirektør og tidligere sekretariatsleder for Fordelingsutvalget Erik Storm fra Finansdepartementet, om Fordelingsutvalgets konklusjoner
- professor Einar Øverbye, Høgskolen i Oslo, om «Rusling i et minfelt:
- Seleksjons- og læringseffekter av ulike innvandringsveier»
- forsker Lars Østby, Statistisk sentralbyrå, om «Arbeidsinnvandring, innvandret arbeidskraft og andre vandrere – Utfordringer i vente»
- førsteamanuensis Berit Berg, NTNU, om «Livsløpsperspektiv på integreringsprosessen»
- forskningsleder Ann-Therese Lotherington, Norut-Tromsø, om «Velferdsstatens produksjon av sårbarhet: Russisk kvinneinnvandring til likestillingslandet»
- forsker Bjørg Moen fra NOVA, om «Generasjonskontrakten i norsk-pakistanske familier: Omsorg for eldre»

I løpet av arbeidet har utvalget blitt invitert til å gi orienteringer om sitt arbeid i flere ulike sammenhenger. Utvalgslederen og andre utvalgsmedlemmer har bl.a. deltatt og/eller holdt innledninger på diverse møter.

Utvalget eller deler av utvalget har videre gjennomført flere studieturer. Utvalget og deler av sekretariatet gjennomførte i oktober 2009 en studietur til København og Malmö. Her hadde utvalget bl.a. møte med forskningssjef Torben Trænes, forsker Marie Louise Seeberg Nielsen og forsker Camilla Hvidfeldt ved Rockwool-fonden, møte med Kommunernes Landsforening, og møte med Integrationsministeriet, Afdelingen for Integration, med representanter fra Integrationsafdelingen, Økonomi- og analysekontoret, Udlændingelovskontoret, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelseskontoret. I Malmö møtte utvalget forsker Aje Carlbom ved Universitetet i Malmö og besøkte moskéen i Rosengård. Utvalget ble i moskeen møtt av imam Ayoub Chibli.

Deler av utvalget og sekretariatet foretok i april 2010 en studietur til Stockholm, der det ble avholdt møter med Enhet for Migrasjon og asylpolitikk i Justitiedepartementet, sekretariatsleder for Kommittén för cirkulär migration och utveckling, og Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Utvalgsleder og deler av sekretariatet gjennomførte en studietur til den Haag i juni 2010, der det ble avholdt møter med Justisdepartementet og Integrasjonsdepartementet. Det ble også avholdt møte med den norske ambassaden i den Haag.

Deler av utvalget og sekretariatet gjennomførte to studieturer til norske diasporamiljø høsten 2010. Turene ble foretatt til henholdsvis Costa Blanca i Spania og Pattaya i Thailand. Opplegget for studieturen til Costa Blanca ble utarbeidet av generalkonsulatet i Alicante, og omfattet møter med bl.a. ulike organisasjoner for utvandrede nordmenn i Alfas del Pi og Torre Vieja, Sjømannsskirken, Den norske skolen i Rojas, to norske behandlingstilstander og ordfører Vicente Arques Cortés i Alfas del Pi. I Pattaya ble det avholdt møter med flere organisasjoner for utvandrede nordmenn, Sjømannskirken, konsulatet i Pattaya og ambassaden i Bangkok.

Utvalgslederen og deler av sekretariatet har hatt møte med bydelsdirektør Erik Kjeldstadli og prosjektleder Elisabeth Sem Christensen i Alna bydel våren 2010. Videre har utvalgslederen og deler av sekretariatet hatt møte med Leif Stokkeland og Magnus Askim ved NAV-tiltak Oslo våren 2011.

2.3.2 Eksterne utredninger

Som en del av sitt arbeid har utvalget sett det som viktig å framskaffe ny kunnskap. Mandatet påla utvalget å beskrive forventede utviklingstrekk for migrasjonen til og fra Norge, og i tillegg se på samfunnsmessige konsekvenser av eventuelle endringer i inn- og utvandring, herunder hvilke forutsetninger som må være til stede for å videreføre bærekraften i velferdsmodellen på kort og lang sikt. På bakgrunn av dette ba utvalget Statistisk sentralbyrå om å gjøre en analyse av demografiske og økonomiske virkninger av migrasjon på den norske velferdsmodellen.¹ Forskerne bak prosjektet var bl.a. Erling Holmøy, Nils Martin Stølen, Helge Brunborg og Inger Texmon ved Statistisk sentralbyrå. Forskerne presenterte flere ganger moduleringen og foreløpige resultater for utvalget. Statistisk sentralbyrås leveranse til utvalget ble svært forsinket. Prosjektet skulle vært ferdigstilt i løpet av 2010, men resultatene fra oppdraget ble ikke klare før helt i innspurten av utvalgets arbeid. Utvalget har derfor ikke hatt mulighet til å ha en grundig gjennomgang av analysene. Utvalget har likevel valgt å gjengi noen av resultatene, siden disse kaster lys over sammenhengen mellom demografi, offentlige finanser og økonomisk vekst på en instruktiv måte.

Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum og Knut Røed ved Frischsenteret fikk videre i oppdrag å gjøre en analyse av ulike innvandrersgrupper tilknytning til arbeidsmarkedet og bruk av velferdsordninger.² Rapporten ble offentliggjort 11. januar 2011 og presentert for referansegruppen samme dag. Rapporten var en oppdatering av tilsvarende analyser gjennomført av de samme forskerne.³

Videre valgte utvalget å be to eksterne forskningsmiljø om å gi en beskrivelse av innvandring og velferd i henholdsvis Canada og USA. Begge rapportene er med som vedlegg 2 og 3 til utredningen.

Utvalget har i tillegg mottatt tallgrunnlag fra SSB som ligger til grunn for utredningens beskrivelser av demografiske forhold, tilknytning til arbeidsmarkedet og inntekt.

¹ Holmøy, E. mfl. (kommende), *Demografiske og økonomiske virkninger av migrasjon*, Statistisk sentralbyrå

² Bratsberg, B., K. Røed og O. Raaum (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrersgrupper i Norge*, Rapport 1/2011, Frischsenteret

³ Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2010), When minority Labour Migrants Meet the Welfare State. I: *Journal of Labour Economics*, 28(3): 633–676

2.4 Utvalgets fortolkning av mandatet

Utvalget ble gitt et vidt mandat. Utgangspunktet er en beskrivelse av den norske velferdsmodellen, og plasseringen av denne i en internasjonal kontekst, preget av økende mobilitet. Det slås fast at Norge aktivt har ønsket å fremme økt mobilitet over landegrensene innenfor EØS ved å slutte seg til EØS-avtalen, og det sies at denne økte mobiliteten bidrar til effektiv utnyttelse av arbeidskraft på tvers av land, noe som i seg selv ansees som «en garanti for finansieringen av universelle velferdsordninger».

Denne situasjonen har imidlertid ført til at befolkningen har blitt mer sammensatt, noe som igjen påvirker og utfordrer velferdsmodellen. Velferdsmodellen gir rammer for innvandrings- og integrasjonspolitikken og påvirker migranters liv i Norge, samtidig som en mer sammensatt befolkning legger nye føringer for videreutviklingen av velferdsmodellen. Det er med andre ord det gjensidige påvirkningsforholdet mellom inn- og utvandring og den norske velferdsmodellen som er hovedaksen i mandatet, og det understrekes eksplisitt at det er «virkninger for inntektssikringsordningene og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken» man først og fremst er interessert i.

Motiveringen bak oppnevningen av utvalget er følgelig behovet for mer innsikt – en bedre forståelse av sammenhengen mellom internasjonal migrasjon og velferdsmodellens virkemåte, for å gi grunnlag for en kunnskapsbasert politikktutvikling.

På denne bakgrunnen, ble utvalget bedt om å:

- legge til grunn en bred forståelse av begrepet migrasjon (omfattende både innvandring og utvandring)
- fokusere på utforming av inntektssikringsordningene og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken, og trekke inn andre velferdsordninger i den grad det er nødvendig
- ha et komparativt perspektiv

Utvalget skulle videre

Beskrive

- hvilke rettigheter inn- og utvandrere har
- dagens migrasjonsbilde og forventede utviklingstrekk
- hvilke faktorer som antas å påvirke framtidig inn-/utvandring
- hvordan utformingen av norske velferdsordninger kan påvirke migrasjonsstrømmen

Vurdere

- de samfunnsmessige konsekvensene av inn-/utvandring, herunder forutsetninger for bærekraft i modellen på kort og lang sikt. Spesifikt:
 - Hvorvidt de universelle velferdsordningene sammen med de spesifikke integreringsvirkemidlene støtter opp under målene om høyeste mulig yrkesdeltagelse.
 - Hvilken betydning økt mobilitet har for forholdet mellom velferdsproduksjon og velferdskonsum.
 - Hvorvidt et større etnisk og kulturelt mangfold kan antas å påvirke synet på og bruken av dagens velferdsordninger (legitimitet og bærekraft, normer og normdannelse).
 - Hvordan økt innvandring kan påvirke lønnsdannelsen, utstøting fra arbeidslivet og omfanget av uformell sektor.
- om økt inn-/utvandring i seg selv vil kunne gi press på velferdsordningene. Spesifikt:
 - Hvorvidt ordningene for opptjening av rettigheter, eksport av ytelser mv. er bærekraftige i en situasjon med langt høyere migrasjon enn i dag.
 - Hvilke økonomiske, administrative og andre utfordringer økt migrasjon reiser.

Og endelig ble utvalget bedt om å

Skissere forslag til

- eventuelle endringer eller tilpasninger «som kan bidra til langsiktig bærekraft». Her ble utvalget bedt om å klargjøre de forutsetninger og den usikkerhet som utvalget baserer forslagene sine på.

2.4.1 Tolkning og avgrensning av mandatet

For å legge «en bred forståelse av migrasjon, inn- og utvandring, til grunn» og analysere denne i forhold til en «helhetlig politikkkutvikling» på områdene integrasjon, arbeidsliv og velferdsmodell, har utvalget måttet foreta noen avgrensninger.

Utvalget har lagt hovedvekten på arbeidsmarkeds- og velferdspolitiske problemstillinger, og ikke minst samspillet mellom de ulike elementene i den norske modellen. Dette er gjort ut fra en målsetting om videreføring av den norske velferdsmodellen, en best mulig integrering av lovlig etablerte innvandrere i Norge, samt en tilnærming til utvandring og sirkulær migrasjon som er forenlig med en videreføring av velferdsmodellen. Integreringsbegrepet brukes i mandatet kun i betydningen «integrasjon i arbeidslivet». Utvalget har følgelig ikke ansett det som sin oppgave å gi

en mer inngående og allmenn drøfting av integreringspolitikk.

Potensielt ville alle innvandrere- og utvandrerkategorier være relevante for analysene, men utvalget har valgt å legge hovedvekten på arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere, når det gjelder innvandringssiden. Når det gjelder «utvandring», er det først og fremst velferdsstatens rekkevidde utenfor statens grenser, dvs. eksportabilitet, som har vært gjenstand for analysen, snarere enn bestemte kategorier utvandrere. Valget av disse gruppene og kategoriene er styrt av de velferdspolitiske problemstillingene. Det hadde også vært ønskelig å ha et gjennomløpende kjønnsperspektiv i analysene, men utvalget har dessverre ikke hatt datagrunnlag for å gjøre dette gjennomgående. Imidlertid trekkes kjønnspektivet inn i deltema og problemstillinger.

Utvalget har lagt hovedvekten på å utarbeide en mest mulig nyansert og fyllestgjørende analyse av samspillet mellom velferdspolitikk og arbeidslivspolitikk, der dette er mest relevant i forhold til innvandrere- og utvandrereproblematikken. Som basis for disse analysene har utvalget hatt behov for en omfattende datainnsamling og kartlegging av eksisterende rettigheter, tiltak og ordninger.

Når det gjelder å «skissere forslag til eventuelle endringer eller tilpasninger» har utvalget hovedsakelig lagt vekt på mekanismer og overordnede grep som kan bidra til «langsiktig bærekraft». Men i noen tilfeller er det gått mer detaljert til verks for å gi eksempler på mulige endringer.

Det heter i mandatet at utvalget ikke skulle «gå inn på innretningen av norsk innvandringspolitikk som sådan», men at utvalget likevel skulle vurdere om det er sider ved innvandringspolitikken som er spesielt relevant for den framtidige utviklingen og utformingen av den norske velferdsmodellen. Utvalget skulle også beskrive hvordan utformingen av norske velferdsordninger kunne påvirke migrasjonsstrømmene. Utvalget har i tråd med mandatet valgt ikke å gå tungt inn i selve utlendingsloven. Like fullt har det vært nødvendig hele tiden å ha denne loven med i analysen, fordi den er så sentral som premiss for kontrollen over tilstrømmingen. Selve EØS-regelverket har også vist seg å kreve mye oppmerksomhet, fordi det åpenbart er sterkt premissgivende for Norges faktiske innvandringssituasjon, og fordi EØS-innvandringen har store implikasjoner for både produksjon og bruk av velferd.

Mandatet tilsier at utvalget også skulle vurdere «forutsetningene for legitimiteten (...) i ordningene, samt normer og normdannelse» – hvordan synet på bruken av eksisterende velferdsord-

ninger eventuelt endrer seg. Med andre ord, om oppslutningen om velferdsmodellen, gitt flerkulturell innvandring (og utvandring), også er bærekraftig. Her har utvalget av tidshensyn vært nødt til å basere seg på eksisterende norske og internasjonale undersøkelser. Foreliggende data på dette området er imidlertid motstridende, og til tider spekulative. Utvalget har like fullt drøftet sentrale problemstillinger knyttet til velferdsmodellens legitimitet, gitt ulike scenarier for framtidig ut- og innvandring.

Når det gjelder mandatets komparative oppdrag, har utvalget tolket dette på en strengt avgrenset måte: Utvalget har, i tråd med ordlyden i mandatet, valgt å sammenlikne Norge med et knippe land, noen mest mulig like, og noen svært forskjellige. I den første gruppen har utvalget inkludert Danmark, Sverige og Nederland, og i den andre USA og Canada. Landstudiene har blitt gjort skissemessig, med mest mulig rendyrking av de aspektene ved de andre landenes politikk som er relevante for utvalgets problemstillinger. Dette er gjort for å anskueliggjøre konsekvenser av andre landenes innretninger og premisser, i kontrast til de norske. Analysene er gjort dels av utvalget, dels ved hjelp av eksterne fagfolk.

Etter utvalgets fortolkning ligger det to normative, om ikke veldig kontroversielle motiveringer til grunn for mandatet: For det første en videreføring av den norske velferdsmodellen, i betydningen opprettholdelse av «bærekraften» på kort og lang sikt, og for det andre ivaretagelse av målet om «høyest mulig yrkesdeltakelse».

I sum har utvalget ansett mandatet for å inneholde tre hovedtemaer:

- Sikre et stabilt finansieringsgrunnlag for velferdsstaten, dvs. å opprettholde velferdsmodellens *bærekraft* i lys av nåtidig og framtidig ut- og innvandring.
- Videreutvikle arbeidslivs- og velferdspolitikken til å støtte opp under modellens bærekraft og velferdssikring for befolkningen, dvs. endre/forbedre *treffsikkerheten* eller kvaliteten på tiltak og ordninger rettet mot migranter.
- Sikre *oppslutning* i (den foranderlige) befolkningen på kort og lang sikt, om velferdsmodellens grunnstruktur.

Utvalget er bedt om å analysere disse tre innfallsvinklene til den norske velferdsmodellen og samspillet mellom dem.

I mandatet brukes begrepet bærekraft flere ganger – det er velferdsmodellens bærekraft som skal sikres på lang sikt. Det var Brundtland-kommisjonens rapport «Vår felles framtid» (1987) som

først satte søkelys på begrepene *bærekraft* og *bærekraftig utvikling*. Kommisjonens hovedbudskap var:

En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene til kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov.

Med begrepet «velferdsmodellens bærekraft» forstår utvalget at velferdsmodellen skal være mulig å opprettholde og videreføre i et langsiktig perspektiv. Dette innebærer at modellens sentrale mekanismer – samspillet mellom inntektssikring, tjenesteyting og arbeidslivets virkemåte – kan videreføres uten at det underminerer finansieringen av modellen. Utvalget har ikke skullet gi en generell vurdering av velferdsmodellens bærekraft, men fokusere på hvordan *migrasjon* påvirker velferdsmodellens bærekraft.

2.5 Utvalgets operasjonalisering av begrepene mobilitet og migrasjon

Sentralt i utvalgets mandat er begrepene *mobilitet* og *migrasjon*. Mandatet slår fast at mobiliteten over landegrensene og innvandringen til Norge har økt, og at dette forutsettes å vedvare. Norge har gitt sin tilslutning til økt migrasjon ved å være en del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen. Utvalget er bedt om å legge en bred forståelse av migrasjon til grunn for sitt arbeid.

Migrasjon og *mobilitet* er beslektede begreper som begge omhandler flytting. De brukes ofte uten at det skilles skarpt mellom dem når det gjelder innhold. Grenseoppgangen mellom dem er da også vanskelig i mange tilfeller. For eksempel er det ikke så lett å skille mellom mobilitet på den ene siden og på den andre siden migrasjon av ulike typer sesongflyttinger eller «sirkulære» bevegelser, som har etablert bestemte flyttemønstre over tid. Begge betegner dynamiske fenomen som bærer i seg samfunnsendring. Imidlertid innebærer mobilitet flyttinger som ikke i samme grad som migrasjon får varige følger bosettingsmessig verken for opprinnelses- eller destinasjonsområde. På denne måten er det noe mer flyktig over mobilitet som fenomen. Imidlertid kan de økonomiske virkningene av mobilitet være omfattende, både for sysselsetting og overføring av kapital. Migrasjon omfatter to hovedtyper, nemlig innvandring og utvandring av et område. Vanligvis vil inn- og utvandring dreie seg om kryssing av

statsgrenser, men i faglitteraturen brukes betegnelsen også om andre typer territorielle grenser. Innen disse to hovedtypene finnes en rekke undergrupper, noen av dem omtales nærmere i utredningen, som arbeidsmigrasjon og flyktningemigrasjon, frivillig migrasjon og tvungen migrasjon. Det er utviklet en rekke teorier om migrasjonstypologi og om forutsetningene for migrasjonsfenomeners oppkomst og utvikling. Noen av dem vil omtales nærmere i utredningen.

2.5.1 Begreper vedrørende inn- og utvandring i statistikken

I utredningens kartlegging benyttes mye statistikk som er utarbeidet på grunnlag av opplysninger fra folkeregisteret. Dvs. at det er de personene som er *bosatt* i Norge i henhold til folkeregisterloven som omfattes av beskrivelsen, jf. boks 2.1. Imidlertid benyttes begrepet «bosatt» på andre måter i annen lovgivning. Som eksempler kan nevnes at i folketrygdloven (jf. kapittel 6) og skatteloven (jf. kapittel 10) er det andre vilkår som må være oppfylt for å falle inn under begrepet enn det som framgår av definisjonen i folkeregisterloven. De ulike bostedsbegrepene er utarbeidet for ulike formål, av ulike hensyn og i en gitt historisk kontekst. Statistikken er i all hovedsak utarbeidet av SSB, og baserer seg dermed på SSBs definisjoner og datakilder.

SSBs statistikk over *flyttinger fra og til utlandet* er basert på meldeplikten til folkeregisteret. Melding om flytting skal gis av flytteren selv innen åtte dager etter at flyttingen fant sted. Dette gjelder også ved flytting fra utlandet til en norsk kommune. Flytting, så vel fra som til utlandet, skal meldes, dersom personen «har til hensikt» at oppholdet skal vare i minst seks måneder, jf. folkeregisterloven § 1, jf. boks 2.1.

Innvandring er innflyttede personer registrert i folkeregisteret. Om en person registrerer flytting flere ganger i løpet av et år, blir dette regnet som flere flyttinger.

Utvandring er utflyttede personer registrert i folkeregisteret. Om en person registrerer flytting flere ganger i løpet av et år, blir dette regnet som flere flyttinger.

Nettoinnflytting/nettoinnvandring er differansen mellom innflyttinger og utflyttinger.

En *asylsøker* er en person som søker beskyttelse i Norge. Vedkommende blir kalt asylsøker fram til søknaden om asyl er endelig avgjort. En asylsøker vil ikke regnes med i den registrerte innvandringen til Norge før vedkommende eventuelt har fått innvilget oppholdstillatelse. Asylsø-

kere kan bo i asylmottak fram til de får oppholdstillatelse eller endelig avslag på søknad om asyl.

I SSBs statistikk brukes begrepet *personer med flyktningbakgrunn* om personer som har kommet til Norge av fluktgrunner, inkludert familietilknyttede til disse, uten hensyn til om de har fått flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag. I sistnevnte kategori var det tidligere en betydelig andel som fikk slikt opphold fordi de hadde krav på beskyttelse, uten å fylle vilkårene for asyl etter flyktningkonvensjonen. For nærmere beskrivelse av de juridiske betegnelse, se boks 2.2.

Personer uten lovlig opphold er personer som enten kommer til Norge uten å ha fått oppholdstillatelse eller som har blitt her lengre enn de har fått lov til. SSB har beregnet at det ved inngangen til 2006 var mellom 10 000 og 32 000 personer fra land utenfor EØS uten lovlig opphold i Norge, med et sannsynlig estimat på om lag 18 000 personer.⁴

2.5.2 Begreper vedrørende den innvandrede befolkningen

Statistisk sentralbyrås definisjoner av den innvandrede befolkningen ligger til grunn for de demografiske beskrivelsene og beskrivelsene av innvandreres tilpasning til arbeidsmarkedet og velferdsordninger i utredningen.

Innvandrere er personer som en eller annen gang har innvandret til Norge og er født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre. Når det henvises til begrepet i statistiske beskrivelser, er det de personene som er registrert bosatt i folkeregisteret som regnes med i denne gruppa. En person må ha lovlig opphold i Norge og regne med å skulle bo her i seks måneder for å registreres i folkeregisteret, jf. boks 2.1.

Norskfødte med innvandrerforeldre er født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere. I utredningen brukes begrepet norskfødte med innvandrerforeldre og *etterkommere* om samme gruppe.⁵ Etterkommere brukes bare med denne betydningen, og henviser ikke til flere generasjoner.

Innvandrerbefolkningen var tidligere SSBs betegnelse på innvandrere og norskfødte med inn-

⁴ Zhang, L.(2008), *Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway*, Documents 2008/11, Statistisk sentralbyrå

⁵ Begrepet etterkommere anbefales bl.a. i brosjyren 'Et inkluderende språk' utgitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2007.

Boks 2.1 Registrering av innflytting og utflytting i folkeregisteret

Utgangspunktet etter folkeregisterloven § 1 er at alle personer som er eller har vært bosatt i Norge, er født i Norge eller har fått tildelt fødselsnummer eller D-nummer i Norge, skal være registrert i *det sentrale folkeregisteret*. Siden 1946 har det i hver enkelt kommune vært et lokalt folkeregister som registrerer alle bosatte i kommunen i samsvar med lov om folkeregistrering og forskrifter til loven. Fra 2002 ble arbeidsmåten i folkeregistrene endret, og det ble 99 større registerenheter som dekker registreringen for flere kommuner i hvert fylke. Fra 2008 ble det opprettet fem regionkontor som tok over registreringen. Folkeregistrene får meldinger om fødsler, dødsfall, giftermål, skilsmisser, flyttinger mv. fra ulike kilder.

Hovedregelen er at personer som oppholder seg i en eller flere norske kommuner i minst seks måneder skal regnes som bosatte i Norge. Personer som trenger oppholdstillatelse, må framlegge oppholdstillatelse med en varighet på minimum seks måneder. For EØS-borgere er det fra 1. oktober 2009 ikke noe krav om oppholdstillatelse, men disse må framlegge bekreftelse fra politiet på at de har oppholdsrett. Plikten til å framlegge bekreftelse på oppholdsrett gjelder likevel ikke for nordiske borgere.

Mellom de nordiske landene foregår flyttemeldingene automatisk f.o.m. 2007, dvs. at innflyttingen avgjøres av folkeregistermyndigheten i vedkommende land. Registreres innflyttingen

går det automatisk melding til norsk folkeregistermyndighet. For flytting til land utenom Norden, er det avgjørende i vurderingen av om det har foregått en utflytting, om det har skjedd en endring av bosted. Hvorvidt utflyttingene har karakter av bosetting beror på en helhetsvurdering, hvor momenter som vektlegges bl.a. vil være om vedkommende har en egen selvstendig bolig i vedkommende innflyttingsland, ikke lenger disponerer fast bolig i Norge, ikke lenger har arbeidsmessig tilknytning til Norge, ikke har ektefelle/barn i Norge og ikke har annet enn sporadiske opphold i Norge i løpet av året. Personer som de siste to årene ikke har hatt kjent oppholdssted i Norge skal alltid regnes som utflyttet, uavhengig av om det dokumenteres at de har flyttet eller ikke. For studenter som studerer i utlandet er det gjort et særlig unntak, slik at disse skal anses bosatt samme sted som før utdanningen ble påbegynt dersom de dokumenterer studiesituasjonen og at de fortsatt har tilknytning til tidligere bosted i Norge. Studenter kan imidlertid på samme vilkår som andre bli regnet som utflyttet dersom de har skiftet bopel og ikke har til hensikt å vende tilbake til Norge etter endt studium. Utenlandske statsborgere som ikke lenger har adgang til å oppholde seg i Norge, regnes automatisk som utflyttet av Norge, selv om de faktisk ikke har byttet bosted.

vandrerforeldre til sammen, men SSB gikk bort fra dette begrepet i 2008.⁶ SSB begrunnet dette med at kategoriseringen var problematisk, først og fremst fordi norskfødte barn av innvandrere ikke er så like sine foreldre at det er hensiktsmessig med en samlet statistisk gruppering om demografiske forhold og levekår. I denne utredningen vil det vektlegges å se på disse to gruppene hver for seg, og i den grad de sees på samlet brukes ikke begrepet innvandrerbefolkning, men begrepet *innvandrere og etterkommere*.

SSB publiserer også statistikk om personer med *annen innvandringskategori*. Innvandringsbakgrunn er SSBs betegnelse for kategorier som beskriver personer som er:

- utenlandsfødte med én norskfødt forelder
- norskfødte med én utenlandsfødt forelder
- utenlandsfødte med to norskfødte foreldre (inkluderer utenlandsadopterte)

Utredningen ser ikke på disse kategoriene separat i det deskriptive materialet, og de inngår i gruppen personer som regnes som den øvrige befolkningen.

Personer i *den øvrige befolkningen* er personer som verken er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, og omfatter også de andre gruppene av utenlandsfødte personer. Utvalget benytter i utredningen også begrepet *majoritetsbefolkningen* om denne gruppen. De ulike deskriptive kapitlene grupperer av og til norskfødte med innvandrerforeldre sammen med personer i den øvrige befolkningen der dette er hensiktsmessig.

⁶ Dzamarija, M. (2008), Definisjoner og betegnelser i innvandrersstatistikken: Hva skal innvandreren hete? I: *Samfunnsspeilet* 4/2008, Statistisk sentralbyrå

Boks 2.2 Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og overføringsflyktninger

En *flyktning* er etter utlendingsloven 2008 en utlending som enten fyller vilkårene i flyktningkonvensjonen art. 1 A, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, eller likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. Utlending som blir anerkjent som flyktning får beskyttelse (asyl) i Norge med oppholdstillatelse. Flyktningstatus gir i utgangspunktet vern mot bort- og utvisning. Flyktningen vil normalt ha rett til norsk reisedokument i stedet for hjemlandets nasjonalitetspass. Flyktningstatus innebærer også andre rettigheter, bl.a. rett til økonomisk gunstigere stønadsordninger enn andre innvandrere på enkelte områder.

Når utlendingen ikke har et beskyttelsesbehov som gir rett til asyl, skal det vurderes om det foreligger sterke menneskelige hensyn, for eksempel særlig alvorlige helseproblemer, eller om utlendingen har en særlig tilknytning til riket som tilsier at det bør gis opphold på *humanitært grunnlag*. Utviklingen etter at ny lov trådte i kraft viser at andelen som får opphold på humanitært grunnlag, er betydelig lavere enn før. Det skyldes særlig at de som tidligere fikk beskyttelse, men formelt sett ikke flyktningstatus, nå får slik status. Se avsnitt 4.4.2 for nærmere forklaring.

Overføringsflyktninger, også kalt kvoteflyktninger og FN-flyktninger, er personer som har flyktet fra hjemlandet sitt og som blir overført til et tredjeland. Som regel er overføringsflyktninger allerede anerkjent som flyktninger av FN før de blir overført til Norge. Noen få overføringsflyktninger kan bli overført direkte fra hjemlandet.

Når dette gjøres, vil det framgå av teksten, jf. kapitlene 8 og 9.

Minoritet vil, slik begrepet bokstavelig tilsier, alltid omfatte et tallmessig mindretall i forhold til et flertall. I dag brukes begrepet om en rekke fenomen, som livssyn, legning, språk/kultur og etnisitet. Imidlertid er betegnelsen historisk ikke bare knyttet til tallmessighet, men også til makt-

og avmaktsrelasjoner og underlegenhet sosialt, kulturelt og politisk. Derfor har «minoritet» oftest vært brukt om mindre folkegrupper som har vært eller blir diskriminert på ulike måter og i mer eller mindre grad. Begrepet har vært mest brukt om etniske grupper, dvs. folkegrupper som både av seg selv og av andre oppfattes å ha en særskilt felles historie og kultur, herunder ofte eget språk. I denne utredningen blir minoritetsbegrepet særlig brukt om etniske grupper i det norske samfunnet, som har innvandret etter om lag 1970, delvis også om landgrupper.

2.5.3 Utvalgets valg av landgrupperinger

Landbakgrunn viser i statistikken til en innvandrers fødeland. For norskfødte er dette foreldres eventuelle utenlandske fødeland. Landbakgrunn og *etnisitet* er ikke nødvendigvis sammenfallende og må ikke forveksles. Etnisitet kan henvise både til ulike grupper innen den samme nasjonalstat, til utseende og hudfarge og til kulturelle tradisjoner og levemåter.

I utredningen beskrives innvandring og innvandrere i hovedsak etter *grupperinger* av landbakgrunn.

Utvalget har valgt å legge seg nært opp til SSBs to nye landgrupperinger i det statistiske materialet som presenteres, jf. boks 2.3. Utvalget har på grunn av det endrede migrasjonsbildet etter 2004, valgt å se på de nye EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa som en egen landgruppering. Innvandringen til Norge har vært tiltagende, særlig etter at flere østeuropeiske land ble medlemmer av EØS i 2004 og 2007. I utredningen er disse skilt ut som en egen gruppe, og det benyttes gjennomgående en tredeling i de statistiske framstillingene.

Vestlige land: Omfatter land i Norden, vesteuropeiske EØS-land, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand.

EU-land i Sentral- og Øst-Europa: Omfatter de ti nye EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa (Bulgaria, Estland, Litauen, Latvia, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn).

Land i Asia, Afrika mfl.: Omfatter land i Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og europeiske land utenfor EØS. I europeiske land utenfor EØS inngår: Albania, Bosnia-Hercegovina, Hviterussland, Kosovo, Kroatia, Makedonia, Moldova, Montenegro, Russland, Serbia og Ukraina.

Tredelingen som utvalget har valgt, synliggjør at det er ulikheter i bakgrunnen for migrasjonen til Norge, avhengig av hvilket land i Europa inn-

vandrerer kommer fra. Videre synliggjøres tilsvarende forskjeller for ulike land i Amerika og i Oseania. I Europa er det et viktig skille mellom EØS-land på den ene siden og Russland, Hviterussland, Ukraina, Moldova og land i Vest-Balkan på den andre. Innvandrere fra EØS-land er underlagt få innvandringsrestriksjoner og kommer til Norge på grunn av arbeidsmarkedet. De fleste innvandrere fra landene utenfor EØS har kommet som asylsøkere, flyktninger og familieinnvandrere. Også migrasjonen til Norge fra Amerika har et liknende skille, der innvandrere fra USA og Canada i stor grad har kommet som arbeidsinnvandrere, og innvandrere fra andre amerikanske land har kommet på grunn av flukt eller familierelasjoner. Migrasjonen fra land i Oseania til Norge har vært av begrenset omfang.

En innvending mot å kategorisere vestlige land slik utvalget har valgt, er at borgere fra USA, Canada, Australia og New Zealand er underlagt andre innvandringsrestriksjoner til Norge enn borgere fra de nordiske og europeiske landene. Men migrasjonen fra disse landene til Norge har likevel tydelige likhetstrekk med migrasjonen fra EØS-landene med hensyn til innvandringsgrunn, gjenutvandringstilbøyelighet og øvrig demografisk atferd i Norge, f.eks. ekteskapsmønstre.⁷ Innvandrere fra USA, Canada, Australia og New Zealand har også en like sterk arbeidstilknytning som vestlige innvandrere for øvrig.

En viktig forskjell mellom de tre gruppene er at arbeidsinnvandrerne som har kommet etter 1975 gjerne flytter inn og ut av landet alt etter som det passer seg. Flyktninger og familieinnvandrere til flyktninger blir i langt større grad boende, og har ofte liten mulighet for gjeninnvandring til Norge om de ønsker å gjeninnvandre etter at tillatelsen for opphold i Norge utløper. Denne forskjellen har betydning på mange områder når det gjelder tilpasning til det norske samfunnet.

2.5.4 Begreper vedrørende utvandring og utvandrede personer

Utflyttingen fra Norge er i statistikken identifisert i det øyeblikket utvandringen registreres, i henhold til folkeregisterloven, jf. boks 2.1. Dette innebærer f.eks. at utenlandske borgere som ikke lenger har gyldig oppholdstillatelse, automatisk reg-

⁷ Se bl.a. begrunnelse gitt i Brunborg, H. og I. Texmon (2010), Befolkningsframskrivninger 2010–2060, i *Økonomiske analyser* 4/2010, Statistisk sentralbyrå, og Høydahl, E. (2008), Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato, i *Samfunnsspeilet* 4/2008, Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.3 Statistisk sentralbyrås todeling av landgrupper, 2008

1. EU/EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand

I kategorien EU/EØS-land inngår: Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Gibraltar, Hellas, Irland, Island, Italia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Slovakia. Slovenia, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland, Tsjekkia, Østerrike og Ungarn, samt Andorra, Færøyene, Grønland, Monaco, San Marino og Vatikanstaten.

2. Asia (med Tyrkia), Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS

I kategorien europeiske land utenom EU/EØS inngår: Albania, Bosnia-Hercegovina, Hviterussland, Kosovo, Kroatia, Makedonia, Moldova, Montenegro, Russland, Serbia og Ukraina.

Kilde: Høydahl, E. (2008), Innvandrerbegreper i statistikken: Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato, i *Samfunnsspeilet* 4/2008, Statistisk sentralbyrå

nes som utflyttede. På den annen side kan det være et ukjent antall personer som oppholder seg lengre i et annet land enn de har anledning til uten å melde flytting i henhold til folkeregisterloven. Dette kan være betydelige feilkilder i tallfestingen av migrasjonsstrømmene ut av Norge. Som tidligere påpekt, er det ulike vilkår for å regnes som bosatt eller utflyttet i henhold til folkeregisterloven, folketrygdloven og skatteloven. Det innebærer f.eks. at en person kan ha meldt flytting til folkeregisteret, men fremdeles være skattemessig og trygdemessig bosatt i Norge. I kapitlene 8, 9 og 10 er det inn- og utvandrede etter folkeregisterloven som beskrives, mens det i kapittel 11 er utflyttede etter folketrygdloven som beskrives. Utredningen forholder seg ikke til sonderingen mellom inn- eller utflyttede etter skatteloven.

De utvandrerne som særlig er interessante for utvalgets mandat, er personer som har norske trygderettigheter og som bor eller oppholder seg i et annet land. Det betyr at det er *eksportabilitet* som er sentralt for utvalgets arbeid, ikke utvandring i seg selv. Det har derfor ikke vært prioritert i utvalgets arbeid å gi en fullstendig oversikt over

ulike grupper av utvandrere, men enkelte «utvandrergupper» er f.eks.:

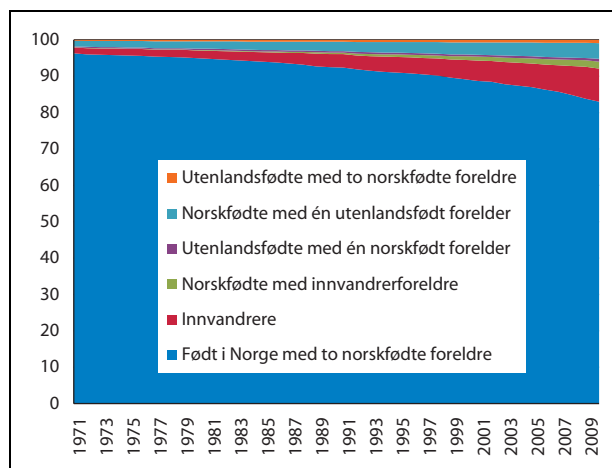
- personer som flytter ut fra Norge etter at de har blitt pensjonister og mottar pensjon fra Norge i utlandet
- innvandrere som har bodd i Norge en periode og som har gjenutvandret og tatt med seg sine opptjente rettigheter
- studenter i utlandet som har lån eller stipend fra Statens lånekasse for utdanning, og som derfor er pliktige medlemmer av folketrygden, og som ikke skal melde flytting til folkeregisteret
- personer som har fått innvilget frivillig medlemskap i folketrygden under opphold i utlandet, jf. kapittel 6

2.5.5 Hvor mange tilflyttede personer bor det i Norge?

Beskrivelsen i utredningen av innvandreres demografi, arbeidsmarkedstilknytning, inntekt og øvrige levekår baserer seg på statistikk med utgangspunkt i SSBs definisjon av innvandrere og i noen tilfeller etterkommere. Det er – i den grad det er mulig – lagt vekt på å si noe om utvikling over tid. Ved inngangen til 2010 utgjorde innvandrere 9 pst. av folketallet i Norge og etterkommere utgjorde 2 pst. *Innvandrere* blir i denne sammenhengen de som er registrert tilflyttet og bosatt ifølge Folkeregisteret.

Det er en utfordring å beskrive dagens migrasjonsbilde på grunnlag av den flyttingen som registreres. Den registrerte tilflyttingen utelater f.eks. personer som bor eller oppholder seg i Norge helt eller delvis, uten å være registrert bosatt. Dette kan være asylsøkere, personer uten lovlig opphold og personer som jobber i Norge uten å være bosatt. Migrasjon skjer på ulike måter og med ulik motivasjon. Stadig flere personer tilbringer perioder av livet i et annet land enn det de er født i. Dette kan være gjennom kortere eller lengre studie- eller arbeidsforhold, og det kan være gjennom mer varige former for migrasjon.

Begrepsfesting og kategorisering av den innvandrede befolkningen vil videre kunne gi et statistisk bilde. Migrasjon er i aller høyeste grad et dynamisk fenomen som stadig er i endring, både i art og omfang. Migrantene kan tilhøre flere kategorier samtidig og over et livsløp: For eksempel blir en utvandrer til en innvandrer, og på et senere tidspunkt kan han bli til en gjenutvandrer. Utvalget vektlegger viktigheten av å se på det sirkulære med migrasjon, selv om det i denne utredningen ikke har vært anledning til å analysere dette.



Figur 2.1 Folkemengde per 1. januar 1971–2010, etter innvandringskategori. Prosent av befolkningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Beskrivelsene i utredningen omfatter bare *innvandrere* og *norskefødt med to innvandrerforeldre*, sammenliknet med *den øvrige befolkningen*. Disse tre statistiske kategoriene fanger ikke opp andre endringer i befolkningens sammensetning, som også er en følge av mobilitet over landegrensene. Stadig flere personer oppholder seg i flere land i løpet av livet, og stadig flere får en mer sammensatt bakgrunn enn det den tilgjengelige statistikken kan beskrive. Statistisk kan det fastslås at stadig flere f.eks. har én utenlandsfødt forelder og dermed også kan ha store deler av sin familie i et annet land, men dette er bare én konsekvens av migrasjon og mobilitet over landegrensene. F.eks. kan ikke norskefødt personer med opphold i utlandet på grunn av studier eller arbeid identifiseres, men de kunne like fullt være interessante kategorier i lys av utvalgets mandat.

Omfanget av personer i ulike *innvandringskategorier* er gjengitt i figur 2.1. Ved inngangen til 2010 utgjorde utenlandsfødt med én norskfødt forelder 1 pst. av befolkningen, utenlandsfødt med to norskefødt foreldre 1 pst. og norskefødt med én utenlandsfødt forelder 4 pst. Til sammen var det 17 pst. av den bosatte befolkningen som enten selv var født i utlandet, eller som hadde minst én forelder som var født i utlandet. Hvilke implikasjoner dette mangfoldet i befolkningens sammensetning har, avhenger av hvilke problemstillinger som skal undersøkes.

For flere formål kunne det vært interessant å se på flere generasjoners tilpasning til arbeidsliv og utdanning, all den tid utvalget har som oppgave å se på den langsiktige bærekraften. Imidlertid er

det per i dag et begrenset analysemateriale om barn av norskfødte med innvandrerforeldre. Per 1. januar 2010 var det 260 norskfødte barn med foreldre som selv var etterkommere, alle foreløpig i barnehage- og grunnskolealder. Disse 260 barna vil telle med i befolkningen uten innvandringsbakgrunn. I tillegg var det på samme tid 3 800 personer som var barn av én etterkommer og én inn-

vandrer, og som dermed har fire utenlandsfødte besteforeldre. 60 pst. av denne siste gruppa hadde foreldre med pakistansk landbakgrunn, og det er i stor grad snakk om unge personer. Disse vil telles med i gruppa personer med én utenlandsfødt forelder. På grunnlag av det foreliggende datatilfanget har utvalget i sine analyser valgt å konsentrere seg om innvandrere og deres barn.

Kapittel 3

Den norske velferdsmodellen

3.1 Innledning

Utvalget er bedt om å utrede konsekvensene av økt inn- og utvandring for den norske velferdsmodellen. I dette ligger det en oppfatning om at (a) det finnes en norsk velferdsmodell, og (b) økt inn- og utvandring kan ha andre konsekvenser for denne modellen enn for velferdsstater basert på andre modeller.

Hensikten med dette kapitlet er å redegjøre for hva som kjennetegner den norske modellen, og diskutere hvordan modellen potensielt påvirkes av økt mobilitet over landegrensene. Først gis en rask introduksjon til modelltenkingen i velferdsstatsforskningen, og en gjennomgang av hvordan den nordiske modellen omtales som en distinkt modell, annerledes enn alternative velferdsmodeller i Europa og i OECD-området. Deretter gjennomgås mer detaljert hva som kjennetegner den norske modellen, slik den framstår i dag. Her diskuteres først finansieringsformen og kravene til finansiering, med vekt på kravet om høy yrkesdeltakelse. Deretter gjennomgås den norske arbeidslivsmodellen, kjennetegnet av en relativt høy organiseringsgrad, koordinert lønnsdannelse og begrenset lønnsbredning. Velferdsstaten karakteriseres av universelle og individuelle rettigheter, men også av en lang historisk tradisjon for vektlegging av aktivitet («arbeidslinja»). Denne velferdskonstruksjonen har betydning for hvilke insentiver arbeidsgivere og arbeidstakere står overfor, noe som diskuteres i avsnitt 3.3.5. Kapitlet avsluttes med en drøfting av globaliserings betydning for den norske velferdsmodellen, og av hvilke sterke og svake sider den etablerte modellen har, i møte med en globalisert verden med betydelig migrasjon over landegrensene.

3.2 Modelltenkingen i velferdsstatsforskningen

Det var først tidlig på 1990-tallet det ble vanlig å snakke om ulike velferdsmodeller. I den tidlige

velferdsstatsforskningen så man for seg at institusjonelle velferdsstater ville utvikle seg i alle moderne samfunn, og at eventuelle forskjeller mellom land først og fremst uttrykte at landene var på ulike stadier i moderniseringsprosessen. Velferdsstaten ble forstått som et svar på modernitetens utfordringer: Industrialisering, urbanisering og kapitalisme underminerte de tradisjonelle slektsbaserte nettverkene, og skapte et behov for andre måter å sikre sosial trygghet på. Industrialiserte land ville møte dette behovet gjennom først å innføre minimumsordninger for å avhjelpe de mest presserende behovene, og over tid utvikle disse minstesikringsordningene til omfattende velferdsstatlige institusjoner. Denne prosessen kunne ta lengre tid i noen land enn i andre, men slutt punktet var det samme: Gitt nok tid, ville de fleste industrialiserte land utvikle likeartede, institusjonelle velferdsstater.¹

Bruddet med denne tenkemåten kom for alvor i 1990, med publiseringen av Gösta Esping-Andersens bok «The three worlds of welfare capitalism».² Boka førte til en økning i interessen for politikkens betydning, og for innflytelsen til nasjonale og regionale tradisjoner, i utformingen av velferdsstaten. Esping-Andersen kombinerte data om historisk utvikling av ulike velferdsordninger med oppdaterte data om levekår i ulike land. På basis av dette materialet identifiserte han tre velferdsstatsmodeller: Den liberale, den konservative og den sosialdemokratiske. I *liberale* velferdsstater gis sosiale ytelser bare til de aller fattigste, som regel etter streng behovsprøving. USA er det landet som kommer nærmest denne ytterligheten. Den *konservative* velferdsstaten viderefører status og hierarki skapt i arbeidslivet: Sosiale ytelser er typisk basert på en forsikringsmodell, slik

¹ Dette er en sterkt forenklet oppsummering av argumentet i Wilensky, H. og C. Lebaux (1958), *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage Foundation.

² Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. Se også Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press

Boks 3.1 Esping-Andersens velferdsstatsregimer

Esping-Andersen klassifiserte velferdsstatene i OECD-området etter tre dimensjoner:

1. Stat–marked–familie-dimensjonen, som fanget opp arbeidsdelingen mellom de tre potensielle hovedtilbyderne av velferd.
2. Stratifiseringsdimensjonen, som betegner i hvilken grad velferdsstatene forsterket eller begrenset de ulikhetene som nødvendigvis ville oppstå i markedet.
3. «Dekommodifiserings»-dimensjonen, som betegner i hvilken grad arbeiderne er avhengige av markedet. Dekommodifiseringsbe-

grepet tar utgangspunkt i en neo-marxistisk tradisjon, som la til grunn at arbeidskraft i et kapitalistisk samfunn er en vare som kan selges på et marked. I et rent marked er arbeideren avhengig av å finne en kjøper til sin arbeidskraft. En «dekommodifiserende» velferdsstat svekker arbeidernes avhengighet av markedet. Som Esping-Andersen uttrykker det; «Dekommodifisering oppstår når tjenester gis som rettigheter, og når en person kan opprettholde en viss levestandard uten å være avhengig av markedet»

Tabell 3.1 Summarisk oversikt over Esping-Andersens (1990) velferdsregimer

	Liberal	Sosialdemokratisk	Konservativ
Rollen til:			
Familien	Marginal	Marginal	Sentral
Markedet	Sentral	Marginal	Marginal
Staten	Marginal	Sentral	Subsidiær
Velferdsstaten:			
Dominerende form for solidaritet	Individuell	Universell	Slektskap Korporatisme Etatisme
Dominerende arena for solidaritet	Markedet	Staten	Familien
Grad av dekommodifisering	Minimal	Maksimal	Høy (for familieforsørgeren)
Typiske eksempler	USA	Sverige	Tyskland Italia

Kilde: Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press; Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press

at utbetalinger avhenger av hvor stor «premie» som er betalt inn. Tyskland brukes som illustrasjon på denne modellen. Den *sosialdemokratiske* velferdsstaten kjennetegnes i Esping-Andersens modell av sterkere inngripen i markedet og av universelle ytelser som omfatter hele befolkningen, uavhengig av tidligere opptjening, og med begrenset innslag av økonomisk behovsprøving. Her er Sverige det mest typiske eksemplet. Den sosialdemokratiske modellen kalles av og til «den nordiske», fordi Norge, Sverige og Danmark alle har

sterke trekk av denne modellen. Esping-Andersens modeller er nærmere omtalt i boks 3.1.

Esping-Andersens studie ga opphav til en omfattende debatt blant velferdsstatsforskere, der både dimensjonene han klassifiserte land etter, og måten han grupperte landene på, har vært kritisert.³ Særlig er dekommodifiseringsbegrepet omstridt. En form for kritikk har kommet fra litteratur som legger vekt på kjønnsrelasjoner, som påpeker at begrepet logisk forutsetter at man har vært tilknyttet arbeidsmarkedet («kommodifisert») i utgangspunktet – noe kvinner tradisjonelt

ikke har vært.⁴ En annen kritikk kommer fra mer økonomisk orientert litteratur, som framhever at ingen land, og slett ikke de skandinaviske, tillater borgerne å velge mellom lønnsarbeid eller trygdemottak.⁵ Til tross for kritikken er det tjue år etter publiseringen av studien sterk empirisk støtte for hovedargumentene: Velferdsstater grupperer seg systematisk forskjellig, og de nordiske landene skiller seg fra andre land i Europa og OECD. Det finnes, på mange områder, en nordisk velferdsstatsmodell.

I resten av dette kapitlet diskuteres mer inngående hva som kjennetegner denne modellen. Konteksten avgjør om diskusjonen viser til «den norske» eller «den nordiske» modellen. De nordiske landene kan framstå som like i sammenlikninger som inkluderer hele OECD-området, men går man nært inn på dem framkommer en rekke viktige forskjeller. Hensikten med gjennomgangen i dette kapitlet er ikke å diskutere forskjeller og ulikheter mellom nordiske land, det sentrale er situasjonen i Norge. For øvrig vises til kapittel 11 for en mer omfattende presentasjon av enkelte trekk ved politikken i Sverige og Danmark.

3.3 Den norske velferdsmodellen

Norge og de andre nordiske landene har, innenfor rammeverket av å være små og åpne økonomier, over tid klart å kombinere økonomisk vekst og stabilitet med et velfungerende arbeidsmarked med mål om høy arbeidsmarkedsdeltakelse, jevn inntektsfordeling, høy levestandard og stor grad av sosial likhet. Som hovedtrekk ved den norske velferdsmodellen framheves ofte:⁶

- Et mål for staten om å bidra til høy yrkesdeltakelse, bl.a. gjennom vektlegging av gratis

offentlig utdanning og en aktiv arbeidsmarkedspolitik.

- Et velregulert arbeidsliv og trepartssamarbeid med sterke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.
- Et i hovedsak skattefinansiert offentlig velferdstilbud av høy kvalitet, herunder helse- og omsorgstjenester og utdanningstilbud, med høy grad av rettighetsfesting og som benyttes av de fleste.
- Et godt utbygd og universelt velferdssystem med relativt sjenerøse overføringer ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og alderdom.
- En omfattende familiepolitikk som fremmer likestilling mellom kjønnene.

Den norske samfunnsmodellen er kjennetegnet ved høye velferdspolitiske ambisjoner. Høy yrkesdeltakelse for alle grupper, inkludert eldre, kvinner, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne, er et sentralt mål, både av økonomiske hensyn og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial inkludering. Samtidig er det allment akseptert at personer som ikke kan delta i arbeidsmarkedet bør sikres en levestandard på et visst nivå, og at de statlige inntektssikrings- og velferdsordningene bør legge til rette for dette. Den norske velferdsmodellen har resultert i en inntektsfordeling som i internasjonal sammenheng er svært jevn. Denne jevne inntektsfordelingen er knyttet både til arbeidslivsmodellen, og til de omfordelende funksjonene til skattesystemet, inntektssikringsordningene og tjenestesektoren, herunder utdanningssektoren. Arbeidslivsmodellen, i samspill med utdanningspolitikken og den aktive arbeidsmarkedspolitikken, legger til rette for høy yrkesdeltakelse.

Et siste kjennetegn ved de nordiske velferdsstatene er at de er preget av høy tillit, slik dette uttrykkes i meningsmålinger. Borgere i de nordiske landene uttrykker mer tillit, både til sine medborgere og til myndighetene i landet, enn det som er tilfelle noe annet sted i Europa. Tillit er et gode i markedet, og kan være et konkurransefortrinn: Det at borgere i de nordiske landene har høy grad av tillit til hverandre, til rettsvesenet og til øvrige offentlige institusjoner, bidrar til å redusere kostnadene ved økonomiske transaksjoner. Effektive samfunnsinstitusjoner er en av årsakene til at de nordiske landene skårer høyt i næringslivslederes vurderinger av hvor lett det er å drive forretningsvirksomhet i ulike land.⁷ Samtidig er

³ Se f.eks. Arts, W.A., & J.P.T.M. Gelissen (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. I: *Journal of European Social Policy*, 12 (2): 137–158, Scruggs, L. og J. Alan (2006), Welfare-state de-commodification in 18 OECD countries: a replication and revision. I: *Journal of European Social Policy* 16 (1): 55–72, Castles, F. G. og H. Obinger (2008), Worlds, Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area Public Policy. I: *West European Politics* 31 (1-2): 321–344.

⁴ Se f.eks. Knijn, T. og I. Ostner (2002), Commodification and de-commodification. I: Hobson, B., J. Lewis og B. Siim, (red.), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Cheltenham: Edward Elgar.

⁵ Andersen, T. (2008), The Scandinavian Model – Prospects and Challenges. I: *International Tax and Public Finance* 15 (1): 45–66

⁶ Basert på Halvorsen, K. og S. Stjernø (2008), *Work, Oil and Welfare. The Welfare State in Norway*, Oslo: Universitetsforlaget.

⁷ Stortingsmelding nr. 9 (2008–2009), Perspektivmeldingen, s. 177

det nærliggende å anta at tillit til myndighetene og systemet er vesentlig for den allmenne aksepten for velferdsmodellen. Dette diskuteres nærmere i kapittel 13.

Det blir ofte framhevet at det som særlig kjenetegner den norske samfunnsmodellen, er samspillet mellom de ulike elementene, i det som kan defineres som en *institusjonell likevekt*.⁸ Ordningene bidrar til å forsterke hverandres virkemåte. Sterke arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, høy sysselsetting, og en velferdsstat med gode inntektssikringsordninger og omfattende tjenester er ikke særegenheter forbeholdt den norske modellen. Det er snarere kombinasjonen av, og samvirket mellom, disse elementene som bidrar til å definere modellen.

3.3.1 Finansiering av velferdsmodellen

Kollektiv finansiering av individuelle rettigheter

Et bærende prinsipp for den norske modellen er kollektiv finansiering av individuelle rettigheter. Retten til å benytte seg av tjenestetilbudet i velferdsstaten, eller til å få utbetalt ytelser til livsopphold, er knyttet til hver enkelt person og er ikke betinget av hvor mye vedkommende tidligere har bidratt til finansieringen i form av skatt, selv om nivået på ytelsene avhenger av tidligere opptjening. På individnivå er det ingen krav om at innbetalingene skal tilsvare de samlede utbetalingene – forstått som bruk av tjenester og mottak av stønader – men på makronivå må de samlede inntektene være høye nok til å dekke de samlede kostnadene.⁹ Dette gjelder også for pensjonsytelsene i folketrygden: Det norske systemet med løpende finansiering av pensjonsytelser innebærer at utbetalingene i et gitt år i prinsippet finansieres av innbetalingene samme år. Dette innebærer også at modellen baserer seg på et sterkt krav til solidaritet mellom generasjoner, jf. nærmere omtale nedenfor.

Mens et barn vil være en netto mottaker av overføringer (hovedsakelig i form av utgifter til for eksempel helsetjenester, barnehage, skole osv.), vil en yrkesaktiv voksen normalt være en

netto bidragsyter, fordi vedkommendes bidrag i form av betalte skatter og avgifter vil være større enn verdien av de overføringer og tjenester vedkommende mottar fra staten, jf. figur 3.1. Fra pensjonsalder vil forholdet mellom bidrag og overføringer igjen snu, fordi overføringene til eldre (for eksempel gjennom pensjonsutbetalinger og omsorgstjenester) er større enn de skattemessige bidragene. For at velferdsmodellen skal være bærekraftig, kreves det at de samlede nettobidragene er tilstrekkelig store til å dekke de samlede nettooverføringene over tid. Det faktiske finansieringsbehovet vil bl.a. avhenge av befolkningens alderssammensetning.

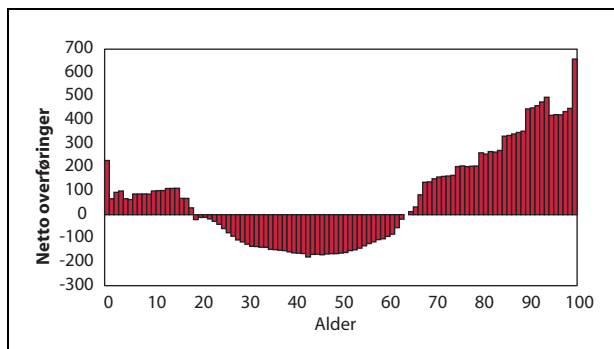
Denne «generasjonskontrakten» innebærer at det i Norge er lite behov for å spare privat til foreldrenes eldreomsorg eller barnas universitetsutdanning – disse formene for sparing er i praksis ivaretatt gjennom kollektive ordninger. På samme måte har den enkelte et begrenset behov for å spare privat for å kunne møte vanlige risikoer, som risikoen for å bli arbeidsledig, eller for ikke å kunne arbeide fordi man er syk, ufør eller gammel, eller for å få barn, med de kostnadene det fører med seg. Velferdsstaten kan dermed også forstås som en *kollektiv forsikringsordning*. En del risikoer kan vanskelig dekkes i det private forsikringsmarkedet, fordi private tilbydere ikke ville kunne stole på at kundene ga dem alle relevante opplysninger om sin egen arbeids- eller helsesituasjon (asymmetrisk informasjon). Samtidig ville det være en fare for at personer endret atferd, for eksempel ble mer skjodesløse med sin egen helse, når de visste at de var forsikret. Private forsikringsselskaper er derfor svært restriktive med å selge denne typen forsikringer på individuell basis. Samtidig er denne sikringen etterspurt i befolkningen. Velferdsstatens kollektive forsikring er en måte å omgå dette misforholdet mellom tilbud og etterspørsel på. De enkelte borgerne, også de som har relativt høye inntekter, kan derfor ha en betydelig egeninteresse i å opprettholde gode offentlige sosiale forsikringsordninger.

Høy yrkesdeltakelse som forutsetning for modellens bærekraft

Høy yrkesdeltakelse er en forutsetning for at modellen skal fungere etter hensikten og være økonomisk bærekraftig. Det er to grunner til dette: For det første er det behov for høye skatteinntekter for å finansiere det omfattende velferdstilbudet. Jo flere som betaler skatt, desto høyere vil de samlede skatteinntektene være, og desto

⁸ Moene, K.O. mfl. (2009), Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet, vedlegg til NOU 2009:10.

⁹ Se for eksempel Andersen, T. (2008), The Scandinavian Model – Prospects and Challenges. I: *International Tax and Public Finance* 15 (1): 45–66, eller Andersen, T., B. Holmström, S. Honkapohja, S. Korman, H.T. Söderström og J. Vartiainen (2007), *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*, The Research Institute of the Finnish Economy, Taloustieto Oy.



Figur 3.1 Netto overføringer etter alder. Norge, 2009. 1 000 kroner

Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2009

mer bærekraftig vil velferdsmodellen være. For det andre er hver stønadsmottaker kostnadskreven å finansiere, fordi ytelsene er høye. Det relativt høye skatte- og ytelsesnivået innebærer at en person mindre i arbeid gir både større inntektssvikt, gjennom tapt skatteinnngang, og større utgiftsvekst, gjennom økte stønadsutbetalinger, i skandinaviske velferdsstater enn i mange andre velferdsstatsmodeller. Den danske Velfærdskomisjonen har for eksempel beregnet at et fall i yrkesdeltakelsen i Danmark på 1 pst. vil svekke offentlige finanser med omtrent 0,8 pst., som følge av lavere skatteinntekter og høyere utgifter til overføringer.¹⁰ Beregninger i Perspektivmeldingen 2004 viser om lag samme virkning i Norge.¹¹

En slik utvikling innebærer at belastningen på de øvrige yrkesaktive skattebetalerne øker tilsvarende.

Yrkesdeltakelsen i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Tabell 3.2 illustrerer at sysselsettingsratene blant kvinner og eldre arbeidstakere er høyere enn i de fleste vesteuropeiske land, og betydelig høyere enn gjennomsnittet for EU-landene.

Samtidig er gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt i Norge lav sett i internasjonal sammenheng. Gjennomsnittlig arbeidstid i 2008 var 13 pst. lavere i Norge enn gjennomsnittet for EU-15.¹² Den relativt lave arbeidstiden har til dels sammenheng med at en relativt høy andel jobber deltid i Norge. Dette må ses i sammenheng med den høye andelen av befolkningen som deltar i arbeidslivet – muligheten for å arbeide deltid fører til at personer som ellers ville stått utenfor arbeidslivet, lettere kan velge å arbeide. Den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner i Norge er også med på å forklare den relativt lave gjennomsnittlige arbeidstiden. Kvinner har høyere innslag av deltidsarbeid enn menn. Rundt 41 pst. av kvinner og 14 pst. av menn jobbet deltid i 2010. Samtidig

¹⁰ Andersen, T. (2008), The Scandinavian Model – Prospects and Challenges. I: *International Tax and Public Finance* 15 (1): 45–66

¹¹ Stortingsmelding nr. 8 (2004–2005), Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi

¹² Nasjonalbudsjettet 2010

Tabell 3.2 Sysselsettingsrater for ulike grupper, 15–64 år. De nordiske landene, EU-27 og de fem største EU-landene. 2008

	Menn	Kvinner	Eldre arbeidstakere (55–64 år)	Alle
Norge	80,5	75,4	69,2	78,0
Sverige	76,7	71,8	70,1	74,3
Danmark	81,9	74,3	57,0	78,1
Finland	73,1	69,0	56,5	71,1
EU-27	72,8	59,1	45,6	65,9
Italia	70,3	47,2	34,4	58,7
Spania	73,5	54,9	45,6	64,3
Polen	66,3	52,4	31,6	59,2
Tyskland	75,9	65,4	53,8	70,7
Storbritannia	77,3	65,8	58,0	71,5

Kilde: Eurostat yearbook 2010, Europe in figures

må det antas at også relativt lav normalarbeidstid for fulltidsarbeidende og godt utbygde permisjons- og ferieordninger bidrar til å holde gjennomsnittlig arbeidstid lav i internasjonal sammenheng.

3.3.2 Den norske arbeidslivsmodellen

Et organisert arbeidsliv

Den norske arbeidslivsmodellen er kjennetegnet av nært samarbeid mellom myndighetene og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Samarbeidet bidrar til å skape en felles forståelse av hovedtrekkene i den økonomiske politikken og å legge til rette for god utnyttelse av arbeidskraftsressursene.

Organisasjonsgraden i Norge er lavere enn i de andre nordiske landene, men likevel høy sammenliknet med de fleste vestlige land. Mens organisasjonsgraden i privat sektor i 2008 lå på 38 pst., var den i offentlig sektor mer enn det dobbelte.¹³ Til sammenlikning var i gjennomsnitt om lag 26 pst. av arbeidstakerne i EU-15 fagorganisert i 2008.¹⁴ For arbeidslivet samlet sett viser tall fra 2008 at vel 70 pst. av arbeidstakerne i Norge var dekket av tariffavtaler.¹⁵ At dekningsgraden for tariffavtaler er høyere enn organisasjonsgraden, har sammenheng med at tariffavtaler gjøres gjeldende for hele arbeidsplasser, uavhengig av om alle arbeidstakerne er organisert.

Arbeidsgiversiden er også kjennetegnet av høy organisasjonsgrad. Målt ut fra antall arbeidstakere som er ansatt i bedrifter som er organisert i en arbeidsgiverforening, kan dekningsgraden på arbeidsgiversiden samlet anslås til om lag 71 pst. I kommune og stat er dekningsgraden på 100 pst., mens organisasjonsgraden i privat sektor, tilsvarende som for arbeidstakerne, ligger lavere, på om lag 60 pst.¹⁶

Innvandrere har generelt sett lavere organisasjonsgrad enn befolkningen for øvrig. Dette skyldes i hovedsak at denne gruppen har lavere selssettingsrater, mer usikker tilknytning til arbeidslivet og at de ofte arbeider i bransjer som

generelt har lav grad av organisering, som for eksempel rengjøringsbransjen.¹⁷ For innvandrere fra de sentral- og østeuropeiske EU-landene er bildet noe mer sammensatt. Mange arbeider hos underentreprenører som ikke er avtaledekket, og organisasjonsgraden er lav.¹⁸

Koordinert lønnsdannelse og begrenset lønnsbredning

Lønnsdannelsesmodellen i Norge er kjennetegnet ved stor grad av koordinering mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Partene i arbeidslivet har ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Organisasjonsstrukturen og den høye organisasjonsgraden som er beskrevet ovenfor sikrer organisasjonenes legitimitet i denne prosessen.

Den norske lønnsdannelsesmodellen tar utgangspunkt i at den samlede lønnsveksten må tilpasses den veksten konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette innebærer at den eller de sektorene som har størst innslag av konkurranseutsatt virksomhet, de såkalte frontfagene, framforhandler sine avtaler først i et gitt tariffoppgjør. Utfallet av disse forhandlingene legger føringer for forhandlingene om øvrige tariffavtaler. Den sentraliserte lønnsdannelsesmodellen har ført til sammenpresset lønnsstruktur. Blant andre Barth, Moene og Wallerstein har vist at når lønnsforhandlingene skjer på nasjonalt nivå, presses lønningene sammen mellom bedrifter, bransjer og yrkesgrupper, slik at lønnsulikheten relativt sett blir lav.¹⁹ Denne prosessen virker inn fra begge ender av lønnskalaen, slik at de laveste lønningene øker og de høyeste lønningene blir redusert. Med høy grad av koordinering i lønnsdannelsen oppnår man dermed et relativt høyt lønnsnivå og et relativt lavt lønnsstak. Et høyt lønnsnivå stiller krav til at arbeidstakernes utdanning og kvalifikasjoner skal være på et visst nivå – det vil ellers kunne være vanskelig for arbeidstakerne å gjøre seg fortjent til den minimumslønnen som tilbys.

Dale-Olsen og Nilsen viser at lønnsbredningen i Norge, i likhet med mange OECD-land, har økt siden midten av 1990-tallet. Utviklingen i lønn-

¹³ Neergaard, K og T.A. Stokke (2010), *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsvern*. Fafo-rapport 2010: 47

¹⁴ EU-kommisjonen (2009), *Industrial relations in Europe 2008*. Luxembourg: Official publications of the European Community

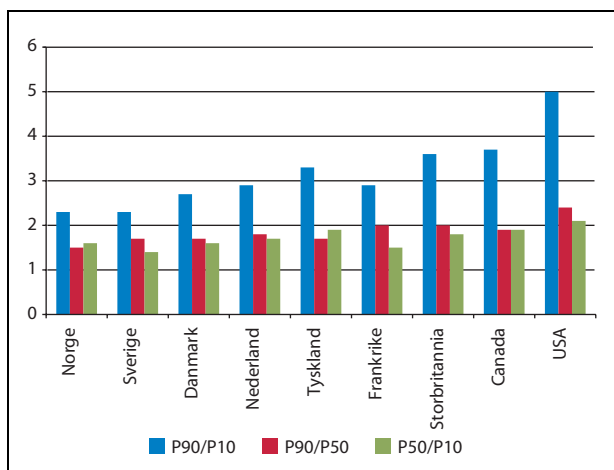
¹⁵ Neergaard, K og T.A. Stokke (2010), *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsvern*. Fafo-rapport 2010:47

¹⁶ Løken, E. og T.A. Stokke (2009), *Labour relations in Norway*, Fafo-rapport 2010:33

¹⁷ Neergaard, K og T.A. Stokke (2010) *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsvern*. Fafo-rapport 2010: 47

¹⁸ Alsos, K. og L. Eldring (2008), Labour Mobility and Wage Dumping: The Case of Norway. I: *European Journal of Industrial Relations* 14(4): 441–460

¹⁹ Barth, E, K.O. Moene og M. Wallerstein (2003), *Likhet under press*. Oslo: Gyldendal



Figur 3.2 Brutto lønnsfordeling i utvalgte land, siste tilgjengelige år.

Kilde: OECD, Distribution of gross earnings of full-time employees (<http://www.oecd.org/dataoecd/9/59/39606921.xls>)

somhet og stramhet på arbeidsmarkedet har bidratt til denne utviklingen – både økt arbeidsmengde og -innsats og økte bonusutbetalinger har hatt betydning. Norge hadde større endring i lønnsspredningen enn mange andre OECD-land i perioden 1996–2006, likevel var Norge det OECD-landet som hadde minst lønnsspredning i 2006.²⁰ Dette er illustrert i figur 3.2, som viser brutto lønnsfordeling for utvalgte OECD-land i siste tilgjengelige år. Mens P 90 representerer den tidelen av befolkningen som har høyest lønnsinntekt, representerer P10 den tidelen som har lavest lønnsinntekt og P50 representerer medianen i lønnsfordelingen. Det framgår av figuren at lønnsammenpressingen er sterkest i Norge, mens ulikheten er betydelig større i Storbritannia, Canada og USA. Forskjellen mellom landene er spesielt tydelig når en sammenlikner tidelen med de høyeste og laveste lønnsinntektene. Gjennomsnittslønnen i den tidelen av den yrkesaktive befolkningen som har de høyeste lønningene (P 90) er om lag dobbelt så høy som gjennomsnittslønnen i den tidelen av den yrkesaktive befolkningen som har de laveste lønningene. Tilsvarende forholdstall for USA er om lag 5, og for Canada og Storbritannia hhv. 3,7 og 3,6, jf. kolonnen P90/P10.

En sammenpresset lønnsstruktur, med høye krav til produktivitet og kvalifikasjoner blant arbeidstakerne, innebærer at de minst produktive

bedriftene «presses ut», fordi de ikke har råd til å betale selv de laveste lønningene, mens de høyproduktive bedriftene lykkes og slik bidrar til høy økonomisk vekst. Lønnsammenpressingen innebærer også at bedriftene tjener mer på å benytte ny og effektiv teknologi, og at det dermed skjer en raskere modernisering i land med små lønnsforskjeller.²¹

En virkning av en slik mekanisme er likevel at lavproduktiv arbeidskraft, i likhet med lavproduktive bedrifter, i noen grad tvinges ut av arbeidsmarkedet. Det kan også være vanskelig for lavproduktiv arbeidskraft å få innpass på arbeidsmarkedet fordi terskelen for deltakelse blir relativt høy når minstelønningene er høye. Den høye terskelen for adgang til arbeidsmarkedet kan være med på å forklare den lave arbeidsmarkedsdeltakelsen blant innvandrerbefolkningen, sett i forhold til yrkesdeltakelsen blant befolkningen generelt. Særlig vil dette kunne gjelde innvandrere med opphold på humanitært grunnlag som er lavt kvalifiserte, eller som har problemer med å dokumentere sine kvalifikasjoner.

Den økte arbeidsinnvandringen til Norge etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og særlig etter utvidelsen av EØS med ti nye land i 2004, har bidratt til at det i arbeidsmarkedspolitikken har blitt lagt stadig større vekt på å hindre at det utvikler seg en segmentering i arbeidsmarkedet. Det er et mål å unngå at arbeidsinnvandrere og utsendte arbeidstakere fra de nye medlemslandene arbeider for lavere lønn og med dårligere arbeidsvilkår enn øvrige arbeidstakere (sosial dumping). Innføringen av allmenngjøringsloven kan ses på som en konkret tilpasning i arbeidslivsmodellen til økt arbeidsinnvandring. Loven trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen 1. januar 1994, og har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. I praksis danner allmenngjøringsinstituttet et minstelønnsnivå ved at tariffavtaler gjøres gjeldende også for arbeidstakere som i utgangspunktet ikke er dekket av avtalene. Samtidig er allmenngjøringsloven kun gjort gjeldende for enkelte bransjer. Det finnes en rekke bransjer der tariffavtaledekningen er lavere og reguleringen løsere, hvor det f.eks. ikke er fastsatt minstelønninger. Allmenngjøring er nærmere beskrevet i kapittel 5.

²⁰ Dale-Olsen, H. og K. M. Nilsen (2009), *Lønnsspredning, lederlønninger og andre topplønninger i det norske arbeidsmarkedet*. ISF-rapport 2009:4

²¹ Moene, K.O. mfl. (2009), Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet, vedlegg til NOU 2009:10.

Boks 3.2 Bostedsbaserte vs. arbeidsbaserte rettigheter

Skillet mellom bostedsbaserte og arbeidsbaserte rettigheter er et av de grunnleggende skille-ene i sammenliknende sosialpolitikk. Den *bostedsbaserte* modellen baserer seg på ideene til den britiske velferdsstatens hovedarkitekt, William Beveridge. Beveridge formulerte sitt hovedanliggende som det å skaffe det britiske folket beskyttelse mot «de fem gigantene»: Nød, uvitenhet, sykdom, dårlige boforhold og ledig-gang (Want, Ignorance, Disease, Squalor and Idleness). For å bekjempe disse gigantene, måtte alle i Storbritannia sikres et visst minimum – og de som ikke kunne skaffe seg utkomme gjennom yrkeslivet måtte sikres gjennom statlige ordninger. Sikringen skulle omfatte hele befolkningen, men den skulle holdes på et relativt nøk-ternt nivå. De nordiske landene hentet mye inspirasjon fra Storbritannia og Beveridge. I de tidlige trygdene i Norge, forløperne til folke-

trygden i 1967, var Beveridges prinsipper gjen-nomført: Hele befolkningen var inkludert, og alle fikk rett til samme ytelse, også når det gjaldt alderspensjon.

Den *arbeidsbaserte* modellen, har sin opprin-nelse i sosialpolitikken til Otto von Bismarck (1815–1898), som var kansler i Tyskland. Bismarck så velferdsytelser som en måte å sikre sosial stabilitet på: Arbeidernes lojalitet skulle vinnes gjennom velferdsordninger administrert av staten eller av arbeidsgiverne. Ytelser skulle være basert på opptjening, slik at bare de som hadde deltatt i arbeidslivet og betalt inn til forsikringskassene var inkludert. Bismarcks velferdsstat ble en ganske rendyrket forsikringsmodell, som omfattet de forsikrede arbeiderne og funksjonærene, og deres familier. Bosatte i landet som ikke hadde vært i formelt arbeid, hadde heller ingen rett til sosiale ytelser.

3.3.3 Velferdsstaten i Norge

Prosessene i arbeidsmarkedet utfylles av aktive omfordelingsprosesser innenfor velferdsstaten, og av en omfattende tjenestesektor. Dette avsnittet ser nærmere på hva som kjennetegner kontantytelser og tjenester i den norske velferdsmodellen, i kontrast til velferdsmodeller i andre land. Kontantytelsene og tjenestene blir gjennomgått i større detalj i andre kapitler, men det gis her en oversikt over hvilke hovedtrekk som karakteriserer ordningene i den norske velferdsstaten.

Inntektssikring

To hovedtrekk ved inntektssikringsordningene i den norske velferdsstaten er at de er *universelle* og *individuelle*. At de er *universelle*, innebærer at de som hovedregel inkluderer alle som er bosatt på territoriet (bostedsbaserte rettigheter). Motsatsen til universelle systemer er selektive systemer, som typisk er begrenset til å gjelde lønnsarbeidere i den formelle økonomien (arbeidsbaserte rettigheter). At de er *individuelle* innebærer at den enkelte har rettigheter i kraft av seg selv og sin egen situasjon. Motsatsen er systemer der bare en person i husholdningen, typisk familiens hovedforsørger, har rettigheter i velferdsstaten, mens rettighetene til andre familiemedlemmer er avledet av hovedforsørgerens rettigheter.²²

Forskjellen mellom bostedsbaserte («Beveridge-typen») og arbeidsbaserte («Bismarck-typen») rettigheter er utdypet i boks 3.2. Siden folketrygden ble innført i 1967 har den norske velferdsmodellen kombinert Beveridges og Bismarcks prinsipper. De flate, universelle ytelsene, som garanterte minsteytelser til alders- og uførepensjonister og de fleste familieytelsene, er bostedsbaserte Beveridge-inspirerte ytelser, mens de inntektsbaserte elementene i alders-, uføre- og etterlattepensjoner, samt inntektsavhengige dagpenger, sykepenger og fødselspenger, er Bismarckske elementer. Den inntektsavhengige tilleggspensjonen i det gamle pensjonssystemet, og inntektspensjonen i det nye alderspensjonssystemet, innebærer at også den voksende middelklassen føler at velferdsstatens ytelser er for dem – de vil ikke ha samme ønske om å kjøpe private tilleggspensjoner som de kanskje ville hatt i en rendyrket bostedsbasert modell med flate (lave) ytelser. Dette bidrar til å sikre oppslutningen om velferdsordningene.²³

Et trekk som er verdt å merke seg med den norske folketrygdmodellen, som også ble nevnt i

²² Det gjelder enkelte unntak fra begge hovedprinsippene. Se nærmere omtale i kapittel 6.

²³ Se Moene, K.O. mfl. (2009), Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet, vedlegg til NOU 2009:10 for mer om dette.

avsnitt 3.3.1, er det sterke kravet til *solidaritet mellom generasjoner*. Dette følger av finansieringsmodellen, der norske pensjoner finansieres løpende av trygdeavgifter og skatter («pay-as-you-go»-system). Motsatsen til løpende finansiering er forhåndsfinansiering ved kapitaldekning i fond, der hver enkelt betaler inn til sin egen «pensjonskonto» og trekker på denne i yrkespassive perioder. Skatter og avgifter som betales inn i Norge i dag bidrar altså til å dekke pensjonsforpliktelsene overfor dagens pensjonister, gårsdagens innbetalere. På samme måte vil de som er yrkesaktive i dag være avhengig av finansiering fra framtidige arbeidsgivere og arbeidstakere. Det er dermed et direkte avhengighetsforhold mellom de som betaler inn og de som tar penger ut av det norske pensjonssystemet.

Forholdet mellom samlede (skatte)inntekter og samlede (velferds)utgifter kan også illustreres ved å se på et livsløpsperspektiv. Det ligger implisitt i den norske velferdsmodellen at det er et avhengighetsforhold på tvers av generasjonene. For den enkelte arter kravet til solidaritet mellom generasjoner seg også som en *omfordeling over livsløpet*. Man betaler mye inn i visse livsfaser, og henter mye ut i andre (se ovenfor om generasjonskontrakten). Et sentralt trekk ved de skandinaviske velferdsstatene er at *skattesystemet* brukes aktivt i omfordelingspolitikken. Skatte- og avgiftsinntektene danner grunnlaget for finansiering av universelle velferdstjenester som utdanning og helsetilbud, og for finansiering av overføringer i inntektssikringssystemet. Dessuten bidrar skattesystemet til direkte omfordeling, gjennom progressiv inntektsbeskatning og beskatning på bl.a. formue og arv. Minstefradraget skjermes de laveste inntektene, mens stigende marginalskatter innebærer at de med høy inntekt relativt sett betaler mer. Toppskatten styrker elementet av progressivitet ytterligere.²⁴

3.3.4 Rettigheter og plikter: Aktiv arbeidsmarkedspolitikk og sosial investering

De relativt høye minstesatsene i velferdssystemet kan være et disinsentiv til arbeid, som diskutert i avsnitt 3.3.5 nedenfor. Når yrkesaktiviteten likevel er høy i Norge, har det delvis sammenheng med at mange av de aktuelle ytelsene stiller eksplisitte krav om arbeidssøking eller arbeidsrettet aktivi-

tet, og eventuelt tidligere deltakelse i arbeidsmarkedet. For det første kreves det en viss opptjening før man kan få ut en stønad som er tilstrekkelig høy til å leve et vanlig liv. I ordninger som sykepenger og dagpenger ved arbeidsløshet utbetales det f.eks. ikke ytelser til personer uten tilstrekkelig opptjening. For det andre stiller mange av stønadene krav om yrkesrettet aktivitet for at man skal kunne fortsette å motta dem. For å få dagpenger stilles det krav om at man må være aktiv arbeidssøker, og for arbeidsavklaringspenger kreves en jevnlig vurdering av restarbeidsevnen. For det tredje er de fleste av stønadene tidsbegrensede. Det relativt sjenerøse stønadssystemet kommer dermed ikke nødvendigvis så direkte i konflikt med ønsket om høy yrkesdeltakelse om det kunne gjort, hvis mottaket ikke var knyttet til slik arbeidsrettet aktivitet.

Utdanningssystemet i Norge har som mål at alle skal ha lik tilgang til grunntidning av høy kvalitet. Det foretas ingen siling av elevene i grunntidningen, differensieringen starter først når elevene er rundt 16 år. Elever med spesielle opplæringsbehov har så langt det er mulig vært inkludert i de alminnelige utdanningsinstitusjonene. Grunnskolesystemet er desentralisert, med mange små lokale kretser som (i prinsippet) fanger opp alle barna som bor i området. Videregående og høyere utdanning er i all hovedsak gratis, og studenter har tilgang til stipender og subsidierte lån, jf. kapittel 6. Hensikten er å sikre tilgang til utdanning for flest mulig – både som et ledd i den enkeltes velferd, og for å sikre at samfunnets menneskelige ressurser blir best mulig utnyttet. Nyere reformer i norsk utdanningspolitikk har styrket prinsippene om utdanning for flest mulig og mulighet til livslang læring. Blant annet ga Reform 94 all ungdom med fullført grunnskole eller tilsvarende rett til videregående opplæring, og kompetansereformen (1999) ga voksne født før 1978 med fullført grunnskole rett til videregående opplæring dersom de ikke hadde slik utdanning fra før.

De nordiske landene har lange tradisjoner for å vektlegge «arbeidslinja» i de sosiale stønadene.²⁵ I Norge er det historiske linjer tilbake til de først par tiårene av 1900-tallet og de mange lovene og reformene innen arbeidslivet. Et gjennombrudd for denne tenkningen kom under de omfattende krisene på 1930-tallet anført av arbeiderbe-

²⁴ De fordelingspolitiske konsekvensene av progressiv beskatning diskuteres grundig i NOU 2009:10, Fordelingsutvalget, kapittel 12.

²⁵ Johansson, H. og B. Hvinden (2007), Re-Activating the Nordic Welfare States: Do we Find a Distinct Universalistic Model? I: *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 334–346

vegelsens krav om krisetiltak og underskuddsbudsjettering som førte fram til det såkalte kriseforliket mellom Arbeiderpartiet og Bondepartiet. Forliket ryddet veien for regjeringen Nygaardsvold og etablering av ny industri og flere velferdsreformer og for økonomiske virkemidler innen landbruket. Arbeidslinja ble søkt innarbeidet i velferdspolitikken også etter andre verdenskrig. Skiftende regjeringer førte en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med veiledning, arbeidsformidling, jobbsubsidier, arbeidstrening, rehabilitering og støtte til flytting for å komme i arbeid. Arbeidslinja ble forsterket i 1990-årene.²⁶ Samtidig ble det gjennomført innstramminger blant annet ved innskjerping av de medisinske kriteriene for å få uførepensjon, og nedkorting av perioden med overgangsstonad for enslige forsørgere. Samtidig ble uførepensjonen gjort mer fleksibel med hensyn til deltakelse i arbeidslivet, mulighetene til å kombinere pensjon og arbeid for alderspensjonister ble bedret, innsatsen for yrkesrettet attføring økte, og det ble lagt større vekt på tidlig oppfølging av sykmeldte.

De nordiske landene holdes ofte fram, både i EU- og OECD-sammenheng, som eksempler til etterfølgelse når det gjelder aktiv arbeidsmarkedspolitikk og sosial investering. Det sosiale investeringsparadigmet, som iallfall fram til finanskrisen hadde en sterk posisjon i Europa, har blant annet ført til en markant større vekt på familiepolitikk i EU-området. Tanken er at man gjennom å legge et godt grunnlag hos alle barn kan oppnå en framtidig arbeidsstokk som både har evne og vilje til å lære raskt. De skandinaviske landene har en lang tradisjon for offentlig barneomsorg (se nedenfor), og dette oppfattes i økende grad som et sentralt kjennetegn ved den nordiske modellen.

Aktiv likestillings- og familiepolitikk, og en stor tjenestesektor

En omfattende familiepolitikk med vekt på likestilling mellom kjønnene har etter hvert blitt et av kjennetegnene ved de nordiske velferdsstatene, inkludert Norge. I The World Economic Forum Gender Gap Index 2009 ble Island, Finland, Norge og Sverige (i den rekkefølgen) rangert som verdens fire mest kjønnslikestilte land, mens Danmark ble rangert som nummer sju.²⁷

²⁶ Sentrale dokumenter er blant annet NOU 1992:26, En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene (Kleppeutvalget), St.meld. nr. 39 (1991–92), Attføringsmeldinga og St. meld. nr. 35 (1994–95), Velferdsmeldingen.

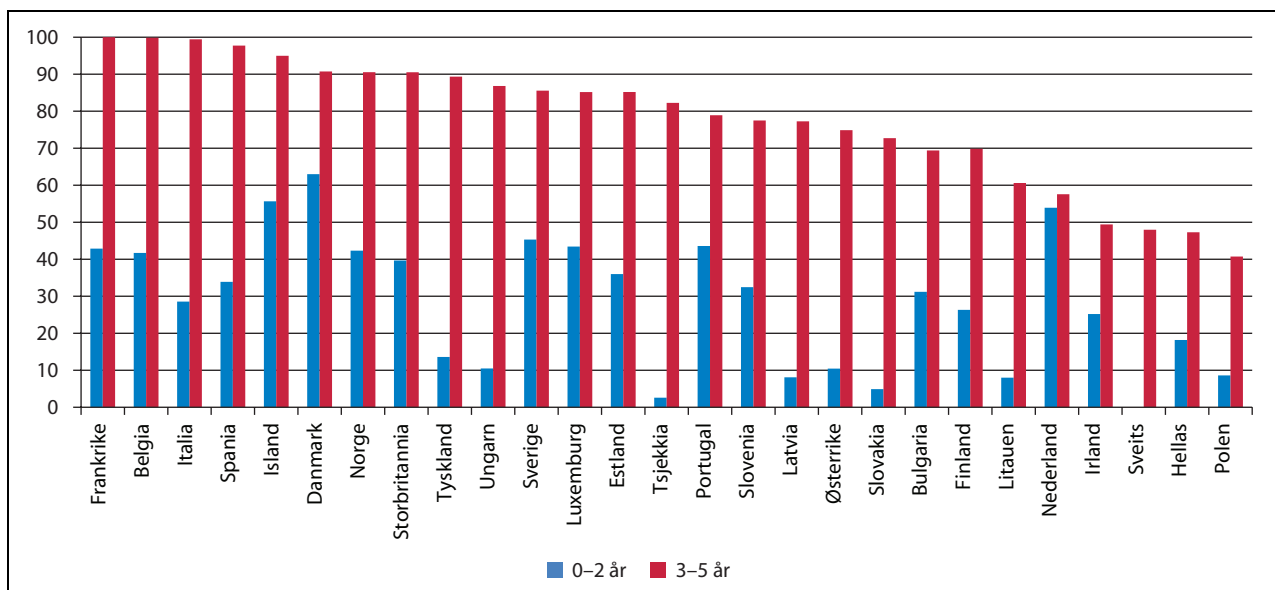
En viktig grunn til denne statusen, er at alle de nordiske landene har utviklet en omfattende infrastruktur for offentlig omsorg. Sverige og Danmark startet investeringene i offentlig barnetilsyn alt på 1970-tallet, mens Norge kom etter i 1980-årene. Gjennom 1980-årene, og inn i 1990-årene, ble også foreldrepermisjonene relativt kraftig utvidet i de nordiske landene. Sammenliknet med de 27 medlemslandene i EU bruker de nordiske landene store summer på familiepolitikk. I 2006 brukte et gjennomsnittlig EU-land 2,1 pst. av BNP på familiepolitiske formål, mens andelen i Norden varierte mellom 2,7 pst. (Norge) og 3,7 pst. (Danmark). Utgifter til barnehager utgjør en høy andel av disse utgiftene. En annen betydelig utgiftspost er foreldrepermisjonene, som er lange i Norden, og som gir høy lønnskompensasjon. De fem nordiske landene har i dag Europas høyeste sysselsettingsrater blant kvinner, samtidig som fødselsratene i alle disse landene ligger godt over gjennomsnittet for hele EU-området.²⁸ Kombinasjonen av høy yrkesaktivitet og høy fertilitet tilskrives ofte den aktive familiepolitikken.

Den sterke investeringen i barnehager kan ses på som et ledd i politikken for å øke arbeidsstyrken, som diskutert ovenfor. Barnehager er viktig i denne sammenhengen av to årsaker. De bidrar til å frigjøre foreldrenes arbeidskraft, slik at begge foreldrene kan være i arbeid samtidig. På lengre sikt er det også en ambisjon at barnehagene skal øke barn og unges læringspotensiale. Dette kan særlig være viktig for barn som kommer fra problembelastede familier, eller familier der foreldrene har spesielle problemer på arbeidsmarkedet. For innvandrerfamilier kan barnehagen være en viktig arena for språkopplæring og integrering, jf. kapittel 9. De nordiske landene har høy barnehagedekning i internasjonal sammenheng (jf. figur 3.3), særlig for de minste barna (under tre år).

Generelt er det store variasjoner mellom land i hvordan velferdstjenestene – omsorg for små og større barn, gamle og syke, samt mer spesialiserte tilbud som rusomsorg og barnevern – er organisert og finansiert. Hvilke roller offentlige institusjoner, frivillige organisasjoner, markedsbaserte aktører og familier forventes å spille i tilretteleggingen, organiseringen og finansieringen av

²⁷ <http://www.weforum.org/women-leaders-and-gender-parity>. Indeksen måler økonomisk deltakelse (relativ yrkesdeltakelse, lønn, kvinneandel i lederposisjoner), utdanningsnivå, helse og livslengde, og politisk innflytelse. Alle de nordiske landene skårer høyt på hver av disse indikatorene.

²⁸ Eurostat yearbook 2010



Figur 3.3 Andel 0–2-åringer og 3–5-åringer med formelle barnetilsynsordninger, 2006

Kilde: OECD Family data base, <http://www.oecd.org/els/social/family/database>

ulike tjenester, varierer fra land til land. Det offentlige tjenestetilbudet i Norge er universelt, det vil si at tjenestene er tilgjengelige for alle innbyggerne uten hensyn til kjønn, inntekt/betalingssevne eller bosted.²⁹ Tjenestene er også stort sett skattefinansierte, med begrensede egenandeler.

Helsevesenet i Norge, i likhet med utdanningssystemet (se ovenfor), kjennetegnes av universell tilgang, desentralisering og offentlig finansiering. Målet er lik tilgang til tjenester uavhengig av bosted, sosial klasse eller inntekt. Helsetjenestene er offentlig eide, og stiller små krav til egenbetaling. Det offentlige både tilbyr tjenestene og betaler for dem. Ulempen med dette systemet er at rasjonering av tjenester må skje gjennom køer. Nyere reformer har innført noe større grad av markedstenking – forstått som komplekse økonomiske styringsmekanismer i et offentlig drevet kvasimarked – men grunntrekkene i systemene består.

Norge, Sverige og Danmark er de tre landene i Europa som bruker mest penger på omsorgstjenester til barn under skolealder, syke og gamle.³⁰

²⁹ Tilgang til tjenester forutsetter lovlig opphold i landet, jf. kapittel 6.

³⁰ Jensen, C. (2008), *Worlds of welfare services and transfers. I: Journal of European Social Policy* 18(2): 151–162

Tjenestene i Norge er stort sett organisert gjennom det offentlige: Enten staten eller kommunen. Særlig kommunene spiller en betydelig rolle i tjenesteproduksjon, mens statens direkte innsats er begrenset. Dette innebærer at markedet, frivillige organisasjoner og familien i prinsippet har en mindre rolle. Det er stor oppslutning i Norge om at omsorg for gamle og syke er et offentlig ansvar, og også stor oppslutning om det offentlige barnehagetilbudet.

3.3.5 Økonomiske insentiver og inntektssikring

Som poengtert i avsnitt 3.3.1 er høy yrkesdeltakelse en forutsetning for den norske velferdsmodellens bærekraft. For den enkelte kan en rekke faktorer, som f.eks. utdanning, helsetilstand eller prioritering mellom arbeid og fritid, være med på å påvirke ønsket om, og muligheten til, å delta i arbeidslivet. Samtidig kan også utformingen av inntektssikringsordningene, og samspillet mellom disse ordningene og skattesystemet, ha innvirkning for den enkeltes valg. Også for arbeidsgivere kan økonomiske insentiver være av betydning i ansettelsesforhold, f.eks. når det gjelder ansettelse av personer med nedsatt arbeidsevne eller antatt lavere produktivitet.

Etterspørsel etter arbeidskraft – økonomiske incentiver for arbeidsgiver

For de fleste virksomheter er det et overordnet mål å sikre best mulig lønnsomhet, eller, dersom det er snakk om en offentlig virksomhet, å sikre best mulig utnyttelse av ressursene innenfor gitte budsjetttrammer. Dersom en arbeidssøker eller arbeidstaker ikke kan forventes å bidra mer til virksomhetens produksjon enn det koster å lære opp og lønne vedkommende, vil arbeidsgiver isolert sett ha svake økonomiske incentiver til å ansette eller beholde denne personen. Hvis stillingsvernet i tillegg er sterkt, innebærer det en risiko for arbeidsgivere å ansette personer med *usikker* produktivitet. Trekk ved utformingen av stillingsvernet og annen lovgivning som regulerer arbeidsforhold, måten lønnsdannelsen foregår på og utformingen av inntektssikringssystemet, bidrar sammen til å forme incentivene for arbeidsgivere i møte med arbeidssøkere med lav eller usikker produktivitet.

Som beskrevet tidligere i dette kapitlet, er den norske lønnsstrukturen sammenpresset, med relativt høyt lønngulv og relativt lavt lønnstak. Dette har sammenheng med målet om at alle skal sikres en anstendig inntekt, slik at man unngår at det utvikler seg en gruppe arbeidstakere med lave inntekter («working poor»). Ett resultat av en slik politikk er at det stilles relativt høye krav til produktivitet for alle arbeidstakere. Det er i mindre grad enn i land med større lønnsforskjeller, mulig å differensiere lønnen ut fra produktivitet eller arbeidsevne, for slik å redusere arbeidsgivers økonomiske risiko ved å ansette personer med usikker produktivitet. Ifølge OECD, er stillingsvernet i Norge noe sterkere enn gjennomsnittet for OECD-landene.³¹ Sammenliknet med de fleste andre land i OECD har Norge en mer begrenset adgang til å ansette midlertidig, men langt fra den mest begrensede, mens stillingsvernet for faste stillinger om lag er på linje med gjennomsnittet. Stillingsvernreglene gir virksomhetene relativt store muligheter til oppsigelse av økonomiske eller markedsmessige forhold, men det oppfattes som vanskelig å si opp personer av individuelle grunner. Lovgivingen knyttet til stillingsvern har bl.a. til hensikt å trygge arbeidstakernes ansettelsesforhold, men samtidig tyder studier på at et strengere stillingsvern bidrar til å redusere fleksi-

biliteten og gjennomstrømmingen i arbeidsmarkedet (i form av færre ansettelser og oppsigelser), og til å gi svakere produktivitetsvekst og lavere sysselsetting blant utsatte grupper.³² De empiriske resultatene er mindre tydelige når det gjelder virkningen av et strengt stillingsvern på det samlede sysselsettingsnivået.

Utformingen av inntektssikringssystemet kan bidra til å svekke de økonomiske incentivene til å holde på lavproduktiv arbeidskraft. De norske trygdeordningene er, med enkelte unntak, som begynnelsen av sykepengeperioden, utformet slik at den enkelte arbeidsgiver ikke har noe medfinansieringsansvar for ytelsene hans ansatte tar ut. Dette innebærer at det f.eks. i en situasjon der virksomheten er i økonomiske vanskeligheter, vil være mulig å overføre ordinære lønnskostnader til statlige budsjetter. Et eksempel er at personer som blir sykmeldt før de blir permittert, beholder sykepengene også etter at de er blitt permittert. Dette kan redusere terskelen for arbeidsgivere til å permittere personer som allerede er sykmeldte. Samtidig bidrar de samme trekkene ved utformingen av inntektssikringssystemet til å redusere risikoen for arbeidsgiver knyttet til ansettelse av personer med usikker produktivitet sammenliknet med land der arbeidsgivere har et direkte ansvar for å finansiere ytelse til sine (tidligere) ansatte. Dette kan balansere noe av risikoen som følger av et relativt sterkt vern mot oppsigelse.

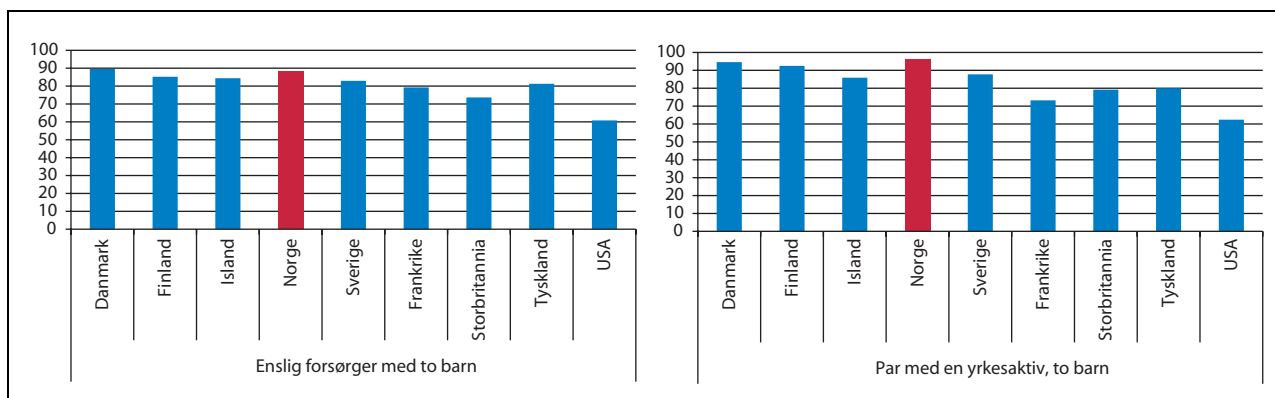
Arbeidstilbud – økonomiske incentiver for arbeidstaker

De fleste inntektssikringsordningene for friske mennesker i arbeidsfør alder er tidsbegrensede, og mange av dem innebærer aktivitetskrav. Den enkelte kan ikke velge fritt om han eller hun ønsker å delta i arbeidslivet. Innenfor de rammene som gjelder, har likevel stønadsmottakere visse muligheter til selv å påvirke hvor fort de kommer i arbeid, blant annet gjennom mer eller mindre aktiv jobbsøking. Det er en rekke momenter som kan påvirke hvor viktig det framstår for den enkelte å komme raskt tilbake til yrkeslivet. Helseilstand, muligheten til å velge arbeidstype og preferansen for hhv. arbeid eller fritid vil kunne være av betydning, det samme vil økonomiske incentiver.

De norske inntektssikringsordningene har som mål å sikre en akseptabel inntekt når arbeidsinntekten faller bort av årsaker den enkelte ikke har kontroll over, som arbeidsledighet eller syk-

³¹ Venn, D (2009), *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 89

³² Venn (2009), *ibid.*



Figur 3.4 Effektiv gjennomsnittsskatt ved overgang fra trygd til fulltidsjobb. 2009. Prosent

Kilde: OECD Benefits and Wages

dom. Samtidig skal ordningene være utformet på en slik måte at de motiverer til deltakelse i arbeidslivet framfor mottak av ulike stønader. Selv om det på lang sikt vil være slik at de fleste tjener på å være i arbeid framfor å motta trygdeytelser, vil det å gå over til å arbeide i mange tilfeller medføre liten eller ingen økonomisk gevinst for en stønadsmottaker. I enkelte tilfeller kan det også bli slik at noen på kort sikt kan tape økonomisk på å gå over til arbeid.³³ Den disponible inntekten til en gitt person blir påvirket på flere måter ved overgangen fra stønad til arbeid: Inntekten fra arbeid vil øke, samtidig som den økonomiske stønaden vil bli redusert. Skatleggingen kan også være av betydning – uførepensjon skatlegges for eksempel med en lavere skattesats enn arbeidsinntekt. For personer som har fått innvilget full uførepensjon, vil minstepensjonen normalt tilsvare 2 G (kr 151 282). Personer med lave (faktiske eller potensielle) arbeidsinntekter vil dermed kunne få svært høye kompensasjonsgrader i trygdesystemet. Dette kan også beskrives som en høy effektiv skattesats ved en eventuell overgang til arbeid for personer i lavinntektsgruppen, hvilket vil kunne gjøre det mindre attraktivt for dem å vende tilbake til arbeidslivet dersom de først har falt ut. I Fordelingsutvalgets utredning vises det at den effektive gjennomsnittsskatten ved overgang fra stønad til arbeid er betydelig høyere i Norge enn gjennomsnittet i OECD.³⁴ Figur 3.4 viser effektiv gjennomsnittsskatt ved overgang fra trygd til fulltidsjobb for henholdsvis et par med to barn der bare den ene jobber, og en enslig forsør-

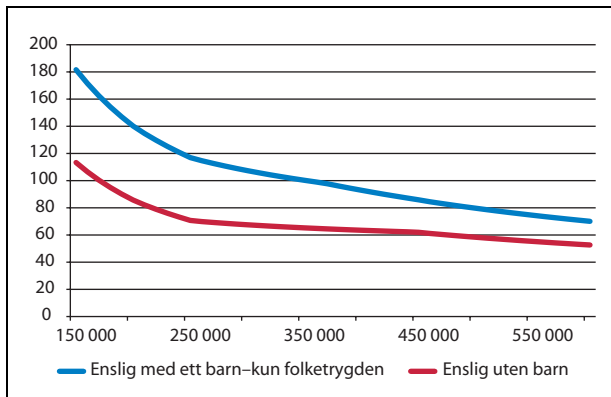
ger med to barn. Når den effektive gjennomsnittsskatten er anslått til for eksempel 90 pst., betyr det at husholdningen sitter igjen med 10 pst. mer i samlet inntekt etter skatt ved å gå fra trygd til jobb. I beregningene er det lagt til grunn at den personen som går fra trygd til jobb tjener 67 pst. av en gjennomsnittslønn. For husholdninger med utsikter til høyere inntekter ved å gå fra trygd til jobb vil gevinsten være større. Figuren illustrerer at det kan være svært liten gevinst for en del grupper å gå fra trygd til jobb, og at gevinsten er liten for disse gruppene også i en del andre land. Det vises for øvrig til kapittel 11 for en sammenlikning mellom kompensasjonsgradene i Norge og enkelte andre land.

Figur 3.5 viser kompensasjonsgraden etter skatt for en enslig uten barn og for en enslig forsørger med ett barn på 2 år, som mottar 100 pst. uførepensjon fra folketrygden.³⁵ Figuren illustrerer at den reelle kompensasjonsgraden for uførepensjon i Norge i mange tilfeller kan overstige 100 pst., særlig for personer i lavere lønnskategorier. Den bratte kurven viser at de potensielle problemene knyttet til svake økonomiske insentiver i inntektssikringsordningen har særlig betydning for lavtlønte. Kompensasjonsgradene er generelt særlig høye for enslige forsørgere, hvilket har sammenheng med det høye behovsprøvde barnetillegget som ytes i uførepensjonsordningen. For

³³ Fevang, E., M. Nordberg og K. Røed (2005), *Formelle og totale skattesatser på inntekt for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet*. Rapport 3/2005, Frischsenteret

³⁴ NOU 2009:10, Fordelingsutvalget

³⁵ Beregningen omfatter barnetrygd og kontantstøtte, ev. kostnader til barnehage og ev. kostnader til daglige arbeidsreiser. Kostnader til barnehage og daglige arbeidsreiser kommer til fratrukk i netto arbeidsinntekt i beregningen av kompensasjonsgrad etter skatt. Tilsvarende kommer kontantstøtten som tillegg i nettoinntekten som 100 pst. ufør. Sammenstillingen er ikke fullstendig i og med at disse husholdningene kan kvalifisere til ytterligere behovsprøvede ytelser, som bl.a. bostøtte.



Figur 3.5 Kompensasjonsgrad etter skatt for varig ufør. 100 pst. uførepensjon. Enslig uten barn og enslig med ett barn. 2010-regler. Prosent

Kilde: Finansdepartementet

enslige med barn, viser figuren f.eks. en kompensasjonsgrad på mer enn 100 pst. for tidligere pensjonsgivende inntekt opp til kr 350 000. Også for enslige forsørgere med inntekter over dette nivået er kompensasjonsgradene høye. For eksempel anslås det en kompensasjonsgrad på om lag 80 pst. for enslige forsørgere med en tidligere pensjonsgivende inntekt på om lag kr 500 000.

3.4 Migrasjon og den norske modellens framtid

3.4.1 Globalisering, migrasjon og velferdsmodeller

Globalisering som begrep favner vidt. Sett fra et økonomisk perspektiv, er nedbygging av hindringer for bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft på tvers av landegrensene en sentral del av globaliseringen, og bidrar til å øke både den gjensidige avhengigheten og konkurransen mellom land. Globalisering følger dels av politiske beslutninger, men er også teknologisk og økonomisk drevet, i den forstand at det kan ligge betydelige gevinster i for eksempel økt kunnskapsutveksling eller handel over landegrensene.

Økonomisk globalisering har vært avgjørende for velstandsutviklingen i Norge. Globalisering bidrar til økt markedsadgang og tilgang til arbeidskraft, varer og kapital i andre land, samtidig bidrar det også til økt konkurranse i det hjemlige markedet og i eksisterende eksportmarkeder. En konsekvens av den økte globale arbeidsdelingen kan være at etterspørselen etter høykompetent arbeidskraft øker, mens etterspørselen etter ufaglært eller lavkompetent arbeidskraft blir redu-

sert, f.eks. som følge av teknologisk utvikling.³⁶ Arbeidsmarkedet påvirkes også gjennom spesialisering av oppgaver og flytting av virksomheter fra høykostland til land med lavere produksjonskostnader. Dette kan påvirke både muligheten til å finne lønnet arbeid og lønnsnivået i samfunnet produksjonen flyttes bort fra. Det kan argumenteres for at dette isolert sett kan bidra til økt ulikhet og en skjevare fordeling i de tradisjonelle høykostlandene, gjennom at alternativene for lavkvalifisert arbeidskraft blir innskrenket, mens høykompetent arbeidskraft får en rekke nye muligheter.

For at bedrifter i relative høykostnadsland som Norge skal lykkes i en situasjon med økende konkurranse, er det avgjørende å sikre den nødvendige kompetansen blant arbeidstakerne, både ved å holde på kompetent hjemlig arbeidskraft og gjennom å tiltrekke kompetent arbeidskraft fra utlandet. Den sammenpressede lønnsstrukturen i Norge som er beskrevet tidligere i dette kapitlet, kan isolert sett være en utfordring i så måte.

Mer generelt vil det kunne være slik at mange land vil ønske å legge til rette for at bedriftene kan tiltrekke den ønskede arbeidskraften gjennom ulike politiktilpassinger. Dette kan føre til konkurranse mellom land, som får form av et «race to the bottom» – dersom konkurransen blir hard, kan det være fristende å bygge ned potensielle konkurranseulempes, som et høyt skattenivå eller et strengt regulert arbeidsmarked. Disse tilpassingene kan også være knyttet til sosiale forhold, f.eks. senking av minstelønnsnivået.

For Norges vedkommende kan det høye skattenivået, kombinert med den stadig økende mobiliteten til skattbar kapital som følge av globaliseringsprosessen, medføre at Norge stiller svakere enn land med lavere skattenivå, når det gjelder å tiltrekke seg kapital og arbeidskraft fra andre land eller å holde på arbeidskraft som allerede er i landet. Tilsvarende kan man tenke seg at det høye lønnsgulvet i Norge vil være vanskelig å opprettholde dersom lavkvalifisert hjemlig arbeidskraft blir presset ut av arbeidsmarkedet, som følge av stor innstrømming av utenlandsk arbeidskraft.

Selv om en ser tegn til skattekonkurranse mellom land, blant annet på formelle selskapskattesatser, er det flere andre forhold enn skattenivå som spiller inn på personers valg av bosted og virksomheters lokalisering. For virksomheter kan øvrige rammebetingelser også være avgjørende, som hvor lett det er å starte og drive virksomhet,

³⁶ Andersen, T. (2008), The Scandinavian Model – Prospects and Challenges. I: *International Tax and Public Finance* 15 (1): 45–66

tilgangen på kvalifisert arbeidskraft eller samferdsel og annen kommunikasjon, også være avgjørende.³⁷

3.4.2 Migrasjon og velferdsmodeller

Migrasjon er en naturlig del av globaliseringsprosesser. Selv om Norge, som er en liten, åpen økonomi og i relativt lang tid har operert i en internasjonal økonomisk sammenheng, vil økende migrasjon likevel skape nye utfordringer for den norske velferdsmodellen i tiden framover.

En artikkel av den danske statsviteren Petter Nannestad sammenfatter en rekke studier av sammenhengen mellom innvandring og ulike velferdssystemer.³⁸ Nannestad framhever fire hovedtemaer for denne forskningen: Velferdssystemer som «magneter», velferdssystemets innvirkning på innvandreres tilpassing, virkningen av innvandring på de offentlige finansene i mottakerlandet og andre, ikke-økonomiske sider knyttet til innvandring. Velferdssystemene er for Nannestads formål begrenset til å omfatte ulike inntektssikringsordninger og offentlige tjenester, som helse- og omsorgstjenester og utdanning.

Nannestads analyse konsentrerer seg hovedsakelig om virkningene av innvandring fra lavinntektsland på vestlige velferdsstater. Mange av de samme momentene vil imidlertid også være relevante for andre grupper innvandrere, som f.eks. arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa. Den samlede velferdseffekten knyttet til økt arbeidsinnvandring fra disse landene vil i stor grad avhenge av om innvandrernes nettobidrag til offentlige finanser i mottakerlandet er positivt eller negativt over tid.³⁹

På bakgrunn av de økonomiske betraktningene som ofte, men ikke alltid, ligger bak en migrasjonsbeslutning, har George Borjas framsatt en hypotese om at migranter som har lave kvalifikasjoner og som stiller svakt i arbeidsmarkedet, søker til land med en relativt sammenpresset lønnsstruktur og jevn inntektsfordeling.⁴⁰ Land med sammenpresset lønnsstruktur betaler lavkvalifisert arbeidskraft relativt godt. Dette gjør dem attraktive for personer med lave kvalifikasjoner.

Tilsvarende er lønningene til høykvalifiserte arbeidstakere relativt lavere, noe som gjør land med liten lønnsbredning mindre attraktive for de høyest kvalifiserte. Fordi vestlige velferdssystemer generelt, og de nordiske velferdssystemene spesielt, har mindre lønnsbredning og mer omfattende omfordeling enn i mange andre land, kan en generell forventning være at disse velferdsstatene vil være mer attraktive for lavkvalifiserte enn for høykvalifiserte innvandrere.

Også omfanget av, og kvaliteten på, velferdsytelsene kan tenkes å bidra til selvseleksjon blant innvandrere. Den såkalte «velferds-magnethypotesen» innebærer at velferdsmodellen i seg selv kan fungere som en magnet på innvandrere, slik at land som tilbyr omfattende velferdsgoder i større grad tiltrekker seg lavkvalifiserte innvandrere, fordi disse kommer bedre ut enn om de hadde flyttet til land uten disse godene.⁴¹ Hypotesen om «velferds-magneter» er omtalt nærmere i boks 3.3.

Magnethypotesene, enten de legger vekt på lønnsbredning eller velferdsytelser, vil ha mest relevans i sammenhenger der mennesker kan flytte uten restriksjoner. Immigranter som kommer som asylsøkere kan ha preferanser for enkelte land framfor andre, men er som regel ikke i en situasjon der de kan velge fritt mellom ulike land. En studie av asylsøkeres valg av destinasjon tyder på at mange asylsøkere forlater opprinnelseslandet uten å ha noen klar formening om hvor de skal, og at hendelser underveis og i transitt ofte avgjør hvor de reiser.⁴² Det er ikke noe i denne studien som tyder på at asylsøkerne har inngående kunnskap om relative forskjeller i europeiske lands lønns- og velferdssystemer, eller at slike faktorer spiller en avgjørende rolle for hvor de ender med å søke asyl. Det må likevel bemerkes at asylsøkere ofte får bistand av mellommenn («agenter»), som kan være vesentlig bedre informert om levevilkårene i ulike mottakerland enn det asylsøkerne er.

Egenskaper ved velferdssystemet i mottakerlandet kan være med på å påvirke innvandreres arbeidsmarkedsintegrasjon etter at innvandrerne først har ankommet. Integrasjon på arbeidsmarkedet innebærer visse kostnader (i form av penger, tid og anstrengelser) for den enkelte, f.eks. knyttet til språkopplæring eller annen kvalifisering. Dersom forskjellen mellom innvandrers forventede lønnsinntekt og den alternative inntekten

³⁷ Se NOU 2009:10, Fordelingsutvalget for en diskusjon.

³⁸ Nannestad, P. (2007), Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research. I: *European Journal of Political Economy* 23(2): 512–532

³⁹ Se for eksempel Røed, M. og P. Schöne (2007), *Virkninger av arbeidsinnvandring – en kunnskapsoversikt*. ISF-rapport 2007:12.

⁴⁰ Borjas, G. (1994), The economics of migration. I: *Journal of Economic Literature* 32: 1667–1717

⁴¹ Borjas, G. (1999), Immigration and Welfare Magnets. I: *Journal of Labour Economics* 17(4): 607–637

⁴² Brekke, J.P. og Aarset, M.F. (2009), *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*. ISF-rapport 2009:12

Boks 3.3 Er sjenerøse velferdsstater magneter for innvandrere?

Hvorvidt sjenerøsiteten til velferdsstaten har noen effekt på hvem og hvor mange som immigrerer til et land eller område, har vært tema for både forskere og politikere i lang tid. Så langt tilbake som til de engelske fattigmannslovene ser man eksempler på at offentlige goder for borgerne kan gi myndigheter et behov for å kontrollere hvem som kommer eller hvem som har rett til godene. Kontrollbehovet har tiltatt med transportrevolusjonen: Muligheten til å reise over lange avstander har økt, og prisene har blitt relativt lavere. Samtidig har de globale velstandsforskjellene økt. Mens en rekke land har søkt å påvirke eller regulere strømmen inn, har andre land i større grad søkt å begrense tilgangen til velferdsgodene for nye innflyttere, for å sikre at flest mulig blant innbyggerne er selvforsørget.

Statistikk fra OECD, analysert av Docquier mfl., viser at det er en klar overvekt av ufaglærte innvandrere til europeiske land, mens høyt kvalifiserte innvandrere i mindre grad velger å flytte til Europa. Det er flere grunner til denne fordelingen av innvandringen. Trolig er innvandringsreguleringene av stor betydning; land i den engelskspråklige delen av verden har regler som i særlig grad favoriserer høyt kvalifisert innvandring. I tillegg er det grunn til å tro at språkfaktoren er viktig, men det er også studier som viser at grupper med større sannsynlighet for å bli mottakere av trygdeytelser/stønader i større grad flytter til land/stater med høye ytelser. Brorparten av studiene på feltet er gjort på data fra USA, der det er fri bevegelse mellom de ulike statene, og til dels betydelige forskjeller i ytelsesnivået. Studier på europeiske forhold er vanskeligere, ettersom det til dels er store forskjeller i innvandringsregimene mellom de ulike landene, samtidig som forskjeller i kostnadsnivå og ytelser er større enn mellom statene i USA.

En studie av forholdene i Europa, gjennomført av de Giorgi og Pellizzari, fant at det er en liten, men signifikant, sammenheng mellom størrelsen på offentlige stønader og nettoinnvandring til europeiske land. Dette gjelder for både høy- og lavkvalifiserte innvandrere. Studien viser at migranter tiltrekkes av gode forhold, både på arbeidsmarkedet og når det gjelder ytelser. Studien legger til grunn at migranter per definisjon er mobile, og derfor kan bidra til å kompensere for den ineffektiviteten som oppstår i økonomien når nasjonens egne innbyggere er lite villige til å flytte til deler av landet der det er etterspørsel etter arbeidskraft. Hvis velferdsytelsene er det som primært bestemmer hvor migrantene reiser, går denne potensielle gevinsten

tapt. Studien anslår at effekten av velferdsytelsene på innstrømmingen er mindre enn effekten av forholdene på arbeidsmarkedet, men den er likevel sterk nok til å redusere de positive effektene innvandringen kunne hatt på arbeidstilbudet. Videre fant en studie av Docquier mfl. at selv om både høyt og lavt kvalifiserte i noen grad trekkes mot sjenerøse velferdsstater, er effekten klart størst for de lavest kvalifiserte.

Hvor stor betydning eventuelle økonomiske magneteffekter har, vil variere etter i hvilken grad innvandringen er politisk styrt. Forskningsfunn, for eksempel studiene til Cohen/Razin og Pedersen mfl., tyder på at innenfor regioner med fri bevegelse, som mellom landene i EØS-området, er det en tendens til at lavkvalifiserte arbeidstakere innvandrer til de mest sjenerøse velferdsstatene, mens høykvalifiserte heller reiser til de mindre sjenerøse landene. Når innvandringen er politisk styrt, som er tilfelle for innvandrere til Europa fra land utenfor EØS-området, blir nettverkseffekter den viktigste forklaringsfaktoren. Samtidig er det også her et visst belegg for å si at flere migranter velger seg til land med høye offentlige utgifter. Mens nettverkseffektene dominerer på kort sikt, er det på lengre sikt likevel trolig at strømmene blir påvirket av velferdsregimer, som antydnet av Borjas (1999).

Utviklingen i Europa de siste årene, der stadig flere land er blitt innlemmet i det frie arbeidsmarkedsområdet i EØS, kan innebære at forskjeller i trygdeytelser kan ha en effekt på flyttestrømmene mellom de ulike statene. Utvidelsen av EU innebærer ikke bare et større fritt arbeidsmarked, men også et internt arbeidsmarked med store forskjeller i levestandard og i reallønnsnivå. Det kan derfor være grunn til å anta at effektene kan bli følbare, og at rettigheter til eksport av trygdeytelser mellom ulike EØS-land i tillegg kan forsterke denne effekten noe.

Kilder: Borjas, G. (1999), Immigration and Welfare Magnets. I: *Journal of Labor Economics* 17 (4): 607-637; Cohen, A. og Razin, A. (2009), The Skill Composition of Migration and the Generosity of the Welfare State: Free vs. Policy-Controlled Migration. Manuskript datert 8. april 2009, tilgjengelig på <http://www.arts.cornell.edu/econ/arazin/cohenrazinapril10-2009.pdf>; De Giorgi, G. og M. Pellizzari (2006), *Welfare Migration in Europe and the Cost of a Harmonized Social Assistance*. IZA Discussion Paper No. 2094; Docquier, F., O. Lohest og A. Marfouk (2007), *Brain-Drain in Developing Countries*. Département des Sciences Économiques de l'Université catholique de Louvain: Discussion paper 2007-4; Pedersen, P.J., M. Pytlikova og N. Smith (2008), Selection and network effects – Migration flows into OECD countries 1990–2000. I: *European Economic Review* 52 (7): 1160–1186

som er tilgjengelig gjennom inntektssikringsordningene i velferdssystemet, ikke er tilstrekkelig høy til å veie opp for disse integrasjonskostnadene, vil det være mer økonomisk rasjonelt for vedkommende å avstå fra å jobbe.⁴³ Tilsvarende avveining mellom forventet arbeidsinntekt og inntekt gjennom inntektssikringsordningene, gjelder naturligvis også for mottakerlandets innbyggere, men for innvandrere kan ekstrakostnaden («integrasjonskostnaden») knyttet til å komme seg inn på mottakerlandets arbeidsmarked forsterke de potensielle atferdsrisikoproblemene. I henhold til økonomisk tankegang vil det være en negativ sammenheng mellom nivået på velferdsytelsene og innvandreres arbeidsmarkedsdeltakelse i et gitt land.⁴⁴ I hvilken grad lavere arbeidsmarkedsdeltakelse blant innvandrere faktisk har sammenheng med antatte «integrasjonskostnader», er imidlertid ikke lett å fastslå empirisk. Det er en rekke andre forhold som spiller inn, ikke minst adgangen til arbeidsmarkedet, diskriminering og andre forhold individet har liten kontroll over.

Økt bevegelse av arbeidskraft og kapital kan også føre med seg økonomiske gevinster, jf. f.eks. velstandsutviklingen vi har sett i Norge. Den samlede virkningen av innvandring, eller økt arbeidskraftsmobilitet, på mottakerlandets offentlige finanser vil avhenge av sammensetningen av innvandrerggruppen og denne gruppens tilpassing til arbeidsmarkedet i mottakerlandet, se nærmere drøfting i kapittel 12.

Også andre hensyn enn de rent økonomiske kan være av betydning for de samlede konsekvensene av innvandring for et gitt velferdssystem. Dersom innvandring har negativ innvirkning på offentlige finanser, vil dette kunne påvirke holdningene til innvandring, eller oppslutningen om velferdssystemene. Dette perspektivet er drøftet nærmere i kapittel 13.

Studier av sammenhengen mellom migrasjon og velferdssystemer bygger i stor grad på data knyttet til innvandring. Det er viktig å påpeke at også *utvandring* kan påvirke velferdssystemer på ulike måter. Velferdsmagnethypotesen som er drøftet over, kan i prinsippet også anvendes på utvandrere – det kan være trekk ved andre velferdssystemer enn det norske, som gjør dem attraktive for personer bosatt i Norge, og som kan

føre til at disse personene velger å utvandre. På samme måte som sammensetningen av innvandrerggruppen er avgjørende for virkningen på mottakerlandets velferdssystem og offentlige finanser, vil sammensetningen av utvandrergruppen være av betydning for avsenderlandet. En kan f.eks. tenke seg at personer med høye kvalifikasjoner av rene økonomiske hensyn vil ønske å utvandre fra et land med sammenpresset lønnsstruktur til et land der lønnsforskjellene er større og gevinstene for høyt kvalifiserte personer er større. Dersom utvandringen primært skjer i denne gruppen, vil dette kunne ha negative virkninger for de offentlige finansene i avsenderlandet, bl.a. som følge av at en går glipp av det potensielle bidraget til statsfinansene i form av skatt av framtidig arbeid.

De potensielle utfordringene som er skissert ovenfor gjelder i prinsippet for alle land, men de konkrete konsekvensene for det enkelte land vil avhenge av bl.a. velferdssamfunnets innretning. Den norske velferdsmodellen har blitt bygget opp i et relativt homogent samfunn og er som vist i dette kapitlet kjennetegnet av stor grad av solidaritet, f.eks. gjennom aktiv omfordelingspolitikk. Både innvandring og utvandring kan være med på å forrykke balansen i velferdssystemet. Et viktig spørsmål for utvalget er derfor i hvilken grad de potensielle utfordringene som følger av økende migrasjon kan håndteres innenfor den eksisterende velferdsmodellen.

3.4.3 Utfordringer for den norske modellen i lys av økende migrasjon

Det er flere forhold som kan komme til å sette den norske velferdsmodellen under press i tiden framover. Det som oftest trekkes fram i den offentlige debatten, er at den økende andelen eldre i befolkningen vil føre til en høyere forsørgelsesbyrde for den delen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder. Det legges langt mindre vekt på effektene av globalisering. Som vist ovenfor vil både økt handel på tvers av landegrensene, relokalisering av økonomisk virksomhet og økende migrasjon kunne skape utfordringer for den norske modellen. I denne utredningen er det migrasjonens innvirkning på den norske velferdsmodellen som er hovedtema.

Migrasjon og den norske velferdsmodellen: Arbeidslivet

Arbeidslivet i Norge, og i de andre nordiske landene, er i høy grad regulert, organisasjonsgraden

⁴³ Se f.eks. Koopmans, R. (2010), Trade-Offs between Equality and Difference: Immigration Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. I: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (1): 1–26

⁴⁴ Nannestad, P. (2007), Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research. I: *European Journal of Political Economy* 23 (2): 512–532

er relativt høy både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og det uformelle arbeidslivet har lite omfang. Arbeidsorganiseringen er gjennomgående lite hierarkisk, og arbeidsstokken preges generelt av en vilje til fleksibilitet.⁴⁵ Samtidig er lønns-spredningen begrenset: Den er i utgangspunktet mindre enn i mange andre land, og det progressive skattesystemet bidrar gjennom omfordelende mekanismer til å gjøre spredningen i netto lønnsinntekter enda mindre.

Virkingen av den begrensede lønns-spredningen i den norske modellen på migrasjonsstrømmene er ikke klar. Samtidig som det er relativt høye gjennomsnittslønninger i Norge, er fordelingen mellom toppen og bunnen av inntektsskalaen annerledes enn i en rekke andre land: De lave lønningene er relativt sett høye, mens de høye lønningene relativt sett er lave. Dette innebærer at lavkvalifiserte arbeidere vil ha relativt mer å tjene på å komme til Norge enn høykvalifiserte arbeidere, jf. diskusjonen ovenfor. Fordi det gjennomsnittlige lønnsnivået i Norge er så høyt som det er, vil også en del høykvalifiserte arbeidstakere fra utlandet kunne øke inntekten sin i Norge.

Hvis det er slik at Norge er et mer attraktivt land for lav- enn for høykvalifiserte arbeidere, er ikke dette nødvendigvis et problem i seg selv. Problemet oppstår dersom lavt kvalifiserte innvandrere har tilsvarende kompetanse som den opprinnelige arbeidsstyrken, og dermed kan fortrengte andre lavkvalifiserte arbeidstakere og presse disse over på velferdsytelser, eller det økte samlede arbeidstilbudet fører til lavere lønninger. I den grad den innvandrede arbeidskraften har kompetanse som utfyller kompetansen til den hjemlige arbeidsstyrken, vil imidlertid utfallet kunne bli annerledes, både ved at arbeidsstokkens produktivitet øker som følge av denne komplementariteten, og ved at både den samlede etterspørselen og lønnsnivået for den lokale arbeidskraften øker. Dette diskuteres videre i kapittel 8.

Flyktninger og familieinnvandrere som har fått opphold i Norge, mangler ofte grunnleggende kvalifikasjoner og snakker ofte dårlig norsk. Disse kan ha spesielt store problemer med å finne arbeid, siden lønnsstrukturen er sammenpresset og selv de laveste lønningene er relativt høye. Det vil ikke være lønnsomt for arbeidsgivere å ansette personer som tar mer ut i lønn enn det de produserer av verdier. Dermed blir terskelen inn i arbeidslivet, i form av krav til produktivitet og kvalifikasjoner, høy. Dette kan være noe av årsaken til

at mange innvandrere i Norge står utenfor arbeidslivet. Disse innvandlerne kan ha et sterkt ønske om å jobbe og en forventning om å øke den disponible inntekten sin gjennom arbeid, uten at lønnet arbeid i praksis er tilgjengelig for dem.⁴⁶ Det at store grupper kan bli stående varig utenfor arbeidslivet, kan delvis sees som en konsekvens av høye minstelønninger, og kan på sikt komme til å få konsekvenser for velferdsmodellens bærekraft.

Som vist, er den norske arbeidslivsmodellen i stor grad basert på utbredt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Samarbeidet er forankret i sterke arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Dersom økende innvandring fører til en generell svekkelse av organisasjonsgraden i Norge, vil dette kunne være av betydning for måten arbeidslivet er organisert på. Mest opplagt kan lavere organisasjonsgrad påvirke myndigheten og legitimiteten til organisasjonene i arbeidslivet, og dermed svekke de sentrale lønnsfastsettelsesprosessene, jf. avsnitt 8.5.3.

Et godt regulert arbeidsliv kan være et fortrinn i konkurransen om den mest attraktive arbeidskraften. Betingelser som regulert arbeidstid og betalt, men begrenset, overtidsarbeid kan oppfattes som attraktive av mange, også høyt kvalifisert arbeidskraft som i prinsippet har mulighet til å ta jobb andre steder i verden der lønningene kan være høyere enn i Norge. Også fagarbeidere, som for eksempel bygningsarbeidere fra EU-landene, kan tiltrekkes av et ryddig arbeidsmarked med gode betingelser, sikre arbeidskontrakter og gode helse-, miljø- og sikkerhetsforhold. Det er likevel viktig å påpeke at enkelte grupper i realiteten har dårligere arbeidsbetingelser. Ikke alle deler av det norske arbeidslivet er like godt regulert, og det finnes også eksempler på at eksisterende regler blir brutt.

Migrasjon og den norske velferdsmodellen: Velferdspolitikken

Høye velferdsytelser kan i seg selv påvirke ønsket om å delta i betalt arbeid, jf. avsnitt 3.3.5. I den grad sosiale ytelser nærmer seg eller overstiger forventet arbeidsinntekt, som de kan gjøre for stønadsmottakere med stor familie (jf. kapittel 9), blir de økonomiske insentivene til å jobbe svake. Det kan argumenteres for at sjenerøse velferdsstater medfører svakere insentiver for den

⁴⁵ St.meld. nr. 18 (2007–2008), Arbeidsinnvandring, s. 149

⁴⁶ Nannestad, P. (2009), Unproductive immigrants: a socially optimal policy for rational egalitarians. I: *European Journal of Political Economy* 25(4): 562–566

enkelte til å investere i utvikling av humankapital eller kvalifikasjoner, fordi man med en slik velferdsmodell er sikret en relativt god levestandard, også uten slike investeringer.⁴⁷ Videre kan den subjektive oppfatningen av nivået på velferdsytelser være annerledes for innvandrere enn for befolkningen for øvrig. Gitt at en innvandrer sammenlikner nivået på velferdsytelsene med lønnsnivået i opprinnelseslandet, mens befolkningen ellers sammenlikner nivået med en lønnsinntekt i mottakerlandet, vil en velferdsytelse kunne framstå som relativt sett mer attraktiv for en innvandrer, og slik sett påvirke insentivene til å søke eller stå i arbeid. Dette er en annen type argument enn «terskelargumentet» som ble skissert ovenfor: Høye produktivitetskrav gir en høy terskel inn i arbeidslivet, som kan bidra til å stenge innvandrere ute. Svake insentiver til å jobbe kan bidra til å svekke arbeidsmotivasjonen i denne gruppen. «Insentiveffektene» og «terskeleffektene» kan dessuten bidra til å forsterke hverandre. Gode inntektssikringsordninger kan innebære at arbeidsgivere føler mindre ansvar for å sysselsette innvandrere, og erfaringen med hvor vanskelig det er å komme inn i arbeidslivet, kan få et liv som stønadsmottaker til å framstå som ganske attraktivt tross alt.

Et annet trekk ved den norske velferdsmodellen som er framhevet i dette kapitlet, er at mange av de sentrale rettighetene er basert på bosted. Man opptjener rett til ytelser gjennom lovlig opphold i Norge, til dels uavhengig av om man er i arbeid. Det er visse koblinger mellom hva man betaler inn (gjennom trygdeavgift og skatt) og hva man henter ut (i form av pensjoner eller andre livsoppholdsytelser), men denne koblingen er svakere enn i mange andre land, og de som har liten eller ingen innbetaling har likevel rett til minstytelser. Prinsippet er, som nevnt ovenfor, kollektiv finansiering av individuelle rettigheter. Slike bostedsbaserte modeller er mindre robuste enn arbeidsbaserte sosialforsikringsmodeller, der rettigheter avhenger direkte av tidligere innbetalinger, og denne sårbarheten forsterkes av den økte migrasjonen. Hvis store grupper av innbyggerne i landet ikke deltar i arbeidslivet, men likevel har mulighet til å heve stønader og pensjon basert på bosted, vil dette få konsekvenser for de offentlige finansene. Det kan likevel påpekes at personer med kort botid generelt sett utløser lave stønader.

Innenfor EØS er systemet for pensjonsytelser at man får delpensjoner fra de forskjellige landene hvor man har hatt opptjening, jf. kapittel 6. Ytelser som dagpenger og sykepenger utbetales imidlertid i sin helhet fra det landet hvor man er trygdedekket.

De nordiske landene har lange tradisjoner for «sosial investering», som vist ovenfor. I global sammenheng har borgere i de nordiske landene høye kvalifikasjoner. Alle har vært gjennom sju til ti års grunnskole (avhengig av fødselsår), og svært mange har videregående eller høyere utdanning. Samtidig har utdanningssystemet en homogeniserende effekt: De som har vært igjennom det norske utdanningssystemet har i prinsippet opparbeidet de samme basiskunnskapene, herunder ferdighetene og kodene som forventes i det norske samfunnet. For innvandrere som kommer fra land der utdanning i liten grad er tilgjengelig, innebærer dette at veien fram til selv det «laveste forventede» kunnskapsnivået kan bli lang. Samtidig kan både Norge, Sverige og Danmark sies å ha overført den sosiale investerings- tankegangen til integreringsfeltet, gjennom å etablere ulike former for integreringsprogrammer for nyankomne innvandrere, jf. kapittel 11. Dette er standardiserte opplegg som tar sikte på å tilføre innvandrere de basiskunnskapene de trenger om landenes språk og kultur. I neste omgang inkluderes personer med innvandrerbakgrunn i det alminnelige utdanningssystemet, herunder voksenopplæringen, mens barn av innvandrere kan få plass i en godt utbygget barnehagesektor eller i norsk skole. Tradisjonen for sosial investering kan dermed være en styrke i integreringsarbeidet, og ikke minst i arbeidet for å inkludere innvandrerbarn og norskfødte barn med innvandrerforeldre i samfunnet.

Et annet trekk ved den norske velferdsmodellen, som i økende grad er kommet i forgrunnen, er vekten på likestilling mellom kjønn og en aktiv familierpolitikk. Dette framheves i Arbeidsinnvandringsmeldingen som et mulig fortrinn i konkurransen om arbeidskraft, også kvalifisert arbeidskraft.⁴⁸ Det skal i utgangspunktet være like lett for kvinner som for menn å finne arbeid i Norge, og godt utbygde og rimelige barnetilsynsordninger gjør det mulig for begge foreldre å delta i arbeidslivet. Begge deler kan gjøre arbeidsmigrasjon lettere og mer attraktivt for velutdannede par.

Generelt kan en godt utbygd offentlig tjenestesektor, med høy kvalitet og lave egenandeler, være et konkurransefortrinn for å tiltrekke inn-

⁴⁷ Koopmans, R. (2010), Trade-Offs between Equality and Difference: Immigration Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. I: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1): 1–26

⁴⁸ Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008), Arbeidsinnvandring

vandrere. Det å investere i tjenester framfor kontantytelser (for eksempel tilby barnehage framfor et tilskudd til kjøp av slike tjenester i et marked) kan dessuten være økonomisk rasjonelt i en globalisert verden, fordi tjenestene ikke kan eksporteres slik kontantytelser kan.

*Migrasjon og den norske velferdsmodellen:
Eksportabilitet*

Økende befolkningsforflytninger innebærer ikke bare at flere flytter inn til Norge, men også at et økende antall flytter ut, jf. avsnitt 7.4 og kapittel 10. Også utflytting og eksport av velferdsgoder kan ha særlige implikasjoner for den norske modellen.

Kombinasjonen av høye lønninger og høye levekostnader kan gjøre det attraktivt å tjene penger i Norge og forbruke dem et annet sted. Det finnes lite kunnskap om hvordan moderne arbeidsinnvandrere fordeler forbruket sitt mellom Norge og opprinnelseslandet, men forskjellene i prisnivå mellom Norge og opprinnelseslandet gjør det i mange tilfeller lønnsomt for den enkelte å sende penger «hjem». Dette gjelder særlig i den grad arbeidsinnvandreren har familie i opprinnelseslandet, og akter å vende tilbake innen relativt kort tid. Denne eksporten av lønn og pensjoner representerer isolert sett et tap for Norge: Pengene forsvinner ut av norsk økonomi, og staten taper inntekten fra skatt på forbruk (merverdiavgift). Kombinasjonen av høye inntekter og høye levekostnader gjør dette tapet vanskelig å unngå i en globalisert verden.

Minsteytelsene i Norge er fastsatt i forhold til lønningene i arbeidslivet, og er dermed også relativt høye i internasjonal sammenheng. Et sentralt mål for norske velferdsytelser er at de skal gi mottakeren og deres familier anledning til å delta i samfunnet på mest mulig like fot med andre, selv om de ikke er selvforsørkede gjennom arbeid. Dette argumentet bortfaller når stønadsmottakeren emigrerer. Det finnes likevel ingen tradisjon i Norge for å avkorte ytelsene til utflytterne på basis av levekostnadsberegninger.

EØS-avtalen har fastsatt prinsippet om at alle nasjonale sosiale ytelser skal eksporteres innenfor EØS, med mindre det er svært gode argumenter for noe annet, jf. kapittel 6. Dette åpner opp for langt mer eksport av sosiale ytelser enn tidligere. Åpningen av det norske arbeidsmarkedet mot Europa, kombinert med den utstrakte adgangen til stønadseksport, kan føre til et press på den norske velferdsstaten. Eksportabiliteten kan dessuten skape sin egen magneteffekt: Det at penger

sendes til arbeidsinnvandrernes opprinnelsesland, eller at arbeidsinnvandrere returnerer fra Norge med relativt sjenerøse rettigheter (for eksempel til dagpenger eller sykepenger), kan få Norge til å framstå som mer attraktivt for andre potensielle innvandrere.

Samtidig er det klart at ytelser fra høykostlandet Norge kan gi grunnlag for en relativt høy levestandard i land med lavere kostnadsnivå, jf. beregninger i kapittel 10. Utformingen av inntektssikringsordningene skal i utgangspunktet gjøre det attraktivt å delta i arbeidslivet; det skal lønne seg for den enkelte å jobbe (med unntak og korte og klart begrunnede fravær, jf. fødsels- og sykepenger). Hvis den potensielle stønadsmottakeren har en reell mulighet til å eksportere stønaden til et land med lavere levekostnader, undergraves dette prinsippet. Selv om en person vil ha høyere materiell levestandard som arbeidstaker i Norge enn som uførepensjonist i Norge, kan vedkommende samtidig ha høyere materiell levestandard som norsk uførepensjonist i Spania enn som arbeidstaker i Norge. Dette kan i seg selv bidra til å gjøre mottak av stønadene mer attraktive, og dermed ha betydning for antallet som ønsker å gå av med uførepensjon eller alderspensjon.

Et siste poeng i denne sammenhengen er at sosiale ytelser i Norge som regel utbetales med et bruttobeløp, og skattlegges – enten som lønnsinntekt, eller med en lavere sats. Dette gjør systemet mer oversiktlig enn om man utbetalte skattefrie «nettoytelser», og man unngår høye og sammensatte marginalsatser. Nivået på ytelsene tar hensyn til denne skatteplikten, og også til indirekte skatter på varer og tjenester som ytelsene skal dekke. Ved eksport oppstår dermed en reell økning i ytelsen, hvis ytelsen ikke skattlegges (like mye) i tilflyttingslandet – og om ytelsen skattlegges i tilflyttingslandet, tilfaller skatteinntekten uansett ikke Norge. Denne gevinsten kommer i tillegg til gevinsten av lavere levekostnader i tilflyttingslandet. Den nylig innførte kildeskatten er et forsøk på å begrense denne reelle økningen i ytelsen ved utflytting, og på å hente noe av skatteprovenyet til Norge, jf. kapittel 10.

De fleste offentlige tjenester i Norge, inkludert utdanning, pleie og omsorg, er gratis eller nesten gratis. Tjenestene finansieres over skatteseddelen, som nevnt ovenfor. Det er underforstått at de fleste som utdanner seg i Norge finner en jobb her etter endt utdanning, og betaler tilbake kostnadene ved utdanning gjennom skatteinnbetaling. Tilsvarende er pleie- og omsorgstjenester tiltak man betaler for i årene som yrkesaktiv. Hvis et tilstrekkelig antall mennesker oppholder seg i

Norge i årene de bruker gratis tjenester, men oppholder seg i utlandet i livsfaser der de er produktive og betaler skatt, undergraves velferdsstatens bærekraft. Den norske velferdsstaten har likevel regler som begrenser slike tilpassinger, for eksempel kan man være skattepliktig til Norge selv om man har flyttet til utlandet (jf. kapittel 10), og personer som returnerer til Norge etter flere års utenlandsopphold må etablere bosted i en kommune for å få tilgang til omsorgstjenester, jf. kapittel 6.

Det er knyttet oppfølgingskrav til flere av de sosiale ytelsene i Norge, blant andre sykepenger, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Disse er vanskelige å opprettholde for utflyttere. Videre motsvares de relativt omfattende rettighetene innbyggere i Norge har, av plikt til å oppgi nøyaktige opplysninger om inntekt, familieforhold og, for enkelte ytelser, formue og eiendomsforhold. Dette er i noen grad basert på tillit, men den enkeltes opplysninger kan kontrolleres mot offentlige registre, oppgaver fra arbeidsgivere, banker og andre uavhengige instanser. Denne formen for kontroll er langt mer komplisert overfor personer som har emigrert. Det kan innebære store administrative problemer å sikre emigranter den informasjonen, og de sosiale godene, de faktisk skal ha. Samtidig vil det være lettere for emigranter å oppgi feil opplysninger om inntekts- og formuesforhold, enn det er for bosatte i Norge. Også kontrollen med emigranter kan kreve et større apparat enn det som er nødvendig innenlands i Norge.

3.5 Oppsummering

Den «norske velferdsmodellen» har noen kjennetegn som skiller den fra velferdsmodeller i andre land i Europa og resten av verden. Det er ikke hvert enkelt av disse særtrekkene som kjennetegner modellen – de fleste kan gjenfinnes i større eller mindre grad i andre land – det er helheten, og samspillet mellom de ulike elementene, som danner den norske velferdsmodellen. Dette innebærer at omfattende endringer på ett område vil ha ringvirkninger på andre områder, slik at modellen må finne en ny likevekt. En ny likevekt kan få form av «den norske modellen, versjon 2», eller den kan bli mer lik andre velferdsmodeller i eller utenfor Europa. I denne utredningen legges det ikke opp til å drøfte hvilke trekk som må være på plass for at systemet i Norge skal kunne omtales som en «norsk modell». Hensikten er snarere å påvise hvordan økende migrasjon, inn i og ut av

Norge, utfordrer modellen slik den framstår i dag. Når mulige tiltak diskuteres i kapittel 14, er det likevel lagt til grunn at det er ønskelig å bevare de sentrale grunntrekkene i den eksisterende norske modellen. Dette oppfattes som en føring i mandattet.

Blant de sentrale kjennetegnene ved den norske modellen, er en høy yrkesdeltakelse. Det å opprettholde yrkesdeltakelsen på et høyt nivå er et sentralt mål for politikken, og søkes oppnådd blant annet gjennom vekt på utdanning, aktiv arbeidsmarkedspolitikk, og, i de senere årene, gjennom aktiv familierpolitikk og likestillingspolitikk. Familierpolitikk og likestillingspolitikk utgjør en viktig del av bakgrunnen for at yrkesdeltakelsen er høy blant kvinner i Norge, sammenliknet med de fleste andre land i OECD-området. Arbeidslivet er relativt godt regulert, med høyere organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden enn i de fleste andre land med unntak av de nordiske nabolandene. Lønnsspredningen er begrenset, mye på grunn av treparts-samarbeidet og de sentraliserte lønnsforhandlingene. Samtidig preges modellen av en omfattende sikring mot sosiale risikoer, som risikoen for å bli syk, ufør, arbeidsløs eller enslig forsørger. Viktige deler av denne sikringen, deriblant alle pensjonssystemene, omfatter også personer som ikke har vært i arbeid eller har egen opptjening. Endelig omfatter den norske velferdsmodellen en stor offentlig tjenestesektor, der både utdanning, helsetjenester, barnetilsyn og omsorg for eldre tilbys i offentlig regi.

Flere av disse kjennetegnene, og kombinasjonen av dem, kan innebære at modellen har særegne utfordringer i møte med moderne migrasjon. Trekk ved den norske modellen kan påvirke hvilke innvandrere som velger å komme til landet i første omgang, og disse trekkene kan påvirke innvandrernes tilpasning når de først er i landet. «Tilpasning» kan vise både til deltakelse i utdanning og arbeid, og til eventuell gjenutvandring. Blant de sentrale trekkene som kan antas å gjøre Norge mer sårbart i møte med økende migrasjon, er den norske kombinasjonen av høye minstelønninger og gode sosiale sikringsordninger. Dette kan gjøre den norske modellen mer attraktiv for arbeidskraft med lave formelle kvalifikasjoner, enn for høykvalifiserte arbeidstakere. I så fall taper Norge i den globale konkurransen om attraktiv arbeidskraft, mens landet tiltrekker seg arbeidskraft med lav eller usikker produktivitet, som kan være vanskelige å sysselsette over tid. Vanskene med å sysselsette arbeidstakere med lav eller usikker produktivitet har sammenheng

med kombinasjonen av høye minstelønninger og sterkt stillingsvern. Det er risikabelt for arbeidsgivere å ansette arbeidstakere med lav eller usikker produktivitet, fordi det er vanskelig å si dem opp hvis det viser seg at de ikke mestrer arbeidsoppgavene, og fordi disse arbeiderne uansett har krav på lønn på et visst nivå. Incentivstrukturen på arbeidsgiversiden kan dermed utgjøre et potensielt problem. Det samme kan incentivstrukturen på arbeidstakersiden, fordi nivået på minstestelsene i velferdssystemet er relativt høyt. Høye minstestelser kan svekke incentivene til å ta arbeid, særlig for arbeidstakere med dårlige lønnsutsikter, som gjelder mange arbeidstakere fra land i Asia, Afrika mfl. Videre er de høye minstestelsene attraktive å eksportere, fordi Norge er et høykostland, og man får mer igjen for pengene i land med lavere levekostnader. Adgangen til eksport kan i seg selv gjøre de sosiale ytelsene mer attraktive, og dermed bidra til et mulig overforbruk.

Samtidig er det trekk ved velferdsmodellen som kan gjøre den mer robust i møte med internasjonal migrasjon. I Norge preges både arbeidslivet og velferdsstaten av solide institusjoner som kan opptre som partnere i integreringsarbeidet. Dette øker sjansene for å lykkes med integreringen. Det samme gjør den lange tradisjonen for sosial investering: Den generelle vekten på utdanning og kva-

lifisering kommer også innvandrerne til gode. De får en mulighet til å øke, eller dokumentere, sine kvalifikasjoner, og vil dermed kunne komme forbi de ulempene som «lavkvalifisert» arbeidskraft har på det norske arbeidsmarkedet. Samtidig har Norge viktige konkurransefortrinn i den globale konkurransen om attraktiv arbeidskraft: Norge preges av et i hovedsak godt regulert arbeidsliv, og gode arbeidsforhold kan gjøre det lettere å tiltrekke og beholde attraktiv arbeidskraft. Det samme gjelder den aktive familie- og likestillingspolitikken, som gjør det lettere for kvinner å delta i arbeidslivet. Muligheten til å jobbe for begge parter kan gjøre Norge til et attraktivt land for høykvalifiserte par.

I hvilken grad den norske modellen kan tilpasses en situasjon med høy migrasjon, kommer an på hvem som kommer til Norge og velger å slå seg ned her, hvilke muligheter de opplever i Norge og hvordan de tilpasser seg, og ikke minst, hvordan det går med barna deres. Migrasjonsstrømmene kan endre seg over tid, det samme kan dynamikken i forholdet mellom majoriteten og de etter hvert mange ulike minoritetene. Det er ikke mulig å spå om framtida, men det er mulig å kartlegge noen utviklingstrekk og mulige risikoområder. Dette er utredningens hovedanliggende.

Kapittel 4

Innvandringspolitikk og utlendingslovgivning

4.1 Innledning

En utredning om velferd og migrasjon må bygge på kunnskap om norsk innvandringspolitikk og utlendingslovgivning. I utvalgets mandat står det bl.a.:

Utvalget skal ikke gå nærmere inn på innrettingen av norsk innvandringspolitikk som sådan, men skal likevel vurdere om det er sider ved innvandringspolitikken som er spesielt relevant for den fremtidige utviklingen og utformingen av den norske velferdsmodellen.

Utvalget har som sitt utgangspunkt at innvandringspolitikk og utlendingslovgivning er rammebetingelser som har hatt og vil ha betydning for omfang og sammensetning av innvandringen til Norge. Innenfor de begrensninger internasjonale forpliktelser setter, er det gjennom endringer i politikk og lovgivning mulig å påvirke omfang og sammensetningen av innvandring til Norge på en slik måte at det vil kunne ha innvirkning på den norske velferdsmodellens bærekraft på lengre sikt.

Første del av kapitlet presenterer et historisk tilbakeblikk på norsk innvandringspolitikk, inkludert flyktningpolitikk, og tilhørende lovgivning siden rundt 1970. Dette er nødvendig som et bakteppe for analyse av situasjonen i dag og hvilken innvirkning innvandring har hatt og kan få på samfunnsutviklingen. Andre del gjør rede for gjeldende politikk med tilhørende regelverk og beskriver også enkelte sentrale internasjonale forpliktelser som begrenser handlingsrommet for politikktutforming.

Migrasjon og tilhørende politikk omtales også i andre kapitler i utredningen. Kapittel 7 skisserer det internasjonale migrasjonsbildet, beskriver både innvandring til og utvandringen fra Norge, og redegjør for demografiske kjennetegn ved innvandrere og deres etterkommere. I kapittel 11 gis det blant annet en kort gjennomgang av viktige elementer i innvandringspolitikken i Sverige, Dan-

mark, Nederland, USA og Canada. Kapittel 12 omtaler forutsetninger for framskrivinger av migrasjon og befolkningsandelen med innvandrerbakgrunn de neste 50 årene.

4.2 Tilbakeblikk på utviklingen siden 1970

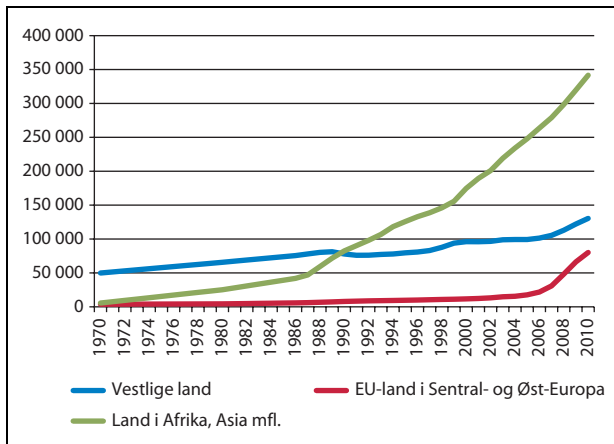
4.2.1 Bakgrunn

Utviklingen av innvandringspolitikk og utlendingslovgivning i Norge må ses i sammenheng med den øvrige samfunnsutviklingen og med internasjonale forhold. På forskjellige måter og i ulike perioder har en rekke faktorer hatt betydning for utformingen av politikk og lovgivning, blant annet:

- økonomi og arbeidsmarked
- krig og konflikt
- andre staters politikk og internasjonalt samarbeid
- klasseforhold og sosiale spenninger
- sosialpolitikk og velferdsordninger
- ideologi og holdninger
- faktisk inn- og utvandring

I utredningen drøftes sammenhengen mellom migrasjon og utviklingen av velferdsmodellen. Migrasjonsstrømmene og reguleringen av disse kan ha betydning for og bli påvirket av trekk ved velferdsmodellen. Denne sammenhengen omtales nærmere i kapittel 1.

Betydelige endringer i innvandringens omfang og sammensetning kan ses som resultat av en villet og vedtatt politikk på migrasjonsfeltet, men det er samtidig prosesser og begivenheter utenfor norske myndigheters kontroll som virker inn. Det gjaldt også tidligere tiders migrasjon, men med den viktige forskjellen at viljen til å regulere innvandring og føre en aktiv asyl- og flyktningpolitikk har blitt større, og bruken av virkemidler utover selve utlendingslovgivningen har blitt mer omfattende.



Figur 4.1 Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1970–2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Innvandringspolitikk og utlendingslovgiving har utviklet seg gradvis over tid. Utforming av utlendingslovgivningen, slik vi kjenner den i dag, kan i alle fall spores tilbake til 1901.¹ Det skal imidlertid ikke redegjøres for utviklingen så langt tilbake i tid i denne utredningen. Det vises til verket *Norsk innvandringshistorie*² og til et mer kortfattet historisk tilbakeblikk på rettsutviklingen i utredningen som la grunnlaget for Utlendingsloven 2008.³ I denne utredningen begrenser vi oss til å se nærmere på utviklingen de siste 40 årene.

Figuren under illustrerer de store endringene siden 1970 i omfang og sammensetning av den delen av befolkningen som har innvandrerbakgrunn. Den viser bl.a. en økende befolkningsandel fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika i hele perioden, men med en klart raskere vekst siden slutten av 1980-tallet. Den betydelige veksten i andelen fra nye medlemsland i EU, som særlig skjøt fart etter utvidelsen av EØS i 2004, kommer også klart fram.

Hvilke sammenhenger finnes mellom disse endringene og utviklingen av politikk og regelverk siden 1970? Enkelte svar på spørsmålet blir antydnet i den påfølgende historiske gjennomgangen.

4.2.2 Fremmedarbeidere, «innvandringsstopp» og ny lovgiving

De første tiårene etter krigen var preget av gjenoppbygging, påfølgende økonomisk vekst og et økende behov for arbeidskraft. Behovet ble dekket gjennom innenlandsk mobilitet, gjennom deltakelse i et felles nordisk arbeidsmarked fra 1954, ved omfattende bruk av utenlandske sjøfolk i skipsfarten og, fra slutten av 1960-tallet, gjennom rekruttering av det som ble kalt «fremmedarbeidere». Disse kom fra flere verdensdeler, både til den raskt voksende oljevirksomheten, til deler av den øvrige industrien og til enkelte former for tjenesteyting. Regelverket ble fortolket og praktisert liberalt, uten at det ble foretatt store endringer før midlertidig «innvandringsstopp» ble innført i 1975.

Den midlertidige stoppen gjaldt førstegangs arbeidstillatelse og i praksis såkalt ufaglært arbeidskraft. Det var tilsvarende innstramminger i flere andre europeiske land i årene før 1975, bl.a. i Sverige, Danmark og Vest-Tyskland, som innebar et visst press på Norge. Stoppen var også begrunnet med behovet for å ordne opp i bolig- og leveforholdene for «fremmedarbeiderne», i første rekke for arbeidere fra land som Pakistan, Tyrkia, India og Marokko. En rekke unntaksregler sikret adgang for ulike typer faglærte arbeidstakere, særlig i oljerelatert virksomhet, fra bl.a. USA, Frankrike og Storbritannia. Denne politikken, som i praksis innebar en form for selektiv regulering av arbeidsinnvandringen, som ikke hadde som intensjon full stopp i all innvandring, ble innført på grunnlag av den første brede gjennomgangen av hele innvandringspolitikken i Norge. Først kom det en offentlig utredning om det «nye» politikkfeltet og dernest en stortingsmelding med forslag til politikk, både når det gjaldt innvandringsregulering og tiltak for dem som kom til landet.⁴ Det var også betydelig offentlig debatt i samtida.⁵

I de første årene etter 1975 økte betydningen av familieinnvandring i tilknytning til de gruppene utenlandske arbeidere som hadde klart å få fotfeste i Norge. I tillegg mottok Norge en del flyktninger, bl.a. fra Chile og i økende utstrekning fra Vietnam. Politikktutviklingen flyttet seg over mot integreringsspørsmål i tilknytning til arbeidsliv, bolig, opplæring, helse, trygd, stemmerett, kultur,

¹ Lov om anmeldelse av reisende og fremmede av 1901

² Kjeldstadli, K. red. (2003) *Norsk innvandringshistorie 1–3*, Pax, Oslo. Verket er en generell referanse for kapitlet, særlig Bind 3: Brochmann G. og Tjelmeland H. (2003) *I globaliseringens tid*.

³ NOU 2004: 20, Ny utlendingslov, kap. 3.5

⁴ NOU 1973:17, Innvandringspolitikk og St.meld. nr. 39 (1973–74), Om innvandringspolitikken

⁵ Se f.eks. i Korbøl, Aud (1977) Norsk innvandringspolitikk – norsk pakistanerpolitikk? *Sosiologi i dag*, nr. 2: 19–33 og i Brochmann G. og Tjelmeland H. (2003) *I globaliseringens tid* op.cit.

religion og informasjon. Innvandringen innebar utfordringer på alle disse områdene.

Forskriften om midlertidig innvandringsstopp med en rekke unntaksbestemmelser, med hjemmel i fremmedloven av 1956, ble en ordinær del av innvandringsreguleringen i 1981 etter forslag fra daværende regjering⁶ og med full oppslutning i Stortinget. Kommunal- og miljøvernkomiteen uttalte dessuten at det ikke var riktig å kalle dette en innvandringsstopp, men en «regulering av innvandringen etter bestemte retningslinjer». Det var dessuten enighet om å prioritere familieinnvandring og flyktningmottak og å føre en restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk inntil videre.⁷

Allerede i 1977 startet arbeidet med å revidere fremmedloven fra 1956. Det resulterte i første omgang i NOU 1983: 47 Ny fremmedlov og seinere i Ot.prp. nr. 46 (1986–87) Om utlendingsloven. Ny utlendingslov ble vedtatt i 1988 og trådte i kraft fra 1991. Utlendingsloven 1988 inneholdt blant annet sterkere rettigheter for søkere som fylte vilkårene for opphold. De innvandringsregulerende bestemmelsene i loven bygget i stor utstrekning på prinsippene i forskriften om «innvandringsstopp», selv om denne formelt ble opphevet og de ulike unntakskategoriene ble innlemmet i ny utlendingsforskrift. Utenlandske borgere skulle fortsatt ikke kunne dra til Norge, finne arbeid og så søke om tillatelse til opphold. De måtte søke fra hjemlandet, falle inn under en av kategoriene som var listet opp i lov og forskrift og fylle øvrige vilkår. Loven ble praktisert restriktivt, og oppmykingen startet ikke før mot slutten av 1990-tallet.

4.2.3 Asylsøkere, masseflukt i Europa og tilbakevending

I mellomtida hadde debatten om innvandring og for politikktutvikling på feltet blitt sterkt preget av den raske økningen i antall asylsøkere utover på 1980-tallet. En foreløpig topp ble nådd i 1987, med nærmere 9 000 søkere, flest fra Iran, Chile og Sri Lanka. Samtidig ble det i 1988 for siste gang lagt fram en stortingsmelding som omhandlet hele innvandrings- og flyktningfeltet, både ulike former for innvandring, flyktningmottak, regulering, integrering og inkludering.⁸ Den presenterte de politiske rammene for forslaget til ny utlendingslov som allerede var lagt fram, og drøftet dessuten innholdet i et særskilt, statlig mottakssystem for

asylsøkere.⁹ Et par år seinere ble det innført en ordning med integreringstilskudd for kommuner som bosetter overføringsflyktninger¹⁰ eller asylsøkere med innvilget opphold. Et sentralt prinsipp, som fortsatt gjelder, er at tilskuddet gis på basis av antall bosatte personer, men uten øremerking. Det vil si at kommunene fritt kan disponere et eventuelt overskudd.¹¹

Utviklingen utover på 1990-tallet var preget av de store flyktningstrømmene fra krigene på Balkan. For Norges del førte det til to nye topper i antall asylsøkere og flyktninger fra krigene i forbindelse med oppløsningen av Jugoslavia, jf. figur 4.2. Den første var i 1993 da det kom mange fra Bosnia-Hercegovina, både på egen hånd og organisert, og dernest i 1999, da mange ble evakuert direkte fra Kosovo. De aller fleste bosnierne fikk bli i Norge, og bare en begrenset andel vendte tilbake. Blant dem som i 1999 ble evakuert fra Kosovo, var situasjonen annerledes. De fleste måtte reise hjem igjen da krigen var slutt etter kort tid i Norge. Mange ville imidlertid ikke dra og søkte asyl. Noen kom tilbake hit som asylsøkere etter først å ha reist hjem.¹²

Etter at den kalde krigen var slutt, var det større håp om at situasjoner som forårsaket flukt, raske kunne løses. På den måten kunne flyktninger, som ikke lenger hadde behov for beskyttelse, vende tilbake til hjemlandet. På bakgrunn av dette og de konkrete begivenhetene på Balkan ble flyktningpolitikken videreutviklet med vekt på et bredere, mer helhetlig perspektiv. Det innebar konkret at flyktningpolitikken også skulle ses i sammenheng med Norges bidrag til forebygging, konfliktløsning og gjenoppbygging. Det kom en ny bestemmelse i utlendingsloven om kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjoner der det er behov for raskt å kunne gi beskyttelse for en periode inntil det er mulig å vende hjem i trygghet. Det som ble kalt det *tosporede løpet* i flyktningpolitikken ble utviklet. Det vil si at tiltak for en aktiv tilværelse i Norge ble ansett å være det beste utgangspunktet for vellykket tilbakevending og reintegrering i hjemlandet.¹³ En mer aktiv tilbake-

⁹ St.meld. nr. 39 (1987–88), Om innvandringspolitikken

¹⁰ Jf. Boks 4.2

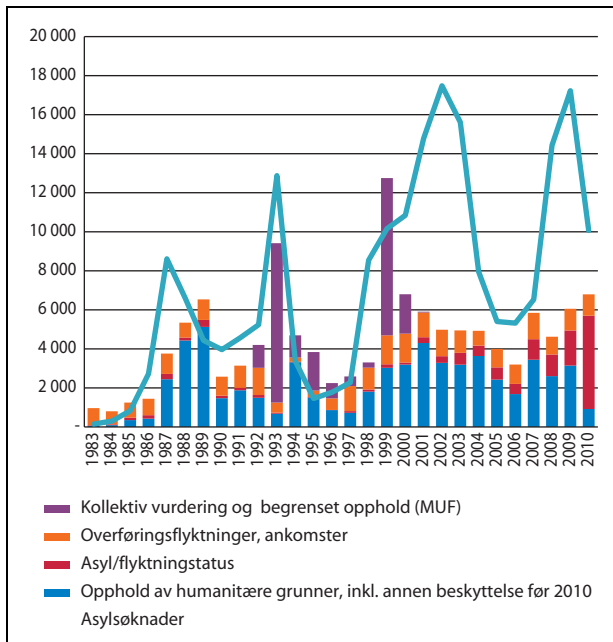
¹¹ St.meld. nr. 61 (1989–90), Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger

¹² Politikk som gjelder flyktninger fra Bosnia-Hercegovina og Kosovo er drøftet inngående av Jan-Paul Brekke i to rapporter: Brekke, J. (1998), *Et nytt flyktningregime? Om midlertidig beskyttelse i Norge*, ISF-rapport 1998:4 og Brekke, J. (2002), *Kosovo – Norge, tur-retur Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*, ISF-rapport 2002:8

⁶ St.meld. nr. 74 (1979–80), Om innvandrere i Norge, kap. 3

⁷ Innst. S. nr. 183 (1980–81): 9

⁸ Foreløpig uten at begrepet «inkludering» var tatt i bruk.



Figur 4.2 Asylsøknader og innvilget opphold (av UDI og UNE) 1983–2010

Kilde: UDI

Boks 4.1 Svingninger i asylsøkertallene

De store svingningene i asylsøkertallene de siste 20 årene, med markerte topper i 1987, 1993, 2002 og 2009 kommer tydelig fram av figur 4.2. Den viser også hvor mange som hvert år har fått opphold, enten som resultat av en asylsøknad, som overføringsflyktning, gjennom kollektiv beskyttelse eller begrenset opphold (MUF, jf. avsnitt 4.2.5). Både vedtak i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) er tatt med. Den viser at antall som faktisk har fått opphold i Norge, ikke svinger så mye som antall asylsøkere, hvis vi ser bort fra unntaksårene 1993, 1999 og til dels 2000 (MUF). Siden 2000 har antallet med innvilget opphold de fleste årene ligget mellom om lag 4 000 og 6 000. Figuren viser dessuten at andelen som har fått asyl/flyktningstatus, har økt betydelig de seinere årene, jf. forklaring i avsnitt 4.4.2.

vendingspolitikk ble utformet, først med utgangspunkt i situasjonen i Chile og deretter på Balkan.¹⁴ Det ble etablert egne støtteordninger for tilbakevendte, først spesielle ordninger for chilenerne og deretter for bosniere. Etter hvert kom også generelle ordninger, uavhengig av land. Spørsmålet om regler for eksport av opparbeidete rettigheter dukket opp. Etter noen års erfaringer ble derfor tilbakevendning og eksport av trygderettigheter utredet nærmere.¹⁵

Midt på 1990-tallet, etter noen år med lavkonjunktur og mottak av svært mange asylsøkere og flyktninger, var det en opphetet offentlig debatt om de samfunnsøkonomiske virkningene av innvandring. Det ble fremmet forslag i Stortinget om et eget innvanderregnskap.¹⁶ Dette resulterte i at daværende regjering tok initiativ til flere utredninger som drøftet forholdet mellom innvandring og økonomi.¹⁷ Spørsmålet ble nærmere omtalt i en stortingsmelding om det flerkulturelle Norge.¹⁸ Hovedbudskapet i denne var at nøkkelen til positive samfunnsøkonomiske virkninger av

innvandring er å sikre at innvandrere raskest mulig blir yrkesaktive. Det ble bl.a. slått fast at denne prosessen tok lengre tid for flyktninger og asylsøkere fra land i andre verdensdeler som kommer til Norge i perioder med lavkonjunktur.

På bakgrunn av de store svingningene i asylsøkertall i løpet 1990-årene, nye flyktningpolitiske utfordringer forårsaket av masseflukt fra land i Europa, samt en rekke iverksatte ordninger og tiltak i perioden, ba Stortinget i 1999 om at regjeringen skulle gjennomgå og evaluere asyl- og flyktningpolitikken. Dette resulterte i en ny stortingsmelding om prinsippene for behandling av asylsøknader, bosetting av flyktninger, ulike finansieringsordninger for kommunenes arbeid og om erfaringer med tilbakevendingsordningen. Her ble enslige mindreårige asylsøkere omtalt særskilt.¹⁹

Stortingsmeldingen medførte ikke større endringer av asylopolitikken, men la grunnlag for en

¹³ St. meld. nr. 17 (1994–95), Om flyktningpolitikken

¹⁴ Kommunaldepartementet (1990), *Repatriering. En vurdering av aktuelle ordninger til et tiltaksprogram*

¹⁵ Trygdeproblematikken ble seinere fulgt opp i en egen arbeidsgrupperapport: Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995), *Tilbakevendning og trygd*

¹⁶ Dok. 8:29 (1994–95) fra Øystein Hedstrøm (Frp)

¹⁷ ECON (1996a), *Innvandring og offentlig økonomi*, ECON-rapport 1996:46. ECON (1996b) *Litteraturstudie om økonomiske virkninger av innvandring*, ECON-notat 1996:51. Pettersen, J.O. og J. Mønnesland (1996), *Innvandrerens bidrag til norsk verdiskaping*, NIBR-rapport 1996:21

¹⁸ St.meld. nr. 17 (1996–97), Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Se s. 31–35.

¹⁹ St. meld. nr. 17 (2000–2001), Asyl- og flyktningpolitikken i Norge

del justeringer og omorganisering og lanserte ordningen med introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger mv., jf. nærmere omtale i kapittel 5.

4.2.4 Liberalisering av arbeidsinnvandringspolitikken

Mot slutten av 1990-tallet var det igjen høykonjunktur og høy etterspørsel etter arbeidskraft på flere områder. EØS-avtalen fra 1994 hadde så langt hatt liten effekt. Arbeidskraftmobiliteten i Norden fungerte, f.eks. mellom Norge og Sverige. Det ble satt i gang utredningsarbeid som resulterte i flere oppmykninger av utlendingslovgivningen som gjaldt arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS. Det dreide seg først og fremst om faglært arbeidskraft.²⁰

Gjennom tilslutning til EØS-avtalen i 1994 ble Norge del av et felleseuropeisk arbeidsmarked. Etter utvidelsen av EØS i 2004 ble det etablert et indre marked med nærmere en halv milliard mennesker, og med en arbeidsstyrke på 250 millioner mennesker. Det felleseuropeiske arbeidsmarkedet gir EØS-borgere formelt rett til å kunne komme, arbeide og bo i Norge uten særlige restriksjoner. Dette har gitt arbeidsgivere tilgang til en stor, potensiell arbeidsstyrke.

Norge hadde fra 2004 til 2009 overgangsregler for arbeidstakere fra åtte av de nye landene som ble medlem av EØS i 2004. Dette gjaldt Polen, Tsjekkia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia og Slovenia. Overgangsreglene for arbeidstakere fra nye EØS-land ble utvidet til å omfatte de to nyeste medlemslandene, Bulgaria og Romania, i 2007. For de sistnevnte landene vedtok Stortinget å forlenge overgangsreglene i inntil tre år, til 1. januar 2012.²¹

I forkant av EØS-utvidelsen var det betydelig bekymring for at mange fra de nye medlemslandene ville komme hit for å nyte godt av norske velferdsordninger, ikke primært for å arbeide. Spørsmålet ble utredet i to omganger.²² I de første årene etter utvidelsen kunne det virke som om denne bekymringen var ubegrunnet. Arbeidsinnvandringen ble rekordstor, og uttak av ulike velferdsytelser var med få unntak liten. Situasjonen ble imidlertid noe endret fra andre halvår 2008 da ledighe-

ten økte betydelig, særlig i sektorer med mange arbeidstakere fra EØS-land, jf. kapittel 5.

Ønsket om ytterligere oppmykning og forenkling for arbeidstakere også fra land utenfor EØS ble nedfelt i en ny stortingsmelding om arbeidsinnvandring i 2008.²³ I henhold til meldingen skal hovedstrategien for å oppnå full sysselsetting og lav arbeidsledighet i Norge fortsatt være å mobilisere innenlandske arbeidskraftsressurser. Som supplerende strategi for å dekke arbeidskraftsbehovet kan det rekrutteres utenlandsk arbeidskraft. Et hovedmål for arbeidsinnvandringspolitikken er å legge til rette for at bedrifter og virksomheter kan rekruttere arbeidskraft fra utlandet på en enkel og effektiv måte ved behov. I et arbeidsmarked med økte migrasjonsstrømmer over landegrensene er det særlig viktig med klare spilleregler og regelverk, nasjonalt og internasjonalt, for å hindre sosial dumping, svart arbeid og økonomisk kriminalitet, og for å sikre arbeidstakernes rettigheter.²⁴

4.2.5 Høye asylsøkertall og innstrammingstiltak

Parallelt med arbeidet for å myke opp politikken for arbeidsinnvandring, var det svært høye asylsøkertall tidlig på 2000-tallet, jf. figur 4.2. Toppen ble nådd i 2002 med om lag 17 500 søkere, flest fra konfliktfylte land som Kosovo, Irak, Russland, Somalia og Afghanistan. I tillegg kom det enkelte år mange fra land hvor få eller ingen hadde behov for beskyttelse på dette tidspunktet, bl.a. Ukraina, Bulgaria, Kroatia og Mongolia. Andelen som fikk avslag på søknaden var derfor svært høy noen år, og var i 2002 oppe i 80 pst. av realitetsbehandlete saker i UDI. Det ble iverksatt målrettede innstrammingstiltak som raskt førte til færre søkere. For å begrense antall søkere fra i hovedsak de selvstyrte kurdiske områdene i Nord-Irak forsøkte man en ny form for midlertidig opphold uten rett til familiegjening, populært kalt «MUF». Det ble en svært vanskelig ordning å praktisere for forvaltningen, og trass i en del returer har de fleste med denne typen tillatelse etter hvert fått opphold i Norge.²⁵

Etter at ulike innstrammingstiltak ble iverksatt fra 2001–2002, og asylsøkertallene gikk ned, ble det igjen mindre oppmerksomhet omkring asylpo-

²⁰ Kommunal- og regionaldepartementet (1999) *Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet*; St.meld. nr. 16 (1999–2000), Om regulering av arbeidsinnvandring

²¹ Ot.prp. nr. 40 (2008–2009) og Innst. O. nr. 63 (2008–2009) som omhandler endringer i utlendingsloven.

²² Se St. meld. nr. 19 (2003–2004) op.cit. s. 69-71

²³ St. meld. nr. 18 (2007–2008), Arbeidsinnvandring

²⁴ Ifølge St. meld. nr. 18 (2007–2008) op.cit. s. 103, oppstår sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både ved brudd på HMS-regler, herunder regler om arbeidstid og bostandard, og når lønn mv. er uakseptabel lav sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener.

Tabell 4.1 Antall asylsøkere, enslige mindreårige (andel) og avslag i UDI, 2005–2010

År	Asylsøkere	Andel enslige		Andel avslag, inkl. Dublin-saker, pst.
		Herav enslige mindreårige asylsøkere	mindreårige av totalt antall asylsøkere, pst.	
2005	5 400	320	6	57
2006	5 300	350	6,5	48
2007	6 500	400	6	51
2008	14 400	1 370	9,5	66
2009	17 200	2 500	14,5	65
2010	10 100	900	9	66

Kilde: UDI

litikken.²⁶ I stedet kom som nevnt arbeidsinnvandringen høyt på dagsordenen i forbindelse med EØS-utvidelsen. Fra høsten 2007 økte imidlertid asylsøkertallene sterkt igjen. En ny topp ble nådd i 2009 med ca. 17 200 søknader. Norge hadde dette året et av de høyeste asylsøkertallene i Europa og en større andel asylsøkere, sett i forhold til innbyggertallet, enn nesten alle andre europeiske stater.²⁷ Dessuten var andelen enslige asylsøkere som oppga å være under 18 år svært høy, både sammenliknet med de foregående årene i Norge og sammenliknet med andre europeiske land. I 2009 tok Norge imot 20 pst. av alle slike søkere i Europa.²⁸

De siste par årene har andelen søkere fra land der svært få eller ingen har behov for beskyttelse, vært lavere enn ved forrige «topp». Det ble innvilget opphold i om lag 40 pst. av de sakene UDI realitetsbehandlet i 2008, 2009 og 2010, og en økende andel fikk beskyttelse og flyktningstatus, ikke bare opphold på humanitært grunnlag. Samtidig

økte andelen søkere som allerede har vært innom et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet i regi av EU, fram til 2010.²⁹ Hvis Dublin-sakene tas med i beregningen, viser det at om lag én tredjedel av asylsøknadene er innvilget de siste tre årene.

En rekke nye og til dels politisk omstridte innstrammings tiltak ble iverksatt i 2008–2009 for å redusere tilstrømmingen,³⁰ og asylsøkertallene begynte å gå ned igjen fra høsten 2009. Selv om det alltid vil være komplekse årsaker til at mange asylsøkere kommer til bestemte land, og til at tallene svinger mye fra år til år, er det mye som tyder på at flere av de iverksatte tiltakene bidro til nedgangen i 2010. Flere av tiltakene i 2009 var rettet mot det svært høye antallet enslige mindreårige asylsøkere, og reduksjonen for denne gruppa ble særlig sterk.³¹ I 2010 var Norge ett av landene i Europa med den mest markerte nedgangen i

²⁵ Om lag 2 000 personer fikk en MUF-tillatelse. De aller fleste har blitt boende i Norge, men noen hundre kan ha forlatt landet i løpet av de ti årene som har gått. De under 100 gjenværende med avslag om videre opphold pga. usikker identitet, fikk en ny mulighet til å få ordnet dette i november 2010. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2010/avklaring-av-identitet-i-saker-etter-muf.html?id=623897>, hentet 21. februar 2011.

²⁶ Ett av tiltakene, gjeninnføring av underholdskrav ved familieinnvandring til person med opphold på humanitært grunnlag, omtales nærmere i avsnitt 4.2.6. En analyse av utviklingen i denne fasen, som sammenlikner de skandinaviske landene, finnes i Brekke, J. (2004), *The struggle for control*, ISF-rapport 2004:13.

²⁷ Bare ministatene Liechtenstein og Malta mottok flere.

²⁸ Meld. St. 9 (2009–2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv. Se kapittel 3.

²⁹ Jf. avsnitt 4.5.6 Dublin-samarbeidet regulerer hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Hovedregel er at den staten asylsøkeren først kom til, skal behandle søknaden.

³⁰ Disse er nærmere omtalt i St.prp. 1 (2008–2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i St.prp. nr. 67 (2008–2009) om revidert nasjonalbudsjett og i Prop 1 S (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Blant annet ble praksis i saker som gjaldt opphold på humanitært grunnlag strammet inn. Det ble videre lagt større vekt på å ha samme praksis i asylpolitikken som andre land i Europa. Flere tiltak styrket innsatsen for å få returnert personer uten lovlig opphold.

³¹ Jf. Prop. 1 S (2010–2011) Justisdepartementet. Dessuten er det en analyse av utviklingen i 2008 og mye av 2009 i Brekke, J. og M. Aarset (2009), *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*, ISF-rapport 2009:12. Enslige mindreåriges vei til Norge er omtalt i Øien, C. (2010), *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Fafo-rapport 2010:20.

antall asylsøkere, men andelen sett i forhold til innbyggertall fortsatt var blant de høyeste.³²

4.2.6 Familieinnvandring – i skjæringspunktet mellom ulike hensyn

Før 1975 var man lite opptatt av familieinnvandring. Krav om at en utlending for å få oppholdstillatelse måtte kunne forsørge seg selv og eventuelle familiemedlemmer, eller at underhold var sikret på annen måte, var ikke forskriftsfestet, men del av «langvarig og fast etablert praksis».³³ Dette kravet om forsørgelsesevne, vanligvis kalt «underholdskravet», kom ikke inn i forskriften før i 1975 (§ 42 første ledd) og ble drøftet i sammenheng med den såkalte innvandringsstoppen. Da ble det også innført et krav om å disponere tilfredsstillende bolig, men dette ble opphevet for nærmeste familie i 1991 ved iverksetting av utlendingsloven 1988. Hovedbegrunnelsen var at kontrollen hadde vist seg vanskelig.³⁴

Underholdskravet ble imidlertid videreført i nevnte lov og tilhørende forskrift. Det var viktig for å sikre at familiemedlemmer ikke umiddelbart ville bli en belastning for det offentlige.³⁵ På den annen side var det et ønske om å gjøre familieinnvandring enklere, bl.a. for å bidra til integreringsprosessen i Norge. Det ble sett på som en fordel for den som hadde fått opphold i Norge, at familiemedlemmer i utlandet raskest mulig kunne komme hit slik at familien ble samlet. Underholdskravet ved familiegjenforening for personer som hadde søkt asyl og fått opphold på humanitært grunnlag ble derfor opphevet i 1997.³⁶

Definisjonen av hvem som regnes som nærmeste familiemedlemmer, har i liten grad endret seg over tid. Ektefelle, samboer i minst to år³⁷ og mindreårige barn har blitt regnet som nærmeste familie med rett til opphold på visse vilkår. Andre familiemedlemmer, i første rekke gamle foreldre, søsken eller andre som forsørges av noen bosatt i Norge, har kunnet få opphold, men slike regler har stort sett blitt fortolket og praktisert relativt restriktivt.³⁸

Familietilknytning var i perioden fra 1995 til 2006 det viktigste grunnlaget for varig innvandring til Norge (jf. kapittel 7), med unntak av 1999 da det ble innvilget kollektiv beskyttelse til et spesielt høyt antall personer på flukt fra krigen i Kosovo, jf. avsnitt 4.2.3. Det har blant annet ført til økt oppmerksomhet mot regelverket for familieinnvandring og mot sammenhengen mellom slik innvandring og andre migrasjonsstrømmer. For eksempel har reglene for familieinnvandring blitt koblet til omfang og sammensetning av asylsøkere i Norge, bl.a. fordi en stor andel av familieinnvandringen i den aktuelle perioden var gjenforeninger med personer som hadde fått opphold etter å ha søkt asyl. Ved å stramme inn på reglene, ønsket myndighetene også å påvirke asylsøkertallene.³⁹

I 2000 ble det som nevnt i avsnitt 4.2.5 innført spesielle regler for asylsøkere fra Nord-Irak. Motivet for innføring av en midlertidig arbeidstillatelse, som ikke ga grunnlag for familieinnvandring («MUF»), var å motvirke at adgangen til familieinnvandring skulle øke tilstrømmingen.⁴⁰ Underholdskravet for personer med opphold på humanitært grunnlag ble gjeninnført i 2003, i en periode med svært høye asylsøkertall og som ett av flere tiltak for å begrense antall asylsøkere. I tillegg skulle det motivere til å ta arbeid og dermed bedre integreringen. Det ble også lagt vekt på at det norske regelverket ikke skulle skille seg for mye fra andre lands regler.⁴¹

En undersøkelse av virkningene av gjeninnføring av underholdskravet i 2003 viser en klar tendens til økt selvforsørgelse for referansepersonene⁴² i gruppen som ble omfattet av det skjerpede underholdskravet.⁴³ Det tyder på at det faktisk har virket som et insentiv til økt yrkesdelta-takelse. Færre fikk sosialhjelp og lønnsinntekten til dem som var i arbeid, økte. Om den positive arbeidsmarkedseffekten vedvarer etter at innvandreren får bosettingstillatelse eller ektefellen kommer til Norge, er det ikke mulig å dokumen-

³² Statistikk fra Eurostat – Data in focus 5/2011. Se http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11-005/EN/KS-QA-11-005-EN.PDF, hentet 8. april 2011.

³³ NOU 1973:17, Innvandringspolitikk: 81 og St. meld. nr. 39 (1973–74), Om innvandringspolitikken: 29

³⁴ St.meld. nr. 39 (1987–88), Om innvandringspolitikken

³⁵ Ot.prp. nr. 46 (1986–87), Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

³⁶ Forskrift 2. juni 1997 nr. 559

³⁷ Fra 2010 også samboere som har barn sammen, jf. utlendingsloven 2008.

³⁸ Se Ot.prp. 46 (1986–87), Utlendingsloven: s. 59 og Innst. O. nr. 92 (1987–88), Innstilling fra justiskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven): s. 8

³⁹ NOU 2004: 20 Ny utlendingslov: s. 212–214

⁴⁰ Op.cit.: 214

⁴¹ Høringsbrev av 3. februar 2003 fra Kommunal- og regionaldepartementet

⁴² Jf. utlendingsloven § 39: Med referanseperson menes den personen som søkeren ønsker å bli gjenforent med eller å etablere familieliv med.

⁴³ Bratsberg, B. og O. Raaum (2010), *Effekter av krav om forsørgelsesevne ved familiegjenforening*, Rapport 4/2010, Frischsenteret

Boks 4.2 Oversikt over viktige endringer av reglene for underholdskrav mv. ved familieinnvandring

År	Endring	Bakgrunn
1975	Forskriftsfesting av underholdskrav og av boligkrav ved familieinnvandring	Innført i forbindelse med forskrift om innvandringsstopp
1991	Boligkrav for nær familie bortfalt Underholdskravet videreført i ny lov, presisering av unntak (norsk borger, flyktning, person med bosettingstillatelse mfl.)	Vanskelig å kontrollere Videreføring av hovedprinsipper
1997	Mulighet for familiegjening og unntak for underholdskrav for personer med kollektiv beskyttelse	Hele familien med samme behov for beskyttelse ved masseflukt
1997	Underholdskrav for personer med opphold på humanitært grunnlag tatt bort	Integrering lettere for en samlet familie
2000	Spesiell tillatelse til irakiske asylsøkere – midlertidig opphold uten rett til familiegjening/-etablering	Redusere antall søkere, selv om retur ikke var mulig
2003	Underholdskrav gjeninnført for personer med opphold på humanitært grunnlag	Redusere antall asylsøkere, ikke ha mer liberale regler enn andre land
2003	Underholdskrav innført også når referansepersonen er norsk borger under 23 år	Bekjempe tvangsekteskap, redusere press på unge
2008	Innskjerping av underholdskravet, krav til inntekt hevet fra lønnstrinn 1 til 8 i statens regulativ ¹	Redusere antall asylsøkere
2010	Skjerpede vilkår for oppfylning av underholdskravet, bl.a. krav om inntekt foregående år, jf. avsnitt 4.4.4	Bekjempe tvangsekteskap, styrke integrering, redusere antall asylsøkere
2010	Krav til referansepersonen om fire års utdanning eller arbeid i Norge ved familieetablering med utlending, jf. avsnitt 4.4.4	Redusere antall asylsøkere

¹ Ltr. 1 utgjør kr 207 900 og ltr. 8 tilsvarer kr 225 400 etter 2010-satser.

tere i det tallmateriale som forelå, men det er tegn på at effekten er synkende. Det var dessuten få kvinner i datagrunnlaget, slik at konklusjonene knyttet til effekter for kvinners arbeidsdeltakelse er mindre sikre. Gjeninnføringen av underholdskravet førte videre til at referansepersoner som ble omfattet, søkte om familiegjening senere. Regelendringen kan også ha bidratt til at antall innvilgede familiegjening har blitt lavere enn de ellers ville ha blitt. Imidlertid var det ikke mulig å si om dette er en permanent nedgang eller bare en tidsmessig forskyvning av søknadene.

Oversikten under oppsummerer de viktigste endringene siden 1975 av regelverket for familieinnvandring som gjelder krav til underhold mv. Bakgrunnen for endringene er antydning stikkordsmessig. Det er foretatt innstramminger i vilkårene for familieinnvandring også de siste par årene.

4.2.7 Internasjonale studenter – fra innvandringsproblem til ressurs

Utdanning som innvandringsgrunn ble viktigere på 1980-tallet. Det skjedde etter at reglene i Statens Lånekasse allerede i 1977 var blitt endret slik

at studenter fra utviklingsland kunne få lån og stipend på linje med studenter og elever bosatt i Norge (iflg. «u-landsparagrafen» i låneforskriften). For mange ble folkehøgskolene en hovedinnfallsport til det norske utdanningssystemet. Det gjaldt bl.a. utdanningssøkende fra Sri Lanka og fra enkelte afrikanske land, f.eks. Ghana.⁴⁴ Disse mulighetene ble imidlertid begrenset gjennom tiltak fra utlendingsmyndighetene og fra utdanningsmyndighetene. Det ble blant annet satt et «tak» på antall internasjonale studenter som kunne få oppholdstillatelse for å gå på folkehøgskole. Dessuten ble «u-landsparagrafen» fjernet i 1994 og erstattet med en kvoteordning, begrenset til studier ved universitet og høyskoler.⁴⁵

Samtidig ble mulighetene for videre opphold i Norge begrenset gjennom utlendingsloven som trådte i kraft i 1991. Internasjonale studenter skulle i prinsippet forlate landet etter endt utdanning, ev. ett år med helt nødvendig praksis. Før de kunne være aktuelle for arbeidstillatelse som faglært/spesialist, måtte de være utenlands i minst fem år, dvs. en form for karantenebestemmelse. Særlig var myndighetene opptatt av at studenter fra utviklingsland skulle dra hjem og på den måten oppfylle de bistanbspolitiske målsettingene som lå til grunn for de gunstige støtteordningene.⁴⁶

Mot slutten av 1990-tallet begynte man å diskutere hvordan reglene for arbeidsinnvandring kunne liberaliseres. I den sammenheng så man også på den ressursen som internasjonale studenter med utdanning fra Norge utgjør og tiltak for å gjøre det enklere for disse å skifte status fra student til arbeidstaker ble lagt fram.⁴⁷ Den største endringen skjedde i 2001. Da fjernet man hele karantenebestemmelsen i utlendingsforskriften. Det gjorde det mulig for utenlandske studenter å søke om arbeidstillatelse som faglært/spesialist etter endt studium, gitt at de hadde et jobbtilbud som er relevant for utdanningen. Antall studenter som benyttet seg av denne muligheten var begrenset de første årene, kanskje pga. mangelfull informasjon og til dels tvetydige signaler fra

myndighetene.⁴⁸ Det har likevel vært et visst antall studenter som årlig har gått over fra en midlertidig oppholdstillatelse basert på utdanning til en tillatelse basert på arbeid som kan danne grunnlag for varig opphold. I perioden 2007 til 2009 utgjorde antall slike overganger i underkant av 700 per år, omtrent ti pst. av antallet internasjonale studenter med en gyldig utdanningstillatelse i Norge det enkelte år. 80 pst. av disse gikk over til en tillatelse der arbeid var oppholdsgrunnlaget. De øvrige fikk i all hovedsak en tillatelse baserte på familietilknytning.⁴⁹

4.3 Gjeldende innvandrings- og flyktningpolitikk

4.3.1 Hovedmål

Politikken når det gjelder innvandring kan deles i to hoveddeler – for det første innvandringspolitikk og for det andre asyl- og flyktningpolitikk.

Innvandringspolitikk

Innreise og innvandring til Norge reguleres og kontrolleres i samsvar med internasjonale forpliktelser og avtaler. Samtidig er det større rom for å ivareta nasjonale prioriteringer og interesser når det gjelder innvandring enn når det gjelder asylsøkere og flyktninger. Det har i flere år vært et uttalt politisk mål at innvandringen, i tillegg til å være regulert, også styres slik at den er mest mulig samfunnstjenlig på lengre sikt. Siden de omtalte innstrammningene av regelverket for arbeidsinnvandring på 1970-tallet, har man vært bekymret for at hvis innvandringen ikke i tilstrekkelig grad blir kontrollert og begrenset, vil den kunne bli svært omfattende og på sikt true stabiliteten i samfunnet.

Forskjellige hensyn ligger til grunn for ulike deler av innvandringspolitikken:

- Det skal legges til rette for økende internasjonal reisevirksomhet og kontakt over landegrensene. Samtidig må Norge ha en utlendingskontroll som sikrer oversikt over hvem som reiser inn i landet, også ut fra hensynet til nasjonal sikkerhet og bekjempelse av internasjonal kriminalitet. Som deltaker i Schengen-samar-

⁴⁴ Bakgrunnen er beskrevet i St. meld. nr. 39 (1987–88), Om innvandringspolitikken, s. 43–44, og i NOU 1989:13, Grenseløs læring, s. 82–85.

⁴⁵ St.prp. nr. 71 (1997–98), Om regulering av opptaket til studium ved universiteta studieåret 1998–99, kap. 3

⁴⁶ Op.cit. Se også St.meld. nr. 39 (1987–88), kap. 4.5

⁴⁷ Se f.eks. Kommunal- og regionaldepartementet (1999), *Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe*. Der gikk man så langt som til å foreslå aktiv rekruttering av internasjonale studenter for å bedre tilgangen på etterspurt, kvalifisert arbeidskraft.

⁴⁸ Utviklingen fra 2001 til 2006 belyses og drøftes i Brekke, J. (2006), *International students and immigration to Norway*, ISF-rapport 2006:8.

⁴⁹ *International Migration 2009–2010. Sopemi-report for Norway*, Annex A, tab. A28 og upubliserte UDI-tall for antall gyldige utdanningstillatelser ved utgangen av året 2003–2010.

- beidet har Norge sin del av ansvaret for kontroll med yttergrensene for Schengen-området.
- Innenfor EØS gjelder retten til fri bevegelse for arbeidstakere, deres familiemedlemmer mfl. Dette innebærer at det i stor grad er utviklingen på arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikken, ikke innvandringspolitikken og utlendingslovgivningen, som avgjør omfanget av migrasjon fra EØS-land.
 - Innvandringspolitikken og tilhørende regelverk skal legge til rette for rekruttering av utenlandske arbeidstakere fra land utenfor EØS for å bidra til å dekke etterspørselen etter i første rekke kvalifisert arbeidskraft, jf. avsnitt 4.2.4.
 - Familieinnvandringspolitikken har som ett viktig utgangspunkt at nære familiemedlemmer på visse vilkår bør ha mulighet til å leve sammen. Samtidig er det et mål å ha et regelverk som bidrar til at innvandrere kan bli selvforsørget så raskt som mulig, jf. avsnitt 4.2.6. I tillegg er det også et mål å motvirke tvangsekteskap og påvirke andre uheldige sider ved familieetablering blant enkelte innvandrere og deres etterkommere, f.eks. svært lav ekteskapsalder.
 - Innvandringspolitikken skal videre legge til rette for kultur- og kunnskapsutveksling, herunder at internasjonale studenter kan studere i Norge for en kortere eller lengre periode. Det skal også være mulig for ferdigutdannede studenter å få videre opphold som kvalifiserte arbeidstakere, hvis de får et relevant jobbtilbud, jf. avsnitt 4.2.7.

Asyl- og flyktningpolitikk

I tråd med internasjonale forpliktelser, mål for asyl- og flyktningpolitikken og norsk lovgivning gir Norge derfor opphold og beskyttelse til mennesker på flukt. Det skjer dels gjennom et årlig mottak av overføringsflyktninger, hovedsakelig i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger, jf. boks 4.3. Dels skjer det ved at asylsøkere som kommer til Norge og fyller utlendingslovens vilkår for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag, innvilges opphold.

For at asylordningen ikke skal svekkes og miste oppslutning i befolkningen, forsøker myndighetene i Norge og andre land å forebygge og forhindre at mennesker som opplagt ikke har behov for beskyttelse, kommer som asylsøkere. Videre er det et uttalt mål å forhindre at asylsøkere blir ofre for menneskesmugling eller mennes-

Boks 4.3 Overføringsflyktninger

Etter forslag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fastsetter Justis- og politidepartementet hvilke flyktninggrupper som skal gjenbosesettes i Norge på en kvote for overføringsflyktninger. De siste par årene er det særlig tatt ut overføringsflyktninger fra Burma, Bhutan, Afghanistan, Irak, Iran og Etiopia samt statsløse. Som grunnlag for beslutningen innhentes også vurderinger og anbefalinger fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), samt råd fra Utenriksdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og norske frivillige organisasjoner. Når myndighetene avgjør hvilke flyktninggrupper som skal gjenbosesettes, kan det ses hen til tidligere erfaring med bosetting og integrering av ulike grupper.

UDI fatter vedtak om uttak av enkeltflyktninger i samsvar med den fastsatte fordelingen. Om nødvendig supplerer UDI oversendt informasjon om flyktningene med egne intervjuer. IMDi har ansvaret for å bosette dem som blir tatt ut innenfor gjeldende bosettingsordning. IMDi er også ansvarlig for at flyktningene og de aktuelle bosettingskommunene får relevant informasjon før flyktningene kommer til Norge.

kehandel. Det har dessuten blitt framhevet at Norge ikke bør ta imot en uforholdsmessig stor andel av asylsøkerne som kommer til Europa, slik det har vært siden 2008. En rekke innstrammings tiltak er iverksatt de siste par årene ut fra slike hensyn, jf. avsnitt 4.2.5.

Det er frivillig for asylsøkere å benytte seg av mottakstilbudet de får. Det skal være nøkternt og tilpasset ulike kategorier, blant annet enslige mindreårige. Tilbudet skal både ivareta kontrollhensyn, ikke være for kostbart og samtidig gi asylsøkerne et aktivitetstilbud mens de venter. Søkere som har sannsynliggjort sin identitet, kan få midlertidig tillatelse til å ta arbeid. De som har fått avslag, skal forberedes på retur. De som venter på bosetting i en kommune, skal kunne starte med aktiviteter med sikte på samfunnsdeltakelse.

Det finnes ordninger med siktemål å legge til rette for tilbakevending for flyktninger med innvilget opphold i Norge. Dette gjelder hvis de selv

ønsker å reise til opprinnelseslandet fordi endringer der har gjort det mulig. Omfanget av slik tilbakevending av flyktninger har vært svært begrenset og i første rekke knyttet til Chile, Bosnia-Hercegovina og Kosovo.⁵⁰

I tillegg blir det sett på som avgjørende for både innvandrings- og asylpolitikken troverdighet at personer uten lovlig opphold, enten de har kommet som asylsøkere eller på annen måte, returnerer til hjemlandet så raskt som mulig. Gjennomføring av returer, om nødvendig med tvang, har derfor fått økt oppmerksomhet, og nye tiltak er iverksatt de seinere årene. Det legges vekt på at flest mulig bør reise frivillig. Det er etablert en ordning med støtte til retur og reintegrering i hjemlandet for dem som reiser gjennom programmet for frivillig, assistert retur. Dette gjennomføres i samarbeid med International Organization for Migration (IOM). Det er dessuten etablert egne returprogrammer for enkelte land.⁵¹

4.3.2 Balansering av ulike hensyn

Innvandrings- og flyktningpolitikken innebærer en balansegang mellom ulike og til dels motstridende hensyn. Hvis man f.eks. skal bruke tilgjengelige ressurser til å gi beskyttelse til flest mulig flyktninger, er det ofte mest effektivt med innsats i nærområdene til land med store flyktningproblemer. Der kan et gitt beløp bidra til å hjelpe langt flere mennesker på flukt enn det er mulig hvis det samme beløpet brukes i Norge. På den annen side vil en svært streng asylpolitikk, sammenliknet med andre land, og et minimalt uttak av overføringsflyktninger kunne bli oppfattet som at man kjøper seg fri og ikke vil ta ansvar nasjonalt for mennesker på flukt.

Når det gjelder arbeidsmigrasjon, kan det virke mest rasjonelt – hvis man tenker rent økonomisk og statsfinansielt – at størstedelen av arbeidsmigrantene kommer uten medfølgende familiedlemmer, og at de forlater landet så fort det ikke er behov for dem som arbeidskraft. Mye av arbeidsmigrasjonen fra Sverige og enkelte andre land har i praksis langt på vei fungert slik. En rendyrket «gjestearbeider-politikk» kommer imidlertid i konflikt med bl.a. retten til familieliv og opp-

fatningen av at mennesker er noe mer enn bare arbeidskraft. Det har heller ikke vist seg å være en særlig realistisk politikk hvis man vil tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft som flere land konkurrerer om. Da må man legge til rette for at det er mulig å bringe med seg familien og få permanent opphold. På den annen side har enkelte ordninger for midlertidige, relativt kortvarige tillatelser for å utføre ulike typer arbeidsoppdrag aspekter som kan minne om en gjestearbeiderpolitikk. Det finnes f.eks. arbeidsrelaterte tillatelser som kan innvilges for inntil to år uten at det gis mulighet til familieinnvandring, jf. avsnitt 4.4.3.

I utformingen av politikken for familieinnvandring er det på den ene side viktig for alle parter at politikk og regelverk bidrar og stimulerer til at også familieinnvandrere, så langt det er mulig, kan bli aktive deltakere og bidragsyttere i samfunnet. Dette er hovedbegrunnelsen for ulike typer krav som stilles som vilkår for tillatelse til familieinnvandring. På den annen side må politikken ta hensyn til at muligheten for å leve sammen med den nærmeste familien er et sentralt gode og i en viss forstand en rettighet. At familiemedlemmer ikke må leve atskilt i mange år, kan også føre til at voksne og barn fungerer bedre og dermed – på sikt – bidra positivt til raskere integreringsprosesser og større samfunnsdeltakelse i Norge.

Hvordan norsk politikk på området ser ut sammenliknet med andre relevante land, er nærmere omtalt i kapittel 11. Hovedinntrykket er at Norge ikke skiller seg vesentlig fra den typiske «europiske modellen». Den innebærer at tillatelse til lovlig opphold avhenger av at man har en bestemt tilknytning til landet, enten det er arbeid, familie, studieplass e.l. Land innenfor denne modellen har bare i svært begrenset grad åpnet for å gi opphold til innvandrere som ikke har en konkret tilknytning gjennom arbeid, utdanning eller familie.⁵² Poengsystemer og liknende ordninger som innebærer at personer som oppfyller bestemte vilkår (f.eks. knyttet til utdanning, yrkeserfaring, alder) som tilsier at de vil klare seg godt på egen hånd og bli velintegrerte innbyggere er på den annen side et sentralt element i den «oversjøiske modellen», i land som USA, Canada og Australia.⁵³ I Europa er det heller ikke vanlig å ha et innvandringspolitisk mål om at årlig innvandring skal ha

⁵⁰ Se Prop. 1 S (2010–2011) Justisdepartementet, programkategori 06.90 Beskyttelse og innvandring og kap. 490 post 72 Retur av asylsøkere med avslag og tilbakevending for flyktninger.

⁵¹ Prop. 1 S (2010–2011) Justisdepartementet, programkategori 06.40 Politi og påtalemyndighet, programkategori 06.90 Beskyttelse og innvandring og kap. 490 post 72, op.cit.

⁵² Enkelte unntak finnes, f.eks. i Nederland og Storbritannia, jf. kapittel 11.

⁵³ Diversity Immigrant Visa, populært kalt «Grønt kort lotteriet», i USA er et ofte omtalt eksempel, jf. omtale her: http://en.wikipedia.org/wiki/Diversity_Immigrant_Visa, hentet 21. februar 2011. Jf. også <http://www.travel.state.gov/pdf/DV-2011instructions.pdf>, hentet 21. februar 2011.

et visst omfang, fordelt på ulike kategorier, slik det gjerne er i oversjøiske land.

I Norge er det tre tallmessige «kvoter» på avgrensede områder av innvandrings- og flyktningepolitikken:

- Kvoten eller måltallet for antall overføringsflyktninger. De siste årene har kvoten vært 1 200 per år. Regjeringens mål har siden 2005 vært å øke den til 1 500 personer.
- Kvoten eller maksimumstallet for faglærte og spesialister – med et konkret arbeidstilbud – som kan få behandlet søknaden uten at det gjøres en vurdering av behovet for arbeidskraft i hvert tilfelle (individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering). Siden denne bestemmelsen ble innført i 2002, har tallet vært 5 000. Antall innvilgete tillatelser har aldri nådd «taket».
- Kvoten eller maksimumstallet for sesongarbeidstillatelser i jord- og skogbruksnæringen som innebærer at søknaden behandles etter en forenklet prosedyre. Denne var tidligere fordelt på fylker, men fra 2010 ble det en nasjonal kvote som utgjorde 2 500 tillatelser. Vel 1 200 av sesongarbeidstillatelsene samme år var innenfor jordbruk mv.

Det har i enkelte sammenhenger blitt diskutert om det kunne være aktuelt også i norsk sammenheng å utvide bruken av kvoter eller liknende ordninger og å fastsette måltall for ønsket nivå på innvandringen.⁵⁴ Slike modeller har hittil ikke hatt noe politisk gjennomslag.

4.4 Gjeldende utlendingslovgivning

4.4.1 Hovedprinsipper

Ny utlendingslov⁵⁵ ble vedtatt i 2008 og trådte i kraft sammen med nye forskrifter i 2010. Dette kapitlet redegjør for hovedprinsipper i loven, med særlig vekt på enkelte elementer som kan være relevant for velferdspolitikken.

Utlendingsloven 2008 regulerer utlendingers adgang til Norge, blant annet gjennom regler om innreise, visum, arbeidsinnvandring, familieinnvandring, asylsaksbehandling og studieopphold, samt gjennom regler om bortvisning og utvisning. Loven har også særskilte regler for gjennomføring av EØS-rettens regler om fri bevegelse.

⁵⁴ Se f.eks. Kommunal- og regionaldepartementet (1999) *Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe*.

⁵⁵ NOU 2004: 20, Ny utlendingslov; Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Det overordnede formålet med loven er å oppnå en regulert og kontrollert innvandring i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser. Loven skal også ivareta de behov som den globaliserte utviklingen fører med seg, og legge til rette for lovlig bevegelse over landegrensene og ivareta rettsikkerheten til berørte utlendinger.⁵⁶

Norge tiltrådte Schengen-avtalen i 2001 og er forpliktet til å følge regler om grensekontroll og visum som følger av avtalen, og til å harmonisere praksis på disse feltene med EU-landene.

Når det gjelder oppholdstillatelser er det generelle utgangspunktet at tillatelsene gir rett til å delta i arbeidsmarkedet på linje med norske borgere, med mindre annet er særskilt fastsatt. For arbeidsinnvandrere vil f.eks. tillatelsen kunne være knyttet til en bestemt type arbeid eller til en bestemt arbeidsgiver. For studenter vil det som utgangspunkt bare gjelde en rett til deltidsarbeid, mens det for noen kategorier overhodet ikke vil gjelde noen lovlig adgang til arbeidsmarkedet. Dette er bare noen eksempler på en rekke særordninger som følger av regelverket.

Utgangspunktet er videre at oppholdstillatelser gir rett til permanent opphold etter tre års botid. Også her gjelder det imidlertid en rekke unntak. Det gjelder oppholdsgrunnlag som ut fra sin art og sitt formål er tidsbegrensede, f.eks. sesongarbeid, studieopphold, au pair-kontrakter mv. For opphold på slike grunnlag gis det bare tidsbegrensede tillatelser som ikke kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

4.4.2 Beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag

På flyktningfeltet er Norge bundet av både FNs flyktningkonvensjon og flere sentrale menneskerettskonvensjoner, som f.eks. Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs torturkonvensjon, FNs barnekonvensjon mv. Mens man etter den tidligere utlendingsloven opererte med ulike status og ulike rettigheter for dem som falt inn under flyktningbegrepet i FNs flyktningkonvensjon, og andre med rett til beskyttelse, har man i den nye loven valgt å gi alle med rett til internasjonal beskyttelse status som flyktninger. De innebærer at flere enn tidligere får unntak fra underholdskravet når det søkes om gjenforening fra familiemedlemmer som flyktningen hadde allerede før vedkommende kom til Norge. Tidligere

⁵⁶ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) op.cit., kap. 3.1

var reglene slik at de som fikk beskyttelse, men ikke falt inn under FNs flyktningkonvensjon, måtte vente tre år før det ble gitt unntak fra underholdskravet. Dessuten får flere også rettigheter som flyktning i henhold til folketrygdloven, jf. kapittel 6.

Utenom beskyttelsestilfellene er det også tilfeller hvor individuelle humanitære forhold, f.eks. helse eller sosial situasjon, er av en slik karakter at sterke menneskelige hensyn tilsier at det bør innvilges opphold. Tilsvarende kan også sterk tilknytning til Norge i visse tilfeller gi grunnlag for opphold. I likhet med den tidligere utlendingsloven, inneholder derfor utlendingsloven 2008 en egen bestemmelse om at opphold *kan* innvilges i slike tilfeller. I utlendingsloven 2008 er det også inntatt en presisering i selve bestemmelsen om at det kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn ved vurderingen av om opphold faktisk skal innvilges. Loven nevner i denne sammenheng særlig:

- mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag,
- de samfunnsmessige konsekvensene,
- hensynet til kontroll, og
- hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

4.4.3 Arbeidsmigrasjon

Norge fører en regulert og behovsstyrt arbeidsinnvandringspolitikk overfor land utenfor EØS. Reguleringen skal gi fleksibel tilgang til arbeidskraft til virksomhetene, samtidig som en beholder en samfunnsmessig kontroll på sammensetning og antall. Det meste av rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft fra land utenfor EØS gjelder faglært arbeidskraft (med krav til fagkompetanse og relevant jobbtilbud) eller spesialister (med et lønnstilbud over kr 500 000 årlig) med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Kvoten for å rekruttere faglært arbeidskraft og spesialister fra land utenfor EØS etter en forenklet prosedyre er, som nevnt i avsnitt 4.3.2, på inntil 5 000 tillatelser i året.

Regelverk og praksis som gjelder arbeidsinnvandring, er utformet med sikte på å ivareta arbeidskraftbehovet på det norske arbeidsmarkedet. Samtidig skal reglene beskytte mot sosial dumping og uheldig fortrenkning av norsk arbeidskraft. Som følge av et stramt norsk arbeidsmarked, ble det med utlendingsloven 2008 og utlendingsforskriften 2009 lagt opp til en enklere adgang til det norske arbeidsmarkedet enn tidligere for faglærte og høytlønnede spesialister. For

Boks 4.4 Asylsøkere og utfall av asylsaker 2010

I overkant av 10 000 personer søkte om asyl i Norge i 2010, en nedgang på 42 pst. fra 2009. De største opprinnelseslandene var Eritrea, Somalia, Afghanistan, Russland og Etiopia.

13 000 asylsaker ble realitetsbehandlet av UDI i 2010. 59 pst. fikk avslag, 35 pst. fikk flyktningstatus og 6 pst. fikk opphold på humanitært grunnlag. Dette var en markert økning av andel med flyktningstatus. I 2009 fikk bare 16 pst. slik status. Selv om også 15 pst. fikk såkalt annen beskyttelse samme år, fikk denne gruppen formelt opphold på humanitært grunnlag og derfor noe mer begrensede rettigheter.

I tillegg ble det i 2010 tatt vel 2 400 Dublin-vedtak (15 pst. av alle), dvs. at saken ble overført for behandling i et annet europeisk land hvor søkeren hadde oppholdt seg før ankomst til Norge.

Av de 12 000 asylsakene UNE klagebehandlet, ble det gitt opphold til i underkant av 7 pst. Samme år ble vel 1 100 overføringsflyktninger innvilget opphold og nesten like mange ankom Norge.

ufaglært arbeidskraft er utgangspunktet fortsatt at det bare gjelder begrensede muligheter for oppholdstillatelse, og de tillatelsene som gis, innebærer bare en adgang til tidsbegrenset opphold.

En faglært person fra et land utenfor EØS/EFTA, som ønsker å sonde arbeidsmarkedet i Norge, kan innvilges oppholdstillatelse for inntil seks måneder.

Fra 1. oktober 2009 ble kravet om oppholdstillatelse for borgere fra EØS-/EFTA-land erstattet med en enklere registreringsordning. Registreringsordningen bygger på et EU-direktiv som skal sikre EØS-borgere og deres familiemedlemmer rett til fri bevegelse og opphold innad i EØS-området, jf. avsnitt 4.5.3. Alle EØS-borgere som skal oppholde seg her i mer enn tre måneder, plikter å registrere seg.⁵⁷

For utsendte arbeidstakere fra EØS-land er det særskilte regler med det siktemål å fremme tjenesteyting over landegrensene, sikre arbeidsta-

⁵⁷ Arbeidstakere fra Romania og Bulgaria er omfattet av særskilte overgangsregler og trenger imidlertid oppholdstillatelse.

kernes rettigheter og fremme rettferdig konkurranse, jf. kapittel 5.

Det er lagt til rette for mobilitet av arbeidskraft i nordområdene, gjennom større mulighet for personbevegelser over grensen mellom Russland og Norge, blant annet gjennom utvidet ordning for ufaglært arbeidskraft, forenkling for grensependlere og det kommende grenseboerbeviset.⁵⁸

Med ny utlendingslov ble dessuten overgang fra studenttillatelse til videre opphold som ferdig utdannet arbeidstaker gjort enklere. Det er mulighet til å få oppholdstillatelse for å ta alle typer arbeid i en seks måneders periode mens man søker arbeid i samsvar med egne kvalifikasjoner som faglært eller spesialist.

4.4.4 Familieinnvandring og underholdskrav mv.

Retten til familieinnvandring utenfor EØS-rettens område, er styrt av nasjonale regler, selv om folkerettslige regler og prinsipper om respekt for familiens enhet og barns rettigheter, setter visse rammer.

Boks 4.5 Arbeidstillatelser og EØS-registreringer 2010

I 2010 ble det innvilget vel 200 arbeidssøker-visum til visumpliktige borgere fra land utenfor EØS. Det ble videre innvilget 8 300 tillatelser på basis av et arbeidsforhold, fordelt på følgende hovedkategorier, faglært/spesialist (2 800), sesong (2 350) EØS-overgangsordning (1 800), øvrige (1 350). De viktigste opprinnelseslandene var Romania, India, Bulgaria, Ukraina og Russland.

I tillegg ble 38 000 EØS-borgere registrert i Norge som arbeidstakere, 2 000 som tjenesteytere, 1 200 som selvstendige næringsdrivende og 1 500 som arbeidssøkende. Det kom flest fra Polen, Litauen, Tyskland, Latvia og Storbritannia.

⁵⁸ Fra 1. desember 2008 er det gitt utvidet mulighet for russere fra Barentsregionen uten dokumentert kompetanse til å kunne arbeide midlertidig i alle næringer i de tre nordligste fylkene. Ordningen for ufaglært arbeidskraft gjaldt tidligere bare fiskeindustrien i Nord-Norge. Fra 1. september 2009 er vilkårene for arbeidstillatelse for russiske grensependlere endret, slik at det kan gis tillatelse til deltidsarbeid. Som ledd i arbeidet for å legge bedre til rette for personbevegelse og flyt av arbeidskraft mellom Russland og Norge, er det i 2010 inngått en avtale om grenseboerbevis med Russland som skal tre i kraft når den er godkjent av den russiske nasjonalforsamlingen.

Utgangspunktet er at ektefeller, samboere gjennom minimum to år og barn under 18 år av personer med opphold, tilhører den personkretsen som har rett til oppholdstillatelse. Videre gjelder det enkelte særregler for blant annet samværsforeldre og omsorgsforeldre for barn som er norske borgere, enslig eldre foreldre uten andre omsorgspersoner i hjemlandet, foreldre til enslige mindreårige flyktninger med opphold i Norge mv.

I utgangspunktet gjelder det et underholds-krav ved søknad om opphold fra familiemedlemmer. Om kravet er oppfylt vurderes når det første gang søkes om slik tillatelse, men ikke ved søknad om fornyelse på samme grunnlag. Når en utlending har fått innvilget førstegangstillatelse og ankommet Norge, er det i praksis ingen etterkontroll om at underholdskravet faktisk blir oppfylt for hele tillatelsesperioden. Kontrollen av evne til underhold opphører derfor etter innvandring. At det er stilt krav om underhold ved søknad om opphold, får heller ingen konsekvenser for vurdering av en eventuell søknad om økonomisk sosialhjelp eller liknende fra noen av de involverte.

Kravet til sikret underhold ble skjerpet gjennom nye vilkår i utlendingsforskriften fra 1. januar 2010:

- Det er som utgangspunkt bare referansepersonens, dvs. den bosatte personens, inntekt som medregnes når man skal vurdere om underholdskravet er oppfylt. Tidligere kunne det også legges vekt på søkerens forventede inntekt.
- Det er ikke lenger tilstrekkelig at inntekt er dokumentert framover i tid. Det gjelder også et vilkår om at referansepersonen hadde inntekt på tilstrekkelig nivå i siste likningsår, og at dette kan dokumenteres med likningsattest.
- Det er innført et nytt vilkår om at referansepersonen ikke kan ha mottatt sosialhjelp det siste året.
- Tidligere praksis og regelverk om at det skulle gjøres unntak fra underholdskravet når referansepersonen var norsk borger over 23 år, er opphevet.
- Tidligere regler om unntak fra underholdskravet for ektefelle/ samboer gjennom tre år av nordisk borger bosatt i riket de siste tre år eller av utlending bosatt i riket med permanent oppholdstillatelse, er opphevet.
- Tidligere regler om unntak fra underholdskravet for barn av nordisk borger bosatt i riket de siste tre år eller av utlending bosatt i riket med permanent oppholdstillatelse, er opphevet.

Boks 4.6 Underholdskrav i utlendingsforskriften

Underholdskravet i forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) lyder:

Det er et vilkår for oppholdstillatelse i medhold av lovens kapittel 6 (familieinnvandring) at referansepersonen kan sannsynliggjøre å være sikret midler tilsvarende lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ for den tid søknaden gjelder, gjennom

- a) arbeidsinntekt,
- b) sykepenger, svangerskaps penger, foreldrepenger, uførepensjon eller alderspensjon etter folketrygdloven,
- c) pensjon eller andre faste periodiske ytelser med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven,
- d) stønad etter introduksjonsloven,
- e) utdanningslån eller utdanningsstipend, eller
- f) en kombinasjon av slike midler som nevnt i bokstav a til e.

Kravet til framtidig inntekt anses også å være sikret når referansepersonen mottar alderspen-

sjon eller uførepensjon, som til sammen minst svarer til minstepensjon.

Kravet til framtidig inntekt kan også sikres av andre enn referansepersonen i følgende tilfeller:

- a) Dersom søkeren er i lovlig arbeid i riket, skal også søkerens inntekt medregnes.
- b) Når referansepersonen tar høyere utdanning (høyskole eller universitet) og har opptjent minst 60 studiepoeng eller tar fagskoleutdanning og har gjennomført minst ett års normert studietid, skal også søkerens midler i henhold til første ledd medregnes. Det er et vilkår at begge parter har fylt 23 år. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer.
- c) Unntaksvis kan kravet anses å være sikret ved at tredjemann stiller økonomisk garanti. Dette gjelder ikke når søkeren er referansepersonens ektefelle eller samboer, jf. lovens § 40 og § 41, eller søkeren skal inngå ekteskap med referansepersonen etter innreisen, jf. lovens § 48.

Formålet med innstrammingene ble oppsummert slik i høringsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om de aktuelle regelendringene⁵⁹:

- Øke sannsynligheten for at de vilkårene som oppstilles gir en reell sikkerhet for at den som får oppholdstillatelse vil ha tilstrekkelig midler til forsørgelse og ikke trenger støtte fra det offentlige. (...)
- Sørge for at forholdene ligger bedre til rette for integrering. Ut fra et integreringsperspektiv er det av betydning at den som får opphold i Norge, ikke er avhengig av sosialhjelp for å få midler til livsopphold, men at vedkommende er del av en familie som er selvforsørget.
- Motvirke tvangsekteskap. Underholdskravet kan stimulere unge mennesker til å skaffe seg et fundament i livet gjennom utdanning og arbeid, slik at de er mer økonomisk uavhengige av familien og derved har bedre forutsetninger for å motsette seg eventuelt økonomisk press fra familien i ekteskapssammenheng.
- Tiltak for å møte utviklingen med økt asyltilstrømning. Norge ser i 2008 en betydelig økning i antallet asylsøkere. Hvordan norsk innvan-

drings- og asylpolitikk oppfattes utad, spesielt sammenliknet med nærliggende land, synes å ha stor betydning for å forklare fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land.

Kravet til sikret underhold gjelder ikke når referansepersonen er flyktning, hvis søknaden gjelder gjenforening med familie som flyktningen hadde før han eller hun kom til Norge. Med den nye for-

Boks 4.7 Familieinnvandringstillatelser og EØS-registreringer 2010

I 2010 ble det innvilget i underkant av 10 000 førstegangstillatelser som gjaldt familieinnvandring. 44 pst. av tillatelsene var i tilknytning til en referanseperson med norsk statsborgerskap. Om lag 60 pst. gjaldt personer over 18 år. De viktigste landene var Thailand, Filippinene, Somalia, Irak og Russland. 72 pst. av søknadene ble innvilget.

I tillegg ble det foretatt 11 500 EØS-registreringer på grunnlag av familieforhold til en EØS-borger i Norge. Det var flest fra Polen, Litauen, Tyskland, Latvia og Romania.

⁵⁹ Høringsbrev av 17. oktober 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

skriften kom det imidlertid inn en ny regel om at unntak bare skal gjøres dersom søknaden om familiegjening er framsatt innen ett år etter at flyktningen fikk oppholdstillatelse.

I tillegg til et skjerpet underholdskrav, er det gjennom den nye loven og forskriften innført et vilkår om at den som skal hente ektefelle eller samboer til Norge gjennom familieetablering, må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge, også kalt fireårskravet. Formålet er å redusere antall asylsøkere og å bidra til at regelverket virker som et insentiv til å ta arbeid eller utdanning. Vilkåret gjelder bare for utlendinger som er:

- flyktning
- utlending med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag
- utlending med kollektiv beskyttelse
- utlending som selv har fått opphold gjennom regelverket om familieinnvandring
- utlending som har fått permanent oppholdstillatelse på ett av grunnlagene nevnt over

Kravet gjelder ikke for utlendinger som har kommet gjennom arbeidsinnvandring eller som studenter siden disse må ha vært i arbeid og/eller utdanning i Norge. Det gjelder heller ikke der referansepersonen er norsk borger.

4.4.5 Permanent oppholdstillatelse

For å få rett til permanent oppholdstillatelse i Norge, fastsetter utlendingsloven et krav om at utlendingen må ha bodd her i tre år med en tillatelse som kan danne grunnlag for permanent opphold. I forbindelse med utlendingsloven 2008 ble det drøftet om botidskravet burde heves, eller om man burde operere med ulike botidskrav, alt etter hva slags grunnlag utlendingen har for sitt opphold. Man kom imidlertid til at de hensyn som talte for å øke botidskravet ikke var noe mer tungtveiende enn de hensyn som talte for å beholde kravet til tre års botid fra tidligere lov. Videre mente man at både hensynet til et enkelt regelverk og hensynet til å likestille utlendinger som har fått oppholdstillatelse i riket, talte for at man burde operere med ett og samme botidskrav, uavhengig av utlendingens oppholdsgrunnlag.

I tillegg til botidskravet er det krav om at en utlending som har plikt til å gjennomføre norskopplæring i henhold til introduksjonsloven, må ha gjennomført slik opplæring for å kunne få permanent oppholdstillatelse, jf. omtale av introduksjonsloven i kapittel 5.

EØS-/EFTA-borgere og deres familiemedlemmer, uavhengig av statsborgerskap, har rett til

Boks 4.8 Tillatelser til permanent opphold 2010

Det ble innvilget i underkant av 13 800 tillatelser til permanent opphold i 2010. De viktigste opprinnelseslandene for dem som fikk slikt opphold i 2010, var Irak, Somalia, Russland, Thailand og Burma.

varig opphold etter fem års opphold i landet. Det stilles ikke krav om gjennomført norskopplæring. Alternativt kan de få rett til permanent oppholdstillatelse etter regelverket for borgere fra land utenfor EØS/EFTA, men svært få søker om dette.

4.5 Internasjonale forpliktelser og handlingsrom

4.5.1 Generelt

I stortingsmeldingen om flyktning og migrasjonspolitikken i et europeisk perspektiv er handlingsrommet for nasjonal politikktutvikling beskrevet slik:

Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk bestemmes av norske politiske myndigheter, basert på nasjonale premisser, og i overensstemmelse med internasjonale konvensjoner. For Norge, som for alle land, legger imidlertid hendelser og utviklingen i land rundt oss viktige føringer for handlingsrommet vi har for den nasjonale politikktutviklingen. Innvandringen til Norge betinges i stor grad av ytre omstendigheter: krig og konflikt, verdensøkonomien og etterspørsel etter internasjonal arbeidskraft, og ikke minst politikken som våre naboland fører.⁶⁰

Det siste momentet innebærer f.eks. at det ofte er problematisk å føre en politikk som skiller seg markant ut fra andre europeiske stater, særlig å føre en klart mer liberal politikk. Det kan føre til flere asylsøkere, visumsøkere, personer som søker om familieinnvandring mfl. og komme i konflikt med mål om en mest mulig balansert og kontrollert innvandring.⁶¹ På den måten begrenses også handlingsrommet.

⁶⁰ Meld. St. 9 (2009–2010) op.cit.: 5

⁶¹ Jf. Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009–2013, Oslo 7.10.2009: kapittel 17

Meldingen drøfter særlig betydningen av Norges forhold til EU når det gjelder utforming av nasjonal politikk, både formelle forpliktelser/avtaler og mer uformelle samarbeidsformer. De viktigste formelle begrensningene av handlingsrommet består av EØS-avtalen, Schengen-samarbeidet og Dublin-forordningen, som omtales i dette kapitlet. Norge ønsker også å delta i EU-samarbeid som vi ikke formelt er bundet av, og legger vekt på å ta hensyn til ulike EU-direktiver i utformingen av nasjonalt regelverk.

Utover forpliktelser og samarbeid med EU deltar Norge i mange former for regionalt og globalt internasjonalt samarbeid og har sluttet seg til konvensjoner mv. som setter begrensninger på handlingsrommet for utforming av innvandrings- og flyktningpolitikken. Dette har i første rekke betydning for regulering av innvandring fra land utenfor EØS og for asyl- og flyktningpolitikken.

Nedenfor redegjøres det nærmere for begrensninger av handlingsrommet for nasjonal politikktutforming som EØS-avtalen innebærer, med vekt på arbeidsmigrasjon. Videre omtales enkelte andre relevante internasjonale forpliktelser på innvandrings- og flyktningområdet.

4.5.2 Nordisk samarbeid

Siden 1954 har det vært et felles arbeidsmarked innen Norden. Det innebærer at det ikke stilles noen krav om tillatelse eller registrering for nordiske borgere, utover det som gjelder for norske borgere. Det betyr at denne delen av migrasjonen til Norge ikke kan reguleres. Det medfører at det er vanskeligere å få full oversikt over omfanget av nordisk migrasjon, fordi ikke alle melder flytting. Det er heller ikke mulig å fordele innvandringen fra nordiske land på ulike innvandringsgrunner, jf. kapittel 7.

4.5.3 Fri bevegelighet innenfor EØS/EFTA

Når det gjelder mulighetene til å utforme en egen innvandringspolitikk innenfor EØS-området er Norge i stor grad begrenset av EØS-avtalen.⁶² Den innebærer en forpliktelse for Norge til aktivt å innarbeide EUs regelverk i nasjonal lovgivning. Dersom en rettsakt fra EU blir ansett for å være EØS-relevant og vedtas i EØS-komiteen, er Norge forpliktet til å gjennomføre reglene i norsk rett. I det følgende omtales to viktige slike rettsakter.

Forordning (EØF) nr. 1612/68 omhandler den retten arbeidstakere i EØS-området har til å ta lønnet arbeid i hele området, uavhengig av hvilket land de er bosatt i. De sentrale grunnprinsippene i fellesskapsretten om proporsjonalitet og ikke-diskriminering er nedfelt i denne forordningen. Proporsjonalitetsprinsippet krever et rimelig forhold mellom det målet som ønskes oppnådd, og de midlene som tas i bruk for å nå målet. Prinsippet viser i hvor stor grad myndighetene kan begrense handlefriheten til hver enkelt etter prinsippet om fri bevegelse. Hovedpoenget er at restriksjonene ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre offentlige interesser. Ikke-diskrimineringsprinsippet forbyr forskjellsbehandling av borgere fra de ulike EØS-landene på grunnlag av nasjonalitet.

Direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium regulerer retten til fri bevegelse for EØS-borgere og familiemedlemmene deres i EØS-området. Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom utlendingsloven 2008.⁶³ Direktivet inneholder klare bestemmelser om hvem som er omfattet, hvem som har rett til innreise og hvem som kan hevde rettigheter etter direktivet. Utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, har oppholdsrett i inntil tre måneder, forutsatt at de har gyldig identitetskort eller pass. Det samme gjelder for familiemedlem til EØS-borgeren uavhengig av statsborgerskap. Oppholdsretten gir rett til opphold og arbeid. For opphold utover tre måneder er det et vilkår at EØS-borgeren er arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, skal yte tjenester, råder over tilstrekkelig egne midler til å forsørge seg selv og eventuelle medfølgende familiemedlemmer eller er student. For disse gruppene og for familiemedlemmer som selv er EØS-borgere, gir direktivet en mulighet for medlemslandene til å kreve registrering innen tre måneder fra innreise.

Innvandringspolitikk er ikke omfattet av EØS-avtalen. Bosettingsrettigheter for borgere fra land som ikke er med i EØS, faller derfor som hovedregel utenfor avtalens anvendelsesområde. Rettigheter som gis gjennom direktivet til borgere fra land utenfor EØS som er familiemedlemmer av en EØS-borger som utøver sin rett til fri bevegelighet, er imidlertid omfattet av avtalen. For familiemedlemmer av EØS-borgere, som selv ikke er

⁶² Omfatter også familiemedlemmer, studenter og selvstendig næringsdrivende fra EØS.

⁶³ Ot.prp. nr 72 (2007–2008), Om lov om endringer i utlendingslovgivinga (reglar for EØS- og EFTA-borgarar o.a.) nr. 35 kapittel 13

EØS-borger, innebærer direktivet en obligatorisk ordning med søknad om oppholdskort for opphold utover tre måneder.

4.5.4 Grensekontroll og visum – Schengen-samarbeidet

Schengen-samarbeidet⁶⁴ bygger på en EU-konvensjon for et styrket samarbeid om kontroll av de felles ytre Schengen-grensene, visumregler, et styrket politisamarbeid og rettslig samarbeid. Norge inngikk den første samarbeidsavtalen om å delta i 1996 og ble fullt medlem fra 2001. Samarbeid om kontrollen på de ytre grensene og utstedelse av visum til Schengen-området er grunnpilarne. Schengen-landenes politi- og grensekontrollmyndigheter samarbeider med hverandre og med tilgrensende lands myndigheter for å forhindre ulovlige grensepasseringer. Personkontrollen på de indre grensene mellom medlemslandene er avskaffet.

Det er utarbeidet felles regler for hvordan grensekontroll skal utføres og opprettet et felles informasjonssystem – Schengen Information System (SIS) – som blant annet inneholder informasjon om personer fra land utenfor EØS som av ulike grunner er nektet innreise i Schengen-området.

4.5.5 Asyl- og flyktningpolitikken

FNs flyktningkonvensjon

Den viktigste internasjonale konvensjonen for personer som søker beskyttelse i et annet land enn sitt eget er FNs flyktningkonvensjon fra 1951 med tilleggsprotokoll av 1967. Konvensjonen og prinsippene som trekkes opp her er grunnpilaren i internasjonal flyktningbeskyttelse. Kjernen i flyktningkonvensjonens flyktningbegrep finnes i artikkel 1A(2) i konvensjonen:

... enhver person som (...) på grunn av at han har en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse ...

Det eksisterer ikke noe internasjonalt overprøvingsorgan som kan avgjøre individklager over statenes manglende overholdelse av forpliktelser etter flyktningkonvensjonen. Det fremgår imidlertid både av statuttene til konvensjonen og av konvensjonsteksten selv, at statene er forpliktet til å samarbeide med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR).

Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven. EMK har et generelt forbud mot å returnere noen som risikerer dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Returforbudet etter EMK skiller seg fra returforbudet i flyktningkonvensjonen ved at det ikke stiller noe krav til at det skal være bestemte årsaker for forfølgelsesfaren; vernet etter EMK gjelder enhver, uavhengig av forfølgelsesgrunn.

Andre sentrale globale og regionale beskyttelsesregler

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs barnekonvensjon og FNs torturkonvensjon, er eksempler på andre folkerettslige beskyttelsesregler som forplikter statene. Også menneskerettsbestemmelser i blant annet kvinnekonvensjonen og konvensjonen mot rasediskriminering vil kunne ha relevans, uten at konvensjonene inneholder noen egne bestemmelser som direkte gir rett til beskyttelse.

Samarbeid med EU

Asyl- og flyktningpolitikken er, med unntak av Dublin-samarbeidet, et område hvor Norge per i dag ikke har inngått samarbeidsavtaler med EU. Norge har ingen formelle rettigheter eller forpliktelser overfor EU i denne sammenheng. Samarbeid med EU er derfor primært et uformelt samarbeid der det er gjensidig interesse for informasjonsutveksling. EU-landenes politikk på innvandringsområdet har ofte betydning for utviklingen i Norge. Dette gjelder særlig hvor mange og hvilke asylsøkere som kommer hit, men kan også få betydning for andre typer utlendingssaker.⁶⁵

EU-landene er bundet av ulike direktiver som gjelder hvem som har rett til beskyttelse, prosedyrene for asylsaksbehandlingen og om krav til motaksforhold mv. Disse direktivene er ikke bin-

⁶⁴ Av EUs 27 medlemsland er det bare Irland, Storbritannia, Kypros, Bulgaria og Romania som ikke er fullt innlemmet i Schengen-samarbeidet. I tillegg til Norge deltar ikke-medlemslandene Island og Sveits.

⁶⁵ St.meld. nr. 9 (2009–2010) op.cit.: 35

dende for Norge. Norge ble imidlertid tilknyttet Dublin-samarbeidet i 2001, jf. avsnitt 4.2.5. Konkret betyr det at Norge er bundet av Dublin II-forordningen, som Norge gjennom Schengen-samarbeidet er forpliktet til å følge. Forordningen gir regler om hvilken medlemsstat (EU, Island eller Norge) som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. En asylsøker har rett til å få behandlet søknaden i ett medlemsland. Vanligvis skal det første medlemslandet asylsøkeren kommer til, ta ansvar for søknaden. Statene står imidlertid fritt til å ta saker til realitetsbehandling selv om de ikke har plikt til det etter Dublin-regelverket. Dublin-samarbeidet omfatter også bestemmelser om registrering av fingeravtrykk i en felles database, EURODAC.

Norge ønsker å utvide samarbeidet med EU på dette området.⁶⁶ Det gjelder f.eks. å delta i utviklingen av en felles politikk for gjenbosetting/overføring av flyktninger. Norge søker dessuten tilknytning til EUs støttekontor på asylfeltet, European Asylum Support Office (EASO). Slikt mindre formelt samarbeid kan også innebære begrensninger av handlingsrommet.

4.5.6 Andre forpliktelser – innvandring fra land utenfor EØS

Menneskerettighetskonvensjoner

Retten til familieliv er vernet etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Det vil si at Norge i visse tilfeller kan være forpliktet til å gi opphold til familiemedlemmer. Tilsvarende beskyttelse av familielivet følger av EMK. Barnekonvensjonen, og særlig prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, kan også få betydning i saker om familieinnvandring.

Internasjonale og bilaterale handelsavtaler

Norge er bundet gjennom GATS-avtalen til å gi alle medlemmer av WTO en viss tilgang til det norske arbeidsmarkedet. Ett eksempel gjelder ansatte i internasjonale selskaper, hvor vi ikke kan stille krav om arbeidsmarkedsmessige vurderinger ved søknad om oppholdstillatelse for ansatte i internasjonale selskaper som kommer fra land som er med i WTO. Øvrige forpliktelser gjelder forretningsreisende, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende.

Tidligere inneholdt ikke bilaterale handelsavtaler noe om personbevegelser, men det er nå blitt

mer vanlig. Avtalene inneholder forpliktelser på de samme områdene som GATS-avtalen (ansatte i internasjonale selskaper, forretningsreisende, tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende). Forpliktelsene i avtalene er utformet slik at de ikke gir borgerne bedre rettigheter enn det som allerede følger av utlendingsloven, dvs. at de må følge de alminnelige reglene i loven og forskriften for å få oppholdstillatelse. Konsekvensen av forpliktelsene ligger i at de begrenser våre muligheter til å stramme inn regelverket overfor borgere av disse landene på et senere tidspunkt.

4.6 Oppsummering

Innvandrings- og flyktningpolitikken har utviklet seg i flere faser siden 1970. Ulike typer innvandring har vært i søkelyset for politikk og lovgivning gjennom disse fasene som dels griper inn i og overlapper hverandre. Det gjelder f.eks. de siste ti årene hvor tidvis både arbeidsmigrasjon, asylpolitikk og familieinnvandring har vært gjenstand for viktige endringer og tiltak.

I løpet av disse 40 årene har innvandringspolitikk og utlendingslovgivning vært kontroversielle spørsmål som har skapt mye debatt og påvirket politisk klima, partier og velgeratferd. Samtidig har det vært relativt bred enighet i Stortinget om hovedprinsippene for politikken.

Gjennom hele perioden har myndighetene forsøkt å utforme tiltak for å påvirke omfang og sammensetning av innvandringen til Norge. Innføring av «innvandringsstopp» i 1975, som i realiteten ikke var en stopp, men i hovedsak en mer restriktiv regulering av arbeidsinnvandringen, er det mest markerte uttrykket for slike tiltak. På den annen side utgjør den etterspørselsdrevne arbeidsinnvandringspolitikken, som ble lagt fram i St.meld. nr. 18 (2007–2008) og som fikk bred tilslutning i Stortinget, en form for grensdragning når det gjelder myndighetenes ambisjonsnivå og ansvar. Politikk og regelverk skal legge til rette for virksomhetenes rekruttering, og arbeidsgiverne skal ha et større ansvar. Det innebærer at etterspørselen etter arbeidskraft langt på vei avgjør omfang og sammensetningen av rekrutteringen av arbeidskraft fra utlandet.

Det er gjennomført to gjennomgripende revisjoner av utlendingslovgivningen i perioden, i henholdsvis 1988 og 2008. Ved begge anledninger var det mange endringer, men kontinuiteten i forhold til tidligere lovgivning er likevel betydelig. Regelverket er bygget ut og langt flere hovedprinsipper er blitt nedfelt i loven, i tillegg til at lovgivningen i

⁶⁶ St.meld. nr. 9 (2009–2010) op.cit.

langt større grad reflekterer internasjonale konvensjoner og avtaler. Mens vilkårene for arbeidsinnvandring ble liberalisert ved den siste lovrevisjonen, ble særlig reglene for familieinnvandring innskjerpet. For øvrig var det ingen entydig innstramming eller liberalisering. Det er imidlertid en viktig endring at alle med rett til internasjonal beskyttelse, iht. ny lov får status som flyktninger med de rettighetene det innebærer.

Dessuten er det gjort en rekke mindre omfattende regelverksendringer i periodene før og etter lovrevisjonene. Enkelte av dem kan ha virket inn på migrasjonen til Norge. Det gjelder f.eks. innføringen av ordningen med kollektiv beskyttelse som svar på flyktningproblemer på Balkan på 1990-tallet. Det gjelder i noen grad også ulike former for oppmyking og innstramming av reglene for familieinnvandring de siste ti-femten årene. Klart størst betydning fikk imidlertid en endring av de internasjonale rammebetingelsene, utvidelsen av EU og derved EØS i 2004. Trass i at det ble innført overgangsordninger for arbeidstakere fra de fleste av de nye medlemslandene, førte utvidelsen svært raskt til et nytt migrasjonsbilde i Norge, jf. kapittel 7.

Handlingsrommet for nasjonal politikktutforming er minst når det gjelder innvandring fra EØS-land, noe større i asyl- og flyktningpolitikken og familieinnvandringspolitikken, og størst når

det gjelder øvrig innvandring fra land utenfor EØS. Uansett hva slags innvandring det er snakk om, spiller andre lands politikk en viktig rolle for hva som er mulig å gjøre i Norge. Det kan være vanskelig å ha en politikk som skiller seg markert ut fra andre land.

Det er et vedvarende samspill mellom regulering av innvandring og uttrykte intensjoner om å skape gode levekår for alle med lovlig opphold i landet. En sjenerøs og likebehandlende rettighetspolitikk på velferdsområdet forutsetter en regulert innvandring.

Utvalget ser det som et mål å påvirke innvandringen til Norge slik at flest mulig av innvandrerne bidrar til å opprettholde grunnlaget for den norske velferdsmodellen. Dette hensynet må imidlertid ses i sammenheng med humanitære og andre internasjonale forpliktelser.

Det kan på denne bakgrunn være behov for å justere innvandringspolitikken på enkelte områder. Siktemålet med eventuelle endringer er å bidra til at omfang og sammensetningen av innvandringen ikke blir en belastning for velferdsmodellen. Handlingsrommet er imidlertid lite, noe som drøftes nærmere i kapittel 14. De viktigste tiltakene for å sikre langsiktig bærekraft for modellen er følgelig å finne på andre politikkområder, det vil si velferds-, integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken.

Kapittel 5

Integrerings- og arbeidslivspolitik

5.1 Innledning

Utvalget ble bedt om å:

... fokusere på utformingen av inntektssikringsordningene og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken, men, i den grad det er behov for det, også trekke inn utformingen av de andre velferdsordningene.

Videre ble utvalget spesifikt bedt om å se nærmere på:

Hvorvidt de universelle velferdsordningene sammen med de spesifikke integreringsvirkemidlene støtter opp under målsetningen om høyest mulig yrkesdeltakelse.

Utvalget har sett det som viktig å redegjøre for den gjeldende integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken, med vekt på arbeidsmarkedsintegrering.

Som en del av gjennomgangen av integreringspolitikken ser utvalget også på ordningene som gjelder bosetting av flyktinger som har fått opphold. Etter utvalgets vurdering ligger det utenfor mandatet å gå nærmere inn på asylsøkerperioden, selv om blant annet ventetiden på asylmottak kan ha betydning for integreringsarbeidet.¹

Høy sysselsetting er en forutsetning for velferdsstatens bærekraft, og arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for voksne innvandreres integrering i det norske samfunnet. Arbeid har betydning for den enkeltes muligheter til deltakelse, selvrealisering og forsørgelse, og bidrar til å øke både den individuelle og kollektive velferden. Dessuten blir det større forståelse for at innvandrere også er brukere av velferdsordninger når de bidrar til fellesskapet gjennom eget arbeid.

¹ Problematikken blir tatt opp av Mottaksutvalget som ser på tilbudet om innkvartering og tjenester for asylsøkere. Jf. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemeldinger/2009/utvalg-skal-vurdere-tilbudet-til-asylsok.html?id=583252>.

Dette kapitlet beskriver politikken som er iverksatt med sikte på å kvalifisere og øke arbeidsdeltakelsen blant innvandrere. Å øke sysselsettingen for denne gruppen er et overordnet politisk mål, og en rekke politikkområder har virkemidler som skal tilrettelegge for dette. I hovedsak vil den generelle politikken for å øke deltakelsen i arbeidslivet også omfatte innvandrere, men i noen tilfeller kan det være behov for særskilte tiltak for å kompensere for eller møte spesielle utfordringer som følger av det å ha bakgrunn fra et annet land. Deler av integreringspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, arbeidsmiljøpolitikken og aktiviseringspolitikken for helserelevante ytelser er viktig for å understøtte og utvikle den norske velferdsmodellen, jf. kapittel 3.

Utdanningspolitikken, som skal legge til rette for kvalifisering og høy yrkesdeltakelse blant annet ved å tilby gratis offentlig utdanning, er også viktig for den norske velferdsmodellen. Innvandrere og deres etterkommere er målgruppe for utdanningspolitikken på linje med den øvrige befolkningen. I tillegg er det behov for enkelte særskilte tiltak for grupper som ikke kan nyttiggjøre seg det generelle tilbudet. Utdanningssystemet ligger imidlertid utenfor mandatet, slik utvalget tolker dette. Spørsmål knyttet til minoritetspråklige elever i skolen er grundig behandlet av Østberg-utvalget.² Utdanningspolitikken omtales derfor i liten grad i denne utredningen.

5.2 Integreringspolitikken

5.2.1 Innledning

Etter regjeringsendringene i 2009 ble ansvaret for integreringspolitikken lagt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). BLD har et koordinerings- og pådriveransvar for integreringspolitikken og har samtidig ansvar for enkelte særtiltak rettet mot innvandrere. Ansvaret for asylpolitikk og den generelle innvandringspolitikken

² NOU 2010:7, Mangfold og mestring

er lagt til Justis- og politidepartementet. Arbeidsdepartementet har ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsinnvandringspolitikken. Likeledes er ansvaret på direktoratsnivå delt mellom flere instanser. Utlendingsdirektoratet (UDI) håndterer blant annet asylsøknader og søknader om oppholdstillatelse, mens Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) håndterer bosetting og oppfølging av introduksjonsloven. Arbeids- og velferdsetaten er ansvarlig for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken og samarbeide med kommunene om introduksjonsordningen. Videre er det en ansvarsdeling mellom stat og kommune ved at kommunene har ansvar for bosetting og tilrettelegging av introduksjonsprogram. Dette innebærer at de første to årene etter bosetting har kommunene hovedansvaret for integrering av de innvandrerne som omfattes av introduksjonsordningen, det vil i hovedsak si flyktninger og deres familiemedlemmer. Når denne perioden er over tar Arbeids- og velferdsetaten, gjennom arbeidsmarkedspolitikken, i stor grad over ansvaret for integreringen av innvandrere i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten har dessuten ansvaret for de innvandrergruppene som ikke omfattes av introduksjonsordningen. Hovedprinsippet i arbeidsmarkedspolitikken er at den retter seg mot alle brukere ut fra individuelle behov, men den har også noen sentrale målgrupper. Innvandrere er en av disse. Arbeidsmarkedspolitikken er nærmere beskrevet i avsnitt 5.4.

Integreringspolitikken i Norge er basert på sektoransvarsprinsippet som innebærer at de enkelte sektormyndighetene er ansvarlige for å ivareta hensynet til innvandrere i politikktutforming for egen sektor. I tillegg til dette skal virkningene for innvandrere vurderes ved utforming, iverksetting, overvåking og evaluering av ordninger, tiltak, planer og lovgivning på alle relevante samfunnsområder og -nivåer.³ Likevel kan det i enkelte tilfeller være behov for særtiltak rettet mot enkelte grupper med særskilte behov.

Integreringspolitikken kan i så måte sies å operere på flere plan. På den ene siden skal integrering av innvandrerbefolkningen være en del av den generelle politikken på mange felt, mens det på den andre siden er iverksatt tiltak som er rettet direkte mot innvandrere eller grupper av innvandrere. Hovedtyngden av tiltakene i den norske integreringspolitikken er rettet mot personer som har fått opphold på grunnlag av behov for beskyttelse (flyktninger) eller av humanitære grunner, og i enkelte tilfeller familiegjenforente til disse grup-

pene. Dvs. at de aktive tiltakene i den statlige integreringspolitikken omfatter en begrenset del av innvandrere til Norge.

En del av de innvandrerne som kommer til Norge mangler grunnleggende kvalifikasjoner for det norske arbeidslivet. Dette gjelder i hovedsak flyktninger og noen av familieinnvandrerne fra land i Asia, Afrika mfl., og i mindre grad arbeidsinnvandrere fra EØS-land. Norske myndigheter har satt som mål for integreringspolitikken at innvandrere skal ha mulighet til deltakelse i det norske samfunnet på lik linje med befolkningen for øvrig. Særtiltakene som er iverksatt for å oppnå dette, er i hovedsak introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Samarbeid mellom ulike kommunale og statlige etater når det gjelder integreringsarbeid, har vært et viktig tema i en rekke evalueringer. Introduksjonsordningen kom i stand blant annet for å bote på de eksisterende samarbeidsproblemer. Det viser seg likevel at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til dette samarbeidet, både innenfor introduksjonsordningen og når det gjelder kvalifisering av innvandrere som ikke har rett og plikt til introduksjonsordning.

Integreringspolitikken i de nordiske landene har mange likhetstrekk, men også viktige forskjeller. I kapittel 11 finnes en gjennomgang av hovedtrekkene i blant annet Danmark og Sverige.

5.2.2 Bosetting

Innvandrere med oppholds- eller arbeidstillatelse, og som kan forsørge seg selv og eventuell familie, kan bosette seg i den kommunen de måtte ønske. Arbeidsinnvandrere bosetter seg gjerne der de har arbeid, familieinnvandrere der familien bor og studenter i nærheten av lærestedet. Når det gjelder flyktninger som får opphold har norske myndigheter lenge hatt som mål at de skal bosettes over hele landet. «Hele landet»-strategien ble utformet og stadfestet i første halvdel av 1990-tallet da det kom svært mange flyktninger, særlig fra Bosnia-Hercegovina. Bakgrunnen for denne strategien var bl.a. at man ønsket å unngå konsentrasjon av flyktninger i sentrale deler av Østlandet. Denne politikken har bidratt til å spre bosettingen av flyktninger utover landet.

For å følge opp denne strategien inngår staten hvert år en formell rammeavtale med norske kommuner om bosetting av et visst antall flyktninger. Fastsettelse av antallet som skal bosettes i kommunene, gjøres i samarbeid mellom KS (Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) og IMDi. Når KS og IMDi har kommet til enighet om

³ Dette kalles også prinsippet om "mainstreaming".

fordelingen, anmoder IMDi de aktuelle kommunene om å bosette et visst antall flyktninger. For kommunene er bosetting av flyktninger likevel en frivillig oppgave, dvs. at det i siste instans er den enkelte kommune som bestemmer og fatter vedtak om hvor mange som skal bosettes i kommunen.

Når en kommune fatter vedtak om bosetting, forplikter kommunen seg samtidig til å gi tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven. I perioden 2004 til 2008 bosatte kommunene til sammen mellom 4 000 og 5 000 flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag per år. På grunn av høye asylsøkertall har kommunene de siste årene bosatt færre enn staten har anmodet om. I 2009 ble kommunene anmodet om å bosette ca. 8 600 personer, mens det ble bosatt i overkant av 6 000.⁴

For å bidra til rask integrering er det et politisk mål at bosetting i en kommune skal skje innen seks måneder etter at oppholdstillatelse er innvilget. For enslige mindreårige er målet tre måneder. Den gjennomsnittlige ventetiden for bosetting av enslige mindreårige har imidlertid vært om lag seks måneder de siste årene. Overføringsflyktninger blir bosatt direkte etter ankomst i en kommune uten først å måtte vente i asylmøtaker.

Det bosettingsforberedende arbeidet består av en kartlegging av personens behov, evner og kvalifikasjoner som er relevant for permanent bosetting i en kommune. Målet med kartleggingen er ifølge IMDi at den enkelte skal bli selvhjulpne så raskt som mulig. Muligheten for å få arbeid eller utdanning skal i utgangspunktet være viktige elementer i bosettingsarbeidet, men det synes som om disse kriteriene kan være vanskelige å oppfylle i praksis. Særlig i perioder med stort bosettingsbehov og dårlig arbeidsmarked kan en tilpasset bosetting være vanskelig å gjennomføre.

Kommunene mottar ulike tilskudd fra staten for å dekke kommunale utgifter som følger av bosetting. Det utbetales et integreringstilskudd i fem år ved bosetting av flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og ved påfølgende familieinnvandring til flyktninger. Ved familieinnvandring til personer med opphold på humanitært grunnlag får kommunene integreringstilskudd for de tre første årene. Kommunene får også utbetalt tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for enkelte kategorier voksne innvandrere, jf. avsnitt 5.2.4.

Integreringstilskuddet skal dekke de beregnede gjennomsnittlige utgiftene kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet er ment å dekke utgifter til sosialhjelp, introduksjonsstønad, helseutgifter og administrasjon. Sistnevnte omfatter bl.a. utgifter til administrasjon av introduksjonsprogram, sosialkontortjenester, selsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening. Enslige mindreårige utløser ekstra tilskudd. Det gjør også personer med alvorlige funksjonshemminger og atferdsvansker.

For 2010 var det totale integreringstilskuddet til kommunene (utbetalt over fem år) på kr 574 300 for voksne og kr 554 300 for barn. Hovedbegrunnelsen for at satsen for voksne er høyere enn for barn, er at voksne har rett og plikt til introduksjonsprogram, og således representerer en større utgift for kommunen. Integreringstilskuddet til kommunene for familieinnvandrere til personer med opphold på humanitært grunnlag er kr 150 000 lavere totalt. Kommuner som bosetter flyktninger mfl. tilbys også økonomiske virkemidler gjennom Husbanken. Det gis lån og tilskudd til kommunene til etablering av kommunale utleiebøliger. Alle som deltar i introduksjonsordningen, kan dessuten søke om bostøtte.

5.2.3 Introduksjonsordningen

Mål og målgrupper

Introduksjonsordningen er kommunenes viktigste virkemiddel for å kvalifisere nyankomne innvandrere. Programmet varer i hovedsak i to år og utgjør sammen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap de viktigste integreringsprogrammene for innvandrere. Målgruppen for introduksjonsordningen er bestemt i introduksjonsloven fra 2003, og de som både har rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen, er:

- personer i alderen 18–55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått asyl (er flyktninger)
- personer omfattet av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon
- personer som er overføringsflyktninger eller har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter en søknad om asyl
- familiemedlemmer til de ovennevnte gruppene

Nordiske borgere, innvandrere som omfattes av EØS-avtalen, personer som har fått oppholdstillatelse for å ta utdanning og familieinnvandrere som

⁴ Prop. 1 S (2010–2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 34

ikke er tilknyttet nyankomne innvandrere med beskyttelsesbehov, er ikke omfattet av introduksjonsordningen. Det samme gjelder personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, men som har en tillatelse som ikke kan forlenges. Kommunene kan imidlertid velge å tilby introduksjonsordningen til personer ut over denne kretsen.

Norske myndigheters mål med ordningen er å styrke innvandrernes mulighet for deltakelse i arbeidsmarkedet og i det norske samfunnet generelt. Introduksjonsordningen skal være helårig og på fulltid og kan vare i inntil to år. I særlige tilfeller, f.eks. ved omsorg for barn etter fødsel, kan programmet etter en konkret vurdering forlenges til inntil tre år. For å kunne få tilbud om et introduksjonsprogram er det et vilkår i loven at den enkelte har behov for grunnleggende kvalifisering og har vært bosatt i kommunen i mindre enn to år. Deltakerne i introduksjonsordningen er en svært heterogen gruppe, der enkelte kan ha behov for å tilegne seg grunnleggende ferdigheter, mens andre kan være klare for å tre inn i arbeidslivet umiddelbart. Kommunene ekskluderer i liten grad personer i målgruppen fra å delta i programmet med begrunnelse i at de ikke har et kvalifiseringsbehov.⁵

I løpet av 2008 deltok 8 700 personer i introduksjonsordningen, og av disse deltok 2 400 i alle årets tolv måneder. Blant kvinner som ble bosatt i 2007 deltok 85 pst. i introduksjonsordningen i løpet av de to påfølgende årene. Deltakelsesandelen for menn bosatt i 2007 var på 69 pst.⁶

Ifølge introduksjonsloven har alle deltakere krav på en individuell plan som skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, og skal utarbeides i samråd med vedkommende. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon.

Krav til deltakere

Deltakerne har *plikt* til å delta i programmet. Denne plikten innebærer at dersom vedkommende ikke deltar i eller avbryter programmet før det er ferdig, kan personen ikke regne med å motta sosialhjelp til livsopphold. Personen mister også retten til å delta i introduksjonsordningen, dersom han eller hun skulle ønske å delta på et senere tidspunkt. Kommunen kan likevel velge å tilby introduksjonsprogram til personer som tidligere ikke har deltatt i eller som har avbrutt programmet. Det foreligger ikke opplysninger om i hvilken grad sanksjonsmidlene blir benyttet. Tolkningen av loven, slik den framkommer i Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv til loven, er at denne bestemmelsen er ment som en adgang for kommunene til å utestenge deltakere som har høyt fravær eller som hindrer andre deltakers læring utbytte med sin oppførsel.⁷

En deltaker i introduksjonsprogram har krav på introduksjonsstønad. Stønaden er på årsbasis satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp og er skattepliktig. Deltakere med introduksjonsstønad mottar ikke barnetillegg. Kavli, Hagelund og Bråthen peker i en evaluering på at selv om introduksjonsstønaden var ment å gjøre deltakeren uavhengig av sosialhjelpssystemet utbetaler de fleste kommunene supplerende sosialhjelp til noen av sine deltakere.⁸ En av fire kommuner oppgir at de har mange deltakere som er avhengige av supplerende sosialhjelp. SSBs monitor for introduksjonsordningen 2010 opplyser at 16 pst. (390 personer) av de som mottok introduksjonsstønad i hele 2008 (2 430 personer) også mottok sosialhjelp i minst seks måneder samme år.⁹ Monitoren viser at det er en sammenheng mellom antall barn og behovet for økonomisk sosialhjelp. Blant familier med tre barn er andelen som mottok økonomisk sosialhjelp på 37 pst.

Deltakere i introduksjonsordningen kan ha lønnet arbeid ved siden av programmet. Det trekkes ikke i introduksjonsstønaden for inntekter fra arbeid og oppdrag som utføres i tillegg til å delta på fulltid i programmet. I tilfeller der lønnet arbeid inngår i introduksjonsordningen, skal stønaden

⁵ Kavli H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta – en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34

⁶ Henriksen, K. og K. Kraakenes (2010), *Monitor for introduksjonsordningen 2009*, Rapporter 2010/7, Statistisk sentralbyrå

⁷ Kommunal og regionaldepartementet (2005), Rundskriv H-20/05 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere: 49

⁸ Kavli H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta – en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34

⁹ Enes, A. og K. Kraakenes (2011), *Monitor for introduksjonsordningen 2010*. Rapporter 10/2011, Statistisk sentralbyrå

reduseres tilsvarende den tid arbeidet tar. Fraværreglene for introduksjonsordningen følger i hovedsak de generelle reglene for fravær i arbeidslivet. Ved ugyldig fravær trekkes det i stønaden for de timene eller dagene deltakeren har vært borte. Se også kapittel 6.

Evaluering av måloppnåelse

En evaluering av introduksjonsordningen fra 2007 viser at selv om det store flertallet av deltakerne blir kartlagt og får en individuell plan, er det stor variasjon i kvaliteten på planene.¹⁰ Det gjenstår også mye når det gjelder individuell tilrettelegging og å sikre deltakerne et godt programinnhold over hele landet. Introduksjonsloven slår fast at programmet tar sikte på å forberede for deltakelse i yrkeslivet og tiltakene i programmet kan være både statlige og kommunale, og kan omfatte bl.a. arbeidspraksis, yrkesrettede kurs, språkpraksis, jobbsøkerkurs og rehabiliterende tiltak. I en senere kartlegging av introduksjonsordningen finner Fafo at innholdet i introduksjonsordningen domineres av klasseromsbasert norskopplæring.¹¹ Kun 24 pst. av deltakerne totalt sett har hatt språkpraksis. Andelen øker rimeligvis med tid i program, men selv etter to år i program er det mindre enn 30 pst. av deltakerne som har hatt språkpraksis. 37 pst. av deltakerne totalt sett har deltatt på minst ett arbeidsrettet tiltak. Etter to år i program har 43 pst. av kvinnene og 51 pst. av mennene deltatt på minst ett arbeidsrettet tiltak. De arbeidsrettede tiltakene består i hovedsak av kommunale tiltak. Etter to år i program har 9 pst. av deltakerne deltatt på minst ett AMO-kurs, og 5 pst. på andre arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Evalueringen slår fast at kommunene sliter med manglende tilgang til relevante tiltak, spesielt når det gjelder deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Dette kan resultere i at introduksjonsordningen fylles med tiltak som ikke er tilpasset den enkelte deltakers kvalifiseringsbehov. Norskundervisningen er dessuten ikke spesielt intensiv. Somaliske kvinner er den gruppen som får den minst intensive norskopplæringen, med 460 timer planlagt undervisning i året i gjennomsnitt. Det tilsvarer tolv timer i uken hvis man regner med et undervisningsår på 37 uker. Dette tilsier at et betydelig antall delta-

kere i introduksjonsprogram ikke får heldagsprogram. Kvinner med lite skolebakgrunn og store omsorgsoppgaver ser ut til å få et mindre intensivt og mindre arbeidsrettet program enn andre deltakere.

Organisatoriske utfordringer

Ifølge den siste evalueringen til Fafo er problemene med å sette sammen et godt og individuelt tilpasset introduksjonsprogram, blant annet knyttet til beslutningsstrukturene i integreringssektoren. Forskerne viser til at introduksjonsordningen og dets programrådgivere har ansvar for å sette sammen skreddersydde kvalifiseringsopplegg, men har ingen beslutningsmyndighet når det gjelder utformingen av tilbud fra den kommunale voksenopplæringen eller Arbeids- og velferdsetaten. Det varierer dessuten i hvilken grad de lokale introduksjonsprogrammene har økonomisk handlefrihet til å kjøpe inn kursopplegg og andre tilbud. Gode samarbeidsrelasjoner med voksenopplæringen og Arbeids- og velferdsetaten blir ifølge forskerne svært viktig for å få til gode kvalifiseringsløp. Evalueringen peker på at det er vesentlige samarbeidsutfordringer i arbeidet med introduksjonsordningen, blant annet er introduksjonsordningen og voksenopplæringen organisert under ulike kommunale etater, med mangelfull samordning på tvers.

Voksenopplæringen er en sentral samarbeidspartner for dem som jobber med introduksjonsordningen. Et velfungerende samarbeid mellom introduksjonsordningen og voksenopplæringen er ifølge evalueringen til Fafo avgjørende for at det skal kunne legges til rette for et godt heldagsprogram. De ulike organisatoriske løsningene som er valgt og ulik arbeidsdeling mellom introduksjonsprogram og voksenopplæring fra kommune til kommune, har betydning for hvor mye samarbeid som er påkrevet. For eksempel slipper voksenopplæring og introduksjonsprogram mye forhandlinger om timeplan i de kommunene der det er voksenopplæringen som finner og følger opp praksisplasser. Også rammebetingelser som plassbegrensninger på skolene og økonomisk handlefrihet hos introduksjonsordningen påvirker samarbeidet. I noen kommuner driver voksenopplæringen både ordinær norskopplæring og kursvirksomhet i sine lokaler, og til sammen kan dette utgjøre et heldagstilbud. I andre kommuner får deltakerne bare tre-fire timer norskundervisning per dag. Da må de ansatte i introduksjonsordningen forsøke å fylle opp de resterende timene med språkpraksis og andre typer av kurs og tilbud, og

¹⁰ Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta – en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34

¹¹ Djuve, A.B., H.C. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering*, Fafo-rapport 2011:02

finne egnede lokaler til dette. Dette viser seg ofte å være vanskelig, og spesielt deltakere med lav utdanning og svake norskferdigheter får ofte et mindre intensivt tilbud enn de har krav på.

Mange (særlig nyankomne) innvandrere har et særlig behov for oppfølging, individuell tilpassing, trygghet og stabile rammebetingelser. Dermed rammes de særlig hardt når manglende samordning mellom etatene medfører mangelfull tilrettelegging, stadige endringer i opplegget og bytter av lokale underveis i undervisningsdagen.

Den største utfordringen for en vellykket introduksjonsordning ser ut til å ligge i gjennomføringen i kommunene. Introduksjonsloven stiller krav om at det skal foretas individuelle vurderinger av den enkeltes behov for kvalifisering. Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram, som skal være utformet på bakgrunn av en kartlegging av opplæringsbehov. Som Fafos evalueringer viser, blir det store flertallet av deltakerne kartlagt og får en individuell plan, men det er stor variasjon i kvaliteten på planene.¹² Både innholdet i planene og mulighetene til å gjennomføre dem styres dessuten av hvilke lokale kvalifiseringstilbud som foreligger, eller det er mulig å få på plass.

Samarbeidet mellom stat og kommune

Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med kommunene om gjennomføring og utforming av introduksjonsordningen. Det innebærer å delta i kartlegging av deltakerens yrkes- og utdanningsbakgrunn samt informere om arbeidsmarked og utdanning til programdeltakere, lærere, kontaktpersoner etc. Videre skal Arbeids- og velferdsetaten veilede om hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak og formidle til ledige stillinger og aktuelle tiltak. Deltakere på arbeidsrettede tiltak skal dessuten følges opp av Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidet med introduksjonsordningen varierer fra kommune til kommune, noe som sannsynligvis er avhengig blant annet av om flyktnings-tjenesten er del av NAV-kontoret eller ikke. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fra sommeren 2010 viser at 43 pst. av kommunene har lagt arbeidet med flyktninger til NAV-kontorene, mens 57 pst. har valgt å holde dette arbeidet utenfor NAV-samarbeidet.

Studien fra Fafo om kvinner i introduksjonsordningen hevder at det tidligere etablerte samarbeidet mellom introduksjonsordningen og Arbeids- og velferdsetaten mer eller mindre har falt sammen i flere kommuner, som følge av kapasitetsproblemer i etaten.¹³ Det manglende samarbeidet har konsekvenser for både Arbeids- og velferdsetatens innsats i løpet av introduksjonsprogrammet, og for en eventuell overgang fra introduksjonsprogram til Arbeids- og velferdsetaten. Studien peker på at enkelte kommuner rapporterer at det er blitt vanligere at deltakerne går rett fra introduksjonsordningen til kvalifiseringsprogram, men at kvalifiseringsprogrammet i liten grad bygger videre på det arbeidet som er gjort i introduksjonsordningen.

Arbeids- og velferdsetaten er i liten grad inne med tilbud til deltakere i introduksjonsordningen, jf. den lave andelen som deltar på AMO-kurs og andre arbeidsrettede tiltak. Samtidig mener de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten selv at det statlige kurstilbudet i liten grad er tilpasset behovene hos deltakere med svake norskferdigheter, og et stort flertall av saksbehandlerne i etaten opplever det som vanskelig å finne egnede AMO-kurs til brukere med svake norskferdigheter.¹⁴

Resultater – hva skjer etter deltakelse i introduksjonsordningen?

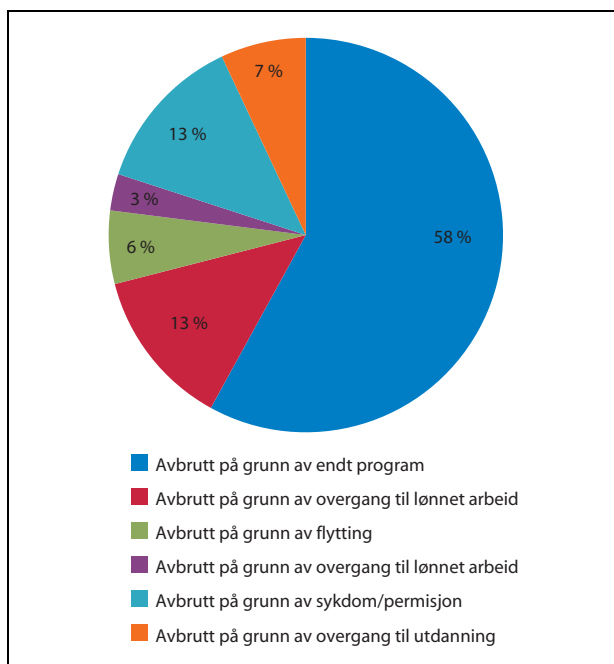
I en årlig monitor for ordningene i introduksjonsloven, som Statistisk sentralbyrå gjennomfører, følges kohorter av personer som har gått ut av introduksjonsordningen. Monitoren beskriver innvandrernes deltakelse i arbeidslivet og utdanningssystemet og er ikke en evaluering av ordningen som sådan. Vel 2 600 personer avsluttet introduksjonsordningen i 2008. I monitoren for 2010 betegnes denne gruppen som 2008-kohorten.

Ifølge kommunenes innrapportering hadde 58 pst. av dem som gikk ut av introduksjonsordningen i 2008 fullført, jf. figur 5.1. Samtidig var det 13 pst. som avsluttet på grunn av overgang til lønnet arbeid og 7 pst. som avsluttet på grunn av overgang til utdanning. Videre var det 6 pst. som avsluttet på grunn av flytting, 3 pst. på grunn av uteblivelse og 13 pst. på grunn av sykdom eller permisjon. Ser man kun på dem som avsluttet programmet av andre grunner enn fullført program, gikk ca. 33 pst. over til lønnet arbeid.

¹² Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta – en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34

¹³ Djuve, A.B., H.C. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering*, Fafo-rapport 2011:02

¹⁴ Djuve, A.B. og K. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*, Fafo-rapport 2011:07



Figur 5.1 Personer som gikk ut av introduksjonsordningen i løpet av 2008 etter registrert status i KOSTRA. Prosent

Kilde: KOSTRA, Statistisk sentralbyrå

Personer som avbrøt programmet i løpet av 2008 til fordel for lønnet arbeid eller fordi de begynte på en utdanning, hadde den høyeste

andelen i arbeid eller utdanning i november 2009, jf. tabell 5.1.

Status på arbeidsmarkedet året etter at deltakerne gikk ut av introduksjonsordningen kan også ses mer detaljert på. Andelen som kun har status «sysselsatt» har gått ned for 2008-kohorten sammenliknet med 2007-kohorten. SSBs monitor for introduksjonsordningen 2010 viser at andelen sysselsatte i november året etter at de gikk ut, sank fra 46 pst. for 2007-kohorten til 36 pst. for 2008-kohorten. Tallene viser også at mens det for 2007-kohorten kun var 3 pst. som var registrert yrkeshemmet hos Arbeids- og velferdsetaten året etter at de gikk ut, var det 6 pst. i 2008-kohorten som var registrert med samme status året etter avsluttet program. Samtidig steg andelen som kun var under utdanning fra 8 pst. til 12 pst. Disse tallene må ses i sammenheng med den generelle konjunkturutviklingen i perioden.

SSBs monitor viser at deltakerne har bedre resultater jo flere tiltak de har deltatt i ved siden av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. De som har hatt arbeid gjennom introduksjonsordningen kommer i stor grad ut i jobb eller utdanning etter endt program. Det er imidlertid ikke mulig, på bakgrunn av SSBs monitor, å si noe om den isolerte effekten av introduksjonsordningen. Monitoren følger kun de enkelte kohortene og sier noe om utviklingen for deltakerne over tid.

Tabell 5.1 Personer som gikk ut av introduksjonsordningen i 2008 etter programstatus ved utgangen av 2008 og status på arbeidsmarkedet i november 2009. Absolutte tall og prosent.

	Alle	Alle	Sysselsatt/ Utdanning	Registrert ledig/på tiltak	Annen eller ingen registrering
	Antall		Prosent		
Totalt	2 607	100	57	16	27
Avsluttet på grunn av endt program	1 485	100	59	18	23
Avbrutt på grunn av overgang til lønnet arbeid	338	100	79	16	5
Avbrutt på grunn av overgang til utdanning	194	100	85	8	8
Avbrutt på grunn av flytting	163	100	45	13	42
Avbrutt på grunn av uteblivelse	72	100	44	15	40
Avbrutt på grunn av sykdom/permisjon	342	100	15	17	68

Kilde: Statistisk sentralbyrå

En evaluering av den isolerte programeffekten vil også være vanskelig å gjennomføre, da det ikke er mulig å sette sammen en representativ kontrollgruppe på grunn av at så å si alle i målgruppen for introduksjonsordningen også deltar i ordningen.

OECD har advart mot innlåsnings effekter av introduksjonsordningen, ved at deltakere som er klare for jobb blir værende i programmet.¹⁵ OECD anbefaler at insentivene til å gå ut i jobb styrkes, f. eks. ved innføring av arbeidsrelatert støtte som gradvis trappes ned. Det er imidlertid viktig å være bevisst på mulige avveininger mellom rask overgang til arbeidslivet og varig arbeidslivstilknytning. Ved å tre ut av programmet for å gå over i arbeid, og dermed avbryte et kvalifiseringsløp, kan sannsynligheten for varig tilknytning til arbeidslivet reduseres.

5.2.4 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Voksne innvandrere kan ha rett og/eller plikt til å få opplæring i norsk og samfunnskunnskap, avhengig av oppholdsgrunnlag. Hvem som har rett og/eller plikt til denne opplæringen, er regulert i introduksjonsloven. Det er kommunene som har ansvaret for gjennomføringen. Det politiske målet for opplæringen er at deltakerne så snart som mulig skal lære tilstrekkelig norsk og samfunnskunnskap til å fungere i yrkes- og samfunns livet.¹⁶

¹⁵ OECD (2009), *Jobs for immigrants – Labour market integration in Norway*, Paris: OECD

¹⁶ Prop. 1 S (2010–2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: 35

Alle personer med rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, er også omfattet av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. tabell 5.2. Innvandreres oppholdsgrunnlag og alder avgjør hvilke rettigheter og plikter den enkelte har til opplæringen. EØS-borgere har f.eks. ikke rett til gratis norskopplæring, men har plikt til å gjennomføre norskopplæring ved eventuelt skifte til norsk statsborgerskap.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som et av de obligatoriske elementene i introduksjonsordningen, og innholdet i opplæringen reguleres av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.¹⁷ Opplæringen i samfunnskunnskap skal gjennomføres på et språk den enkelte forstår og omhandle emner som demokrati, velferd og verdier, helse, utdannings-systemet, arbeidsmarkedet mv.

Plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder 300 timer, men deltakerne kan få ytterligere 2 700 timer ved behov. Dette gjelder for alle gruppene, bortsett fra arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS/EFTA.

For å få norsk statsborgerskap eller permanent oppholdstillatelse, er det et krav om gjennomføring av 300 timer norskopplæring eller dokumentering av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Kravet ble innført fra 1. september 2008, og gjelder personer mellom 18 og 55 år som søker om norsk statsborgerskap etter denne datoen. Av dem som hadde rett og plikt

¹⁷ Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Tabell 5.2 Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Personkrets	Rett	Plikt	Gratis	Omfang
1) Personer som har fått asyl, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med personer i disse gruppene og de med kollektivt vern, 16–55 år	x	x	x	300 timer (250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap) – ved behov opp til 2 700 norsktimer i tillegg
2) Familiegjenforente med norske og nordiske borgere bosatt i Norge, 16–55 år	x	x	x	
3) Personer fra gruppe 1) eller 2) i alderen 55–67 år	x		x	
4) Arbeidsinnvandrere utenfor EØS-/EFTA-regelverket, 16–55 år		x		300 timer (250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap)

Kilde: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2006, hadde 62 pst. gjennomført 300 timer opplæring ved utgangen av 2010. 56 pst. hadde gjennomført 300 timer innen tre år.¹⁸

Ved utgangen av 2009 var det om lag 14 100 voksne innvandrere som hadde fem års botid, og som således skulle ha gjennomført opplæringen.¹⁹ Av disse hadde 39 pst. gått opp til avsluttende skriftlig prøve i norsk og 33 pst. til muntlig. 22 pst. av gruppen med fem års botid hadde bestått skriftlig prøve, mens 29 pst. hadde bestått muntlig prøve. Det har vært en økning i andelen som har gått opp til avsluttende norsksprøver, men de to siste årene har det vært en utflating. Resultatene viser at det er en relativt liten andel av dem som går opp til skriftlig prøve i norsk som består. I tillegg tyder den lave andelen som går opp til avsluttende prøve på at det er manglende insentiver til å delta, til tross for at veldig få har kjennskap til norsk når de innvandrer. Kravet for å få norsk statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse er som nevnt kun at man har deltatt på 300 timer opplæring.

Det eksisterer i dag flere tester for å kartlegge ferdigheter i norsk. Norsksprøve 2 og 3 benyttes av kommunene overfor innvandrere. I tillegg har Arbeids- og velferdsetaten egne språktester. «Bergenstesten» benyttes blant annet ved opptak til høyere utdanning. Videre fins læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og karakter etter ordinær norsksplan. Disse testene kartlegger norskkunnskap på forskjellige nivåer og brukes i forskjellige sammenhenger.

5.2.5 Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven

I mars 2011 la Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fram en proposisjon til Stortinget med forslag til endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven.²⁰ Følgende endringer ble foreslått:

- Innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.
- Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 timer til 600 timer.

- Utvidelse av personkretsen som har rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen til også å omfatte bl.a. ofre for tvangsekteskap.
- Innføring av statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven og Nasjonalt introduksjonsregister.
- Utvidelse av vilkåret om å gjennomføre norsk-opplæring for å få norsk statsborgerskap.

Lovproposisjonen vil sannsynligvis bli behandlet i Stortinget i løpet av høstsesjonen 2011, og de fleste av endringene vil derfor ikke tre i kraft før i 2012.

Gjennomgangen over viser at det er problemer knyttet til kommunenes gjennomføring og tilrettelegging av introduksjonsordningen. Forslaget om innføring av statlig tilsyn av kommunenes forvaltning av introduksjonsloven kan bidra til at kommunene i større grad oppfyller lovens krav til utarbeidelse av individuelle planer, og at den enkelte deltaker får et introduksjonsprogram som er bedre tilpasset kvalifiseringsbehovet.

5.2.6 Gratis kjernetid i barnehage

Det er godt belegg fra forskningen for at tidlig innsats er viktig for å lykkes i utdanningsløpet og videre i arbeidsmarkedet. Forsøket med gratis kjernetid i barnehage er et av tiltakene som er iverksatt for blant annet å sikre at barn snakker godt norsk før de begynner på skolen. Forsøket innebærer at alle fire- og femåringer i enkelte bydeler med en høy andel minoritetsspråklige barn får tilbud om gratis barnehage i kjernetiden, dvs. 20 timer i uken. Formålet med tiltaket er å forberede barna på skolestart, å bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for barn som har annet morsmål. Mens barna er i barnehage får foreldrene mulighet til å lære norsk, få foreldreveiledning eller liknende.

Forsøket ble satt i gang i 2006 og har siden blitt gradvis utvidet. Siden 2008 har forsøket omfattet alle fire- og femåringer i de fire bydelene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Fra 2010 ble gratis kjernetid også tilbudt treåringer i enkelte områder i Drammen, og fra 2011 i Årstad i Bergen. Ordningen finansieres med midler fra BLD.

Oslo kommune rapporterer at flere barn er rekruttert til barnehagene som følge av innføringen av gratis kjernetid.²¹ Imidlertid er barnehage-

¹⁸ Prop. 1 S (2010–2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: 35. Tall fra Nasjonalt introduksjonsregister

¹⁹ Prop. 1 S (2010–2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: 191

²⁰ Prop. 79 L (2010–2011) Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven

²¹ Bogen, H. og K. Reegård (2009), *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31

deltakelsen i de bydelene hvor denne ordningen er innført, litt lavere enn gjennomsnittet i barnebefolkningen totalt. Ved utgangen av 2009 var barnehagedeltakelsen i de fem forsøksbydelene i Oslo 91 pst. for fireåringer og 94 pst. for femåringer.²² Til sammenlikning var barnehagedeltakelsen på landsbasis for alle barn i disse aldersgruppene 96 pst. for fireåringer og 97 pst. for femåringer ved utgangen av 2008.²³ Det er uklart hva årsaker til dette kan være, ettersom det ikke foreligger pålitelig statistikk over hvor stor andel av de minoritetsspråklige barna som går i barnehage i forsøksbydelene. En sannsynlig forklaring er at andelen innvandrere er høy i forsøksbydelene og at disse benytter barnehage i mindre grad enn den øvrige befolkningen.

Det er foreløpig ikke gjennomført noen evaluering av forsøket med gratis kjernetid. SSB la imidlertid i oktober 2010 fram en undersøkelse som ser på effekten av barnehagedeltakelse på skoleprestasjoner hos barn av innvandrere.²⁴ Undersøkelsen tar utgangspunkt i det første forsøket med gratis kjernetid i barnehage i bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka i 1998 der alle femåringer ble tilbudt fire timer gratis barnehage daglig. SSBs analyse viser positiv effekt på jenters skolerestater i områdene der forsøket ble gjennomført. Analysen finner ikke samme effekt hos gutter. Generelt var trolig effektene mindre enn man kunne ha forventet fordi det ble snakket mindre norsk i barnehagene i disse bydelene.

5.3 Anti-diskriminering

5.3.1 Lovgivning

Lovgivning knyttet til anti-diskriminering har vært en viktig del av flere regjeringers samlede politikk for å øke sysselsettingen blant innvandrere. I det følgende gjengis hovedelementene i denne lovgivningen.

Det er et sentralt element i statlig arbeidsgiverpolitikk å bedre integreringen av grupper som har vanskeligheter med å få innpass i det statlige arbeidsmarkedet. Det er også et sentralt personalpolitisk mål at den statlige arbeidsstyrken skal

Boks 5.1 Ulike integreringstiltak i utdanningen

Det er etablert et tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett til opplæring av barn og unge asylsøkere i mottak/omsorgssentre. Ordningen er todelt; det gis et tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere i asylmottak, og et tilskudd til opplæring av enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre.

I rammene til kommunene og fylkeskommunene ligger det penger til tilskudd til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring og tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i videregående opplæring.

Kunnskapsdepartementet bevilger prosjektmidler til Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Dette gjelder prosjektene Språkløftet og Utviklingsprosjektet i skoler med mer enn 25 pst. minoritetsspråklige.

Som en del av integreringstilskuddet ved bosetting av flyktninger, gis det et skoletilskudd for å dekke den kommunale egenandelen i forbindelse med særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring for barn som er omfattet av integreringstilskuddet.

gjenspeile sammensetningen i befolkningen i Norge.

Virkemidler som står til disposisjon for å oppnå disse målene er blant annet vernet mot etnisk diskriminering som er regulert i diskrimineringsloven. Straffeloven har også et strafferettslig vern mot diskriminering på grunn av blant annet etnisitet.

Diskrimineringslovens formål er å fremme likestilling og å sikre like rettigheter og muligheter ved å forby diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Loven gjelder i arbeidslivet, skoler, offentlig og privat tjenesteyting, boligforhold og på alle andre samfunnsområder, med unntak av familieliv og personlige forhold.

Loven slår fast at direkte og indirekte diskriminering er forbudt. Med direkte diskriminering menes en handling eller unnlattelse som har til formål eller virkning at personer eller foretak på de nevnte grunnlag blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt i en tilsvarende situasjon. Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, prak-

²² Egne utregninger basert på rapportering for 2009 for forsøket med gratis kjernetid, fra Oslo kommune v/ Byrådsavdeling for kultur og utdanning, til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, brev datert 1. mars 2010.

²³ Prop. 1 S (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet: 373

²⁴ Drange, N. og K. Telle (2010), *The effect of Preschool on the school performance of children from immigrant families*, Discussion Papers No. 631, Statistics Norway

sis, handling eller unnlatelse som fører til at personer på grunn av de vernede grunnlag blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Indirekte diskriminering i arbeidslivet er etter samme bestemmelse definert som enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av de vernede grunnlag. Lovens forbud mot indirekte diskriminering er strengere i arbeidsforhold enn på andre samfunnsområder.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som ulovlig diskriminering.

Det er forbudt å trakassere på grunn av etnisitet. Trakassering er definert som handlinger, unnlatelser eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende. Arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner eller institusjoner skal forebygge og søke å hindre at det skjer trakassering.

Handlinger og aktiviteter i regi av tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål, er unntatt fra forbudet mot diskriminering på grunn av religion og livssyn. Unntaket gjelder ikke på arbeidslivets område.

Likestillings- og diskrimineringsombudet håndhever diskrimineringsforbudene i lovverket. Ombudet er faglig uavhengig, men administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

5.3.2 Aktivitets- og rapporteringsplikt

Etter diskrimineringsloven er det ikke kun en passiv plikt til å unnlate å diskriminere. Det er også en plikt til å arbeide aktivt for likebehandling og like muligheter.

Fra 1. januar 2009 er det innført en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven. Aktivitetsplikten pålegger offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål. Aktivitetsplikten omfatter blant annet lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Private bedrifter som jevnlig sysselsetter under 50 ansatte er unntatt for aktivitets- og rapporteringsplikten. Rapporteringsplikten innebærer et krav om å rapportere

om gjennomførte og planlagte tiltak i årsberetning eller budsjett. En fersk rapport viser at halvparten av de spurte arbeidsgiverne foreløpig mener at aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt liten effekt på bedriftens likestillingsarbeid.²⁵ Innen innvandrerdominerte bransjer er troen på aktivitetsplikten lavest. Samtidig har statlige arbeidsgivere mest tro på aktivitetsplikten som virkemiddel, men her er mangfoldet minst.

Studier fra Nederland har vist at denne type tiltak kan være effektive virkemidler, men at det avhenger av i hvilken grad man klarer å redusere den administrative byrden for arbeidsgiverne.²⁶ OECD mener imidlertid at det er behov for sterkere sanksjoner overfor de arbeidsgiverne som ikke følger rapporteringsplikten. OECD mener dessuten at denne type tiltak også bør gjelde små- og mellomstore bedrifter. Grunnen til det er at studier fra andre land har vist at rekrutteringsprosesser som diskriminerer innvandrere er mer vanlig i denne type bedrifter, og at innvandrere er underrepresentert i små og mellomstore bedrifter i Norge.

5.4 Arbeidsmarkedspolitik

5.4.1 Hovedprinsipper

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken har som mål å legge til rette for høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften. Viktige mål i arbeidsmarkedspolitikken som har blitt ført av ulike regjeringer har vært å bidra til høy sysselsetting, motvirke langvarig ledighet og hindre utstøting fra arbeidslivet.²⁷

Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd har vært sentralt for flere av de store politiske reformene og tiltakene som er innført de siste årene; etableringen av NAV, innføring av ny pensjonsordning, satsingen på IA-samarbeid og innføring av arbeidsevnevurdering og nye arbeidsavklaringspenger i arbeids- og velferdsforvaltningen.

5.4.2 Arbeidsformidling, tiltak og andre ordninger

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører arbeidsmarkedspolitikken, og skal blant annet sørge for

²⁵ Tronstad, K. (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, Fafo-rapport 2010:39

²⁶ OECD (2009), *Jobs for immigrants – Labour market integration in Norway*, Paris: OECD

²⁷ Prop.1 S (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet

rask formidling til arbeid. Også vikar- og rekrutteringsbyråer gjør en viktig innsats på dette området, og en undersøkelse fra Institutt for samfunnsforskning har vist at arbeid gjennom vikarbyrå kan være et springbrett til arbeidsmarkedet blant annet for innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl.²⁸

Arbeidssøkere kan få tilbud om bistand ved å registrere seg ved de lokale NAV-kontorene.²⁹ Alle som henvender seg til et NAV-kontor og ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som trenger en mer omfattende vurdering skal få en grundigere arbeidsevnevurdering, jf. avsnitt 5.5. Formålet med arbeidsevnevurderingene er å kartlegge brukernes ressurser og barrierer for å komme i arbeid og å avklare behovet for bistand og rett til livsoppholdsytelse.

Mange arbeidssøkere kommer raskt i arbeid, og mange skaffer seg arbeid på egen hånd. De som ikke kan formidles direkte til arbeid, og som ikke klarer å skaffe seg dette på egen hånd, kan ha behov for veiledning og oppfølging. Som regel er det først når denne type bistand ikke fører fram, at Arbeids- og velferdsetaten tilbyr arbeidsrettede tiltak overfor ledige. Innvandrere, i tillegg til ungdom, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne, er en prioritert gruppe for deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Statlige budsjettmidler til arbeidsmarkedstiltak dimensjoneres ut fra forventet utvikling i ledighet og antall personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand. Det legges enkelte overordnede politiske føringer for bruk av tiltakene. Det er dessuten en forutsetning at tiltaksdeltakere har lovlig opphold i Norge. Fylkesadministrasjonene i Arbeids- og velferdsetaten skal administrere tiltaksmidlene ut fra behovet hos arbeidsgivere og arbeidssøkere samt personer med nedsatt arbeidsevne i sitt fylke.

I tillegg til de arbeidsrettede tiltakene eksisterer det noen generelle ordninger som skal tilrettelegge for entreprenørskap. Dette inkluderer midler til jobbskapingssjekter rettet mot arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Disse midlene blir blant annet benyttet til å støtte kommunale entreprenørskapstiltak. I tillegg har dagpengemottakere mulighet til å søke om å beholde dagpengene i en etablerings- og opp-

startsfase av egen bedrift på ni måneder. Arbeids- og velferdsetaten har tidligere gjennomført arbeidsmarkedskurs som fokuserte på etablering av egen bedrift, men dette gjøres i liten eller ingen grad i dag. Boks 5.2 gir en kort beskrivelse av andre arbeidsmarkeds- og integreringstiltak.

Betydningen av uformelle kanaler i ansettelsesprosessene i det norske arbeidsmarkedet, og høye begynnerlønninger, gjør at nettverk kan ha en viktig funksjon i rekrutteringsprosessene.³⁰ OECD har anbefalt at Norge, som et element i integreringspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken, burde innføre tiltak som satser på nettverksbygging og mentorfunksjoner.³¹ OECD argumenterer for at det norske systemet i for stor grad fokuserer på kvalifisering gjennom integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken, og neglisjerer den siste delen av prosessen fram mot en vellykket integrering på arbeidsmarkedet. I en rapport fra 2007 argumenterer OECD for at mentorordninger kan være spesielt gunstig for innvandrere ved at de gjør det mulig å overkomme manglende informasjon mellom arbeidssøker og arbeidsgiver, og gi tilgang til personlige nettverk og vanskelig tilgjengelig informasjon om arbeidsmarkedets virkemåte.³² For myndighetene er det dessuten gjerne lave kostnader forbundet med slike ordninger. Danmark trekkes fram som et land hvor man har gjort mye på dette området. Fram til 2007 var de danske mentorordningene preget av å være småskala og geografisk begrenset. Et unntak var et nasjonalt program rettet mot innvandrerkvinner (Kvinfo). Siden 2007 har mentorordningene generelt i Danmark blitt utvidet til å kunne benyttes i hele landet og overfor flere målgrupper enn tidligere.

5.4.3 Bruken av arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og velferdsetaten har et spekter av arbeidsrettede tiltak som blant annet omfatter avklaring, opplæring, lønnstilskudd, arbeidspraksis og tiltak i arbeidsmarkedsbedrift. Tiltakenes varighet, innhold og støtteordninger varierer med deltakernes behov, og om arbeidsevnen er nedsatt. Arbeidsmarkedstiltakene har som formål å øke overgangen fra ledighet til arbeid, samt å forebygge langvarig ledighet. Lange ledighetsperio-

²⁸ Von Simson (2009), Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidsmarkedet for ikke-vestlige innvandrere? I: *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2009: 8, ISF

²⁹ Se kapittel 6 for en beskrivelse av dagpengeordningen og andre livsoppholdsytelser som kan være aktuelle.

³⁰ Hagtvatn, H. (2005), *Undersøkelse om rekruttering av arbeidskraft*, Rapport 1/2005, Aetat Arbeidsdirektoratet

³¹ OECD (2009), *Jobs for immigrants, Labour Market Integration in Norway*, Paris: OECD

³² OECD (2007), *Jobs for immigrants, Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris: OECD

Boks 5.2 Andre arbeidsmarkeds- og integreringstiltak

Forsøk med kvotering av innvandrere

I 2008 og 2009 er det gjennomført et toårig prosjekt med moderat kvotering av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i tolv virksomheter i statsforvaltningen. Forsøket innebærer at personer med bakgrunn fra Europa utenom EU/EFTA-land, Asia, Afrika, Latin-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand kan kvoteres til en stilling, dersom vedkommende har like eller tilnærmet like kvalifikasjoner som den best kvalifiserte søkeren. En midtveisevaluering av forsøket viser at muligheten for å kvotere i liten grad er brukt. 22 pst. av de som foretar ansettelser og tre av de tolv forsøksvirksomhetene har brukt muligheten til kvotering. Evalueringen viser videre at det i noen virksomheter er skapt økt bevissthet knyttet til rekruttering av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

Kilde: Orubapo, J., R. Steen Jensen og A. E. Storvik (2009), *Midtveisevaluering av forsøk med moderat kvotering av personer med ikke-vestlig bakgrunn*, Rapport 2009/3, Institutt for samfunnsforskning.

Aktiv rekruttering av innvandrere og norskfødte med innvandrere til statsforvaltningen og helseforetakene

Siden 2007 er alle virksomheter innenfor det statlige tariffområdet og helseforetakene, ut fra tilstand og egne forutsetninger, oppfordret av eierdepartementene om å sette mål og utarbeide konkrete planer for rekruttering av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. I tillegg har lederne i de heleide statlige virksomhetene siden 2006 blitt innkalt til årlige møter med arbeids- og inkluderingsministeren, hvor de er blitt oppfordret til å rekruttere flere innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre og å legge til rette for mangfold på alle nivåer i virksomhetene.

Samarbeid med partene i arbeidslivet om økt rekruttering av innvandrere – Mangfoldsløft

Gjennom et samarbeid mellom partene i arbeidslivet, er det etablert en nettportal om flerkulturell rekruttering og et godt flerkulturelt

arbeidsmiljø. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet hadde ansvaret for å utarbeide portalen og er nå redaktør. Portalen ble tatt i bruk fra januar 2009. Gjennom dette samarbeidet, som kalles Mangfoldsløftet, er det også etablert lokale samarbeidsprosjekter mellom aktuelle kommuner, Arbeids- og velferdsetaten, partene i arbeidslivet og andre aktører for å sikre økt rekruttering av innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Prosjektene gjennomføres i Fredrikstad, Skien og bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Prosjektene avsluttes i 2011 og blir følgeevaluert av Rambøll Management.

Ny sjanse – forsøk med lønnet kvalifiseringsprogram for innvandrere med flere års opphold

I 2005 ble det iverksatt et forsøk med lønnet kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og som har vært sosialhjelpsmottakere. Formålet med forsøket er å prøve ut virkemidler og metoder fra introduksjonsordningen på en ny målgruppe. Fra og med 2009 har det vært lagt opp til en dreining av forsøket til særlig å rettes inn mot utvalgte landgrupper med særlig høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting (Pakistan, Marokko, Tyrkia, Somalia, Afghanistan og Irak). Kvinner fra disse landgruppene er en hovedmålgruppe.

Mange av deltakerne i Ny sjanse har svake norskkunnskaper, sammensatte helseplager, store omsorgsforpliktelser og en generell lav forståelse av hvordan det norske samfunnet fungerer. De mest brukte tiltakene i forsøket har vært norskopplæring, praksisplass, jobbsøkerkurs og samfunnsorienterende kurs.

I 2009 var det 626 deltakere i Ny sjanse. Kvinner utgjorde 71 pst. av deltakerne. I 2009 avsluttet 157 personer programmet. 58 personer gikk til jobb og åtte til utdanning. 50 personer avbrøt programmet.

Kilde: IMDi (2010), *Resultater for Ny sjanse 2009*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, rapport 2010/6; IMDi (2008), *Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater fra 25 Ny sjanseprosjekter* (2008), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, rapport 2008/4

der kan øke risikoen for varig utstøting og trygdeavhengighet. For personer med nedsatt arbeidssevne (ofte på grunn av helsemessige årsaker) og som har behov for arbeidsrettet bistand, er det viktig at oppfølging skjer så tidlig som mulig. Se for øvrig avsnitt 5.4 om aktivisering innenfor de helserelaterte ytelsene.

Arbeidsmarkedstiltak kan på individnivå øke sannsynligheten for å komme i jobb på flere måter. Gjennom opplæring og arbeidstrening kan deltakerne tilegne seg kunnskaper og ferdigheter som gjør dem mer attraktive i arbeidsmarkedet. Tiltak kan også bidra til å styrke deltakernes motivasjon og gjøre dem til mer effektive jobbsøkere. Tiltak kan også bidra til å minske arbeidsgivers usikkerhet i forbindelse med ansettelse av en arbeidssøker med usikker arbeidsevne, ved at arbeidsgiveren får mulighet til å prøve ut personen gjennom tiltaket. Dette kan i særlig grad gjelde for innvandrere som har lite nettverk i arbeidslivet eller som har problemer med å dokumentere sin kompetanse. Tiltak kan dessuten bidra til å hindre at en person faller permanent ut av arbeidslivet. Et tiltaksregime kan i seg selv også øke overgangen til jobb ved å redusere tendenser til strategisk atferd. Strategisk atferd innebærer at personer uten reelle behov søker om offentlige ytelser for eksempelvis å få finansiert sin fritid. Krav om å delta på tiltak kan gjøre at personer heller foretrekker å søke seg over i det ordinære arbeidslivet. Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak skiller i liten grad mellom ulike effekter tiltakene kan ha når det gjelder overgang til jobb.

Arbeidsmarkedstiltak kan også redusere overgangen til jobb, ved at man får innelåsingeffekter. Det innebærer at jobbsøkningsaktiviteten reduseres, både fordi det blir mindre tid tilgjengelig og fordi deltakeren kan ønske å fullføre tiltaket før jobbsøking gjenopptas. Tiltak som arbeidspraksis³³ og lønnstilskudd, som inkluderer tett kontakt med arbeidsgiver(e), kan motvirke innelåsing ved at denne kontakten øker sjansen for å bli ansatt. Innelåsing kan også være et problem etter at et tiltak er avsluttet, dersom deltakeren har blitt stigmatisert og framstår som mindre attraktiv på arbeidsmarkedet som et resultat av deltakelsen på tiltak.

En norsk litteraturgjennomgang konkluderer med at arbeidsmarkedstiltak har en moderat, men positiv effekt på overgang til arbeid.³⁴ Forskerne peker spesielt på at en type obligatorisk aktivitet knyttet til å motta dagpenger kan stimulere til økt

³³ Arbeidspraksis innebærer at man får tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging hos en arbeidsgiver.

jobbsøkeaktiviteten istedenfor at folk søker om dagpenger. Evaluering av effekter av arbeidsmarkedstiltak er imidlertid krevende, og litteraturgjennomgangen viser at det kan oppstå problemer knyttet til blant annet seleksjon (dvs. at det kan være uobserverbare forskjeller mellom de som deltar og de som ikke deltar på tiltak)³⁵ og fortregning (dvs. at tiltaksdeltaker kan fortrenge andre ledige som ikke har deltatt på tiltak fra en stilling). Det påpekes av forskerne at man i Norge har funnet at det i overveiende grad er de som står nærmest arbeidsmarkedet som deltar på lønnstilskudd, mens de som står langt unna arbeidsmarkedet er overrepresentert på det forskerne kaller sysselsettingstiltak.

En annen norsk studie har vist at tiltakene har størst effekt når de rettes mot de mest utsatte gruppene på arbeidsmarkedet, spesielt innvandrere fra utviklingsland.³⁶ Analysen baserer seg på alle ledighetsforløp på individ- og månedsnivå over en trettenårsperiode. Den viser at arbeidsmarkedstiltak bidrar til innelåsing på kort sikt, men til økt jobbovergang på lengre sikt.

Intensiv formidlingsbistand, lønnstilskudd og tiltak som plasserer deltakeren så nær det ordinære arbeidslivet som mulig har bedre effekt enn andre tiltak, og er anbefalt av OECD.³⁷ Evalueringer som er rettet spesifikt mot innvandreres nytte av arbeidsmarkedstiltak er omtalt i neste avsnitt.

5.4.4 Innvandrernes deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

Innvandrere har en høyere andel på tiltak enn den andelen de utgjør av de registrerte ledige. Dette kan dels være en konsekvens av politiske prioriteringer, men kan også være uttrykk for at innvandrere har mer omfattende problemer med å komme i arbeid. Innvandrerne utgjorde om lag 29 pst. av samlet antall registrerte ledige i mai 2010. På samme tid utgjorde de 39 pst. av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak. Ledige innvandrere har imidlertid i gjennomsnitt lengre ledighetsperioder bak seg enn det ledige i majoritets-

³⁴ Raaum, O., K. Røed og H. Torp (2002), Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken. I: *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 116(2): 167–184

³⁵ Undersøkelser tyder på at det i noen grad er personer med stor jobbsannsynlighet som tas inn på enkelte tiltak, og at tiltakseffekten overvurderes når det ikke tas hensyn til slik seleksjon.

³⁶ Røed, K. og O. Raaum (2005), Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? I: *Oxford Bulletin of Economics & Statistics* 68(5): 541–568

³⁷ OECD (2010), *Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*, Paris: OECD

befolkningen har, noe som øker sjansen for å delta på arbeidsmarkedstiltak.³⁸ Omtrent 70 pst. av innvandrerne på tiltak hadde bakgrunn fra land i Afrika eller Asia. Generelt var det en betydelig økning i bruk av arbeidsmarkedstiltak i 2009, sammenliknet med de tre foregående årene. Arbeids- og velferdsdirektoratet registrerte også en økning i antall tiltaksdeltakere fra de nye landene i Øst-Europa, noe som må ses i sammenheng med den høye innvandringen fra disse landene siden 2004. Disse har i liten grad deltatt på tiltak tidligere.

Evalueringer av arbeidsmarkedstiltakenes effekt på innvandreres overgang til arbeid viser en positiv men moderat effekt.³⁹ Effekten er gjerne størst rett etter avsluttet tiltak, og faller så nokså raskt. I evalueringen av effekten av arbeidsmarkedstiltak på yrkesdeltakelse to år etter avsluttet tiltak finner Fafo at lønnstilskudd har positiv effekt for nær sagt alle grupper innvandrere, også når det kontrolleres for seleksjon. Effekten av arbeidspraksis og AMO-kurs var også positiv, men svært moderat. Hardoy og Zhang finner også positiv effekt av lønnstilskudd og AMO-kurs, men ingen effekt av praksisplass.⁴⁰ Den moderate effekten av tiltak kan ha mange årsaker. En mulig forklaring er at tiltakene i for liten grad bidrar til å fylle avstanden mellom tiltaksdeltakernes kvalifikasjoner, og etterspørselen i arbeidsmarkedet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at mange innvandrere har behov for opplæring som er spesielt tilpasset svake norskkunnskaper og de som står langt fra arbeidslivet. I en kartlegging av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med tildeling av tiltak til brukere med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl., framkommer det imidlertid at et stort flertall av saksbehandlerne i etaten synes det er vanskelig å finne AMO-kurs som er tilpasset behovene hos slike brukere med svake norsksferdigheter.⁴¹ Arbeids- og velferdsetaten henviser gjerne til kommunen i de tilfeller hvor innvandrere har behov for grunnleggende opplæring i norsk.

Norsknivå er også et av de viktigste kriteriene for hva slags kurs innvandrere tilbys. Til tross for dette opplever en betydelig andel av kursleverandørene at saksbehandlerne melder inn deltakere som har for svake norsksferdigheter til å nyttiggjøre seg kurset. På grunn av at kurstilbudet mange steder ikke er tilrettelagt for deltakere med svake norsksferdigheter, står disse overfor et smalt tilbud – om noe i det hele tatt. I tillegg får innvandrere i praksisplass i mindre grad systematisk oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten enn det deltakere uten innvandrerbakgrunn får.

I utgangspunktet skal alle typer tiltak kunne brukes av innvandrere. Innvandrere deltar hyppigst på tiltakene opplæring (kurs) og arbeidspraksis. De vanligste kursene er jobbsøkerkurs, korte bransjespesifikke kurs (kantine, butikk, truckfører, lager) og arbeidsavklaringskurs. Et lite mindretall deltar på lønnstilskudd. I tillegg til at innvandrere deltar på de generelle statlige tiltakene, gjennomføres det egne tiltak for denne gruppen. Eksempler på slike tiltak er norskkurs med arbeidspraksis, forkurs i helsefagarbeid, jobbklubber med arbeidspraksis for fremmedspråklige og arbeidslivsrettede kurs for fremmedspråklige med arbeidspraksis. Det gjennomføres også mer yrkesrettede arbeidsmarkedskurs for innvandrere innen renhold, sjåfør, helse/omsorg, barnehage, butikk og lager. NAV Oslo og NAV Akershus har dessuten et eget tilbud om kvalifisering og formidling av arbeidssøkere med polsk som morsmål. Kurset består av bl.a. kunnskap om norsk arbeidsliv, jobbsøking, språkopplæring og praksis. Tilbudet varer i opptil 26 uker.

OECD har hevdet at Norge i større grad bør benytte lønnstilskudd overfor innvandrere, på bakgrunn av de gode effektene man mener å se av dette tiltaket.⁴² Lønnstilskudd er imidlertid et tiltak som anvendes overfor deltakere som vurderes som å ha relativt kort vei til ordinært arbeid, gjerne som en forlengelse av en praksisplass. En årsak til den lave deltakelsen kan være at tiltaket formelt innebærer at arbeidsgiver forplikter seg til fast ansettelse.⁴³ Dette kravet kan gjøre at arbeidsgivere har en høyere terskel for å inngå avtale om tiltaksdeltakelse for personer som står langt fra arbeidsmarkedet. På den annen side kan det være gode grunner til å tro at effekten av tiltaket er nært knyttet til kravet om ansettelse.

³⁸ Kvinge T. og A. Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?*, FAFO-rapport 517

³⁹ Se bl.a. Røed K. og O. Raaum (2005), "Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?". I: *Oxford Bulletin of Economics & Statistics* 68(5): 544–568; Kvinge T. og A. Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* FAFO-rapport 517.

⁴⁰ Hardoy, I. og T. Zhang (2010), Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?, I: *Søkelys på arbeidslivet*, vol 27(4), 343–363

⁴¹ Djuve, A. og K. R. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*, Fafo-rapport 2011:7

⁴² OECD (2009), *Jobs for immigrants – Labour market integration in Norway*, Paris: OECD

⁴³ Dersom det er behov for en særlig utprøving av arbeidsevennen i en konkret stilling, kan deltaker på tidsbegrenset lønnstilskudd med en varighet utover ett år, tilsettes midlertidig i inntil ett år.

I byene Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand er det etablert egne regionale kompetansesentra for NAV-brukere med innvandrerbakgrunn, NAV Intro. NAV Intro er en brukernær spesialenhet på fylkesnivå, med forholdsvis stor grad av selvstendighet. Brukere blir henvist til NAV Intro fra lokalkontorene til NAV. NAV Intro tester brukere i muntlig og skriftlig forståelse av norsk, og gir veiledning om muligheter, arbeids-evne, interesser og kompetanse når det gjelder jobb eller utdanning. NAV Intro har tradisjonelt samarbeidet tett med den kommunale voksenopp-læringen, men også med fylkeskommunale orga-ner for videregående opplæring. NAV Intro samar-beider dessuten med andre spesialenheter i Arbeids- og velferdsetaten og med eksterne instanser som IMDi og ulike fag- og forsknings-miljøer. I byer med NAV Intro er det gjerne et større tilbud av kurs som er tilrettelagt for delta-kere med svake norsksferdigheter.

En av målsettingene med kurs og praksisplas-ser er å redusere arbeidsgiveres opplevde risiko ved å rekruttere innvandrere. Både kursleveran-dørene og de NAV-ansatte opplever likevel at arbeidsgiveres skepsis til å ansette innvandrere er en viktig barriere for å kunne bistå brukere med ikke-vestlig bakgrunn på en bedre måte.⁴⁴ En annen målsetting er at deltakerne skal kvalifiseres for ledige jobber. Mye tyder imidlertid på at tiltakene er for kortsiktige og lite tilpasset individuelle behov til at de i tilstrekkelig grad virker kvalifise-rende, og at ressursene til individuell oppfølging er for små.

5.4.5 Kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogrammet ble etablert i 2007, og er en lovpålagt oppgave for kommunene som er regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og vel-ferdsforvaltningen. Programmet retter seg mot personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Dette handler i stor grad om personer som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hoved-inntektskilde over lengre perioder.

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha

en mulighet til å kunne komme i arbeid gjennom lettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien kan være relativt lang. Innvandrere deltar i programmet i den grad de fyl-ler vilkårene for deltakelse. En gjennomgang utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at 40 pst. av deltakerne i 2009 var innvandrere, hvorav den største gruppen kom fra Somalia.⁴⁵ Innvandrere har også vært en sentral målgruppe for arbeidsmarkedstiltak i arbeidsmarkedssatsin-gen under Handlingsplan mot fattigdom. Arbeids-markedssatsingen fases ut til fordel for kvalifise-ringsprogrammet i 2011.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønad, gitt som en standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, dvs. to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkelte bruker. Programmet skal være arbeidsrettet og kan bestå av ulike statlige arbeidsmarkedstiltak og kommu-nale arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak, her-under tilrettelagt opplæring, motivasjons- og mest-ringstrening. Det kan også settes av tid til helse-hjelp, opptrening og egenaktivitet.

En rapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet viser statusen til de som hadde gjennomført eller avsluttet programmet etter avtale med NAV-kontoret i perioden 2008–2010.⁴⁶ I perioden var det i underkant av 5 000 deltakere, og av disse var det 31 pst. som har gått til ordinært arbeid, 6 pst. til skolegang/utdanning og 7 pst. til andre arbeids-rettete tiltak. 23 pst. har gått til midlertidig inn-tektssikring/arbeidsavklaringspenger, og 13 pst. har gått til å motta sosialhjelp som hovedinntekts-kilde. Under 4 pst. har fått uførepensjon. I 2010 var andelen som hadde overgang til jobb 28 pst. Til sammenlikning viser rapportering⁴⁷ for 2010 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at andelen ordinære arbeidssøkere med overgang til jobb lå på omtrent 60 pst. det meste av tiden.⁴⁸

⁴⁵ Naper, S. (2010), Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden fra arbeidsmarkedet?, I: *Arbeid og velferd 3-2010*

⁴⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007–2010*

⁴⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Årsrapport for 2010*

⁴⁸ Det må tas forbehold om at overgang til jobb fra kvalifise-ringsprogrammet og for ordinære arbeidssøkere ikke nød-vendigvis måles på samme måte og at tallene derfor ikke er direkte sammenliknbare.

⁴⁴ Djuve, A.B. og K. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*, Fafo-rapport 2011:07

5.5 Aktivisering innenfor helserelevante ytelser

5.5.1 Hovedprinsipper

Langtids sykefravær og uførhet representerer store sosiale og arbeidsmarkedspolitiske utfordringer. Svingninger i konjunktorene synes ikke å påvirke utviklingen i særlig grad. Langtids sykefravær og uførhet er i første rekke et langsiktig, strukturelt problem. De senere årene har det vært en dreining innenfor velferdspolitikken i Norge, som innebærer at myndighetene har forsøkt å innføre større grad av oppfølging og aktivitet knyttet til de helserelevante ytelsene. En del av endringene som har vært gjennomført har sin bakgrunn i en stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering⁴⁹ og samarbeidet om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalene). Videre er en av hovedmålsettingene med NAV-reformen å få flere i arbeid og aktivitet. OECD rapporterer at Norge er blant landene som bruker mest av sitt budsjett til aktive, arbeidsrettede tiltak.⁵⁰ Det er i perioden mellom sykepengeperioden og innvilgelse av uførepensjon at tiltaksinnsatsen i hovedsak settes inn når det gjelder de helserelevante ytelsene.

Til tross for satsingen på arbeidsrettede tiltak viser tall fra OECD likevel at forekomsten av uførepensjonering i Norge er blant de aller høyeste i OECD-området, og er i jevn vekst. Andelen av uførepensjonister i Norge er om lag dobbelt så høy som OECD-gjennomsnittet. Sykefraværet er høyest i Norge, fulgt av Sverige og Finland. I andre land med høy uførepensjonering og høyt sykefravær er det tegn til at veksten på disse områdene stagnerer eller avtar, men tilsvarende skjer ikke i Norge.

Når det gjelder aktiviseringstiltakene innenfor de helserelevante ytelsene har ikke Norge spesielt tilpassede tiltak for innvandrere. For personer som eksporterer norske sykepenger eller arbeidsavklaringspenger til andre EØS-land, vil en del av oppfølgingstiltakene i praksis likevel kunne bli gjennomført på en annen måte enn for personer som oppholder seg i Norge. Se for øvrig kapittel 6.

5.5.2 Sykepenger

Sykefraværreglene har vært endret og tilpasset flere ganger det siste tiåret. Generelt har tenden-

sen gått mot stadig større grad av ansvarliggjøring og pliktig oppfølging for alle aktører. Arbeidsgiver og arbeidstaker er hovedaktørene når det gjelder å få arbeidstaker tilbake til arbeid ved sykefravær.

Senest ved seks ukers sykmelding skal arbeidsgiver i dialog med arbeidstaker utarbeide en oppfølgingsplan. Oppfølgingsplanen skal innhentes av Arbeids- og velferdsetaten innen det er gått tolv uker, og skal ta for seg hvordan arbeidstakeren kan komme helt eller delvis tilbake i arbeid. Senest ved åtte uker skal den sykmeldte være i arbeidsrelatert aktivitet for å ha rett til sykepenger, med mindre medisinske årsaker er til hinder for det. Dersom den sykmeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, kreves det en legeerklæring som dokumenterer at det er tungtveiende medisinske grunner som hindrer aktivitet. Eksempler på aktivitet er graderte sykepenger, aktiv sykmelding, arbeidsrelaterte tiltak eller reisetilskudd. En undersøkelse fra Riksrevisjonen fra 2010 viser at Arbeids- og velferdsetaten innvilget mange unntak fra aktivitet for personer som forble 100 pst. sykmeldt ut over åtte uker, selv om det bare i et fåtall av sakene var tilstrekkelig dokumentert at den sykmeldte ikke kunne være i aktivitet.⁵¹ Hvis en arbeidstaker har vært sykmeldt på fulltid i tolv uker, skal arbeidsgiver innkalle til et dialogmøte 1. Sykmelder kan delta dersom både arbeidstaker og arbeidsgiver, eller arbeidstaker alene, ønsker det. Rapportering fra Arbeids- og velferdsetaten det i 2010 ble registrert oppfølgingsplaner for 56 pst. av de sykmeldte som passerte tolv uker, men at den kun ble gjennomført dialogmøte 1 for syv pst. av de sykmeldte som passerer tolv uker med fulltids sykmelding.⁵² Arbeids- og velferdsetaten påpeker at det trolig er en viss underrapportering på disse områdene.

Senest ved seks måneders sykmelding skal dialogmøte 2 avholdes, i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidstaker og arbeidsgiver har møteplikt. Lege eller annet helsepersonell skal møte dersom dette er hensiktsmessig. Rapporten fra Riksrevisjonen viser at lege deltar i liten grad i dialogmøter i regi av arbeidsgivere og arbeids- og velferdsetaten, det gjelder både dialogmøte 1 og 2. Undersøkelsen viser dessuten at arbeids- og velferdsetaten gjennomfører dialogmøter for kun halvparten av de langtidssykmeldte. Riksrevisjonen skriver i sin rapport at bruken av unntak

⁴⁹ St.meld. nr. 9 (2006–2007), Arbeid, velferd og inkludering, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

⁵⁰ OECD (2010), *Sickness, Disability and Work – Breaking the Barriers*, Paris: OECD

⁵¹ Riksrevisjonen (2011), *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte*, Dokument 3:5 (2010–2011)

⁵² Arbeids- og velferdsetaten (2010), *Virksomhetsrapport for 2010*

synes høy med tanke på at dette kun skal gis i de tilfellene hvor et møte åpenbart er nødvendig. Betydelige fylkesvise forskjeller i bruken av unntak fra dialogmøter tyder dessuten på at det ikke er etablert en enhetlig unntakspraksis i etaten. Når mange dialogmøter ikke avholdes, enten ved at unntak gis, eller fordi aktuelle sykmeldte ikke kalles inn, medfører dette ifølge Riksrevisjonen svekket mulighet for Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiver og lege til å avklare den sykmeldtes situasjon og muligheter.

Undersøkelsen til Riksrevisjonen viser også at det er usikkert hvorvidt dialogmøtet ved seks måneders sykefravær bidrar til å redusere sykefraværet. Personer som har vært sykmeldte i 26 uker, forblir i stor grad sykmeldte ut sykepengeperioden, uavhengig av om de deltar på dialogmøtet eller ikke.

Undersøkelsen viser videre at da de nye reglene for oppfølging av sykmeldte ble innført i 2007, iverksatte Arbeids- og velferdsdirektoratet flere større tiltak for å sette Arbeids- og velferdsetaten i stand til å øke oppfølgingen av sykmeldte. Undersøkelsen viser likevel at det i praksis ikke er vesentlige forbedringer i Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, til tross for flere år med stor oppmerksomhet fra myndighetene på dette området. Dette gjelder blant annet samhandlingen med lege og arbeidsgiver, iverksettelse av tiltak, og gjennomføring av dialogmøter. Arbeidsdepartementet la 8. april 2011 fram Prop. 89 L (2010–2011) med forslag til visse endringer i arbeidsmiljøloven og i folketrygdlovens regler om oppfølging av sykmeldte.

5.5.3 Arbeidsavklaringspenger

Med innføring av arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010 ble de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad slått sammen til én ytelse. Et av målene med endringen var å legge til rette for raskere og tettere oppfølging av mottakerne av denne ytelsen og derved for at flere skal komme tilbake til arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for medlemmer som har fått sin arbeidsevne nedsatt pga. sykdom, skade eller lyte, mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Mottaker skal selv bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Som hovedregel kan man ikke motta arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år.

For personer som mottar arbeidsavklaringspenger benyttes hele spekteret av arbeidsrettede

tiltak. I 2010 deltok i gjennomsnitt 49 300 personer med nedsatt arbeidsevne på arbeidsrettede tiltak. Det er et mål at de arbeidsrettede tiltakene skal tilpasses brukernes individuelle behov for innsats for å komme i arbeid.

Det legges opp til at det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingstidspunkt for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Tall fra Arbeids- og velferdsetaten viser at andelen av mottakere av arbeidsavklaringspenger som har fått oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten har økt fra 44 pst. i mars 2010 til 54 pst. i desember 2010. Denne rapporteringen viser andelen som fikk oppfølging i løpet av de siste tre måneder. Individuell oppfølgingsamtale og deltakelse i arbeidsrettede tiltak er de viktigste oppfølgingsaktivitetene. Mange mottakere av arbeidsavklaringspenger får i tillegg oppfølging i form av medisinsk behandling eller rehabilitering, forhold som ikke fanges opp i statistikken over andel med oppfølging.

En internasjonal litteraturstudie som har sett på arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne viser at tiltak som er nær det ordinære arbeidsmarkedet gir best effekter for overgang til arbeid og at blandede team av veiledere med både medisinsk og yrkesfaglig kompetanse er mer effektive enn rendyrkede team.⁵³ Studien viser videre at lønnstilskudd kan være effektivt, men det er viktig med en «dørvakt» for å hindre overforbruk av tiltak. Det kommer også fram at arbeidsrettede tiltak har sterke innlåsnings effekter for personer som «står nær arbeidsmarkedet» ved at de bidrar til redusert jobbsøking i tiltaksperioden. Studien viser dessuten at hvis ordinært arbeid er målet, er praksis eller opplæring i skjermet sysselsetting lite effektivt. Forskerne påpeker at metodeproblemer gjør at det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner.

En studie som har sett på det norske systemet med yrkesrettet attføring overfor personer med nedsatt arbeidsevne, finner at de arbeidsrettede tiltakene har en positiv effekt på sysselsettingen til deltakerne.⁵⁴ Det er imidlertid stor variasjon i effekten tiltakene imellom.

5.5.4 Ny oppfølgingsmetodikk

Alle som henvender seg til et NAV-kontor og som ønsker eller har behov for bistand for å komme i

⁵³ Proba (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*, Proba Rapport 2011–02

⁵⁴ Westlie, L. (2008), *The Long-Term Impacts of Vocational Rehabilitation*, *Memorandum* No 25/2008, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

arbeid, har en lovfestet rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Målet med metodikken er å bidra til brukermedvirkning og til større treffsikkerhet i planlegging av videre innsats for den enkelte. Arbeidsevnevurderinger som oppfølgingsmetodikk i Arbeids- og velferdsetaten er gjenstand for ekstern evaluering av Proba Samfunnsanalyse. Delrapporter fra evalueringen peker på at det gjør seg gjeldende en tendens til å oppfatte arbeidsevnevurderinger først og fremst som en vilkårsvurdering for arbeidsavklaringspenger, og i mindre grad som en plattform for valg og gjennomføring av virkemidler.

Innføringen av arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderingsverktøyet har skapt betydelige utfordringer når det gjelder å få vurdert bistandsbehovet til Arbeids- og velferdsetatens brukere med nedsatt arbeidsevne, spesielt med hensyn til hvem som er aktuelle for arbeidsrettede tiltak. Dette kan ha sammenheng med at det har gått relativt kort tid siden disse endringene ble innført.

5.5.5 Tidsubestemt lønnstilskudd

Det har siden 1990-tallet vært gjennomført flere tiltak med sikte på å få flere uførepensjonister tilbake i arbeid. For å bidra til å forebygge uførepensjonering blant personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne ble det i 2007 igangsatt et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT). Tiltaket skal være et arbeidsrettet alternativ til innvilgelse av uførepensjon. Målet er ordinær jobb innenfor det ordinære arbeidslivet. Ordningen fungerer slik at arbeidsgiver mottar et lønnstilskudd tilpasset den enkeltes produktivitet og arbeidsevne så lenge Arbeids- og velferdsetaten vurderer at det er behov for å gi støtte. Det er derfor ikke gitt en maksimalvarighet for lønnstilskuddet; det er tidsubestemt, men ikke nødvendigvis varig. Forsøket ble gjort landsomfattende i 2008. Forsøket hadde ved utgangen av 2010 2 632 deltakere. Det har vært en jevn vekst i antall deltakere.

En evaluering gjennomført av Oxford Research viser at TULT bidrar til å forhindre at man blir uførepensjonert med en høy uføregrad, og at ordningen dermed kan forebygge passivitet.⁵⁵ Selv om man ikke får noe klart svar på om den forhindrer uførepensjonering eller ikke, bidrar tilta-

ket i det minste til at deltakere som blir uførepensjonert i større grad får utnyttet sin restarbeidsevne i ordinært arbeidsliv enn de ville gjort uten TULT. Tiltaket bidrar altså til at flere uføre beholder en tilknytning til arbeidslivet gjennom deltidsarbeid.

5.5.6 Uførepensjon

Uførepensjonen kan bli gradert etter hvor mye arbeidsevnen er varig nedsatt. I praksis blir det store flertallet av mottakere av denne ytelsen tilkjent 100 pst. uførepensjon.

Uførepensjonister som prøver seg i arbeid på heltid eller deltid, har rett til å få tilbake innvilget uførepensjon dersom arbeidsforsøket må gis opp, såkalt hvilende pensjonsrett. Perioden med hvilende pensjon var opprinnelig på tre år, men ble utvidet til fem år i 2006. Fra høsten 2008 kan man etter søknad få utvidet rett i ytterligere fem år. Dette betyr i praksis at man har en hvilende pensjonsrett i ti år. Ordningen med hvilende pensjonsrett skal motivere uførepensjonister til å prøve seg i arbeid og gi dem trygghet i forsøket med tilbakevending til arbeidslivet. Uførepensjonister som har hatt ytelsen i over ett år kan dessuten tjene opptil folketrygdens grunnbeløp uten at ytelsen blir redusert.

For personer med uførepensjon er det ingen systematisk oppfølging eller vurdering av arbeidsevne etter at uførepensjon er tilstått, og dermed begrenset tiltaksbruk. Det viktigste arbeidsrettede tiltaket som brukes overfor uføre, er varig tilrettelagt arbeid. Her er formålet ikke primært overgang til ordinært arbeidsliv, men en form for skjermet sysselsetting på siden av ordinært arbeidsliv.

5.6 Arbeidsmiljøpolitikk

5.6.1 Hovedprinsipper

Målet med arbeidsmiljøpolitikken er å legge til rette for et arbeidsliv med plass for alle, som sikrer arbeidstakernes medvirkning, medbestemmelse og behov for vern og trygghet, og som gir en hensiktsmessig tilpasning til utviklingen i næringslivet. Arbeidsmiljøpolitikken skal fremme integrering og hindre utstøting fra arbeidslivet.

Det fleste og mest sentrale arbeidsrettslige reglene gjelder for alle arbeidstakere som arbeider i Norge. Arbeidslivslovgivningen skal sikre alle arbeidstakere et godt vern og et minimum av rettigheter. Det mest sentrale og omfattende regelverket på området er arbeidsmiljølovgivnin-

⁵⁵ Hansen, T. B., Neset, T., Spjelkavik, Ø. og Børing, P. (2010), *Forblir i jobb – Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*, Oxford Research AS

Boks 5.3 Utsendte arbeidstakere

Arbeids- og ansettelsesvilkår for utsendte arbeidstakere reguleres av en egen forskrift hjemlet i arbeidsmiljøloven. Forskriften gjennomfører et direktiv om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting (utsendingsdirektivet). Direktivets formål er å fremme tjenesteyting over landegrensene, sikre arbeidstakernes rettigheter og fremme rettferdig konkurranse.

Der arbeidstakeren er utsendt fra en utenlandsk virksomhet i forbindelse med tjenesteyting, dvs. oppholder seg midlertidig i Norge, må det trekkes et skille mellom privat- og offentligrettslige reguleringer. De offentligrettslige reguleringene omfatter krav som skal ivareta arbeidstakernes helse, arbeidsmiljø og sikkerhet og krav til ordnet arbeidstid. Disse bestemmelsene gjelder for alle arbeidstakere i Norge, også de som kommer i forbindelse med tjenesteyting. Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet håndhever reglene overfor virksomhetene, og overtredelser blir straffesanksjonert.

Stillingsvernsregler, permisjonsregler og regler om utbetaling av lønn er eksempler på privatrettslige regler som arbeidstaker selv må

håndheve overfor sin arbeidsgiver. Dersom ikke annet framgår av avtale mellom partene, er utgangspunktet for denne typen reguleringer at lovgivningen i det landet som arbeidsforholdet har nærmest tilknytning til skal gjelde. Den særlige reguleringen av arbeids- og ansettelsesvilkår for arbeidstakere som er midlertidig utsendt til Norge i forbindelse med tjenesteyting, er et unntak fra dette utgangspunktet.

Reglene skal sikre at utsendte arbeidstakere omfattes av vertslandets regler om nærmere angitte arbeids- og ansettelsesvilkår. Blant annet følger det uttrykkelig av forskriften at reglene i arbeidsmiljøloven om fullt forsvarlig arbeidsmiljø, arbeids- og hviletid, skriftlig arbeidskontrakt, barn og unge, stillingsvern og permisjonsrettigheter i forbindelse med svangerskap og fødsel, feriepenger og feriefritid etter ferieloven og forskjellsbehandling på bakgrunn av kjønn også gjelder for utsendte arbeidstakere. Utsendte arbeidstakere vil også være omfattet av forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler dersom de jobber innenfor et område der det gjelder en slik forskrift.

gen. Tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler er også viktige arbeidsrettslige reguleringsmekanismer. For innvandrere som blir ansatt i norske virksomheter, gjelder den norske arbeidsrettslige lovgivingen fullt ut.

I regelverket for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS/EFTA gjelder det et hovedprinsipp om at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Tilsvarende gjaldt for arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i EU i en overgangsperiode fram til 1. mai 2009.⁵⁶ For arbeidsinnvandrere fra EØS-området, etter at overgangsordningene ble opphevet, gjelder det ingen slike krav som vilkår for opphold og arbeid i Norge, med mindre området er allmenngjort, jf. nærmere omtale av allmenngjøring i avsnitt 5.6.3.

For arbeidstakere som er utsendt fra en utenlandsk virksomhet i forbindelse med tjenesteyting, gjelder spesielle forhold, jf. boks 5.3. Blant annet gjelder i utgangspunktet fri lønnsfastsettelse og mindre sosiale avgifter og skatter for denne gruppen.

5.6.2 Innsats mot sosial dumping

Det finnes ikke én entydig definisjon av begrepet sosial dumping, men det brukes gjerne som et samlebegrep for de tilfeller hvor utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som gis til norske arbeidstakere. Den sittende regjering har definert det som sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter.⁵⁷

Flere undersøkelser konkluderer med at innvandrere er særlig utsatt for brudd på regler og normer i arbeidslivet, jf. kapittel 8. Et viktig mål med politikken er derfor å sikre at også denne gruppen omfattes av de samme arbeidslivsstandardene som for øvrig gjelder i samfunnet. Det politiske målet er å unngå sosial dumping, uten å legge unødvendige hindringer i veien for innvan-

⁵⁶ Gjelder fortsatt for Bulgaria og Romania.

⁵⁷ St.meld. nr. 2 (2005–2006), Revidert nasjonalbudsjett 2006

drerne eller for norsk næringsliv. Sosial dumping rammer også andre arbeidstakere og virksomheter i Norge. Det kan føre til urettferdig konkurranse med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlige utsatte yrker og bransjer. Seriøse bedrifter risikerer å tape oppdrag og kunder til useriøse aktører.

Det er iverksatt en rekke tiltak mot sosial dumping, i form av to handlingsplaner, jf. boks 5.4. Den første handlingsplanen ble lagt fram i revidert nasjonalbudsjett i 2006. Formålet var å bidra til å hindre at sosial dumping brer om seg og blir et vedvarende problem i norsk arbeidsliv. I statsbudsjettet for 2009 ble det lagt fram en handlingsplan 2 mot sosial dumping.

Noen av disse tiltakene er først og fremst rettet mot å styrke tilsynet og å gjøre tilsynet enklere, som f.eks. innføring av ID-kort. Andre tiltak, som allmenngjøring, bidrar til mer ryddige og like vilkår i arbeidslivet, men disse tiltakene kan også bidra til å heve terskelen for å bli ansatt og dermed redusere etterspørselen etter ukvalifisert eller lavproduktiv arbeidskraft, jf. avsnitt 5.6.3.

Også når det gjelder tiltak mot sosial dumping må norske myndigheter vurdere det internasjonale handlingsrommet. Tiltak som vil være begrensende på fri mobilitet i arbeidsmarkedet vil f.eks. kunne være i konflikt med EØS-avtalen. Det vises i denne sammenheng til at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) åpnet sak mot Norge fordi de mente at den norske forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter var i strid med EØS-avtalen artikkel 36 om fri bevegelse av tjenester og utsendingsdirektivet artikkel 3. De norske reglene om påseplikt, innsynsrett og solidaransvar for lønn og feriepenger etter allmenngjøringsforskrifter ble klaget inn til ESA i slutten av 2007 av en landsforening i NHO. Saken ble avsluttet i 2011 ved at ESA godkjente disse norske ordningene.

Fafo foretar på oppdrag fra Arbeidsdepartementet en samlet og helhetlig evaluering av tiltakene mot sosial dumping. Evalueringen skal ferdigstilles 30. juni 2011. Evalueringen omfatter en rekke tiltak, og er inndelt i to hovedfaser. I den første fasen inngår evaluering av Arbeidstilsynet myndighetsinnsats og reaksjonsbruk, samt av ordningen med id-kort i bygge- og anleggsnærin-

Boks 5.4 Handlingsplaner mot sosial dumping

Handlingsplan 1 omfatter bl.a.:

- Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet fikk rett til å bruke pålegg, tvangsmulkt og stansing for å håndheve reglene i allmenngjøringsloven og utlendingsloven når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår fra 1. desember 2006. Tilsynsmyndighetene ble vesentlig styrket økonomisk for å kunne gjennomføre en forsterket tilsynsinnsetning.
- Regler om id-kort på byggeplasser ble innført fra 1. januar 2008.
- Det ble innført en registreringsordning for bemanningsforetak, forbud mot å bruke arbeidskraft fra uregistrerte virksomheter, samt gjort innstramninger i adgangen til inn- og utleie av arbeidskraft mellom produktionsbedrifter fra 1. juli 2008.
- Informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte i lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter ble innført i mars 2008.
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ble innført i mars 2008.
- Kravet om arbeidstillatelse for utenlandske sjøfolk på skip som regelmessig går mellom norske havner ble gjeninnført fra 1. mai 2010.

Handlingsplan 2 omfatter bl.a.:

- Arbeidstilsynet fikk økte ressurser.
- Regler om solidaransvar for oppdragsgiver for lønn og feriepenger etter allmenngjøringsforskrifter ble innført fra 1. januar 2010.
- Planer om å innføre id-kort i renholdsbransjen. Dette vil inngå i et større bransjeprosjekt.
- Planer om å utvide ordningen med regionale verneombud i renholdsbransjen og hotell- og restaurantbransjen. I desember 2010 ble det fastsatt en forskrift for disse verneombudene. Det arbeides med å etablere ordningen.
- Servicesenter for utenlandske arbeidstakere opprettet i Oslo, Stavanger og Kirkenes. Informasjonsmateriale er utarbeidet på en rekke språk, og det er ansatt flerspråklig tilsynspersonell.
- Bidra til satsing på informasjon til foretak i landbruket som bruker utenlandsk arbeidskraft. Intensivering av Arbeidstilsynets tilsyn rettet mot sosial dumping i landbrukssektoren.

gen.⁵⁸ I et underveisnotat presenterer Fafo hovedfunnene fra den første fasen i evalueringen.⁵⁹ Notatet viser at tilsynsaktiviteten til Arbeidstilsynet har økt kraftig, men at det kan være behov for mer oppfølging i etterkant av tilsyn. Som en del av evalueringen ble det foretatt en spørreundersøkelse blant bedriftsledere og tillitsvalgte i bedrifter som hadde hatt tilsyn. Her kom det blant annet fram at det er stor støtte hos ledere til at myndighetene regulerer lønns- og arbeidstidsbestemmelser for den utenlandske arbeidskraften. Undersøkelsen viser også at samarbeidet og kontakten mellom Arbeidstilsynet og lokale tillitsvalgte i mange tilfeller er dårlig eller til og med fraværende. Når det gjelder ordningen med identitetskort på bygge- og anleggsplasser viser evalueringen at disse har fått stor utbredelse. Videre blir det lagt vekt på at ordningen er et godt og effektivt verktøy for å føre tilsyn med bygge- og anleggsplasser, og at den bidrar til ryddighet og mer lovmessige forhold. Forskerne mener dessuten at den har bidratt positivt til arbeidet mot sosial dumping i bygge- og anleggsnæringen. Det er imidlertid fortsatt en betydelig andel som ikke har id-kort, særlig i «ytterkanten» av bygge- og anleggsnæringen. Våren 2010 oppga mer enn en tredjedel av de polske bygningsarbeiderne i Oslo-området at de ikke hadde id-kort, og dette gjaldt særlig de som arbeidet illegalt eller i privatmarkedet.

5.6.3 Allmenngjøring av tariffavtaler

Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer en prosess hvor dekningen av tariffavtalene utvides ut over det opprinnelige partsforholdet. Utvidelsen skjer først og fremst til uorganiserte arbeidsgivere og deres arbeidstakere, og ved lov og med støtte i lov. Krav om allmenngjøring av en tariffavtale framsettes av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som selv er part i avtalen. Tariffnemnda, hvor partene i arbeidslivet er representert, treffer vedtak om allmenngjøring. Allmenngjøring er således en institusjon som tilhører partene i arbeidslivet. Et vedtak om allmenngjøring opphører å gjelde dersom partene i tariffavtalen ikke har krevd nytt vedtak innen en måned etter

at tariffavtalen er avløst av en ny avtale. En tariffavtale varer vanligvis i to år. Dersom en part i en allmenngjort tariffavtale fremmer krav om nytt vedtak om allmenngjøring i samme sak, kan Tariffnemnda treffe slikt vedtak uten at det framlegges ny dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen.

Formålet med allmenngjøring er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkårene norske arbeidstakere har, og samtidig unngå uheldig konkurransevridninger for norske virksomheter og arbeidstakere. Lønns- og arbeidsvilkår som følger av en allmenngjøringsforskrift, vil gjelde som ufravikelige minstevilkår i de arbeidsforholdene som omfattes. Forskriften kan gjelde en hel bransje, eller avgrenses til deler av en bransje, dvs. at den kan være geografisk avgrenset eller avgrenset til bestemte arbeidstakergrupper.

En annen strategi for å sikre utenlandske arbeidstakere lønnsvilkår som er likeverdige med de vilkårene norske arbeidstakere har, er å innføre minstelønn, enten gjennom tariffavtale eller ved lovfesting. Lovfestet minstelønn blir fastsatt ved lov eller hjemmel i lov og går som regel ut på at én timelønnsats gjøres gjeldende som minstelønnsgaranti uavhengig av bosted, yrke, ansettelsesform eller bransje.⁶⁰ Lovfestet minstelønn kan ha ulik virkning på lønnsdannelsen i samfunnet, avhengig av hvor nivået settes. Settes minstelønnen for høyt, går det ut over sysselsettingen og småbedriftenes rammebetingelser. Settes nivået for lavt, oppfylles ikke formålet med å sikre en akseptabel levestandard. I mange land er det dokumentert lønnsutjevneende effekter og en bedring av lønnsforskjellene mellom lavtlønte kvinner og menn som følge av at lovfestet minstelønn er innført. Tall fra Eurostat viser at 20 av dagens medlemsland i EU har en eller annen form for nasjonal minstelønn. Ingen av de nordiske landene har denne ordningen.

I 2010 gjaldt det allmenngjøringsforskrifter i byggebransjen, på enkelte landbaserte petroleumsanlegg, i skips- og verftsindustrien og i landbruket. Tariffnemnda har våren 2011 til behandling en sak om allmenngjøring i renholdsbransjen. I desember 2010 ble allmenngjøringsbestemmelsene som gjaldt for de landbaserte petroleumsanleggene og byggeplasser (elektro) i osloregionen opphevet grunnet at man hadde fått likeverdige lønnsforhold. I de næringene hvor det er allmenngjøring, er det i hovedsak overenskomstens min-

⁵⁸ I den andre fasen inngår evaluering av gjennomførte endringer i allmenngjøringsordningen, endringer i inn- og utleieregelverket, melde- og registreringsplikten for bemanningsforetak, den forsterkede innsatsen med hensyn til informasjon og veiledning, samt en helhetlig analyse av regjeringens innsats mot sosial dumping.

⁵⁹ Andersen, R. mfl. (2010), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping – Underveisrapportering*, Fafo-notat 2010:24, Oslo: Fafo

⁶⁰ Lismoen, H. og Stokke, T. A. (2005), *Lovfestet minstelønn i Norge?*, Fafo-notat 2005:13

stelønnssatser som er allmenngjort.⁶¹ Allmenngjøring innebærer således at det settes et gulv for hvor lavt arbeidstakere i den aktuelle bransjen kan lønnes.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring, blir overholdt. Oppdragsgivere i Norge skal påse at underleverandører etterlever kravene i allmenngjøringsloven. Oppdragsgiver kan også bli solidarisk ansvarlig for lønn og feriepenger dersom arbeidsgiver ikke betaler.

En studie av østeuropeisk arbeidskraft ved utvalgte landanlegg i petroleumsvirksomheten, viser at de fleste ble lønnet i tråd med allmenngjorte lønnsatser, men at bare rundt ti pst. av de faglærte ble lønnet som faglærte.⁶² Dette betyr at det i praksis kan være ganske store forskjeller mellom de østeuropeiske og de norske arbeidstakerne, fordi norsk gjennomsnittslønn ligger et stykke over tariffavtalenes minstelønnsatser.

En annen studie, som kartlegger ulike aspekter ved norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft, slår bl.a. fast at allmenngjøring av tariffavtaler i hovedsak vurderes som et positivt tiltak, både i bygge- og anleggsbransjen og i industribedrifter som er omfattet av allmenngjøring.⁶³ Bedriftsledere svarer videre at allmenngjøring i liten grad har ført til reduksjon i bruken av østeuropeisk arbeidskraft eller til økte kostnader/ endringer i konkurransesituasjonen.

Econ har i en analyse sett nærmere på virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler.⁶⁴ Rapporten ser både på teoretiske virkninger av en allmenngjøring i hele privat sektor i 2007, og av de faktiske allmenngjøringsvedtakene som ble gjort i perioden 2004–2007. Arbeidsmarkedet deles i to: Virksomheter som er dekket av tariffavtale (dekket sektor) og virksomheter som ikke er det (udekket sektor).

Ifølge den teoretiske analysen øker allmenngjøring av tariffavtaler lønningene i udekket sektor (minst) opp til minstelønnssatsene i tariffavtalen. Dette gir mindre lønnsforskjeller, men påfører udekket sektor økte kostnader og vil isolert

sett bidra til mindre sysselsetting i sektoren. Økt minstelønn i udekket sektor kan også medføre utestengning og utstøting av personer som ikke er produktive nok til å forsvare minstelønnen. Rapporten påpeker at allmenngjøring og økt lønn isolert sett vil gjøre det mer lønnsomt for utlendinger å ta arbeid i Norge. Sannsynligheten for å få jobb blir imidlertid mindre. Arbeidsinnvandring til udekket sektor vil – uten allmenngjøring – presse ned lønningene og bidra til økt kapitalavkastning. Den økte kapitalavkastningen vil kunne være en gevinst for Norge. Den kan i noen grad omfordles via skattesystemet. Allmenngjøring gjør at denne gevinsten i stedet kommer arbeidsinnvandrerne til gode. Allmenngjøring av tarifflønnen vil også kunne styrke de organiserte bedriftenes situasjon på produktmarkedet. Engangseffekten kan være økt markedsandel og flere sysselsatte i de dekkede bedriftene. Den varige effekt kan være høyere kostnadsnivå i næringen på grunn av mer monopolmakt. De dekkede bedriftene kan øke prisen uten at etterspørselen svikter like mye som i tilfellet uten allmenngjøring.

Econ ser også på virkninger av faktisk allmenngjøring i perioden 2004–2007. Resultatene av denne delen av analysen tyder på at allmenngjøring ikke påvirker lønnsnivået til uorganiserte med lønn under tariffbestemt minstelønn i særlig grad. Resultatene viser heller ikke at allmenngjøring medfører en form for utstøting fra arbeidsmarkedet som kan lede til økt arbeidsledighet og uførepensjonering. Analysen fokuserer imidlertid på en kort periode etter allmenngjøringene. Det kan tenkes at en eventuell utstøting først registreres på noe lengre sikt.

De aller fleste europeiske landene har bestemmelser om allmenngjøring av tariffavtaler.⁶⁵ I Finland har man en nemnd som fastslår hvorvidt en landsomfattende tariffavtale er representativ innenfor sitt område, og dermed allment bindende. Ved utgangen av 2009 var det 158 allmenngjorte tariffavtaler i landet. Systemet anses av myndighetene og partene i arbeidslivet å fungere godt. I Tyskland har tariffavtaledekningen hatt en synkende tendens de siste 15 årene, samtidig som antallet lavtlønte arbeidstakere har økt kraftig. Den opprinnelige tyske allmenngjøringsordningen anvendes langt sjeldnere enn tidligere, mens bransjevis minstelønnsregulering gjennom loven for utsendte arbeidstakere har fått økt betydning.

⁶¹ NOU 2009:10, Fordelingsutvalget

⁶² Alsos, K. og A. Ødegård (2007), *Sikrer Norges fremtid på minstelønn. Østeuropeisk arbeidskraft på petroleumsanlegg på land*, Fafo-rapport 2007:32

⁶³ Andersen R. mfl. (2009), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*, Fafo-rapport 2009:46

⁶⁴ Econ (2010), *Allmenngjøring av tariffavtaler – Sluttrapport*. Econ-rapport 2010:2

⁶⁵ Stokke, T. (2010), *Allmenngjøring i EU og Norge*, Fafo-rapport 2010:14

5.6.4 Informasjon til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere

Arbeidstilsynet arbeider med å utvikle en helhetlig informasjonstjeneste for utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere. Deler av etatens økte ressurser er benyttet til å ansette polskspråklige og russiskspråklige tolker og inspektører. Disse er også involvert i informasjonsarbeidet.

Arbeidstilsynet har også opprettet en svartjeneste for polskspråklige arbeidstakere hvor spørsmål besvares over telefon og via e-post. I samarbeid med partene i byggebransjen har Arbeidstilsynet laget en kortfattet og enkel publikasjon på flere språk rettet mot utenlandske arbeidstakere i byggebransjen.

Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet har etablert felles servicesentre for utenlandske arbeidstakere flere steder i Norge (Oslo, Stavanger og Kirkenes). Her kan både arbeidsgivere og arbeidstakere få veiledning og rask behandling av søknader.

Servicesenteret har medarbeidere som snakker flere språk, og er opprettet for:

- nordiske borgere
- personer som omfattes av EØS-regelverket i utlendingsloven
- faglærte og spesialister
- familiemedlemmer og arbeidsgivere av ovennevnte personer

På Servicesenteret kan man bl.a. søke om opphold / registrere seg etter utlendingsloven, søke om skattekort, melde innvandring eller flytting til folkeregisteret, få informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv, herunder veiledning om identitetskort for bygge- og anleggsplasser.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har utviklet en bok som heter «Ny i Norge» med informasjon til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer. Boka omhandler en rekke temaer, blant annet arbeid, opphold og de generelle ordningene knyttet til barn, skole og helse. Med utgangspunkt i stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring⁶⁶ har det dessuten vært arbeidet med å utarbeide en nettveiviser for arbeidsinnvandrere.

5.7 Oppsummering

Særtiltakene i integreringspolitikken retter seg hovedsakelig mot nyankomne flyktninger og

deres familiemedlemmer, og er konsentrert om kvalifisering til arbeid eller utdanning. Kommunene har ansvaret for integreringspolitikken gjennom introduksjonsordningen og språkopplæringen de to første årene. Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med kommunene om introduksjonsordningen. Når den første perioden er over tar Arbeids- og velferdsetaten, gjennom arbeidsmarkedspolitikken, i stor grad over ansvaret for integrering i arbeidslivet. Innvandrere skal prioriteres for statlige arbeidsmarkedstiltak generelt, og har dessuten egne, tilpassede tiltak med innslag av språkopplæring.

Evalueringer har vist at samarbeidet mellom ulike kommunale og statlige etater når det gjelder deltakere i introduksjonsordningen, og innvandrere som ikke har rett og plikt til introduksjonsprogram, byr på store utfordringer. Mange innvandrere har et særlig behov for oppfølging, individuell tilpasning, trygghet og stabile rammebetingelser. Dermed rammes de særlig hardt av dårlig samordning og mangel på heldagskvalifisering. Manglende innflytelse over utvalget av tiltak fra den kommunale voksenopplæringen og Arbeids- og velferdsetaten ser ut til å være en stor utfordring for de som jobber med introduksjonsordningen i mange kommuner. Dette kan resultere i at mange deltakere får et mindre intensivt og mindre arbeidsrettet program enn det intensjonen i ordningen tilsier. Samtidig er det grunn til å understreke at mange av deltakerne i programmet har en lang vei å gå før de vil være kvalifiserte for det norske arbeidsmarkedet.

På tross av samordningsproblemer ser effekten av introduksjonsordningen ut til å være relativt god. En relativt høy andel går over i arbeid. Imidlertid tyder mye på at det ikke gis god nok individuell tilrettelegging, og det er store geografiske variasjoner når det gjelder å sikre deltakerne et godt programinnhold. Bedre individuell tilrettelegging, og økt arbeidsretting for deltakere som kan nyttiggjøre seg det, vil kunne bidra til å redusere eventuelle innelåsingeffekter. Den foreslåtte innføringen av statlig tilsyn av kommunenes forvaltning av introduksjonsloven kan fremme introduksjonslovens krav om individuell vurdering og tilrettelegging, og slik sett føre til bedre resultater av introduksjonsordningen.

En gruppe som ikke omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Dersom denne gruppen i liten grad returnerer til sitt opprinnelsesland når deres arbeidsforhold opphører, kan de stå overfor høye inngangsbarrierer dersom de må søke jobber som krever gode norsk-

⁶⁶ St.meld. nr. 18 (2007–2008), Arbeidsinnvandring, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

kunnskaper. Utvalget ser at det kan være integreringsutfordringer knyttet til manglende språkopp-læring blant arbeidsinnvandrere, og deres medfølgende familie som ikke selv er tilknyttet et arbeidsforhold.

Innvandrere er en sentral målgruppe i arbeidsmarkedspolitikken og prioriteres for arbeidsmarkedstiltak. Deltakelse på slike tiltak har en moderat positiv effekt for innvandrere. Spesielt lønnstilskudd har vist seg å virke positivt. Dette tiltaket brukes allikevel i mindre grad enn andre overfor innvandrere. Kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntekts-evne tilbys imidlertid i stor grad til innvandrere. Foreløpige resultater tyder på at overgangen til arbeid er moderat.

Det er grunn til å tro at nettverk har en viktig funksjon i rekrutteringsprosessene i arbeidsmarkedet i Norge. Innvandrere kan derfor ha nytte av tiltak som fokuserer på nettverksbygging og mentorfunksjoner.

Når det gjelder de helserelaterte ytelsene, settes tiltaksinnsatsen i hovedsak inn i perioden mellom sykepengeperioden og eventuell innvilgelse av uførepensjon. Norge er blant landene som satser mest på aktive, arbeidsrettede tiltak. Likevel er forekomsten av uførepensjonering og sykefravær høyest blant OECD-landene.

Når det gjelder aktiviseringstiltakene innenfor de helserelaterte ytelsene, har ikke Norge spesielt tilpassede tiltak for innvandrere. Sykepengeperioden karakteriseres av at det er lagt opp til

mange oppfølgingspunkter, men relativt beskjeden tiltaksinnsats. I perioden personer går på arbeidsavklaringspenger, er det færre oppfølgingspunkter, men alle virkemidler når det gjelder arbeidsrettede tiltak er tilgjengelige. For personer med uførepensjon er det ingen systematisk oppfølging eller vurdering av arbeidsevne etter at uførepensjon er tilstått, og dermed begrenset tiltaksbruk.

Flere undersøkelser har vist at innvandrere er særlig utsatt for brudd på regler og normer i arbeidslivet. Sosial dumping kan føre til urettferdig konkurranse med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer. Det har vært iverksatt to handlingsplaner mot sosial dumping. Det har vært en kraftig økning i tilsynsaktiviteten til Arbeidstilsynet, og ordningen med identitetskort på bygge- og anleggsplasser har bidratt positivt til arbeidet mot sosial dumping i denne bransjen.

I en del bransjer gjelder det forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler. En studie som har kartlagt ulike aspekter ved norske bedrifters bruk av arbeidskraft fra EØS-land i Sentral- og Øst-Europa, slår bl.a. fast at slik allmenngjøring i hovedsak vurderes som et positivt tiltak. Allmenngjøring av tariffavtaler kan øke lønningene i de sektorene som ikke er dekket av tariffavtale opp til minstelønnsatsene. Dette vil gi mindre lønnsforskjeller, men kan påføre bedriftene økte kostnader og isolert sett kunne bidra til mindre sysselsetting i sektoren.

Kapittel 6

Velferdsordninger ved inn- og utvandring

6.1 Innledning

Mandatet pålegger utvalget å:

«... gi en oppdatert beskrivelse av hvilke rettigheter inn- og utvandrere har til de universelle velferdsordningene knyttet til inntektssikring ved sykdom, arbeidsledighet, uførhet, alderdom, overføringer til barnefamilier mv.»

På bakgrunn av denne beskrivelsen skal utvalget så vurdere «Hvorvidt ordningene for opptjening av rettigheter, eksport av ytelser mv. er bærekraftige i en situasjon med langt høyere migrasjon enn i dag» og i neste omgang «... skissere forslag til eventuelle endringer/ tilpasninger i virkemidlene som kan bidra til langsiktig bærekraft.»

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive rettighetsbildet slik det er i dag. Denne beskrivelsen vil danne utgangspunkt for de vurderingene og forslagene som drøftes i kapittel 14.

For å få et mest mulig fullstendig overblikk over eksisterende rettigheter og plikter trengs beskrivelser på flere nivåer: Mest åpenbart er det behov for en grundig gjennomgang av det nasjonale lovverket som regulerer velferdsordningene knyttet til inntektssikring. Men det er også behov for en forståelse av det internasjonale avtaleverket som omgir det nasjonale regelverket. Beskrivelsene i dette kapitlet gjennomgår derfor både nasjonalt lovverk og internasjonalt regelverk. Det gis først en gjennomgang av det internasjonale avtaleverket, som inkluderer multilaterale og bilaterale avtaler som Norge er bundet av. EØS-avtalens bestemmelser om trygdekoordinering gis en bred plass i denne gjennomgangen, siden økningen i innvandringen til Norge i de senere årene i stor grad utgjøres av personer som innvandrer under EØS-regelverket. De internasjonale avtalene Norge har inngått legger begrensninger på Norges handlingsrom, og beskrivelsen i dette kapitlet legger vekt på å få fram implikasjonene av dette.

Etter gjennomgangen av internasjonale avtaler gis en oversikt over det nasjonale regelverket. Hovedvekten ligger på lov om folketrygd, som regulerer de fleste – og største – inntektssikringsordningene i Norge, men gjennomgangen omfatter også andre sentrale inntektssikringsordninger som er relevante for inn- og utvandrere: Familieytelser, behovsprøvede ytelser, og ytelser rettet spesielt mot innvandrere og andre personer med kort botid. I denne delen gjennomgås også rettigheter til helsestell og utdanning for inn- og utvandrere. Til slutt presenteres kort de to sentrale administrative enhetene, Arbeids- og velferdsetaten og Helseøkonomiforvaltningen, som administrerer de aller fleste av de ordningene som gjennomgås.

6.2 Hvilke internasjonale avtaler regulerer Norges handlingsrom?

Som påpekt i avsnittet over, er lovgivers mulighet til å foreta endringer i nasjonal lovgivning undergitt en del skranker som følge av de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg. Inngåelse av folkerettslige forpliktelser for den norske stat er ofte del av en forhandlet løsning til fremme av internasjonalt forpliktende samarbeid, til fordel for vesentlige felles verdier eller interesser, men innebærer samtidig en forhåndsbinding av framtidig nasjonal myndighetsutøvelse. Dette gjelder på det sosiale området, på samme måte som for nær sagt alle andre sektorer. Dette avsnittet går nærmere inn på hvilket handlingsrom som finnes med hensyn til å regulere inn- og utvandreres tilgang til trygdeytelser og andre velferdsgoder. Handlingsrommet når det gjelder integreringspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og arbeidsinnvandring er omtalt i kapittel 5. Handlingsrom mht. innvandringspolitikk generelt behandles i kapittel 4.

Utvalget legger til grunn at det ikke ligger innenfor mandatet å ta stilling til om det er ønskelig å ta skritt for å endre Norges internasjonale forpliktelser, selv om det selvfølgelig også ligger

innenfor lovgivers handlingsrom å si opp bi- og multilaterale avtaler, herunder EØS-avtalen. Følgelig er handlingsrommet i denne utredningen vurdert i lys av de avtalene Norge har inngått. Behovet for endringer i nasjonal lovgivning er vurdert innenfor de rammene som disse avtalene stiller opp.

6.2.1 Standardsettingsinstrumenter og trygdekoordineringsinstrumenter

Det finnes to forskjellige hovedtyper av internasjonale instrumenter på trygdeområdet. På den ene side har man *standardsettingsinstrumenter*. Disse er multilaterale konvensjoner som har som mål å bringe trygdesystemene i medlemslandene opp på et gitt minimumsnivå. Det er grunn til å understreke at det her ikke dreier seg om lovharmonisering. Formålet er på ingen måte å påvirke medlemslandene til å vedta identisk trygdelovgivning. Dersom medlemslandene ønsker å gi ytelser med høyere kompensasjonsgrad, for lengre perioder, med lavere krav til opptjening etc., har de rimeligvis anledning til å gjøre det. Medlemslandene står altså fritt med hensyn til hvordan de ønsker å utforme sine respektive ordninger, så lenge konvensjonenes minstenivåer oppfylles. En del av konvensjonene har tilleggsprotokoller, som hever minimumsstandardene for land som ratifiserer dem. På denne måten kan forpliktelsene tilpasses de enkelte lands økonomiske utvikling. Dette medfører at to land, som begge er tilsluttet den samme organisasjonen, kan ha påtatt seg vesentlig forskjellige forpliktelser. Norge, som et av de rikeste land i verden målt per capita, har påtatt seg forholdsvis omfattende forpliktelser med hensyn til minstestandarder.

Norge er bundet av en rekke standardsettingsinstrumenter og tilleggsprotokoller inngått innenfor rammene av bl.a. FN, ILO og Europarådet. For en kortfattet oversikt over sentrale standardsettingsinstrumenter på trygdeområdet vises til vedlegg 1.

På den annen side har man *trygdekoordineringsinstrumenter*, som tar sikte på å løse problemer av trygdemessig art som kan oppstå som følge av at en person har bodd og/eller arbeidet i mer enn ett land. Eksempler på slike instrumenter er rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 (forkortet Rfo 1408/71), nordisk konvensjon om trygd og bilaterale trygdeavtaler. Resten av dette kapitlet dreier seg om trygdekoordineringsinstrumentene.

Formålet med koordineringsreglene er å sikre at personer som har flyttet til eller tatt arbeid i et

annet avtaleland, ikke kommer dårligere ut enn personer som alltid har bodd og arbeidet i ett enkelt avtaleland. Dette gjøres gjennom å sørge for at de kan beholde de trygderettighetene de har opptjent, samt ved å gi dem adgang til trygdeordninger i tilflyttingsstaten, slik at de er sikret kontinuitet i trygdedekningen. Dessuten er det viktig å unngå at denne gruppen må betale trygdeavgift til begge stater.

Koordineringsreglene i bi- eller multilaterale trygdekoordineringsinstrumenter er normalt basert på fire hovedprinsipper: Likebehandling, sammenlegging, proratisering og eksportabilitet. Videre inneholder koordineringsinstrumenter alltid en detaljert regulering av lovvalget, dvs. av spørsmålet om i hvilket land en person skal være trygdedekket.

a) Likebehandling

Likebehandlingsprinsippet går ut på at personer fra andre avtaleland skal behandles på samme måte som egne statsborgere når de oppholder seg i landet, med samme rettigheter og plikter, innenfor de rettsområdene som omfattes av den aktuelle avtalens materielle virkeområde. Kravet til likebehandling gjelder fra første dag man lovlig oppholder seg på statens territorium.

Likebehandlingsprinsippet innebærer for eksempel at eventuelle bestemmelser i nasjonal lovgivning om at medlemskap i en trygdeordning er forbeholdt statens egne borgere, ikke får virkning overfor personer som kan påberope seg en slik avtale. Det samme gjelder eventuelle bestemmelser som fastsetter at utenlandske statsborgere først kan få bli medlemmer av trygdeordningen etter å ha vært bosatt i riket i en viss periode.

b) Sammenlegging

De fleste lands nasjonale lovgivning oppstiller vilkår om en viss periode med medlemskap, avgiftsinnbetaling eller bosetting før man har opparbeidet seg rett til ytelser. Særlig gjelder dette for pensjonsytelser og andre langvarige ytelser til livsopphold. Etter norsk rett er det for eksempel et krav om tre års opptjening før man får rett til alderspensjon. Slike nasjonale minstekrav til opptjeningsstid kan, for personer som kan påberope seg et bi- eller multilateralt trygdekoordineringsinstrument, oppfylles gjennom sammenlegging av trygdetid.

Boks 6.1 Sammenleggingsprinsippet i praksis – et eksempel

Hvis for eksempel en person har vært omfattet av det australske trygdesystemet i to år, og så har vært medlem av den norske folketrygden i minimum ett år før oppnådd pensjonsalder, vil treårskravet være oppfylt gjennom sammenlegging i medhold av den bilaterale trygdeavtalen mellom Norge og Australia, og vedkommende vil følgelig ha krav på en pensjon fra folketrygden. Det er viktig å være oppmerksom på at den medregnede australske trygdetiden i et slikt tilfelle kun vil komme til anvendelse ved vurderingen av om inngangsvilkårene for rett til en norsk pensjon er oppfylt. Den norske pensjonen vil bli beregnet utelukkende på bakgrunn av den norske trygdetiden, slik at man kun får krav på 1/40 av full pensjon. For de pensjonistene som har det laveste inntektsgrunnlaget innebærer dette en årlig pensjon på om lag kr 3 750.

c) Proratisering

Pro rata temporis-prinsippet innebærer at pensjonister med opptjening i flere stater omfattet av samme koordineringsregime får utbetalt delpensjoner fra de stater de har opparbeidet pensjonsrettigheter i, beregnet ut fra opptjeningstiden de har i de aktuelle statene. Det stilles opp detaljerte fordelingsregler, som normalt innebærer at man først regner ut et såkalt teoretisk pensjonsbeløp, tilsvarende den pensjon man ville ha rett til i land A, dersom pensjonistens samlede pensjonsopptjening hadde funnet sted i land A. Dette teoretiske beløpet multipliseres så med den faktiske opptjeningstiden i land A, og divideres med den samlede opptjeningstiden i begge (alle) land. Tilsvarende beregning gjøres i alle de land den aktuelle pensjonisten har opptjent pensjonsrettigheter. Hvis rett til ytelse foreligger uten sammenlegging med trygdetid fra det eller de andre avtaleland, skal hvert land beregne pensjonen både etter sin egen lovgivning og etter reglene om proratarisk beregning. Deretter skal det gunstigste alternativet velges. Når folketrygdens alminnelige inngangsvilkår er oppfylt, vil som hovedregel pensjonsberegning etter folketrygdloven gi det gunstigste resultatet.

d) Eksportabilitet

Som nevnt over, er adgangen til å få utbetalt trygdeytelser under opphold eller bosetting i andre land et sentralt element i all trygdekoordinering. I koordineringsinstrumentene er dette ofte uttrykt i slike formuleringer: «Bestemmelser i en parts lovgivning som stiller vilkår om bosetting eller opphold på vedkommende parts territorium for utbetaling av kontantytelser, skal ikke anvendes på personer som oppholder seg eller er bosatt på den annen parts territorium».

Økte muligheter til eksport innebærer i en viss grad økte utgifter for Norge i form av trygdeutbetalinger, men denne eksporten er normalt et resultat av opptjente rettigheter gjennom arbeid i Norge og innbetaling av trygdeavgift her. Dessuten er det slik at alle som får utbetalt pensjonen under opphold i utlandet uansett ville hatt rett til å få ytelsene utbetalt dersom de fortsatt oppholdt seg i Norge. Det er i tillegg viktig å være klar over at trygdeavtalene er gjensidige, slik at også personer opprinnelig bosatt i Norge kan få med seg pensjonsrettigheter fra andre land når de eventuelt vender tilbake til Norge etter å ha bodd og/eller arbeidet i utlandet i kortere eller lengre tid.

e) Lovvalg

Som nevnt over, inneholder koordineringsinstrumenter detaljerte regler om i hvilket land en person med tilknytning til begge (flere) land skal være trygdedekket. Formålet er å sikre at ingen faller mellom to stoler, og står uten trygdedekning, samtidig som man sikrer at ingen blir omfattet av to eller flere trygdeordninger, med tilhørende plikt til å betale trygdeavgifter til to eller flere land. Langt de fleste bor og arbeider i samme land, og da oppstår ingen tvil om lovvalget. Men det er en lang rekke konstellasjoner som kan oppstå, for eksempel at man bor i land A og er arbeidstaker i land B, at man bor i land A og er selvstendig næringsdrivende i land B, at man bor i land A men er påmønstret et skip som fører flagget til land B, at man bor i land A, er arbeidstaker i land B og selvstendig næringsdrivende i land A og i land C etc. Reguleringen i koordineringsinstrumentene må være tilstrekkelig detaljert til å ta høyde for alle slike kombinasjoner. Slike situasjoner er av størst praktisk betydning i forholdet mellom avtaleland som geografisk ligger svært nær hverandre, eller til og med er naboland, men det viser seg i praksis at i en verden med tiltakende globalisering oppstår slike situasjoner forholdsvis ofte også mellom land med svært stor geografisk

avstand, som for eksempel mellom Norge og Australia.

En praktisk viktig lovvalgsbestemmelse, som finnes både i EØS-regelverket og i de bilaterale trygdeavtalene, er at det åpnes adgang til at personer som er utsendt av arbeidsgiveren sin for å arbeide i et annet avtaleland, kan forbli underlagt hjemlandets trygdelovgivning, og samtidig unntas fra pliktig trygdedekning i arbeidslandet, i en viss periode. Hvor lang denne perioden kan være, varierer fra avtale til avtale. I enkelte eldre bilaterale trygdeavtaler og i Rfo 1408/71 er den maksimale perioden satt til 12 måneder, med mulighet til forlengelse. Som det framgår av avsnitt 6.2.2 vil en ny forordning (EF) nr. 883/2004 erstatte Rfo 1408/71. Etter forordning (EF) nr. 883/2004 vil den maksimale utsendingsperioden være 24 måneder, med mulighet til forlengelse, men da med forbehold om at dette må være i arbeidstakerens interesse. I nyere bilaterale avtaler er det vanlig med en utsendingsbestemmelse som gir adgang til utsending i inntil 60 måneder (5 år), med mulighet til forlengelse.

Norge er tilsluttet internasjonale avtaler som omfatter mange land – EØS-avtalen er det mest opplagte eksemplet – samtidig som den norske staten har inngått bilaterale avtaler med flere enkeltland. De neste avsnittene gir en grundig gjennomgang av EØS-regelverket, en presentasjon av nordisk konvensjon om trygd, og en oversikt over de bilaterale avtalene.

6.2.2 EØS-regelverket

Norge har, som EØS-medlem, forpliktet seg til å følge EUs regelverk om koordinering av trygderettigheter for personer som benytter seg av retten til fri bevegelighet mellom landene.

Avtalen om et europeisk økonomisk samarbeidsområde mellom EU og EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein, heretter forkortet til EØS-avtalen, ble undertegnet 2. mai 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994.

Fra 1. august 2007 omfatter avtalen Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sverige, Den tsjekkiske republikk, Tyskland, Ungarn og Østerrike, Island, Liechtenstein og Norge.

Sveits er det eneste EFTA-landet som står utenfor EØS. Sveits har derfor med virkning fra juni 2002 inngått avtaler med EU på en rekke områder, bl.a. om personbevegelighet og koordi-

nering av trygd. Som en tilpasning til disse avtalene, er EFTA-konvensjonen revidert fra samme dato, slik at også Sveits omfattes av det samme trygdekoordineringsregimet som EØS-landene. Totalt omfattes altså 31 land.

Felleskapsbestemmelsene griper ikke inn i utformingen av medlemslandenes sosialpolitikk, men fastsetter administrative regler og prinsipper for anvendelsen av nasjonal trygdelovgivning i tilfeller som gjelder personer med tilknytning til to eller flere medlemsland (Rfo 1408/71 og den såkalte gjennomføringsforordningen nr. 574/72). Det er verdt å merke seg at disse forordningene altså stiller de enkelte medlemsland fritt til å bestemme *hvilke* nasjonale trygdeordninger de skal etablere, og at det ikke eksisterer noen felles EU- eller EØS-trygdeordning, men at de enkelte medlemsland derimot ikke står fritt når det gjelder spørsmål om *koordineringen*, mellom medlemsland, av ytelsene fra deres respektive trygdeordninger.

En ny forordning (EF) nr. 883/2004, som forenkler og moderniserer koordineringsbestemmelsene i Rfo 1408/71 har blitt vedtatt. Den trådte i kraft mellom EU-landene med virkning fra 1. mai 2010. Fra samme tid ble gjennomføringsforordningen erstattet av en ny forordning 987/2009. For EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein vil ikke den nye forordningen komme til anvendelse før en EØS-komitebeslutning om innlemmelse av forordning (EF) nr. 883/2004 i EØS-avtalen trer i kraft. Per i dag er det ikke avklart når dette vil skje. Fram til den nye forordningen trer i kraft, er det fortsatt Rfo 1408/71 og nr. 574/72 som regulerer trygdekoordineringen mellom Norge og de øvrige EØS-landene. Som nevnt medfører den nye forordningen stort sett forenklinger og moderniseringer av koordineringsbestemmelsene i Rfo 1408/71, men på tre områder er det viktige endringer som innebærer nye rettigheter og plikter:

1. Omfangsmessig utvidelse til personer som er trygdedekket i en medlemsstat, men som ikke har vært yrkesaktive.
2. Utvidelse til særskilte førtidspensjonsordninger som fra en bestemt alder gir ytelser til arbeidstakere som permitteres eller som etter eget valg frivillig forlater arbeidslivet.
3. Koordineringen av ytelser ved arbeidsløshet utvides til selvstendig næringsdrivende.

Innholdet av de til enhver tid gjeldende forordningene om trygdekoordinering må, som all annen fellesskapsrett, leses i lys av de dommene EU-domstolen har avsagt om emnet. Det foreligger en forholdsvis omfattende rettspraksis som presise-

rer og til dels utvider de rettighetene som følger av forordningene.

Trygdekoordineringsregimet i EØS gjelder i utgangspunktet for absolutt alle trygdeytelser. Systemet er laget slik at det ikke er nødvendig, og heller ikke mulig, for medlemslandene å velge å inkludere nye nasjonale ytelse i trygdekoordineringen, slik tilfellet er for enkelte av standardsetningsinstrumentene nevnt i vedlegg 1. Det er det motsatte, nemlig at en ytelse skal holdes *utenfor* deler av koordineringsregelverket, som nødvendigvis uttrykkelig hjemmelsgrunnlag, jf. nedenfor om eksportbegrensninger i medhold av artikkel 10a i Rfo 1408/71.

I det følgende avsnittet gjennomgås noen av de begrensningene fellesskapsbestemmelsene om koordinering av trygderettigheter gjør i nasjonalstatenes handlingsrom på trygdeområdet.

Artikkel 3 i Rfo 1408/71 fastslår hovedprinsippet om likebehandling. Personer som omfattes av forordningens personkrets, og som er bosatt på territoriet til en medlemsstat, skal ha de samme rettigheter og plikter i henhold til den aktuelle medlemsstats trygdelovgivning som medlemsstatens egne statsborgere. Eventuelle bestemmelser i medlemslandenes lovgivning, som sier at tilgang til enkelte trygdeytelser eller rett til medlemskap i trygdeordningen skal være forbeholdt medlemsstatens egne statsborgere, må altså anses for å gjelde hele forordningens personkrets. I artikkel 9 sies det uttrykkelig at det samme gjelder adgangen til å tegne frivillig medlemskap. Artikkel 3 vil likeledes være til hinder for eventuelle regler som oppstiller høyere avgiftssatser for en trygdeordnings medlemmer som ikke er statsborgere av det land hvor de er medlemmer.

Etter artikkel 10 i forordningen skal ikke bare *personer* likebehandles, men også *territorier*. En ytelse kan «... ikke reduseres, endres, suspenderes, bortfalle eller beslaglegges ...» av den grunn at den berettigete er bosatt på en annen medlemsstats territorium. Hvis norsk lovgivning for eksempel hadde bestemt at uførepensjon skulle reguleres ut fra levekostnadene i bostedslandet, ville det vært i strid med forordningen å anvende bestemmelsen innenfor EØS. Dette ville gjelde selv om bestemmelsene var nøytralt utformet, og følgelig likebehandlet for eksempel norske uførepensjonister bosatt i Spania med spanske statsborgere med opptjening i folketrygden som ønsker å motta uførepensjonen sin i Spania. Artikkel 10a oppstiller et unntak fra dette hovedprinsippet for såkalte «særlige ikke-avgiftsbaserte ytelser», jf. boks 7.2. Dette er ytelse i grenselandet mellom trygd og sosialhjelp, som forordningen riktignok

får anvendelse for, jf. artikkel 4, men de kan etter en nærmere vurdering unntas fra eksportadgangen, ved at de oppføres i det såkalte vedlegg IIa. Som eksempel på en ytelse som Norge har fått oppført i vedlegg IIa nevnes folketrygdens garanterte tilleggspensjon til fødte/unge uføre. Eksport av en slik garantert ytelse ville innebære at folketrygden ble påført store forpliktelser sammenliknet med utenlandske ordninger, der tilsvarende pensjonsopptjening vanligvis ikke forekommer, hvilket innebærer at det ikke er mulig å oppnå en tilfredsstillende gjensidighet gjennom koordineringsinstrumenter. Dette er en ordning som er nært knyttet til Norge og norske samfunnsforhold og gir uttrykk for et samfunnsansvar overfor dem som har hatt liten eller ingen mulighet til å opptjene rettigheter på vanlig måte. Ved utflytting forsvinner den direkte tilknytningen til Norge og norsk samfunnsliv, og de forpliktelser overfor samfunnet som knytter seg til opphold her, opphører. Blant annet gjelder dette plikten til å betale skatt og trygdeavgift av eventuell inntekt. For ordens skyld bemerkes at eksportfritaket bare gjelder den garanterte tilleggspensjonen, og følgelig ikke hindrer utbetaling av eventuelt reelt opptjent tilleggspensjon til unge uføre under opphold i utlandet.

Det må påpekes at adgangen til å unnta ytelse fra eksportplikt gjennom oppføring i vedlegg IIa er et *meget* trangt nåløy. Det kan blant annet vises til rettspraksis fra EF-domstolen, for eksempel dom av 8. mars 2001 i sak C-215/99 Friedrich Jauch mot Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (ECR 2001 I-1901). I Jauch-saken overprøvde domstolen oppføringen av en østerriksk ytelse i vedlegg IIa, og tilkjennega at den aktuelle ytelsen (Pflegegeld) ikke kvalifiserte for eksportunntak i henhold til artikkel 10a, da den ikke var å anse som en fullt ut særlig ikke-avgiftsbasert ytelse som nevnt i artikkel 4 nr. 2a.

Forordningen inneholder for øvrig detaljerte koordineringsbestemmelser for de forskjellige trygdeytelser i tråd med koordineringsprinsippene nevnt i avsnitt 6.2.1. Hovedtrekk av disse ytelsesspesifikke koordineringsreglene behandles i avsnitt 6.4 om folketrygdens ytelse.

Når bestemmelsene i de ovennevnte forordningene ses under ett, framgår det at lovgivers handlingsrom mht. trygdekoordinering er forholdsvis snevert innenfor EØS. Man kan, når det ses bort fra det svært marginale fenomenet særlige ikke-avgiftsbaserte ytelse som man har fått eksportfritak for, kun foreta endringer i trygdelovgivningen som likebehandler både personer og territorier. En medlemsstat kan for eksempel

Boks 6.2 Hvilke trygdeytelser er unntatt fra eksportplikt innenfor EØS?

Som EØS-medlem har Norge forpliktet seg til å følge EUs regelverk om koordinering av trygderettigheter for personer som benytter seg av retten til fri bevegelighet mellom landene. Felleskapsbestemmelsene griper ikke inn i utformingen av medlemslandenes sosialpolitikk, men fastsetter administrative regler og prinsipper for anvendelsen av nasjonal trygdelovgivning i slike tilfeller.

En av de sentrale pliktene Norge er bundet av, er at norske trygdeytelser «... ikke (skal) reduseres, endres, suspenderes, bortfalle eller beslaglegges ...» av den grunn at den berettigete er bosatt på en annen medlemsstats territorium, jf. artikkel 10 i rådsforordning (EØF) nr. 1408/71. Som følge av avtaler Sveits har inngått med EU, og påfølgende endringer i EFTA-avtalen, gjelder denne eksportplikten også overfor personer som er bosatt i Sveits. Videre er det inngått en nordisk konvensjon om trygd, som i tillegg til de nordiske EØS-landene Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, også omfatter Færøyene og Grønland, som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Konvensjonen utvider blant annet anvendelsen av trygdekoordineringsregimet, herunder eksportplikten, innenfor EØS til også å gjelde personer bosatt på Færøyene og Grønland.

Ren *sosialhjelp* faller utenfor koordineringsregimet. For *trygdeytelser* er utgangspunktet på

den annen side at alle ytelser omfattes. Systemet er laget slik at det ikke er nødvendig, og heller ikke mulig, for medlemslandene å velge å inkludere nye nasjonale ytelser i trygdekoordineringen. Det er det motsatte, nemlig at en ytelsetilskudd skal holdes utenfor deler av koordineringsregelverket, som nødvendiggjør uttrykkelig hjemmelsgrunnlag.

Artikkel 10a i forordningen oppstiller et unntak fra hovedprinsippet for såkalte «særlige ikke avgiftsbaserte ytelser». Dette er ytelser i grenslandet mellom trygd og sosialhjelp, som forordningen får anvendelse for, jf. artikkel 4, men som etter en nærmere vurdering kan unntas fra eksportadgangen, ved at de oppføres i det såkalte vedlegg IIa.

Norge har i dag to ytelser som er oppført i dette vedlegget. Dette gjelder garantert tilleggspensjon til fødte/ unge uføre og supplerende stønad til personer med kort botid i Norge.

I tillegg er engangsstønad ved fødsel og adopsjon unntatt fra virkeområdet til rådsforordning (EØF) nr. 1408/71, jf. artikkel 1, bokstav u), nr. i).

Stønad til enslig mor eller far anses å ligge utenfor EØS-avtalens materielle virkeområde, på grunn av denne stønadens sterke sosialhjelpsreg.

uhindret av Rfo 1408/71 redusere sine alderspensjoner med 50 pst., eller heve aldersgrensen for rett til alderspensjon til 75 år, men utelukkende dersom dette gjelder så vel landets egne statsborgere som andre som er omfattet av forordningen, og utelukkende dersom det gjelder på samme måte på eget territorium og på andre medlemsstaters territorium.

Avdeling II i Rfo 1408/71 inneholder svært detaljerte regler om hvilken trygdelovgivning en person skal være omfattet av. Som nevnt over er formålet med lovvalsreglene å sikre at ingen står uten trygdedekning, samtidig som man sikrer at ingen blir omfattet av to eller flere trygdeordninger, med tilhørende plikt til å betale trygdeavgifter til to eller flere land. Reglene er bindende for medlemslandene, og går i tilfelle motstrid foran medlemskapsreglene i nasjonal trygdelovgivning. På dette feltet er det enda mindre rom for

nasjonale reguleringer enn hva tilfellet er ved utformingen av nasjonale regler for eksportabilitet etc. Når artikkel 13 nr. 2 a) for eksempel fastslår at en person som er arbeidstaker i land A, mens han er bosatt i land B, skal være trygdedekket i land A (lex loci laboris-prinsippet), kan ikke eventuelle nasjonale regler i land A, som sier at kun personer bosatt i land A har adgang til medlemskap i land As trygdeordning, påberopes overfor noen som omfattes av forordningens personkrets. I et slikt tilfelle vil «bosatt i land A» måtte leses som «bosatt i et EØS-land».

Koordineringsreglene innenfor EU omfatter i utgangspunktet kun EU-borgere, dvs. statsborgere i EU-land. Her var det statsborgerskapet, ikke bosettingen eller yrkesdeltakelsen, som var det avgjørende kriterium. Dette innebar at statsborgere fra land utenfor EU (såkalte «tredjelandborgere»), bosatt i EU ikke var omfattet av koordi-

neringsreglene. Dette ble endret ved forordning (EF) nr. 859/2003, som innebærer at bestemmelsene i Rfo 1408/71 utvides til også å gjelde tredjelandsborgere, som utelukkende på grunn av sitt statsborgerskap ikke tidligere var omfattet av disse bestemmelsene. Av de nordiske landene har Danmark reservert seg mot disse reglene. Reglene er heller ikke innlemmet i EØS-regelverket, og har dermed ikke gyldighet for Norge (St. prp. nr. 36 (2003–2004)). Mellom landene i Norden gjelder andre regler, jf. avsnitt 6.2.3 om nordisk konvensjon om trygd.

6.2.3 Nordisk konvensjon om trygd

Det er inngått en rekke nordiske konvensjoner om trygd. Den någjeldende ble undertegnet i Karlskrona 18. august 2003. Stortinget godkjente konvensjonen 5. mars 2004 og den ble endelig ratifisert i statsråd 9. mars 2004. Denne konvensjonen omfatter, i tillegg til de nordiske EØS-landene Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, også Færøyene og Grønland, som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Konvensjonen utvider blant annet anvendelsen av Rfo 1408/71 til også å gjelde for Færøyene og Grønland. Norges handlingsrom hva gjelder endringer i trygderegelverket er følgende undergitt de samme begrensninger i relasjon til Færøyene og Grønland, som i relasjon til EØS-landene.

Som nevnt i avsnitt 6.2.2 omfattet koordineringsreglene innenfor EU-området i utgangspunktet kun EU-borgere, dvs. statsborgere i EU-land. I Norden omfattes tredjelandsborgere av EØS-regelverket for koordinering, som følge av nordisk konvensjon om trygd. Danmark har reservert seg mot å inkludere tredjelandsborgere, både innenfor rammen av EU/EØS og innenfor rammen av nordisk konvensjon.

Nordisk Ministerråd har en permanent komité kalt Nordisk Sosialforsikringsgruppe. Denne gruppen har nedsatt en arbeidsgruppe, som har utarbeidet et forslag til ny nordisk konvensjon om trygd, til erstatning for den eksisterende konvensjonen. Denne revisjonen er nødvendig gjort av de nye forordningene som skal erstatte Rfo 1408/71 og gjennomføringsforordningen nr. 574/72, jf. foregående avsnitt. Da disse forordningene som nevnt ennå ikke har trådt i kraft for EFTA-landene, har heller ikke den nye nordiske konvensjonen trådt i kraft.

6.2.4 Bilaterale trygdeavtaler

§ 26 i Grunnloven fastslår Kongens rett til å inngå internasjonale avtaler. I folketrygdloven § 1-3 konkretiseres dette på følgende måte for trygdeavtaler:

Kongen kan inngå gjensidige avtaler med andre land om rettigheter og plikter etter denne loven. Herunder kan det gjøres unntak fra lovens bestemmelser.

Vilkåret i § 3-8 andre ledd om tre poengår for rett til tilleggspensjon kan fravikes bare for personer som har hatt inntektsgivende arbeid i Norge i minst ett år.

Som nevnt i avsnitt 6.2.1, tar trygdekoordineringsinstrumenter sikte på å løse de problemene av trygdemessig art som kan oppstå som følge av at en person har bodd og/eller arbeidet i mer enn ett land. De bilaterale trygdeavtalene skal sørge for at personer som flytter fra den ene avtalestaten til den andre, kan beholde de trygderettighetene de har opptjent, samt å gi dem adgang til trygdeordninger i tilflyttingsstaten, slik at de er sikret kontinuitet i trygdedekningen. Dessuten er det viktig å unngå at denne gruppen må betale trygdeavgift til begge stater. Gradvis utbygging av velferdssystemer kombinert med tiltagende migrasjon i perioden etter andre verdenskrig har medført et økende behov for bilaterale trygdeavtaler. Norges tidligste trygdeavtaler ble inngått allerede på 1950-tallet.

Norge har hittil inngått trygdeavtaler med følgende land: Australia, Bosnia-Hercegovina, Canada, Chile, Frankrike, Hellas, Israel, Italia, Kroatia, Nederland, Luxembourg, Portugal, Serbia, Slovenia, Storbritannia og NordIrland, Sveits, Tyrkia, USA og Østerrike, foruten en egen avtale med den kanadiske provinsen Quebec.

I tillegg til disse trygdeavtalene har Norge inngått mer begrensede sykehjelpsavtaler med Australia og Ungarn.

Det vil føre for langt å gå detaljert gjennom samtlige avtaler her, men alle de nyere avtalene er bygget over samme mal. De baserer seg på de fire prinsippene for trygdekoordinering, nevnt i avsnitt 6.2.1, og de inneholder detaljerte lovvalgsregler.

De bilaterale trygdeavtalene har alle et mer begrenset saklig virkeområde enn koordineringsreglene innenfor EU-området og den nordiske konvensjonen. Hovedtemaet i de bilaterale trygdeavtalene er pensjonskoordinering.

Boks 6.3 ESAs prosedyrer i klagesaker

Dersom ESA får mistanke om brudd på EØS-avtalen eller tilhørende rettsakter, hva enten dette skjer som følge av en henvendelse fra en stat, fra en privatperson eller som følge av at ESA av eget tiltak har vurdert lovgivningen i en EFTA-EØS stat, blir dette først forsøkt klarlagt gjennom utveksling av informasjon mellom den aktuelle medlemsstaten og ESA. Dersom ESA på bakgrunn av denne gjennomgangen finner grunn til å åpne formell sak, blir dette gjort gjennom et såkalt «letter of formal notice». Her formulerer ESA tvistegjenstand og anførsler. Den aktuelle medlemsstat får dermed anledning til skriftlig å argumentere for sin sak. Dersom ESA etter denne gjennomgangen finner grunn til å forfølge saken videre, sendes en såkalt «reasoned opinion» til den aktuelle stat. Her blir påstand og anførsler ytterligere utdypet. Hvis medlemsstaten etter dette fortsatt fastholder det ESA mener er en rettsstilstand eller praksis i strid med statens forpliktelser etter EØS-avtalen, vil ESA ta ut stevning for EFTA-domstolen. Etter en eventuell dom i EFTA-domstolen vil staten kunne bli pålagt å bringe nasjonal rett og praksis i overensstemmelse med forpliktelsene etter EØS-avtalen.

6.2.5 Kontroll

EØS-avtalen har et kontrollapparat som er vesentlig mer aktivt og dynamisk enn det de øvrige folkerettslige avtalene har. Norges gjennomføring og etterlevelse av EØS-avtalen og den tilhørende fellesskapsretten kontrolleres av EFTAs overvåkningsorgan (EFTA Surveillance Authority – ESA). ESAs myndighet tilsvarende den kontrollkompetansen Kommisjonen har overfor EU-statene. På tilsvarende måte spiller EFTA-domstolen den jurisdiksjon EU-domstolen har i EU. EFTA-domstolen avgir også rådgivende uttalelser til Høyesterett eller andre nasjonale domstoler i forbindelse med fortolkning av hvilke plikter som påhviler Norge som EØS-medlem.

I enkelte land er det slik at inngåtte internasjonale avtaler umiddelbart og uten videre blir «the law of the land», som kan legges direkte til grunn for avgjørelser fattet av det aktuelle lands forvaltningsapparat og domstoler. Dette er for eksempel

tilfelle i USA. Dette prinsippet, det såkalte monistiske prinsippet, er imidlertid ikke en del av norsk konstitusjonell rett. I Norge legges tvert imot det dualistiske prinsippet til grunn, hvilket betyr at inngåtte internasjonale avtaler først får intern rettvirkning etter at de er gjennomført i intern norsk rett. Før dette har skjedd, har altså verken domstoler eller forvaltning anledning til å fatte avgjørelser på bakgrunn av avtalenes bestemmelser. Internasjonale avtaler kan gjennomføres i norsk rett enten ved at det vedtas bestemmelser i norske lover eller forskrifter som oppfyller den folkerettslige forpliktelsen (såkalt transformasjon), eller ved at det ved lov bestemmes at en inngått internasjonal avtale i sin helhet gjøres til en del av norsk, intern rett (såkalt inkorporasjon). En del konvensjoner er inkorporert ved lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), som ikke bare sier at de aktuelle konvensjoner «skal gjelde som norsk lov» (§ 1), men de skal «ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning» (§ 3), jf. vedlegg 1 om standardsettingsinstrumentene.

For de bilaterale trygdeavtalenes vedkommende er gjennomføringen i norsk rett gjort ved forutgående inkorporasjon, ved at folketrygdloven § 1-3 som nevnt gir Kongen adgang til å inngå gjensidige avtaler med andre land om rettigheter og plikter etter folketrygdloven. Siste punktum i § 1-3 første ledd, som sier «Herunder kan det gjøres unntak fra lovens bestemmelser», innebærer at de bilaterale trygdeavtalene ved motstrid skal gå foran folketrygdlovens bestemmelser.

Som det framgår, utgjør også norske domstoler en del av det kontrollapparatet som påser at Norge lojalt etterlever sine forpliktelser etter internasjonale avtaler og konvensjoner, hva angår inngåtte internasjonale avtaler og konvensjoner som har blitt gjennomført i norsk rett.

6.2.6 Bakgrunnen for opprettelse av instrumenter for trygdekoordinering

Som det framgår av avsnittene over, innebærer opprettelsen av bi- og multilaterale trygdekoordineringsinstrumenter at de nasjonale lovgiveres handlingsrom begrenses. I dette avsnittet presenteres noen av årsakene til at de aller fleste land med velutviklede trygdesystemer *til tross for dette* har inngått, og fortsatt inngår, slike avtaler.

Innenfor EØS er retten til fri bevegelighet av personer en av de «fire friheter», og dermed en av bærebjelkene i arbeidet med å etablere og videreutvikle et felles, europeisk marked. Denne adgangen til fritt å ta arbeid i andre avtaleland ville i

praksis være illusorisk hvis arbeidstakerne og deres familiemedlemmer mistet opparbeidede sosiale rettigheter, og heller ikke fikk tilgang til fortsatt trygdedekning, når de valgte å benytte seg av den. Det omfattende trygdekoordineringsregimet innenfor EØS må altså sees som en nødvendig forutsetning for et velfungerende felles europeisk arbeidsmarked. EUs vektlegging av trygdekoordinering synliggjøres blant annet ved at emnet vies en egen artikkel i organisasjonens traktatgrunnlag, jf. nå artikkel 48 i Lisboa-traktaten:

Article 48

The European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, adopt such measures in the field of social security as are necessary to provide freedom of movement for workers; to this end, they shall make arrangements to secure for employed and selfemployed migrant workers and their dependants:

(a) aggregation, for the purpose of acquiring and retaining the right to benefit and of calculating the amount of benefit, of all periods taken into account under the laws of the several countries;

(b) payment of benefits to persons resident in the territories of Member States.

(...)

Det er ikke bare overstatlige, regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon som har interesse av trygdekoordinering. De enkelte nasjonalstatene, både innenfor og utenfor EØS, har også en interesse av å få på plass en trygdekoordineringsmekanisme med land som de i en viss utstrekning utveksler arbeidskraft med, blant annet fordi de på den måten slipper å sitte igjen med det økonomiske ansvaret for en person som kanskje i hele sitt yrkesaktive liv har arbeidet i et annet land, som ikke eksporterer pensjoner. Arbeidskraftutveksling, eller fri bevegelighet av arbeidskraft, gir dessuten en del gevinster, blant annet når det gjelder en effektiv allokering av arbeidskraft. De landene som høster gevinsten av arbeidskraftsutveksling bør også være med å betale velferdskostnadene.

Dessuten vil det ofte være en vesentlig velferdssak for den aktuelle arbeidstakeren både å få anledning til å tilbringe alderdommen i hjemlandet, og ikke minst å få utbetalt den pensjonen han eller hun har opparbeidet rett til.

Som nevnt åpner både EØS-avtalen og de bilaterale trygdeavtalene for at arbeidsgivere kan

«utsende» arbeidstakere, og at slike utsendte medarbeidere forblir dekket av hjemlandets ordninger. For Norges del kan denne ordningen innebære at Norge, for utenlandske virksomheter som vurderer å sende ut høykompetente arbeidstakere, framstår som et mer attraktivt land enn det ellers ville gjort. Dette fordi ordningen jevnt over vil redusere virksomhetenes samlede lønnskostnader for arbeidstakere utsendt til Norge, siden norsk trygde- og arbeidsgiveravgift normalt ligger høyere enn de tilsvarende avgifter i de aktuelle land. For norske virksomheter vil denne ordningen også medføre at det er lettere for dem å sende ut norske arbeidstakere til langvarige oppdrag i utlandet, i og med at disse kan fortsette å være medlemmer i folketrygden, med rett til ytelser om de for eksempel skulle bli syke, og med fortsatt opptjening av pensjonsrettigheter. Dette bidrar til at norske virksomheter lettere kan konkurrere om oppdrag i utlandet.

Ordningen med at utsendte arbeidstakere kan unntas fra trygd i arbeidslandet, utgjør også en rent administrativ fordel. Dette gjør at Norge slipper arbeidet med å beregne og utbetale små delpensjoner til utsendte arbeidstakere som har arbeidet i Norge i noen få år. Uten en slik avtale, ville det blitt resultatet etter norsk lovgivning.

For arbeidstakere som ikke har status som utsendte skaper adgangen til eksport av pensjoner større trygghet for de som reflekterer over et tilbud om arbeid i Norge. De kan da være trygge på at de vil få eksportert sine framtidige alderspensjoner, selv om de skulle miste arbeidet i Norge før tre år har gått. Blant annet på grunn av dette kan et velfungerende bi- eller multilateralt trygdekoordineringsregime være et betydelig konkurransefortrinn, og langt på vei en forutsetning, når Norge skal konkurrere om høykompetent arbeidskraft fra land i eller utenfor EØS. Det pågående arbeidet med å etablere en trygdeavtale med India må blant annet sees i et slikt lys.

I lavkonjunkturperioder vil arbeidsledighet kunne ramme arbeidsinnvandrere hardere enn andre grupper, blant annet fordi de er overrepresentert i konjunkturfølsomme bransjer. En del arbeidsinnvandrere vil i en slik situasjon overveie å returnere til hjemlandet. Dette alternativet vil kunne framstå som svært lite attraktivt dersom det ikke gjennom bilaterale trygdeavtaler eller på andre måter er lagt til rette for eksport av lovlig opptjente pensjoner. Noen vil kunne oppleve at de er økonomisk fanget i Norge. Arbeidet med å opprette bilaterale trygdeavtaler vil således kunne bidra med ett av flere insentiver til tilbakevending til hjemlandet.

Dette argumentet kan også gjelde enkelte grupper som er kommet til Norge som flyktninger. Den bilaterale trygdeavtalen mellom Norge og Chile må blant annet ses i et slikt lys. Norge tok imot en rekke chilenske flyktninger tidlig på 1970-tallet. Etter at Chile fikk en demokratisk valgt president i 1990, vedtok den norske regjeringen et tilbakevendingsprogram for chilenske flyktninger i forståelse med de nye chilenske myndighetene (jf. kapittel 4). I perioden 1993–1995 framforhandlet norske og chilenske myndigheter en trygdeavtale. Avtalen ble undertegnet 3. april 1997 i Oslo og trådte i kraft 1. juni 1998. Avtalen sikrer ikke bare at chilenerne som vender tilbake får utbetalt sin norske pensjon, men også at de får rett til helsetjenester fra chilenske myndigheter.

Det er viktig å være klar over at koordineringsinstrumentene, nærmest per definisjon, jf. folketrygdloven § 1-3 første ledd hva angår de bilaterale trygdeavtalene, er gjensidighetsavtaler. De sikrer altså ikke bare at utenlandske statsborgere får tilgang til norske ytelser, men i like stor grad at norske statsborgere får tilgang til utenlandske ytelser. Som eksempel kan nevnes arbeidet med å få på plass en trygdeavtale med Republikken Korea. Det er forholdsvis få koreanske statsborgere som arbeider i Norge, mens det er et ikke ubetydelig antall nordmenn som arbeider i Korea, i hovedsak innen shipping og verftsindustrien. Korea eksporterer ikke pensjoner til land de ikke har trygdeavtaler med. Følgelig må norske statsborgere som i kortere eller lengre perioder har arbeidet i Sør-Korea, og som i den forbindelse har innbetalt betydelige lovpålagte avgifter til det koreanske pensjonssystemet, anse sine innbetalinger som tapt, med mindre de skulle ønske å tilbringe alderdommen i Korea. En trygdeavtale mellom Norge og Republikken Korea vil gi norske statsborgere full adgang til eksport av koreanske pensjoner. I tillegg til å ha en vesentlig betydning for de aktuelle norske statsborgernes økonomiske trygghet, vil dette kunne redusere utbetalingene fra ordningen med supplerende stønad og utbetalingene over de kommunale sosialhjelpsbudsjettene (se nedenfor).

Ved inngåelse av nye avtaler eller reforhandlinger av tidligere inngåtte avtaler vil det være anledning til å forhandle inn strengere klausuler enn hva man finner i de avtalene Norge hittil har inngått, men dette vil rimeligvis bli møtt med krav om tilsvarende innstramminger fra forhandlingsmotparten.

Med hensyn til de enkelte nasjonalstatenes ønske om og interesse av å inngå bilaterale trygdeavtaler, er det også viktig å merke seg at en

rekke multilaterale konvensjoner pålegger de ratifiserende statene en *plikt* til å arbeide aktivt for inngåelse av bilaterale trygdeavtaler. I denne forbindelse kan som eksempler nevnes ILO-konvensjon nr. 118, den europeiske kodeks for sosial sikkerhet og Europarådets reviderte sosialpakt, jf. vedlegg 1.

6.2.7 Drøfting

Som det framgår av gjennomgangen ovenfor, er handlingsrommet med hensyn til å regulere inn- og utvandreres tilgang til trygdeytelser utvilsomt størst overfor innvandrere fra og utvandrere til de land utenfor EØS, som Norge i dag ikke har bilaterale trygdeavtaler med. Det vil ikke være i strid verken med Grunnloven eller med Norges internasjonale koordineringsforpliktelser om Norge for eksempel hadde innført et generelt forbud mot eksport av norske trygdeytelser til slike land, såfremt dette ble innført med virkning kun for nye tilfeller. Det følger av dette at det heller ikke ville være noe i veien for å tillate eksport, men stramme inn på eksportvilkårene. Vilkåret om 20 års opptjening for rett til eksport for personer som ikke har opptjent tilleggspensjon, og som ikke opprettholder medlemskapet i folketrygden under opphold i utlandet, kan for eksempel økes til 25 eller 30 år. Tilsvarende vil det være mulig å heve terskelen for adgang til eksport av tilleggspensjon fra dagens tre år til fem eller ti år.

Det bør nevnes at en slik generell innstramning ville fått liten eller ingen innvirkning på rettighetene til personer som er omfattet av EØS-avtalen eller bilaterale trygdeavtaler, da de fleste av disse ville hatt tilstrekkelig trygdetid i andre avtalelands trygdeordninger til å oppfylle også de nye, høyere kravene til tidligere opptjening ved hjelp av sammenleggingsbestemmelsene.

Internasjonale avtaler legger altså begrensninger på norske lovgiveres handlingsrom, men det betyr på ingen måte at nasjonal politikk er uten betydning. De neste avsnittene gjennomgår inntektssikringsordningene i Norge, med vekt på de ordningene som hjemles i lov om folketrygd (forkortet ftrl).

6.3 Grunnbegreper i folketrygden

Folketrygden er navnet på det universelle norske trygdesystemet i statlig regi. Formålet med ordningen er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneom-

sorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer, og bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.

Folketrygden ble innført ved lov 17. juni 1966 nr. 12, som trådte i kraft 1. januar 1967. Med virkning fra 1. mai 1997 ble denne loven erstattet av lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19. Det dreide seg i hovedsak om en forenkling og modernisering av regelverket, med svært få materielle endringer.

I dette avsnittet gis en kortfattet presentasjon av en del sentrale begreper i folketrygdloven.

6.3.1 Medlemskap

Begrepet medlemskap

Et av de mest sentrale begrepene i folketrygden er medlemskapsbegrepet. Å være medlem av folketrygden vil si at man har trygdedekning etter folketrygdloven, med de rettigheter (rett til ytelse, gitt at visse vilkår om helsetilstand, alder, sivilstand mv. er oppfylt) og plikter (plikt til å betale trygdeavgift, plikt til å gi nødvendige opplysninger i forbindelse med framsetting av krav mv.) som følger av folketrygdloven. Begrepet «medlem i folketrygden» ble innført ved folketrygdloven av 1997. I folketrygdloven av 1966 benyttet man begrepet «trygdet» om den som var dekket av folketrygden. Dette begrepet er hentet fra nynorsk, og betyr «forsikret». Som påpekt i NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov hadde begrepet «trygdet» i dagligtale etter hvert kommet til å bli brukt som betegnelse på personer som hadde fått innvilget en trygdeytelse til livsopphold, som oftest uførepensjon. Derfor gikk man i 1997 altså over til å benytte medlemskapsbegrepet.

Samtlige av folketrygdens ytelser stiller som vilkår at ytelsesmottakeren, eller dennes forsørger, er eller har vært medlem av folketrygden.

En rekke andre lover knytter også rettvirkninger til medlemskapet i folketrygden, jf. for eksempel barnetrygdloven § 5, kontantstøtteleven § 2, Statens pensjonskasseloven § 5 mfl.

I folketrygdloven er et helt kapittel, kapittel 2, viet til å besvare spørsmålet om hvem som er pliktige medlemmer i folketrygden, hvem som kan bli frivillige medlemmer i folketrygden, hva slags dekning medlemskapet medfører og hva som skal

til for å miste retten til pliktig og frivillig medlemskap.

Pliktig medlemskap

Folketrygdlovens utgangspunkt er at alle som er bosatt i Norge er pliktige medlemmer i folketrygden, uavhengig av statsborgerskap. Pliktig medlemskap innebærer at personer som oppfyller lovens vilkår for medlemskap, i motsetning til hva som gjelder i enkelte andre land, ikke kan velge å stå uten trygdedekning. Dette omtales undertiden som domisilprinsippet, eller som et bostedsbasert trygdesystem. Personer regnes etter ftrl § 2-1 som *bosatte* når de oppholder seg i Norge og oppholdet har vart, eller er ment å vare, i minst 12 måneder. Det er en forutsetning at man har lovlig opphold i Norge. Dette betyr at det må foreligge oppholdstillatelse eller annet lovlig grunnlag for oppholdet. Vilkåret skal forhindre at personer som kommer til Norge og oppholder seg ulovlig i landet, blir medlemmer i folketrygden og får rett til ytelser her.

Personer som har fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning i medhold av utlendingsloven § 28, får status som flyktninger etter folketrygdloven, jf. ftrl § 1-7. Dette innebærer at de får enkelte særrettigheter (se nedenfor), men det gjelder ingen særlige regler om medlemskap i trygden for flyktninger. Flyktninger vil normalt fylle vilkårene for å være medlemmer i trygden ut fra den oppholdstillatelsen de har fått, selv om det ikke er endelig avklart om de virkelig kommer til å bli i Norge i minst 12 måneder.

Domisilprinsippet suppleres og justeres gjennom en del andre prinsipper. Det som har størst betydning av disse, er det som ofte omtales som *lex loci laboris*-prinsippet. Dette prinsippet går i korthet ut på at man skal være omfattet av trygdesystemet i arbeidslandet, hvilket medfører at personer som er arbeidstakere i Norge er pliktige medlemmer i norsk folketrygd, selv om de er bosatt i utlandet. Dette vil for eksempel gjelde personer som er bosatt i Sverige, men pendler over grensen og arbeider i Norge. Det samme gjelder utenlandsbosatte som er arbeidstakere på den norske kontinentalsokkelen i forbindelse med leting etter eller utvinning av olje, gass eller andre naturressurser.

For påberopelse av *lex loci laboris*-prinsippet er det et vilkår at man har lovlig adgang til å ta inntektsgivende arbeid i Norge eller på norsk kontinentalsokkel. Vedkommende må ha arbeidstillatelse eller det må foreligge et annet grunnlag som gir vedkommende rett til å ta lønnet arbeid i

Norge. Statsborgere fra EØS-land har i kraft av EØS-avtalen rett til å ta arbeid i Norge.

Personer som tar opphold i riket og tar arbeid i annens tjeneste her, kan unntas fra medlemskap i folketrygden i inntil 12 måneder, såfremt vedkommende søker om det og godtgjør at han er trygde-dekket etter utenlandsk lov.¹ Videre kan unntak fra *lex loci laboris*-prinsippet følge av Norges folkerettslige forpliktelser. De bilaterale trygdeavtalene åpner gjennomgående for at personer som er utsendt av sin utenlandske arbeidsgiver for å arbeide i Norge, kan beholde sin tilknytning til hjemlandets trygdeordning, og samtidig unntas fra pliktig norsk trygdedekning, i en periode som overstiger de ovennevnte 12 måneder (for mer om utsending, jf. avsnitt 6.2.1). Et annet unntak fra domisilprinsippet gjelder utenlandske statsborgere som er arbeidstakere i Norge hos en fremmed stat eller en mellomfolkelig organisasjon, eller som er arbeidstakere hos slike personer. Disse er unntatt fra pliktig medlemskap til tross for at de er bosatt i Norge, jf. ftrl § 2-11.

På den annen side er enkelte kategorier av personer pliktige medlemmer i folketrygden selv om de verken bor eller arbeider innenfor Norges grenser, jf. ftrl § 2-5. Dette gjelder bl.a. norske statsborgere som studerer i utlandet med støtte fra Statens Lånekasse for utdanning, de fleste norske statsborgere som arbeider om bord på skip registrert i NOR eller NIS, norske statsborgere som arbeider i utlandet i den norske stats tjeneste, for eksempel ambassadepersonell, osv. På grunn av EØS-avtalen gjelder det som er sagt over om norske statsborgere også for borgere av andre EØS-land.

Stortinget har vedtatt en lovendring som presiserer utenlandske statsborgeres forhold til folketrygden under fengselsopphold mv., jf. ftrl § 2-17. Paragrafen ventes å tre i kraft i løpet av 2011. Det sondres mellom de som allerede hadde medlemskap i folketrygden forut for frihetsberøvelsen, og de som ikke har annen tidligere tilknytning til Norge enn forbrytelsen og den påfølgende frihetsberøvelsen. Førstnevnte gruppe beholder medlemskapet, men med den begrensning at dersom de forhold som førte til frihetsberøvelsen også fører til utvisning fra riket, får de verken pensjonsutbetalinger eller pensjonsopptjening under soningen. Den sistnevnte gruppen anses ikke å oppfylle vilkårene for medlemskap i folketrygden, men også denne gruppen har en subsidiær rett til å få

dekket utgifter til helsetjenester, såfremt disse ikke kan dekkes av andre eller av egne midler.

En av forpliktelsene til pliktige medlemmer av folketrygden er å betale trygdeavgift av eventuelle inntekter. Medlemsavgiften for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Det betales ikke avgifter av pensjonsgivende inntekt under kr 39 600. Trygdeavgiften skal ikke utgjøre mer enn 25 pst. av den inntekten som overstiger dette beløpet. Medlemsavgiften for arbeidstakere er 7,8 pst. av den pensjonsgivende inntekten (brutto lønnsinntekt). For selvstendig næringsdrivende er avgiftssatsen 11 pst. av den pensjonsgivende inntekten (netto næringsinntekt). For annen personinntekt (pensjoner mv.) er avgiftssatsen 4,7 pst. For arbeidstakere utløser medlemskapet i tillegg en korresponderende plikt for arbeidsgiveren til å betale arbeidsgiveravgift. Denne er regionalt differensiert, fra 0 til 14,1 pst.

Frivillig medlemskap

Enkelte persongrupper som ikke er omfattet av pliktig medlemskap, kan etter søknad få såkalt frivillig medlemskap i folketrygden.

Ftrl § 2-7 regulerer frivillig medlemskap for personer som oppholder seg i Norge. Som eksempel på personer som oppholder seg i Norge uten å være omfattet av pliktig medlemskap kan nevnes utenlandske statsborgere som er arbeidstakere i Norge hos en fremmed stat eller en mellomfolkelig organisasjon (se ovenfor). Slike personer kan tas opp som frivillige medlemmer i folketrygden dersom dette etter en samlet vurdering framstår som rimelig. Loven oppstiller et sett med kriterier som skal vektlegges ved denne vurderingen.

Også vedkommendes eventuelle ektefelle og barn som oppholder seg i Norge sammen med forsørgeren kan på visse vilkår få frivillig medlemskap i trygden.

Frivillig medlemskap etter ftrl § 2-7 kan enten gi full dekning etter alle folketrygdlovens stønadskapitler, eller begrenses til kun å gjelde stønad ved helsetjenester, sykepenge, stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom, samt ytelser ved fødsel og adopsjon.

Ftrl § 2-8 regulerer frivillig medlemskap for personer som oppholder seg utenfor Norge. Personer som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre av de siste fem kalenderår, og som har en «nær tilknytning til det norske samfunnet» kan på visse vilkår innvilges frivillig opptak i folketrygden. Dette gjelder for eksempel personer som studerer i utlandet uten støtte fra Statens Lånekasse

¹ Jf. § 2 i forskrift 15. april 1997 gitt med hjemmel i ftrl § 2-13 annet ledd

for utdanning og personer som mottar pensjon fra folketrygden og som har vært medlemmer i folketrygden i minst 30 år etter fylte 16 år. Pensjonister må i slike situasjoner ha vært medlemmer de siste ti årene umiddelbart før det søkes om frivillig medlemskap.

Personer med frivillig medlemskap etter ftrl § 2-8 kan gis dekning etter tre forskjellige alternativer:

1. Dekningen kan begrenses til kun å gjelde stønad ved helsetjenester og gravferd, samt engangsstønad ved fødsel og adopsjon, eller
2. dekning kan omfatte arbeidsavklaringspenger, grunn- og hjelpestønad, uføre-, barne- og alderspensjon, ytelser til enslig mor eller far, tidligere familiepleier og gjenlevende ektefelle, samt ytelser ved arbeidsløshet og gravferd, eller
3. den kan omfatte alle ytelsene nevnt over.

Ved lov 19. desember 2008 ble det innført en ny § 2-7 a i folketrygdloven, for å gjøre Norge i stand til å ratifisere ILO-konvensjon nr. 186 om sjøfolks arbeids- og levevilkår. Paragrafen har ennå ikke trådt i kraft, men vil åpne adgang til å tegne frivillig medlemskap for personer som er bosatt i Norge og som er i arbeid på skip registrert i land utenfor EØS. Trygdedekningen kan gis med samme alternativer som dekningen etter ftrl § 2-7.

Avgiftssatsene for frivillig medlemskap er annerledes enn satsene for pliktig medlemskap.² Avgiftssatsene er differensiert ut fra hvorvidt medlemmet er skattepliktig i Norge, hvorvidt arbeidsgiver plikter å betale arbeidsgiveravgift, hvorvidt ordinær trygdeavgift betales sammen med skatten og ut fra hvor omfattende trygdedekning medlemmet skal ha. Den høyeste satsen er 35 pst. av inntektsgrunnlaget, og gjelder medlemmer som skal ha full dekning, men som ikke betaler skatt til Norge. Avgiften skal da dekke medlemmets trygdeavgift (7,8 pst.), arbeidsgiveravgiften (14,1 pst.) og en andel av det staten, gjennom det skattefinansierte statstilskuddet, bidrar med til trygdefinansieringen. Dette skal i så fall betales i tillegg til den skatten som pålegges i arbeidslandet.

I 2009 var det 4 810 personer som bodde i utlandet og var frivillige medlemmer av folketrygden. 340 (7 pst.) av disse var bosatt i EØS-land, resten bodde utenfor EØS. 30 pst. hadde begren-

Boks 6.4 Krav til forutgående medlemskap for frivillige medlemmer

Harald driver en vellykket bar i Trondheim. Som 55-åring bestemmer han seg for å flytte næringsvirksomheten til Pattaya, Thailand. Han flytter til Thailand, etablerer en bar, tjener nok til å klare seg, og opprettholder ikke medlemskapet i folketrygden. Som 62-åring får han rett til alderspensjon fra Norge, og ønsker å tegne frivillig medlemskap i folketrygdens helse- og pensjonsdel. Fordi han ikke har vært medlem i folketrygden tre av de siste fem år før søknaden ble framsatt, vil han ikke få innvilget søknaden om frivillig medlemskap.

set medlemskapet til kun helsetjenester, 19 pst. var medlemmer kun i pensjonsdelen, mens 51 pst. var medlemmer av både helse- og pensjonsdelen (alle ytelser), jf. kapittel 10.

Begrenset medlemskap

Som det framgår av framstillingen over, kan frivillige medlemmer i folketrygden ha et begrenset medlemskap. Det er også en del andre grupper som kan ha et begrenset medlemskap. Dette gjelder for eksempel de fleste utenlandske statsborgere som ikke bor i Norge, men som arbeider i norske luftfarts- eller skipsfartselskaper. Personer i disse kategoriene er etter ftrl § 2-6 pliktige medlemmer i folketrygden, men med et medlemskap som kun gir rett til ytelser ved yrkesskade og dødsfall.

Personer som er medlemmer i folketrygden fordi de bor i Norge, men som flyttet hit etter 1992, vil dersom de mottar en pensjonsytelse fra en utenlandsk trygdeordning som er på nivå med folketrygdens minstepensjon for enslig pensjonist (pr. 1. mai 2010 kr 151 272), ikke være dekket etter pensjonskapitlene i folketrygdloven, og de vil dermed ikke kunne opptjene rett til alderspensjon fra folketrygden i årene fram til pensjonsalder utelukkende basert på å ha vært bosatt i Norge.

Som nevnt over, vil personer som har fått *innvilget asyl* i Norge være pliktige medlemmer i folketrygden. På den annen side har *asylsøkere* kun et begrenset medlemskap i folketrygden. Dette gjelder fra det tidspunktet det er søkt om asyl og fram til endelig vedtak er fattet. Medlemskapet for

² Satsene framgår av forskrift om fastsettelse av avgiftsgrunnlag og avgiftssatser i folketrygdloven for visse grupper medlemmer, som fastsettes årlig med hjemmel i ftrl § 23-4.

asylsøkere omfatter bl.a. ikke folketrygdlovens pensjonskapitler.³

Opphør av medlemskap

Reglene om opphør av pliktig medlemskap finnes i ftrl § 2-14. En konsekvens av domisilprinsippet er at man vanligvis mister det pliktige medlemskapet i folketrygden dersom man flytter fra Norge, og oppholder seg i utlandet i mer enn 12 måneder, eller i mer enn seks måneder pr. år i to eller flere påfølgende år.

Videre er det en konsekvens av *lex loci laboris*-prinsippet at det pliktige medlemskapet i folketrygden opphører dersom man kommer i arbeid i utlandet eller om bord på et skip som er registrert i utlandet.

I henhold til ftrl § 2-15 opphører naturlig nok det frivillige medlemskapet i folketrygden for personer som er innvilget frivillig medlemskap under opphold i Norge dersom de flytter fra Norge. Videre opphører frivillig medlemskap dersom medlemmet ikke betaler pålagt avgift.

6.3.2 Trygdetid og botid

Trygdetid og botid er sentrale begreper i folketrygdloven. Som trygdetid regnes «tidsrom etter 1. januar 1967 da en person fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fylte 66 år, har vært medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Også tidsrom mellom 1. januar 1937 og 1. januar 1967 regnes som trygdetid dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap som nevnt.» (ftrl § 3-5 annet ledd). Videre heter det at «Trygdetid etter andre ledd regnes som botid (...) Som botid regnes også tidsrom som medlem i trygden i år da vedkommende opptjente pensjonspoeng etter tredje ledd.» (ftrl § 3-5 åttende ledd).

Trygdetid er likevel ikke identisk med botid, fordi trygdetid også omfatter *framtidig* trygdetid. Dette er relevant ved beregning av uførepensjon, ytelser til gjenlevende ektefeller og ytelser til familiepleiere (se nedenfor).⁴ Botid er et begrep som utelukkende har relevans i forbindelse med vurderingen av om personer som ikke lenger er medlemmer i folketrygden *fyller vilkårene* for pen-

sjon,⁵ mens trygdetid er en faktor i *beregningen* av pensjonen.

Bestemmelsene om trygdetid og botid innebærer at personer som innvandret til Norge i voksen alder vil ha vanskelig for å opparbeide fulle rettigheter i folketrygden. For personer som har fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning⁶ gjelder særlige regler. Flyktninger er unntatt fra kravene til forutgående medlemskap for rett til alderspensjon, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og ytelser til enslig forsørger og etterlatt ektefelle og barn. Videre har flyktninger rett til full minstepensjon eller minste pensjonsnivå uten hensyn til opptjent trygdetid. Tilleggspensjon skal beregnes med overkompensasjon uten krav til trygdetid (ftrl § 3-9). Alt i alt utgjør dette en positiv særbehandling av flyktninger framfor andre utlendinger fra land utenfor EØS som har lovlig opphold i Norge, hvilket særlig har betydning for uføre- og alderspensjon. Bakgrunnen for denne særbehandlingen er at det her er snakk om mennesker som nærmest per definisjon ikke kan regne med å få eksportert ytelser fra sine opprinnelige hjemland, og som Norge har påtatt seg et særskilt ansvar for.⁷

Det er en betingelse for å opprettholde rettigheter etter disse gunstige særreglene at mottakeren (flyktningen) opprettholder sitt medlemskap i trygden.⁸ Dette innebærer at flyktninger som flytter til utlandet møter litt andre regler enn nordmenn i tilsvarende situasjon. Normalt opphører medlemskapet i folketrygden ved opphold i utlandet, men personer som oppholder seg i utlandet kan søke frivillig medlemskap, og vil få det blant annet hvis de mottar pensjon i utlandet og har minst 30 års medlemskap i trygden etter fylte 16 år, jf. ftrl § 2-8 første ledd. Flyktninger er ikke unntatt fra dette kravet om forutgående medlemskap. Dette medfører at flyktninger som flytter til utlandet mister retten til positiv særbehandling som beskrevet over, og får pensjonen redusert til det de eventuelt ville fått dersom de hadde vært ordinære innvandrere, uten flyktningstatus.

6.3.3 Pensjonspoeng og poengår

Pensjonspoeng er en faktor som benyttes ved beregningen av tilleggspensjonen. Antallet poen-

³ Detaljene framgår av forskrift fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. mai 2008 med hjemmel i ftrl § 2-16.

⁴ Jf. ftrl § 3-5 femte ledd.

⁵ Jf. ftrl §§ 12-3, 17-4, 18-3 og 19-3.

⁶ Se ftrl § 1-7, jf. utlendingsloven § 28.

⁷ Se også artikkel 24 om arbeidslovgivning og sosialtrygd i De Forente Nasjoners konvensjon om flyktningers stilling, vedtatt 28. juli 1951.

⁸ Jf. ftrl § 12-3 fjerde ledd og § 19-3 fjerde ledd.

går tilsvarer det antallet år man har opptjent pensjonspoeng. Pensjonspoeng opptjenes når man har inntekter høyere enn gjennomsnittlig grunnbeløp for kalenderåret, jf. ftrl § 3-10.

6.3.4 Grunnbeløpet (G)

En sentral faktor ved opptjeningen, beregningen og indekseringen av en rekke ytelser fra folketrygden, er grunnbeløpet (G). Dette oppjusteres av Kongen en eller flere ganger hvert år, normalt med virkning fra 1. mai, i samsvar med lønnsveksten. 1. mai 2010 ble G satt til kr 75 641. I noen sammenhenger opereres det med begrepet «gjennomsnittlig G». Dette beregnes per år ut fra hvor mange måneder de forskjellige grunnbeløpssatser har vært i kraft.

Medlemskap, trygdetid, botid, G og poengår er begreper som går igjen når rett til ytelser, og nivået på de ulike ytelsene, skal beregnes. Gjennomgangen av disse begrepene legger dermed

grunnlaget for de neste avsnittene, som gjennomgår ulike kontantytelser i Norge.

6.4 Folketrygdens ytelser

De følgende avsnittene gir en oversikt over de ulike ordningene i folketrygden: Formålet med ytelsen, og hvilke inngangskriterier og betingelser som gjelder. For alle ytelsene er det en betingelse for opptjening (men ikke nødvendigvis for utbetaling) at man er medlem i trygden. Framstillingen konsentrerer seg om de kriteriene som er relevante for inn- og utvandring, mens andre ytelsespesifikke kriterier (som kan være komplekse) i mindre grad berøres. Hjemmelen er folketrygdloven med mindre noe annet er oppgitt.⁹

Tabell 6.1 gir en skjematisk oversikt over noen av de mest relevante stønadsordningene som presenteres.

⁹ En til enhver tid oppdatert utgave av folketrygdloven er tilgjengelig hos Lovdata: <http://www.lovdata.no>.

Tabell 6.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsordninger

	Inngangsvilkår	Brutto kompensasjonsgrad	Minstenivå	Varighet	Krav til botid/trygdetid	Oppfylging av inngangsvilkår vha sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land	Kan utbetales i andre EØS-land	Kan utbetales i land utenfor EØS
Dagpenger	Arbeidsinntekt 1,5 G siste kalenderår/ 3 G tre siste kalenderår, tapt arbeidstid minst 50 pst., reell arbeidssøker	2,4 promille av grunnlaget pr. dag – fem dager pr. uke (ca. 62,4 pst. av tidl. inntekt, kun inntekt opp til 6 G på årsbasis medregnes i grunnlaget)	Ca. 62,4 % av 1 G	104/52 uker	Nei, bare krav til tidligere inntekt i foregående kalenderår	Fulltidsarbeid i 16 uker siste kalenderår, eller 32 uker tre siste kalenderår. Må ha arbeidet i Norge minst 8 av 12 uker.	I inntil 3 mnd., men har vært tilmeldt NAV som reell arbeidssøker i minst 4 uker og melder seg som arbeidssøker i ankomstlandet innen 7 dager	Nei
Sykepenger	Sykdom, skade. Minst 20 pst. arbeidsufør. Min. inntektsgrunnlag 0,5 G	100 pst. av inntektsgrunnlaget fra første dag, inntil 6 G	20 % av 0,5 G ved 20 % uførhet	1 år	Nei, men må ha vært i arbeid i minst fire uker	Kravet om fire ukers arbeid kan oppjenes i annet EØS-land, men krav om minst en dags arbeid i Norge	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge	Som hovedregel nei, men flere unntak. Se ftrl § 8-9.
Arbeidsavklaringspenger	Sykdom, skade og lyte. Minst 50 pst. ufør	66 pst. av inntektsgrunnlaget inntil 6 G	2 G	4 år	Medlem i trygden minst tre år, eller i ett år umiddelbart før og i denne perioden i stand til å utføre ordinært arbeid	Kravet om forutgående medlemskap kan oppfylles ved sammenlegging av perioder i Norge og andre EØS-land.	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge	I utgangspunktet nei, men kan gjøres hvis utenlandsoppholdet er forenlig med krav til aktivitet og oppfølging.

Tabell 6.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsordninger

	Inngangsvilkår	Brutto kompensasjonsgrad	Minstenivå	Varighet	Krav til botid/trygdetid	Oppfylging av inngangsvilkår vha sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land	Kan utbetales i andre EØS-land	Kan utbetales i land utenfor EØS
Uførepensjon	Sykdom, skade eller lyte. Min. 50 pst. varig nedsatt arbeids- evne, gjennom- gått behandling og periode med arbeidsavkla- ringspenger	Gjennomsnitt- lig 50–60 pst. av tidligere inn- tekt (etter skatt)	2 G	Varig, dog begrenset opp til 67 år.	Medlem av trygden i minst tre år. Unntak for pers. u. 26 år, og pers. som har vært med- lem av trygden etter fylte 16 med unntak av maks. 5 år.	Minstekravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS- land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minstegaranti gjelder.	Ja	Ja, hvis motta- keren er med- lem i folketryg- den og/eller har minst 20 års samlet botid.*
Alderspensjon	62 år	Gjennomsnitt- lig 50–60 pst. av tidligere inn- tekt (etter skatt)	2 G	Varig	Medlem av trygden i minst tre år. Fullt min- ste pensjonsni- vå bare til per- soner med minst 40 års trygdetid.	Minstekravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS- land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minstegaranti gjelder.	Ja	Ja, hvis motta- keren er med- lem i folketryg- den og/eller har minst 20 års samlet botid.*
Foreldrepenger	Yrkesaktivitet i minst seks av ti siste måneder. Inntekten må på årsbasis svare til minst 0,5 G.	100 pst. av inn- tektsgrunnla- get, inntil 6 G, i 46 uker eller 80 pst. av inntekts- grunnlaget, inn- til 6 G, i 56 uker (hvv. 47 og 57 uker fra 1. juli 2011)	-	46/56 uker (47/57 uker fra 1. juli 2011)	Må ha vært i arbeid i minst seks av de siste ti måneder	Kravet om yrkesaktivitet kan oppfylles gjennom arbeid i annet EØS- land, men krav om minst en dags arbeid i Norge.	Ja	Ja, hvis motta- keren er med- lem i folketryg- den.

Tabell 6.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsordninger

	Inngangsvilkår	Brutto kompensasjonsgrad	Minstenivå	Varighet	Krav til botid/trygdetid	Oppfylging av inngangsvilkår vha sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land	Kan utbetales i andre EØS-land	Kan utbetales i land utenfor EØS
Engangsstønad	Kvinne som føder barn	Flatt beløp: kr 35 263	-	-	Nei, men må være medlem i folketrygden	-	Ja, hvis mottakeren er medlem i folketrygden	Ja, hvis mottakeren er medlem i folketrygden
Overgangsstønad	Eneforsørger, til yngste barn fyller åtte år. Krav om yrkesrettet aktivitet når yngste barn er over tre år.	Inntektsprøvd ytelse. Maksimale beløp 2 G (kr 151 282).	-	3 år (+2 år)	Medlem av trygden i minst tre år.	Nei	I utgangspunktet nei, men unntak for opphold u. seks mnd, og opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver	I utgangspunktet nei, men unntak for opphold u. seks mnd, og opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver
Barnetrygd	Ha barn under 18 år boende fast hos seg.	Kr 11 640 per år	-	-	Opphold i Norge i minst 12 mnd.	-	Ja, hvis foreldren er medlem av norsk trygd etter rådsforordning (EØF) nr. 1408/71	Som hovedregel nei, men visse unntak, se btrl §§ 4 og 5.
Kontantstøtte	Ha ett- eller toåring som ikke har fulltidsplass i barnehage boende fast hos seg.	Inntil kr 39 636 per år	-	-	Opphold i Norge i minst 12 mnd.	-	Ja, hvis foreldren er medlem av norsk trygd etter rådsforordning (EØF) nr. 1408/71	Nei

Tabell 6.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsordninger

	Inngangsvilkår	Brutto kompensasjonsgrad	Minstenivå	Varighet	Krav til botid/ trygdetid	Oppfølging av inn- gangsviskår vha sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land	Kan utbetales i andre EØS-land	Kan utbetales i land utenfor EØS
Sosialhjelp	Behov	Forsvarlig livs- opphold, vur- dert konkret og individuell. Skjønnbasert.	-	Ingen tidsbe- grensning	Ingen	-	Nei	Nei
Introduksjons- støtte	Nyank. innvan- drere, 18-55 (67) år, opp- holdstillatelse, behov for grunnleggende kvalifisering	-	2G (2/3 G for personer under 25 år)	2 år (+ 1 år)	Retter seg mot nyankomne	-	Nei	Nei
Kvalifiserings- program	Vesentlig ned- satt inntekts- evne, ingen andre ytelser til livsopphold	-	2G (2/3 G for personer under 25 år)	2 år (+ 1 år)	Ingen	-	Nei	Nei
Supplerende stønad	Eldre personer med kort botid og lav/ ingen alderspensjon	-	-	Tilkjennes for 12 mnd. av gan- gen. Ingen øvre grense for hvor mange ganger stønaden kan tilkjennes.	Ingen	-	Nei	Nei

* Personer som har mer enn 3, men mindre enn 20 års samlet botid, får likevel anledning til å eksportere eventuell tilleggspensjon, samt en grunnpensjon beregnet etter en trygdetid som tilsvarer det antall poengår tilleggspensjonen er beregnet etter.

Bi- og multilaterale avtaler kan også åpne for eksport av pensjoner for personer med ett års yrkesaktivitet.

6.4.1 Alderspensjon

Formålet med folketrygdens alderspensjon er å sikre inntekt for personer i alderdommen og å legge til rette for en fleksibel og gradvis overgang fra arbeid til pensjon. Som følge av pensjonsreformen vil folketrygden i overskuelig framtid ha to forskjellige systemer for opptjening av alderspensjon. Det gamle systemet vil omfatte personer født før 1. januar 1963, og det nye systemet vil omfatte personer født etter 1. januar 1954. Personer født i årene fra 1954 til 1962 vil få en alderspensjon som består av forholdsmessige deler fra de to systemene. Ny alderspensjon vil først komme til utbetaling fra 2016, når 1954-kullet fyller 62 år.

I det eldste pensjonssystemet gis en grunnsikring (minstepensjon) i form av grunnpensjon og sært tillegg. Til alderspensjon gitt med virkning etter 2010 for personer født fra og med 1943 ytes et pensjonstillegg i stedet for sært tillegg. Dette er en teknisk omlegging og vil ikke påvirke størrelsen på den enkeltes pensjon. Minstepensjonen utgjør per 1. januar 2011 kr 151 272 per år for personer som tar ut pensjonen ved 67 år. Pensjonssystemet gir også en viss standardsikring i forhold til tidligere arbeidsinntekt gjennom tilleggs pensjonen.

I det nye pensjonssystemet består alderspensjonen av en standardsikring i form av en inntektspensjon beregnet ut fra opparbeidet pensjonsbeholdning. For personer som har opparbeidet liten eller ingen pensjonsbeholdning gis det en garantipensjon, som altså utgjør grunnsikringselementet.

Som følge av pensjonsreformen er det innført en såkalt levealdersjustering, som får virkning for alderspensjoner som tas ut fra 2011. Levealdersjustering er en mekanisme som knytter pensjonsalderen eller pensjonsnivået til utviklingen i befolkningens levealder. Når levealderen i befolkningen øker, må en arbeide noe lenger for å oppnå samme årlige pensjon, fordi opparbeidede pensjonsrettigheter da skal fordeles på lengre levetid. Pensjonen beregnes ved at opptjente rettigheter divideres med et delingstall/forholdstall. Dette tallet fastsettes på bakgrunn av forventet gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettings-tidspunktet. Ordningen innebærer at den årlige pensjonen blir høyere jo senere den tas ut. Uttaksreglene er nøytralt utformet, slik at summen av alderspensjon man mottar i perioden som pensjonist vil være uavhengig av uttakstidspunktet for pensjonister som lever til forventet levealder.

Alderspensjon kan på visse vilkår tas ut fra fylte 62 år. Pensjonister kan fritt kombinere arbeid og pensjon uten inntektsprøving. Dersom de har pensjonsgivende inntekt over 1 G fortsetter de å tjene opp pensjon til og med det året de fyller 69 år.

Ny alderspensjon med valgfri pensjonsalder fra 62 til 75 år gir adgang til kombinasjon av pensjon og arbeid uten avkorting. Med videreføring av dagens aldersgrenser og dagens ytelser fra folketrygden vil en i tidsrommet fra 62 til 67 år kunne motta både korttidstyelser og alderspensjon (gitt tilstrekkelig opptjening). Dette oppfattes som uheldig, og det pågår et arbeid for å vurdere begrensninger i midlertidige trygdeytelser for personer over 62 år i den hensikt å unngå urimelige «doble» ytelser. Samtidig er det et mål å beholde en tilstrekkelig inntektssikring for personer over 62 år ved bortfall av arbeidsinntekt ved helseproblemer og arbeidsledighet.

Alderspensjon er en skattepliktig ytelse. Den skattes som pensjon, dvs. etter en lavere sats enn arbeidsinntekt. Trygdeavgiften for pensjonister skal kun dekke helsedelen av trygdemedlemskapet og er derfor på kun 4,7 pst. For øvrig er det ingen plikter eller krav til oppfølging knyttet til alderspensjonen.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning

For å opptjene rett til pensjon, må man være medlem av folketrygden.

For å ha rett til minstepensjon/garantipensjon er det et krav at man må ha opptjent minst tre års trygdetid. Full minstepensjon/garantipensjon utbetales til personer som har minst 40 års trygdetid. Personer med færre enn 40 år får en forholdsmessig redusert pensjon. For eksempel vil personer med kun tre års trygdetid kun få 3/40 minstepensjon/garantipensjon. 3/40 av minstepensjonen utgjør per 1. mai 2010 kr 11 345 per år, før levealdersjustering. I det eldste pensjonssystemet kreves det at man har minst tre poengår for å få rett til tilleggs pensjon. Full tilleggs pensjon utbetales til personer som har minst 40 poengår. Personer med færre enn 40 poengår får en forholdsmessig redusert pensjon. Det nye pensjonssystemet har ingen slik førtiårsregel. I dette systemet beregnes pensjonen ut fra alle opptjeningsår.

Personer som kommer til Norge etter fylte 67 år uten å ha hatt trygdetid i Norge, vil ikke uten videre få rett til en norsk alderspensjon. Særregler gjelder for personer som er innvilget flyktningstatus i Norge, som beskrevet ovenfor.

Boks 6.5 Sammenlegging av opptjeningstid

Tadeusz fra Polen er medlem av den polske trygdeordningen, og har jobbet ett år som murer i Norge. Han har dermed ett poengår i Norge. Gitt at Tadeusz har vært medlem i den polske trygdeordningen i minst to år, er Norge forpliktet til å betale ut 1/40 av den pensjon han ville ha vært berettiget til ved full opptjening. For personer med det laveste mulige opptjeningsgrunnlaget (det vil si personer som ikke har rett til pensjon ut over minste pensjonsnivå) utgjør årlig pensjon på bakgrunn av ett poengår ca. kr 3 800 per år før levealderjustering. For mer om sammenlegging, se avsnitt 6.2.1.

Internasjonale reguleringer

Så vel Rfo 1408/71, som Norges bilaterale trygdeavtaler, pålegger Norge (og de andre avtalelandene) en plikt til å likebehandle de andre landenes statsborgere.

Videre åpner så vel Rfo 1408/71, som Norges bilaterale trygdeavtaler, for såkalt sammenlegging av trygdetid. Det vil si at eventuelle nasjonale minstekrav til trygdetid kan oppfylles gjennom sammenlegging med tilsvarende medlemskapsperioder i trygdeordningene i andre EØS-land/avtaleland.

Etter artikkel 48 nr. 1 i Rfo 1408/71 er et medlemsland som hovedregel ikke forpliktet til å gi ytelser basert på medlemstid som samlet er kortere enn ett år, med mindre det aktuelle landets lovgivning selv gir slik rett. Ettersom folketrygdloven ikke åpner for å gi rett til pensjon basert på kortere medlemstid enn ett år, kreves det derfor at vedkommende har vært medlem i folketrygden i minst ett år for at det skal kunne foreligge rett til pensjon etter EØS-avtalens regler. Flere medlemskapsperioder kan legges sammen for å oppfylle dette kravet.

Hva gjelder de bilaterale avtalene, framgår kravet om inntektsgivende arbeid i Norge i minst ett år, for rett til sammenlegging, av ftrl § 1-3 annet ledd.

Boks 6.6 Plikt til å levere leveattest

Som mange andre land som tillater eksport av pensjoner, bruker norske trygdemyndigheter såkalte leveattester i kontrollarbeidet med pensjonister bosatt i utlandet. På denne måten reduseres risikoen for feilutbetalinger i forbindelse med dødsfall.

Leveattesten skal underskrives av pensjonisten selv. I tillegg skal en offentlig myndighet på pensjonistens hjemsted eller to vitner (to myndige personer) bekrefte at pensjonisten lever. Dersom leveattesten ikke sendes inn, eller den mangler bekreftelse eller underskrift, vil pensjonsutbetalingen etter en påminnelse bli stanset.

Leveattester avkreves ikke av alle som mottar pensjon fra folketrygden under opphold i utlandet, men kun særskilte aldersgrupper, bosatt i særskilte land, ut fra en risikovurdering.

Leveattester skal sendes inn en gang i året.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

Etter folketrygdloven gis alderspensjon i utgangspunktet bare til personer som fortsatt er medlemmer av trygden, unntatt hvis vedkommende har minst 20 års samlet botid. Personer som har mindre enn 20 års samlet botid får likevel anledning til å eksportere eventuell opptjent tilleggspensjon, samt en grunnpensjon og eventuelt særtillegg/pensjonstillegg beregnet etter en trygdetid som tilsvarer det antall poengår tilleggspensjonen er beregnet etter. Dette innebærer at ikke-yrkesaktive som hovedregel kan eksportere pensjonen sin etter 20 år (20/40), mens yrkesaktive kan eksportere pensjonen sin etter tre år.

Det gjelder visse unntak fra dette utgangspunktet. For eksempel er det slik at særfordelen som følger av beregningsreglene for såkalt unge uføre, jf. avsnitt 6.4.2, ikke er eksportabel. Videre er det for å opprettholde særfordelen til fordel for flyktninger en betingelse at mottakeren (flyktningen) opprettholder sitt medlemskap i trygden, se ovenfor.

Internasjonale reguleringer

Så vel Rfo 1408/71, som Norges bilaterale trygdeavtaler, pålegger Norge (og de andre avtalelandene) en plikt til å likebehandle de andre landenes territorier. Det vil si at et avtaleland ikke kan nekte å utbetale en alderspensjon, eller foreta andre reduksjoner i den enn det som følger av de alminnelige beskatningsreglene, som følge av at den berettigede er bosatt på en annen medlemsstats territorium.

6.4.2 Uførepensjon

Et offentlig utvalg har foretatt en bred gjennomgang av uføreordningen og har blant annet foreslått en ny modell for beregning av uførepensjonen i folketrygden.¹⁰ Bakgrunnen for dette arbeidet er at det er nødvendig å etablere en ny uføreordning som er tilpasset ny fleksibel alderspensjon i folketrygden. Utvalgets innstilling har vært på bred høring, og Arbeidsdepartementet arbeider nå med oppfølgingen av forslagene i innstillingen. I dette avsnittet beskrives dagens ordning.

For å ha rett til uførepensjon kreves at inntektsevnen er nedsatt med minst 50 pst., og at nedsettelsen i hovedsak er forårsaket av langvarig sykdom, skade eller lyte. Det er et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan ytelse bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret.

Det er ingen tidsbegrensning på hvor lenge man kan motta uførepensjon, men pensjonen er sekundær i forhold til alderspensjonen og faller bort den dagen mottakeren får rett til alderspensjon. Uførepensjonen blir beregnet slik at den svarer til den alderspensjonen man ville fått i folketrygden hvis man hadde stått i arbeid til fylte 67 år, ved at det tas hensyn til såkalt framtidig trygdetid. Pensjonen består av en grunnpensjon som opptjenes uavhengig av tidligere inntekt og en tilleggspensjon basert på pensjonsgivende inntekt og opptjente pensjonspoeng. For pensjonister uten tilleggspensjon, eller med tilleggspensjon lavere enn særtillegget, ytes det særtillegg. Det gis et behovsprøvd forsørgingstillegg for ektefelle eller samboer og for barn under 18 år på opp til hhv. 0,5 og 0,4 G. Uføreytelsene graderes ut fra

arbeidsinntekt utover en bestemt friinntektsgrense.

Unge uføre, det vil si personer som er født uføre eller som har blitt minst 50 pst. uføre før fylte 26 år, har rett til en garantert minste tilleggspensjon. Denne gruppen får medregnet framtidige pensjonspoeng med minst 3,5 for hvert år (tilsvarende en pensjonsgivende inntekt på 4,5 G) dersom vedkommende er født etter 1940. For de som er født i et av årene 1931–1940 garanteres en tilleggspensjon beregnet på grunnlag av sluttpoeng-tall 3,3. Det stilles strengere krav til den medisinske lidelsens alvorlighet og dokumentasjon enn ved den ordinære uførevurderingen. Unge uføre får altså beregnet uførepensjonen etter gunstigere regler enn personer som blir uføre senere i livet, på bakgrunn av at de ikke har hatt mulighet til å opparbeide rettigheter gjennom egen inntekt.

Uførepensjon er en skattbar ytelse, og skattes som pensjon. For øvrig er det ingen plikter eller oppfølgingskrav knyttet til uførepensjonen, men det er som nevnt et krav for å få tilstått pensjonen at man har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen, og eventuelt gjennomført arbeidsrettede tiltak med mindre dette åpenbart ikke er hensiktsmessig.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning

Det er en forutsetning for å få uførepensjon at man har vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart fram til uføretidspunktet. Dette gjelder likevel ikke for personer som har vært medlemmer i minst ett år og som enten ble uføre før de fylte 26 år og da var medlemmer i trygden, eller har vært medlemmer av trygden etter fylte 16 år med unntak av maksimum fem år. Vilkåret om tre års forutgående medlemskap gjelder ikke for flyktninger som er medlemmer i trygden.

Internasjonale reguleringer

Minstekravet til trygdetid kan oppfylles ved sammenlegging av trygdetid opptjent i andre EØS-land, jf. Rfo 1408/71, eller i land Norge har en bilateral trygdeavtale med.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

Pensjonen utbetales bare til personer som fortsatt er medlemmer av trygden, unntatt hvis mottakeren har minst 20 års samlet botid fra fylte 16 år til

¹⁰ NOU 2007:4, Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

Boks 6.7 Uførepensjon: Innvandrere fra EØS

Beata kommer til Norge fra Polen når hun er 47 år gammel og begynner å jobbe her. Etter 2 år i landet blir hun syk og søker om uførepensjon. Kravet gjelder også som krav om pensjon etter polsk lovgivning. Beata tilstår 100 pst. uførepensjon fra Norge etter sammenlegging med polsk medlemstid. Den norske pensjonen blir i utgangspunktet 2/40 av full pensjon. Hun har trygdetid i Polen, og får også pensjon derfra. Samlet trygdetid i Polen og Norge, inkludert framtidig trygdetid, utgjør 35 år (Polen gir ikke trygdetid for botid alene). Hennes brutto delpensjoner fra Norge og Polen utgjør samlet et lavere beløp enn grunnpensjon og sært tillegg på grunnlag av 35 års trygdetid. I henhold til artikkel 50 i rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 kan hun, så lenge hun er bosatt i Norge og mottar pensjon herfra og fra et annet EØS-land, få utbetalt et tillegg som utgjør differansen mellom brutto delpensjoner og grunnpensjon og sært tillegg på grunnlag av 35 års trygdetid. Tillegget gis uavhengig av om pensjonen er beregnet etter nasjonale regler eller på grunnlag av forordningens koordineringsbestemmelser. Det er størrelsen på samlede delytelser i forhold til «minstepensjonsbeløp» (grunnpensjon og sært tillegg) som er avgjørende for garantivurderingen. Hvis hun flytter tilbake til Polen, vil Beata fortsatt være berettiget til den norske delpensjonen på 2/40 av full pensjon.

og med det året vedkommende fylte 66 år. Personer som har mindre enn 20 års samlet botid får likevel anledning til å eksportere eventuell opp tjent tilleggspensjon, samt en grunnpensjon og eventuelt sært tillegg beregnet etter en trygdetid som tilsvarer det antallet poengår tilleggspensjonen er beregnet etter. Særfordelene for flyktninger og unge uføre gjelder bare så lenge mottakeren er medlem av trygden.

Internasjonale reguleringer

I prinsippet er det adgang til fri eksport av alle trygdeytelser innenfor EØS, men Norge har framforhandlet unntak fra det generelle regelverket for eksport av ytelser, slik at eksportforbudet for sær-

Boks 6.8 Uførepensjon: Norskfødt person utvandret til EØS

Anders ble født i 1964 og var bosatt i Norge fram til 1995. Han var i arbeid i Norge fra 1987. I 1995 fikk Anders jobb i Danmark og bosatte seg der. Oppholdet varte fram til 2007, da han flyttet tilbake til Norge. I 2008 ble Anders ufør. I og med at han bare bodde i Norge i ett år før uføretidspunktet, fyller ikke Anders vilkårene i folketrygdloven § 12-2 om tre års forutgående medlemskap.

Inngangsvilkåret om tre års forutgående medlemskap kan imidlertid oppfylles gjennom anvendelse av sammenleggingsbestemmelsene i rådsforordning (EØF) nr. 1408/71, og Anders kan dermed tilstå pensjon fra Norge.

fordelene for flyktninger og unge uføre også gjelder ved flytting til andre EØS-land.

6.4.3 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010, og erstatter de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uføretønad. Arbeidsavklaringspenger skal legge til rette for tidligere og tettere oppfølging av mottakeren og dermed for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller arbeidsrettet virksomhet. Det skal dessuten bli tydeligere for mottakerne hvilke rettigheter og plikter de har, og det er blant annet fastsatt en meldeplikt til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag.

Arbeidsavklaringspenger gis til personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin arbeidsevne nedsatt med minst 50 pst., slik at de hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Ytelsen beregnes på grunnlag av mottakers pensjonsgivende inntekt året før evnen til inntektsgivende arbeid ble redusert med minst halvparten, eller ut fra et gjennomsnitt av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste kalenderårene før samme tidspunkt når dette gir et høyere grunnlag. Ytelsen skal utgjøre 66 pst. av beregningsgrunnlaget og minste årlige ytelse skal som hovedregel være 2 G, men ytelsen avkortes mot samtidig arbeid basert på arbeidede timer. Det gis et barnetillegg etter fast sats per barn per dag. Som hovedregel kan arbeidsavklaringspenger gis i inntil fire år fra fylte 18 år og med øvre aldersgrense 67 år.

Boks 6.9 Rett til arbeidsavklaringspenger ved opptjening i andre EØS-land

Gustaf fra Sverige har fått arbeid som bussjåfør i Norge. Etter to uker i jobben blir han syk. Han anses ikke å fylle medlemskapsvilkårene for arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-2, men det innhentes blankett E-104 med bo- og trygdeperioder fra Sverige. På blanketten vises det at Gustaf har bodd i Sverige hele sitt liv, men at han ikke har jobbet der de siste tre årene. Gustaf fyller medlemskapsvilkårene fordi hans arbeidsperiode i Norge er sammenhengende med hans botid i Sverige. Gustaf fyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger, selv om han kun har arbeidet to uker i Norge. Dersom han hadde bodd i et land som kun aksepterer arbeidstid som opptjening, ville han imidlertid ikke fylt medlemskapsvilkårene i folketrygdloven.

Det er et vilkår for å motta arbeidsavklaringspenger at man deltar aktivt i en prosess for å komme i arbeid. Dette kan for eksempel være å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan, møte ved innkallinger til Arbeids- og velferdsetaten, og/eller delta aktivt i gjennomføring av behandling eller arbeidsrettede tiltak. Mottakere av arbeidsavklaringspenger plikter å holde Arbeids- og velferdsetaten løpende orientert om endringer i situasjonen: Gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet, og forhold som påvirker retten til stønad. Hvis det inntreffer endringer som gjør at aktivitetsplanen ikke kan gjennomføres som forutsatt, skal dette straks meldes. Mottakere av arbeidsavklaringspenger skal som hovedregel sende meldekort til Arbeids- og velferdsetaten hver 14. dag. Mottakere som ikke oppfyller disse pliktene, kan få stønadsutbetalingene stoppet. Arbeidsavklaringspenger er en skattepliktig ytelse, og skattes som lønnsinntekt.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger må man oppholde seg i Norge, ha vært medlem i folketrygden i minst tre år umiddelbart før det settes fram krav om ytelse, eller ha vært medlem i minst ett år umiddelbart før det settes fram krav om ytelse og i denne tiden ha vært fysisk og psykisk i

Boks 6.10 Arbeidsavklaringspenger: Oppfølging av bosatte i annet EØS-land

Gustaf mottar arbeidsavklaringspenger, og flytter hjem til Sverige. Det er aktivitetsplikt knyttet til arbeidsavklaringspenger og Gustaf skal i henhold til aktivitetsplanen delta i et arbeidsrettet tiltak.

Dersom avtalt aktivitet i henhold til aktivitetsplanen ikke lar seg gjennomføre i Sverige, vil ikke vilkårene for ytelsen være oppfylt og retten til arbeidsavklaringspenger faller bort. Dette følger av rådsforordning (EØF) nr. 1408/71.

stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid. Disse vilkårene gjelder likevel ikke for flyktninger som er medlemmer i trygden.

Internasjonale reguleringer

Kravene til trygdetid kan oppfylles ved sammenlegging av trygdetid i Norge og annet EØS-land, jf. Rfo 1408/71.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

Det er som nevnt over et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet oppholder seg i Norge. Ytelsen kan likevel gis knyttet til nødvendig medisinsk behandling eller deltakelse på arbeidsrettet tiltak i utlandet. Dette følger av ftrl § 11-3. Unntak kan også gjøres i en begrenset periode når det er forenelig med gjennomføring av fastsatt aktivitet som kan følges opp og kontrolleres av Arbeids- og velferdsetaten.

Internasjonale reguleringer

Rfo 1408/71 medfører at kravene til utbetaling av stønaden under opphold i EØS-land er mindre strenge enn kravene til utbetaling ved opphold utenfor EØS.

6.4.4 Sykepenger

Sykepenger skal sikre inntekt til personer som er arbeidsuføre på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade. Funksjonsnedsettelsen må være på minst 20 pst. Arbeidsu-

Boks 6.11 Innvandrere fra EØS: Sykepenger

Inngangsvilkåret for utbetaling av sykepenger er fire ukers arbeidstid umiddelbart før arbeidsuførheten. Philip er tysk, blir syk etter to uker i arbeid i Norge, men har arbeidet i Tyskland umiddelbart før han kom til Norge. Han kan ved bekreftelse av arbeidsperioder på blankett E104 få godkjent tiden i Tyskland, og dermed oppfylle vilkåret om å ha vært i arbeid i minimum fire uker. Philip vil som hovedregel få utbetalt sykepenger ut fra lønnen han hadde på sykmeldingstidspunktet, dvs. at det kun er inntekten i Norge som legges til grunn.

Om Philip er registrert bosatt i Norge eller Tyskland under arbeidsuførheten har ingen betydning for størrelsen på utbetalingen. Hvis han oppholder seg i Tyskland, kan han benytte seg av det tyske helsevesenet og han vil da få sykmeldinger utstedt i Tyskland. Etter rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 skal tyske myndigheter sende blankett E115 til NAV Internasjonalt, sammen med sykmeldingen.

Når Philip oppholder seg i Tyskland er det etter forordningen bostedslandet, dvs. Tyskland, som medisinsk og administrativt skal fungere som kontrollinstans, og han skal behandles som om han var omfattet av lovgivningen der.

førheten må dokumenteres ved legeerklæring eller erklæring fra annet spesifisert helsepersonell, bortsett fra når arbeidstaker har rett til å benytte egenmelding. Hovedregelen er at egenmelding kan benyttes i inntil tre kalenderdager fire ganger i løpet av en tolv månedersperiode. I IA-virksomheter kan man bruke egenmelding i inntil 24 dager i en tolv månedersperiode. Arbeidsuførhet som skyldes sosiale eller økonomiske problemer gir ikke rett til sykepenger. Sykepenger ytes i inntil ett år.

For arbeidstakere utgjør sykepengene 100 pst. av inntektsgrunnlaget. Inntekt over 6 G regnes ikke med. Retten til sykepenger inntreffer fra første dag. Sykepenger de første 16 dagene ytes av arbeidsgiver. Sykepenger utover arbeidsgiverperioden krever et inntektsgrunnlag på minst ½ G. For selvstendig næringsdrivende er kompensasjonsgraden 65 pst., og retten til sykepenger inntreffer først etter 16 kalenderdager. Selvsten-

Boks 6.12 Utvandrere med sykepenger: Oppfølging

Oppfølging av mottakere av sykepenger som bor i utlandet skal skje i bostedslandet. Erfaringer viser likevel at brukere i utlandet ikke blir fulgt opp på lik linje som i Norge.

I Norge tilsvarer sykepengene 100 pst. av lønnen, opp til 6G. I de fleste andre land er sykepengeutbetalingen lavere enn ordinær lønn, det finnes ordninger med karensdager eller kortere perioder med rett til sykepenger. Hvis lønnen er vesentlig høyere enn sykepengeutbetalingen, vil dette i seg selv gi brukeren et stort insentiv for å komme tilbake i arbeid, og brukeren vil i større grad selv etterspørre tiltak og tilrettelegging for å kunne komme tilbake. I de aller fleste andre land er det heller ingen mulighet for graderte sykmeldinger, og hvis brukeren ikke kan arbeide full tid vil legene gi 100 pst. sykmelding selv om brukeren fortsatt har arbeidsevne og kunne vært delvis i arbeid.

dig næringsdrivende har anledning til å tegne tilleggsforsikring i folketrygden etter ulike alternativer når det gjelder kompensasjonsnivå og ventetid.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning

For å ha rett til sykepenger må man være medlem i folketrygden. Man må videre ha vært i inntektsgivende arbeid i minst fire uker umiddelbart før arbeidsuførheten.

Internasjonale reguleringer

Kravet til opptjening kan oppfylles ved sammenlegging av arbeidstid i Norge og andre EØS-land, men det gjelder likevel et krav om minst én dags arbeid i Norge.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

I utgangspunktet er det et vilkår for utbetaling av sykepenger at mottakeren oppholder seg i Norge. Utbetaling av ytelsen utenfor EØS kan skje etter unntaksbestemmelsene i ftrl § 8-9, som gir nærmere bestemmelser om opphold i Norge eller i utlandet.

Internasjonale reguleringer

Det finnes en rekke unntaksbestemmelser fra kravet om opphold i Norge, ikke minst som følge av EØS-avtalen, jf. Rfo 1408/71. Ytelsen kan dermed utbetales i utlandet, men kravene til kontroll og oppfølging er i prinsippet de samme som i Norge, uansett hvor i EØS mottakeren oppholder seg.

6.4.5 Dagpenger under arbeidsløshet

Dagpenger under arbeidsløshet har et todelt formål: De skal midlertidig sikre inntekt til personer som har mistet sitt arbeid, samtidig som de skal motivere til aktiv arbeidssøking. Det er et krav at man har tapt arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet, og at ledigheten utgjør et tap i arbeidstid på minst 50 pst. Den arbeidsledige må ha hatt arbeidsinntekt på minst 1,5 G i siste avsluttede kalenderår eller på minst 3 G i løpet av de siste tre avsluttede kalenderår før søknadstidspunktet (kvalifikasjonsgrunnlaget).

Maksimal dagpengeperiode er 104 eller 52 uker, avhengig av om kvalifikasjonsgrunnlaget er over eller under 2 G.

Dagpengegrunnlaget er den inntekten dagpengene regnes ut etter, og beregnes på grunnlag av arbeidsinntekt utbetalt siste avsluttede kalenderår før krav om dagpenger settes fram. Dersom det gir en høyere ytelse, legges gjennomsnittet av de tre siste avsluttede kalenderårene til grunn. I tillegg til arbeidsinntekt, tas også dagpenger, sykepenger, omsorgspenger, pleiepenger, opplæringspenger, svangerskapspenger og foreldrepenger med i dagpengegrunnlaget. Inntekt over 6 G regnes ikke med i dagpengegrunnlaget. Dagpengene utbetales for fem dager per uke, dagsatsen er 2,4 promille av dagpengegrunnlaget. Det gis tillegg for forsørgede barn under 18 år. Rett til dagpenger inntreer når den arbeidsledige har vært registrert som arbeidssøker i tre av de siste femten dager. Dagpengene inkl. barnetillegg (ekskl. ferietillegg) kan ikke utgjøre mer enn 90 pst. av dagpengegrunnlaget. Dersom den ledige har vært ledig over åtte uker i et kalenderår, gis det et ferietillegg på 9,5 pst.

For å ha rett til dagpenger, stilles det også krav om at man må være reell arbeidssøker, dvs. man må være arbeidsfør, stå tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten og raskt kunne tiltre ethvert heltids- eller deltidsarbeid man er fysisk og psykisk skikket til å ta. Som hovedregel stilles det også krav til geografisk mobilitet. Det stilles videre krav til aktivitet, bl.a. jobbsøking og at meldekort sendes hver 14. dag. Manglende oppfyllelse av aktivitets-

kravene kan føre til tidsbegrenset bortfall av dagpengene. Dagpenger er en skattepliktig ytelse, og skattes som lønnsinntekt.

Innvandrerer

Nasjonal lovgivning

Det er et grunnvilkår for å ha rett til dagpenger at man er medlem i folketrygden, er registrert som arbeidssøker og oppholder seg i Norge.

Internasjonale reguleringer

For å få overført arbeids- eller trygdeperioder fra et annet EØS/EFTA-land til Norge, må søkeren ha arbeidet på full tid i minst åtte av de siste tolv ukene før krav om dagpenger framsettes.¹¹ I tillegg må arbeidet ha vært påbegynt innen tolv uker etter innreise. Med henvisning til Nordisk konvensjon om trygd er det gjort unntak fra dette arbeidskravet ved overføring av arbeids- og trygdeperioder fra andre nordiske land, for personer som enten har mottatt eller hatt rett til norske dagpenger de siste fem år.¹²

Kvalifikasjonsgrunnlaget kan (helt eller delvis) erstattes med arbeidsperioder i andre EØS-land. Det er en betingelse at arbeidsperioden gir rett til dagpenger *både* i landet der arbeidet faktisk er utført, *og* i Norge. For EØS-borgere er kravet fulltidsarbeid i 16 uker siste kalenderår før søknad om dagpenger, eller 32 uker i løpet av siste tre kalenderår. Søkeren må ha arbeidet i Norge i minst åtte uker.

Ansettelsesperioder og likestilte perioder utført i andre EØS-land i siste kalenderår eller i løpet av de tre siste kalenderår før søknad om dagpenger framsettes, pluss eventuell arbeidsinntekt og andre ytelser i Norge, utgjør dagpengegrunnlaget. Beregning av dagpengebeløpet i slike tilfeller kan gjøres på to måter: (1) Dersom vedkommende har arbeidet i minst fire uker i Norge, skal antall arbeidsuker utført i andre EØS-land i løpet av siste kalenderår, eventuelt i løpet av de tre siste kalenderår, multipliseres med den ukeinntekt vedkommende hadde i siste arbeidsforhold i Norge.

¹¹ ESA har åpnet formell sak (jf. boks 6.3) vedrørende de norske villkårene for overføring av rettigheter og hevder at det norske kravet om arbeid på full tid i minst åtte av de siste tolv ukene før krav framsettes og at arbeidet må ha vært påbegynt innen tolv uker etter innreise ikke er i overensstemmelse med Rfo 1408/71. Se for øvrig avsnitt 6.2.5 om kontroll.

¹² ESA har også tatt opp at unntaket for personer som har arbeidet i Norden diskriminerer EØS-borgere som ikke har arbeidet i Norden, men som har rettigheter etter Rfo 1408/71.

Boks 6.13 Dagpenger: Innvandrere fra EØS

Helmuth flyttet fra Tyskland til Norge for å arbeide i 2007. Han ble helt arbeidsledig her i løpet av 2008. Inntekten fra arbeidsforholdet i Norge var på kr 4 000 pr. uke. I tillegg har han jobbet 10 uker i Tyskland i 2007 som han kan overføre. Han har ikke jobbet i 2005 eller 2006. Inntekten utbetalt på grunnlag av arbeidet i Norge utgjorde kr 112 000. Inntekten fra arbeidet i Tyskland blir beregnet til kr 40 000 (10 uker multiplisert med kr 4 000). Til sammen blir beregningsgrunnlaget for dagpenger kr 152 000.

(2) Har vedkommende arbeidet i mindre enn fire uker, skal antall arbeidsuker multipliseres med den ukelønn som er vanlig i Norge for et arbeid som tilsvarer det vedkommende sist utførte i fraflyttingslandet.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

For å ha rett til dagpenger må stønadmottaker som hovedregel oppholde seg i Norge (ftrl § 4-2). Boks 6.14 redegjør for de viktige unntakene fra denne hovedregelen.

Internasjonale reguleringer

Iht. Rfo 1408/71 artikkel 69 kan statsborgere fra EØS-land og Sveits, etter søknad, motta norske dagpenger i inntil tre måneder mens de søker jobb i et annet EØS-land (eksport av dagpenger). For å kunne benytte seg av ordningen med eksport av dagpenger må vedkommende være helt arbeidsledig og ha stått tilmeldt NAV som reell arbeidssøker og mottatt dagpenger i minst fire uker før avreise.¹³ Det er videre et krav om at vedkommende melder seg som arbeidssøker ved arbeidsformidlingen i oppholdslandet innen sju dager etter avreise fra Norge. Arbeidssøker plikter å følge arbeidssøkerlandets lovgivning når det gjelder melde- og kontrollregler. Det er kun anled-

¹³ Helt eller delvis permitterte, tiltaksdeltakere, etablerere og personer som mottar forskutterte dagpenger ved konkurs omfattes ikke av denne ordningen.

Boks 6.14 Dagpenger: Unntak fra krav om opphold i Norge

Det er gjort enkelte unntak fra kravet om opphold i Norge for å ha rett til dagpenger. De viktigste unntakene gjelder for personer som

- eksporterer dagpenger i inntil tre måneder mens de søker jobb i et annet EØS-land eller i Sveits,
- mottar dagpenger under etablering av egen bedrift, når utenlandsoppholdet er midlertidig og er en integrert del av etableringsprosessen;
- er grensearbeider (dvs. bor i et land og arbeider i et annet og reiser hjem til bostedlandet minst en gang per uke, dvs. såkalte ekte grensependlere) og er delvis ledig, helt permittert eller delvis permittert (gjelder kun EØS-borgere).

Trygderetten har i to kjennelser lagt til grunn at kravet om opphold i Norge for rett til dagpenger for såkalte uekte grensearbeidere, er i strid med EØS-regelverket. Uekte grensearbeidere er personer som bor i et land og arbeider i et annet land og reiser hjem til bostedlandet sjeldnere enn en gang i uken. I sin kjennelse har Trygderetten lagt vekt på at det i de aktuelle tilfellene vil være mulig å stå til rådighet for norske arbeidsmarkedsmyndigheter og det norske arbeidsmarkedet selv om man ikke har fast opphold i Norge.

Arbeidsdepartementets vurdering er at Trygderetten ikke har vurdert alle vilkårene som stilles i art. 71 nr. 1 b) i) i rådsforordning (EØF) nr. 1408/71, og at det dermed ikke er åpenbart at Trygderettens konklusjon er riktig. Departementet har derfor anket sakene inn for Lagmannsretten. Våren 2011 er sakene fortsatt ikke behandlet.

ning til å benytte seg av ordningen med eksport av dagpenger én gang per dagpengeperiode. I henhold til den nye forordningen 883/2004, som ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen, jf. avsnitt 6.2.2, kan denne eksportperioden utvides fra tre til seks måneder, men det er frivillig for de enkelte landene om de vil foreta en slik utvidelse.

6.4.6 Stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom

Formålet med denne stønaden er å kompensere for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive i forbindelse med barns eller barnepassers sykdom, barns funksjonshemming, og pleie av nære pårørende i livets slutfase. Ytelsen kan utbetales når arbeidstakeren er borte fra jobben på grunn av nødvendig tilsyn med eller pleie av et sykt barn (hjemme eller på institusjon), når barnets vanlige omsorgsperson er syk, og i enkelte andre tilfeller der barn trenger oppfølging av helsemessige årsaker. Retten til omsorgspenger gjelder til og med det kalenderåret barnet fyller 12 år. Dersom barnet er kronisk sykt eller funksjonshemmet, gjelder retten til og med det året barnet fyller 18 år. Omsorgspenger kan ytes i inntil 10 dager i et kalenderår, eller 15 dager hvis mottakeren har omsorg for to eller flere barn. Arbeidstakere som er alene om omsorgen, kan få inntil 20 dager for ett barn, og inntil 30 dager for to eller flere barn. Hvis ett av barna er kronisk sykt eller funksjonshemmet, gis det tillegg på ti dager per kalenderår (20 dager for enslige foreldre).

For å få rett til stønad, må medlemmet ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før fraværet fra arbeidet. For øvrig gjelder samme regler som for opptjening av rett til sykepenger. Inntektsgrunnlaget må utgjøre minst ½ G. Det er som regel et vilkår at stønadsmottakeren oppholder seg i Norge, men unntak gjøres for nordiske borgere og EØS-borgere etter samme regler som for sykepenger.

6.4.7 Yrkesskadedekning

Folketrygdloven har i et eget kapittel 13 og i en rekke særbestemmelser i de øvrige stønadskapitlene særlig bestemmelser som gir trygdeytelser på gunstigere vilkår ved yrkesskader og yrkessykdommer enn ved andre skader og sykdommer.¹⁴

I henhold til ftrl § 13-6 er alle arbeidstakere som er medlemmer i folketrygden yrkesskadedekket. Selvstendig næringsdrivende kan på visse vilkår mot en særskilt premie tegne frivillig yrkesskadetrygd.

Rfo 1408/71 gjelder også ved yrkesskade. Dette innebærer blant annet at Norge må tillate eksport av for eksempel sykepenger eller uførepensjon tilstått etter yrkesskadebestemmelsene til andre EØS-land i samme utstrekning som tilsva-

rende ytelser tilstått etter folketrygdlovens ordinære bestemmelser. Ytelser tilstått etter de særskilte reglene for yrkesskade er skattepliktige i samme omfang som de tilsvarende ytelser tilstått etter folketrygdens alminnelige regler.

6.4.8 Grunn- og hjelpestønad

Hensikten med grunn- og hjelpestønad er å gi medlemmer i folketrygden økonomisk kompensasjon for visse ekstrautgifter og for særskilt tilsyn og pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Stønadene er tilgjengelige for alle medlemmer av folketrygden som oppfyller lovens vilkår. Det stilles ikke krav om at medlemmet skal oppholde seg i Norge.

Grunnstønad og hjelpestønad til personer som ikke mottok pensjon fra folketrygden var tidligere omfattet av reglene om eksportunntak i Rfo 1408/71 for særlige ikke-avgiftsbaserte ytelser, nevnt i avsnitt 6.2.2, mens pensjonister med pensjon fra folketrygden fikk grunnstønad og hjelpestønad selv om de bodde i et annet EØS-land. Personer som mottok gjenlevendepensjon/overgangsstønad og tidligere familiepleiere fikk likevel bare rett til eksport av grunnstønad og hjelpestønad dersom stønaden var tilstått mens de bodde i Norge. Reglene om unntak fra eksportplikten ble endret som følge av ny forordning 647/2005. I dag regnes grunn- og hjelpestønad som kontantytelser ved sykdom i henhold til Rfo 1408/71, og er dermed eksportable på samme vilkår som sykepenger. Grunn- og hjelpestønad gis av det land som er kompetent for helsetjenester, jf. avsnittet om rett til helsetjenester ved migrasjon.

6.4.9 Hjelpemidler

Formålet med ytelser etter kapittel 10 i folketrygdloven er å kompensere for bestemte utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet for medlemmer som har sykdom, skade eller lyte. Det er et vilkår at det handler om kompensasjon for en vesentlig redusert funksjonsevne, og at stønaden ytes i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige. Stønad kan ytes i form av utlån av, tilskudd til eller lån til hjelpemidler m.m.

Det er i utgangspunktet et vilkår for rett til hjelpemidler at medlemmet oppholder seg i Norge, men det kan gjøres unntak fra kravet når særlige grunner gjør det rimelig.

Adgangen til å ta med hjelpemidler til utlandet er avhengig av flere forhold, blant annet om flyttingen skjer til land innenfor eller utenfor EØS.

¹⁴ Yrkesskade kan i tillegg ha rett til ytelser etter yrkesskadeforsikringsloven.

Rfo 1408/71 sikrer at en person som har flyttet til eller oppholder seg i et annet medlemsland ikke kommer dårligere ut enn en person som alltid har bodd og arbeidet i ett enkelt medlemsland. Spørsmålet om å ta med hjelpemidler under opphold i utlandet er komplisert: Når en person flytter til et land innenfor EØS mer permanent, skal hjelpemidler som hovedregel ytes fra det landet hvor personen tar bopel. Hvis personen fortsatt er trygdet i fraflyttingslandet, og for eksempel mottar full alderspensjon, kan myndighetene i det landet vedkommende flytter til, kreve utgiftene refundert av fraflyttingslandet.

6.4.10 Stønad ved gravferd

Hensikten med denne stønaden er å kompensere for utgifter til gravferd. Stønaden er behovsprøvd mot avdødes formue, og kan ikke settes høyere enn de faktiske utgiftene til begravelsen. Stønaden gis uten behovsprøving hvis avdøde var under 18 år. Maksimalt beløp er kr 19 944. Det er ingen forutsetning at dødsfallet skal ha skjedd i Norge, men avdøde må ha vært medlem i folketrygden på dødsfallstidspunktet.

Gravferdsstønad er en skattefri ytelse.

6.4.11 Foreldrepenger

Foreldrepenger skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon. Rett til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Både moren og faren kan opptjene rett til foreldrepenger ved å være yrkesaktiv med pensjongivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før vedkommende starter sitt uttak av foreldrepenger. Den pensjongivende inntekten må på årsbasis svare til minst halvparten av grunnbeløpet. Likestilt med yrkesaktivitet er perioder med sykepenger, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, arbeidsavklaringspenger mv.

Foreldrepenger beregnes etter inntekten til den av foreldrene som har permisjon. Det ytes ikke foreldrepenger for den del av inntekten som overstiger seks ganger grunnbeløpet. Foreldrepengerperioden ved fødsel er 46 uker med full sats eller 56 uker med redusert sats. Full sats betyr at foreldrepenger utbetales med 100 pst. av beregningsgrunnlaget. Redusert sats betyr at foreldrepenger utbetales med 80 pst. av beregningsgrunnlaget. For fødsler fra og med 1. juli 2011 økes perioden til 47 uker med full sats eller 57 uker med redusert sats.

Dersom bare far har opptjent rett til foreldrepenger, er stønadsperioden 37 eller 47 uker (38

eller 48 uker for barn født fra og med 1. juli 2011) avhengig av valgt sats.

Stønadsperioden kan deles mellom foreldrene når begge har opptjent rett til foreldrepenger. Tre uker før fødselen og de første seks uker etter fødselen er forbeholdt mor. Når begge foreldre har rett til foreldrepenger, er ti uker av stønadsperioden forbeholdt far (fedrekvoten). Fedrekvoten økes til 12 uker for barn født fra og med 1. juli 2011. Dersom far skal ta ut mer enn fedrekvoten, må mor gå ut i arbeid eller utdanning eller være for syk til å ta seg av barnet.

Dersom kun far har opptjent rett til foreldrepenger fra Norge, kan han ta ut 37 eller 47 uker (38 eller 48 uker for barn født fra og med 1. juli 2011), forutsatt at mor går ut i arbeid eller utdanning eller er for syk til å ta seg av barnet. Dersom mor er hjemme etter fødselen, kan far ikke ta ut foreldrepenger.

Foreldrepenger er en skattepliktig ytelse, og skattlegges som lønn.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning

Innvandrere som er medlemmer av folketrygden har rett til foreldrepenger, så sant de ordinære vilkår for opptjening er oppfylt, se ovenfor. Forelderen må altså ha vært yrkesaktiv med pensjongivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før vedkommende starter sitt uttak av foreldrepenger.

Internasjonale reguleringer

Det følger av Rfo 1408/71 at Norge er forpliktet til å likebehandle de andre landenes statsborgere. Kravet om yrkesaktivitet i minst seks av de siste ti månedene gjelder også for EØS-arbeidstakere. Disse kan imidlertid legge sammen arbeidstid i et annet EØS-land med et senere arbeidsforhold i Norge.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

Foreldrepenger kan i henhold til folketrygdloven også utbetales under midlertidig opphold i utlandet, såfremt vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden.

Internasjonale reguleringer

Rfo 1408/71 gir arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende rett til utbetaling av foreldrepenger.

ger som de har opptjent rett til. En person kan altså ikke nektes å få utbetalt ytelser med den begrunnelse at vedkommende bor eller oppholder seg i et annet EØS-land.

6.4.12 Engangsstønad

Engangsstønaden er en engangsutbetaling ved fødsel og ved adopsjon av barn under 15 år, som gis kvinner som ikke har opparbeidede rettigheter til foreldrepenger som beskrevet ovenfor. Stønadsbeløpet er kr 35 263.

Engangsstønaden utbetales til kvinner som er medlemmer av folketrygden på fødselstidspunktet. For utvandrere innebærer dette at den bare utbetales hvis utvandrerens har opprettholdt sitt medlemskap i folketrygden.

Engangsstønad ved fødsel og adopsjon er unntatt fra virkeområdet til Rfo 1408/71, jf. artikkel 1, bokstav u), nr. i). Dette innebærer at kun nasjonal lovgivning kommer til anvendelse. Stønadmottakeren må altså være medlem i trygden på fødsels- eller adopsjonstidspunktet for å ha rett til engangsstønad.

6.4.13 Stønad til enslig mor eller far

Overgangsstønad gis til enslig mor eller far som midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for barn eller nødvendig utdanning. Formålet med stønaden er å gi personer med aleneomsorg for barn inntekts-sikring i en overgangsperiode og å stimulere til arbeid og utdanning slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Overgangsstønad kan som hovedregel gis fra opptil to måneder før fødselen og fram til det yngste barnet fyller åtte år, men ikke i mer enn til sammen tre år. Varigheten kan utvides med opptil to år dersom forsørgeren tar nødvendig utdanning. I tilfeller hvor forsørgeren har omsorg for et barn som er særlig tilsynskrevende på grunn av sykdom, funksjonshemming eller store sosiale problemer, kan det gis overgangsstønad til barnet fyller 18 år. Når det yngste barnet har fylt tre år stilles det krav om yrkesrettet aktivitet. Forsørgeren må da være i arbeid eller utdanning som utgjør minst halvparten av full tid, være tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, etablere egen virksomhet eller være såkalt brukerkontakt.

Full overgangsstønad utgjør 2G. Ytelsen er inntektsprøvd og reduseres med 40 pst. av inntekt som overstiger halvparten av grunnbeløpet. Det kan i tillegg til overgangsstønad gis utdannings-

stønad, stønad til barnetilsyn og tilskudd til flytting for å komme i arbeid.

For å få tilgang til ytelser som enslig mor eller far må man ha vært medlem av folketrygden i minst tre år. Både stønadmottakeren og barnet må oppholde seg i Norge. Unntak fra kravet om opphold i Norge gjelder når oppholdet i utlandet er ment å vare i mindre enn seks måneder, og når oppholdet skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver.

Norge er spesielt i Europa i å ha etablert en egen rettighetsbasert stønad til livsopphold for enslige forsørgere. I andre land i EØS får denne gruppa normalt tilbud gjennom sosialhjelpssystemet eller gjennom skattesystemet. Dette er bakgrunnen for at stønadene til enslige forsørgere klassifiseres som «social assistance» i EØS-regelverket. Norge har derfor fått unntak fra koordineringsreglene som vanligvis gjelder innenfor EØS, og det er ingen spesielle regler for EØS-borgere.

Overgangsstønaden er skattepliktig og skattes som pensjon.

6.4.14 Ytelser til tidligere familiepleier

Familiepleiere er ugifte personer som har vært hjemme og hatt omsorg for nære pårørende, typisk pleietrengende foreldre, og som ikke har midler til livsopphold når denne pårørende dør eller pleieforholdet opphører av andre grunner, og som derfor er sikret et økonomisk livsgrunnlag gjennom trygdesystemet. Det er grunn til å påpeke at dette er en meget liten gruppe, bare 124 personer i 2009.

Vilkårene for å få tilgang til ytelser som tidligere familiepleier er tre års medlemskap i folketrygden, eller ett år hvis personen etter fylte 16 har vært medlem med unntak av maksimalt fem år. Det er et vilkår for å opprettholde rett til ytelser som tidligere familiepleier at man er medlem av trygden. Loven gir ingen muligheter til utbetaling av ytelser til tidligere familiepleiere i utlandet, med mindre det foreligger fullt medlemskap under utenlandsoppholdet. EØS-regelverket har i utgangspunktet hatt liten relevans for tidligere familiepleiere, siden Rfo 1408/71 kun omfatter personer som er eller har vært yrkesaktive. Som nevnt i avsnitt 6.2.2 vil dette endre seg med forordning (EF) nr. 884/2004. Etter bestemmelsene i nordisk konvensjon om trygd av 18. august 2003 gjelder koordineringsbestemmelsene i Rfo 1408/71 også for ikke yrkesaktive personer. EØS-forordningene kommer dermed (indirekte) til anvendelse allerede i dag for de som kan påberope seg den nordiske konvensjonen.

Ytelser til livsopphold for tidligere familiepleier er skattepliktige.

6.4.15 Ytelser til gjenlevende ektefelle

Formålet med disse ytelsene er å sikre inntekt for gjenlevende ektefelle. Samboere og partnere har rett til slike ytelser på samme måte som ektefeller, hvis de har barn sammen, eller hvis de tidligere har vært gift med hverandre. Det er et vilkår for å få rett til pensjon at ekteskapet hadde vart i minst fem år, at ektefellene hadde barn sammen, eller at gjenlevende hadde omsorgen for avdødes barn på dødsfallstidspunktet. Medlemmer som ikke oppfyller ett eller flere av disse kriteriene, kan ha rett til overgangsstønad. Han/hun må i så fall oppfylle kriteriene som gjelder for tildeling av overgangsstønad etter ftrl kapittel 15. Pensjon og overgangsstønad til gjenlevende ektefeller beregnes på samme måte som uførepensjon og alderspensjon, men fordi dette er avledede ytelser er det den avdødes trygdetid – inkludert framtidig trygdetid – og opptjening som legges til grunn ved beregning av grunnpensjon og tilleggspensjon. Pensjonen avkortes mot arbeidsinntekten som den gjenlevende ektefellen har eller kan forventes å få. For gjenlevende ektefeller under 55 år forventes normalt en inntekt på minimum to ganger folketrygdens grunnbeløp. Dette betyr at den pensjonen de ellers ville hatt rett til reduseres *som om* de hadde en inntekt av denne størrelse, med mindre de har rimelig grunn til å ha lavere inntekt. Gjenlevende ektefeller kan få stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad eller tilskott til flytting for å komme i arbeid på lik linje med enslige forsørgere.

Avdøde må ha vært medlem i trygden de siste tre årene fram til dødsfallet, eller ha mottatt pensjon etter folketrygdloven de siste tre årene. Disse kriteriene gjelder ikke hvis avdøde eller gjenlevende var flyktning. Unntak gjelder hvis avdøde var medlem i trygden på dødsfallstidspunktet, og enten var under 26 år eller hadde vært medlem etter fylte 16 år med unntak av maksimum fem år. Minstekravet til trygdetid for avdøde kan oppfylles ved sammenlegging med tilsvarende medlemskapsperioder i andre EØS-land.

Det er et vilkår at mottakeren av ytelsene forblir medlem i trygden. Imidlertid kan også gjenlevende som ikke oppfyller dette vilkåret få ytelsene, såfremt enten avdøde eller gjenlevende hadde minst 20 års samlet botid fra fylte 16 år til og med det året de fylte 66 år.

Dersom både avdøde og gjenlevende hadde mindre enn 20 års samlet botid, får gjenlevende likevel anledning til å eksportere eventuell opp-

Boks 6.15 Ytelse til gjenlevende ektefelle i utlandet

Roar fra Norge flytter til Thailand som 60-åring, og gifter seg med 35 år gamle Maja fra Thailand. Roar har uførepensjon, og opprettholder sitt frivillige medlemskap i folketrygden. Etter ti år i Thailand dør Roar. Maja får dermed rett til pensjon som gjenlevende ektefelle. Denne retten har hun selv om hun selv aldri har vært medlem av folketrygden. Maja er i full jobb i Thailand, og har en lønn som tilsvarer ca. 3/4 G. Pensjonen hennes reduseres som om hun hadde inntekt lik 2 G, i tråd med norske regler. Nøyaktig hvor mye Maja får utbetalt, avhenger av Roars opptjening. Maja beholder retten til pensjon som gjenlevende fram til hun fyller 67 år.

tjent tilleggspensjon, samt grunnpensjon og særtillegg (dersom dette utgjør et høyere beløp enn tilleggspensjonen) beregnet etter en trygdetid som tilsvarer det antall poengår tilleggspensjonen er beregnet etter.

En del fordelaktige beregningsregler kan kun påberopes så lenge medlemskapet opprettholdes. Et eksempel er ordningen med garantert tilleggspensjon for unge uføre, som også kommer til anvendelse ved beregning av pensjon for gjenlevende. Pensjon beregnet etter denne særregelen tillates ikke eksportert. Dersom den gjenlevende ikke opprettholder medlemskapet i folketrygden, vil pensjonen derfor bli omregnet, etter de ordinære reglene. Eksportforbudet for slike ytelser gjelder også hvis mottakeren av trygden flytter til et annet EØS-land, siden Norge har fått framforhandlet unntak fra eksport av disse ytelsene, jf. vedlegg IIa til Rfo 1408/71.

Ytelser til livsopphold for gjenlevende ektefelle er skattepliktige. Som nevnt stilles aktivitetskrav til mottakere under 55 år. Ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt, og det legges til grunn at mottakere under 55 år bør ha en arbeidsinntekt minst lik 2 G. For mottakere med ingen eller svært liten arbeidsinntekt, avkortes stønaden som om de hadde inntekt på dette nivået.

6.4.16 Barnepensjon

Hensikten med barnepensjonen er å sikre barn inntekt hvis en eller begge foreldrene dør. Barnepensjon ytes inntil barnet fyller 18 år, eller inntil

Boks 6.16 Barnepensjon til barn i utlandet

Per fra Norge har flyttet til Japan og giftet seg med Tukiko. De har en sønn som er åtte år når Per dør. Fordi Per hadde mottatt pensjon fra folketrygden de tre siste årene før han døde, og hadde mer enn 20 års botid i Norge, har gutten rett til barnepensjon fra den norske folketrygden. Pensjonens størrelse avhenger av Pers inntektsnivå, og utbetales uten avkorting.

20 år dersom begge foreldrene er døde og barnet har utdanning som hovedbeskjeftigelse. Hvis en av foreldrene dør, ses barnepensjonen i sammenheng med ytelsene til gjenlevende ektefelle, og barnepensjonen får omtrent samme funksjon som forskottet barnebidrag, se avsnitt 6.5.3 (selv om nivået beregnes på en annen måte). Hvis begge foreldrene er døde, får barna pensjon som i størrelse tilsvarende pensjonen til gjenlevende ektefelle.

Det er et vilkår for å få barnepensjon at den avdøde faren eller moren var medlem av trygden de siste tre årene før dødsfallet, eller at den avdøde mottok pensjon fra folketrygden de siste tre årene fram til dødsfallet. Unntak gjelder hvis den avdøde forelderen var medlem i trygden på dødsfallstidspunktet, og var under 26 år, eller hadde vært medlem etter fylte 16 år med unntak av maksimalt fem år. Det gjelder også unntak fra 3-årsregelen hvis barnet eller en av foreldrene var flyktninger. Når avdøde har vært medlem i trygdeordningen i et annet EØS-land, kan slike medlemsperioder legges sammen med norske perioder for å oppfylle det norske inngangsvilkåret.

Det er et vilkår for fortsatt rett til barnepensjon at barnet er medlem i trygden. Unntak gjelder hvis en av foreldrene har minst 20 års botid, hvis avdøde hadde mindre enn 20 års botid, men har opptjent tilleggspensjon, eller hvis ett av barna i et foreldreløst barnekull er medlem i trygden. Barnepensjonen kan eksporteres innenfor EØS på samme betingelser som ytelser til gjenlevende ektefelle.

Barnepensjon er en skattepliktig ytelse. For øvrig er det ingen særskilte vilkår knyttet til denne stønaden.

6.5 Kontantytelser til familier utenom folketrygden

6.5.1 Barnetrygd

Barnetrygden har som formål å bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn. Ordningen reguleres av lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven). Barnetrygden utgjør kr 970 per barn per måned. Den som har barn under 18 år boende fast hos seg, har rett til barnetrygd.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning

Barnetrygdlovens hovedregel er at barnet må være bosatt i Norge for at det skal foreligge rett til barnetrygd. Barnet og den barnet bor fast hos må ha lovlig opphold i Norge. Et barn som kommer til Norge regnes som bosatt når det skal oppholde seg her i mer enn 12 måneder.

Internasjonale reguleringer

Rfo 1408/71 gjør unntak fra kravet om bosetting i Norge for rett til barnetrygd. Arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som etter EØS-avtalens regler er trygdedekket i Norge, har rett til barnetrygd for sine familiemedlemmer som om disse var bosatt i Norge. En person som arbeider i Norge eller på et norsk skip, vil altså få barnetrygd for sine barn bosatt i et annet EØS-land.

Dersom det foreligger rett til barnetrygd fra to land, har EØS-avtalen regler for å hindre at familien får dobbel utbetaling. Familien skal være sikret en ytelse som tilsvarende den høyeste ytelsen i de to land, men ikke få noe utover dette. Hvis bare en av foreldrene arbeider, skal det landet vedkommende arbeider i utbetale barnetrygd. Hvis barnets bostedsland har en høyere ytelse, betaler bostedslandet differansen mellom arbeidslandets og bostedslandets barnetrygd. Hvis foreldrene arbeider i hver sitt land, er det barnets bostedsland som utbetaler barnetrygden. Hvis barnetrygden i det andre landet er høyere, utbetaler dette landet differansen mellom de to ytelsene.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

Barnet må være bosatt i Norge og ha lovlig opphold her for at det skal kunne utbetales barnetrygd.

Et barn regnes fortsatt som bosatt her, og har rett til barnetrygd, ved midlertidig fravær fra

Boks 6.17 Barnetrygd i EØS

I flere land er barnetrygd en behovsprøvd ytelse, og den blir redusert eller faller helt bort på grunn av høy inntekt hos mottaker. Hvis mottaker ikke får barnetrygd i bostedslandet fordi inntekten er for høy, vil hele barnetrygden bli utbetalt fra Norge, selv om Norge er sekundærland.

Janoz fra Polen jobber som snekker i Norge, mens kona hans og deres to barn bor i Polen. Familien har ikke rett til barnetrygd fra Polen på grunn av for høy inntekt. Norge utbetaler dermed barnetrygd med kr 970 x 2 = kr 1 940 per måned.

Kollegaen Mikael er svensk, og har kone og to barn i Sverige. Sverige utbetaler barnetrygd med 2 250 SEK = 1 956 NOK. Norsk barnetrygd for to barn utgjør kr 1 940. Ettersom den norske barnetrygden er lavere enn den svenske, har Mikael ikke krav på barnetrygd fra Norge for sine barn.

Norge som ikke er ment å vare mer enn seks måneder. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet skal oppholde seg i utlandet mer enn seks måneder per år i to eller flere påfølgende år. Selv om barnet ikke lenger anses som bosatt i Norge, kan det likevel gis barnetrygd hvis både barnet og den barnet bor fast hos under utenlandsoppholdet er medlemmer i folketrygden etter ftrl § 2-5 eller 2-8, se avsnitt 6.3.1.

Internasjonale reguleringer

Se ovenfor under *Innvandrere*

6.5.2 Kontantstøtte

Kontantstøttens formål er å bidra til at familiene får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn, at familiene gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barn og at det blir mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes. Ordningen reguleres av lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven).

Kontantstøtte kan utbetales for ett- og toåringer som ikke har fulltids plass i barnehage. Der som barnet har deltidsplass i barnehage, kan

familien få delvis kontantstøtte. Full støtte er kr 3 303 per måned.

Det er den som har barnet boende fast hos seg, som har rett til kontantstøtte.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning

Barnet og den som mottar støtte må være bosatt i Norge for å få rett til kontantstøtte. Et barn som kommer til Norge regnes som bosatt når barnet skal oppholde seg her i mer enn tolv måneder.

Internasjonale reguleringer

EØS-avtalen gjør unntak fra kravet om bosetting i Norge for rett til kontantstøtte etter tilsvarende regler som gjelder for barnetrygd, se ovenfor.

Utvandrere

Nasjonal lovgivning

Barnet må være bosatt i Norge for å utløse rett til kontantstøtte. Et midlertidig utenlandsopphold på opptil tre måneder avbryter ikke et bostedsforhold.

Internasjonale reguleringer

Se ovenfor under *Innvandrere*.

6.5.3 Bidragsforskott

Hovedregelen i norsk rett er at foreldrene har ansvaret for underhold av egne barn, uansett om de bor sammen med barna eller ikke. Foreldre som ikke bor sammen med sine barn plikter å betale underholdsbidrag, jf. lov 8. april 1981 om barn og foreldre, kapittel 8.

For å sikre barnet og omsorgshaveren en viss økonomisk forutsigbarhet, blir underholdsbidrag forskottet av folketrygden for barn under 18 år, jf. lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott. Dette innebærer at man er garantert et visst beløp hver måned, uavhengig av om den eller de av foreldrene som ikke bor sammen med barna betaler underholdsbidraget i tide. Forskott ytes også i tilfeller hvor bidragspliktige helt unnlater å betale bidrag eller hvor det ikke er fastsatt noe bidrag, fordi farskapet ikke er fastslått eller fordi bidragspliktiges inntekt er for lav. Hvis årsaken til at det ikke er fastsatt noe bidrag er at den ene eller begge foreldrene er døde, ytes forskott såfremt barnet ikke har rett til barnepensjon fra folketryg-

Boks 6.18 Kontantstøtten i EØS-regelverket

Det er åpenbart at kontantstøtten er en familieytelse i EØS-kontekst. I Ot prp nr. 56 (1997–98) «Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven)» ble det sagt at:

Det er mulig å innforhandle unntak fra eksport av visse ytelser som er omfattet av forordning (EØF) nr 1408/71, jf artikkel 10 a. Imidlertid har det erfaringsmessige vist seg vanskelig å oppnå eksportunntak for familieytelser (...) Departementet foreslår likevel at det tas initiativ til å få innforhandlet et slikt unntak fra regelen om eksport for kontantstøtte. Dette bl.a. ut fra den spesielle karakter kontantstøtten har i og med den nære koblingen til bruk av barnehageplass i Norge.

7. november 2002 falt så EF-domstolens dom i sak C-333/00 (Maaheimo-dommen), hvor Finland ikke nådde fram med en påstand om at de hadde anledning til å nekte eksport av den finske kontantstøtten. Kort tid etter dette fikk regjeringen et brev fra ESA (EFTAs overvåkningsorgan), hvor Norge ble bedt om å revurdere sitt tidligere standpunkt. Regjeringen besluttet på denne bakgrunn i februar 2003 at Norge likevel skulle eksportere kontantstøtte til andre EØS-land.

Eksempel: De to barna til polske Janoz er tvillinger på to år. Janoz jobber i Norge, kona Maria og barna bor i Polen. Barna er ikke i barnehage. Familien har rett til kontantstøtte med kr 3 303 x 2 = kr 6 606 per måned. Dette kommer i tillegg til barnetrygden.

den eller tilsvarende ytelse fra utlandet. I tilfeller hvor bidragspliktiges økonomi tilsier et månedlig bidrag lavere enn den aktuelle forskottssatsen, sikrer forskottet en månedlig minsteytelse. Ordningen har i disse tilfellene et sterkt preg av å være en stønadsordning.

Forskott kan ytes selv om barnet bor hos en annen enn foreldrene. Dersom forholdene i den enkelte sak tilsier det, kan barn som bor alene sette fram krav om forskott og få det utbetalt til seg. Det kan da ytes forskott på bidrag fra begge foreldrene.

Retten til forskott faller bort dersom barnet får rett til barnepensjon etter folketrygdloven. Forskott kan likevel gis dersom bare en av foreldrene er død, og barnet ikke bor sammen med den gjenværende.

Forskottet er inntektsprøvd og ytes etter tre forskjellige satser – forhøyet forskott, forskott og redusert forskott (henholdsvis kr 1 380, kr 1 035 og kr 690 per mnd. per barn). Forskott ytes med forhøyet sats når mottakers inntekt ikke overstiger kr 217 200. Inntektsgrensen for ordinært forskott er kr 323 900 (enslig med ett barn). Redusert forskott ytes inntil inntekten overstiger kr 441 600. Ved denne inntekten bortfaller forskottet.

Forskottet er ikke skattepliktig, det er heller ikke bidrag betalt av den andre av foreldrene.

Utgiftene til forskottet dekkes av folketrygden. Fordi Arbeids- og velferdsetaten yter forskott, har den et refusjonskrav i innbetalt bidrag fra den eller de bidragspliktige. Det er derfor et vilkår at underholdsbidraget fra den eller de bidragspliktige blir innkrevet av Arbeids- og velferdsetatens innkrevningssentral.

Innvandrere

Nasjonal lovgivning krever at barnet må være bosatt i Norge og faktisk oppholde seg i landet for å ha rett til bidragsforskott. Kravet til bosetting og opphold anses som oppfylt hvis barnet er ment å oppholde seg i Norge i mer enn 12 måneder, eller barnet er født i Norge og morens opphold har vart eller er ment å vare mer enn 12 måneder.¹⁵

EU-domstolen har i to kjennelser slått fast at bidragsforskott er en «familieytelse» slik dette begrepet er definert i Rfo 1408/71 (dvs. at forskottet stilles i samme kategori som barnetrygd). Bidragsforskott er dermed omfattet av trygdekoordineringsreglene i EØS-avtalen. Dette medfører at lov om bidragsforskott, med tilhørende forskrifter, må fravikes i den grad den strider mot EØS-regelverket. Dette gjelder særlig kravet om at barnet må være bosatt i Norge. Dette kommer til å endre seg når forordning nr. 883/2004 erstatter Rfo 1408/71. Den nye forordningen¹⁶ sier uttrykkelig at bidragsforskott ikke er en familieytelse etter forordningen. Inntil den nye forordningen får virkning for Norge, er bidragsforskott en fami-

¹⁵ Detaljer om når kravene til bosetting / opphold i riket skal anses oppfylt, og i hvilke tilfeller forskott kan utbetales når barnet oppholder seg i utlandet, finnes i forskrift 21. juni 1989 nr. 518, fastsatt med hjemmel i forskotteringsloven § 2.

¹⁶ Artikkel 1 bokstav z

lieytelse etter Rfo 1408/71 og må behandles i samsvar med dette.

Det skal utbetales forskott til barn bosatt i andre EØS-land hvis den bidragspliktige forelder arbeider i Norge og er medlem i folketrygden. Utmålingen av forskott skal skje etter norske regler. Det må derfor innhentes opplysninger om bidragsmottakers inntekt. Hvis barnet har rett til forskott i mer enn ett land, har EØS-avtalen regler om utbetaling av differansen, tilsvarende reglene som gjelder barnetrygden, jf. avsnitt 6.5.1.

For asylsøkere gjelder særskilte regler.¹⁷ Barn som har søkt om asyl i Norge, eller er barn av personer som har søkt om asyl her, fyller tidligst vilkårene om bosted og opphold i riket fra og med den kalendermåneden det er truffet vedtak om å gi asyl eller om å gi oppholdstillatelse i Norge.

Utvandrere

Etter § 2 i forskriften kan forskott gis under opphold i utlandet når oppholdet ikke er ment å vare i mer enn seks måneder regnet fra utreisedagen.¹⁸ Forskott kan også utbetales under opphold i utlandet ut over seks måneder, såfremt årsaken til at barnet oppholder seg i utlandet er at det selv eller forsørgeren er i arbeid i utlandet for norsk arbeidsgiver.

Disse reglene er koordinert med folketrygdlovens regler for utbetaling av overgangsstønad mv. til enslig mor eller far under opphold i utlandet, jf. ftrl § 15-3 annet ledd.

6.6 Andre generelle ytelser

6.6.1 Sosiale tjenester

De sosiale tjenestene er regulert i to lover, lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) og lov 18. desember 2009 nr. 131 om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er i all hovedsak samsvar mellom de to lovenes formål og virkeområde. Lovene skal fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte og bidra til økt likeverd og likestilling. De aktuelle lovene skal også bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse sammen med andre.

Lovenes bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle som oppholder seg i landet.

Sosialtjenesteloven bestemmer at de sosiale tjenestene i kommunen skal omfatte en rekke tiltak til dem som av ulike grunner trenger bistand. Det kan f.eks. handle om praktisk bistand, avlastningstiltak, plass i institusjon og lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gir personer som ikke kan sørge for eget livsopphold gjennom arbeid eller gjennom andre muligheter for inntekt, for eksempel trygdeytelser, underholdsbidrag eller egen formue, krav på økonomisk stønad. Stønaden tar sikte på å gjøre personen selvhjulpen. Slik stønad kan gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester.

Loven gjelder i utgangspunktet alle som oppholder seg i Norge, men kongen er gitt hjemmel til i forskrift å begrense retten for personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket. Dette er gjort i forskrift som er felles for begge lovene.

I forskriften § 1-3 er det bestemt at personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, ikke har krav på hjelp etter lov om sosiale tjenester til dekning av utgifter til fortsatt opphold i riket, med mindre annet følger av avtale Norge har inngått med vedkommende persons hjemland, eller dersom vedkommende har tillatelse til å bli i landet til en søknad om oppholdstillatelse er ferdigbehandlet hos utlendingsmyndighetene.

For å ivareta personer i akutt nød er det videre bestemt at dersom vedkommende ikke kan dra omsorg for seg selv har han/hun rett til nødvendig omsorg inntil vedkommende kan forlate landet, med mindre annet følger av avtale.

De viktigste avtalene på området er EØS-avtalen og den nordiske sosialkonvensjonen. Disse avtalene gir en stor gruppe utenlandske borgere rett til tjenester. Alle EØS-borgere har rett til å oppholde seg i Norge i inntil tre måneder uten formaliteter, mens EØS-borgere som er arbeidssøkende har rett til opphold i inntil seks måneder, så lenge de kan dokumentere at de søker arbeid og har reelle muligheter til å bli ansatt. Det er en forutsetning at de kan forsørge seg selv, men de har rett til tjenester ved akutt hjelpebehov. En forutsetning for rett til opphold i EØS-land er at vedkommende ikke blir en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger i oppholdslandet.

En EØS-borger som ønsker å oppholde seg lengre enn tre måneder i Norge må registrere seg. Registrering gir oppholdsrett på ubestemt

¹⁷ Jf. forskrift av 21. juni 1989 nr. 518, fastsatt med hjemmel i forskotteringsloven.

¹⁸ Jf. forskrift av 21. juni 1989 nr. 518, fastsatt med hjemmel i forskotteringsloven.

tid, så lenge vedkommende er arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, skal yte tjenester eller råder over tilstrekkelige midler. En EØS-borger vil ved registrering få utstedt et registreringsbevis. EØS-borgere med slikt registreringsbevis anses for å ha bopel i Norge, og har samme rettigheter og plikter etter sosialtjenestelovene som norske borgere.

Personer som oppholder seg ulovlig i Norge har ikke rett på økonomisk stønad, men skal gis nødvendig omsorg inntil vedkommende har plikt til å forlate landet.

Kvalifiseringsprogram og -stønad ble innført 1. november 2007. Ordningen skal bidra til at personer som har vært langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp skal komme i arbeid gjennom å få tett bistand og oppfølging. Ordningen omfatter (som introduksjonsordningen, se nedenfor) et individuelt tilrettelagt program og gir rett til en stønad som på årsbasis utgjør 2 G. Deltakere under 25 år får 2/3 ytelse, og det gis barnetillegg til de som forsørger barn. Programmet gis i utgangspunktet for en periode på inntil ett år, men kan forlenges. Kvalifiseringsprogrammet er grundigere omtalt i kapittel 5.

6.6.2 Bostøtte og andre økonomiske virkemidler i den sosiale boligpolitikken

Husbanken forvalter en rekke virkemidler som skal stimulere kommunene til å skaffe flere og mer egnede utleieboliger, og hjelpe prioriterte grupper å etablere seg i egen bolig. Dette gjelder særlig bostedsløse, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med svak økonomi. De økonomiske virkemidlene er bostøtte, tilskudd til utleieboliger, tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, boligsosialt kompetansetilskudd, startlån og grunnlån. De mest sentrale i denne sammenhengen er startlån, bostøtte og tilskudd til utleieboliger og etablering.

Startlån skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Lånet er behovsprøvd. Det skal være et finansieringstilbud for boligtiltak som vanligvis ikke gis lån i ordinære kredittinstitusjoner. Startlån kan gis til kjøp av bolig, utbedring og oppføring av bolig, og refinansiering. Ordningen ble innført i 2003 og avløste de tidligere ordningene med etableringslån fra kommunene og kjøpslån fra Husbanken.

Startlånet tildeles kommunene for videre utlån. Innenfor Husbankens retningslinjer er det

opp til den enkelte kommune å vurdere om startlånet innvilges, og hvor stort lånet eventuelt blir. Lånets størrelse vil være avhengig av låntakerens betalingsevne og eventuell annen gjeld. Låntakeren må kunne klare å betjene løpende bo- og livsoppholdsutgifter over tid. Nesten alle kommunene benytter seg av låneordningen som tilbys fra Husbanken, men i varierende grad.

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet blir tildelt av Husbanken til kommuner, stiftelser og andre som etablerer utleieboliger for vanskeligstilte. Kommunene har tildelingsrett til utleieboligene. *Tilskudd til etablering* formidles av kommunene og gis til enkeltpersoner for oppføring, kjøp eller refinansiering av egen bolig. Tildelingen gjøres etter streng økonomisk behovsprøving.

Reglene for *bostøtte* ble radikalt endret i 2009. Etter nytt regelverk kan som hovedregel alle over 18 år søke om bostøtte. Det finnes noen unntak for studenter og personer som avtjener verneplikt eller siviltjeneste. Etter gammelt regelverk var det som hovedregel kun trygdemottakere og personer med barn som kunne få bostøtte. De tidligere kravene til boligens størrelse er også endret. For å få innvilget bostøtte er det kun krav om at boligen må være godkjent for helårs bruk, ha selvstendig inngang, eget bad/toalett og gi adgang til hvile og matlaging.

Bostøtten beregnes etter en formel som tar hensyn til boligutgifter inkludert strøm (opp til et tak), og husholdningens størrelse og samlede inntekt. Øvre grense for boligutgifter varierer med hvilken kommune man bor i og hvor mange personer som bor i husholdningen. Kun boligutgifter opp til taket regnes med, uavhengig av hvor høye de reelle boligutgiftene er. I tillegg beregnes egenandel, altså en andel av boligutgiftene søkeren uansett skal betale selv. En minste egenandel på kr 15 000 legges til grunn for alle. For inntekter som overstiger visse beløpsgrenser beregnes i tillegg en prosentvis egenandel utover minstenivået. Bostøtten utgjør 70 pst. av de godkjente boligutgiftene utover egenandelen i private eide eller leide boliger og 80 pst. av de godkjente boligutgiftene i kommunale utleieboliger. Egenandelen varierer med inntekt.

Alle som har lovlig opphold i Norge, kan få bostøtte. Utbetalingen av støtten er knyttet til boligen i Norge, og stønaden er ikke eksportabel – heller ikke innenfor EØS. Det samme gjelder for de andre boligsosiale ordningene.

6.6.3 Utdanningsstøtte

Med utdanningsstøtte menes stipender og lån som administreres av Statens lånekasse for utdanning. Som hovedregel er det norske statsborgere som kan motta utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. Utenlandske statsborgere har rett til støtte på visse vilkår, i hovedsak avhengig av tilknytning til Norge. Regelverket skiller geografisk mellom støtte til Norge/Norden på den ene siden, og land utenfor Norden på den andre siden. Det stilles generelt strengere vilkår for både norske og utenlandske statsborgere for å få rett til støtte til utdanning utenfor Norden. I det følgende omtales derfor vilkår for støtte til utdanning i Norden og vilkår for støtte til utdanning i land utenfor Norden separat.

Utdanning i Norge

Utenlandske statsborgere må ha en viss tilknytning til Norge for å ha rett til støtte til utdanning i Norge. Dette er begrunnet med at formålet med utdanningsstøtteordningen blant annet er å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse. Utenlandske statsborgere som er bosatt i Norge (flyktninger, familieinnvandrere, arbeidsinnvandrere) og deres barn vil normalt ha rett til utdanningsstøtte, mens ikke-bosatte utenlandske statsborgere ikke har det.

For alle grupper utenlandske statsborgere stilles det krav om lovlig opphold i Norge. Personer som kommer til Norge for å studere, har ikke rett til utdanningsstøtte. Asylsøkere har heller ikke rett til utdanningsstøtte. I tillegg til reglene som gjelder for alle utenlandske statsborgere, gjelder egne regler om støtterett for arbeidstakere fra EØS- eller EFTA-land. På visse vilkår har EØS- eller EFTA-arbeidstakere rett til støtte til utdanning i Norge og i utlandet på lik linje med norske statsborgere. Dette gjelder også deres familiedlemmer. For å ha rett til utdanningsstøtte, må statsborgeren fra EØS- eller EFTA-land ha status som arbeidstaker i Norge. Det må også være en faglig sammenheng mellom utdanningen vedkommende tar og arbeidet i Norge. Arbeidstakerens ektefelle, samt eventuelle barn som forsørges av arbeidstakeren eller ektefellen, har rett til støtte uten at det må foreligge en faglig sammenheng mellom arbeid og utdanning.¹⁹

Ved implementeringen av direktiv 2004/38/EF i norsk rett er det innført en rett til varig opphold for EØS-borgere som har hatt lovlig opphold i Norge i en sammenhengende periode på minst

fem år, se avsnitt 4.5.3. Direktivet er implementert ved nytt kapittel 13 i utlendingsloven. Direktivets artikkel 24 nr. 2 innebærer at EØS-borgere som har fått slik rett til varig opphold, har rett til utdanningsstøtte på samme vilkår som norske statsborgere.

Utdanningsøkende fra utvalgte land som ikke oppfyller kravene om tilknytning til Norge, kan få utdanningsstøtte gjennom Lånekassens kvoteordning. Hovedformålet med kvoteordningen er bistand, og støtte kan gis til studenter fra utviklingsland, landene på Vest-Balkan og land i Øst-Europa og Sentral-Asia. Kvotestudentene tilbys finansiering av gradstudium av minst ett års varighet, fortrinnsvis på høyere nivå, dvs. masterutdanning eller ph.d.-utdanning. Studentene tar utdanning i Norge, og får støtte på omtrent samme vilkår som norske studenter, men får ettergitt gjelden hvis de reiser tilbake etter endt utdanning og bosetter seg varig i hjemlandet. Kvoteordningen omfatter 1 100 plasser årlig. Av disse er 800 for studenter fra utviklingsland og 300 for studenter fra landene på Vest-Balkan og land i Øst-Europa og Sentral-Asia.

Støtte til utdanning i utlandet

Vilkårene for støtte til utdanning i utlandet gjelder for både norske og utenlandske statsborgere. Siden et mål med utdanningstøtten er å sikre Norge tilgang på kompetanse, er det et krav for å få støtte til utdanning i utlandet at studenten har tilknytning til Norge, og at det er sannsynlig at han eller hun vil gjøre bruk av sin kompetanse i Norge. To krav til søkeren skal sikre denne tilknytningen: For det første, reglene om statsborgerskap eller annen tilknytning til Norge gjennom slektskap, ekteskap, tidligere arbeid/utdanning eller status som EØS/EFTA-arbeidstaker. For det andre stilles det krav om botid i Norge: Søkere til gradstudium i land utenfor Norden må ha bodd i Norge sammenhengende i minst to av de siste fem årene før utdanningen starter. Dette kravet gjelder for både norske og utenlandske statsborgere. Kravet er med på å sikre at de som mottar utdanningsstøtte har reell tilknytning til Norge, slik at utdanningsstøtteordningens formål om å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse kan oppfylles.

¹⁹ Grunnlaget for rettighetene til EØS- eller EFTA-arbeidstaker og familiedlemmene deres er prinsippet om fri bevegelighet av arbeidskraft. Vilkårene følger av rådsforordning 1612/68, som er gjennomført i norsk rett ved EØS-arbeidstakerloven, se artiklene 7 og 12, samt rettspraksis.

Vilkår for støtte til utdanning i utlandet for utenlandske statsborgere

For utenlandske statsborgere er det enklere å få støtte til utdanning i nordiske land enn til utdanning i land utenfor Norden. Til gradsutdanning kan det gis støtte kun til EØS- eller EFTA-arbeidstakere som oppfyller vilkår tilsvarende vilkårene for støtte til utdanning i Norge (beskrevet ovenfor).²⁰ Det blir ikke gitt støtte til gradsutdanning i land utenfor Norden til statsborgere fra land som ikke er EØS- eller EFTA-land. De som har rett til støtte til utdanning i Norge og Norden, kan motta støtte til delstudier i land utenfor Norden.

Utdanningsstøtte til gradsutdanning i land utenfor Norden er dermed begrenset til å gjelde norske statsborgere og EØS- eller EFTA-borgere på visse vilkår. Retten til utdanningsstøtte for EØS- eller EFTA-borgere følger av deres rettigheter etter EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, og endres i takt med rettsutviklingen på området.

6.6.4 Stønad til livsopphold mv. til tiltaksdeltaker

Stønad til livsopphold mv. gis til tiltaksdeltakere i henhold til kapittel 10 i forskrift om arbeidsmarkedstiltak, jf. lov om arbeidsmarkedstjenester § 13.

Formålet med disse stønadene er dels å sikre tiltaksdeltakere stønad til livsopphold, dels å dekke bestemte utgifter i forbindelse med gjennomføring av tiltaket. Stønadene kan gis til personer som deltar på de arbeidsrettede tiltakene: Avklaring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidspraksis, behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser, oppfølging, arbeid med bistand, opplæring og godkjente felles nordiske arbeidsmarkedstiltak i de øvrige nordiske land.

For å ha rett til individstønad må tiltaksdeltaker som hovedregel melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag, jf. tiltaksforskriften § 10-14 første ledd. Stønadene som beregnes på bakgrunn av meldekort er basisyttelse, barnetillegg, borteboertillegg, reisetillegg, og tilsynstillegg. Basisyttelse gis etter høy sats til tiltaksdelta-

²⁰ Med «gradsutdanning» menes at man går på et studium som kan føre fram til en grad ved lærestedet, det kan være i form av bachelorgrad, mastergrad eller ph.d.-grad. Dette må avgrenses mot et delstudium, dvs. et studieopphold i utlandet som inngår som en del av en høyere utdanning man er i gang med i Norge.

kere over 19 år, og etter lav sats til tiltaksdeltakere under 19 år.

Stønadene gis per faktisk dag i tiltak. Dvs. at de som går på tiltak fem dager i uken får stønad for fem dager i uken, og de som går på tiltak to dager i uken får stønad for to dager i uken. Ved fravær fra tiltaket utbetales det normalt ikke stønad.

6.7 Ytelser rettet spesielt mot innvandrere / personer med kort botid

6.7.1 Introduksjonsstønad

Introduksjonsordningen (lov 4. juli 2003 nr. 80) ble innført høsten 2004 og skal styrke nyankomne innvandreres mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet og til å oppnå økonomisk selvstendighet.²¹ Målgruppen er nyankomne flyktninger, personer med kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon og personer som er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller på grunnlag av søknad om asyl. I tillegg inngår familiemedlemmer til disse gruppene. Deltakerne må ha arbeids- eller oppholdstillatelse.

Introduksjonsordningen omfatter et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram og gir rett til en introduksjonsstønad som på årsbasis tilsvarer 2 G. Deltakere under 25 år mottar 2/3 ytelse. Det gis ingen tilleggsytelser. Introduksjonsprogrammet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan introduksjonsprogrammet og stønaden forlenges i inntil tre år. Nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering har plikt til å delta på introduksjonsprogram. For personer mellom 55 og 67 år er deltakelse valgfritt.

Programmet skal være helårig og på full tid. Kommunen har et samordningsansvar for programmet. Mottakere av introduksjonsstønad kan delta i arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

Retten til introduksjonsstønad er betinget av deltakelse i introduksjonsprogrammet. Ved fravær fra programmet som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner reduseres introduksjonsstønadene. I og med at stønaden er knyttet til programdeltakelse, kan den ikke eksporteres.

²¹ Ordningen er omtalt mer utfyllende i kapittel 5.

6.7.2 Supplerende stønad til personer med kort botid i Norge

Som beskrevet i avsnittet om alderspensjon i folketrygden, er det krav om 40 års botid for rett til full bostedsbasert pensjon.

Dette innebærer at personer som ikke har status som flyktninger, og som har bodd lenge i utlandet i voksen alder, ikke kan få full alderspensjon fra folketrygden. Dette gjelder både personer som innvandrer til Norge, og personer som er født og oppvokst i Norge, men som velger å oppholde seg utenlands i perioder av livet. Personer som har kortere trygdetid enn 40 år, vil få utbetalt en proporsjonalt redusert pensjon: For eksempel gir tre års trygdetid rett til 3/40 av full pensjon, og 25 års trygdetid gir rett til 25/40 av full pensjon.

Personer i ovennevnte kategorier, som ikke hadde rett til pensjoner fra utenlandske pensjonsordninger, oppspart formue eller andre midler til livsopphold, var tidligere henvist til sosialkontoret.

Stortinget vedtok i 2005 en lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge (lov 29. april 2005 nr. 21). Dette er en egen ordning, utenfor folketrygden, som retter seg mot personer med kort botid som har fylt 67 år. Ordningen trådte i kraft 1. januar 2006.

Det maksimale stønadsbeløpet er satt til samme nivå som minste pensjonsnivå etter folketrygdloven for en person med ugradert pensjon uten avkorting for trygdetid og utgjør kr 151 282 per år for en enslig person og kr 279 872 per år for par (kr 139 936 hver).

Betingelsene for å få og beholde denne stønaden er langt strengere enn betingelsene for å få og beholde ordinær minstepensjon. For det første er det et absolutt vilkår at mottakeren oppholder seg i Norge. Retten til supplerende stønad faller bort ved opphold utenlands utover 90 dager i sammenheng, eller til sammen i en søknadsperiode. For det andre er den supplerende stønaden behovsprøvd, hvilket innebærer at stønaden settes ned dersom mottakeren og hans/ hennes ektefelle har formue av en viss størrelse, eller dersom mottakeren og hans/hennes ektefelle har inntekt. Dette vil blant annet si at dersom mottakeren har rett til å få utbetalt en pensjon fra en utenlandsk privat eller offentlig pensjonsordning mens han er bosatt i Norge, skal den supplerende stønaden settes ned med et tilsvarende beløp.

Rfo 1408/71 innebærer som over nevnt at trygdeytelser i utgangspunktet fritt skal kunne eksporteres innenfor EØS. Etter Rfo 1408/71 artikkel 10a kan ytelser likevel i visse tilfeller

avgrenses til personer bosatt i utbetalingslandet, jf. boks 6.2. Dette skal være særskilte ikke-avgiftsbaserte ytelser som nevnt i artikkel 4 nr. 2, bl.a. ytelser som *supplerer* de ordinære trygdeytelsene. Som påpekt ovenfor, er dette en meget snever unntaksadgang. Den supplerende stønaden omfattes i prinsippet av EØS-avtalen og eksportreglene, men Norge har lyktes med å få inn et forbehold i vedlegg til Rfo 1408/71. Dette innebærer at bestemmelsene om opphold i utlandet også gjelder i forhold til personer bosatt i andre EØS-land. Heller ingen av Norges bilaterale avtaler tillater eksport av supplerende stønad.

Supplerende stønad til personer med kort botid i Norge er en skattepliktig ytelse. Stønaden tilkjennes for tolv måneder av gangen, og to ganger i søknadsperioden må mottakeren møte til oppfølgingssamtale hos Arbeids- og velferdsetaten. Dette skyldes behovet for å føre kontroll med de strenge vilkårene mht. behovsprøving og ikke minst vilkåret om opphold i landet.

6.8 Rett til helsetjenester ved migrasjon

Helselovgivningen omfatter blant annet pasientrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og tannhelsetjenesteloven. Helselovgivningen må sees i sammenheng med folketrygdloven (særlig kapittel 5 om refusjon for helserelaterte utgifter), og med Rfo 1408/71.

Kommunehelsetjenesten

Kommunene skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen.²² Kommunens helsetjeneste omfatter de delene av den offentlig organiserte helsetjenesten som ikke hører under stat eller fylkeskommune. For å oppfylle dette ansvaret skal kommunene sørge for en rekke tjenester, blant annet allmennlegetjeneste (herunder fastlegeordning), legevaktordning, fysioterapitjeneste, jordmortjeneste, hjemmesykepleie og sykehjem eller boform med heldøgns omsorg og pleie.²³

Kommunen skal dekke utgiftene ved helsetjenester som den har ansvaret for.²⁴ De kommunale helsetjenestene finansieres i hovedsak gjennom

²² Kommunehelsetjenesteloven § 1-1

²³ Andre ansvarsområder er listet opp i kommunehelsetjenesteloven § 1-3.

²⁴ Kommunehelsetjenesteloven § 5-1

statlige rammetilskudd som fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene. I tillegg finansieres en andel av utgiftene gjennom folketrygden og pasientbehandling (egenandeler).

Spesialisthelsetjenesten

De regionale helseforetakene skal sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted innen helseregionen tilbys spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon.²⁵ Det regionale helseforetaket i pasientens bostedsregion skal dekke utgiftene til behandling m.m. i spesialisthelsetjenesten. Dette forutsetter at helsehjelpen mottas hos en tjenesteyter som eies av eller har avtale med det regionale helseforetaket.

Utgifter til helsehjelp for en person som er bosatt i Norge, men som ikke er pliktig eller frivillig medlem i folketrygden, skal *ikke* dekkes av de regionale helseforetakene. Pasienten må i slike tilfeller selv betale for helsehjelpen, med mindre vedkommende er stønadsberettiget som konvensjonspasient.

Folketrygdloven kapittel 5 regulerer blant annet visse typer helsetjenester som hører inn under spesialisthelsetjenesten – legespesialister og psykologer som har driftsavtale med regionalt helseforetak, samt laboratorier og røntgeninstitutter med avtale med regionalt helseforetak. Det er et vilkår for rett til stønad etter kapittel 5 at mottakeren er medlem i folketrygden.

Den offentlige tannhelsetjenesten

Etter tannhelsetjenesteloven § 1-1 har fylkeskommunen plikt til å sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisthelsetjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. I tillegg skal fylkeskommunen gjennom den offentlige tannhelsetjenesten både organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen og gi et regelmessig og oppsøkende tilbud om tannhelsetjenester til visse pasientgrupper (prioriterte grupper).²⁶ De prioriterte gruppene er barn og ungdom under 18 år, psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon, eldre langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie, samt ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret. Fylkeskommunen kan vedta å prioritere andre grupper i tillegg. Gruppene er listet opp i prioritert rekkefølge. Fylkeskommunen

har ansvar for å dekke utgifter til den offentlige tannhelsetjenesten.²⁷

De tre første prioriterte gruppene har krav på vederlagsfrie tannhelsetjenester, med unntak av kjeveortopedisk behandling. Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret skal ikke betale høyere egenandel enn 25 pst. av takster fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet. Den offentlige tannhelsetjenesten kan i tillegg yte tjenester til voksent betalende klientell mot fullt vederlag. For øvrig er voksne pasienter som ikke tilhører de prioriterte gruppene, henvist til å søke tannhelsetjenester på det private marked.

Stønad ved helsetjenester etter folketrygdloven kapittel 5

Folketrygdloven har i kapittel 5 bestemmelser om stønad ved helsetjenester. Det er et vilkår for rett til stønad etter dette kapitlet at vedkommende er medlem i trygden, eller er gift med eller barn av et medlem av trygden. Stønadsordningen etter folketrygdloven omfatter for det første enkelte lovpålagte kommunale helsetjenester. Dette gjelder allmennlegetjeneste og kommunal legevaktordning, fysioterapi samt jordmortjeneste. Enkelte spesialisthelsetjenester omfattes – som behandling hos lege- og psykologspesialister samt private laboratorier og røntgenvirksomheter. I tillegg omfatter stønadsordningen enkelte tjenester som ikke er en del av den offentlige helsetjenesten. Dette er behandling hos privatpraktiserende tannlege for sykdom, kiropraktor, logoped, audiopedagog og ortoptist. Folketrygden yter også stønad til dekning av viktige legemidler og spesielt medisinsk utstyr og forbruksmaterieell til bruk utenom sykehus. Stønadsordningen omfatter ikke kommunale pleie- og omsorgstjenester, dvs. hjemmesykepleie og sykehjem mv.

Rett til stønad er betinget av en rekke vilkår med hensyn til type tjeneste, behovet for tjenesten, tjenesteyters kompetanse og tilknytning til det offentlige mv. Takster og egenandeler er fastsatt i et detaljert regelverk.

Ytelsene administreres av HELFO, se avsnitt 6.10.2.

6.8.1 Innvandrere

Nasjonal lovgivning

Personer som innvandrer til Norge vil som hovedregel ha rett til helsehjelp på det offentlige

²⁵ Spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a

²⁶ Tannhelsetjenesteloven § 1-3

²⁷ Tannhelsetjenesteloven § 5-1

bekostning på linje med den øvrige befolkningen. Retten er ikke avhengig av statsborgerskap, men av faktorer som om man er bosatt i Norge, er medlem av folketrygden eller er stønadsberettiget etter gjensidighetsavtale med annet land (konvensjonspasient).

Asylsøkere og deres familiemedlemmer har et begrenset medlemskap i folketrygden, som blant annet gir rett til ytelser ved sykdom.²⁸ Medlemskapet gjelder fra det tidspunkt det er søkt om asyl. Asylsøkere og deres familiemedlemmer har således, som medlemmer i folketrygden, hovedsaklig samme rett til helsehjelp som den øvrige befolkningen iht. pasientrettighetsloven.²⁹ Asylsøker som er anerkjent som flyktning, har rett til oppholdstillatelse. Vanlige regler for rett til helsehjelp ved opphold i landet vil da gjelde.

Internasjonal lovgivning

Dersom man er bosatt i Norge, men er unntatt fra medlemskap i folketrygden på grunn av reglene i Rfo 1408/71, vil man etter forordningen gjennomgående ha samme rett til helsehjelp som befolkningen for øvrig, men slik at utgiftene skal dekkes av det landet der vedkommende er trygdedekket. Rfo 1408/71 har også regler om helsehjelp til forsørgede familiemedlemmer som ikke selv er medlem av en trygdeordning.

Dersom man bor i Norge og ikke er medlem i folketrygden og heller ikke omfattes av reglene i Rfo 1408/71, vil man ha rett til å motta helsehjelp, men slik at man selv må dekke utgiftene ved helsehjelpen. Som beskrevet i avsnitt 6.3.1 kan det søkes om frivillig medlemskap i folketrygden dersom man er unntatt fra pliktig medlemskap. Særskilte regler kan følge av gjensidighetsavtaler med andre land.

6.8.2 Utvandrere

Nasjonal lovgivning

Den som har flyttet fra Norge og ikke er medlem i folketrygden, har ikke rett til stønad fra folketrygden for helsetjenester i utlandet, og har som hovedregel heller ikke rett til helsetjenester i Norge. Dette gjelder uavhengig av statsborgerskap.

Pensjonister som bosetter seg utenfor EØS/Sveits, kan søke om frivillig medlemskap i folketrygden. Frivillig medlemskap innvilges vanligvis ikke for pensjonister som bosetter seg i andre EØS-land, fordi pensjonisten vil ha rettigheter der etter Rfo 1408/71. I enkelte EØS-land (Bulgaria, Estland, Hellas, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekia og Ungarn) har standarden på det offentlige helsetilbudet vært vurdert slik at det er åpnet for å innvilge frivillig medlemskap i norsk folketrygd for utflyttede pensjonister.

Pensjonister som er bosatte i utlandet, og som er medlemmer i folketrygden (med rett til stønad for helsetjenester) vil ha rett til helsetjenester på det offentlige bekostning i bosettingslandet. Etter særlige regler³⁰ gis det på visse vilkår stønad til dekning av nødvendige utgifter til helsetjenester i utlandet. Det ytes stønad til helsetjenester som omhandlet i folketrygdloven kapittel 5, reise- og oppholdsutgifter ved undersøkelse og behandling, samt ambulansetransport og sykehusopphold. Ordningen kommer til anvendelse for medlemmer av folketrygden som er fast bosatt i andre land. Folketrygdmedlemmer som er bosatte i Norge har som hovedregel ikke rett til stønad etter dette regelverket under midlertidig utenlandsopphold.

Bosatte i utlandet som er medlem i folketrygden (med rett til stønad ved helsetjenester) kan reise til Norge og få dekket utgifter til helsehjelp på vanlig måte. Dette gjelder likevel ikke sykehjemsplass og andre pleie- og omsorgstjenester etter kommunehelsetjenesteloven som forutsetter tildelingsvedtak m.m. (med mindre vedkommende reiser tilbake til Norge for å bosette seg her). Reiseutgiftene dekkes ikke.

Personer som har bosatt seg utenfor EØS/Sveits og som ikke er medlemmer av folketrygden, vil gjennomgående ikke ha rettigheter ut over det som følger av regelverket i bostedslandet (eller eventuelt annet land der de er medlem av en trygdeordning). Visse unntak gjelder personer som omfattes av avtalene med Australia, Chile og den kanadiske provinsen Quebec.

Kommunehelsetjenesteloven gjelder ikke for personer som er bosatt i utlandet. Loven inneholder heller ingen regler som pålegger norske kommuner å tilby helse- og omsorgstjenester i utlandet. Den enkelte kommune står fritt til å avgjøre om omsorgstjenester skal tilbys i hjemkommunen eller i utlandet, dersom pasienten ønsker det. Kommunen kan velge å oppfylle sin lovpålagte

²⁸ Ftrl kapittel 5, jf. forskrift 14. mai nr. 19 om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer. Unntak gjelder § 5-13, stønad ved fødsel utenfor institusjon.

²⁹ § 1-2, jf. § 2-1 samt prioriteringsforskriften § 1

³⁰ Ftrl § 5-24 med tilhørende forskrifter

Boks 6.19 Et norsk sykehjem i Spania

Stiftelsen Betanien Bergen eier og driver et sykehjem i Alfaz del Pi. Stiftelsen har driftsavtale med Bergen kommune, som leier plasser for ti år av gangen. Alle bosatte i Bergen kan søke om plass, forutsatt at de har en legeerklæring på at de vil ha utbytte av oppholdet, og på at de vil tåle flyreisen. Finansieringsmodellen er den samme som i Norge, dvs. at 75 pst. av beboernes pensjon går til institusjonen. Minste oppholdsperiode er tre måneder, men mange beboere er der på ubestemt tid.

Betanien sykehjem gir ikke tilbud til nordmenn som er fast bosatt i Spania. Personer som oppholder seg store deler av året i Spania, men som er registrert som bosatte i Bergen, kan innvilges opphold på samme vilkår som andre bosatte i Bergen. I slike tilfeller kan det kreves at søkeren reiser hjem til Bergen og blir vurdert for opphold på lik linje med andre søkere.

hjelpeplikt for egne innbyggere (som har fått tildelingsvedtak på for eksempel sykehjemsplass) ved å tilby offentlige behandlingsplasser i utlandet eller betale for private (norske eller utenlandske) omsorgstilbud i utlandet, dersom det er en god og faglig forsvarlig løsning og pasienten ønsker det.

Internasjonal lovgivning

Etter Rfo 1408/71 vil man som hovedregel være medlem i trygdeordningen i det landet der man er sysselsatt, men unntak gjelder såkalte utsendte medarbeidere. Spørsmålet om rett til helsehjelp i det landet man har flyttet til, vil i utgangspunktet være avhengig av det aktuelle landets lovgivning. Dette gjelder både retten til å få selve helsehjelpen og betalingssspørsmål. Når det gjelder pensjonister som har bosatt seg i andre land, må det skilles mellom land hvor Rfo 1408/71 gjelder, og andre land. Ved bosetting i et annet EØS-land eller i Sveits kan pensjonister få utstedt en blankett (E121) fra norske myndigheter. Blanketten leveres myndighetene i bostedslandet og gir rett til helsetjenester etter reglene der. Selv om pensjonisten ikke er medlem i folketrygden, betales trygdeavgift til Norge, og oppgjør finner sted mellom landene.

Hvilke ytelser pensjonisten vil få i bostedslandet, vil avhenge av regelverket der. Dersom bostedslandet for eksempel ikke tilbyr opphold i sykehjem ved behov til sine egne innbyggere på det offentlige bekostning (helt eller delvis), vil heller ikke norske pensjonister ha krav på dette. Utgiftene kan heller ikke kreves dekket av norske myndigheter.

Personer som bor i et annet EØS-land eller i Sveits og omfattes av trygdeforordningen, har rett til helsetjenester ved behov som oppstår under midlertidig opphold i Norge. For planlagt behandling i Norge er det nødvendig med forhåndsgodkjenning fra det landet som etter trygdeforordningen er kompetent til å utstede slik godkjenning (som hovedregel det landet hvor vedkommende er trygdedekket), som innebærer at vedkommende land skal dekke utgiftene.

Fra 1. januar 2011 ble det etablert en ny refusjonsordning for tjenester mottatt i andre EØS-land for «ikke-sykehusbehandling» (det vil i hovedsak si helsetjenester utenfor sykehus eller annen institusjon). Ordningen gjelder for eksempel konsultasjon hos lege, fysioterapeut, psykolog, tannlege mv. i den utstrekning pasienten ville fått tilsvarende helsehjelp på det offentlige bekostning (helt eller delvis) i Norge. Pasienten kan velge hvor i EØS behandlingen skal mottas, og kan kreve refusjon etterpå dersom vilkårene er oppfylt.

6.8.3 Særlig om personer uten lovlig opphold i Norge

Alle som oppholder seg i Norge har rett til øyeblikkelig hjelp.³¹ Retten er uavhengig av om personen oppholder seg lovlig eller ulovlig i landet, og omfatter helsehjelp både fra kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

For helsehjelp ut over øyeblikkelig hjelp er rettstilstanden noe uklar. Som hovedregel kan legges til grunn at personer som oppholder seg ulovlig i landet, har krav på noe helsehjelp ut over øyeblikkelig hjelp, både fra kommunehelsetjenesten og fra spesialisthelsetjenesten. Dette gjelder helsehjelp som ikke kan utsettes, dvs. helsehjelp der pasientens tilstand er slik at hvis han/hun ikke får hurtig hjelp, vil tilstanden i løpet av kort tid eskalere til en øyeblikkelig hjelp-situasjon. Videre har barn opp til fylte 18 år, i medhold av barnekonven-

³¹ Pasientrettighetsloven § 2-1 første ledd, jf. § 1-2 første ledd og § 1 i forskrift av 1. desember 2000 nr. 1208 om prioritering av helsetjenester, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, rett til behandling i utlandet og om klagenemnd.

sjonen, rett til helsetjenester i større grad enn voksne, selv om de ikke har lovlig opphold, og gravide vil i medhold av barnekonvensjonen ha rett til helseomsorg før og etter fødsel. Alle som oppholder seg i landet har også rett til smittevern-hjelp. Smittevernhjelp for allmennfarlige smitt-somme sykdommer er gratis for alle som opphol-der seg i Norge, selv om de ikke har lovlig opphold (ikke er medlem av folketrygden). Personer uten lovlig opphold har ikke rett til å stå på liste hos fastlege.

Det må skilles mellom rett til helsehjelp og betaling for hjelpen. Som hovedregel skal alle pasienter som ikke har fast bopel eller oppholds-sted i riket og som ikke er medlemmer i folketryg-den eller stønadsberettiget i henhold til gjensidig trygdeavtale med annen stat (jf. avsnitt 6.8.2), selv dekke kostnadene ved helsehjelp. Personer som oppholder seg ulovlig i landet må derfor, i likhet med andre som oppholder seg kortvaring (lovlig) i landet, selv betale for den helsehjelp som mottas. Det er ikke anledning til å kreve forhåndsbetaling for øyeblikkelig hjelp, slik at også personer som ikke er betalingsdyktige alltid skal få slik hjelp. Dette innbefatter også personer som oppholder seg ulovlig i landet. For krav på betaling for ytt helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet, vil vanlige regler for innkreving av penge-krav kommer til anvendelse.

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring et forslag til endringer i prioriteringsfor-skriften, med sikte på en klargjøring av regelver-ket vedrørende helsehjelp til personer uten lovlig opphold. Høringsnotatet inneholder forslag til pre-siseringer av gjeldende regelverk, og foreslår ingen substansielle endringer. Høringsfristen var 25. februar 2011.

6.9 Rett til utdanning ved migrasjon

I det følgende gis det en beskrivelse av opplæ-ringssektoren, med vekt på opplæringstilbudet for barn, unge og voksne. Beskrivelsen begrenser seg til rettigheter i barnehageloven, opplæringslo-ven, lov om universiteter og høyskoler og opplæ-ring regulert av voksenopplæringsloven. Norsk-opplæring for nyankomne innvandrere og intro-duksjonsordningen går gjennom i kapittel 5. En redegjørelse for studiefinansiering gjennom Sta-tens lånekasse for utdanning for ulike grupper av inn- og utvandrere finnes i avsnitt 6.6.3.

6.9.1 Barnehage

Rett til barnehageplass

Lovfestet rett til barnehageplass trådte i kraft 1. januar 2009.

Rett til barnehageplass er regulert i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12a som lyder:

Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med for-skrifter.

Barnet har rett til barnehageplass i den kommunen der det er bosatt.

Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Det er kommunens ansvar å oppfylle retten til bar-nehageplass. «Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a», jf. barneha-geloven § 8 andre ledd.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kom-munen der det er bosatt, dvs. den kommunen der det har bostedsadresse.

Barn av asylsøkere regnes ikke som bosatte så lenge det ikke er fattet vedtak om / avslag på oppholdstillatelse. Dette fordi opphold i mottak er av midlertidig karakter inntil asylsøknaden er avgjort. Det er i hovedsak to faktorer som avgjør oppholdstiden i mottak, nemlig saksbehandlings-tiden hos Utlendingsdirektoratet (UDI) og tiden det tar å effektivere endelig vedtak, dvs. å bosette personer som får opphold eller å returnere perso-ner som får avslag. Det er således først etter at det er fattet vedtak om oppholdstillatelse (for eksem-pel med status som flyktning eller på humanitært grunnlag) og vedkommende er varig bosatt i en kommune at asylsøkere regnes som bosatte i henhold til barnehageloven § 12a.

6.9.2 Grunnopplæring i Norge

Rett og plikt til grunnskoleopplæring for barn og unge i opplæringspliktig alder

Hovedregelen er at alle barn og unge i opplæ-ringspliktig alder (vanligvis 6–16 år) som opphol-der seg i Norge, har rett og plikt til grunnskole-opplæring, jf. opplæringsloven § 2-1. Dette gjelder både for norske statsborgere og for utlendinger. Unntaket er barn og unge som kun har kortvarig

opphold i landet. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunktet det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder. Plikten inntreer først når oppholdet i Norge har vart i tre måneder.

Om oppholdet i landet er ulovlig, har ingen betydning for retten og plikten til grunnskoleopplæring. Både asylsøkere og barn uten lovlig opphold er således inkludert. Retten gjelder også uavhengig av om foreldrene har lovlig opphold i landet.

Barna har rett til grunnskoleopplæring etter de samme regler som gjelder for alle andre barn i Norge. Det betyr rett til like mange timer og opplæring i de samme fag som alle andre barn. Det vil også si tilpasset opplæring, spesialundervisning og rett til særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter. Rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige innebærer at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelig ferdighet til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Om nødvendig har de også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Det avgjørende er om elevene har behov for særskilt språkopplæring for å bli i stand til å følge opplæringen på norsk ved skolen.

Videregående opplæring for ungdom (vanligvis 16–24 år)

Generelle regler for inntak av utlendinger til videregående opplæring er regulert i § 6-9 i forskrift til opplæringsloven. I tillegg til de ordinære vilkårene for inntak – for denne gruppen vil det si vitnemål eller bekreftelse på at søkeren enten har gjennomgått allmenn grunnskoleopplæring i utlandet med minst ni år eller har kunnskap og ferdigheter på nivå med norsk grunnskole – er det et vilkår for inntak til videregående opplæring at søkeren har lovlig opphold i landet. Søkere som oppholder seg i landet i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, har heller ikke rett til videregående opplæring. Mindreårige asylsøkere kan likevel tas inn til videregående opplæring i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, men har ikke rett til å fullføre skoleåret dersom vedkommende får avslag på søknaden om oppholdstillatelse.

Enslige mindreårige asylsøkere som har fått midlertidig opphold,³² fyller per definisjon vilkåret for oppholdstillatelse, og vil følgelig kunne ha rett til videregående opplæring for ungdom (etter

opplæringsloven § 3-1) eller rett til grunnskoleopplæring for voksen (etter opplæringsloven § 4A-1).

Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring har rett til særskilt språkopplæring.³³

Rett til grunnskoleopplæring for voksne (vanligvis personer over 16 år)

Personer over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring i henhold til opplæringsloven § 4A-1, dersom de ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1. Etter denne bestemmelsen kalles alle over opplæringspliktig alder for «voksne». Retten etter denne bestemmelsen omfatter alle som har behov for grunnskoleopplæring, uansett årsak. Det kan for eksempel gjelde voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, voksne som tidligere har fått mangelfull grunnskoleopplæring, og voksne som formelt sett har fullført, men som likevel trenger mer opplæring. Voksne som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning. Voksne med behov for særskilt norskopplæring har rett til slik opplæring. Voksne som ikke har fått avgjort oppholdsstatus, blant andre asylsøkere, har ikke rett til grunnskoleopplæring etter denne bestemmelsen, men de kan få ta del i opplæringen dersom kommunene har slike opplæringstiltak i gang.³⁴

Rett til videregående opplæring for voksne (personer over 25 år)

Voksne som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring fra og med det året de fyller 25 år. Det er et vilkår for inntak til videregående opplæring at søkeren har lovlig opphold i landet. Søkere som oppholder seg i landet i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, har ikke rett til videregående opplæring.

6.9.3 Grunnskoleopplæring i utlandet

Private grunnskoler og videregående skoler i utlandet

Departementet kan godkjenne nye norske private grunnskoler i utlandet. Dette følger av privatsko-

³² Etter utlendingsforskriften § 21 tredje ledd

³³ Opplæringsloven § 3-12

³⁴ Jf. forarbeidene til § 4A-1 i Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).

Boks 6.20 Skoler i utlandet med statlig støtte fra Norge

Utdanningsdirektoratet opplyser om at det per i dag er 14 grunnskoler og 5 videregående skoler i utlandet som får statlig støtte etter privatskoleloven. Det er flest skoler i Spania (5 grunnskoler og 2 videregående skoler). I tillegg er det skoler i Frankrike, Belgia, Storbritannia, Peru, Qatar, Bolivia, Kenya og Kamerun.

Deler av utvalg og sekretariat besøkte den Norske skolen i Rojas, Costa Blanca, i oktober 2010. Skolen drives etter privatskoleloven, og ble godkjent i 1991. Skolen er godkjent både som grunnskole og videregående skole, og har i dag om lag 120 elever, de fleste i grunnskolen. Skolen har undervisning i spansk på alle klassetrinn. I henhold til privatskoleloven dekker Kunnskapsdepartementet 85 pst. av driften, og det resterende betales gjennom skolepenger.

Kilde: Skoleportalen, Utdanningsdirektoratet

leloven § 2-1 bokstav e. Liknende mulighet for godkjenning gjelder ikke for videregående opplæring. For å oppnå godkjenning må grunnskoler i utlandet tilfredsstille de samme krav til virksomheten, det vil si budsjett, læreplan mv., som andre private skoler i Norge.

Privatskoleloven § 6-1 slår fast at «Godkjente skolar får statstilskot til godkjend opplæring med 85 pst. av eit tilskotsgrunnlag per elev». Det vil si at godkjente norske, private grunn- og videregående skoler i utlandet får statstilskott som tilsvarer 85 pst. av vanlige driftsutgifter til all godkjent undervisning som faller inn under opplæringsloven. Det kan tas skolepenger for inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget.

Norge har videre en samarbeidsavtale med Sverige og Finland om dekning av utgifter for barn som får opplæring i skoler i utlandet som drives i de andre landene.

Kompletterende undervisning

Det gis tilskudd over statsbudsjettet til kompletterende undervisning i norsk, samfunnsfag og religion, livssyn og etikk (RLE). Målgruppen er norske statsborgere som er elever ved utenlandske grunnskoler eller internasjonale grunnskoler i

Norge eller grunnskoler i utlandet, samt EØS-borgere som er elever ved utenlandske eller internasjonale grunnskoler i Norge. Tilskuddet tildeles etter søknad. Foreldre og ansvarlige for organisert gruppeundervisning kan også søke. Retningslinjene for ordningen angir tildelingskriterier for tilskuddet, blant annet skal undervisningsopplegget ta utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende norske læreplaner i fagene norsk, samfunnsfag og RLE, og undervisningstiden skal være av et visst omfang.

Ordningen med tilskudd til kompletterende undervisning er lagt om fra skoleåret 2010–2011.³⁵ Bakgrunnen for omleggingen er en evaluering av ordningen fra 2006. Evalueringen viser blant annet at det er vanskelig å dokumentere at elever som får opplæring i regi av foreldre eller i gruppeundervisning, får opplæring av tilfredsstillende kvalitet og at midlene brukes etter intensjonen. Ordningen er derfor lagt om fra og med skoleåret 2010–2011 slik at bare virksomheter (bl.a. internasjonale og utenlandske grunnskoler og nettskoler) kan få tilskudd. Det er innført en overgangsordning for foreldre- og gruppeundervisning, det vil si at tilskuddet til slik undervisning blir redusert med en tredjedel hvert skoleår fra og med høsten 2010, slik at tilskuddet er helt avviklet fra og med skoleåret 2012–2013.

6.9.4 Høyere utdanning

Det generelle grunnlaget for opptak til universiteter og høyskoler i Norge heter generell studiekompetanse (GSK). For søkere med utenlandsk utdanning er kravene spesifisert i GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere).

GSU-listen brukes av norske universiteter og høyskoler ved opptak til utdanning. I tillegg brukes den når NOKUT vurderer søknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning. Listen inneholder informasjon over hva slags grunnopplæring man må ha for å komme inn på universiteter og høyskoler i Norge. For en del land er det et krav at man har høyere utdanning fra hjemlandet etter videregående opplæring. I tillegg kommer krav til kunnskaper i engelsk og norsk.

Innvandrerne har ingen spesielle rettigheter etter lov om universiteter og høyskoler.³⁶

³⁵ Jf. Innst. S. nr. 355 (2008–2009), St.prp. nr. 67 (2008–2009) og Innst. 12 S (2009–2010), Prop. 1 S (2009–2010).

³⁶ Se NOU 2010:7, Mangfold og mestring for en videre diskusjon.

Alle som ønsker å studere i Norge trenger oppholdstillatelse som student. Studenter fra EØS-land trenger ikke søke om studietillatelse, men de skal registrere seg som EØS-borgere. Det er en forutsetning for å få studietillatelse at man kan dokumentere identiteten sin, at man er tatt opp i en godkjent heltidsutdanning, og at man kan forsørge seg selv og eventuell familie i den perioden man søker tillatelse for. Videre må man være sikret bolig, og man må være innstilt på å forlate Norge når studieoppholdet er ferdig. Det må også være sannsynlig at forholdene i hjemlandet da tilsier at man kan reise tilbake.

Kravet til å forsørge seg selv og eventuell familie er oppfylt hvis søkeren har midler tilsvarende

full støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Skal søkeren betale skolepenger, kommer dette beløpet i tillegg. Studielån, stipend, egne midler og arbeidsinntekt tas med i beregningen av om kravet kan anses oppfylt. Hvis søkeren planlegger å finansiere oppholdet helt eller delvis med arbeidsinntekt, må han eller hun legge fram et konkret arbeidstilbud der stillingsbeskrivelse, antall arbeidstimer per uke, timelønn og arbeidstilbudets varighet er spesifisert.

6.9.5 Voksenopplæring

Opplæring for voksne reguleres av ulike lover og ordninger, bl.a. gis mye av voksenopplæringen i

Boks 6.21 Godkjenning av utdanning gjennomført i utlandet

Godskriving av utdanning gjennomført i utlandet, samt generell og faglig godkjenning, reguleres av Universitets- og høyskoleloven.

Generell godkjenning

NOKUT treffer vedtak om generell godkjenning. Det kan søkes om generell godkjenning for utdanning gjennomført ved utenlandske eller norske institusjoner som ikke tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven. Vedtak om generell godkjenning innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Vedtak om generell godkjenning er ikke en spesifikk faglig godkjenning, men kun en generell vurdering om at den gjennomførte utdanningen er likestilt med norsk akkreditert høyere utdanning på samme nivå. Vedtak om generell godkjenning er hensiktsmessig for søkere som vil bruke godkjenningen mot det ikke-regulerte arbeidsmarkedet.

Godskriving og faglig godkjenning

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier skal godskrive beståtte emner, fag, eksamener eller prøver fra andre tilsvarende universiteter og høyskoler med samme antall studiepoeng i den utstrekning de oppfyller de faglige krav for en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved institusjonen. Studenten har krav på godskriving dersom beståtte emner, fag, eksamener eller prøver oppfyller de faglige krav satt av institusjonen som godskriver.

Det kan gis fritak for deler av utdanning på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. f.eks. eksamen eller prøve tatt ved utenlandske og norske institusjoner som ikke tilbyr akkrediterte studier. Fritak for eksamen eller prøve gis ved innpassing i studier ved en institusjon som tilbyr akkrediterte studier. Institusjonen må vurdere om de delene av utdanningen det søkes fritak om kan sies å være tilstrekkelig dekket av allerede avlagt eksamen eller prøve. Dette vurderes på bakgrunn av institusjonens faglige krav til de deler av utdanningen det søkes fritak fra. Realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak.

Det er universiteter og høyskoler som har institusjonsakkreditering som vurderer om utdanningen det søkes godkjenning for er faglig jevn god med utdanning som tilbys ved den enkelte institusjon. I begrepet «faglig jevn god» ligger det et krav til at utdanningen fra Norge eller utlandet oppfyller institusjonens spesifikke krav til bredde og dybde i den aktuelle graden det søkes faglig godkjenning om. Godkjenning gir rett for søkeren til å bruke den tittel som er fastsatt for den utdanningen det er jevnført med.

I særlige tilfeller kan det gis helt eller delvis godkjenning på grunnlag av kunnskaper dokumentert på annen måte enn ved eksamen. Dette gjelder f.eks. der søkeren på grunn av krig, forfølgelse mv. har mistet eksamensbevis eller tilsvarende dokumenter hvor det framgår hva slags utdanning søkeren har gjennomført.

bedriftene. Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring er regulert i opplæringsloven kapittel 4 A, jf. omtale under grunnopplæring i Norge.

Ny voksenopplæringslov trådte i kraft 1. januar 2010, og erstattet voksenopplæringsloven av 1976. Loven regulerer blant annet godkjente studieforbund og nettskoler. Et studieforbund er en ideell, demokratisk organisasjon som har opplæring som hovedformål, mens en nettskole er en ideell virksomhet som har fjernundervisning som hovedformål. Loven har som formål å fremme livslang læring ved å legge til rette for organisert læring ved siden av det formelle utdanningssystemet, og fastsetter blant annet overordnede mål for studieforbundenes virksomhet. Loven har i tillegg regler om godkjenning av studieforbund og nettskoler, samt regler om statstilskudd.

Gjennom BKA-programmet (Program for basiskompetanse i arbeidslivet) kan private bedrifter, offentlige virksomheter, opplæringstilbydere og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner søke om støtte til opplæring for sine ansatte/medlemmer. Innvandrere har ikke spesielle rettigheter i dette programmet, men de kan på linje med andre arbeidstakere ta del i de ordningene som tilbys. Programmet skal sørge for at flere voksne kan skaffe seg den basiskompetanse som er nødvendig for å mestre krav og omstilling i arbeids- og samfunnsliv. Målet er å styrke de grunnleggende ferdighetene i lesing, skriving, regning og bruk av digitale verktøy. Det langsiktige målet som programmet skal medvirke til sammen med andre tiltak, er at ingen voksne skal støtes ut av arbeidslivet på grunn av mangelfull basiskompetanse.

6.10 Administrasjon

6.10.1 Arbeids- og velferdsetaten og arbeids- og velferdsforvaltningen

I mai 2005 vedtok Stortinget at det skulle etableres ny arbeids- og velferdsforvaltning i Norge. Beslutningen innebar en omfattende organisatorisk reform. 1. juli 2006 sluttet de tidligere statlige etatene, trygdeetaten og Aetat, offisielt å eksistere, og det ble etablert en ny statlig Arbeids- og velferdsetat. I en prosess som startet mot slutten av 2006, og som ble slutført våren 2011, ble trygdekontorene og arbeidskontorene erstattet med de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-kontorer). På disse kontorene inngår også deler av den kommunale sosialtjenesten. Kommune og stat har fortsatt ansvar for sine

respektive tjenester, selv om de leveres fra samme sted. Det skilles mellom Arbeids- og velferdsetaten, som kun er den statlige delen, og arbeids- og velferdsforvaltningen, som også inkluderer de kommunalt ansatte på de lokale kontorene. Arbeids- og velferdsetaten utfører om lag 13 000 årsverk, mens arbeids- og velferdsforvaltningen i tillegg omfatter 4 600 kommunale årsverk. På kontorene eksisterer det to formelle styringslinjer, en statlig og en kommunal. For brukerne er det tilsvarende to linjer for klage og anke: Vedtak etter lover som definerer et statlig ansvar skal til NAV Klage og anke og eventuelt til Trygderetten, mens vedtak etter lover som definerer kommunal kompetanse, skal til fylkesmannen.³⁷ Formålet med NAV-kontorene er likevel å gi brukerne én felles gjenkjennelig dør til arbeids- og velferdsforvaltningen for derved å ivareta brukernes samlede behov for bistand og at flere brukere skal tidlig inn i aktive, arbeidsrettede prosesser. For å sikre en enhetlig tilnærming til brukere av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og for å sikre deres rettigheter, ble det dessuten fra 1. februar 2010 lovfestet, gjennom § 14a i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, at alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov.

Det er i dag 457 NAV-kontorer i Norge. Kommunen og Arbeids- og velferdsetaten har for hvert enkelt kontor inngått en samarbeidsavtale som bl.a. beskriver hvilke kommunale tjenester kontoret skal tilby. Tjenesteinnholdet i et NAV-kontor vil derfor kunne variere fra kommune til kommune:

- Hele det statlige tjenestetilbudet fra tidligere trygdeetaten og Aetat skal dekkes av NAV-kontorene: Arbeidsformidling, veiledning og oppfølging, familie- og pensjonsytelser, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, hjelpemidler m.m.
- Med hensyn til kommunale tjenester er minstekravet at NAV-kontorene tilbyr økonomisk sosialhjelp. Mange kommuner har valgt å legge flere tjenester til NAV-kontorene.

Arbeids- og velferdsetaten forvalter rundt en tredjedel av statsbudsjettet. I 2009 utgjorde dette 290 milliarder kroner. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for styring, ledelse og utvikling av Arbeids- og velferdsetaten. Direktoratet har overordnet ansvar for at etaten når de mål og resulta-

³⁷ For en diskusjon, se Fimreite, A.L. og K. Hagen (2009), Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikens territorielle dimensjon revisited? I: *Tidsskrift for Velferdsforskning* 12(3): 155–167.

ter som settes og omsetter politiske føringer til praktisk handling. Direktoratet er også fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene. Direktoratet er underlagt Arbeidsdepartementet.

Arbeids- og velferdsetaten har to organisatoriske hovedlinjer, NAV Fylke og NAV Spesialenheter. NAV Spesialenheter består av 57 spesialiserte enheter inndelt i sju resultatområder. Hvert resultatområde har sin direktør som rapporterer til direktør for NAV Spesialenheter i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Spesialenhetene er organisert som nasjonale enheter, med regionale kontorer, og løser oppgaver fra hele landet. Oppgavene spesialenhetene utfører, frigjør tid hos NAV lokalt til å følge opp brukere. De sju resultatområdene til NAV spesialenheter er:

- NAV Klage og anke, som har ansvaret for behandlingen av klager over vedtak gjort av Arbeids- og velferdsetatens førstelinje. NAV klage og anke har også ansvar for faglig veiledning og kvalitetsutviklingstiltak innad i etaten, samt for å bistå med faglig utviklingsarbeide på etatens arbeidsområder. Området er organisert i seks regioner, og har 161 medarbeidere.
- NAV Servicetjenester, som består av fem fylkesvise kundesentre. I tillegg består området av de landsdekkende enhetene NAV Aa-registret og NAV Servicesenter. Kundesentrene er etatens telefoniske førstelinje. De er en felles inngangsport til NAV og løser i gjennomsnitt mer enn 80 pst. av henvendelsene direkte i møtet med brukerne.
- NAV Internasjonalt, som har ansvar for tjenester til personer bosatt i utlandet, som har rettigheter etter norsk trygde- eller barnebidragslovgivning. NAV Internasjonalt er også kontaktpunkt for utenlandske trygdemyndigheter når brukere bosatt i Norge har rett til uføreytelser, barnetrygd eller underholdsbidrag fra andre land etter EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler om trygd eller bidrag. NAV Internasjonalt er også etatens spesialenhet for spørsmål om medlemskap i og unntak fra norsk trygd.
- NAV Forvaltning, som har nasjonalt ansvar for saker som angår yrkessykdom, lønnsgaranti ved konkurs og ventelønn. NAV Forvaltning har 50 medarbeidere.
- NAV Kontroll og innkreving, som har som hovedoppgave å avdekke og anmelde misbruk av ytelse fra Arbeids- og velferdsetaten, kreve inn feilutbetalte ytelse og formidle barnebidrag. NAV Kontroll og innkreving har 258 ansatte, fordelt på 5 regionsvise kontorer.
- NAV Hjelpemiddelsentraler og spesialenheter, som skal tilrettelegge for selvstendighet, mest-

ring, aktivitet og deltakelse for personer i alle aldre med ulike former for funksjonsnedsettelse. Området har totalt 1 267 medarbeidere.

- NAV Pensjon, som har ansvar for saksbehandling, beregning og utbetaling av AFP, alders-, gjenlevende-, krigs- og utenlandspensjon. I tillegg kommer beregning og utbetaling av uførepensjon. Totalt er det 350 medarbeidere i NAV Pensjon.

NAV-reformen er en av de største organisatoriske reformene som er gjennomført i Norge i nyere tid. Både arbeidsmarkedssetaten og trygdeetaten var tunge organisasjoner som forvaltet kompliserte regelverk, og som hadde svært mange brukere. Samtidig innebar NAV-reformen en ny modell for samarbeid mellom stat og kommune, ettersom den nye etaten også skulle omfatte deler av den kommunale sosialtjenesten. NAV-reformen blir evaluert i regi av Norges Forskningsråd. Evalueringen ledes av Rokkan-senteret og skal sluttføres i 2013.

6.10.2 Helseøkonomiforvaltningen

Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) ble 1. januar 2009 opprettet som ytre etat under Helsedirektoratet. Organisasjonen teller totalt 550 medarbeidere, og har hovedkontor i Tønsberg. HELFO forvalter årlig ca. 23 milliarder kroner, som brukes til viktige stønadsordninger innenfor helseområdet:

- Oppgjør til behandlere og leverandører, dvs. fastleger, legespesialister, psykologer, fysioterapeuter og andre behandlere og utstyrsleverandører utenfor sykehusene.
- Refusjon av utgifter til enkeltpersoner, blant annet utgifter til behandling, legemidler og andre utgifter man kan ha krav på å få dekket etter kapittel 5 i folketrygdloven.
- Administrasjon av fastlegeordningen, herunder bytte av fastlege.
- Europeisk helsetrygdkort.
- Pasientformidling, dvs. hjelp til å finne et annet sykehus (i Norge eller utlandet) når behandlingsfrister brytes.

Disse ansvarsområdene lå tidligere under Arbeids- og velferdsetaten.

6.11 Oppsummering

Grunnprinsippene for folketrygden – som de fleste andre lover på det sosiale området i Norge – er utformet i en tid der mennesker beveget seg

langt mindre over landegrensene enn det som er tilfelle i dag. Loven legger stort sett til grunn at personkretsen oppholder seg i Norge, selv om det finnes en rekke unntaksbestemmelser.

EØS-avtalens trygdedel (Rfo 1408/71) og bilaterale trygdeavtaler har forrang framfor bestemmelsene i norsk sosiallovgivning, inkludert folketrygdloven, der disse kommer i konflikt. Innvandrere fra andre EØS-land, og fra land Norge har bilaterale trygdeavtaler med, kan således bl.a. oppfylle inngangsvilkårene om forutgående trygdetid ved hjelp av sammenleggingsbestemmelsene. Dersom Norge for eksempel skulle innføre ventetid før opptjening av pensjonsrettigheter begynner, vil man måtte gjøre unntak for personer som kan påberope seg EØS-avtalen eller en bilateral trygdeavtale. Det overveldende flertall av folketrygdens ytelser kan eksporteres innenfor EØS som følge av Rfo 1408/71.

Uavhengig av EØS-avtalen og bilaterale trygdeavtaler kan de fleste av folketrygdens ytelser eksporteres på visse vilkår, der den formelle hovedregelen er at mottakeren må opprettholde medlemskapet i folketrygden. Men pensjoner kan også eksporteres til ikke-medlemmer, gitt at disse har minst 20 års samlet botid, eller har opptjent rett til tilleggspensjon.

Rettighetene til innvandrere fra land utenfor EØS, og som Norge ikke har trygdeavtaler med, er tydelig regulert i folketrygdloven: Loven oppstiller klare krav til opptjening og trygdetid. For de «store» ytelsene, alderspensjon og uførepensjon, gjelder inngangsvilkåret «tre års medlemskap i trygden». Innvandrere kan altså få tilgang til disse ytelsene når de har bodd i Norge i tre år. Full opptjening får de likevel ikke før de har 40 års botid. Inngangsvilkåret om tre års medlemskap gjelder også overgangsstønad til enslige forsørgere. For dagpenger, sykepenger og foreldrepenger gjelder ingen krav til trygdetid, men kun krav til opptjening gjennom yrkesaktivitet.

Familieytelsene (barnetrygd, kontantstøtte, bidragsforskott) utbetales til alle som oppfyller gitte vilkår, og er eksportable under EØS-regelverket. På disse måtene likner de på ytelsene som gis etter lov om folketrygd. Ingen av familieytelsene er i utgangspunktet eksportable utenfor EØS, men enkelte unntak gjelder, særlig med hensyn til kortere utenlandsopphold.

Som hovedregel er alle bosatte i Norge medlemmer i folketrygden. Medlemmene har omfattende rettigheter, men også et sett av plikter. Den viktigste er plikten til å betale trygdeavgift, såfremt man har inntekt. Stønadmottakere har også en generell plikt til å opplyse Arbeids- og velferdsetaten om eventuelle endringer i situasjonen deres som har betydning for stønadmottaket. Noen av stønadene er det knyttet et mer omfattende sett av plikter til, dette gjelder blant annet dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Begge disse ytelsene kan stoppes hvis mottakeren ikke oppfyller vilkårene. Enkelte av ytelsene som er omtalt her er betinget av deltakelse i relevante aktiviseringsprogrammer: Dette gjelder introduksjonsstøtte, kvalifiseringsstønad og individstønad. Alle disse vil bli stoppet hvis mottakeren ikke følger opp deltakelsen i programmet.

Alle som oppholder seg i Norge, inkludert personer uten lovlig opphold, har rett til sosialhjelp etter nødhjelpsparagrafen, og til øyeblikkelig helsethjelp. Som hovedregel er alle andre ytelser, inkludert sosialhjelp etter vanlige regler, betinget av at mottakeren har lovlig opphold. Barn i opplæringspliktig alder har rett og plikt til grunnopplæring, dette gjelder også barn uten lovlig opphold og asylsøkerbarn.

Utvalget merker seg at reglene for sammenlegging av trygdetid, opptjening i utlandet og eksportabilitet av stønader innenfor EØS er regulert av Rfo. 1408/71, og presisert gjennom relevante domsavgjørelser. Utvalget oppfatter at Norge har et begrenset handlingsrom innenfor dette regelverket, og at det er lite rom for nasjonale tilpasninger i disse reguleringsreglene. Tilsvarende, om enn mer begrensede, resonnementer gjelder land Norge har bilaterale trygdeavtaler med. For å få virkning for personer som kan påberope seg disse koordineringsinstrumentene må derfor eventuelle endringer gjøres i Norges nasjonale regelverk, og gjøres gjeldende for alle mottakere av ytelser og tjenester. Videre er det mulig å gjøre endringer i reglene om eksportabilitet til land utenfor EØS, som Norge ikke har bilaterale trygdeavtaler med. Dette perspektivet ligger til grunn for drøftingene av tiltak i kapittel 14.

Kapittel 7

Migrasjon og demografiske hovedtrekk

7.1 Innledning

Utvalget ble bedt om å ta utgangspunkt i og beskrive dagens migrasjonsbilde og forventede utviklingstrekk i Norge. I dette kapitlet gis et overblikk over globale migrasjonsstrømmer, før migrasjonsstrømmene inn og ut av Norge beskrives. Kapitlet ser også på befolkningens demografiske sammensetning. Den framtidige utviklingen i inn- og utvandring drøftes i kapittel 12.

Utvalget ble videre bedt om å legge til grunn en bred forståelse av migrasjon, inn- og utvandring. Dette innebærer at bl.a. personer med opphold på EØS-grunnlag, asylsøkere og personer uten lovlig opphold, omfattes av utvalgets vurderinger. Det er en utfordring å beskrive dagens migrasjonsbilde på grunnlag av foreliggende data. Mye av bevegelsene over landegrensene er av midlertidig art, og fanges ikke opp gjennom *registrert* inn- og utvandring. Mange personer oppholder seg av ulike årsaker i flere land i løpet av livet, opphold av kortere eller lengre varighet, og med ulik grad av tilknytning til Norge. Utstasjonerte arbeidstakere, grensearbeidere, studenter og langtidsferierende er eksempler på personer som verken registreres som inn- eller utvandret.

7.2 Det globale migrasjonsbildet

Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM) anslår at om lag 214 millioner mennesker, eller vel 3,1 pst. av verdens befolkning, var bosatt i et annet land enn de var født i ved inngangen til 2010. Til sammenlikning var antallet om lag 178 millioner ti år tidligere, som da utgjorde knappe 3 pst. av verdens befolkning. Hovedbildet er at migrasjonsstrømmene går fra sør til nord, fra øst til vest og fra fattig til rik. Årsakene til internasjonal migrasjon kan være mange og sammensatte.

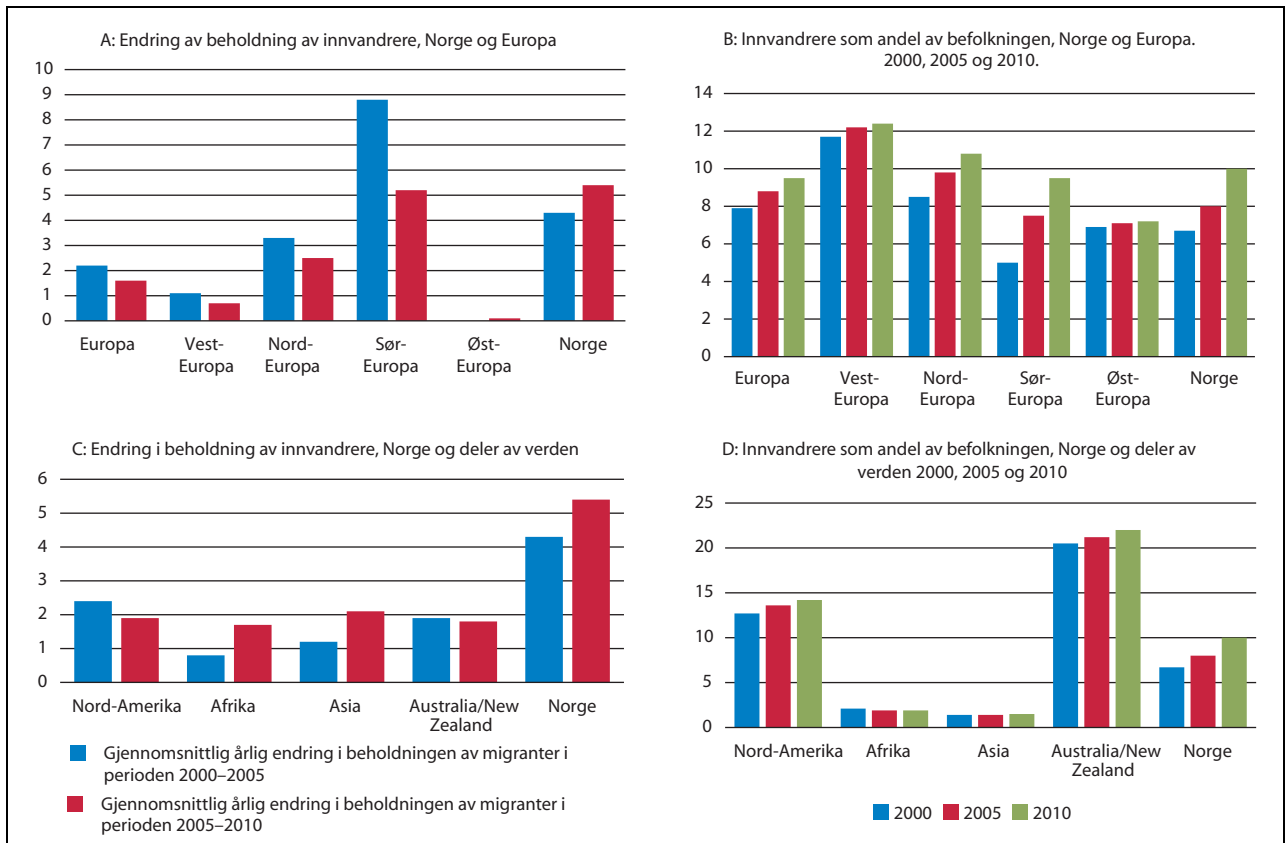
7.2.1 Globale migrasjonsstrømmer

Migranter kan i hovedsak deles i fire grupper. Personer som flytter for arbeid, for utdanning, for å få beskyttelse eller for å leve sammen med familiemedlemmer. I tillegg drives strømmene av økt befolkningspress i fattige land, knappe naturressurser og store og økende forskjeller i velstandsnivå. Mange reiser til utlandet for å skaffe arbeid eller bedre betalt arbeid, og mange fortsetter å forsørge folk i hjemlandet. Ettersom grupper av arbeidere etablerer seg i et nytt land, så blir det enklere for andre å følge etter, da usikkerheten og dermed kostnaden ved å flytte blir redusert, og disse ofte kan bistå med etablering av arbeid og bopel. Disse nettverkene er en viktig forklaring på hvorfor strømmene vedvarer, og bidrar til at antall innvandrere i et land på et gitt tidspunkt vil være en hovedfaktor i å forklare framtidige strømmer av migranter.

Størrelsen på internasjonale migrasjonsstrømmer viser store variasjoner fra år til år, jf. figur 7.1. Migrasjonsstrømmene påvirkes bl.a. av den økonomiske konjunktursituasjonen, politikk, konflikter og klimakriser. Ifølge OECD har familieinnvandring vært den dominerende formen for varig innvandring til industrilandene siste tiår. For eksempel utgjør familieinnvandring 70 pst. av den permanente innvandringen til USA og 60 pst. til Frankrike. Også i Nord-Europa har familieinnvandringen utgjort en stor del av den samlede innvandringen. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger er det 16 mill. flyktninger i verden.¹ Det betyr at flyktninger utgjør rundt 7,5 pst. av dem som bor i et annet land enn sitt fødeland.

Til tross for de store variasjonene er det tydelig at det er en økende trend i flyttinger over landegrensene. I 2008 fikk 4,2 millioner varig opphold i et OECD-land, 300 000 færre enn året før. Strømmene er dominert av korte flyttinger, og

¹ UNHCR (2008), *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless persons*. Se <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>



Figur 7.1 Gjennomsnittlig endring i beholdning av innvandrere, og innvandrere som andel av befolkningen. Norge sammenliknet med andre regioner. 2000–2010.

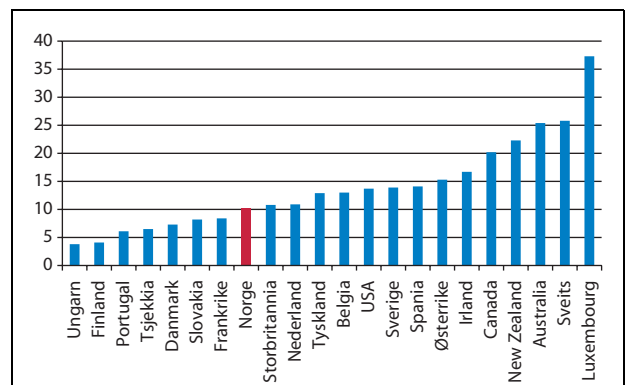
Kilde: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008

størstedelen flytter innen egen region og mellom land som likner hverandre kulturelt og språklig.

Det er også stor forskjell mellom migrasjonsstrømmer inn i og ut av de ulike høyinntektslandene, avhengig av blant annet forskjeller i regelverket knyttet til innvandring, geografisk nærhet til utvandringsland, språkforskjeller og kulturforskjeller. Per i dag er USA det landet i verden der det er bosatt flest innvandrere. I alt er det 43 millioner immigranter i USA, mer enn tre ganger så mange som i Russland på andreplass, videre etterfulgt av Tyskland. Målt som andel av befolkningen er imidlertid antall immigranter klart størst i Qatar, etterfulgt av de Forente Arabiske Emirater og Kuwait. I alle disse tre landene utgjør immigranter mer enn halvparten av befolkningen, og de er oftest arbeidsmigranter uten rett til fast opphold.

I USA er 13,7 pst. av befolkningen født i utlandet (tall for 2008), mens den tilsvarende andelen er 13,9 pst. for Sverige, 10,3 pst. for Norge, 7,3 pst. for Danmark og 4,1 pst. for Finland, jf. figur 7.2.

Norge befinner seg i et midtsjikt blant høyinntektslandene, når det gjelder andelen av befolkningen som er født i et annet land. Andelen i Norge er klart lavere enn gjennomsnittet i OECD, men er samtidig nærmere tre ganger større enn det globale gjennomsnittet.



Figur 7.2 Andel utenlandsfødte i utvalgte OECD-land. 2008.

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

7.2.2 Effekter på avsenderlandene?

Brain-drain, eller hjerneflukt, har lenge vært en bekymring i typiske avsenderland, og i særlig grad små land, som har de høyeste ratene for utvandring av høyt utdannet arbeidskraft. I absolute tall kommer flest av de høyest utdannede utvandrerne fra Europa, Sør- og Øst-Asia, og i noen grad fra Sentral-Amerika. I forhold til andelen av arbeidsstyrken med høyere utdanning kommer flest fra de karibiske øyer, Mellom-Amerika og Afrika. Hvordan påvirker dette avsenderlandene? Tidlig litteratur fant at dette var utelukkende en kostnad og ulempe for avsenderlandene, og dette gjelder særlig om utdanningen er finansiert av skattepenger eller om nettobidraget er større enn marginalproduktet for de som reiser ut. Nyere forskning peker derimot på at det også kan ha positive effekter for hjemlandet. For eksempel kan muligheten til å reise ut øke den potensielle avkastningen av å ta høyere utdanning i land der det er underinvestert i utdanning og føre til at flere velger høyere utdanning. I tillegg pekes det på en rekke positive effekter også på avsenderlandene, som hjemsending av penger til hjemlandet, at en betydelig andel gjeninnvandrer og har med seg viktig kunnskap hjem, samt etablering av viktige forretningsnettverk og handelsnettverk. Særlig i tilfellene Kina og India pekes det på det siste fenomenet, og det hevdes ofte at handelsnettverkene etablert via utvandrede har vært en viktig forutsetning for den sterke veksten.

Data viser at det lenge har vært en økende trend i utvandring av utdannede arbeidere, og dette forklares ofte med en stadig mer selektiv innvandringspolitikk i høyinntektslandene. Særlig gjelder dette i de oversjøiske landene, men også i Europa har man forsøkt å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft på bekostning av asylsøkere og familieinnvandrere.

Veksten i høyt utdannede personer som utvandrer har økt klart raskere enn beholdningen av høyt utdannede personer de siste tiårene, og i år 2000 var 35 pst. av innvandrerne i OECD-området høyt utdannet, mot bare 11 pst. av verdens arbeidsstyrke.² Utenfor OECD-området har utvandringen av høyt utdannede økt mer enn beholdningen av høyt utdannede i hjemlandet. Dette er et stort problem for en rekke lav- og midlinntektsland der beholdningen av høyt utdannede i utgangspunktet er lav sammenliknet med i høyinntektslandene.

Den sterke befolkningsveksten i det 20. århundre fant i hovedsak sted i utviklingsland. Mange av de fattigste landene har hatt en befolkningsvekst som langt overstiger deres økonomiske vekst og evne til å sikre grunnleggende tjenester og velferd for innbyggerne sine. Samtidig har enkelte høyinntektsland sett tegn til at befolkningens størrelse stabiliseres, eller i enkelte tilfeller avtar. Dette har ført til endret alderssammensetning i befolkningen og vanskeligheter med å rekruttere nødvendig arbeidskraft innen enkelte tjenesteytende og vareproduserende sektorer. I mange høyinntektsland vil den demografiske utviklingen by på store utfordringer, ettersom eldre (inaktive) vil utgjøre en økende andel av befolkningen, og utgifter til helse og pensjon vil øke tilsvarende. Selv om høy nettoinnvandring i noen tilfeller kan gi en viss avlastning av disse utfordringene, gir det ingen varig løsning. I tillegg vil den strømmen av arbeidskraft som har kommet til Vest-Europa fra øst- og sentraleuropeiske land avta klart i framtiden, da den demografiske sammensetningen av disse landene er enda mer ufordelaktig, med avtakende fødselsrater og stor utflytting av unge menn og deres familier.

7.2.3 Migrasjon i nedgangskonjunkturen?

Den økonomiske nedgangen som startet i 2008 har dempet migrasjonsstrømmene i betydelig grad. Nedgangen i strømmene skyldes i hovedsak redusert etterspørsel etter arbeidskraft, og har i liten grad påvirket den delen av strømmene som skyldes familieinnvandring eller flukt og andre humanitære årsaker.

Da nedgangen har hatt effekt på strømmer både inn i og ut av høyinntektslandene, har den i liten grad påvirket beholdningen av migranter i verden. I stedet har den i stor grad resultert i at folk i stor grad har blitt værende der de var da den økonomiske nedgangskonjunkturen begynte. Migranter har ofte større risiko for å miste jobben under en lavkonjunktur enn befolkningen for øvrig. Dette må blant annet ses i sammenheng med at de ofte har kortere ansiennitet enn befolkningen for øvrig, svakere språkkunnskaper, samt at de i gjennomsnitt har relativt lav utdanning. Problemer med språk og kort ansiennitet medfører at det er de med kortest botid som er mest utsatt. Arbeidsledigheten har økt sterkere for innvandrere enn for ikke-innvandrede under denne lavkonjunkturen og særlig ser ungdomsledigheten blant innvandrere ut til å ha blitt høy gjennom nedgangen. På tross av dette har arbeidsmigranter i større grad blitt værende i vertslandet enn tidligere, siden arbeids-

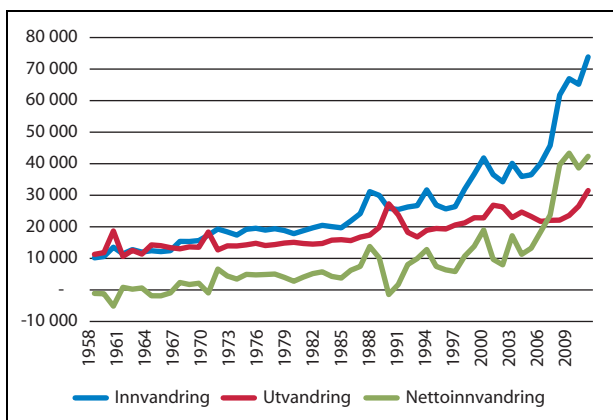
² Docquier et al. (2005), *Brain Drain in Developing Regions (1990–2000)*, IZA Discussion Papers 1668, IZA

markedssituasjonen har blitt ytterligere forverret i de typiske avsenderlandene, og mulighetene for å skaffe arbeid der også er tydelig svekket. Tall fra OECD viser at det i størst grad er arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene som har valgt å returnere under lavkonjunkturen, og peker på at lovfestet rett til å komme tilbake har redusert risiko og kostnad ved å reise ut av vertslandet, sammenliknet med arbeidstakere fra land utenfor EØS. Også i Nord-Amerika er mønsteret det samme. Strømmene er redusert både inn i og ut av USA, mens beholdningen i liten grad har endret seg gjennom nedgangen.

Den internasjonale nedgangen har også vist at det i mange land er klare konjunktursvingninger i regelverket rundt innvandring, og at det er lettere å stramme til i perioder med masedighet og store økonomiske utfordringer. Mange land har redusert kvoter for innvandring og arbeidet aktivt for å sende innvandrere hjem under nedgangen, noe som også har vært tydelig gjennom tidligere nedgangskonjunkturer. Det kan blant annet skyldes at det er politisk vanskelig å stille innvandrere som en i stor grad komplementær arbeidsressurs dersom ledigheten er høy.

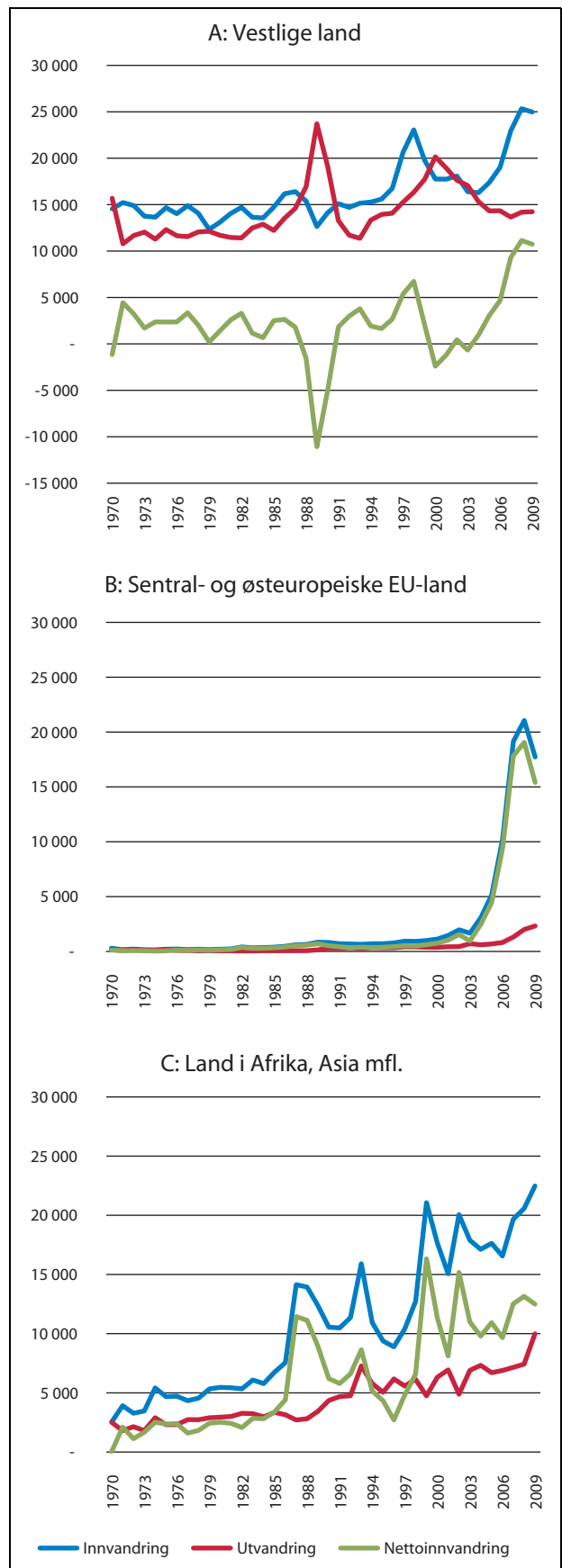
7.3 Hovedtrekk i flytting til og fra Norge

I dette avsnittet beskrives den registrerte flyttingen til og fra Norge fram til og med 2009, og fram til 2010 der disse tallene har vært tilgjengelige. Først gis det en generell beskrivelse av den registrerte inn- og utvandringen etter fra- og tilflyttingsland. Deretter beskrives innvandringsgrunn for ikke-nordiske borgere.



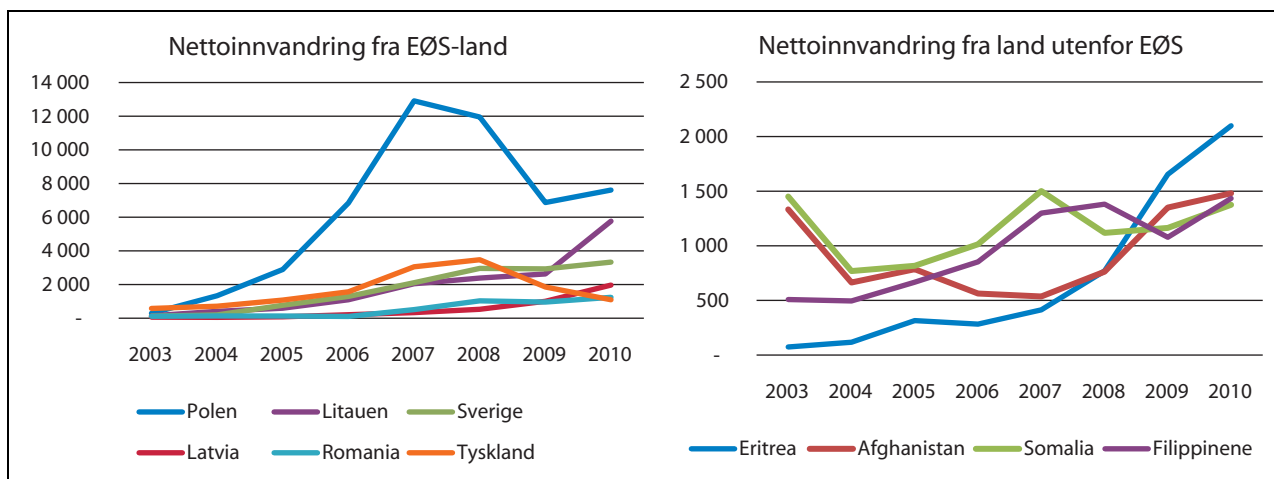
Figur 7.3 Innvandring, utvandring og nettoinnvandring, 1958–2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.4 Innvandring, utvandring og nettoinnvandring. Ulike landgrupper. 1970–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.5 Nettoinnvandring etter statsborgerskap, 10 største land i 2010.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.3.1 Generelle trekk

Fram til rundt 1970 var den registrerte utvandringen fra Norge gjennomgående større enn den registrerte innvandringen, jf. figur 7.3. Det vil si at det var en netto utvandring fra Norge. Fra 1970 og fram til i dag har innvandringen økt. Med unntak av i 1989 og 1990 har det etter 1970 vært netto innvandring til Norge. Den høye utvandringen i 1989 og 1990 kom som følge av den økonomiske nedgangen i Norge, en nedgang som kom noe tidligere enn f.eks. i Sverige.

Hovedtrekkene i migrasjonen i perioden 1970–2009 varierer etter fra- og tilflyttingsland. Innvandringen fra vestlige land har i hele perioden vært høy. Innvandringen fra land i Afrika, Asia mfl. begynte først på slutten av 1960-tallet. Først kom arbeidsinnvandrere deretter familieinnvandrere og flyktninger, jf. kapittel 4. Innvandringen fra de sentral- og østeuropeiske landene som nå er EØS-medlemmer, var av lite omfang før 2004.

Siden 1970 har den samlede innvandringen fra vestlige land variert mellom 15 000 og 25 000 personer, med en gjennomsnittlig innvandring på 18 000 personer pr. år. Utvandringen har gjennomgående ligget lavere enn innvandringen, og i gjennomsnitt for de siste tjue årene var det en nettoinnvandring på 3 000 personer per år, jf. figur 7.4. Strømmene fra vestlige land påvirkes særlig av konjunkturutviklingen i Norge, og i hjemlandet. Nettoinnvandringen fra f.eks. Sverige var høy gjennom det meste av 1990-tallet, mens det var en betydelig nettoutvandring i 1989 og i perioden 2000–2004. Etter 2005 har nettoinnvandringen fra Sverige igjen vært høy.

Utvidelsen av EU i 2004 førte, sammen med en høykonjunktur i Norge, til en betydelig arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Mellom 2004 og 2009 har det i alt innvandret 73 000 personer fra disse ti landene, og drøyt 7 000 har utvandret. Det har innvandret flest fra Polen (jf. boks 7.3) og Litauen. Den registrerte utvandringen til de sentral- og østeuropeiske EU-landene har ligget relativt lavt fram til nå, og så langt er det få av innvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa som har reist tilbake til opprinnelseslandet. I 2009 økte den relative utvandringen (i forhold til innvandringen), trolig som en følge av finanskrisen og nedgang i byggenæringen i Norge i løpet av 2009. Foreløpige tall for 2010 viser at den registrerte innvandringen fremdeles er høy, og at den registrerte utvandringen har økt noe. Den registrerte utvandringen til Sentral- og Øst-Europa de siste årene kan være for lav. Et økende antall utvandring har uoppgett tilflyttingsland, det vil si at personer ikke melder utvandring men etter noe tid kan bli registrert som utvandret av skatteetaten.³ Dette kan ha betydning for det befolkningsgrunnlaget som ligger til grunn for beregninger av sysselsettingsrater og andre levekårsvariabler, jf. kapitlene 8 og 9.

Innvandring fra land i Afrika, Asia, mfl. har gått fra et relativt lavt nivå rundt 1970 og utover 1970-tallet, til å øke sterkt på slutten av 1980-tallet. Høyeste innvandring registrert for disse landene samlet har vært etter år 2000, med en (foreløpig) topp i 2009 med 22 500 innvandring. Samme år utvandret nær 10 000 personer til et av disse lan-

³ Vatne Pettersen, S. (kommende), *Utvandring 1971–2009*, Statistisk sentralbyrå

Boks 7.1 Innvandring og innvandrere fra Pakistan

Innvandringen fra Pakistan var, sammen med innvandringen fra India, Tyrkia og Marokko, del av den første innvandringsbølgen. I 1970 var det i Norge registrert 170 personer med Pakistan som fødeland, og året etter flyttet mer enn 1 000 personer fra Pakistan til Norge. I begynnelsen innvandret det i stor grad unge menn som kom for å søke arbeid. De gikk i stor grad rett inn i jobber som ufaglært arbeidskraft i industri og serviceyrker, i de tyngste og dårligst betalte jobbene. Sosiologen Aud Korbøl studerte disse første innvandrerne som kom, og fant blant annet at de hadde et høyere utdanningsnivå enn det som var vanlig i hjemlandet. Etter innvandringsstoppen i 1975 endret innvandringen seg noe, ved at mange av arbeidsinnvandrerne valgte å bli boende. Familieinnvandringen ble relativt omfattende, og kvinnene og barna kom etter.

Ved inngangen til 2010 var antallet pakistanske innvandrere i Norge 17 000, og over 60 pst. hadde bodd her i mer enn 15 år. Etterkommere av de pakistanske innvandrerne talte 14 000 personer. Dette er den største gruppa av etterkom-

mere og mange har for lenge begynt å etablere seg, jf. boks 7.4. Sju av ti innvandrere og etterkommer med bakgrunn fra Pakistan bor i Oslo.

Innvandringen fra Pakistan har fra 1970 variert fra knappe 400 til 1 100 tilflyttinger per år. De siste ti årene har i gjennomsnitt 800 personer flyttet til Norge fra Pakistan, og 200 flyttet til Pakistan fra Norge. Innvandringen fra Pakistan domineres i dag, som etter innvandringsstoppen, av familieinnvandring. Men etter hvert er det familieetableringer som har vært det viktigste oppholdsgrunnlaget for pakistanske innvandrere, ikke familiejenforening som på 1980-tallet.

Kilde: Tjelmeland, H. og G. Brochmann (2003), *I globaliserings tid 1940–2000*, i: Kjeldstadli, K. (red) (2003), *Norsk innvandringshistorie*, Universitetsforlaget. Korbøl, A. (1974), *Den kritiske fasen. Om innvandringen til Norge fra Pakistan og de pakistanske fremmedarbeidernes situasjon i Norge*, stensil del I, Institutt for samfunnsforskning. Henriksen, K. (2010), *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990–2008*, Rapport 2010/10, Statistisk sentralbyrå

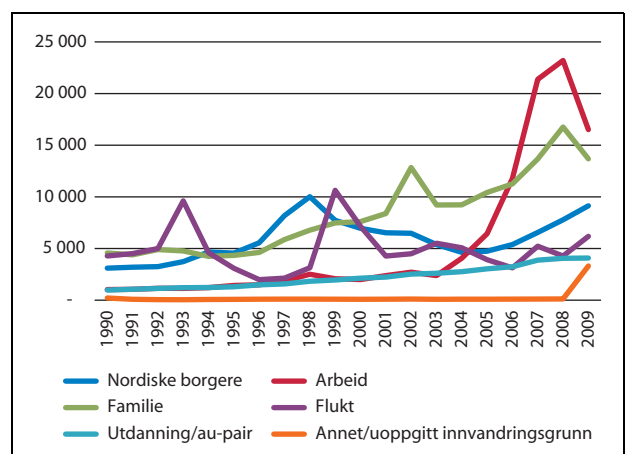
dene, som gir en nettoinnvandring på 12 500 personer. Høyeste nettoinnvandring ble registrert i 1999 med over 16 000 nettoinnvandring. Landgrupperingen er sammensatt, og skjuler svært ulike innvandringsstrømmer, av arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og ulike flyktningstrømmer, jf. kapittel 4.

Figur 7.5 viser nettoinnvandring etter statsborgerskap i perioden 2003–2010, etter de ti største innvandrergruppene i 2010. Nettoinnvandringen har vært størst fra Polen, men med en tydelig nedgang fra 2007 til 2009. I 2010 økte nettoinnvandringen fra Polen igjen, og tilsvarende økte nettoinnvandringen også av statsborgere fra Litauen, Latvia og Romania. Fra land utenfor EØS var det høyest nettoinnvandring i 2010 Eritrea.

7.3.2 Innvandringsgrunn

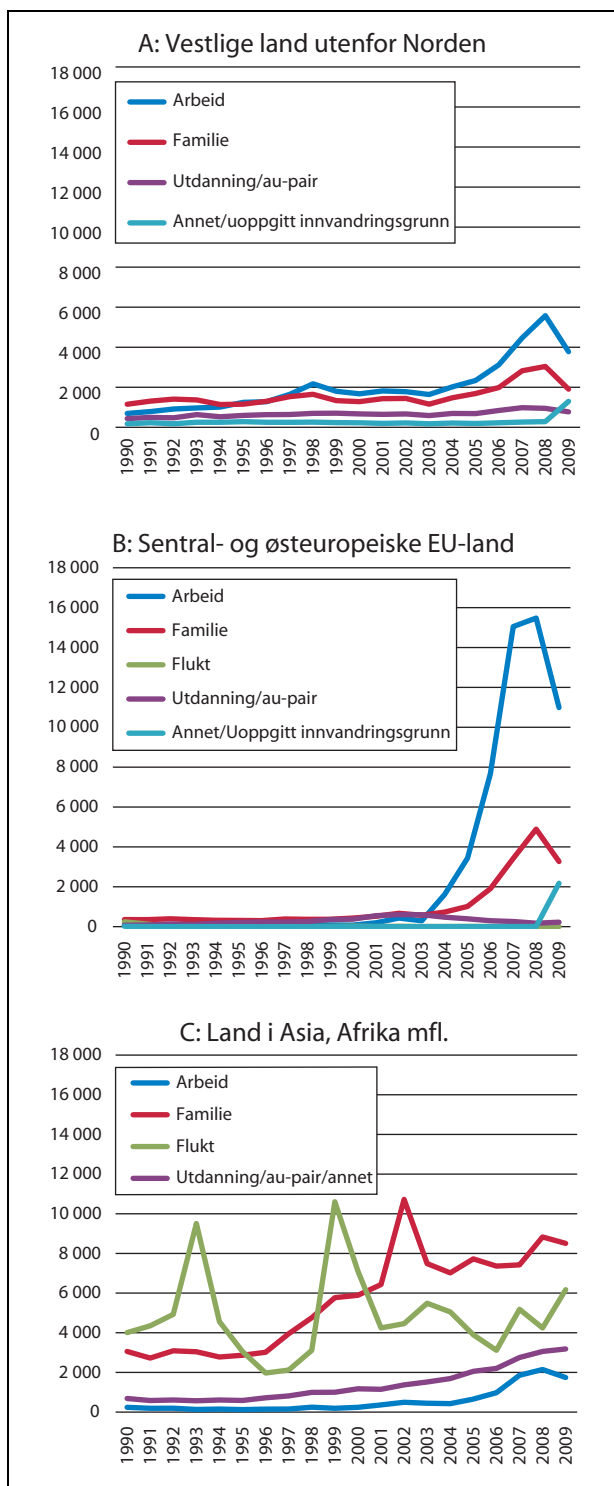
Årsaken til at en innvandrer har innvandret til Norge, kan være av betydning både for arbeidsmarkedstilknytning i Norge og for spørsmålet om en person blir værende i Norge eller gjenutvandrer. Figur 7.6 viser hvilket oppholdsgrunnlag statsborgere fra land utenfor Norden har fått i perioden 1990–2009. I tillegg er innvandring av

nordiske statsborgere tatt med, uten identifisert innvandringsgrunn. Innvandring av nordiske statsborgere har gjennom hele perioden vært høyere enn innvandring av andre vestlige statsborgere samlet, jf. figur 7.7. Den registrerte arbeidsinnvandringen har gått noe ned fra 2008 til 2009, noe som til dels kan forklares med at EØS-bor-



Figur 7.6 Innvandring etter innvandringsgrunn for ikke-nordiske statsborgere, og innvandring av nordiske statsborgere samlet. 1990–2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.7 Innvandring etter innvandringsgrunn, statsborgere fra land utenfor Norden. 1990–2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gere fra 1. oktober 2009 ikke lenger måtte søke om oppholdstillatelse, jf. boks 7.2.

Figur 7.7 viser innvandring etter innvandringsgrunn i perioden 1990–2009, etter grupper av statsborgerskap. For vestlige innvandrere (uten-

Boks 7.2 Innvandringsgrunn

Statistikken over innvandringsgrunn omfatter alle førstegangsinnvandringer for ikke-nordiske statsborgere fra 1990 fram til i dag. Statistikken er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå på grunnlag av Utlendingsdatabasen i UDI. Innvandringsgrunn deles inn i fem hovedkategorier: Flukt, familie, arbeid, utdanning og annet/uoppgitt. Fra 1. oktober 2009 har det blitt nye registreringsregler for EØS-borgere. Disse trenger ikke lenger å søke om oppholdstillatelse, og vil dermed komme fram som uoppgitt i statistikken. I 2009 gjaldt dette 3 200 personer, eller 14 pst. av innvandringene fra EØS-landene. Arbeidstakere som er her på korttidsopphold, bl.a. utstasjonerte arbeidstakere, er ikke registrert som bosatt i Folkeregisteret og er derfor ikke med i denne statistikken.

for Norden) er det 47 pst. som har innvandret på grunn av arbeid, mens 36 pst. har kommet på grunn av familierelasjoner. I 2009 var det 14 pst. av innvandringene fra vestlige land utenfor Norden som var en EØS-tillatelse.

Fra de sentral- og østeuropeiske EU-landene har det særlig vært arbeidsinnvandring som har preget migrasjonen. Samlet for perioden 1990–2009 var det 65 pst. som var arbeidsinnvandrere. Sammensetningen av innvandringen fra disse landene har endret seg noe etter 2005. Mens innvandringen de første årene etter 2004 først og fremst var preget av (relativt unge) menn som innvandret, har det de siste årene har vært en økning i innvandring av kvinner og barn, og flere familieinnvandringer. Fra 2007 til 2008 økte andelen familieinnvandringer fra 18 pst. til 24 pst. av innvandringene. I 2009 var andelen 20 pst., og samme år utgjorde EØS-tillatelser 13 pst. av innvandringene.

Blant dem med bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl. er flukt og familie de viktigste årsakene til innvandring. Samlet er det 39 pst. som innvandret på grunnlag av innvilget opphold etter asylsøknad eller som overføringsflyktninger (kategorisert som flukt), og videre er det 45 pst. som har innvandret på grunnlag av familietilknytning. Familieinnvandring omfatter også familiejenforeninger med flyktninger, samlet tilsvarte disse 19 pst. av innvandringene i perioden. Det tydelige spranget i 2002 skyldes at mange saker ble

behandlet i UDI dette året. Arbeidsinnvandringen og utdanningsinnvandringen har også økt noe, særlig etter 2005.

Arbeidsinnvandring

Samlet har én av fire innvandringene blant ikke-nordiske statsborgere i perioden 1990–2009 kommet på grunnlag av arbeid. I 2005 og de påfølgende årene har arbeidsinnvandring utgjort mellom 40 og 50 pst. av alle ikke-nordiske borgere som har innvandret, og aller viktigst for vestlige land og de sentral- og østeuropeiske EU-landene. En analyse viser at arbeidsinnvandrerne som innvandret i perioden 1995–2004 i stor grad bosatte seg i de områdene i Norge hvor det var lavest arbeidsledighet og høyest gjennomsnittslønninger, som Oslo og Rogaland. Analysen er basert på arbeidsinnvandringen før EU-utvidelsen i 2004. Analysen (basert på en rekke økonomiske forutsetninger) tilsier at arbeidsinnvandrere dermed var et positivt bidrag til arbeidsmarkedet.⁴ Arbeidsinnvandring påvirkes i stor grad av endringer i konjunkturerne, og fra 2008 til 2009 var det en klar nedgang i omfanget. Nedgangen mellom 2008 og 2009 er trolig noe påvirket av regelendringene for EØS-borgere.

Det er relativt høy gjenutvandring blant arbeidsinnvandrere. Ved inngangen til 2010 var det 70 pst. av arbeidsinnvandrerne som fremdeles bodde i Norge. Andelen påvirkes av at det har vært høy arbeidsinnvandring de siste årene. To av tre arbeidsinnvandrere som kom på begynnelsen av 1990-tallet har gjenutvandret.

Arbeidstakere som er i Norge på korttidsopphold, bl.a. utstasjonerte arbeidstakere, regnes ikke som arbeidsinnvandrere. I fjerde kvartal 2009 var det i alt 74 700 sysselsatte på korttidsopphold i Norge, en liten nedgang fra året før (se mer om utviklingen i kapittel 8). Samlet har det vært en sterk økning siden 2003, først og fremst som en følge av EU-utvidelsen i 2004. Men det har også vært en dobling i antallet av korttidssysselsatte fra nordiske land siden 2003. Det er forskjell mht. hvor i Norge de jobber. Mens arbeidstakere fra nordiske og vestlige land i stor grad jobber i Oslo og Akershus, jobber de som kommer fra de nye EU-landene også i stor grad i Hordaland, Rogaland og Møre og Romsdal.⁵ Dette er trolig

⁴ Røed, M. og P. Schöne (2011), *Does immigration increase labour market flexibility?* Manuskript, Institutt for samfunnsforskning

⁵ Statistisk sentralbyrå (2010), *Sysselsatte og arbeidsledige på korttidsopphold i Norge, 4. kvartal 2009*, <http://www.ssb.no/emner/06/01/kortsys/>

Boks 7.3 Innvandring og innvandrere fra Polen

Den største gruppa av registrerte innvandrere er i dag de med bakgrunn fra Polen. Ved inngangen til 2010 var det registrert over 49 000 innvandrere fra Polen i Norge, hvorav 84 pst. hadde bodd her i mindre enn 5 år. Innvandrere fra Polen registrert bosatt i Norge tilsvarte på dette tidspunktet over 1 pst. av Norges befolkning. I 2008 var det en av fem som bodde i Oslo. På samme tid var det registrert over 15 000 lønnstakere på korttidsopphold fra Polen, hvilket var en nedgang på over 3 000 lønnstakere fra året før.

Innvandring fra Polen i så stort omfang er et nytt fenomen. Under den kalde krigen var det en del som fikk opphold som flyktninger, og utover 1980- og 1990-tallet var det også en del kvinner som fikk opphold på grunnlag av ekteskap med noen bosatt i Norge, gjennom utdanning og gjennom au-pair ordningen. Fra 2001 ble det noen flere arbeidsinnvandrere fra Polen, og innvandringen økte også noe. Mellom 2004 og 2009 har det innvandret over 50 000 personer fra Polen til Norge. Utvandringen har økt noe i perioden. Foreløpige tall viser at nettoinnvandringen av polske statsborgere økte fra 2009 til 2010.

De aller fleste polske statsborgere som har kommet etter 2004 har kommet på grunnlag av arbeid. I kjølvannet av arbeidsinnvandringen har flere familiemedlemmer kommet etter. I 2008 og 2009 var det flest familieinnvandring fra Polen. Undersøkelser viser at mange polske arbeidstakere i Norge ser for seg å bli boende, og ønsker å få sin familie etter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2010), *Sysselsatte og arbeidsledige på korttidsopphold i Norge, 4. kvartal 2009*, <http://www.ssb.no/emner/06/01/kortsys/>; IMDi (2008), *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*, IMDi-rapport 1-2008; J. Dølvik og J. Friberg (2008), *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*, Norges forskningsråd 2008

knyttet til næringsprofilen i regionene og kompetanseprofilen blant arbeidstakerne.

Nordiske borgere er trolig også i stor grad arbeidsinnvandrere, men regnes ikke med i statistikken basert på innvandringsgrunn, jf. figurene 7.6 og 7.7.

Flyktninginnvandring

I perioden 1990–2009 har 98 000 personer kommet til Norge av fluktgrunner fra land utenfor Norden, tilsvarende 23 pst. av den ikke-nordiske innvandringen. I tillegg har 40 000 personer kommet som familiegjenforente til flyktninger, eller 10 pst. av den ikke-nordiske innvandringen. Innvandring på grunn av flukt er særlig en viktig årsak til at statsborgere fra land i Asia, Afrika mfl. har innvandret.

Flyktninger gjenutvandrer i liten grad. 83 pst. av dem som har kommet på grunn av flukt, bodde fremdeles i Norge ved inngangen til 2010.

Ved inngangen til 2010 bodde det ifølge SSB i underkant av 110 000 personer med fluktbakgrunn i Norge.⁶ Av disse var det 61 pst. som hadde fått asyl eller opphold humanitært grunnlag etter behandling av en asylsøknad. Disse er definert som asyltilfeller i figur 7.9. 21 pst. hadde kommet som overføringsflyktninger.

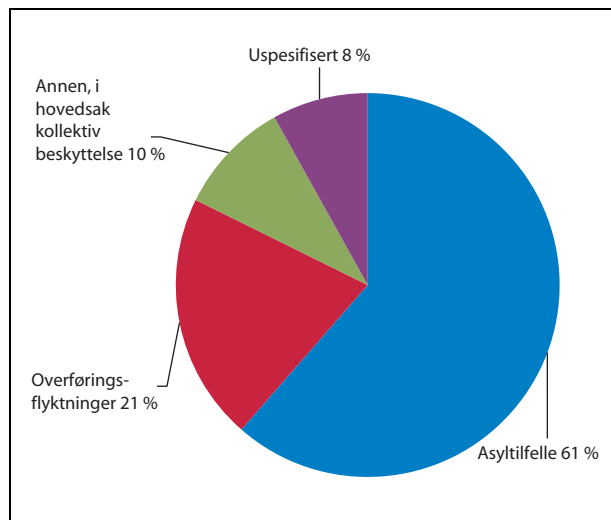
Siden årtusenskiftet har antallet asylsøkere som har fått innvilget opphold stort sett ligget mellom 4 000 og 6 000, jf. avsnitt 4.2.3. Av disse har andelen som har fått asyl/flyktningstatus økt noe de seinere årene. Fordi flyktningbegrepet i utlendingsloven som trådte i kraft fra 2010, er endret, har andelen som får flyktningstatus økt betydelig samme år, jf. avsnitt 4.4.

Personer med irakisk bakgrunn utgjorde den største gruppa med flyktningbakgrunn med 12 600 personer, mens det var om lag 11 000 personer med slik bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina og Somalia. Det bor primærflyktninger i alle fylker, men Oslo har størst andel. 25 pst. av alle primærflyktningene er bosatt i Oslo, noe som tilsvarer 5 pst. av folketallet.

Utdanningsinnvandring

I løpet av perioden 1990–2009 har det innvandret drøyt 46 000 personer på grunnlag av utdanning eller kulturell utveksling til Norge, og disse utgjør 11 pst. av de ikke-nordiske innvandringene i denne perioden. Generelt har det vært en økning i omfanget, og størst økning har det vært blant personer med statsborgerskap fra land i Asia, Afrika mfl.

Også au-pairer klassifiseres som utdanningsinnvandrere, og opphold på grunnlag av utdanning kan dermed være uttrykk for svært ulike typer migrasjon. Det er særlig mange som har fått



Figur 7.8 Personer med fluktbakgrunn som har fått opphold i Norge. 1. januar 2010.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

opphold grunnlag av en utdannings- eller au-pair-tillatelse fra Filippinene (4 800 samlet for perioden 1990–2009), Tyskland, Kina, Russland og USA. For filippinske statsborgere er det i stor grad snakk om au-pair opphold, for de andre landgruppene er snakk om utdanningsopphold for studier ved norske universitet og høyskoler.

Personer som kommer på grunn av utdanning eller kulturutveksling, får i utgangspunktet bare tidsbegrenset opphold, og gjenutvandrer i større grad enn andre innvandrere. En av fire som har kommet på dette grunnlaget, bodde i Norge ved inngangen til 2010.

Ifølge OECD har omfanget av internasjonale studenter økt betydelig i de fleste OECD-land, og flere land har gjort endringer i innvandringspolitikken for å tiltrekke seg slike migranter.⁷

Familieinnvandring

Familieinnvandringen har vært jevnt stigende fra 1990 og fram til i dag, og ligger til grunn for 39 pst. av alle ikke-nordiske innvandringene i perioden 1990–2009 (om lag 165 000 innvandringene). To av tre familieinnvandrere har vært kvinner, og familieinnvandrere gjenutvandrer i liten grad. Åtte av ti som innvandret etter 1990, bodde fremdeles i Norge ved inngangen til 2010.

Både arbeidsinnvandring og innvandring av fluktgrunner vil i etterkant generere familieinnvandring. Dette understreker en generell tendens

⁶ Statistisk sentralbyrå (2010), *Befolkningsstatistikk. Personer med flyktningbakgrunn, 1. januar 2010*

⁷ OECD (2010), *Education at a Glance*, Paris: OECD

Tabell 7.1 Innvandring fra utvalgte statsborgerskap, ikke-nordiske land. Totalt, landgrupper og største innvandringsland. 1990–2009. Absolutte tall og prosent

	Absolutte tall	Arbeid	Familiegjenforening	Familieetablering	Flukt	Utdanning/au-pair	Annet/uoppgitt
Totalt	420 387	26	16	23	23	11	1
Av dette:							
Vestlige land utenfor Norden	86 691	47	10	26	0	13	3
Nye EU-land i Sentral- og Øst-Europa	85 559	65	6	19	1	7	3
Land i Asia, Afrika mfl.	248 137	4	22	24	39	11	0
Av dette:							
Polen	54 315	70	21	4	0	2	3
Tyskland	24 552	54	25	4	0	14	3
Irak	21 468	0	33	7	60	0	0
Somalia	19 561	0	39	4	57	0	0
Serbia, Montenegro og Kosovo	18 766	3	8	9	78	2	0
Russland	16 132	8	25	23	28	16	0
Storbritannia	15 669	55	27	11	0	4	3
Bosnia-Hercegovina	15 152	1	4	4	89	1	0
USA	13 527	29	30	22	1	16	2
Litauen	11 825	68	17	3	0	8	4
Thailand	11 777	1	30	64	1	5	0
Filippinene	11 719	8	18	32	2	41	0
Iran	10 009	2	17	14	64	2	0
Afghanistan	9 110	0	27	6	67	0	0
Pakistan	8 998	2	32	54	5	6	1
Kina	7 763	13	25	15	5	42	0
Tyrkia	7 206	3	31	55	6	4	0
Vietnam	6 800	2	29	30	35	5	0
Sri Lanka	6 646	1	30	31	30	7	0
India	6 103	32	30	23	2	13	0

Note: Serbia, Montenegro og Kosovo er slått sammen i tabellen.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

i migrasjonen der den (mannlige) «pioneren» kommer først, etterfulgt av sin familie. Samlet har det i perioden 1990–2009 kommet flest på grunn av familierelasjoner fra Polen (over 13 300), Thailand (11 000), Irak (8 500), Somalia (8 400) og Pakistan (7 800).

Familieinnvandring brukes som samlebegrep på all familierelatert innvandring, men det kan være nyttig å nansere gruppa noe. Gjenforente med flyktninger utgjør totalt 24 pst. av familieinnvandringene mellom 1990–2009. Videre er det 35 pst. som har blitt gjenforent med innvandrere

Boks 7.4 Familieetablering og ekteskapsmønstre

Omfanget av personer som innvandrer til Norge på grunnlag av familieetableringer har sammenheng med ekteskapsmønstre blant dem som til en hver tid er bosatt i Norge. Omfanget av innvandring gjennom familieetableringer har økt fra 1990 fram til i dag, og økningen er først og fremst fra land Asia, Afrika mfl. Det er stadig flere ekteskap som registreres i Norge som involverer en ektefelle som ikke er bosatt her. I 2007 var f.eks. 10 pst. av ekteskapene som norske menn inngikk, ekteskap med en ikke bosatt partner. Ti år tidligere var andelen 4 pst.

De fleste familieetableringene er i tilknytning til en bosatt person som ikke selv har innvandret, i perioden 1990–2009 gjaldt dette 57 pst. av familieetableringene. Samlet i denne perioden har det vært flest som har innvandret på grunnlag av et (nytt) ekteskap i Norge fra Thailand (7 400), Pakistan (4 900), Tyrkia (4 000) og Russland (3 700).

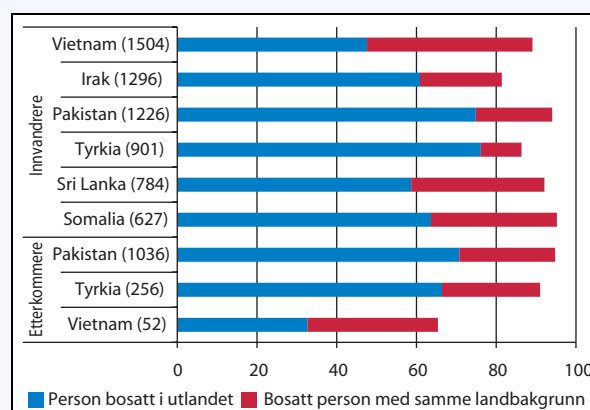
Mange innvandrere som bor i Norge finner en ektefelle som i utgangspunktet ikke bor i Norge, og i enkelte innvandregrupper er dette mer vanlig enn i andre. Blant innvandrere fra Pakistan og Tyrkia som giftet seg i perioden 2002–2007 var det om lag tre av fire som fant en ektefelle som ikke var bosatt i Norge, jf. figur 8.9. Det samme gjaldt om lag tre av fem bosatte innvandrere fra Marokko, Somalia, India, Eritrea og Irak som giftet seg, og om lag halvparten av bosatte innvandrere fra Iran og Etiopia som giftet seg.

I samme periode giftet 71 pst. av norskfødte med pakistanske foreldre seg med en som ikke bodde i Norge, en like stor andel kvinner som menn. Det var 66 pst. av de norskfødte med foreldre fra Tyrkia som gjorde det samme. Både blant

etterkommere med pakistansk bakgrunn og etterkommere med tyrkisk bakgrunn har det vært en liten nedgang i andelen som finner en ektefelle i utlandet. De siste årene har det vært i overkant av 100 familieetableringer fra Pakistan til etterkommere, og ca. 25 familieetableringer fra Tyrkia.

Andre grupper er langt mindre rendyrket i sitt ekteskapsmønster. Om lag halvparten blant norskfødte med marokkanske og indiske foreldre giftet seg med en person som ikke bodde i Norge, og en av tre blant dem med foreldre fra Vietnam. I tillegg fant mange innvandrere og etterkommere en ektefelle med samme landbakgrunn som seg selv allerede bosatt i Norge.

Kilde: Daugstad, G. (2008), *Ekteskap over landegrensene*. Rapporter 2008/41, Statistisk sentralbyrå; Henriksen, K. (2010) *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990-2008*, Rapport 10/2010, Statistisk sentralbyrå



Figur 7.9 Ekteskap inngått blant bosatte innvandrere og etterkommere 2002–2007. Utvalgte land.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

eller andre i Norge i samme periode, mange er barn og unge under 18 år. Den største gruppa er imidlertid familieetableringer, eller opphold på grunnlag av et nytt ekteskap/samboerskap. Av all familieinnvandring i perioden 1990-2009 tilsvarte familieetableringene 41 pst. Se nærmere om familieetableringer og ekteskapsmønstre i boks 7.4.⁸

⁸ Merk at dette er statistiske distinksjoner og at det er gjort en del skjønnsmessige vurderinger i Statistisk sentralbyrå i bearbeidingen som gjøres av dataene. Det gjøres ikke noe slikt skille i utlendingslovgivningen eller registreringer.

Familieinnvandring har hittil vært viktigst for innvandringen fra Asia, Afrika mfl. I perioden 1990–2009 var det 46 pst. av innvandrere fra disse landene som fikk opphold på grunnlag av familierelasjoner. For de enkelte landene er det likevel store forskjeller, med ulik vektning av familieetableringer og familiegjenforeninger, og ikke minst med hensyn til hva som har ført til familieinnvandringen. Tabell 7.2 viser innvandring blant ikke-nordiske statsborgere etter oppholdsgrunnlag i perioden 1990–2009, og viser vidt forskjellige migrasjonsmønstre.

Det ene ytterpunktet er innvandringen fra Thailand med flest familieetableringer (64 pst. av

innvandringene), og videre har 30 pst. kommet på grunnlag av en familiegjennomføring/medfølging. I stor grad har det vært kvinner som har innvandret, og den bosatte ektefellen har vært uten innvandrerbakgrunn. Innvandringen fra Filippinene og Russland har noe av de samme trekkene, men ikke like utpreget.⁹

Familieinnvandringen fra bl.a. Pakistan og Tyrkia representerer et annet migrasjonsmønster. Også blant disse gruppene har godt over halvparten kommet på grunnlag av familieetableringer, og en av tre pga. familiegjennomføring/medfølging. Det har vært flest kvinner som har innvandret, men har i stor grad på grunnlag av familieetableringer med innvandrere eller etterkommere.

For andre landgrupper er det mange som har fått opphold på grunnlag av innvilget asylsøknad, har fått opphold på humanitært grunnlag eller de var overføringsflyktninger. Dette har i etterkant generert familieinnvandring. Innvandringene fra EU-land domineres som allerede som påpekt av arbeidsinnvandring, men både for Polen og Tyskland (og Litauen) har det vært en markant økning i familiegjennomføringene etter 2006.¹⁰

7.4 Utvandring og gjenutvandring

I perioden 2001–2010 er det registrert til sammen 256 000 utvandring fra Norge. Utvandring, i likhet med innvandring, er økende over tid. Innvandreres andel av de som utvandrer er også økende. Dette har en klar sammenheng med sammensetningen av befolkningen: Med en økt andel innvandrere bosatt i Norge vil innvandrere utgjøre en større andel av de som utvandrer.

7.4.1 Utvandring blant personer i den øvrige befolkningen

En analyse fra SSB viser at utvandringen blant personer i den øvrige befolkningen har vært på et stabilt nivå fra 1970-tallet og fram til i dag, med noe høyere utvandringsrater på slutten av 1980-tallet.¹¹ Det er noe høyere utvandringsrate blant dem i alderen 18–29 år, og ingen tydelig økning i utvandringsratene blant personer som har nådd pensjonsalder, jf. figur 7.10. På 1970- og 1980-tallet

Boks 7.5 Om usikkerhet vedrørende utvandringsdata

Det er betydelige usikkerhet knyttet til registrering av utvandring, og følgelig også til statistikken om utvandring. Ved mangelfull registrering av utvandring, blir estimatene for hvor mange som er registrert bosatt i Norge sannsynligvis for høyt. Dette er en felles utfordring for skatteetaten, folkeregisteret og følgelig også befolkningsstatistikken. Det har utover 1990-tallet blitt gjort en del forbedringer av rutinene i skatteetaten, men økt mobilitet i et Europa uten indre grenser, gjør det framover enda mer utfordrende å ha gode flyttestatistikker. Det nye EU-direktivet som trådte i kraft 1. oktober 2009 innebærer at EØS-borgere ikke lenger trenger å søke om tillatelse for opphold i Norge. EØS-borgere må kun registrere seg hos politiet, og vil få et registreringsbevis med ubegrenset varighet. Denne registreringsrutinen vil trolig få konsekvenser for utvandringsstatistikken i tilfeller der personer ikke melder seg selv som utflyttet, og følgelig også for alle befolkningsestimater som er bygd på folkeregisteret.

Kilde: Vatne Pettersen, S. (kommende), *Utvandring 1971–2009*, Statistisk sentralbyrå

var det 0,2 personer over 67 år per 1 000 som utvandret. Fra midten av 1990-tallet har det vært mellom 0,3 og 0,4 person per 1 000 som har utvandret. I absolutte tall har det heller ikke vært en dramatisk økning i antallet registrerte utvandringer av personer som har nådd pensjonsalder. Fra årtusenskiftet har det årlig blitt registrert mellom 200 og 300 utvandring av personer i majoritetsbefolkningen.¹² Det antas at mange oppholder seg i et annet land store deler av året uten at de melder flyttingen til Folkeregisteret.

Ifølge en analyse av migrasjon mellom de nordiske landene, er det en viss overrepresentasjon av personer med høyere utdanning blant utvandrere både til nordiske og andre europeiske land.¹³ De som flytter mellom de nordiske lan-

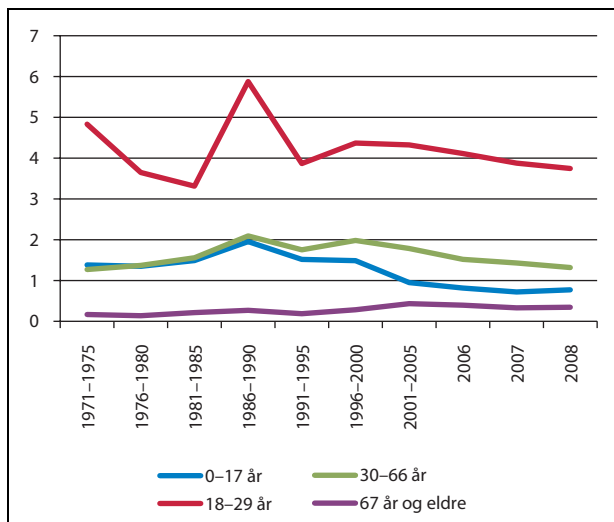
⁹ Daugstad, G. (2008), *Ekteskap over landegrensene*. Rapport 2008/41, Statistisk sentralbyrå

¹⁰ Henriksen, K. (2010), *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990–2008*, Rapport 10/2010, Statistisk sentralbyrå

¹¹ Vatne Pettersen, S. (kommende), *Utvandring 1971–2009*, Statistisk sentralbyrå

¹² Ibid.

¹³ Pedersen, P., M. Røed and E. Wadensjö (2008), Who are the intra-Nordic migrants and who migrates out of the Nordic region? I: *The common Nordic Labour Market at 50*, TemaNord 2008:506, Nordic Council of Ministers



Figur 7.10 Antall utvandret per 1 000 per år, etter alder. Personer i den øvrige befolkningen. 1971–2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå

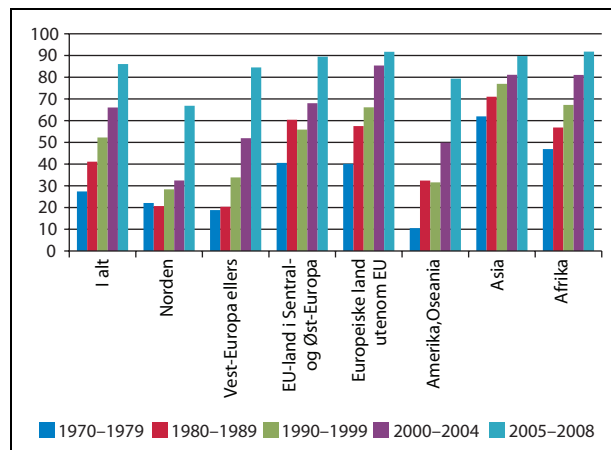
dene er ofte yngre, har færre barn og har i mindre grad en partner enn de som utvandrer til andre land. Analyser av flyttestrømmene fra de nordiske landene på 1980- og 1990-tallet viser at det er en positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og utvandringssannsynlighet både i Norge, Sverige og Danmark. Dess høyere utdanning, dess høyere sannsynlig for utvandring. Sivilingeniører viser høyest utvandringstilbøyelighet. Utvandringen og tilbøyeligheten med å gjeninnvandre har en sammenheng med konjunktorendringene.¹⁴

7.4.2 Gjenutvandring blant innvandrere

Innvandrere har langt større utvandringstilbøyelighet enn personer som er født i Norge.¹⁵ Den registrerte utvandringen blant innvandrere er høyere enn for personer i den øvrige befolkningen uavhengig av alder. Særlig er gjenutvandringsraten høy for aldersgruppen 18–29 år, bl.a. fordi mange av disse er studenter. Utvandringstilbøyeligheten er også høy blant norskfødte med innvandrerforeldre. Figur 7.11 viser andelen av ulike innvandringskohorter etter fødeland, som var bosatt i Norge 1. januar 2009. Gjenutvandringen har vært

¹⁴ Pedersen, P. M. Røed and L. Schröder (2003), Emigration from Scandinavian welfare states. I: Andersen, T. (red.) *Alternatives for Welfare Policy: coping with internationalization and demographic change*, Cambridge: Cambridge University Press

¹⁵ Vatne Pettersen, S. (kommende), *Utvandring 1971–2009*, Statistisk sentralbyrå



Figur 7.11 Ankomstkohorter etter landbakgrunn. Andel bosatt per 1.1.2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå

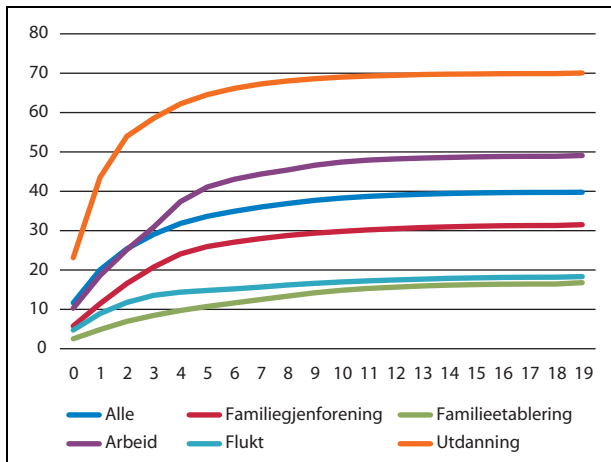
høyest blant dem fra Norden og øvrige vestlig land.

Analysen fra SSB viser at det for alle innvandrere er høyest gjenutvandringen de første årene etter innvandring.¹⁶ Særlig er utvandringen høy blant nordiske og vestlige innvandrere. Allerede etter 5 år har mellom 50 og 60 pst. gjenutvandret. Samtidig er nordiske og vestlige innvandrere trolig de mest sirkulære i sitt migrasjonsmønster, og mange kan i løpet av et livsløp ha innvandret og utvandret flere ganger. Som tidligere nevnt, er det hittil lite gjenutvandring registrert blant innvandrere fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa som har kommet etter 2004, og SSB antyder at den registrerte utvandringen kan være for lav.¹⁷ Det er dermed vanskelig å si om disse vil få et migrasjonsmønster som vil være likt andre EØS-borgere eller ikke. Imidlertid er de arbeidsinnvandrere og de har mulighet til å returnere, noe som skulle tilsi at det kan forventes en relativt høy gjenutvandring. IMDi har gjennomført to undersøkelser om arbeidsinnvandreres framtidssplaner, basert på telefonintervju med 1 400 folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene.¹⁸ Den første ble gjennomført i 2007, den andre i 2009. Undersøkelsen viste at 76 pst. av de polske og litauiske respondentene i 2007 svarte at de trolig eller helt sikkert kom til å bo i Norge om

¹⁶ Vatne Pettersen, S. (kommende), *Utvandring 1971–2009*, Statistisk sentralbyrå

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Lund, M. (2009), Når byggeplassene stenger – hva gjør arbeidsinnvandrere da? I: *Integreringskart 2009*, IMDi-rapport 2009:7



Figur 7.12 Andel utvandret blant ikke-nordiske innvandrerkohorter ankommet 1990–2008, etter innvandringsgrunn og botid i Norge. Kumulativt. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

fem år. I 2009 hadde andelen falt til 63 pst. Andelen som var «helt sikre» på at de ville bli i Norge falt fra 57 til 28 pst.

Med økt botid minsker sannsynligheten for at en innvandrer gjenutvandrer. Utvandringssannsynligheten er også høyest blant innvandrere som har kommet på grunn av utdanning og arbeid, men også blant disse avtar utvandringstilbøyeligheten med økt botid. Figur 7.12 viser gjenutvandringen (kumulativt) blant ikke-nordiske innvandrerkohorter ankommet 1990–2008, etter innvandringsgrunn. Det vil si at figuren viser andel som fremdeles bor i Norge, etter antall år siden de innvandret. Blant utdannings- og arbeidsinnvandrere er det den største gjenutvandringstilbøyeligheten. Det er også en klar forskjell mellom de som har kommet som familiegjenforente og de som har kommet som familieetablerte. Og familiegjenforente til arbeidsinnvandrere har f.eks. en klart sterkere tendens til å gjenutvandrer enn familiegjenforente til flyktninger. De samme trekkene er å finne blant dem som er familieetablerte til arbeidsinnvandrere sammenliknet med familieetablerte med flyktninger. Gjenutvandringen er lavest blant dem som har kommet på grunnlag av flukt og familieetablering.

OECD har i sin Migration Outlook 2008 viet et kapittel til returmigrasjon.¹⁹ Gjennomgangen begrenses av at kunnskapsgrunnlaget er fragmentert, delvis på grunn av mangel på komparative

¹⁹ OECD (2008), *Migration Outlook 2008*, PART III Return Migration: A New Perspective, Paris: OECD

data. Noen av funnene er bl.a. at det avhengig av destinasjonsland og tidsperiode, er mellom 20 pst. og 50 pst. av migrantene som forlater destinasjonslandet innen fem år. Returraten synes å reduseres med økt botid, er høyest blant de yngste og de eldste migrantene (pensjonister), og synes å være høyest blant dem med høy utdanning. OECD oppsummerer også at mobiliteten fram og tilbake er størst mellom land på om lag samme utviklingsnivå. Returrater til OECD-land er i gjennomsnitt dobbelt så høye i sammenlikning med returrater til utviklingsland. USA, Canada og New Zealand framheves å klare å beholde innvandrere i større grad enn de europeiske landene.

Omfanget av sirkulær migrasjon (gjentatte inn- og utvandring) avdekkes verken i OECD-analysen eller i analysen av de norske dataene. En analyse av sirkulær migrasjon til og fra Sverige avdekker at det er nordiske og øvrige vestlige innvandrere som er de mest sirkulære migrantene.²⁰ Det er grunn til å tro at det samme gjelder for Norge.²¹ I internasjonal sammenheng framheves ofte sirkulær migrasjon som viktig for økonomisk utvikling.²²

7.4.3 Hvor mange med norsk bakgrunn bor i utlandet?

Det knytter seg stor usikkerhet til anslag over hvor mange med en eller annen bakgrunn fra Norge, som bor i utlandet. Ulike datakilder gir ulike tall, og anslagene kan basere seg på norskfødte personer, norske statsborgere eller personer med norsk personnummer.

Eurostat anslår at det bor om lag 87 000 norskfødte personer i EU27. I EU bodde det i henhold til denne rapporteringen flest norskfødte personer i Sverige (44 000), Danmark (18 000) og Spania (17 000), jf. boks 7.5.²³ OECD anslår at det bor om lag 120 000 norskfødte personer i andre OECD-land.²⁴ Den største gruppen utenfor de europeiske landene, er bosatt i USA (19 000). Tallene som OECD og Eurostat har, varierer noe for de enkelte landene. Det er også betydelige svakheter

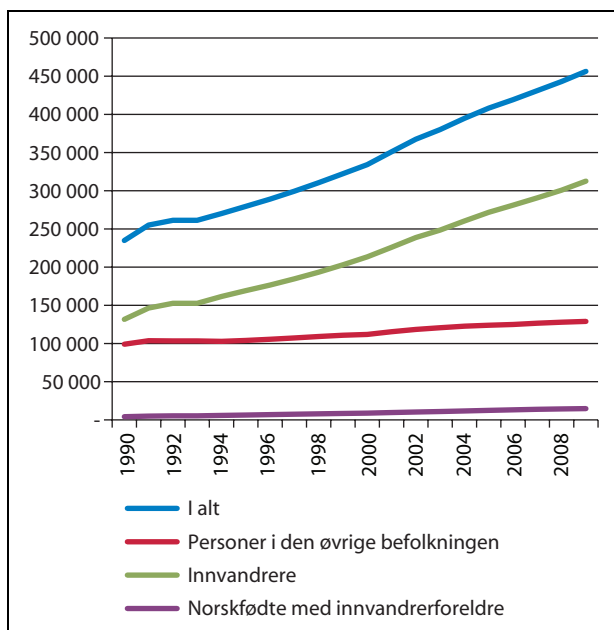
²⁰ SOU 2010:4, *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsesmönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotensial kan främjas*

²¹ Vatne Pettersen, S. (kommende), *Analys av inn- og utvandringsstatistikk*, Statistisk sentralbyrå

²² Se bl.a. UNDP (2009), *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*.

²³ Tall hentet fra Eurostats database, nyeste tall er for 2009. Hentet 3. september 2010.

²⁴ Tall hentet fra International Migration Database, tallene er for 2008. Hentet 3. september 2010.



Figur 7.13 Personer med norsk personnummer bosatt i utlandet etter innvandringskategori, 1990–2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

i disse oversiktene, siden mange land ikke rapporterer slike opplysninger. Tallene viser heller ikke omfanget av norskfødte personer som er bosatt i land utenfor OECD eller EU.

SSB anslår at det er 165 000 personer med norsk statsborgerskap som er meldt utvandret i folkeregisteret og som ikke er registrert innvandret igjen.²⁵ 62 pst. av disse var personer uten innvandringsbakgrunn. Likeledes gir SSB et anslag på 456 000 personer med norsk personnummer som er meldt utflyttet og som ikke meldt flyttet tilbake. Det har vært en økning i omfanget siden 1990, og økningen har først og fremst kommet av at det har blitt flere innvandrere bosatt i utlandet med norsk personnummer, jf. figur 7.13. Hvem disse er og hvor lenge de har bodd i Norge, sier ikke SSBs rapport noe om. Men flest er bosatt i de nordiske landene samt USA, Storbritannia og andre europeiske land. Utvandrede personer fra Norge i utlandet representerer en svært heterogen gruppe, men for utvalget er det i all hovedsak personer med trygdeytelser det rettes oppmerksomhet mot, jf. kapitlene 6 og 10.

²⁵ Vatne Pettersen, S. (kommende), *Utvandring 1971–2009*, Statistisk sentralbyrå

Boks 7.6 Spania – et relativt stort tilflyttingsland i EØS-området

Mange personer med pensjon fra Norge tilbringer store deler av året i et annet land. Spania har ett av de største norske utvandrer miljøene utenfor Norden. Det har samlet vært en netto utvandring til Spania fra Norge i perioden 1990–2004, med en årlig nettoutvandring på mellom 600 og 700 rundt årtusenskiftet. Fra 2005 og fram til i dag har dette snudd til å bli en netto innvandring. I 2009 var det nesten 600 nettoinnvandringer fra Spania, 72 pst. var utenlandske statsborgere. Her er det snakk om ulike strømmer: Norske pensjonister har utvandret mens spanske statsborgere trolig har kommet på grunn av arbeid.

Nøyaktig hvor mange nordmenn som bor fast i Spania er vanskelig å fastslå, men det antas at ca. 50 000 oppholder seg i Spania store deler av året. Ifølge spansk befolkningsstatistikk var det registrerte antallet nordmenn i landet i overkant av 17 000 i 2009. NAV opplyser at det pr. desember 2008 var 4 650 norske pensjonsmottakere i Spania, med en gjennomsnittlig årlig ytelse på kr 158 000. Tallet omfatter utelukkende de som har meldt flytting. SSB anslår at det er drøyt 8 500 personer med norske personnumre bosatt i Spania ved inngangen til 2009. Av disse var det to av tre som var i den øvrige befolkningen, og 30 pst. var over 67 år.

De mest populære boområdene for nordmenn i Spania er Torrevieja- og Benidorm-området (Costa Blanca), samt traktene omkring Málaga/Costa del Sol. Det er flere norske behandlingsinstitusjoner og skoler i Spania.

Kilde: Eurostat, Statistisk sentralbyrå, Generalkonsulatet i Alicante, NAV internasjonalt

7.5 Innvandrere og etterkommere – demografiske hovedtrekk

Den demografiske beskrivelsen av den innvandrede befolkningen som gis i dette avsnittet, baserer seg på statistikk med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås definisjoner, jf. kapittel 2. Beskrivelsen er først og fremst et situasjonsbilde for ulike demografiske trekk ved den innvandrede befolk-

ningen ved inngangen til 2010, men det pekes også på noen utviklingstrekk for de siste 40 årene. Siden beskrivelsen begrenses til den delen av befolkningen som er registrert bosatt i Norge, utelates et betydelig antall personer som bor eller oppholder seg i Norge helt eller delvis, uten å være registrert bosatt. Dette er f.eks. asylsøkere, personer uten lovlig opphold eller personer som jobber i Norge men ikke er bosatt her, som f.eks. grensarbeidere eller utstasjonerte arbeidstakere. Den følgende beskrivelsen blir altså noe begrenset ut fra det brede perspektivet på migrasjon som utvalget er bedt om å ha.

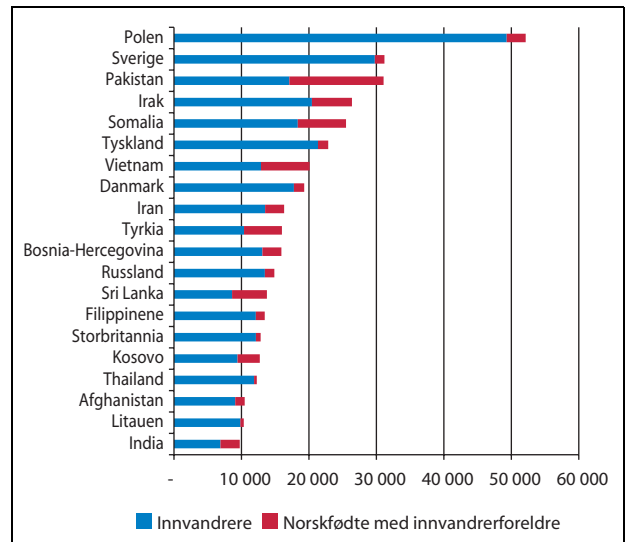
7.5.1 Generelle trekk

Ved inngangen til 2010 var det 11,4 pst. av befolkningen som enten var innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Det bodde da i overkant av 130 000 vestlige innvandrere og etterkommere i Norge, antallet etterkommere var om lag 8000. Ved inngangen til 2011 hadde andelen økt til 12,2 pst. Tabell 7.2 omfatter innvandrere og etterkommere samlet, jf. begrepsavklaring i kapittel 2. På samme tid var det i alt 80 000 innvandrere og etterkommere med bakgrunn fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa, og drøyt 340 000 hadde bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl.

Antallet innvandrere og etterkommere har økt mye, men det har vært størst prosentvis økning blant dem med bakgrunn fra de nye EU-landene. Sammenliknet med 1990, har antallet bosatte innvandrere og etterkommere med bakgrunn fra sentral- og østeuropeiske EU-land tidoblet seg. I samme periode har antallet personer med bakgrunn fra vestlige land blitt doblet. Antallet innvandrere og etterkommere med bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl. har firedoblet seg siden 1990. Andelen norskfødte med innvandrerforeldre er også klart høyest blant dem med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl., og utgjorde i alt 80 000 personer ved inngangen til 2010.

Polakker har siden 2008 vært den største innvandrergruppen i Norge, jf. boks 7.3. Ved inngangen til 2010 bodde det nær 49 000 polske innvandrere i Norge. Pakistanske innvandrere er i dag den sjuende største innvandrergruppa med 17 000 personer. Etterkommere med pakistanske foreldre utgjør nær 14 000 personer, og samlet utgjør dermed pakistanske innvandrere og etterkommere en (nesten) like stor gruppe som dem med svensk bakgrunn, jf. figur 7.14 og tabell 7.2.

Det er store forskjeller i andelen etterkommere i de ulike landgruppene. Omfanget av etter-



Figur 7.14 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, største landgrupper, 1. januar 2010.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kommere, slik de er definert i SSBs statistikk som norskfødte barn med to innvandrerforeldre, har en klar sammenheng med gjenutvandringstilbøyelighet, botid i Norge og ekteskapsmønster. Innvandrere fra vestlige land gjenutvandrer i stor grad og etablerer seg ikke nødvendigvis i Norge med familie. I den grad de etablerer seg i Norge, har de gjort dette med personer som ikke selv er innvandrere.²⁶ Deres eventuelle barn blir dermed ikke regnet som etterkommere, se for øvrig definisjoner i kapittel 2.

At antallet etterkommere er høyest blant dem med bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl. skyldes en kombinasjon av at mange av innvandrerne i liten grad har gjenutvandret, at de har relativt lang botid i Norge, og at andelen som gifter seg med personer med andre innvandrere er relativt høy i en del av innvandrergruppene, jf. boks 7.4. Økningen i antallet etterkommere har vært klart størst for dem med landbakgrunn fra Afrika, Asia mfl., jf. figur 7.15.

Samlet sett er det en relativt jevn kjønnsfordeling blant innvandrere som bor i Norge, og sammenliknet med befolkningen som helhet, er det relativt mange unge voksne blant innvandrere og etterkommere. Ved inngangen til 2010 var over halvparten av alle innvandrere i alderen 20–49 år, sammenliknet med 39 pst. i den øvrige befolkningen, jf. figur 7.16. Hele 38 pst. av etterkommerne

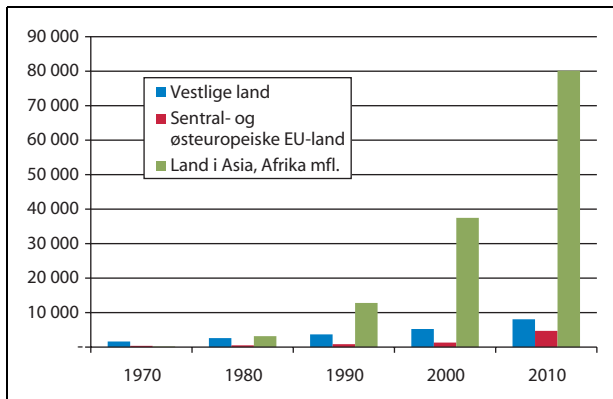
²⁶ Daugstad, G. (2008), *Ekteskap over landegrensene*, Rapport 2008/41, Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.2 Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landgrupper og enkeltland med mer enn 5 000 personer i 2010. 1. januar 1970 – 1. januar 2010.

	1970	1980	1990	2000	2010
Vestlige land	49 834	65 689	77 939	96 083	130 428
EU-land i Sentral- og Øst-Europa	3 797	4 337	7 910	11 717	80 196
Afrika, Asia mfl.	5 565	25 177	82 448	174 687	341 621
Utvalgte enkeltland:					
Polen	1 198	1 672	4 661	6 282	52 125
Sverige	11 198	11 018	12 732	23 240	31 193
Pakistan	163	6 828	15 488	22 831	31 061
Irak	20	38	759	7 664	26 374
Somalia	3	31	1 391	8 386	25 496
Tyskland	5 295	5 891	6 718	9 102	22 859
Vietnam	20	2 072	8 757	15 390	20 100
Danmark	12 306	14 571	18 543	18 863	19 298
Iran	43	135	5 381	10 354	16 321
Tyrkia	236	2 384	6 155	10 481	15 998
Bosnia-Hercegovina	0	0	3	12 614	15 918
Russland	41	43	59	3 012	14 873
Sri Lanka	23	263	4 893	9 826	13 772
Filippinene	70	789	3 384	5 573	13 447
Storbritannia	4 738	8 658	11 830	11 161	12 843
Kosovo, Serbia og Montenegro	1 222	2 117	4 996	15 466	12 998
Thailand	29	191	1 097	3 298	12 268
Afghanistan	0	3	266	804	10 475
Litauen	3	4	8	278	10 341
India	246	1 882	4 672	5 996	9 747
Marokko	401	1 286	3 064	5 409	8 058
USA	7 069	10 289	8 999	7 571	7 707
Chile	85	947	5 901	6 377	7 607
Kina	369	683	1 968	3 548	7 326
Nederland	1 465	2 222	2 926	3 821	6 926
Finland	1 993	3 590	4 146	6 550	6 665
Eritrea	0	3	18	733	5 789
Etiopia	8	227	1 532	2 525	5 156

Note: Kosovo, Serbia og Montenegro er slått sammen i tabellen

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.15 Norskfødte med innvandrerforeldre gruppert etter foreldrenes fødeland. 1970–2010.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

var fem år eller yngre, og 74 pst. var yngre enn 15 år. Tilsvarende andel for innvandrere var 2 og 9 pst. Innvandrere er klart overrepresenterte i de aldersgruppene der sysselsettingen vanligvis er høyest. Etterkommere har derimot ikke kommet i en alder der det er særlig yrkesaktivitet. De fleste som har nådd en slik alder har bakgrunn fra Pakistan, Tyrkia og Vietnam.

Det er noen flere eldre innvandrere blant dem med vestlig bakgrunn. 12 pst. er 67 år eller eldre, mot 14 pst. i den øvrige befolkningen 76 pst. er i alderen 20–49 år, dvs. i alderen med høyest yrkesdeltakelse, jf. kapittel 8. Blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl. er 69 pst. i alderen 20–49 år.

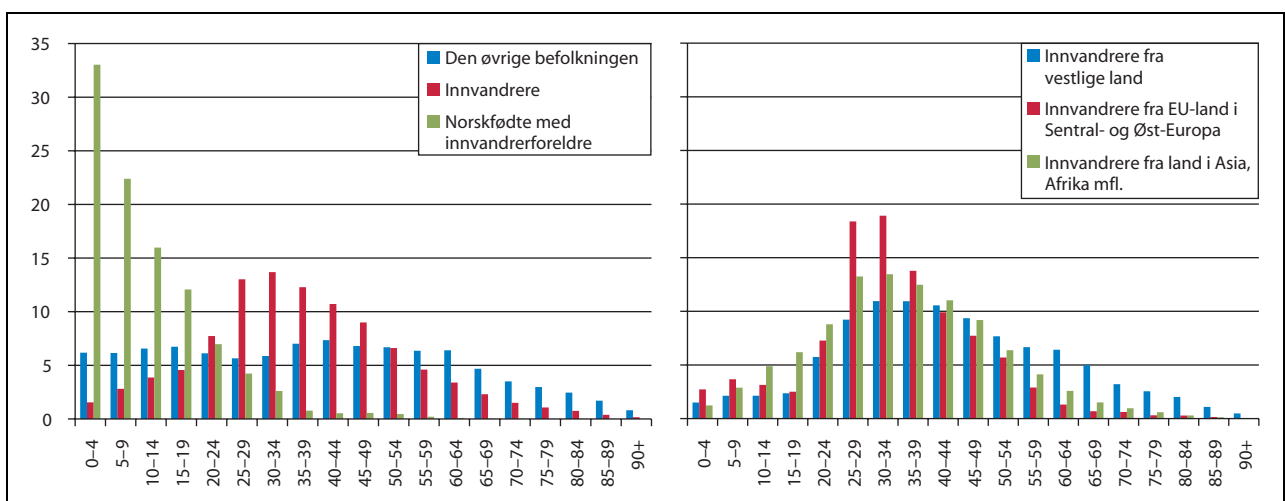
Det er store variasjoner i hvor lenge innvandrere har bodd i Norge. Som følge av den høye innvandringen fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa etter 2004, er det mange som har

bodd kort tid i Norge. Hele 85 pst. av innvandrere fra Polen og 89 pst. av dem fra Litauen har bodd i Norge i mindre enn fire år, jf. tabell 7.3. Men også blant innvandrere fra vestlige land er det mange som har bodd i Norge i kort tid, bl.a. er det 38 pst. av innvandrerne fra Sverige som har bodd i Norge fire år eller mindre.

For innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. varierer botiden mye mellom enkeltland, og avspeiler for hvert enkelt land når de største innvandrerkoortene bosatte seg i Norge. Samlet er det innvandrere fra Chile og Vietnam som har lengst botid, der hele tre av fire innvandret til Norge før 1995. Seks av ti innvandrere fra Pakistan, Bosnia-Hercegovina og Sri Lanka har bodd her like lenge. Men mens over halvparten av innvandrere fra Pakistan innvandret før 1990, kom de aller fleste fra Bosnia tidlig på 1990-tallet, jf. kapittel 4. Blant innvandrere fra Russland, Afghanistan, Filippinene og Thailand er det mellom 40 og 50 pst. som har bodd i Norge i mindre enn fire år.

7.5.2 Bosettingsmønster

Innvandrere bosetter seg over hele landet, hvilket fører til befolkningsvekst i mange kommuner, men innvandrere er klart mest representert i sentrale kommuner. De forsterker dermed den sentraliseringen som ellers skjer i befolkningen. Innvandrere og deres barn bor i langt større grad i sentrale og bynære kommuner på Østlandet enn den øvrige befolkningen. Det er noen forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Mens 46 pst. av innvandrerne og deres barn med bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl. bor i Oslo og Akershus, bor 21 pst. av den øvrige befolkningen i disse to fyl-



Figur 7.16 Aldersfordeling, etter innvandringskategori og landbakgrunn. Prosent. 1. januar 2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.3 Innvandrere etter botid i Norge, landgrupper og utvalgte enkeltland. 1. januar 2010. Absolutte tall og prosent

	I alt (N)	0–4 år	5–9 år	10–14 år	15 år eller mer
Alle innvandrere bosatt 1. januar 2010	459 346	40	18	11	31
Av dette:					
Vestlige land	122 465	36	13	12	40
EU-land i Sentral- og Øst-Europa	75 498	81	8	3	9
Land i Afrika, Asia mfl.	261 383	30	23	13	33
Utvalgte enkeltland:					
Polen	49 309	85	5	2	8
Sverige	29 763	38	13	17	32
Tyskland	21 341	54	15	8	23
Irak	20 443	26	43	21	10
Somalia	18 349	34	37	15	14
Danmark	17 774	15	11	8	65
Pakistan	17 098	14	14	11	61
Iran	13 508	14	22	17	46
Russland	13 470	40	41	13	6
Bosnia-Hercegovina	13 103	7	8	23	63
Vietnam	12 892	10	8	6	76
Storbritannia	12 140	27	11	10	51
Filippinene	12 128	46	17	9	28
Thailand	11 872	47	28	10	15
Tyrkia	10 378	17	18	14	50
Litauen	9 838	89	9	2	1
Kosovo	9 417	15	17	32	36
Afghanistan	9 074	44	49	3	3
Sri Lanka	8 606	12	13	18	57
USA	7 414	30	12	10	48
Nederland	6 270	44	14	9	32
Chile	6 029	10	8	6	76

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kene. Blant innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa bor 30 pst. i Oslo og Akershus. Gjennomsnittet for gruppene skjuler at det er store forskjeller i bosettingsmønsteret mellom

landgrupper. Innvandrere med bakgrunn fra Bosnia og Sri-Lanka er f.eks. i langt mindre grad bosatt i Oslo enn innvandrere fra Pakistan, Marokko og Tyrkia.

Boks 7.7 Store forskjeller mellom bydeler i Oslo

Ved inngangen til 2010 var 27 pst. av befolkningen i Oslo enten innvandrere eller barn av innvandrere. I internasjonal sammenheng er ikke dette høyt, sammenliknet med f.eks. byer i oversjøiske land (USA, Canada). I de nordiske landene er Oslos andel noe høyere enn f.eks. København, men lavere enn Stockholm og Malmö. Innad i Oslo er det store forskjeller mellom bydelene, og andelen innvandrere og etterkommere er høyest i bydelene i Groruddalen, samt Søndre Nordstrand. På begynnelsen av 1990-tallet var innvanderandelen høyest i de østlige delene av indre by.

Dersom innvandrere for det meste bor i bydeler med relativt få personer med majoritetsbakgrunn og personer med majoritetsbakgrunn bor i bydeler med få innvandrere, er situasjonen preget av det som omtales som romlig segregasjon eller atskillelse. Segregasjon kan måles gjennom den såkalte dissimilaritetsindeksen, eller D-indeksen. Kort fortalt måler D-indeksen grad av likhet i fordelingen av to befolkninger over et antall geografiske områder, f.eks. bydeler eller grunnkretser. En slik indeks vil kunne gi uttrykk for hvor skjevt eller avvikende en gruppe personer bor i forhold til andre grupper. Verdien 0 betyr at de to befolkningsgruppene er helt likt fordelt, mens 100 betyr at de bor helt atskilt i hver sine områder. I amerikanske studier blir D-verdier under 30 regnet som lave. Verdier mellom 30–60 blir regnet som moderate, mens verdier over 60 blir regnet som høye. Andre amerikanske studier regner D-verdier over 70 som høye, dvs. med stor grad av segregerte bomønstre.

Statistisk sentralbyrå har i flere sammenhenger gjort beregninger av D-indeksen for Oslo, for innvandrere og deres norskfødte barn fra noen landgrupper, sammenliknet med majoritetsbefolkningen. Beregningene for årene 1998 og 2008 er gjengitt i tabell 7.4 for noen innvan-

drergrupper med mer enn 5000 innbyggere i Oslo i 2008. Til grunn ligger en geografisk oppdeling av byen i 92 delbydeler. Etter de amerikanske målene er det bare de med bakgrunn fra Sri Lanka som har et bomønster med stor grad av segregasjon i Oslo. Beregningene viser at enkelte innvandrergupper bor mer segregert i 2008 enn ti år tidligere, f.eks. de med pakistansk og tyrkisk bakgrunn. Enkelte andre grupper bor mindre segregert i 2008, som somaliere og vietnamesere. En sammenliknende studie av segregasjon i Norge og Danmark viser at innvandrere fra Asia, Afrika mfl. bor mer konsentrert i danske byer enn i norske.

Tabell 7.4 D-indeks for befolkningsgrupper med mer enn 5 000 innbyggere i Oslo per 1. januar 2008.

	1998	2008
Pakistan	49,3	53,6
Somalia	47,1	44,3
Sverige	22,5	26,8
Sri Lanka	57,3	64,1
Polen	23,4	20,8
Irak	43,6	43,8
Tyrkia	48,7	51
Marokko	45,8	45,3
Vietnam	53,2	49,2

Kilde: Blom, S. (2002) *Innvandres bosettingsmønstre i Oslo*, SØS 107, Statistisk sentralbyrå. Oslo kommune (2009), *Oslo-trender 2009*, Byrådsavdeling for finans og utvikling, Oslo kommune; Aalandslid, V. (2009), *Innvandres demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*, Rapport 2009/22, Statistisk sentralbyrå; Blom, S. (2006), *Høyeste innvanderandel i Oslo, men større segregasjon i danske byer*. I: *Samfunnspeilet 4/2006*, Statistisk sentralbyrå

Innvandrere med fluktbakgrunn har vært underlagt ulike integreringsregimer. I dag bosettes flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i kommuner i ulike deler av landet, jf. kapittel 5. Imidlertid viser det seg at mange velger å flytte til mer sentrale kommuner etter en periode. En analyse av flyttemønsteret til dem som ble bosatt i perioden 1998–2007, viser at særlig de bosatt før 2003 i stor grad har flyttet fra bosettings-

kommunen, og at en betydelig andel også har flyttet til Oslo.²⁷ Analysen antyder at innføringen av introduksjonsordningen synes å ha bremsset denne utviklingen, og de som ble bosatt etter 2003, har i mindre grad flyttet kort tid etter bosetting. En ana-

²⁷ Høydahl, E. (2009), *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 1998-2007*. Notater 2009/50, Statistisk sentralbyrå

lyse av innvandreres flyttemønster viser at arbeidsinnvandrerne som kom i perioden 1995–2004, i stor grad bosatte seg i områder i Norge der det var lavest arbeidsledighet og høyest gjennomsnittslønninger.²⁸ Analysen viser ikke den samme tendensen i flyttemønsteret i samme periode for dem med fluktbakgrunn, eller for den øvrige befolkningen.

7.6 Oppsummering

Det anslås at 3 pst. av verdens befolkning bor i et annet land enn de var født i, og omfanget har vært økende. Migrasjonsstrømmer inn og ut av Norge karakteriseres av ulike innvandringsbølger. Migrasjon kan globalt – og i Norge – deles i fire hovedårsaker: Ønske om arbeid, ønske om å leve sammen med familiemedlemmer, ønske om å få beskyttelse og ønske om å ta utdanning. Det har vært en betydelig innvandring til Norge de siste årene, først og fremst fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Fra 1980-tallet og fram til 2004 har det vært størst nettoinnvandring fra land i Asia, Afrika mfl. Innvandrere fra disse landene har i stor grad fått opphold i Norge på grunnlag av flukt og familierelasjoner.

Ved inngangen til 2010 utgjorde innvandrere og etterkommere 11,4 pst. av befolkningen i Norge. Polske innvandrere har siden 2008 utgjort den største innvandrergруппa i Norge, og utgjorde om lag 11 pst. av alle innvandrere bosatt i Norge ved inngangen til 2010. Innvandrere og etterkommere fra land i Afrika, Asia mfl. utgjør til sammen over 340 000 personer. Lav gjenutvandring, lang botid i enkelte grupper og ekteskapsmønstrene påvirker omfanget av etterkommere i de enkelte landgruppene. Det er flest etterkommere med foreldre med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl., og disse er foreløpig unge.

Familieinnvandring er en betydelig drivkraft i innvandringen til nordeuropeiske land. Familieinnvandring har også vært, og er fremdeles, en viktig del av innvandringen til Norge fra land i Asia, Afrika mfl. Den familierelaterte innvandringen er imidlertid sammensatt. Mange har kommet som familiegjenforente til flyktninger, andre som ektefeller til innvandrere eller til noen i majoritetsbefolkningen.

Innvandringen fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa, har ført til en høy innvandring til Norge etter 2004. På grunn av EØS-avtalen er

Norge i stor grad avskåret fra muligheten til å regulere innvandringen.

Innvandrere har langt større tilbøyelighet til å utvandre fra Norge enn personer som er født i Norge. Den registrerte utvandringen blant personer i den øvrige befolkningen er lav, og utvandringsratene har ikke økt mye over tid. Men det er en utfordring å beskrive dagens migrasjonsbilde på grunnlag av foreliggende data. Mye av bevegelsene over landegrensene er kortvarig, og fanges ikke opp gjennom registrert inn- og utvandring. Det er grunn til å tro at mange oppholder seg i kortere eller lengre tid i andre land uten at dette fanges opp i statistikken.

Innvandringen fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa er foreløpig et nytt fenomen, og det er vanskelig å forutsi hvilket omfang og sammensetning denne vil bli boende eller gjenutvandre. I kapittel 12 presenteres noen framskrivninger. Foreløpig er det registrert relativt lav gjenutvandring blant innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa, og flere har bosatt seg med familie i Norge. Arbeidsinnvandrere fra vestlige land har hatt høy gjenutvandringsrate, og både innvandringen og returraten er sterkt påvirket av konjunkturedringer. Arbeidsinnvandringen fra Asia og Afrika rundt 1970 og fram til innvandringsreguleringen i 1975, viste seg å bli av varig art. Til forskjell fra arbeidsinnvandrerne fra land i Asia, Afrika mfl. har EØS-borgere mulighet til å flytte til og fra Norge. I tillegg tilhører Polen og øvrige europeiske land Norges geografiske nærområde. Migrasjonen må forstås i den aktuelle historiske konteksten, men kan ha flere likhetstrekk med tidligere og parallelle migrasjonsstrømmer.

Blant innvandrere er gjenutvandring høyest de første årene etter innvandring, og sannsynligheten for å gjenutvandre avtar med økt botid. Arbeidsinnvandrere, deres familier og personer som har kommet på grunnlag av utdanning eller kulturutveksling gjenutvander i stor grad. Personer med asylsøker- og flyktningbakgrunn, deres familier og øvrige familieinnvandrere gjenutvander i liten grad. I hovedtrekk er gjenutvandringen høyest for innvandrere fra nordiske og vestlige land, og minst fra land i Asia, Afrika mfl. Dette innebærer at det er de innvandrergруппene som har svakest tilknytning til arbeidsmarkedet som har størst sannsynlighet for å bli boende. I internasjonal migrasjonsforskning er omfattende belegg for å si at garantert mulighet for tilbakevending er en av de viktigste forklaringsfaktorene for selvsagt hjemreise blant innvandrere.

²⁸ Røed, M. og P. Schöne (2011), *Does immigration increase labour market flexibility?* Manuskript, Institutt for samfunnsforskning

Kapittel 8

Arbeidsmarkedstilknytning

8.1 Innledning

Høy sysselsetting er en forutsetning for å kunne opprettholde og videreutvikle velferdsmodellen, jf. kapittel 3. Arbeidsmarkedet er en sentral arena for innvandrernes integrering i samfunnet. Arbeid har betydning for den enkeltes muligheter til deltagelse, selvrealisering og forsørgelse, og bidrar til å øke både den individuelle og kollektive velferden.

Dette kapitlet beskriver innvandreres tilknytning til arbeidsmarkedet og ser på variasjoner i sysselsetting etter kjønn, alder, botid, landbakgrunn, innvandringsgrunn og næring. Videre beskrives ledighet blant innvandrere. Kjennetegn ved de som står utenfor arbeidsmarkedet, herunder bruk av trygdeordninger, er beskrevet i kapittel 9. Forskjeller i levekår, inkludert arbeidsmarkedstilknytning, mellom personer og grupper kan forklares på minst tre måter, som ikke er gjensidig utelukkende: ulikhetene kan skyldes forskjeller i preferanser, valg og verdier, forskjeller i

ressurser og muligheter, og forskjeller i hvordan den enkelte møtes i samfunnet (insentiver, belønningsstruktur og diskriminering). I mange tilfeller er alle tre mekanismene til stede. Forskjellene i trygdeavhengighet som beskrives i kapittel 9, blir i stor grad et speilbilde av forskjellene i sysselsetting som beskrives i dette kapitlet. Forklaringer knyttet til de tre mekanismene blir også nærmere gjennomgått i kapittel 9.

Basert på til dels mangelfulle opplysninger gis det i siste del av dette kapitlet en redegjørelse for viktige trekk ved innvandreres lønns- og arbeidsvilkår, omfanget av svart arbeid og diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet.

8.2 Innvandrernes sysselsetting

Tall fra OECD viser at Norge, sammenliknet med andre OECD-land, har høy sysselsetting blant innvandrere, jf. kapittel 11. Statistikken, som er basert på AKU-tall, viser imidlertid også at innvan-

Boks 8.1 Datagrunnlag i dette kapitlet

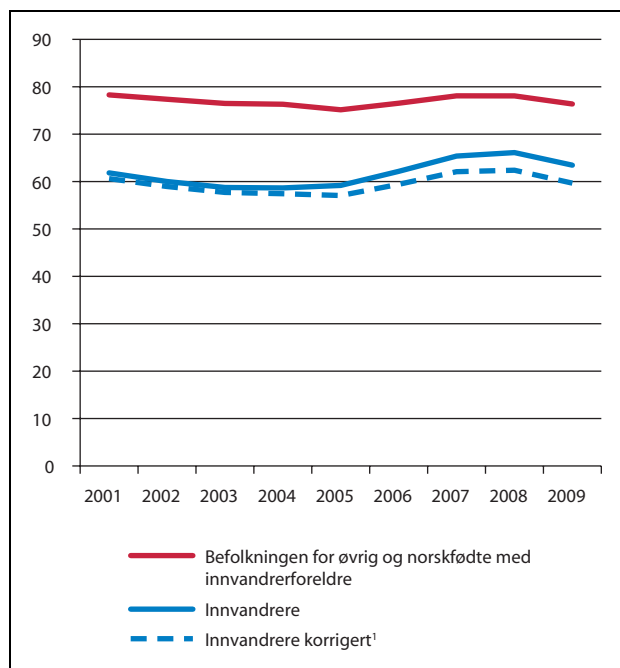
Beskrivelsene i dette kapitlet baserer seg på registerdata fra Statistisk sentralbyrå over sysselsetting blant bosatte innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og befolkningen for øvrig i alderen 15–64 år, når ikke annet er nevnt. Fram til 2005 gis ikke sysselsettingsopplysninger for 15-åringene, men dette vil i liten grad påvirke totaltallene. Bearbeidingen av dataene er utvalgets egen.

Analysen tar utgangspunkt i innvandrere som en egen gruppe, mens norskfødte med innvandrerforeldre i en del figurer slås sammen med befolkningen for øvrig. Dette fordi det foreløpig er relativt få norskfødte med innvandrerforeldre i arbeidsfør alder.

Innvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og land i Asia, Afrika mfl., er noe

ynge enn majoritetsbefolkningen. I 2009 var gjennomsnittsalderen for bosatte i alderen 15–64 år 40 år for majoritetsbefolkningen, 35 år for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og 36 år for innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. Norskfødte med innvandrerforeldre har en gjennomsnittsalder på 23 år.

For å gjøre sysselsettingsratene mer sammenliknbare mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig, har utvalget valgt å korrigere for ulike alders- og kjønnsammensetting i enkelte figurer. I figurene markeres dette med stiplede linjer. Alders- og kjønnskorrigeringsene gjøres ved at man legger til grunn majoritetsbefolkningens alders- og kjønnsammensetting når man beregner gjennomsnittlig sysselsettingsrate for innvandrere.



Figur 8.1 Sysselsatte i prosent av bosatte i alderen 15(16)–64 år. Innvandrere og befolkningen utenom innvandrere. 4. kvartal 2001–2009

¹ Korrigert med majoritetsbefolkningens kjønns- og alderssammensetning

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utvalgets egne beregninger

drerne har en betydelig lavere andel sysselsatte enn den norske befolkningen for øvrig. Registerbasert statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen sysselsatte innvandrere i alderen 15–64 år var om lag 64 pst. per 4. kvartal 2009. I befolkningen for øvrig var tilsvarende andel om lag 77 pst.

Sysselsettingen varierer med skiftende konjunkturer, jf. figur 8.1. Fra 2001 begynte en konjunkturedgang, med nedadgående sysselsettningsnivå i alle innvandrergrupper fram til 2003. Deretter bremsset nedgangen, og situasjonen endret seg til en begynnende konjunkturoppgang. Særlig fra 2005 til 2007 var det en tydelig økning i sysselsettingen. Sysselsettingen økte i disse årene mer for innvandrere enn for befolkningen for øvrig. Den sterke sysselsettningsveksten i årene 2005–2007 kan i stor grad tilskrives et stramt arbeidsmarked med høy etterspørsel etter arbeidskraft og en betydelig arbeidsinnvandring fra nye EU-land, særlig fra Polen og Baltikum.

Forskjellene i sysselsetting mellom innvandrere og befolkningen for øvrig forsterkes noe når det tas hensyn til at innvandrerne har en alderssammensetning som gjør at de er overrepresentert i de aldersgruppene som generelt har høyest sysselsetting jf. boks 8.1. Andelen innvandrere i arbeid, gitt denne korrigeringen, ligger stabilt

omkring 16–18 prosentpoeng lavere enn befolkningen for øvrig i perioden 2001–2009, jf. figur 8.1

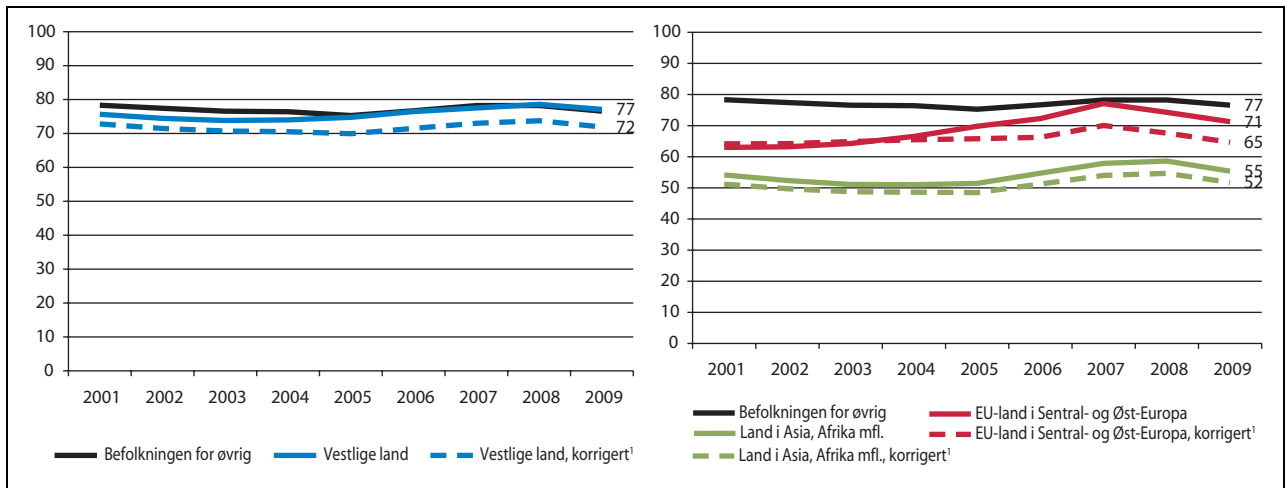
8.2.1 Variasjoner i sysselsetting

Sysselsettingen varierer mellom innvandrergrupper med ulik nasjonalitetsbakgrunn. Innvandrere fra *vestlige land* har i perioden 2001–2009 en tilsvarende og til dels noe høyere andel sysselsatte enn befolkningen for øvrig, jf. figur 8.2. Den høye sysselsettingen må blant annet ses i sammenheng med at innvandrere fra vestlige land gjennomgående er yngre enn befolkningen for øvrig. Korrigeres det for alder og kjønn, ligger sysselsettingen for vestlige innvandrere 5 prosentpoeng under befolkningen for øvrig.

Innvandrere fra *sentral- og østeuropeiske EU-land* har også høy sysselsetting. Antall innvandrere fra disse landene økte sterkt etter EU-utvidelsen i 2004, noe som også bidro til at andelen i arbeid blant innvandrere generelt tok seg opp fram til 2007. De fleste har bakgrunn fra Polen og de baltiske landene, og har kommet til Norge som arbeidsinnvandrere. Finanskrisen, og ettervirkningene av denne, har bidratt til lavere sysselsetting i denne gruppen fordi mange var ansatt i bygge- og anleggsnæringen og i industrien. Likevel har antall innvandrere fortsatt å øke. Dersom det korrigeres for alders- og kjønnsammensetning, så får også innvandrere i denne gruppen et lavere sysselsettningsnivå. Dette gjelder imidlertid kun etter EU-utvidelsen i 2004, og må ses i sammenheng med at det i stor grad var unge menn som kom etter 2004. Ved utgangen av 2009 var den korrigerte sysselsettningsfrekvensen i denne gruppen 12 prosentpoeng lavere enn hos befolkningen for øvrig.

Innvandrere fra land i *Afrika, Asia mfl.* har betydelig lavere sysselsetting enn de andre innvandrergruppene. I 2009 var sysselsettningsandelen for denne gruppen samlet 55 pst. Det er særlig personer fra afrikanske land som har lav sysselsetting, og disse hadde også den største nedgangen i sysselsetting fra 2008 til 2009. Lav deltakelse i arbeidslivet blant mange kvinner fra land i Afrika, Asia mfl. bidrar til å trekke den totale sysselsettningsandelen ned. Det alders- og kjønnskorrigerte sysselsettningsnivået er lavere enn det ukorrigerte. Den svake arbeidsmarkedstilknytningen for denne gruppen innvandrere må blant annet ses i sammenheng med at mange har kommet til Norge på bakgrunn av flukt og behov for beskyttelse, og ikke som arbeidsinnvandrere.

Tabell 8.1 viser sysselsetting blant innvandrere fordelt på enkeltland, og for menn og kvin-



Figur 8.2 Sysselsatte innvandrere i prosent av bosatte 15 (16)–64 år etter landbakgrunn. 4. kvartal 2001–2009.

¹ Korrigert med majoritetsbefolkningens kjønns- og alderssammensetning

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utvalgets egne beregninger

ner. Tallene er ikke korrigert for alders- og kjønnsammensetning. Sysselsettingen var i 2009 særlig høy for personer fra Sverige, Litauen og Polen. Dette er grupper hvor de fleste er arbeidsinnvandrere. Også personer fra Chile, Sri Lanka og Vietnam, hvor de fleste har flyktningbakgrunn, har et relativt høyt sysselsettningsnivå. Lavest er andelen sysselsatte fra Somalia, med 32 pst. i arbeid, men også innvandrere fra Irak, Marokko og Pakistan har lav sysselsetting.

Kjønnsfordelt sysselsetting

I internasjonal sammenheng er sysselsettingen i Norge høy, noe som må ses i sammenheng med at mange kvinner og eldre deltar i arbeidslivet sammenliknet med andre land. Både for menn og kvinner ligger sysselsettingen blant innvandrere generelt lavere enn for befolkningen ellers, jf. figur 8.3. I 2009 lå sysselsettingen blant innvandrerkvinner og innvandrer menn henholdsvis 16 og 11 prosentpoeng lavere enn for befolkningen for øvrig. Samtidig ser det ut til at konjunktorene påvirker sysselsettingen sterkere for både innvandrerkvinner og innvandrer menn enn for befolkningen for øvrig.

Figur 8.4 viser sysselsettingen blant innvandrerkvinner og innvandrer menn fra de tre landgruppene, korrigert for majoritetsbefolkningens alderssammensetning. For begge kjønn ser en at sysselsettningsfrekvensen for innvandrere fra *vestlige land* ligger noe lavere enn for befolkningen for øvrig. Forskjellen er om lag 5 prosentpoeng.

For kvinnelige innvandrere fra *EU-land i Sentral- og Øst-Europa* har sysselsettningsfrekvensen økt de siste ti årene, og forskjellen mellom disse og befolkningen for øvrig er redusert tilsvarende. Innvandrer mennene fra denne landgruppen lå lenge noe nærmere befolkningen for øvrig, men den økonomiske nedgangen siden 2008 har ført til at sysselsettningsfrekvensen ved utgangen av 2009 lå 12 prosentpoeng lavere enn for befolkningen ellers.

Blant innvandrerkvinner fra flere land i *Afrika og Asia* var andelen sysselsatte på 48 pst. i 2009, om det korrigeres for majoritetsbefolkningens alderssammensetning. Som vist i tabell 8.1, er differansen mellom menn og kvinners sysselsetting stor i enkelte landgrupper. Blant innvandrere fra Pakistan var 65 pst. av mennene og 32 pst. av kvinnene i arbeid i 2009, en differanse på 33 prosentpoeng. Dette til tross for at mange i denne gruppen har lang botid i Norge. Den laveste sysselsettingen finnes imidlertid blant somaliske kvinner, med 23 pst. Tallene i tabellen er ikke korrigert for alder.

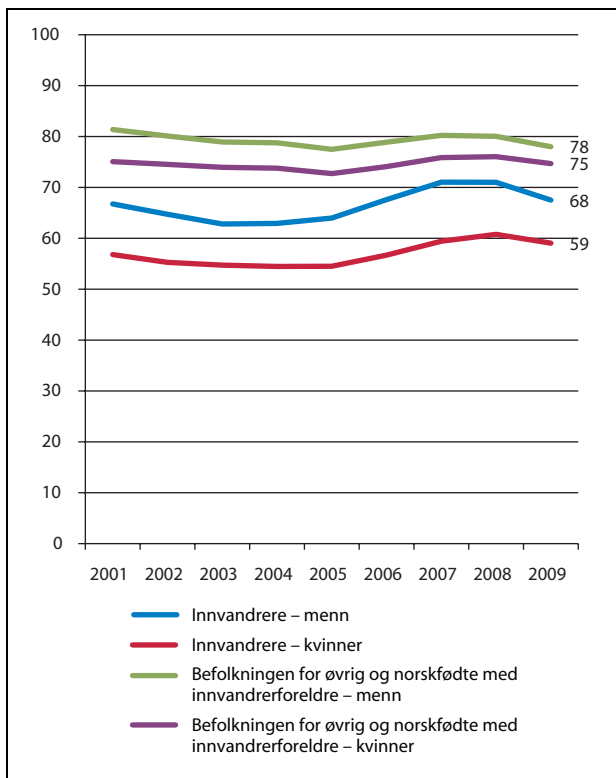
Nærmere om sysselsetting etter alder

Sysselsettingen varierer med alder både for innvandrere og for befolkningen for øvrig, jf. figur 8.5. For de i alderen 25–57 år lå sysselsettingen i 2009 for befolkningen for øvrig mellom 80 og 90 pst., mens den for innvandrere i samme alder lå mellom 60 og 70 pst. Sysselsettingen er markert lavere for personer over 62 år, både for innvan-

Tabell 8.1 Sysselsatte innvandrere, etter utvalgte fødeland og kjønn. Absolutte tall og i prosent av personer i alt 15–64 år i hver gruppe. 4. kvartal 2009

	Sysselsatte (antall)			Prosent		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
Befolkningen utenom innvandrere	2 824 394	1 437 493	1 386 901	76,4	78,0	74,7
Innvandrere i alt	247 355	136 908	110 447	63,5	67,5	59,1
Herav:						
<i>Vestlige land</i>	<i>75 126</i>	<i>42 127</i>	<i>32 999</i>	<i>77,1</i>	<i>78,9</i>	<i>74,9</i>
Sverige	21 343	10 817	10 526	82,0	81,7	82,3
Danmark	9 667	5 440	4 227	79,3	80,3	78,1
Tyskland	13 056	7 541	5 515	77,7	79,9	74,9
Nederland	3 697	2 192	1 505	77,5	81,2	72,5
Storbritannia	7 228	5 170	2 058	76,7	81,0	67,7
Finland	3 804	1 438	2 366	73,8	68,4	77,5
USA	3 573	1 872	1 701	66,7	72,5	61,3
<i>EU-land i Sentral- og Øst-Europa</i>	<i>46 465</i>	<i>30 545</i>	<i>15 920</i>	<i>71,3</i>	<i>73,4</i>	<i>67,5</i>
Litauen	6 262	3 773	2 489	74,5	74,8	73,9
Polen	30 022	21 244	8 778	70,1	72,8	64,3
<i>Land i Asia, Afrika mfl.</i>	<i>125 764</i>	<i>64 236</i>	<i>61 528</i>	<i>55,4</i>	<i>59,6</i>	<i>51,5</i>
Sri Lanka	5 597	3 237	2 360	69,7	76,0	62,6
Chile	3 845	2 093	1 752	68,8	70,1	67,3
Bosnia-Hercegovina	7 822	3 936	3 886	68,2	68,4	68,1
India	3 984	2 364	1 620	65,9	73,2	57,4
Vietnam	7 713	3 833	3 880	65,2	68,4	62,4
Kina	3 327	1 487	1 840	61,1	64,5	58,6
Filippinene	6 695	1 279	5 416	60,8	72,1	58,7
Russland	6 759	2 004	4 755	60,8	57,9	62,1
Thailand	6 228	572	5 656	60,5	50,2	61,8
Iran	7 111	4 121	2 990	57,9	60,3	55,0
Kosovo	4 834	2 766	2 068	57,6	61,3	53,3
Tyrkia	5 232	3 473	1 759	54,1	63,0	42,4
Marokko	2 164	1 382	782	48,6	54,9	40,5
Pakistan	7 432	5 062	2 370	48,5	64,5	31,7
Afghanistan	3 317	2 438	879	46,3	54,0	33,2
Irak	7 442	5 037	2 405	42,9	49,7	33,4
Somalia	4 656	3 135	1 521	31,9	39,8	22,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå



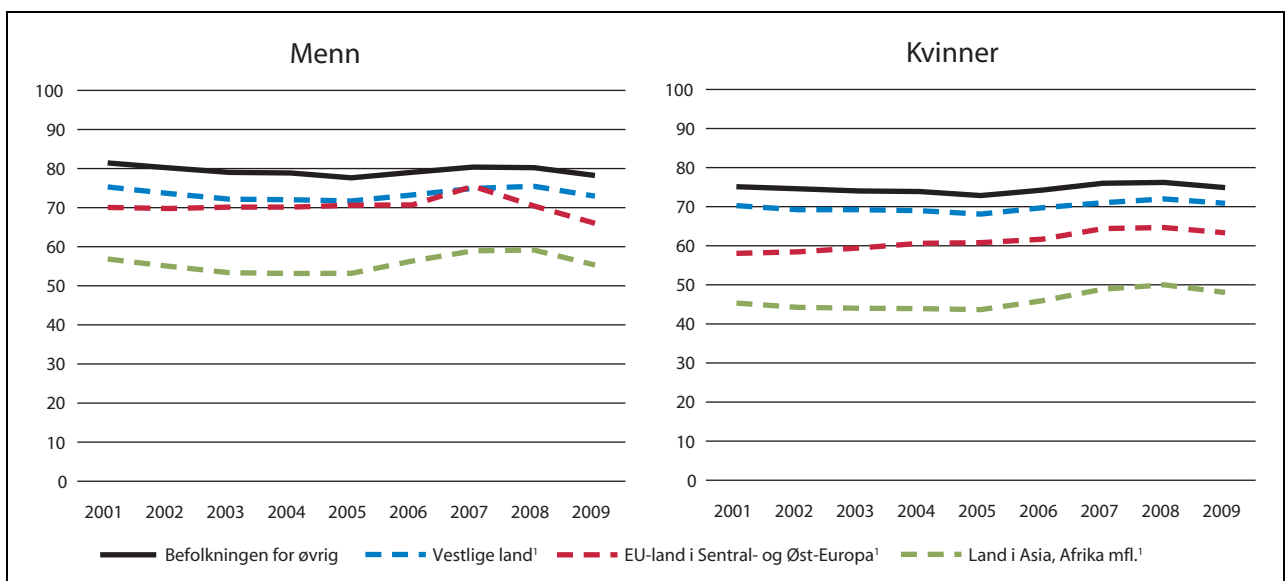
Figur 8.3 Sysselsatte i prosent av bosatte 15 (16)–64 år etter kjønn og innvandrerkategori. 4. kvartal 2001–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå

drere og i befolkningen ellers. Mange i denne aldersgruppen har gått over i AFP eller uførepensjon, eller alderspensjon ved fylte 67 år. Sysselsetningsmønsteret for innvandrere kan være påvirket av kohorter av blant annet flyktninger med ulikt ankomsttidspunkt. To studier som i større grad ser på botidseffekter på sysselsetting blir drøftet i avsnitt 8.2.3

Figur 8.6 viser at innvandrer menn fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa og land i Afrika, Asia mfl. når sitt høyeste sysselsetningsnivå i begynnelsen av 30-årene. Sysselsettingen for innvandrer menn faller markert etter toppunktet. For 33-åringer ligger sysselsetningsandelen for menn fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og land i Asia, Afrika mfl. henholdsvis 10 og 18 prosentpoeng lavere enn for befolkningen for øvrig. For 60-åringer har disse forskjellene økt til henholdsvis 15 og 34 prosentpoeng. På den annen side har innvandrer menn fra vestlige land nesten samme sysselsetningsmønster over de ulike alderstrinnene som befolkningen for øvrig. Sysselsetningsfrekvensene for denne gruppen ligger likevel gjennomgående noe lavere enn for befolkningen for øvrig.

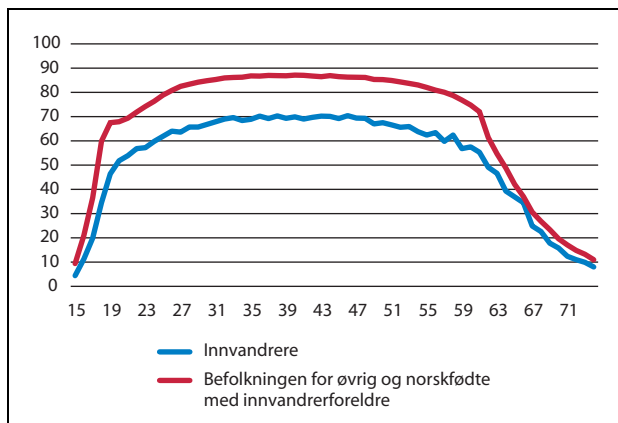
Også for innvandrer kvinner er det slik at sysselsettingen for kvinner fra vestlige land følger befolkningen for øvrig, men på et noe lavere nivå. For kvinner fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og land i Asia, Afrika mfl. ser man et annet mønster, jf. figur 8.6. For disse gruppene er sysselset-



Figur 8.4 Sysselsatte i prosent av bosatte etter landbakgrunn 15 (16)–64 år 4. kvartal 2001–2009.

¹ Korrigert med majoritetsbefolkningens alderssammensetning

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utvalgets egne beregninger



Figur 8.5 Sysselsatte i prosent av bosatte innvandrere og befolkningen utenom innvandrere etter alder. 4. kvartal 2009

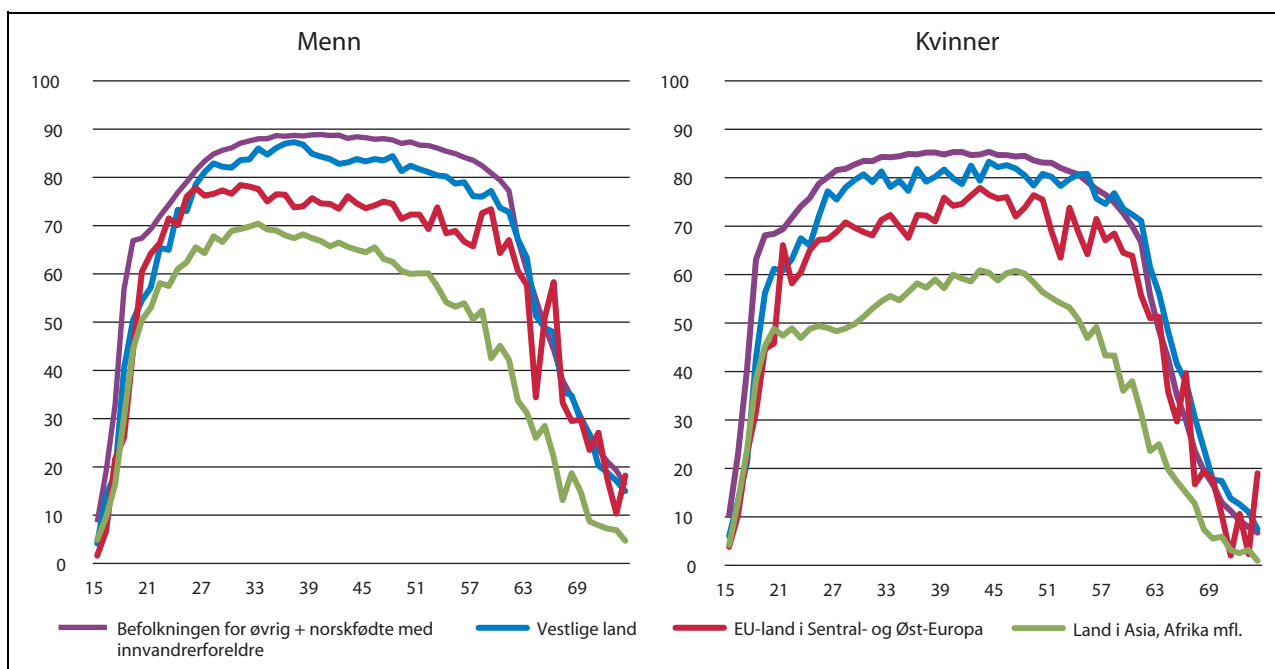
Kilde: Statistisk sentralbyrå

tingen på sitt høyeste nivå senere, i midten av 40-årene, enn den er for befolkningen for øvrig. Dette kan ha sammenheng med mønstre knyttet til yrkesaktivitet i småbarnsfasen. Kvinner med bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl. får gjennomgående flere barn enn kvinner i den øvrige befolkningen, og de er i større grad hjemme når de har små barn, jf. kapittel 9. For 45-åringene er forskjellene til befolkningen for øvrig henholdsvis 9 og 26 prosentpoeng.

8.2.2 Regionale forskjeller

Det er noen regionale forskjeller i sysselsettingsnivået blant innvandrere. Tabell 8.3 viser sysselsettingen blant innvandrere på fylkesnivå. Her benyttes aldersinndelingen 15–74 år, og landinndelingen til SSB, jf. kapittel 2. Det er flest sysselsatte innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. i Oslo, Akershus, Rogaland og Østfold. Alle disse fylkene har et sysselsettingsnivå for befolkningen for øvrig som ligger mellom 72 og 74 pst., bortsett fra i Østfold (67 pst.). Innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. har et sysselsettingsnivå på 53 pst. i Oslo, et vesentlig lavere nivå enn befolkningen for øvrig, og markert lavere enn nivået for samme innvandrergruppe i Akershus og Rogaland. I Østfold har innvandrere fra samme landgruppe en sysselsetting på 46 pst. Dette er lavere enn i Oslo, men gapet opp til befolkningen for øvrig er likevel det samme som i Oslo. Ettersom det ikke er gjort noen analyser av årsaksforhold når det gjelder de fylkesvise resultatene, er det vanskelig å trekke noen konklusjoner av materialet. Sammensetningen av gruppene etter alder, botid, landbakgrunn og innvandringsgrunn vil påvirke de forskjellene som kommer fram.

En studie fra Statistisk Sentralbyrå har sett på innvandreres sysselsetting i ulike kommunetypener.¹ Studien har forsøkt å redusere eventuelle sammensetningseffekter ved å sammenlikne land-



Figur 8.6 Sysselsatte menn og kvinner i prosent av bosatte etter landbakgrunn og alder. 4. kvartal 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 8.2 Sysselsatte 15–74 år i prosent av bosatte etter landbakgrunn. 4. kvartal 2009.

	Befolkningen for øvrig		Befolkningen for øvrig		EU/ EFTA, Nord- Amerika, Australia og New Zealand	Asia, Afrika, mfl.	EU/ EFTA, Nord- Amerika, Australia og New Zealand	Asia, Afrika, mfl.
	Absolutte tall	Alle innvandrere	Prosent	Prosent	Differanse i sysselsettingsrate i forhold til befolkningen for øvrig (prosentpoeng)			
Hele landet	2 245 866	251 134	70,7	61,7	71,8	54,2	1,1	-16,5
Østfold	118 965	11 772	66,7	54,1	66,3	46,3	-0,4	-20,4
Akershus	246 093	33 474	72,2	65,2	72,7	58,7	0,5	-13,5
Oslo	247 949	66 898	73,7	59,2	71,8	53,0	-1,9	-20,7
Hedmark	87 809	5 092	67,0	57,3	67,4	47,9	0,4	-19,1
Oppland	88 681	5 196	69,6	59,3	70,1	49,8	0,5	-19,8
Buskerud	118 752	14 211	70,9	62,1	72,9	54,2	2,0	-16,7
Vestfold	104 228	9 767	67,5	59,9	68,6	51,9	1,1	-15,6
Telemark	76 910	5 782	67,5	55,1	65,4	48,4	-2,1	-19,1
Aust-Agder	49 428	3 876	67,5	58,2	67,5	49,0	0,0	-18,5
Vest-Agder	77 411	7 715	69,7	60,0	68,1	54,7	-1,6	-15,0
Rogaland	202 924	25 183	73,9	67,2	74,2	59,8	0,3	-14,1
Hordaland	228 459	21 022	72,2	64,4	73,4	56,3	1,2	-15,9
Sogn og Fjordane	52 562	3 710	73,8	67,0	76,3	53,9	2,5	-19,9
Møre og Romsdal	121 819	9 158	72,2	69,3	76,1	60,6	3,9	-11,6
Sør-Trøndelag	140 069	11 075	70,8	61,5	71,7	53,5	0,9	-17,3
Nord-Trøndelag	62 725	2 708	69,3	57,0	66,9	47,1	-2,4	-22,2
Nordland	111 664	5 911	68,2	61,7	73,2	53,0	5,0	-15,2
Troms	75 495	5 270	69,7	64,6	73,5	55,9	3,8	-13,8
Finnmark	33 923	3 314	68,7	69,7	73,8	65,8	5,1	-2,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

grupper på tvers av kommuner, og finner at sysselsettingen blant innvandrere er høyest på Vestlandet. Sysselsettingen blant innvandrere er dessuten høyere i lite sentrale kommuner enn i sentrale kommune og høyere i små kommuner og der hvor andelen innvandrere er lav.

Sysselsettingen til innvandrere i ulike kommuner sammenliknes ikke gjennomgående med det generelle sysselsettingsnivået i kommunene, men det påpekes i studien at et generelt bedre arbeidsmarked og høyere sysselsetting i noen kommuner vil kunne forklare deler av funnene.

8.2.3 Sysselsettingen påvirkes av botid og innvandringsgrunn

Det er grunn til å tro at botid har betydning for innvandrernes deltakelse på arbeidsmarkedet. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå, som bygger på tverrsnittsdata, innebærer at på et gitt tidspunkt registreres f.eks. sysselsetting og botid i Norge for alle innvandrere. Statistikken viser at ved utgangen av 2009 har innvandrere med lang botid gjennomgående høyere sysselsettingsfrekvens enn innvandrere med kortere botid. Statistikken dekker alle innvandrere som kom til Norge etter 1990. Den rendyrker imidlertid ikke effekten av botid, fordi det ikke er de samme personene som følges over tid. Dette kan gi ulike typer sammensetningseffekter. For eksempel kan situasjonen på arbeidsmarkedet ved ankomst påvirke innvandrernes sysselsettingssituasjon både på kort og lang sikt. I tillegg har innvandringen, i hvert fall for innvandrere fra land i Afrika og Asia mfl., delvis kommet i bølger. Utdanning, arbeidserfaring fra hjemlandet, språkkunnskaper, årsak til migrasjon mv., kan være forskjellig fra den ene innvandringsbølgen til den neste, noe som det også er grunn til å tro vil kunne påvirke de beregnede botidseffektene basert på tverrsnittsdata.

Alternativet til tverrsnittsdata er å følge de samme personene over tid gjennom kohortstudier. I to nyere analyser gjennomført av Bratsberg, Raaum og Røed gjøres dette, se beskrivelse i boksene 8.2 og 8.3.² Analysene dekker imidlertid bare enkelte landgrupper i Norge og da hovedsakelig innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl.

Tverrsnittstatistikken fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen sysselsatte blant innvandrere i alderen 15–64 år var 60 pst. i 4. kvartal 2009, jf. figurene 8.7–8.9. Nordiske innvandrere er ikke tatt med, siden innvandringsgrunn er ukjent, jf. kapittel 7. Blant de som hadde botid under fire år lå sysselsettingen lavere enn dette gjennomsnittet, mens blant innvandrere med 14–19 års botid var sysselsettingen noe høyere, 65 pst. Dette tyder på at deltakelsen på arbeidsmarkedet øker med botid. Likevel er sysselsettingen 10 prosentpoeng lavere enn for befolkningen for øvrig.

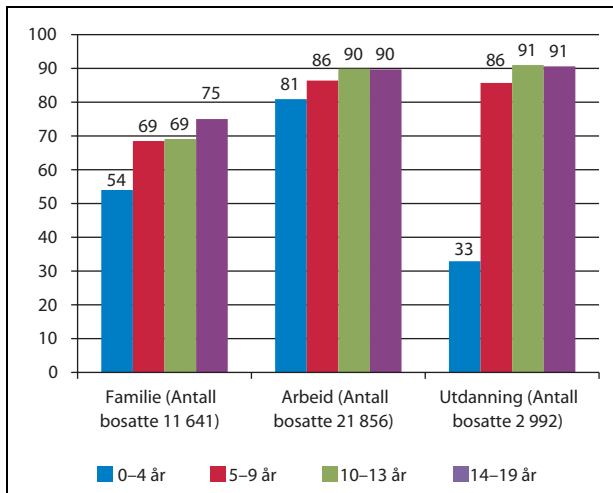
Botid kan ha noe ulik betydning for menn og kvinner. Blant de med fire år eller kortere botid er sysselsettingen på 47 pst. blant innvandrerkvinner, mens sysselsettingen er på 64 pst. blant dem med 14–19 års botid. Botidseffekten synes mindre for menn, og andelen sysselsatte ligger forholdsvis stabilt på ca. 66 pst. uavhengig av hvor lenge de har bodd i Norge. Dette kan ha sammenheng med at flere menn enn kvinner har kommet som arbeidsinnvandrere og allerede har etablert et arbeidsforhold som de kan starte i raskt etter ankomst. Det kan også henge sammen med kjønnsrollemønstre som preges av at kvinner i større grad er hjemme med barn og etablerer familie i løpet av de første årene i Norge, samtidig som menn har en mer framtrædende rolle som familieforsørgere. Det vises til nærmere beskrivelse av dette i kapittel 9 om inntekt, velferd og levekår. Et viktig poeng når det gjelder sysselsetting er at selv mannlige innvandrere med botid på 14–19 år har vesentlig lavere sysselsetting enn befolkningen utenom innvandrere.

I tillegg til botid, er innvandringsgrunn en viktig variabel med tanke på deltakelse i arbeidslivet. Innvandrere som kommer til landet for å ta arbeid eller utdanning, har gjennomgående høyere sysselsetting enn de som kommer på bakgrunn av familiegjenforening eller flukt. Familieinnvandrede til arbeidsinnvandrere har lavere sysselsetting enn arbeidsinnvandrerne.

Arbeidsinnvandrere fra *vestlige land* har en sysselsetting på 81 pst. allerede etter kort tid i Norge. For arbeidsinnvandrere som har bodd i Norge i 14–19 år er sysselsettingen 90 pst., jf. figur 8.7. Vestlige innvandrere (utenom Norden) som har kommet på grunnlag av familierelasjoner har en vesentlig lavere sysselsetting (54 pst.) den første perioden i Norge. Forskjellen mellom de som har kort og lang botid er imidlertid mye større enn blant arbeidsinnvandrerne, og blant dem med en botid på 14–19 år er 75 pst. sysselsatt.

¹ Vatne Pettersen, S. (2009), *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*, Rapporter 2009/36, Statistisk Sentralbyrå

² Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandregrupper i Norge*, Rapport 2011/1, Frischsenteret; Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2010.) When minority Labor Migrants Meet the Welfare State. I: *Journal of Labor Economics*, 28(3): 633–676



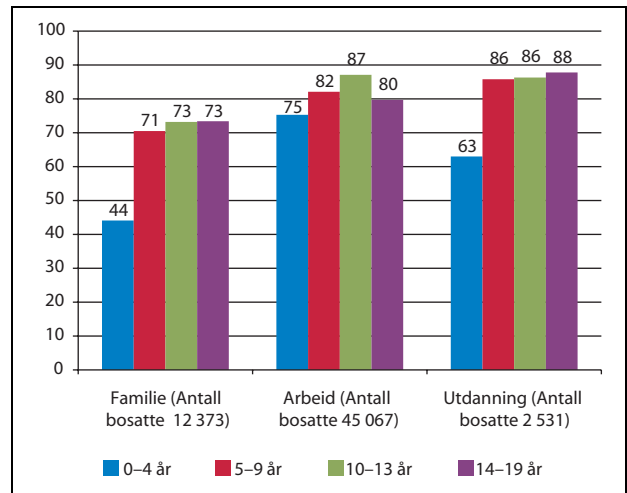
Figur 8.7 Sysselsatte innvandrere fra vestlige land i prosent av bosatte i alderen 15–64 år etter botid og innvandringsgrunn 4. kvartal 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Arbeidsinnvandrere fra *sentral- og østeuropeiske EU-land* med en botid på 0–4 år har et sysselsettningsnivå på 75 pst., jf. figur 8.8. Blant dem som har bodd i Norge i 10–13 år er sysselsettingen 87 pst., mens den er noe lavere for dem med lengst botid (80 pst.). For familieinnvandrere fra samme landgruppe er sysselsettingen de første årene markert lavere enn for vestlige land, men blant dem med botid på 14–19 år er den på omtrent det samme nivå som for familieinnvandrere fra vestlige land. Majoriteten av innvandrere fra sentral- og østeuropeiske EU-land har kommet etter 2003, og det er derfor få av disse som har en botid på mer enn ti år. En må derfor være forsiktig med å legge for mye vekt på sammenhengen mellom botid og sysselsetting for denne gruppen.

Innvandrere som har kommet på grunnlag av flukt eller familierelasjoner fra land i *Afrika, Asia mfl.* har svært lav sysselsetting de første årene i Norge, jf. figur 8.9. Nivået er betydelig høyere for de som har bodd i her i 14 år eller mer, spesielt for flytninger. Arbeidsinnvandrerne som har bodd i Norge i fire år eller mindre har en høy sysselsetting (79 pst.), mens det blant de med botid over ti år faktisk er lavere sysselsetting. Blant dem med 14–19 års botid har denne gruppen vesentlig lavere sysselsetting enn befolkningen utenom innvandrere.

For alle tre landgrupper viser statistikken at arbeidsinnvandrere med kort botid har høy sysselsetting, og at denne ikke er vesentlig høyere for de med lang botid. Både tverrsnittsdata og kohortstudier viser dessuten lavere sysselset-

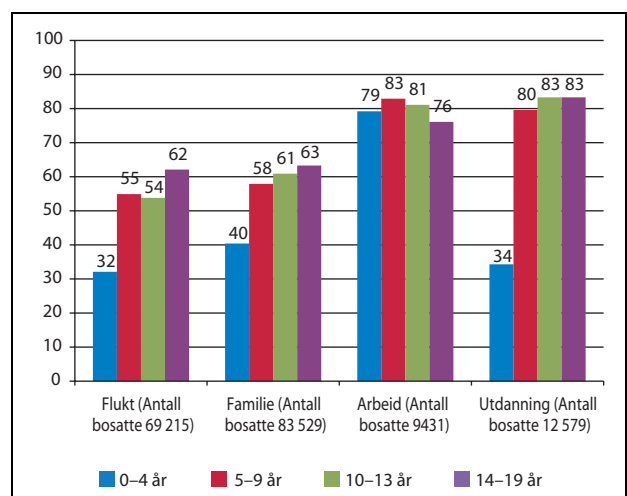


Figur 8.8 Sysselsatte innvandrere fra sentral- og østeuropeiske EU-land i prosent av bosatte i alderen 15–64 år etter botid og innvandringsgrunn 4. kvartal 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ting med økt botid for arbeidsinnvandrere fra land i Afrika, Asia mfl. Tendensen til nedgang i sysselsettingen er imidlertid vesentlig sterkere når en følger enkeltkohorter, framfor å se på tverrsnitt av en befolkningsgruppe, jf. boksene 8.2 og 8.3.

For de som er kommet for å gjennomføre utdanning i Norge, er sysselsettingen naturlig nok lav i den første tiden, mens studiene pågår, men er høyere blant de som har bodd i Norge i mer enn fem år. Utdanningsinnvandrere er en forholdsvis liten gruppe med høy gjenutvandringsrate, noe som tyder på at de som blir boende i Norge har en



Figur 8.9 Sysselsatte innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl. i prosent av bosatte i alderen 15–64 år etter botid og innvandringsgrunn 4. kvartal 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nær tilknytning til arbeidsmarkedet, jf. kapittel 7. For flyktninger og familieinnvandrere kan botid se ut til å ha større betydning. Andelen sysselsatte øker markant med antall år bosatt i landet. Kohortanalysene gir et mer sammensatt bilde, og viser at også for denne gruppen innvandrere er det en sterk vekst i sysselsettingen de første årene, men deretter et fall i sysselsettingen etter om lag 10–15 års botid.

Når det gjelder innvandrere med flukt og familiebakgrunn fra Afrika, Asia mfl. så gir kohortanalysene fra Bratsberg, Raaum og Røed et helt annet bilde enn tverrsnittsdataene som er presentert i figurene ovenfor. Kohortstudien har fokusert på innvandrerkoorter som kom på 1980-tallet (Vietnam, Sri Lanka, Chile og Iran) og 1990-tallet (Bosnia-Hercegovina, Somalia og Irak). For disse kohortene var innvandringsgrunnen i hovedsak flukt eller ønske om asyl, samt familiegjenforening med personer som hadde innvandret på slikt grunnlag. Resultatene for både menn og kvinner viser en kraftig vekst i sysselsettingen den første perioden, men så et fall i sysselsettingen etter en botid på om lag 10–15 år. Statistikken i figurene

8.7–8.9 viser konsekvent høyere sysselsetting med økende botid, og ikke noe fall etter ti år.

En nyere analyse fra Statistisk sentralbyrå som ser nærmere på familiegjenforening og sysselsetting, viser at det også har betydning om en person innvandrer på grunn av at han eller hun kommer på grunnlag av en familiegjenforening eller familieetablering, jf. kapittel 7.³ De som blir familiegjenforente med en flyktning bruker vesentlig lengre tid på å komme i jobb enn de som blir familiegjenforent med andre innvandrere. Videre ser det i denne analysen ut til at de som innvandrer på grunn av familieetablering med en person i den øvrige befolkningen kommer relativt raskt i jobb, og her er det liten forskjell mellom menn og kvinner. De som kommer på grunnlag av familieetablering med en person som er innvandrer eller norskfødt med innvandrerforeldre, ser i større grad ut til å bruke tid på å komme i jobb. Særlig tar det tid før kvinnene kommer ut i arbeid.

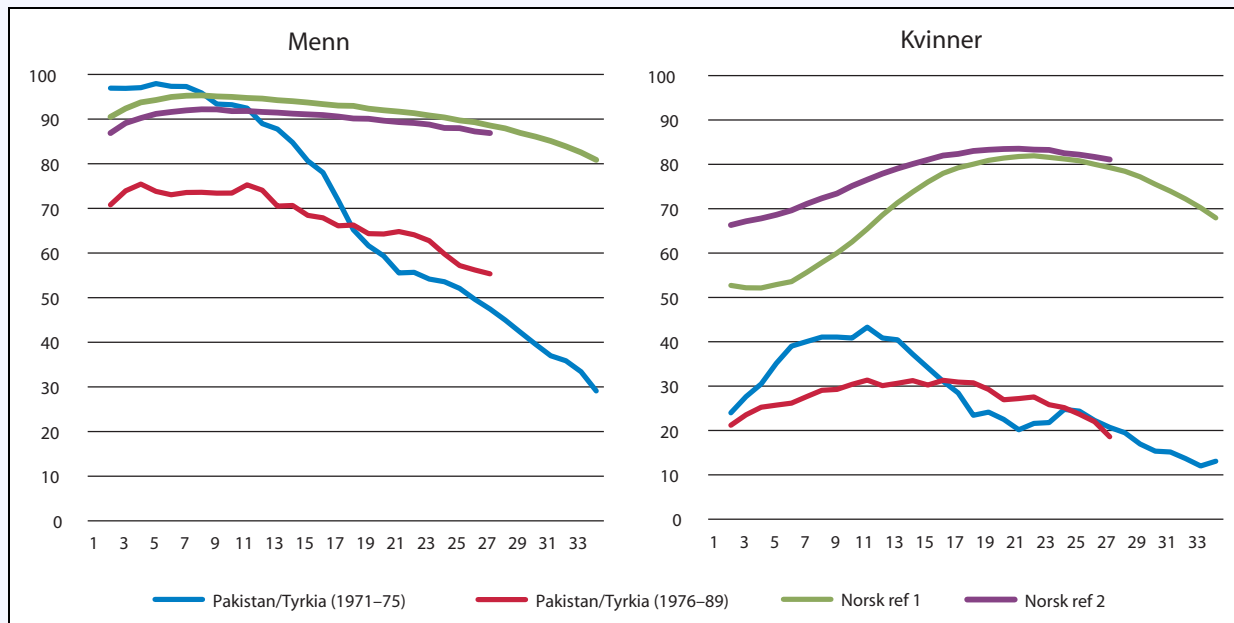
³ Aalandslid, V. og K. R. Tronstad (2010), *Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting*, Rapporter 23/2010, Statistisk sentralbyrå

Boks 8.2 Kohort-studier av arbeids- og familieinnvandrere fra Afrika og Asia

En studie av Bratsberg, Raaum og Røed, som ble publisert i 2010, fulgte utviklingen i sysselsetting og trygdeavhengighet for mannlige arbeidsinnvandrere fra Pakistan, Tyrkia, Marokko og India fra disse kom på midten av 1970-tallet, før innvandringsstoppen i 1975, og fram til 2000. Det ble benyttet longitudinelle registerdata for å se på effektene av botid. Studien fant at innvandrerne hadde høyere sysselsettingsrater enn en norsk sammenlikningsgruppe med samme alders- og utdanningsfordeling de første årene etter ankomst, men at denne begynte å falle etter ca. 10–15 år, jf. figur 8.10. I år 2000, da mennene var mellom 45 og 64 år, var sysselsettingsraten blant arbeidsinnvandrerne falt til 50 pst., mot 87 pst. i sammenlikningsgruppen. Det fant også sted en kraftig økning i trygdeavhengighet etter 10–15 års botid. I år 2000 mottok 74 pst. av de ikke-sysselsatte innvandrerne uførepensjon, og ytterligere 17 pst. mottok andre trygdeytelser eller sosialhjelp.

En nyere studie ser på den videre utviklingen fram til 2007 for den samme kohorten, og finner at fallet i sysselsetting, og økningen i trygdeavhengighet, fortsatte etter 2000. I denne studien ser forskerne også på innvandrere fra Pakistan og Tyrkia som kom til Norge i etterkant av den opprinnelige kohorten på begynnelsen av 1970-tallet, dvs. mellom 1976 og 1989. Et flertall i denne gruppen fikk opphold på grunnlag av familiegjenforening og kan direkte eller indirekte knyttes til arbeidsinnvandrerne fra begynnelsen av 1970-tallet. Resultatene viser en noe mer stabil utvikling når det gjelder sysselsetting for de mennene som ankom senere, selv om tendensen til fall i sysselsetting er relativt lik. Sysselsettingsutviklingen er langt svakere for kvinnene. Det er færre kvinner i jobb blant de familieforente med ankomst etter 1975 enn det var blant de kvinnene som kom før innvandringsstoppen. Etter 25 år i Norge er andelen kvinner i jobb svært lik i de to gruppene, idet omkring en av fire var sysselsatt i begge grupper.

Boks 8.2 (forts.)



Figur 8.10 Sysselsetting etter botid. Innvandrere fra Pakistan og Tyrkia, ankomst 1971–75 og 1976–89.

Kilde: Frischsenteret

Generelt viser begge rapportene store forskjeller i yrkesdeltakingen på lang sikt mellom innvandrergруппene og norskfødte. Etter 25 års botid er sysselsettingsratene for innvandrermennene 52 pst. for dem som ankom før 1975 og 57 pst. for dem som ankom mellom 1976 og 1989. Etter 25 år i Norge er medianalderen i disse gruppene henholdsvis 49 og 48 år. Tallene for den gruppen som ankom mellom 1976 og 1989 refererer til de som hadde en botid på minst 25 år, dvs. de som ankom før 1983. Disse skiller seg imidlertid i liten grad fra de som ankom senere i sysselsettingsutviklingen. For de norskfødte sammenlikningsgruppene ligger sysselsettingsandelene for 49 og 48 år gamle menn på henholdsvis 89 og 88 pst. For kvinner er yrkesdeltakingen etter 25 år i landet 24 pst. for innvandrergруппene, sammenliknet med henholdsvis 81 og 82 pst. i de norskfødte sammenlikningsgruppene med tilsvarende alder.

I den første studien framhever forskerne to mulige forklaringer på fallet i sysselsetting og den høye trygdeavhengigheten for arbeidsinnvandrerne som kom på 1970-tallet. For det første, innvandreres arbeidskraft later til å være mer konjunkturavhengig enn norskfødtes, slik at lavkonjunktorene på 1980-tallet rammet deres arbeidstilknytning i langt større grad enn andres. For det andre, mange innvandrere har lite å hente rent økonomisk på å være i betalt arbeid. Dette skyldes både at de oftere enn personer uten innvandrerbakgrunn arbeider i lavlønnsyrker, og at de ofte kan oppnå høyere samlede trygdeytelser dersom de kvalifiserer for slike ytelser.

Kilde: Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2010), When minority Labor Migrants Meet the Welfare State. I: *Journal of Labor Economics*, 28 (3): 633–676; Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergруппer i Norge*, Rapport 2011/1, Frischsenteret

Boks 8.3 Kohort-studie av innvandreregrupper fra Afrika, Asia mfl. med bakgrunn i flukt eller asylsøknad

En senere studie fra Bratsberg, Raaum og Røed har sett på innvandrerkohorter som kom fra lavinntekt-land på 1980-tallet (Vietnam, Sri Lanka, Chile og Iran) og 1990-tallet (Bosnia-Hercegovina, Somalia og Irak). For disse kohortene var innvandringsgrunnen i hovedsak flukt eller ønske om asyl og familiegjenforening med personer som hadde innvandret på slikt grunnlag. Studien benytter longitudinelle registerdata for å se hvordan sysselsetting og trygdeavhengighet endrer seg med botid i Norge. Det er brukt norske sammenlikningsgrupper som består av personer med samme alder og kjønn som innvandreregruppene. Grunnet manglende utdanningsopplysninger for mange innvandrere er det også dannet alternative sammenlikningsgrupper, der det kun benyttes nordmenn som ikke har fullført videregående skole.

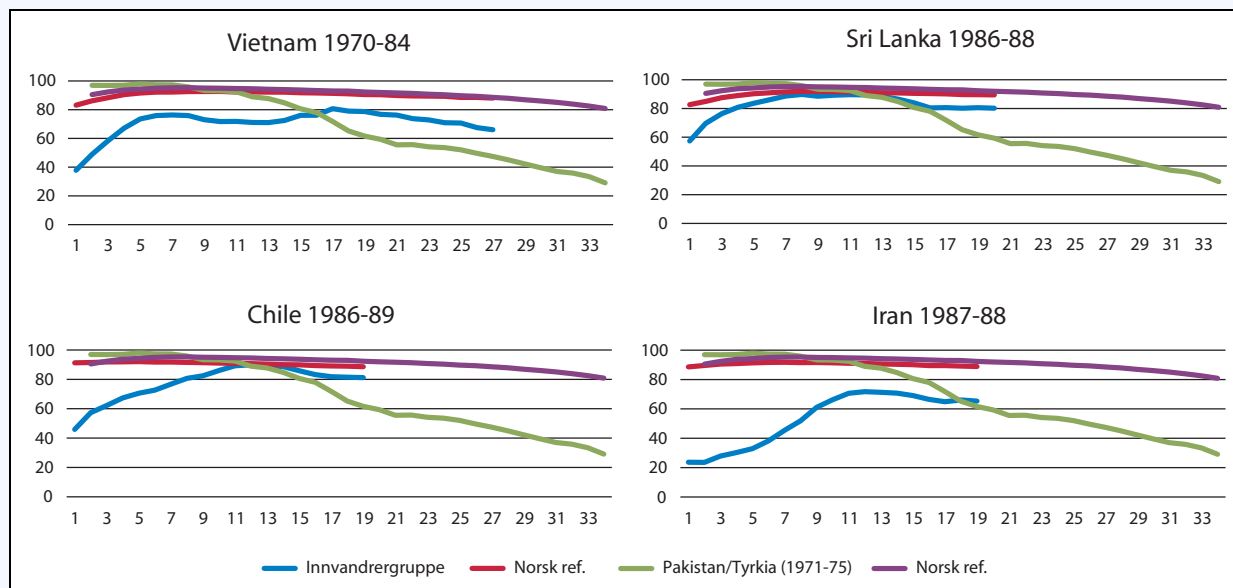
Studien følger de innvandrere som fremdeles er bosatt i Norge i 2007, og unngår dermed å få sammensetningseffekter forårsaket av selektiv videreflytting ut av Norge. Ved å benytte longitudinelle registerdata blir dessuten resultatene ikke påvirket av de sammensetningseffektene som er knyttet til kohorter som ankom på ulike tidspunkter.

Sysselsetningsutviklingen for innvandreregruppene som kom på 1980-tallet er gjengitt i figurene 8.11 og 8.12. Figurene inkluderer også kurvene for de tidlige arbeidsinnvandrere fra Pakistan og Tyrkia og deres norskfødte sammenlikningsgrupper. Figurene viser tydelig at sysselsettingen for innvandreregruppene med fluktbakgrunn økte de første ti årene i Norge. Selv om man også for disse grup-

pene finner tegn til fall i sysselsettingen etter 10–15 år, er det langt fra så dramatisk som for de tidlige arbeidsinnvandrere. Spesielt for de kvinnelige innvandrere ser man tendenser til langt høyere sysselsetting enn for dem som kom før innvandringsstoppen. For eksempel var det blant innvandrerkvinner fra Iran, en økning i sysselsettingsraten fra knappe 20 pst. like etter ankomst, til 73 pst. etter tolv år, jf. figur 8.12. Også for de kvinnelige innvandreregruppene begynner imidlertid sysselsettingen å falle etter om lag tolv til femten års botid i Norge.

Sysselsetningsprofilene gir også klare indikasjoner på konjunkturreffekter. Dette er spesielt tydelig for innvandrere fra Vietnam, der man ser et fall i sysselsettingen etter om lag åtte år, med påfølgende økning seks til syv år etter. Dette er en utvikling som faller godt sammen med utviklingen i arbeidsløsheten i Norge i årene før og etter 1990.

Sysselsetningsresultatene til innvandrere som kom på 1990-tallet viser store forskjeller etter opprinnelsesland. Mens andelen sysselsatte etter seks til syv år i Norge var over 85 pst. for mannlige bosnierne, var den kun rundt 50 pst. for somaliske menn med tilsvarende ankomstår og botid. Når forskerne sammenlikner somaliske menn som kom under nedgangskonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet med de som kom ti år etter, finner de igjen klare indikasjoner på betydningen av makroøkonomiske forhold. Mens kun en av fem var i jobb etter tre år for den eldste kohorten, var omkring halvparten sysselsatt blant de som kom da jobbmulighetene var bedre ti år senere.



Figur 8.11 Sysselsetting etter botid. Innvandrere fra Vietnam, Sri Lanka, Iran og Chile. Menn med ankomst på 1980-tallet.

Kilde: Frischsenteret

Boks 8.3 (forts.)

Også blant innvandrerkvinnene som kom på 1990-tallet er det store forskjeller i sysselsettingsmønsteret for personer med ulik landbakgrunn. Bosniske kvinner peker seg ut med høy yrkesdeltakelse, mens kvinnene fra Somalia og Irak i mindre grad er blitt integrert i det norske arbeidsmarkedet.

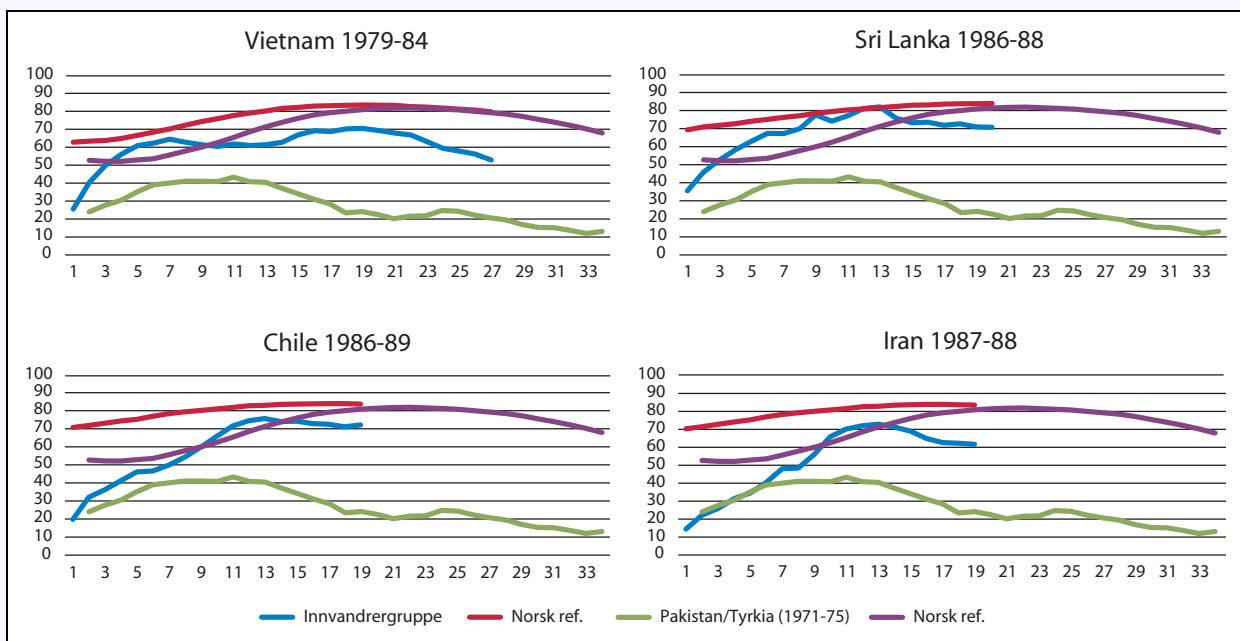
Studien viser at for de aktuelle innvandrerkoortene fra land i Afrika, Asia mfl. på 1980- og 1990-tallet, er det en økning i sysselsettingen de ti til tolv første årene i Norge. Deretter faller sysselsettingen. Det er liten grunn til å tro at dette henger sammen med konjunkturmønsteret. Den økende sysselsettingen i årene etter ankomst reflekterer at innvandringsmotivene for de gruppene som ble studert var knyttet til familiegjenforening eller behov for beskyttelse, og ikke primært arbeid. Gitt at innvandrerne var svært unge ved ankomst er det imidlertid vanskelig å forklare hvorfor sysselsettingen for de fleste av gruppene tenderer til å falle allerede etter ti til femten år i landet.

Studien ser også på bruken av trygdeytelser blant innvandrere i de ulike kohortene. Mannlige innvandrere fra Sri Lanka og Chile som kom på 1980-tallet skiller seg ikke merkbart ut fra den norske sammenlikningsgruppen. For innvandrere fra

Vietnam og Iran ser man imidlertid tegn til en betydelig stigning med botid, og for den siste gruppen er mønsteret nokså likt det som har blitt observert for tidligere innvandrerkoorter, jf. boks 8.2. For de kvinnelige innvandrerne fra 1980-tallet ser man nokså klare tegn til at bruken av trygdeytelser stiger med botid på en måte som likner mønsteret til de tidlige innvandringskohortene. Spesielt for kvinner fra Iran har det vært en svært tydelig økning i bruken av trygdeytelser over tid.

For de gruppene som kom på 1990-tallet er det foreløpig bare mulig å se på en relativt kort botidsperiode i Norge. For de mannlige innvandrerne tyder trygdeprofilene på at mønsteret fra tidligere innvandringskohorter til en viss grad gjentas, jf. boks 8.2. Innvandrerkvinnene skiller seg så langt lite fra den norske sammenlikningsgruppen. Selv om nivåene etter opptil 15 år er svært like, er imidlertid veksten i andelen uføre kraftigere for innvandrerkvinnene.

Kilde: Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge*, Rapport 2011/1, Frischsenteret



Figur 8.12 Sysselsetting etter botid. Innvandrere fra Vietnam, Sri Lanka, Iran og Chile. Kvinner med ankomst på 1980-tallet.

Kilde: Frischsenteret

Tabell 8.3 Fordeling av sysselsatte innvandrere i alderen 15–64 år etter landbakgrunn og næring per 4. kvartal 2009. Prosent

	Vestlige land	Sentral- og Øst-europeiske EU-land	Land i Afrika, Asia mfl.	Befolkningen eksklusive innvandrere
I alt	100	100	100	100
Primærnæringene	1	3	1	2
Olje-/gassutv,	3	0	1	2
Industri etc,	10	17	10	10
Kraft/vannforsyning	0	0	0	1
Bygg og anlegg	7	21	3	7
Agentur og engros	4	3	3	4
Detaljhandel	5	3	8	8
Hotell og restaurant	6	5	11	2
Transport/kommunikasjon	5	5	8	6
Finansiell tjenesteyting	1	0	1	2
Forretningsm. tj.yting etc,	16	22	15	11
Off.adm. og forsvar	3	2	5	6
Undervisning	9	3	6	8
Helse- og sosialtjenester	19	9	23	20
Annet	5	3	3	4
Uoppgitt	4	6	4	5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

8.2.4 Næring og arbeidstid

Innvandrere arbeider i større grad i bygge- og anleggsnæringen, industrien, hotell- og restaurantvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting, samt rengjøringsvirksomhet, enn befolkningen for øvrig. Fordelingen på ulike næringer varierer en del over tid, blant annet som følge av skiftende konjunkturer.

Næringsfordelingen blant sysselsatte innvandrere ser dessuten ut til å ha sammenheng med landbakgrunn, jf. tabell 8.3. Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har en særlig høy andel sysselsatte i bygge- og anleggsnæringen og industri mens personer fra Afrika, Asia mfl. er konsentrert i helse- og sosialtjenester og også noe mer innenfor hotell- og restaurantbransjen enn de andre innvandrergruppene.

Hvis man ser på enkeltland framkommer det at 43 pst. av de innvandrere fra Polen jobber innenfor industri eller bygg og anlegg, mens 24

pst. er sysselsatt innenfor forretningsmessig tjenesteyting. Pakistanske innvandrere har størst andel sysselsatte innenfor transport og kommunikasjon (25 pst.). Innvandrere fra vestlige land fordeles seg på de forskjellige næringene om lag som befolkningen for øvrig.

En rapport fra SSB ser på innvandrere i bedrifter, relatert til andel innvandrere i befolkningen i regionen som bedriften ligger i.⁴ Her benyttes den vanlige landinndelingen til SSB, jf. kapittel 2. Rapporten viser at både innvandrermenn og -kvinner fra EU, USA etc. er overrepresentert i bedrifter innen forskning og utviklingsarbeid. Innvandrere fra Asia, Afrika mfl. er noe underrepresentert i bedrifter innen denne næringen. Innen offentlig administrasjon er det lav representasjon av innvandrere, uavhengig av landbakgrunn. Undersøkelsen ser også på forde-

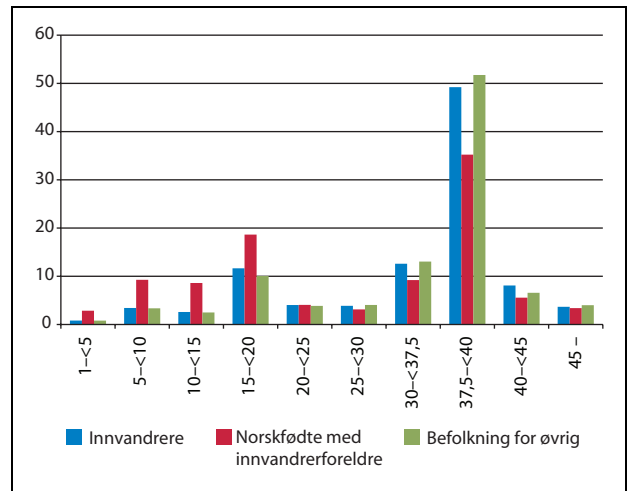
⁴ Horgen, E. H. (2011), *Utvikling av statistikk om innvandrere i bedrifter*, Notater 11/2011, Statistisk sentralbyrå

ling på sektor, og finner at innvandrer menn (uavhengig av landbakgrunn) er bedre representert i bedrifter innen privat sektor og offentlige foretak enn innvandrer kvinner og at det motsatte er tilfelle innen kommunal, fylkeskommunal og statlig forvaltning. I Oslo er innvandrer kvinner fra Asia, Afrika mfl. sterkt overrepresentert innen kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Representasjonen av innvandrere i bedriftene innen industrien er mye høyere i Finnmark enn i landet sett under ett.

Figur 8.13 viser at arbeidstiden for innvandrere som gruppe likner på befolkningen for øvrig. Omtrent 50 pst. i begge gruppene arbeider mellom 37,5 og 40 timer i uka, og fordelingen på de andre arbeidstidskategoriene er tilsvarende lik. Den store andelen norskfødte med innvandrerforeldre som arbeider et lavt antall timer har trolig sammenheng med at denne gruppen består av mange unge personer, jf. boks 8.1. Mange av disse går på skole og jobber deltid ved siden av studiene.

I figur 8.14 fordeles statistikken over sysselsetting etter arbeidstid, etter kjønn og landgruppe. Figuren viser at andelen som jobber deltid er høyest blant innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl. Dette kan ha sammenheng med den store andelen som jobber innen helse- og sosialtjenester. For alle landgruppene er dessuten andelen som jobber deltid langt høyere blant kvinner enn menn.

Figuren viser videre at menn fra vestlige land og EU-land i Sentral- og Øst-Europa har omtrent

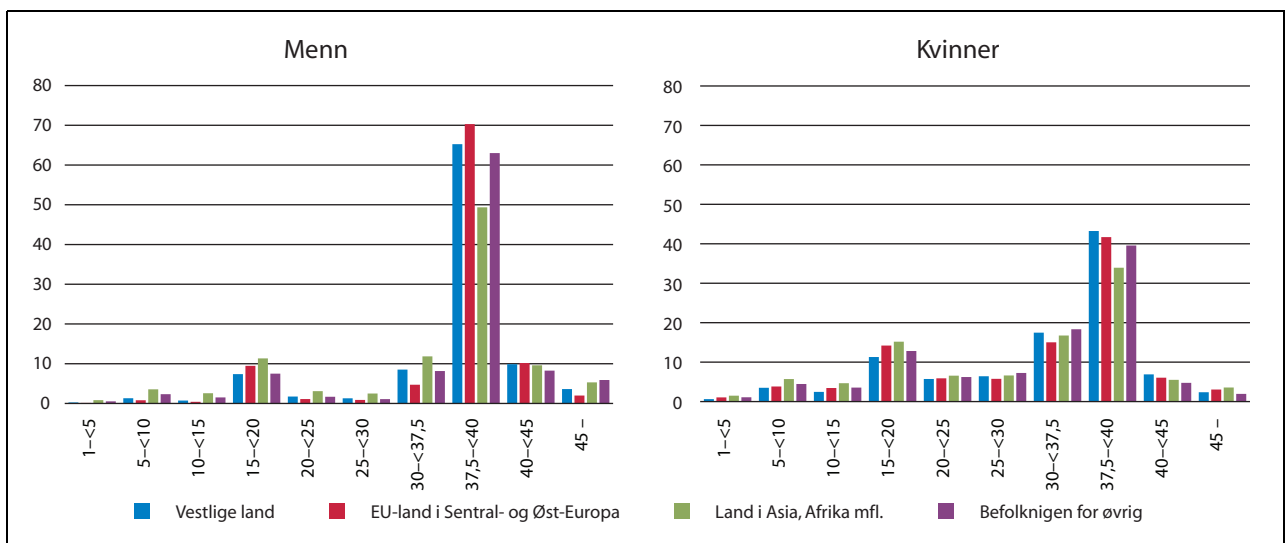


Figur 8.13 Sysselsatte i alt fordelt etter innvandrerkategori og arbeidstid 15-64 år. 4. kvartal 2009. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

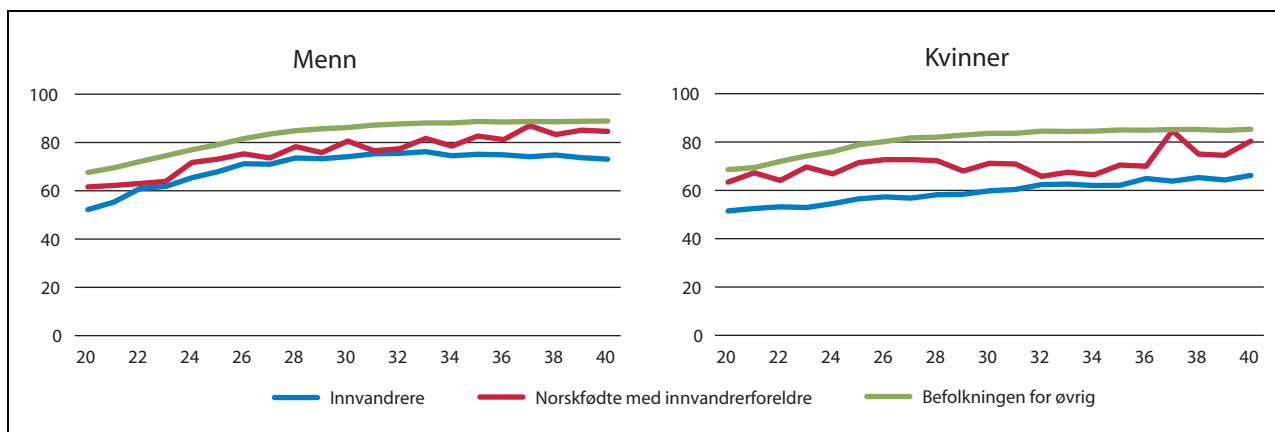
samme mønster som befolkningen for øvrig. Mannlige innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. skiller seg ut ved en lavere andel som jobber heltid og høyere andel som jobber deltid.

Når det gjelder kvinner viser figuren at de som kommer fra vestlige land og sentral- og østeuropeiske EU-land har en noe høyere andel som jobber heltid enn majoritetsbefolkningen. Kvinner fra land i Asia, Afrika mfl. har høyere andel som jobber kort deltid og lavere andel som arbeider heltid.



Figur 8.14 Sysselsatte menn og kvinner fordelt etter landbakgrunn og arbeidstid. Prosent. 15-64 år. 4. kvartal 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 8.15 Sysselsatte kvinner og menn i prosent av befolkningen 20–40 år etter innvandrerkategori og alder. 4. kvartal 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

8.2.5 Sysselsetting blant etterkommere

Som omtalt i kapittel 7 er etterkommere foreløpig en relativt ung gruppe, og mange står av den grunn utenfor arbeidsstyrken. Likevel knytter det seg stor interesse til hvordan denne gruppen gjør det i arbeid og utdanning, blant annet fordi svaret kan gi indikasjoner på hvordan integreringen virker over tid. Har personer som er født i Norge av innvandrerforeldre den samme tilknytning til arbeidsmarkedet som foreldregenerasjonen, eller likner de mer på befolkningen for øvrig?

Ved inngangen til 2010 utgjorde etterkommere om lag 93 000 personer. Bare om lag en fjerdedel av disse var over 15 år, og etter fylte 40 utgjør de enkelte årskullene maksimalt om lag 100 personer. Med så få personer i arbeidsdyktig alder skal en ikke legge for mye vekt på sysselsettingsutviklingen for denne gruppen. Med dette forbehold er det likevel av interesse med en gjennomgang av statistikken.

Figur 8.15 viser at for aldersgruppen 20–40 år har etterkommere en noe lavere andel sysselsatte enn befolkningen for øvrig. Dette gjelder for både kvinner og menn. Nivået for begge gruppene er imidlertid høyere enn for innvandrere. Figuren viser at kvinnelige etterkommere i begynnelsen av 30-årene ligger lengst unna sysselsettingsnivået til befolkningen for øvrig. Den desidert største gruppen av etterkommere har foreldre med bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl., jf. kapittel 7.

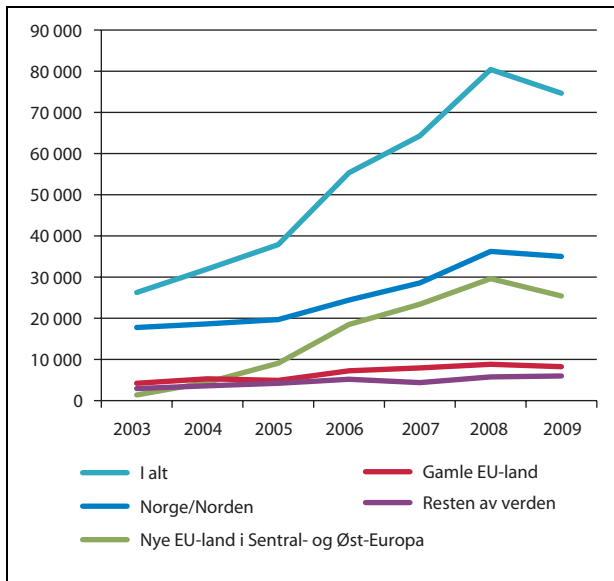
Etterkommere mellom 20–40 år har lukket om lag halvparten av forskjellen i sysselsettingsraten mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen, når man tar hensyn til ulik alderssammensetning i de forskjellige gruppene.

En analyse fra Statistisk sentralbyrå har sett på sysselsetting og utdanning samlet for norskfødte med innvandrerforeldre. Analysen viser at etterkommere under 25 år ligger nært opptil ungdom i majoritetsbefolkningen når det gjelder deltakelse i arbeid og utdanning.⁵ I alderen 20–24 år er andelen i arbeid eller utdanning om lag 90 pst. blant de uten innvandringsbakgrunn, 85 pst. blant norskfødte med innvandrerforeldre og 71 pst. blant innvandrere. Forskjellen mellom etterkommere og den øvrige befolkningen øker noe blant de over 25 år. Det skyldes i hovedsak et lavere sysselsettingsnivå blant de kvinnelige etterkommere, og kan ha sammenheng med at flere er i en alder hvor de etablerer familie og at de da i større grad enn øvrige unge trekker seg ut av arbeidslivet. Undersøkelsen viser også at forskjeller i utdanningsnivå blant dem over 19 år, har større betydning for om de er i jobb eller utdanning, enn innvandringsbakgrunn. Blant dem på samme utdanningsnivå er det bare moderate forskjeller mellom majoriteten på den ene siden, innvandrere og etterkommere på den andre siden. Dette kan være en indikasjon på at forekomsten av diskriminering er relativt liten, og at utdanning og annen kvalifisering er viktige tiltak for å integrere disse gruppene.

8.2.6 Sysselsatte på korttidsopphold

Så langt er omtalen i dette kapitlet konsentrert om tilknytningen til arbeidsmarkedet for bosatte innvandrere. Sysselsatte som er i Norge på korttidsopphold fanges bare i liten grad opp i den tradisjonelle arbeidsmarkedsstatistikken. Utenlandske

⁵ Olsen, B. (2010), *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning*, Rapporter 9/2010, Statistisk sentralbyrå.



Figur 8.16 Antall sysselsatte 16–74 år på korttidsopphold i Norge, etter landbakgrunn. 4. kvartal 2003–2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

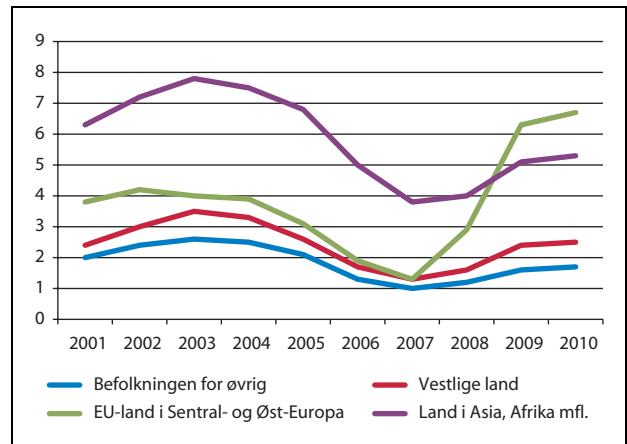
arbeidstakere på korttidsopphold i Norge (under seks måneder) blir ikke registrert som bosatt i Det sentrale folkeregisteret, men tildeles i stedet et D-nummer. Statistisk sentralbyrå utarbeider statistikk over sysselsatte og arbeidsledige på korttidsopphold i Norge. Statistikken vil i praksis omfatte individuelle arbeidstakere i norske bedrifter, utstasjonerte arbeidstakere fra utenlandske bedrifter med oppdrag i Norge og utleide arbeidstakere fra bemanningsbyråer. Den siste publiserte statistikken er fra 4. kvartal 2009, jf. figur 8.16. På dette tidspunktet var det om lag 77 700 personer på korttidsopphold. Etter landbakgrunn var 30 500 fra Norden og i overkant av 25 000 fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

Fra 2003 til 2008 var det en sterk økning i antall sysselsatte på korttidsopphold, særlig fra Sverige og nye EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Om lag 52 pst. av arbeidstakerne på korttidsopphold var i 4. kvartal 2009 tilknyttet en bedrift innen bygg og anlegg, industri eller utleie av arbeidskraft.

8.3 Ledighet blant innvandrere

Sammenliknet med andre OECD-land er arbeidsledigheten i Norge lav, også blant innvandrere.⁶ Arbeidsledigheten blant innvandrere har imidler-

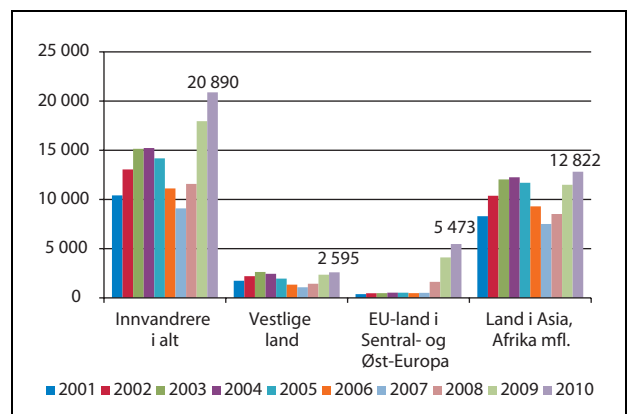
⁶ OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD



Figur 8.17 Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen etter landbakgrunn. 15 (16)–64 år. 4. kvartal 2001–2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå

tid ligget om lag tre ganger så høyt som for befolkningen for øvrig gjennom flere år. Finanskrisen og konjunkturedgangen bidro til økt arbeidsledighet i Norge. Ledigheten har økt sterkest blant innvandrere. Figur 8.17 viser at ledigheten for innvandrere fra vestlige land ligger så vidt over nivået for befolkningen for øvrig og har fulgt den samme utviklingen gjennom perioden. For innvandrere fra sentral- og østeuropeiske EU-land var ledigheten omtrent to prosentpoeng over nivået for befolkningen ellers i 2001. Fra 2001 til 2007 har ledighetsnivået for disse landene nærmet seg nivået for befolkningen ellers, men fra 2007 til 2010 ble ledigheten femdoblet. I samme periode gikk også sysselsettingen ned for denne gruppen. Begge disse utviklingstrekkene må ses i sammenheng med at mange av innvandrerne fra de sentral- og østeuropeiske EU-landene var menn sys-



Figur 8.18 Antall registrerte ledige innvandrere etter landgruppe 15–64 år. 4. kvartal 2001–2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå

selsatt i konjunkturfølsomme bransjer som bygg og anlegg og industri.

Til tross for at innvandrere fra sentral- og øst-europeiske EU-land har den høyeste arbeidsledigheten utgjør de en liten andel av det totale antallet arbeidsledige innvandrere, jf. figur 8.18. I 2010 var det i underkant av 13 000 arbeidsledige innvandrere fra Afrika, Asia mfl., mens innvandrere fra sentral- og øst-europeiske EU-land sto for ca. 5 400 av de arbeidsledige.

8.4 Utdanning, norskkunnskaper og arbeidsdeltakelse

Lav eller ingen utdanning og dårlige norskkunnskaper kan bidra til å svekke innvandreres muligheter på det norske arbeidsmarkedet. Mange innvandrere har liten eller ingen utdanning når de innvandrer til Norge. Andre innvandrere mangler dokumentasjon på den utdanningen de har. Utdanning registreres ikke systematisk ved innvandring, derfor er det vanskelig å få en oversikt over hva slags kompetanse innvandrede personer har når de kommer til Norge.

For enkelte innvandrergupper finnes det noen mer fullstendige opplysninger om utdanningsnivå. SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere omfatter bare ti innvandrergupper, og har dermed begrenset verdi i kartleggingssammenheng.⁷ Men undersøkelsen kan illustrere hvor store forskjeller det er blant de ulike innvandrergruppene. Blant de gruppene som var med i undersøkelsen kommer det fram at iranske kvinner (36 pst.) og irakiske menn (38 pst.) er de som i størst grad hadde høyere utdanning når de innvandret.⁸ Somaliske kvinner (4 pst.) og vietnamesiske menn og kvinner (hhv. 7 og 11 pst.) er de som i minst grad hadde høyere utdanning. Hele 60 pst. av somaliske kvinner oppga at de ikke hadde noen utdanning. Andelen med høy utdanning var også lav blant pakistanske og tyrkiske kvinner.

SSBs undersøkelse omfattet ikke polske innvandrere, som er den største innvandrergruppen bosatt i Norge per i dag. Det er imidlertid grunn til å tro at mange av de polske innvandrerne har minimum videregående skole fra hjemlandet. I en undersøkelse fra VOX, publisert i 2010, anslås det

at seks av ti innvandrere fra Polen har videregående utdanning, og at tre av ti har høyere utdanning.⁹ En undersøkelse fra IMDi fra 2008 har gitt liknende resultater.¹⁰ Denne viste at 79 pst. av de polske arbeidsinnvandrerne har videregående skole eller en fagutdanning som høyeste utdanning, mens 20 pst. har utdanning på universitets-/høgskolenivå. Rapporten viste også at arbeidsinnvandrere fra de baltiske statene gjennomgående har et høyere utdanningsnivå enn polakkene. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i Oslo-området viste at 58 pst. av respondentene hadde fagutdanning, mens 19 pst. hadde høyere utdanning og 23 pst. var ufaglærte.¹¹ Undersøkelsen er basert på et relativt lite og såkalt responsdrevet utvalg.

Flere studier tyder på at en god og stabil arbeidsmarkedstilknytning har en sammenheng med om videregående opplæring er fullført eller ikke. De som ikke har fullført videregående skole er i langt mindre grad sysselsatt enn de som har fullført, og av dem som er i jobb er det flere som jobber deltid. En studie fra Senter for økonomisk forskning viser også at andelen som mottok uførepensjon, sosialhjelp, attføring og rehabilitering var langt høyere blant unge som ikke hadde fullført videregående opplæring.¹² Studien viser dessuten at fullføring av videregående opplæring er betydelig viktigere for arbeidsmarkedstilknytningen enn innvandrerbakgrunn. Imidlertid er sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring mindre for personer med innvandrerbakgrunn. Den viktigste årsaken til at arbeidsmarkedstilknytningen generelt er svakere for personer med innvandrerbakgrunn ser altså ut til å være at utdanningsnivået i gjennomsnitt er lavere. Spesielt er det få innvandrere som kommer til Norge i ungdomsskolealder som fullfører videregående opplæring. Østbergutvalget¹³ påpeker, i likhet med OECD¹⁴, at det er særskilte problemer for elever som ankommer underveis i skoleløpet. Nyankomne elever

⁷ Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk Sentralbyrå

⁸ Utvalget består av personer med minst to års botid i Norge med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Somalia og Chile.

⁹ VOX (2010), *Innvandrere på nett – En analyse av innvandreres digitale kompetanse*, VOX, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

¹⁰ IMDi (2008), *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*, IMDi-rapport 2008:1.

¹¹ Friberg J. og G. Tyldum, red. (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, Fafo-rapport 2007:27

¹² Falch, T. og O. Nyhus (2010), *Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere*, SØF-rapport nr. 04/10, Senter for økonomisk forskning AS

¹³ NOU 2010:7, Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

¹⁴ OECD (2010), *Migrant Education: Closing the Gap for Immigrant Students*, Paris: OECD

forventes å følge ordinær undervisning etter relativt kort tid i Norge. Nyankomne innvandrere vil ha varierende skolebakgrunn og kompetanse.

En studie fra NIFU har sett på utdanning og sysselsetting for innvandrere, etterkommere og majoritetsbefolkningen.¹⁵ Rapporten viser at blant dem som ikke har noen erfaring fra videregående opplæring, er det svært små forskjeller mellom ungdom med innvandrerbakgrunn og etnisk norske i andelen som er sysselsatt, også når man tar hensyn til demografiske bakgrunnsfaktorer. For de som har tatt deler av videregående er andelen som er uten arbeid mindre jo bedre karakterer man har, både for de med innvandrerbakgrunn og for etnisk norske. Innvandrere har imidlertid en høyere andel som er uten arbeid innenfor hvert karaktersjikt, og med samme oppnådde kompetansenivå i videregående som de øvrige.

Studien fra NIFU viser også til en rekke studier som har funnet at ikke-vestlige innvandrere¹⁶ med høyere utdanning har større problemer i overgangen til arbeidsmarkedet enn etnisk norske, også når det er tatt hensyn til karakterer og ulik fordeling på fagfelt. Forskjellen i forhold til etnisk norske vedvarer dessuten flere år etter uteksaminering. En forklaring på dette synes å være at det å være uten arbeid i den første perioden etter uteksaminering, har større negative effekter på sikt for ikke-vestlige innvandrere enn for etnisk norske. NIFU-rapporten refererer også til at mange studier har funnet at det er relativt store inntektsforskjeller mellom sysselsatte innvandrere med høyere utdanning og etnisk norske med tilsvarende kvalifikasjoner. En studie tyder på at slike forskjeller, målt ca. fire år etter eksamen, i stor grad kommer av forskjeller mellom minoritets- og majoritetsgruppen som oppstår i starten av karrieren. Innvandrere er oftere arbeidsledige og har oftere arbeid de er overkvalifisert for i den første fasen etter uteksaminering.

Det er en åpenbar sammenheng mellom norskkunnskap og tilknytning til arbeidslivet. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006 viser at svært få menn og kvinner som er i jobb sier at de behersker norsk dårlig (5 pst.). Samtidig er det blant dem som ikke er i jobb hele 25 pst. blant kvinnene og 10 pst. blant mennene som sier at de behersker norsk språk dårlig.¹⁷

¹⁵ Støren, L. A. (2010), *Unge innvandrere i utdanning og overgang til arbeid*, NIFU rapport 45/2010, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

¹⁶ Ikke-vestlig er i denne sammenheng innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Undersøkelsen sier ikke noe om årsakssammenheng, men at det statistisk er en sammenheng mellom egenopplevde norskerferdigheter og om personen er i jobb eller ikke. Minst to forklaringer kan leses ut av dette. Den ene er at svake norskerferdigheter gjør det vanskeligere å komme i jobb. Samtidig utvikles trolig norskerferdighetene mindre ved å være utenfor arbeidslivet.

Men dårlig norskkunnskap påvirker ikke alle innvandrergruppene yrkesaktivitet på samme måte. En undersøkelse publisert av VOX viser at polske innvandrere har dårlige (egenopplevde) kunnskaper i norsk språk, men en betydelig høyere sysselsetting enn andre innvandrergrupper med bedre forståelse av norsk språk.¹⁸ Dette avspeiler selvfølgelig at innvandrere fra Polen primært har kommet hit som arbeidsinnvandrere, men viser også at gode norskerferdigheter ikke nødvendigvis er et absolutt krav for å være i jobb. Økende ledighet og behov for å søke jobber i andre bransjer enn bygg og anlegg for denne gruppen kan gjøre at norskkunnskaper blir viktigere.

8.5 Lønns- og arbeidsvilkår

8.5.1 Studier av arbeidsforhold blant innvandrere

Rambøll Management har gjennomgått eksisterende survey- og registerdata om innvandreres arbeidsforhold og utarbeidet en kunnskapsstatus om innvandreres arbeidsforhold i Norge basert på foreliggende norsk og internasjonal litteratur.¹⁹ Rapporten fokuserte på ikke-vestlige innvandrere som er i et arbeidsforhold, og ikke på arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området. Studien viser bl.a. at trekk ved bransjer og yrker har vesentlig betydning for hvordan de ansatte opplever arbeidsforholdet. Likevel er det slik at ikke-vestlige innvandrere kommer dårligere ut enn arbeidstakere generelt. Dette har sammenheng med at ikke-vestlige innvandrere²⁰ i større grad enn andre er representert i de mest belastede yrkesgruppene. Samtidig har ikke-vestlige innvandrere gjennomgående dårligere arbeidsforhold enn øvrige

¹⁷ Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapporter 2008/5, Statistisk Sentralbyrå

¹⁸ VOX (2010), *Innvandrere på nett – En analyse av innvandreres digitale kompetanse*, VOX, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

¹⁹ Rambøll (2010), *Innvandreres arbeidsforhold*, Oslo: Rambøll Management

²⁰ Ikke-vestlig er i denne sammenheng innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika.

arbeidstakere innenfor *samme* yrkesgruppe. Kunnskapsstatusen dokumenterer at innvandrere er overrepresentert i bransjer som hotell og restaurant, helse og omsorg, og i kategorien «forretningsmessig tjenesteyting». Renhold er et arbeidsområde / en yrkesgruppe som er representert i alle disse bransjene, og som i stor grad sysselsetter innvandrere. Renholdsbransjen preges av lav organiseringsgrad og betydelige utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsforhold. Renholdsarbeidere har videre liten mulighet til å påvirke sin egen arbeidsdag, noe som kan virke negativt inn på det psykososiale miljøet.

Andre studier har også vist at det er til dels store forskjeller i hvordan innvandrere og den generelle yrkesbefolkningen opplever arbeidsmiljøet, også innenfor samme yrkesgruppe.²¹ Innvandrere opplever gjennomgående dårligere psykososialt arbeidsmiljø, rapporterer høyere forekomst av mekaniske eksponeringer og oppgir en nær tre ganger større forekomst av ulykker enn hele yrkesbefolkningen. Forskjellene i opplevd arbeidsmiljø er dessuten størst mellom ikke-vestlige innvandrere og sysselsatte fra den øvrige befolkningen som jobber innenfor håndverker-, kontor- og kundeserviceyrker. Arbeidstilsynets erfaringer bekrefter dette. De opplever at utenlandske arbeidstakere i mange tilfeller får lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som er standarden ellers i arbeidslivet. Dette gjelder særlig i byggebransjen, men også innenfor verftsindustrien og annen industri, landbruket og deler av servicebransjen, særlig renholdsbransjen og hotell- og restaurantbransjen. Både Arbeidstilsynet og Skatteetaten har erfart at utenlandske arbeidstakere trekkes inn i den svarte økonomien og ikke blir registrert på lovlig måte i Norge.

En studie fra 2009 fant at innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika har lavere timelønn enn nordmenn og andre innvandrere.²² Denne forskjellen har sammenheng med at det er flere innvandrere fra disse regionene i lavinntektsgruppen. Det mest avgjørende for den store forskjellen i den beregnede timelønnen til innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika er likevel at blant det store flertallet av yrkes-

aktive som ikke har lav inntekt er den beregnede timelønnen for disse innvandrerne lavere enn for nordmenn. Blant personer som ikke er i lavinntektsgruppen utgjør beregnet timelønn for innvandrerne i gjennomsnitt 88 pst. av timelønnen for nordmenn.

Arbeidstilsynets kontrollvirksomhet viser mange tilfeller av at arbeidsinnvandrere betales dårligere enn fastsatte minstesatser. Erfaringene er likevel at arbeidsinnvandrere som er ansatt i norske virksomheter gjennomgående har bedre arbeidsbetingelser enn innleide, ansatte hos utenlandske underentreprenører mv.

Det finnes ikke én entydig definisjon av begrepet sosial dumping, men det brukes som et samlebegrep for de tilfeller hvor utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som gis til norske arbeidstakere, jf. kapittel 5. Sosial dumping defineres ofte slik at det inkluderer både brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og situasjoner hvor lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.²³ Problemene med sosial dumping har i størst grad vært knyttet til arbeidstakere som er i Norge i forbindelse med tjenesteyting. Det kan være flere grunner til dette. De avviklede overgangsordningene for individuelle arbeidstakere fra de nye EØS-landene i utlendingsloven gjaldt ikke for tjenesteytere og utsendte arbeidstakere. For denne gruppen ble det altså ikke stilt særskilte krav til lønns- og arbeidsvilkår, utover de som følger av arbeidsmiljølovens utsendingsregler og eventuelle allmenngjorte tariffavtaler i henhold til allmenngjøringsloven. Et annet moment er at tjenesteytere som regel har en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet og dette ser ut til påvirke lønns- og arbeidsvilkårene.

Studien av arbeids- og levekår blant polakker i Osloområdet viser at de polske arbeidstakerne i denne undersøkelsen tjener dårligere, har lengre arbeidsdager og står svakere når det gjelder å kreve sine rettigheter enn sine norske kolleger i samme bransje.²⁴ Undersøkelsen viser at det er forskjeller også innad i arbeidsinnvandringsgruppen; nærmere bestemt mellom arbeidstakere med oppholdstillatelse som jobber legalt for norske

²¹ NOA/STAMI (2009), *Arbeidsmiljø blant innvandrere – slik et utvalg innvandrere fra Asia, Afrika, Sør-Amerika og Sørøst-Europa opplever det*, STAMI-rapport nr. 6, 2009, Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt. Analyser primært basert på SSBs statistikk (primært registerbasert sysselsettings- og inntektsstatistikk, Arbeidskraftundersøkelsen og Levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2005/2006).

²² Andersen, A. og Ø. Sivertstøl (2009), *Lavinntektsgrupper på arbeidsmarkedet*, Rapport 2009/19, Statistisk Sentralbyrå.

²³ St. meld. nr. 2 (2005–2006), Revidert nasjonalbudsjett 2006

²⁴ Friberg, J. og G. Tyldum, red. (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27

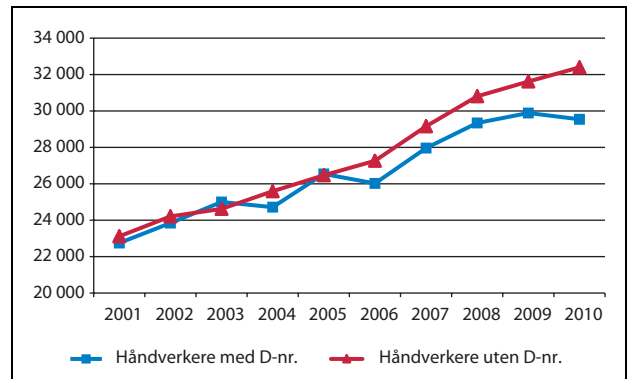
virksomheter og de som jobber illegalt. Førstnevnte gruppe har ifølge undersøkelsen som hovedregel tilnærmet normal arbeidstid, og de er i liten grad utsatt for grov underbetaling. En oppfølgingsstudie gjennomført i 2010 bekreftet bildet av at de som jobber legalt tjener vesentlig bedre enn de som ikke jobber legalt.²⁵ Undersøkelsen viser også at det fra 2006 til 2010 var en økning innenfor byggebransjen av andelen som har kontrakt og betaler skatt. Det var imidlertid en sterkere økning av andelen som ikke har kontrakt og ikke betaler skatt. En midtkategori bestående av personer som enten hadde kontrakt eller betalte skatt ble vesentlig redusert i perioden. Innenfor rengjøring var det i samme perioden vekst i andelen som hadde kontrakt og betalte skatt.

8.5.2 Lønnsnivå og lønnsutvikling for arbeidstakere som ikke er registrert bosatt i Norge

I 2009 var det om lag 77 700 sysselsatte på korttidsopphold i Norge, jf. avsnitt 8.2.6. Om lag 52 pst. av arbeidstakerne på korttidsopphold var i 4. kvartal 2009 tilknyttet en bedrift innen bygg og anlegg, industri eller utleie av arbeidskraft.

SSBs lønnsstatistikk viser at månedslønnen i bygge- og anleggsvirksomhet steg for håndverkere med D-nummer og for håndverkere ellers fra 2001 til 2005, steg om lag i takt, jf. figur 8.19. Dette førte til at nivået på månedslønnen i 2005 var om lag det samme for disse to gruppene. Deretter var utviklingen med unntak av 2007 noe svakere for håndverkere med D-nummer. I 2006 og 2010 var det fall i gjennomsnittlig månedslønn for håndverkere med D-nummer. Lønnsnivået for lønnstakere med D-nummer i lønnsstatistikken for bygg og anlegg indikerer en timelønn (uten overtid) per oktober 2010 på vel kr 180. Dette er klart høyere enn de minstelønnsattsene som var allmenngjort i byggevirksomhet for hele landet på det tidspunktet.

Det er vanskelig å vurdere resultatene fra lønnsstatistikken blant annet fordi utvalget til statistikken ikke er trukket med hensyn på å få et representativt bilde av lønnsutviklingen for arbeidstakere med D-nummer. Lønnsstatistikken omfatter dessuten ikke virksomheter med under fem ansatte. Bedriftene som kommer med i lønnsstatistikken, vil derfor i hovedsak være seriøse bedrifter med ordnede lønns- og arbeidsvilkår også for arbeidstakere med D-nummer. Endringer



Figur 8.19 Månedslønn for håndverkere med og uten D-nummer. Bygg og anlegg. 2001–2010.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

i sammensetningen av og utskifting i gruppen arbeidstakere med D-nummer vil også kunne påvirke lønnsutviklingen betydelig. Det er stor utskifting blant arbeidstakerne fra ett år til det neste. Per oktober 2010 var vel 75 pst. av alle med D-nummer i lønnsstatistikken for bygge- og anleggsvirksomhet håndverkere, mens knapt 20 pst. var hjelpearbeidere, sjåførere og maskinoperatører.

8.5.3 Konsekvenser av innvandring på sysselsetting, lønnsdannelse og priser

Innvandring kan påvirke arbeidsmarkedssituasjonen til den opprinnelige befolkningen og den kan påvirke lønnsutvikling og lønnsdanning. I dette avsnittet gjennomgås litteratur som forsøker å få fram slike effekter. Gjennomgangen viser at innvandring kan gi både vinnere og tapere: Generelt vil de arbeidstakerne som er alternative til innvandrerne i produksjonen, og som i størst grad risikerer å bli erstattet av innvandrerne, bære de største kostnadene gjennom lavere lønnsvekst og reduserte sysselsettingsmuligheter. Typisk vil dette gjelde tidligere innvandrere og lavkvalifiserte arbeidstakere generelt. Kvalifiserte arbeidstakere opplever i mindre grad negative etterspørselseffekter i arbeidsmarkedet, og befolkningen generelt kan oppleve konsumentgevinster gjennom reduksjon i prisen på varer og tjenester. Dette kan være med på å forklare hvorfor lavt utdannede har en tendens til å være mer skeptiske til innvandring enn høyt utdannede, jf. kapittel 13.

I et marked vil sysselsetting og lønn påvirkes simultant. De mekanismene som fører til at innvandring påvirker sysselsettingen til den opprinnelige befolkningen vil også kunne påvirke lønns-

²⁵ Eldring, L og J. H. Friberg (2010), *Polonia i Oslo 2010 – underveistrapportering*, Fafo

nivået. I utgangspunktet kan en forvente at økningen i arbeidstilbudet som følger av innvandring vil kunne redusere både sysselsetting og lønn til de opprinnelige arbeidstakerne, på grunn av økt konkurranse om jobbene. Det vil avhenge av arbeidsmarkedets funksjonsmåte om det er lønn eller sysselsetting som påvirkes sterkest. Dersom lønnsdannelsen er forholdsvis stiv, vil sysselsettingen kunne påvirkes mer enn lønna, og motsatt dersom lønnsdannelsen lett reagerer på endringer i tilbud og etterspørsel. Virkninger på sysselsetting og lønn blir likevel diskutert hver for seg i de to neste avsnittene, for å rendyrke noen mekanismer.

Virkning på sysselsetting

De samlede sysselsettingsvirkningene av innvandring avhenger ikke bare av om innvandrerne selv kommer i jobb, men også av eventuelle sysselsettingskonsekvenser for andre arbeidstakere. I tillegg til å studere innvandrernes egen sysselsetting, har det derfor vært en del oppmerksomhet rettet mot hvordan innvandring påvirker sysselsettingen i den opprinnelige befolkningen.

Innvandring fører generelt til et høyere arbeidstilbud, men det fører også til økt etterspørsel etter arbeidskraft gjennom innvandrernes egen etterspørsel etter varer og tjenester og eventuelt andre vekstimpulser som følger av innvandring, jf. omtalen under om kortsiktige og langsiktige effekter. Økningen i arbeidstilbudet kan på den ene siden tenkes å påvirke den opprinnelige befolkningens arbeidsmarkedssituasjon negativt dersom det fører til fortregning av arbeidstakere, men på den annen side kan økende etterspørsel etter arbeidskraft kunne bidra til å motvirke dette.

Slike effekter kommer ikke nødvendigvis samtidig og med samme styrke, men avhenger av hvordan innvandrerne tilpasser seg som arbeidstakere og konsumenter, og hvordan arbeids- og produktmarkedene generelt reagerer på slike endringer. Virkningen på arbeidstilbudet avhenger av i hvilken grad innvandrerne faktisk melder seg på arbeidsmarkedet. Styrken på økningen i etterspørselen etter arbeidskraft avhenger av innvandrernes tilgang på inntekt og kapital og deres konsum- og sparerate, herunder hvor mye penger de eventuelt sender ut av landet. Hercowitz og Yassiv har studert integreringsprosessen i arbeids- og produktmarkedet både teoretisk og empirisk, med utgangspunkt i massemigrasjon fra tidligere Sovjetunionen til Israel på 1990-tallet, og argumenterer for at effekten av innvandrernes deltakelse i produktmarkedet dominerer på kort

sikt, men på lengre sikt vil effekten av innvandrernes integrering i arbeidsmarkedet kunne være viktigere.²⁶ Den usedvanlig store og spesielle innvandringsstrømmen som her analyseres kan imidlertid gjøre det vanskelig å trekke generelle konklusjoner fra det israelske tilfellet.

Tilpasningen i produkt- og arbeidsmarkedet vil trolig avhenge av innvandringsgrunn. Arbeidsinnvandrere er gjerne i jobb fra dag nummer én, og de fører dermed til en umiddelbar økning i arbeidstilbudet. Familieinnvandrere og innvandrere som har kommet av humanitære grunner bruker lengre tid på å bli integrert i arbeidsmarkedet, og økningen i arbeidstilbudet kan dermed bli spredd utover en lang periode, mens de påvirker produktmarkedet gjennom etterspørsel etter varer og tjenester til for eksempel livsopphold. Ytterpunktene kan kanskje illustreres med – på den ene siden – grensearbeidere eller utstasjonerte arbeidstakere som inngår i arbeidstilbudet, men som aldri flytter til Norge og som bruker mye av inntekten i bostedslandet, og – på den andre siden – innvandrere som oppholder seg på egne midler i Norge uten å inngå i arbeidsstyrken.

Innvandring vil kunne øke sysselsettingen i den opprinnelige befolkningen dersom virkningene av innvandrernes etterspørsel og eventuelt andre vekstimpulser overstiger virkningene av innvandrernes deltakelse i arbeidsmarkedet, mens det motsatte er tilfelle dersom eventuelle fortregningseffekter i arbeidsmarkedet dominerer. Graden av fortregningseffekter vil blant annet kunne avhenge av konjunktorene og kompetansen til innvandrerne. I perioder med høy og udekket etterspørsel etter arbeidskraft vil innvandrere lettere kunne gå rett inn i ledige jobber uten å påvirke sysselsettingsmulighetene til majoritetsbefolkningen, mens i perioder med lavkonjunktur og høy arbeidsledighet vil det kunne ta lengre tid for innvandrerne å bli integrert i arbeidsmarkedet, og faren for fortregning kan være større.

Virkningene i arbeidsmarkedet vil også variere med sammensetningen av innvandrernes kvalifikasjoner, og særlig på forholdet mellom kvalifikasjonene til den opprinnelige befolkningen og kvalifikasjonene til innvandrerne. Det er antatt at de arbeidstakerne som har en kompetanse som er svært lik innvandrernes kompetanse, og følgelig kan anses som alternativ arbeidskraft, eller nære substitutter, i størst grad kan bli fortregnet av innvandrere i arbeidsmarkedet. Det motsatte kan

²⁶ Hercowitz, Z. og E. Yashiv (2002), *A Macroeconomic Experiment in Mass Immigration*, IZA Discussion Papers, No 475

skje for såkalt komplementær arbeidskraft. For eksempel kan økt tilgang på innvandret ufaglært arbeidskraft øke etterspørselen etter arbeidskraft med høyere kompetanse. Et typisk eksempel på dette er ifølge Dølvik og Friberg norske skipsverft, hvor økt produksjonskapasitet og lønnsomhet som følge av import av arbeidsintensive tjenester har styrket sysselsettingen og lønnsutviklingen blant de fast ansatte ved verftene.²⁷

Ut fra teoretiske betraktninger er det vanskelig å si hvordan økt innvandring vil påvirke sysselsettingen i den opprinnelige befolkningen. Internasjonale empiriske undersøkelser finner heller ikke en entydig sammenheng. Longhi mfl. har gjennomført en metastudie for ni forskjellige studier fra ulike vestlige land, som i alt inkluderer 165 statistiske estimater, og finner til dels betydelige variasjoner mellom de ulike undersøkelsene. Majoriteten av estimater er konsentrert nær null og heller mot relativt små negative effekter. I gjennomsnitt gir studiene et gjennomsnittlig konsensusanslag på at 1 pst. økning i innvandringsbefolkningen fører til en sysselsettingsreduksjon for den innenlandskfødte befolkningen på kun 0,02 pst.²⁸ Fortrengningseffekten synes å være noe større på kvinners sysselsetting enn på menns, og noe større i europeiske land enn i USA. I tillegg er resultatene sensitive for valg av analysemetode.

Ingen norske studier har sett direkte på sysselsettingseffekter av innvandring. Men i to nyere studier av lønns effekter av innvandring, tyder resultatene på at innvandring kan føre til en viss fortrengning av innenlandske grupper i arbeidsmarkedet. I en studie innenfor norsk byggsektor finner Bratsberg og Raaum resultater som tyder på at økt innvandring fører til at innenlandske arbeidstakere innenfor samme bransje forlater sektoren.²⁹ Studien viser at en økning i innvandringsandelen på 1 prosentpoeng samvarierer med en økt overgang til mottak av velferdsytelser på nesten 0,2 prosentpoeng. Disse anslagene er omtrent på samme nivå som den internasjonale konsensus effekten i Longhi mfl., ettersom 1 prosentpoeng økning i innvandringsandelen i byggsektoren tilsvarer omlag 10 pst. økning i antall

personer. Det er særlig opprinnelige lavtlønnsarbeidere som forlater byggesektoren. Fem år etter at de har forlatt sektoren mottar en tredjedel av disse en eller annen velferdsytelse.

I en lønnsstudie for arbeidsmarkedet generelt bekrefter Bratsberg mfl. (2010) at det er en sammenheng mellom sysselsetting og nivået på innvandring, særlig blant lavtlønnsarbeidere.³⁰ Bakgrunnstallene i denne studien tilsier at 1 pst. økning i antall arbeidsinnvandrere fra Norden samvarierer med en økt sannsynlighet for ikke å være sysselsatt på 0,040 pst. for lavtlønnsarbeidere og 0,014 pst. for høyt lønnsarbeidere.³¹ Forskerne peker på at dette er samvariasjoner og ikke nødvendigvis kausale sammenhenger. Når de to nye norske studiene som er referert her finner en negativ sammenheng mellom innvandring og sysselsetting, er dette mønsteret i overensstemmelse både med fortrengning og med at redusert sysselsetting blant innenlandske grupper gir plass for sysselsetting blant innvandrere, dvs. såkalt omvendt kausalitet, uten at studiene gjør noen forsøk på å sortere disse effektene fra hverandre.

Virking på lønn

Virkingene på lønnsnivå og lønnsdannning har sammenheng med hvordan arbeidsmarkedet generelt reagerer på endringer i arbeidstilbudet.

Ifølge SSB vil det gjennomsnittlige timelønnsnivået kunne falle av minst tre mulige årsaker som følge av innvandring.³² For det første kan man få en *sammensetningseffekt* dersom innvandrerne gjennomgående lønnes lavere enn opprinnelige arbeidstakere. Det er flere undersøkelser som tyder på at det er tilfelle, særlig i de første årene som arbeidstaker i et nytt land, se nevnte SSB-studie for en oversikt. For det andre kan innvandrerne ha *lavere produktivitet* enn den opprinnelige befolkningen, slik at den gjennomsnittlige lønns satsen faller innenfor de sektorene hvor innvandrerne jobber. For det tredje kan den *lønnsdempende effekten* spres til flere eller andre lønns-takere som en reaksjon på økningen i arbeidstilbudet, for eksempel via økt arbeidsledighet i den

²⁷ J.E. Dølvik og J.H. Friberg (2008), *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*, Norges forskningsråd

²⁸ Longhi, S., P. Nijkamp og J. Poot (2006), 'The Fallacy of 'Job Robbing': A Meta-analysis of Estimates of the Effect of Immigration on Employment. I: *Journal of Migration and Refugee Issues* 1(4): 131-152

²⁹ Bratsberg, B. og O. Raaum (2010), *Immigration and Wages: Evidences from Construction*, CReAM Discussion Paper Series, No. 06/10

³⁰ Bratsberg, B., O. Raaum, M. Røed og P. Schöne (2010), *Immigration Wage Impacts by Origin*. CReAM Discussion Paper Series, No. 30/10

³¹ Beregninger mottatt direkte fra Bernt Bratsberg.

³² Holmøy, E. og N.M. Stølen (kommende), *Økonomiske konsekvenser av innvandring – oversikt over relevant forsknings- og utredningslitteratur*. Utkast til rapportering til utvalget, Statistisk sentralbyrå

opprinnelige befolkningen. Det er særlig denne siste mekanismen som drøftes i dette avsnittet.

Dersom økt innvandring fører til høyere arbeidsledighet, vil det også kunne ha en disiplinerende virkning på lønnsdannelsen. Det er ikke bare arbeidsledigheten til den opprinnelige befolkningen som da har betydning. Også arbeidsledighet blant innvandrere vil kunne påvirke den generelle lønnsdanningen, i den grad partene i arbeidslivet tar hensyn til dette i lønnsforhandlingene. Økt tilbud av uorganiserte arbeidsinnvandrere og temporære eller utstasjonerte arbeidstakere kan også tenkes å påvirke mekanismene for lønnsdannelsen gjennom forhandlings-systemet, for eksempel ved at myndigheten og legitimiteten til arbeidslivsorganisasjonene svekkes.

Det er gjennomført en rekke studier som ser på hvordan innvandring påvirker lønnsutviklingen for den opprinnelige befolkningen. I mye av denne litteraturen drøfter betydningen av forholdet mellom innvandrernes og den opprinnelige befolkningens kvalifikasjoner. Resonnementet er det samme som for sysselsetting ovenfor: De arbeidstakerne som har en kompetanse som er lik innvandrernes kompetanse, det vil si den alternative arbeidskraften, vil kunne oppleve en lønnsdempende effekt. Tidligere innvandrere og lavkvalifiserte synes å være særlig utsatt. Arbeidstakere med en annen kompetanse enn innvandrerne, det vil si den komplementære arbeidskraften, kan derimot oppleve økt etterspørsel fra arbeidsgiverens side og følgelig at lønnen presses oppover.

Den internasjonale empirien gir et blandet bilde av lønnseffekten av innvandring. Borjas har pekt på at estimerte lønnseffekter varierer fra studie til studie, og ofte varierer også ulike anslag innenfor samme studie.³³ I tillegg synes effektene å samle seg rundt null, dvs. at det ikke er noen lønnseffekt av innvandring. Borjas mente imidlertid at tidligere studier i for stor grad hadde vært opptatt av å sammenlikne innvandring i ulike geografiske delarbeidsmarkeder, og at man i større grad burde ta utgangspunkt i hele økonomien og heller se på hvilke konsekvenser innvandring har på tvers av kvalifikasjonsgrupper. På denne måten fant Borjas en sterkere negativ lønnseffekt enn i mange tidligere amerikanske studier: 10 pst. økning i arbeidstilbudet, som følge av innvandring, reduserer lønnen med 3–4 pst.

³³ Borjas, G.J. (2003), The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. I: *The Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1335–1374.

Longhi mfl. har gjennomført en metastudie over 18 forskjellige lønnsstudier som inneholder 348 statistiske estimater i alt.³⁴ De fleste undersøkelsene som er inkludert i denne metastudien kommer fra USA, men det er også med noen europeiske studier, inkludert en fra Norge. Forskerne finner at estimatene i gjennomsnitt gir en svak negativ effekt: 1 prosentpoengs økning i andelen innvandrere i arbeidsstyrken reduserer lønnen i gjennomsnitt over undersøkelsene med 0,12 pst. Lønnseffekten av innvandring varierer mye fra studie til studie, fra -5,4 pst. til 4,5 pst. Den negative effekten synes å være større i EU-land enn i USA og større for tidligere innvandrere og lavkvalifiserte enn for andre arbeidstakergrupper. Det bekrefter antakelsen om at tidligere innvandrere og lavkvalifiserte er alternativ arbeidskraft til nye innvandrere og derfor kan være særlig påvirket av innvandring.

Noe av forklaringen på det sammensatte internasjonale bildet kan være at det er store metodeproblemer. Blant annet kan opprinnelige arbeidstakere trekke seg ut – eller bli støtt ut – av arbeidsmarkedet når det kommer innvandrere. Nyere norske lønnsstudier har vist at det er nødvendig å ta hensyn til slike effekter, fordi de som forlater arbeidsmarkedet gjennomgående har lavere lønn enn gjennomsnittet, og følgelig vil deres tilbaketrekning påvirke det gjennomsnittlige lønnsnivået i gruppen. Det er derfor nødvendig å ta hensyn til sysselsettingseffektene når man skal analysere lønnseffektene av innvandring. Det gjør Bratsberg mfl. og Bratsberg og Raaum.³⁵

I den førstnevnte studien, som analyseres virkninger av innvandring i byggebransjen i årene 1998–2005, finner forskerne at lønnen blant innenlandske arbeidstakere blir 0,6 pst. lavere når antall innvandrerearbeidstakere i byggsektoren øker med 10 pst. I den sistnevnte studien, som dekker hele arbeidsmarkedet for perioden 1993–2006, finner forskerne at 10 pst. økning i antall innvandrere i arbeidsstyrken reduserer lønna med nesten 1/3 pst. Den negative lønnseffekten er sterkest for innvandring fra andre nordiske land, noe som kan forklares med at innvandringen fra Norden i stor grad er basert på arbeidsinnvandring og

³⁴ Longhi, S., P. Nijkamp og J. Poot (2005), “A meta-analytic assessment of the effect of immigration on wages”. I: *Journal of Economic Surveys*, 19(3): 451–477

³⁵ Bratsberg, B. og O. Raaum (2010), *Immigration and Wages: Evidences from Construction*. CReAM Discussion Paper Series, No. 06/10

Bratsberg, B., O. Raaum, M. Røed og P. Schøne (2010), *Immigration Wage Impacts by Origin*. CReAM Discussion Paper Series, No. 30/10

at nordiske arbeidstakere er nære substitutter til norske arbeidstakere. Det er nesten ingen lønns-effekt av innvandring fra andre vestlige land eller fra lavinntektsland. Den negative lønns-effekten er videre sterkest for arbeidstakere med lite eller middels kvalifikasjoner, mens høyskoleutdannede i liten grad påvirkes. I begge disse norske studiene blir lønns-effekten svakere dersom man ikke tar hensyn til de negative sysselsettingsvirkningene blant norske arbeidstakere som følger av økt innvandring.

De to refererte norske studiene går fram til 2005 og 2006. Det har vært høy innvandring til Norge også i de etterfølgende årene. Forskere fra Fafo skriver i to rapporter fra 2008 at det ikke har vært rapportert om særlige problemer knyttet til fortrenning, utstøting eller redusert lønnsnivå som følge av den høye arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene.³⁶ Samtidig påpeker forskerne at både arbeidsinnvandrere generelt, og utstasjonert arbeidskraft spesielt, i enkelte bransjer er forbundet med lavere lønnsnivå enn det som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet. Når arbeidsinnvandring har hatt relativt begrenset virkning på lønnsutviklingen for innenlandske grupper, til tross for at lønnsnivået blant arbeidsinnvandrere og utstasjonert arbeidskraft ofte ligger på lavere nivå enn det gjør for norske arbeidstakergrupper, kan det tyde på at utenlandsk arbeidskraft delvis ansettes til å utføre andre oppgaver enn innenlandsk arbeidskraft slik at den direkte konkurransen mellom disse gruppene har vært begrenset. Dette kan i så fall bidra til en omstrukturering av deler av arbeidsmarkedet som resulterer i økt segmentering og lagdeling langs etniske eller nasjonale skillelinjer over tid.

Velferdseffekter av redusert prisvekst

Lavere lønnsvekst gir reduksjon i produksjonskostnader. I den grad innvandring fører til redusert lønnsvekst, eller til økt produktivitet, vil det derfor kunne bidra til redusert prisvekst for varer og tjenester, alternativt til økt avkastning til bedrifts- og kapitaleiere i markeder med ufullstendig konkurranse.

Det finnes enkelte internasjonale studier som tyder på at innvandring bidrar til å redusere prisnivået. Cortes finner slike effekter på bakgrunn av

³⁶ J.E. Dølvik og J.H. Friberg (2008), *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*. Norges forskningsråd
J. E. Dølvik og L. Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502

innvandring av ukvalifiserte til USA.³⁷ Lach finner at masseinnvandring fra tidligere Sovjetunionen til Israel reduserte prisene i landet.³⁸ Frattini finner en negativ sammenheng mellom innvandring av arbeidskraft til tjenestesektorer i Storbritannia og prisutviklingen i de samme sektorene.³⁹

En ny norsk studie fra Frischsenteret peker i samme retning: Anslag i denne studien tyder på at 10 pst. økt rekruttering av innvandrere i byggsektoren i Norge har ført til 1,1 pst. lavere prisnivå i denne sektoren.⁴⁰ Slike prisvirkninger kommer alle konsumenter som kjøper de aktuelle tjenestene til gode, og de bidrar derfor til en generell positiv velferdseffekt for befolkningen.

Kortsiktige og langsiktige effekter

Gjennomgangen over har vist at foreliggende empiri gir et blandet bilde av sysselsettings- og lønns-effektene av innvandring. Hovedinntrykket fra den internasjonale litteraturen er likevel at effektene ikke er særlig store. Mange av studiene er imidlertid basert på relativt kortsiktige og statiske analyser. I tillegg kan det argumenteres for at virkningene i arbeidsmarkedet er større på kort sikt enn på lang sikt.

På kort sikt kan det være begrensninger i tilpasning og ulike kapasitetshindringer som gir utslag i lønn eller sysselsetting i den opprinnelige befolkningen som følge av økt innvandring. På lengre sikt kan det skje ulike tilpasninger i markedet som kompenserer for slike effekter. Det kan for eksempel skje gjennom økte investeringer, innovasjon og produktivitetseffekter. I tillegg kan det skje politikkendringer som innføres nettopp for å motvirke eller bøte på eventuelle negative virkninger i arbeidsmarkedet, jf. for eksempel innføring av allmenngjøring og andre tiltak mot sosial dumping i Norge, se nærmere omtale av disse tiltakene i kapittel 5. Litteraturen på dette området er fortsatt under utvikling, og mye arbeid gjenstår før man forstår sammenhengen mellom innvandring og slike tilpasninger godt nok.⁴¹

³⁷ Cortes, P. (2008), The Effect of Low-Skilled Immigration on U.S. Prices: Evidence from CPI Data. I: *Journal of Political Economy* 116(3): 381-422

³⁸ Lach, S. (2007), Immigration and Prices. I: *Journal of Political Economy* 115(4): 548-87

³⁹ Frattini, T. (2008), *Immigration and Prices in the UK*. Mimeo UCL and CReAM, February

⁴⁰ Bratsberg, B. og O. Raaum (2010), *Immigration and Wages: Evidences from Construction*. CReAM Discussion Paper Series, No. 06/10

⁴¹ Longhi, S., P. Nijkamp og J. Poot (2010), Joint impacts of immigration on wages and employment: review and meta-analysis. I: *Journal of Geographical Systems*, 12: 355-387

Innvandrere bidrar for eksempel gjennom sin etterspørsel etter varer og tjenester til økt produksjon og følgelig til behov for økte investeringer på noe sikt. De økte investeringene kan bidra til innføring av ny og moderne teknologi som kan gi produktivetsgevinster. Innslaget av nye arbeidstakere kan også isolert sett bidra til å øke avkastningen på kapitalutstyret. I tillegg kan kvalifiserte innvandrere ha positive overføringseffekter til innovasjon og nyskaping i økonomien. Mer generelt kan muligheter for arbeidskraftsmobilitet på tvers av landegrenser bidra til en bedre internasjonal allokering av arbeidskraften, noe som kan gi produktivets- og velferdsgevinster både i nasjonale og internasjonale markeder. På den annen side kan eventuelle negative lønns effekter av innvandring bidra til at arbeidskraften blir relativt sett billigere enn kapitalutstyret, og dette kan utsette investeringer i arbeidsbesparende teknologi og føre til lavere produktivetsvekst på sikt.

En annen kilde til produktivetsøkning i økonomien totalt sett kan være gjennom innvandrernes bidrag til å *smøre hjulene* i arbeidsmarkedet. Ved å fjerne flaskehals, og ved å ha større vilje til å ta jobber som den innenlandske arbeidskraften ikke går inn i, for eksempel fordi innvandrere er mer geografisk mobile enn den opprinnelige befolkningen, kan innvandrere bidra til å skape et høyere aktivitetsnivå enn ellers. Dette kan igjen gi grobunn for andre – komplementære – jobber. En ny norsk studie viser at innvandrere er mer geografisk mobile enn den øvrige befolkningen og også responderer bedre på regionale variasjoner i arbeidsmarkedet i sine flyttemønstre.⁴² Ifølge forskerne viser dette at innvandrere bidrar til en mer fleksibel arbeidsstyrke, som raskere flytter til lokale arbeidsmarkeder med høy etterspørsel etter arbeidskraft.

Markedstilpasninger som følger av innvandring, av den typen som er beskrevet over, kan bidra til å utjevne og motvirke kortsiktige endringer i arbeidsmarkedet. En komparativ analyse som dekker 18 OECD-land, herunder Norge, for periode 1984–2003 gir støtte til antakelsen om at fortrenningsvirkningene er større på kort enn på lang sikt. Jean og Jimenez finner ingen permanente signifikante effekter av innvandring på innenlandsfødtes ledighetsnivå.⁴³ Studien viser imidlertid at innvandring fører til en viss midlerti-

dig økning i ledigheten, og tilsvarende reduksjon i sysselsettingen i den opprinnelige befolkningen, men effekten forsvinner etter fem til ti år. Signifikante midlertidige effekter gjelder kun for menn i denne analysen, mens det ikke er noen signifikante effekter for kvinner, noe som forklares med den relativt lave deltakelsen i arbeidsmarkedet blant en del innvandrerkvinner og at aktivitetsraten blant kvinner kan være påvirket av andre faktorer, som for eksempel omsorgsforpliktelser.

8.6 Svart arbeid blant innvandrere

Det foreligger ingen opplysninger om hvordan omfanget av svart arbeid fordeler seg mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen eller om innvandrere er mer disponert for svart arbeid enn befolkningen for øvrig. SSB har anslått at det var mellom 10 500 og 32 000 innvandrere uten lovlig opphold i Norge i 2006.⁴⁴ Det er grunn til å tro at ulovlig innvandring vil kunne føre med seg svart arbeid, ettersom disse personene vanskelig kan få arbeidstillatelse og skattekort eller finansiere sitt livsopphold på andre legale måter. Dersom svart arbeid og ulovlig innvandring får lov til å utvikle seg over tid, kan det også skape grunnlag for annen kriminalitet.

I forbindelse med ØKOKRIMs trusselvurdering for 2011–2012 påpeker flere politidistrikt at skatteunndragelse er en kriminalitetsform som begås av «alle». Det blir også uttalt at kontrollmyndighetene prioriterer følgende bransjer i bekjempelse av skattekriminalitet: restauranter, bygg og anlegg, transport, rengjøring, maling, bilvask og vedlikehold. Alle disse er tjenesteytende næringer som har vist seg å være egnet for svart omsetning.

Ifølge en undersøkelse om kjøp av svart arbeid i befolkningen generelt, svarte 23 pst. at de hadde kjøpt svart arbeid, mens 37 pst. svarte at de hadde kjøpt, eller vurdert å kjøpe svart arbeid.⁴⁵ 22 pst. av de som hadde kjøpt svart arbeid, svarte at de hadde kjøpt dette fra en utenlandsk leverandør i løpet av de to siste årene. Mens de fleste som hadde kjøpt svart arbeid hadde kjøpt snekkertjenester, hadde 41 pst. av personene som oppga kjøp av svart arbeid fra *utlendinger* kjøpt renholdstjenester, 36 pst. oppga kjøp av maletjenester, og 17 pst. oppga kjøp av snekkertjenester. Fordelin-

⁴² Røed, M. og P. Schöne (2011), *Does immigration increase labour market flexibility?* Manuskript, Institutt for samfunnsforskning

⁴³ Jean, S. og M. Jimenez (2007), *The unemployment impact of immigration in OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 563

⁴⁴ Zhang, L. (2008), *Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway*, Documents 2008/11, Statistisk sentralbyrå

⁴⁵ Undersøkelse gjennomført av TSN Gallup i 2009, på oppdrag fra Skattedirektoratet.

gen av kjøpet av svart arbeid fra utlendinger kan tyde på at utlendingers svarte arbeid i hovedsak er konsentrert omkring få, utvalgte bransjer som rengjøring, maling og snekkertjenester.

Arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene har i stor grad vært sysselsatt i bransjer hvor det forekommer mye svart arbeid. Arbeidsinnvandrere fra Polen er den største gruppen blant nyere arbeidsinnvandrere i Norge. I forbindelse med studien av arbeids- og levekår blant polakker i Osloområdet fra 2007 har Fafo konstruert en indeks⁴⁶ for irregulære arbeidsforhold for å avdekke omfanget av illegalt arbeid og arbeid i gråsonen blant polakker i Oslo.⁴⁷ En spørreundersøkelse blant denne gruppen viste at 25 pst. av informantene arbeidet illegalt etter denne definisjonen. Andelen som arbeidet illegalt var størst blant selvstendige arbeidere med 65 pst., og blant ansatte i utenlandsk virksomhet med 34 pst. Få ansatte i norske virksomheter og ingen innleide fra norske leiebyråer arbeidet illegalt.

Studien av arbeids- og levekår blant polakker i Osloområdet viser at selvstendige arbeidere skiller seg ut når det gjelder illegalt arbeid blant polakker i Oslo. Kun 16 pst. av disse ble definert som i det helt legale markedet. 96 pst. av de illegale selvstendige arbeider for private husholdninger, med renholdsarbeid eller oppussing og vedlikeholdsarbeid. Dette gjenspeiler funn fra en undersøkelse om kjøp av svart arbeid, hvor de fleste som oppga kjøp av svart arbeid fra utlendinger hadde kjøpt tjenester innenfor disse næringene. Fafo finner at kun 17 pst. av kvinnene i renholdsbransjen har helt legalt arbeid, mot 65 pst. av mennene i byggebransjen.

På generelt grunnlag er det grunn til å utvise forsiktighet i tolkingen av resultater fra spørreundersøkelser om deltakelse i ulovlig aktivitet. I slike undersøkelser vil det alltid være en risiko for at respondenten svarer i tråd med normer og regler, framfor å svare ærlig om egne ulovlige handlinger.

8.7 Diskriminering i arbeidslivet

En årsak til at innvandrere har lavere sysselsetting enn den øvrige befolkningen kan være diskri-

⁴⁶ De som ble klassifiserte i det helt uregulerte og illegale markedet manglet minst fem av de seks indikatorene: "betaler skatt", "har skattekort", "har personnummer", "har kontrakt eller en registrert virksomhet", "har EØS-opp-holdstillatelse", "får ikke lønn i kontanter".

⁴⁷ Friberg J. og G. Tyldum, red. (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, Fafo-rapport 2007:27

Boks 8.4 Taxi-saken

Taxi-saken er blitt betegnelsen på avsløringene av omfattende skatte- og avgiftssvindel blant drosjesjåfører og løyvehavere i Oslo. I tillegg til skatteunndragelse, omfatter saken omfattende trygdemisbruk, og bedrageri med moms, toll og forsikring. Drosjenæringen i Oslo ble grundig kontrollert på midten av 1990-tallet. Likevel fortsatte den omfattende svarte virksomheten. Opprullingen av taxi-saken startet for alvor med likningskontoret og Økokrims samarbeid om saken i 2003.

Journalistene Haakaas og Sæter har dekket taxi-saken i media, og senere skrevet bok om saken. De fant at rundt 400 drosjeeiere og 2 500 drosjesjåfører var involvert i skattesvindelen. De unndro til sammen 625 mill. kroner i beskatning. I tillegg fikk til sammen 570 drosjeeiere utbetalt 100 mill. kroner i trygdeutbetalinger, samtidig som de hadde svarte inntekter ved å kjøre drosje.

Omfanget av denne saken er uten sidestykke i norsk sammenheng. Samtidig er saken spesiell fordi den konsentrerer seg om et begrenset miljø innen drosjenæringen. Tre fjerdedeler av de avslørte i forbindelse med taxi-saken har bakgrunn fra Pakistan. Dette har gjort forfølgelsen av saken særlig vanskelig. Mye av pengene tjent på svart virksomhet og trygdesvindel i Norge ble sendt eller smuglet til Pakistan, og flere av de mistenkte dro til Pakistan da deres virksomhet i Norge ble avslørt. Norge har ingen utleveringsavtale med Pakistan.

Kilde: Haakaas, E. og K. Sæter (2010), *Svindel uten grenser. En reise i svart drosjeøkonomi*, Aschehoug

minering i arbeidslivet. Det foreligger imidlertid lite empirisk kunnskap om utbredelsen av og årsakene til diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet. Dette skyldes flere faktorer: Dels at det ikke finnes en klar og entydig definisjon på hva som ligger i begrepet diskriminering, dels at det ikke er utviklet en undersøkelsesmetode som fanger alle aspektene ved diskriminering.

Det meste av den forskningen som er gjort på dette feltet er basert på utvalgsundersøkelser og intervjuer av innvandrere. Disse undersøkelsene sier noe om innvandreres subjektive oppfatning av urettmessig behandling på bakgrunn av uten-

Boks 8.5 Høyt utdannede innvandrere på det norske arbeidsmarkedet: En kvalitativ studie

Flere studier tyder på at mange innvandrere ikke får ansettelse i Norge i tråd med de kvalifikasjonene de har fra opprinnelseslandet. Sosiologen Julia Orupabo har intervjuet tolv høyt utdannede innvandrere, noen med norsk og andre med utenlandsk utdanning, om hvordan de opplever det norske arbeidslivet.

Informantene i denne studien var svært bevisste sin egen utdanningsbakgrunn, men manøvrerte samtidig i Norge ut fra et bilde av at det finnes jobber der «de bare trenger norske personer», og jobber «hvor det er større sjanse for en utlending». De som tok ny utdanning i Norge valgte ofte retninger innen helsesektoren, ut fra en forestilling om at disse yrkene var åpne også for personer med ikke-norsk bakgrunn. Informantene hevdet at de hadde få muligheter til å få posisjoner høyere opp i hierarkiet i Norge:

«I store bedrifter er det mange asiater og indere. På idrettsbanen ser du afrikanere. Hver etnisitet for seg. Afrikanere framstår slik som bedre i idrett enn i matte. Jeg kan ha med papirer, men arbeidsgiver vil allikevel undre seg: Kan en afrikaner matte og ikke fot-

ball? Arbeidsgivere forstår det ikke.» (Munir, sivilingeniør utdannet i Norge, arbeidsledig)

Flere av informantene hadde en klar oppfatning av at de ville ha bedre sjanser på arbeidsmarkedet i andre land enn Norge. Denne baserte de på arbeidserfaring utenlands, og på informasjon fra kjente som hadde lyktes i utlandet. De framhevet at de kunne snakke engelsk, at andre land har en lengre immigrasjonshistorie, og at forskjellsbehandling ikke er like utbredt.

«Noen studerer her i Norge, men de får ikke plass til å jobbe, ikke sant. Så de søker på Internett, til USA, Canada og sånne land. De søker der, og de får plass med en gang. (...) Om man er i USA, hvis du er fra Afrika, hvis du er svart, hvis du er kinesisk, hvis du er noen ting – det spiller ingen rolle. Det ikke noe man snakker om. Men det gjør det i Norge.» (Ade, utdannet innen journalistikk og teaterfag, jobber som rengjørere)

Kilde: Orupabo, J. (2010), En klassereise nedover. I: Dahlgren, K. og Ljunggren, J. (red.), *Klassebilder, Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget

landsk bakgrunn, men kan i liten grad si noe om hvorvidt den subjektive oppfatningen skyldes diskriminering eller andre bevisste forhold hos arbeidsgiver. Et annet problem med denne tilnærmingen er at diskriminering også kan være indirekte. I slike tilfeller kan ikke innvandrere vite om de blir utsatt for diskriminering.

I levekårsundersøkelsen blant innvandrere i Norge fant SSB at 18 pst. av innvandrerne i de ti ikke-vestlige innvandrergruppene som ble intervjuet, mente at deres innvandrerbakgrunn hindret dem i å få jobb de hadde søkt og var kvalifisert for.⁴⁸ Videre avdekket undersøkelsen at 27 pst. av de arbeidsledige oppga diskriminerende holdninger som en av årsakene til at de forble arbeidsledige. 11 pst. av de intervjuede oppga å ha blitt trakkassert på arbeidsplassen på grunn av sin utenlandske bakgrunn.

⁴⁸ Blom, Svein og Kristin Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå

En registerbasert undersøkelse viser at innvandrere i større grad enn befolkningen for øvrig er i jobber som tilsvarer den utdanningsnivået de har.⁴⁹ Undersøkelsen ser kun på formelle kvalifikasjoner og fokuserer i hovedsak på privat sektor. Blant ikke-vestlige⁵⁰ innvandrere forekommer overkvalifisering i større grad enn for innvandrere sett under ett.

En analyse viser at det å ha innvandrerbakgrunn reduserer sannsynligheten for å bli innkalt til intervju, både i privat og i offentlig sektor.⁵¹ I undersøkelsen har man spurt arbeidsgivere om hvor sannsynlig det er at personer med ulike kjen-

⁴⁹ Villund, Ole (2008), *Riktig yrke etter utdanning? En registerbasert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn*, Rapporter 2008/37, Statistisk sentralbyrå

⁵⁰ Ikke-vestlige er i denne sammenhengen innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika.

⁵¹ Tronstad, Kristian Rose (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, Fafo-rapport 2010:39

netegn blir innkalt til intervju. Om man er innvandrer mann eller -kvinne spiller mindre rolle.

Fra 1. januar 2009 ble alle offentlige og private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte pålagt en aktivitets- og rapporteringsplikt gjennom diskrimineringsloven. SSB ser i en rapport på innvandrerandeler i bedrifter, jf. avsnitt 8.2.4. Rapporteringen skal kunne brukes til å beskrive utviklingen i andelen innvandrere blant ansatte på bedrifts-/virksomhetsnivå i privat, kommunal og statlig sektor. Denne statistikken vil ikke direkte kunne avdekke hvorvidt det forekommer diskriminering, men vil kunne synliggjøre en underrepresentasjon av innvandrere i ulike deler av arbeidsmarkedet. Rapporten viser at nesten 41 pst. av alle bedrifter med minst ti ansatte ikke har noen innvandrere blant sine ansatte. Innenfor offentlige virksomheter er tallet omtrent 36 pst., mens nærmere 43 pst. av de private bedriftene med minst ti ansatte ikke har noen ansatte med innvandrerbakgrunn. Dette er til tross for at den gjennomsnittlige innvandrerandelen er høyere i privat enn i offentlig sektor. Årsaken til forskjellen er blant annet at det i privat sektor er mange bedrifter med relativt høye innvandrerandeler, som trekker opp gjennomsnittet. Offentlige bedrifter er gjerne mer ensartet enn private, og har ofte strengere formalkrav til ansettelse. Dette gjør at potensialet for å rekruttere innvandrere varierer mer mellom bedrifter i privat sektor enn i offentlig.

Fafo, Institutt for samfunnsforskning og Universitetet i Oslo jobber med et forskningsprosjekt hvor det skal benyttes situasjonstesting for å generere ny kunnskap om diskrimineringsmekanismer på det norske arbeidsmarkedet.⁵² Liknende studier i en del OECD-land har vist at gjennomsnittlig en av tre jobbsøknader fra innvandrere blir avvist fordi personen har innvandrerbakgrunn.⁵³

8.8 Oppsummering

Det er et betydelig gap mellom innvandreres og majoritetsbefolkningens deltakelse på arbeidsmarkedet. Innvandrere har vesentlig høyere ledighet og lavere sysselsetting. Forskjellene i sysselsetting mellom innvandrere og befolkningen for

øvrig øker når en tar hensyn til at innvandrerne har en alderssammensetting som gjør at de er overrepresentert i de aldersgruppene som generelt har høyest sysselsetting. Konjunkturer har dessuten stor betydning for innvandreres deltakelse på arbeidsmarkedet.

Gitt ulik sammensetting i alder og kjønn er det ingen av landgruppene som har et sysselsettingsnivå på linje med befolkningen for øvrig. Sysselsettingsmønsteret over ulike alderstrinn er dessuten forskjellig for innvandrer menn og -kvinner sammenliknet med menn og kvinner som ikke er innvandrere. Sysselsettingen til innvandrer menn er på det høyeste i en tidlig alder, og synker deretter kraftig. For innvandrer kvinner øker sysselsettingen saktere og er på det høyeste i en senere alder.

Det er grunnlag for å si at selv om den samlede sysselsettingsraten blant innvandrere trekkes ned av at det stadig innvandrer nye personer, er det også strukturelle og mer varige forskjeller i sysselsetting mellom ulike innvandrergrupper som gjør seg gjeldende. Det kan virke som om særlig landbakgrunn og innvandringsgrunn har stor betydning. Høyest sysselsetting har innvandrere fra vestlige land, mens innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl. har lavest sysselsetting. Arbeidsinnvandrere har gjennomgående høy sysselsetting etter kort tid i Norge. Lavest sysselsetting finner vi blant familieinnvandrere og særlig flyktninger, og i særlig grad for personer fra Afrika, Asia mfl. Selv om sysselsettingen i sistnevnte grupper øker over tid, eksisterer det fortsatt et gap til de andre gruppene og befolkningen utenom innvandrere.

Økt botid gir ofte bedre norskkunnskaper og økt kjennskap til norsk arbeids- og samfunnsliv, noe som styrker forutsetningene for å få jobb på det norske arbeidsmarkedet. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper når det gjelder hvilken betydning botid har for sysselsettingen. Når en benytter tverrsnittdata ser det ut til at botid har stor effekt for innvandrere som kommer med bakgrunn i flukt eller familie, og som starter på et lavt sysselsettingsnivå. En kohort-studie viser imidlertid at sysselsettingen faller igjen etter om lag ti års botid for en del innvandrergrupper. Innvandrere som har kommet til landet for å arbeide har gjerne etablert et arbeidsforhold ved ankomst. Tverrsnittdata for arbeidsinnvandrere fra Afrika, Asia mfl. som har bodd i Norge i mer enn ti år viser at disse har en lavere sysselsetting enn de som har kortere botid. Kohortstudier viser den samme tendensen, men enda tydeligere.

⁵² En metode der fiktive personer søker faktisk utlyste stillinger, kombinert med kvalitative intervjuer med arbeidsgivere som har vært utsatt for situasjonstesting.

⁵³ OECD (2007), *Jobs for immigrants, Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris: OECD

Det er også en åpenbar sammenheng mellom utdanningsnivå og grad av tilknytning til arbeidsmarkedet. Innvandrere generelt har lavere utdanning enn majoritetsbefolkningen. Mange innvandrere mangler dessuten dokumentasjon på den utdanningen de har. Studier har vist at foreldres utdanningsnivå og inntekt betyr mer enn innvandrerbakgrunn når det gjelder å fullføre videregående skole. Fullføring av videregående opplæring er dessuten betydelig viktigere for arbeidsmarkedstilknytning enn innvandrerbakgrunn.

Etterkommere gjør det bedre i arbeid og utdanning enn foreldregenerasjonen. Dette lover godt for integreringen, selv om sysselsettningsnivået til etterkommere ligger et stykke under det for majoritetsbefolkningen. Etterkommere er imidlertid fortsatt en liten og ung gruppe, og det er usikkert hvordan tilpasningen til arbeidslivet vil være når flere kommer i en alder hvor det er naturlig å etablere familie.

En studie fra 2009 har funnet at innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika har lavere timelønn enn nordmenn og andre innvandrere. Andre studier har vist at innvandrere eller utenlandske arbeidstakere i mange tilfeller får både lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som er standarden ellers i arbeidslivet. Dette gjelder særlig i byggebransjen, men også innenfor verftsindustrien og annen industri, landbruket og

delene av servicebransjen, særlig renholds- og hotell- og restaurantbransjen.

Innvandring kan ha konsekvenser for sysselsetting, lønnsdannelse og priser. Studier har vist at de arbeidstakerne som er alternative til innvandrerne i produksjonen, og som i størst grad risikerer å bli erstattet av innvandrerne, vil bære de største kostnadene gjennom lavere lønnsvekst og reduserte sysselsettingsmuligheter. Typisk vil dette gjelde tidligere innvandrere og lavkvalifiserte arbeidstakere generelt. Kvalifiserte arbeidstakere opplever i mindre grad negative etterspørselseffekter i arbeidsmarkedet, og befolkningen generelt kan oppleve konsumentgevinster gjennom reduksjon i prisen på varer og tjenester.

Selv om det empiriske grunnlaget er svakt for å kunne fastslå årsaken til og omfanget av diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet, viser forskning flere viktige momenter som til sammen indikerer at det forekommer forskjellsbehandling. Noen studier tyder på at innvandrere i større grad enn resten av befolkningen har problemer med å få jobb i tråd med den utdanningen de har, de har lavere sannsynlighet for å bli innkalt til intervju og mange opplever selv at de blir diskriminert på bakgrunn av innvandrerbakgrunn.

Kapittel 9

Inntekt, velferd og levekår

9.1 Innledning

Kapittel 8 gjennomgikk viktige sider ved innvandrere og etterkommeres tilpasning på arbeidsmarkedet. I dette kapitlet diskuteres levekår i et videre perspektiv, med vekt på inntekt og bruk av velferdsordninger. Koblingen mellom inntekt, stønadsbruk og yrkesdeltakelse er åpenbar: De fleste personer i yrkesaktiv alder opptjener mesteparten av inntekten sin i arbeidsmarkedet, slik at inntekten blir et resultat av lønn og arbeidstid. Samtidig vil mange som ikke er i arbeid i Norge motta en eller annen form for velferdsytelse, men inntekten som stønadsmottaker er som regel lavere enn inntekten man kan få som arbeidstaker. Inntektsnivå og inntektskilder er dermed sentrale aspekter ved den enkeltes levekår som intuitivt kan knyttes til utvalgets mandat: Målsettingen om høy yrkesdeltakelse og velferdsstatlig bærekraft.

Det er også andre sider ved individers og familiers levekår som har betydning for integrering og yrkesdeltakelse, om enn mer indirekte: Omsorgsoppgaver i hjemmet, utdanning, og egen eller nære familiemedlemmers helsetilstand, påvirker både arbeidsmotivasjon og arbeidsevne. Boforhold, uformell sosial deltakelse, opplevelse av diskriminering og erfaring med kriminalitet er indikatorer på integrering i videre forstand. Velferdsmodellens mål er å sikre gode levekår for landets innbyggere, og omfordeling er et klart mål i den norske modellen, jf. kapittel 3. Å unngå systematiske levekårsforskjeller mellom grupper kan være et mål i seg selv.

Dette kapitlet gjennomgår de nevnte levekårsindikatorerne, med vekt på inntekt og uttak av velferdsytelser, for å skape et større bilde av integreringen i Norge. Gjennomgangen konsentrerer seg om bosatte personer i Norge. I kapittel 10 drøftes særskilte problemstillinger knyttet til utvandring og utvandrede personer.

Innvandrere kan ikke behandles som en ensartet gruppe. Innvandrere har ulike forutsetninger for å komme inn i arbeidsmarkedet, alt etter av hvilken grunn de kommer til Norge og hvilken

utdanning og språkkunnskap de har. Dette gjenspeiles også i forskjeller i tilpasninger og levekår, noe dette kapitlet vil legge vekt på å få fram.

Forskjeller i levekår mellom personer og grupper kan forstås som utslag av forskjeller i individuelle ressurser (som utdanning, språkkunnskaper eller førighet), ulike strukturelle forutsetninger (som diskriminering eller ulik insentivstruktur), og ulike verdier (ønsker og prioriteringer). Forskjellene som kartlegges i dette kapitlet, kan ofte forklares med innslag fra alle tre mekanismene. Dette blir nærmere diskutert i oppsummeringen.

9.2 Inntektsforhold blant innvandrere

9.2.1 Inntekt

Innvandrere har i gjennomsnitt lavere inntekt enn befolkningen for øvrig. Grunnen til dette er blant annet lavere sysselsetting blant og at flere jobber deltid, jf. kapittel 8.

Tabell 9.1 tar utgangspunkt i inntektsnivået til hele den norske befolkningen og sammenlikner dette med inntektsnivået til henholdsvis majoritetsbefolkningen, innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Utgangspunktet er *husholdningenes medianinntekt¹ etter skatt per forbruksenhet* for aldersgruppen 15–64 år, jf. boks 9.1 for nærmere beskrivelse. Nivået i hele befolkningen er satt lik 100. Rene studenthusholdninger, og pensjonisthusholdninger hvor alle er over 64 år, er utelatt. I den grad personer over 64 år og studenter bor i husholdninger som ikke er rene pensjonist- eller studenthusholdninger, er de med i tabell 9.1.

For innvandrere har inntekten ligget stabilt på 77 pst. av befolkningens inntekt de siste fire årene. Norskfødte med innvandrerforeldre har økt sin relative inntekt fra 2005 til 2008 med 2 prosent-

¹ *Medianinntekten* er det midterste beløpet i fordelingen, etter at en har sortert inntektene etter størrelse. Det vil altså være like mange personer med inntekt over medianen som under.

Tabell 9.1 Medianinntekt for ulike befolkningsgrupper etter landbakgrunn, sammenliknet med befolkningens medianinntekt. Husholdningenes inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Befolkningen = 100. 15–64 år, 2005–2008.

	2005	2006	2007	2008
Hele befolkningen	100	100	100	100
Herav:				
Befolkningen utenom innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre	102	102	102	103
Innvandrere	77	77	77	77
Norskfødte med innvandrerforeldre	77	78	79	79
Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre:				
Vestlige land	99	99	98	97
EU-land i Sentral- og Øst-Europa	81	74	70	72
Land i Asia, Afrika mfl.	69	71	72	72
Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra enkeltland:				
Storbritannia	107	108	109	108
Danmark	102	103	103	103
Sverige	100	99	98	96
Tyskland	97	95	92	90
Bosnia-Hercegovina	82	84	85	86
Sri Lanka	78	79	81	81
Vietnam	78	79	80	80
Russland	73	75	77	77
Iran	69	72	74	76
Polen	78	71	69	71
Tyrkia	66	67	68	69
Pakistan	64	66	68	68
Irak	57	57	58	59
Somalia	51	51	50	50

Note: Eksklusive studenthusholdninger. Se boks 9.1 for en definisjon av medianinntekt.

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå

poeng, og de hadde i 2008 en inntekt etter skatt som tilsvarer 79 pst. av hele befolkningens inntekt. Dette kan synes noe lavt, tatt i betraktning at sysselsettingen blant etterkommere er høyere enn blant innvandrere. Dette må ses i sammen-

heng med at etterkommerne i gjennomsnitt er unge, og at de enten fremdeles bor i husholdninger hvor hovedinntektstaker er innvandrere, eller at de som hovedinntektstaker har lavere inntekt pga. lav gjennomsnittsalder. Ser man bare på

aldersgruppen 25–39 år viser beregninger fra Henriksen mfl. at norskfødte med innvandrerforeldre har et inntektsnivå som er litt over 93 pst. av det generelle inntektsnivået i befolkningen.²

Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har fått redusert sine relative inntekter mest de siste fire årene, fra 81 pst. i 2005 til 72 pst. i 2008. Mens denne innvandrergruppen i 2005 hadde klart høyere inntekter enn innvandrerne fra Asia, Afrika mfl., var det relative inntektsnivået i 2008 identisk for disse gruppene. Inntekten til innvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa falt fra 2005 til 2006, og har senere holdt dette lavere nivået. Dette er litt overraskende, siden nedgangskonjunktoren startet først på slutten av 2008. En mulig forklaring kan være at en større andel av arbeidsinnvandrere som kom hit fra Øst-Europa etter 2005 har gått inn i lavtlønnede yrker. En annen mulig forklaring kan være at antall familiegjenforente har økt og dermed bidratt til å dra ned husholdningsinntekten og inntekten per forbruksenhet.

Også innvandrerne fra vestlige land (inkludert etterkommere) har fått redusert sin inntekt noe de siste årene, men ligger likevel på 97 pst. av gjennomsnittet for befolkningen som helhet i 2008. Innvandrerne fra Storbritannia (108 pst.) og Danmark (103 pst.) har de høyeste relative inntektene, jf. tabell 9.1. Både innvandrerne fra Polen og Tyskland, Sverige og Somalia har fått redusert sine relative inntekter fra 2005 til 2008. Innvandrerne fra Somalia har lavest inntekt, med 50 pst. av nivået for hele befolkningen. For de andre enkeltlandene har det relative inntektsnivået bedret seg fra 2005 til 2008. Størst forbedring har husholdninger fra Iran, Bosnia-Hercegovina, Russland og Pakistan.

9.2.2 Inntekt og ulike inntektskomponenter

Inntekt består her av hovedgruppene yrkesinntekt, kapitalinntekt og skattbare/skattefrie overføringer. I tabell 9.2 vises hvordan disse hovedgruppene av inntekt er fordelt i befolkningen generelt, majoritetsbefolkningen, innvandrerne generelt, norskfødte med innvandrerforeldre, samt innvandrere og etterkommere fra enkeltland.³

Yrkesinntekt og kapitalinntekt

I 2008 hadde majoritetsbefolkningen 85 pst. av inntekten sin fra yrkes- og kapitalinntekt, jf. tabell

² Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen (2011), *Innvandring og innvandrere 2010*. Statistiske analyser 119, Statistisk sentralbyrå

9.2. *Yrkesinntekt* består av lønnsinntekt og netto næringsinntekt. *Kapitalinntekter* omfatter bl.a. renteinntekter, aksjeutbytte og realisasjonsgevinster. Se boks 9.1 for nærmere beskrivelse.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre hentet 82 pst. av inntekten sin fra yrkes- og kapitalinntekt. Innvandrerne fra østeuropeiske EU-land har høyest andel av husholdningsinntekten som yrkes- og kapitalinntekt (92 pst.). Innvandrerne fra vestlige land har også en høyere andel av inntekten sin fra yrkes- og kapitalinntekt enn majoritetsbefolkningen. Innvandrerne fra land i Asia, Afrika mfl. har den laveste andelen av inntekten sin fra yrkes- eller kapitalinntekt, med 74 pst.

Ser vi på enkeltland, er det innvandrerne og etterkommere fra Litauen, Polen, Tyskland og Storbritannia som har den største andelen av inntekten sin fra yrkes- og kapitalinntekt, og andelen for disse gruppene ligger høyere enn for majoritetsbefolkningen. I motsatt ende er andelen av yrkes- og kapitalinntekt for innvandrerne fra Tyrkia, Afghanistan, Irak og Somalia på under 70 pst. Somalia skiller seg ut med en andel av yrkes- og kapitalinntekt som kun er 50 pst. av samlet registrert husholdningsinntekt. Dette korresponderer også med den lave sysselsettingsfrekvensen som denne gruppen har, jf. kapittel 8.

Skattepliktige overføringer

I gjennomsnitt mottar husholdningene i majoritetsbefolkningen 12,4 pst. av inntekten sin fra skattepliktige overføringer, som hovedsakelig består av pensjoner fra folketrygden, herunder uføreytelser, tjenestepensjoner, foreldrepenger, sykepenger og dagpenger.⁴ Innvandrerne mottar 12,6 pst. av inntekten fra skattepliktige overføringer, og norskfødte med innvandrerforeldre mottar 14,6 pst. Blant skattepliktige overføringer er *pensjoner fra folketrygden* den største andelen. Dette gjelder både for majoritetsbefolkningen og inn-

³ I motsetning til tabell 9.1, tas det i tabell 9.2 utgangspunkt i gjennomsnittsinntekt per husholdning etter skatt, og ikke medianinntekter per forbruksenhet etter skatt. Dette slår litt ulikt ut for de ulike gruppene. For innvandrerne i gjennomsnitt, vil andelen inntekt i pst. av befolkningen bli noe lavere enn i tabell 9.1, siden innvandrerne ikke i like stor grad som befolkningen ellers har inntekter over gjennomsnittet. For norskfødte med innvandrerforeldre er det motsatt. Disse har i større grad også høye inntekter og vil øke sin relative andel til befolkningen når man bruker gjennomsnittsinntekt i stedet for medianinntekt.

⁴ Alderspensjon kunne i 2008 tidligst utbetales fra 67 år. Siden hovedinntektstaker må være 64 år eller yngre, er rene alderspensjonisthusholdninger ikke med i tabell 9.2. I den grad alderspensjonister bor i husholdninger hvor hovedinntektstaker er under 64 år, er de med.

vandrere. Uføreytelser, som er en del av «pensjoner fra folketrygden», utgjør for befolkningen som helhet i gjennomsnitt 4,1 pst. av inntektene per husholdning. For innvandrere og etterkommere fra Pakistan og Tyrkia utgjør uførepensjon hhv. 7,6 og 8,3 pst. av husholdningsinntekten, noe som er høyt både sammenliknet med andre innvandrergreper og med befolkningen som helhet. Disse gruppene mottar også høy uførepensjon målt i kronebeløp. Vestlige innvandrere, samt innvandrere fra Litauen, Polen og Somalia, skiller seg ut med å ha en mye lavere andel av inntekten som uføreytelser enn majoritetsbefolkningen. Dette gjelder også i absolutte tall. En mulig forklaring er at disse gruppene har færre personer i eldre aldersgrupper, jf. kapittel 7.

Det høye mottaket av skattepliktige overføringer blant norskfødte med innvandrerforeldre kan synes overraskende, sett på bakgrunn av det vi vet om aldersfordelingen i denne gruppen. Årsaken er sannsynligvis at tabellen viser tall for husholdninger, ikke enkeltpersoner. Selv om etterkommere er hovedinntektstaker i disse husholdningene kan de allikevel ofte bo i samme husholdning som foreldrene sine, og mange av foreldrene mottar overføringer. Tallet sier dermed lite om stønadsmottaket blant etterkommerne selv, men gjenspeiler boligsituasjonen deres. Målt i kroner er det allikevel ikke mottak av skattepliktige overføringer per husholdning så mye større enn for majoritetsbefolkningen.

I gjennomsnitt for hele befolkningen utgjør *dagpenger* 0,4 pst. av inntekten per husholdning. For innvandrere utgjør dagpenger i gjennomsnitt 0,9 pst. av husholdningsinntekten. Somalia og Irak er de to landgruppene hvor dagpengeandelen av gjennomsnittlig husholdningsinntekt er høyest, hhv. 2,8 og 2,2 pst.

Skattefrie overføringer

Skattefrie overføringer består bl.a. av barnetrygd, kontantstøtte, engangsstønad ved fødsel og adopsjon, bostøtte og økonomisk sosialhjelp. I gjennomsnitt utgjør *barnetrygden* 1,3 pst. av inntekten til husholdningene. For majoritetsbefolkningen, norskfødte med innvandrerforeldre, innvandrere fra vestlige land og innvandrere fra EU-land i Øst-Europa, utgjør barnetrygden den største enkeltposten under skattefrie overføringer. For innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl, er det sosialhjelp som er den største enkeltposten, men det er store forskjeller mellom enkeltland. Innvandrere fra Somalia, Irak og Afghanistan har en vesentlig høy-

ere andel av inntekten fra sosialhjelp enn andre grupper.

9.2.3 Vedvarende lavinntekt

I befolkningen som helhet hadde om lag 7 pst. vedvarende lavinntekt i perioden 2006–2008, jf. tabell 9.3. For majoritetsbefolkningen var tilsvarende andel 5 pst., mens andelen var nærmere 23 pst. for innvandrere i alt. Innvandrere med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. har den høyeste andelen med vedvarende lavinntekt, med nærmere 28 pst. Det er altså betydelige forskjeller mellom innvandrere, særlig fra Asia, Afrika mfl., og den øvrige befolkningen. Ser man på enkeltland, finner man også stor variasjon. Innvandrere fra Danmark og Storbritannia (begge 9 pst.) er de gruppene som har lavest andel av personer som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Høyest andel personer med vedvarende lavinntekt har innvandrere fra Somalia (63 pst.), Irak (47 pst.) og Pakistan (33 pst.).

Definisjonen av lavinntekt er litt ulik, avhengig av om man bruker OECDs målemetode eller EUs. Vi har i denne utredningen valgt å bruke EUs lavinnteksdefinisjon, dvs. at husholdninger har lav inntekt hvis de har en inntekt per forbruksenhet som er lavere enn 60 pst. av medianinntekten.⁵ For å ha *vedvarende lavinntekt* må husholdningene ha hatt en lavere inntekt enn denne inntektsgrensen i en treårsperiode, jf. boks 9.1.

Etter botid

Etter tre års botid var det 36 pst. av alle innvandrere som bodde i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Denne andelen er redusert til 19 pst. blant dem som har bodd i Norge i minst ti år. Dette er fremdeles betydelig høyere enn majoritetsbefolkningen (5 pst.).

Innvandrere fra vestlige land har en forholdsvis høy andel med vedvarende lavinntekt etter tre års botid, men denne er redusert til 8 pst. for dem som har bodd her minst ti år. For innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa, er andelen med vedvarende lavinntekt etter tre års botid 31 pst., mens den er redusert til 22 pst. for dem med ti år eller mer i botid. Nesten halvparten av alle innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl. har

⁵ OECDs definerer lavinntekt som inntekt lavere enn 50 pst. av medianinntekten. Hadde man benyttet denne definisjonen i stedet for EUs definisjon, ville færre vært innenfor lavinntektsgrensen. NOU 2010:10, Fordelingsutvalget, diskuterer dette nærmere. Se boks 9.1 for en definisjon av medianinntekt.

Tabell 9.2 Registrerte inntekter per husholdning for husholdninger med hovedinntektstaker i alderen 20–64 år.¹ Hovedinntektstakers innvandrerbakgrunn og landbakgrunn og 17 utvalgte land. Ulike inntekters andel av husholdningens samlede inntekt. Gjennomsnitt 2008.

	Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra:						
	Hele befolknin- gen	Majori- tetsbe- folkning	Innvan- drere	Norsk- fødte med inn- vandrer- foreldre	Vestlige land	EU-land i Sen- tral- og Øst- Europa	Asia, Afrika mfl
<i>Prosent</i>							
Yrkes- og kapitalinntekt	84,7	85,0	81,7	81,7	89,5	91,6	73,7
Yrkesinntekt	79,9	79,9	80,0	78,4	86,7	90,8	72,4
Kapitalinntekt	4,8	5,1	1,7	3,3	2,8	0,8	1,3
Overføringer	15,3	15,0	18,3	18,3	10,5	8,4	26,4
Skattepliktige overføringer	12,5	12,4	12,6	14,6	8,4	5,3	17,6
Pensjoner fra folketrygden	6,6	6,6	6,1	8,4	3,4	1,9	9,2
Uføreytelser ²	4,1	4,1	3,0	5,2	1,9	0,9	4,4
Tjenestepensjoner mv.	1,2	1,3	0,7	0,7	0,9	0,3	0,7
Dagpenger ved arbeidsløshet	0,4	0,3	0,9	0,6	0,4	0,6	1,2
Introduksjonsstønad	0,1	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	1,4
Skattefrie overføringer	2,8	2,6	5,7	3,7	2,1	3,1	8,8
Barnetrygd	1,3	1,2	1,9	1,3	1,1	1,9	2,5
Kontantstøtte	0,1	0,1	0,5	0,5	0,1	0,5	0,7
Engangsstønad ved fødsel og adopsjon	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
Bostøtte	0,1	0,1	0,5	0,2	0,1	0,1	1,0
Sosialhjelp	0,3	0,2	1,5	0,5	0,2	0,2	2,8
Samlet inntekt (pst.)	100	100	100	100	100	100	100
Samlet husholdningsinntekt (kr)	671 600	699 900	471 300	578 300	623 100	345 400	443 900
Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)	309 500	320 800	230 100	265 100	293 800	205 700	208 500
Antall personer i husholdningen	2,4	2,4	2,3	2,5	2,1	1,6	2,6
Antall husholdninger	1 660 855	1 452 425	202 322	6 108	56 535	38 287	113 608

¹ Personer i studenthusholdninger er utelatt.² Uføreytelser omfatter varig uførepensjon, foreløpig uførestønad, tidsbegrenset uførestønad og behovsprøvd barnetillegg til de med tidsbegrenset uførestønad.

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra:								
	Litauen	Polen	Tysk-land	Storbri-tannia	Sverige	Dan-mark	Sri Lanka	Bosnia-Hercegovina
Prosent								
Yrkes- og kapitalinntekt	93,3	91,9	91,7	91,1	89,0	87,8	79,6	79,4
Yrkesinntekt	93,1	91,3	90	87,4	86,1	84,2	78,3	78,3
Kapitalinntekt	0,2	0,6	1,7	3,7	2,9	3,6	1,3	1,1
Overføringer	6,8	8,2	8,3	8,9	11	12,2	20,4	20,6
Skattepliktige overføringer	4,1	4,8	6,5	7,3	8,9	10	15,2	15,8
Pensjoner fra folke-trygden	0,8	1,6	2,2	2,8	3,4	4,5	6,2	7,7
Uføreytelser ¹	0,2	0,8	1,2	1,7	1,7	2,7	2,2	3,3
Tjenestepensjoner mv.	0,1	0,2	0,6	1	1	1,2	0,6	0,9
Dagpenger ved arbeidsløshet	0,6	0,6	0,4	0,3	0,4	0,3	2	0,9
Introduksjonsstønad	0	0	0	0	0	0	0,2	0,1
Skattefrie overføringer	2,6	3,4	1,8	1,6	2,1	2,2	5,2	4,9
Barnetrygd	1,6	2,2	1	0,8	1,1	1,1	2,6	1,5
Kontantstøtte	0,4	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7	0,3
Engangsstønad ved fødsel og adopsjon	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0,1	0
Bostøtte	0,1	0,1	0	0	0,1	0,1	0,2	0,5
Sosialhjelp	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,8	1,7
Samlet inntekt (pst.)	100	100	100	100	100	100	100	100
Samlet husholdningsinntekt (kr)	306 800	338 700	545 900	839 500	578 700	686 400	576 300	549 700
Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)	180 800	206 700	268 100	374 100	284 500	312 400	241 100	252 100
Antall personer i husholdningen	1,7	1,6	2	2,3	2	2,3	3,2	2,6
Antall husholdninger	4 243	26 739	10 034	5 710	15 202	7 942	4 202	5 605

¹ Uføreytelser omfatter varig uførepensjon, foreløpig uførestønad, tidsbegrenset uførestønad og behovsprøvd barnetillegg til de med tidsbegrenset uførestønad.

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå

	Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra:								
	Vietnam	Russland	Iran	Pakistan	Thailand	Tyrkia	Afghanistan	Irak	Somalia
<i>(Prosent)</i>									
Yrkes- og kapitalinntekt	77,5	76,8	75,2	72,8	72,1	69,4	68,4	61,3	49,6
Yrkesinntekt	76,3	76,1	74,5	70,3	73,1	68	68	60,8	49,4
Kapitalinntekter	1,2	0,7	0,7	2,5	-1	1,4	0,4	0,5	0,2
Overføringer	22,5	23,2	24,8	27,2	27,9	30,6	31,6	38,6	50,4
Skattepliktige overføringer	16,2	14,7	17,6	19,9	20,8	23,4	16,2	22,4	21,9
Pensjoner fra folketrygden	9,8	5,7	10,7	12,3	13,3	14,5	5,7	11	9,6
Uføreytelser ¹	5,2	1,8	5,4	7,6	6,2	8,3	2,2	4,6	1,8
Tjenestepensjoner mv.	0,7	0,5	0,6	1,1	1,1	0,7	0,2	0,2	0,4
Dagpenger ved arbeidsløshet	1,3	1,3	1	0,9	1,2	1,3	1,4	2,2	2,8
Introduksjonsstønad	0,2	3	0,5	0,1	0,3	0,1	5,2	2,4	5
Skattefrie overføringer	6,3	8,5	7,2	7,3	7	7,3	15,4	16,3	28,6
Barnetrygd	2,3	2,4	1,8	2,8	2,4	2,6	3,5	3,5	5,4
Kontantstøtte	0,6	0,5	0,3	1	0,3	0,8	0,9	1,2	2,1
Engangsstønad ved fødsel og adopsjon	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	0,5	0,4	1,0
Bostøtte	0,6	1	1	0,5	0,6	0,7	1,7	2,2	4,2
Sosialhjelp	1,3	2,7	2,5	1,3	1,6	1,7	6,5	7,0	11,7
Samlet inntekt (pst.)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Samlet husholdningsinntekt (kr)	526 100	424 400	475 700	534 900	374 700	472 100	382 000	380 100	276 700
Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)	234 400	217 200	235 900	207 400	198 800	210 600	185 100	186 000	149 800
Antall personer i husholdningen	2,8	2,3	2,3	3,5	2,1	2,9	2,8	2,8	2,6
Antall husholdninger	6 667	4 718	6 750	8 703	2 361	5 295	2 985	8 471	8 592

¹ Uføreytelser omfatter varig uførepensjon, foreløpig uførestønad, tidsbegrenset uførestønad og behovsprøvd barnetillegg til de med tidsbegrenset uførestønad.

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå

Tabell 9.3 Personer i aldersgruppen 17–66 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt, etter botid. Treårsperioden 2006–2008. Prosent.

	Botid			
	I alt	3 år	4–9 år	Minst 10 år
Hele befolkningen	6,9	-	-	-
Befolkningen eksklusive innvandrere	5,3	-	-	-
Kun innvandrere	22,5	35,8	27,1	18,6
<i>Innvandrere fra¹:</i>				
Vestlige land	10,1	22,2	12,8	7,7
EU-land i Sentral- og Øst-Europa	20,0	31,4	16,7	12,9
Land i Asia, Afrika mfl.	27,8	47,1	32,9	23,6
<i>Innvandrere fra:</i>				
Somalia	63,4	81,3	64,5	59,9
Irak	46,5	69,0	46,6	44,4
Pakistan	32,7	39,4	35,4	31,9
Tyrkia	30,3	37,6	30,4	29,9
Iran	24,9	45,8	33,5	21,5
Vietnam	19,5	43,3	23,7	18,5
Bosnia-Hercegovina	13,9	17,1	13,2	13,9
Sri Lanka	14,9	36,5	19,9	13,7
Polen	20,8	31,0	16,3	13,0
Russland	22,7	49,5	23,8	12,2
Tyskland	10,2	18,8	10,0	8,0
Storbritannia	8,6	12,1	11,9	7,4
Danmark	8,5	24,8	13,8	6,6
Sverige	9,0	21,5	12,1	6,5

¹ Eksklusive aleneboende studenter. Alder ved utgangen av 2008 (15–64 år i 2006). Lavinntekt er definert som gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) under 60 pst. av medianen i treårsperioden.

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå

vedvarende lavinntekt etter tre år. Denne andelen er halvert, til 24 pst., for dem som har bodd her i ti år eller mer.

Hvis man ser på enkeltland, er det etter tre års botid Somalia (81 pst.), Irak (69 pst.) og Russland (50 pst.) som har høyest andel personer som lever

i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Etter minst ti års botid lever fremdeles nesten 60 pst. av personene fra Somalia i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Nivåene er høye også for innvandrere fra Irak (44 pst.), Pakistan (32 pst.) og Tyrkia (30 pst.).

Boks 9.1 Ulike inntektsbegreper og ekvivalensskala/forbruksvekter

Yrkesinntekt	Lønn, netto næringsinntekt
+ Kapitalinntekter	Renteinntekter, aksjeutbytte, realisasjonsgevinster, realisasjonstap, andre kapitalinntekter
+ Skattepliktige overføringer	Varig uførepensjon, foreløpig uførestønad, tidsavgrensa uførestønad og behovsprøvd barnetillegg til de med tidsavgrensa uførestønad, tjenstepensjon mv., avtalefestet pensjon, dagpenger ved arbeidsløshet, sykepenger utbetalt fra folketrygden, feriepenger til sykepenger, fødselspenger, livrenter, introduksjonsstønad for nyankomne flyktninger, kvalifiseringsstønad og alderspensjon.
+ Skattefrie overføringer	Barnetrygd, bostøtte, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad, kontantstøtte, stønad til barnetilsyn, engangsstønad til fødsel og adopsjon, yrkesskadeerstatning, studiestipend, utdanningsstønad og mottatt underholdsbidrag underlagt offentlig avtale (underholdsbidrag mottatt etter privat avtale inngår ikke).
= Samlet inntekt	
- Utlignet skatt og negative overføringer	Negative overføringer omfatter betalt underholdsbidrag underlagt offentlig avtale (underholdsbidrag mottatt etter privat avtale inngår ikke), føderådsetelser og premie og tilskudd til privat og offentlig pensjonsforhold i arbeidsforhold.
= Inntekt etter skatt	

Medianinntekten er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store deler, etter at personene er sortert etter stigende inntekt. Det vil være like mange personer med en inntekt over som under medianinntekten.

Inntekt etter skatt og forholdet til velferd

Inntektsstatistikken omfatter alle kontante inntekter som husholdningene mottar. Det er likevel andre forhold som kan påvirke de ulike personers økonomiske velferd og som ikke inngår i statistikken. Dette kan f.eks. være verdien av offentlige tjenester, som lege, tannlege, helsetjeneste for barn, offentlig støtte til barnehager, hjemmehjelp og hjemmesykepleie og utdanning. Ubetalte omsorgstjenester fra slektninger, naboer og venner og uformelle overføringer av ulike slag vil også påvirke velferdsnivået.

Inntekt per forbruksenhet

For lettere å kunne sammenlikne den økonomiske velferden til husholdninger av ulik type og størrelse er det vanlig å «justere» inntekten ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. En ekvivalensskala gir uttrykk for hvor stor inntekt en husholdning på f.eks. fire personer må ha, for å ha samme levestandard eller økonomisk velferd som en enslig person. EU-

skalaen, som brukes her, gir første voksen vekten 1, andre voksen vekten 0,5, og hvert barn vekten 0,3. Dette betyr at ifølge EUs skala trenger en familie med to voksne og to barn en inntekt som er 2,1 ganger det en enslig har, for å ha samme levestandard.

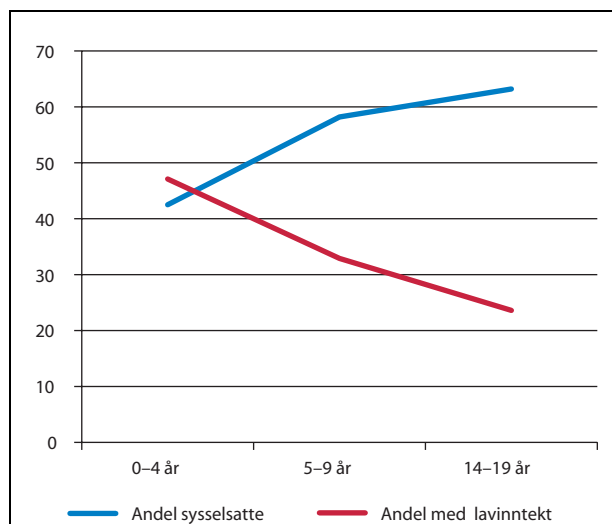
Vedvarende lavinntekt

Lavinntektsgrensen er ofte det som blir referert til som en «fattigdomsgrense» i dagligtale. Det finnes flere metoder for å beregne en slik lavinntekt. Metoden som benyttes i denne utredningen, er å definere alle personer som tilhører en husholdning hvor inntekten etter skatt per forbruksenhet er lavere enn 60 pst. av medianinntekten som tilhørende en lavinntektsgruppe. Antallet forbruksenheter beregnes ved hjelp av den «modifiserte OECD-skalaen». For å ha *vedvarende lavinntekt* må husholdningene (per forbruksenhet) ha hatt en lavere inntekt enn denne inntektsgrensen i minst tre år. Dette er den lavinnteksdefinisjonen som brukes i EU. OECD definerer lavinntekt som inntekter per forbruksenhet under 50 pst. av medianen, ved bruk av den opprinnelige OECD-skalaen. Den opprinnelige ekvivalensskalaen fra OECD legger noe mindre vekt på stordriftsfordeler enn den modifiserte skalaen.

Innvandrere fra Russland har hatt sterkest nedgang i andelen med vedvarende lavinntekt fra tre til ti års botid; fra 50 pst. til 12 pst. Tyrkia og Pakistan skiller seg ut ved at andelen med lavinntekt etter tre års botid er relativt høy, men at den har blitt lite redusert etter ti år.

Andel husholdninger med lavinntekt har sammenheng med hvor mange som er i inntektsgivende arbeid. I figur 9.1 illustreres dette poenget ved å vise andelen husholdninger med lavinntekt og andel personer som er sysselsatte fra land i Asia, Afrika mfl. etter botid. Figuren viser at andelen sysselsatte øker med økende botid, mens andelen som lever i husholdninger med lavinntekt avtar. Det må presiseres at figuren viser alle innvandrere etter botid, og ikke korrigerer for det faktum at ulike grupper har ankommet på ulike tidspunkter. Resultatene i figuren er dermed en kombinasjon av botidseffekter og sammensettingseffekter.

At det er en sterk sammenheng mellom lav yrkesaktivitet og lavinntekt er kjent fra flere tidligere undersøkelser. I en analyse fra Statistisk sentralbyrå så Epland mfl. på vedvarende lavinntekt i treårsperioden 2006–2008, og fant at 35 pst. av de som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i denne perioden, hadde vedvarende lavinntekt. Dette gjaldt personer i yrkesaktiv alder, 25–65 år. Andelen i denne aldersgruppen generelt som hadde vedvarende lavinntekt var 7 pst. Risikoen for å ha vedvarende lavinntekt var dermed fem ganger så høy for personer i husholdninger uten yrkestilknytning.⁶ Svært mange av familiene som ikke har noen yrkestilknyttede over tid, har innvandrerbakgrunn.⁷ En annen studie brukte et annet inntektsbegrep, og fant at andelen innvandrere med lavinntekt falt kraftig når en person i husholdningen hadde heltids yrkesinntekt, og enda mer når to i husholdningen hadde fulltids arbeid.⁸ Andelen med lavinntekt blant innvandrere fra Pakistan og Tyrkia var likevel hhv. 6 og 3 pst. selv om begge voksne i husholdningen var i arbeid. Studien til Epland mfl. fant at sporadisk arbeid i liten grad beskyttet mot vedvarende lav-



Figur 9.1 Innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. Andel husholdninger med minst en person sysselsatt, og andel husholdninger med lavinntekt, etter botid. Prosent. 2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå

inntekt. Stabilt, fulltids arbeid later imidlertid til å gi en god beskyttelse mot lavinntekt i Norge.

9.3 Innvandreres bruk av velferdsytelser

Dette avsnittet gir en oversikt over ulike innvandrergruppers bruk av velferdsytelser i Norge, med vekt på kontantytelser. Først presenteres et oversiktsbilde av hvordan ulike innvandrergupper fordeler seg på ulike velferdsytelser. Deretter gjennomgås hver enkelt ytelse, med mer inngående drøftelse av hvordan ytelsen brukes av innvandrere sammenliknet med personer i den øvrige befolkningen. Her legges ulike spesialstudier til grunn, i den grad slike finnes.

9.3.1 Innvandrere og inntektssikringsordninger: Et oversiktsbilde

Et sentralt kjennetegn ved den norske velferdsmodellen er at den gir inntektssikring på et relativt høyt nivå til personer som varig eller midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Dette avsnittet gir et oversiktsbilde over innvandrernes stønadsbruk ved utgangen av inntektsåret 2008.

Figur 9.2 viser hvordan personene utenfor arbeidsstyrken i ulike grupper fordeler seg på

⁶ Epland, J., M.F. Gladhaug, M.I. Kirkeberg, T.M. Normann og F. Strøm (2011), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*. Rapporter 2010/5, Statistisk Sentralbyrå

⁷ Epland, J. og M.I. Kirkeberg (2009), Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling. I: Fløtten, T. (red.) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk

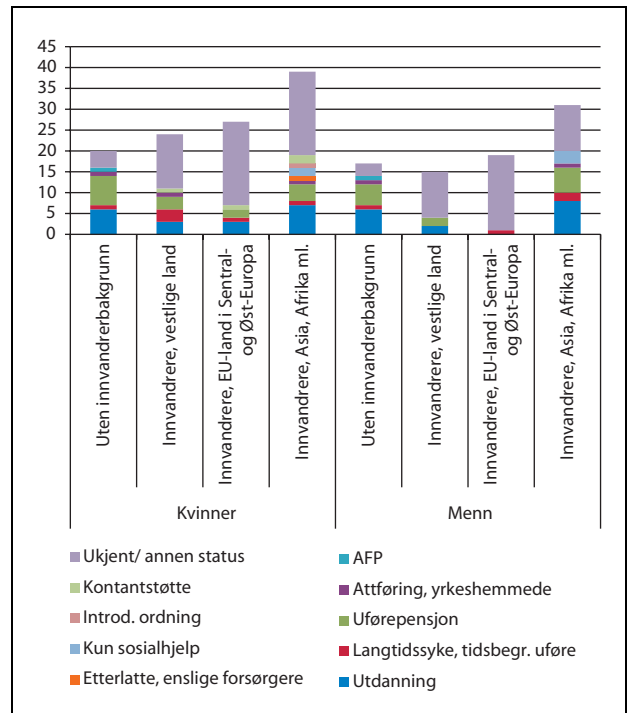
⁸ Bhuller, M. og R. Aaberge (2010), *Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere. En empirisk undersøkelse for perioden 1993–2007*. Rapporter 2010/32, Statistisk sentralbyrå. Rapporten bruker et inntektsbegrep som korrigerer for verdien av kommunale tjenester.

Boks 9.2 Datakilder i dette avsnittet

Informasjonen om bruk av velferdsytelser kommer fra to ulike datakilder: System for persondata (SFP), og inntektsstatistikken. Begge datakildene er registre som forvaltes av Statistisk sentralbyrå. For diskusjonen her er den viktigste forskjellen mellom disse to registrene at SFP presenterer gjensidig utelukkende kategorier, mens inntektsstatistikken tillater at en person kan ha mange ulike statuser samtidig. Det er f.eks. en relativt vanlig tilpassing å ha deltidsarbeid samtidig som man studerer, og samtidig motta barnetrygd og kontantstøtte for et barn. I inntektsstatistikken registreres en person i denne situasjonen som lønsmottaker, mottaker av studielån, og mottaker av kontantstøtte og barnetrygd – altså med fire ulike statuser. Dette innebærer at inntektsstatistikken egner seg godt til å få en oversikt over stønadstilfeller, men mindre til å få en oversikt over personer.

System for personstatistikk plasserer alle bosatte i gjensidig utelukkende kategorier, i tråd med en gitt prioritering av statuser: De som kombinerer sysselsetting med andre aktiviteter er registrerte som sysselsatte, de som kombinerer utdanning og stønadsmottak er registrerte som «under utdanning», de som kombinerer mottak av stønader til livsopphold (f.eks. uførepensjon) med mottak av mindre stønader (f.eks. kontantstøtte) er registrerte med uførepensjon. De lavest rangerte ytelsene er sosialhjelp, kontantstøtte og introduksjonsstønad (i den rekkefølgen).

ulike stønadskategorier, ordnet i gjensidig utelukkende kategorier rangert som beskrevet i boks 9.2. Arbeidsstyrken defineres som sysselsatte pluss arbeidsledige, der sysselsatte er personer som har utført betalt arbeid i minst en time i uka. Andelen utenfor arbeidsstyrken er rundt 20 pst. for personer uten innvandrerbakgrunn, og for innvandrere fra vestlige land. Andelen blant innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa er 24 pst., og blant innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. er andelen 35 pst. Etterkommere er holdt utenfor denne sammenlikningen på grunn av den spesielle alderssammensetningen i denne kategorien, jf. kapittel 7. Figuren omfatter bare personer som ikke er i arbeidsstyrken, og sier ingenting om



Figur 9.2 Personer utenfor arbeidsstyrken som andel av alle i alderen 16–64 år, etter innvandrerkategori og kjønn. Registrert aktivitet utenfor arbeidsstyrken. 2008. Prosent

Kilde: System for Personstatistikk (SFP), Statistisk sentralbyrå

de store variasjonene i andelen yrkesaktive i de ulike gruppene. Dette er beskrevet i kapittel 8.

Et gjennomgående trekk er at innvandrere utenfor arbeidsstyrken i større grad enn tilsvarende personer i majoritetsbefolkningen, ikke er registrert med mottak av noen ytelser og heller ikke utdanning. Dette tyder på at en større andel av innvandrerne er forsørgert av familien. Det kan også være at den registrerte statistikken fungerer dårligere for innvandrere fordi de kan ha flyttet ut av landet uten at dette er fanget opp i statistikken, eller de kan i større grad ha sporadisk arbeid som ikke fanges opp i registrene.

Den vanligste aktiviteten til personer utenfor arbeidsstyrken i alderen 16–64 år i majoritetsbefolkningen, er utdanning. 6 pst. av majoritetsbefolkningen er under utdanning. Omtrent like mange – noe flere blant kvinner – er uførepensjonister, i tillegg kommer 2–3 pst. som er langtidssykmeldte eller på tidsbegrenset uførepensjon eller under attføring.⁹ Også blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl. er andelen under utdanning

⁹ Tidsbegrenset uførepensjon, attføringspenger og rehabiliteringspenger er fra 2010 erstattet av Arbeidsavklaringspenger, jf. kapittel 6.

relativt høye – 7 pst. av kvinnene og 8 pst. av mennene. 6 pst. av mennene i denne kategorien mottar uførepensjon, mens andelen blant kvinnene bare er 2 pst. Kvinnene fra Asia, Afrika mfl. skiller seg ut med svært stor variasjon. Dette er den eneste gruppen der mange nok mottar stønader som enslige forsørgere og introduksjonsstøtte til at disse stønadene blir synlige i figuren. Innvandrere fra Asia, Afrika mfl. av begge kjønn skiller seg også ut med relativt høye andeler som mottar sosialhjelp – 3 pst. av mennene mottar sosialhjelp, og ingen av de andre registrerte ytelsene.

Blant innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa er det svært få som mottar noen form for stønad fra Norge – disse er enten i arbeidsstyrken, eller de har ingen registrert økonomisk aktivitet i Norge. Den klart vanligste stønaden blant mennene i denne kategorien er langtidssykmelding/tidsbegrenset uførepensjon, mens det blant kvinnene også er registrert et visst mottak av uførepensjon og kontantstøtte.

Mange utenfor arbeidsstyrken er ikke registrert med mottak av noen stønader, og de er heller ikke registrert under utdanning. Andelene er gjennomgående høyere blant kvinner enn blant menn, men 18 pst. av de mannlige innvandrerne fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa befinner seg i denne kategorien. Andelene er lavest blant personer uten innvandrerbakgrunn, med 3–4 pst. blant både menn og kvinner. Personer i denne kategorien kan være forsørget av familien, de kan ha forlatt landet uten at dette er registrert, de kan leve av formue og kapitalinntekt, eller ha uregistrerte inntekter. Uregistrerte inntekter kan komme fra familiararbeid, svart arbeid eller kort arbeidstid eller sporadisk arbeid som ikke fanges opp i SFP. Videre kan personer i «annet»-kategorien motta stønader som ikke omfattes av System for Personstatistikk, som barnetrygd, grunn- og hjelpestønad, særalderspensjoner og foreløpig uførepensjon i påvente av vedtak. Dette er med andre ord en sammensatt gruppe som det foreligger lite kunnskap om.¹⁰

Figur 9.2 viser fordelingen bare for personer utenfor arbeidsstyrken, og registrerer kun en stønadsstatus per person. Fordi personer i arbeidsstyrken også kan motta mange stønader, f.eks. dagpenger, og fordi mange kombinerer ulike stønader, gir figuren lite innsikt i det samlede stønadsmottaket i ulike grupper. En slik oversikt kan

leses ut av inntektsstatistikken, som ligger til grunn for tabellene 9.4 og 9.5.

Tabellene 9.4 og 9.5 grupperer stønadene i arbeidsrelaterte ytelser, familierelaterte ytelser og andre. «Arbeidsrelaterte ytelser» overlapper stort sett med det som i mange andre sammenhenger kalles «helserelaterte ytelser», men inkluderer også dagpenger, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad. Inndelingen er gjort for utvalgets formål, og skiller seg noe fra Statistisk sentralbyrås standardgrupperinger. Sykepenger inkluderer i denne sammenhengen sykepenger fra folketrygden, altså etter utløpet av arbeidsgiverperioden, og feriepenger beregnet av sykepenger som ble utbetalt året før. Mottak av sykepenger, som framstilt i denne tabellen, er dermed et relativt svakt mål på faktisk sykefravær i ulike grupper.

Menn mottar gjennomgående færre stønader enn kvinner, slik det framgår av tabellene 9.4 og 9.5. Dette er hovedsakelig, men ikke bare, fordi familieytelsene normalt er registrert på kvinnene. Mottaket av barnetrygd trekker andelen kvinnelige stønadsmottakere opp. For menn finner man det høyeste stønadsmottaket blant personer fra Asia, Afrika mfl. En grunn til dette er at mange i denne gruppen deltar i introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger. Denne stønaden mottas i realiteten kun av innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl., og trekker andelen med «arbeidsrelaterte stønader» fra disse landene opp. Andelene blant kvinner fra disse landene som mottar stønader er også høy, men det samlede stønadsmottaket er likevel lavere enn blant kvinner i befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dette skyldes det høyere mottaket av arbeidsrelaterte stønader blant kvinner i majoritetsbefolkningen, noe som delvis kan forklares med den høyere sysselsettingen, og dermed høyere opptjeningen, blant kvinner i majoritetsbefolkningen. Andelen med familierelaterte ytelser er noe høyere blant kvinnene fra land i Asia, Afrika mfl. enn blant befolkningen som helhet – noe som må ses i sammenheng med alderssammensettingen – og andelene som mottar sosialhjelp eller bostøtte er 2–3 ganger høyere.

Uttaket av uføreytelser er ikke påfallende høyt blant innvandrere i disse tabellene. Andelen som mottar uføreytelser er høyest blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl., men selv denne andelen er lavere enn andelen som mottar tilsvarende ytelser i majoritetsbefolkningen. Dette kan ved første øyekast se ut til å stride mot de funnene som ble presentert i kapittel 8, boksene 8.2 og 8.3, som viste at innvandrergrupper over tid har en langt større overgang til uføreytelser enn majoritetsbefolkningen. Forskjellen skyldes at de refererte

¹⁰ Statistisk Sentralbyrå opplyser at man ved å koble SFP til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fant at den vanligste virksomheten for personer uten registrering var ubetalt hjemmearbeid. Det er imidlertid ikke sikkert dette funnet kan generaliseres til alle innvandrergruppene.

Tabell 9.4 Andel bosatte personer som mottar ulike velferdsordninger etter innvandringsstatus og landbakgrunn. Kvinner 16–64 år. 2008. Inkludert studenter.

	Alle	Befolkning uten innvandrerbakgrunn	Innvandrere	Norsk-fødte med innvandrereforeldre	Vestlige land	EU-land i Sentral- og Øst-Europa	Asia, Afrika mfl.
Antall bosatte i alt	1 527 640	1 345 503	171 677	10 460	42 657	19 771	119 709
Arbeidsrelaterte:							
Uføreytelser	11	12	5	3	6	3	5
Dagpenger	3	3	4	3	3	3	5
Sykepenger	29	30	21	17	25	18	20
Rehabiliteringspenger og attføringspenger	6	6	5	3	4	2	6
Kvalifiseringsstønad	0	0	0	0	0	0	1
Introduksjonsstønad	0	0	3	0	0	0	4
<i>Minst en arbeidsrelatert overføring</i>	<i>43</i>	<i>44</i>	<i>34</i>	<i>23</i>	<i>33</i>	<i>24</i>	<i>35</i>
Familierelaterte:							
Foreldrepenger	5	6	5	5	6	6	5
Engangsstønad	1	0	3	1	1	3	3
Kontantstøtte	5	4	9	6	5	6	10
Barnetrygd	40	40	45	20	38	30	47
Overgangsstønad	2	2	3	2	1	1	4
Stønad til barnetilsyn	2	2	2	1	1	1	3
Utdanningsstønad for enslige forsørgere	0	0	0	0	0	0	1
<i>Minst en familierelatert overføring</i>	<i>40</i>	<i>40</i>	<i>46</i>	<i>21</i>	<i>38</i>	<i>32</i>	<i>48</i>
Andre:							
Sosialhjelp	3	3	7	3	2	2	9
Bostøtte	3	3	7	2	2	2	9
Grunn- og hjelpestønad	4	4	1	3	2	1	1
Studiestipend	12	13	8	40	4	5	12
<i>Minst en av de andre velferdsytelsene</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>17</i>	<i>45</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>25</i>
<i>Minst en av overføringene ovenfor</i>	<i>74</i>	<i>75</i>	<i>67</i>	<i>70</i>	<i>58</i>	<i>49</i>	<i>73</i>
<i>Sum overføringer, kr</i>	<i>58 300</i>	<i>58 900</i>	<i>54 900</i>	<i>37 000</i>	<i>42 500</i>	<i>30 900</i>	<i>61 700</i>

Note: «Sum overføringer» viser gjennomsnittlig mottatt stønadsbeløp for alle i kategorien, inkludert de som ikke har mottatt noen stønader.

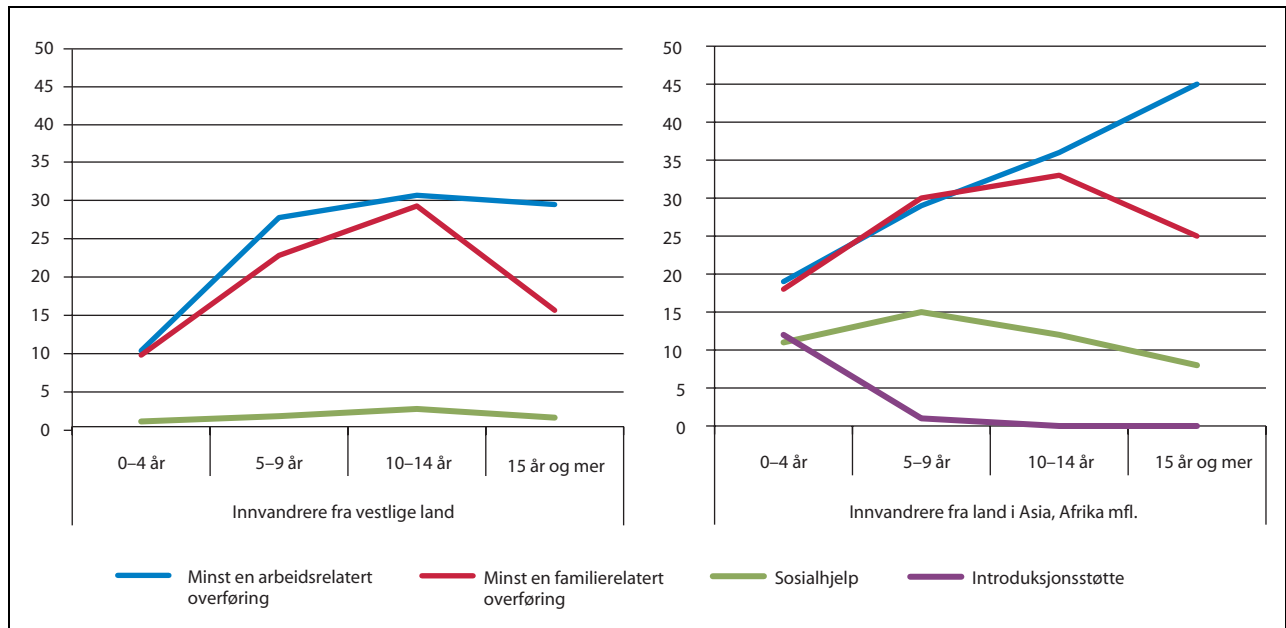
Kilde: Inntektsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Tabell 9.5 Andel bosatte personer som mottar ulike velferdsordninger etter innvandringsstatus og landbakgrunn. Menn 16–64 år. 2008. Inkludert studenter.

	Befolkning uten innvandrerbakgrunn		Innvandrere	Norsk-fødte med innvandrereforeldre	Vestlige land	EU-land i Sentral- og Øst-Europa	Asia, Afrika mfl.
	Alle	1 393 922					
Antall bosatte i alt	1 591 671	1 393 922	186 699	11 050	51 072	36 888	109 789
Arbeidsrelaterte:							
Uføreytelser	8	8	5	2	4	1	7
Dagpenger	3	3	6	4	4	4	7
Sykepenger	18	18	17	11	16	8	19
Rehabiliteringspenger og attføringspenger	4	4	4	2	3	1	6
Kvalifiseringsstønad	0	0	0	0	0	0	0
Introduksjonsstønad	0	0	2	0	0	0	4
<i>Minst en arbeidsrelatert overføring</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>17</i>	<i>23</i>	<i>12</i>	<i>38</i>
Familielaterte:							
Foreldrepenger	3	3	2	1	3	1	2
Engangsstønad	0	0	0	0	0	0	0
Kontantstøtte	0	0	2	1	1	4	2
Barnetrygd	3	3	7	1	3	20	3
Overgangsstønad	0	0	0	0	0	0	0
Stønad til barnetilsyn	0	0	0	0	0	0	0
Utdanningsstønad for enslige forsørgere	0	0	0	0	0	0	0
<i>Minst en familierelatert overføring</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>9</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>21</i>	<i>6</i>
Andre:							
Sosialhjelp	4	3	9	4	2	1	14
Bostøtte	2	2	6	1	1	0	9
Grunn- og hjelpestønad	3	3	1	3	1	0	2
Studiestipend	9	9	6	34	2	1	11
<i>Minst en av de andre velferdsytelsene</i>	<i>15</i>	<i>15</i>	<i>16</i>	<i>39</i>	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>28</i>
<i>Minst en av overføringene ovenfor</i>	<i>44</i>	<i>44</i>	<i>45</i>	<i>54</i>	<i>31</i>	<i>31</i>	<i>57</i>
<i>Sum overføringer, kr</i>	<i>35 100</i>	<i>34 900</i>	<i>37 800</i>	<i>20 200</i>	<i>22 900</i>	<i>13 500</i>	<i>51 100</i>

Note: «Sum overføringer» viser gjennomsnittlig mottatt stønadsbeløp for alle i kategorien, inkludert de som ikke har mottatt noen stønader.

Kilde: Inntektsstatistikk, Statistisk sentralbyrå



Figur 9.3 Mottak av stønader etter landbakgrunn og botid. To innvandrergupper, 16–64 år. Prosent. 2008. Kvinner og menn.

Kilde: Inntektsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

studiene følger innvandrerkohorter over tid, mens tabellene 9.4 og 9.5 presenterer et øyeblikksbilde. I innvandrerguppen befinner det seg til enhver tid et betydelig antall personer som er relativt unge og har kort botid. Disse har lavt uttak av uføreytelser, og trekker gjennomsnittstallet for hele gruppen ned. Uttaket av uføreytelser øker med økende alder og botid, og studiene referert i kapittel 8 sier altså at uttaket øker mer for innvandrere enn for personer med tilsvarende alder og utdanning i majoritetsbefolkningen.

Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa mottar generelt relativt få ytelser. Dette må ses i sammenheng med at mange i denne gruppen hadde kort botid i Norge i 2008, og dermed begrensede rettigheter. Færre enn halvparten av kvinnene, og rundt en tredjedel av mennene, mottok en eller flere stønader fra Norge i 2008. Det er likevel verdt å merke seg den høye andelen menn fra denne landgruppen som mottar barnetrygd: 20 pst. av de østeuropeiske mennene bosatt i Norge mottar barnetrygd, mot bare 3 pst. av mennene i hele befolkningen. En sannsynlig forklaring på dette er at mennene mottar barnetrygden på vegne av kone og barn som bor i opprinnelseslandet.

Etterkommere skiller seg ut med relativt lite mottak av arbeids- og familierelaterte ytelser, men høyt mottak av studiestipend. Hele 37 pst. av de norskfødte med innvandrerforeldre (begge kjønn,

16–64 år) mottar studiestipend, mens bare 3 pst. mottar sosialhjelp. Andelen som mottar dette stipendet i befolkningen som helhet er 11 pst. Dette understreker nok en gang at norskfødte med innvandrerforeldre er en ung befolkning, med høye andeler under utdanning.

Mottaket av stønader endrer seg etter botid. Økende botid betyr sterkere rettigheter, særlig for personer som kommer fra land utenfor EØS-området. For flyktninger og familieinnvandrere må økende botid antas å øke sjansene for å komme i arbeid. Samtidig øker også alder over tid, noe som øker risikoen for tilbaketreking fra arbeidslivet for dem som kom til Norge i voksen alder. Figur 9.3 viser sammenhengen mellom stønadsmottak og botid for to innvandrergupper: Innvandrere med bakgrunn fra vestlige land, og innvandrere med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. Innvandrere fra nye EU-land i Øst- og Sentral-Europa er utelatt fordi andelen med lang botid i denne gruppa er svært liten, og fordi de som ankom før 2004 må antas å ha en annen historie enn de som ankom etter utvidelsen av EU.

For begge innvandrergruppene øker forbruket av familierelaterte ytelser fram til de når en botid på 10–14 år, deretter faller det. Dette illustrerer sammenfallet mellom botid, alder og familiefaser: Etter 15 år og mer i Norge synker andelen som har barn under 18 år. For øvrig har innvandrere fra andre høyinntektsland et lite forbruk av

sosialhjelp, og dette er stabilt over tid. Forbruket av arbeidsrelaterte overføringer øker fram til 5–9 års botid, deretter avtar økningen og flater ut.

Innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. har i utgangspunktet et høyere forbruk av sosialhjelp. I tillegg er det en betydelig andel som mottar introduksjonsstøtte i den første fireårsperioden. Mottaket av introduksjonsstøtte faller deretter raskt mot null. Mottaket av sosialhjelp faller også, men ikke like raskt – etter 15 år og mer i Norge mottar åtte pst. av innvandrerne fra Asia, Afrika mfl. fortsatt sosialhjelp, sammenliknet med 3 pst. i majoritetsbefolkningen. Mottaket av de arbeidsrelaterte ytelsene stiger med økende botid, og later ikke til å avta over tid: Etter 15 år i Norge mottar 45 pst. av innvandrerne i denne gruppen en eller annen arbeidsrelateret overføring: 14 pst. mottar uførepensjon, 24 pst. sykepenge, 9 pst. rehabiliteringspenge eller attføringspenge,¹¹ mens 5 pst. mottar dagpenger (kategoriene er ikke gjensidig utelukkende). Dette må antas delvis å være en alderseffekt, i og med at økende botid ledsages av en tilsvarende økning i alder. Mottaket av helserelevante ytelser, mest opplagt uførepensjon, øker med økende alder. Figuren tyder på at det over tid skjer en overgang blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl.: Færre mottar sosialhjelp, flere mottar arbeidsrelaterte ytelser, særlig helserelevante ytelser.

At mottaket av stønader øker med økende botid, vises også i en nylig publisert rapport fra Statistisk sentralbyrå.¹² Mønsteret med overgang over tid fra sosialhjelp til trygdeytelser er også kjent fra en studie fra Frischsenteret i 2005,¹³ i tillegg til studiene fra Bratsberg, Raam og Røed som er omtalt i boks 8.2 og 8.3. Studien av Ekhaugen så på forbruket av sosialhjelp, dagpenger, uførepensjon, sykepenge (utover tre måneder) og rehabiliteringspenge i ulike innvandrergupper. Forbruket av sosialhjelp viste seg å avta over tid, og særlig sterkt for flyktninger, mens forbruket av andre ytelser økte. En gjennomsnittlig flyktning hadde 63 pst. sannsynlighet for å motta velferdsytelser etter tre år i Norge, og 55 pst. sannsynlighet for å motta slike ytelser etter åtte år. En gjennomsnittlig innvandrer fra Asia, Afrika mfl. uten flyktningsstatus hadde 39 pst. sannsynlighet for å motta velferdsytelser etter åtte år, og denne andelen fortsatte å øke.

Framstillingen så langt har gitt et oversiktsbilde av innvandreres stønadsbruk på et gitt tidspunkt. Det neste avsnittet gjennomgår en del av den eksisterende forskningslitteraturen på området, med vekt på nyere studier av innvandreres bruk av stønader i Norge. Eksport av stønader gjennomgås i kapittel 10.

9.3.2 Nærmere om innvandreres bruk av norske stønader

Et spesialtilfelle: EØS-innvandreres bruk av norske stønader

Da innvandringen fra de nye EU-landene startet for alvor i 2004, var det stor interesse for hvordan de nye innvandrerguppene ville bruke norske velferdsytelser. Statistisk sentralbyrå gjennomførte i den forbindelse to analyser av bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra nye EØS-land i 2005.¹⁴ Den nyeste av disse rapportene sammenlikner bruk av velferdsordninger i 2005 blant helt nyankomne (ankommet i 2005), og de som kom i perioden mai–desember 2004. Rapporten viste jevnt over et beskjedent bruk av velferdsytelser i denne innvandrerguppen. Størst forbruk var det av ytelser knyttet til barn, dvs. barnetrygd og kontantstøtte. I 2005 ble barnetrygd utbetalt til 15 pst. av arbeidsinnvandrerne fra nye EØS-land som kom i 2004, og til 7 pst. av dem som hadde kommet i 2005. Kontantstøtte ble utbetalt til henholdsvis 3 og 1 pst. Foreldrepenger, derimot, ble mottatt av færre enn 1 pst. i begge gruppene. Sykepenge ble mottatt av 4 pst. av 2004-kohorten, og 1 pst. av 2005-kohorten, dagpenger av 1–2 pst. Under 1 pst. mottok sosialhjelp. For de andre ytelsene – alderspensjon, uførepensjon, rehabilitering og overgangsstonad – var antallet mottakere så lavt at tallene ikke ble publisert.

Holdes disse tallene sammen med tallene presentert i tabellene 10.4 og 10.5, gis et inntrykk av at stønadmottaket har økt blant arbeidsinnvandrerne fra Øst- og Sentral-Europa. Andelen med barnetrygd har økt til 24 pst., andelen med sykepenge til 11 pst, andelen med dagpenger til 4 pst. (begge kjønn, 16–64 år). Økningen i mottaket av kontantstøtte er derimot ubetydelig (4 pst.), det samme må sies om foreldrepenger (2 pst.). For de andre ytelsene er tallene fortsatt nær null. I rapporten fra 2006 ble det spådd at stønadmottaket

¹¹ Fra 2010: Arbeidsavklaringspenge

¹² Løwe, T. (2011), *Innvandrerens bruk av velferdsordninger*, Rapport 7/2010, Statistisk Sentralbyrå

¹³ Ekhaugen, T. (2005), *Immigrants on Welfare: Assimilation and Benefit Substitution*. Memorandum 18/2005, Universitetet i Oslo, Økonomisk institutt

¹⁴ Østby, L. (2005), *Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-landene*. Notat 2005:24, Statistisk Sentralbyrå; Østby, L. (2006), *Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-landene*. Notat 2006/52, Statistisk Sentralbyrå.

blant arbeidsinnvandrerne ville øke med økt kjennskap til det norske systemet, samtidig som finanskrisen kunne føre til økt arbeidsløshet og dermed økt etterspørsel etter stønader. Samtidig fører økt botid til sterkere rettigheter. De to første mekanismene – økt kjennskap, og økt behov som følge av finanskrisen – later til å ha hatt noe betydning (jf. økning i mottak av barnetrygd, sykepenge og dagpenge), men foreløpig har få østeuropeere så lang botid i Norge at dette har fått særlig betydning for stønadsmottaket.

Innvandrere og alderspensjon/supplerende stønad

Pensjonreformen trådte i kraft 1. januar 2011. Etter denne reformen har det vært mulig å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Fram til utgangen av 2010 var alderspensjon bare tilgjengelig for personer som hadde fylt 67 år, jf. kapittel 6. Personer som var 67 år og eldre utgjorde 4 pst. av innvandrerne, mot 14 pst. i befolkningen for øvrig ved inngangen til 2010. De fleste innvandrere i denne aldersgruppen hadde bakgrunn fra Europa og USA, det var fortsatt relativt få med asiatisk og afrikansk bakgrunn i denne gruppen, jf. kapittel 7. Ifølge Statistisk sentralbyrå var det ved inngangen til 2010 i underkant av 800 innvandrere fra Afrika over 67 år bosatt i Norge, og drøyt 4 000 fra Asia. Til sammenlikning bodde det på samme tidspunkt 14 600 innvandrere med bakgrunn fra vestlige land i denne aldersgruppen i Norge. Andelen blant innvandrere som var i en slik alder at de kunne motta alderspensjon i 2010, var dermed svært liten.

Av innvandrerne som mottar alderspensjon, vil mange bare ha rett til en begrenset pensjon på grunn av kort botid. Som beskrevet i kapittel 6, ble det i 2006 innført en supplerende stønad for personer med kort botid i Norge. Andelen som mottar supplerende stønad er en indikator på hvor mange mennesker over 67 år som faktisk bor i Norge, men som har for kort botid til å ha opparbeidet alderspensjon. I 2009 ble det utbetalt supplerende stønad til knapt 3 000 personer, hvorav nesten to tredjedeler var kvinner. Nærmere 71 pst. mottok redusert ytelse, de aller fleste fordi de også mottok alderspensjon fra folketrygden. Andelen menn med redusert ytelse var knapt 75 pst., mens andelen kvinner var nærmere 69 pst.¹⁵

¹⁵ <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Pensjon/Supplerende+st%C3%B8nad>, hentet 21. september 2010. Alle mottakerne er ikke nødvendigvis innvandrere, siden stønaden også utbetales til norskfødte med kort botid

Sykepenge

Innvandrere som gruppe har lavere uttak av sykepenge enn befolkningen som helhet, jf. tabellene 9.4 og 9.5. Innvandrere fra Øst- og Sentral-Europa skiller seg ut med klart lavere uttak av sykepenge enn resten av befolkningen, mens kvinner fra Asia, Afrika mfl. også har et lavt uttak av sykepenge. Menn fra Asia, Afrika mfl. mottar sykepenge i omtrent samme omfang som befolkningen for øvrig.

Uttaket av sykepenge gir bare indirekte informasjon om faktisk sykefravær, fordi yrkestilknytningen også varierer sterkt mellom grupper. Når kvinner med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. har et lite uttak av sykepenge, har dette sammenheng med at mange i denne kategorien ikke er i jobb, og følgelig ikke har rett til sykepenge ved sykdom. Det foreligger lite kunnskap om variasjoner i faktisk sykefravær etter innvandrerbakgrunn. En rapport fra Arbeidsdepartementet fra 2010 hevder imidlertid at bosatte innvandrere har et noe høyere sykefravær enn personer uten innvandrerbakgrunn.¹⁶ Forskjellen i legemeldt sykefravær 2. kvartal 2009 var 0,6 prosentpoeng, omtrent samme nivå som på samme tid året før. Sykefraværet blant innvandrere falt i perioden 2001–2009, slik at forskjellen mot slutten av perioden var liten. Rapporten går ikke inn på forskjeller etter landbakgrunn eller botid.

Attføringsytelser og uførepensjon

Siden risikoen for å bli ufør øker med økende alder, er aldersfordelingen blant innvandrere og den øvrige befolkningen, slik den er i dag, i seg selv en grunn til å forvente lavere nivåer av uførepensjonering blant innvandrere enn blant andre. Dette er også tilfelle, slik det kan leses ut fra tverrsnittsdata: 5 pst. av innvandrerne er uføretrygdet, mot 10 pst. i hele befolkningen, jf. tabellene 9.4 og 9.5.

En analyse for perioden 1992–2000 viste at andelen uførepensjonister økte i perioden, både blant innvandrere og i den øvrige befolkningen.¹⁷ Økningen var likevel svært ujevnt fordelt – blant innvandrerne sto de med bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika for 80 pst. av økningen. Samtidig var det en liten nedgang i for-

¹⁶ "Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærversreform" Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010

¹⁷ Dahl, Grete (2004), *Trygd blant innvandrere 1992-2000*. Rapport 2004/62, Statistisk sentralbyrå

bruket av uførepensjon blant innvandrere fra Norden, Sentral- og Øst-Europa, Nord-Amerika og Oseania i perioden. En senere rapport fulgte utviklingen fram til 2004, og fant at uføretallene stabiliserte seg i alle gruppene.¹⁸ Denne rapporten avdekket til dels store forskjeller mellom innvandrergrupper med ulik landbakgrunn, også innenfor kategorien «ikke-vestlige land»: Andelen uføretrygdede var høyest blant marokkanere og pakistanere (13–14 pst.), og lavest blant kinesere og personer fra Sri Lanka (2–3 pst.).

Den grundigste studien som er gjennomført av uførepensjonering blant innvandrere i Norge, er utført av Bratsberg, Raaum og Røed ved Frischsenteret.¹⁹ De samme forskerne kom med en oppfølgingsstudie i 2011.²⁰ Begge studiene er fyldig omtalt i kapittel 8.

Begge analysene viste en betydelig overgang til uførepensjon over tid. Mønsteret er tydeligst for arbeidsinnvandrerne som kom til Norge før 1975, men senere ankomne grupper, deriblant familiegjenforente til disse, later til å følge liknende mønstre. Den mest slående forskjellen er at flyktninger og familiegjenforente bruker noe lengre tid enn arbeidsinnvandrerne på å komme seg inn på arbeidsmarkedet, slik at andelen sysselsatte stiger i den første perioden etter ankomst. Etter om lag ti år i Norge faller sysselsettingsratene, til dels relativt raskt, samtidig som andelen uførepensjonister øker.

Det er ikke mulig, på basis av registerdata, å gi en fyllestgjørende forklaring på hvorfor disse mønstrene oppstår. Forskerne framhever to mulige forklaringer. For det første, arbeidsinnvandrerne sysselsetting later til å være langt mer konjunkturavhengig enn norskfødtes, slik at lavkonjunktorene på 1980-tallet rammet deres arbeidstilknytning i langt større grad enn andres. For det andre, mange innvandrere har lite å hente rent økonomisk på å være i betalt arbeid. Dette skyldes både at de oftere enn personer uten innvandrerbakgrunn arbeider i lavlønnsyrker, og at de ofte kan oppnå høyere samlede trygdeytelser, gitt at de først kvalifiserer for slike ytelser. Innvandrere har oftere enn befolkningen for øvrig en familiestruktur som gjør at ytelsene blir høye, med hjemmeværende ektefelle og mange barn.

Stønader som omfatter behovsprøvde forsørgings tillegg – som uførepensjonen gjør – kan derfor bli høye. Analysen fra 2010 viste at arbeidsinnvandrere med tre barn i gjennomsnitt fikk utbetalt 78 pst. av den inntekten de hadde på sitt beste i arbeidslivet, og 12 pst. fikk utbetalt mer i uførepensjon enn de oppnådde i sine tre beste år i arbeidslivet. På toppen av dette kommer at trygdskattes lavere enn arbeidsinntekt, slik at de reelle kompensasjonsratene ble enda høyere. Forsørgingstilleggene hadde liten betydning for personene i den norske sammenlikningsgruppen, all den tid bare 10 pst. av disse hadde fire eller flere barn, og 20 pst. hadde hjemmeværende ektefelle. Hypotesen om at størrelsen på den forventede pensjonen har betydning, styrkes også av at sannsynligheten for at en innvandrer skulle være innvilget uførepensjon, steg med antallet barn: Det var langt flere uføre blant dem med fire eller flere barn, enn blant dem som bare hadde ett barn.

Overgangsstonad

Overgangsstonad er stonad til livsopphold for personer som er alene om omsorgen for barn, jf. kapittel 6. Det er flere kriterier som skal være oppfylt før man kan få overgangsstonad: Man skal være alene om den daglige omsorgen for barnet, man skal som hovedregel ha barn under åtte år, og man skal ha inntekt under et bestemt (relativt lavt) nivå. I tillegg kommer en rekke bestemmelser som avgrenser varigheten til stonaden. Hvis bestemte grupper er overrepresenterte blant mottakere av overgangsstonad, kan det altså være fordi de er overrepresenterte blant de som er alene med relativt små barn, og/eller at de, når de først er blitt eneforsørgere, i større grad enn andre har vanskelig for å skaffe seg betalt arbeid.

I SSBs levekårsundersøkelse fra 2005–06 oppga 4 pst. av alle med innvandrerbakgrunn at de hadde noen i husholdningen som hadde mottatt stonad som enslig forsørger, mot 3 pst. av befolkningen som helhet. Dette er i seg selv lite overraskende, gitt det vi vet om aldersfordelingen: Flere innvandrere enn personer uten innvandrerbakgrunn har barn i en slik alder at overgangsstonad i det hele tatt er en mulighet. Igjen er det store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper, særlig skiller somalierne seg ut. Hele 10 pst. av de somaliske husholdningene har et medlem som har mottatt overgangsstonad.²¹

Registerdata fra inntektsstatistikken 2008 bekrefter langt på vei dette bildet. 1 pst. av hele befolkningen, og 1 pst. av innvandrerne, hadde mottatt overgangsstonad i dette året, jf. tabellene

¹⁸ Dahl, G. og Lien, S. (2006), *Uførepensjon og sosialhjelp/introduksjonsstonad blant innvandrere*. Rapport 2006/24

¹⁹ Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2010), When minority Labor Migrants Meet the Welfare State. I: *Journal of Labor Economics*, 28 (3): 633-676

²⁰ Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge*. Rapport 1/2011, Frischsenteret

9.4 og 9.5. Blant innvandrerne fra Somalia var andelen 7 pst.²² Ingen andre innvandrergupper har en tilsvarende høy andel mottakere av overgangsstønad; den nest høyeste andelen finnes blant russiske innvandrere (3 pst.). Frischsenterets studie av sysselsetting og trygdebruk blant innvandrere fant at hele 74 pst. av de somaliske kvinnene som hadde barn, og som ankom i perioden 1989–93, på et tidspunkt hadde mottatt overgangsstønad. Blant de som ankom i perioden 1998–2002 var andelen 52 pst.²³

Bruken av overgangsstønad blant somaliske kvinner har vært framhevet som problematisk i flere sammenhenger. Det hevdes at adgangen til stønad som enslig forsørger undergraver den somaliske familien, at ektepar i praksis oppfordres til å skilles av økonomiske grunner, og at en del par også skiller seg fiktivt (og forblir gift etter islamsk lov, og i realiteten bor sammen) for å få tilgang til disse stønadene.²⁴ Som vist ovenfor kan det dokumenteres at somaliske kvinner mottar stønader som enslige forsørgere i større grad enn kvinner fra andre land. Men tallene sier ikke noe om dette skyldes at somaliske kvinner i større grad er enslige med barn – og om det i så fall er fordi de oftere kommer til Norge alene, eller om de skiller seg etter å ha fått oppholdstillatelse – eller fordi de i større grad enn andre sliter med å skaffe seg alternativt utkomme som enslige forsørgere.

Kavli, Nilsen og Sandbæk ved Fafo har gjennomført en egen studie av overgangsstønaden, med vekt på hvordan stønaden fungerer for kvinner med innvandrerbakgrunn.²⁵ Analysene understreker for det første at overgangsstønaden er en nesten ren kvinnestønad: 96 pst. av mottakerne er kvinner, både blant mottakere med og uten innvandrerbakgrunn. Innvandrere fra land i Asia,

Afrika mfl. utgjør 13 pst. av alle enslige forsørgere med barn under ni²⁶ år, mens de utgjør 14 pst. av alle mottakere av overgangsstønad. Når kvinner fra disse verdensdelene først er alene med barn, har de altså noe større sjanse for å motta overgangsstønad enn det kvinner uten innvandrerbakgrunn har. Somalierne utgjør i underkant av 2,8 pst. av alle mottakere av overgangsstønad – en relativt liten andel, men likevel langt høyere enn noen annen innvandrerguppe. Den nest største innvandrerguppen er vietnameserne (0,9 pst av alle mottakere). 77 pst. av somalierne som er alene med barn under ni år mottar overgangsstønad, mens andelen blant kvinner uten innvandrerbakgrunn er 53 pst.

Generelt dokumenterer forskerne små forskjeller mellom mottakere av overgangsstønad med og uten innvandrerbakgrunn. De fleste mottakerne har to barn, men det er noe mer vanlig å ha flere barn blant mottakere med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. Relativt færre mottakere med innvandrerbakgrunn har inntekt i tillegg til stønaden. 81 pst. av innvandrerne fra Asia, Afrika mfl. som mottar overgangsstønad får mer enn halvparten av inntektene sine fra overføringer, mens det tilsvarende tallet for mottakere av overgangsstønad uten innvandrerbakgrunn er 56 pst.

Forholdet mellom mottak av overgangsstønad, innvandrerbakgrunn og sysselsetting er komplisert. Generelt er det slik at kvinner som har mottatt overgangsstønad de siste seks årene har en høyere yrkesfrekvens enn kvinner som ikke har mottatt slik stønad, men dette later til hovedsakelig å være en alderseffekt. Kvinner som mottar overgangsstønad er, som gruppe, relativt unge. Blant innvandrerkvinner med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. generelt var 55 pst. sysselsatte siste kvartal 2007; blant de som hadde mottatt overgangsstønad i perioden 2001–2006 var andelen rundt 60. Blant kvinner fra Somalia var den generelle sysselsettingsandelen 27 pst., og blant dem som hadde mottatt overgangsstønad og avsluttet stønadmottaket for 3–6 år siden var den 39 pst. Mottak av overgangsstønad later dermed ikke til å representere en vei ut av arbeidslivet for godt, heller ikke for kvinner fra Somalia eller andre land i Asia eller Afrika.

Forskerne gjennomførte også et mindre antall kvalitative intervjuer med kvinner som mottok overgangsstønad, de fleste med minoritetsbakgrunn. Intervjuene understreket hvor ulikt

²¹ Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå. Undersøkelsen omfattet innvandrere og etterkommere fra Bosnia-Hercegovina, Chile, Iran, Irak, Pakistan, Serbia og Montenegro, Somalia, Sri Lanka, Tyrkia og Vietnam.

²² Tallene er ikke direkte sammenliknbare med SSBs levekårsundersøkelse fordi levekårsundersøkelsen så på husholdninger, mens inntektsstatistikken ser på personer.

²³ Bratsberg, B., Røed, K. og Raaum, O. (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge*. Rapport nr. 1/2011, Frischsenteret

²⁴ Se f.eks. Siyad, A., Bildsten, C. og Hellevang, C. (2006), *Somalierne i Norge. Noen erfaringer*. Somalisk utviklingsforum, Mølla kompetansesenter og Leieboerforeningen; Aden, A. (2008), *Se oss*. Oslo: Aschehoug; Yusuf, K (2010), «Til velferdsstaten skiller oss ad», kronikk i VG 18. august 2010.

²⁵ Kavli, H.C., Nielsen, R. og Sandbæk, M.L. (2010), *Stønadsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?*. Fafo-rapport 2010:32

²⁶ Overgangsstønaden kan normalt mottas i inntil tre år fram til yngste barn fyller åtte år. I Fafo-rapporten presenteres likevel analyser for barn opp til ni år.

Boks 9.3 Innvandrere og overgangsstønad – erfaringer fra ansatte i Arbeids- og velferdsetaten

Fafo har intervjuet ansatte i Arbeids- og velferdsetaten om deres erfaringer med mottakere av overgangsstønad med innvandrerbakgrunn. Intervjuene gjenspeilet at det er en betydelig variasjon innenfor denne gruppa, både med hensyn til utdanning fra hjemlandet, grunnleggende ferdigheter (der den viktigste var evnen til å lese og skrive), økonomisk situasjon og motivasjon for arbeid. Overgangsstønaden ble dermed oppfattet som «en fin ordning – for de som kan bruke den»: Mottakere av overgangsstønad som hadde et minimum av utdanning og som var motiverte for å kvalifisere seg for det norske arbeidsmarkedet, brukte stønadsperioden til å kvalifisere seg. Dette ble i stor grad brukernes eget initiativ. Savnet av muligheten til å drive tettere oppfølging av stønadmottakerne gikk igjen i mange av intervjuene med de ansatte i etaten. De intervjuede saksbehandlerne opplevde at mange stønadmottakere med innvandrerbakgrunn ikke forsto regelverket, og ikke skjønnte at stønaden var tidsbegrenset eller at det kunne være knyttet betingelser til mottaket. Samtidig formidlet saksbehandlerne at når ressursene var knappe – hvilket de opplevde at de var – ble ikke oppfølging av mottakere av overgangsstønad prioritert. Nedprioriteringen skjedde både fordi de opplevde at mange enslige forsørgere hadde lang vei til arbeidsmarkedet, og fordi overgangsstønaden, sammenliknet med mange andre stønader Arbeids- og velferdsetaten forvalter, er relativt langvarig. Regulære arbeidssøkere ble derfor prioritert i en ressursknapp hverdag.

Når de ansatte ble spurt om behov for endringer i ordningen, ble særlig tre momenter framhevet: For det *første*, nødvendigheten av å drive tettere oppfølging, særlig av kvinner med innvandrerbakgrunn og stor avstand til arbeidslivet. Samtidig pekte flere på at denne oppfølgingen var vanskelig å få til på grunn av mangelfulle datasystemer og begrenset kapasitet i Arbeids- og velferdsetaten. For det *andre*, flere uttrykte bekymring for hvordan stønadsordningen i sin nåværende form fungerer overfor de som ble omtalt som «umotiverte brukere». Det gjelder ingen krav til aktivitet så lenge mottakeren har barn under tre år, og blir man som stønadmottaker enslig forsørger for et nytt barn følger en ny treårsperiode uten aktivitetskrav. Flere av de intervjuede trakk den konklusjonen at aktivitetskravet burde inntre tidligere, for å lette overgangen til utdanning eller betalt arbeid. Enkelte reiste også spørsmålet om det burde være en grense for hvor mange barn en stønadmottaker kan få med samme far før det får konsekvenser for stønaden. Et *tredje* poeng som flere påpekte, var samspillet mellom ulike stønader, og da mest opplagt mellom overgangsstønaden og kontantstøtten. Flere påpekte at det var vanskelig å motivere for aktivitet når det betydde at barnet måtte i barnehage og at kontantstøtten derfor forsvant. Tiltaket de foreslo var, som ovenfor, å innføre aktivitetskrav på et tidligere tidspunkt.

Kilde: Kavli, H.C., R. Nielsen og M. L. Sandbæk (2010), *Stønadsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?* Fafo-rapport 2010:32

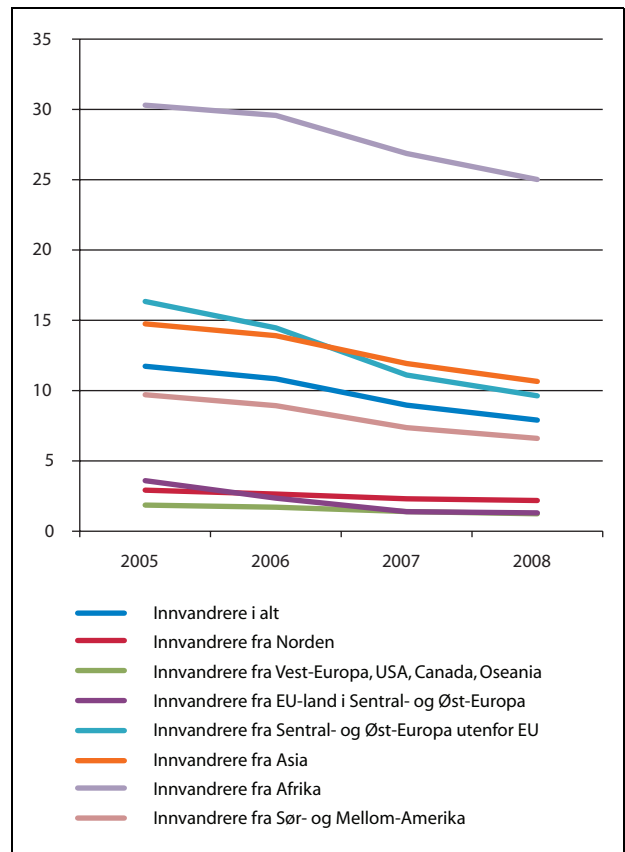
utgangspunkt de enslige forsørgerne hadde. Flere av innvandrerkvinnene hadde utdanning fra opprinnelseslandet, og var ivrige etter å utnytte de mulighetene som fantes for å kvalifisere seg videre og skaffe seg jobb i Norge. Andre startet kvalifiseringsløpet på et langt lavere nivå. Flere i denne situasjonen ga uttrykk for en følelse av dårlig tid, og redsel for å gå glipp av muligheter som ikke ville komme igjen. Veien fram til lønnet arbeid virket lang for denne gruppa. Et annet hovedinntrykk var at det i stor grad var opp til kvinnene selv å orientere seg i det byråkratiske systemet, og at de hadde svært ulike forutsetninger for å klare dette. Dette er i overensstemmelse

med inntrykket fra intervjuene med ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, der saksbehandlerne understreket betydningen av oppfølging, jf. boks 9.3. For det tredje understreket intervjuene kvinnenes avhengighet av omgivelsene og muligheten til å trekke på uformelle ressurser. Noen mottakere av overgangsstønad hadde et støttende nettverk rundt seg og god oversikt over samfunnet de levde i, mens andre opplevde at de befant seg ganske alene i en fremmed verden. Opplevelsen av utenforskap ble for noen en ekstra motivasjon til å komme seg «innenfor», mens den for andre ble en kilde til resignasjon.

Behovsprøvde ytelser: Sosialhjelp og bostøtte

Sosialhjelp er i en særstilling blant kontantytelsene i Norge: Den finansieres og administreres av kommunene, kommunene har stor frihet til selv å fastsette nivået på ytelsen, og det er et betydelig innslag av skjønn i tildelingen. Det er vanlig å se på husholdningens behov ved utmålingen av sosialhjelp, noe som innebærer at kjønnsforskjeller i mottak av sosialhjelp er mindre interessante i denne sammenhengen – det kan være tilfeldig om det er en mann eller en kvinne som søker sosialhjelp på vegne av husholdningen.

En analyse fra Statistisk sentralbyrå viser at sosialhjelpsbruken blant innvandrere er langt høyere enn i befolkningen som helhet – 8 pst. mot 3 pst., jf. også tabellene 9.4 og 9.5.²⁷ Blant innvandrerne er det betydelige variasjoner etter verdensregion: Bare 1 pst. av innvandrerne fra Vest-Europa, USA, Canada og Oseania, og en tilsvarende andel blant innvandrerne fra de nye sentral- og østeuropeiske EU-landene, mottok sosialhjelp i 2008. Andelen blant innvandrere fra Asia var 11 pst., og blant innvandrere fra Afrika; 25 pst. Andelen som mottar sosialhjelp har likevel sunket med fire prosentpoeng i perioden 2005–2008 for innvandrergruppen som helhet. Andelen for hele befolkningen sank fra 4 pst. til 3 pst. i samme periode. Figur 9.4 viser utviklingen for ulike innvandrergrupper i perioden. Nedgangen er sterkest blant innvandrere fra europeiske land utenfor EU, der andelen sank fra 16 pst. i 2005 til 10 pst. i 2008. Innvandrerne fra denne landgruppen kom i bestemte, avgrensede tidsperioder, og nedgangen i sosialhjelpsmottak skyldes derfor i stor grad økende botid. Andelen sosialhjelpsmottakere blant innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa er også betydelig redusert i perioden, fra 4 pst. til 1 pst. Hovedgrunnen til dette er den endrede sammensettingen av gruppen, gitt den store økningen i arbeidsinnvandring fra disse landene i perioden. Disse har i all hovedsak arbeidskontrakter når de kommer til Norge, og har derfor i liten grad behov for sosialhjelp. Også blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl. var det mindre andeler som mottok sosialhjelp i 2008 enn i 2005. Særlig blant innvandrere fra Afrika, der det gjennom hele perioden har kommet nye flyktninger, må introduksjonsprogrammet antas å være en viktig delforklaring. I rapporten påpekes det at nedgangen etter 2005 delvis kan skyldes at en del av



Figur 9.4 Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere, 18 år og eldre, etter verdensregion. 2005–2008. Prosent

Kilde: Hirsch, A. (2010), *Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999–2002, 2005–2008*. Rapporter 35/2010, Statistisk Sentralbyrå

flyktningene er ferdig med introduksjonsprogrammet og har kommet over i arbeid eller utdanning, og også at introduksjonsstøtten for en del har erstattet sosialhjelpsutbetalinger.

Rapporten viser at andelen som mottar sosialhjelp varierer sterkt med landbakgrunn. Andelen som mottok sosialhjelp i 2008 var høyest blant somaliere og den lille gruppen burmesere i Norge (ca. 38 pst.), etterfulgt av afghanere, irakere og eritreere (ca. 25 pst.). Innvandrere med bakgrunn fra Litauen, Tyskland, Polen, Danmark, India, Romania og Filippinene mottar derimot sjeldnere sosialhjelp enn det befolkningen som helhet gjør.

Rapporten viser også at innvandrere i hovedsak mottar sosialhjelp over lengre tid enn personer i den øvrige befolkningen.²⁸ 47 pst. av innvandrerne som mottok sosialhjelp mottok ytelsen i

²⁷ Hirsch, A. (2010), *Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999–2002, 2005–2008*. Rapporter 2010/35, Statistisk Sentralbyrå

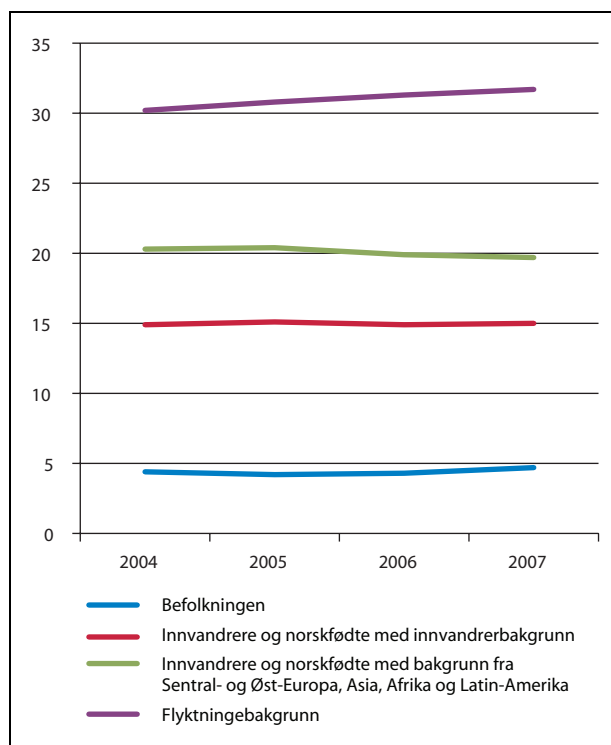
²⁸ Hirsch, A. (2010), *Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999–2002, 2005–2008*. Rapporter 2010/35, Statistisk Sentralbyrå

mer enn seks måneder, mens dette gjaldt 37 pst. av sosialhjelpsmottakerne i den øvrige befolkningen. Innvandrerne mottok også gjennomsnittlig høyere beløp; kr 54 100 per år, mot kr 34 600 som gjennomsnittlig årlig beløp for mottakere i befolkningen uten innvandrerbakgrunn. De høyere utbetalingsbeløpene har sammenheng med de lengre mottaksperiodene, og med forskjeller i gjennomsnittlig familiestørrelse. Blant etterkommere er bildet annerledes. Etterkommere er en ung gruppe, og rapporten konsentrerer seg derfor om aldersgruppen 18–30 år. Etterkommere mottar i mindre grad sosialhjelp enn gjennomsnittet for hele befolkningen i denne aldersgruppen: 4 pst. mot 5 pst. Høyest mottak finnes for etterkommere med bakgrunn fra Chile (9 pst.), Marokko (8 pst.), Tyrkia og Danmark (5 pst.), mens andelen er nær null for norskfødte med foreldre fra Filippinene og Sri Lanka. Blant de med foreldre fra Pakistan, som utgjør den klart største gruppa etterkommere, er andelen sosialhjelpsmottakere 3,5 pst. – altså lavere enn for befolkningen i denne aldersgruppa for øvrig.

Bostøtte er, i likhet med sosialhjelp, en behovsprøvd ytelse. Den utbetales til personer som har svært høye boutgifter relativt til de inntektene de har, jf. kapittel 6. Regelverket for bostøtten ble betydelig endret i 2009, på en slik måte at langt flere husholdninger enn tidligere vil komme i betraktning for ytelsen. Det er for tidlig å si hvordan denne regelendringen påvirker innvandreres / norskfødte med innvandrerforeldres bruk av ordningen. Figur 9.5 viser andelen som mottok bostøtte etter det gamle regelverket, og viser klart at andelen som mottar bostøtte er langt høyere blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre enn blant befolkningen for øvrig.

9.4 Omsorgsarbeid i hjemmet og bruk av barnehage og kontantstøtte

Innvandrede kvinner fra en del afrikanske og asiatiske land har, som vist i kapittel 8, en betydelig lavere sysselsetting enn andre kvinner, og de er også oftere ikke registrert verken som mottaker av overføringer eller som deltakere i utdanning eller arbeid, jf. figur 9.2. De har med andre ord ingen egne registrerte inntektskilder. Sannsynligvis blir de fleste av disse kvinnene forsørget i hjemmet av en ektemann eller andre nære familie-medlemmer. Mange av disse kvinnene har kommet til Norge som familieinnvandrere, og får barn ganske kort tid etter ankomsten til landet.



Figur 9.5 Andel som mottar bostøtte i ulike grupper, 2004–2007

Kilde: Enes, A. (red.) (2010), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2009*, Rapport 3/2010, Statistisk sentralbyrå

I Norge er det i dag en lite utbredt oppfatning at mødre «bør» eller «må» være hjemme på full tid mens barna er små.²⁹ Mange innvandrere kommer imidlertid fra land der dette er en sterk norm. For eksempel viser internasjonale surveydata³⁰ at det i mange andre europeiske land er et flertall som mener at kvinner skal redusere utarbeidet av hensyn til familien. Så mange som åtte av ti er av denne oppfatningen i f.eks. Polen og Latvia, og over seks av ti tyskere er av samme oppfatning. I Norge og de øvrige nordiske landene er det en av tre som hevder dette synspunktet.

Forskning viser at det i enkelte innvandrergrupper er flere som ønsker å være hjemme med egne barn når de er små, enn det er i den øvrige befolkningen.³¹ I Fafos Familieundersøkelse fra 2008 kommer det fram at det er store variasjoner i synet på om mor bør være hjemme med barna mens de er små. Det var bare 11 pst. blant de

²⁹ Lappegård, T. og T. Noack (2009), Barn, familie og jobb – holdninger og praksis gjennom 30 år. Familie og jobb i ulike kvinnegenerasjoner. I: *Samfunnsspeilet* 2009/1, Statistisk sentralbyrå

³⁰ European Social Survey, 2008

³¹ Kavli, H. og M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*, Fafo-rapport 2009:39

etnisk norske som ble intervjuet som mente at mor skulle være hjemme med barna mens de er under tre år. Hele 60 pst. av innvandrere fra Pakistan var av samme oppfatning, og 26 pst. av norskfødte med pakistanske foreldre. Når barna blir noe eldre (fra fire til seks år) øker andelen innvandrere som mener at mor kan være i jobb, men flertallet mener fremdeles at en deltidsjobb er det beste. Forskerne antyder at disse vurderingene av hva som er best for barna kan være vel så viktige for en beslutning om at mor er hjemmeværende, som økonomiske insentiver.

Omsorgsarbeid i hjemmet er ikke bare knyttet til omsorg for barn. Omsorg gis også til andre familiemedlemmer. SSBs Levekårsundersøkelse blant ti innvandrergupper synliggjør at det er noe mer utbredt å gi hjelp eller tilsyn til foreldre blant de innvandrerguppene som ble intervjuet, enn i majoritetsbefolkningen.³² Også i en analyse fra Kavli og Nadim kommer det fram at innvandrere og norskfødte med pakistanske foreldre ofte bistår foreldre daglig og ukentlig med praktiske gjøremål.³³

Innvandrere er foreløpig i gjennomsnitt yngre enn majoritetsbefolkningen, og det er få med innvandrerbakgrunn i de eldste aldersgruppene. Dette vil forandre seg i løpet av relativt få år, ikke minst etter hvert som de tidlige arbeidsinnvandrerne og deres ektefeller når pensjonsalderen. I Norge tar velferdsstaten en større del av omsorgsansvaret for eldre enn det som er tilfelle i mange andre land, også andre land i Europa.³⁴ Analysen fra Kavli og Nadim viser at mens det er relativt mange i majoritetsbefolkningen som sier at de vil forsøke å få plass til sine foreldre på et alders- eller sykehjem når de blir pleietrengende (93 pst.), er dette langt mindre vanlig blant innvandrere fra Pakistan, Iran, Irak og Vietnam (18 pst.).³⁵ Innvandrere er mye mer innstilte på å tilby foreldrene å flytte hjem til seg, eller å bistå med hjelp slik at de fremdeles kan bo hjemme.³⁶

Norskfødte med pakistanske foreldre har enda mer tydelige holdninger til dette. Det er likevel verdt å merke seg at holdningen til bruk av alders- og sykehjem til foreldre blir mer positiv med økende alder. Det kan tyde på at dess mer nært forstående dette blir, dess mer positiv blir man til å bruke offentlige tjenester til eldreomsorg.

Bruk av barnehage blant innvandrere og deres barn

Over tid har det blitt stadig bedre barnehagedekning i Norge, og deltakelsen blant barn med minoritetspråklig bakgrunn har også økt. Minoritetspråklige barn defineres i denne sammenheng som barn av to foreldre som begge har et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk. Lovfestet rett til barnehageplass ble innført 1. januar 2009.³⁷ I 2009 gikk 54 pst. av alle minoritetspråklige barn under seks år i barnehage, mens den tilsvarende andelen for alle barn i denne aldersgruppa var 73 pst.³⁸ Andelen barn med innvandrerbakgrunn i barnehage er altså betydelig lavere enn for barn i førskolealder generelt, men avstanden mellom gruppene har blitt noe mindre over tid.

Flere analyser viser at barnehagedeltakelse henger sammen med foreldrenes utdanningsnivå og inntekt.³⁹ Forskjellen i barnehagedeltakelse mellom barn i husholdninger med lav og høy inntekt er på hele 20 prosentpoeng.⁴⁰ Det er mulig at foreldrebetalingen i barnehagen er med på å skape dette mønsteret, men denne betalingen er blitt betydelig redusert i de senere årene. Maksimalprisen for heltids barnehageplass er satt til kr 2 330 per måned. Prisen for å ha et barn i kommunal barnehage er reelt redusert med 40 pst. siden 2002, mens prisen i privat barnehage er redusert med 48 pst.⁴¹ Ved innføringen av maksimalpris for foreldrebetaling både i kommunale og ikke-kommunale barnehager ble det stilt krav om at kommunene skulle ha ordninger som tilbyr de famili-

³² Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå. Undersøkelsen omfattet innvandrere og etterkommere fra Bosnia-Hercegovina, Chile, Iran, Irak, Pakistan, Serbia og Montenegro, Somalia, Sri Lanka, Tyrkia og Vietnam.

³³ Kavli, H. og M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*, Fafo-rapport 2009:39

³⁴ Se f.eks. Daatland, S.O. og K. Herlofson (2004), *Familie, velferdsstat og aldring. Familiesolidaritet i et europeisk perspektiv*. NOVA-rapport 2004:7

³⁵ Kavli, H. og M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*, Fafo-rapport 2009:39

³⁶ Moen, B. (2009), *Tilhørighetens balanse. Norsk-pakistanske kvinners hverdagsliv i transnasjonale familier*. NOVA-rapport 2009:13

³⁷ En lovfestet rett til barnehageplass innebærer at barn som har fylt ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har rett til barnehageplass. Retten skal oppfylles fra august samme år, og barnet skal ha rett til plass i barnehage etter barnehageloven i den kommunen det bor.

³⁸ Dette er beregnede tall ut fra målgruppa av innvandrere og etterkommere under seks år.

³⁹ Se bl.a. Pettersen, S.V. (2003), *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002*, Rapporter 2003/9, Statistisk sentralbyrå. Schølberg, S. mfl (2008) *Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen*. Rapport 2008:10, Folkehelseinstituttet.

⁴⁰ NOU 2009:10, Fordelingsutvalget, s. 143

⁴¹ Ibid.

ene som har lavest betalingsevne en reduksjon i, eller fritak fra, foreldrebetaling. Statistikk for 2010 viser at 23 pst. av kommunene bruker inntektsgraderte betalingssatser, og at de fleste andre kommuner tilbyr andre moderasjonsordninger som f.eks. friplasser.⁴²

På denne bakgrunnen må foreldrebetalingen i seg selv antas å spille en mindre rolle i foreldrenes beslutning om barnetilsyn enn det som var tilfelle før disse reguleringene ble innført. Samspillet mellom foreldrebetaling og kontantstøtte skaper imidlertid klare økonomiske insentiver, som vil bli særlig viktige i familier der moren bare kan forvente å oppnå en lav inntekt i arbeidsmarkedet. Denne mekanismen framheves som en mulig forklaring på den lavere barnehagedeltakelsen til minoritetsspråklige barn, både av OECD, Fordelingsutvalget og Østberg-utvalget.⁴³

Kontantstøtte

Familier med barn mellom ett og tre år kan motta kontantstøtte dersom barnet ikke har fulltidsplass i barnehage, se for øvrig kapittel 6. Kontantstøtten utgjør kr 3 303 per måned.

Figur 9.6 viser andel ett- og toåringer som mottok kontantstøtte i perioden 1999–2009 etter landbakgrunn. Figuren skiller mellom befolkningen uten innvandrerbakgrunn, innvandrere fra land i Afrika, Asia mfl., og innvandrere fra vestlige land og EU-land (1999–2008). For 2009 er den siste kategorien splittet i innvandrere fra vestlige land (vesteuropeiske EU-land, USA, Canada, Australia og New Zealand) og innvandrere fra sentral- og østeuropeiske EU-land. Som figuren illustrerer, har det vært en nedgang i bruk av kontantstøtte blant familier med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. i perioden, fra 76 pst. til 53 pst. Barn uten innvandrerbakgrunn har i samme periode hatt en nedgang i bruk av kontantstøtte på 45 prosentpoeng, fra 73 pst. til 24 pst. Barnehagedekningen har samtidig økt markant for samme aldersgruppe.⁴⁴ Barn med bakgrunn fra vestlige land og EU-land samlet, har hatt lavere bruk av kontantstøtte enn barn i den øvrige befolkningen. De siste årene har

det vært en stabilisering og svak oppgang. Oppgangen skyldes trolig økningen i antallet barn med bakgrunn fra sentral- og østeuropeiske EU-land. I 2009 fikk 46 pst. av barn (1–2 år) med bakgrunn fra ett av de ti nye sentral- og østeuropeiske medlemslandene kontantstøtte. Tilsvarende andel for barn med bakgrunn fra øvrige vestlige land var 28 pst. Det er altså betydelige forskjeller mellom innvandrere fra gamle og nye EU-land. Sissettingen er også noe lavere blant kvinner fra de nye sentral- og østeuropeiske EU-landene enn den er for kvinner fra vestlige land, jf. kapittel 8.

I en rapport fra Fafos anslo Kavli i 2001 at innføringen av kontantstøtten kan ha ført til en reduksjon i barnehagebruk på om lag 10 pst. blant ett- og toåringer fra Pakistan, Somalia og Vietnam, og også en reduksjon på 3–4 pst. blant tre- til femåringer med samme landbakgrunn.⁴⁵ Flere analyser viser at foreldre med lav utdanning og lav yrkestilknytning i større grad mottar kontantstøtte enn andre familier.⁴⁶ En analyse av Hardoy og Schøne ved Institutt for Samfunnsforskning anslo at innføringen av kontantstøtte hadde medført en nedgang i yrkesaktiviteten blant innvandrerkvinner fra land i Asia, Afrika mfl. på 15 pst., som må sies å være en betydelig reduksjon.⁴⁷ Kontantstøtten kan på kort sikt ha en positiv fordelingseffekt, all den tid den bidrar til å øke inntekten til en del husholdninger som i utgangspunktet har svært lave inntekter. Men samtidig kan kontantstøtten ha negativ effekt for bruk av barnehage og dermed på kvinners yrkesdeltakelse. Blant kvinner uten innvandrerbakgrunn som mottok kontantstøtte i 2008, kombinerte to av tre stønad med betalt arbeid. Blant innvandrerkvinner med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. var det bare en av tre kontantstøttemottakere som kombinerte stønads-mottaket med arbeid. Kvinner med bakgrunn fra Sentral- og Øst-Europa som mottok kontantstøtte hadde en noe høyere yrkesdeltakelse (48 pst. ansatte/selvstendig næringsdrivende), og det

⁴² Rochleng, C. (2010), *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2010*. Rapporter 2010/33, Statistisk sentralbyrå

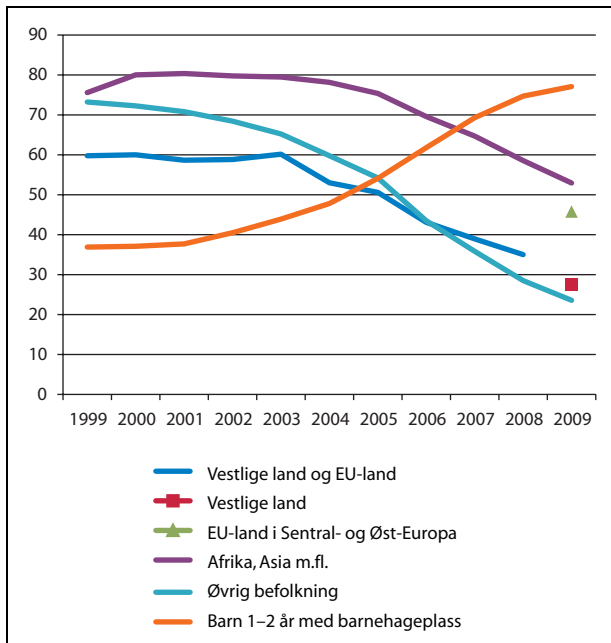
⁴³ OECD (2009), *Jobs for Immigrants. Labour market integration in Norway*. Paris: OECD; NOU 2009:10, Fordelingsutvalget; NOU 2010:7, Mangfold og mestring

⁴⁴ Overlapp mellom andel i barnehage og andel barn med kontantstøtte skyldes at en del kan ha deltidsplass i barnehage og motta delvis kontantstøtte.

⁴⁵ Kavli, H. (2001), *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*. Fafos-rapport nr. 349

⁴⁶ Se bl.a. Pettersen, S.V. (2003), *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002*, Rapporter 2003/9, Statistisk sentralbyrå; og Rønsen, M. (2005), *Kontantstøttens langsiktige effekter på mødre og fedres arbeidstilbud*. Rapporter 2005/23, Statistisk sentralbyrå.

⁴⁷ Hardoy, I. og Schøne, P. (2010), *Incentives to Work? The Impact of 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation*. I: *Labour Economics* 17(6): 963–974



Figur 9.6 Kontantstøttebruk etter landbakgrunn og barnehagedekning for hele befolkningen. Barn 1–2 år. Hele landet. Per september 1999–2009.

Note: Serien «vestlige land og EU-land» er for 2009 delt i «vestlige land» og «EU-land i Sentral- og Øst-Europa».

Kilde: Statistisk sentralbyrå

samme gjaldt kvinner med bakgrunn fra vestlige land (59 pst.).⁴⁸

9.5 Deltakelse i utdanning i Norge

Barnehagen kan betraktes som første trinn i utdanningsløpet. Grunnskolen i Norge er obligatorisk, og de fleste unge fortsetter i videregående opplæring etter endt grunnskole. Dette gjelder også unge innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Av alle landets 16- til 18-åringer var 91 pst. i videregående opplæring høsten 2008. Andelen var 70 pst. blant innvandrere i denne aldersgruppen, og 89 pst. blant norskfødte med innvandrerforeldre. Andelene i disse gruppene har økt fra hhv. 64 pst. og 82 pst. i 2000.⁴⁹

Unge innvandrere fortsetter i noe mindre grad enn andre i videregående skole etter grunnskolen, og de har større frafall hvis de først begynner

på videregående opplæring. Halvparten av innvandrerelevne med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. som startet i grunnkurs i 2004, fullførte ikke videregående opplæring innen fem år. For norskfødte med innvandrerforeldre med samme landbakgrunn er fullføringsgraden om lag som gjennomsnittet for hele kullet, dvs. om lag ni av ti, jf. figur 9.7. Det er flere gutter enn jenter som faller fra, og frafallet er større på yrkesfaglige enn på studieforberedende utdanningsprogrammer. Noe av frafallsproblematikken i yrkesfaglige studieretninger kan knyttes til vansker med å skaffe lærlingplass. Problemet med å få lærlingplass for innvandrede elever kan være større enn for andre elever, fordi bedriftene later til å foretrekke elever uten innvandrerbakgrunn.⁵⁰ Støren mfl. har vist at det først og fremst er elever med dårlige karakterer som sliter med å få lærlingplass, og at dette rammer innvandrede elever sterkere enn andre elever.⁵¹ Videre har elevens sosiale bakgrunn betydning for gjennomføringsgraden. En studie av Bratsberg mfl. ved Frischsenteret viser at effekten av innvandrerbakgrunn blir borte når det tas hensyn til foreldres utdanningsnivå og inntekt.⁵² Studien viser også at etterkommere har større sannsynlighet enn majoritets elever til å fullføre videregående opplæring, også når det tas hensyn til disse bakgrunnsfaktorene.

Flere har påpekt at fullføring av videregående opplæring er knyttet til elevens faglige forutsetninger fra grunnskolen.⁵³ Innvandrerelever har i gjennomsnitt dårligere resultater fra grunnskolen enn barn som er født i Norge, og det er betydelige forskjeller i leseferdigheter mellom elever med innvandrerbakgrunn og andre.⁵⁴ Innvandrere har også svakere resultater fra videregående skole enn unge i befolkningen for øvrig.⁵⁵ Norskfødte med innvandrerforeldre gjør det bedre enn elever

⁵⁰ Hernes, G. (2010), *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*, Fafo-rapport 2010:3

⁵¹ Støren, L., H. Helland og J. Grøgaard (2007), *Og hvem stod igjen ...? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001*, Rapport 14/2007, NIFU STEP

⁵² Bratsberg, B., O. Raum, K. Røed og H. Gjefsen (2010), *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder?*, Rapport 3/2010, Frischsenteret

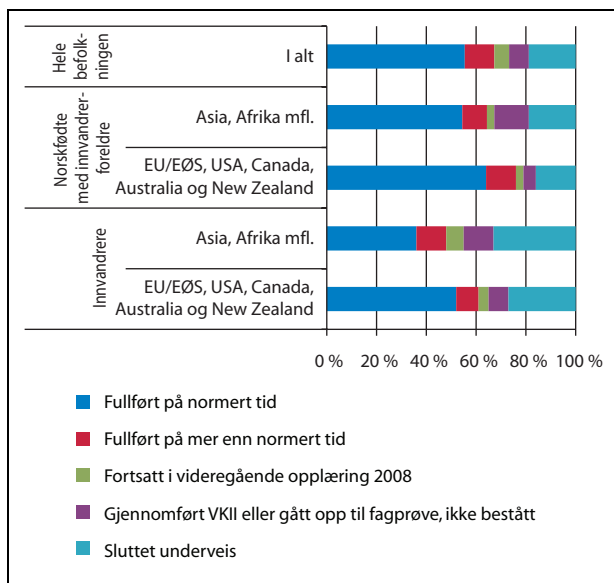
⁵³ NOU 2009:10, Fordelingsutvalget s. 140; Hernes, G. (2010), *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*, Fafo-rapport 2010:3

⁵⁴ NOU 2010:7, Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

⁵⁵ Dzamarija, M. (2010), *Barn og unge med innvandrerforeldre – demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*, Rapport 2010/12, Statistisk sentralbyrå

⁴⁸ Beregningene baserer seg på data fra Statistisk sentralbyrås System for personstatistikk (se boks 9.2), spesialbestilling om kontantstøttetottakere.

⁴⁹ Dzamarija, M. (2010), *Barn og unge med innvandrerforeldre – demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*, Rapport 2010/12, Statistisk sentralbyrå



Figur 9.7 Status for oppnådd nivå i videregående opplæring etter fem år for elever som startet i grunnkurs for første gang høsten 2004, etter innvandrerstatus og landbakgrunn. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

som selv har innvandret, men ikke så bra som elever i den øvrige befolkningen. Når karakterresultater kontrolleres for sosial bakgrunn, utjevnes forskjellene noe. Forskjellene mellom innvandrerungdom, etterkommere og unge i den øvrige befolkningen blir betydelig redusert når det kontrolleres for foreldrenes utdanningsnivå.⁵⁶

Frafall i videregående opplæring er altså på ingen måte utelukkende et innvandrerproblem, men sammenfall av ulike bakgrunnsfaktorer fører til et markant høyere frafall blant innvandrede elever. Studier viser at andelen som mottar uførepensjon, sosialhjelp, attføring og rehabilitering er langt høyere blant unge som ikke har fullført videregående opplæring.⁵⁷

Innvandrere og etterkommere som fullfører videregående opplæring har større tilbøyelighet til å fortsette til høyere utdanning enn majoritetsbefolkningen.⁵⁸ Høsten 2009 var 16 pst. av alle innvandrerne og 37 pst. av etterkommerne i alder

ren 19–24 år i gang med høyere utdanning. Til sammenlikning var andelen i hele aldersgruppen 31 pst. Det er tydelige kjønnsforskjeller i utdanningsdeltakelse, og kvinner har generelt en høyere studietilbøyelighet enn menn.

Det har vært en økning i andelen som tar høyere utdanning blant norskfødte med innvandrerforeldre, jf. figur 9.8, mens det har vært en nedgang blant innvandrere i samme aldersgruppe. Gjennomsnittstallene påvirkes av at det har vært høy arbeidsinnvandring fra EØS-land. Deltakelsen i utdanning i denne gruppen er av åpenbare grunner lav – bare 6 pst. av polske innvandrere i alderen 19–24 år var i høyere utdanning i 2008. Innvandrere med bakgrunn fra flyktninggrupper med kort botid, som f.eks. Somalia, Afghanistan og Irak, hadde også lav studietilbøyelighet. Blant norskfødte med innvandrerforeldre er studietilbøyeligheten svært høy for enkelte grupper, f.eks. Sri Lanka og Vietnam, og betydelig høyere enn gjennomsnittet for alle unge.

9.6 Andre sentrale levekårsindikatorer

Gjennomgangen så langt, i dette kapitlet og i det foregående, har konsentrert seg om «harde» indikatorer på innvanderes integrering på arbeidsmarkedet og bruk av stønader. Det er imidlertid andre forhold som også virker inn på innvandrere og etterkommeres tilpasning og trivsel i Norge: Bolig og helse, deltakelse i sivilsamfunnet, opplevelse av diskriminering og tilhørighet, og kriminalitet. Resten av kapitlet gjennomgår slike indikatorer, hovedsakelig basert på intervjuundersøkelser blant innvandrerne selv.

9.6.1 Boforhold

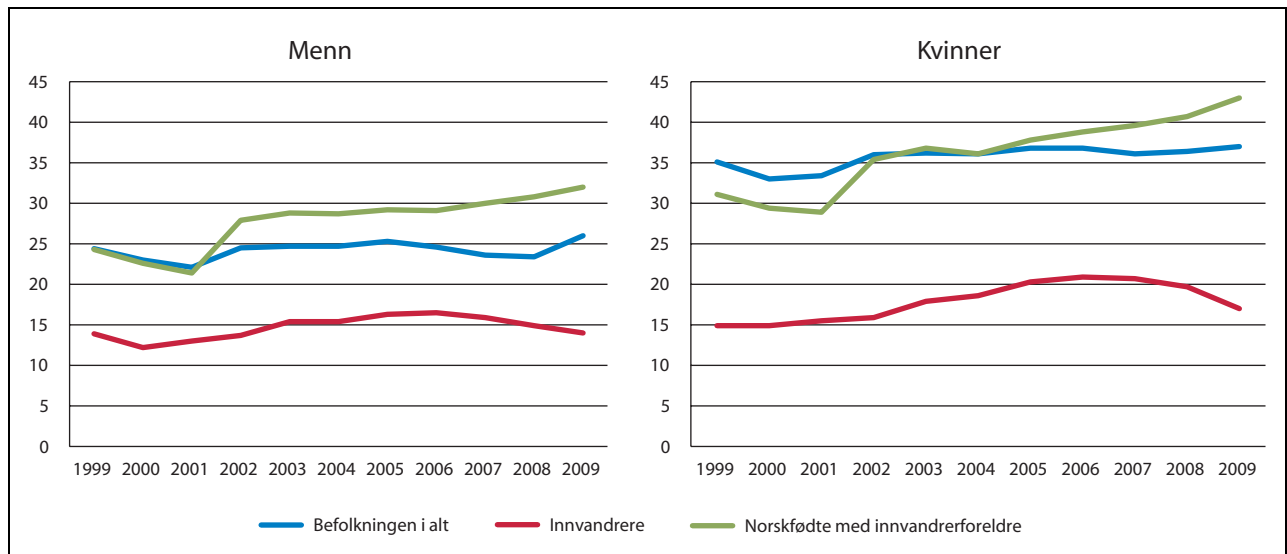
Boligen er en viktig velferdsarena. Den er et sted å bo og sove, der man oppbevarer sine eiendeler og har samvær med venner og familie. Men bolig er også et økonomisk objekt; en investering og en utgiftspost. Hvor godt boligen er tilpasset husholdningens behov, hvilken standard den har og i hvilken grad den påvirker husholdningens økonomi er derfor sentrale levekårsspørsmål. Andelen som eier boligen sin er høy i Norge sammenliknet med andre europeiske land. Nesten åtte av ti husholdninger i Norge bor i en bolig de selv eier.

Tall fra Folke- og bolig tellingen i 2001 viste at innvandrere og deres barn i større grad leide bolig enn den øvrige befolkningen. Å eie egen bolig var på det tidspunktet mest vanlig blant innvandrere fra vesteuropeiske land (briter, dansker og tyskere)

⁵⁶ Støren, L. (2005), Ungdom med innvandrebakgrunn i norsk utdanning – ser vi en framtidig suksesshistorie?, I: *Utdanning 2005*. Statistiske analyser 74, Statistisk sentralbyrå

⁵⁷ Falch, T. og O. Nyhus (2010), *Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknypning for unge voksne innvandrere*, SØF-rapport 4/10, Senter for økonomisk forskning AS

⁵⁸ Se bl.a: Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed og H. Gjefsen (2010), *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder?* Rapport 3/2010, Frischsenteret



Figur 9.8 Studenter i høyere utdanning i prosent av registrerte årskull 19–24 år. 1999–2009, etter kjønn og innvandringsbakgrunn

Kilde: Statistisk sentralbyrå

og fra de mer etablerte asiatiske innvandrergruppene (indere, srilankere og pakistanere). I 2001 var også andelen polske innvandrere som eide sin bolig i Norge relativt høy, men dette vil ha endret seg i de senere årene på grunn av det endrede innvandringsmønsteret fra nettopp Polen.

Den mest oppdaterte informasjonen som foreligger om eierforhold blant innvandrere er fra Levekårsundersøkelsen blant ti innvandrergrupper fra 2005/2006.⁵⁹ Undersøkelsen viser at det stadig er noe mindre vanlig å eie egen bolig blant innvandrere enn det er i befolkningen ellers, men at det hadde blitt noen flere selveiere sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse ti år tidligere (1996). Likeledes er det store forskjeller mellom innvandrergruppene. Andelen som eide egen bolig blant innvandrere med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Vietnam og Sri Lanka var høy, mens andelen selveiere var svært lav blant innvandrere med bakgrunn fra Somalia og Irak. Dette har en åpenbar sammenheng med de ulike gruppernes botid og tilknytning til arbeidsmarkedet. Flere oppgir også at de bor i kommunale boliger, jf. boks 9.4.

Innvandrere bor også trangere enn andre. Dette skyldes til dels at mange innvandrere, særlig de med bakgrunn fra afrikanske og asiatiske land, bor i større hushold. Trangboddhet er et mål som har betydelig innslag av subjektive vurderin-

ger og prioriteringer. Det å bo trangt framfor å bo romslig trenger ikke være en indikator på vanskelige levekår. Noen kan prioritere å bo trangt fordi de ønsker å bo på denne måten, og det kan være en økonomisk avveining å bruke penger på å bo, mot andre økonomiske behov. Statistisk sentralbyrå definerer trangboddhet som det å ha mindre enn ett oppholdsrom per person i husholdningen. På spørsmål om boligen oppleves som trang, er det langt færre innvandrere som mener at de bor trangt, enn som objektivt bor trangt etter denne definisjonen.⁶⁰ Det kan altså se ut til at objektive målet av trangboddhet ikke stemmer overens med personenes egenopplevelse.

Innvandrere vil, som andre innbyggere, ha ulike økonomiske forutsetninger for å kjøpe egen bolig. De som har liten tilknytning til arbeidsmarkedet vil ha dårligere forutsetninger enn andre. Innvandrere fra afrikanske og asiatiske land med kort botid, rapporterer også at de i større grad enn andre opplever seg diskriminert på leiemarkedet i Norge. Mange innvandrere, særlig fra afrikanske og asiatiske land, bor i såkalte sentrale kommuner, der boligprisene kan være høyere enn i mer spredtbygde strøk, jf. kapittel 7. Samlet sett er det tre av ti innvandrere som bor i Oslo, sammenliknet med en av ti for hele befolkningen.

⁵⁹ Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå. Undersøkelsen omfatter innvandrere og etterkommere fra Bosnia-Hercegovina, Chile, Iran, Irak, Pakistan, Serbia og Montenegro, Somalia, Sri Lanka, Tyrkia og Vietnam.

⁶⁰ Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå. "Objektiv" trangboddhet innebærer å disponere mindre enn ett rom per husholdningsmedlem.

Boks 9.4 Kommunale boliger

Tall fra Folke- og boligtellingsen i 2001 viste at mens 2 pst. av befolkningen uten innvandrerbakgrunn bodde i kommunale boliger, var andelen på 12 pst. for alle innvandrere og deres barn samlet. På samme tidspunkt var det om lag fire av ti somaliske og irakiske hushold som leide bolig av kommunen, og fem av ti afghanske hushold. Kommunale boliger er først og fremst et tilbud til de innvandrergruppene som har kort botid i Norge, og som bosettes av myndighetene (flyktningsgrupper). En studie av barnefamilier i kommunale boliger viser at mange av familiene hadde bodd der i svært lange perioder. Denne studien viser også at boligforholdene i kommunale boliger ofte er dårlige.

Kilde: Folke- og boligtellingsen (2001), og Stefansen, K. og A. Skevik (2006), Barnefamilier i kommunale boliger. I: *Nordisk Sosialt Arbeid* 26 (3): 241–252

9.6.2 Helse

Det å ha god helse, både fysisk og psykisk, er et viktig aspekt ved gode levekår. De som har god helse har også klart høyere yrkesdeltakelse enn de som har dårlig helse; helseproblemer i en eller annen form er den vanligste begrunnelsen for tilbaketreking fra arbeidslivet. Ulikheter i helse kan dermed bidra til å forklare noen av de forskjellene som er påvist tidligere i dette kapitlet.⁶¹

Et hovedfunn i levekårsundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå er at det er flere blant innvandrere og etterkommere som opplever sin egen helse som dårlig, enn det er i befolkningen for øvrig. 86 pst. av befolkningen som helhet sier at helsen deres er god eller meget god, mens andelen som gir dette svaret blant innvandrere er 67 pst. Innvandrerkvinner vurderer sin helse mindre positivt enn innvandremenn, og oppfatningen av helsen som god eller meget god synker sterkere med alder blant innvandrere, enn i befolkningen generelt. Spør man derimot om sykdomsdiagnoser, er det svært små forskjeller mellom innvan-

drere og andre – omfanget av sykkelighet er svært likt. Fordi befolkningen med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt er yngre enn den totale befolkningen, ville man i utgangspunktet forvente mindre sykdom i denne gruppa. En mulig årsak til den høyere sykkeligheten blant innvandrere kan være at de oftere enn personer uten innvandrerbakgrunn opplever psykosomatiske plager: Smerter i kroppen, hodepine, konsentrasjonsvansker, søvnproblemer, osv. Sju av ti innvandrere og etterkommere rapporterer å ha hatt minst én av plagene, mot fem av ti i befolkningen. Kvinner oppgir flere plager enn menn i begge populasjonene. Ser vi på psykisk helse, kommer også personer med innvandrerbakgrunn dårligere ut enn befolkningen for øvrig. Hele 27 pst. av innvandrerne og etterkommerne har symptomer på psykiske plager,⁶² sammenliknet med 9 pst. i hele befolkningen.

Med hensyn til livsstilsfaktorer med betydning for helsetilstand, skiller innvandrerkvinner seg ut med en svært liten andel røykere. Mer negativt for innvandrerkvinnenes helsetilstand er det at andelen som aldri mosjonerer er mer enn dobbelt så høy som for kvinner i befolkningen for øvrig, og at langt flere er overvektige.

Noen av hovedfunnene fra SSBs levekårsundersøkelse bekreftes i en undersøkelse av lavinntektsfamilier, gjennomført av NOVA i 2008.⁶³ Her sammenliknes det innenfor et utvalg der respondentene relativt nylig har hatt lave registrerte inntekter, og der mange har innvandrerbakgrunn. Også denne undersøkelsen finner at respondenter med innvandrerbakgrunn rapporterer dårligere egenvurdert helse og dårligere psykisk helse, også sammenliknet med foreldre i lavinntektsfamilier uten innvandrerbakgrunn. Dette indikerer at innvandrernes noe dårligere helsesituasjon i Norge ikke primært handler om at de har en belastende livssituasjon på grunn av dårlig økonomi.

Helsetilstanden har, som nevnt, mye å si for om den enkelte kommer seg i jobb eller ikke. En regresjonsanalyse basert på Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse blant innvandrere, viste at helse er den viktigste determinanten for menns yrkesdeltakelse.⁶⁴ Helse måles i denne studien som en indeks som inkluderer egenvurdert helse, fysisk helse (antall diagnoser), psykosomatiske

⁶² Målt ved Hopkins Symptoms Checklist-5.

⁶³ Sandbæk, M. og A. W. Pedersen (red.) (2010), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. NOVA-rapport 2010:10

⁶⁴ Blom, S. (2010), Sysselsetting blant innvandrere: Hvilken betydning har individuelle egenskaper og tilpasningsstrategier? I: *Søkelys på arbeidslivet* 1-2, 2010

⁶¹ Den viktigste informasjonskilden i dette avsnittet er Blom, S. (2008), *Innvandrerne helse 2005/2006*. Rapport 2008/35, Statistisk sentralbyrå. Rapporten baserer seg på data fra den tidligere nevnte levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006.

problemer og psykiske problemer. Helsetilstanden veier tyngre enn utdanningsnivå, familiefase og innvandringsgrunn blant menn i de gruppene som er inkludert i denne studien. Den er også viktig for kvinner, men ikke fullt så viktig. Den økte forekomsten av helseplager blant innvandrere kan dermed være en delforklaring på den lavere yrkesaktiviteten i denne gruppa. Et annet poeng er at god helse naturligvis er en verdi i seg selv. De økte forekomstene av psykiske og psykosomatiske plager blant innvandrere er en indikasjon på at en stor minoritet innenfor denne gruppa opplever store belastninger. Integrering er en prosess som krever et visst overskudd, og dermed kan psykiske og psykosomatiske lidelser hemme integreringen.

9.6.3 Sosial deltakelse

Deltakelse i det norske samfunnet er mer enn yrkesdeltakelse. Deltakelse kan også handle om vennenettverk, deltakelse i frivillige organisasjoner, aktivitet i nabolaget og politisk deltakelse. Deltakelse i samfunnslivet kan være bra for generell integrering, tilgang til nettverk og læring av språk. Språk og nettverk kan i neste omgang være viktige ressurser på arbeidsmarkedet. Frivillige organisasjoner og andre uformelle relasjoner er dermed potensielt viktige i integreringsprosessen.

I SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere sier ni av ti personer med innvandrerbakgrunn at de har en god venn i Norge, men bare seks av ti sier at de har en god «norsk» venn.⁶⁵ Hva respondentene har lagt i at en person er «norsk», kan naturligvis variere, men det må antas at de fleste har tenkt på medlemmer av majoritetsbefolkningen. Andelen som har minst en god «norsk» venn varierer noe mellom innvandrergrupper med ulik botid, men lang botid er ikke i seg selv en garanti for at man utvikler vennskap med «norske»: Andelen er lavest blant de med bakgrunn fra Irak (45 pst.) og Pakistan (46 pst.), til tross for at pakistanerne har nesten fire ganger så lang botid i landet som irakerne. De høyeste andelenes finnes blant chilenerne (75 pst.) og personer med bakgrunn fra Sri Lanka (69 pst.). I de fleste gruppene er det færre kvinner enn menn som har «norske» venner.

Innvandrere og etterkommere har mer besøkskontakt med naboene enn det befolkningen som helhet har, skjønt på oppfølgingsspørsmål viser det seg at dette ofte er snakk om naboer med samme bakgrunn som dem selv. Den høyere nabokontakten er dermed ikke nødvendigvis et tegn på integrering utover minoritetsmiljøet.

Denne utstrakte sosiale kontakten til tross, det er flere innvandrere og etterkommere som føler seg ensomme enn det er i befolkningen som helhet. 16 pst. av respondentene i levekårsundersøkelsen blant innvandrere oppga at de «ofte» følte seg ensomme, mens andelen i befolkningen som helhet var 2 pst. I tillegg sa 26 pst. at de «av og til» følte seg ensomme (19 pst. i hele befolkningen). Iranere og irakere er de som hadde størst tilbøyelighet til «ofte» å føle seg ensomme (hhv. 22 pst. og 17 pst.), mens innvandrere og etterkommere fra Bosnia-Hercegovina, Vietnam og Pakistan sjeldnest ga dette svaret (7–8 pst. av respondentene).

Personer med innvandrerbakgrunn er sjeldnere medlemmer i frivillige organisasjoner enn det befolkningen for øvrig er. De er vesentlig mindre aktive enn befolkningen som helhet i fagforeninger og idrettslag, men deltar oftere enn andre i religiøse foreninger og innvandrerforeninger. Innvandrere og etterkommere er også klart mindre aktive i norske politiske partier, men her er andelen som deltar aktivt lav også for personer uten innvandrerbakgrunn.⁶⁶

Selv om minoriteter med bakgrunn i Asia eller Afrika er underrepresentert blant organisasjonsmedlemmer, deltar 36 pst. i frivillig arbeid i løpet av et år.⁶⁷ Denne andelen er så høy at Norge fortsatt ville vært i verdenstoppen i frivillighet, om dette var hele befolkningen. Personer med minoritetsbakgrunn deltar lite i kultur- og fritidssektoren, men er mer aktive enn majoritetsbefolkningen innen velferd, rettighetsarbeid og religiøse organisasjoner.

To ulike undersøkelser har vist at barn og ungdom med innvandrerbakgrunn deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn barn og unge i majoritetsbefolkningen.⁶⁸ Forskjellene er særlig store for jenter: Fafo-undersøkelsen fant at rundt

⁶⁵ Hvis ikke annet er oppgitt, kommer informasjon i dette avsnittet fra Blom, S. (2008), Sosial kontakt utenom familien (venner og naboer), i Blom, S. og Henriksen, K. (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå.

⁶⁶ Enjolras, B. & D. Wollebæk (2010), *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*. Rapport 2010:2, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor; Eimhjellen, I. og Bock Seegaard, S. (2010), *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Rapport 2010:8 Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

⁶⁷ Wollebæk, D. og Sivesind, K.H. (2010), *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*. Rapport 2010:3, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

60 pst. av jenter med bakgrunn fra Somalia, og nesten 80 pst. av jentene med bakgrunn fra Pakistan, ikke deltok i noen form for fritidsaktiviteter. Tilsvarende tall for jenter og gutter uten innvandrerbakgrunn var under 20 pst. Andelen gutter som ikke deltok var omtrent lik for gutter med pakistansk og somalisk bakgrunn, rundt 40 pst. NOVA-undersøkelsen legger større vekt på økonomiske ulikheter, og finner forskjeller i sosial deltakelse blant barn og unge etter foreldrenes inntekt. Også blant barna i lavinntektsfamilie skiller likevel barn med innvandrerbakgrunn seg ut med lav deltakelse i idrett og andre fritidsaktiviteter.

Et siste poeng knytter seg til innvandrernes politiske deltakelse. Ved stortingsvalget i 2009 benyttet 52 pst. av de stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn seg av stemmeretten, mot 76 pst. av hele befolkningen.⁶⁹ Valgdeltakelsen varierer sterkt mellom de ulike innvandrergruppene: Innvandrere fra USA, India og Sri Lanka har høyest valgdeltakelse blant innvandrere fra ikke-europeiske land, mens innvandrere fra Balkan har svært lav valgdeltakelse, mellom 25 pst. (Kosovo) og 43 pst. (Kroatia). Mens det tidligere har vært en tendens til at kvinner med innvandrerbakgrunn bruker stemmeretten i større grad enn menn, var det ingen kjønnsforskjeller ved valget i 2009. Norskfødte med innvandrerbakgrunn brukte stemmeretten i omtrent samme grad som innvandrere: 51 pst. av disse avga stemme ved valget i 2009.

9.6.4 Opplevelse av diskriminering og tilhørighet

Avsnittet ovenfor tyder på en viss ambivalens i innvandrernes tilknytning og tilhørighet i Norge. De deltar i frivillig arbeid, og et flertall har norske venner, samtidig føler mange seg ensomme og den politiske deltakelsen er relativt lav. Spørsmålet kan dermed stilles; i hvilken grad opplever innvandrere i Norge at de blir diskriminert, og i hvilken grad føler de at de hører til i Norge?

Diskriminering i arbeidslivet ble diskutert i kapittel 8. Dette avsnittet ser nærmere på diskriminering på andre områder: På boligmarkedet, i

helsevesenet, i utdanning.⁷⁰ I SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere hevder rundt 20 pst. at de har opplevd diskriminering på boligmarkedet, i den forstand at de er blitt nektet å kjøpe eller leie bolig på grunn av hudfarge, religion eller andre særtrekk. Dette var omtrent samme andel som i den første levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 1996. Risikoen for å ha opplevd diskriminering på boligmarkedet var størst for personer med dårlige norskkunnskaper, og for husholdninger med lav inntekt (under kr 300 000 på undersøkelsestidspunktet). Muslimer følte seg noe mer utsatt enn ikke-muslimer. Botid later også til å ha betydning. Det var flere blant de som hadde bodd i Norge i mindre enn ti år som hadde opplevd diskriminering i forbindelse med kjøp eller leie av bolig, enn blant de som hadde lengre botid. Blant norskfødte med innvandrerforeldre hadde færre enn 10 pst. opplevd diskriminering på dette området.

I møte med helsevesenet mener ca. 80 pst. av de spurte i levekårsundersøkelsen blant innvandrere at de har fått samme behandling som det en person uten innvandrerbakgrunn ville fått. Bare sju pst. mener de har fått dårligere behandling, mens to pst. mener de er blitt bedre behandlet enn personer uten innvandrerbakgrunn. Det er en tendens til at de som opplever sin egen helse som dårlig eller meget dårlig, oftere enn andre opplever at de har fått dårligere behandling i helsevesenet enn det de tror en person uten innvandrerbakgrunn ville fått.

Av de innvandrerne som hadde tatt utdanning i Norge var det om lag 13 pst. som mente at de var blitt behandlet dårlig i en utdanningsinstitusjon i Norge på grunn av sin utenlandske bakgrunn. Andelen var høyere blant menn enn blant kvinner. Kort botid øker risikoen for å ha opplevd diskriminering, men norskfødte med innvandrerforeldre har en like stor risiko for å ha opplevd dette som personer med kort botid.

Alt i alt svarer rundt halvparten av innvandrerne i Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse at de har opplevd diskriminering på minst ett av områdene undersøkelsen spurte etter (inkludert i arbeidslivet, jf. kapittel 8). Menn opplever mer diskriminering enn kvinner, og unge mer enn eldre. Opphoping av diskriminering på ulike områder rammer i særlig grad innvandrere fra Somalia, Iran og Irak.

⁶⁸ Kavli, H. (2007), *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*. Fafo-rapport 2007:22; Kristofersen, L. (2010), Fritid og sosial deltakelse. I: Sandbæk, M. og A.W. Pedersen (red.), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. NOVA-rapport 2010:10

⁶⁹ Henriksen, K. (2010), *Valgdeltakelsen blant innvandrere ved stortingsvalget 2009*. Rapporter 2010/19, Statistisk sentralbyrå

⁷⁰ Informasjonen kommer hovedsakelig fra Tronstad, K. R. (2009), *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Rapporter 2009/47, Statistisk Sentralbyrå.

Levekårsundersøkelsen måler den subjektive opplevelsen av diskriminering. Hvordan motparten ville beskrive situasjonen der innvandreren følte seg diskriminert, finnes det ingen holdpunkter i undersøkelsen for å si noe om. Undersøkelsen gir heller ingen informasjon om hvor alvorlige de ulike hendelsene har vært. Alt i alt gir undersøkelsen likevel inntrykk av at diskriminering er noe som svært mange personer med innvandrerbakgrunn – så mange som 50 pst. – opplever. Får dette konsekvenser for innvandrernes opplevelse av tilhørighet til Norge? Levekårsundersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe om dette direkte, men den inneholdt spørsmål om innvandrernes framtidsplaner, og om deres opplevelse av samhørighet med Norge. Deltakerne i undersøkelsen ble spurt om de trodde de noen gang kom til å returnere til opprinnelseslandet for å bo der fast.⁷¹ Knappt 40 pst. svarte nei. Om lag 20 pst. så for seg at de kom til å returnere i framtiden, de fleste av disse antydte «når de ble gamle». De resterende 40 pst. svarte «vet ikke». En svært høy andel innvandrere holder altså muligheten for retur åpen, men så mange som 40 pst. tenker at de skal leve resten av livet i Norge.

Levekårsundersøkelsen blant innvandrere stilte også spørsmålet «Folk som bor i Norge kan i varierende grad føle samhørighet med Norge som land. I hvilken grad føler du samhørighet med Norge som land?» Svaret skulle gis på en skala fra 1 (ingen samhørighet med Norge) til 7 (sterk samhørighet med Norge). For alle gruppene sett under ett var gjennomsnittlig skåre 5 – så vidt over 5 for kvinner, så vidt under 5 for menn. Høyest skåre (6) hadde kvinner fra Vietnam, lavest (4,1) hadde kvinner fra Irak. Alle grupper hadde en gjennomsnittlig skåre høyere enn midtpunktet på skalaen (3,5). Det er vanskelig å vite hva respondentene har lagt i formuleringen «samhørighet med Norge», men svarfordelingen formidler likevel et inntrykk av at innvandrere flest føler tilhørighet med landet de har slått seg ned i.

9.6.5 Kriminalitet

Kriminalitet kan studeres både med utgangspunkt i utøveren og med utgangspunkt i ofrene. Fra tid til annen oppstår spørsmålet i den offentlige debatten; utøver innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre mer kriminalitet enn nordmenn uten innvandrerbakgrunn? Eventuelle sys-

tematiske forskjeller mellom innvandrere og nordmenn uten innvandrerbakgrunn med hensyn på opplevelse, og utøvelse, av kriminalitet, kan tas som indikatorer på i hvilken grad integreringen har vært vellykket.

Levekårsundersøkelsen blant innvandrere viser at innvandrere ikke er mer utsatte for vold eller trusler enn befolkningen som helhet, og at de er mindre utsatte for tyveri og skadeverk. 17 pst. i den generelle befolkningen hadde opplevd tyveri eller skadeverk i året forut for undersøkelsen, mot 9 pst. av innvandrerne.

Flere undersøkelser tyder på at innvandrere, og særlig innvandrere fra land i Afrika, Asia og Latin-Amerika, utøver kriminalitet i noe større grad enn nordmenn uten innvandrerbakgrunn. En analyse fra Statistisk sentralbyrå så på personer født i 1977, og kartla i hvilken grad disse var siktet for lovbrudd fram til 2001 (dvs. fram til de var 24 år).⁷² Studien fant at innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika var overrepresentert blant siktede personer både med hensyn på forbrytelser og forseelser. De var også overrepresentert blant dem som var blitt siktet for svært mange forbrytelser. Studien kontrollerte for bosted, utdanningsnivå, sosial bakgrunn og økonomisk situasjon, og fant at betydningen av å ha ikke-vestlig innvandrerbakgrunn ble kraftig redusert ved kontroll for disse kjennetegnene. Både kjønn, sosial bakgrunn (foreldres utdanning), egen utdanning og økonomiske problemer viste seg å ha større betydning enn innvandrerbakgrunn i seg selv. Likevel, selv etter kontroll for disse kjennetegnene var ikke-vestlige innvandrere noe overrepresentert blant registrerte gjerningsmenn sammenliknet med personer uten innvandrerbakgrunn.

Denne undersøkelsen var basert på registerdata over siktelsler. Egenrapportert problematferd og kriminalitet gir et noe annet bilde.⁷³ Spørreskjemabaserte undersøkelser blant ungdom, der ungdommene selv rapporterer om hva de har vært involvert i, tyder på at norske gutter uten innvandrerbakgrunn oftere enn gutter med innvandrerbakgrunn begår mindre alvorlig kriminalitet som å snike på offentlig transport, naske i butikker, drive hærverk og spraye på vegger, bus-

⁷¹ Henriksen, K. (2010), *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*. Rapport 2010/6, Statistisk Sentralbyrå

⁷² Skardhamar, T. (2006), *Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke-vestlige innvandrere. En analyse av fødselskullet 1977*. Notat 2006/33, Statistisk Sentralbyrå. Utvalget omfattet alle 1977-fødte som var bosatt i Norge i 1992, uavhengig av om de var født i Norge eller hadde innvandret senere. "Innvandrere" inkluderer både utenlandsfødte og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

⁷³ Se f.eks. Øia, T. (2007), *Ung i Oslo. Levekår og sosiale forskjeller*. NOVA-rapport 2007:6

ser og liknende. Innvandrergrutter er derimot overrepresenterte når det gjelder mer alvorlig kriminalitet: Mer enn dobbelt så mange innvandrergrutter som norske gutter sier de har vært i slagsmål der de har brukt våpen (9 mot 4 pst.), og det er også et større mindretall som har begått tyveri av gjenstander til en verdi av mer enn kr 1 000, eller begått innbrudd. Etterkommere oppgir mindre kriminalitet enn ungdom som selv har innvandret, og kvinnelige etterkommere oppgir også mindre kriminalitet enn norske jenter uten innvandrerbakgrunn.

9.7 Oppsummering

Dette kapitlet har vist:

- At innvandrere er en svært sammensatt gruppe. Det er store forskjeller etter landbakgrunn, alder/livsfasen, botid i Norge og kjønn. Etterkommere, som gruppe, likner mer på majoritetsbefolkningen enn det personer som selv har innvandret gjør.
 - Innvandrere har, som gruppe, lavere inntekt enn den generelle befolkningen. En hovedforklaring er at sysselsettingen er lavere blant innvandrere, og at flere jobber deltid. De får en større del av inntekten sin fra offentlige overføringer, og flere har vedvarende lavinntekt. Det er imidlertid store forskjeller etter landbakgrunn og botid.
 - Menn med innvandrerbakgrunn, særlig de som har innvandret fra Asia, Afrika og Sentral- og Øst-Europa utenfor EU, har et høyere forbruk av sentrale velferdsytelser enn befolkningen for øvrig. Det er likevel svært store forskjeller mellom grupper, og mønsteret varierer fra en stønadsordning til en annen.
 - Bruken av helserelevante ytelses øker med botid for innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl.
 - Barn i innvandrerfamilier går sjeldnere i barnehage enn andre barn, og familiene mottar oftere kontantstøtte. Dette gjelder også familier fra sentral- og østeuropeiske EU-land. Kvinner og menn med innvandrerbakgrunn uttrykker oftere konservative holdninger til kjønnsroller, og betrakter oftere enn befolkningen for øvrig omsorgsarbeid som familiens oppgave.
 - Unge innvandrere fortsetter i noe mindre grad enn andre fra grunnskolen til videregående skole, og frafallet er større. Dersom de fullfører videregående skole, har imidlertid innvandrere større tilbøyelighet til å fortsette til høyere utdanning enn majoritetsbefolkningen.
- Innvandrere eier sjeldnere sin egen bolig. Mange lever med store husholdninger i relativt små boliger.
 - Innvandrere opplever oftere enn andre at de har dårlig helse, og de største forskjellene finnes for psykiske og psykosomatiske indikatorer. Det er likevel store forskjeller mellom gruppene.
 - Innvandrere er noe sjeldnere medlemmer i frivillige organisasjoner, men deltar like mye i frivillig arbeid. Barn og unge med innvandrerbakgrunn, særlig jenter, deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn andre.
 - Nesten halvparten av innvandrerne i Norge har opplevd diskriminering i en eller annen sammenheng. Et stort flertall oppgir likevel at de opplever relativt stor tilhørighet til Norge.
 - Innvandrere er ikke mer utsatte for kriminalitet enn andre. Ungdom med innvandrerbakgrunn utøver mindre «pøbelstreker» enn ungdom uten innvandrerbakgrunn, men er oftere innblandet i kriminalitet.

Forskjellene som er påpekt i dette kapitlet, er forskjeller i gruppegjennomsnitt. Det er store forskjeller blant innvandrere fra ulike deler av verden, betydelige forskjeller mellom innvandrere fra ulike land i samme verdensdel, og også stor variasjon blant innvandrere fra samme land. Ulikheter i levekår vil ha utspring i ulike faktorer. Tid i Norge og tilknytning til arbeidsmarkedet er grunnleggende for hvordan det går med innvandrere på andre områder i Norge. Årsaken til innvandringen spiller dermed en stor rolle. Har innvandrere kommet for å jobbe, vil dette få sterk innflytelse på andre sider ved levekårene, som inntekt og mulighet for å investere i egen bolig. De som kommer svakest ut er grupper der mange har fluktbakgrunn.

Innledningsvis ble det lansert tre mekanismer som kan skape ulikheter mellom innvandrere og befolkningen for øvrig: Ulikheter i individuelle ressurser, i valg og verdier, og i strukturelle forhold (insentiver, diskriminering mv.). Alle disse spiller sannsynligvis inn som forklaringer på de mønstrene kapitlene 8 og 9 har vist, men i ulik grad.

Generelt lav yrkesdeltakelse blant innvandrere kan forklares ved hjelp av alle de tre hovedmekanismene. Innvandrere mangler ofte de ressursene som etterspørres på arbeidsmarkedet, som attraktiv utdanning eller gode norskkunnskaper. Som påpekt flere steder i denne utredningen, skaper den sammenpressede lønnsstrukturen en høy terskel inn i arbeidslivet for lavkvalifiserte

innvandrere. Samtidig er det klart at en del innvandrere, med store forsørgelsesforpliktelser og små inntektsmuligheter i arbeidsmarkedet, har små eller ingen økonomiske insentiver til å jobbe, jf. kapittel 9. Ulikhet i verdier kan også spille inn for yrkestilpasningen. Arbeid er ikke en verdi i seg selv i alle kulturer, og for enkelte vil det å få en pensjon og dermed mye fritid kunne ha høyere status enn det å jobbe lange dager i en jobb med liten prestisje.

Kvinner med innvandrerbakgrunn bruker ofte mye tid på omsorg for familie og barn. Det å være hjemmeværende – særlig, men ikke bare, når ens egne barn er små – oppfattes som grunnleggende viktig og riktig for kvinner i store deler av verden. På dette området er det de nordiske landene som skiller seg ut, med sin sterke vekt på likestilling og yrkesdeltakelse for begge kjønn. Samtidig legger velferdsytelsene i Norge til rette for at kvinner skal kunne være hjemme i visse livsfaser. For kvinner som har barn under tre år (og kan heve kontantstøtte), som er enslige forsørgere (og kan få overgangsstønad) eller har ektemenn som er yrkesaktive (og skattes i skatteklasse II) eller er uføre (og får forsørgertillegg) kan de økonomiske insentivene til å søke arbeid være svært små. Disse insentivene blir særlig små for kvinner som mangler utdanning og språkkunnskaper, som mange kvinner med innvandrerbakgrunn gjør. En del kvinner vil likevel ønske å jobbe utenfor hjemmet, men møter hindringer – mest opplagt mangelen på arbeidsplasser for personer med lave kvalifikasjoner. Studiene av innvandrerkvinner yrkestilknytning tyder på at både verdier, individuelle og strukturelle forhold er med på å skape det mønsteret som dannes. Det samme gjelder for menn, som skissert over.

To studier fra Frischsenteret har dokumentert at innvandrere har en raskere overgang til uføreytelser enn befolkningen for øvrig, selv når de sammenliknes med en avgrenset gruppe med samme alder, kjønn og utdanningsnivå. Den første av disse studiene søker å forklare dette mønsteret, og finner at overgangen til uførepensjon er størst blant arbeidsinnvandrere med fire eller flere barn. Disse får også langt oftere enn andre mer utbetalt i pensjon enn de har hatt som lønn. Dette funnet antyder at overgangen til uførepensjon i noen grad er drevet av strukturelle forhold i den norske velferdsstaten, i form av økonomiske insentiver. Dette utelukker likevel ikke andre forklaringer av det samme fenomenet. En ting er, som nevnt, at arbeid i seg selv ikke nødvendigvis oppfattes som en verdi i alle miljøer. Dette må

antas særlig å gjelde arbeid som er repetitivt, fysisk slitsomt, dårlig betalt eller som har lav status, hvilket var tilfelle for mange av jobbene de første arbeidsinnvandrerne hadde. Forskjellene som er påvist kan også forklares som en konsekvens av ulike individuelle ressurser: Det er mulig at innvandrere faktisk har større behov for uførepensjon enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn, fordi de som gruppe har dårligere helse. Forskerne bak studiene påpeker eksplisitt at konjunkturer har større betydning for innvandrernes sysselsetting, enn de har for sysselsetting i andre grupper. Videre kan innvandrerne ha hatt tyngre jobber, eller de kan ha hatt flere arbeidsforhold samtidig, de kan ha bodd vesentlig dårligere, og de kan ha hatt et dårligere helsemessig utgangspunkt etter oppvekst i et fattig land. I så fall handler forskjellene om ulikhet i muligheter som følge av ulikhet i grunnleggende ressurser. Registerdata alene gir ikke svar på dette. De dokumenterer et høyere forbruk i flere innvandrerkoorter, men kan ikke gi en fyllestgjørende forklaring på hvorfor mønsteret oppstår.

Ulikheter i boforhold og sosial deltakelse må antas å handle mye, men ikke bare, om valg og prioriteringer. Mange innvandrerhusholdninger bor trangt, men oppgir likevel – f.eks. i levekårsundersøkelser – at boligen er stor nok. Hva man opplever som en tilstrekkelig romslig bolig, er delvis kulturbestemt. Samtidig antyder levekårsundersøkelsen blant innvandrere, som omtalt, at innvandrere opplever diskriminering på boligmarkedet. Dårlige boforhold kan også handle om strukturelle betingelser – om utestenging. Et liknende resonnement gjelder frivillig aktivitet – innvandrere kan ha andre vurderinger av hva som er gode saker og organisasjoner å bruke fritid på, samtidig foreligger det lite systematisk kunnskap om hvor godt tradisjonelle innenlandske organisasjoner jobber for å inkludere personer med innvandrerbakgrunn.

Forskjeller i helse mellom grupper må i all hovedsak forstås som forskjeller i livssituasjon og belastninger, eller forskjeller i evner og muligheter til å gjøre helsemessig «riktige» valg. Levekårsundersøkelsen viste også at halvparten av innvandrerne i Norge har opplevd diskriminering i en eller annen form. Episodene det siktes til kan ha vært mer eller mindre alvorlige, likevel antyder dette tallet at innvandrere i en del sammenhenger møtes på en annen måte enn personer uten innvandrerbakgrunn. Dette former i neste omgang mulighetsstrukturen, og den belønningen som knytter seg til ulike valgmuligheter.

Kapittel 10

Den norske velferdsstaten i utlandet

10.1 Innledning

Inn- og utvandringsstrømmene ble gjennomgått i kapittel 7. I dette kapitlet diskuteres noen temaer knyttet til det som kan kalles den norske velferdsstaten i utlandet, med vekt på to hovedtrekk: Stønadseksporten fra Norge, og den norske velferdsstatens rekkevidde utenfor riket.

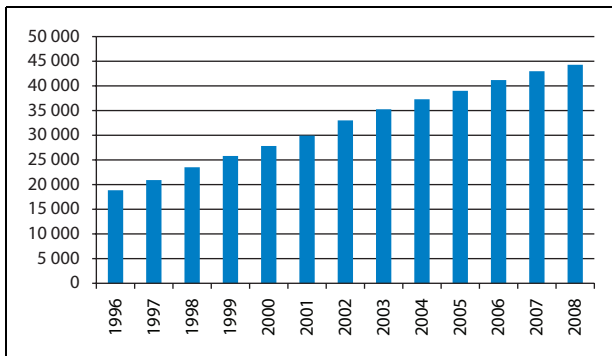
Personer som utvandrer fra Norge kan være norskfødte personer uten innvandrerbakgrunn, innvandrere med lang botid i Norge, eller personer som har oppholdt seg i Norge på kortere arbeidsopphold. Alle disse kan ha opparbeidet rettigheter i det norske trygdesystemet. Hvor omfattende disse rettighetene er, avhenger bl.a. av botiden og lengden på arbeidskarrieren i Norge. Felles for alle disse utvandrergruppene er at eksporten av rettigheter gir opphav til visse administrative utfordringer for norske myndigheter. I den grad det er knyttet oppfølgingskrav til stønadene som utbetales, kan disse være vanskelige å gjennomføre i andre land. Det er også en utfordring å kontrollere stønadmottakere som har flyttet ut, f.eks. om personer som har pensjon som 100 pst. uføre fra Norge har begynt å arbeide i et annet land, om de fortsatt lever og hvilke familiemedlemmer de eventuelt har. Økende utflytting skaper altså administrative utfordringer for norske myndigheter. For det andre reiser utvandringen problemstillinger knyttet til hvor langt den norske velferdsstaten skal strekke seg. Hvilket ansvar skal norske institusjoner ha for personer som har bodd perioder i Norge, og/eller som er norske statsborgere, men som ikke har bodd i Norge på flere tiår? Eller for norske statsborgere som aldri har bodd i landet, eller utenlandske statsborgere som aldri har vært i Norge, men som har vært gift med en norsk statsborger? Et tredje poeng er at muligheten til å eksportere ytelse kan innvirke på selve dynamikken i velferdsstaten, gjennom at ytelsene blir mer attraktive når de kan eksporteres til land med varmere klima og lavere prisnivå. Det er et mål i Norge at stønadene skal gi tilstrekkelig inntektssikring, samtidig understrekes det

stadig fra politisk hold at lønnsarbeid skal lønne seg. Den enkelte bør ha høyere kjøpekraft som yrkesaktiv enn som stønadmottaker. I den grad stønadene eksporteres til lavkostland, blir denne mekanismen satt ut av spill, og stønadene kan framstå som svært attraktive. En person med norsk uførepensjon bosatt i Thailand kan ha høyere kjøpekraft enn mange yrkesaktive bosatt i Norge.

I dette kapitlet presenteres først noen hovedtall om norsk stønadseksport, dvs. hvor mange eksporterer norske pensjonsytelser og hvor mye er norske ytelse verdt i populære eksportland? Deretter gis en relativt detaljert gjennomgang av stønadsutbetalinger fra NAV Internasjonalt, for å få et inntrykk av endringen i hvor mye penger som eksporteres, og utviklingen i antallet personer som eksporterer ytelse over tid. Her sammenliknes situasjonen i 2004 med situasjonen i 2008. Dette er et kort tidsspenn, men likevel interessant all den tid det norske arbeidsmarkedet ble åpnet mot EU-land i Sentral- og Øst-Europa i 2004. Nettopp åpningen mot øst, og den relativt store tilstrømmingen av arbeidstakere fra land som Polen og Litauen, satte for alvor spørsmålet om eksport av velferdsytelser på dagsordenen. Etter denne gjennomgangen av stønadseksport tematiseres et sett av utfordringer knyttet til velferdsstatlig oppfølging av utflyttede personer. Noen av disse utfordringene er knyttet til utvandrerens velferd og eventuelle krav mot Norge, andre er knyttet til problemer med administrasjon, oppfølging og kontroll.

10.2 Norske stønader i utlandet

Stønadseksport ut av Norge reguleres av nasjonal lovgivning og (bilaterale eller multilaterale) trygdekoordineringsinstrumenter, som vist i kapittel 6. Til land i EØS er de aller fleste stønadene eksportable. Norge har også inngått en rekke bilaterale trygdeavtaler som åpner for eksport av trygdeytelser. Eksport til land Norge ikke har avtale



Figur 10.1 Antall pensjonsmottakere i utlandet, 1996–2008

Kilde: NAV Internasjonalt

med, reguleres av norsk lovgivning. Etter folketrygdloven er pensjonsytelsene som hovedregel eksportable, på visse vilkår, mens andre ytelser som regel ikke er det. Antallet personer som eksporterer pensjonsytelser fra Norge til utlandet har økt betraktelig i de seneste årene, som figur 10.1 viser.

Antallet mottakere av pensjonsytelser i utlandet økte fra knapt 19 000 personer i 1996, til nesten 45 000 personer i 2008. Samtidig økte de samlede *utbetalingene* via NAV Internasjonalt fra 2,2 milliarder kroner i 1998 til 4,3 milliarder kroner i 2008, målt i 2008-kroner. Dette innebærer nesten en dobling på ti år, i en periode da de samlede trygdeutbetalingene økte med 13,2 pst.¹

Stønader utbetales uten hensyn til lønns- og prisnivået i det landet mottakeren har bosatt seg. Dette innebærer at en mottaker i et lavkostland kan oppnå høye effektive kompensasjonsrater, selv med liten opptjening fra Norge. En måte å få et bilde av hvor mye norske kroner er verdt i andre land, er gjennom omregning til kjøpekraftspariteter. Denne omregningen legger til grunn at en lønn i Norge er x ganger så høy som inntekten i et gitt lavinntektsland. Det skyldes at det er forskjeller i prisnivåer mellom de ulike landene, og det er også ofte store relative forskjeller ikke bare i priser på ulike typer varer, men også i hvor store deler av inntekten man bruker på ulike varer. F.eks. er det naturlig å anta at man i Norge bruker en større andel av inntekten per år til boligutgifter, mens man i lavinntektsland bruker en større andel av inntekten på mat og andre basisvarer.

Blant andre Verdensbanken beregner kjøpekraftspariteter mot dollar for de fleste land, og det

Tabell 10.1 Kroner per 100 kroners kjøpekraft i ulike land, gjennomsnitt for perioden 2005–2009. Privat konsum. Norge=100.

	Gjennomsnitt 2005–2009
Finland	89
Sverige	83
Frankrike	79
Australia	77
Storbritannia	76
Tyskland	75
Canada	73
Spania	68
USA	64
Tyrkia	50
Polen	46
Litauen	44
Marokko	42
Filippinene	33
Thailand	31

Kilde: Verdensbanken

produseres to sett kurser, for BNP som helhet og for privat konsum. Tallene beregnes på bakgrunn av levekårsundersøkelser og utgiftspostene vektet etter den størrelsen disse har i de ulike lands nasjonalregnskap. Det betyr at matvareprisene vil ha et større utslag i et lavinntektsland der en større del av utgiftene går til basisvarer som f.eks. mat, mens utgifter til bolig vil få større vekt i et land som Norge.

Tabell 10.1 viser hvor mye det koster å kjøpe i utlandet det man får kjøpt for 100 norske kroner her hjemme. Tabellen viser kjøpekraftspariteter for privat konsum. Tallene kommer fra Verdensbanken, og er omregnet til norske kroner. Her er det valgt å vise tallene for et gjennomsnitt over de siste fem årene, for å unngå at de store valutakursendringene i 2009 får dominere, og at de store variasjonene i matvarepriser i perioden 2007–2009 skal få for stort utslag. Tabellen viser f.eks. at det bare koster kr 33 å kjøpe det samme på Filippinene som man må betale kr 100 for i Norge. Man får altså tre ganger mer for pengene på Filippinene.

¹ Andresen, M. (2010), Utenlandsområdet i NAV. I: *Arbeid og Velferd* nr. 2, 2010: s. 83–90. Begge størrelser i 2008-kroner.

Tabell 10.2 Antall timer en gjennomsnittlig industriarbeider må arbeide i utvalgte land for å tjene tilsvarende en norsk minstepensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Månedlige summer. Gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, uttrykt i norske kroner, i parentes

	Minstepensjon, enslig, per måned	Barnetrygd, per barn per måned	Kontantstøtte, per barn per måned	
Kroner (1. mai 2010)	12 606	970	3 303	
Arbeidstimeekvivalenter i				(Timelønn i NOK, gjennomsnittlig industriarbeider)
Norge	68	5	18	(186)
Sverige	105	8	28	(119)
Storbritannia	104	8	27	(121)
Spania	188	14	49	(67)
Polen	573	44	150	(22)

Note: Data om gjennomsnittlige timelønninger er hentet fra NOU 2010:4, Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010, tabell 3.5. Tallene angir gjennomsnittlig timefortjeneste per arbeidet time i norske kroner. Omregning er gjort ved hjelp av årlige gjennomsnittlige valutakurser.

Et alternativ til å bruke kjøpekraftspariteter, er å sammenlikne lønnsnivå i ulike land. Tabellene 10.2 og 10.3 viser hvor mye barnetrygd, kontantstøtte og minstepensjon utgjør i et utvalg av land, uttrykt som antall timer en gjennomsnittlig industriarbeider må jobbe for å tjene en tilsvarende sum (tabell 10.2) og som andel av gjennomsnittlig årslønn (tabell 10.3). For enkelhets skyld oppgis summene i tabell 10.2 som månedlige utbetalinger, mens de i tabell 10.3 oppgis som årlige summer.

En industriarbeider i Norge må jobbe i 68 timer, eller knapt to uker, for å tjene tilsvarende

en månedlig minstepensjon. En kollega i Sverige eller Storbritannia må jobbe 104–105 timer, mens en industriarbeider i Polen må jobbe 573 timer for å oppnå en tilsvarende sum. Mens en norsk industriarbeider må arbeide i fem timer for å tjene tilsvarende en måneds barnetrygd, må en tilsvarende arbeider i Spania jobbe i 14 timer, og i Polen 44 timer. Kontantstøtten gir en månedlig inntekt tilsvarende 18 timer arbeid for en norsk industriarbeider, 28 timer for en svensk, 49 timer for en spansk og 150 timer for en polsk industriarbeider.

Tabell 10.3 Minstepensjon, barnetrygd og kontantstøtte som andel av gjennomsnittlig årslønn (heltids-ekvivalenter) i utvalgte land. Gjennomsnittlig årslønn i norske kroner i parentes.

	Minstepensjon, enslig, per år	Barnetrygd, per barn per år	Kontantstøtte, per barn per år	
Kroner (1. mai 2009)	143 568	11 640	39 636	
				(gj.snittlig årslønn, 2009, i NOK)
Norge	34	3	9	(422 864)
Sverige	52	4	14	(277 107)
Storbritannia	49	4	13	(295 395)
Spania	62	5	17	(229 760)
Polen	191	15	53	(75 196)

Note: Informasjon om gjennomsnittlige årslønninger kommer fra OECD: <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=4958>. Omregning til norske kroner er gjort ved hjelp av årlige gjennomsnittlige valutakurser.

På samme måte utgjør den årlige minstepensjonen 34 pst. av en gjennomsnittlig heltidsarbeiders lønn i Norge, 52 pst. i Sverige, 49 pst. i Storbritannia, 62 pst. i Spania og 191 pst. – nesten dobbelt så mye – i Polen. Den årlige kontantstøttebetalingen tilsvarer mer enn halvparten (53 pst.) av en gjennomsnittlig lønn i Polen, 13–17 pst. i Sverige, Storbritannia og Spania, og 9 pst. i Norge.

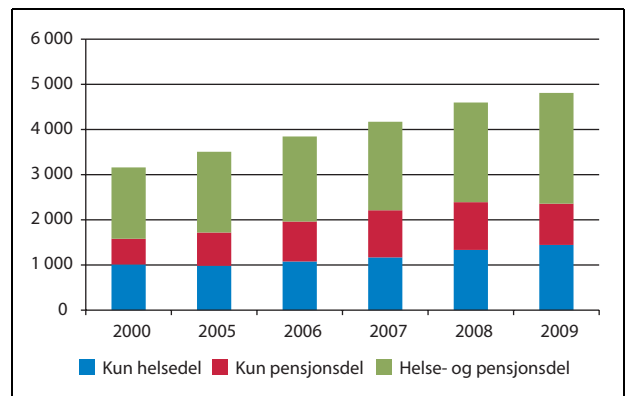
Sammenlikninger av inntekt og kjøpekraft mellom ulike land kan gjøres på mange forskjellige måter, som tabellene ovenfor er eksempler på. Tendensen i tabellene er imidlertid den samme.² Norge er et høykostland med relativt sett høye lønninger, og nivået på de sosiale ytelsene gjenspeiler dette. En konsekvens er at norske ytelser gir komparativt god kjøpekraft når de eksporteres til utlandet.

10.3 Utbetalinger til utlandet fra NAV Internasjonalt

I dette avsnittet brukes data fra NAV Internasjonalt til å få et inntrykk av bruken av norske velferdsytelser i utlandet. Disse tallene kan ikke forventes å gi et fullstendig bilde av all faktisk stønadseksport, men må forstås som minimumsanslag, jf. boks 10.1. Først dokumenteres utviklingen i antallet frivillige medlemmer i folketrygden under utlandsopphold, som er et «forsikringstilbud» til nordmenn som bor og/eller arbeider i utlandet. Deretter gjennomgås data om stønadsutbetalinger, med vekt på mottaksregion og stønadsmottakerens innvandrersstatus.

10.3.1 Frivillig medlemskap i folketrygden

Som beskrevet i kapittel 6, er det mulig å være frivillig medlem i folketrygden under opphold i utlandet. Personer som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre av de siste fem årene, og som har en «nær tilknytning til det norske samfunnet», kan på visse vilkår innvilges frivillig medlemskap i folketrygden. Som eksempler nevnes studenter i utlandet, og utenlandsbosatte personer som mottar pensjoner fra folketrygden og som har vært medlemmer i folketrygden i minst 30 år etter fylte 16 år, hvorav minst 10 år umiddelbart før de søkte om frivillig medlemskap. Tall fra NAV



Figur 10.2 Frivillige medlemmer i folketrygden fordelt på tryggedekning, 2000 og 2005–2009

Kilde: NAV Internasjonalt

viser at antallet frivillige medlemmer i folketrygden har økt fra 3 159 personer i 2000 til 4 170 i 2009, altså med en tredjedel på ni år. Utviklingen i det totale antallet, samt fordelingen mellom personer som har frivillig dekning kun i helsedelen, kun i pensjonsdelen eller både i helse- og pensjonsdelen, er vist i figur 10.2. Om lag halvparten av de frivillige medlemmene har fullt medlemskap i både helsedelen og pensjonsdelene, mens den andre halvparten har delvis medlemskap. Av de som har delvis medlemskap, er flertallet kun medlemmer i helsedelen. Dette vil typisk være pensjonister.

De frivillige medlemmene i folketrygden var i 2009 fordelt på 170 land over hele verden. 4 470 bor i land utenfor EØS, mens bare 340 bor i EØS-land. De største kontingentene befinner seg i Thailand (680 personer), USA (560 personer), Qatar (310 personer) og Singapore (250 personer). Andre land med flere enn 100 frivillige medlemmer i folketrygden er Filippinene, Brasil, Kina, Sør-Korea, Kasakhstan, de Forente Arabiske Emirater og Spania.³ De fleste av disse landene har det til felles at det arbeider en del nordmenn der, og at de enten har dårlig utbygde trygdeordninger, eller trygdeordninger som ikke dekker utlendinger / ikke tillater eksport. Svært få av de som har flyttet til andre EØS-land er frivillige medlemmer i folketrygden. Pensjonister som flytter til andre EØS-land er allerede pliktige til å betale trygdeavgift etter lav sats, 4,7 pst. av inntekten, for dekning i helsedelen i folketrygden i medhold av EØS-avtalens bestemmelser om trygdekoordinering, mens yrkesaktive gjennom samme regelverk er sikret kontinuerlig tryggedekning i arbeidslandet, jf. kapittel 6.

² En sammenlikning fra NAV, med utgangspunkt i gjennomsnittlig BNP per capita, gir samme hovedinntrykk. Se Andresen, M. (2010), Utenlandsområdet i NAV. I: *Arbeid og Velferd* nr. 2, 2010: 83–90

³ Kilde: NAV Internasjonalt.

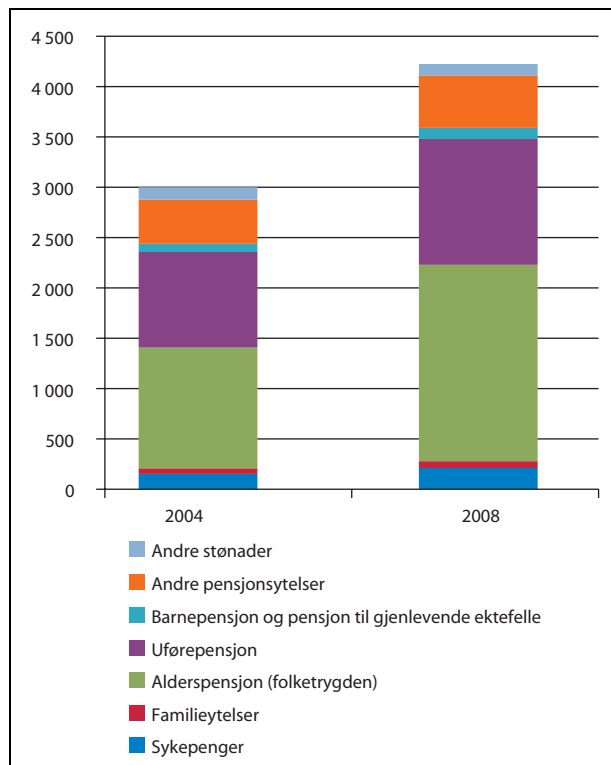
10.3.2 Utbetalinger fra NAV Internasjonalt

Antallet pensjonsmottakere bosatt i utlandet mer enn fordoblet seg i perioden 1996–2008, som vist i figur 10.1. I tillegg bor det mange i utlandet som mottar ytelse som ikke er pensjonsytelser, som barnetrygd, sykepenge og foreldrepenger. Figur 10.3 viser de samlede utbetalingene fra NAV Internasjonalt fordelt på ytelse i 2004 og 2008.

Utbetalingene av alle stønadstypene fra NAV Internasjonalt økte mellom 2004 og 2008. Størst er økningen i utgifter til alderspensjon, som økte med 63 pst. i løpet av disse fire årene. Utgiftene til de øvrige ytelsene økte med 25–35 pst. De samlede utgiftene til alderspensjon var 81,6 mrd. kroner i 2004 og 105,4 mrd. kroner i 2008, altså en økning på 29 pst. i samme periode.⁴ Økningen er et resultat av økningene i grunnbeløpet og minstepensjonen, økningen i antallet pensjonister generelt og det økte antallet med opparbeidet tilleggspensjon spesielt. At utbetalingene til utlandet øker så mye mer enn utbetalingene generelt, viser at det har vært en klar økning i antallet pensjonister bosatt i utlandet.

Eksporten av dagpenger er ikke inkludert i figur 10.2, og heller ikke i noen av de andre figurene som vises i dette kapitlet. Tabell 10.3 viser eksporten av dagpenger i perioden 2007 – 1. kvartal 2010, etter landet ytelsen er eksportert til. Det har vært en betydelig vekst i antallet eksporttilfeller til Polen, mens Sverige er det nest mest populære landet å eksportere dagpenger til. Arbeids- og velferdsetaten opplyser at de fleste som eksporterer dagpenger til Polen er polske statsborgere,

⁴ Tall fra <http://www.nav.no>, regnskapsstatistikk for året 2008. Begge størrelsene er i nominelle kroner.



Figur 10.3 Utgifter til utbetalinger fra NAV Internasjonalt, 2004 og 2008, etter stønadstype. Million kroner, nominelle verdier.

Kilde: NAV Internasjonalt og Statistisk sentralbyrå

mens eksporten til Sverige er omtrent jevnt fordelt mellom norske og svenske statsborgere.

For ytelsene utenom dagpenger finnes det mer detaljert informasjon om hvem som eksporterer stønader, hvor mye de mottar og hvor de reiser. Figur 10.4 viser utgiftene til NAV Internasjonalt fordelt på utbetalingsregion (søylar, på primæraksen) og prosentvis endring i utgiftene til ulike regioner i perioden (trekanter, på sekundæraksen).

Tabell 10.4 Meldte tilfeller av eksport av dagpenger, etter reisemål. 2007–2010 (første kvartal).

	2007	2008	2009	1. kvartal 2010
Polen	4	12	282	157
Sverige	44	46	76	37
Tyskland	21	22	51	28
Storbritannia	39	30	31	14
Spania	30	26	29	19
Andre land	77	74	127	61
Sum	215	210	596	316

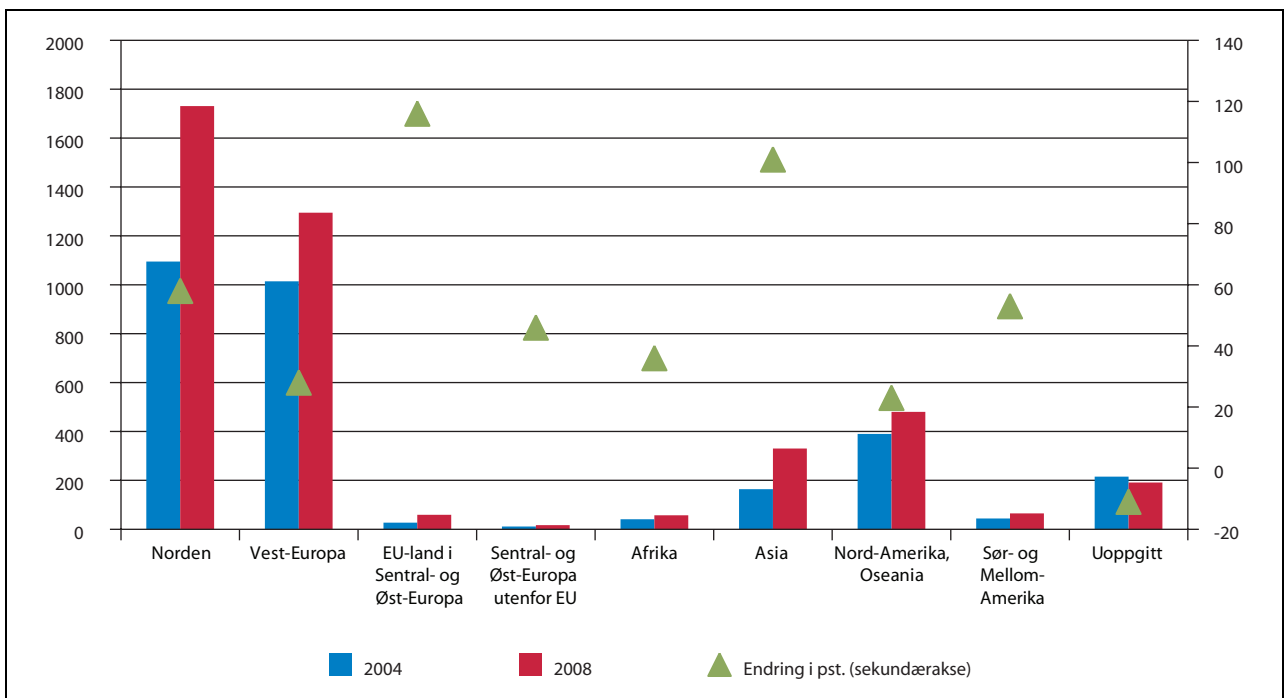
Kilde: NAV. Tabellen er også trykket i Tidsskriftet Velferd nr. 6, 2010

Boks 10.1 Datagrunnlag i dette kapitlet

Data for utbetalinger til utlandet, som brukes i dette kapitlet, er hentet fra Arbeids- og velferdsetaten. Disse gir en oversikt over alle utbetalinger via NAV Internasjonalt til personer som etter etatens opplysninger oppholder seg i utlandet. Data er tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå, som har koblet til informasjon om mottakernes fødeland, innvandringskategori, land personen oppga å flytte til ved siste utvandring, kjønn og alder. Analysene er gjort av Statistisk sentralbyrå.

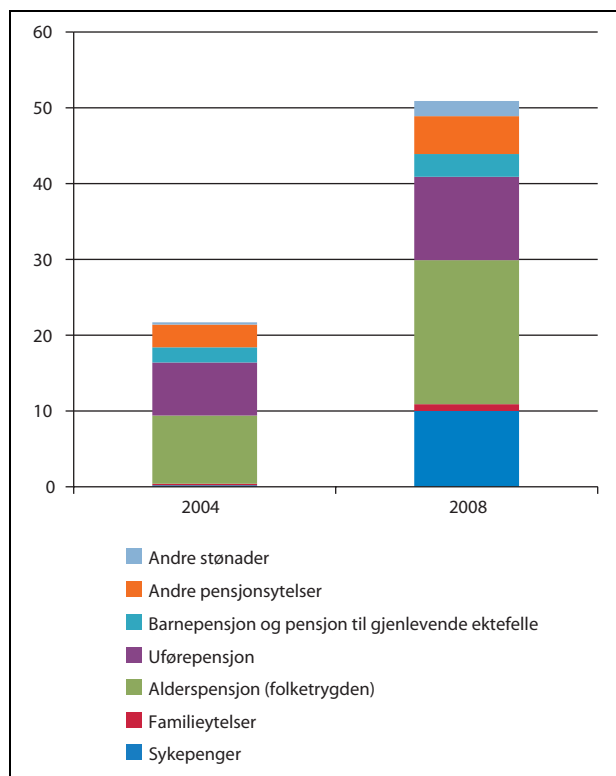
Tallene fra NAV Internasjonalt antas å gi minimumsanslag på hvor mye trygd og pensjon som faktisk eksporteres ut av Norge. En rekke stønadstilfeller i utlandet vil ikke fanges opp av statistikken. Mange mottakere kan oppholde seg i utlandet hele eller deler av året uten å melde fra. Personer som bor i utlandet i mindre enn tolv sammenhengende, eller i mindre enn seks måneder per år, skal etter reglene regnes som bosatte i Norge, så disse faller per definisjon utenfor statistikken til NAV Internasjonalt. I tillegg er det grunn til å regne med at det finnes et ikke ubetydelig antall personer som faktisk oppholder seg i utlandet over så lange perioder

at de i henhold til trygdlovgivningen skal anses for å være bosatte i utlandet, men som enten uaktsomt unnlater å melde fra til norske myndigheter om omfanget av utenlandsoppholdet, eller som med forsett forsøker å forlede myndighetene til å tro at de fortsatt bor i Norge. Dette kan de f.eks. gjøre ved å opprettholde en norsk adresse og få stønader fra Arbeids- og velferdsetaten innbetalt til konto i Norge. Det er fullt ut legitimt å opprettholde sitt kundeforhold i norsk bank, og å oppgi kontonummeret i denne banken til norske trygdemyndigheter, til tross for at man faktisk er bosatt i utlandet. Men for enkelte, f.eks. personer som mottar ytelser som etter gjeldende rett ikke er eksportable, vil dette kunne være ett av flere midler for å skape en illusjon av at de fortsatt er bosatt i Norge. Å opprettholde bostedsadresse i Norge kan påvirke stønadsnivået, ved at man fortsetter å motta ikke-eksportable ytelser, og man fortsetter urettmessig å opptjene trygdetid. I tillegg vil man ved å unnlate å melde flytting opprettholde fullt medlemskap i folketrygden, med rett til helsetjenester.



Figur 10.4 Utgifter til utbetalinger fra NAV Internasjonalt, 2004 og 2008, etter utbetalingsregion. Endringer i perioden i pst. Millioner kroner, nominelle verdier.

Kilde: NAV Internasjonalt og Statistisk sentralbyrå



Figur 10.5 Eksport av stønader til EU-land i Sentral- og Øst-Europa, 2004 og 2008. Stønadsbeløp i millioner kroner. Nominelle verdier.

Kilde: NAV Internasjonalt og Statistisk sentralbyrå

De største summene fra NAV Internasjonalt går til land i Norden. Dette var tilfelle både i 2004 og i 2008. 34 pst. av utbetalingene fra NAV Internasjonalt gikk til mottakere i Norden i 2004, og i 2008 var tallet 39 pst. De nest største utgiftene, på begge tidspunkter, gikk til mottakere i ikke-nordiske land i Vest-Europa. Utbetalinger til disse landene utgjorde 32 pst. av utbetalingene fra NAV Internasjonalt i 2004, og 29 pst. i 2008. I 2008 gikk altså 68 pst. av alle utbetalinger fra NAV Internasjonalt til mottakere i Norden og Vest-Europa. 9 pst. gikk til Nord-Amerika og Oseania, i tillegg gikk 12 pst. til mottakere som ikke hadde registrert oppholdsland. Mottakere i Sentral- og Øst-Europa i og utenfor EU, Afrika, Asia, Mellom- og Sør-Amerika deler 11 pst. av utbetalingene fra NAV Internasjonalt. Av disse regionene går de største utbetalingene (7 pst.) til Asia. De øvrige regionene mottar, som figuren illustrerer, bare små beløp.

Utbetalingssummene fra NAV Internasjonalt har økt for alle regionene. Den samlede økningen er på 40 pst., men økningen er svært ulikt fordelt mellom ulike deler av verden. Selv om beløpene som utbetales til Sentral- og Øst-Europa, Asia og

Afrika utgjør små andeler av totalutgiftene til NAV Internasjonalt, har det skjedd en klar økning i utgiftsnivået i perioden som studeres. Dette er særlig tydelig for EU-land i Sentral- og Øst-Europa, hvor utgiftene er mer enn fordoblet i fireårsperioden. Årsaken er at det ble åpnet opp for fri bevegelse av arbeidskraft fra disse landene fra 2004, og at det senere har vært en sterk økning i antallet øst- og sentraleuropeiske EU-borgere som arbeider i perioder i Norge, jf. kapittel 8. Utgiftene til utbetalinger i personer i disse landene utgjør likevel bare 1 pst. av de samlede utgiftene til utbetalinger gjennom NAV Internasjonalt (0,74 pst. i 2004, 1,22 pst. i 2008). Den nest største prosentvise økningen i perioden kom for Asia, der utgiftene økte med 85 pst.

Siden det har vært en så sterk økning i utbetalinger til nye EU-land i Sentral- og Øst-Europa, kan det være nyttig å se på hvilke ytelser som utgjør de største eksportbeløpene til personer i disse landene. Dette er vist i figur 10.5.

Igen viser figuren at utgiftsøkningene har kommet på alle postene. Det mest påfallende er kanskje økningen i utgifter til sykepenge, som var minimale i 2004, men som hadde økt til 10 millioner kroner i 2008. Samtidig økte utgiftene til alderspensjon fra 5 til 19 millioner kroner, målt i nominelle kroneverdier.

Oppsummert viser tallene så langt at det aller meste av eksporten av norske trygdeytelser skjer til land i Norden og Vest-Europa. Den sterke økningen har kommet for EU-land i Sentral- og Øst-Europa, men dette er lite oppsiktsvekkende gitt at eksporten var minimal i 2004, og at Norge har tatt imot svært mange arbeidsinnvandrere fra denne regionen i årene etterpå. I perioden 2004–2008 fant det imidlertid sted en sterk økning (85 pst.) i eksporten til Asia. Ut fra gjennomgangen så langt er det vanskelig å si om denne økningen skyldes at nordmenn uten innvandrerbakgrunn i økende grad reiser ut, typisk til Thailand, eller at innvandrere returnerer til opprinnelseslandet, typisk Pakistan eller Tyrkia. Konsekvensene for den norske velferdsstaten er de samme uansett hvilken av disse tendensene som dominerer, men motivasjonen og mekanismene kan være forskjellige. I neste avsnitt gis en nærmere framstilling av hvem stønadsmottakerne i utlandet er.

10.3.3 Hvem er stønadsmottakerne i utlandet?

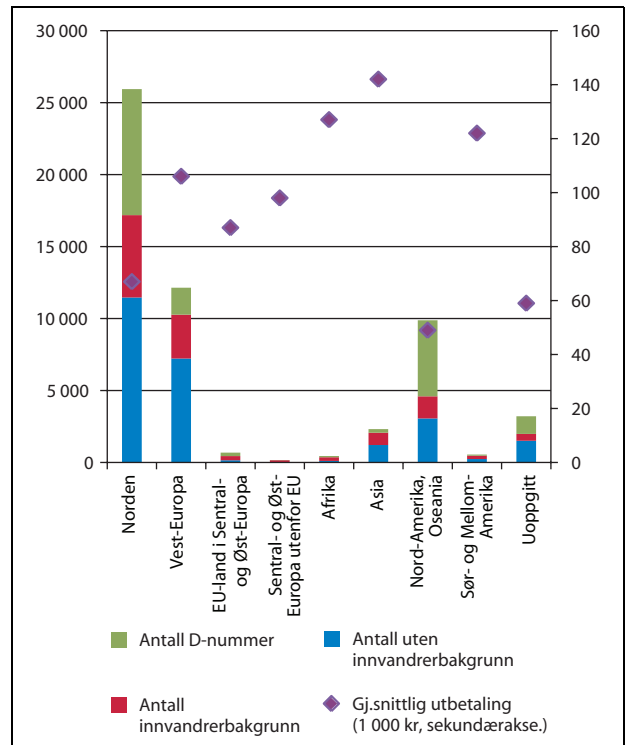
Mottakerne av de aktuelle ytelsene i utlandet er dels personer som er født i Norge, men som senere har valgt å flytte ut, og dels innvandrere

med kort- eller langtidsopphold som har returnert til sine opprinnelsesland eller flyttet videre til et tredje land. En viktig forskjell på disse to gruppene er at innvandrere med relativt korte yrkeskarrierer i Norge har begrenset pensjonsopptjening, og derfor vil få utbetalt relativt mindre beløp.

I den følgende beskrivelsen skilles det mellom (a) befolkningen utenom innvandrere, (b) innvandrere med norsk personnummer, og (c) personer med D-nummer. D-nummer gis til personer som ikke er bosatte i Norge, dvs. normalt personer på korttidsopphold.⁵ Skillet mellom «innvandrere» og «personer med D-nummer» kan være litt tilfeldig, det dreier seg i begge tilfeller hovedsakelig om personer født i utlandet som har oppholdt seg kortere eller lengre perioder i Norge. Mange innvandrere tildeles D-nummer først, og søker om personnummer senere. Hovedforskjellen på de to vil være at personer med D-nummer som gruppe har oppholdt seg kortere perioder i Norge, eller aldri bodd her, og har en svakere tilknytning til landet enn innvandrere med personnummer.

I 2008 utbetalte NAV Internasjonalt i alt drøyt 55 000 ytelser til i underkant av 48 000 personer. Antallet *ytelser* er høyere enn antallet *mottakere* fordi en del personer fylte vilkårene for flere ytelser, f.eks. både uførepensjon og grunn- og hjelpestønad. 44 pst. av disse var norskfødte uten innvandrerbakgrunn. Disse mottok i gjennomsnitt kr 127 000 i stønad, noe som i 2008 tilsvarte omtrent 1,7 G.⁶ 23 pst. av mottakerne av stønader via NAV Internasjonalt var innvandrere med norsk personnummer. I gjennomsnitt mottok hver av disse kr 80 000, altså noe over 1 G. De resterende 34 pst. var personer med D-nummer, som i snitt mottok kr 45 000 (0,6 G). De gjennomsnittlige stønadutbetalingene har sammenheng med hvor lang botid personene i gjennomsnitt har i Norge.

I figur 10.6 vises antallet stønadutbetalinger fra NAV Internasjonalt etter bostedsregion og tilknytning til Norge, samt gjennomsnittlig utbetalt totalbeløp. Det er grunn til å minne om at dette er de utbetalingene som går til personer som har meldt flytting, jf. boks 10.1, figuren omfatter ikke personer som bor hele eller deler av året i utlandet uten å ha meldt fra om dette.



Figur 10.6 Antall ytelser utbetalt gjennom NAV Internasjonalt, etter innvandrerstatus og bostedetsregion. Gjennomsnittlig stønadsbeløp (1000 kroner). 2008.

Kilde: NAV internasjonalt og Statistisk sentralbyrå

Søylene i figur 10.6 viser *antall ytelser*. Fordeelingen mellom verdensregionene blir dermed annerledes enn i figur 10.4, som viste *utbetalingsbeløp*. Forholdet mellom søylene, som viser antall utbetalinger, og diamantene, som viser gjennomsnittlige beløp, i figur 10.6 gir en indikasjon på hva denne forskjellen skyldes. F.eks. er antallet utbetalinger til Asia relativt lavt, men de gjennomsnittlige utbetalingene per mottaker er høye. Det motsatte er tilfelle for Nord-Amerika og Oseania⁷ – det foretas mange utbetalinger til disse regionene, men hver enkelt utbetaling er liten. Det er altså langt flere mottakere av ytelser i Nord-Amerika og Oseania enn i Asia, men en mottaker i Asia mottar i gjennomsnitt vesentlig større beløp enn en mottaker i Nord-Amerika/Oseania. Asia framstår dermed som en viktigere eksportregion når man sammenlikner utgifter enn når man sammenlikner antall mottakere. Hovedgrunnen til dette er at den gjennomsnittlige mottakeren i Asia har lengre

⁵ D-nummer gis også til personer som er født i Norge og har norsk statsborgerskap, men som flyttet fra landet før systemet med personnumre ble innført i 1964. Disse kan ha opparbeidede rettigheter i den norske folketrygden, og blir registrert med D-nummer når ytelsene skal utbetales.

⁶ G var kr 70 256 fra 1. mai 2008.

⁷ Nord-Amerika og Oseania er slått sammen fordi regionene har relativt lik profil, og fordi antallet som eksporterer stønader til Oseania er svært lite. Nord-Amerika omfatter USA og Canada.

Tabell 10.5 Vanligste bosettingsland for personer som mottar stønad fra NAV Internasjonalt, etter innvandrerbakgrunn. 2008.

Personer uten innvandrerbakgrunn	Innvandrere, inkludert personer med D-nummer
Sverige	Sverige
Spania	USA
USA	Danmark
Danmark	Storbritannia
Thailand	Finland
Storbritannia	Canada
Tyskland	Tyskland
Canada	Spania
Australia	Australia
Frankrike	Polen

Kilde: NAV Internasjonalt og Statistisk Sentralbyrå

botid og sannsynligvis også lengre yrkeskarriere i Norge, enn den gjennomsnittlige mottakeren i Nord-Amerika og Oseania.

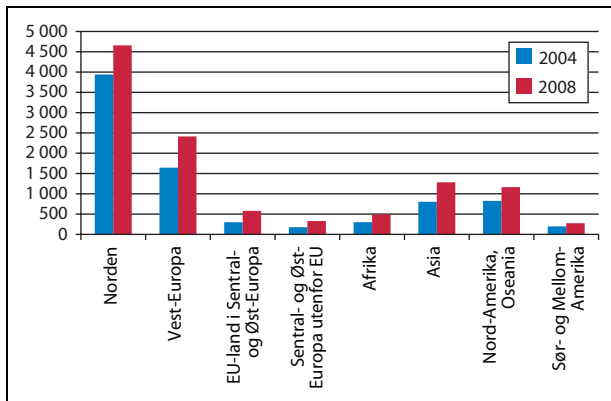
De aller fleste utbetalingene via NAV Internasjonalt går likevel til personer som er bosatt i andre nordiske land. Dette gjelder nesten halvparten av alle utbetalingene. Mottakerne i de andre nordiske landene er relativt jevnt fordelt mellom personer uten innvandrerbakgrunn og personer med D-nummer, med en mindre andel innvandrere med personnummer. Gjennomsnittlige utbetalinger til personer i Norden var knapt kr 74 000 i 2008, altså i overkant av 1 G. Den nest største gruppen er bosatt i vesteuropeiske land utenfor Norden. Dette gjelder rundt 10 000 personer, de fleste er norskfødte uten innvandrerbakgrunn. Gjennomsnittlig utbetaling til personer i Vest-Europa var 1,6 G. Den fjerde største regionen, målt etter antallet utbetalte ytelser fra NAV Internasjonalt, er Nord-Amerika og Oseania. De fleste utbetalingene til disse landene går til personer med D-nummer, noe som indikerer at mottakerne typisk har vært relativt korte perioder i Norge. Dette gjenspeiles i det lave nivået på de gjennomsnittlige utbetalingene, som er 0,7 G.

De fem gjenværende regionene – Sentral- og Øst-Europa i og utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika – har få utbetalinger fra NAV Internasjonalt. Ikke til noen av disse regionene ble det foretatt mer enn 600 utbetalinger i 2008. Fordelingen på norskfødte, innvandrere og personer med D-nummer er forskjellig for de fem regio-

nene: Norskfødte utgjør den største andelen i Asia og Sør- og Mellom-Amerika, innvandrere med personnummer utgjør de største gruppene i Afrika og i Sentral- og Øst-Europa utenfor EU, mens personer med D-nummer mottar de fleste utbetalingene i EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Sjablongmessig kan det dermed sies at en typisk mottaker i Afrika og Sentral- og Øst-Europa utenfor EU er en gjenutvandret innvandrer som i en periode har vært registrert som bosatt i Norge, en typisk mottaker i Asia og Sør- og Mellom-Amerika er en utflyttet norskfødt person, mens den typiske mottaker i EU-land i Sentral- og Øst-Europa har vært i Norge på kortere arbeidsopphold. Høyeste gjennomsnittlige utbetalingsbeløp finnes for Asia (2 G) og Afrika (1,8 G). I disse regionene er det altså få personer som mottar utbetalinger, men hver enkelt mottaker har relativt høy opptjening og dermed også høye utbetalinger.

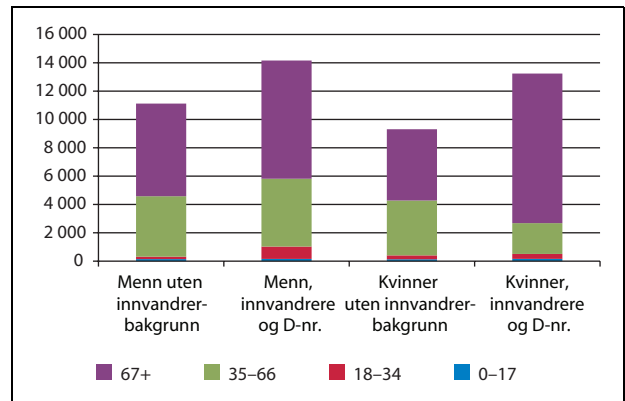
I figur 10.4 ble det gitt en oversikt over hvordan personer som mottar stønader fra NAV Internasjonalt fordeler seg på ulike verdensregioner. I tabell 10.5 vises de ti vanligste bosettingslandene for utflyttede norskfødte personer uten innvandrerbakgrunn og for innvandrere.

Det framgår av tabell 10.5 at Sverige er det vanligste bosettingslandet, både for innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn. På andreplass for utflyttere uten innvandrerbakgrunn kommer Spania, deretter USA, Danmark og Thailand. Innvandrere og personer med D-nummer holder seg i enda større grad enn personer uten innvandrerbak-



Figur 10.7 Innvandrere som mottar stønader via NAV Internasjonalt, etter fødelandsregion. 2004 og 2008.

Kilde: NAV Internasjonalt og Statistisk Sentralbyrå



Figur 10.8 Personer som mottar stønader via NAV Internasjonalt, etter innvandringskategori, kjønn og alder. 2008.

Kilde: NAV Internasjonalt og Statistisk Sentralbyrå

grunn i Nord-Europa. Danmark, Storbritannia og Finland er henholdsvis tredje, fjerde og femte mest populære utflyttingsland, mens USA ligger på andreplass, etter Sverige. Først på 12. plass, målt etter popularitet som utflyttingsland for innvandrere i Norge, finnes et asiatiske land – Tyrkia. Drøyt 330 innvandrere med norsk personnummer/D-nummer mottok stønader fra NAV Internasjonalt i Tyrkia i 2008. Det vanligste afrikanske utflyttingslandet for innvandrere i Norge med stønad fra NAV Internasjonalt er Marokko – her bodde knapt 130 stønadsmottakere med norsk personnummer i 2008. Norskfødte personer uten innvandrerbakgrunn flytter i liten grad til Afrika, men det finnes både asiatiske og latinamerikanske land blant de 20 mest populære utflyttingslandene for stønadsmottakere også fra denne gruppen: Drøyt 600 norskfødte uten innvandrerbakgrunn mottok stønad i Thailand, drøyt 200 på Filippinene, mens i underkant av 100 personer som mottok stønad via NAV Internasjonalt var bosatt i Brasil i 2008.

Hvorfor er akkurat disse landene populære? Utflyttingsland for innvandrere må antas i stor grad å tilsvare opprinnelsesland. Når Sverige er det vanligste utflyttingslandet, har dette sammenheng med at svenskene gjennom mange år har utgjort den største innvandrerguppen i Norge. Liknende resonnementer gjelder de andre nordiske landene. USAs popularitet skyldes sannsynligvis i stor utstrekning amerikanere som vender hjem, men USA er samtidig et attraktivt tilflyttingsland for personer fra andre deler av verden – inkludert personer som er født og oppvokst i Norge, og innvandrere som har reist videre etter en periode i Norge. Samtidig reflekterer innvandreres utflytting ulike innvandrergruppers vilje til

å returnere til opprinnelseslandet. Når Tyrkia er et mer populært utflyttingsland for innvandrere enn Pakistan, til tross for at det er flere pakistanske enn tyrkiske innvandrere i Norge, kan dette skyldes at Tyrkia er et rikere og mer stabilt land enn Pakistan og derfor mer attraktivt å flytte til. Tyrkia er dessuten geografisk nærmere Norge enn det Pakistan er, slik at pendling mellom de to landene er lettere. Endelig er det grunn til å minne om at disse dataene kun omfatter personer som faktisk har meldt flytting til utlandet, som forklart i boks 10.1. Insentivet til å unnlate å melde flytting – slik man etter reglene skal – er større når man flytter ut av EØS, på grunn av trygdekoordineringsregler og adgang til eksport av stønader. Dette kan være noe av bakgrunnen for at få land utenfor EØS finnes på «topp ti»-listene over de mest populære registrerte utflyttingslandene.

Det er rimelig å anta at de fleste innvandrere som mottar stønader i utlandet, bor i det landet de faktisk kommer fra, men det er ingen automatikk i at det må være slik. Av i alt 47 845 personer som mottok stønader fra NAV Internasjonalt i 2008, var drøyt 11 000 innvandrere med norsk statsborgerskap og over 16 000 personer med D-nummer. Fødelandet til personer med D-nummer framgår ikke av registrene, men innvandrere med personnummer er registrerte med fødelandsbakgrunn. I figur 10.7 vises de drøyt 11 000 personene med innvandrerbakgrunn som mottar stønader via NAV Internasjonalt etter fødelandsregion.

Den klart største gruppen innvandrere som mottar utbetalinger fra NAV Internasjonalt er født i et nordisk land utenfor Norge, mens den nest største gruppen er født i et annet land i Vest-Europa. Likheten mellom denne figuren og figu-

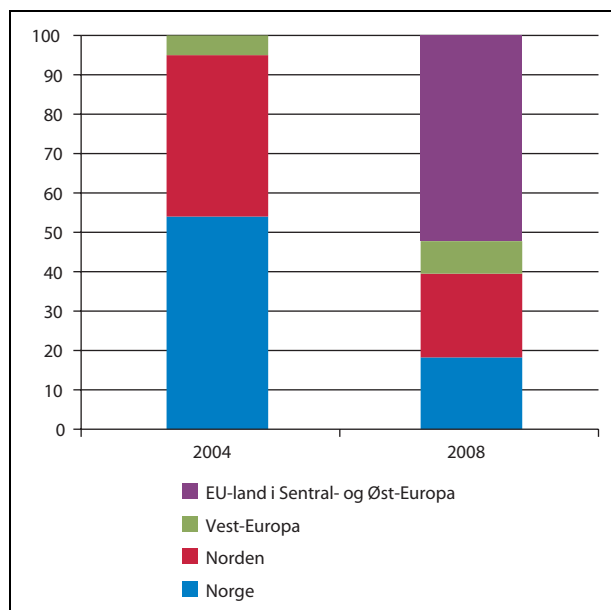
rene ovenfor som viste at de fleste mottakerne av disse utbetalingene bodde i Norden eller i Vest-Europa for øvrig, styrker antakelsen om at dette i stor grad handler om utenlandske statsborgere som har returnert til opprinnelseslandet etter et opphold i Norge. Det framgår av figur 10.7 at det i 2008 var nesten dobbelt så mange innvandrere fra Vest-Europa som mottok stønad fra NAV Internasjonalt, som det var innvandrere fra Asia som mottok slike stønader.

Endelig gis det i figur 10.8 en oversikt over mottakerne av stønader fra NAV Internasjonalt fordelt på innvandringsbakgrunn, alder og kjønn. Det er noe færre kvinner enn menn som mottar stønader fra NAV Internasjonalt, men forskjellen er ikke stor. Kjønnforskjellen er størst blant personer uten innvandrerbakgrunn – blant nordmenn som flytter til utlandet og mottar stønad, er det altså en liten overvekt av menn. Forskjellen blant innvandrerne er mindre. I alle kategoriene, uavhengig av kjønn og innvandringsbakgrunn, er det de eldste aldersgruppene som dominerer. Denne dominansen er særlig påfallende blant personer med innvandrerbakgrunn. Godt over halvparten av stønadsmottakerne med innvandrerbakgrunn er 67 år eller eldre. Dette illustrerer at mange eksporterer alderspensjon. Det er svært få personer yngre enn 35 år som mottar stønader i utlandet via NAV Internasjonalt.

Særskilt om alderspensjon utbetalt i utlandet

Som nevnt varierer utbetalingsbeløpene fra NAV Internasjonalt bl.a. med stønadsmottakerens botid i Norge. Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført en analyse av utbetaling av alderspensjon i utlandet som går nærmere inn på variasjoner i opptjeningsstid.⁸ Som beskrevet i kapittel 6 kan folketrygdens alderspensjon på visse vilkår eksporteres, og – som figurene ovenfor viser – relativt mange velger å benytte seg av dette. I 2007 var det om lag 27 000 alderspensjonister med pensjon fra Arbeids- og velferdsetaten som var bosatt i utlandet. Rundt 75 pst. av disse kom fra andre land, og hadde arbeidet og opptjent pensjonsrettigheter i Norge i noen år før de returnerte til hjemlandet. Av disse hadde over halvparten begynt opptjeningen før de fylte 40 år, og gjennomsnittlig opptjeningsstid var ca. 12 år. En «typisk» utenlandsbosatt alderspensjonsmottaker har altså arbeidet i Norge i 12 år relativt tidlig i livet, med ankomst før fylte 40 år, og deretter returnert til opprinnelseslandet.

⁸ Haga, O. (2009), Alderspensjonistar som bur i utlandet. I: *Arbeid og Velferd* nr. 1, 2009: s. 37–42



Figur 10.9 Utenlandsbosatte mottakere av kontantstøtte etter statsborgerskap, juni 2004 og juni 2008

Kilde: Bjørnstad, A.F. og J. Ellingsen (2008), Eksport av kontantstøtte til EØS-området. I: *Arbeid og velferd* nr. 3, 2008

På denne måten har de naturligvis ikke oppnådd full opptjening, og gjennomsnittlige pensjonsutbetalinger til personer bosatte i utlandet er også vesentlig lavere enn gjennomsnittlige pensjoner utbetalt til personer i Norge. Gjennomsnittlig utbetalt pensjon til utenlandsbosatte var i underkant av 1 G i 2007, mens den var 2,3 G for bosatte i Norge på samme tidspunkt, ifølge tall fra Arbeids- og velferdsetaten.

Særskilt om kontantstøtten

Kontantstøtten har vært særlig omstridt med hensyn til eksport. Kontantstøtten er spesiell fordi mottak av denne stønaden er så sterkt knyttet til bruken av en velferdstjeneste i Norge – kontantstøtten utbetales for barn som ikke går i barnehage med offentlig tilskudd. Stønaden er ikke eksportabel etter norsk regelverk, men EØS-regelverket krever likevel at den blir eksportert innenfor EØS. Arbeids- og velferdsetaten har gjort en studie av utviklingen i utbetalingen av kontantstøtte til EØS-land i perioden 2004 til 2008.⁹ I denne perioden lå de samlede utgiftene til eksport av kontantstøtte til personer bosatt i andre EØS-land på mellom 18 og 27 mill. kroner. Første halvår

⁹ Bjørnstad, A.F. og J. Ellingsen (2008), Eksport av kontantstøtte til EØS-området. I: *Arbeid og velferd* nr. 3, 2008: s. 23–27

2008 utgjorde eksporten i overkant av 2 pst. av de totale kontantstøtteutbetalingene. De første utbetalingene av kontantstøtte til utlandet kom i gang i september 2003, og antallet mottakere økte raskt. I juni 2008, som var siste observasjonstidspunkt i denne studien, nærmet antallet utenlandsbosatte mottakere seg 700. Økningen er kommet i en periode da den generelle bruken av kontantstøtte har gått ned, som vist i kapittel 9. Figur 10.9 viser fordelingen av utenlandsbosatte kontantstøttemottakere etter statsborgerskap. Ved starten av perioden (juni 2004) var flertallet av mottakerne – 54 pst. – norske statsborgere. De fleste av disse var utsendte arbeidstakere fra Norge. På samme tidspunkt utgjorde personer med nordisk statsborgerskap utenom Norge 41 pst. av mottakerne. De fleste av disse var svenske. 5 pst. av eksportmottakerne var statsborgere i EU-land i Vest-Europa. Ved utgangen av perioden (juni 2008) var dette bildet endret: Norske statsborgere utgjorde 18 pst. av de utenlandsbosatte kontantstøttemottakerne, andre nordiske borgere 21 pst., EU-land i Vest-Europa 8 pst., mens statsborgere i nye EU-land utgjorde 52 pst. av mottakerne av kontantstøtte i utlandet. Polakkene dominerte kraftig blant de sistnevnte: Hele 88 pst. av mottakerne i EU-land i Sentral- og Øst-Europa var polske statsborgere i 2008.

Endringene kan se store ut, men det må understrekes at det er snakk om store forskyvninger i en liten gruppe. Som nevnt utgjorde samtlige utenlandsbosatte kontantstøttemottakere færre enn 700 personer i 2008, og utgiftene til denne gruppa utgjør bare så vidt over 2 pst. av de samlede utgiftene til kontantstøtten.

10.4 Den norske velferdsstatens rekkevidde: Sentrale politikkområder

Det bor et relativt høyt antall personer utenfor Norges grenser som mottar stønader fra Norge, og som i varierende grad opplever at Norge er «deres» land. Denne gruppen omfatter – som vist i eksporttallene ovenfor – nordmenn uten innvandrerbakgrunn, innvandrere som har gjenutvandret, og personer som har vært i Norge på kortere arbeidsforhold. For noen utgjør utbetalingene fra Norge en vesentlig andel av livsgrunnlaget, for andre er den norske stønaden eller pensjonen et marginalt tilskudd til en inntekt som er opparbeidet et annet sted.

Diskusjonen av velferdsstatens rekkevidde utenfor riket vil i hovedsak handle om rettigheter

Boks 10.2 Informasjonskilder i dette avsnittet

Det foreligger lite systematisk informasjon om norske statsborgere i utlandet. I den grad slik informasjon finnes og er brukt, er kildene sitert i fotnoter.

Utvalget har innhentet informasjon gjennom studieturer til Spania og Thailand. På begge turene ble det avholdt en rekke møter med representanter for nordmenn bosatt i landet, samt med ambassaden, Sjømannskirken og andre offisielle norske representanter i landet. Studieturene er nærmere omtalt i kapittel 2.

Den norske klubben Costa Blanca er representert i utvalgets referansegruppe. Klubben ble i likhet med andre organisasjoner i referansegruppen invitert til å gi et skriftlig innspill til utvalgets arbeid (se vedlegg 4). I tillegg ble to organisasjoner i Thailand, Kohn Norway og APTRT, invitert til å gi innspill.

Endelig ble de norske ambassadene i Thailand og Pakistan bedt om å lage hvert sitt notat om de problemstillingene de møter i sin kontakt med norske statsborgere bosatt i de respektive landene.

og plikter overfor norske pensjonsmottakere i utlandet. Ett tema er adgangen til stønadseksport, og argumentene for og mot å redusere denne adgangen. Et annet tema er at utvandrere i økende grad fremmer krav mot den norske staten, blant annet om tjenester i utlandet. Et tredje tema er utvandrernes plikt til, i visse situasjoner, å betale skatt til Norge. Endelig har stønadseksporten gitt Arbeids- og velferdsetaten nye utfordringer knyttet til service og kontroll rettet mot mottakere av norske stønader i utlandet. Informasjonskildene avsnittet baseres på er presenterte i boks 10.2.

10.4.1 Tilrettelegging for eksport av velferdsytelser

Muligheten til å eksportere velferdsytelser gir økt valgfrihet for den enkelte, og også økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Det er en fordel, både for Norge og den enkelte arbeidstaker, at det er lett å flytte ut når arbeidet i Norge er avsluttet. Det er sannsynlig at Norge ville bli et mindre attraktivt land å arbeide i hvis stønadseksporten ble vesent-

lig vanskeliggjort, fordi arbeidstakere som har avsluttet arbeidsforhold i Norge da stilles ovenfor valget om enten å bli boende i Norge, eller reise ut av landet og miste opparbeidede rettigheter. Et høyt nivå på eksporten av velferdsytelser kan likevel på sikt undergrave den norske velferdsstatens bærekraft.

Tilrettelegging for eksport kan skje gjennom nasjonal lovgivning, eller gjennom avtaler med de aktuelle landene. Adgangen til fri bevegelighet for personer, herunder retten til å eksportere trygderettigheter, er et kjernepunkt i EØS-avtalen. Innenfor denne avtalen er det lite rom for nasjonal tilpasning. Et unntak gjelder adgangen til eksport av dagpenger i forordning nr. 883/2004. I EU-landene avløste denne forordningen 1. mai 2010 rådsforordning (EØF) nr. 1408/71, jf. kapittel 6, og den vil på et senere tidspunkt få virkning også for EØS/EFTA-landene. I det vesentlige videreføres gjeldende prinsipper om overføring av opparbeidede trygderettigheter i den nye forordningen. En endring i den nye forordningen er at den åpner for å utvide adgangen til å ta med dagpenger fra et medlemsland for å søke arbeid i et annet fra tre til seks måneder. Det er imidlertid opp til medlems-

landene selv om de ønsker å implementere denne utvidede eksportperioden. Et argument for å gjøre dette, kan være at returnmigrasjon blir lettere for en arbeidsinnvandrere med dagpengerettigheter dersom dagpengene kan eksporteres i et lengre tidsrom. Et motargument er at utvidet eksportadgang kan tenkes å gi større rom for, og insentiver til, misbruk av ordningen.

Utenfor EØS er det de bilaterale trygdeavtalene som legger til rette for gjensidig eksport av opptjente ytelser mellom Norge og andre land, jf. kapittel 6. En mulig strategi for å tilrettelegge for returnmigrasjon kan være å inngå trygdeavtaler med flere land, for å bedre regulere eksportadgangen. Slike avtaler vil i en viss utstrekning gjøre det lettere å føre kontroll med stønadmottakerne i disse landene, da bilaterale trygdeavtaler normalt inneholder en klausul om informasjonsutveksling mellom de to avtalelandenes myndigheter. Imidlertid vil slik informasjonsutveksling først og fremst være av verdi mellom gjennomregulerte land med detaljerte og oppdaterte dataregistre. Trygdeavtaler med land som mangler slike registre – hvilket gjelder de fleste land i Asia og Afrika – vil dermed i liten

Boks 10.3 Folketrygdlovens regler for eksport av ytelser

Folketrygdlovens regler for eksport av ytelser er behandlet i de forskjellige stønadskapitlene, som vist i kapittel 6. Personer som har minst 20 års samlet botid, hvilket som hovedregel vil si tid man har bodd i Norge mellom 16 og 66 år, kan f.eks. fritt eksportere alderpensjonen sin, selv om de aldri har vært yrkesaktive i Norge. Etter 20 år vil det si $20/40 = \frac{1}{2}$ minstepensjon = 1 G. Personer som har vært yrkesaktive, med en inntekt som på årsbasis overstiger grunnbeløpet i minimum 3 år, vil imidlertid kunne eksportere tilleggspensjonen sin, samt grunnpensjon, ev. særtillegg/pensjonstillegg og ev. forsørgingstillegg for ektefelle og barn. I slike tilfeller vil grunnpensjonen, særtillegget/pensjonstillegget og forsørgingstillegget beregnes på grunnlag av det samme antall år som man har hatt inntekt som overstiger grunnbeløpet. En person som har bodd i Norge i fem år, og har vært yrkesaktiv i bare tre av dem, vil således kunne eksportere en pensjon som er på nivå med $3/40$ av hva han eller hun ville fått med full opptjening i folketrygden. For de med lavest opptjeningsgrunnlag, dvs. de som med 40 års opptjening ville fått minstepensjon, tilsvarer dette en årlig ytelse på ca. kr

11 300, i tillegg til eventuelle (proratiserte) forsørgingstillegg.

Det vil være mulig å redusere eksporten av ytelser ved å øke de ovennevnte grensene, både hva gjelder tyveårskravet for inaktive og treårskravet for aktive. En slik generell heving vil ikke kunne gis anvendelse overfor personer som kan påberope seg rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 eller bilaterale trygdeavtaler, men for andre land, som Marokko, Pakistan og Thailand, vil dette kunne være en mulighet.

Et argument mot en slik løsning vil være at det vil vanskeliggjøre tilbakevending til hjemlandet av personer som i kortere eller lengre tid har arbeidet i Norge. Resultatet vil bl.a. kunne bli at det blir flere mottakere av supplerende stønad og flere gamle innvandrere på norske pleieinstitusjoner. Tilsvarende gjelder for inaktive, blant dem mange kvinner med innvandrerbakgrunn: Hvis grensen for eksport for inaktive heves fra 20 til f.eks. 30 år, er det trolig at færre vil returnere.

I tillegg kommer at en økning av eksportgrensene vil føre til økt pågang fra land som ønsker å inngå bilaterale trygdeavtaler med Norge.

grad gi tilgang til verdifullt kildemateriale. Motargumenter mot mer utstrakt bruk av bilaterale trygdeavtaler er at det å framforhandle trygdeavtaler er forholdsvis ressurskrevende. Instrumentet brukes i hovedsak mellom land som utveksler arbeidskraft, og der det er behov for koordinering av nasjonenes trygderegler. Mye av eksporten som er omtalt i dette kapitlet skjer når pensjonister med opptjening kun i Norge flytter ut, f.eks. til Thailand eller Pakistan. De fleste som eksporterer ytelse til disse landene har lang opptjeningstid i folketrygden, slik at de har rett til å eksportere sin norske pensjon med direkte hjemmel i norsk lovgivning. Dette er også grupper som normalt vil ha liten eller ingen opptjening i tilflyttingslandet. De fleste som flytter til land i Asia og Afrika er dessuten pensjonister, slik at fortsatt opptjening i tilflyttingslandet ikke er et tema. Det er dermed ikke behov for bilateralt å regulere sentrale temaer som eksportabilitet, sammenlegging og proratisering, jf. kapittel 6.

10.4.2 Helse, pleie og omsorg – utvandrede pensjonister til EØS-land

Med økende alder øker behovet for helsetjenester, og i neste omgang for pleie- og omsorgstjenester. I utvalgets kontakt med norske utvandremiljøer i Spania har behovet for pleie- og omsorgstjenester vært løftet fram som et hovedpunkt (se også vedlegg 4). Diskusjonen nedenfor tar utgangspunkt i situasjonen til det norske miljøet i Spania, siden dette er det største norske utvandremiljøet, men de samme problemstillingene kan være relevante for norske utvandrere i andre EØS-land.

EØS-avtalen regulerer adgangen til helsetjenester for EØS-borgere. Norske borgere i Spania, og i andre land i EØS, har rett til helsetjenester på lik linje med landets egne borgere. Pleie- og omsorgstjenester er derimot ikke berørt av EØS-avtalen. Disse tjenestene har forblitt et nasjonalt ansvar, uten krav til koordinering. Det betyr at norske pensjonister som bosetter seg i et annet EØS-land, skal bruke det omsorgstilbudet som tilbys i sitt nye hjemland.

Den spanske velferdsstaten er svært forskjellig fra den norske, og institusjoner for eldreomsorg finnes i liten grad. De institusjonene som finnes, legger også ofte opp til at familien skal bidra langt mer aktivt i omsorgen enn det som typisk forventes i Norge. De tilbudene som i praksis er aktuelle for nordmenn bosatt i Spania i dag, er enten institusjoner som drives på rent privat basis, eller institusjoner som drives av private interesse-

organisasjoner.¹⁰ Sistnevnte tilbyr i liten grad langtidsplasser. Private institusjoner krever brukerbetalning på omtrent samme nivå som tilsvarende institusjoner i Norge. Enkelte norske kommuner har bygd sykehjemsplasser i Spania, som et tilbud til egne innbyggere som antas å få en helsegevinst av å komme til et varmere klima.

Nordmenn som bor i Spania, som trenger et langsiktig omsorgstilbud, men ikke har økonomi til å betale for en privat sykehjemsplass, har dermed vanskelig for å få dekket sine behov i Spania. Fraværet av langsiktige omsorgstilbud for eldre og pleietrengende nordmenn i Spania er framhevet som en utfordring i flere studier.¹¹ Helsedirektoratet anslår at det i 2009 var mellom 100 og 200 eldre pleietrengende nordmenn i Alicante-provinsen som hadde behov for mer hjelp enn det de fikk.¹²

Stortingsmeldingen «Mestring, muligheter og mening: Framtidas omsorgsutfordringer»¹³ inneholder et avsnitt om behovene til nordmenn bosatt i utlandet, med vekt på miljøet i Spania. Stortingsmeldingen gjør det klart at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har noen prinsipielle innvendinger mot utbygging av kommunale omsorgstjenester i utlandet, rettet mot kommunenes egne innbyggere. Stortingsmeldingen diskuterer ikke utbygging av omsorgstjenester i *statlig* regi i Spania, som kunne gitt et tilbud til nordmenn som bor fast i landet.

Pleie- og omsorgstjenester er en kommunal oppgave i Norge, og kvaliteten på tilbudet varierer fra en kommune til en annen. «Tilfeldigheter» knyttet til bosted avgjør hvilket tilbud den enkelte får, også innenfor Norges grenser – denne problemstillingen er ikke begrenset til nordmenn bosatt i Spania. Utvalget oppfatter at det ligger utenfor mandatet å gå dypere inn i spørsmålet om sykehjemsplasser til nordmenn i utlandet. Det ville i tilfelle innebære en drøfting av kommunens ansvar som ligger langt utenfor utvalgets mandat.

¹⁰ Inndelingen er hentet fra Helset, A., Lauvli, M. og Sandlie, H.C. (2004), *Norske pensjonister og norske kommuner i Spania*. NOVA-rapport 2004:3

¹¹ Se f.eks. Sørbye, L.W., A.S. Kristoffersen, O.H. Helland og E.V. Grue (2004), *Nordmenn i Spania. Pleie, rehabilitering og omsorg*. Rapport 2004:3, Diakonhjemmets høgskole; Helset, A., M. Lauvli og H.C. Sandlie (2004), *Norske pensjonister og norske kommuner i Spania*. NOVA-rapport 2004:3; og Helsedirektoratet (2009), *Migrasjon og helse – utfordringer og utviklingstrekk* (mai 2009).

¹² Helsedirektoratet, op.cit., s. 84

¹³ St.meld. nr. 25 (2005–2006), *Mestring, muligheter og mening: Framtidas omsorgsutfordringer*, Helse- og omsorgsdepartementet

10.4.3 Helsetjenester til utvandrede til land utenfor EØS

Mens spørsmålet om helsetjenester i stor grad er ivaretatt innenfor EØS, er det et sentralt tema for utvandrere til land utenfor EØS. Personer som flytter ut av EØS har ikke automatisk adgang til å få dekket behandling i tilflyttingslandets helsevesen. Dette kan være en viktig motivasjon for å tegne frivillig medlemskap i folketrygdens helse- del, hvilket er noe bl.a. pensjonister som flytter til land utenfor EØS har adgang til å gjøre, gitt at de oppfyller visse betingelser, jf. kapittel 6. Frivillige medlemmer har rett til helsestell i Norge på lik linje med andre medlemmer i folketrygden. Videre har frivillige medlemmer i folketrygden adgang til få refundert utgifter til legehjelp og kjøp av medisiner i utlandet etter gjeldende takster, samt rett til å få refundert opphold på sykehus på inntil kr 3 000 per døgn.

For frivillige medlemmer i folketrygden som er bosatte i utlandet er hovedprinsippet at de, når de trenger helsetjenester i ikke-akutte tilfeller, kommer til Norge og får den aktuelle behandlingen her. Av ulike årsaker er det imidlertid vanlig å ønske å få behandlingen i det landet man er bosatt. Når frivillige medlemmer av folketrygden mottar behandling i utlandet, kan det oppstå et betydelig avvik mellom de faktisk påløpte kostnadene ved behandlingen, og det NAV Internasjonalt har anledning til å refundere. Refusjonssatsen er som nevnt ovenfor en ren døgn-sats, som er uavhengig av kostnadene forbundet med den aktuelle behandlingen. Flere kilder hevder at dette fører til en praksis der sykehus lar pasienter bli liggende i langt flere døgn enn det som er nødvendig ut fra en medisinsk vurdering, i den hensikt å få dekket utgifter til operasjonen gjennom å øke antallet liggedøgn. Utvalget har ikke grunnlag for å si om og ev. i hvilken grad dette forekommer, men erkjenner at systemet kan invitere til en slik praksis.

I tillegg til spørsmål om helsetjenester oppstår spørsmål knyttet til omsorgstjenester i utvandrer-miljøer utenfor EØS. Også i land utenfor EØS bor det norske pensjonister som kan ha behov for omfattende pleie- og omsorgstjenester, og som henvises til bostedslandets institusjoner (som kan være dårlig utbygd) og ulike private løsninger.

Utvalget legger til grunn at systemet med helsetilbud og refusjon bør organiseres på en mest mulig smidig måte, og åpner for at det eksisterende systemet kan ha visse svakheter. Utvalget

ser at det kan være behov for å utrede problemstillingene knyttet til helsetjenester for frivillige medlemmer i folketrygden bosatt utenfor EØS nærmere. I en slik vurdering må det legges til grunn at eventuelle regelendringer må gjelde alle frivillige medlemmer av folketrygden, uavhengig av hvor i verden de oppholder seg. Helse-spørsmål har en marginal plass i utvalgets mandat, og utvalget ønsker ikke å gå nærmere inn på dette. Hva gjelder omsorgstjenester, gjelder det samme prinsippet som ble anført for utvandrere til EØS-land: Problemstillingen ligger utenfor mandatet, og utvalget ønsker ikke å fremme forslag som på dyptgripende måter endrer arbeidsdelingen mellom stat og kommune.

10.4.4 Familiemedlemmer uten botid i Norge

En del alders- og uførepensjonister som utvandrer, gifter seg på nytt i sitt nye hjemland. Etter gjeldende regler har norske pensjonister i utlandet krav på forsørgertillegg for ektefelle og eventuelle barn. Når den norske pensjonisten dør, vil en etterlatt ektefelle på visse vilkår ha rett til etterlattepensjon, og mindreårige barn vil ha rett til barnepensjon, jf. kapittel 6.

Den norske pensjonen til gjenlevende ektefeller er inntektsprøvd, og avkortes mot inntekter over et minimum ($\frac{1}{2}$ G). Det legges til grunn at etterlatte under 55 år normalt kan forventes å tjene minst 2 G, slik at unge etterlatte med lav eller ingen inntekt som hovedregel får trekk i pensjonen som om de hadde inntekter på dette nivået. I mange land med et vesentlig lavere pris- og lønnsnivå enn Norge kan 2 G tilsvare mer enn en vanlig årslønn, som vist i tabell 10.3. Pensjonen reduseres dermed i forhold til en forventet inntekt pensjonsmottakeren ikke realistisk kan forventes å oppnå. Samtidig er det klart at selv en redusert pensjon kan utgjøre et ganske betydelig beløp i en slik sammenheng, og den kan mottas som tillegg selv til det som lokalt oppfattes som høye inntekter.

Det kan stilles spørsmålstegn ved om det er rimelig at en ung etterlatt får pensjon fram til fylte 67 år utelukkende fordi vedkommende har vært gift med et medlem i folketrygden / en mottaker av norsk pensjon. Pensjon til gjenlevende er en av få ytelser der mottakerens egen botid i Norge ikke har betydning. I en situasjon med økende migrasjon mener utvalget at man bør vurdere om det bør foretas lovendringer på dette området. Denne problemstillingen diskuteres nærmere i avsnitt 14.3.6.

10.4.5 Skattlegging i utlandet

Skatteloven regulerer når en person er å anse som *skattemessig* bosatt i Norge. Disse reglene er uavhengige av om vedkommende i *folkeregistret* er registrert som bosatt i Norge. En person som flytter til Norge anses som skattemessig bosatt her dersom han eller hun oppholder seg i Norge i mer enn 183 dager i enhver tolv månedersperiode, eller mer enn 270 dager i enhver trettiseks månedersperiode. Personer som er skattemessig bosatte i Norge er skattepliktige til Norge for alle sine inntekter og all sin formue, uansett hvor i verden disse er opptjent (globalskatteplikten). Norges beskatningsrett kan likevel være begrenset av skatteavtaler med andre stater. Dette må det tas stilling til i hvert enkelt tilfelle. En person som ikke er skattemessig bosatt i Norge fordi oppholdet er av kortere varighet enn nevnt, vil likevel kunne være skattepliktig hit for visse inntekter med *kilde* i Norge, som nærmere beskrevet i boks 10.4.

For en person som har vært skattemessig bosatt i Norge i mer enn ti år før han eller hun flytter permanent til utlandet, vil det skattemessige bostedet i Norge opphøre etter utløpet av det tredje inntektsåret etter utflyttingen. Dette forutsetter imidlertid at verken personen eller dennes nærstående disponerer bolig i Norge i denne perioden, og at han ikke oppholder seg i Norge i mer enn 61 dager i hver av disse inntektsårene. Personer som har flyttet til utlandet, men som disponerer bolig i Norge (eller en av hans/hennes nærstående disponerer bolig) eller som oppholder seg i Norge i mer enn 61 dager i løpet av et år, er skattepliktige til Norge.

For en person som har bodd i Norge i *mindre* enn ti år før vedkommende tar fast opphold i utlandet, opphører skattemessig bosted i det inntektsåret han kan dokumentere at han ikke har oppholdt seg i riket i mer enn 61 dager og at verken han eller hans nærstående disponerer bolig i Norge.

Utvalget oppfatter generelt at tekniske og juridiske spørsmål knyttet til skatt og skatteavtaler ligger utenfor mandatet, og går derfor ikke inn i problemstillingene på dette området.

10.4.6 Kontrollnivå ved (økt) migrasjon

Arbeids- og velferdsetaten har etablert en egen spesialenhet, NAV Kontroll og innkreving, som bl.a. arbeider for å forebygge og avdekke misbruk.¹⁴ De aller fleste sakene enheten jobber med er nasjonale, men antallet saker som har en eller

Boks 10.4 Kildeskatt

Fra og med 1. januar 2010 har norske skattemyndigheter hjemmel til å skattlegge pensjoner utbetalt til personer som ikke lenger er skattemessig bosatt i Norge.

Kildeskatt på pensjon omfatter blant annet (1) grunn- og tilleggspensjon fra folketrygden, samt offentlige tilleggspensjoner, (2) private tjenestepensjoner når mottakeren har opptjent pensjonspoeng i den norske folketrygden og utbetaleren er skattepliktig i Norge, og (3) andre pensjoner der det er gitt fradrag for premie eller innskudd til pensjonsordningen.

Skattesatsen er satt til 15 pst. av ytelsenens bruttobeløp.

Pensjonister bosatt i EØS-land har rett til å bli skattlagt etter de samme reglene som pensjonister som bor innenlands (i utbetalingslandet), gitt at pensjonisten har det vesentlige av inntekten sin fra dette landet.

Retten til å kildebeskatte pensjoner kan være begrenset i skatteavtale. Begrensningen kan gjelde hele eller deler av pensjonen. I forhandlinger om nye skatteavtaler er imidlertid det norske utgangspunktet at skatteavtalen skal gi Norge adgang til å ilegge kildeskatt på pensjon.

Kildeskatten skal sikre at pensjoner utbetalt fra Norge skal være likt behandlet, uavhengig av om personer er bosatt i Norge eller ikke. Kildeskatt bidrar til at Norge kan skattlegge pensjonsinntekter som er helt eller delvis finansiert av staten gjennom folketrygden og skattefavisert pensjonssparing, og hindrer at pensjonsinntekter blir skattefrie ved at mottakeren flytter til en stat som har gitt Norge eksklusiv rett til å skattlegge den aktuelle pensjonsinntekten. Kildeskatten tilrettelegger for at Norge og andre stater gjennom skatteavtale kan fordele skattefundamentene mellom staten der vedkommende bor og staten pensjonen utbetales fra. Kildeskatten skal ikke føre til dobbeltbeskatning.

annen form for internasjonal komponent, øker. Saker som involverer migrasjon over landegrensene er et prioritert område i enhetens strategi-

¹⁴ Informasjonen i dette avsnittet kommer fra Magne Fladby, direktør i NAV Kontroll og Innkreving: foredrag på utvalgsmøte 9. september 2010.

plan for perioden 2010–2013, sammen med økonomisk kriminalitet og risikovurderte stønadsområder.

Trygdemisbruk avdekkes gjennom maskinelle kontroller, løpende saksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten, tips og samarbeid med andre etater. NAV Kontroll og innkreving har hjemmel til å innhente opplysninger fra bl.a. arbeidsgivere, offentlige myndigheter, Posten, Statens Lånekasse for utdanning, banker og forsikringsselskaper. Videre samarbeider enheten med en rekke andre offentlige etater. I tillegg gjennomfører NAV Kontroll og innkreving målrettede kontroller basert på risikovurderinger. Typiske former for misbruk er det å motta uførepensjon/sykepenger/dagpenger samtidig som man er i jobb (svart eller hvitt), og å motta stønad som enslig forsørger selv om man ikke er alene om omsorgen for barnet. I tillegg kommer mer systematisk svindel, som opprettelse av fiktive firmaer, ansettelse av fiktive medarbeidere og behandlere som bevisst skriver erklæringer med feilaktig innhold for at noen personer skal få utbetalt sykepenger eller uførepensjon. Det skjer også at stønadsmottakere opererer med flere fiktive identiteter.

På utenlandsområdet hadde NAV Kontroll og innkreving 700 saker til vurdering i perioden januar 2008 – april 2009. Av disse førte nærmere 100 saker til tilbakebetalingskrav, opphør eller reduksjon av stønad, mens 228 saker fortsatt var under behandling i 2010. De aller fleste av disse sakene gjaldt mistanke om opphold i utlandet kombinert med mottak av stønader som ikke er eksporterbare, mens et mindretall gjaldt mistanke om arbeid i utlandet. De fleste sakene var knyttet til Polen og Marokko, men NAV Kontroll og innkreving hadde også flere saker angående personer i Pakistan, Sverige, Spania og Thailand.

Den omfattende arbeidsinnvandringen fra EU-land etter 2004, med påfølgende returnmigrasjon og stønadseksport, gir opphav til spesielle utfordringer for kontrollarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten. Typiske utfordringer på dette området dreier seg om kontantstøtte, dagpenger og sykepenger. Informasjonsinnhenting fra andre lands myndigheter må basere seg på eksisterende registre, og disse dekker ikke alltid Norges informasjonsbehov. Mottakere av dagpenger kan søke jobb i andre EØS-land i inntil tre måneder uten å miste retten til stønad, men det er en utfordring at en del mottakere returnerer til opprinnelseslandet uten å melde fra. Sykepenger krever oppfølging, hvilket er vesentlig vanskeligere å

Boks 10.5 Spania-kontoret

Etter Sverige er Spania det landet i verden der det er bosatt flest mottakere av norske trygdetilsetninger, jf. boks 7.6.

Arbeids- og velferdsetaten opprettet i 2005 et servicekontor i Spania. Det ble avklart mellom utenriktjenesten i Norge og spanske myndigheter at Norge kunne opprette et norsk kontor på spansk jord. Servicekontoret i Spania jobber innenfor samme rammeverk som etaten for øvrig, men driver ikke saksbehandling og fatter ingen vedtak. Kontoret er et rent servicekontor, og er administrativt underlagt NAV Kontroll og innkreving.

Servicekontoret i Spania har utført kontroll av stønadsutbetalingene i landet. Kontrollene som kontoret har utført har ført til at 41 personer har fått stønaden korrigert, 16 personer har fått vedtak om feilutbetaling, mens 10 personer er politianmeldt. Feilutbetalingene utgjorde ca. 3,7 millioner kroner, med en samlet årlig innsparing på rundt 2 millioner kroner. Ca. 20 saker var under utredning i 2010.

gjennomføre når stønadsmottakeren oppholder seg i utlandet. Det er også vanskelig å kontrollere om sykmeldte tar jobb i andre land. Noen blir sykmeldt med legeerklæring fra en utenlandsk lege, som kan vurdere sykdom og egnethet for arbeidsmarkedet annerledes enn norsk helsepersonell.

Uførepensjonister kan tjene inntil 1 G uten avkorting i stønaden. I en del tilflyttingsland tilsvarer 1 G flere ganger vanlig årsinntekt. Stønads-mottakeren kan dermed jobbe full tid i bosettingslandet, uten fratrukk i stønaden, uten å bryte norsk lov. Det kan argumenteres for at en person som er i stand til å være i fast jobb på full tid ikke (lenger) kvalifiserer til uførepensjon, uavhengig av om jobben utføres i Norge eller i utlandet. Det kan likevel være krevende for Arbeids- og velferdsetaten å trekke tilbake stønaden på et slikt grunnlag, all den tid lønnsinntekten er lavere enn 1 G. I tillegg oppstår kontrollutfordringer for mottakere som krever forsørgertillegg for familimedlemmer. I mange land, og særlig land der offisielle papirer kan kjøpes, er det vanskelig å finne ut av om disse kravene er berettigede. Endelig kan det være vanskelig å kontrollere mottakerens faktiske yrkesaktivitet og inntekt.

10.5 Oppsummering

I dette kapitlet ble det først gitt en oversikt over stønadsutbetalinger fra NAV Internasjonalt. Gjennomgangen så både på utbetalingsbeløp og antallet mottakere, med vekt på hvilke regioner utbetalingene går til og hva som kjennetegner personene som mottar ytelsene. Funnene i avsnittet kan oppsummeres slik:

- Antallet frivillige medlemmer i folketrygden, og antallet utenlandsbosatte personer som har krav på ytelser fra Norge, øker. Antallet frivillige medlemmer har økt med en tredel bare i fireårsperioden mellom 2004 og 2008.
- De aller største utbetalingene går til land i Norden, med Sverige på topp. Bare 11 pst. av utbetalingene går til østeuropeiske land utenfor EU, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika.
- Utbetalingene til EU-land i Sentral- og Øst-Europa økte med 132 pst. mellom 2004 og 2008, hvilket er den klart største økningen for noen region. Utbetalingene til Asia økte med 85 pst. For andre regioner er økningene mer moderate.
- Alderspensjonen fra folketrygden er den største enkeltytelsen som utbetales gjennom NAV Internasjonalt, etterfulgt av uførepensjonen. Dette gjenspeiles i aldersfordelingen på mottakerne, der en svært høy andel er eldre enn 67 år.
- 43 pst. av mottakerne av stønader som utbetales via NAV Internasjonalt er nordmenn uten innvandrerbakgrunn. 23 pst. er innvandrere med norsk personnummer, mens 34 pst. er personer med D-nummer.
- Gjennomsnittlig stønadsutbetaling varierer betydelig mellom disse tre kategoriene: Personer uten innvandrerbakgrunn mottar i gjennomsnitt 1,6 G, innvandrere med personnummer mottar i gjennomsnitt 1 G, mens personer med D-nummer i gjennomsnitt mottar 0,6 G i årlig stønadsutbetaling.

- De høyeste gjennomsnittlige stønadsutbetalingene går til personer bosatt i Asia og Afrika. Dette er relativt få personer, slik at de samlede utbetalte beløpene til disse regionene likevel er beskjedne. De fleste mottakerne i Asia er nordmenn uten innvandrerbakgrunn.

Tallene viser en klar tendens i retning av mer utvandring, og gjenutvandring, fra Norge. De demonstrerer dynamikken i migrasjonen: Mange innvandrere til Norge blir i landet bare i relativt korte perioder, opparbeider stønadsrett, gjenutvandrer og tar rettighetene med seg. Mange av disse har begrenset opptjening og mottar relativt små utbetalingsbeløp. Innvandrere fra Asia og Afrika har typisk lengre botid, og dermed rett til høyere stønader hvis de bestemmer seg for å returnere til opprinnelseslandet sent i livet. En klar trend er at stønadseksporten til EU-land i Sentral- og Øst-Europa øker. Særlig har det vært en sterk vekst i eksporten av sykepenges. Dette er en konsekvens av den frie bevegeligheten i Europa, og de tilhørende reglene om eksportabilitet og annen trygdekoordinering. Med mindre Norge sier opp EØS-avtalen uten å søke medlemskap i EU, vil denne eksporten bare avta i den grad Norge opphører å være et attraktivt marked for østeuropeiske arbeidsinnvandrere. En annen trend er økende eksport til Asia. Et flertall av stønads mottakerne i Asia er personer uten innvandrerbakgrunn, og det mest populære bosettingslandet er Thailand.

Kapitlet har gjennomgått en del av de sentrale politikkområdene som angår nordmenn bosatt i utlandet: Tilgang til helse- og omsorgstjenester, rettigheter til familiemedlemmer som aldri har bodd i Norge og skatt. Helse- og omsorgstjenester og skatt er temaer som er perifere i utvalgets mandat eller faller helt utenfor mandatet, og diskuteres derfor ikke videre. Spørsmålet om rettigheter til familiemedlemmer uten egen botid i Norge diskuteres i avsnitt 14.3.6.

Kapittel 11

Utviklingstrekk og reformer i andre land

11.1 Innledning

Utvalget ble bedt om å ha et komparativt perspektiv, der utvikling i andre nordiske land og andre land skulle vurderes og ses opp mot relevante utviklingstrekk i Norge. Utvalget ble også bedt om å se utviklingen opp mot land som har velferdsmodeller som på vesentlige punkter er forskjellige fra den norske. Formålet med en slik sammenlikning er dels å plassere Norge i det internasjonale landskapet og dels å se om det er noen erfaringer fra andre land som det kan tas lærdom av.

Kapitlet innledes med en generell gjennomgang av innvandringsstrømmer, sysselsetting blant innvandrere og ulike inntektssikringsordningers kompensasjonsnivå i ulike land. Deretter er det valgt ut fem land for en nærmere presentasjon, og ulike sider ved innvandrings- og integreringspolitikken og minstesikringsordninger gjennomgås. Danmark og Sverige er med fordi de er to av våre nærmeste naboland, og fordi de har velferdssystemer som likner på det norske. De to landene har likevel utviklet forskjellig politikk på innvandrings- og integreringsfeltet.¹ Nederland har i likhet med Danmark gjennomført gjennomgripende reformer i innvandrings- og integreringspolitikken de senere årene. Som kontraster til de europeiske modellene beskrives USA og Canada, som begge har en lang innvandringshistorie. I motsetning til de europeiske landene som presenteres her, deltar ikke USA og Canada i et felles arbeidsmarked. De står dermed friere i utformingen av innvandrings- og integreringspolitikken. USA og Canada har ulike velferdssystemer, men ingen av dem har utviklet velferdsstater av europeisk type. Det er lagt mest vekt på beskrivelsen av Danmark, siden Danmark er det landet som har gjennomført flest relevante reformer i innvan-

drings-, integrerings- og velferdspolitikken de senere årene.

11.2 Innvandring og innvandrere på arbeidsmarkedet

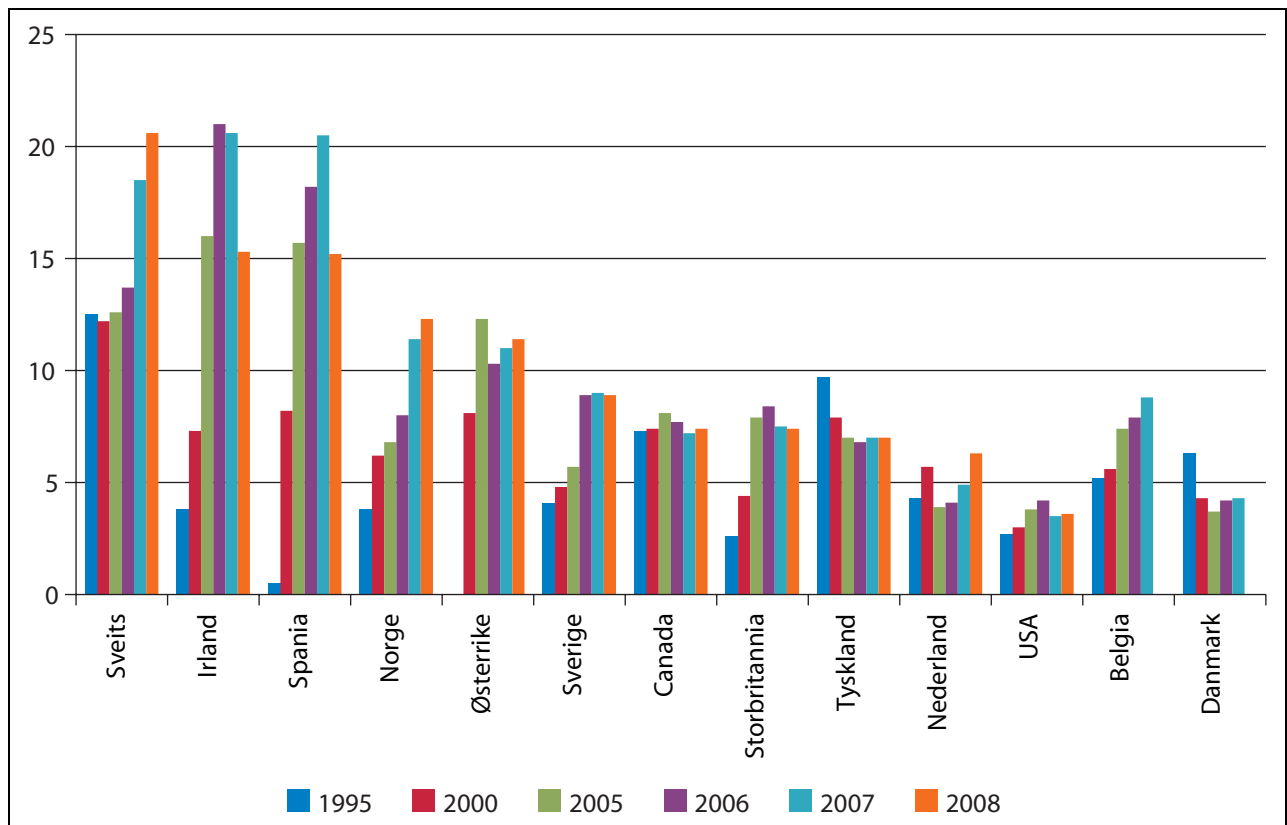
Situasjonen på arbeidsmarkedet kan påvirke hvor attraktivt det er å innvandre til et land. Norge har, i motsetning til en rekke andre europeiske land, lav arbeidsledighet og høy sysselsetting. I tillegg har virkningene av finanskrisen vært vesentlig lavere i Norge enn i andre OECD-land.

Innvandringen til Norge har vært høy de siste årene, jf. kapittel 7. Dette skyldes i hovedsak en kraftig økning i innvandringen fra de nye EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa etter 2004. Men Norge har også mottatt flere asylsøkere i forhold til folketallet enn mange andre land.

Figur 11.1 viser innvandring per 1 000 innbyggere i noen utvalgte OECD-land og for noen enkelte år. Figuren viser at den relative innvandringen til Norge lå lavere fram til 2007 enn innvandringen til både Østerrike, Sverige og Tyskland. Både i Irland og Spania har innvandringen blitt betydelig redusert fra 2007 til 2008, men disse landene har fremdeles en relativ innvandring som er høyere enn det Norge har.

Sammensetningen av innvandringen til de ulike landene varierer også mye. I 2008 bestod innvandringen til Norge i stor grad av arbeidsinnvandring og innvandring fra EØS. Dette er i stor grad snakk om det samme fenomenet. Arbeidsinnvandringen og EØS-innvandringen utgjør mellom 60 pst. og 80 pst. av innvandringene til de europeiske landene som er inkludert i figuren. Sverige er unntaket, der familieinnvandring og humanitært opphold stod for over 60 pst. av innvandringen i 2008. I 2008 var innslaget av familieinnvandring lavere i Norge enn i de andre OECD-landene i figur 11.2, med unntak av Sveits og Danmark. Innvandringen til USA og Canada er i hovedsak drevet av en høy andel familieinnvandring. Men som det gjennomgås videre i avsnittene

¹ Se også Brochmann, G. og A. Hagelund (red.) (2010), *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*, Oslo: Universitetsforlaget.



Figur 11.1 Bruttoinnvandring per 1 000 innbyggere i utvalgte OECD-land. Bruttoinnvandring i 1995, 2000, 2005, 2006, 2007 og 2008.

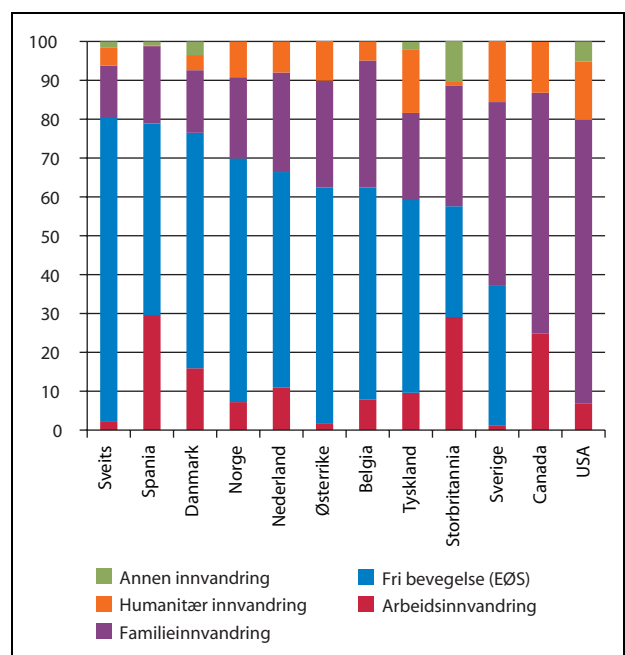
Kilde: OECD (2008), *Migration Outlook 2008*, Paris: OECD; OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

11.4–11.8, er familieinnvandrere i disse landene underlagt andre velferdspolitiske rettigheter enn f.eks. familieinnvandrere i de nordiske landene.

Figur 11.3 viser det relative omfanget av asylsøkere per 1 000 innbyggere for de samme landene og samme årene som i figur 11.1. Omfanget av asylsøknader er følsomt for hvilke innstramminger som skjer i nærliggende land, jf. kapittel 4. I år 2000 var det en høy tilstrømming av asylsøkere til mange europeiske land, og det relative omfanget av asylsøkere til Norge og Danmark var da på samme nivå. I Danmark har omfanget blitt betydelig redusert utover 2000-tallet. For Sveriges del var tilstrømningen svært høy i 2007, mens den for Norges del var høyest i 2008. Også i Sveits økte omfanget av asylsøknader en del fra 2007 til 2008.

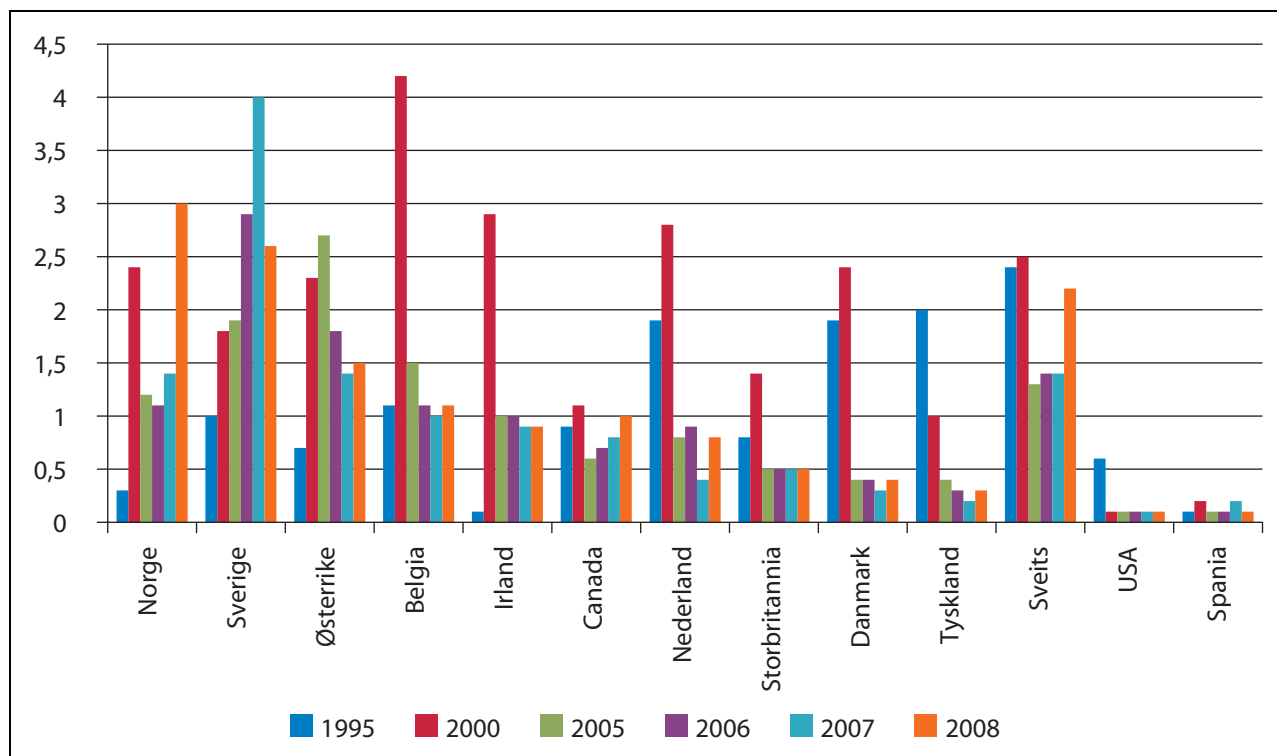
Sysselsetting blant utenlandsfødte i ulike OECD-land.

Den høye sysselsettingen i Norge kjennetegnes ved høy sysselsetting blant kvinner, unge og eldre personer i yrkesaktiv alder, jf. kapittel 3. Sysselsettingen blant menn i alderen 15–64 år i Norge var på 78 pst. i 2009, noe som er 5 prosentpoeng over



Figur 11.2 Innvandring etter oppholdsgrunnlag i utvalgte OECD land. Prosent. 2008.

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD



Figur 11.3 Antall asylsøkere per 1 000 innbyggere i utvalgte OECD land. Asylsøkere i 1995, 2000, 2005, 2006, 2007 og 2008.

Kilde: OECD (2008), *Migration Outlook 2008*, Paris: OECD; OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

gjennomsnittet for OECD-land. For kvinner er sysselsettningsnivået på 74 pst., sammenliknet med et gjennomsnitt på 57 pst. for OECD-land. Dette er en forskjell på 17 prosentpoeng.

Sysselsettingen blant utenlandsfødte personer må ses i sammenheng med det enkelte lands generelle arbeidsmarked. I Norge som i Europa for øvrig har 2000-tallet vært preget av høy etterspørsel etter arbeidskraft og økt tilbud av og etter-

spørsel etter utenlandsk arbeidskraft inntil finanskrisen satte inn høsten 2008.

I Norge er sysselsettingen blant utenlandsfødte høy sammenliknet med andre OECD-land. Data for et utvalg OECD-land viser at sysselsettingen for utenlandsfødte menn i Norge er på samme nivå som for utenlandsfødte menn i Nederland og Canada (jf. tabell 11.1), og noe over gjennomsnittet for utenlandsfødte i Danmark, Sverige og

Boks 11.1 Datagrunnlag i dette kapitlet

I dette kapitlet brukes ulike datakilder for å beskrive innvandreres sysselsetting. I tabell 11.1 og i nøkkeltallstabellene til avsnittene 11.4–11.8 benyttes data fra Arbeidskraftundersøkelser (AKU) gjennomført i ulike land og bearbeidet av OECD. AKU er en utvalgsundersøkelse og resultatene fra AKU vil kunne preges av (selektiv) frafallsproblematikk. Sysselsettingstallene som ligger til grunn for den øvrige beskrivelsen i utredningen er utarbeidet på grunnlag av registerstatistikk. Registerstatistikk gir opplysninger om alle bosatte, sysselsatte og ledige, og vil gi andre resultat enn om man anvender AKU. Når

man skal gjøre internasjonale sammenlikninger er det derimot vanlig å bruke AKU for alle land, siden dette er en standardisert undersøkelse som gjennomføres i flere land.

For noen av de landene som det sees særskilt på i dette kapitlet, foreligger det andre datakilder enn det som ligger til grunn for tabell 11.1. Gjennomgangen i dette avsnittet er dels basert på utvalgets tabellbestillinger fra statistikkbyråene i Sverige og Danmark og dels basert på en eksisterende komparativ analyse mellom Norge og Canada.

Tabell 11.1 Karakteristikk for innenlandsfødte og utenlandsfødte i arbeidsstyrken, alder 15–64 år. Utvalgte OECD-land, 2009.

	Menn					Kvinner			
	Andel utenlandsfødte (nyeste tall)	Sysselsatte		Ledige		Sysselsatte		Ledige	
		Innenlandsfødte	Utenlandsfødte	Innenlandsfødte	Utenlandsfødte	Innenlandsfødte	Utenlandsfødte	Innenlandsfødte	Utenlandsfødte
Norge	10,3	78,8	74,0	3,1	8,5	75,3	66,5	2,4	4,9
Sverige	13,9	67,5	72,2	11,4	12,5	52,8	50,2	6,9	14,5
Danmark	7,3	78,8	73,5	6,4	10,0	74,3	63,2	5,0	9,8
Nederland	10,9	83,5	74,8	2,9	7,2	73,5	59,2	3,0	6,4
Tyskland	12,9	76,4	71,7	7,2	13,6	68,5	55,7	6,5	11,8
Canada	20,2	74,0	73,9	9,3	10,7	70,7	63,4	6,4	9,6
USA	13	70,7	78,4	10,5	10,1	64,5	57,2	8,0	9,2
Storbritannia	10,8	74,8	75,1	8,7	8,9	66,3	57,4	6,1	8,9
Belgia	13	68,1	61,4	6,4	16,3	58,2	43,4	7,0	16,1
Østerrike	15,3	77,7	72,5	3,9	10,7	68,3	57,5	3,9	8,2
Spania	14,1	67,7	61,1	15,1	29,8	52,4	54,9	17,1	24,1
Irland	16,7	67,7	77,3	14,4	18,2	57,6	56,1	7,2	11,7

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

Tyskland.² Både i Sveits, Irland, USA og Storbritannia er sysselsettingsnivået blant utenlandsfødte menn høyere enn i Norge, og i enkelte av disse landene også høyere enn blant innenlandsfødte menn. Utenlandsfødte kvinner har høyere sysselsettingsnivå i Norge enn i de fleste andre landene i sammenlikningen. Samlet gir dette høyere sysselsetting blant utenlandsfødte i Norge enn i noe annet OECD-land i 2009.³

Sysselsetting blant noen innvandreregrupper i Norge, Sverige og Danmark

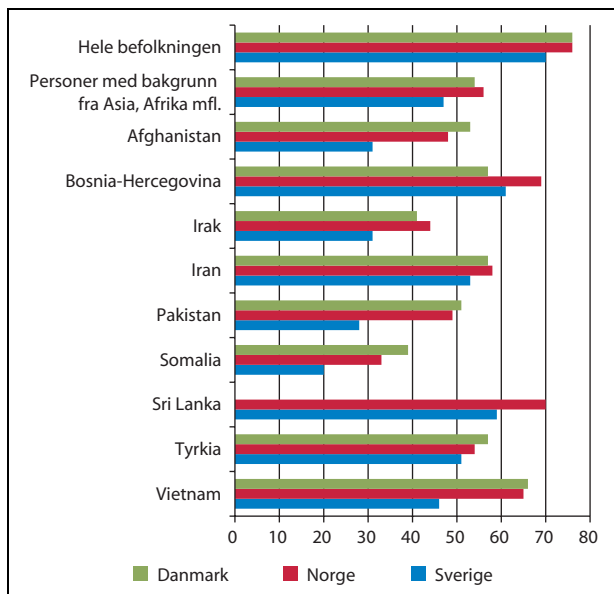
Tallene fra OECD viser at sysselsettingen blant utenlandsfødte er høyere i Norge enn i både Danmark og Sverige, jf. tabell 11.1. Figur 11.4 viser sysselsettingstall for utenlandsfødte i Sverige, og for innvandrere i Norge og Danmark per fjerde kvartal 2009. Definisjonene er ikke helt identiske, men tallgrunnlaget kan likevel anvendes til å gjen-

nomføre sammenlikninger for disse landgruppene. Den svenske statistikken viser tall for personer født i utlandet der ingen av foreldrene er registrert i folkeregisteret. Den norske statistikken viser tall for personer født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre, jf. kapittel 2. Det er trolig få utenlandsfødte fra disse utvalgte landene som ikke samtidig ville regnes som innvandrere etter de norske og danske definisjonene. De danske og norske betegnelsene er så godt som identiske. Datagrunnlaget er registerbasert sysselsettingsstatistikk fra de enkelte lands statistikkbyrå. På tross av relativt likt datagrunnlag foreligger det få sammenliknende analyser av innvandreres sysselsettingsnivå i de nordiske landene. De ulike landenes statistikkbyrå har også ulik praksis vedrørende publisering av statistikk på landgruppenivå. I Danmark og Norge publiseres jevnlig sysselsettingsstatistikk for innvandrere etter fødeland, mens praksisen i Sverige er at sysselsettingsstatistikk bare publiseres for grupper av fødeland.

Fjerde kvartal 2009 var sysselsettingsnivået for hele befolkningen på 76 pst. både i Danmark og Norge, noe som var 6 prosentpoeng høyere enn i Sverige. Forskjellen på sysselsettingsnivået

² OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

³ Årsaken til at det norske sysselsettingsnivået i snitt er høyere i disse dataene fra OECD enn i omtalen i kapittel 9, skyldes at det benyttes ulike datagrunnlag for analysene.

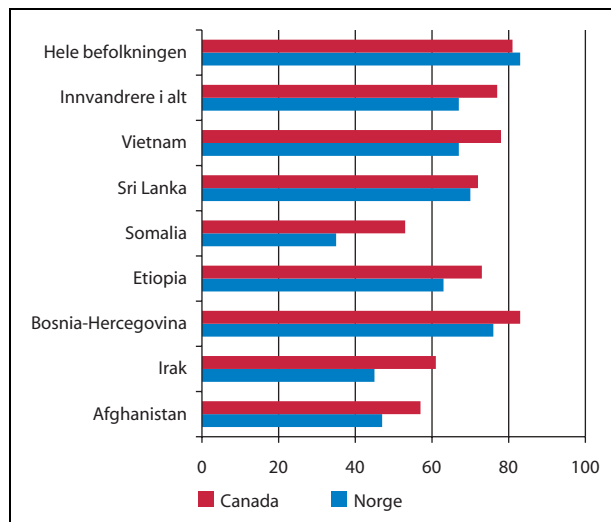


Figur 11.4 Andel registrerte sysselsatte i utvalgte grupper av utrikesfødde i Sverige og innvandrere i Danmark og Norge (16–64 år). Prosent. 4. kvartal 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Danmarks statistik og Statistiska Centralbyrån

for personer fra land i Asia, Afrika mfl. og hele befolkningen var på samme tid på 23 prosentpoeng i Sverige, 22 i Danmark og 20 i Norge. Jevnt over er sysselsetningsnivået for de enkelte innvandrergруппene lavt i Sverige, f.eks. Somalia, Afghanistan, Irak og Pakistan, sammenliknet med i Norge. I Danmark er det noe høyere sysselsetting blant dem med bakgrunn fra Afghanistan og Somalia enn i Norge. Personer med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina har høyere sysselsetningsnivå i Norge enn i de to andre landene. I hovedsak kan det se ut til at landbakgrunn er viktigere enn hvilket land innvandrerne er bosatt i.

Tallgrunnet er ikke korrigert for botid og alder, og sammensetningseffekter kan dermed spille inn. Sverige har mottatt mange flyktninger fra bl.a. Irak og Somalia de siste årene, mens Danmark generelt har mottatt færre innvandrere fra land utenfor EØS enn Norge og Sverige etter innstrammingene i innvandringspolitikken. Sysselsettingen blant innvandrere i Danmark er høyere i dag enn den var før innstrammingene i innvandrings- og integrerings- og velferdspolitikken, og er om lag på samme nivå som i Norge.



Figur 11.5 Sysselsetningsrater i Canada og Norge etter fødeland. Innvandrere 25–54 år. Prosent. 2006

Kilde: Aalandslid, V. (2009), *A Comparison of the Labour Market Integration of Immigrants and Refugees in Canada and Norway*, Rapport 2009/31, Statistisk sentralbyrå

Sysselsetting blant noen innvandrergруппer i Norge og Canada

Tallene fra OECD viser at sysselsettingen blant utenlandsfødte er høyere i Norge enn i Canada, jf. tabell 11.1. En analyse gjennomført av Statistisk sentralbyrå der sysselsettingen blant ulike innvandrergруппer i Norge og Canada sammenliknes, modererer imidlertid dette inntrykket.⁴ Analysen er basert på tilgjengelig registerstatistikk for begge land, jf. figur 11.5. Innvandrere har ifølge denne analysen høyere sysselsetting i Canada enn i Norge. I 2006 var 78 pst. av innvandrerne i jobb i Canada, mot 67 pst. i Norge. Sysselsetningsforskjellene var større for innvandrere fra Afrika og Asia. I 2006 var 73 pst. av afrikanerne i Canada sysselsatt, mot 50 pst. i Norge. Men disse tallene skjuler viktige forskjeller i sammensetning i den innvandrede befolkningen fra Afrika og Asia. Et flertall av innvandrere fra afrikanske land som har kommet til Norge har vært flyktninger, mens et flertall av dem som har innvandret til Canada har vært arbeidsinnvandrere, noe som er med på å forklare forskjellene i sysselsetting. Dette speiler også ulikheter i de to landenes innvandringsssystem.

⁴ Aalandslid, V. (2009), *A Comparison of the Labour Market Integration of Immigrants and Refugees in Canada and Norway*, Rapport 2009/31, Statistisk sentralbyrå

Innvandrergupper som gjør det bra på arbeidsmarkedet i Norge, slik som innvandrere fra Sri Lanka, Vietnam og Bosnia-Hercegovina, gjør det også bra på arbeidsmarkedet i Canada med bare noen få prosentpoeng høyere sysselsetting i Canada enn i Norge. Grupper som har større problemer med å få fotfeste i arbeidsmarkedet, som innvandrere fra Somalia, Irak og Afghanistan, har også problemer i det kanadiske arbeidsmarkedet, men i Canada utgjør disse gruppene en mye mindre andel av innvandrerne. Blant innvandrere fra Midtøsten og deler av Asia er det store forskjeller i sysselsetting mellom menn og kvinner, både i Norge og i Canada. Det generelle sysselsettingsnivået for innvandrere fra disse områdene er noe høyere i Canada enn i Norge, men forskjellene i sysselsetting mellom menn og kvinner ligger rundt 20–30 prosentpoeng i begge land.

11.3 Velferdsytelser – sjenerøsitet og insentivvirkninger

Velferdssystemet kan være med å påvirke Norges attraktivitet som destinasjons- og oppholdsland, både for arbeidsinnvandrere og asylsøkere, og således være en underliggende faktor for migrasjonsstrømmene, jf. kapittel 3. Utformingen av velferdssystemet og velferdsytelsenes innretning vil også være med på å påvirke insentivene til å være selvforsørget gjennom arbeid for dem som er i landet. En måte å illustrere de økonomiske insentivene ved å arbeide framfor å motta trygdeytelser eller andre offentlige overføringer på, er å se på kompensasjonsgrad etter skatt for ulike trygdeytelser. Begrensninger på etterspørselssiden, knyttet til et høyt lønngulv er også med på å påvirke arbeidsmarkedstilknytningen til ulike innvandrergupper. I kapittel 3 redegjøres det nærmere for insentivene for arbeidstilbud og etterspørsel.

De nordiske landene har sjenerøse og godt utbygde velferdssystemer sammenliknet med de fleste andre land. Dette reduserer den økonomiske belastningen ved å stå utenfor arbeidslivet. Samtidig vil et for sjenerøst system kunne bidra til å svekke insentivene til å arbeide. Innenfor det norske velferdssystemet kan det i noen tilfeller være mer økonomisk lønnsomt å motta trygdeytelser enn å jobbe. Dette kan ha sammenheng med høye kompensasjonsgrader etter skatt for enkelte ytelser. Men det kan også ha sammenheng med at tilleggssytelser som forsørgingstillegg for ektefelle og barn bidrar til å øke den effektive kompensasjonsgraden, fordi dette er

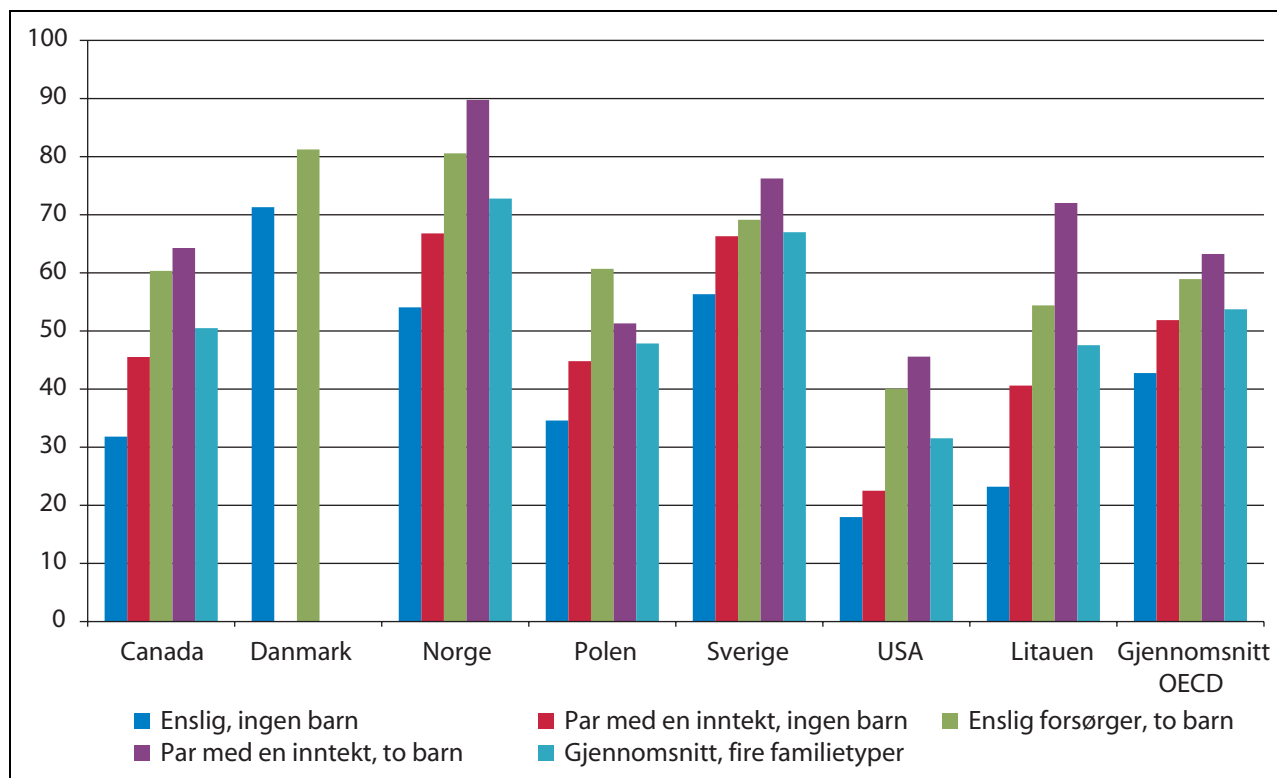
ytelser man ikke får når man står i arbeid. Høye kompensasjonsgrader kan også være et resultat av muligheten til å kombinere flere ulike offentlige ytelser, f.eks. forsørgertillegg og bostøtte som kan komme i tillegg til andre ytelser.

Data fra OECD gjør det mulig å sammenlikne kompensasjonsgrader knyttet til utvalgte offentlige overføringer for en rekke land. Mens illustrasjonene av kompensasjonsgrader i kapittel 3 er beregnet på individnivå, konstruerer OECD typeeksempler for familier med ulik familiestruktur og ulike lønnsnivåer, og beregner deretter gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad etter skatt for disse typeeksemplene.

Dataene fra OECD gir et bilde av sjenerøsiteten i inntektssikringsordningene ved arbeidsledighet og uførhet. Også andre sider ved utformingen av inntektssikringssystemet, herunder inngangsvilkårene og muligheten til å kombinere opptjening fra flere land, er av betydning for den samlede insentivstrukturen i ordningene og for hvor attraktive ordningene framstår. For eksempel kreves det sju års botid for adgang til ordinære sosialhjelpsytelser i Danmark, jf. omtale i avsnitt 11.4.3, og det stilles ulike krav til arbeidsmarkedstilknytning for å kvalifisere til arbeidsledighetstrygd både i Norge (krav om en viss minsteinntekt) og mange andre land (krav om en viss forutgående arbeidstid). Plikter og aktivitetskrav knyttet til mottak av en ytelse, f.eks. krav til aktiv jobbsøking under mottak av arbeidsledighetsytelser, vil også være med på å påvirke arbeidsinsentivene i et velferdssystem. En analyse av tilgjengelighetskravene i ulike lands dagpengeordninger utført av det danske finansdepartementet i 2005 plasserer den nederlandske ordningen som den mest restriktive og den norske ordningen som den fjerde mest restriktive av et utvalg på 25 land vurdert etter plikter og aktivitetskrav.⁵

Det er også viktig å påpeke at det kan være mangler ved dataene til OECD, som gjør at bildet som tegnes kan være usikkert og i verste fall noe misvisende. Fordi det er vanskelig å ta høyde for alle nasjonale særegenheter knyttet til utforming og praktisering av regelverk, kan det stilles spørsmål ved sammenliknbarheten til dataene. Det kan i denne forbindelse f.eks. pekes på at det for de norske typeeksemplene forutsettes at man mottar bidragsforskott og overgangsstonad, selv om dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Videre forutsettes det at man etter å ha mottatt dagpenger i en periode på to år (maksimalgrensen i det norske

⁵ Hasselpflug, S. (2005), *Availability criteria in 25 countries*, Working Paper no.: 12/2005, Finansministeriet Danmark



Figur 11.6 Gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad over en ledighetsperiode på fem år. Prosent. 2008

Note: Figuren viser gjennomsnittlig kompensasjonsgrad per familie gjennom en arbeidsledighetsperiode på fem år. Den bortfalte lønnsinntekten er beregnet som et uvektet gjennomsnitt av to lønnstyper, tilsvarende hhv. 67 pst. og 100 pst. av gjennomsnittslønnen i landet. For typeeksemplene som gjelder par, er det forutsatt at den parten som ikke er arbeidsledig, ikke er aktiv på arbeidsmarkedet. De offentlige overføringene som er regnet med for Norges del inkluderer arbeidsledighetstrygd de to første årene av ledighetsperioden, barnetrygd, bidragsforskott, overgangsstønad, sosialhjelp og bostøtte der disse ytelsene er relevante.

Kilde: OECD tax-benefit model

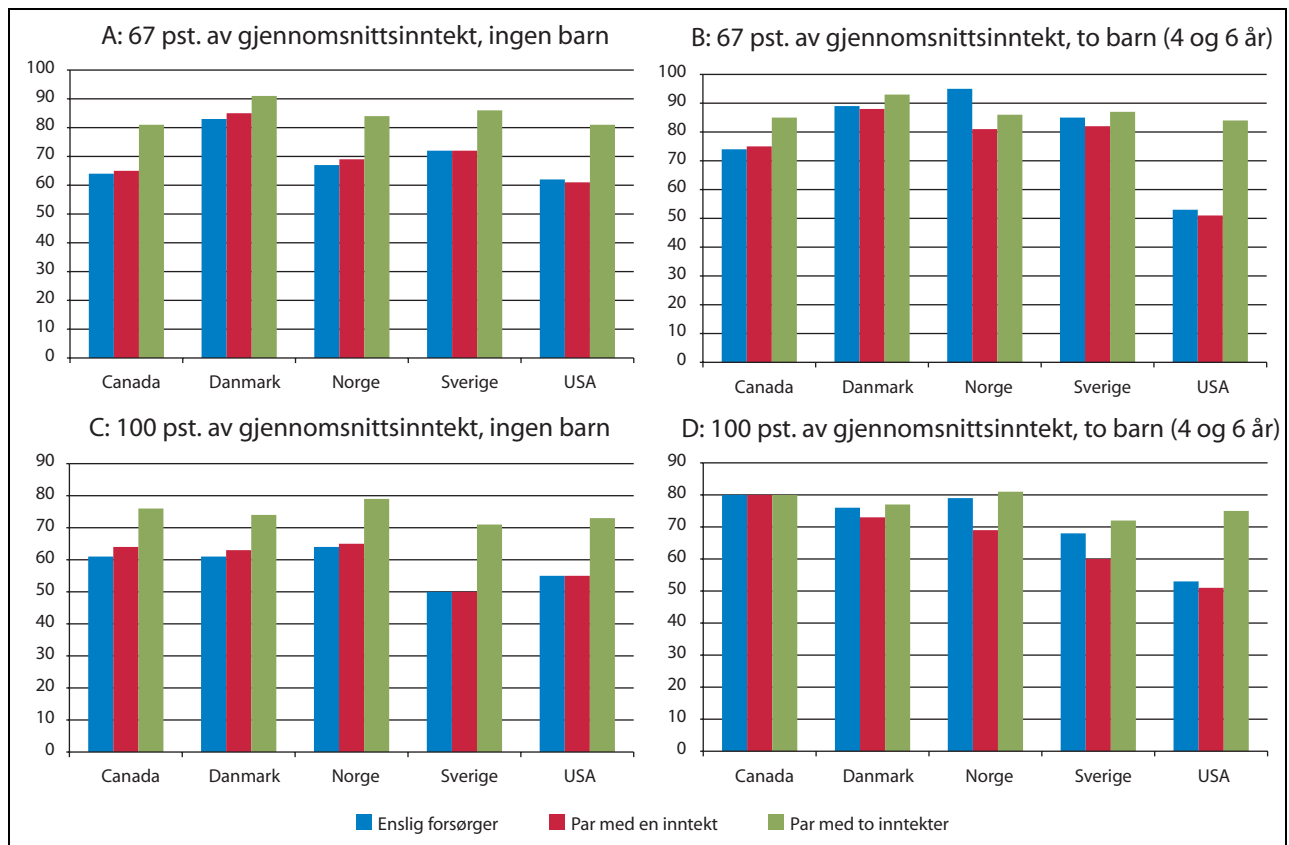
regelverket) vil kvalifisere til mottak av sosialhjelp i den påfølgende treårsperioden, selv om denne ytelsen i utgangspunktet er ment å være midlertidig. Imidlertid kan sammenlikninger på tvers av land likevel bidra til å tegne et overordnet bilde av forskjellene i utformingen av de ulike landenes velferdssystemer.

Figur 11.6 viser gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad etter skatt ved arbeidsledighet over en periode på fem år for fire ulike familietyper for de landene som er beskrevet nærmere i avsnittene 11.4–11.8, med unntak av Nederland, som OECD ikke har publisert slike tall for. I tillegg viser figuren Polen og Litauen, siden dette er viktige innvandringsland for Norge, jf. kapittel 7. Figuren tar utgangspunkt i samlede offentlige overføringer, herunder arbeidsledighetstrygd i den perioden dette utbetales. Det framgår tydelig av figuren at den samlede kompensasjonsgraden er høy i de nordiske landene sammenliknet med de fleste andre land, og aller høyest i Norge. Mens kompensasjonsgraden for enslige uten barn er merkbart høyere i Danmark enn i Norge og kom-

pensasjonsgraden for en enslig forsørger med to barn er marginalt høyere i Danmark enn i Norge, er den gjennomsnittlige kompensasjonsgraden for de resterende typeeksemplene høyere i Norge enn i de øvrige landene som stilles opp i figuren, og betydelig høyere enn gjennomsnittet for OECD. Det framgår f.eks. av figuren at en norsk eninntektsfamilie med to barn i gjennomsnitt vil ha en inntekt etter skatt svarende til om lag 90 pst. av tidligere inntekt over en arbeidsledighetsperiode på fem år. Dette er merkbart høyere enn gjennomsnittet for OECD og om lag dobbelt så høyt som for USA.

Gjennomsnittlig arbeidsinntekt er betydelig høyere i Norge enn i mange andre europeiske land. Tall fra OECD viser f.eks. at gjennomsnittlig årslønn i Norge i 2009 (omregnet til USD) var nær fem ganger så høy som gjennomsnittlig årslønn i Polen.⁶ Gitt kompensasjonsgradene i de norske trygdeordningene, innebærer dette at også støna-

⁶ OECD, Average annual wages dataset, tilgjengelig på <http://stats.oecd.org/>



Figur 11.7 Gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad ved påbegynt arbeidsledighet. Prosent. 2008.

Note: Figuren viser gjennomsnittlig kompensasjonsgrad per familie ved inngangen til en periode med arbeidsledighet, etter eventuelle karenstidperioder. Det er forutsatt at det ikke utbetales sosialhjelp verken før eller etter at ledigheten inntraff. For par gjelder den oppgitte andelen av gjennomsnittlig lønnsinntekt kun én person. Ektefellen antas å være «inaktiv» (uten inntekt) i eninntektsfamilier og å ha en lønnsinntekt tilsvarende 67 pst. av gjennomsnittsinntekten i toinntektsfamilier. De offentlige overføringene som er regnet med for Norges del inkluderer arbeidsledighetstrygd, samt barnetrygd, overgangsstønad, bidragsforskott og bostøtte der disse ytelsene er relevante.

Kilde: OECD tax-benefit model

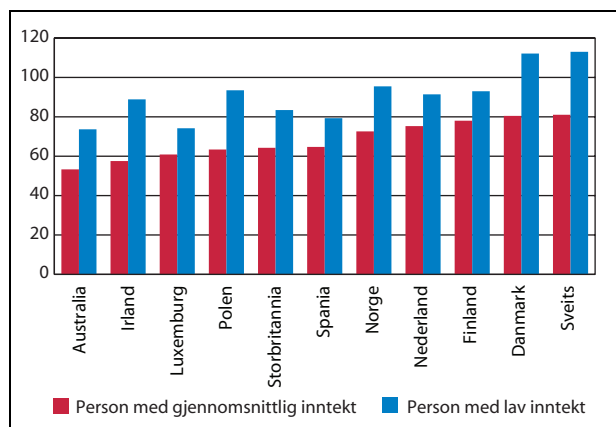
dene som utbetales i mange tilfeller kan være betydelig høyere enn den arbeidsinntekten det alternativt vil være realistisk å oppnå i f.eks. Polen, jf. kapittel 10.

Figur 11.7 viser gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad idet arbeidsledigheten inntrer for to ulike inntektsnivåer og familietyper. For personer med lønnsinntekt under gjennomsnittet og uten barn ligger kompensasjonsgraden merkbart høyere for de nordiske landene enn for Canada og USA, særlig når det gjelder eninntektsfamilier. Par med to inntekter har gjennomgående den høyeste kompensasjonsgraden. Dette har antakelig sammenheng med at det også i en situasjon der én i paret er arbeidsledig, legges til grunn at den andre personen er i arbeid og har en lønnsinntekt tilsvarende 67 pst. av gjennomsnittsinntekten i landet. For personer med to barn er kompensasjonsgradene jevnt over noe høyere, med unntak av for USA. Dette har sammenheng med at det i mange tilfeller ytes tilleggssytelser for forsørging

av barn. For Norge ser man at kompensasjonsgraden for en enslig forsørger med to barn ligger på om lag 95 pst. av tidligere inntekt ved påbegynt arbeidsledighet. Dette har bl.a. sammenheng med at det kan ytes overgangsstønad for enslige forsørger som ikke står i arbeid. Denne stønaden kan utgjøre inntil om lag kr 150 000 per år.

Kompensasjonsgradene er lavere for høyere inntektsnivåer, jf. de to nederste figurene. Bildet likner imidlertid jevnt over på bildet for de to første typeeksemplene.

Figur 11.8 viser gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad ved uførhet for et utvalg OECD-land, herunder Norge, samt Danmark og Nederland, som er blant landene som vil bli viet nærmere oppmerksomhet i de neste avsnittene. Det framgår klart av figuren at netto kompensasjonsgrad under uførhet jevnt over er høyere for personer som hadde lave inntekter før uførheten inntrådte. Dette kan ha sammenheng både med at det for lavinntektsgruppen i større grad utbetales



Figur 11.8 Gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad ved uførhet, prosent (tall fra 2005, 2006 og 2008)

Note: Data for Australia, Luxemburg, Spania og Storbritannia er fra 2005; tall for Danmark, Finland og Nederland fra 2006; tall for Norge, Polen og Sveits fra 2008. Indeksen tar utgangspunkt i en 40-åring med arbeidsinntekt fra fylte 18 år og er bygget opp av uvektede gjennomsnittstall som bygger på uføreytelsen(e) i det aktuelle landet, og seks familietypeeksempler (enslig, eninntektspår, toinntektspår) der den som ikke mottar ytelsen tjener 67 pst. av gjennomsnittslønnen, med og uten barn for alle tre familietyper. En person med lav lønnsinntekt regnes som en som i arbeid tjente 40 pst. av gjennomsnittslønnen i landet, alternativt minstelønnen i landet der nivået for denne er høyere enn 40 pst. av gjennomsnittslønnen.

Kilde: OECD (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*, Paris: OECD

behovsprøvde tilleggsetelser som f.eks. forsørgingstillegg og bostøtte, og med samspillet mellom lønns- og ytelsesnivå og utformingen av skattesystemet. Dette kan bidra til at terskelen for å gå fra en situasjon som stønadsmottaker til å bevege seg inn i arbeidslivet kan være spesielt høy for personer i lavinntektsgruppen, jf. også nærmere omtale av arbeidstilbudsinsentiver i kapittel 3 om den norske velferdsmodellen.

Med et kompensasjonsnivå på over 70 pst. for personer med gjennomsnittlig inntekt og opp mot 100 pst. av tidligere inntekt etter skatt for lavinntektspersoner, ligger det norske kompensasjonsnivået relativt høyt i internasjonal sammenheng. De nederlandske kompensasjonsratene er om lag på nivå med de norske, mens de danske kompensasjonsratene, særlig for lavinntektsfamilier, er klart høyere enn de norske. Kompensasjonsgrader på opp mot og over 100 pst. av tidligere inntekt vil kunne medføre en betydelig svekkelse av insentivene til å være selvforsørget gjennom arbeid. Gitt det norske lønnsnivået, vil en høy kompensasjonsgrad i tillegg innebære at uføreytelsene som kan oppnås i Norge, vil være relativt

høye sammenliknet med inntekten eller uføreytelsen man alternativt kan oppnå i mange andre land.

11.4 Danmark

11.4.1 Innvandring og innvandringspolitikk

Andelen utenlandsfødte i Danmark var på drøyt 7 pst. av den samlede befolkningen i 2008. Dette er relativt lavt i forhold til andre land i Vest-Europa. Både andelen utenlandsfødte i befolkningen og som andel av arbeidsstyrken er større i Norge enn i Danmark. Som mange andre europeiske land innførte Danmark en form for innvandringsstopp for utenlandsk arbeidskraft i 1973, ett år etter Sverige og to år tidligere enn Norge. De største innvandringsgruppene i Danmark i dag er personer med bakgrunn fra Tyrkia og nabolandet Tyskland.

I 2008 var det rekordhøy innvandring til Danmark, mens antallet registrerte innvandringer gikk noe ned i 2009. Både antallet asylsøkere og familieinnvandrere har tydelig sunket etter 2000, mens arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS har økt fram til 2007.⁷

Dansk innvandringspolitikk har i de senere årene vært mye debattert i Danmark, og det ble gjort betydelige endringer i 2000 og 2002. I de følgende avsnittene gjennomgås innstramminger i familieinnvandringen, innstramminger i asylpolitikken, endringer i arbeidsinnvandringsreglene og nye regler for permanent opphold.

Regler for familieinnvandring

Utover på 2000-tallet er det blitt lagt vekt på å begrense antallet utlendinger som kommer til Danmark, særlig gjennom familiegjennomføring og familieetablering. I 2000 ble det innført et tilknytningskrav som innebærer at en person kan få sin ektefelle til Danmark kun hvis parets samlede tilknytning til Danmark er like stor som til et annet land. I 2002 ble utlendingspolitikken lagt om, og det ble innført en regel om at ektefellene skulle være over 24 år og samlet sett ha større tilknytning til Danmark enn et annet land. Begrunnelsen for denne endringen var både å begrense antallet familiegjennomføringer og å begrense omfanget av tvangsekteskap. Tilknytningskravet faller bort om innvandrerens er dansk statsborger, eller har hatt dansk statsborgerskap i 28 år. Det samme gjelder

⁷ Junge, M. (2009), *Immigration of Qualified Labor and the Effect of Changes in Danish Migration Policy in 2002*. Study paper no. 28, Rockwool Fondens forskningsenhed

Tabell 11.2 Nøkkeltall for Danmark og Norge, 2008 og 2009

	Danmark	Norge
Utenlandsfødte, andel av befolkningen, 2008	7,3	10,3
Asylsøkere per 1 000 innbyggere, 2008	0,4	3,0
Andel utenlandsfødte i arbeidsstyrken, 2009	6,8	8,5
Sysselsatte, innenlandsfødte, 2009	76,6	77,1
Sysselsatte, utenlandsfødte, 2009	68,1	70,2
Arbeidsledighet, innenlandsfødte, 2009	5,7	2,8
Arbeidsledighet, utenlandsfødte, 2009	9,9	6,8

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

om referansepersonen er født og oppvokst i Danmark eller har kommet til Danmark som barn og hatt lovlig opphold i over 28 år.⁸ Samtidig ble det også stilt sterkere krav til selvforsørgelsesevne, og referansepersonen må kunne stille økonomisk sikkerhet. Hovedprinsippene kan avvikes om det er særlige grunner som taler for dette. Innvandrere som ikke har permanent oppholdstillatelse og ikke klarer seg uten offentlige overføringer, kan i utgangspunktet sendes tilbake til opprinnelseslandet. En tidsbegrenset oppholdstillatelse kan inndras, dersom den er betinget av at minst en av partene ikke har mottatt økonomisk hjelp fra det offentlige. Fra 1. august 2010 må referansepersonen ikke ha mottatt offentlig støtte i løpet av de tre siste årene.

Nye endringer i familieinnvandringsreglene er avtalt i forbindelse med Finansloven 2011, omtalt som Utlendingsavtalen «Nye tider. Nye krav», som ble inngått mellom den danske regjeringen og støttepartiet Dansk Folkeparti 7. november 2010.⁹ Avtalen betegnes som en modernisering av 24-årsregelen og en skjerping av tilknytningskravet. Tillatelse til familiegjenforening vil nå i stor grad avhenge av den utenlandske ektefellens mulighet til å integreres i Danmark, og det skal innføres et poengsystem der ektefellen kan opp tjene poeng bl.a. på bakgrunn av utdanning, arbeidserfaring og språkkompetanse. Det stilles strengere krav til ektefeller som er under 24 år enn de som er over. Endringene vil medføre at 24-

årsregelen i praksis skjerpes, siden ektefeller over 24 år også vil bli berørt av dette.

Asylpolitikken

Danmark strammet i 2002 også inn sin asylpolitikk ved at det i utgangspunktet kun er de som ifølge internasjonale konvensjoner har krav på beskyttelse som skal gis asyl. Det kan imidlertid fremdeles gis opphold på humanitært grunnlag. Asylsøkere som kommer via sikre tredjeland kan sendes tilbake dit. Den danske regjeringen legger vekt på at flyktninger får opphold inntil de kan vende hjem igjen. Oppholdstillatelsen kan trekkes tilbake om innvandreren som er gitt asylopphold, drar tilbake til sitt hjemland på ferie eller annet kortere opphold. En oppholdstillatelse vil kunne trekkes tilbake i ti år etter at den er gitt.

Arbeidsinnvandringsreglene

Adgang for utenlandsk arbeidskraft fra land utenfor EØS gis i hovedsak ut fra arbeidsmarkedets behov. Arbeidstillatelser gis bare etter en vurdering av om det allerede er tilstrekkelig med kvalifisert personell i Danmark som kan utføre den aktuelle jobben, eller om jobben krever spesiell kompetanse. Det forutsettes at lønns- og arbeidsforhold tilsvarer danske standarder og at det er inngått en arbeidskontrakt mellom arbeidsgiveren og den utenlandske arbeidstakeren.

Med henblikk på å tiltrekke kvalifisert arbeidskraft til Danmark, har man siden 2001 innført fire ordninger: Positivlisten, Beløpsordningen, Konsernordningen og Green card, som gir lettere adgang til Danmark for personer fra land utenfor EU som har særlige kvalifikasjoner eller som har utsikt til et visst lønnsnivå.

⁸ <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/aegtefaeller.htm>

⁹ http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/pressemeddelelser/integrationsministeriet/2010/november/udmontning_af_nye_tider_nye_krav.htm, per 8. mars 2011

Den utenlandske arbeidstakeren som får oppholds- og arbeidstillatelse etter en av de fire ordningene har mulighet for å ta med familie (ektefelle, registrert partner eller samboer) og hjemmeboende barn under 18 år. Det er en forutsetning at familien bor sammen og at familien kan forsørge seg selv.

Regler for permanent opphold

2. juni 2010 trådte nye regler for permanent oppholdstillatelse i kraft. Reglene knyttet til permanent oppholdstillatelse er grunnleggende endret, slik at dette nå knyttes til et poengsystem. Etter de nye reglene skal innvandreren ha bodd lovlig i Danmark i minst fire år. Tidligere var kravet sju år. Personen må ha oppnådd 100 poeng, som man oppnår ved å oppfylle en rekke krav.¹⁰ Poengene oppnås bl.a. ved god vandel, fravær av betalingsanmerkninger, ikke mottakelse av offentlig sosial bistand fra det offentlige, bestått språktest og jobbtilknytning. I tillegg teller utdanning og organisasjonsaktivitet.

11.4.2 Integreringspolitikk i Danmark

Integreringsinnsatsen rettet mot nyankomne innvandrere ble i likhet med innvandringspolitikken lagt om i 2002. Det ble lagt vekt på at flyktninger og innvandrere som bor i Danmark, skal integreres bedre og komme raskere i arbeid. Nedenfor gjennomgås hovedtrekk i integreringsloven og i arbeidsintegreringen gjennom den såkalte trappemodellen.

Integrasjonsloven

Integrasjonsloven er den juridiske rammen for integrering av nyankomne utlendinger. Også EØS-borgere omfattes av loven. Ifølge Integrasjonsloven skal kommunene tilby nyankomne utlendinger over 18 år et integrasjonsprogram eller et introduksjonsforløp. Om innvandreren tilbys introduksjonsprogram eller introduksjonsforløp avhenger av innvandrerenes oppholdsgrunnlag. Nyankomne flyktninger og nyankomne familiegjenforente utlendinger får tilbud om *integrasjonsprogram*, mens andre nyankomne utlendinger, f.eks. EØS-borgere og arbeidsinnvandrere, får tilbudt et *introduksjonsforløp*. Begge program har en maksimal varighet på tre år.

Integrasjonsprogrammet inneholder tre elementer:

- danskundervisning
- kurs i danske samfunnsforhold og i dansk kultur og historie
- yrkesrettede tilbud, dvs. tilbud om veiledning, kvalifisering, praksisplass eller ansettelse med lønnstilskudd for personer som står utenfor arbeidsmarkedet

Innvandrere som får tilbudt et integrasjonsprogram, skal underskrive en integrasjonskontrakt, som innvandreren og kommunen utarbeider sammen. I kontrakten fastlegges bl.a. innholdet og tilretteleggingen av integrasjonsprogrammet og innvandrerenes yrkes- og utdanningsmål. Kommunen skal følge opp denne kontrakten minst hver tredje måned, for utlendinger i fødselspermisjon minst hver sjuende måned, og for innvandrere i ordinært arbeid eller utdanning minst hver tolvte måned. Oppfølging kan også skje hyppigere ved behov. Etter denne treårsperioden, som er maksimal varighet på integrasjonsprogrammet, skal integrasjonskontrakten kun følges opp om innvandreren mottar starthjelp eller kontanthjelp.

Integrasjonskontrakten er gyldig til innvandreren har oppnådd permanent oppholdstillatelse, som tidligst kan skje etter fire års lovlig opphold i Danmark.

Det er bostedskommunen som har ansvar for å tilby innvandreren et integrasjonsprogram. For bosetting av flyktninger gjelder et kvotesystem, og disse fordeles etter regions- og kommunekvoter. Når en flyktning får oppholdstillatelse, avgjør Utlændingesservice, i hvilken kommune flyktningen skal bo. Kommunen overtar samtidig ansvaret for integreringsinnsatsen de neste tre årene. Familiegjenforente innvandrere bosettes ikke, men bosetter seg i kommunen der referansepersonen er bosatt. Ansvaret for introduksjonsprogrammet til disse pålegges denne kommunen.

Introduksjonsforløpet inneholder de samme tre elementene som integrasjonsprogrammet. Introduksjonsforløpet har en mindre intensiv karakter, og innholdet må ikke fastsettes i en integrasjonskontrakt. Disse personene skal heller ikke bosettes av myndighetene. Tilbudet er gratis, men gis ikke støtte til livsopphold. Ansvaret for introduksjonsforløpet påhviler kommunen de bor i.

Deltakere i integrasjonsprogrammet som ikke kan forsørge seg selv eller forsørges av andre, har rett til introduksjonsstønaden i inntil tre år etter bosettingstidspunktet. Satsene for stønaden tilsvarende satsene for den såkalte «starthjelpen», se nedenfor. Mottakere av introduksjonsstønaden har plikt til å ta imot ethvert rimelig tilbud om arbeid,

¹⁰ <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/permanent-ophold/permanent-ophold.htm>, per 8. mars 2011

samt plikt til å delta i integrasjonsprogrammet. Hvis innvandreren ikke følger integrasjonsprogrammet, kan myndighetene iverksette trekk i introduksjonsstøtten. Støtten kan også bortfalle helt.

Integrasjonslovens finansieringsregler skal gi kommunene incentiver til å tilby effektive integrasjonsprogram og introduksjonsforløp. Kommunene får refundert 50 pst. av utgiftene til disse programmene, og i tillegg ytes det et resultattilskudd dersom deltakeren får ordinært arbeid eller starter et utdanningsløp med varighet på minst seks sammenhengende måneder innenfor den treårige introduksjonsperioden. Dersom deltakeren i løpet av den treårige introduksjonsperioden består danskprøve, får kommunen også et resultattilskudd.

I Danmark har alle som har oppholdstillatelse og er folkeregistrerte, rett til gratis danskundervisning opp til tre år. Et opplæringsløp består av seks moduler, og samlet er opplæringen normert til 1,2 år på fulltid. Danskundervisningen er en del av tilbudet som gis under integrasjonsprogrammet og introduksjonsforløpet.

Integrering i arbeidslivet via trappemodellen

Den danske trappemodellen for arbeidsmarkedsintegrasjon ble introdusert som en forsterket innsats for innvandrere under introduksjonsloven og personer med starthjelp/kontanthjelp. I 2002 inngikk den danske regjeringen, partene i arbeidslivet og de kommunale partene en firepartsavtale om integrering av innvandrere i arbeidslivet. Avtalen ble fornyet i 2006 og 2010.¹¹ Avtalen omfattet bl.a. en trappemodell for arbeidsmarkedsintegrasjon. Trappemodellen er en kombinasjon av en rask kompetanseavklaring, danskundervisning, veiledning og oppkvalifisering, arbeidspraksis og introduksjon til ansettelse på ordinære vilkår. I denne trappemodellen inngår følgende trinn:

- *En aktiv start med kompetanseavklaring.* I løpet av denne perioden inngås det en individuell kontrakt mellom kommunen og den enkelte innvandrere.
- *Fase 1: Bedriftspraksis.* Etter den aktive starten kommer den enkelte ut til en arbeidsplass og blir oppkvalifisert i tilknytning til arbeidsplassen. Personene får ikke lønn, men har annen

inntektssikring, f.eks. introduksjonsytelse eller starthjelp.

- *Fase 2: Introduksjon til ordinær ansettelse (arbeidsplassopplæring).* Når innvandreren har oppnådd de nødvendige faglige og språklige kvalifikasjoner, kan vedkommende gå over til introduksjon til ordinær ansettelse. Dette kan være et forløp med en jobbtrening, et lærlingforløp eller et forløp der partene har blitt enige om lønns- og ansettelsesvilkår.
- *Ordinær ansettelse.* Et vellykket forløp avsluttes ideelt sett med en ordinær ansettelse.

Veien til ordinært arbeid gjennom trappemodellen er avhengig av den enkeltes behov og kompetanse. Enkelte kan gå rett fra en aktiv start til en ordinær ansettelse, mens andre kan ha behov for å gå gjennom alle trinn. Den danske trappemodellen innebærer at det ikke utbetales lønn i den første aktive fasen og i fase 1, og personene er gjerne knyttet til introduksjonsprogrammet. I fase 2 introduseres personene for ansettelser med lønns-tilskudd eller på særlige lønns- og ansettelsesvilkår.¹²

På bakgrunn av firepartsavtalen i 2006 er det utarbeidet tolv konkrete jobbpakker, som f.eks. produksjonsmedarbeider i industrien, lastebilsjåfør og lagerarbeider, beregnet på personer med særlig lave kvalifikasjoner. Disse jobbpakkene, som administreres av jobbsentrene i kommunene, innebærer at deltakerne gjennomgår et sammenhengende kvalifiseringsløp innen trappemodellens rammer. Jobbpakkene utelukker ikke andre forløp.

11.4.3 Minstesikringsordninger i Danmark

Adgangen til alderspensjon i Danmark er avhengig av botid, med særlige regler for flyktninger. I motsetning til i Norge og Sverige finnes det ingen supplerende stønader for personer med kort botid. Eldre mennesker med liten eller ingen pensjonsoptjening henvises dermed til sosialhjelpssystemet.

Danmark er eneste land i Norden som har to sosialhjelpsordninger: Kontanthjelp og starthjelp. Starthjelp utbetales til personer som har

¹¹ http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/~media/BEM/Files/Dokumenter/Kort%20nyt/2010/firepartsaftale_okt_10.ashx, per 14. februar 2011

¹² Velfærdskommissjonen (2006), *Analysereport: Fremtidens velfærd – vores valg*, <http://www.fm.dk/Publikationer/Velfaerdskommissionen/2008/Rapporter%20fra%20Velfaerdskommissionen/Fremtidens%20velfaerd%20-%20vores%20valg.aspx>, per 8. mars 2011; og *4-partsaftale 2010 om styrkelse af den beskæftigelsesrettede integration*, 8. oktober 2010, http://www.bm.dk/sitertools/~media/BEM/Files/Dokumenter/Kort%20nyt/2010/firepartsaftale_okt_10.ashx, per 8. mars 2011

mindre enn sju års botid i Danmark de siste åtte årene, mens kontanthjælp gis til alle andre. Dette systemet ble innført 1. juli 2002, som et ledd i regjeringens nye utlendingspolitikk. Bakgrunnen var et eksplisitt ønske om å gjøre kontanthjælpen mindre attraktiv for innvandrere, for dermed å sikre at det alltid skulle lønne seg å gå ut i jobb framfor å motta en offentlig ytelse. Begge sosialhjelpsytelsene skal representere et siste sikkerhetsnett for personer og husholdninger som ikke har andre inntekter. Det kan kreves at mottakere av stønadene deltar i arbeidstrening eller tilsvarende tiltak – personer som ikke møter opp på tilviste tiltak, kan få stønaden redusert. Dette kravet gjelder også mottakernes ektefeller, hvis begge parter er arbeidsledige og ikke har åpenbare problemer utover arbeidsledighet. Satsene for starthjælpen er nesten 40 pst. lavere enn satsene for kontanthjælpen. I tillegg kan det gis forhøyet bostøtte. Kravet om sju års botid gjelder uavhengig av statsborgerskap og innvandringsbakgrunn, og vil også ramme dansker uten innvandrerbakgrunn som har bodd perioder i andre land.

I mars 2006 ble det innført to arbeidskrav knyttet til kontanthjælp. Det ene er knyttet til at man kan gå over fra starthjælp til kontanthjælp om vedkommende til sammen har jobbet minst to år og seks mnd. de siste åtte årene. Det andre kravet gjelder aktivitetskrav for mottak av kontanthjælp. Dette siste kravet omfatter bare gifte mottakere av kontanthjælp, herunder gifte forsørgere, som til sammen har mottatt ytelsen i minst to år. Etter ytterligere en innskjerpelse i 2011 må paret til sammen ha arbeidet minst 450 timer i løpet av de siste 24 månedene for at begge ektefellene skal ha rett til kontanthjælp. Det gjelder unntak for personer med nedsatt arbeidsevne.¹³

Mottakere av starthjælp kan etter en konkret vurdering av behovet være berettiget til supplerende hjelp i særlige tilfeller. Dette kan være hjelp til dekning av store enkeltutgifter, som f.eks. til medisin eller tannlegebehandling. En studie fra 2006 viste at nesten 80 pst. av mottakerne av starthjælp mottok slik støtte.¹⁴ Det dreide seg stort sett om helserelaterte utgifter, som medisiner, psykologhjelp, tannbehandling og fysioterapeut. Utover dette ytes et forsørgertillegg til mottakere med forsørgerplikt for mindreårige barn.

Distinksjonen mellom starthjælp og kontanthjælp gjelder bare for personer som ankom Danmark etter 1. juli 2002. En analyse fra Rockwoolfonden viser at det er forskjeller i sysselsetting mellom innvandrere med rett til starthjælp og de som har rett til kontanthjælp.¹⁵ Denne analysen viser at 42 pst. av de med rett til starthjælp var i arbeid fire år etter at ytelsen ble innført, mot 30 pst. av dem med rett til kontanthjælp. Dette skyldtes ikke at mottakerne av den lavere starthjælpen aksepterte dårligere betalte jobber; gjennomsnittslønnen for de to gruppene var den samme. Samtidig anfører forskerne bak analysen at levekårene for flyktninger og andre på starthjælp er svært dårlige. Starthjælpen later altså til å føre til økt sysselsetting, men prisen å betale er at starthjælp-mottakere som ikke finner arbeid har dårlige levekår.

I forbindelse med forhandlingene om finansloven 2011 nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe, som fikk i oppgave å kartlegge innvandre- res rett og bruk av velferdsytelser. Utvalget la fram sin innstilling mars 2011.¹⁶ Utvalget har gjennomgått om lag 120 velferdsytelser, og drøfter muligheten for å innføre ulike opptjeningsprinsipper i flere velferdsytelser.

11.4.4 Hovedtrekkene i den danske fleksjobbordningen

Den danske *fleksjobbordningen* ble etablert i 1998. Ordningen er basert på et varig lønnstilskudd, og er innrettet mot personer som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, og som ikke kan ventes å oppnå eller beholde arbeid på ordinære vilkår. Fleksjobb skal kun tildeles om det ikke finnes andre alternativ. Formålet med ordningen er å begrense tilgangen til *førtidspensjon* (uførepensjon). Tall fra Arbejdsmarkedsstyrelsen viser at det i juni 2010 deltok over 53 000 personer på fleksjobb. I tillegg kommer personer som er godkjent for ordningen, men som fortsatt venter på en fleksjobb.

Ordningen inngår som en del av «aktivlinjen» i dansk sosial- og arbeidsmarkedspolitikk. Aktive løsninger skal velges framfor passive stønadsforløp der det er mulig. Dette gjenspeiles også i de statlige refusjonssatsene til kommunene hvor valg

¹³ Vad Jønsson, H. og K. Petersen (2010), Danmark: den nasjonale velferdsstat møder verden. I: Brochmann, G. og A. Hagelund, *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget

¹⁴ Blauenfeldt, M., H. Hansen og A. Johansen (2006), *Flygtninge på starthjælp*. Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), tilgjengelig på http://casa-analyse.dk/files/flygtninge_paa_starthjaelp.pdf

¹⁵ Højsgaard Andersen, L. M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2009), *Beskæftigelse og levevilkår for flygtninge med starthjælp som socialt sikkerhedsnet*. Rockwool Fondens Forskningsenhed

¹⁶ Udvalg om Udlændingers ret til velfærdsydelse (2011), *Rapport om Opptjeningsprinsipper i forhold til danske velfærdsydelse*, marts 2011

av aktive løsninger belønnes med høyere refusjon enn passive stønadsutbetalinger. Ordningen brukes både ved «fastholdelse» av ansatte for å unngå utstøting, og ved «innsleding» av arbeidssøkere uten arbeid.

Til grunn for saksbehandlingen ligger arbeidsvennemetoden som skal gi saksbehandlerne et godt beslutnings- og dokumentasjonsgrunnlag, samt bidra til en mer ensartet saksbehandling. Sentralt i metoden står utarbeidelse av en ressursprofil som består av tolv ulike elementer eller ressurser som er relevante for arbeidsmarkedets krav. Det har vært reist kritikk mot saksbehandlingen i kommunene, blant annet på grunn av manglende dokumentasjon og utprøving av andre relevante tiltak.

Fleksjobb er stillinger på særlige vilkår. Det kan bl.a. ikke opptjenes rett til dagpenger i en fleksjobb fordi det ytes offentlig støtte. Man har derfor innført en egen ledighetsytelse i tilfeller hvor kommunen ikke klarer å skaffe deltakerne jobb. Det ytes et lønnstilskudd på 1/2 eller 1/3 av «minste overenskomstmessige lønn» i det aktuelle området. Tilskuddet er for fulltid, selv om arbeidstiden er mindre. Dette svekker insentivet til å øke arbeidsmengden. Lønn og arbeidsvilkår fastsettes i samarbeid med fagforening, arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er bostedskommunen som er ansvarlig for avklaring av arbeidsevne og øvrig saksbehandling, og som utbetaler tilskuddet til arbeidsgiver.

Fleksjobbordningen omfatter både private og offentlige virksomheter. I Danmark er arbeidsgiverne i statlig sektor pålagt å betale inn en avgift til et fond som finansierer opprettelse av fleksjobbstillinger. Dette innebærer at arbeidsgivers egenandel reduseres med 50 pst., slik at i stedet for å utgjøre 1/2 eller 1/3 av lønnen utgjør egenandelen for statlige arbeidsgivere 1/4 eller 1/6 av lønnen. Kommunene får refundert 65 pst. av utgiftene til fleksjobb fra staten, og 35 pst. dersom deltakeren ikke er i jobb og mottar ledighetsytelse. For sykepengesaker over 52 uker mottar for eksempel kommunen ingen statlig refusjon. Det foreligger derfor klare økonomiske insentiver for kommunene til å innvilge fleksjobb til bl.a. langtidssyke.

Fleksjobbordningen vokste mye raskere enn forventet, og ordningen ble strammet inn i 2006. Da ble det inngått en tverrpolitisk avtale om bl.a. følgende punkter:

- bedre saksbehandling i kommunene (siden kontroller hadde vist at det i mange saker manglet dokumentasjon, og at relevante tiltak var ikke prøvd)

- ledigheten blant de som var innvilget fleksjobb skulle ned
- tap av statlig refusjon til kommunene hvis det går for lang tid før de finner en jobb til de som er innvilget fleksjobb
- arbeidssøkeren har krav på annen aktør som kan bistå med formidlingsarbeidet hvis kommunen og arbeidssøkeren ikke greier å finne en arbeidsplass innenfor bestemte tidsfrister
- innstramming i muligheten til å gå fra deltidsjobb til en fleksjobb med lønn for full tid (noen fikk tidligere en betydelig og utilsiktet lønnsvekst ved overgang til fleksjobb, fordi man nesten automatisk fikk lønn som heltidsansatt)
- innføring av tak for utbetaling av lønnstilskudd for å unngå urimelig subsidiering av høytlønnte

Fleksjobbordningen er innarbeidet i de sosiale kapitlene på mange overenskomstområder mellom partene i arbeidslivet. Andre ordninger er såkalte uformelle og avtalebaserte skånejobber. Dette er jobber hvor arbeidstid, arbeidsoppgaver mv. kan tilrettelegges spesielt, men hvor det ikke ytes lønnstilskudd fra det offentlige. Erfaringen viser at dette er ordninger som brukes lite. Spørsmålet er om fleksjobb har bidratt til å fortrenge denne typen ordninger og blitt et virkemiddel i saker som burde vært løst internt i virksomhetene. Dansk Arbeidsgiverforening har vært skeptisk til fleksjobbordningen, og mener at ordningen bare har ført til at flere har blitt offentlig forsørgt.

Det er imidlertid liten tvil om at både arbeidstakere og arbeidsgivere lokalt har sett på fleksjobbordningen som et økonomisk mer gunstig virkemiddel enn det som er regulert i overenskomstenes sosiale kapitler. Det ble gjennomført evalueringer av fleksjobbordningen i 2010.¹⁷ Reformen av 2006 har ikke hatt den ønskede effekten, som var å bremse tilgangen til ordningen, og bremse tilgangen til førtidspensjonering. Mange av de som er i fleksjobber kunne trolig ha deltatt i det ordinære arbeidslivet, og ordningen har således virket slik at personer i arbeidsdyktig alder har forlatt det ordinære arbeidsmarkedet. I desember 2010 ble det meldt om en ny reform av førtidspensjonen og fleksjobbordningen. Det har kommet forslag om at ordningen skal målrettes ytterligere. Målretningen skal skje ved å fleksjobber midlertidige (5 år mot tidligere uavgrenset), og til dels ved å målrette lønnstilskuddet til personer med

¹⁷ <http://www.ams.dk/Presse/Nyheder/2010/10-18%20To%20nye%20analyser%20af%20fleksjobbordningen.aspx>, per 17. februar 2011

lavest arbeidsevne, slik at det betales et høyt tilskudd til personer med begrenset arbeidstid og et lavt tilskudd til personer med høy arbeidstid, og samtidig slik at den enkelte vil oppleve en inntektsøkning ved økt arbeidstid.¹⁸

11.5 Sverige

11.5.1 Innvandring og innvandringspolitikk

I 2008 utgjorde utenlandsfødte 14 pst. av Sveriges befolkning. De fleste hadde bakgrunn fra Finland, mens irakere var den nest største gruppa. Personer fra tidligere jugoslaviske områder utgjorde også en stor gruppe. Netto innvandring er historisk sett et relativt nytt fenomen i Sverige.¹⁹ Sverige hadde en sterk økonomisk vekst etter andre verdenskrig. Denne høye aktiviteten medførte et stort behov for arbeidskraft, og innvandringen kom i stor grad fra Finland. Sverige var først ute av de skandinaviske landene med å innføre en form for stopp i arbeidsinnvandringen i 1972.

Siden 1990-tallet har familierelasjoner vært den viktigste årsaken til innvandring. Innvandringen til Sverige var rekordhøy i 2008. Innvandringen tilsvarte dette året 8,9 personer per 1 000 innbyggere, noe lavere enn i Norge. Etter EU-utvidelsen i 2004 har det ikke vært like stor tilstrømming av arbeidstakere fra de nye EU-landene til Sverige som det Danmark og Norge opplevde.

I dagens svenske migrasjonspolitikkk står sammenhengen mellom migrasjons- og utviklingspoli-

tikk høyt på dagsorden. Særlig har Sverige vært opptatt av å legge til rette for returnmigrasjon, eller sirkulær migrasjon, ut fra den tanken at personer som har bodd i Sverige og opparbeidet kvalifikasjoner kan bidra til utvikling i sine opprinnelsesland. Svenskene har likevel i liten grad lykkes med å utvikle utstrakt returnmigrasjon. I de følgende avsnittene gjennomgås nye regler for arbeidsinnvandring og familieinnvandring.

Nye regler for arbeidskraftsinnvandring

15. desember 2008 innførte Sverige nye regler for arbeidsinnvandring, hvor det ikke skilles mellom kvalifiserte og ukvalifiserte arbeidsinnvandrere. Regelendringene innebærer at det er arbeidsgivers vurdering av behovet for å ansette en person fra et land utenfor EØS som er utgangspunktet for arbeidstillatelsen, uavhengig av formelle kvalifikasjoner. Det er Migrasjonsverket som behandler søknaden, og Arbetsförmedlingen skal ikke lenger foreta noen selvstendig vurdering av behovet for arbeidskraft. Arbeidstilbudet skal være på svenske lønns- og arbeidsvilkår.

Hovedregelen er at det skal søkes om arbeidstillatelse før innreise til Sverige. I 2009 ble det gitt om lag 14 900 tillatelser til arbeidstakere fra land utenfor EØS, og 94 pst. av disse var bosatt i utlandet da de fikk tillatelsen. Permanent opphold kan gis etter fire år.

Med endringene ble det mulig for både studenter og asylsøkere å søke om arbeidstillatelse under opphold i Sverige. Det er også opprettet en liste over yrker hvor innvandrere som kommer til Sverige på visum kan få arbeidstillatelse uten å måtte forlate landet for å kunne søke. Dette gjør det enklere for utlendinger å komme til Sverige på jobbintervju, og eventuelt begynne å jobbe ras-

¹⁸ Regeringsudspil (2010), *Forebyggelse, fleksibilitet og rummelighed – Reform af førtidspension og fleksjob*, Regjeringen, desember 2010

¹⁹ Focus Migration (2009), *Country Profile Sweden*, no. 18, Desember 2009, Netzwerk Migration in Europa

Tabell 11.3 Nøkkeltall for Sverige og Norge, 2008 og 2009

	Sverige	Norge
Utenlandsfødte, andel av befolkningen, 2008	13,9	10,3
Innvandring per 1 000 innbyggere, 2008	8,9	12,3
Asylsøkere per 1 000 innbyggere, 2008	2,6	3,0
Sysselsatte, innenlandsfødte, 2009	74,2	77,1
Sysselsatte, utenlandsfødte, 2009	62,1	70,2
Arbeidsledighet, innenlandsfødte, 2009	7,2	2,8
Arbeidsledighet, utenlandsfødte, 2009	15,4	6,8

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

kere ved ansettelse. Arbeidsinnvandreren kan ta med familie til Sverige, og dersom arbeidstillatelsen har en varighet på minimum seks måneder, har også familien tilgang til arbeidsmarkedet.

Asylsøkere kunne, før innføringen av reglene fra desember 2008, jobbe mens de var asylsøkere. Den nye loven begrenset denne muligheten til bare å gjelde de som hadde kjent identitet. Nå kan imidlertid asylsøkere som har fått avslag på sin asylsøknad, søke om arbeidstillatelse gitt at de har hatt jobb i seks mnd., tilbud om jobb av minst ett års varighet og søker innen to uker etter at de har fått avslag på asylsøknaden. Det ble åpnet opp for muligheten for å søke om arbeidstillatelse for asylsøkere etter at faren for at det ville føre til en økning i antall asylsøkere hadde blitt vurdert. I 2009 var det bare 3 pst. av arbeidstillatelsene som ble gitt til tidligere asylsøkere. Foreløpige tall for de tre første kvartalene i 2010 viser at det har vært noe økning i tillatelser gitt til tidligere asylsøkere, til 6 pst. av alle arbeidstillatelsene som ble gitt i perioden.²⁰

Nye regler for familiegjening og familieetablering

Sverige har hatt den mest liberale familieinnvandringspolitikken i Norden og i EU. 15. april 2010 ble det innført noen innstramminger i regelverket, ved at det ble innført et krav om at referansepersonen i Sverige skal kunne forsørge dem som søker om familieinnvandring, dvs. et såkalt underholdsevnekrav. Det kreves at referansepersonen skal ha arbeid og kunne forsørge seg, og ha en bolig som har plass til dem det søkes om tillatelse for. Det er innført en rekke unntak. Underholdsevnekravet skal ikke gjelde om søkerne er barn, i tilfeller der referansepersonen er et barn, eller svenske statsborgere, statsborgere i annet EØS-land eller i Sveits. Underholdsevnekravet skal heller ikke gjelde om referansepersonen har fått opphold som flyktning eller på basis av andre beskyttelsesbehov. Videre skal ikke underholdsevnekravet gjelde om referansepersonen har permanent oppholdstillatelse i Sverige og har forsøkt å få jobb i fire år. Regelverket omfatter både gjenforening med familie som innvandreren hadde i utlandet på innvandringstidspunktet og tilfeller der det etableres nye familier etter innvandring til Sverige.

11.5.2 Integreringspolitikk i Sverige

Fram til 1. desember 2010 hadde kommunene det samordnende ansvaret for nyankomnes integre-

ring i Sverige. Migrasjonsverket hadde ansvar for å bosette nyankomne flyktninger, og det var frivillig for kommunene om de ville ta imot nye bosatte. Rundt halvparten av flyktingene benyttet seg imidlertid av muligheten til å ordne bolig selv, ofte sammen med familie eller bekjente som allerede bodde i Sverige. En konsekvens av dette var sterk konsentrasjon av innvandrere i enkelte bydeler i de store byene.

Reform for etablering på arbeidsmarkedet for nyankomne innvandrere

1. desember 2010 trådte den nye *etableringslagen* i kraft. De gruppene av innvandrere som omfattes av etableringslagen er flyktinger, andre med beskyttelsesbehov og deres familietilknyttede i alderen 20–64 år. Begrunnelsen for denne reformen var at kommunene ikke nødvendigvis hadde de rette insentivene til integreringsarbeidet. Integreringsresultatene har til nå vært relativt svake, og de har variert mye fra kommune til kommune. Den viktigste endringen er at Arbetsförmedlingen, som er en statlig instans, overtar det samordnende ansvaret for integreringsarbeidet fra kommunene. Målet er at flere skal komme i jobb, og raskere. Det er også et mål med reformen å få et bedre samsvar mellom arbeidsmarkedsbehov og bosetting enn det har vært tidligere. Arbetsförmedlingen får ansvaret for bosettingen av dem som har rett til en etableringsplan, selv om bosetting fremdeles skal være frivillig for kommunene.

Den bosatte flyktingen skal få en individuell etableringsplan av Arbetsförmedlingen. Den individuelle etableringsplanen skal opprettes innen to måneder etter innreise eller første møte med Arbetsförmedlingen. Etableringsplanen skal vare i ett år på heltid, og skal som et minimum inneholde opplæring i svensk for innvandrere (Sfi), samfunnskunnskap og arbeidsforberedende tiltak. Varigheten på etableringsplanen skal være avgrenset til 24 måneder, dvs. ett år utover det som beregnes for fullført program på heltid.

Arbetsförmedlingen skal også vurdere retten til etableringsstønaden. Etableringsstønaden utbetales av Försäkringskassan, som også er en statlig myndighet. Etableringsstønaden er en standardisert individuell ytelse, uavhengig av hvor vedkommende er bosatt i Sverige. Før reformen har etableringsstønaden vært en husholdsyttelse, og den har blitt gitt som sosialhjelp. Satsen på etableringsstønaden er satt til kr 308 per dag, fem dager per uke. Mottakere av etableringsstønaden kan også ha noe arbeidsinntekt, uten at stønaden avkortes. Innvandreren vil få trekk i etablerings-

²⁰ Tall fra Justitiedepartementet, mottatt desember 2010.

stønaden ved ugyldig fravær fra aktivitetene i etableringsplanen.

Samfunnsorientering har også blitt en del av den enkelte etableringsplan, og det er kommunenes ansvar. Samfunnsorienteringen skal være på minimum 60 timer, og startes opp så snart som mulig etter at etableringsplanen er utarbeidet. Innvandreren skal også kunne velge seg en etableringslos, som skal gi støtte og bidra til raskere etablering i arbeidslivet. Etableringslosen er en frittstående aktør, som jobber på oppdrag av Arbetsformidlingen. Etableringslosen får bonus om innvandreren kommer seg i jobb.

Opplæring i svensk

Svensk for innvandrere (Sfi) er, i likhet med samfunnsorienteringen, kommunens ansvar også etter reformen. Alle innvandrere i Sverige som er over 16 år, inkludert EØS-borgere, har rett til svenskopplæring, dersom de mangler grunnleggende kunnskaper i svensk, herunder lese- og skriveferdigheter. Sfi er en del av det offentlige skolevesenet i Sverige, og er en rett for alle som ikke har svensk som morsmål. Opplæring i svensk gis imidlertid ikke til dem som kan dansk eller norsk. Det vil våren 2011 komme forslag om effektivisering av Sfi-undervisningen.²¹ Det vil gjennomføres endringer i ordningen med opplæringen i svensk, særlig med tidsbegrensning, for at progresjonen i opplæringen skal bli bedre.

11.5.3 Minstesikringsordninger i Sverige

Sverige oppfattes som en av verdens best utbygde velferdsstater. Rettigheter tilkjennes på basis av bosetting i landet, som i Norge. Systemene for minstesikring er også ganske like de som finnes i Norge, med en generell sosialhjelp, og en tilleggsutbetaling til personer som er gamle nok til å kvalifisere for alderspensjon, men har for kort botid i Sverige til å ha rett til full minstepensjon.

Sosialhjelpen i Sverige er en behovsprøvd minstesikring for personer som ikke kan forsørge seg selv på andre måter. Retten til sosialhjelp omfatter alle med lovlig opphold i Sverige. Nivået på sosialhjelpen bestemmes delvis av nasjonale normerte satser, og delvis av kommunene.

Personer som på grunn av kort botid eller liten opptjening ikke har opparbeidet rettigheter i det ordinære alderspensjonssystemet, eller bare har opparbeidet rett til en svært liten pensjon, kan få «äldreförsörjningsstöd». Dette er en tilleggsstøtte

som sikrer alle eldre, over 65 år, en rimelig levestandard. Ordningen tilsvarer den norske supplerende stønaden for personer med kort botid.

11.6 Nederland

11.6.1 Innvandring og innvandringspolitikk

I 2008 utgjorde utenlandsfødte 11 pst. av folketallet i Nederland, en like høy andel som de utgjorde av arbeidsstyrken. Nederland har lang migrasjonshistorie, sammenliknet med de nordiske landene, og utenlandsfødte utgjør en større andel av arbeidsstyrken enn i de nordiske landene. Innvandringen til Nederland etter andre verdenskrig var særlig preget av gjestearbeidere og innvandrere fra tidligere kolonier.²² Nederland praktiserte en bevisst rekruttering av gjestearbeidere fra Sør-Europa, tidligere Jugoslavia, Tyrkia og Marokko. I 1974 ble det i likhet med de nordiske landene, innført en rekrutteringsstopp for utenlandsk arbeidskraft, som førte til at mange tidligere gjestearbeidere bosatte seg permanent i Nederland og fikk sine familier etter. Familieinnvandring er fremdeles et av de viktigste oppholdsgrunnlagene som gis til ikke-nederlandske innvandrere til Nederland.

De største gruppene av utenlandsfødte har bakgrunn fra tidligere kolonier (Indonesia og Surinam), tidligere gjestearbeiderland (Tyrkia, Marokko og tidligere Jugoslavia) og naboland. Nederland har i dag relativt lav innvandring, sammenliknet med f.eks. Norge og Sverige. I 2008 tilsvarte innvandringen til Nederland 6,3 per 1 000 innbygger.

Nederland har, i likhet med Danmark, gjennomført en rekke reformer i både innvandrings- og integreringspolitikken utover 2000-tallet. Nedentfor gis en kort gjennomgang av nederlandsk innvandringspolitikk. Skillet mellom innvandringspolitikk og integreringspolitikk er trukket noe annerledes enn i de nordiske landene, noe denne gjennomgangen vil vise.

En selektiv migrasjonspolitikk

Fra 1. oktober 2004 ble det introdusert lettere adgang for høyt kvalifiserte innvandrere til Nederland, som et første ledd i en ny, selektiv innvandringspolitikk. 1. januar 2009 ble reglene ytterligere liberalisert. Høyt kvalifiserte innvandrere med mastergrad fra internasjonalt anerkjente uni-

²¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>, per 8. mars 2011

²² Focus Migration (2007), *Country Profile Netherlands*, No. 11 November 2007, Netzwerk Migration in Europa

Tabell 11.4 Nøkkeltall for Nederland og Norge, 2008 og 2009

	Nederland	Norge
Utenlandsfødte, andel av befolkningen, 2008	10,9	10,3
Innvandring per 1 000 innbyggere, 2008	6,3	12,3
Asylsøkere per 1 000 innbyggere, 2008	0,8	3,0
Andel utenlandsfødte i arbeidsstyrken, 2009	11,4	8,5
Sysselsatte, innenlandsfødte, 2009	78,6	77,1
Sysselsatte, utenlandsfødte, 2009	66,6	70,2
Arbeidsledighet, innenlandsfødte, 2009	2,9	2,8
Arbeidsledighet, utenlandsfødte, 2009	6,8	6,8

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

versitet, kan nå få ett års opphold i Nederland for å søke jobb eller etablere eget firma.²³ I tillegg ble det innført et poengsystem for kvalifiserte innvandrere.

Den forrige regjeringen fremla et forslag til et nytt, helhetlig migrasjonsregime. Dette nye regimet skulle etter planen innføres i 2011, men etter som det ble regjeringsskifte høsten 2010 er det vanskelig å si med sikkerhet at planen blir innført, og eventuelt i hvilken form. Det legges i planen opp til en selektiv migrasjonspolitik som skal legge til rette for rask og enkel adgang til landet for innvandrere som Nederland trenger, i hovedsak med grunnlag i arbeidsmarkedsbehovene.

Den inviterende innvandringspolitikken dreier seg om det øvre kompetansesjiktet av arbeidsmarkedet. I det midtre og lavere kompetansesjiktet av arbeidsmarkedet vil man fremdeles prioritere den nasjonale arbeidsstyrken og arbeidskraft fra andre europeiske land hvor det er fri bevegelse.

Nederland har et system der nederlandske borgere kan opptre som sponsorer for innvandrere. Alle sponsorer har anledning til å søke innreisestillatelse på vegne av innvandreren, og har plikt til å informere om forhold knyttet til innvandrers adgang til landet, opphold og avreise. Sponsoren vil bli holdt juridisk ansvarlig hvis opplysningene som gis er feilaktige. Sponsoren kan være en arbeidsgiver, en utdanningsinstitusjon eller en privatperson som har spesiell interesse av å få innvandreren til Nederland. Det er foreslått å etablere et skille mellom «regulære sponsorer»,

som mest typisk vil være privatpersoner, og «anerkjente sponsorer» som kan være arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner eller organisasjoner som arbeider med utveksling. Den største forskjellen på regulære og anerkjente sponsorer vil være at søknader fra anerkjente sponsorer behandles raskere og etter en enklere prosedyre. Det kan ikke være anerkjente sponsorer til familieinnvandrere. Ingen kan holdes økonomisk ansvarlig for innvandrerne i egenskap av å ha vært sponsor.

Ordningen med sponsorer skal etter planen forenkles i det systemet som er foreslått innført i 2011. Forenklingen av sponsorsystemet innebærer blant annet at dersom man skifter sponsor, med basis i samme oppholdsgrunnlag, trenger man ikke søke om oppholdstillatelse på nytt. Dette er spesielt viktig for arbeidsinnvandrere og studenter.

Reformer i familieinnvandringsreglene på 2000-tallet

I 2000 ble det innført en ny innvandringslov. Denne loven førte til betydelige innstramminger i muligheten for familieetableringer, med et sekundært mål om å redusere tvangsekteskap. En person som ønsker å få oppholdstillatelse for en ny ektefelle, må både oppfylle et inntektskrav, ha ansettelse for minst ett år og ha fylt 21 år. Ektefellen må også være over 21 år. Det er noen unntak for ektefeller fra andre EØS-medlemsland, Sveits, USA, Japan, og Australia.²⁴ Innstrammingsene i lovgivningen trådte i kraft 1. november 2004. Fra 1. januar 2007 skal familieinnvandrere i tillegg ha

²³ http://www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel/Met_ingang_van_1_januari_2009_toelatingsregeling_voor_hoogopgeleiden.asp, per 25. mars 2010

²⁴ Focus Migration (2007), *Country Profile Netherlands*, No. 11, november 2007, Netzwerk Migration in Europa

bestått en integreringseksamen før de får innvilget midlertidig opphold i Nederland. Personer mellom 18 og 65 år som vil etablere familie med en person bosatt i Nederland, eller gjenforenes med familie allerede bosatt i Nederland, må bestå en eksamen. Religiøse ledere, som imamer og predikanter, må også bestå denne eksamenen uavhengig av om de søker familiegjenforening. Prøven inneholder både en modul om samfunnskunnskap og en modul om nederlandsk språk, og begge deler må være bestått før vedkommende kan søke om midlertidig oppholdstillatelse.

En del nasjonaliteter er unntatt fra dette kravet, slik som borgere fra EØS-land, unntatt Bulgaria og Romania, samt borgere fra andre vestlige land. Denne eksamenen anses for å være det første steget i integrasjon inn i det nederlandske samfunnet. Prøven tas ved nederlandske ambassader eller konsulat, og kostnadene dekkes av søkeren.

Permanent opphold

Fra 1. januar 2010 har integrerings- og innvandringspolitikken fått enda tettere forbindelse. Fra nå av forventes alle innvandrere som bor i Nederland, og som ennå ikke er innvilget varig opphold, å ta en eksamen.²⁵ Dette gjelder alle innvandrere som har oppholdt seg i Nederland med midlertidig tillatelse.

Det er altså innført to tester eller eksamener: En utenlandseksamen for familieinnvandrere og enkelte andre grupper og en innenlandsk integreringseksamen for å få varig opphold. Integreringseksamenen tas i Nederland og tester kunnskaper om språk og kultur, og prøven krever større kunnskaper enn prøven som skal tas i utlandet før midlertidig oppholdstillatelse innvilges. Under den nye integrasjonslovgivningen er utenlandske statsborgere forpliktet til å ta den innenlandske integreringseksamenen innen tre år og seks måneder, om eksamen utenlands er bestått, i andre tilfeller innen fem år. Personer som ikke tar testen innen fristen, eller som ikke består, kan kun innvilges fortsatt midlertidig opphold.

Det finnes en rekke unntak fra plikten til å ta denne testen. Fritak gis bl.a. om personen er under 18 år eller over 65 år, har bodd i Nederland i løpet av grunnskolen, har tatt videregående utdanning, eller om personen kan dokumentere kunnskap i nederlandsk språk. Testen må også tas

av personer som ønsker nederlandsk statsborgerskap. Enkelte personer som ble fritatt for eksamen etter de normale reglene, kan pålegges å gjennomføre den før statsborgerskap eventuelt innvilges.

11.6.2 Integreringspolitikk i Nederland

På 1970-tallet var det et mål for den nederlandske integreringspolitikken at innvandrere skulle beholde sin kulturelle egenart.²⁶ Gjestearbeidere hadde fri tilgang til de ordinære inntektssikringsordningene, i motsetning til f.eks. Tysklands gjestearbeiderpolitikk.²⁷ På 1990-tallet skjedde det et skifte i integreringspolitikken, til å rettes mer oppmerksomhet mot arbeidsmarkedsintegrering der utdanning og opplæring i nederlandsk ble vektlagt. På mange måter ble det en kursendring fra borgeres rettigheter til borgeres plikter.

Nederland var tidlig ute med å etablere et slags introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. I 1998 ble lov om integrering for nyankomne innvandrere innført. Ifølge denne loven skulle innvandrere ta 600 timer undervisning i språk og samfunnsfag, etterfulgt av assistanse for å komme i arbeid eller utdanning. Introduksjonsprogrammet var ikke obligatorisk for studenter eller personer med midlertidige arbeidstillatelser, borgere fra EØS, Sveits og USA. Skillet mellom innvandrings- og integreringspolitikk har utover 2000-tallet blitt mindre tydelig, og integreringen regnes å starte allerede før innvandring. Fra 2007, ved innføringen av utenlandseksamen, har ikke nyankomne innvandrere lenger en plikt til å delta på introduksjonsprogrammet. Det tilbys ingen gratis opplæringstilbud for innvandrere i Nederland. Opplæring i språk og samfunnskunnskap tilbys av kommuner og private organisasjoner, men skal bekostes av personen selv. Det finnes ulike betalingsordninger for undervisningen. Det tilbys heller ikke noe tilbud om gratis språkopplæring for arbeidsinnvandrere, men private aktører tilbyr opplæring i nederlandsk mot betaling.

11.6.3 Minstesikringsordninger i Nederland

Nederland har, i likhet med Norge, en velferdsstat basert på bosted. Dette innebærer at alle som er bosatt i Nederland omfattes av velferdsordninger

²⁵ http://www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel/Inburgeringsexamen_eis_verblijfsvergunning_onbepaaldet_ijd_voortgezet_verblijf.asp, per 25. mars 2010

²⁶ Focus Migration (2007) *Country Profile Netherlands*, No. 11 November 2007, Netzwerk Migration in Europa

²⁷ Focus Migration (2005), *What is the Dutch Integration Model, and has it failed?*, No. 1. april 2005, Netzwerk Migration in Europa

som alderspensjon, familieytelser og pensjoner til gjenlevende. Som i Norge stilles det krav til botid for visse ytelser, så personer med kort botid vil ofte bare ha rett til reduserte ytelser.

Nederland – som Norge og de fleste andre europeiske land – har en sosialhjelpsordning, *Algemene Bijstand*. Denne er tilgjengelig for alle som er lovlig bosatt i Nederland, og som ikke har tilstrekkelige ressurser til å dekke nødvendige utgifter. Alle andre inntektsmuligheter skal være prøvd før man får sosialhjelp, og mottakere forplikter seg til å arbeide aktivt for å komme i jobb. Eldre arbeidsledige og stønadsmottakere som har omsorg for barn under fem år er likevel unntatt fra kravet om aktiv jobbsøking. Innvandrere med permanent opphold har rett til sosialhjelp ut fra samme kriterier som alle andre bosatte.

Nederland har ingen stønad som tilsvarer den behovsprøvde norske supplerende stønaden til alderspensjonister med kort botid, men alderspensjonister med lav utbetaling vil kunne ha rett til sosialhjelp på toppen av pensjonen.

11.7 Canada

11.7.1 Innvandring og innvandringspolitikk

Canada er et innvandringsland, og en av fem av innbyggerne er utenlandsfødte.²⁸ Dette utgangspunktet preger innvandringsdebatten og forutsetningene for Canadas politikk på området. Landet fører en offensiv innvandringspolitikk. Tradisjonelt har Canada hatt stor innvandring fra Europa,

²⁸ Informasjonen i dette avsnittet kommer, hvis ikke annet er presisert, fra Koning, E. og K. Banting (2010), *The Canadian Model of Immigration and Welfare*. Trykket som vedlegg 2 i utredningen.

men innvandringsloven fra 1967 innførte større grad av likebehandling for innvandrere fra andre verdensdeler. Ulike regjeringer har hatt som mål at landet skal vokse i folketall. Det har vært et langsiktig mål å ta inn 1 pst. innvandrere i forhold til eget folketall i året. I 2008 tilsvarte innvandringen 0,7 pst. av befolkningen. Innvandringspolitikkenes rolle er å underbygge Canadas sosiale, økonomiske og kulturelle behov og å møte landets humanitære forpliktelser. Videre blir innvandring sett på som en viktig drivkraft for økonomisk vekst. Innvandringspolitikken har stor legitimitet i befolkningen. Undersøkelser viser at en større andel av befolkningen i Canada er positiv til innvandring, enn i andre land hvor tilsvarende målinger er gjennomført, jf. kapittel 13.

Innvandrerne som kommer for permanent opphold, deles inn i tre kategorier: Arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og flykninger. Innvandrere kan ta med ektefeller, barn, foreldre og besteforeldre, gitt at de helsemessige og sikkerhetsmessige kriteriene er oppfylt. I tillegg til innvandrerne som gis permanent opphold, mottar Canada en rekke personer på korttidsopphold. De største gruppene med midlertidig oppholdstillatelse er arbeidstakere på midlertidige kontrakter, utenlandske studenter og asylsøkere. I 2008 bodde nesten 880 000 personer med midlertidig oppholdstillatelse i Canada. Om man har varig eller permanent opphold har vesentlig betydning for hvilke integreringstiltak man har tilgang til, jf. avsnitt 11.7.2.

Poengsystemet

Canada fører en selektiv innvandringspolitikk, der et hovedmål er å minimere innvandrernes

Tabell 11.5 Nøkkeltall for Canada og Norge, 2008 og 2009

	Canada	Norge
Utenlandsfødte, andel av befolkningen, 2008	20,2	10,3
Innvandring per 1 000 innbyggere, 2008	7,4	12,3
Asylsøkere per 1 000 innbyggere, 2008	1,0	3,0
Sysselsatte, innenlandsfødte, 2009	72,3	77,1
Sysselsatte, utenlandsfødte, 2009	68,5	70,2
Arbeidsledighet, innenlandsfødte, 2009	7,9	2,8
Arbeidsledighet, utenlandsfødte, 2009	10,2	6,8

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

bruk av offentlige stønadsordninger. Dette er ett av prinsippene bak det mye omtalte poengsystemet, som først ble innført med innvandringsloven av 1967, og som brukes som en rangeringsordning for arbeidsinnvandrere. Poengsystemet har til hensikt å sikre landet høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere og en sammensetning i befolkning som er forenlig med målet om langsiktig økonomisk vekst. Poengsystemet vektlegger faktorer som utdanningsnivå, kunnskap i de kanadiske språkene, dvs. engelsk og fransk, antall års arbeidserfaring og alder. I tillegg kommer noen indikatorer for integreringsmulighetene i Canada, slik som kanadisk utdanning, foreliggende arbeidsavtale, familie i Canada og partners utdanning. Det kreves at arbeidsinnvandrerne kan forsørge seg selv og eventuelt sin familie de første månedene gjennom å medbringe tilstrekkelig egenkapital. Deretter er de forventet å være etablert i arbeidsmarkedet og selvforsørget gjennom egen arbeidsinntekt. Det er ingen returordning for dem som ikke etablerer seg i arbeidsmarkedet. En konsekvens av utvelgelseskriteriene er at arbeidsinnvandrere til Canada er høyt kvalifiserte: 62 pst. av de som kom i perioden 1999–2008 hadde utdanning på bachelor-nivå eller høyere, og 64 pst. av dem snakket minst ett av Canadas to offisielle språk.

Familieinnvandring

Familieinnvandrere til Canada trenger en sponsor, som må ha økonomisk evne til å forsørge familieinnvandrerens og ha forpliktet seg til å gjøre dette. Hensikten med dette er eksplisitt å hindre at familieinnvandrere bli avhengige av velferdsytelser. Sponsorperioden er tre år hvis familiemedlemmet er en ektefelle eller et barn yngre enn 22 år, og ti år hvis slektskapsforholdet er et annet. Avhengig av hvilket forhold familieinnvandrerens har til sponsoren, kan han eller hun altså være uten rett til sosiale overføringer i opp til ti år.

11.7.2 Integreringspolitikk i Canada

Integreringspolitikken i Canada retter seg mot personer som har fått permanent opphold, og har til hensikt å få innvandrerens i jobb så snart som mulig. Språkopplæring gis på to nivåer: *Language Instruction for Newcomers to Canada* (LINC) gir grunnleggende opplæring av Personer med små forkunnskaper, mens *Enhanced Language Training* (ELT) gir undervisning på et høyere nivå, og er ofte rettet inn mot spesifikke yrkesgrupper. LINC har gode resultater for flyktninger og fami-

liegjeforente, mens ELT er et relativt nytt initiativ som retter seg mot arbeidsinnvandrere.

Mottak av, og hjelp til etablering for, innvandrere og flyktninger sorterer under the *Immigrant Settlement and Adaptation Program* (ISAP). Et tiltak som drives av ISAP er «vertskapsprogrammet», der nyankomne innvandrere kobles sammen med frivillige kanadiere. «Verten» hjelper innvandrerens med å finne fram i dagliglivet, med ting som å etablere en bankforbindelse, handle dagligvarer, og å etablere kontakt med skolen hvis familien har barn. Flyktninger har rett til økonomisk støtte i minst ett år etter ankomst. I tillegg driver kanadiske myndigheter en rekke programmer i den hensikt å få det multikulturelle Canada til å fungere bedre, men ikke alle disse er rettet mot innvandrere: Det finnes tiltak for å bedre politisk og sosial deltakelse blant nasjonale minoriteter, og for språkopplæring for språklige minoriteter, dvs. engelsktalende i Quebec og fransktalende i landet for øvrig. Mange av disse tiltakene kommer innvandrere til gode, selv om målgruppene er langt bredere. I de senere årene har også Canada intensivert innsatsen for godkjenning av utdanning fra utlandet, slik at kvalifiserte innvandrere kan få utnyttet kompetansen sin bedre. Mange av de aktuelle tiltakene finansieres av staten, men organiseres av private eller frivillige organisasjoner.

11.7.3 Minstesikringsordninger i Canada

Den kanadiske velferdsstaten er relativt liten, sammenliknet med det som er tilfelle i mange land i Europa. Generelt er det slik at midlertidig bosatte i liten grad har rett til stønader, mens permanent bosatte i prinsippet har samme rettigheter som personer født i Canada.

Sosialhjelp i Canada administreres av provinsene, og det er betydelige lokale variasjoner. I alle provinsene har innvandrere med permanent opphold rett til sosialhjelp, med to unntak: Flyktninger har rett til RAP (se ovenfor) i det første året, og kan ikke samtidig motta sosialhjelp. Familieinnvandrere som omfattes av en sponsoravtale er dessuten ekskludert fra sosialhjelp. Som nevnt må sponsorer i Canada forplikte seg til å forsørge familieinnvandrerens i et gitt antall år, blant annet for å unngå at denne personen blir avhengig av sosialhjelp. Systemene for å sikre at sponsorer faktisk oppfyller forpliktelsene sine, slik at innvandrere med en sponsor ikke får stønader de ikke har rett til, er strammet opp i de senere årene. Som i Norge skal sosialhjelp i Canada være en siste utvei, og ytelsene er lave.

I Canada, som i Norge, stilles det krav til botid for å få (full) alderspensjon. Personer med kort botid kan få *Guaranteed Income Supplement* (GIS) som et inntektsprøvd tillegg til alderspensjonen. GIS har dermed samme funksjon som supplerende stønad i Norge. Fordi alderspensjonen i Canada er bygget opp på en annen måte enn den norske (se vedlegg 2 for detaljer), faller likevel en gruppe utenfor: Personer som har mindre enn ti års botid i Canada når de når pensjonsalderen, kvalifiserer ikke for pensjonsytelser eller GIS. De står dermed uten rett til noen form for alderspensjon og henvises til sosialhjelp. Ikke overraskende er fattigdommen i denne gruppa vesentlig høyere enn blant alderspensjonister i Canada for øvrig.

11.8 USA

11.8.1 Innvandring og innvandringspolitikk

Utenlandsfødte utgjorde 17 pst. av arbeidsstyrken i USA i 2008. Dette er høyere enn andelen utenlandsfødte i befolkningen, som lå på 13 pst.

Innvandringen til USA er mangfoldig og har en lang historie. Historisk sett har innvandringen til USA primært bestått av europeere, mens den senere innvandringen primært kommer fra Latin-Amerika. I dag er den utenlandsfødte befolkningen i stor grad fra Latin-Amerika, Asia og Europa. I tillegg anslås det at det er bosatt 10,8 mill. innvandrere uten lovlig opphold i USA per januar 2009.²⁹ Innvandrere etter andre verdenskrig har i hovedsak kommet gjennom familiegjennforeninger og arbeidsinnvandring, og det har relativt sett vært få flyktninger.³⁰ I 2008 var innvandringsraten

på 3,6 per 1 000 innbyggere. Tre av fire fikk opphold på grunn av familierelasjoner. Innvandrere er overrepresentert både blant dem med høy utdanning og blant dem med lav utdanning.

Dagens innvandringsregime tilbyr to ulike typer innvandringstillatelser: Permanent og midlertidig opphold. Status som *Lawful Permanent Resident* (LPR) også kalt *Green Card Holder*, gir en rekke rettigheter i USA. Personer som får innvilget LPR kan bo og jobbe permanent i USA, de kan eie jord, de har tilgang til offentlige skoler og universitet, og de kan bli amerikanske statsborgere.

Den andre tillatelsen som gis, er midlertidig oppholdstillatelse, som blir gitt til utenlandske borgere for en begrenset periode og for et begrenset formål, som turisme, midlertidig arbeid eller studier. Disse blir klassifisert som *Nonimmigrants*. Midlertidig oppholdstillatelser gir ikke adgang til amerikansk statsborgerskap.

Målet med dagens amerikanske innvandringspolitikk, er å legge til rette for familiegjennforening, gi tillatelse til personer med høye kvalifikasjoner, gi opphold til flyktninger og ivareta et visst mangfold. Flere LPR-kategorier er blitt etablert for å imøtekomme disse målene. Nedenfor gjennomgås kort hva som skal til for å kvalifisere til Green Card på grunnlag av familieinnvandring og arbeidsinnvandring, som er de største gruppene.

²⁹ US department of Homeland security (2010), *Population Estimates*, January 2010 og US department of Homeland security (2009), *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States*, January 2009

³⁰ Focus Migration (2007), *Country profile, United States of America*, vol 4, 2007, Netzwerk Migration in Europa

Tabell 11.6 Nøkkeltall for USA og Norge, 2008 og 2009

	USA	Norge
Utenlandsfødte, andel av befolkningen, 2008	13,0	10,3
Innvandring per 1 000 innbyggere, 2008	3,6	12,3
Asylsøkere per 1 000 innbyggere, 2008	0,1	3,0
Andel utenlandsfødte av arbeidstyrken, 2009	16,5	8,5
Sysselsatte, innenlandsfødte, 2009	67,5	77,1
Sysselsatte, utenlandsfødte, 2009	68,1	70,2
Arbeidsledighet, innenlandsfødte, 2009	9,3	2,8
Arbeidsledighet, utenlandsfødte, 2009	9,7	6,8

Kilde: OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

Familieinnvandring

Den største innvandringsgruppa til USA har tradisjonelt vært nær familie til amerikanske statsborgere. Ektefeller, foreldre til amerikanske statsborgere som er 21 år eller eldre, og ugifte barn under 21 år, blir gitt LPR-status. Det er ikke satt noe øvre tak på antallet slike tillatelser, og i 2008 utgjorde de 20 pst. av alle innvilgede LPR.

I tillegg til å være sponsorer for den nærmeste familie, kan amerikanske statsborgere være sponsorer for andre slektninger slik at disse kan oppnå LPR-status. Å være sponsor for familiemedlemmer innebærer at den amerikanske statsborgeren må dokumentere at han eller hun kan forsørge sine familiemedlemmer gjennom egen inntekt. Adgangen til såkalt *Family-Sponsored Preference Admission* er begrenset, ved at det er satt et øvre tak på antall tillatelser per år. Ordningen blir administrert med utgangspunkt i et sett kriterier. Ugifte voksne som er 21 år eller eldre og som er barn av amerikanske statsborgere gis førsteprioritet. Andreprioritet gis til barn av personer med LPR-status. Tredjeprioritet gis til gifte sønner og døtre av amerikanske statsborgere. Fjerdeprioritet gis til søsken av voksne, amerikanske statsborgere. LPR med familiesponsor ble innvilget til 228 000 personer i 2008, hvilket utgjør 9 pst. av alle innvilgede LPR.

Arbeidstillatelser

Historisk har innvandringspolitikken også forsøkt å gi tillatelser til personer med særlige yrkesferdigheter. De viktigste hovedveiene for å oppnå Green card gjennom jobbtilbud eller ansettelse er gjennom

- tilbud om fast ansettelse, arbeidsgiver må i de fleste tilfeller søke om arbeidstillatelse for innvandrerens
- investering i forretningsvirksomhet i USA
- særskilt kompetanse innenfor kunst, idrett, forretningsvirksomhet, utdanning eller vitenskap (*Aliens of extraordinary ability*)
- særskilte yrker

I alt ble det gitt 166 000 arbeidstillatelser i 2008 (tilsvarende 7 pst. av alle LPRs).

11.8.2 Integreringspolitikk i USA

USA har ingen samlet integreringspolitikk for nyankomne, og det finnes ingen instanser med spesielt ansvar for integrering og inkludering. Innvandrere forventes i stor grad å håndtere integre-

ringsprosessen selv, gjennom deltakelse på arbeidsmarkedet og med noe hjelp fra frivillige organisasjoner.³¹

Det nærmeste USA kommer et integreringsprogram, er tiltakene som administreres av *The Office of Refugee Resettlement*. Denne instansen retter seg bare mot flyktninger og har ansvar for å yte økonomisk og medisinsk bistand, arbeidstrening, hjelp til å finne arbeid, språkopplæring og støtte til ofre for tortur.

Det føres også en aktiv politikk i USA rettet mot arbeidstakere i landbrukssektoren. Om lag 75 pst. av ansatte i denne sektoren er ikke amerikanske statsborgere, og halvparten av dem har ikke lovlig opphold i USA. Vedvarende lavinntekt blant disse arbeiderne er høy, mange av dem har også dårlig helse og begrenset adgang til utdanning. Tiltakene på dette området retter seg mot alle landbruksarbeidere, innvandrere og amerikanske statsborgere, og tilbyr utdanning, sosiale tjenester og helsetjenester, barneomsorg og voksenopplæring.

Med en økende spansktalende befolkning legges det i USA vekt på at alle barn skal lære engelsk på skolen. Om lag 10 pst. av alle barn i amerikanske skoler har ikke engelsk som førstespråk, de fleste av disse har spansktalende foreldre. Tiltak for å bedre engelskkunnskapene oppfattes ikke som integreringstiltak, men kommer likevel barn av innvandrere til gode. I 2001 kom programmet *No Child Left Behind*, som pålegger skolene å dokumentere språkkunnskapene til elever med engelsk som andrespråk. Skolene får ekstra bevilgninger for dette arbeidet, og holdes også ansvarlige for resultatene. En annen type tiltak under *No Child Left Behind* er økte bevilgninger til skoler i utsatte områder, noe som også kommer mange innvandrere til gode. Språkopplæring er også en viktig satsing for voksenopplæringen, men her er midlene knappere og etterspørselen etter språkkurs er større enn tilbudet.

Som neste avsnitt vil vise, er amerikansk statsborgerskap i mange sammenhenger en nøkkel til full tilgang til det amerikanske samfunnet. For å kunne innvilges statsborgerskap må innvandrerens oppholdt seg lovlig i USA i fem år, eller tre år hvis søkeren fikk Green Card på grunn av ekteenskap med en amerikansk statsborger. I tillegg må man passere bestemte bakgrunnssjekker og ta en

³¹ Informasjonen i dette avsnittet og det neste er, hvis ikke annet er sagt, hentet fra Sumpton, M. og M. Fix (2010), *Immigration, Immigrant Integration and Welfare Policy in the United States. A report for the Norwegian Welfare and Migration Committee*. Rapporten er trykket som vedlegg 3 i utredningen.

statsborgertest i engelsk og samfunnskunnskap. Det finnes et lite føderalt program for å hjelpe til i forberedelsene for å ta statsborgertesten. Slike forberedelser tilbys som del av voksenopplæringen. Som hovedregel må søkeren selv organisere og betale for eventuelle forberedelser.

11.8.3 Minstesikringsordninger i USA

Det amerikanske velferdssystemet kan beskrives som et lappetepe av tiltak rettet mot de eldre, barnefamilier og arbeidsledige. De fleste tiltakene er enten reservert for familier med barn, eller de gir prioritet til barnefamilier. Føderale myndigheter legger betydelige føringer, men delstatene har også stor frihet til å utforme de aktuelle ordningene ut fra lokale hensyn.

Fram til 1996 hadde innvandrere rett til ytelser på lik linje med amerikanske statsborgere. *The Personal Responsibility and Work Opportunity Act* (PRWORA), som ble vedtatt i 1996, representerer et viktig skille i amerikansk velferdspolitik. PRWORA innebar en klar styrking av arbeidslinja, og innførte begrensinger i antallet år hver enkelt kunne motta ytelser. Loven reduserte også innvandreres tilgang til ytelser. Den viktigste reformen i så måte var at innvandrere ikke fikk tilgang til de sentrale tiltakene i de første fem årene etter at de hadde fått Green Card.

Den amerikanske velferdsstaten er liten i omfang, og innvandrernes tilgang til ytelser varierer med innvandringsgrunn, oppholdstid i USA og alder. Dette innebærer at innvandrere som har fått opphold på humanitært grunnlag har sterkere privilegier enn andre. Videre har innvandrere svært begrenset tilgang til ytelser de første fem årene, men barn har noe sterkere rettigheter enn voksne innvandrere. For å ha rett til ytelser, er det et vilkår at innvandreren har lovlig opphold. Etter fem års lovlig opphold kan innvandrere søke om amerikansk statsborgerskap, og de oppnår dermed samme rettigheter som borgere født i USA, se vedlegg 3 for en mer detaljert framstilling.

Tilgangen til ytelser for innvandrere varierer for øvrig mellom programmer og stater. Amerikanske statsborgere, utenlandske statsborgere som tjenestegjør eller har tjenestegjort i det amerikanske militæret og deres ektefeller, samt noen ofre for trafficking og voldelige ekteskap har fulle rettigheter i alle programmene. Innvandrere som har fått opphold på humanitært grunnlag og innvandrere fra Cuba og Haiti har fulle rettigheter de første sju årene de er i landet, deretter er rettighetene mer begrensede. Arbeids- og familieinnvan-

drere som har vært lovlig i landet i mer enn fem år har i utgangspunktet fulle rettigheter, men de vil ofte ha det vanskeligere med å få behovsprøvde ytelser enn andre fordi sponsorens inntekt betraktes som tilgjengelig for søkeren og dermed tas inn i beregningsgrunnlaget. Arbeids- og familieinnvandrere som har vært lovlig i USA i mindre enn fem år kan ha rett til lønnstilskudd for lavtlønnede og arbeidsløshetsytelser, men ingen andre stønader. Barn har likevel rett til helseforsikring og penger til mat. Personer med midlertidig opphold (arbeidstakere med tidsbegrenset opphold, studenter og personer på utveksling) har som hovedregel ikke rett til noen stønader. Det har heller ikke innvandrere uten lovlig opphold. Alle som oppholder seg i USA, inkludert innvandrere uten lovlig opphold, har likevel rett til medisinsk behandling i en nødssituasjon og til enkelte vaksiner.

Utover disse føderale/statlige programmene, har amerikanske arbeidstakere en rekke rettigheter knyttet til arbeidsforholdet. Dette gjelder blant annet helseforsikring. Disse rettighetene varierer som hovedregel ikke med innvandringsbakgrunn. Innvandrere vil likevel være overrepresenterte i jobber som ikke har slike avtaler, og de er dermed i mindre grad dekket enn andre arbeidstakere i USA.

11.9 Oppsummering

Det er mange fellestrekk i velferds- og integrasjonspolitikken i de ulike landene som er gjennomgått her, men også mange sentrale forskjeller. En helt grunnleggende forskjell mellom de europeiske landene – Norge, Sverige, Danmark og Nederland – på den ene siden, og USA og Canada på den andre, er at de europeiske landene deltar i et felles europeisk arbeidsmarked med fri bevegelse av arbeidskraft. Dette innebærer også at de europeiske landene er bundet av EØS-regelverket. Det er ikke mulig for europeiske land å stenge grensene for arbeidsinnvandrere og andre som omfattes av fri bevegelse, og heller ikke å reservere sosiale ytelser for sine egne borgere. USA og Canada kan dermed sies å ha større frihet, både når det gjelder innvandringsregulering og når det gjelder å regulere adgangen til sosiale ytelser. I USA reserveres velferdsytelsene for personer som har amerikansk statsborgerskap. I de europeiske landene, og i noen grad i Canada, bestemmes adgangen til trygdeytelser av opptjeningsstid.

De komparative dataene som foreligger, viser at sysselsettingen blant utenlandsfødte i Norge er høy sammenliknet med andre OECD-land.

Danmark skiller seg ut, i Norden og i Europa, ved å gradere retten til sosialhjelpsyttelse etter botid i landet. Personer med mindre enn sju års botid de siste åtte årene får starthjelp i stedet for kontanthjelp. Starthjelp utbetales etter lavere satser enn kontanthjelpen. Samtidig stilles krav til tilgjengelighet for arbeidsmarkedet, og til faktisk arbeid gjennom de siste to årene, for å få adgang til full starthjelp. Danmark har dermed innført et tospors-system i sosialhjelpssystemet, der fulle ytelser reserveres for personer som har bodd i Danmark i minst sju av de siste åtte årene. Det er verdt å merke seg at statsborgerskap ikke spiller noen rolle i denne sammenhengen. Danske statsborgere med lange utenlandsopphold bak seg henvises også til starthjelp ved behov. I USA knyttes mange av velferdsgodene til statsborgerskap.

De fleste landene har en eller annen form for underholdsevnekrav eller underholdskrav for familierelatert innvandring. Med underholdsevnekrav menes at referansepersonen ved søknad om familiegjenforening eller -etablering må stille med en viss økonomisk sikkerhet, men at det ikke nødvendigvis innebærer et reelt underholdskrav etter at familiemedlemmet har fått opphold i landet. De nordiske landene, inklusive Norge, har et underholdsevnekrav, mens Canada og USA har et underholdskrav. Av de landene som er diskutert her, befinner Sverige seg i den ene enden av skalaen: Sverige har nylig innført underholdsevnekrav ved familiegjenforening, men kravene er milde, og en rekke unntak gjelder. Canada har plassert seg på den motsatte enden av skalaen, og krever at personer som ønsker familiegjenforening må være villige til å være sponsor for familiemedlemmet i inntil ti år. Familieinnvandrere som har en sponsor har ikke rett til sosiale ytelser, heller ikke sosialhjelp, så lenge sponsorperioden varer. Slik regulering av familieinnvandringen kan ikke forstås utelukkende som innvandringsregulering, men også som sosialpolitikk og integreringspolitikk: Canada, og mange andre land, søker å hindre at gjenforente familiemedlemmer ligger samfunnet til byrde. Både i Nederland og i Danmark er det gjort grep for å koble innvandringspolitikk og integreringspolitikk. Begge landene ønsker aktivt å begrense familieinnvandring og tiltrekke seg kvalifiserte arbeidstakere, men bruker ulike politiske virkemidler. I Nederland krever man at familieinnvandrere må ta en integreringstest både før ankomst til Nederland, og før innvilgelse av per-

manent opphold. I Danmark har man utviklet ulike poengsystem for å begrense familieinnvandringen og åpne opp for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS. Det er også innført et poengsystem for innvilgelse av permanent opphold.

Alle land, også Norge, fører en politikk for å tiltrekke seg kvalifiserte arbeidstakere. Sverige har den enkleste arbeidsinnvandringspolitikken, ved at de ikke skiller mellom kvalifisert og ukvalifisert arbeidskraft. Til gjengjeld stilles det krav til at jobbtilbudet skal være på svenske lønns- og arbeidsvilkår. Asylsøkere som får avslag på søknaden om asyl kan, hvis de har vært i jobb i seks måneder i Sverige og har tilbud om jobb som varer i minst ett år til, søke arbeidstillatelse i stedet. Danmark har innført fire ulike ordninger for å lette tilgangen for kvalifiserte arbeidstakere, USA har sin ordning med *Green Card*, mens Canada har et poengsystem der faktorer som utdanning, språkkunnskaper, arbeidserfaring og alder vektlegges. Canada har et liberalt arbeidsinnvandringsystem, men klart mer komplisert enn f.eks. det svenske og norske systemet. De øvrige landene som gjennomgås i dette kapitlet har en mer etterspørseldrevet arbeidsinnvandringspolitikk enn det Canada har. Nederland har f.eks. et sponsorsystem der arbeidsgivere fungerer som sponsorer for attraktive arbeidstakere, med garanti for fast arbeid og inntekt over et visst nivå. Sponsoren har ikke noe økonomisk ansvar overfor innvandrerens. Det nederlandske sponsorsystemet må ikke forveksles med sponsorsystemene i Canada og USA, der sponsoren er økonomisk ansvarlig for innvandrerens en viss periode etter bosetting.

Alle de tre nordiske landene har innført en form for introduksjonsprogram for nyankomne. I Norge og Sverige omfatter dette programmet flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, samt deres familier. I Danmark omfattes flyktninger og familiegjenforente fra land utenfor EØS av introduksjonsprogrammet, mens arbeidsinnvandrere og innvandrere fra EØS-land tilbys et forenklet opplegg. Sverige har nylig gjennomført en administrativ reform, der ansvaret for nyankomne flyktninger er overført fra kommunene til arbeidsmarkedsetaten, samtidig som de har innført en etableringsstønad og 1–2-årig etableringsplan etter modell fra Norge og Danmark. I den svenske ordningen har man i tillegg introdusert en mulighet for å knytte til seg en *etableringsløs* som følger innvandrerens. Etableringsløsen får økonomisk uttelling om innvandrerens kommer i jobb. Hensikten med den svenske reformen er å tydeliggjøre at målet for integreringsprosessen er

yrkesaktivitet. Både den danske og den nye svenske ordningen er individuelle løp der innvandre- ren undertegner en integreringskontrakt, hvor mål for utdanning og yrkesaktivitet fastsettes. Det samme skal man i prinsippet gjøre i det norske introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 5. Både i Danmark og Sverige gis i tillegg alle innvandrere,

inkludert EØS-borgere, rett til gratis språkopplæ- ring. I Nederland må språkopplæring finansieres av innvandreren selv. Innvandrere har samtidig plikt til å bestå ulike eksamener både for å få inn- vilget midlertidig opphold og for å få innvilget per- manent opphold.

Kapittel 12

Økonomisk bærekraft

12.1 Innledning

Kjernen i utvalgets mandat er å vurdere hvordan migrasjon påvirker våre velferdsordninger. I mandatet heter det:

Utvalget skal (...) vurdere om omfanget på den økte inn- og utvandringen i seg selv vil kunne gi et press på de norske velferdsordningene.

Utvalget har satt bort et utredningsoppdrag til Statistisk sentralbyrå. Oppdraget har gått ut på å gjennomføre både demografiske framskrivinger og beregninger av hvordan norsk økonomi; produksjon, sysselsetting og offentlige finanser påvirkes av ulike forutsetninger om inn- og utvandring og om integrasjon i arbeidsmarkedet.

I den demografiske modellen som Statistisk sentralbyrå benytter i sine ordinære befolkningsframskrivinger inngår nettoinnvandring. For å få en rikere beskrivelse av migrasjon har Statistisk sentralbyrå videreutviklet sin demografiske modell blant annet ved at botid, som har stor betydning både for utvandring, fødsler og for innvandreres integrasjon på arbeidsmarkedet, inngår som en variabel i modellen. De demografiske framskrivingene er omtalt i avsnitt 12.2. For å vurdere den økonomiske bærekraften knyttet til migrasjon har Statistisk sentralbyrå også utviklet en økonomisk modell som sammenkople de demografiske beregningene med forutsetninger både om innvandreres arbeidsmarkedstilknytning og dermed også skattebetalinger og deres mottak av offentlige overføringer og individrettet offentlig forbruk. Beregningsresultatene fra disse modellene, som danner grunnlag for omtalen i dette kapitlet, vil bli publisert av Statistisk sentralbyrå.

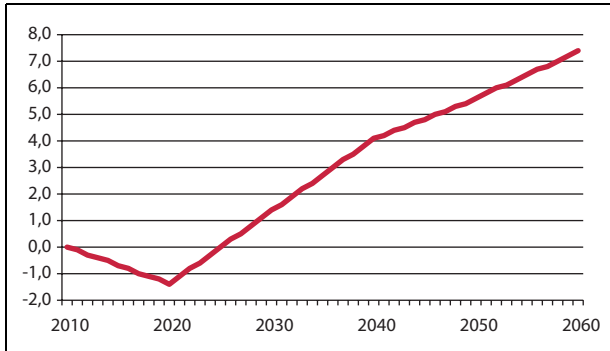
Statistisk sentralbyrås leveranser til utvalget ble svært forsinket. Resultater fra utredningsoppdraget ble gjort tilgjengelige for utvalget helt i innspurten av utvalgets arbeid. Tidsmessig har det derfor ikke vært mulig å få til en prosess overfor Statistisk sentralbyrå med sikte på å utvikle bereg-

ningene slik at de best mulig kunne supplere utvalgets øvrige analyser. Utvalget har allikevel valgt å gjengi resultater fra Statistisk sentralbyrås analyser fordi de kaster lys over sentrale sammenhenger mellom migrasjon, demografi, offentlige finanser og økonomisk vekst og bidrar dermed til styrke utredningen. Inntrykket er også at resultatene ser rimelige ut sammenliknet med internasjonale studier. Det er imidlertid viktig at det arbeides videre med analyser på det beregningsapparatet som er utviklet i Statistisk sentralbyrå.

Utvalget har ikke gjort noe forsøk på å beregne hvordan inn- og utvandringen fram til i dag har påvirket norsk økonomi, herunder offentlige finanser. Det vil uansett være en svært vanskelig oppgave som ligger langt utenfor utvalgets kapasitet. Utvalget har snarere, i tråd med mandatet, valgt å presentere beregninger for hvordan endringer i framtidig inn- og utvandring vil kunne påvirke offentlige finanser under ulike forutsetninger om integrasjon på arbeidsmarkedet.

12.2 Offentlige finanser i et langsiktig perspektiv

Norge har klart seg bedre enn de aller fleste land gjennom finanskrisen. Sysselsettingen er høy, arbeidsledigheten lav og offentlig sektor har betydelige større finansielle fordringer enn gjeld, hvorav det meste er plassert i Statens pensjonsfond. Allikevel er det betydelige utfordringer knyttet til offentlige finanser på lengre sikt. Det ligger klart utenfor utvalgets mandat å gjøre egne vurderinger av utsiktene for offentlige finanser. Allikevel har utvalget vurdert det som nyttig med en kort beskrivelse av utfordringer for offentlige finanser før virkninger av migrasjon analyseres. Gjennomgangen i dette avsnittet er basert på Nasjonalbudsjettet 2011 og det gjengis beregninger basert både på det såkalte generasjonsregnskapet og budsjettframskrivinger basert på den makroøkonomiske modellen MSG. Begge beregninger viser at offentlige finanser i Norge står



Figur 12.1 Behov for øking i netto skatter og avgifter for å sikre balanse i offentlige finanser. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011

overfor store langsiktige utfordringer som følge av aldringen av befolkningen.

Generasjonsregnskapet, som er basert på forholdsvis enkle forutsetninger, viser at dagens offentlige budsjetter må styrkes tilsvarende 9½ pst. av fastlands-BNP for at framtidige generasjoner ikke skal stå overfor en økt skattebyrde. Disse beregningene er basert på en videreføring av dagens nivå på inntekter og utgifter, herunder pensjoner. Konklusjonen om at offentlige budsjetter må styrkes for at dagens velferdsordninger skal kunne videreføres, er imidlertid robust og understøttes av mer fullstendige modellframskrivninger av offentlige finanser basert på MSG-modellen.

MSG-beregningene tar, som generasjonsregnskapet, utgangspunkt i en videreføring av dagens velferdsordninger. Disse beregningene gir en tidsbane for utviklingen, og kan således antyde når eventuelle problemer oppstår. Inndekkingsbehovet for offentlige finanser måles ved den endringen i skatte- og avgiftsnivået som er nødvendig for å møte den anslåtte utgiftsutviklingen innenfor den rammen for bruk av oljeinntekter som handlingsregelen setter. Målt i forhold til anslåtte skatter og avgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge i 2010, tilsvarer det anslåtte inndekkingsbehovet i 2060 om lag 7¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 12.1. Framskrivningene indikerer at det innenfor de rammene handlingsregelen setter for bruk av oljeinntekter isolert sett vil være rom for å senke skattenivået eller bedre velferdsordningene fram mot 2020 tilsvarende i størrelsesorden 1¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Fra 2020 vil imidlertid statens utgifter vokse raskere enn inntektene. En videreføring av etablerte ordninger krever da at det enten gjennomføres tiltak som demper utgiftsveksten eller tiltak

som øker inntektene. Dersom handlingsrommet fram mot 2020 utnyttes, må inntektene deretter økes (eller utgiftene reduseres) tilsvarende om lag 8¾ pst. av BNP for Fastlands-Norge videre fram mot 2060.

Beregningene av inndekkingsbehovet som er gjengitt i figur 12.1 bygger på flere forutsetninger. Dersom utviklingen skulle bli en annen enn forutsatt, vil det kunne føre til betydelige endringer i finansieringsbehovet f.eks. ved følgende:

- Beregningene bygger på uendret standard- og dekningsgrad i offentlig tjenesteyting gjennom framskrivingsperioden, mens det har vært en øking gjennom de siste par tiårene. Skulle standarder og dekningsgrader øke framover vil finansieringsbehovet også øke. For eksempel vil en årlig timeverksvekst i offentlig helsevesen og eldreomsorg som er ett prosentpoeng høyere enn i referansebanen øke finansieringsbehovet i 2060 til 15¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge. Det er en øking på nær 8 prosentpoeng i forhold til referansebanen.
- Høy yrkesdeltakelse er viktig for bærekraften i de offentlige velferdsordningene. Hvis arbeidstilbudet, målt ved utførte timeverk, skulle bli 10 pst. høyere i 2060 enn lagt til grunn i referansebanen kan inndekkingsbehovet reduseres med vel 5 prosentpoeng til 2¼ pst.

Utvalget går ikke nærmere inn i slike generelle vurderinger av opprettholdbarheten i offentlige finanser da det ligger klart utenfor mandatet.

12.3 Befolkningsframskrivninger

Statistisk sentralbyrå publiserer årlig framskrivninger av folkemengden. Slike framskrivninger bygger på forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og inn- og utflytting. I stedet for å gjøre forutsetninger om både inn- og utflyttinger har Statistisk sentralbyrå hittil bare gjort forutsetninger om nettinnvandringen. Botid i Norge har imidlertid stor betydning for innvandreres tilpasning på arbeidsmarkedet og for deres rettigheter til og bruk av velferdsordninger. I og med at det bare er alder og kjønn (og landbakgrunn) som ble brukt i de tidligere befolkningsframskrivningene reduseres muligheten for å bruke demografiske framskrivninger som grunnlag for å vurdere innvandreres integrering i arbeidsmarkedet. For å bedre sammenhengen mellom befolkningsframskrivninger og økonomiske størrelser har Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra utvalget utviklet en modell for befolkningsframskrivninger hvor botid er en sen-

Boks 12.1 Forutsetninger for befolkningsframskrivingene

Framskrivningene i denne utredningen har 2100 som sluttår, mens Statistisk sentralbyrå vanligvis ikke framskriver lengre enn 50 år, dvs. at framskrivingene publisert i juni 2010 benyttet 2060 som sluttår. Utvalget har valgt å la framskrivingene gå helt til 2100 for dermed å få belyst de langsiktige effektene av endret omfang av migrasjon.

I 2009 var samlet fruktbarhetstall (SFT) 1,98. Samlet fruktbarhetstall beskriver antall barn hver kvinne i gjennomsnitt vil føde under forutsetning av at fruktbarhetsmønsteret i perioden varer ved og at ingen kvinner dør i fødedyktig alder. Med dagens dødelighet i Norge må samlet fruktbarhetstall ligge på 2,07 for at befolkningen skal reprodusere seg, forutsatt at en ser bort fra inn- og utvandring. Framskrivningene bygger på en fruktbarhet som gjennomsnitt for alle kvinner på 1,95 for hele framskrivingsperioden (som siden har vist seg å være identisk med SFT for 2010). Innvandrerkvinner har i gjennomsnitt et høyere barnetall enn norskfødte kvinner og bidrar således til å trekke samlet fruktbarhetstall noe opp. Fruktbarheten blant innvandrerkvinner har imidlertid blitt noe redusert gjennom det siste tiåret, blant annet som følge av økt innvandring fra land i Sentral- og Øst-Europa hvor fruktbarheten er lav.

Forventet levealder ved fødsel var i 2010 83,2 år for kvinner og 78,9 år for menn. Forventet levealder ved fødsel forutsettes å øke og komme opp i underkant av 93 år for kvinner og i nesten 90 år for menn i 2080. Deretter forutsettes leve-

alderen å holde seg konstant. Beregningene bygger på at alle innvandrere har samme forventede levealder som majoritetsbefolkningen. Valg av en slik forutsetning må blant annet ses i sammenheng med at det så langt ikke har vært tilstrekkelig mange eldre innvandrere til å kunne beregne gode estimater for disse gruppene. På den andre siden kan opplysninger om blant annet helse og inntekt trekke i retning av lavere forventet levealder for enkelte innvandrergrupper.

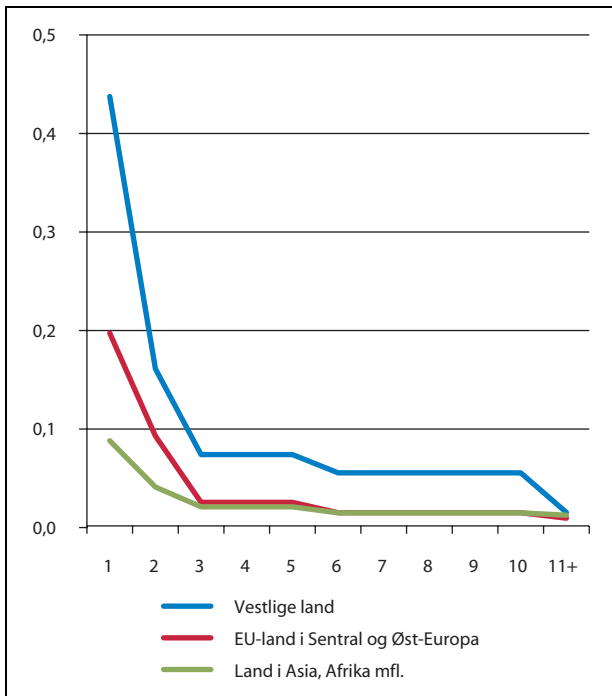
I framskrivingene defineres innvandrere på samme måte som i Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk, dvs. både de som selv har innvandret (og som har to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre) og norskfødte barn av to innvandrerforeldre (og med fire utenlandsfødte besteforeldre). I dette kapitlet brukes betegnelsen majoritetsbefolkningen om den store samlegruppen som ikke faller inn under de to innvandrerkategoriene. Et økende antall personer med en viss innvandringsbakgrunn vil dermed inngå i majoritetsbefolkningen. Dette gjelder f.eks. norskfødte barnebarn av innvandrere, personer født i Norge med én forelder som er innvandrer og en norskfødt person med foreldre som er norskfødte med to innvandrerforeldre, osv. Barn av etterkommere er ikke en særskilt kategori i norsk statistikk.

Framskrivningene er utformet slik at de gir en nettoinnvandring om lag som i Statistisk sentralbyrås mellomalternativ, dvs. 22 000 personer per år f.o.m. 2016.

tral variabel. I modellen er også innvandrerne delt i tre landgrupper; vestlige land, EU-land i Sentral- og Øst-Europa og land i Asia, Afrika mfl. Denne inndelingen, som det er nærmere redegjort for i kapittel 2, er valgt dels fordi innvandringsregelverket er forskjellig mellom de ulike landgruppene, og dels fordi det er betydelige inntektsforskjeller mellom de ulike landgruppene. Det er resultatene fra denne modellen som omtales i dette avsnittet. I boks 12.1 er de mest sentrale forutsetningene som befolkningsframskrivingene bygger på omtalt. Statistisk sentralbyrå har lagt vekt på, så langt som mulig, å nytte samme forutsetninger som i de offentlige befolkningsframskrivingene fra juni 2010.¹

Det er en klar tendens til at økt innvandring også bidrar til høyere utvandring. Det må ses i sammenheng med at innvandrere i gjennomsnitt har høyere utvandringssannsynlighet enn befolkningen for øvrig, jf. kapittel 7. Utvandring, som både inkluderer tilbakeflytting til hjemlandet og videreflytting til andre land, er størst for innvandrere som kommer fra land som har fri adgang til Norge, som land i EØS-området. Sannsynligheten for at en innvandrer fra vestlige land skal ha utvandret igjen i løpet av to år etter innflyttingen er om lag 56 pst., jf. figur 12.2. Personer som kommer til

¹ Brunborg, H. og I. Texmon (2010), Befolkningsframskrivinger 2010–2060, I: *Økonomiske analyser* 4/2010, Statistisk sentralbyrå



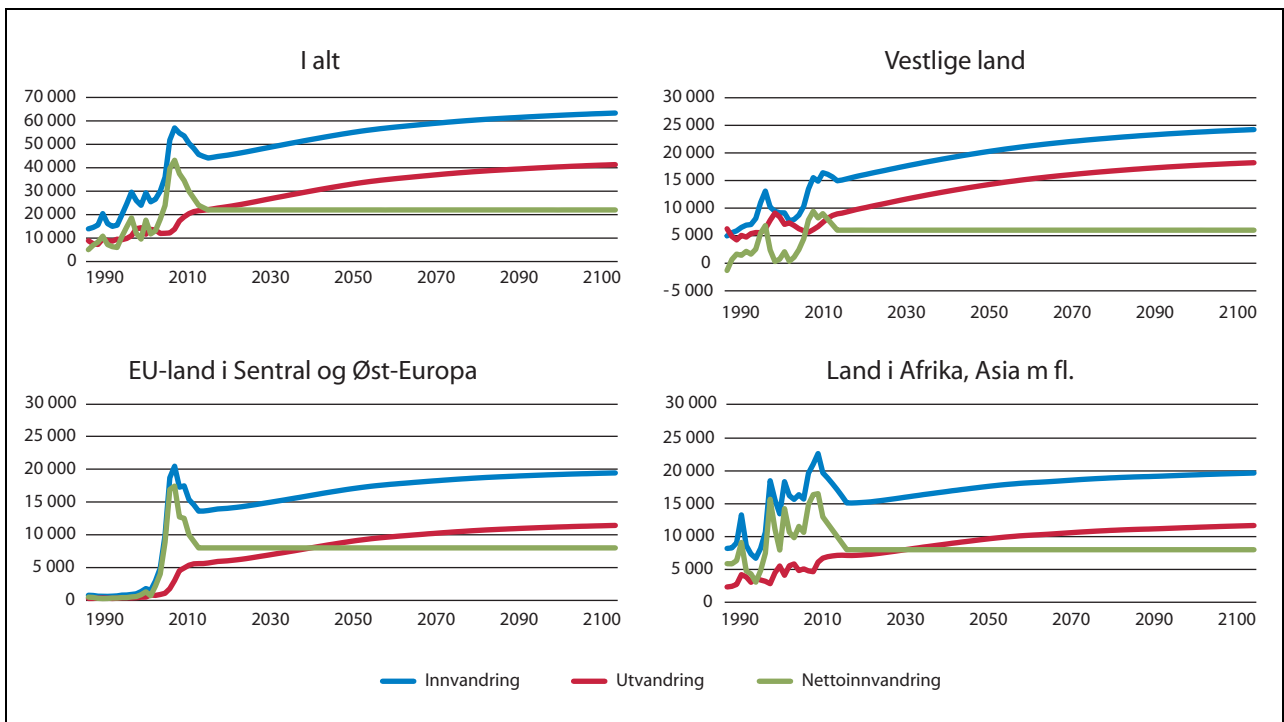
Figur 12.2 Sannsynlighet for utvandring etter botid

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Norge fra land utenfor Europa, dvs. hovedsakelig som flyktninger eller familiegjenforente med disse, har naturlig nok en vesentlig lavere utvandringssannsynlighet, om lag 9 pst. i løpet av de to

første årene i Norge. For innvandrere fra vestlige land er konjunkturutviklingen særlig viktig for både inn- og utvandring. I 1988–1990, da Norge var inne i den dypeste nedgangskonjunkturen siden andre verdenskrig, var det netto utflytting fra Norge til vestlige land, jf. kapittel 7. Tilsvarende var nettoinnvandringen rekordhøy i 2008, som var toppåret i den seneste oppgangskonjunkturen. Etter en nedgang i 2009 økte nettoinnvandringen i 2010 nesten opp til nivået i 2008. For innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa er det lite relevant erfaringsmateriale for å anslå utvandringssannsynlighetene framover. Befolkningsframskrivingene bygger på at denne gruppen har en utvandringssannsynlighet de første årene etter innvandring som ligger på om lag halvparten av utvandringssannsynligheten for innvandrere til Norge fra vestlige land, slik at om lag 20 pst. er utvandret etter to år. Usikkerheten her er imidlertid stor, da vi vet lite om hvor lenge innvandrere fra særlig de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa blir i Norge.

Nettoinnvandringen til Norge nådde en topp i 2008 på i overkant av 43 000 personer, svarende til 0,9 pst. av befolkningen. I 2009 sank nettoinnvandringen til i underkant av 39 000 personer, men økte igjen i 2010 til i overkant av 42 000 personer, nesten like høyt som i 2008. Framskrivningene bygger på at den årlige nettoinnvandringen reduseres



Figur 12.3 Inn- og utvandring etter landgrupper. Personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.1 Befolkningen. Prosent

	2010	2030	2050	2100
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Uten innvandrerbakgrunn	88,6	80,0	74,2	70,8
Med innvandrerbakgrunn	11,4	20,0	25,8	29,1
Innvandrere	9,5	15,8	19,9	21,1
Etterkommere	1,9	4,2	5,9	8,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

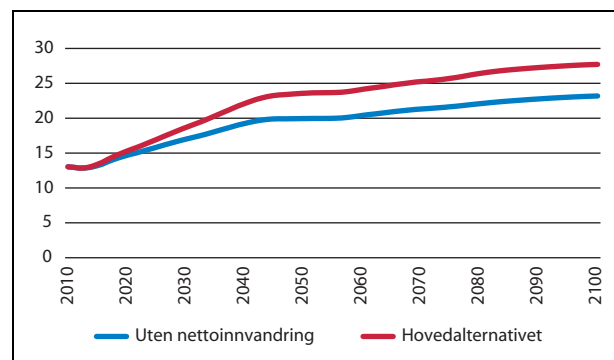
til 22 000 personer fra 2016 og holder seg på dette nivået ut perioden. Dette er det samme langsiktige nivået som Statistisk sentralbyrå la til grunn i mellomalternativet i sine befolkningsframskrivninger fra juni 2010. Innvandringen har variert mye over tid, og har de siste årene vært vesentlig høyere enn det som er forutsatt å være det langsiktige nivået i framskrivingene. Det er betydelig usikkerhet knyttet til det videre forløpet på innvandringen. Med en årlig nettoinnvandring på 22 000 personer vil innvandringsoverskuddets relative betydning for befolkningsveksten avta. I 2016 svarer nettoinnvandringen til 0,4 pst. av befolkningen. Denne andelen avtar jevnt til 0,2 pst. i 2100. Bak tallene for nettoinnvandringen ligger det betydelig høyere tall for bruttoinnvandringen. Bruttoinnvandringen, som svinger med konjunktorene, kom opp i 67 000 personer i 2008, ble redusert til 65 000 personer i 2009, men økte så til i underkant av 74 000 personer i 2010, som er det høyeste tallet som noen gang er registrert. Framskrivningene bygger på at bruttoinnvandringen avtar ned mot 50 000 personer i 2015, for deretter å øke til om lag 72 000 personer i 2100, jf. figur 12.3. Utvandringen er vesentlig mer stabil enn innvandringen og forutsettes å øke svakt framover fra 25 000 personer i 2010 til 50 000 personer mot slutten av framskrivingsperioden.

Med de forutsetningene som er lagt til grunn, vil den norske befolkningen økt jevnt framover og komme opp i 9,1 mill. personer i 2100, mot 4,9 mill. i 2010. Framskrivningene innebærer dermed godt og vel en dobling av befolkningen gjennom inneværende århundre. I så fall er det om lag samme vekst som gjennom forrige århundre.

Mens innvandrere og etterkommere utgjorde 11,4 pst. av den norske befolkningen ved inngangen til 2010, øker denne andelen i framskrivingene til nesten 26 pst. i 2050 og til 29 pst. i 2100, jf. tabell 12.1. I 2100 vil det dermed kunne være vel 2,6 mill. innvandrere og etterkommere i Norge, mot 0,8 mill. i 2010. I 2010 var det i alt 93 000 etter-

kommere, dvs. personer født i Norge med to innvandrerforeldre. Antallet vokser framover og kommer opp i nesten 430 000 personer i 2050 og i 730 000 personer i 2100. Etterkommere vil utgjøre vel 8 pst. av samlet befolkning i 2100, mot i underkant av 2 pst. i 2010.

Selv om innvandringsoverskuddets relative betydning for befolkningsveksten forutsettes å avta, vil det likevel være den viktigste grunnen til befolkningsveksten framover. For å illustrere virkningen av innvandring på befolkningens størrelse og sammensetning er det også gjennomført en befolkningsframskriving hvor det er lagt til grunn at inn- og utvandringen er like stor, dvs. at det ikke er noe innvandringsoverskudd fra og med 2010. I dette alternativet vil befolkningen nå sitt høyeste nivå på vel 5,3 mill. personer rundt 2080. Deretter avtar befolkningen svakt og ligger i 2100 hele 3,8 mill personer under hovedalternativet. Selv om befolkningens størrelse framover er særlig avhengig av forutsetninger om innvandringen, vil befolkningens alderssammensetning i mindre grad påvirkes av innvandring. Andelen personer 67 år eller eldre utgjorde ved inngangen til 2010 12,9 pst. av befolkningen. Uten nettoinnvandring vil denne andelen øke jevnt og komme opp i nesten 28 pst. i 2100. Med en nettoinnvandring på



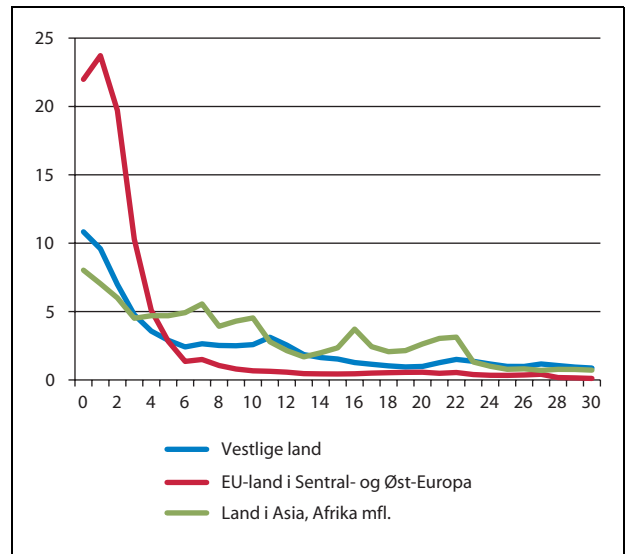
Figur 12.4 Andel av befolkningen 67 år og over. 2007–2100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

22 000 personer i året vil andelen av befolkningen 67 år og eldre komme opp i vel 23 pst., dvs. om lag 4 prosentpoeng lavere enn i alternativet uten innvandring, jf. figur 12.4.

Aldersfordelingen blant innvandrerne er en annen enn for befolkningen uten innvandringsbakgrunn. Blant innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa utgjorde personer over 65 år kun 1,8 pst. av befolkningen i 2010. Motstykket til den lave andelen eldre er at hele 82 pst. var i alderen 20–65 år. Det må ses i sammenheng med at innvandringen fra denne landgruppen, i all hovedsak arbeidsinnvandring, for alvor skjøt fart i 2004, jf. kapitlene 4 og 7. Heller ikke blant personer fra land i Asia, Afrika mfl. var det særlig mange eldre ved inngangen til 2010, 2,4 pst. av befolkningen. Fra denne landgruppen er det imidlertid en høy andel under 20 år, hele 31,7 pst. i 2010. I majoritetsbefolkningen var 15 pst. over 65 år, mens 25,6 pst. var under 20 år i 2010. Framskrivningene viser at andelen eldre i alle innvandrergruppene vil øke mer enn i majoritetsbefolkningen og andelen av befolkningen over 65 år vil ligge rundt 28 pst. i alle innvandrergrupper i år 2100. Andelen over 65 år i majoritetsbefolkningen vil ligge på 23 pst. Motstykket er at andelen under 20 år er vesentlig høyere i majoritetsbefolkningen enn blant innvandrergruppene. Dette må blant annet ses i sammenheng med at økt innvandring også fører til at majoritetsbefolkningen øker, da denne gruppen blant annet også omfatter barnebarn av innvandrere, personer født i Norge med én forelder som er innvandrer og norskfødte barn av to etterkommere osv.

Som nevnt er botid modellert særskilt i de nye befolkningsframskrivingene. For enkelte innvandrergrupper har botid stor betydning for integrasjon på arbeidsmarkedet. I tillegg har botid i Norge betydning for den enkeltes rettigheter til flere av velferdsstatens ytelser og betyr også mye for tilbøyeligheten til gjenutvandring. Innvandringen fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa skjøt fart i 2004, og i 2010 hadde i overkant av 60 pst. av innvandrerne bodd i Norge i tre år eller kortere, jf. kapittel 7. Tilsvarende tall for innvandrere fra vestlige land og land i Asia, Afrika mfl. er henholdsvis i underkant av 30 pst. og i overkant av 20 pst., jf. figur 12.5. Med de forutsetninger om inn- og utvandring som framskrivingene bygger på, vil gjennomsnittlig botid øke for innvandrere fra alle de tre landgruppene. Allerede i 2030 vil andelen innvandrere som har oppholdt seg tre år eller kortere i Norge utgjøre om lag 15 pst. for innvandrere fra vestlige land, i underkant av 10 pst. for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og om



Figur 12.5 Innvandrere i 2010 etter botid. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

lag 13 pst. for innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl.

12.4 Makroøkonomisk beregninger

12.4.1 Kort om den makroøkonomiske modellen

De makroøkonomiske beregningene som Statistisk sentralbyrå har utarbeidet, baserer seg på et nyutviklet modellapparat som kopler sammen demografiske framskrivinger med detaljerte antakelser om arbeidsmarkedsdeltakelse, herunder inntekts- og skatteforhold og den enkeltes bruk av offentlige stønadsordninger. Modellen er utviklet for å studere økonomiske virkninger av migrasjon. Innvandringen er delt i tre landgrupper: Vestlige land, EU-land i Sentral- og Øst-Europa og land i Asia, Afrika mfl. Parametrene i modellen er fastsatt med utgangspunkt i observerte verdier i 2006. Modellen består av tre moduler:

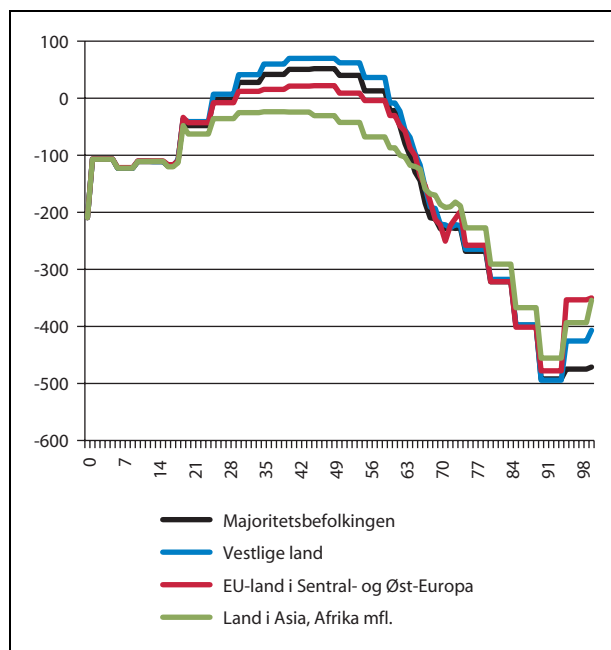
- En modul beregner behovet for offentlig konsum på grunnlag av befolkningsframskrivinger og aldersprofiler for individrettede tjenester.
- Den mest omfattende modulen beregner inntekter, herunder et bredt spekter av offentlige overføringer og skatter på en relativt detaljert inndeling av befolkningen. Modellen får dermed fram sammensetningseffekter som følge av forskjeller mellom befolkningsgruppene. Befolkningsutviklingen for hver gruppe hentes fra den demografiske modellen. Modellen deler inn befolkningen etter kjønn, alder, landbakgrunn, innvandrere versus etterkommere,

botid for innvandrere, samt hovedinntektsgrupper. For hver gruppe beregnes bl.a. sysselsetting, skatter og offentlige overføringer til individer.

- Den siste modulen er en aggregert og relativt enkel makroøkonomisk modell som er tallfestet på grunnlag av nasjonalregnskapet. Den er utformet med sikte på langsiktige framskrivinger, og forutsetter balanse i utenrikshandelen og i alle markeder. Spesielt blir alt arbeidstilbud sysselsatt. Denne modellen fores med resultater fra de to andre modulene, spesielt sysselsetting og offentlige overføringer til husholdningene, og framskriver økonomiens makroøkonomiske forløp. Veksten i produksjon, inntekter og de aller fleste skattegrunnlag bestemmes langt på vei når utviklingen i arbeidstilbudet og arbeidsproduktiviteten er gitt. Det skyldes at forholdet mellom produksjon og faktorinnsats ikke vil påvirkes i beregningene av endring i innvandring og integrering. De viktigste effektene i modellen kommer fra sammensetningseffekter, mens atferd er lite eksplisitt modellert.

Arbeidsmarkedsdeltakelsen er sentral for bidraget til offentlige finanser. Figur 12.6 viser forskjellene i region- og aldersfordelte «nettoskatter» fra personer. Nettoskatter er beregnet som direkte skatter betalt av personer i 2006, fratrukket offentlige overføringer til husholdningene og offentlige utgifter knyttet til barnehager, utdanning og helse, pleie og omsorg samme året. De viktigste postene som ikke er inkludert i figuren er indirekte skatter og bedriftsskatter, samt offentlige utgifter til kollektive goder som administrasjon, kultur, samferdsel og forsvar. Indirekte skatter og skatter på bedrifts-/selskapsoverskudd er nært knyttet til produksjonen i økonomien som igjen er avhengig av arbeidsmarkedsdeltakelsen. Det innebærer f.eks. at en vellykket integrering, ved at en person bringes fra overføringer til arbeidsmarkedet, vil redusere trygdeutgifter, øke inntektskatt, indirekte skatter, samt skatter som betales av bedrifter.

Kurvene i figur 12.6 viser de beløp et gjennomsnittsindivid betaler/får, gitt at vedkommende er til stede i alle aldersgrupper. Kurvene viser derimot ikke hvilke offentlige nettoskatter en nyfødt genererer i løpet av livet, fordi den ikke tar hensyn til utvandring og død. For alle landgrupper innebærer utvandring og død at stadig færre av et årskull vil oppleve de betalingene som gjennomsnittlig påløper etter hvert som alderen øker. For innvandrergруппene vil det også være færre som



Figur 12.6 Personskatter fratrukket overføringer til husholdningene regnet i 2006-kroner. Kr 1 000 per innbygger

Kilde: Statistisk sentralbyrå

er bosatt i Norge i de yngre aldersgruppene, sammenliknet med majoritetsbefolkningen.

Innvandrere fra vestlige land har gjennomgående noe høyere yrkesdeltaking enn andre innvandrergруппer og majoritetsbefolkningen. Det forklarer at nettoskattene for denne gruppen, i den yrkesaktive perioden, ligger klart høyest av innvandrergруппene og også høyere enn majoritetsbefolkningen. Også innvandrere fra land i Sentral- og Øst-Europa betaler positive nettoskatter i den yrkesaktive perioden, men nivået er lavere enn for majoritetsbefolkningen. Innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. mottar i gjennomsnitt mer i stønader enn de betaler i personskatter også i årene hvor yrkesaktiviteten er høyest, hovedsakelig som følge av lavere sysselsetting. Nettoskattene er også klart lavere enn for de andre innvandringsgruppene. Stønadsbeløpene er i gjennomsnitt noe lavere for de eldre innvandrerne fra land i Asia, Afrika mfl. enn for innvandrere fra de andre gruppene, først og fremst fordi de har lavere trygderettigheter som følge av relativt lav opptjening og relativt kort trygdetid.

I de aller fleste landene i OECD-området har offentlig sektor netto gjeld. Nettoinnvandring i slike land innebærer at det blir flere personer i arbeidsstyrken som deltar i verdiskapingen, betaler skatter og avgifter og dermed også bidrar til å betjene offentlig sektors gjeld. Norge er i den motsatte situasjonen. Offentlig sektor har betyde-

lige netto fordringer. Økt nettoinnvandring vil da bety at offentlige nettofordringer deles på flere. Synliggjøring av slike effekter krever en annen bruk av modellen og rapportering av andre effekter enn det som er valgt i denne utredningen. Ved utgangen av 2010 utgjorde Statens pensjonsfond utland 3 077 mrd. kroner. I tillegg utgjør statens andel av antatt framtidig olje- og gassproduksjon nesten 3 600 mrd. kroner. Dermed svarer anslått petroleumsformue til vel 1¼ mill. kroner per innbygger.

Både befolkningsframskrivingene og de makroøkonomiske beregningene presentert i dette kapitlet har 2100 som framskrivingshorisont. Alle framskrivinger er nødvendigvis usikre. I mange tilfeller øker usikkerheten desto lenger fram man forsøker å se. Utvalget har imidlertid valgt å la framskrivingene gå helt fram til 2100 fordi det er en rekke sikre effekter som ikke vil fanges opp dersom analyser av befolkningsendringer har et kortsiktig perspektiv. For det første vil innvandrere, i likhet med majoritetsbefolkningen, påvirke økonomien på ulik måte over livsløpet. For det andre får innvandrerne barn som igjen får barn osv. Det er heller ikke opplagt at det er lettere å forutse innvandring og fødselstall ett til to år fram i tid, enn det er å kartlegge de *viktigste trendene* i utviklingen på lang sikt. Resultatene må ikke tolkes som presise anslag, men snarere som beregninger som er ment å belyse sentrale mekanismer.

12.4.2 Effekter av endret innvandring

I dette avsnittet presenteres effekter på økonomisk vekst, arbeidsmarked og offentlige finanser av endringer i forutsetninger om antall innvandrere. Resultatene presenteres som avvik fra en referansebane for utviklingen i norsk økonomi.

Referansebanen bygger på de demografiske framskrivingene omtalt i avsnitt 12.2 og forutsetninger om en rekke økonomiske størrelser som yrkesdeltaking, verdensmarkedspriser, lønns- og prisvekst i Norge mv. Forutsetningene om økonomiske forhold er i hovedsak de samme som i tidligere langsiktige framskrivinger presentert i arbeidet fra Statistisk sentralbyrå. Utvalget har i liten grad vurdert referansebanen, fordi det er migrasjon som har vært utvalgets anliggende, og i mange tilfeller vil forutsetningene i referansebanen ikke påvirke virkningene av endringer i migrasjon i vesentlig grad. Derfor vil også alle resultater bli presentert som avvik fra referansebanen.

Resultater fra to ulike beregninger vises i dette avsnittet. For det første et alternativ der nettoinnvandring øker med 5 000 personer i kun ett år, 2015. En øking i innvandringen på 5 000 personer i 2015 svarer til nesten 0,1 pst. av befolkningen det året. For det andre et alternativ der den årlige netto innvandringen til Norge øker med 5 000 personer fra og med 2015 til og med 2100. Hvor sterkt disse avviksberegningene påvirker samlet befolkning avhenger blant annet av de ulike innvandringsgruppene utvandring, alder og fruktbarhet. Sentrale forutsetninger er vist i tabell 12.2.

Gyldigheten av den innsikten som kan trekkes ut av disse beregningene begrenser seg ikke til det konkrete valget av 5 000 ekstra innvandrere. Virkningene målt per ekstra innvandrer eller per individ i den ekstra folkemengden som løpende genereres, vil være tilnærmet uavhengige av størrelsen på innvandringsøkningen.

Virkningen av endret innvandring i ett år

For å belyse egendynamikken i befolkningen av endringer i innvandringen, har Statistisk sentralbyrå gjennomført beregninger der innvandringen

Tabell 12.2 Sentrale forutsetninger knyttet til økt innvandring

	Vestlige land	EU-land i Sentral- og Øst-Europa	Land i Asia, Afrika mfl.
Kvinneandel, pst.	44	26	58
Gjennomsnittsalder:			
Kvinner	26	26	26
Menn	29	32	25
Samlet fruktbarhetstall ¹	2,1	2,0	2,27

¹ Til sammenlikning er det lagt til grunn et samlet fruktbarhetstall for majoritetsbefolkningen på 1,91.

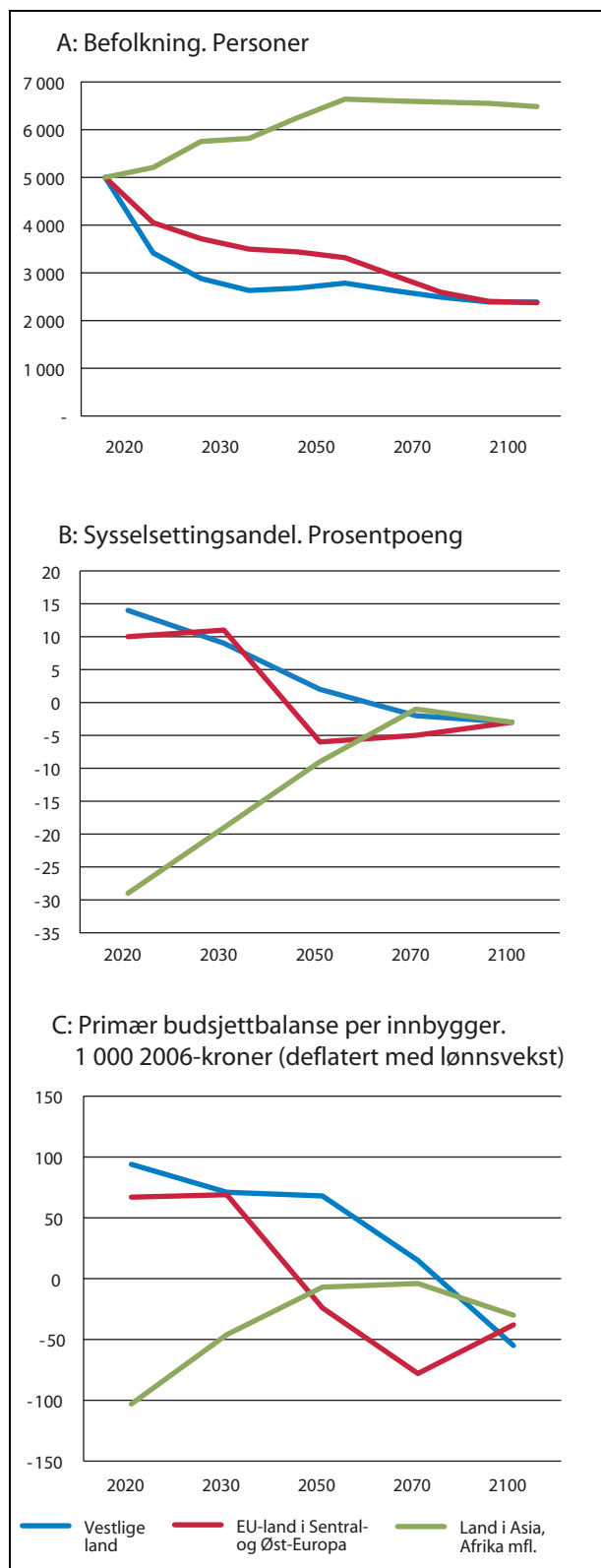
Kilde: Statistisk sentralbyrå

fra henholdsvis vestlige land, EU-land i Sentral- og Øst-Europa og land i Asia, Afrika mfl. øker med 5 000 personer kun i ett år (2015). Figur 12.7 A viser hvilke spor denne engangsinnvandringen etterlater seg i befolkningen gjennom de neste 85 år. Effektene vil endres over tid. Denne dynamikken skyldes følgende forhold:

- De som kom i 2015 blir gradvis eldre, og dermed endres deres bidrag til sysselsetting og offentlige finanser.
- Hvert år vil død og utvandring redusere antall gjenlevende av dem som kom i 2015.
- Kvinnene som kom i 2015 vil, avhengig av alder ved ankomst, før eller senere kunne føde barn.
- I løpet av 85 år vil også kvinnene blant etterkommerne få barn. Dette gjentar seg for neste generasjon osv.

Innvandringen fra både vestlige land og EU-land i Sentral- og Øst-Europa gir et noenlunde likt forløp for befolkningen, jf. figur 12.7. For innvandrere fra begge disse områdene er utvandring den viktigste faktoren bak det langsiktige nivået på befolkningen. Utvandringen er betydelig for innvandrere fra begge disse landområdene, men sterkest for innvandrere fra vestlige land. Utviklingen i befolkningen som følge av innvandringen fra land i Asia, Afrika mfl. skiller seg vesentlig fra de andre landgruppene. Dette må særlig ses på bakgrunn av lav utvandring, mange unge kvinner blant de 5 000 som innvandrer i 2015 og at disse kvinnene i gjennomsnitt føder flere barn enn innvandrerkvinner fra de andre to områdene. Alt i alt kommer folkemengden opp i om lag 6 500 personer i 2060, som er vel 4 000 personer høyere enn når innvandringen kommer fra henholdsvis vestlige land eller EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

Sysselsettingen blant innvandrere fra både vestlige land og EU-land i Sentral- og Øst-Europa er høy og sysselsettingsandelen for gruppene ligger ganske nær befolkningen uten innvandringsbakgrunn. Figur 12.7 B viser imidlertid at sysselsettingsandelen i den økte befolkningen som følge av innvandring fra disse to landgruppene ved tidspunktet for innvandring, ligger 10–15 prosentpoeng over referansebanen. Det må ses i sammenheng med at svært mange av innvandrerne er menn i yngre aldersgrupper med høy yrkesdeltakelse. Yrkesdeltakelsen synker over tid, fordi gjennomsnittsalderen til de som innvandret i 2015 øker. Sysselsettingen som følge av innvandring fra Asia, Afrika mfl. trekkes ned i begynnelsen av perioden ved at det er relativt mange kvinner og barn blant innvandrerne. I 2015 er sysselsettingsfrekvensen nesten 30 prosentpoeng lavere enn for



Figur 12.7 Virkning på befolkning, sysselsetting og offentlige finanser av 5 000 ekstra innvandrere i alle grupper kun i 2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå

majoritetsbefolkningen. Yrkesdeltakingen stiger imidlertid sterkt over tid for denne gruppen. Det må blant annet ses på bakgrunn av at kvinner i denne gruppen får mange barn. Beregningene har som hovedforutsetning at alle etterkommere er lik gjennomsnittsindividet i majoritetsbefolkningen på alle måter som har økonomisk betydning, herunder lønnsinntekt og mottak av offentlige stønader.

Forutsetningen om at etterkommerne tilpasser seg på arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen med tilsvarende alder og kjønn er avgjørende for at modellberegningene gir så sterk konvergens i sysselsettingsandelene, jf. figur 12.7 B. Ved utgangen av perioden ligger sysselsettingsandelen på samme nivå, uavhengig av i hvilken landgruppe innvandringen kom fra. Dette demonstrerer viktigheten av at beregninger av endret innvandring har en lang tidshorison. Sysselsettingsfrekvensen i 2100 er noe lavere enn i referansebanen, noe som må ses i sammenheng med noe høyere gjennomsnittsalder i innvandringsgruppene.

Effektene på offentlige finanser er nært knyttet til tilpasningen på arbeidsmarkedet. Som det framgår av figur 12.7 C bidrar innvandrere fra både vestlige land og EU-land i Sentral- og Øst-Europa positivt til offentlige finanser sammenliknet med referansebanen i begynnelsen av perioden. Men de tallene som her presenteres inneholder ikke alle de kostnadene som knytter seg til at kapasiteten i offentlig tjenesteproduksjon må bygges opp for at de ekstra innvandrere skal få den samme standarden på disse tjenestene som det befolkningen har i referansebanen. De positive virkningene avtar imidlertid etter hvert som innvandrerne blir eldre. Innvandringen fra land i Asia, Afrika mfl. gir et negativt bidrag til offentlige finanser. Den første delen av perioden er forskjellen til andre innvandringsgrupper betydelig. Det skyldes forskjell i arbeidsmarkedsdeltakelse. Sammenliknet med referansebanen reduseres det negative bidraget raskt. I 2050 virker innvandringen fra land i Asia, Afrika mfl. nesten nøytralt på offentlige finanser sammenliknet med referansebanen. Denne utviklingen må ses i sammenheng med at innvandrere fra denne landgruppen får relativt mange barn. I modellen har Statistisk sentralbyrå beregningsteknisk forutsatt at etterkommere har samme arbeidsmarkedstilknytning som majoritetsbefolkningen. Også når det gjelder offentlige finanser er det en sterk konvergens gjennom perioden og ved utgangen av perioden gir innvandringen, enten den kom fra vestlige land, EU-land i Sentral- og Øst-Europa eller land i

Asia, Afrika mfl. om lag samme negative bidrag til offentlige finanser sammenliknet med referansebanen.

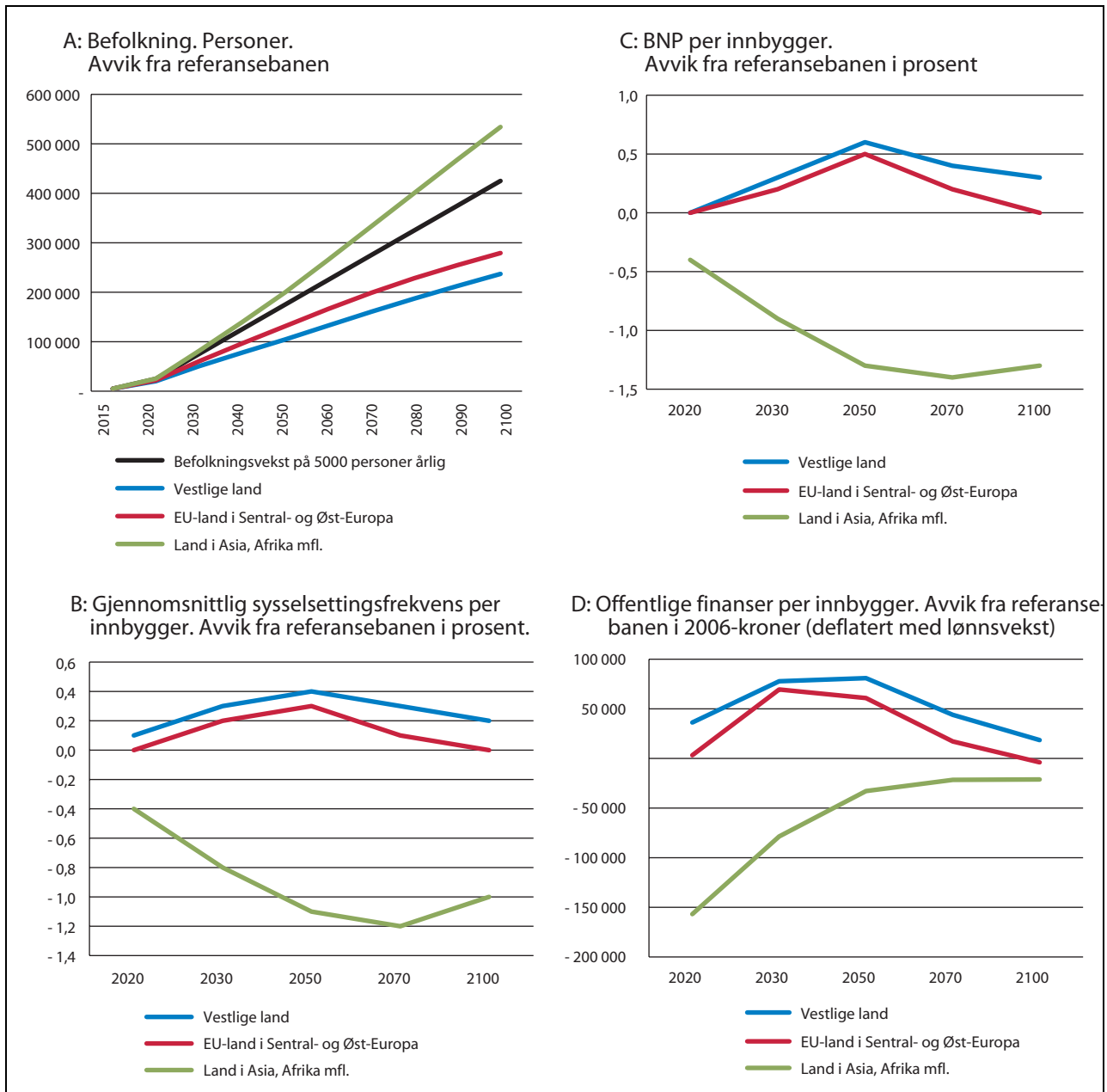
Endret innvandringsoverskudd hvert år fram til 2100

I dette avsnittet omtales en beregning der den årlige nettoinnvandringen ligger 5 000 personer over referansebanen fram til 2100. Beregningene i dette avsnittet vil dermed være sammensatt av 86 år med slike ettårs skift som omtalt i foregående avsnitt. Virkningene blir dermed et komplisert samspill av egendynamikk og av at det kommer 5 000 nye innvandrere hvert år.

Figur 12.8 A viser hvordan en årlig nettoinnvandring på 5 000 personer fra henholdsvis vestlige land, EU-land i Sentral- og Øst-Europa og land i Asia, Afrika mfl. fører til forskjeller i samlet folke mengde. Siden innvandringsøkningen hvert år er den samme fra alle landgrupper, skyldes de akkumulerte forskjellene i samlet folkemengde kun forskjeller i den egendynamikken som knytter seg til utvandring, dødelighet og ikke minst fruktbarhet blant de ekstra innvandrerne og deres barn. Som et teknisk sammenlikningsgrunnlag viser også figuren hvordan folkemengden kunne utviklet seg med en vekst på 5 000 personer per år, dvs. at effektene av utvandring og død nøytraliseres eksakt av flere fødsler. En slik hypotetisk utvikling ville økt folkemengden i 2100 med 430 000 personer (5 000 multiplisert med 86 år) sammenliknet med referansebanen. Denne kurven er merket «befolkningsvekst på 5 000 personer årlig».

Innvandrere fra vestlige land og EU-land i Sentral- og Øst-Europa har høy utvandring og figuren viser at en årlig innvandring på 5 000 personer fra disse områdene over tid gir en vesentlig lavere befolkning sammenliknet med en årlig befolkningsvekst på 5 000 personer. Mens en årlig vekst på 5 000 personer i befolkningen summerer seg opp til 430 000 personer i 2100, har befolkningen økt med henholdsvis 239 000 og 282 000 personer som følge av innvandring fra vestlige land og EU-land i Sentral- og Øst-Europa på 5 000 personer årlig. Innvandring fra land i Asia, Afrika mfl. på 5 000 personer per år bidrar til at befolkningen årlig øker med mer enn 5 000 personer og i 2100 ligger befolkningen nesten 300 000 personer høyere enn om innvandringen kom fra vestlige land.

Demografiske endringer forplanter seg over i makroøkonomiske størrelser og offentlige finanser gjennom deltakelse på arbeidsmarkedet. Veksten i timeverkssysselsettingen gjennom perioden er om lag i samme størrelsesorden som vek-



Figur 12.8 Virkning på befolkning, sysselsetting bruttonasjonalprodukt og offentlige finanser av å øke den årlige innvandringen av 5 000 personer fom 2015. Avvik fra referansebanen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

sten i befolkningen, men det er forskjeller avhengig av innvandrernes opprinnelsesland. En øking i innvandringen fra land i Asia, Afrika mfl. fører til at sysselsettingen i 2100 ligger nesten 5 pst. høyere enn i referansebanen, mens befolkningen har økt med nesten 6 pst. Det innebærer at sysselsettingsandelen faller og ligger i 2070 1,2 pst. lavere enn i referansebanen. Dette må ses i sammenheng med både lavere yrkesdeltakelse og noe større omfang av deltid. Beregningene viser også at når det kommer nye innvandrere hvert år går konvergensten i bl.a. sysselsettingsandeler vesent-

lig saktere sammenliknet med tilfellet der det kommer flere innvandrere i kun ett år. Økt innvandring fra både vestlige land og EU-land i Sentral- og Øst-Europa fører til at befolkningen i 2100 ligger om lag 3 pst. høyere enn i referansebanen. Sysselsettingen øker noe sterkere enn befolkningen i første del av framskrivingsperioden. Det innebærer at en viss øking i sysselsettingsfrekvensen, definert som antall årsverk dividert med befolkningen, sammenliknet med referansebanen.

Virkingen på bruttonasjonalproduktet, jf. figur 12.8 C, er svært lik virkingen på sysselsettingen. Dette følger av at forholdet mellom produksjon og faktorinnsats ikke endres i de ulike produksjonssektorene i den makroøkonomiske modellen. En slik tilnærmet proporsjonalitet mellom ressurstilgang og størrelsen på makroøkonomiske variabler er en egenskap man finner i de aller fleste modeller av langsiktig økonomisk utvikling.

Virkningene på offentlige finanser er i figur 12.8 D målt ved endringene i det primære budsjettoverskuddet (inntekter minus utgifter, eksklusive renter og kapitalavkastning), regnet i faste 2006-lønnskroner, dvs. deflatert med en lønnsvekst på 4 pst. per år. Videre framkommer kurvene ved at endringene i dette overskuddet er dividert med antall ekstra innbyggere. Dette målet beregner dermed hvordan gjennomsnittspersonen *blant de ekstra innbyggerne* (som ikke er i referansebanen) har påvirket offentlige inntekter og utgifter.

For innvandrere fra vestlige land og sentral- og østeuropeiske EU-land er budsjettvirkningene relativt like. Når man ser bort fra kostnader knyttet til de første årene med kapasitetsutvidelser i offentlig sektor, bidrar en vestlig gjennomsnittsinnvandrer til økt budsjettoverskudd fram til ca. 2050. Det skyldes høy sysselsettingsandel og relativt lavt mottak av offentlige overføringer både blant de nyankomne, blant dem med lang botid og blant de barna som disse innvandrerne etter hvert får. Etterkommerne har per forutsetning samme økonomiske atferd som majoritetsbefolkningen. Grunnen til at dette positive bidraget faller i siste del av beregningsperioden er at antall eldre øker raskere enn antall yngre etter hvert som dette befolkningstilskuddet av innvandrere bygger seg opp.

Når innvandringen kommer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, kommer de negative budsjettvirkningene av aldring noe tidligere enn ved vestlig innvandring. Forskjellen i forhold til innvandring fra land i Asia, Afrika mfl. er imidlertid langt sterkere. For innvandrere fra Asia, Afrika mfl. er bruken av stønader og skattefinansierte offentlige tjenester større enn de skattene som denne innvandringen genererer. Dette avtar imidlertid etter hvert som en økende andel av denne gruppen får lengre botid. På lang sikt vil den økte andelen med etterkommere med samme atferd som majoritetsbefolkningen føre til at gjennomsnittspersonen også i denne gruppen betaler skatter og avgifter og bruker stønader og skattefinansierte offentlige stønader i samme omfang som majoritetsbefolkningen. Beregningene viser klart denne konver-

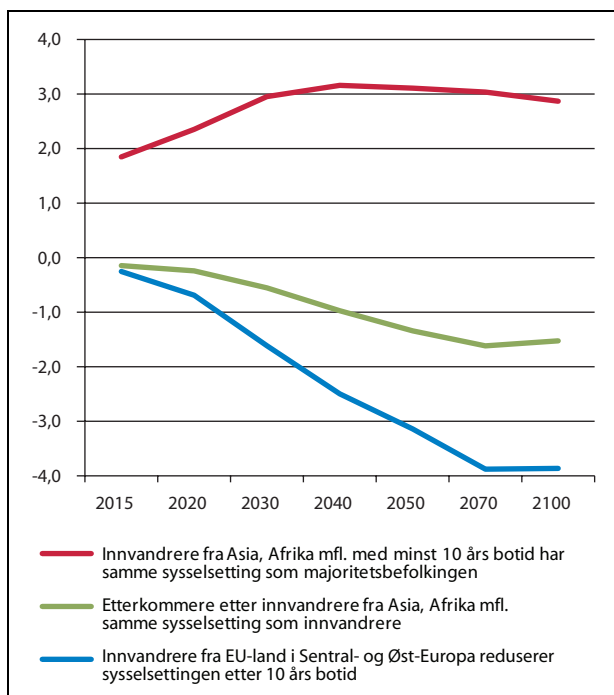
gensen fram mot 2100, men beregningshorisonten er for kort til å vise dette for innvandring fra land i Afrika, Asia mfl. Konvergensens går saktere over tid. Det reflekterer en økende andel eldre også i det befolkningstilskuddet som genereres ved innvandring fra land i Asia, Afrika mfl. Aldringen i denne gruppen begynner imidlertid senere enn ved tilsvarende innvandring fra andre land, fordi innvandrerne herfra i gjennomsnitt er yngre enn de som kommer fra vestlige land og sentral- og øst-europeiske EU-land.

12.4.3 Betydning av integrering

En høy yrkesdeltakelse er viktig for bærekraften i de offentlige finansene. For å belyse hvordan norsk økonomi påvirkes av at innvandreres integrering i arbeidsmarkedet endres har Statistisk sentralbyrå gjennomført flere beregninger. I dette avsnittet omtales kort treberegninger knyttet til henholdsvis innvandrere fra Asia, Afrika mfl. og innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. I tillegg er virkninger av endret integrering for etterkommere fra land i Asia, Afrika mfl. gjengitt.

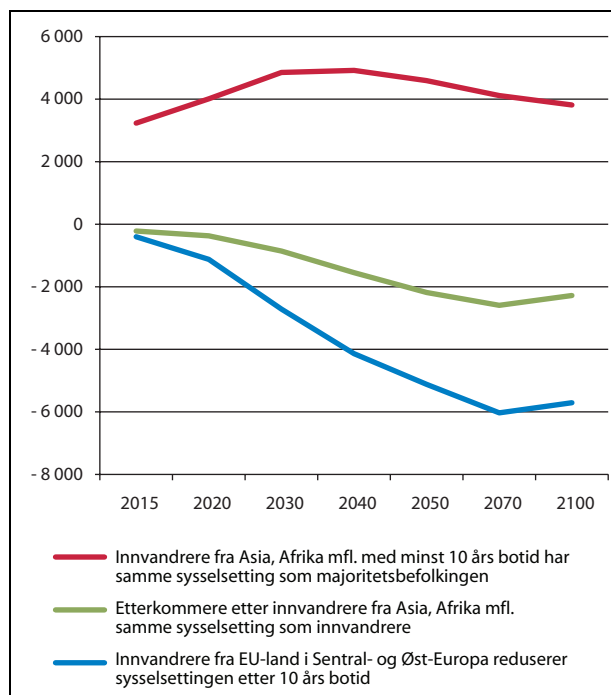
I en beregning blir innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. med minst ti års botid tilordnet samme sysselsettingsandeler som personer i majoritetsbefolkningen med tilsvarende alder og kjønn. Endringen er gjort fra og med 2015. Denne økingen i sysselsettingsandel er gjennomført med referansebanens befolkning og innvandring, dvs. en årlig nettoinnvandring fra land i Asia, Afrika mfl. på 8 000 personer per år fram mot 2100, jf. figur 12.3. Innvandrere med botid ti år og over vil i referansebanen øke fra vel 3 pst. av befolkningen i 2015 til vel 5 pst. i 2030 og til nesten 7 pst. i 2070, for så å avta svakt fram mot 2100.

Å tilordne innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. med minst ti års botid samme tilknytning til arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen øker arbeidstilbudet i norsk økonomi, målt ved timeverksysselsettingen, med 1¼ pst. allerede i 2015 sammenliknet med referansebanen. Etter hvert som andelen med botid over ti år øker, øker også virkingen på sysselsettingen og i 2030 ligger timeverksysselsettingen 3 pst. over referansebanen, jf. figur 12.9. Den samlede effekten på sysselsettingen holder seg noenlunde på dette nivået gjennom hele framskrivingsperioden selv om andelen av befolkningen øker. Det må ses i sammenheng med at denne gruppen etter hvert også består av en økende andel alderspensjonister. Virkningene på bruttonasjonalproduktet blir over tid noe større enn virkningene på timeverkssysselsettingen. Det må ses i sammenheng med at



Figur 12.9 Effekter på sysselsetting (timeverk) av endret integrering på arbeidsmarkedet. Prosent avvik fra referansebanen

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 12.10 Effekt på offentlige finanser (primært budsjettunderskudd) av endret integrering på arbeidsmarkedet. Avvik fra referansebanen regnet per innbygger, kroner deflatert med lønnsvekst

Kilde: Statistisk sentralbyrå

det i modellen er forutsatt at den økte sysselsettingen i sin helhet kommer i privat sektor. Modellen forutsetter videre at produktivitetsveksten er sterkere i privat enn i offentlig sektor. I tillegg betales det indirekte skatter på varer og tjenester produsert av privat sektor, men ikke på offentlige tjenester. BNP beregnes i nasjonalregnskapet med utgangspunkt i markedspriser som inkluderer indirekte skatter.

Slik beregningsmodellen er tallfestet, vil bedre integrering i arbeidsmarkedet innebære at personer går fra å være stønadsmottakere til å være yrkesaktive. Dermed styrkes offentlige finanser både ved at stønadsutbetalingene reduseres og ved at nesten alle skatte- og avgiftsgrunnlagene øker, herunder grunnlagene for indirekte skatter og skatter betalt av bedrifter/selskaper. Beregningene har ikke tatt hensyn til at også behovet for offentlig sysselsetting kan falle når det blir færre mottakere av trygdeytelser. Figur 12.10 viser virkningene på offentlige finanser av endret integrering i arbeidsmarkedet beregnet ved at endringen i offentlige finanser er dividert med den samlede befolkningen. Målt på denne måten ser en at besparelsene for offentlige finanser av at innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. med minst ti års botid tilordnes samme tilknytning til arbeidsmar-

kedet som majoritetsbefolkningen, svarer til mer enn kr 3 200 per innbygger i 2015, økende til i overkant av kr 4 900 kroner per innbygger i 2040, for så å avta til kr 3 800 i 2100.

Beregningen som er presentert over kan også tolkes som kostnader ved at innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. med minst ti års botid i gjennomsnitt arbeider mindre enn majoritetsbefolkningen for gitt alder og kjønn, dvs. som mangelfull integrering på arbeidsmarkedet. Dermed viser beregningen at hvis en slik mangelfull integrering vedvarer, kan kostnadene for norsk økonomi anslås å svare til mellom 1/3 og 1/2 av gevinstene av den vedtatte pensjonsreformen.²

I referansebanen har Statistisk sentralbyrå forutsatt at etterkommere har samme tilknytning til arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen. Usikkerheten her er stor, og gjennomgangen i

² I Perspektivmeldingen 2009 (PM09) er det vist til beregninger fra Statistisk sentralbyrå som antyder at pensjonsreformen kan øke timeverkene i norsk økonomi med 8½ pst. i 2050. I disse beregningene er det ikke tatt hensyn til at AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor er videreført som en bruttoordning. Det, sammen med enkelte andre endringer, bidrar til at effektene på arbeidstilbudet vil være noe mindre enn tallene som er gjengitt i PM09.

kapittel 8 viser at etterkommere i alderen 20–40 år har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn majoritetsbefolkningen med tilsvarende alder og kjønn. For å belyse effektene av etterkommeres integrering, har Statistisk sentralbyrå også gjennomført en beregning der etterkommere etter innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. tilpasser seg på arbeidsmarkedet som deres foreldre. I referansebanen utgjør etterkommere etter innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. vel 2 pst. av befolkningen i 2015, stigende til 4½ pst. i 2100. Hvis denne gruppen tilpasser seg som sine foreldre på arbeidsmarkedet, i stedet for å tilpasse seg som majoritetsbefolkningen, vil arbeidstilbudet avta, og i 2030 vil sysselsettingen ligge ½ pst. lavere enn i referansebanen. Denne differansen vil øke og komme opp i 1½ pst. fra 2070. Også virkningen på offentlige finanser vil være betydelig, jf. figur 12.10.

Arbeidsinnvandringen fra land i Sentral- og Øst-Europa har økt sterkt siden EU-utvidelsen i 2004, jf. kapittel 8. Gjennomgangen i tidligere kapitler har vist at for denne gruppen kan det være sterke insentiver til å arbeide i Norge men også til å definere seg inn i norske velferdsordninger gjennom midlertidig opphold og arbeid i Norge. Dette fordi norske velferdsytelser er eksportable til EU-land og fordi prisnivået er vesentlig lavere i EU-land i Sentral og Øst-Europa enn i Norge. Eksportabiliteten av velferdsordningene gjør også at attraktiviteten til lavt avlønnede jobber øker. Både ordninger som ikke krever opptjeningstid (slik som barnetrygd og kontaktstøtte), og ordninger som krever slik opptjening (uførepensjon, dagpenger, sykepenger) kan tenkes å ha slike insentivvirkninger. Innvandrerne fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har noe lavere sysselsetting enn majoritetsbefolkningen. Hovedvekten av innvandrerne fra disse landene har vært i Norge i få år og det er betydelig usikkerhet knyttet til deres framtidige yrkestilknytning i Norge. I referansebanen vil innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa kunne øke fra 3 pst. av befolkningen i 2015 til 6 pst. i 2030 og kommer opp i 12 pst. i 2100. For å kaste lys over denne usikkerheten knyttet til framtidig yrkesdeltakelse har Statistisk sentralbyrå gjennomført en virkningsberegning der arbeidsmarkedsdeltakelsen og uførepensjoneeringen som kjennetegner innvandrerne fra Afrika, Asia, mfl. med botid på minst ti år, blir normen også for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og deres etterkommere. Slike forutsetninger fører til en nedgang i sysselsettingen i forhold til referansebanen på 1½ pst. i 2030, 3 pst. i 2050 og 4 pst. i 2100. Også i dette tilfellet er effekten på

BNP noe større enn effekten på timeverksyssettingen, fordi sysselsettingsendringene kun skjer i privat sektor. Offentlige finanser svekkes svarende til drøyt kr 2 700 per innbygger i 2030, stigende til over kr 6 000 i 2070.

12.5 Oppsummering

Kjernen i utvalgets mandat er å vurdere hvordan migrasjon påvirker velferdsmodellen. Som et ledd i arbeidet har utvalget satt bort et utredningsoppdrag til Statistisk sentralbyrå om å gjennomføre demografiske framskrivninger og beregninger av hvordan offentlige finanser påvirkes av ulike forutsetninger om inn- og utvandring. Resultater fra de makroøkonomiske analysene viser at det som særlig er av betydning for finansieringen av velferdsmodellen, er om nyankomne innvandrere integreres i arbeidsmarkedet og forblir yrkesaktive på linje med majoritetsbefolkningen.

Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har relativt høy yrkesdeltaking, men noe lavere enn majoritetsbefolkningen. For denne gruppen er det sterke insentiver til å arbeide i Norge, men også til å definere seg inn i norske velferdsordninger gjennom midlertidig opphold og arbeid i Norge. Dette fordi norske velferdsytelser er eksportable til EU-land, og fordi prisnivået er vesentlig lavere i EU-land i Sentral og Øst-Europa enn i Norge. Eksportabiliteten av velferdsytelsene gjør også at attraktiviteten til lavt avlønnede jobber øker. Hovedvekten av innvandrerne fra disse landene har vært i Norge i få år, og det er betydelig usikkerhet knyttet til deres framtidige yrkestilknytning i Norge. For å kaste lys over denne usikkerheten, har Statistisk sentralbyrå gjennomført en beregning der arbeidsmarkedsdeltakelsen og uførepensjoneeringen som kjennetegner innvandrerne fra Afrika, Asia mfl. med botid på minst ti år, blir normen også for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og deres etterkommere. Slike forutsetninger fører til en nedgang i sysselsettingen på 1½ pst. i 2030, 3 pst. i 2050 og 4 pst. i 2100 i forhold til referansebanen. Slike kostnader vil ikke påløpe hvis innvandrere fra denne landgruppen viderefører dagens arbeidsmarkedstilknytning.

Innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. har gjennomgående en betydelig lavere arbeidsmarkedstilknytning enn majoritetsbefolkningen. Mange innvandrere fra denne landgruppen kommer til Norge som flyktinger og kan ikke forventes på kort sikt å komme opp på samme arbeidsmarkedstilknytning som majoritetsbefolkningen.

Beregninger utført for innvandrere fra disse landene med ti års botid eller mer i Norge viser at hvis denne gruppens arbeidsmarkedstilknytning vedvarer, kan kostnadene for norsk økonomi anslås å svare til mellom 1/3 og 1/2 av gevinstene av den vedtatte pensjonsreformen. Hvis derimot innvandrere fra denne landgruppen med mer enn ti års botid skulle bli integrert på arbeidsmarkedet

som majoritetsbefolkningen, vil disse kostnadene ikke påløpe. Disse beregningene bygger blant annet på at etterkommere har samme tilknytning til arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen. Usikkerheten her er imidlertid stor, og skulle etterkommere få samme yrkestilknytning som innvandrere vil kostnadene for norsk økonomi øke.

Kapittel 13

Velferdsmodellens legitimitet

13.1 Innledning

Denne utredningen handler i all hovedsak om de økonomiske sidene av velferdsmodellens møte med økt migrasjon. Den økte migrasjonen vil imidlertid ha konsekvenser for velferdsmodellen også på andre områder. Mandatet framhever synet på ordningene og legitimitet som sentrale tema:

Spesifikt bes utvalget om å vurdere: (...) hvorvidt et større etnisk og kulturelt mangfold kan antas å påvirke synet på og bruken av dagens velferdsordninger. Dette krever at utvalget vurderer nærmere forutsetningene for legitimiteten og bærekraften i ordningene, samt normer og normdannelse.

Dette punktet kan tolkes på to forskjellige måter. Det siste leddet («forutsetninger for normer og normdannelse») kan tolkes som en invitasjon til å drøfte normative spørsmål knyttet til legitimitet i politiske prosesser og krav til begrunnelser for tiltak, mens formuleringen foran («... påvirke synet på dagens velferdsordninger (...) vurderer nærmere forutsetningen for legitimiteten ...») inviterer til å legge vekten på befolkningens holdninger. Utvalget oppfatter det ikke som sin oppgave å drøfte forutsetninger for politisk legitimitet mer generelt, og vil konsentrere seg om den tolkningen som følger av setningens første del. Temaet for dette kapitlet er dermed; i hvilken grad og på hvilke måter vil større innvandring og økt kulturelt mangfold påvirke oppslutningen om velferdsordningene? Kapitlet baserer seg i all hovedsak på eksisterende litteratur og forskning; utvalget har ikke prioritert å samle inn egne data om dette temaet.

«Velferdsstat», «legitimitet» og «oppslutning» er vide begreper. Det neste avsnittet presiserer nærmere noen av de avgrensingene som er gjort for framstillingen senere i kapitlet. Videre diskuteres hvorfor globalisering kan utgjøre en potensiell trussel mot oppslutningen om velferdsstaten.

Etter denne diskusjonen gjennomgås litteratur om politiske prosesser i oppbygging og nedbygging av velferdsstater, og hvordan disse kan påvirkes av etnisk heterogenitet. I avsnitt 13.4 behandles studier av hva som skjer med tilliten på mikronivå når samfunnet blir mer heterogent. Deretter, i avsnitt 13.5, presenteres holdningsundersøkelser, både norske og europeiske, som har sett på sammenhenger mellom etnisk heterogenitet i et samfunn, og faktisk oppslutning om velferdsordninger. I avsnitt 13.6 diskuteres betingelsene for legitimitet i eksport av stønader.

13.2 Velferdsstat, oppslutning og heterogenitet: Avgrensinger og hovedprinsipper

13.2.1 Hovedtemaer og avgrensninger

Spørsmål om forholdet mellom (ulike former for) heterogenitet i et samfunn og oppslutning om (forskjellige) velferdsordninger i (ulike grupper i) befolkningen er omfattende. I drøftingen nedenfor gjøres en rekke avgrensinger. For det første konsentreres diskusjonen om *etnisk heterogenitet*. Mye av standardlitteraturen i velferdsstatsforskningen dreier seg om forholdet mellom velferdspolitik og sosial heterogenitet, eller klasseskiller¹ – både hvordan disse har påvirket ulike velferdsstaters framvekst, og hvordan de i neste omgang er blitt påvirket av velferdsstatene. Først i de senere årene har det vokst fram en litteratur som eksplisitt tematiserer etnisk heterogenitet. Det er denne litteraturen som diskuteres her.

For det andre begrenses framstillingen til *majoritetens* holdninger. Det er åpenbart at de ulike minoritetsgruppens holdninger til ulike velferdsordninger er viktige, og på sikt vil ha betydning for velferdsstatens bærekraft. Per i dag har vi

¹ Se f.eks. Pierson, C. og F.G. Castles (red.) (2000), *The Welfare State: a Reader*. Cambridge: Polity Press. «Klasseskiller» kan naturligvis ha etniske, religiøse og geografiske komponenter, men dette tematiseres i liten grad i standardlitteraturen.

lite systematisk informasjon om dette. Videre er det all grunn til å anta at innvandreres holdninger vil variere med faktorer som botid, utdanning og arbeidstilknytning, og sannsynligvis også landbakgrunn. Det er grunn til å anta at arbeidsinnvandrere fra Polen, flyktninger fra Somalia og familieinnvandrere fra Thailand kan ha til dels ulike holdninger til temaer som velferdspolitik, velferdsordninger og arbeid. Hvilke holdninger innvandrere har til velferdsspørsmål, og hvordan disse skapes og endres over tid, er et forskningsområde som foreløpig er svært lite utviklet – både i Norge og i Europa for øvrig. Dette utelates derfor i diskusjonene i dette kapitlet.

En tredje avgrensning, som også hovedsakelig er begrunnet i mangelen på aktuell litteratur, er at kapitlet nesten utelukkende diskuterer spørsmål knyttet til omfordeling og sosialpolitikk. Som diskutert i kapittel 3, innebærer den norske velferdsmodellen også en aktiv arbeidsmarkedspolitik, et regulert arbeidsmarked og trepartssamarbeid mellom partene i arbeidslivet og staten. Videre baseres velferdsmodellen på et sett av prosessuelle regler, som f.eks. innebærer krav til likebehandling. Det er legitimitetsutfordringer knyttet til hvert av disse aspektene. Oppslutningen om trepartssamarbeidet kan svekkes dersom fagforeningene mislykkes i å rekruttere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Videre kan fagforeningenes maktbase, og dermed likevekten i trepartssamarbeidet, bli svekket hvis organisasjonsgraden svekkes betraktelig. Prinsippet om likebehandling kan utfordres hvis det brer seg en oppfatning om at enkelte grupper i befolkningen systematisk utnytter de eksisterende velferdsordningene. I så fall kan andre grupper komme til å kreve at opportunistene ekskluderes, eller at det innføres strengere kontroll med de aktuelle gruppene. Legitimitetsutfordringer knyttet til trepartssamarbeidet og likebehandlingsprinsippet diskuteres likevel ikke her. Dette kapitlet avgrenses til å diskutere forutsetningene for *oppslutning om inntektssikringsordninger i majoritetsbefolkningen* i et samfunn med *økende etnisk heterogenitet*. I tillegg presenteres, som nevnt, data om holdninger til innvandring.

Hvorfor er det viktig at inntektssikringsordningene har oppslutning i befolkningen? Selv om store grupper i befolkningen er misfornøyde med velferdsstatens innretning og ønsker at denne var annerledes, er de fortsatt forpliktet av de samme lovene og reglene. Man slipper ikke å betale skatt eller trygdeavgift selv om man er uenig i måten pengene brukes på. Systemet kan dermed klare seg i lang tid selv om det oppstår misnøye. I demo-

kratiske samfunn vil likevel misnøye i store befolkningsgrupper kunne omformes til politiske programmer, endringer i partienes prioriteringer og oppslutning om velferdsfiendtlige partier og organisasjoner. Partier og organisasjoner kan på sin side spille på innvandringsfiendtlig retorikk, og på den måten bygge opp om skepsisen. Prosessene er sjelden rettlinjede, og kan ta tid – men misnøye avdekket gjennom meningsmålinger vil ofte være et tidlig tegn på at noe slikt er i gjære. Et annet og vel så viktig poeng, er at kontroll og administrasjon av velferdsordningene må antas å være langt enklere i situasjoner der befolkningen faktisk slutter opp om ordningene. I et system med stor oppslutning vil det store flertallet følge reglene rett og slett fordi det oppfattes som den riktige tingen å gjøre. Man ønsker å bidra til å opprettholde et system som oppfattes som godt og riktig, som gir trygghet både til en selv, familien og andre mennesker man føler samhørighet med. Svekket oppslutningen, svekkes også denne forpliktelsen til å bidra. Da står man igjen med regler, kontroll og trusler om straff, og – i verste fall – en befolkning på stadig jakt etter muligheter til å lure systemet. Legitimitet er derfor en forutsetning for at systemet skal være bærekraftig på sikt.

Mye av diskusjonen i dette kapitlet baserer seg på holdningsdata, og det er lett å argumentere for at dette er den beste kilden til kunnskap om hvilke strømninger som rører seg i befolkningen. Det er likevel en del åpenbare svakheter med bruken av holdningsdata. Svar på spørsmål i meningsmålinger gis typisk ut fra respondentens magesfølelse, uten at vedkommende har inngående kjennskap til problemstillingen det spørres om. Dette innebærer at oppfatninger raskt kan endre seg når respondenten får mer informasjon. Nedenfor siteres en undersøkelse der forskerne eksperimenterte med å stille et holdningsspørsmål, deretter – etter at respondentene hadde svart – minnet de deltakerne på en enkel konsekvens av svaret de hadde gitt. Så mange som hver tredje respondent endret mening da de fikk anledning til å modifisere svaret sitt i lys av den nye informasjonen. Befolkningens meninger kan med andre ord være ustabile. En implikasjon av dette er at opinionen kan påvirkes av «sjokk» eller dramatiske enkeltbegivenheter: Sterkt eksponerte fenomener som «11. september» eller «taxiskandalen» kan utløse svingninger i opinionen, nærmest fra en dag til den neste. Hvor varige slike endringer er, og under hvilke forutsetninger holdningene endrer seg tilbake til utgangspunktet, vil variere. Oppslutning og legitimitet er i sin natur dynamiske feno-

mener, noe som lett kan underkommuniseres når man baserer seg på øyeblikksbilder fra meningsmålinger. Det kan likevel hevdes at når ulike undersøkelser gir noenlunde likeartede utfall, til tross for forskjeller i spørsmålsstilling, utvalg og gjennomføringstidspunkt, tyder det på at befolkningens holdninger er relativt stabile. Det er gode argumenter for å holde fast på meningsmålinger som kilde, om ikke annet i mangel av alternativer.

13.2.2 Globalisering som velferdsstatlig legitimitetsproblem

Hvorfor skulle økende globalisering eller økende mangfold potensielt underminere oppslutningen om velferdsstaten? Alle argumenter som presenteres i dette kapitlet, knytter seg på en eller annen måte til spørsmål om grensedragning, samhörighet og gjensidighet. Det grunnleggende argumentet er at den som føler at han eller hun tilhører et fellesskap, som opplever samhörighet i fellesskapet, vil være mer villig til å engasjere seg til beste for det felles gode enn en som opplever at han lever ganske isolert blant likegyldige individer. I forskningslitteraturen diskuteres ofte tre mulig betingelser for at følelsen av et slikt fellesskap skal opprettholdes:

- a. at man opplever at systemet som håndterer omfordelingen har kontroll; at adgangen til rettigheter og plikter er klart definert,
- b. at man opplever at andre samfunnsmedlemmer også bidrar etter evne; «jeg betaler for deg fordi du i morgen vil betale for meg»,
- c. at man opplever en tilhørighet til fellesskapet, en tilhørighet som kan være basert på etnisk eller nasjonal likhet eller andre kriterier.

Litteraturen gir ingen klare svar på spørsmålet om det relative forholdet mellom disse faktorene, f.eks. hvilken faktor som veier tyngst, og om det er tilstrekkelig at en av dem er på plass, eller om alle tre betingelsene til enhver tid må være oppfylt. Dette er heller ikke noe hovedpoeng her. Nedenfor gis en kort gjennomgang av de tre hovedargumentene.

Prosser av typen (a) ovenfor legger til grunn at staten ikke *samtidig* kan gi sterke rettigheter til alle som oppholder seg på territoriet, og praktisere åpne grenser.² «Rettigheter er dyre, derfor kan de ikke være for alle».³ Et land kan åpne opp for fri

² Brochmann, G. og A. Hagelund, Migrants in the Scandinavian Welfare State – the Emergence of a Social Policy Problem, under publisering i *Nordic Journal of Migration Research*

innvandring, men dette lar seg vanskelig kombinere med å tilkjenne omfattende sosiale rettigheter til alle som oppholder seg på territoriet – i alle fall hvis denne politikken bare praktiseres i ett land. Det er svært mange betingelser som må være oppfylt for at en slik politikk skal være bærekraftig på sikt. Restriksjoner kan tenkes både i form av restriksjoner på innvandring, restriksjoner på tilgang til sosiale goder (f.eks. betinget av flere års botid), og restriksjoner i velferdsstatens generelle omfang og sjenerøsitet. Et land som søker å kombinere fri innvandring med sjenerøse og universelle ytelser, vil sannsynligvis oppleve problemer med oppslutning om velferdsordningen i den generelle befolkningen. Legitimitetsproblemene kan knyttes ikke bare til hvilke rettigheter innvandrere har og ikke har i en gitt velferdsstat, men også til i hvilken grad befolkningen opplever at myndighetene har kontroll over innvandrings situasjonen. Som den amerikanske filosofen Michael Waltzer har uttrykt det:

The idea of distributive justice presupposes a bounded world within which distribution takes place: a group of people committed to dividing, exchanging and sharing social goods, first of all among themselves.⁴

Tilsvarende skriver den italienske statsviteren Maurizio Ferrera om «*Internal bonding through external bounding*» som en sentral mekanisme for å skape og opprettholde solidaritet i et samfunn.⁵ Hvis befolkningen føler seg utrygg på at grensene til «the bounded world» – den avgrensede verden – faktisk lar seg opprettholde, vil den kunne trekke tilbake sin støtte til omfordelingen. Det er praktisk og prinsipielt umulig å omfordele like sjenerøst til «hele verden». Et effektivt og legitimt kontrollregime kan dermed være en forutsetning for oppslutning om sjenerøse velferdsordninger. Dette gjelder både innvandring og utvandring: En avgrenset verden der folk deler med hverandre kan ikke uten videre ta imot alle som vil inn, og befolkningen må føle seg sikre på at de som eventuelt vil ut ikke tar med seg mer enn det de med rimelighet kan gjøre krav på.

³ Joppke, C. (1999), *Immigration and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, oversatt her. Sitert i Brochmann, G. og A. Hagelund, Migrants in the Scandinavian Welfare State – the Emergence of a Social Policy Problem, under publisering i *Nordic Journal of Migration Research*

⁴ Sitert i Brochmann og Hagelund, op.cit.

⁵ Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press, s. 4

Type (b)-prosesser handler om den gjensidige forpliktelsen som velferdsstatene er basert på. Den enkelte er villig til å betale for pengeoverføringer og tjenester til mennesker han eller hun ikke kjenner, ut fra en tro på at disse fremmede vil betale for dem den dagen de trenger velferdsstatens ytelser. Velferdsstaten er et system for risikodeling, og mange av velferdsstatens ytelser kan forstås som forsikringsordninger. Innvandrere – og utvandrere – kan bli stående utenfor i denne sammenhengen hvis majoriteten i befolkningen mistenker at de ikke akter å bidra; at de vil være forsikret uten å betale forsikringspremien. Gratispassasjerer er upopulære. Hvilket bidrag inn- og utvandrere faktisk gir, kan i denne sammenhengen være mindre viktig enn hva majoritetsbefolkningen tror at de bidrar med. Et annet, beslektet, problem er at innvandrere kan møte andre risikoer – på grunn av ulike kulturelle praksiser eller av andre grunner – enn personer i majoritetsbefolkningen. Majoriteten kan være lite innstilt på å være med å betale for beskyttelse mot risikoer de selv har liten sannsynlighet for å oppleve. Grunn tanken er at velferdsstatene er basert på en opplevelse av å være i samme båt. I den grad majoriteten oppfatter at innvandrerne lever liv som er så annerledes at de møter andre risikoer, kan det svekke oppslutningen om velferdsordninger som inkluderer alle. Et tilsvarende argument gjelder utvandrere: Majoriteten i opprinnelseslandet vil være lite interesserte i de problemene utvandrerne møter hvis de utelukker at de selv kan tenke seg å utvandre.

Endelig er det prosesser av typen (c), som legger vekten på det opplevde fellesskapet innenfor nasjonen. Utgangspunktet her er at mennesker er mer villige til å gi opp deler av inntekten sin til fellesskapet hvis den som mottar fellesskapsgoder er en som ser ut som, og oppfører seg som, dem selv. Dette er dokumentert gjennom flere sosialpsykologiske eksperimenter.⁶ Det er ulike forklaringer på hvorfor dette fenomenet opererer på nasjonal skala. En forståelse er at medlemmer av en gitt gruppe har en naturgitt skepsis til medlemmer av andre grupper.⁷ En annen innfallsvinkel er at velferdsstatene i Europa er dypt sammenknyttet med utviklingen av nasjonalstaten, og at nasjonsbyggingen er en fortelling om fellesskap som legitimerer omfordeling også til samfunnets

svakeste medlemmer. Hvis forestillingen om det nasjonale fellesskapet må oppgis som en følge av innvandring og økt mangfold, kan også velferdsstatsprosjektet vakle. Både «naturlig utgruppeskepsis» og «nasjonale fellesskap» er omstridte begreper, og det er klart at de stabile, homogene nasjonalstatene utfordres av en rekke trekk ved moderne samfunn som ikke har direkte sammenheng med migrasjon. Forestillinger om naturgitt fellesskap kan likevel ha en betydelig retorisk kraft, og brukes av innvandrings skeptiske politikere i flere land.

13.3 Politiske koalisjoner, etnisk heterogenitet og velferd

De mest omfattende velferdsstatene finnes i land som historisk er relativt etnisk homogene. De nordiske landene, med sine svært godt utbygde velferdsstater, har hatt og har sine nasjonale minoriteter (samer, kvener, tater mv.), men disse har vært forholdsvis små og har hatt liten politisk og økonomisk innflytelse. Land i Europa som har opplevd større spenninger, mellom ulike folkegrupper på samme territorium eller mellom ulike religiøse grupperinger, har ikke utviklet velferdsstater av den universelle «nordiske» typen, jf. kapittel 3. De store innvandringslandene, som USA, Australia og Canada, beskrives gjerne som de minst utviklede velferdsstatene i internasjonale sammenlikninger, jf. kapitlene 3 og 11.

Flere forskere og kommentatorer mener at sammenfallet av høy grad av etnisk homogenitet og sterke velferdsstater i Norden slett ikke er tilfeldig. En mye sitert studie, gjennomført av Alberto Alesina og Edward L. Glaeser fra Harvard-universitetet, dokumenterer en relativt klar empirisk sammenheng mellom etnisk heterogenitet⁸ og utgifter til sosiale formål i 52 land.⁹ De høyeste utgiftene til sosiale formål finnes i små og relativt etnisk homogene land som Belgia, Luxem-

⁶ For en gjennomgang, se Crepaz, M.M.L. (2008), *Trust beyond Borders. Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press

⁷ Salter, F.K. (ed.) (2004), *Welfare, Ethnicity, and Altruism*. London: Frank Cass

⁸ Forfatterne bruker "race", som her oversettes med etnisitet. I USA er "rase" knyttet til utseende, altså trekk man får tildelt ved fødsel (som hudfarge, ansiktsform, øyeform, hårfarge). Rasebegrepet studien forholder seg til følger den amerikanske folketellingen fra 1990, the 1990 U.S. Census, og avhenger av hvordan respondentene selv plasserer seg. 75 pst. av befolkningen oppfatter seg selv som hvite, 12 pst. som afrikansk-amerikanere, 4 pst. som asiater, og 6 pst. "andre". Rasebegrepet fungerer dårlig på norsk, og er derfor erstattet med begrepet "etnisitet" – selv om Alesina og Glaeser bruker etnisitetsbegrepet i en annen betydning i sin studie.

⁹ Alesina, A. og E.L. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press

burg, Nederland, Sverige og Danmark. I den motsatte enden av skalaen finnes land som Peru, Ecuador, Colombia og Guatemala – land som er svært etnisk heterogene og samtidig har svært lave sosiale utgifter. Det faktum at de mest etnisk heterogene landene i denne studien også er blant de fattigere, innebærer likevel at dette funnet i seg selv ikke er så interessant. Alesina og Glaser gjentar derfor analysen bare for rike land, og finner samme klare sammenheng. Etnisk mangfold er den faktoren som sterkest påvirker landenes sosiale utgifter, selv om det langt fra er den eneste. Blant annet finner studien at også språklig heterogenitet er forbundet med lavere sosiale utgifter. Siden hovedanliggendet til Alesina og Glaeser er å forklare forskjellene i midler brukt på sosiale formål i Europa og USA, beregner de hvor stor andel av den observerte forskjellen mellom det europeiske gjennomsnittet og USA som kan forklares i lys av USAs langt større etniske mangfold. Et relativt forsiktig anslag er at etnisk heterogenitet i USA forklarer 43 pst. av gapet mellom sosiale utgifter i USA og Europa.¹⁰

Etnisk heterogenitet ser i henhold til denne forskningen ut til å ha vært en betydelig barriere mot utviklingen av en velferdsstat av europeisk type i USA. Hvorfor er det slik? Et hovedargument hos Alesina og Glaeser er at politiske bevegelser i USA som har satt sosialpolitiske spørsmål og omfordeling på dagsorden i kritiske øyeblikk er blitt underminert av motstandere som har utnyttet motsetninger mellom ulike befolkningsgrupper. Som sentrale eksempler framhever de veksten og fallet til USAs første klassebaserte parti, «the Populists», i 1890-årene, og sammenbruddet til «the New Deal consensus» i perioden 1960–1980. Populistene ønsket å bekjempe fattigdom, og siden en høy andel av de fattige var svarte, søkte partiet aktivt å bekjempe rasisme, drev valgkamp rettet mot svarte og nominerte svarte kandidater. Politiske motstandere kunne drive valgkamp som åpent spilte på frykten for de svarte. Denne strategien førte fram i Sørstatene, og bidro til Populistenes undergang som politisk bevegelse. Det neste «vannskillet» for amerikansk omfordelingspolitikk kom i 1960-årene, med innføringen av borgerrettslovene i 1964. Borgerrettslovene ble oppfattet som en kraftig provokasjon i sørstatene, og åpnet veien for republikanske kandidater som var sterke motstandere av velferdspolitikken som var innført som del av «New Deal» i 1930-årene. Selv hvite fattige i sørstatene, som i utgangspunktet hadde hatt glede av New Deal-

reformene, stemte gjerne på disse kandidatene fordi de lovet å oppheve borgerrettslovene. I begge disse tilfellene, hevder Alesina og Glaeser, ble omfordelende politikk underminert og etter hvert forkastet av etnisk baserte koalisjoner, ofte med et åpent rasistisk budskap.

Europa, skriver Alesina og Glaser, har hatt sin andel rasistiske demagoger, men den generelle etniske homogeniteten i europeiske land har ført til at de har hatt langt mindre å jobbe med. Dessuten har Europas etniske minoriteter ikke nødvendigvis vært fattigere enn majoriteten, dermed har ikke rasistisk demagogi gitt næring til velferdsstatsfiendtlig politikk. Forfatterne mener imidlertid at innvandring fra fattige land, som har gitt Europa en stor gruppe fattige mennesker som er mørkere i huden enn majoriteten, vil åpne veien for rasistiske demagoger som knytter rasismen til velferdsytelser. Avdøde Pim Forteyn i Nederland og Jean-Marie LePen i Frankrike nevnes som eksempler på politikere som «fører seg inn i det amerikanske mønsteret».¹¹

Dette er det springende punktet i Alesina og Glaesers argumentasjon, sett med europeiske øyne: Dersom Europas fattige i økende grad vil bestå av personer med minoritetsbakgrunn – slik at Europa på denne måten blir mer lik USA – vil dette føre til at også europeiske velferdsstater blir mer like den amerikanske? Alesina og Glaeser sier på ingen måte at det er automatikk i denne utviklingen, men de ser for seg en prosess som kan lede i den retningen:

Innvandring fra Nord-Afrika og Øst-Europa vil gjøre Vest-Europa mindre homogent. Faktisk bruker det ekstreme høyre i Europa allerede «rasekortet» i sin motstand mot velferdspolitikk. Vår spådom er at ettersom den etniske heterogeniteten i Europa øker, vil også de mer «respektable» høyrepartiene bevege seg i denne retningen.¹²

Alesina og Glaser skriver fra et amerikansk perspektiv, og er interesserte i forskjellene mellom Europa og USA. Studien tematiserer ikke de betydelige forskjellene som finnes mellom europeiske land når det gjelder kolonihistorie og innvandringshistorie, innvandringspolitikk, velferdsmodell og eksistensen av nasjonale minoriteter. Grunnen til at denne studien er så mye sitert er

¹⁰ Alesina og Glaser (2004), s. 145

¹¹ Alesina og Glaser (2004), s. 166

¹² Alesina og Glaser (2004), s. 219. Oversatt her. Originaltekstens "racial heterogeneity" er oversatt med "etnisk heterogenitet".

ikke at den bidrar med ny kunnskap om situasjonen i Europa, men at den presenterer en klar spådom om framtidig utvikling som andre forskere og kommentatorer kan bruke som utgangspunkt for egne analyser.

Flere forskere har argumentert mot denne framtidsvisjonen for det etnisk sammensatte Europa. Det å bygge en velferdsstat ned er en svært annerledes prosess enn det å bygge den opp. Mye sosialpolitisk forskning de siste ti-årene har dreid seg om å forklare hvorfor velferdsstatene er så motstandsdyktige som de faktisk er, og hvorfor de later til å overleve selv i økonomiske nedgangstider og under velferdsfiendtlige politisk konjunkturer. En innflytelsesrik forsker innenfor denne tradisjonen er amerikaneren Paul Pierson, som har påpekt at velferdsstatlig ekspansjon innebærer å gjennomføre populære reformer i historiske perioder preget av relativt dårlig organiserte interessegrupper.¹³ Nedbygging av velferdsstaten, derimot, innebærer å gjennomføre upopulære reformer som må begrunnes både overfor velgere og velorganiserte interesseorganisasjoner. Den politiske dynamikken som preger opp- og nedbygging vil derfor være ganske forskjellig: Både mål og kontekst er annerledes, og i det siste tilfellet er velferdsstaten selv en del av konteksten. Interesseorganisasjoner bygges opp rundt velferdsstatsordninger, f.eks. i form av pensjonistforbund og ulike brukerorganisasjoner. Dette innebærer at selv om man kan argumentere overbevisende for at visse faktorer, f.eks. graden av etnisk mangfold, hadde avgjørende betydning i velferdsstatens oppbyggingsfase, er det ikke gitt at disse faktorene vil ha samme betydning i en periode med nedbygging av velferdsordninger. *Timing* blir derfor viktig, som den danske statsviteren Jørgen Goul-Andersen har påpekt: Det er ikke gitt at økende etnisk mangfold vil ha svært stor betydning, gitt at velferdsordningene allerede var på plass da innvandrerne begynte å komme.¹⁴

I tillegg blir innvandrere som etablerer seg også en del av velgergrunnlaget. De stemmer ved valg, arbeider aktivt innenfor etablerte organisasjoner og partier, og de danner egne interesseorganisasjoner. På disse måtene kan de bli en del av koalisjonen som støtter opp under de eksisterende velferdsordningene. Et kjennetegn ved de

nordiske velferdsstatene er at middelklassen inngår i koalisjonen som forsvarer velferdsordningene, jf. kapittel 3. Det er grunn til å tro at innvandrergupper på samme måte kan inngå i denne koalisjonen.

Det er ingen studier som tyder på at europeiske velferdsstater er blitt bygget ned som en følge av økt innvandring. Det er gjort forsøk på å etablere sammenhenger mellom antall innvandrere i et land og utgiftene til sosiale formål, men de forskjellene man eventuelt finner mellom land med ulik innvandringsprofil viser seg oftest å være minimale, og de forsvinner når man kontrollerer for andre relevante faktorer.¹⁵ Det finnes imidlertid en studie som hevder at *veksten i oppbyggingen* har avtatt i lys av økende innvandring.¹⁶ Studien sammenlikner land med høy og lav innvandring, og konkluderer med at høyinnvandringsland har en lavere vekst i velferdsutgiftene enn lavinnvandringsland. Funnene i denne studien må likevel tolkes med forsiktighet, fordi den generelle konklusjonen i stor grad framkommer på grunn av to land som skiller seg ut: USA og Nederland hadde begge hatt høy innvandring og liten utgiftsvekst i perioden. Hvis disse to landene ekskluderes fra analysen, er det ingen sammenheng mellom innvandring og vekst i utgifter til velferdsformål.¹⁷

Argumentasjonen til Alesina og Glaser hviler på en forutsetning om at det finnes en gruppe velgere i Europa – som i USA – som er positive til velferdsordninger, men negative til innvandring, og at disse vil tiltrekkes av innvandringsskeptiske partier som også er motstandere av velferdsstaten. Henning Finseraas har forsøkt å teste denne hypotesen empirisk på europeiske data fra 2006:¹⁸ finnes disse velgerne, hvor mange er de, og i hvor stor grad slutter de opp om partiene som kombinerer velferdsskepsis med innvandringsskepsis? Han finner at andelen velgere med «kryssprefranser», dvs. som er tilhengere av velferdsordnin-

¹³ Pierson, P. (1996), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press

¹⁴ Goul-Andersen, J. (2006), *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare state: Some Preliminary Danish Findings*. Ålborg: AMID Working Paper Series 53/2006

¹⁵ Se f.eks. Taylor-Gooby, P. (2005), Is the Future American? Or, Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing 'Racial' Diversity? I: *Journal of Social Policy* 34 (4): 661–672.

¹⁶ Soroka, S. K. Banting og R. Johnston (2006), Immigration and Redistribution in a Global Era. I: Bardhan, P., S. Bowles og M. Wallerstein (red.), *Globalization and Egalitarian Redistribution*. Princeton: Princeton University Press

¹⁷ Dette påpekes av van Oorschot, W. (2005), *Immigrants, Welfare and Deservingness Opinions in European Welfare States*. Ålborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Ålborg Universitet, Working paper 34/2005.

¹⁸ Finseraas, H. (2009), Xenophobic Attitudes, Preferences for Redistribution, and Partisan Alignments in Europe. Paper presentert på Diversity and Democratic Politics workshop. Kingston, Ontario. 7.–8. mai 2009.

ger og motstandere av innvandring, varierer fra 9 pst. i Sverige til 73 pst. i Hellas. I Norge er andelen 25 pst. Sannsynligheten for at disse velgerne stemmer på tradisjonelle sosialdemokratiske partier er 6 pst. lavere enn sannsynligheten for at velferdsstatstilhengere som ikke er innvandrings-skeptikere gjør det, når hele Europa ses under ett. Dette er en signifikant, men ikke svært stor forskjell, som demonstrerer at slett ikke alle disse velgerne flokker seg til de innvandringsskeptiske partiene. Det er også svært store forskjeller mellom land. Den faktoren som slår aller sterkest ut for variasjonene i denne gruppens stemmegivning, er inntektsulikhet. Er ulikheten i samfunnet stor, vil velgere med «krysspreferanser» oftere la hensynet til økonomisk fordeling veie tyngre på vektskålen enn hensynet til innvandring.

Selv om Europas innvandringsskeptiske partier skulle lykkes i å tiltrekke velgerne med krysspreferanser, er det ikke gitt at de vil bruke den innflytelsen de oppnår til å arbeide for nedbygging av velferdsordninger. Goul-Andersen foreslår en annen dynamikk: Innvandringsskeptiske partier profiterer på økende innvandringsskepsis i befolkningen, men dette fører ikke til et oppsving for liberalistiske verdier i velferdspolitikken.¹⁹ Den økende oppslutningen har i stedet ført til at disse partiene er blitt mer velferdsorienterte, fordi de tilpasser seg velgere som ønsker å opprettholde sosiale ordninger på et høyt nivå. Tilstrømmingen av nye velgere – som liker velferd, men misliker innvandring – omformer partiene.

13.4 «Du ville gjort det samme for meg»: Tillit og sosial kapital

Sosial kapital har blitt et av nøkkelbegrepene i mye samfunnsvitenskapelig forskning, selv om – eller kanskje delvis fordi – begrepet er mangetydig og brukes litt ulikt av ulike bidragsyttere. Putnam definerer sosial kapital som «sosiale nettverk, og de tilhørende normene om gjensidighet og tillit».²⁰ Sentrale spørsmål innenfor denne forskningstradisjonen angår forholdet mellom etnisk mangfold og kvaliteten på sosiale nettverk, gjensidighetsnormer og tillit. Hvordan påvirker økende

mangfold den sosiale kapitalen i et samfunn? Det er i utgangspunktet to konkurrerende teorier om dette: Konfliktteori og kontaktteori. Konfliktteorien tilsier at heterogenitet framelsker inngruppesolidaritet og utgruppe-skepsis, og da særlig i situasjoner der det er konkurranse om knappe ressurser. Den konkurrerende teorien, kontaktteori, sier at etter hvert som flere har mer kontakt med personer med annen etnisk bakgrunn, kommer de til å stole mer på hverandre. Det finnes empirisk støtte for begge teoriene. En studie som gjerne siteres til støtte for kontaktteorien, ble gjennomført blant amerikanske soldater under andre verdenskrig. Hvite soldater ble spurt hva de ville synes om å ha en svart soldat i troppen sin. Soldatene som aldri hadde hatt kontakt med svarte soldater, var langt mer negative til dette enn soldater som faktisk hadde tjenestegjort i samme kompani som svarte soldater. Dette ble oppfattet som en klar indikasjon på at kontakt skaper sympati. Men generelt er det mer empiri til støtte for konfliktteori; f.eks. er samhold og tilfredshet lavere, og turnover høyere, på heterogene arbeidsplasser (heterogenitet med hensyn til alder, fagbakgrunn, etnisitet, lengde på arbeidskontrakten og andre faktorer) både i Europa og USA.

Putnams funn, basert på en nasjonal amerikansk studie med nesten 30 000 respondenter, vakte stor oppsikt da de ble publisert i 2007. Resultatene fra denne undersøkelsen tyder på at det å leve i et multietnisk nabolag verken fører til økt sympati eller økt konflikt mellom gruppene. Tendensen er heller at de som lever i multietniske nabolag trekker seg tilbake: De deltar mindre i felles aktiviteter og opplever mindre tillit, *også til medlemmer av sin egen gruppe*. Denne pessimistiske konklusjonen holder også ved kontroll for en rekke egenskaper ved individer og nabolag, f.eks. inntektsnivå, kriminalitetsrater, og den enkeltes politiske overbevisning. Putnam argumenterer likevel for at prosesser over tid vil øke toleransen for mangfold: Sentrale amerikanske institusjoner som hæren og religiøse samfunn var f.eks. sterkt segregerte så sent som på 1960-tallet, men langt mer «fargeblinde» ved årtusenskiftet, og andelen som gifter seg med en partner med annen etnisk bakgrunn har økt betraktelig. Konklusjonen er dermed at mens det er en spenning, på kort sikt, mellom mangfold og opplevelsen av samhörighet (sosial kapital), er det mulig å forbedre situasjonen på sikt.

Putnam diskuterer ikke hvilke implikasjoner hans funn har for velferdsstaten, men det virker relativt åpenbart: Tilbaketrekning, mindre deltakelse i felles prosjekter, og mindre vilje til å gi pen-

¹⁹ Goul-Andersen, J. (2006) *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare state: Some Preliminary Danish Findings*. Ålborg: AMID Working Paper Series 53/2006

²⁰ Putnam, R. (2007), E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. I: *Scandinavian Political Studies* 30 (2): 137–174.

ger til felles goder, er alt sammen dårlige nyheter for velferdsstaten. Hvis samfunnet blir for heterogent, minskes evnen til å fungere som samfunn. Putnams begrensning er at han bare har amerikanske data. Man kan ikke uten videre legge til grunn at de prosessene han beskriver også vil oppstå i Europa. Forholdet mellom den afroamerikanske minoriteten i USA og majoritetsbefolkningen er fortsatt preget av historien, med slaveri og segregeringpolitikk, og etnisitet er i USA sterkt knyttet til økonomisk posisjon. I samfunn der disse trekkene mangler, kan dynamikken være forskjellig. En britisk studie viser f.eks. at negative effekter av heterogenitet i nabolaget forsvinner når man kontrollerer for økonomiske faktorer.²¹ Dessuten finnes det mange former for heterogenitet: Religion, klasse, etnisitet, språk, nasjonalitet. Ulike former for heterogenitet kan ha ulik betydning for samfunnets sosiale kapital; noen kulturer er åpne for mangfold i større grad enn andre, og noen minoriteter skaper mer motstand enn andre. Endelig kan politikken som føres virke inn på relasjonene mellom majoriteten og de ulike minoritetene.²²

De nordiske landene skiller seg ut i internasjonale sammenlikninger med svært høy mellommenneskelig tillit.²³ På spørsmålet «Tror du at man stort sett kan stole på andre mennesker» svarer 62 pst. av respondentene i de nordiske landene ja. I Sør-Europa og Midt-Østen er andelen 30 pst., og i Tyrkia, Filippinene og Bosnia-Hercegovina er andelen ned mot 10 pst. Økende innvandring til de nordiske landene later ikke til å ha svekket den generelle tilliten i majoritetsbefolkningen. Flere forskere har, på basis av funn som dette, argumentert for at velferdsstatlige institusjoner spiller en rolle i å etablere og vedlikeholde tillit.²⁴ Homogene samfunn med høy tillit mellom mennesker har kanskje lettere for å etablere omfattende velferdsstatlige institusjoner, men omfattende velferdsstatlige institusjoner genererer

også tillit. Marcus Crepaz har analysert sammenhengen mellom velferdsstatsregime, andelen utenlandsfødte bosatt i landet og tillit. Han finner at de skandinaviske landene («sosialdemokratiske velferdsstater», se kapittel 3) skiller seg ut med høye nivåer av tillit mellom mennesker, selv når det kontrolleres for andelen utenlandsfødte, og konkluderer:

Disse funnene viser at institusjonell kontekst har betydning. Det ser ut til at sosial tillit er et produkt av universelle velferdsregimer, som, gjennom å unngå stigmatisering og gi alle lik adgang til velferdsgodene, har evnen til å oppnå høyere nivåer av sosial tillit (...) Gjennom å redusere oppmerksomheten om hvem stønadsmottakerne er, gjør universelle velferdsstater det vanskeligere å avgjøre hvem som er «de andre» ...²⁵

I den grad dette resonnementet er riktig, styrker det antakelsen om at *timing* er viktig: Det er noe annet å motta innvandrere i godt etablerte velferdsstater, enn det er å prøve å bygge en velferdsstat i et samfunn bestående av innvandrere fra ulike deler av verden. Dette har implikasjoner for hvilke politiske koalisjoner som er mulige, og det har betydning for tilliten mellom mennesker. Innvandrere som kommer til Europa, og særlig til Skandinavia, møter samfunn med etablerte institusjoner som i stor grad er basert på tillit, og som har som ideal å likebehandle alle som er i samme situasjon. Slike institusjoner vil, ifølge dette argumentet, skape tillit. Det følger av dette at mer forskjellsbehandling, diskriminering og stigmatisering av bestemte grupper i befolkningen vil undergrave tilliten mellom mennesker, og i neste omgang underminere oppslutningen om velferdsstatens institusjoner – hos den diskriminerte minoriteten, og også i majoritetsbefolkningen. Det er nettopp fraværet av et skille mellom «oss» og «dem» som styrker oppslutningen om universelle velferdsstater.

Det er gjort en rekke sosialpsykologiske eksperimenter om samhandling, tillit og investering i felles goder. Et typisk eksperiment består i å la noen få personer håndtere en liten pengesum. De kan velge mellom å beholde pengene selv, eller legge pengene i en felles pott. Hvis alle legger pengene sammen, vil hver enkelt få mer, men hvis én deltaker beholder pengene selv, taper de andre. Forsøkspersonene vil derfor bare legge pengene sine i potten hvis de stoler på at de andre

²¹ Sitert i Newton, K. og D. Stolle (2007), The cost of multiculturalism. Does diversity have a negative effect on social capital? WZB-mitteilungen, hefte 18, 2007

²² Newton, K. og D. Stolle (2007), The cost of multiculturalism. Does diversity have a negative effect on social capital? WZB-mitteilungen, hefte 18, 2007

²³ Rothstein, B. og D. Stolle (2003), Introduction: Social Capital in Scandinavia. I: *Scandinavian Political Studies* 26(1): 1–26

²⁴ Crepaz, M.M.L (2008), *Trust beyond Borders. Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*. Ann Arbor: the University of Michigan Press. Dette er også hovedargumentet i Kumlin, S. og Rothstein, B. (2005), Making and Breaking Social Capital: the Impact of Welfare State Institutions. I: *Comparative Political Studies* 38 (4): 339–365

²⁵ Crepaz (2008), s. 149

gjør det samme, og det finnes en fristelse til å være gratispassasjer – beholde pengesummen sin og la de andre tape.²⁶ En drøfting av funn fra en rekke likeartede eksperimenter tyder på at mennesker i utgangspunktet er påfallende samarbeidsvillige, og at det å kjenne de andre deltakerne i eksperimentet – om så bare å ha tatt en kaffekopp sammen før eksperimentet starter – markant øker graden av samarbeid. Samtidig viser denne typen eksperimenter at det er relativt lett å manipulere fram mistro og konflikt. Tillit er skjørt, særlig i settinger der folk kjenner hverandre dårlig eller ikke i det hele tatt.

Velferdsstaten er avhengig av at hver enkelt har en tillit til at «alle de andre» også vil legge pengene sine i den felles potten. Hvis ikke risikerer den enkelte å tape pengene han selv har lagt i felleskassa, samtidig som de som beholdt pengene selv kom bedre ut. For den rene nyttemaksimerende aktøren vil det optimale være å satse på at alle andre vil betale for velferdsordninger som han selv bare nyter av. Hvis alle andre betaler skatt, betaler på offentlig transport og betaler sine offentlige avgifter, overlever systemet selv om den rene nyttemaksimerende aktøren er «gratispassasjer», og nyter uten å betale. Hvert enkelt medlem i en omfordelende velferdsstat kan ønske å være gratispassasjer, og mange kan føle seg fristet til å agere som gratispassasjer når anledningen byr seg – gjennom f.eks. å unndra skatt eller kjøpe svart arbeid. Det som stort sett hindrer slik atferd, er normer, eventuelt muligheten til å kontrollere at alle bidrar. Personer som stoler på at andre har de samme normene som dem, vil være mer tilbøyelige til å bidra til fellesprosjekter enn personer i sammenhenger der denne tilliten mangler. Dette er en utfordring i heterogene samfunn, der det lettere vil oppstå tvil om hvilke holdninger «de andre» har. Problemstillingen reises i epilogen til boka «Svindel uten grenser», som handler om den såkalte «taxiskandalen» som ble rullet opp i Oslo i 2006–2007, jf. boks 8.4:

Svart drosjekjøring er ikke noe nytt fenomen i Norge, men skatte- og avgiftssvindelen som er avdekket de siste årene, er på et helt annet nivå. Svindelen omfatter nå også trygd, sykepenger og sosialstøtte. Bedrageriene har vært målrettede, systematiske og av et omfang som har sjokkert den norske offentligheten (...) Tre av fire har bakgrunn fra Pakistan (...) Spørsmålet som stadig flere stiller, er: hvor lig-

ger lojaliteten hos denne gruppen pakistanere i Norge? (...) Vår velferdsmodell sprang ut av en relativt homogen kultur der referanserammene var kjente og forståelige for de fleste. Slik er det ikke lenger. Nye befolkningsgrupper med en helt annen bakgrunn skal i framtiden bidra til å føre denne arven videre. Dette fordrer at vi bygger videre på det som har vært selve bærebjelken i systemet: tillit.²⁷

Det er ingen ting som tyder på at «taxi-skandalen», isolert sett, har fått flere til å stille spørsmålstegn ved den norske velferdsmodellen. En mulig årsak til dette er at saken ble oppfattet som ekstrem – både fordi den hadde et så stort omfang i et avgrenset miljø (Oslos taximiljø), og fordi metodene som ble brukt minnet om rene mafia-metoder. Sann sett ble den neppe sett på som representativ for hvordan innvandrere flest tilpasser seg i Norge. Mediene har også rapportert om en rekke historier om systematisk trygdemisbruk som ikke har involvert innvandrere. Også i taxisaken var en av hovedmennene, regnskapsføreren som la til rette for den omfattende svindelen, norsk uten innvandrerbakgrunn. Om det blir mange historier av denne typen – ikke nødvendigvis spektakulære skandaler som involverer titalls millioner av kroner, men mange småhistorier om svindel blant enkeltpersoner og småforetak i innvandrer miljøene – er det likevel mulig at flere over tid vil stille spørsmålet Haakaas og Sæter formulerer: Hvor ligger lojaliteten til innvandrerne?²⁸

Litteraturen som er gjennomgått så langt, gir liten støtte til en hypotese om at økende etnisk mangfold i seg selv underminerer den generelle tilliten i samfunnet. Betydningen av heterogenitet avhenger av institusjonell kontekst og av hvordan de etniske minoritetene faktisk møtes i samfunnet. Det er likevel studier som tyder på at innvandring *delvis* undergraver tilliten i *deler av* befolkningen. En ny studie av holdningsmønstre i Europa viser f.eks. at personer som er skeptiske til innvandring uttrykker mindre tillit til politiske institusjoner hvis de oppfatter at innvandringsnivået er høyt.²⁹ De oppfatter at myndighetene åpner for en utvikling som etter deres mening vil ha sterkt negative konsekvenser, og dette gir seg uttrykk i mindre tillit til de samme myndighetene. Crepaz'

²⁶ Oppsummert i Rothstein, B. (2008), När tilliten rämmar, *Axess magasin* nr. 4, 2008.

²⁷ Haakaas, E. og K. Sæter (2010), *Svindel uten grenser. En reise i svart drosjeøkonomi*. Oslo: Aschehoug

²⁸ Haakaas, E. og K. Sæter (2010), s. 246

²⁹ McLaren, L. (2010), *Cause for Concern? The impact of immigration on political trust*. The Policy Network: Working paper

studie identifiserer en gruppe velgere i Europa som er negative til innvandring, og som er ambivalente til velferdsstaten: De har store forventninger til kvaliteten på velferdsgodene, men de uttrykker i større grad enn andre vilje til å snyte på skatten eller misbruke eksisterende velferdsordninger. En mulig tolkning av dette er at økende heterogenitet skaper polarisering innen majoriteten, og at de som er skeptiske til innvandring og til verdiene nykommerne bringer med seg, også er skeptiske til hvordan fellesgodene blir forvaltet i en ny situasjon. Dette aktualiserer i så fall det poenget som ble nevnt innledningsvis – at oppslutning om velferd, og viljen til å betale, kan knyttes til opplevelsen av om myndighetene har kontroll. Mange vil være skeptiske til å betale i en situasjon der myndighetene etter deres mening har åpnet grensene for potensielle gratispassasjerer. Befolkningen generelt, og innvandrings skeptikerne spesielt, krever kontroll både med innvandringspolitikken og med bruken av fellesgodene. Dette er også et aspekt ved spørsmålet om tillit.

Som nevnt ovenfor er gjensidighet et sentralt prinsipp i omfordelende velferdsstater. Den enkelte aksepterer å betale for svakstilte grupper under forutsetning av at «de ville gjort det samme for meg». Brer det seg en forestilling om at innvandrerne ikke ville «gjort det samme for oss», er det rimelig å anta at betalingsviljen svekkes i store deler av majoritetsbefolkningen. Inntil videre er dette likevel spekulasjon om hva som kan tenkes å skje i en gitt framtidig situasjon. Europa har hatt innvandring fra Afrika, Asia og Latin-Amerika i mer enn fire tiår, og mange europeiske land har relativt store grupper av synlige minoriteter. Er det tegn til at dette svekker oppslutningen om velferdsstaten her og nå?

13.5 Studier av befolkningens holdninger

Så langt har diskusjonen dreid seg om betingelsene for deltakelse og tillit i etnisk heterogene samfunn. Men denne diskusjonen har et annet nivå, som er lettere å måle direkte: Befolkningens holdninger. Alesina og Glaeser, som ble sitert ovenfor, presenterer en hypotese om at etter hvert som de europeiske landene blir mer heterogene, vil befolkningen i større grad slutte opp om partier som er både velferdsfiendtlige og innvandringsfiendtlige. Men, som Crepaz skriver, er befolkningens holdninger det første leddet i kjeden mellom samfunnsendringer og politikk: Før velferdsstaten bygges ned, før partiene rekker å

legge om retorikken for å fange opp nye strømninger i velgermassen, må disse strømningene først ha oppstått.³⁰ Og de vil etter all sannsynlighet først komme til uttrykk i meningsmålinger.

Man kan utvikle gode metoder for å måle holdninger, men det er vanskelig å teste enkelthypoteser om hvordan holdningsmønstre oppstår. Om forskere finner svekket oppslutning om velferdsstaten, hvordan skal man kunne slutte at dette er en effekt av innvandring og økende heterogenitet? Ulike forskere har angrepet dette problemet på ulike måter, som gjennomgangen nedenfor vil vise.

13.5.1 Oppslutning om velferdsstaten

Studier av befolkningens holdninger til velferdsspørsmål i lys av økende etnisk heterogenitet er et relativt nytt forskningsfelt, og et felt i vekst. Nedenfor gjennomgås noen av de nyere studiene.³¹

En mye brukt kilde til data for Europa er the European Social Survey (ESS), som ble etablert i 2001, og som gjennomføres i 22 land. ESS gjør det mulig å sammenlikne holdninger i land med ulike innvandringsmønstre. Flere studier har brukt ESS-data til å belyse, på ulike måter, sammenhengen mellom innvandring og oppslutning om velferdsstaten. En innfallsvinkel har vært å se på oppslutning om velferdsordninger og holdninger til det å inkludere innvandrere i velferdsstaten. En annen har vært å diskutere tillit i lys av innvandring. En tredje har vært å se på sammenhenger mellom hvor mange innvandrere respondentene tror det er i landet, og oppslutning om velferd.

Alle disse studiene konkluderer med at effektene av innvandring er svake eller ikke-eksisterende. For eksempel fant studien som så på antatt antall innvandrere i landet en svak tendens til at personer som opplevde at det var mange innvandrere i landet, uttrykte mindre støtte til velferdsstaten, men at sammenhengen var meget svak og ikke alltid statistisk signifikant.³² Studien fant betydelige forskjeller mellom land, men selv i de landene der denne sammenhengen var sterkest var utslagene små. En annen studie brukte ESS-

³⁰ Crepaz (2008), s.252

³¹ For diskusjoner av eldre bidrag, se f.eks. Banting, K. og W. Kymlicka (2006), Introduction: Multiculturalism and the welfare state: Setting the context. I: Banting, K. og W. Kymlicka (red.) (2006), *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press

³² Senik, C., H. Stichnoth og K. van der Straeten (2009), Immigration and Natives' Attitudes towards the Welfare State: Evidence from the European Social Survey. I: *Social Indicators Research* 91(3): 345–370

data til å måle oppslutning om velferdsordninger og holdninger til det å inkludere innvandrere i velferdsstaten.³³ Her ble respondentene sammenliknet etter andelen utenlandsfødte i landet de bor i, og hvor fragmentert landet deres var etter etniske og språklige skillelinjer. Verken mange utenlandsfødte eller høy grad av fragmentering lot til å svekke oppslutningen om velferdsordningene.

En av de mest omfattende studiene som er gjort på dette temaet med ESS-data, la vekt på generalisert tillit som en forutsetning for oppslutning om velferd.³⁴ Studien brukte tre spørsmål som mål på tillit: «man kan stort sett stole på folk vs. man kan ikke være for forsiktig», «de fleste mennesker prøver å lure deg vs. de fleste prøver å være rettfærdige», «som regel er folk hjelpsomme vs. de fleste tenker mest på seg selv». De fire nordiske landene lå høyest i Europa når det gjaldt å gi «tillitsfulle» svar på disse tre målene, mens Ungarn, Polen og Hellas plasserte seg lavest. Forskerne gjorde i neste omgang en omhyggelig testing for landenes innvandringsprofil, blant annet antall utlendinger, antall utenlandsfødte, tilstrømming av innvandrere, økning i tilstrømming de siste seks årene, og økninger i antallet arbeidsinnvandrere og asylsøkere. Hele 26 ulike mål ble testet i ulike modeller, og bare to av disse målene ga signifikante utslag på tillitsnivået: Tilstrømmingen av utenlandske arbeidstakere, og økningen i tilstrømmingen av utenlandske arbeidstakere. Begge disse sammenhengene forsvant når de mest ekstreme tilfellene (Tyskland og Italia) ble fjernet fra analysen. Resultatet ble altså «drevet» av to land med en spesiell situasjon. Dessuten, som forskerne bak studien påpeker, dersom man gjennomfører 26 analyser er oddsene, rent statistisk, gode for at noen av dem vil bli signifikante. Hovedkonklusjonen fra denne studien er derfor at sammenhengen mellom innvandring/etnisk mangfold og generalisert tillit er liten.

Analysen av ESS-data tyder altså på at det er svake, om noen, sammenhenger mellom innvandringen til et land og majoritetens oppslutning om velferdsordninger. Det er, derimot, mulig at slike sammenhenger kan identifiseres på regionalt nivå. To nye studier, en av Sverige³⁵ og en av Tyskland³⁶, tyder på at det er en negativ sammenheng mellom antallet innvandrere i en region, og

majoritetsbefolkningens entusiasme for utgifter til velferdsformål i denne regionen. En mulig forklaring på dette avviket – at man finner effekter på regionalt, men ikke nasjonalt nivå – kan være at man ved å fokusere på nasjoner tildekker sterke motsetninger mellom ulike distrikter innenfor samme land. Fenomenet kan også ha sammenheng med karakteristika ved innvandrerne i nabolaget: I USA er det påvist at personer som bor i nærheten av trygdemottakere med en annen etnisk bakgrunn enn dem selv, er mindre positive til velferdsordninger enn andre.³⁷ Bor de i nærheten av mottakere med samme etniske bakgrunn som dem selv, er de mer positive. Også i Norge er det påvist en sammenheng mellom regional innvandrer-tetthet og støtte til velferdsformål.³⁸ Den norske studien brukte data fra Norsk Monitor, som inneholdt spørsmål blant annet om utbygging vs. nedbygging av trygdeordninger, statens ansvar for fortsatt omfordeling, og oppslutning om et høyt skattenivå. Respondentenes svar på disse spørsmålene ble sett opp mot innvandrer-tettheten i kommunen/bydelen de bodde i. Resultatene viste at respondenter som bor i innvandrer-tette områder er noe mer negative til videreutvikling av trygd og omfordeling enn andre. Effekten er imidlertid liten, og klart mindre enn f.eks. effekten av utdanningsnivå eller egenopplevd økonomisk situasjon. Den observerte effekten er en direkte effekt; studien finner ingen effekter av innvandrer-tetthet på tillit til andre mennesker eller til myndighetene, i motsetning til det Putnam fant i USA, og heller ingen sammenheng mellom innvandrer-tetthet i kommunen og holdninger til innvandrere. Den mer negative holdningen til trygd og omfordeling i innvandrer-tette kommuner kan derfor ikke forklares som en effekt av økt mistillit eller innvandrerskepsis. Forskerne bak denne studien har ingen forklaring på hvorfor dette mønsteret oppstår, men antyder at «det foreligger andre mekanismer enn de som er undersøkt som formidler denne påvirkningen», og utfordrer framtidig forskning til å søke å finne ut av disse mekanismene.

³³ Mau, S. (2007), Ethnic diversity and welfare state solidarity in Europe. Paper presentert på the AGF Midpoint conference, 29.–30. november 2007, Berlin

³⁴ Hooghe, M., T. Reeskens, D. Stolle og A. Trappers (2009), Ethnic Diversity and Generalized Trust in Europe. A Cross-National Multi-level Study. I: *Comparative Political Studies* 41(2): 198–223

³⁵ Eger, M.A. (2010), Even in Sweden: The Effect of Immigration on Support for Welfare State Spending. I: *European Sociological Review* 26(2): 203–217

³⁶ Stichnoth, H. (2010), *Does Immigration Weaken Natives' Support for the Welfare State? Evidence from Germany*. Centre for European Economic Research, Discussion paper no. 10-008

³⁷ Luttmer, E. (2001), Group Loyalty and the Taste for Redistribution. I: *Journal of Political Economy* 109(3): 500–528

³⁸ Hellevik, O., T. Hellevik og A.H. Bay (2007), Svekker innvandring oppslutningen om velferdsstaten? I: *Tidsskrift for samfunnsforskning* 48(3): 377–408

Endelig kan det være nyttig å se på hvilke holdninger folk flest i Norge uttrykker til velferd og velferdsstat. Valgundersøkelsen som ble gjennomført til Stortingsvalget i 2005 er en kilde til data om dette.³⁹ Her ble respondentene bedt om å si seg enige eller uenige i utsagnet «Her i Norge har vi kommet langt nok i å redusere økonomiske forskjeller». 30 pst. sa seg helt uenige i dette, mens 36 pst. var delvis uenige. Bare 7 pst. var helt enige. Lengre ut i skjemaet kom påstanden «Forskjellene i nordmenns økonomiske evne er fortsatt så store at myndighetene må se det som en hovedoppgave å minske dem». 32 pst. var helt enige i dette, 37 pst. delvis enige, 8 pst. helt uenige.

Respondentene ble også bedt om å si seg enige med A eller B i en diskusjon. A sier: «Vi har gått for langt med sosiale reformer her i landet. Folk burde i større grad enn nå klare seg uten sosiale trygder og bidrag fra samfunnet.» B sier: «De sosiale reformer som har blitt gjennomført bør opprettholdes i minst samme omfang som nå.» 11 pst. var mest enige med A, mens 79 pst. var mest enige med B. 10 pst. var litt enige med begge, eller ville ikke svare. Alt i alt framstår respondentene i Valgundersøkelsen 2005, som utgjør et representativt utvalg av velgerne i Norge, som svært velferdsorienterte. Denne undersøkelsen gir ikke grunnlag for å hevde at oppslutningen om velferdsstaten svikter.

13.5.2 En todelt velferdsstat?

Så langt har diskusjonen dreid seg om oppslutning om velferdsstaten som system. Man kan imidlertid tenke seg at mange kan ønske seg en velferdsstat med «to spor»: Et hovedspor, med den etablerte sjenerøsiteten intakt, for majoritetsbefolkningen, og et sidespor med mer restriktive ytelser for innvandrere. Den britiske statsviteren David Miller skisserer en mulig utvikling i den retningen, dvs. at oppslutningen om omfordeling som sådan svekkes, men at majoriteten vil ønske å opprettholde velferdsstaten som et sosialforsikringssystem.⁴⁰ Flertallet vil ønske å videreføre ordninger som de selv har, eller antar at de vil få, nytte av, men de vil ønske å bygge ned ordninger

som driver med aktiv omfordeling til «de andre». Dette vil svekke legitimiteten til bostedsbaserte minimumspensjoner og sosialhjelpsordninger, men ikke berøre oppslutningen om tilleggspensjoner og andre avgiftsbaserte ytelser. Miller finner en viss støtte for denne hypotesen i internasjonale (europeiske) holdningsdata, som viser at andelen som sier seg enige i at staten absolutt bør ta ansvar for helsestell og «en anstendig levestandard for de gamle» er konstant over tid, mens andelen som sier seg enige i at staten skal ta ansvar for «en anstendig levestandard for arbeidsledige», «skaffe arbeid til alle som ønsker jobb» og « redusere inntektsforskjellene mellom rike og fattige» reduseres over tid. Denne utviklingen knyttes ikke eksplisitt til innvandring, så det er svært usikkert om endringene i holdningsmønstre i Europa har sammenheng med økende innvandring eller andre faktorer. Utviklingen er likevel i tråd med Millers hypotese, og minner om at generell oppslutning om velferdsstatlige institusjoner kan maskere et økende krav om en «tosporet» tilnærming.

En studie Ann-Helen Bay og Axel West Pedersen publiserte i 2006 skiller seg ut ved at den introduserte innvandreres sosiale rettigheter direkte i spørreundersøkelsen.⁴¹ Undersøkelsen dreide seg om holdninger til garantert minsteinntekt, som er et radikalt omfordelende tiltak. I utgangspunktet sa 66 pst. av de spurte at de syntes garantert minsteinntekt var en «meget god» eller en «ganske god» ide, mens 30 pst. mente det var en «dårlig» eller «meget dårlig» ide. 3 pst. hadde ingen mening. De av respondentene som hadde uttrykt en mening fikk så et oppfølgings spørsmål. De som i utgangspunktet var positive til garantert minsteinntekt, fikk spørsmålet «vil du også støtte en slik ordning hvis den ble gitt også til personer som ikke er norske statsborgere?», mens de som i utgangspunktet var negative fikk spørsmålet «vil du fortsatt være mot en slik ordning hvis den bare ble gitt til norske statsborgere?» Referansen til «ikke norske statsborgere» ble valgt framfor «innvandrere» eller «minoriteter» for å gjøre spørsmålet så lite provoserende som mulig. Hele 32 pst. av respondentene endret standpunkt da spørsmålet om ikke-norske statsborgere ble introdusert: 34 pst. av de som opprinnelig var for, og 26 pst. av de som opprinnelig var mot. Forfatterne konkluderer med at «den høye

³⁹ Aardal, B., M. Høstmark, B. O. Lagerstrøm og G. Stavn (2007), *Valgundersøkelsen 2005. Dokumentasjon- og tabellrapport*. Rapporter 31/2007, Statistisk sentralbyrå

⁴⁰ Miller, D. (2006), *Multiculturalism and the Welfare State: Theoretical Reflections*. I: Banting, K. og W. Kymlicka (red.) (2006), *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press

⁴¹ Bay, A-H. og A.W. Pedersen (2006), *The Limits of Social Solidarity. Basic Income, Immigration and the Legitimacy of the Universal Welfare State*. I: *Acta Sociologica* 49(4): 419–436

graden av sosial solidaritet som kunne skape støtte for garantert minsteinntekt omfatter ikke nødvendigvis nyankomne innvandrere og/eller etniske minoriteter.»

Flere generelle holdningsundersøkelser i Norge har plukket opp dette mønsteret i holdninger. I Valgundersøkelsen 2005, som ble nevnt ovenfor, sa henholdsvis 16 pst. og 23 pst. – til sammen 39 pst. – seg «helt uenig» eller «nokså uenig» i påstanden «Flyktninger og innvandrere bør ha samme rett til sosialhjelp som nordmenn, selv om de ikke er norske statsborgere». Bare 25 pst. var helt enige i denne påstanden. IMDi's Integreringsbarometer 2009 spurte respondentene hvor enige de var i påstanden «norskfødte bør prioriteres foran innvandrere når det gjelder tilgang på offentlige velferdsgoder».⁴² I 2009 sa 12 pst. at denne påstanden «passet helt» med deres oppfatning, mens 20 pst. sa at den passet «ganske godt». Til sammen 32 pst. var altså tilhengere av å sortere adgangen til offentlige velferdsgoder etter innvandrerstatus. Et tilsvarende mønster gjør seg gjeldende i European Social Survey,⁴³ der respondentene ble spurt om når innvandrere burde få rett til sosiale ytelser og tjenester. I Norge svarte 26 pst. at innvandrere burde ha full tilgang fra ankomsttidspunktet, uavhengig av om de var i jobb eller ikke. 34 pst. mente at de burde få tilgang først når de hadde vært i jobb og betalt skatt i ett år, mens 39 pst. mente at de ikke burde få tilgang før de ble norske statsborgere. Andelen som gir uttrykk for det mest liberale synet, at innvandrere bør få tilgang uten hensyn til innbetaling, er høyest i Sverige (36 pst.), Danmark (30 pst.) og Norge, og lavest i Ungarn (5 pst.), Slovenia (9 pst.) og Storbritannia (11 pst.).

Flere studier finner altså at mer enn en tredjedel av norske velgere på en eller annen måte slutter opp om ideen om en velferdsstat med «to spor», der norske statsborgere / personer uten innvandrerbakgrunn / personer med lang botid får forrang framfor andre. Det er likevel grunn til å understreke at dette er en annen problemstilling enn den som ble diskutert ovenfor: Oppslutningen om velferdsstaten svekkes ikke av økende innvandring, men en del velgere ønsker å reservere velferdsstatens ytelser til personer som ikke har innvandret. Dette kan igjen forstås i lys av undersøkelser av hvem som oppfattes som «ver-

dig trengende» i velferdssamfunnet: Når velgere i Europa spørres i hvilken grad de er opptatt av levekårene til henholdsvis de eldre, arbeidsløse, innvandrere og syke/uføre, uttrykker de størst omtanke for de eldre, tett fulgt av syke og uføre. Arbeidsløse kommer på tredje plass, mens innvandrere er den gruppen befolkningen uttrykker minst omtanke for.⁴⁴ Dette behøver ikke i seg selv være uttrykk for negative holdninger til innvandrere som sådan, men snarere følge av oppfatninger om hvem som har fortjent å nyte fellesskapets goder.

13.5.3 Norske holdninger til innvandrere

Diskusjonen så langt har dreid seg om befolkningens holdninger til velferdspolitikken i lys av innvandring. Et vanligere forskningstema er holdninger til innvandring som sådan, uten at dette er knyttet til velferdsspørsmål eller andre temaer. Statistisk sentralbyrå gjennomfører årlige undersøkelser av holdninger til innvandrere og innvandring i Norge, i tillegg har OECDs Migration Outlook 2010 et eget kapittel som diskuterer holdninger til innvandring i ulike OECD-land. Dette avsnittet gjennomgår noen hovedfunn fra disse holdningsundersøkelsene.

Norge er ett av landene innenfor OECD der flest går inn for å *redusere* innvandringen til landet.⁴⁵ Nesten 70 pst. av respondentene i Norge gir dette svaret, som er den fjerde høyeste andelen i OECD (etter Russland, Storbritannia og Tyskland). Høyeste andeler som vil *øke* innvandringen finnes i Canada, Finland, Korea og Israel. Studien finner at andelen som ønsker å øke innvandringen er høyere i land der mange mener at innvandring bidrar positivt til økonomien, og at oppfatningen av innvandrernes bidrag i neste omgang varierer med arbeidsledigheten i landet. I land med lav arbeidsløshet er det flere som oppfatter at innvandring bidrar positivt til økonomien, og flere som ønsker å øke innvandringen. Dette forklarer likevel ikke hvorfor andelen som vil redusere innvandringen i Norge er så høy som den er – andelen som mener at innvandring bidrar positivt til økonomien er høy i Norge.⁴⁶ Andelen av personer som mener at innvandrere har en positiv innvirk-

⁴² IMDi (2010), *Integreringsbarometeret 2009. Holdninger til innvandring, integrering og mangfold*. IMDi-rapport nr. 4–2010

⁴³ Gjengitt i OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD

⁴⁴ Van Oorschot, W. (2008), Popular deservingness perceptions and conditionality of solidarity in Europe. I: van Oorschot, W., M. Opielka og B. Pfau-Effinger (red.) (2008), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar

⁴⁵ OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD, s. 119. Data fra the International Social Survey programme (ISSP) 2003.

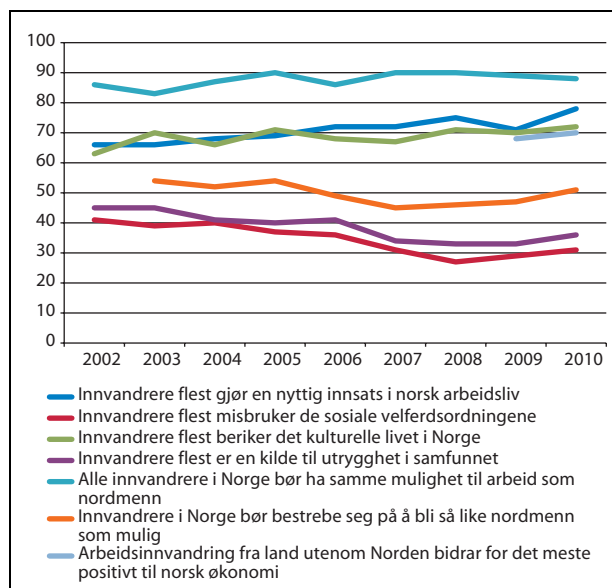
ning på landets kultur, er verken høyere eller lavere i Norge enn i andre land i Europa.

Hvilke trekk ved enkeltindividet som har betydning for holdninger til innvandring, varierer i noen grad mellom land. F.eks. har politisk orientering, målt langs den tradisjonelle høyre-venstre-aksen, betydning i alle land unntatt Irland, Japan, Australia og USA. Dette tyder på stor grad av konsensus i disse landene mht. hvordan innvandring påvirker økonomien. I alle andre land er likevel tendensen at jo lenger til «høyre» den enkelte står, jo mer skeptisk er vedkommende til innvandring. Kjønn har betydning i den forstand at kvinner har mer negative oppfatninger av innvandreres betydning for økonomien enn det menn har, mens det ikke finnes tilsvarende kjønnsforskjeller for oppfatninger om innvandringens betydning for kulturen. Det er en viss tendens til at eldre mennesker er mer skeptiske til innvandring enn de yngre, men denne er svært usikker. Personer med lav utdanning er klart mer negative til innvandring enn høyt utdannede i så å si alle land, det samme er arbeidsledige. Et interessant trekk i OECDs analyser er at personer som selv har innvandret, oftere enn andre ser positive økonomiske og kulturelle følger av innvandring.

Som nevnt gjennomfører Statistisk sentralbyrå årlige undersøkelser av befolkningens holdninger til innvandring og innvandringspolitikk i Norge. Utvalget til undersøkelsene er i utgangspunktet representativt for befolkningen, men det er rimelig å anta at det kan være noe selektivt frafall. Her gjengis noen av resultatene for perioden 2002–2010.⁴⁷

På et spørsmål om flyktningers adgang til Norge, mente i 2010 knapt halvparten av de spurte at det burde bli vanskeligere for flyktninger og asylsøkere å få opphold i Norge. 42 pst. mente det burde være som i dag, mens 6 pst. mente at det burde bli lettere. Holdningene til asylpolitikken avspeiler i noen grad asylsøkertallene over tid. I perioder med mange asylsøkere, ønsket flere en strammere politikk. Når antallet asylsøkere gikk ned, ble holdningene mer liberale.

I et av spørsmålene i undersøkelsen blir respondentene bedt om å si seg helt enige, delvis enige, verken enige eller uenige, delvis uenige eller helt uenige i ulike utsagn om innvandrere. Figur 13.1 viser andelen som sier seg helt eller



Figur 13.1 Andel som sier seg helt eller delvis enig i sju forskjellige utsagn. 2002–2010. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nokså enige i hvert av utsagnene. Det synes å råde stor enighet om at «innvandrere bør ha samme muligheter til arbeid som andre». Om lag ni av ti er av denne oppfatningen, og denne andelen har vært stabil gjennom hele undersøkelsesperioden. Det har heller ikke vært noen nedgang av betydning etter finanskrisen. Det har vært en svak økning i andelen som mener at «innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv». Nesten åtte av ti sa seg helt eller delvis enige i dette utsagnet i 2010. I 2009 ble det innført et nytt spørsmål i undersøkelsen: «Arbeidsinnvandring fra land utenfor Norden bidrar for det meste positivt til den norske økonomien». 68 pst. var helt eller delvis enige i dette i 2009, 70 pst. i 2010. Også når oppmerksomheten vendes fra arbeidslivet til kulturelle forhold, viser undersøkelsen gjennomgående positive holdninger: Andelen som sier seg enige i at «Innvandrere flest beriker det kulturelle livet i Norge» var 72 pst. i 2010, og har økt noe siden de første undersøkelsene.

Andelen som sier seg helt eller delvis enige i at «innvandrere flest misbruker de sosiale velferdsordningene» har gått ned med 10 prosentpoeng i perioden. I 2010 var det om lag tre av ti som var av denne oppfatningen. Det har likevel vært en svak økning i de senere årene i andelen som sier seg enige i dette utsagnet – fra 27 pst. i 2008 til 31 pst. i 2010. I overkant av tre av ti sier seg også helt eller delvis enige i at «innvandrere flest er en kilde til utrygghet i samfunnet». Også her har det vært en svak økning i andelen i de seneste årene. Ande-

⁴⁶ OECD (2010), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD, s. 126. Tall fra European Social Survey, omfatter kun Europa.

⁴⁷ Blom, S. (2010), *Holdninger til innvandrere og innvandring 2010*, Rapporter 2010/56, Statistisk sentralbyrå

len som sier seg helt eller delvis enige i at innvandrere bør bestrebe seg på å bli mest mulig lik nordmenn sank mellom 2003 og 2007, deretter økte den igjen, til 51 pst. i 2010.

Analysen peker på at kontakt og utdanningsnivå påvirker holdningene til innvandring og innvandrere i mer positiv retning. Lavt utdannede og eldre er langt mindre positive til innvandrere enn høyt utdannede og yngre eller middelaldrende. Personer i de mest tettbygde strøkene, og særlig i Oslo og Akershus, er mer positive til innvandrere enn folk andre steder i landet. Det samme gjelder personer med bred kontaktflate til innvandrere. Kontakt med innvandrere på minst én samfunnsarena, har stor betydning for hvilken holdning vedkommende inntar. Kjønn er av underordnet betydning, men kvinner tenderer til å være mer velvillig innstilt enn menn til innvandreres kulturelle bidrag, mens menn noe oftere uttrykker tro på at arbeidsinnvandring er bra for økonomien. Denne kjønnsforskjellen likner på den som ble funnet i OECDs undersøkelse (se over).

Alt i alt er den norske befolkningens holdninger til innvandrere og innvandring relativt stabile over tid, og holdningene framstår som overveiende positive.

13.6 Eksportabilitet og legitimitet

At personer fra andre land kommer til Norge og slår seg ned, er en sentral del av det problemkomplekset som velferd, legitimitet og globalisering utgjør. En annen side ved dette komplekset er at mange ytelser kan eksporteres til mottakere som oppholder seg i andre land i kortere eller lengre tid, jf. kapittel 6. Det finnes ingen empirisk basert kunnskap om hvordan muligheten til å eksportere velferdsordninger spiller inn på ordningenes legitimitet. Diskusjonen av dette må derfor nødvendigvis bli relativt kort, og baseres på de prinsippene for oppslutning som ble skissert ovenfor: Opplevelsen av at myndighetene har kontroll, gjensidighet og tilhørighet til fellesskapet.

Som vist i kapittel 10, eksporteres det velferdsytelser ut av Norge til utflyttede nordmenn uten innvandrerbakgrunn, til gjenutvandrede innvandrere og til personer som har vært i Norge på kortere arbeidsopphold. I tillegg skjer en viss eksport til EØS-arbeidstakeres familier som aldri har bodd i Norge, og til etterlatte etter norske trygdede som har stiftet familie i utlandet. Det kan knytte seg ulike legitimitetsutfordringer til hver av disse gruppene.

Det at arbeidsinnvandrere med korte arbeidskarrierer i Norge får med seg opptjente rettigheter ut av landet, framstår som lite omstridt. Det oppstår ikke store offentlige debatter om dette. Dette har sannsynligvis sammenheng med at eksporten i utgangspunktet begrenser seg til de opptjente stønadene. Gjensidigheten er med andre ord tydelig, og de eksporterte stønadene kan betraktes som en del av lønnen.

EØS og EUs indre marked, med sterk vekt på fri bevegelighet, har lagt nye dimensjoner til dette. Innenfor EU er de fleste stønader eksportable, ikke bare de som er klart opptjeningsbaserte, og medlemslandene må anerkjenne botid i andre EØS-land når de vurderer om inngangskriteriene til stønaden er oppfylt. Debatten om dette, f.eks. om utbetaling av kontantstøtte til barn i Polen, blusser opp med ujevne mellomrom i Norge. Flere aktører har uttrykt ønske om å begrense denne eksporten, men debatten har så langt ikke blitt omformet til en diskusjon om velferdsordningene som sådanne (eller, for den saks skyld, om Norges tilknytning til EU). På sikt er det likevel mulig å tenke seg at en betydelig økning av eksporten av ulike trygdeytelser til EØS-land kan være egnet til å skape en forestilling om at stønadseksporten er ute av kontroll, som i neste omgang kan bidra til å undergrave legitimiteten til velferdssystemet som helhet.

Hva så med norskfødte personer som utvandrer, og tar med seg velferdsgoder ut av landet? Velferdsgoder i denne sammenhengen kan være pensjon og andre kontantytelser, men kan også omfatte utdanningskvalifikasjoner som man har fått gjennom gratis skolegang i Norge. Hensynet til den avgrensbare personkretsen later til å skape begrensede legitimitetsutfordringer når norskfødte personer eksporterer velferdsgoder. Spørsmålet om gjensidighet er mer kontroversielt. Unndrar utvandrerne seg forpliktelser? Har de «betalt for» de godene de tar med seg ut? Alderspensjonister som flytter til utlandet etter at de har nådd pensjonsalderen, kan argumentere for at de har tjent til sin egen pensjon, men argumentet er vanskeligere å bruke for en ufør 35-åring. Utvandrerne som bruker dette argumentet må regne med å bli utfordret: Hvor mye har de egentlig bidratt, og hvor mye tar de med seg ut? Har de bidratt nok?

Ovenfor ble det omtalt studier som viste at mellom en fjerdedel og en tredjedel av befolkningen i Norge åpner for å begrense velferdsytelsene kun til personer som har norsk statsborgerskap. I disse undersøkelsene var det underforstått at de aktuelle norske statsborgerne også bodde på norsk territorium. Det er et åpent spørsmål hvor-

dan disse respondentene ville forholdt seg til spørsmål om rettighetene til norske statsborgere som bor andre steder. Det er likevel ikke utenkelig at denne argumentasjonen gir resonans i deler av den norske befolkningen: Som norske statsborgere kan og bør de forvente god oppfølging av den norske staten, uavhengig av hvor i verden de bor. Dette reiser potensielt store prinsipielle spørsmål. I praksis kan det tenkes at spørsmålet om hvor store ressurser staten bør sette inn på å støtte norske borgere i utlandet, varierer fra sak til sak. Det avhenger av hvem de aktuelle personene er, hvor de befinner seg, hva slags oppfølging de behøver, og i hvilken grad behovene skyldes de involvertes egne valg. Det er derfor vanskelig å trekke generelle konklusjoner om hvor sterkt forestillingen om det nasjonale fellesskapet står i møte med vurderingen av rettighetene til norske borgere som oppholder seg permanent eller i lange perioder i utlandet.

Ekspert av velferdsytelser reiser nye utfordringer med hensyn til administrasjon og kontroll. Det vil svekke legitimiteten til systemet om det skapes et inntrykk av at stønadseksporten er ute av kontroll, og at store beløp utbetales over landegrensene til mottakere som unndrar seg de norske reglene.

De momentene som er gjennomgått her viser at stønadseksport potensielt kan gi opphav til legitimitetsproblemer. Det er likevel lite debatt om dette. Årsaken til dette kan være at det er lite oppmerksomhet rundt problemstillingen. De færreste har detaljerte kunnskaper om omfanget av, og formen på, eksport av ytelser fra Norge. Samtidig er valgfrihet en sterk verdi i det moderne Norge, og flertallet vil antakelig mene at også trygdemottakere må få lov til å bo hvor de vil.

13.7 Oppsummering

Er det grunn til å anta at majoritetsbefolkningens oppslutning om omfordelende velferdsstater svekkes når samfunnet blir mer etnisk heterogent? Mønsteret i de studiene som er omtalt i dette kapitlet er flertydig. I de fleste studiene finner man bare svake sammenhenger mellom graden av etnisk mangfold i et samfunn og befolkningens oppslutning om velferdsordninger, og de sammenhengene som antydes forsvinner gjerne helt når man kontrollerer for andre relevante faktorer som økonomisk situasjon, trekk ved det politiske systemet eller velferdsmodellen. Likevel er det ingen av studiene som peker i retning av at innvandring og etnisk mangfold *styrker* oppslutning

gen om velferdsordninger. I den grad man finner sammenhenger, går de i retning av at økende etnisk mangfold gir mindre oppslutning. Dette gir en viss støtte til hypotesen om at innvandring kan svekke oppslutningen om velferdsstaten, i visse kontekster og under visse betingelser, også i Europa. Studiene som er sitert tyder likevel på at dette ikke er noe akutt problem: Velferdsstatene er fremdeles populære i Europa, etter tiår med relativt høy tilstrømming av folk fra andre kontinenter. Dette er ikke minst situasjonen i Norge og de andre nordiske landene.

Samtidig er det mellom en tredjedel og en fjerdedel av opinionen i Norge som trekkes mot ideen om den «tosporede» velferdsstaten. Utfallet av Bay og West Pedersens studie av garantert minsteinntekt viser at en relativt høy andel spurte trekker tilbake støtten til en kostnadskrevende reform når de blir minnet om at denne reformen også vil komme innvandrere til gode – eller de er villige til å gå inn for den dyre reformen, gitt at innvandrerne kan holdes utenfor. Flere studier anslår at mellom 30 og 40 pst. av den norske befolkningen er åpne for å begrense tilgangen til velferdsordningene til å gjelde norske statsborgere, eller for å prioritere norskfødte framfor innvandrere. Selv om støtten til velferdsstaten som sådan er høy og stabil, er befolkningens vilje til å inkludere innvandrere mer usikker.

I holdningsundersøkelser svarer folk på basis av den informasjonen de har, eller tror at de har. Undersøkelsene blir ofte uinformerte i den forstand at respondentene vet lite om hvilke rettigheter og plikter den enkelte faktisk har. Holdninger kan være ustabile, og svinge i lys av nye opplysninger eller høyprofilerte saker. Oppslutningen kan også variere med andre utviklingstrekk. De aller fleste undersøkelsene som er referert her, er gjennomført i en periode med høykonjunktur og lav arbeidsledighet. En vedvarende lavkonjunktur vil kunne føre til at holdninger endres, ikke minst når det gjelder så følsomme spørsmål som innvandring og velferd. At spørsmålet om innvandre- res rettigheter ikke er høyt på dagsordenen i Norge nå, er dermed ingen garanti for at det ikke kan bli et kontroversielt tema.

Det samme gjelder spørsmålet om rettigheter ved utvandring, som heller ikke er høyt på den politiske dagsordenen i Norge. Det er ikke gjennomført meningsmålinger om dette i Norge, så det foreligger ingen kunnskap om hva majoriteten mener. Det generelle inntrykket fra den offentlige debatten er at interessen er liten. Dette kan imidlertid endre seg, i kjølvannet av dramatiske

enkelt saker eller en påfallende økning i eksporten av bestemte ytelser.

Norges tilknytning til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen reiser problemstillinger som er interessante i et legitimitetsperspektiv. EØS-avtalen har åpnet det norske arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra hele EØS-området. Den tilrettelegger også for at disse arbeidstakerne kan få tilgang til norske trygdeordninger, og for at de kan eksportere stønader til andre EØS-land. I hvilken grad dette er legitimt i den norske opinionen, finnes det lite kunnskap om. Som EØS-medlem har Norge uansett begrenset handlingsrom i denne sammenhengen. Selv om det skulle utvikles en sterk opinion mot EØS-innvandring og stønadseksport, er Norge fortsatt forpliktet av EUs grunnprinsipp om fri bevegelse. I hvilken grad og på hvilken måte denne erkjennelsen vil påvirke oppslutningen om velferdsordningene, er vanskelig å forutsi.

Utvalget er av den oppfatning at de foreliggende undersøkelsene, både norske og europeiske, ikke gir grunnlag for sterk bekymring for oppslutningen om velferdsordningene og velferdsstatens legitimitet. Det er svakheter i data-

grunnlaget som foreligger, men samlet er inntrykket relativt klart: Velferdsstaten er populær i Norge, og manglende oppslutning framstår ikke som et presserende problem. Utvalget merker seg likevel at et relativt stort mindretall er lite villige til fullt ut å inkludere innvandrere (ev. personer som ikke er norske statsborgere) i velferdsordningene. Det kan derfor være tilslutning til å begrense velferdsstatens ordninger til personer som har bodd i landet i et visst antall år. Spørsmålet om hvem som skal inkluderes og ekskluderes kan potensielt bli en viktig skillelinje i framtidige debatter om velferdsstatens utforming. Dette kan tolkes som en modernisert utgave av en gammel problematikk i velferdsdebatten: Skal man skille mellom en «verdige» og en «ikke verdige» trenge, og når er man eventuelt «verdige»? Utviklingen framover i majoritetens (og minoritetenes) holdninger til velferdsstaten vil trolig avhenge av en rekke generelle forhold av samfunnsmessig og politisk art, inkludert – men ikke begrenset til – størrelsen på innvandringen, innvandrernes deltakelse på arbeidsmarkedet og stønadsbruk, samt omfanget av stønadseksport.

Kapittel 14

Vurdering av tiltak

14.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det:

På bakgrunn av utvalgets vurderinger av situasjonen i dag og velferdsordningenes betydning skal utvalget skissere forslag til eventuelle endringer/tilpasninger i virkemidlene som kan bidra til langsiktig bærekraft. Det blir spesielt viktig å klargjøre de forutsetninger og den usikkerheten som ligger til grunn for forslagene. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes.

I dette kapitlet presenteres utvalgets hovedvurderinger og forslag. Diskusjonen legger til grunn at den norske velferdsmodellen står overfor en rekke framtidige utfordringer: Den demografiske utviklingen, globalisering og migrasjon. Utvalget har blitt bedt om å vurdere én side ved globaliseringen særskilt, internasjonal migrasjon, og har derfor i mindre grad analysert de andre utfordringene velferdsmodellen står overfor. Forslagene til tiltak er preget av denne vinklingen. Utvalget vil fremme forslag, eller i noen sammenhenger, påpeke handlingsalternativer, med referanse til følger av økt mobilitet inn i og ut av Norge. Utvalget har ikke diskutert behovet for reformer som oppstår som følge av andre utviklingstrekk, men når det i utredningen forutsettes at justeringer i velferdsmodellen er nødvendige i årene som kommer, er det ikke basert på antakelser om migrasjon *alene*.

I utredningen diskuteres det på hvilke måter den norske velferdsmodellen er sårbar i møte med økende migrasjon. Universaliteten i modellen kan i seg selv gjøre den sårbar, fordi så å si alle som er bosatt i Norge, har eller opparbeider rett til velferdsytelser. Dette kan skape langsiktig ubalanse i forholdet mellom inn- og utbetalinger. Det legges i drøftingen vekt på at det i en velferdsmodell som den norske er viktig med høy sysselsetting, fordi statsfinansene påføres et «dobbel tap» når innbyggere i arbeidsdyktig alder står utenfor

arbeidslivet: Skatteinngangen svekkes og kravene til velferdsytelser øker. Siden skattenivået er høyt og velferdsoverføringene omfattende i Norge, kan det doble tapet bli mer merkbart enn i mange andre land. Det høye sysselsettingsnivået i Norge, både blant kvinner og menn, er dermed en forutsetning for at modellen skal være bærekraftig, spesielt når andelen i pensjonsalder øker. Denne utredningen har vist at sysselsettingen er lavere i mange innvandrergupper enn i majoritetsbefolkningen. Om dette trekket vedvarer, og tilstrømmingen av grupper som har vansker med å komme i arbeid og stå i arbeid vedvarer eller øker, vil dette kunne få større økonomiske konsekvenser enn i dag. Kombinasjonen av en økende forsørgerbyrde og lav sysselsetting i store befolkningsgrupper kan utfordre modellens bærekraft på sikt.

Den norske velferdsmodellen kjennetegnes av relativt høye avtalte minstelønninger og høye minsteytelser i velferdsordningene. Dette kan bidra til å ekskludere innvandrere med lave eller usikre kvalifikasjoner fra arbeidsmarkedet, av to grunner. Høye minstelønninger skaper en høy terskel inn i arbeidslivet, fordi høye minstelønninger innebærer høye krav til produktivitet. Arbeidsgivere ønsker ikke å ansette arbeidstakere som ikke har høy nok produktivitet til å forsvare den lønnen de skal betales. Samtidig kan høye minsteytelser i velferdsordningene svekke arbeidstakernes insentiv til å lete etter en jobb, fordi de kan oppnå en like høy levestandard som stønadsmottakere som de ville ha som arbeidstakere.

For innvandrere fra land med vesentlig lavere levestandard enn Norge, kan det å ta en jobb til lavere lønn enn det som er gjengs i Norge, framstå som attraktivt. Arbeidsinnvandring fra lavinntektsland kan framstilles som en vinn-vinn-situasjon: Arbeidsgiveren får billig arbeidskraft, arbeidstakeren får jobb til en lønn han eller hun er villig til å akseptere og tilgang til norske velferdsrettigheter. De som kan tape på dette, er andre arbeidstakere, som risikerer å bli utkonkurrert eller å måtte godta lavere lønnsutvikling, og vel-

ferdsstaten, som kan få en ekstra belastning. I et system som det norske kan arbeidsinnvandrere fra EØS-land få rett til en del velferdsytelser (f.eks. barnetrygd, kontantstøtte, dagpenger, sykepenger, ev. supplerende sosialhjelp), og vil kunne opparbeide rettigheter til langsiktige ytelser som uførepensjon. Hvis det utvikler seg et (minoritetspreget) lavlønnsstøt i arbeidslivet, hvor det er vanskelig å leve av arbeidsinntekten alene, kan regningen på sikt ende opp i velferdsstaten og hos skattebetalerne. Samtidig kan vedvarende tilstrømming av personer som arbeider for lønninger under norsk standard, gjøre det vanskelig å integrere allerede bosatte personer med lave kvalifikasjoner i arbeidslivet.

Økt mobilitet over landegrensene kan innebære økt eksport av stønader. Utvalget ønsker ikke å foreslå generelle innstramminger i retten til stønadseksport, men påpeker at muligheten til å eksportere ytelser kan skape incentivproblemer, kontrollproblemer og problemer med oppfølging. Muligheten til stønadseksport kan endre dynamikken i den norske velferdsstaten, og gjøre stønadsmottak mer attraktivt. Blir man innvilget en ytelse, åpner det muligheten for å flytte til et land med lavere levekostnader, og dermed til å oppnå en høyere levestandard som stønadsmottaker enn det man hadde som yrkesaktiv i Norge. Utvalget mener det bør være et klart mål å unngå at adgangen til eksport fører til økt tilstrømming til ytelsene.

Selv om solide norske statsfinanser sannsynligvis vil gjøre det mulig å opprettholde hovedtrekkene i dagens velferdsstat nokså lenge, legger utvalget til grunn at dette ikke er en økonomisk og politisk bærekraftig løsning på lengre sikt, jf. kapittel 12. Utvalget legger videre dagens sammensetting i migrasjonen og sysselsettingen til grunn, og foreslår tiltak i tråd med dette. Skjer det betydelige endringer i disse forutsetningene over tid, f.eks. at innvandringen av lavkvalifiserte personer øker utover dagens nivå, kan det bli aktuelt å iverksette mer omfattende tiltak enn det utvalget argumenterer for.

Alle som har fått lovlig opphold i Norge har per definisjon legitime grunner til å være her. Utvalgets oppgave har vært å analysere velferdsmodellens økonomisk bærekraft, og drøfte mulige tiltak og strategier for å gjøre velferdsstaten og arbeidslivet mer robust til takle migrasjon. Det er for det første relevant å vurdere om det er sider ved innvandringspolitikken som gjør at sammensetningen kan bli uheldig med tanke på deltakelse i det norske arbeidsmarkedet. Med andre ord kan man vurdere om inngangsmulighetene til legitimt

opphold bør endres. For det andre kan det vurderes om det er forhold internt i Norge – knyttet til trekk ved velferdsstaten og samspillet med arbeidslivsmodellen – som bidrar til at de som kommer ikke blir godt nok integrert i arbeidslivet, og dermed i for høy grad blir avhengig av økonomiske overføringer.

I det følgende struktureres diskusjonen i tre sentrale politikkområder:

- Migrasjonspolitik
- Velferdspolitik
- Arbeidslivs- og integreringspolitikk

Disse tre tilnærmingene har utredningens hovedmål som fellesnevner; nemlig å kartlegge forutsetninger for velferdsmodellens langsiktige bærekraft, gjennom å inkludere nye samfunnsmedlemmer på sentrale arenaer, hvor arbeidslivet har en nøkkelrolle. De tre tilnærmingene vil bli drøftet separat og i samspill. Oppsummert dreier drøftingen seg om hvor godt egnet velferdsstatens virkemidler, og de spesifikke integrerings- og arbeidsmarkedstiltakene, er til å oppnå målet om inkludering i arbeidslivet. Det er viktig å se på samspillet mellom migrasjonspolitikken, velferdspolitikken og integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. Skattepolitikken er også viktig, men ligger utenfor utvalgets mandat.

I et avsluttende avsnitt drøftes administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.

14.2 Migrasjonspolitik

Resultater fra de makroøkonomiske analysene som SSB har gjennomført for utvalget, viser at det som særlig er av betydning for finansieringen av velferdsmodellens, er om nyankomne innvandrere integreres i arbeidsmarkedet og forblir yrkesaktive på linje med majoritetsbefolkningen, jf. kapittel 12. På den annen side, om innvandrere ikke blir integrert i arbeidslivet på linje med majoritetsbefolkningen, vil omfanget av innvandringen opplagt ha betydning. Dette betyr i praksis at også sammensetningen av dem som innvandrer er viktig, det vil si hvilken kompetanse nykommerne har. Hvis de som kommer i høy grad har kompetanse som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, og får jobber med norske lønns- og arbeidsvilkår, er ikke et høyt antall nødvendigvis et problem. Disse avveiningene trekker i retning av en fortsatt streng regulering av innvandringen der dette er mulig.

EØS-avtalen legger begrensninger på norsk politikk når det gjelder styring av både omfang og

sammensetning av innvandring fra EU/EØS. Gjennom tilslutningen til det felleseuropeiske arbeidsmarkedet og utvidelsen av EØS i 2004 og 2007, er det etablert et indre marked med om lag en halv milliard mennesker og en arbeidsstyrke på om lag 250 millioner. Det felleseuropeiske arbeidsmarkedet gir EØS-borgere *formelt* rett til å komme til Norge og arbeide og bo her uten særlige restriksjoner. Det innvandringspolitiske spillerommet er dermed begrenset til innvandrere fra land utenfor EØS, først og fremst familie- og arbeidsinnvandrere, samt asylsøkere uten behov for beskyttelse. Handlingsrommet er derfor ikke veldig stort for omfattende endringer av norsk innvandringspolitikk. Når mulighetene for endringer er begrensede, har det å gjøre med at norsk innvandringspolitikk allerede er relativt restriktiv på de områdene der det er enklest å stramme inn. Norske myndigheter har i mange år forsøkt å begrense tilstrømmingen av personer fra land utenfor EØS, som ikke har kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, som ikke har rett på opphold gjennom familietilknytning og som ikke trenger beskyttelse. Handlingsrommet har stort sett dreid seg om en vurdering av hvor langt humanitære forpliktelser rekker. Her har tendensen stort sett vært tilstramming, selv om vekslende regjeringer har gjort små justeringer i mer liberal retning ved noen anledninger. Føringer fra andre nærliggende land har hatt økende innflytelse på definisjonen av hvor langt forpliktelsene rekker. Særlig gjelder dette hvis innstramminger i andre lands asylpolitikk har bidratt til økt antall asylsøkere til Norge.

Det har helt fra 1975 og reguleringen av særlig ufaglært arbeidsinnvandring, vært et grunnpremiss i Norge at den universalistiske velferdsmodellen og likebehandlingsprinsippet overfor lovlige innvandrere nødvendiggjør en streng regulering av hvem som får komme. Som i andre land, har man ønsket seg innvandrere som er selvforsørgende, og som kan bidra til mangfold og utvikling. Og som i andre land har man forsøkt å begrense innvandringen av personer som ikke oppfyller disse kriteriene. Innvandringen fram til 2004 ble dominert av humanitær- og familieinnvandring, som i mindre grad enn resten av befolkningen har vært selvforsørgende, og som på grunn av et relativt lavt kvalifikasjonsnivå har hatt problemer i et krevende norsk arbeidsmarked. Dette er et hovedbilde, selv om det går fram av utredningen at det finnes viktige unntak. EØS-innvandrere som har kommet etter 2004, har gjennomgående vært sysselsatt. Hva som skjer med

disse gruppene på lengre sikt, er det for tidlig å si noe om.

Utvalget mener at grunnforståelsen om sammenhengen mellom regulering av innvandring og ambisjoner om å skape gode levekår for alle med lovlig opphold stadig gjelder. Det er etter utvalgets syn derfor nødvendig fortsatt å regulere innvandringen med tanke på omfang og sammensetning der dette er mulig. Det er særlig viktig å regulere tilstrømmingen av innvandrere med lav kompetanse, slik at de som kommer får mulighet til å delta i arbeidslivet, også over tid, og at de ikke i uforholdsmessig grad belaster velferdssystemet. Dette hensynet må imidlertid balanseres mot humanitære og andre internasjonale forpliktelser.

Det felles europeiske arbeidsmarkedet bidrar til å sikre norske arbeidsgivere god tilgang til arbeidskraft. I tillegg finnes ordninger som åpner for flere faglærte og spesialister fra land utenfor EØS. Det er forenklede prosedyrer for inntil 5 000 søknader om arbeidstillatelse for spesialister og faglærte arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS per år. I tillegg gis det mulighet til å søke jobb i Norge i inntil seks måneder for innvandrere med kvalifikasjoner. Utvalget understreker at dette er fornuftige ordninger, men mye tyder på at de kan fremmes mer aktivt i utlandet og overfor høykompetansmiljøer i Norge. I tråd med etterspørselen etter høyt kvalifisert arbeidskraft i norske virksomheter, bør prosedyrer og vilkår for rekruttering – saksbehandlingstid og sertifiseringsregler – effektiviseres ytterligere.

Ettersom utvalget ikke er gitt i oppdrag å vurdere innretningen på norsk innvandringspolitikk, men like fullt er bedt om å trekke fram sider ved innvandringspolitikken med relevans for velferdsmodellens bærekraft og utvikling, konkretiseres utvalgets vurderinger i følgende punkter:

- *Mobilitet innenfor EØS.* EØS-avtalen legger begrensninger på norsk innvandringspolitikk når det gjelder styring av både antall og sammensetning av innvandring fra EØS-land. EØS-mobiliteten kan kun påvirkes *indirekte*, det vil si ved tiltak som påvirker hvor attraktivt det er for innvandrere fra EØS-land å arbeide, studere og bo i Norge. Slike indirekte tiltak kan f.eks. omfatte skatt, lønns- og arbeidsvilkår, velferdstiltak mv.
- *Asylpolitikken.* Norge gir i tråd med internasjonale forpliktelser opphold og beskyttelse til en del mennesker på flukt. Det skjer dels gjennom et årlig mottak av overføringsflyktninger, hovedsakelig i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger. Dels skjer det ved at asylsøkere som kommer til Norge og fyller

utlendingslovens vilkår for beskyttelse, innvilges flyktningstatus eller eventuelt opphold på humanitært grunnlag. Dette er følgelig kategorier som prinsipielt står i en annen stilling enn andre typer innvandrere når det gjelder vurderingen av velferdsstatlige kostnader og inntekter. Det er imidlertid viktig å opprettholde ambisjonene om en «konsekvent, rettferdig og rettssikker» asylpolitikk, der det stadig er et forbedringspotensial når det gjelder saksbehandlingstid og effektiv retur av dem som har fått avslag på asylsøknaden.

- *Underholdskravet ved familieinnvandring.* De internasjonale, konvensjonsforankrede forpliktelsene er svakere for *familieinnvandrere* enn for flyktninger. Fra den såkalte innvandringsstoppen i 1975 og fram til utvidelsen av EØS i 2004 var familierelasjoner det viktigste grunnlaget for innvandring til Norge. Gjennom de siste ti årene har det årlig kommet i gjennomsnitt om lag 8 000 familieinnvandrere til Norge fra land utenfor EØS, de fleste fra land i Afrika og Asia, jf. kapittel 7. Dette tilsvarer en femtedel av den samlede befolkningsøkningen i perioden. Som dokumentert i utredningen, har innvandrere fra disse landene i gjennomsnitt en vesentlig lavere sysselsetting enn majoritetsbefolkningen og en høyere bruk av velferdsytelser. Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at det i dag stilles et *underholdsevnekrav* ved søknad om opphold fra familiemedlemmer, også når referansepersonen er norsk borger over 18 år. Det gjøres unntak for familiemedlemmer til flyktninger når søknad om familiegjenforening er fremmet innen ett år etter at flyktningen fikk oppholdstillatelse. Fordi flyktningbegrepet ble utvidet i ny utlendingslov, har andelen som får flyktningstatus og som dermed omfattes av unntaket, økt, jf. avsnitt 4.4.2. Selv om kravet skal sikre framtidig forsørgelse av familiemedlemmene, vil det at referansepersonen mister inntekten etter at familiemedlemmene har fått oppholdstillatelse, som hovedregel ikke medføre at familiemedlemmene må forlate Norge, jf. avsnitt 4.4.4. Utvalget vil anbefale at gjeldende regelverk og praksis gjennomgås. En slik gjennomgang bør vurdere hvilke inntektskomponenter som skal telle som underhold, og om kravet kan dreies i retning av et mer reelt krav om forsørgelse i en periode etter innvandring, eventuelt fram til det er innvilget permanent opphold.
- *Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft.* Norge bør etterstrebe å være et attraktivt land for kvalifisert arbeidskraft. Tilretteleggingen for

rekruttering av slik arbeidskraft bør gjennomgås, bla. med sikte på effektivisering av saksbehandlingen for innvandrere fra land utenfor EØS og av ordningene for godkjenning av utdanning og andre kvalifikasjoner.

Gitt vurderingen av handlingsrommet for å gjøre endringer i innvandringspolitikken, legger utvalget hovedvekten på forhold knyttet til selve velferdsmodellen, det vil si forhold knyttet til spillet mellom systemet av velferdsordninger og arbeidslivets virkemåte.

14.3 Velferdspolitik

Hovedtrekkene i den norske velferdspolitikken er utviklet i en periode der man kunne gå ut fra at de fleste ble født, utdannet seg, arbeidet og betalte skatt, hevet velferdsytelser og tilbrakte pensjonstilværelsen i samme land. I dag opplever Norge en betydelig innvandring; både av arbeids- og familieinnvandrere fra andre europeiske land, og av flyktninger og familieinnvandrere fra land utenfor EØS. Noen av disse utvandrer etter en kortere eller lengre periode, mens mange blir i Norge. I tillegg benytter mange som er født og oppvokst i Norge seg av muligheten til å utvandre og eksportere ytelser. Analysene i kapittel 8 viser at innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. har en vesentlig lavere yrkesdeltakelse enn majoritetsbefolkningen. Gjennom EØS-avtalen er Norge medlem av EUs indre marked, på lik linje med landene i EU. Det åpne indre arbeidsmarkedet innebærer at Norge ikke kan regulere migrasjonen av EØS-borgere. Dette representerer nye utfordringer for den norske velferdsstaten, og kommer i tillegg til de utfordringene staten allerede møter i form av befolkningsaldring og generelt større forsørgelsesbyrde.

Den aldrende befolkningen, kombinert med utsiktene til en langsiktig nedgang i petroleumsinntektene, tilsier at statens utgifter vil vokse raskere enn inntektene fra omkring 2020. Dette er vist i beregninger blant annet i Perspektivmeldingen.¹ Disse beregningene tematiserer ikke innvandring, men viser at det er utsikter til en langsiktig ubalanse i offentlige finanser. Økt migrasjon kan bidra til å forsterke behovet for innstramminger, siden norske inntektssikringsordninger vil kunne gi opphav til velferdsmotivert innvandring til Norge, eventuelt med påfølgende eksport av opparbeidede velferdsytelser. I tillegg kommer de

¹ St. meld. nr. 9 (2008–2009), Perspektivmeldingen

dokumenterte vanskelighetene med å integrere allerede etablerte innvandrere fra Asia, Afrika mfl. i det norske arbeidslivet.

Nedenfor diskuteres først kort noen problemstillinger knyttet til eksport av stønader. Deretter gjennomgås tre handlingsalternativer for å fremme bærekraft: Generelle innstramminger i velferdsordningene (innstrammingsalternativet), innstramminger rettet særlig mot personer med kort botid og/eller liten opptjening (tosporalternativet), og en generelt sterkere vekt på aktivisering i velferdsordningene (aktiviseringsalternativet). Utvalget oppfatter aktiviseringsalternativet som det mest treffsikre av disse, og bruker derfor mest plass på å presentere dette.

14.3.1 Eksportabilitet

Muligheten til å reise inn i og ut av Norge og ta med seg opparbeidede rettigheter, gir større frihet og større trygghet for den enkelte. Eksportadgangen fremmer internasjonal mobilitet, særlig innenfor EØS og til andre land Norge har trygdeavtaler med. Muligheten til å eksportere alderspensjon gir også innvandrere fra tredjeland mulighet til å returnere til opprinnelseslandet når de kommer i pensjonsalder. Norsk økonomi påvirkes på flere måter ved eksport av trygdeytelser. Etterspørselen etter varer og tjenester reduseres og statens skatte- og avgiftsinntekter avtar. På den andre side kan også etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester i Norge avta. Den samlede økonomiske effekten av eksport av trygdeytelser er komplisert å beregne, og utvalget har ikke gått inn i dette. Det sentrale må være at migrasjon er et trekk ved moderne samfunn, og at muligheten til å flytte mellom land fremmer velferden til den enkelte. Det er likevel nødvendig å være oppmerksom på den norske modellens sårbarhet når det gjelder internasjonal mobilitet, en sårbarhet som har sammenheng med relativt høye ytelsesnivåer, begrensede krav til opptjening og muligheten til å ta med ytelsene til andre land. Det å få innvilget stønader med lang varighet, gir adgang til å flytte til det landet man ønsker å bo i, uten krav om at man må jobbe i det nye landet. Tilsvarende kan eksportadgangen gjøre Norge mer attraktivt for potensielle innvandrere, når de kan eksportere sjenerøse velferdsytelser etter til dels kortvarige arbeidsforhold i Norge.

Norge er et høykostland, og norske ytelser er høye, sett i forhold til pris- og lønnsnivåene i mange andre land. I kapittel 10 vises noen beregninger som illustrerer dette. I tillegg utbetales

norske stønader med bruttobeløp, og skattlegges. Hvis stønadmottakere flytter til et land der slike ytelser ikke beskattes, eller skattlegges lavt, kan det disponible beløpet øke betraktelig. Kildeskatten, som ble omtalt i kapittel 10, kan forstås som et forsøk på å redusere denne muligheten.

Som vist i kapittel 10, er stønadseksporten fra Norge økende. Den registrerte eksporten utgjør likevel en liten andel av de samlede utgiftene som kanaliseres gjennom Arbeids- og velferdsetaten. Utvalget ønsker ikke å fremme konkrete forslag, verken for å begrense eller tilrettelegge for eksport, men ønsker å peke på noen sentrale mekanismer som kan innebære press på norske ytelser. En slik mekanisme er at når EØS-borgere jobber eller har opptjening i Norge, kan myndighetene ikke nekte dem ytelser med den begrunnelsen at de ikke er norske borgere eller har for kort botid, og kan heller ikke nekte eksport til personer bosatt i EØS-land. Den eneste måten å begrense denne eksporten på, er å redusere ytelsene for *alle*, inkludert norske borgere med livslang botid. Tilsvarende innebærer dette at alle økninger i stønader vil innebære noe økt eksport. Det er behov for å øke bevisstheten om dette, både blant beslutningstakere og i den offentlige debatten.

I noen sammenhenger kan det være aktuelt å dreie den offentlige innsatsen fra kontantytelser til tjenester. Satsing på tjenester vil minske eksporten til EØS-området, siden tjenester i langt mindre grad enn kontantytelser er eksportérbare. Om man ønsker å begrense eksporten, bør man derfor satse på tjenester framfor kontantytelser, der dette er mulig. Dette gjelder mest opplagt med hensyn til barnetilsyn: Kontantstøtte og barnetrygd kan eksporteres innenfor EØS, barnehagene kan det ikke. Også mer generelt vil det å nedprioritere offentlig subsidierte tjenester til fordel for kontanttilskudd til å kjøpe tjenester i markedet, være uheldig i lys av eksportproblematikken. I noen sammenhenger kan det være hensiktsmessig å redusere kontantytelser til husholdninger og kompensere dette gjennom en satsing på aktive tiltak rettet mot barn og ungdom i utsatte familier. Slike tiltak kan bidra til å fremme integrering, og til å dempe negative effekter av dårlig familieøkonomi. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gjennomført flere prøveordninger med slike tiltak på kommunalt nivå. Tiltakene har blant annet vært ferie- og fritidsaktiviteter, etablering av utstyrsbanker med adgang til lån av sports- og fritidsutstyr, og dekning av kontingenter i frivillige organisasjoner og

idrettslag.² Denne tilnæringsmåten kan utvikles videre.

En velutbygd og i hovedsak offentlig finansiert tjenestesektor kan imidlertid i noen tilfeller virke tiltrekkende på personer som ellers ikke har tilknytning til landet. Dette gjelder blant annet høyere utdanning, hvor de aller fleste andre land har innført skolepenger, iallfall for utlendinger. Universitetene i Norge er pålagt å ha kurstilbud på engelsk, og slike tilbud finnes også på mange høyskoler. Utvalget mener at internasjonal studentmigrasjon er positivt, og kan bidra til økt internasjonalisering og mangfold på norske læresteder. Det vil likevel være en samfunnsøkonomisk belastning å utdanne store studentgrupper som ikke akter å bruke utdanningen sin i Norge. Det faktum at de fleste land i Europa, inkludert andre nordiske land, har innført eller vurderer å innføre betaling for høyere utdanning for utlendinger, reiser spørsmål om også Norge burde følge etter. Utvalget ønsker å peke på problemstillingen, men oppfatter at det ligger utenfor mandatet å drøfte om det bør innføres egenbetaling for internasjonale studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Dette må blant annet vurderes i lys av erfaringene fra nabolandene, studenttilstrømmingen, og i hvilken grad internasjonale studentene bruker utdanningen sin i Norge.

I kapittel 10 ble omfanget av stønadseksporten fra Norge gjennomgått. Videre ble noen temaer av betydning for personer med tilknytning til Norge som er bosatt i utlandet diskutert; tilgangen til helse-, pleie- og omsorgstjenester, rettighetene til familiemedlemmer uten botid i Norge, samt skatt. Spørsmål om helsetjenester og skatt er marginale i utvalgets mandat, og det har derfor ikke vært prioritert å gå nærmere inn i dette. Spørsmålet om pensjoner til gjenlevende ektefeller og barn diskuteres i avsnitt 14.3.6.

Innvandring fra EØS, og fra land Norge har trygdeavtaler med, krever høy kompetanse på spørsmål om lovvalgsregler, sammenlegging av trygdetid og andre forhold som dekkes av trygdekoordineringsinstrumentene. Lovverket Arbeids- og velferdsetaten forvalter, herunder folketrygdloven, må forstås i sammenheng med de internasjonale forpliktelsene Norge har og de avtalene staten har inngått.

Utvandring og stønadseksport innebærer også nye utfordringer for Arbeids- og velferdsetaten.

En betydelig utvandring av personer med rettigheter i det norske velferdssystemet, kan gi et økt informasjonsbehov, og andre krav til service. I tillegg skaper økt eksport av norske velferdsytelser nye kontrollutfordringer for etaten. Økt eksport og utvandring av personer med norske velferdsytelser stiller krav til både etatens tilgjengelighet og administrative system, og det kan føre til økt pågang hos de norske utenriksstasjonene. Kontroll med utbetalingene reiser spørsmål om samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og andre instanser (herunder norske utenriksstasjoner), selektiv kontroll av særlig risikoutsatte stønader og brukergrupper, (ambulerende) kontrollenheter i land med mange bosatte mottakere av stønader fra Norge, innføring av meldeplikt mv. Økt internasjonalisering aktualiserer også spørsmålet om Arbeids- og velferdsetaten burde ha et register over medlemmer i folketrygden. Utvalget har ikke kunnet gå inn i disse problemfeltene i sin fulle bredde, men ønsker å peke på at Arbeids- og velferdsetaten står overfor mer krevende oppgaver med hensyn til service, administrasjon og kontroll når flere brukere bor i utlandet, eller oppholder seg i utlandet store deler av året. Et økende antall EØS-borgere som har tilgang på norske ytelser som følge av koordineringsreglene, krever også ny kompetanse og økt kapasitet.

14.3.2 Innstrammingsalternativet

En generell og omfattende innstramming i velferdsordningene, vil redusere det offentlige ansvar for inntektssikring og dermed senke de offentlige utgiftene. Dette kan bl.a. oppnås gjennom reduserte ytelsesnivåer, gjennom kortere ytelsesperioder eller gjennom en kombinasjon av disse.

Generelle innstramminger kan bidra til å øke arbeidsstyrken, gjennom å redusere antallet som mottar for eksempel uførepensjon. Tilsvarende kan en slik strategi bidra til at flere av de som er i arbeidsstyrken jobber, gjennom å redusere midlertidig fravær med mottak av sykepenger eller foreldrepenger. Generelle innstramminger kan dermed forventes, i alle fall på kort sikt, å øke sysselsettingen og produksjonen i norsk økonomi, samtidig som fellesskapet sparer utgiftene til velferdsytelser. Reduksjoner i ordningene vil kunne gjøre dem mindre attraktive, og dermed minske risikoen for at potensielle stønadsmottakere tilpasser seg på bestemte måter for å oppnå en stønad. Sysselsettingen kan dermed antas å øke. Dette er derfor en strategi som vil kunne styrke velferdsmodellens økonomiske bærekraft.

² For mer informasjon, se <http://www.bufetat.no/fattigdomstiltak>. Tiltakene er evaluert i Nyland, B.R., J.L. Hjort, T. Fløtten og E. Backe-Hansen (2009), *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskudsordninger*, Fafo-rapport 2009:50.

Strategien vil på den annen side ha vesentlige omkostninger. Innstramminger i de helserelevante inntektssikringsordningene vil ramme mennesker som er avhengige av disse ytelsene, og dermed vil en generell innstrammingsstrategi forsterke problemet med vedvarende lavinntekt. Personer som reelt er arbeidsudyktige på grunn av helseplager vil få en lavere levestandard hvis de fratras velferdsytelsene, eller hvis disse ytelsene kuttes til et lavt nivå. Tilsvarende er det en mulig risiko for at kutt i familieytelsene vil føre til en nedgang i fødselstallene, som er høye i Norge sammenliknet med de fleste andre land i Europa. Som påpekt i kapittel 3, kan familieytelser forstås ikke bare som offentlig forbruk, men som sosial investering. Videre vil en generell innstramming i velferdsordningene, iallfall på kort sikt, føre til at flere husholdninger får inntekter under fattigdomsgrensen.

En betydelig reduksjon i inntektssikringsytelsene vil utfordre likevekten i den norske modellen, jf. kapittel 3. Slik situasjonen er i dag, gir inn- og utvandringmønstrene etter utvalgets mening ikke grunnlag for å foreslå en så vidt dyptgripende reform. Dette er likevel ikke til hinder for at utvalget vil foreslå kutt i enkelte ordninger, som for eksempel kontantstøtten og ektefelletilleggene i uførepensjonen, eller for at det i tilknytning til aktiviseringsalternativet i de helserelevante ytelsene anbefales at man også gjennomgår inngangsvilkårene med sikte på innstramming. Der utvalget foreslår kutt, er disse ikke begrunnet i et generelt ønske om å redusere offentlige ytelser. Utvalget åpner likevel for at mer generelle innstramminger kan bli nødvendige på lengre sikt, hvis de demografiske og økonomiske forutsetningene utvalget har lagt til grunn viser seg å være for optimistiske.

14.3.3 Tosporsalternativet

Et alternativ til generelle innstramminger er å innføre høyere opptjeningskrav i flere velferdsytelser, enten i form av økte krav til botid (trygdetid) eller økte krav til tidligere sysselsetting/skattebetaling, eller gjennom å si at ytelsene bare er tilgjengelige for norske statsborgere. Universelle velferdsytelser som omfatter alle bosatte er dyre, og det kan være gode argumenter for å innføre ordninger med «to spor»: Et hovedspor for majoriteten, og et sidespor for nyankomne innvandrere, personer som aldri har betalt skatt i Norge og/eller utenlandske statsborgere. Basert på norske holdningsundersøkelser, finnes det en viss oppslutning for en slik avgrensning i Norge, jf. kapittel 13.

Flere ulike meningsmålinger har vist at mellom en fjerdedel og en tredjedel av de spurte ønsker å avgrense velferdsytelsene til personer som enten er norske statsborgere, eller som har en viss botid i Norge. Flere andre land har slike systemer. Blant annet reserverer USA de fleste velferdsytelsene for amerikanske borgere, mens Danmark stiller krav om botid og en viss minste yrkesaktivitet før man får full tilgang til sosialhjelp.

I det eksisterende norske systemet har statsborgerskap ingen betydning for tilgangen til ytelser, men flere sentrale ytelser stiller krav om en viss trygdetid, som beskrevet i kapittel 6. Dette gjelder blant andre uførepensjon og alderspensjon. I flere av inntektssikringsordningene gjelder også generelle krav til opptjening, som f.eks. i sykepenge og dagpenge.

Tospor som hovedstrategi kan innføres gjennom ulike former for karenperioder i inntektsuavhengige ytelser. Økte krav til opptjening i ytelser som sykepenge og dagpenge vil i utgangspunktet måtte gjøres gjeldende for alle, og vil dermed ikke innebære en ren todeling av velferdsytelsene, selv om noe av det samme kan oppnås gjennom å endre opptjeningsreglene. Etter dagens regler har man f.eks. rett til sykepenge hvis man har vært i arbeid i minst fire uker. Det er teoretisk mulig å supplere med et botidskrav, men dette ville bryte med den generelle logikken i sykepengeordningen, og dessuten innebære en åpenbar diskriminering av ulike arbeidstakergrupper. Det er dermed et mer nærliggende alternativ å vurdere karenperioder i inntektsuavhengige ytelser som i dag ikke stiller krav til opptjening eller botid. To åpenbare eksempler er barnetrygd og sosialhjelp. Barnetrygden utbetales til alle familier som har barn under 18 år, uten spørsmål om opptjening, botid eller andre kriterier. Det er mulig å begrense denne ytelsen til familier som har f.eks. tre eller fem års botid i Norge, men det er sterke argumenter mot en slik strategi. For det første vil slike krav til trygdetid, ev. til norsk statsborgerskap, bare kunne gjøres gjeldende for innvandrere fra land utenfor EØS, siden Norge ikke har anledning, under EØS-regelverket, til å ekskludere EØS-borgere fra norske ytelser. Forbruket av de aktuelle ytelsene blant EØS-borgere, inkludert eksporten til EØS-land, vil altså ikke berøres av botidskrav. For det andre har mange nyankomne innvandrere lav inntekt, og barnetrygden kan utgjøre en viktig del av den samlede inntekten. Bortfall av barnetrygd ville presse flere over på sosialhjelp, og øke sosialhjelpsytelsene både for nye og gamle brukere som kompensasjon for de bortfalte ytelsene. Utgiftene overføres i

så fall fra stat til kommune, og det er fare for at den reelle innsparingen blir liten. For det tredje vil det å erstatte barnetrygd med sosialhjelp føre til at den effektive marginalskatten ved overgang til arbeid blir høyere: Barnetrygden mottas uavhengig av hvilke inntekter den enkelte ellers har, mens sosialhjelpen avkortes, ofte krone for krone, mot alternative inntekter. For det fjerde vil det å begrense adgangen til barnetrygd ramme barnefamilier, og særlig barnefamilier med mange barn, mens det ikke vil ha noen betydning for personer med kort botid som ikke har barn. Denne fordelingsvirkningen er neppe hensiktsmessig.

Om man vil hindre at innsparinger oppnådd gjennom todeling av trygdeordningene kompenseres gjennom merforbruk av sosialhjelpsytelser, er det et alternativ å innføre «to spor» også i sosialhjelpssystemet. For eksempel kan man stille som kriterium at sosialhjelpsmottakeren må ha et gitt antall års botid i Norge for å få utbetalt sosialhjelp på samme nivå som andre. I Danmark har man delvis innført en slik politikk, gjennom å differensiere sosialhjelpssystemet i *kontanthjelp* og en lavere *starthjelp*, og å stille som vilkår for å få kontanthjelp at man har bodd i Danmark i minst sju av de siste åtte årene.³ De danske erfaringene med denne reformen er sammensatte: Flere evalueringer har vist at mottakere av starthjelp kommer raskere i arbeid enn mottakere av kontanthjelp. En studie viste f.eks. at etter 52 måneders opphold i Danmark var 30 pst. av kontanthjelpmottakerne, og 42 pst. av starthjelpmottakerne, i betalt arbeid. Den relative forskjellen mellom de to gruppene lot imidlertid til å avta over tid. Samtidig viser studier at starthjelpmottakere til dels har svært dårlige levekår. Det er også påvist at starthjelpmottakere ofte mottar tilleggssytelser gjennom sosialhjelpssystemet, knyttet til bestemte – ofte helserelevante – behov, slik at den reelle forskjellen i disponibel inntekt mellom mottakere av starthjelp og kontanthjelp er mindre enn ytelsesnivåene i seg selv skulle tilsi. Endelig må det påpekes at starthjelpen har betydning for en relativt marginal gruppe personer: I perioden 2004–2009 var om lag 0,2 pst. av arbeidsstyrken i Danmark på starthjelpsytelser.

Den høyere overgangen til betalt arbeid blant starthjelpmottakere enn blant kontanthjelpmottakere kunne være et argument for å innføre et slikt system også i Norge. Det er et sentralt mål å

få folk ut av sosialhjelp og over i selvforsørgelse. Etter mer enn fire år i Danmark var likevel 58 pst. av starthjelpmottakerne fortsatt avhengige av starthjelpen. Dette indikerer at mangelen på økonomiske incentiver til arbeid ikke er hovedproblemet i denne kategorien, men at det er andre faktorer som (også) hemmer overgangen til arbeid. Dette er et argument for å fortsette satsingen på kvalifisering og norskopplæring for nyankomne innvandrere, samt å stimulere arbeidsgivere til å ansette personer med innvandrerbakgrunn. Det kan argumenteres for at denne kvalifiseringsprosessen vanskeliggjøres hvis innvandrerne må bruke mye av energien sin på å håndtere en vanskelig familieøkonomi.

Analysene referert i kapitlene 8 og 9 tyder på at yrkesaktiviteten blant nyankomne innvandrere øker relativt raskt i alle grupper de første årene etter ankomst. Etter om lag ti år i Norge flater veksten ut, og i de fleste gruppene avtar den. I denne perioden skjer en betydelig overgang til uføreytelse. Det er mulig at en reduksjon i sosialhjelpen ville økt tilstrømmingen til lønnsarbeid enda mer i de første årene, men dette ville neppe ha betydning for den senere «utstrømmingen». På den bakgrunnen virker det lite hensiktsmessig å differensiere sosialhjelpssystemet – en reform som vil være i strid med grunntrekk i den norske modellen, øke fattigdommen blant allerede sårbare grupper, og – etter danske erfaringer å dømme – ha relativt moderat effekt på sysselsettingen.

Sosial inkludering er et grunnleggende mål for den norske velferdsmodellen. Det at de fleste ytelse enten er universelle eller har lave inngangskrav er en bevisst politikk for å inkludere alle. Å differensiere ytelsene etter botid, utover de relativt beskjedne kravene som allerede er innarbeidet i de varige ytelsene, vil bryte med prinsippet om universalitet. I tillegg vil slike krav øke forekomsten av vedvarende lavinntekt ytterligere blant familier med innvandrerbakgrunn, noe som vil kunne hemme integreringen. På bakgrunn av disse betraktningene vil utvalget ikke gå nærmere inn på spørsmålet om å innføre sterkere differensiering av rettigheter etter botid for innvandrere.

14.3.4 Aktiviseringsalternativet

Utvalgets analyser dreier seg om utfordringer skapt av økende migrasjon over landegrensene, og gitt dette perspektivet er det særlig to forhold som gir grunn til bekymring. Det første, og viktigste, dreier seg om sysselsettingen blant innvandrere. Selv om sysselsettingen i Norge er høy, også blant innvandrere, sammenliknet med de

³ I tillegg stilles krav om yrkesaktivitet: Et ektepar må til sammen ha arbeidet i minst 450 timer i løpet av de siste 24 månedene for at begge ektefeller skal ha rett til kontanthjelp, jf. kapittel 11.

fleste land i OECD-området, har innvandrere som gruppe betydelig lavere sysselsetting enn personer uten innvandrerbakgrunn. De relative forskjellene er større for kvinner enn for menn, og sysselsettingsratene er særlig lave blant grupper som har kommet som flyktninger. Det er avgjørende å øke yrkesaktiviteten blant innvandrere generelt, og særlig i de gruppene der sysselsettingsratene er svært lave. Dette er viktig for integreringen, både på kort og lang sikt, og også for norsk økonomi. Det andre forholdet utvalget legger vekt på, er stønadseksport. Denne er foreløpig av begrenset omfang, men øker raskt – ikke minst til EØS-området. I og med at Norge ikke kan forskjellsbehandle EØS-borgere, må eventuelle tiltak for å begrense denne eksporten komme som reduksjoner i ytelser som omfatter alle mottakere.

Aktivisering for stønadsmottakere er utvalgets alternativ til generelle innstramminger og til dualisering av velferdsordningene. Utvalget mener at en slik aktiviseringslinje som tilnærming i størst mulig grad bør gjelde i inntektssikringsordningene allment. I dag gjelder prinsippet mest systematisk i dagpengeordningen; gjennom kravene om å være disponibel for arbeidsmarkedet, og å delta på tilbudte arbeidsmarkedstiltak; i introduksjonsstønad, som skal kombineres med deltakelse i introduksjonsordningen; og gjennom den attføringssatsingen som skjer mens man mottar arbeidsavklaringspenger. Utvalget mener at prinsippet i større grad kan videreføres til – og utvides i – de helserelevante ytelsene generelt, i overgangsstønad til enslige forsørgere, og i sosialhjelpen.

Det er en utfordring å utforme inntektssikringsordningene slik at de gir den tryggheten de er ment å gi mot ufrivillig inntektsbortfall, f.eks. på grunn av arbeidsledighet eller sykdom, uten at de samtidig bidrar til at potensielle mottakere anstrenger seg for lite for å greie seg selv. Ordningene utfordres av at Norge er en integrert del av det felles europeiske arbeidsmarkedet, og av økende migrasjon til og fra Norge mer generelt. Innstrømmingen til inntektssikringsordningene i Norge er høy i internasjonal sammenheng, særlig til de helserelevante ytelsene, og potensialet er stort som følge av EØS-avtalens bestemmelser om likebehandling og koordinering. Utvalget mener derfor at det er behov for tiltak som gjør de helserelevante ordningene mer robuste overfor et fortsatt høyt nivå på inn- og utvandringen.

Selv om innvandrergruppen totalt sett har lavere uttak av helserelevante ytelser enn majoritetsbefolkningen, noe som bl.a. må ses i sammen-

heng med at innvandrere i snitt er yngre, så viser forskning som er referert til i kapitlene 8 og 9 at innvandrere i enkelte landgrupper blir uførepensjonert tidligere enn personer uten innvandrerbakgrunn. For enkelte innvandrergrupper er det en bekymringsfull stor utstrømming fra arbeid til helserelevante ytelser etter om lag 10–15 års botid. Det kan være ulike grunner til at dette mønsteret oppstår, men tendensen tilsier likevel at tiltak for å dempe slik utstrømming vil være viktige for å sikre ordningenes robusthet, også ut fra et integreringsperspektiv.

Dette hensynet blir enda mer sentralt hvis det over tid viser seg at arbeidsinnvandrere fra EØS-land får en liknende trygdeatferd. Siden EU-utvidelsen i 2004 har innvandringen fra de nye medlemslandene, særlig Polen, skutt i været. Innvandrere fra EØS får hurtig tilgang til norske velferdsytelser gjennom opptjening fra hjemlandet (sammenlegging av trygdetid). Store forskjeller i kostnadsnivået mellom Norge og de nye EU-landene innebærer at norske velferdsytelser – som er beregnet ut fra et norsk inntektsnivå – har en betydelig verdi i land med lavere inntekts- og prisnivå. Potensialet for framtidig belastning er omfattende når ytterligere EU-medlemsland kommer til.

Utvalgets tilnærming til disse problemstillingene har utgangspunkt i migrasjonsproblematikken. En generell gjennomgang av den norske velferdsmodellen ligger utenfor utvalgets mandat, men utvalget noterer seg at det er behov for å redusere utstrømmingen fra arbeid og overgangen til helserelevante ytelser i befolkningen mer allment. Mange av de samme mekanismene og problemstillingene som gjelder for majoritetsbefolkningen gjelder også for innvandrere, skjønt noen mekanismer forsterkes i en del innvandrergrupper. Dette understøtter betydningen av en generell reform når det gjelder helserelevante ytelser. Etter utvalgets vurdering bør retten til ytelser i større grad knyttes til en rett og plikt til deltakelse.

En slik omlegging til mer generell bruk av aktivisering innebærer flere vanskelige avveininger, og vil kunne bli kostbar. Det er derfor viktig med nærmere utredning og konkretisering. Problemstillingene inngår også i pågående prosesser som blant annet følger opp uføreutvalgets innstilling.⁴ Nedenfor drøftes noen prinsipper og mekanismer som vil være sentrale i et videre arbeid med å utvikle en klarere aktiviseringslinje.

⁴ NOU 2007:4, Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

14.3.5 Aktiviseringsalternativet i de helserelevante ytelsene

Utvalget støtter seg på forskning som tyder på at tilpasset arbeid og aktivitet i mange sammenhenger har positive effekter, også for personer med helseproblemer. Dette gjelder spesielt for de sykdomsdiagnosene som er dominerende blant norske langtidssykmeldte og uførepensjonister, herunder rygg- og skjelettsykdommer og lettere psykiske lidelser.⁵ Nyere forskning tyder på at gradert sykmelding bidrar til å redusere kostnadene ved sykepengeordningen, og også redusere risikoen for at langtidssykmeldte arbeidstakere faller helt ut av arbeidsmarkedet.⁶

Både i Norge og andre land har det over tid funnet sted en dreining av sosiale forsikringsordninger i aktivitetsorientert retning.

Utvalget mener at en satsing på aktivisering må understøttes av at de generelle inngangskriteriene gjennomgås. Sammenliknet med andre land er innstrømmingen til de helserelevante ytelsene høy i Norge, samtidig som få søknader om uføretrygd ender med avslag. Bruken av uavhengige legeuttalelser ved langvarig fravær er lav i Norge. Derfor bør en gjennomgang av inngangskriteriene også vurdere legens rolle. Gradering bør bli hovedregelen i de helserelevante ytelsene, fra sykepenge til uførepensjon. I dag har over 80 pst. av sykepengemottakerne og uførepensjonistene 100 pst. syke- eller uføregrad. Økt vekt på gradering var også hovedkonklusjonen til den faglige ekspertgruppen som i 2010 vurderte tiltak for å redusere sykefraværet.⁷ For at bruken av gradering skal kunne økes, må det vurderes om inngangskriteriene må tydeliggjøres slik at de som har mulighet til å arbeide styres over mot aktivitet. Erfaringene med den danske fleksjobbordningen illustrerer at dette er en reell utfordring, jf.

kapittel 11. Videre bør det legges større vekt på tidlig aktivisering. Det kan innebære at aktiviseringen i større grad bør starte mens personer mottar sykepenge, og ikke – som i dag – hvor den aktive atferdsinnsatsen i hovedsak settes inn etter at sykepengeperioden er over. Utvalget ser for seg at en større aktivisering i sykepengeperioden kan skje gjennom en kombinasjon av økt bruk av graderte ytelsene og framskyvning av en del av atferdsinnsatsen.

Økt bruk av graderte ytelsene bør kombineres med rett og plikt til deltakelse, både på midlertidig og på mer permanent basis. Ambisjonen bør være at arbeidsevnen i størst mulig grad skal utnyttes i det ordinære arbeidsmarkedet på ordinære vilkår, men det vil trolig også være behov for å supplere med offentlig subsidierte ordninger for dem som ikke kommer i ordinært arbeid. Ordningen med tidsbestemt lønnskutt, varig skjermede arbeidsplasser og tilrettelagte arbeidsplasser i offentlig sektor kan være eksempler på slike tilbud. I vurderingen av slike tiltak er det særlig viktig å lete etter ordninger som hindrer at arbeidsgiver kan føre ordinære lønnskutt over på det offentlige.

Alle aktører i en slik aktiviseringslinje, dvs. den enkelte stønadsmottaker, saksbehandler i Arbeids- og velferdsetaten, lege og arbeidsgiver, må bli stilt overfor rammebetingelser som støtter opp om en aktiviseringslinje, herunder utvikling av troverdige sanksjoner som understøtter plikten til aktivitet. Rett og plikt til deltakelse bør derfor kombineres med virkningsfulle sanksjonsmuligheter overfor de stønadsmottakerne som vegrer seg for å stille opp, for eksempel slik en har innenfor dagpengeordningen i dag. En nødvendig konsekvens av en troverdig aktiviseringslinje vil være at noen vil oppleve at stønaden helt eller delvis faller bort i perioder. Uten å akseptere dette, vil det være vanskelig å lykkes med en aktiviseringslinje.

Vekt på deltakelse i det ordinære arbeidslivet

Så langt det lar seg gjøre, bør det framskaffes tilbud om vanlige jobber i det ordinære arbeidsmarkedet til stønadsmottakere som skal omfattes av aktivitetstilbudet. Det vil imidlertid ikke la seg gjøre å skaffe arbeid på ordinære vilkår til alle personer i målgruppen. Personer med nedsatt arbeidsevne vil typisk kunne ha behov for andre aktiviteter før de er klare for arbeidsmarkedet på ordinære vilkår, som for eksempel medisinsk rehabilitering, kvalifisering, omskolering eller tilpasset arbeid. Slike aktiviteter bør i størst mulig grad tilrettelegges med ordinær jobb i sikte.

⁵ Se f.eks. Airaksinen, O., J. Brox, C. Cedraschi, J. Hildebrandt, J. Klüber-Moffett, F. Kovacs (2006), Chapter 4. European guidelines for the management of chronic non-specific low back pain. I: *European Spine Journal* 15, Suppl. 2: s. 192–300; og Waddell, G. and A. K. Burton (2006), *Is Work Good for Your Health and Well-being?*, Report for Department for Work and Pensions, TSO (The Stationery Office), London. <http://www.dwp.gov.uk/docs/hwwb-is-work-good-for-you.pdf>

⁶ Markussen, S., A. Mykletun, A., og K. Røed (2010), The Case for Presenteeism. IZA Discussion Paper No. 5343 (<http://ftp.iza.org/dp5343.pdf>)
Se også Høgelund, J., A. Holm, J. McIntosh (2010) Does Graded Return-to-Work Improve Sick-Listed Workers' Chance of Returning to Regular Working Hours? I: *Journal of Health Economics*, 29 (1): s. 158–169

⁷ Ekspertgruppen la fram sin rapport for Arbeidsdepartementet 1. februar 2010: http://www.regjeringen.no/pages/2334559/R_2010_tiltak_sykefravaer.pdf

Utvalget vil likevel påpeke at det i forbindelse med lønnstilskuddsordninger som kompenserer for tapt arbeidsevne kan ligge insentiver for arbeidsgivere til å overdrive arbeidsevnetapet. I Danmark har evalueringer av fleksjobbordningen avdekket at denne type tilpasninger forekommer, og at fleksjobber i noen grad erstatter ordinært arbeid istedenfor å erstatte passiv inntektssikring, jf. kapittel 11. Den danske regjeringen har derfor foreslått å legge om ordningen noe, slik at den blir mindre attraktiv som alternativ til ordinært arbeid.

Noen personer vil ha behov for mer varige aktive løsninger. Samtidig bør en også utforske muligheten for å tilrettelegge de generelle vilkårene i det ordinære arbeidslivet på en slik måte at personer med nedsatt arbeidsevne i størst mulig grad kan få innpass her. Tiltak for å redusere arbeidsgivers risiko for å ansette personer med lav eller usikker produktivitet bør også vurderes. Tilbud om varige tiltak bør heller ikke være til hinder for å revurdere mulighetene for overgang til det ordinære arbeidslivet etter en stund. Gruppen som permanent anses å ha lav produktivitet bør derfor både avgrenses og revurderes jevnlig.

Samtidig vil det fortsatt være personer som ikke vil kunne utføre en jobb eller delta i en aktivitet på en meningsfull måte. De skal selvsagt ha 100 pst. sykepenges eller uførepensjon. Men utvalget mener at nåløyet for å tilkjennes 100 pst. dekning bør bli trangere enn i dag. Ordningen bør derfor kombineres med et samarbeid mellom myndigheter og parter for å gjennomgå lønns- og arbeidsvilkårene, med sikte på at disse tilpasses på en slik måte at flest mulig kan delta i det ordinære arbeidslivet.

En forsterket innsats

Det foregår allerede i dag en stor satsing på aktive tiltak i de helserelevante ytelsene, særlig gjennom atferdsrettende tiltakene, jf. omtalen i kapittel 5. OECD rangerer Norge sammen med Danmark på topp når det gjelder aktivisering i de helserelevante ytelsene. Videre er det i den reviderte avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) lagt opp til økt bruk av gradert sykmelding, og det er enighet om at full sykmelding bare skal gis i unntakstilfeller dersom fraværet varer utover åtte uker. Utvalget mener likevel at denne linjen kan forsterkes.

For at dette skal fungere, må aktiviseringsalternativet gjennomføres konsekvent. Det innebærer at også personer som eksporterer sykepenges til andre EØS-land må omfattes av en slik strategi. I de fleste andre EØS-land er det for eksempel ikke mulighet for graderte sykmeldinger. Perso-

ner som oppholder seg i disse landene når de blir syke, og som benytter seg av andre EØS-lands helsevesen og får sykmeldinger utstedt i disse landene, vil derfor normalt ikke bli vurdert for gradering, selv om de har rettigheter til norske sykepenges. Erfaringer viser også at personer som har eksportert sykepenges til andre EØS-land ikke blir fulgt opp som i Norge, jf. kapittel 6. Utvalget forutsetter at en aktiviseringsstrategi også må omfatte disse, og at personer med sykmelding fra utlandet stilles overfor de samme krav til oppfølging og dialog med arbeidsgiver som personer som sykmeldes i Norge. Arbeids- og velferdsetaten bør ikke godkjenne sykmeldinger som ikke forholder seg til gjeldende regelverk vedrørende aktiviseringsplikt, enten de er skrevet ut i Norge eller i utlandet. Det samme gjelder kravet om gradering av sykmelding. Dette er nødvendig også for å sikre likebehandling innenfor EØS.

Økonomiske konsekvenser og problemstillinger som må avklares

Det ligger utenfor utvalgets mandat å utforme hvordan et slikt hovedgrep kan gjennomføres i detalj. Utvalget begrenser seg derfor til å peke på noen prinsipper og elementer som bør gjelde for en generell aktiviseringslinje i flere av velferdsytelsene, med særlig oppmerksomhet rettet mot de helserelevante ytelsene, og understreker at dette må vurderes nærmere. Dette bør f.eks. vurderes nærmere i tilknytning til de prosessene som nå pågår med å tilpasse uføreordningen til det nye pensjonssystemet. Noen av disse problemstillingene vil trolig også kunne bli fulgt opp mer konkret av det utvalget som nå vurderer rollen skjermede virksomheter har i atferdsrettende arbeid, og som skal levere sin innstilling innen utgangen av 2011.

Det er potensielt store økonomiske gevinster knyttet til utnyttelse av den arbeidskraften personer med redusert arbeidsevne fortsatt er i besittelse av. Atferdsrisikoproblemene knyttet til høye kompensasjonsgrader vil kunne bli dempet gjennom en slik strategi. Den kan redusere innstrømmingen til de helserelevante ytelsene, og gi økonomiske gevinster. Det blir også mindre attraktivt å eksportere ytelses til andre land, fordi ytelsene reduseres og kombineres med et aktivitetstilbud. Muligheten til å kombinere stønad med svart arbeid vil også kunne reduseres.

Samtidig er det mange problemstillinger – og potensielt viktige kostnadsdrivende faktorer – som må vurderes og avklares i det videre arbeidet. For den samfunnsøkonomiske holdbarheten i en slik ordning er det avgjørende at den ikke

bidrar til en utilsiktet overføring av kostnader fra arbeidsgiver til det offentlige, ved at personer som ellers ville ha vært ansatt på ordinære vilkår isteden mottar lønnstilskudd og/eller graderte ytelse. Utvalget vil påpeke at utgangspunktet for et aktivitetsorientert inntektssikringssystem for personer med nedsatt arbeidsevne skal være at det offentlige kun kompensere for den arbeidsevne som reelt har gått tapt på grunn av sykdom, skade, eller lyte. Dette vil normalt kunne skje ved bruk av graderte uføreytelser, eventuelt i kombinasjon med lønnstilskudd som kompensere for dokumenterte merkostnader forbundet med utnyttelse av den gjenværende arbeidsevnen. En slik praksis vil også sikre at etablering av arbeidsplasser for personer med helseproblemer, ikke får en konkurransevridende karakter, og dermed heller ikke kommer i konflikt med statsstøttereguleringen som Norge er bundet av etter EØS-avtalen. I den grad personer med redusert arbeidsevne garanteres arbeid eller aktivitet gjennom en slik aktiviseringslinje, kan det også få virkninger for lønnsdannelsen ved at arbeidslivets parter tar et mindre ansvar for sysselsettingskonsekvensene ved lønnsøkninger. Det er derfor viktig at ordningen kombineres med et samarbeid mellom myndigheter og parter for å gjennomgå lønns- og arbeidsvilkårene i arbeidslivet generelt, med sikte på at disse tilpasses på en slik måte at flest mulig kan delta i det ordinære arbeidslivet.

Oppsummering

Utvalget anbefaler at det arbeides videre med å utvikle en generell aktiviseringslinje i de helserelevante ytelsene. Utredningen bør legge vekt på å kombinere flere virkemidler:

- gjennomgang av inngangsvilkårene i de helserelaterte ytelsene
- økt bruk av gradering i alle de helserelaterte ytelsene for å synliggjøre arbeidsevnen, inkludert et trangere nåløye for å fastsette 100 pst. arbeidsudyktighet
- framskyving av mer av den aktive attføringssatsingen til sykepengeperioden
- utvikling av flere tilbud for personer med varig nedsatt arbeidsevne
- utvikling av troverdige sanksjoner

14.3.6 Aktivisering i de familiepolitiske ordningene

De familierelaterte ytelsene er prinsipielt forskjellige fra de helserelaterte ytelsene i den forstand at de ikke har til hensikt å kompensere for tapt

arbeidsevne, men å kompensere for noen av utgiftene ved å ha barn og tilrettelegge for at foreldre kan trekke seg tilbake fra arbeidslivet i en periode der de har særlige omsorgsforpliktelser. Retur til arbeidslivet vil være vanskeligere jo lengre den yrkespassive perioden har vart, og mange familier vil ha vanskelig for å oppnå akseptable inntekter hvis den ene forelderen varig står utenfor yrkeslivet. Yrkeslivet er dessuten en viktig arena for integrering og for språkopplæring. Utvalgets grunntenking er at de velferdspolitiske virkemidlene i størst mulig grad bør oppfordre til deltakelse i utdanning og arbeid, og denne tenkemåten ligger også til grunn for diskusjonen av familieytelsene.

De siste årenes utvikling i Norge, med forlengelser av foreldrepermisjonen og sterk utbygging i barnehagesektoren, legger til rette for at både kvinner og menn kan ha nærmest uavbrutte yrkeskarrierer selv om de har barn. Denne politiske vektleggingen av likestilling i hjemmet og på arbeidsmarkedet er relativt ny i Norge, og kan oppleves som fremmed i mange andre kulturer. Slik det framgår av kapittel 8, er yrkesaktiviteten langt lavere blant innvandrede kvinner i en del grupper, enn den er blant kvinner i majoritetsbefolkningen. Det er liten tvil om at visjonen om «det gode liv» for mange innflyttere til Norge inkluderer mulighetene til å være hjemmeværende eller ha ektefellen som heltids omsorgsperson, i alle fall så lenge man har hjemmeboende barn. Utvalget forholder seg pragmatisk til dette. Hvis familiene kan opprettholde en levestandard de selv opplever som akseptabel på én arbeidsinntekt, må dette – som nå – være deres eget valg, men utvalget stiller seg kritisk til offentlige stønader som subsidierer langvarig tilbaketrekning fra arbeidslivet.

Ovenfor ble det, ut fra et eksportperspektiv, argumentert med at det bør satses på tjenester framfor kontantytelser der dette er mulig. Dette prinsippet vil ha relevans for flere av de familiepolitiske ordningene, som vist nedenfor.

Overgangsstønad til enslige forsørgere

Som vist i kapittel 9, er forbruket av overgangsstønad høyt i en del innvandrergupper, særlig blant kvinner fra Somalia. Bruken av overgangsstønad i akkurat denne innvandrerguppen framheves i flere sammenhenger som problematisk. Samtidig later stønaden, slik den er utformet i dag, til å ha viktige svakheter som hindrer oppnåelsen av målet om å sette mottakerne i stand til å forsørge seg selv. Dette gjelder ikke minst i møte med brukere med innvandrerbakgrunn. Overgangssto-

nad kan gis til det yngste barnet fyller åtte år, men ikke i mer enn sammenlagt tre år etter at det yngste barnet ble født. I tillegg til overgangsstønad kan enslige forsørgere ha rett til stønad til barne-tilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting for å lette overgangen til arbeid. Overgangsstønad og andre stønader til enslige forsørgere kan ikke eksporteres, heller ikke innenfor EØS, jf. kapittel 6. Formålet med overgangsstønaden er å sikre inntekt for personer med aleneomsorg for barn, samt å gi disse hjelp til selvhjelp slik at de settes i stand til å forsørge seg selv.

Enslige forsørgere kan i dag motta overgangsstønad uten betingelser så lenge de har barn under tre år. Tre år er lang tid å stå utenfor arbeid og utdanning, ikke minst for stønadmottakere som kjenner det norske samfunnet dårlig og snakker lite norsk. Barnehagetilbudet har blitt kraftig utbygd i de senere årene, også for de aller minste barna. Utvalget mener på denne bakgrunnen at det er rimelig å stille aktivitetskrav til enslige forsørgere når det yngste barnet har passert ett år, ikke tre som i dag.

For mottakere med barn eldre enn tre år gjelder i dag aktivitetskrav. Aktivitetskravet anses oppfylt bl.a. hvis man er tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som «reell arbeidssøker», altså et tilsvarende krav som gjelder for mottakere av dagpenger. Vilkaene for bortfall av stønad hvis man nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak eller ta tilvist arbeid, er likevel mindre tydelige enn i regelverket som gjelder dagpenger. Utvalget anbefaler at det vurderes om stønaden bør gjøres mer lik dagpengeordningen når det gjelder konsekvensene av brudd på aktivitetskravet.

Utvalget mener at et strengere krav til aktivitet må følges opp tettere og mer omfattende av Arbeids- og velferdsetaten. Mange mottakere av overgangsstønad trenger mer hjelp og veiledning enn det de får under det eksisterende systemet. Et annet poeng, som er viktig for mottakere med innvandrerbakgrunn, er at norskopplæring per i dag vanligvis ikke regnes som «nødvendig utdanning», fordi denne opplæringen sjelden gis som et tilbud som utgjør minst halvparten av full tid. For mange innvandrerkvinner er norskopplæring grunnleggende for å klare å komme i gang med et utdanningsløp, og bli selvforsørget på sikt. Utvalget anbefaler at strengere krav til aktivitet kombineres med et reelt bedre aktivitetstilbud, og et bredere perspektiv på hva som utgjør tilstrekkelig «aktivitet». Det er behov for en større innsats for å lage gode aktiveringsløp, på måter som også ivaretar behovene til mottakere med innvandrerbakgrunn.

For enslige forsørgere som ønsker å være hjemmearbeidende, også på lengre sikt, eller som mangler evnen til å sette seg inn i mulighetene og begrensningene som ligger i stønadssystemet, fungerer overgangsstønaden – som regel i kombinasjon med kontantstøtte – som en ubetinget inntektssikring så lenge de har barn under tre år. Det er ingen begrensning på hvor mange treårsperioder den enkelte kan ha, så mottakere som får et nytt barn som enslig forsørger før treårsperiodens utløp, kan fortsette å motta stønad. Utvalget anbefaler å vurdere begrensning i antall treårsperioder der den enkelte kan motta overgangsstønad.

Barnehager og kontantstøtte

Norge har i dag full barnehagedekning, i den forstand at alle som ønsker barnehageplass til sine barn kan få dette, hvis barnet fyller ett år før september det året det søkes om plass. Foreldrebetalingen skal ikke overstige et nasjonalt definert maksimum, for tiden kr 2 330 per måned. Familier i enkelte særlig innvandrertette områder får tilbud om gratis kjernetid, som beskrevet i kapittel 5. Foreløpig er gratis kjernetid et tiltak av lite omfang, som ikke har blitt evaluert grundig for å se på de langsiktige effektene. Det kan likevel dokumenteres at tiltaket har ført til at barnehagedeltakelsen har økt i de aktuelle bydelene. Skoler i de aktuelle områdene gir tilbakemeldinger om at skolestarterne som har fått tilbud om gratis kjernetid, har bedre norskkunnskaper enn barn som ikke har fått et slikt tilbud. Barnehagedeltakelsen har også hatt effekt på sosialiseringen av barna, f.eks. ved at de er mer vant til å fungere i gruppe. Tiltaket inkluderer også foreldretiltak, og det meldes om stor interesse blant foreldre – i hovedsak mødre – for å delta på ulike kurstilbud i norsk og foreldreveiledning.

Utvalget mener at gratis kjernetid er et godt tiltak for barn med språklig minoritetsbakgrunn, og anbefaler at tiltaket opprettholdes, og eventuelt utvides til å omfatte barn i yngre aldersgrupper enn i dagens ordning som omfatter fire- og femåringer, og i innvandrertette regioner og bydeler som ikke er omfattet av tilbudet i dag. Tiltaket bør etter utvalgets vurdering alltid kombineres med aktiviseringstiltak for å få foreldrene ut i arbeid eller utdanning.

Kontantstøtten øker den reelle kostnaden for familien ved å ha ett- og toåringer i barnehage. Aksepterer man plass i en barnehage med offentlig tilskudd for disse barna, mister man kontantstøtten. Kontantstøtten er en rettighet som tilkjennes hvis man avstår fra å bruke et offentlig tilbud.

I praksis fungerer kontantstøtten for mange motakere som en støtte til hjemmearbeidende mødre. Bruken av kontantstøtte har gått klart ned de senere årene, men innvandrerkvinner er overrepresenterte blant brukerne. Dette bidrar til den lave yrkesaktiviteten blant kvinner i enkelte innvandrergrupper, og det bidrar til at barn av innvandrerforeldre i mindre grad går i barnehagen. Barnehage kan være et viktig tilbud for barn med innvandrerbakgrunn, særlig med tanke på språkopplæring. Kontantstøtten kan ha bidratt til å redusere forekomsten av vedvarende lavinntekt, fordi den i stor grad utbetales til familier som i utgangspunktet bare har én lønnsinntekt. På kort sikt kan fjerning av kontantstøtten bidra til mer økonomisk ulikhet. På lengre sikt er det derimot grunn til å tro at avvikling av kontantstøtten vil bidra til bedre integrering av innvandrerfamilier og høyere yrkesaktivitet blant innvandrerkvinner. Det kan dermed bli et middel til å hindre at innvandrere låses inne i en langvarig lavinntektssituasjon.

Utvalget vil generelt argumentere for at det er uheldig å opprettholde velferdsytelser som bidrar til å minske arbeidstilbudet. Familier som velger at bare en av de voksne skal ha betalt arbeid bør henvises til ordninger der behovet vurderes individuelt, som sosialhjelp, hvis de trenger offentlig støtte. Utvalget går inn for flere tiltak for å øke yrkesaktiviteten blant innvandrerkvinner, som samlet vil kunne bidra til å bedre økonomien i barnefamilier med innvandrerbakgrunn. Også hensynet til eksportabiliteten tilsier en utfasing av kontantstøtten, og en fortsatt satsing på utvikling av barnehagetilbudet for barn i de aktuelle aldersgruppene. Utvalget slutter seg derfor til forslaget som er fremmet både av Fordelingsutvalget og Østberg-utvalget, om å fase ut kontantstøtten. Utvalget antar at tre år vil være en rimelig periode for en slik utfasing.

Barnetrygd

Barnetrygden er en universell ytelse som utbetales til alle foreldre med barn under 18 år, som er bosatt i Norge. I 2011 er barnetrygdsatsen kr 970 per barn per måned. EØS-borgere som jobber i Norge, har rett til barnetrygd for barn som er bosatt i hjemlandet. Dersom det foreligger rett til barnetrygd fra to land, har EØS-avtalen regler for å hindre at familien får dobbel utbetaling. Ved opphold utenfor EØS-området utbetales barnetrygd bare i unntakstilfeller, jf. kapittel 6.

Barnetrygden er enkel å administrere, og lite sårbar for misbruk, fordi den utbetales til alle i

målgruppen etter enkle kriterier. Det at den utbetales til alle, innebærer imidlertid at ordningen er relativt kostbar, og også gis til familier som økonomisk klarer seg godt uten stønaden. I den grad målet er å avhjelpe sosial ulikhet, er det lite treffsikkert å utbetale samme sum til alle. Et annet argument er eksportthensynet: Barnetrygden eksporteres innenfor EØS, slik at høyere barnetrygd vil innebære mer eksport. Dette er derfor et område hvor utvalget mener at utvikling av tjenestetilbudet bør kunne prioriteres framfor opptrapping av kontantoverføringer.

Forsørgingstillegg i uførepensjon

Forsørgingstilleggene i uførepensjonen regnes vanligvis ikke som en del av familiepolitikken, men er likevel et familierelatert tiltak som har problematiske sider i et migrasjons- og integreringsperspektiv. Som påpekt flere ganger i denne utredningen, kombinerer innvandrere oftere enn personer i den øvrige befolkningen svake lønnsutsikter med høye forsørgelsesbyrder. Uførepensjon og alderspensjon utbetales med forsørgingstillegg til mottakere som forsørger en ektefelle eller barn under 18 år, jf. kapittel 6. Det er flere uheldige virkninger av forsørgingstilleggene. For det første kan disse tilleggene gi svært høye kompensasjonsgrader for personer med lav inntekt, som diskutert i kapittel 3 og mer utførlig i kapittel 8. Dette gir særlig uheldige utslag for personer som har utsikter til lav inntekt ved overgang til lønnsarbeid, og som forsørger ektefelle og mange barn, noe som er mer vanlig blant innvandrere enn blant personer uten innvandrerbakgrunn. For denne gruppen blir de økonomiske insentivene til lønnsarbeid svake, i noen tilfeller vil de tape inntekt på å erstatte uførepensjon med lønnsinntekt. For det andre skaper forsørgingstilleggene disinsentiver for ektefellenes overgang til betalt arbeid: hvis ektefellen blir sysselsatt, taper familien tillegget. Forsørgingstilleggene skaper dermed økonomiske disinsentiver til lønnsarbeid for *begge* ektefeller. For det tredje skaper tilleggene ekstra kontrollproblemer for personer som eksporterer stønad til utlandet. De norske forsørgingstilleggene utgjør store pengebeløp i lavkostland, og i mange land kan det være vanskelig å få brakt på det rene om de barna stønadsmottakeren påberoper seg å ha, faktisk eksisterer. Endelig kan det påpekes at ektefelletillegget er basert på et familiesyn som er forlatt i de fleste andre velferdsytelsene i Norge, altså forestillingen om at funksjonene i husholdningen er delt mellom en hovedforsørger og en forsørget ektefelle.

Ektefelle tillegg og barn tillegg får en annen betydning hos innvandrere med hjemmearbeidende ektefeller, mange barn og svake lønnsutsikter, enn de typisk vil få for uførepensjonister i majoritetsbefolkningen. I tillegg kommer kontrollproblemene når uførepensjonen eksporteres. Sett fra et migrasjonsperspektiv mener utvalget at disse tilleggene skaper så store problemer at de bør endres. Utvalget viser til Uføreutvalget,⁸ hvor et flertall gikk inn for å fjerne ektefelle tilleggene og redusere barn tilleggene, og slutter seg til dette forslaget. Ut fra tankegangen om at kontantytelser i mange sammenhenger kan erstattes med tjenester og tilbud om aktivitet, mener utvalget at yrkespassive ektefeller til uførepensjonister heller bør få tilbud om aktivisering og hjelp til å komme i arbeid på sikt.

Kutt i ytelse til barnefamilier kan, iallfall i overgangsfaser, bidra til forverrede lavinntektsproblemer og sosial eksklusjon av barn. Dette berører det sentrale velferdspolitiske dilemmaet som er nevnt tidligere i denne utredningen: Man ønsker å skape insentiver til arbeid, samtidig som man ønsker å bekjempe fattigdom. En måte å løse opp dette dilemmaet på, er gjennom delvis å erstatte kontantytelser med tjenester, samt å rette disse tjenestene direkte mot barna. Betaling av barnehage og skolefritidsordning, samt målrettet støtte til barnas fritidsaktiviteter, er eksempler på slike tiltak. På den måten kan man i noen grad skjerme barna fra konsekvensene av lave familieinntekter, og samtidig fremme integreringen av barn i sårbare familier. Som påpekt i avsnitt 14.3.1 vil en vridning fra kontantytelser mot tjenester også bidra til å redusere stønadseksporten.

Ytelse til gjenlevende ektefelle og barnepensjon

Ytelse til gjenlevende ektefelle og barnepensjon har til hensikt å sikre inntekten til gjenlevende ektefeller og til barn som har mistet en eller begge foreldrene ved dødsfall. Ytelsene er eksportable innenfor EØS, og kan også på visse vilkår utbetales til mottakere utenfor EØS, jf. kapittel 6.

Bruken av disse ytelsene, særlig ytelsene til gjenlevende ektefelle, har gått markant ned over tid. Dette skjer både fordi levealderen øker, og fordi flere av de som mister ektefellene sine er i jobb og ikke har behov for pensjon som gjenlevende. Utvalget kjenner ikke til studier som har sett spesielt på bruken av disse ytelsene blant innvandrere sammenliknet med befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

Retten til sikring av nære familiemedlemmer er en del av tryggheten den norske folketrygden gir. Det vil være vanskelig å argumentere for at denne retten skal falle bort for pensjonister som bor i andre land. Samtidig er det klart at en norsk pensjon representerer en svært god inntekt i mange land. Ytelsen er utformet slik at den skal oppmuntre til lønnsarbeid for mottakere under 55 år, men denne effekten vil ikke oppnås for mottakere i utpregede lavkostland. Stønadene er ikke ment som en livslang erstatning for arbeidsinntekt for relativt unge gjenlevende. Hvis man ønsker å sikre gjenlevende ektefeller etter utvandrede pensjonsmottakere, og samtidig vil unngå at denne pensjonen utbetales på et etter lokale forhold uforholdsmessig høyt nivå, er det en mulighet å prisjustere ytelsene. Dette innebærer at utbetalingen beregnes etter norske regler, men omregnes ved bruk av kjøpekraftpariteter, slik at den gir samme kjøpekraft i utbetalingslandet som i Norge. Prisnivåjustering er et virkemiddel som ikke brukes i dag, og som etter EØS-regelverket vil være vanskelig å bruke innenfor EØS. Utvalget anbefaler at det utredes om det er praktisk og juridisk mulig å utbetale kjøpekraftjusterte ytelse til gjenlevende bosatt i land utenfor EØS, uten egen botid i Norge.

Oppsummering

Oppsummert foreslår utvalget på det familiepolitiske området at:

- Det innføres aktivitetskrav i overgangsstønad for mottakere med barn eldre enn ett år, og det vurderes om mottakere av overgangsstønad som oppfyller aktivitetskravet gjennom å melde seg som arbeidssøkere bør underlegges krav og sanksjoner som er mer i tråd med dem som gjelder for mottakere av dagpenger.
- Deltakelse i norskopplæring bør anses som en måte å oppfylle aktivitetskravet på for mottakere av overgangsstønad, og det bør legges større vekt på å skape reelt gode aktiviseringsløp.
- Det vurderes å begrense hvor mange treårsperioder den enkelte kan motta overgangsstønad.
- Gratis kjernetid i barnehagen videreføres, og vurderes utvidet til yngre barn og til flere geografiske områder. Tiltaket bør alltid kombineres med tiltak for å få foreldrene i arbeid.
- Kontantstøtten fases ut gjennom en treårsperiode.
- Ektefelle tilleggene i uførepensjonen avvikles, og barn tilleggene reduseres. Det vurderes om disse midlene kan omdirigeres til tiltak som

⁸ NOU 2007:4, Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

går direkte til barn og unge, og til aktiviserings-tiltak for yrkespassive ektefeller.

- Det vurderes om det er praktisk og juridisk mulig å kjøpekraftjustere ytelse til gjenlevende ektefelle og barnepensjon der mottakerne er bosatt utenfor EØS, og ikke har egen botid i Norge.

14.3.7 Aktivisering i sosialhjelpssystemet

For å gjennomføre utvalgets målsetting med vekt på aktivisering og insentiveffekter, er det viktig at så mange virkemidler som mulig støtter opp om denne tenkemåten. Tilnærmingen vil ikke fungere tilfredsstillende hvis økonomisk sosialhjelp motvirker de aktiviseringsgevinstene som oppnås ved endring i andre deler av velferdssystemet. Det er derfor viktig også å vurdere sosialhjelpens rolle, med vekt på aktivisering og arbeidsinsentiver.

Sosialhjelpen er det økonomiske sikkerhetsnettet som skal sikre personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller andre økonomiske overføringer. Støtten er behovsprøvd, og hjemles i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Før man kan få tildelt sosialhjelp, skal alle andre muligheter til forsørgelse være vurdert. I tillegg kan mottakeren ikke ha formue, og de daglige utgiftene må holdes på et relativt lavt nivå. Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk støtte, f.eks. at mottakeren i støttestorperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen. Sosialhjelp er en individuell ytelse, men dersom en søker en gift, skal retten til forsørgelse fra ektefellen utnyttes før støtte er aktuelt. Samboere har ingen juridisk plikt til å forsørge hverandre, og dette kan arbeids- og velferdsforvaltningen heller ikke pålegge dem i forbindelse med søknad om sosialhjelp. Størrelsen på ytelsen er basert på skjønn, men Arbeidsdepartementet fastsetter nasjonale veiledende retningslinjer. Veiledende retningslinje for støtte til livsopphold for en enslig person er kr 5 288 per måned. I tillegg gis mellom kr 2 017 og kr 3 361 per måned for hvert barn mottakeren forsørger, avhengig av barnets alder. Veiledende retningslinjer innebærer at kommunene kan yte større eller mindre summer. Som vist i kapittel 9, utgjør sosialhjelp en vesentlig del av inntekten i mange innvandrergupper. Høyest andel sosialhjelpsmottakere finnes blant innvandrere fra Afrika, der hele 25 pst mottar sosialhjelp.

Fordi sosialhjelpen utbetales med høyere beløp for par og for personer med barn (gitt at de veiledende retningslinjene iallfall delvis følges),

oppstår liknende insentivproblemer som drøftet under forsørgingstilleggene i uførepensjonen. Igjen er problemstillingen mer aktuell i mange innvandrergupper enn i befolkningen for øvrig, fordi innvandrere oftere har store familier og utsikter til lave lønninger. Retningslinjene tilsier f.eks. at et ektepar med fem barn i ulike aldersgrupper kan få kr 269 808 i året i sosialhjelp. Til sammenlikning var tarifflønn⁹ i 2009 for yrkesgruppene assistent ved skolefritidsordningen, elevassistent, bud, portør, kommunalt ansatt renholder og kommunalt ansatt hjemmehjelp på kr 223 700 (før skatt). Barnehageassistenter i private barnehager hadde tariffestet lønn på kr 242 000.¹⁰ Det kan derfor diskuteres om de veiledende barnetilleggene burde reduseres også for mottakere av økonomisk sosialhjelp, eventuelt at det settes et tak på hvor mange barn det gis støtte for.

Disse insentivhensynene må veies opp mot kutt i den økonomiske sosialhjelpen vil kunne få betydelige konsekvenser for den enkelte, og bidra til å øke lavinntektsproblemene blant barnefamilier i Norge. På den andre siden er det svært uheldig for barns oppvekstvilkår at begge foreldrene står utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem. De uheldige virkningene av en reduksjon i barnetilleggene i sosialhjelpssystemet vil dessuten kunne motvirkes av en vridning av ressursbruken over mot tjenester: Rimeligere barnehage og skolefritidsordning, samt gratis fritidsaktiviteter vil redusere de negative konsekvensene av dårlig foreldreøkonomi for barns oppvekstvilkår. Samtidig vil slike tilbud kunne bidra til ønsket deltakelse på felles arenaer. Økt deltakelse på slike arenaer vil i tillegg ha en viktig likestillingspolitisk gevinst, ved at jenter som i dag ikke deltar i fritidsaktiviteter får slike tilbud gratis og delvis som en del av skoledagen. Dette kan være særlig viktig for jenter med minoritetsbakgrunn, som nevnt i kapittel 9.

Det kan stilles vilkår for sosialhjelp, for eksempel krav om deltakelse i aktivisering eller aktiv jobbsøking. Det foreligger lite systematisk kunnskap om i hvilken grad denne muligheten brukes. Mange langtidsmottakere av sosialhjelp, inkludert innvandrere med svært lave kvalifikasjoner, står langt fra arbeidslivet. Det er avgjørende at de virkemidlene som ligger i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen tas i bruk, slik at sosialhjelp ikke i praksis blir en ytelse som kan

⁹ Ved laveste ansiennitet

¹⁰ Kilde: <http://www.dinside.no/830176/20-daarligst-betalte-yrker>, basert på blant annet stillingsannonser til relevante yrker og opplysninger fra fagforeninger.

mottas i lange perioder uten betingelser. Dette forutsetter igjen egnede tilbud i et tilstrekkelig omfang.

Kvalifiseringsprogrammet er et relativt nytt tilbud til langtidsmottakere av sosialhjelp, som nå er under evaluering. Deltakelse i programmet baseres på en skjønnsmessig vurdering hos den enkelte kommune/saksbehandler. Utvalget ser positivt på kvalifiseringsprogrammet, men vil peke på behovet for en mer systematisk aktiviseringsinnsats overfor alle som har vært sosialhjelpsmottakere over en viss periode (for eksempel seks eller tolv måneder). Her kan det være behov for å vurdere samspillet mellom kommunal og statlig innsats, og mellom kommunale og statlige virkemidler. I praksis står mange brukere av økonomisk sosialhjelp langt fra arbeidslivet, og «aktivisering» kan kreve betydelige ressurser og oppfølging over lang tid. På den andre siden er det også svært kostbart med store barnefamilier som er langtidsmottakere av sosialhjelp.

Oppsummering

Oppsummert foreslår utvalget, når det gjelder sosialhjelp, at:

- Kommunenes oppfølging av sosialhjelpsmottakere bør bli bedre, og at de mulighetene til å kreve aktivitet som allerede ligger i loven, bør utnyttes mer systematisk.
- Det vurderes å innføre et øvre tak på hvor mye sosialhjelp den enkelte kan få, formulert enten som et maksimalt kronebeløp eller som et tak på hvor mange barn man kan få støtte for.
- Negative konsekvenser av lavere sosialhjelpsutbetalinger avhjelpes gjennom å vri ressursbruken over mot tjenester til barn og ungdom.
- Sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett for personer som står uten evne til selvforsørging. Personer som befinner seg i akutte nødsituasjoner må fortsatt kunne få sosialhjelp. I slike situasjoner må behovsvurderingen, som i dag, overlates til saksbehandleres skjønn.

14.4 Arbeidslivs- og integreringspolitikk

Deltakelse i arbeidslivet og kvalifisering til deltakelse i arbeidslivet er viktige forutsetninger for velferdsmodellens bærekraft, jf. kapittel 3. Personer som ikke kommer inn på arbeidsmarkedet utgjør en betydelig arbeidskraftsreserve. Utredningen, og de analysene som utredningen bygger på, gir ingen entydige forklaringer på hvorfor

yrkesdeltakelsen er så mye lavere i enkelte innvandrergupper enn i andre, men landbakgrunn, innvandringsgrunn, botid og kompetanse ser ut til å ha betydning. Dette kan igjen ha sammenheng med at gruppene i ulik grad har adgang til uformelle rekrutteringskanaler, at de i ulik grad diskrimineres, at de som følge av ulike yrkesmuligheter og familiestørrelser står overfor ulike insensitive virkninger av velferdsordningene, og at det er kulturelle ulikheter i vurderingen av attraktiviteten av ulike typer arbeid.

Utvalget mener det er viktig å introdusere tiltak som både rettes mot *tilbudssiden* (arbeidstaker) og *etterspørselsiden* (arbeidsgiver) i arbeidsmarkedet, for å øke sysselsettingen blant innvandrere, både nyankomne og de som er bosatt og står utenfor arbeidslivet. Tiltak på tilbudssiden kan f.eks. rettes mot kompetanseheving eller insentivøkning hos den enkelte. Det kan også diskuteres om skatteinstrumenter kan øke fortjenesten ved å gå ut i jobb, og dermed øke insentivene. Dette omtales ofte som *in-work benefits* i den internasjonale litteraturen, og kan være supplerende stønadsordninger for personer som lykkes med en overgang fra velferdsytelser til inntektsgivende arbeid. Norge har ikke slike arbeidsbetingende stønader, men ifølge OECD ble slike stønadsformer benyttet i om lag halvparten av alle OECD-land i 2007.¹¹ En vridning i skattesystemet i retning av arbeidsbetingede stønader er potensielt en stor reform. En dreining av skattesystemet i en slik retning må ses i sammenheng med den generelle utformingen av både skattesystemet og trykkesystemet, noe som ligger utenfor utvalgets mandat.

Tiltak på etterspørselssiden skal motvirke diskriminering og legge til rette for at etterspørselen etter lavkompetent arbeidskraft øker. Både tiltak på tilbuds- og etterspørselssiden har som mål å heve innvandreres relative posisjon i arbeidsmarkedet.

14.4.1 Arbeidstakerrettede tiltak

Integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken er nasjonale anliggender, og henger sammen med den øvrige velferdsmodellen, der arbeid og kvalifisering er sentralt. En del innvandrere som kommer til Norge som voksne, mangler formell grunnutdanning. Disse kan ha større problemer

¹¹ Immervoll, H. og M. Pearson (2009), *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 81

enn andre med å komme inn på arbeidsmarkedet, og kan være mest utsatt for ledighet i lavkonjunkturer og varig utstøting fra arbeidslivet. Utvalget har valgt å konsentrere seg om tiltak som rettes særskilt mot voksne innvandrere med det formål å bedre arbeidstilknyttingen blant disse. Ikke desto mindre vil utvalget understreke betydningen av et best mulig utdanningsløp så tidlig som mulig, slik både Østberg-utvalget og Fordelingsutvalget har framhevet.¹² Et overordnet mål med de særskilte integreringstiltakene for nyankomne innvandrere er å bidra til at disse kommer raskt ut i jobb etter ankomst, men også å motvirke utstenging og utstøting fra arbeidslivet på sikt. Arbeidsmarkedstiltakene, både de generelle og de som er særskilt rettet mot innvandrere, har også som mål å øke kompetansen til deltakerne.

Introduksjonsordningen

Utvalget mener at introduksjonsordningen er et riktig metodisk grep for å forberede innvandrere på å møte det norske arbeidslivet, og at introduksjonsordningen har gitt mer systematikk i arbeidet med nyankomne flyktninger. En viktig begrunnelse for innføringen av introduksjonsordningen var at tiltaket skulle være mer likt det ordinære arbeidslivet, og at nyankomne innvandrere i mindre grad skulle motta sosialhjelpsytelser uten krav til aktivitet eller deltakelse. Introduksjonsordningen og hvem som har rett og plikt til å delta, er beskrevet i større detalj i kapittel 5.

Introduksjonsloven pålegger kommunene å utforme en individuell plan for den enkelte som deltar i introduksjonsordningen. Utvalget mener at en rask integrering i arbeidslivet avhenger av at det i løpet av kort tid etter bosetting skjer en kompetanseavklaring og behovsvurdering. Det foreligger lite systematisk dokumentasjon på hvordan behovsvurderingen gjennomføres i kommunene, og hvor konkrete de individuelle planene er. Det er klare indikasjoner på at kommunenes arbeid med den individuelle tilretteleggingen har et stort forbedringspotensiale, og evalueringer viser at kvaliteten i planene varierer mye. Tilretteleggingen vil kunne bli bedre, med klarere mål både for kommunene og for den enkelte deltaker i introduksjonsordningen. En kombinasjon av språkundervisning, språkpraksis, arbeidserfaring og annen nødvendig kvalifisering bør ideelt sett føre fram til en ordinær jobb. Utvalget mener det er et potensiale for å bedre måloppnåelsen ved å tilrettelegge ordnin-

gens innhold og varighet for ulike grupper av deltakere, avhengig av deltakernes forutsetninger.

Introduksjonsordningen varer normalt i to år, med mulighet for ett års forlengelse, jf. kapittel 5. Ordningen skal inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre utdanning eller arbeid. Tidlige evalueringer har påpekt at innholdet i introduksjonsordningen varierer mye mellom de enkelte kommunene, og at innholdet i mange kommuner er begrenset til språkopplæring. En tydelig arbeidsretting bør etter utvalgets vurdering være et hovedprinsipp, og det bør gis veiledning om det norske arbeidsmarkedet, hjelp til jobbsøking, bistand til å få godkjent utenlandsk utdanning og eventuelt rådgivning mht. egen bedriftsetablering. Disse elementene bør inngå som en sentral del av introduksjonsordningen. Utvalget påpeker at det så langt som mulig må legges til rette for at opplæring kan skje i arbeidslivet. Innenfor den eksisterende norske modellen vil dette stille krav til et tett samarbeid mellom kommunene og Arbeids- og velferds-etaten tidlig i prosessen. Utvalget mener at det i tillegg kan være hensiktsmessig at det utvikles konkrete kvalifiseringsløp som programdeltakerne kan rettes inn mot helt fra starten av, og som gir en spesifikk kompetanse eller kvalifisering til konkrete jobber. Konkrete kvalifiseringsløp kan være et nyttig redskap for programrådgivere i den enkelte kommune, men vil kunne kreve et større samarbeid mellom kommuner, og mellom kommunene og det statlige tiltaksapparatet. Utvalget er klar over at det her kan være en særlig utfordring knyttet til grensdragningen mellom utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken.

Utvalget understreker videre at en tidsramme på to år kan være for mye for enkelte, og for lite for andre. I prinsippet stiller Introduksjonsloven krav til gjennomføring av en individuell plan for deltakerne i ordningen. Dette skal sikre at de som mer eller mindre er klare for å gå direkte ut i jobb, ikke gjennomfører de samme kvalifiseringstiltak som de som f.eks. mangler grunnutdanning. Personer med dokumenterbar kompetanse vil først og fremst ha behov for å lære arbeidsrettet norsk – gjerne i bedrifter, få bistand til å få godkjent sin utenlandske utdanning i Norge, og så raskt som mulig komme inn i et ordinært arbeidsforhold.

Utvalget er bevisst at overgang til arbeid ikke er et realistisk mål for enkelte spesielt utsatte grupper. Personer som helt eller delvis mangler utdanning fra hjemlandet kan ha behov for et kvalifiseringsløp for å kunne tilegne seg tilstrekkelige norskkunnskaper. Eksempelvis kan personer som er analfabeter forut for introduksjonsordningen gå

¹² NOU 2010:7, Mangfold og mestring; og NOU 2009:10, Fordelingsutvalget

et særskilt tilpasset forkurs, for å ha en noe bedre forutsetning for å delta i det ordinære norsktilbudet som gis i løpet av introduksjonsordningen.

Mye tyder på at den individuelle tilretteleggingen fra kommunenes side er mangelfull. Det har nylig blitt lagt fram et forslag til lovproposisjon, der det foreslås endringer i introduksjonsloven, noe som innebærer innføring av et statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven, jf. kapittel 5. Utvalget understreker at det må sikres at dette bidrar til en bedre behovsvurdering og mer individuell tilrettelegging av ordningen for deltakerne.

Deltakere mister retten til introduksjonsordningen dersom ordningen avbrytes før toårsperioden er over. Dette kan ha en innlåsnings effekt, siden det i prinsippet ikke gis mulighet for å vende tilbake til ordningen etter f.eks. å ha vært i jobb. Selv om den enkelte kommune kan velge å tilby ordningen til personer som har avbrutt deltakelsen, er det stor variasjon i hvordan dette praktiseres. Det er også en åpning i loven for at ordningen midlertidig kan stanses. Intensjonen med denne åpningen, er at den enkelte kommune kan stanse ordningen for en deltaker, som følge av fravær eller adferd som hindrer andre deltakers gjennomføring av ordningen. Utvalget tilrår at permisjon for overgang til ordinære stillinger blir en rettighet for den enkelte programdeltaker. En mulighet for å få permisjon kan senke terskelen for å prøve seg i det ordinære arbeidslivet.

Utvalget mener at flere innvandrere bør tilbys introduksjonsordningen, og vil derfor anbefale utvidelse av målgruppen. Utvidelsen bør omfatte de som i dag kun har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag, det vil si familiegjenførende med norske eller nordiske borgere, jf. kapittel 5. I flere innvandrergupper der mange har bakgrunn som familieinnvandrere, er det lav sysselsetting. Denne gruppen bør fanges opp tidlig og kvalifiseres for deltakelse i arbeidslivet. Forutsetninger for å utvide introduksjonsordningen til en større krets, er at det gjøres grundige behovsvurderinger og at utvalgets andre anbefalinger blir etterfulgt mht. individuell tilrettelegging og arbeidsretting. Utvalget tilrår at den nye gruppen tilbys introduksjonsordningen gratis, men uten rett til introduksjonsstønad. Dette er en gruppe som forutsettes forsørget av ektefelle ved innvandring.

Norskopplæring

Norskkunnskap er viktig for deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsniv. Studier utvalget har vist

til, understreker sammenhengen mellom språkkunnskap og deltakelse i arbeidslivet, selv om det kan se ut til at språkkunnskap er av mindre betydning for om arbeidsinnvandrere fra EØS er i jobb eller ikke. Innvandreres rett og plikt til norskopplæring er regulert av introduksjonsloven, og ansvaret for gjennomføringen ligger i kommunene, jf. kapittel 5. Utvalget vil understreke betydningen av at innvandrere lærer norsk for å bedre sin relative posisjon på arbeidsmarkedet. Språkopplæring er viktig for å unngå velferdsavhengighet og marginalisering. Det er derfor positivt at retten til norskundervisning er foreslått utvidet fra 300 til 600 timer. Utvalget anbefaler imidlertid at det utvikles alternative læringsmetoder f.eks. ved at språkopplæring kan gjennomføres i arbeidspraksis, eller i nær tilknytning til de konkrete målene som kursdeltakeren har.

Migrasjonen til Norge preges i dag av stor innvandring fra de nye EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa, og per i dag utgjør polske innvandrere den største innvandrergruppa bosatt i Norge. Foreløpig er den registrerte gjenutvandringen relativt lav, og mange som i utgangspunktet kom som arbeidsinnvandrere, lever nå i Norge med sin familie, jf. kapittel 7. Arbeidsinnvandringen fra EØS er i stor grad drevet av arbeidsgiveres etterspørsel. Både virksomhetene og arbeidsinnvandrerne selv har økonomiske gevinster ved arbeidsinnvandringen. Dette er også begrunnelsen for at det ikke gis tilbud om gratis språkopplæring til EØS-borgere i dag. Et generelt offentlig tilbud om gratis språkopplæring til EØS-borgere vil være en statlig subsidiering av bedrifter som rekrutterer fra utlandet, og vil være kostnadskreven.

Utvalget ser at det kan være integreringsutfordringer knyttet til manglende språkopplæring blant EØS-innvandrere. Manglende norskkunnskap kan bli en alvorlig inngangsbarriere for arbeidsledige EØS-innvandrere når de søker ny jobb. Arbeidsinnvandrere som mister jobben i Norge, kan ha opptjent rett til dagpenger og andre velferdsytelser. Arbeidsinnvandrere som blir registrert ledige og som velger å bli boende i Norge kan potensielt bli en velferdsstatlig belastning, om de ikke lærer tilstrekkelig norsk til å få en ny jobb. Arbeidsledige som velger å bli boende i Norge vil imidlertid kunne benytte de eksisterende arbeidsmarkedstiltakene, og i Oslo og Akershus tilbys dessuten egne arbeidssøkerkurs med noe arbeidsrettet språkopplæring for polskspråklige, jf. kapittel 5.

Flertallet i utvalget vil ikke tilråde at det gis noe generelt tilbud om gratis språkundervisning

til voksne EØS-borgere som bosetter seg i Norge. Det bør imidlertid vurderes om norskopplærings-tilbudene som gis kan tilrettelegges bedre, gjennom for eksempel større muligheter for nettbasert språkopplæring, for å hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidsmarkedet. Norsk kurs tilbys i dag av kommunene eller private aktører, og med en god tilrettelegging av undervisningen og en målrettet opplæring i bedriftene, kan dette være et tilstrekkelig tilbud. Slike språkopplærings-tilbud bør ikke være fullfinansiert av det offentlige. Flertallet mener at det bør vurderes om f.eks. kursdeltakere kan gis skattefradrag for kursavgift ved bestått prøve. Med private egenandeler vil man kunne sikre at det er de arbeidsinnvandrerne som har planer om å bli i Norge i en lengre periode, og som det er viktig å integrere, som benytter seg av tilbudet. Det bør unngås å bygge opp et generelt og dyrt apparat, og det bør utredes nærmere hvordan man kan stimulere arbeidsgivere til å tilby norskopplæring i virksomheten. Endelig foreslår flertallet at det bør vurderes å la yrkesrettet språkopplæring bli et sterkere innslag i de ordinære arbeidsmarkedstiltakene, for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne som har svake norskferdigheter.

Mindretallet i utvalget, utvalgsmedlem Niemi, vil tilråde at det gis gratis språkopplæring til voksne EØS-borgere som bosetter seg i Norge, med unntak for svenske og danske statsborgere med tilstrekkelige svenske eller danske språkkunnskaper og andre EØS-borgere som i tilstrekkelig grad behersker et skandinavisk språk. Mindretallet har erkjent at avgrensingen av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap forbeholdt spesielt utvalgte grupper innvandrere utenfor EØS, er problematisk særlig tatt i betraktning de store behov den nye og omfattende innvandringen fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa reiser. For eksempel vil innvandrere fra denne delen av EØS-området som ikke forlater landet etter endt arbeidsoppdrag eller ved arbeidsledighet, oppleve alvorlige inngangsbarrierer når de søker ny jobb som krever norskkunnskaper. OECD har også påpekt denne problemstillingen, jf. avsnitt 5.4. For øvrig tilbys gratis språkopplæring til EØS-borgere både i Danmark og Sverige, jf. avsnittene 11.4 og 11.5. På basis av nokså mange års erfaringer kan mindretallet ikke se at systematisk og rask tilegnelse av norskkunnskaper for EØS-borgere i Norge på kort sikt kan løses gjennom tiltak finansiert av arbeidsgivere, språkkurs som er egenfinansiert mv.

Mindretallsforslaget baserer seg på en vurdering av at norskkunnskaper er grunnleggende i et

vidt integreringsperspektiv, herunder integrering i arbeidslivet. Rask og grunnleggende tilegnelse av norsk språk er avgjørende forutsetning for deltakelse i velferdssamfunnet, med rettigheter, plikter, frivillig arbeid og sosialt liv. Opplæring i norsk for innvandrere må således betraktes som et ledd i integreringspolitikken og må derfor anses som et statlig anliggende. Mindretallet framhever at kunnskaper i norsk språk også har klare familie- og kjønnspolitiske dimensjoner. Kunnskaper i norsk er en forutsetning for at foreldre skal kunne være delaktig i barnas barnehage- og skolehverdag. Særlig for kvinner vil grunnleggende norskkunnskaper være en faktor av stor betydning for økt likestilling og samfunnsdeltakelse – og selv sagt for deltakelse i arbeidslivet. Og endelig bør språkundervisningstilbudet sees i sammenheng med de besparelser for offentlige finanser som god integrering i arbeidslivet innebærer, som påpekt i kapittel 12.

Mindretallet vil understreke at en slik utvidelse av språktilbudet vil kunne gjennomføres uten altfor omfattende kostnader, på en fleksibel måte der nåværende opplegg suppleres med bl.a. nettbasert undervisning, slik Østberg-utvalget forslår i sin vurdering av introduksjonsordningen. Mindretallet vil for øvrig understreke at dette tilbudet må komme i tillegg til ulike andre eksisterende tilbud, f.eks. i regi av voksenopplæringen og i form av arbeidsmarkedstiltak. Mindretallet mener for øvrig at det bør utredes nærmere hvordan arbeidsgivere kan stimuleres til å utvikle norskopplæring i arbeidslivet.

Arbeidsmarkedstiltakene

Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med kommunene om å tilby tiltak til deltakerne under introduksjonsordningen. Under halvparten av kommunene har lagt arbeidet med introduksjonsordningen for flyktninger til NAV-kontorene i kommunen. Det er grunn til å tro at samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene ikke fungerer tilfredsstillende mht. de særskilte utfordringene som innvandrere møter. Manglende samarbeid mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten kan bl.a. føre til at deltakerne i introduksjonsordningen får et mindre arbeidsrettet tilbud, og dårligere individuell oppfølging enn det som burde være mulig med de tilbudene som foreligger per i dag.

Utvalget mener det kan være mye å hente ved å ha nærmere samarbeid mellom de statlige og kommunale forvaltningsområdene i dette arbeidet. Det er kommunene som har styringsrett over

den faktiske organiseringen av og arbeidsmåtene til introduksjonsordningen, innenfor de rammene som er gitt i introduksjonsloven. Programrådgiverne i kommunene er ansvarlige for å utforme skreddersydde løsninger for den enkelte deltaker, men har som regel liten innflytelse på det lokale tilbudet fra Voksenopplæringen og Arbeids- og velferdsetaten. Evalueringer viser at det kan innebære mye merarbeid mht. samarbeid og forhandlinger mellom ulike forvaltningsnivå. Det bør etter utvalgets vurdering utredes om ulik organisering av samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene har betydning for integreringsarbeidet.

Arbeids- og velferdsetaten har videre ansvar for arbeidslivsintegrering av innvandrere som er meldt arbeidsledige. Innvandrere skal prioriteres for arbeidsmarkedstiltakene til Arbeids- og velferdsetaten. I hovedsak viser foreliggende evalueringer at det er de tiltakene som ligger nærmest opp til det ordinære arbeidslivet som har best effekt, og at innvandrere er blant de grupper som har størst nytte av å delta på arbeidsmarkedstiltak. Utvalget mener derfor at innvandrere fortsatt bør være en prioritert gruppe i arbeidsmarkedspolitikken, og at Arbeids- og velferdsetaten må settes bedre i stand til å håndtere en mer sammensatt brukergruppe. Det er utviklet flere arbeidsmarkedstiltak som rettes særskilt mot innvandrere. Innvandrere kan dessuten delta på de generelle arbeidsmarkedstiltakene dersom de har tilstrekkelige norskkunnskaper. Utvalget mener at yrkesrettet språkopplæring bør bli en større del av det ordinære arbeidsmarkedstilbudet til arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som har svake norskkunnskaper.

Evalueringer viser at lønnstilskudd synes å ha mest positiv effekt for innvandrere, jf. kapittel 5. Men det er viktig å være klar over at seleksjonen til denne typen tiltak kan være skjev, og at det kan være vanskelig å korrigere nok for slike seleksjonseffekter i evalueringer. Lønnstilskudd gis i dag til arbeidsgivere for å bedre bedrifters mulighet til å ansette personer med lave kvalifikasjoner, og er ment for personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Lønnstilskudd kan stimulere arbeidsgiver til å ansette personer med lavere kompetanse og en mer usikker produktivitet, som drøftet videre i avsnitt 14.4.2.

Utvalget vil også påpeke at det kan tilrettelegges for mer entreprenørskap blant innvandrere. Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig å benytte tiltak som er rettet mot bedriftsetablering både i integreringsarbeidet og som en del av de

ordinære arbeidsmarkedstiltakene i Arbeids- og velferdsetaten. Utvalget tror at noen innvandrere som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, kan ha godt utbytte av slike tiltak.

Nettverksbygging er også et felt som kan utredes nærmere i Norge. For eksempel kan en mentor gi tilgang til personlige nettverk og vanskelig tilgjengelig informasjon om arbeidsmarkedets virkemåte. For myndighetene er det dessuten gjerne lave kostnader forbundet med slike ordninger. Utvalget viser til at det i dag eksisterer ulike nettverksprogram i Norge i regi av ulike private aktører. Et slikt nettverksprogram er f.eks. Globale Future-programmet i regi av NHO, som er et mentorprogram for høykvalifiserte innvandrere. Ellers ble det i Sverige i 2010 etablert en ordning kalt «etableringslos». Losen skal følge personer i introduksjonsordningen fram til de kommer i jobb. Danmark er et annet land hvor det er etablert relativt omfattende mentorordninger, jf. kapittel 5.

Oppsummering

Oppsummert foreslår utvalget som arbeidstakerrettede tiltak at:

- Kommunene, i arbeidet med introduksjonsordningen, forbedrer den individuelle tilretteleggingen og tydeliggjør ordningens arbeidsretting. Det innføres permisjonsrett i introduksjonsordningen i forbindelse med overgang til ordinært arbeid.
- Personkretsen for rett til introduksjonsordningen utvides til dem som i dag har rett og plikt til norskopplæring. Utvidelsen forutsetter en grundig behovsvurdering, og at utvalgets forslag med hensyn til individuell tilrettelegging og arbeidsretting blir etterfulgt. Tilbudet foreslås å være gratis, men uten rett til introduksjonsstønad.
- Det utredes om styringsmodellene for det lokale integreringsarbeidet er egnet til å sikre nødvendig kvalitet i tilbudet, inklusive samarbeidet mellom kommunale og statlige aktører.
- Et flertall i utvalget ønsker ikke å gi gratis språkopplæring til voksne EØS-innvandrere, men det bør vurderes om det er mulig å tilrettelegge undervisningen som allerede tilbys bedre, del-finansiere opplæringen og la yrkesrettet norskopplæring bli en større del av det ordinære arbeidsmarkedstilbudet til arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, som har svake norskkunnskaper. Et mindretall i utvalget tilrår at det gis gratis språkopplæring til voksne EØS-borgere i Norge, med visse unntak.

- Innvandrere fortsatt skal være en prioritert gruppe i arbeidsmarkedspolitikken, og at lønnstilskudd benyttes i større grad enn i dag.
- Det ses nærmere på tiltak som kan rettes mot stimulering til entreprenørskap og nettverksbygging.

14.4.2 Arbeidsgiverrettede tiltak

Det er etter utvalgets vurdering behov for å introdusere tiltak som kan ha effekt på *etterspørsels-siden*, dvs. tiltak som kan stimulere arbeidsgiver til å ansette personer med lave kvalifikasjoner eller udokumenterbar kompetanse og usikker produktivitet.

Stillingsvern

I enkelte sammenhenger blir det sterke stillingsvernet pekt på som et hinder for å komme inn på arbeidsmarkedet for innvandrere med lave eller udokumenterbare kvalifikasjoner, jf. kapittel 3. Et sterkt stillingsvern kan øke den økonomiske risikoen ved å ansette personer med usikker produktivitet. Lovverket knyttet til stillingsvern har bl.a. til hensikt å trygge arbeidstakernes ansettelsesforhold, men samtidig tyder studier på at et strengere stillingsvern bidrar til å redusere fleksibiliteten og gjennomstrømmingen i arbeidsmarkedet. Det kan drøftes om stillingsvernet er *for* sterkt, og om det eventuelt burde gis rom for flere midlertidige tilsetninger. Dette kunne ideelt sett føre til at flere fikk prøvd seg i arbeidsmarkedet, uten at arbeidsgiver tok for stor risiko. Det kan i foreliggende forskning ikke klart påvises noen systematiske effekter på samlet sysselsetting eller arbeidsledighet av stillingsvernet, men det ser ut til at et strengt stillingsvern kan redusere arbeidstakerstrømmene både ut av og inn i arbeid.¹³ Dette innebærer at nykommere i arbeidsmarkedet, som ungdom eller innvandrere, kan få større problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet når stillingsvernet er strengt. Motstykket er at etablerte arbeidstakere i mindre grad vil stå i fare for å miste jobben.

Stillingsvernsreglene gir beskyttelse mot usaklig oppsigelse, men gir samtidig virksomhetene muligheter til oppsigelse, f.eks. ved manglende oppdrag og etterspørselsendringer mv. eller på grunnlag av mer individuelle forhold. Selv

om stillingsvernsreglene gir virksomhetene relativt store muligheter til oppsigelse av økonomiske eller markedsmessige forhold, kan arbeidsgiveres villighet til å ansette personer med usikker produktivitet påvirkes negativt, dersom det oppfattes som vanskelig å si opp personer av individuelle grunner.

Stillingsvernsreglenes ulike dimensjoner må ses i sammenheng. Sammenliknet med de fleste andre land i OECD har Norge en mer begrenset adgang til å ansette midlertidig, men langt fra den mest begrensede, mens stillingsvernet for faste stillinger er om lag på linje med gjennomsnittet, jf. kapittel 3. Hvis adgangen til å ansette midlertidig blir liberalisert samtidig som stillingsvernsreglene for fast ansatte holdes uendret, kan det føre til at faste stillinger over tid konverteres til midlertidige stillinger uten at det langsiktige sysselsettingsnivået endres. Flere personer vil på denne måten kunne få prøve seg i arbeidsmarkedet gjennom midlertidige stillinger, men de midlertidige stillingene er mer usikre enn de faste, og mange kan bli værende i midlertidige stillinger i lang tid. Dette kan virke stigmatiserende og gjøre det vanskeligere å få fotfeste i det ordinære arbeidsmarkedet. Utvalget vil også peke på at et mer omfattende marked av midlertidige stillinger vil kunne bidra til å skjerme fast ansatte arbeidstakere fra svingninger i arbeidskraftetterspørselen, og dermed gjøre lønnsdannelsen mindre fleksibel. Utvalget vil på dette grunnlag ikke anbefale en generell liberalisering av regelverket for midlertidige ansettelser, men påpeke at det kan være behov for å utvikle nye og forbedrede mekanismer for utprøving og innslusing av arbeidskraft med særlig svake eller usikre kvalifikasjoner.

Arbeidsgiverrettede tiltak

På bakgrunn av de evalueringene som foreligger, mener utvalget at lønnstilskudd for innvandrere bør kunne benyttes i større grad enn i dag, jf. avsnitt 14.4.1. Samtidig er utvalget oppmerksom på at ordningens utforming kan innebære begrensninger i hvordan dette kan gjøres i praksis. Tiltakets utforming stiller i hovedsak krav til fast ansettelse. Dette kan føre til at arbeidsgiver vegrer seg for å tilby jobb med lønnstilskudd til personer som har lav kompetanse eller som ikke kan dokumentere sin kompetanse. Det kan dermed være grunn til å tro at det er de mest «integrerbare» som får lettest tilgang til jobber med lønnstilskudd.

Utvalget mener derfor at det er behov for å utvikle tiltak som kan bidra til å *øke* etterspørselen

¹³ Se bl.a. Skedinger, P. (2008), Effekter av anstillingsskydd – en översikt. I: *Ökonomisk Debatt*, nr. 7, s. 5-18, OECD (2010), *Employment Outlook 2010*, Paris: OECD, og ECON (2009), *Effekter av lovregulering av stillingsvern og arbeidstid*, Econ-rapport 112.

etter personer med lave kvalifikasjoner, eller som har problemer med å dokumentere sine kvalifikasjoner, i tillegg til lønnstilskudd. Analyser viser at det framover trolig vil bli mindre etterspørsel etter personer med lavere kvalifikasjoner i arbeidslivet. Innvandring vil på sin side kunne føre til en stadig tilførsel av personer som har svakere kompetanse enn den innenlandske arbeidskraften. Derfor bør det utvikles ordninger som demper arbeidsgivers opplevde risiko i ansettelsesprosesser der produktivitet til innvandret arbeidskraft skal vurderes, samtidig som disse arbeidstakerne kan kvalifiseres til det ordinære arbeidslivet. Dessuten bør arbeidslivets parter ta et større ansvar for å utvikle trainee-program og særskilte opplæringsjobber rettet mot personer som har lave kvalifikasjoner, eller har problemer med å dokumentere sine kvalifikasjoner. Innvandrere vil være overrepresentert i denne gruppen. Trainee- eller opplæringsjobbene bør være midlertidige, og må utformes slik at de så langt som mulig ligger nært det ordinære arbeidslivet. Stillingene bør samtidig ha et klart opplæringsaspekt. I motsetning til jobbene som inngår i lønnstilskuddsordningen, bør dette være jobber som kommer i tillegg til de ordinære stillingene, og heller ikke medføre en forpliktelse for arbeidsgivere til fast ansettelse etter at trainee-programmet er over. Om slike ordninger skal bli en realitet, må partene i arbeidslivet legge til rette for at det kan skapes rom for slike jobber. I tillegg bør myndighetene vurdere å delfinansiere kostnadene.

Etter utvalgets vurdering kan den danske trappemodellen være interessant også i norsk sammenheng, jf. kapittel 11. Denne modellen representerer en metode for målrettet integrering i arbeidslivet. Trappemodellen har en helhetlig og systematisk tilnærming til en gradvis innslusing i arbeidslivet, og har både en risikodempende effekt for arbeidsgiver og et målrettet kvalifiseringsløp for deltakeren. Det vil si at modellen kombinerer tiltak på tilbuds- og etterspørselssiden. Modellen er rettet mot personer som i utgangspunktet enten har *introduksjonsydelse, kontanthjelp* (tilsvarende sosialhjelp) eller *starthjelp* i de første fasene. Deretter benyttes lønnstilskudd og arbeidsgiver får et større ansvar. Målet er at deltakerne skal gå over i et ordinært ansettelsesforhold.

I Norge er det også etablert metoder for å styrke aktivitetslinja – fra ytelse til aktivitet. Introduksjonsordningen er allerede drøftet. I tillegg skal kommunene tilby et kvalifiseringsprogram for personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, jf. kapittel 5. I praksis er dette perso-

ner som er avhengige av økonomisk sosialhjelp som langvarig hovedinntektskilde. I tillegg finnes det et forsøksprosjekt kalt «Ny sjanse» rettet mot innvandrere (18–55 år) uten fast tilknytting til arbeidslivet, jf. kapittel 5. Dette er i prinsippet gode grep. Etter utvalgets vurdering bør man imidlertid ha en mer systematisk tilnærming gjennom konkrete kvalifiseringsløp og gradvis innfasing til en ordinær ansettelse. Utvalget anbefaler at myndighetene utreder nærmere om det er mulig å etablere en mer helhetlig og felles tilnærming til arbeidslivsintegreringen gjennom en form for trappemodell, der det kommunale og statlige samarbeidet systematiseres.

Oppsummering

Oppsummert foreslår utvalget under de arbeidsgiverrettede tiltakene at:

- Partene i arbeidslivet ser på muligheten for å etablere midlertidige trainee-program eller opplæringsstillinger i det ordinære arbeidslivet med konkrete opplæringsløp.
- Det utredes nærmere om det kan gjøres mer helhetlige grep i arbeidet med integrering i arbeidslivet, gjennom f.eks. en metode som den danske trappemodellen. Den danske trappemodellen innebærer en gradvis innslusing i arbeidslivet, opplæring, og et gradvis sterkere ansvar hos arbeidsgiver.

14.4.3 Tiltak for å bevare norske lønns- og arbeidsforhold

Den norske modellen kjennetegnes blant annet av et velregulert arbeidsliv med sterke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, og forholdsvis høy avtaledekning. Organisasjonsgraden og avtaledekningen varierer etter bransje og næring, og denne er typisk lavere i bransjer og næringer der innvandrere er overrepresentert, jf. kapittel 3.

Arbeidsinnvandringen fra EØS-landene har hittil gitt et positivt bidrag til norsk økonomi og bidro trolig til å forlenge den sterke høykonjunkturen fram til høsten 2008, ved å dempe lønns- og kostnadsveksten som følge av høy etterspørsel etter arbeidskraft. Gjennomgangen av internasjonal og norsk litteratur viser også at det er vanskelig å finne belegg for at innvandring i seg selv påvirker lønnsdanningen i særlig negativ retning, men enkelte nyere norske og internasjonale studier finner visse negative effekter på lønnsutviklingen som følge av økt innvandring. Det gjelder særlig arbeidstakere som jobber i de bransjene som har vært mest berørt av arbeidsinnvandring.

Arbeidsmobiliteten fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa har ført til bekymring for at det kan utvikle seg et segment i arbeidsmarkedet der arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere arbeider for lavere lønn og med dårligere arbeidsvilkår enn øvrige arbeidstakere, såkalt sosial dumping, jf. kapittel 5. Innføringen av allmenngjøringsloven var en konkret tilpasning i arbeidslivsmodellen til forventet vekst i arbeidsinnvandring ved åpningen av EØS-markedet i 1994. Loven trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen, 1. januar 1994, og har som mål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkårene norske arbeidstakere har, og å motvirke uheldig konkurransevridning for norske virksomheter og arbeidstakere. Allmenngjøring av minstelønn og enkelte andre minimumsbetingelser omfatter i dag bygge- og anleggsbransjen, landbruk og skips- og verftsindustrien. I de områdene der det ikke er allmenngjøring, kan arbeidsgivere – innenfor rammen av gjeldende lover, tariffavtaler og EØS' likebehandlingskrav – fritt ansette arbeidstakere fra nye medlemsland til de lønns- og arbeidsvilkår de blir enige om.

Det er et uttalt mål i den norske velferdsmodellen at heltids lønnsarbeid skal gi en inntekt som muliggjør selvforsørgelse på et rimelig nivå. Målsettingen om at det skal lønne seg bedre for den enkelte å jobbe enn å motta stønader, tilsier fortsatt oppmerksomhet mot lønns- og arbeidsforhold i de dårligst betalte jobbene. Det er foreløpig ikke påvist at den store tilstrømmingen av arbeidssøkere og tjenesteytere som kan tilby arbeid til lavere kostnader enn den innenlandske arbeidskraften, kombinert med den lave organisasjons- og avtaledekningen i deler av arbeidsmarkedet, har ført til at det er etablert et mer permanent lavlønnsmarked i deler av arbeidslivet. I Norge, som i andre nordiske land, har det imidlertid i en del bransjer vært eksempler på urimelig lavlønnskonkurranse og omgåelse av regelverk knyttet til skatt, HMS, lønn, arbeidstid, bolig mv., særlig i forbindelse med utstasjonering, arbeidsutleie og enmannsbedrifter. Tilstrømmingen rommer dermed potensialer for utvikling av et lavlønnsmarked i deler av arbeidslivet, der velferdsytelsenes utforming vil kunne spille en sentral rolle. I sektorer der det viser seg å bli et stort lavlønnsmarked, bør myndighetene og partene derfor vurdere om allmenngjøringsordningen, som administreres av partene i arbeidslivet, fungerer tilfredsstillende eller om den eksisterende ordningen – eventuelt også kontrolltiltakene – kan og bør styrkes. Dersom

dette ikke er mulig må det vurderes om det er ønskelig å supplere med minstelønninger, nasjonale eller bransjevise. I en slik vurdering må en også se på hvordan eventuell minstelønn kan påvirke lønnsdannelsen og inngangen til arbeidsmarkedet for grupper med svake kvalifikasjoner, og hvordan det vil kunne påvirke mål om å opprettholde en akseptabel levestandard.

Innvandrere er ofte overrepresentert i bransjer der svart arbeid er forholdsvis utbredt, som i byggenæringen, drosjenæringen og restaurantbransjen. Dette er bransjer som myndighetene prioriterer i kontrollsammenheng. I Regjeringens nye handlingsplan mot økonomisk kriminalitet er det flere tiltak, og forslag til tiltak, rettet mot svart arbeid. Blant annet framgår det at byggebransjen skal prioriteres for kontroll og andre tiltak framover, og at det vurderes å innføre nye og strengere krav for kassasystemer, først og fremst i restaurantbransjen. Utvalget mener det er viktig med tiltak som bidrar til å redusere skatteunndragelse og omfanget av den svarte økonomien for å opprettholde legitimiteten og bærekraften i velferdsordningene, men også for å beskytte utsatte yrkesutøvere i berørte bransjer, og å beskytte ærlige bedrifter/aktører mot useriøs konkurranse. Opptjening av rett til velferdsytelser gjennom inntektsgivende arbeid er trolig en av de viktigste sporene til å jobbe i det regulære arbeidslivet.

14.5 Økonomiske og administrative konsekvenser ved utvalgets forslag

Utvalgets forslag har ulike karakter og ulike tidsperspektiver. Noen av tiltakene er tilrådinger om metode og innretning eller anbefalinger om videre utredning. Andre tiltak er mer konkrete. Siden tiltakene har så ulike tidsperspektiv og konkretiseringsnivå, har utvalget ikke hatt mulighet til å lage effektvurderinger. Følgelig kan det ikke sies noe eksplisitt om provenyeffekter, men utvalget antar at tiltakene vil gi provenygevinst på sikt. At store befolkningsgrupper varig mister tilhørigheten til arbeidslivet, utgjør uansett en betydelig belastning på offentlige ressurser. Tiltak for å hindre en slik utvikling kan dermed oppfattes som investeringer, der utgifter på kort sikt gir gevinst på lengre sikt.

I det følgende gjennomgås økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til de mest konkrete forslagene.

Økonomiske og administrative konsekvenser ved økt aktivisering

Innføring av en mer gjennomgående aktiviseringslinje i flere av velferdsytelsene, bl.a. i de helserelaterte ytelsene, kan i utgangspunktet framstå som en stor og potensielt kostbar reform, særlig dersom varige aktivitetstilbud skal realiseres gjennom offentlig subsidierte tiltak. Utvalget vil understreke at en slik reform vil måtte skje gradvis. Kostnadene vil bli langt mindre dersom arbeidstilbudet utløses gjennom produktiv virksomhet i det ordinære arbeidslivet uten offentlig støtte. Et stort volum av offentlig subsidierte, varige deltidsarbeidsplasser vil bli kostbart. I tillegg vil det bli krevende for Arbeids- og velferdsetaten å framskaffe slike tilbud i stort omfang.

Økt gradering og aktivisering i flere av velferdsytelsene er en stor reform med potensielt store økonomiske og administrative konsekvenser. Aktiviseringsalternativet må imidlertid utredes videre før de konkrete kostnadene kan vurderes nærmere.

Utvalget anbefaler også at de mulighetene som loven gir til å kreve aktivitet av sosialhjelpsmottakere gjennomføres mer systematisk, og at det vurderes å sette et tak på hvor mye sosialhjelp den enkelte kan få. De konkrete innsparingene ved slike tiltak må på kort sikt antas å være relativt små, siden det er snakk om relativt få personer. I den grad en slik omlegging av sosialhjelpen bidrar til å motvirke at personer og familier blir varig utstøtt, må tiltakene likevel antas å gi lavere stønadsutbetalinger og høyere skatteinntekter på sikt.

Økonomiske og administrative konsekvenser ved de familiepolitiske tiltakene

Utvalget anbefaler en del *innstramminger i overgangsstonaden til enslige forsørgere*: Aktivitetskrav for mottakere med barn eldre enn ett år, strengere praktisering av aktivitetskravet og en begrensning på antallet treårsperioder den enkelte kan motta overgangsstonaden. Hvis disse tiltakene gjennomføres, bør det kunne føre til et noe redusert mottak av overgangsstonad. Det vil likevel være snakk om små summer, siden utgiftene til overgangsstonad på om lag 2,7 milliarder kroner årlig utgjør under en pst. av utgiftene over trygdebudsjettet, og siden flertallet av stønadsmottakere bruker stønaden på en måte som er i tråd med intensjonene. På den annen side anbefaler utvalget at det settes inn mer krefter på å følge opp de mottakerne av overgangsstonad som står lengst

fra arbeidslivet. Dette vil kreve økte ressurser i Arbeids- og velferdsetaten. Utvalget anslår at forslagene på eneforsørgerområdet er provenynøytrale, altså at innsparingene gjennom de foreslåtte kuttene kan bidra til å finansiere de økte ressursene til bedre oppfølging.

Utvalget ønsker å *videreføre gratis kjernetid* i barnehagen, og foreslår at tilbudet eventuelt utvides til flere innvandrertette områder, eventuelt til å omfatte yngre barn. Tiltaket bør i størst mulig grad kombineres med tiltak for å få foreldrene ut i arbeid. Her foregår det allerede et omfattende arbeid i de aktuelle bydelene. Hvis man tar utgangspunkt i høyeste sats for oppholdsbetaling i beregningen av refusjon for gratis kjernetid, blir årlige kostnader i underkant av kr 12 000. Dette innebærer at et tilbud om gratis kjernetid til 5 000 flere barn årlig, vil medføre en merutgift på 50 millioner kroner. Kostnader knyttet til utbygging av nye plasser vil påløpe. Kompensasjonen for dette er imidlertid lagt inn som en del av kommunenes frie inntekter. I tillegg vil det være behov for en egeninnsats i kommunene bl.a. til rekrutteringstiltak og tiltak rettet mot foreldre. Disse kostnadene har utvalget ikke beregnet.

Utvalget foreslår at *kontantstøtten avvikles*. Dette vil innebære en innsparing på kontantstøttekapitlet. For 2011 er det budsjettert med i overkant av 1,4 milliarder kroner i samlede kontantstøtteutbetalinger. Fordelingsutvalget anbefalte også å avvikle kontantstøtten, og viste i den sammenhengen til at etterspørselen etter barnehageplasser ville øke hvis kontantstøtten ble avviklet. Fordelingsutvalget anslo at kostnadene ved å bygge ut og drive disse barnehageplassene trolig vil være betydelig høyere enn provenyøkningen av å fjerne kontantstøtten, men at noe av dette ville oppveies av økt yrkesdeltakelse blant foreldre med barn i kontantstøttealder. De samlede økonomiske effektene er vanskelig å beregne. Utvalgets anbefaling om å avvikle kontantstøtten er ikke motivert av ønsket om innsparing, men av ønsket om å oppmuntre til tidlig integrering gjennom barnehage, og til å skape insentiver til lønnsarbeid for foreldre.

Utvalget anbefaler å *avvikle ektefelletillegget i uførepensjonen, og redusere barnetillegget*. Den sterke vektleggingen av aktivisering innebærer at endringer kan bli nødvendige i uførepensjonsordningen som sådan. Reduksjoner i forsørgingstilleggene må ses i sammenheng med de øvrige endringene. I 2009 (siste tilgjengelige år) ble det for uførepensjonsordningen utbetalt til sammen 84 millioner kroner som ektefelletillegg og 6,2 milliarder kroner i barnetillegg. Ektefelletillegget til-

svarer maksimalt 0,5 G per år, og barnetillegget maksimalt 0,4 G per barn per år.

Videre har utvalget foreslått at det vurderes om det er praktisk og juridisk mulig å *kjøpekraftsjustere ytelser til gjenlevende ektefelle og barn* som er bosatt utenfor EØS. Utgiftene til slike ytelser er små, og Arbeids- og velferdsetaten har ingen erfaring med å foreta kjøpekraftsjustering av utbetalingsbeløp. På kort sikt vil et slikt tiltak kreve noe tilrettelegging, men på lengre sikt vil dette bli en relativt enkel rutine som trolig ikke vil kreve for mye administrasjon.

I diskusjonene av *sosialhjelp og forsørgingstillegg i uførepensjon* har utvalget lansert muligheten for delvis å vri bruken av offentlige midler fra kontanttilskudd til foreldrene eller til husholdningene, over mot tiltak som kommer barna til gode direkte. Slike tiltak kan være redusert oppholdsbetaling for barnehage eller SFO, dekking av kontingenter til sports- og fritidsaktiviteter, gratis kollektivtransport eller andre tiltak som øker barnas mulighet til å delta i samfunnet. Utvalget foreslår dette som en tenkemåte, uten å presentere konkrete planer for hvordan dette best kan gjøres eller anslå hvor mye penger som trengs.

Økonomiske og administrative konsekvenser ved integrerings- og arbeidslivstiltakene

Utvalget foreslår flere endringer i *introduksjonsordningen*, bl.a. å gjøre den individuelle tilretteleggingen i introduksjonsordningen bedre, og å introdusere en sterkere arbeidsretting tidlig i ordningen. Disse intensjonene er allerede nedfelt i loven, men gjennomføringen av dem kan etter utvalgets mening bli bedre enn de er i dag. Det kan i så fall gjøre det nødvendig å ansette flere saksbehandlere.

Mer konkret foreslår utvalget at kretsen av personer med rett til introduksjonsprogram utvides til å omfatte de som i dag har rett og plikt til gratis norskopplæring. Selv om dette tilbudet etter utvalgets vurdering ikke skal inneholde rett til introduksjonsytelse, vil en utvidelse omfatte administrative merkostnader. Dette vil i første omgang være knyttet til den første behovsvurderingen for tilbudet, deretter for den individuelle tilretteleggingen av ordningen i kommunene. Her er det viktig å påpeke at disse allerede i dag har rett og plikt til gratis undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Sett i lys av den foreslåtte utvidelsen fra 300 til 600 timer, vil mange trolig ikke ha behov for mer enn dette tilbudet. I dag foreligger det en rett til utvidelse opp til 3 000

timer i norsk også for denne gruppa, og dette ligger inne i beregningene av statstilskuddet til kommunene. Etter utvalgets vurdering vil et tilbud om et introduksjonsprogram kunne gi en sterkere arbeidsretting enn språkopplæring alene.

Tilbud om introduksjonsprogram i tillegg til opplæring i språk og samfunnsfag, vil medføre noe større utgifter for kommunene. Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger har anslått at kommunenes gjennomsnittlige netto driftsutgifter til administrasjon av introduksjonsprogram i 2009 lå på kr 14 300 per person i målgruppen. Gjennomsnittsutgiften for kommunene til sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening lå i 2009 på kr 2 500 per person. Dersom 2 000 personer ekstra blir vurdert til å ha behov for introduksjonsprogram, er det grunn til å anta at en slik utvidelse av personkretsen kan koste kommunene i underkant av 34 millioner kroner. Kostnadsoverslaget har betydelig usikkerhet, særlig med tanke på at det er de personene som har sterkest behov, som bør få dette tilbudet. De med størst behov vil sannsynligvis også være de som vil kreve mer og tettere oppfølging gjennom ordningen.

Utvalget drøfter flere forhold ved de *arbeidsmarkedstiltakene* som i dag tilbys. Utvalget er av den oppfatning av at lønnstilskudd bør benyttes for flere innvandrere og at yrkesrettet språkopplæring bør bli et mer dominerende innslag i de ordinære arbeidsmarkedstiltakene for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget foreslår videre at det bør tilbys kurs i bedriftsetablering og eventuelt sees nærmere på om mentorordninger kan brukes mer enn i dag. Generelt anbefaler utvalget at det bør utvikles konkrete kvalifiseringsløp som kan brukes i integreringsarbeidet. Også disse tiltakene vil innebære utgifter på kort sikt – utgifter som i noen grad kan dekkes gjennom omprioriteringer – men kan antas å gi økonomisk gevinst på lengre sikt.

Utvalget har vært opptatt av å komme med forslag som er rettet også mot arbeidsgiver, og har i den forbindelse anbefalt å utrede en mer helhetlig tilnærming til arbeidslivsintegreringen, der både tilbudssiden og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet stimuleres. Det vil være utgifter knyttet til delfinansiering av trainee-program eller opplæringsstillinger, men hvor store disse vil bli vil avhenge av hvordan partene i arbeidslivet vil utforme dem. Utvalget ser også at det kan være utfordringer ved den etablerte arbeids-

delingen mellom statlige og kommunale organer i velferds- og arbeidslivspolitikken, og anbefaler at det gjennomføres evalueringer av samarbeidet

mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene i integreringsarbeidet.



Vedlegg 1

Standardsettingsinstrumenter på trygdeområdet

Stortingets muligheter til å foreta endringer i trygdelovgivningen er, som nevnt i kapittel 6, undergitt en del skranker som følge av de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg.

Det finnes to forskjellige hovedtyper av internasjonale instrumenter på trygdeområdet.

På den ene side har man trygdekoordineringsinstrumenter, som tar sikte på å løse de problemer av trygdemessig art som kan tenkes å oppstå som følge av at en person har bodd og/eller arbeidet i mer enn ett land. Slike bi- og multilaterale instrumenter er nærmere beskrevet i kapittel 6.

På den annen side har man standardsettingsinstrumenter. Dette er multilaterale konvensjoner som har som mål å bringe trygdesystemene i medlemslandene opp på et gitt minimumsnivå. Det må understrekes at dette ikke dreier seg om harmonisering. Formålet er ikke å påvirke medlemslandene til å vedta identisk trygdelovgivning. Dersom medlemslandene ønsker å gi ytelser med *høyere* kompensasjonsgrad, for *lengre* perioder, med *lavere* krav til opptjening etc., står de rimeligvis fritt til å gjøre det. Medlemslandene står også fritt med hensyn til hvordan de ønsker å *utforme* sine respektive ordninger, så lenge konvensjonenes krav til minstenivåer oppfylles.

Norge er bundet av en rekke standardsettingsinstrumenter inngått innenfor rammene av FN, ILO og Europarådet.

Historikk

Det tok forholdsvis kort tid fra Tysklands kansler Otto von Bismarck i 1880-årene introduserte konseptet med statlig organiserte sosialforsikringer, i motsetning til tidligere tiders forskjellige private løsninger, til man gradvis begynte å anse trygdedekning som en menneskerett.

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (International Labour Organization – ILO), som i dag er et byrå i FN-systemet med ansvar for arbeidssaker, ble etablert i 1919 gjennom Versailles-traktaten. I fortalen til dennes Del XIII sies det at «... universal peace (...) can be established only if it is based upon social justice ...».

Allerede da den amerikanske kongressen vedtok «the Social Security Act» i 1934, uttalte president Roosevelt:

These three great objectives – the security of the home, the security of livelihood, and the security of social insurance – (...) constitute a right which belongs to every individual and every family willing to work.

Denne måten å se trygderettigheter på, som på mange måter var revolusjonerende, fikk raskt fotfeste i en rekke andre land.

På den 26. arbeidskonferansen i 1944, vedtok ILO Philadelphia-erklæringen, som fortsatt ligger til grunn for organisasjonens arbeid. Her påtar organisasjonen seg en plikt til å arbeide for trygdedekning for alle, jf. erklæringens nr. III som sier:

The Conference recognizes the solemn obligation of the International Labour Organization to further among the nations of the world programmes which will achieve:

(...)

(f) the extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care

FN-regelverket

Da FN i 1948, under ledelse av generalsekretær Trygve Lie, vedtok Verdenserklæringen om Menneskerettighetene, ble retten til sosial trygghet for første gang gjort til en internasjonal menneskerettighet. Artikkel 22 lyder:

Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.

Verdenserklæringen er ikke et juridisk bindende instrument, men FN har vedtatt syv internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, som bygger videre på verdenserklæringens grunnleggende prinsipper. Disse konvensjonene er folkerettslig bindende for de land som har ratifisert dem.

Flere av disse konvensjonene omhandler retten til trygdeytelser, i den forstand at de kontraherende stater påtar seg en plikt til å unnlate å diskriminere på grunnlag av visse kriterier.

For eksempel sies det i artikkel 11 nr. 1 bokstav e, i FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, at de kontraherende stater «... skal treffe alle tiltak som er nødvendige for å avskaffe diskriminering av kvinner i arbeidslivet, for å sikre de samme rettigheter, på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner, særlig (...) retten til trygd, særlig i forbindelse med pensjonering, arbeidsledighet, sykdom, uførhet, alder og andre grunner til manglende arbeidsevne ...».

Norge ratifiserte FNs kvinnekonvensjon 10. mai 1981, og den trådte i kraft med virkning fra 3. september 1981. Dette er en av de konvensjonene som er tatt inn i lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), hvilket innebærer at konvensjonens bestemmelser i tilfelle motstrid går foran bestemmelser i norske lover og forskrifter.

Et annet eksempel på at FNs menneskerettighetskonvensjoner omhandler retten til trygdeytelser finner vi i FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering. I henhold til artikkel 5 bokstav e nr. iv «... påtar konvensjonspartene seg (...) å sikre enhver, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, likhet for loven, særlig når det gjelder (...) økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, særlig (...) retten til offentlig helsestell, medisinsk behandling, sosiale trygder og sosiale ytelser ...».

Norge ratifiserte FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering 3. juli 1970, og den trådte i kraft for Norge med virkning fra 5. september 1970. Denne konvensjonen innebærer at Norge for eksempel ikke har anledning til å benytte etnisk bakgrunn som kriterium ved innføring av eventuelle begrensninger i adgangen til medlemskap i folketrygden, eller ved innføring av eventuelle begrensninger i adgangen til eksport av trygdeytelser.

En FN-konvensjon som dekker en relativt begrenset personkrets, men som ikke desto mindre er av vesentlig betydning for det emnet som behandles i denne utredningen, er FNs konven-

sjon om flyktningers stilling, som Norge ratifiserte 7. november 1952. Konvensjonen trådte i kraft 22. april 1954. I henhold til konvensjonens artikkel 24 er Norge forpliktet til å likebehandle flyktninger med lovlig opphold i riket med norske statsborgere (på visse vilkår) hva gjelder trygderettigheter. Videre skal slike flyktninger hva gjelder trygderettigheter likebehandles med statsborgere fra andre land som har ratifisert FNs konvensjon om flyktningers stilling. FNs overenskomst om statsløses stilling, som Norge ratifiserte 26. oktober 1956, og som trådte i kraft 6. juni 1960, stiller i artikkel 24 opp de samme krav med hensyn til statsløse som FNs konvensjon om flyktningers stilling gjør for flyktninger. På denne bakgrunn innforhandler de ratifiserende stater rutinemessig en klausul om flyktninger og statsløse i sine bilaterale trygdekoordineringsavtaler.

Den utvilsomt viktigste av FN-konvensjonene, hva angår trygd som en menneskerettighet for alle, er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som i artikkel 9 uttrykkelig fastslår at «Konvensjonsstatene anerkjenner retten for enhver til sosial trygghet innbefattet sosialtrygd».

Norge ratifiserte FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter 5. mai 1972, og den trådte i kraft 3. januar 1976. Denne konvensjonen er også tatt inn i lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), hvilket innebærer at konvensjonens bestemmelser i tilfelle motstrid går foran bestemmelser i norske lover og forskrifter.

De ovennevnte konvensjonenes prinsipp om trygdedekning som en menneskerettighet for alle har blitt konkretisert i en rekke konvensjoner, bl.a. innenfor rammene av ILO og Europarådet. Disse konvensjonene detaljregulerer hvilke minstestandarder de ratifiserende staters trygdesystemer skal oppfylle.

ILO-regelverket

Som nevnt ovenfor, er ILO et byrå i FN-systemet som har ansvar for arbeidssaker. Ett av organisasjonens viktigste arbeidsfelt er emner som har med trygdedekning å gjøre. ILOs viktigste konvensjon på trygdeområdet er konvensjon nr. 102 om minstestandard for sosial sikkerhet. Norge ratifiserte konvensjonen 20. august 1954, og avtalen trådte i kraft 27. april 1955. Denne konvensjonen, som ILO omtaler som sitt flaggskip blant trygdekonvensjonene, er dets eneste internasjonale standardsettingsinstrument som dekker alle

de ni tradisjonelle trygdegrenene; helsetjenester, sykepenger, dagpenger ved arbeidsløshet, alderspensjon, yrkesskadedestønad, barnetrygd, foreldrepenger, uførepensjon og ytelser til etterlatte. De statene som ratifiserer konvensjonen kan begrense ratifiseringen til å gjelde tre av disse trygdegrenene. Bakgrunnen for denne ordningen er at statene skal ha mulighet til å utvide og forbedre en og en trygdeordning, mens de hele tiden strekker seg mot ambisjonen om full ratifisering. Norge har ratifisert kapitlene om helsetjenester, sykepenger, dagpenger ved arbeidsløshet, alderspensjon, yrkesskadedestønad og barnetrygd. Visse deler av disse kapitlene kommer ikke lenger til anvendelse for Norges del, da Norge senere har ratifisert ILO-konvensjonene nr. 128 og nr. 130, som setter høyere standarder.

Konvensjonen gir de ratifiserende land en betydelig grad av frihet med hensyn til hvorledes ordningene skal utformes, ved at det ofte stilles opp likeverdige alternativer. For eksempel når det gjelder spørsmålet om hvem som skal være omfattet av et lands barnetrygdordning, stilles det i artikkel 41 opp fire alternativer. Man kan enten dekke bestemte grupper av arbeidstakere, som til sammen utgjør minst 50 pst. av alle arbeidstakere, bestemte grupper av den yrkesaktive befolkning, som til sammen utgjør minst 20 pst. av alle bosatte, alle bosatte, men undergitt behovsprøving, eller bestemte grupper arbeidstakere, som til sammen utgjør minst 50 pst. av arbeidstakerne i industribedrifter med 20 eller flere personer. Personer i de grupper man velger å dekke skal være sikret etter en maksimal ventetid på tre måneder med avgiftsbetaling eller sysselsetting, eller etter ett års opphold i riket.

Norge ratifiserte ILO-konvensjon nr. 128 om uføre-, alders- og etterlattestønad 9. august 1968, og den trådte i kraft 1. november 1969.

Dette er, slik det framgår av tittelen, en konvensjon som gir detaljerte bestemmelser om hvilke standarder de ratifiserende staters trygdeordninger for uføre, eldre og etterlatte skal oppfylle. Konvensjonen regulerer også *hvem* som skal ha tilgang til ytelsene.

De ratifiserende stater kan i henhold til artiklene 9, 16 og 22 velge å gi konvensjonen virkning for alle bosatte, for alle arbeidstakere (og deres etterlatte, hva angår etterlattestønad) eller de kan velge å begrense konvensjonens virkeområde til visse grupper av den yrkesaktive befolkning. Norge har valgt å legge til grunn dekning for alle arbeidstakere.

Artikkel 32 nr. 1 bokstav a i ILO-konvensjon nr. 128 lyder:

A benefit to which a person protected would otherwise be entitled in compliance with any of Parts II to IV of this Convention may be suspended to such extent as may be prescribed as long as the person concerned is absent from the territory of the Member, except, under prescribed conditions, in the case of a contributory benefit;

Som det framgår, pålegges de ratifiserende stater ingen eksportplikt for ikke-avgiftsbaserte ytelser, mens avgiftsbaserte ytelser normalt skal eksporteres. Med avgiftsbaserte ytelser menes ytelser som den norske tilleggspensjonen, med tilhørende grunnpensjon for personer som har opptjent tilleggspensjon. Særtillegget vil i *denne sammenhengen* være et eksempel på en ikke-avgiftsbasert ytelse.

Norge ratifiserte ILO-konvensjon nr. 130 om sykehjelp og sykepenger 5. november 1971, og den trådte i kraft for Norge 15. februar 1973. Artikkel 32 pålegger de ratifiserende stater en plikt til å likebehandle utenlandske statsborgere, som enten er bosatt eller er i arbeid i riket, med norske statsborgere:

Each Member shall, within its territory, assure to non-nationals who normally reside or work there equality of treatment with its own nationals as regards the right to the benefits provided for in this Convention.

ILO har også vedtatt en rekke såkalte rekommandasjoner som omhandler trygdespørsmål, enten i forbindelse med vedtakelsen av en konvensjon, eller separat. Disse rekommandasjonene er ikke folkerettslig bindende instrumenter og de blir verken undertegnet eller ratifisert slik konvensjonene blir. De legger dermed formelt sett ingen begrensninger på nasjonalstatenes handlingsrom, men statene kan ikke desto mindre i betydelig grad føle seg moralsk forpliktet til å etterleve rekommandasjonene. Det faller likevel utenfor rammen av denne framstillingen å gå nærmere inn på innholdet av de forskjellige ILO-rekommandasjonene.

Europarådsregelverket

Norge var blant de ti europeiske land som grunnla Europarådet 5. mai 1949. Europarådet er den eldste av de europeiske samarbeidsorganisasjonene, og organisasjonen har i dag 47 medlemsland.

Formålet med opprettelsen av Europarådet var å skape større enhet mellom medlemsstatene,

legge til rette for sosial og økonomisk utvikling og skape tilslutning til folkestyrets grunnprinsipper, rettsstatsprinsippene og menneskerettighetene.

Europarådet vedtok 3. mai 1996 en revidert sosialpakt, til erstatning for sosialpakten av 18. oktober 1961. Norge ratifiserte den reviderte sosialpakten 15. oktober 1999, og den trådte i kraft 1. juli 2001. Den reviderte sosialpakten kan ses som et tillegg til Europarådets Menneskerettighetskonvensjon, se nedenfor, og den garanterer sosiale og økonomiske menneskerettigheter.

Den reviderte sosialpakten er bygd opp med et sett av 31 overordnede prinsipper i del I, og 31 artikler i del II, hvor prinsippene konkretiseres.

Prinsipp 12 i den reviderte sosialpakten har følgende ordlyd «Alle arbeidstakere og deres forsørgede har rett til sosial trygghet».

Dette prinsippet presiseres nærmere i artikkel 12, som lyder:

Artikkel 12 – Retten til sosial trygghet

For å sikre en effektiv gjennomføring av retten til sosial trygghet, forplikter partene seg til

- 1) å opprette eller opprettholde et trygdesystem,
- 2) å opprettholde trygdesystemet på et tilfredsstillende nivå, og minst på høyde med det som kreves for ratifisering av Det europeiske regelverk for trygd,
- 3) å søke gradvis å heve trygdesystemet til et høyere nivå,
- 4) å treffe tiltak ved dertil egnede bilaterale eller multilaterale avtaler eller på annen måte, og på de vilkår som er fastsatt i slike avtaler, for å sikre
 - a) borgere fra andre parter samme behandling som egne borgere når det gjelder retten til trygd, herunder retten til å beholde ytelser etter trygdelovgivningen, uansett i hvilken utstrekning de trygdede flytter fra en parts territorium til en annen parts territorium,
 - b) at retten til sosial trygd blir tilstått, opprettholdt og tilstått på nytt ved hjelp av slike midler som sammenlegging av trygde- og sysselsettingsperioder som er opptjent i samsvar med hver parts lovgivning.

Som det framgår, har norske myndigheter, ved å ratifisere den reviderte sosialpakten, påtatt seg en del begrensninger i handlingsrommet. For det første ville det iht. artikkel 12 nr. 1 være konvensjonsstridig å avvikle folketrygden fullstendig. Av

større praktisk betydning er at man i henhold til artikkel 12 nr. 2 er forpliktet til både å opprettholde et visst nivå på folketrygdens ordninger og at man er forpliktet til å søke å heve nivået ytterligere i henhold til artikkel 12 nr. 3. Som minstenivå stilles i artikkel 12 nr. 2 opp «Det europeiske regelverk for trygd», som vanligvis omtales som «Den europeiske kodeks for sosial sikkerhet». Dette er et standardsettingsinstrument som er basert på ILO-konvensjon nr. 102, men som stiller strengere krav enn denne. Den europeiske kodeks for sosial sikkerhet behandles nærmere nedenfor.

Av artikkel 12 nr. 4 framgår det videre at Norge har påtatt seg en forpliktelse til å gjøre sitt beste, ved inngåelse av bi- og multilaterale trygdeavtaler eller på annen måte, for å sikre at borgere fra de 21 andre landene, som hittil har ratifisert den reviderte sosialpakten, likebehandles med norske borgere i forhold til trygderettigheter, og herunder at borgere fra de andre medlemslandene skal ha samme adgang som norske statsborgere til å få eksportere sine trygdeytelser, dersom de flytter til andre avtaleland.

Videre har Norge en plikt til å søke å inngå trygdeavtaler for å sikre at inngangsvilkår for adgang til trygderettigheter kan oppfylles ved sammenlegging av trygde- og arbeidsperioder i de andre avtalelandene.

Arbeidet med å etablere et felles, detaljert europeisk instrument for sikring av en viss minstestandard for sosial sikkerhet innenfor rammene av Europarådet, ble iverksatt på initiativ fra Europarådets Rådgivende forsamling allerede på dens første møte, i 1949, samme år som Europarådet ble opprettet.

Ved rekommandasjon nr. 28, som Parlamentarikerforsamlingen og Ministerkomiteen vedtok i 1950, ble en ekspertkomité gitt i oppdrag å framlegge et utkast til et slikt instrument. To år senere, mens denne komiteen fortsatt holdt på med å utarbeide sitt utkast, ble ILOs konvensjon nr. 102, om minstestandard for sosial sikkerhet, vedtatt. Europarådets Ministerkomite kom fram til at denne ILO-konvensjonen ville være velegnet som utgangspunkt for Europarådets tilsvarende standardsettingsinstrument. Siden man hadde ambisjoner om å etablere høyere standarder for de europeiske landene enn hva som framgikk av ILO-konvensjon nr. 102, ble det også utarbeidet en frivillig tilleggsprotokoll.

Europarådets standardsettingsinstrument på trygdeområdet, kalt den europeiske kodeks for sosial sikkerhet, samt den tilhørende tilleggsprotokollen, ble vedtatt av Ministerkomiteen og åpnet

for undertegning og ratifikasjon 16. april 1964. Norge ratifiserte kodeksen og protokollen 28. januar 1966, og begge disse instrumentene trådte i kraft 17. mars 1968.

Det er svært nære bånd mellom kodeks og ILO-konvensjon nr. 102. Ikke bare ved at det materielle virkeområdet som nevnt er sammenfallende, men også ved at ILOs ekspertkomite har påtatt seg å gjennomgå medlemslandenes rapporter om implementeringen av begge disse instrumentene.

Kodeks etablerer, som ILO-konvensjon nr. 102, minstenormer på følgende områder: medisinsk behandling, sykepenges, arbeidsledighets-trygd, alderstrygd, ulykkestrygd, barnetrygd, svangerskapstrygd, uføretrygd og etterlattetrygd. Normene omfatter en rekke forskjellige forhold, som for eksempel hvor stor andel av befolkningen trygdesystemet må dekke, betingelsene som må oppfylles for å få rett til trygdeytelsene, ytelsenes størrelse og deres varighet.

Tilleggsprotokollen går som nevnt lengre enn kodeks på flere områder. Protokollen forutsetter at et større antall personer skal dekkes av trygdesystemet enn det kodeks fastsetter. Kravet til ytelsenes varighet er økt, og betingelsene er gjort mer liberale.

Som nevnt over, dreier det seg ikke om harmonisering. Formålet med den europeiske kodeks for sosial sikkerhet, og den tilhørende protokollen, er ikke å påvirke medlemslandene til å vedta identisk trygdelovgivning. Medlemslandene står fritt til å utforme sine respektive trygdeordninger, så lenge de angitte minstestandarder oppfylles. Denne friheten i utformingen gir seg også utslag i at medlemslandene er gitt frihet til å velge hvilke persongrupper ordningene skal dekke. Hvis vi for eksempel ser på kodeks del III om sykepenges, sies det i artikkel 15, slik den lyder for medlemsland som har ratifisert tilleggsprotokollen, at landets sykepengeordning skal omfatte enten «bestemte grupper av arbeidstakere som utgjør minst 80 pst. av alle arbeidstakere», «bestemte grupper av ervervsbefolkningen som utgjør minst 30 pst. av alle bosatte», eller «alle bosatte hvis inntekt og formue, så lenge trygdetilfellet varer, ikke overstiger beløp fastsatt i samsvar med bestemmelsene i artikkel 67». Norge har, ut fra hvordan den norske sykepengeordningen er utformet, valgt å basere sin implementering av kodeks på førstnevnte alternativ.

Den europeiske kodeks for sosial sikkerhet har vist seg å være et verdifullt verktøy for å etablere et felles europeisk minimumsnivå for nasjonale trygdesystemer. Til tross for at instrumentet

nå er over førti år gammelt, har det vist seg både levedyktig og dynamisk.

Europarådet har også vedtatt en revidert europeisk kodeks for sosial sikkerhet, som ble åpnet for undertegning og ratifisering 6. november 1990. Denne har hittil kun blitt ratifisert av Nederland, og har således ikke trådt i kraft.

Norge ratifiserte 21. desember 1951 Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK). Konvensjonen trådte i kraft 3. september 1953. Denne konvensjonen har etter hvert fått en rekke protokoller, som utvider virkefeltet for konvensjonens beskyttelse. Den første protokollen, som omhandler vern om eiendom, rett til utdanning og rett til frie valg, ble ratifisert av Norge 21. november 1952, og den trådte i kraft for Norge 18. mai 1954. EMK, med fem av de tilhørende protokollene, er tatt inn i lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), hvilket innebærer at bestemmelsene i dem tilfelle motstrid går foran bestemmelser i norske lover og forskrifter. Artikkel 14 i EMK lyder:

Artikkel 14 – Forbud mot diskriminering

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

Denne artikkelen oppstiller altså et krav til likebehandling som, slik det framgår, må leses i sammenheng med de rettigheter som er fastlagt i konvensjonen for øvrig og i protokollene. Av særlig interesse for vurderingen av lovgivers handlingsrom, er artikkel 1 i EMKs første protokoll.

Artikkel 1 – Vern om eiendom

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har i dom 6. juli 2005 konkludert med at rett til trygdeytelser er «eiendom» i den betydning begrepet er benyttet i artikkel 1 i EMKs første protokoll (Stec and others against the United Kingdom, EMD-2001-65731-1).

Hvilken betydning denne fortolkningen får for lovgivers handlingsrom, framgår bl.a. av en prinsipiell uttalelse i dommens 53. premiss:

... the Court underlines that Article 1 of Protocol No. 1 (...) places no restriction on the Contracting State's freedom to decide whether or not to have in place any form of social security

scheme, or to choose the type or amount of benefits to provide under any such scheme. If, however, a State does decide to create a benefits or pension scheme, it must do so in a manner which is compatible with Article 14 of the Convention ...

Det vil derfor neppe kunne innføres bestemmelser i norsk lovgivning som fratrar medlemmer, herunder inn- eller utvandrere, hele eller deler av deres avgiftsbaserte, opptjente rettigheter i trygdesystemet, uten at man kommer i konflikt med bestemmelsene i EMK.

Vedlegg 2

The Canadian Model of Immigration and Welfare

By Edward Koning and Keith Banting, Queen's University Kingston, Ontario

Introduction

In international comparisons, Canada is often presented as a role model in the way it integrates immigrants economically (Aalandslid 2009). Immigrants to Canada have traditionally experienced comparatively few problems in entering the labour market and becoming economically self-sufficient. On a discursive level, Canada publicly embraces immigration as a cornerstone of its history and a promising resource for the future (Canadian House of Commons 2003, Citizenship and Immigration Canada 2009a). Canada's experience with immigration is, of course, long. During the twentieth century, it has admitted more than 13 million immigrants. At times, as many as 2.5 million came within the span of ten years. With the passing of the *Immigration Act* of 1967, Canada removed its historic preference for Western immigrants, and started to welcome a much more diverse group of newcomers (see Figure 2.1). In the period from 1998 to 2007, around 80 percent of the immigrants Canada admitted came from non-Western countries.

As a result of the long history of immigration, foreign-born citizens make up a large part of the Canadian population, and the percentage continues to rise. In 1991, 15.5 percent of Canadians was foreign-born, in 2006 that percentage had gone up to 19.8 percent, and the number is expected to rise to between 25 and 28 percent by 2031 (Statistics Canada 2010). The immigrant population has not settled evenly across the country. Only 1.3 percent of all immigrants live in the Atlantic Provinces (Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Nova Scotia, and New Brunswick). Conversely, more than 73 percent of the immigrant population of Canada is resident in either British Columbia or Ontario. The biggest cities in these provinces alone (Toronto and Vancouver) host no less than 51 percent of the entire Canadian immigrant population. To a large degree, therefore, a story about immigrants in

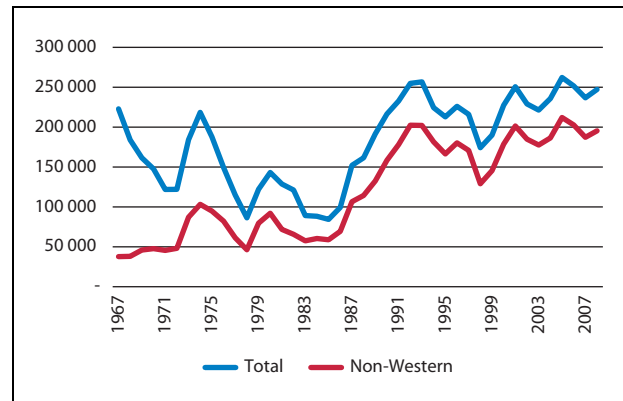


Figure 2.1 Annual inflow of immigrants to Canada, 1967–2008.

Source: Citizenship and Immigration Canada (2009b), and authors' calculations.

Canada is a story about immigrants in these two provinces.

This document outlines the Canadian model of immigration and welfare, a model that can be summarized by three main characteristics.

First, Canada employs a selective immigration strategy that is aimed at minimizing immigrants' eventual reliance on state support. Under its famous points system, Canada selects economic immigrants with high levels of human capital who can be expected to integrate well economically. In addition, family class immigrants who want to enter Canada in order to be reunited with their family require a 'sponsor' who commits to supporting them economically for a significant period of time. Finally, even those immigrants who are admitted for humanitarian reasons are encouraged to avoid heavy reliance on government transfers. Refugee claimants, for instance, have access to temporary work permits so they are not forced to depend on the state while their application is being considered. In combination, these provisions significantly reduce the reliance of immigrants on social assistance and other cash transfers.

Box 2.1 List of acronyms

AB	Alberta	LICO	Low Income Cut Off point
BC	British Columbia	LINC	Language Instruction for Newcomers to Canada
CAP	Canada Assistance Plan	MB	Manitoba
CCTB	Canada Child Tax Benefit	NB	New Brunswick
CHST	Canada Health and Social Transfer	NCBS	National Child Benefit Supplement
CIC	Citizenship and Immigration Canada	NL	Newfoundland and Labrador
CPP/QPP	Canadian Pension Plan/Quebec Pension Plan	NS	Nova Scotia
GIS	Guaranteed Income Supplement	OAS	Old Age Security
EI	Employment Insurance	ON	Ontario
ELT	Enhanced Language Training	PEI	Prince Edward Island
HRSDC	Human Resources & Social Development Canada	QC	Quebec
IFPH	Interim Federal Health Program	RAP	Resettlement Assistance Program
ISAP	Immigrant Settlement and Adaptation Program	SA	Social Assistance
		SK	Saskatchewan

The second component of the Canadian model of immigration and welfare is a broad and generous set of settlement and integration programs. Immigrants to Canada can make use of a wide range of publicly funded services, including language training, information services, employment assistance, and counselling. Over the last years, the budgets for these programs have been increasing consistently, even in times of budget pressures.

Third and finally, immigrants have, with a few exceptions, immediate and undifferentiated access to social benefits and are not confronted with the long residency requirements some European countries employ. In comparison with the Scandinavian and continental European cases, however, the Canadian welfare state is small and income support programs tend to provide limited benefits and, in the case of unemployment benefits, for limited duration. Labour market policy – especially since the mid-1990s – is more aimed at getting people ‘from welfare to work’ than at offer-

ing generous passive benefits to those who have not been able to make that transition.

For a long time, this model seemed to have been successful. Immigrants to Canada have traditionally experienced a comparatively smooth and rapid economic integration, and their reliance on income transfers such as unemployment benefits and social assistance was lower than among native-born Canadians. In recent years, however, the model has come under strain. There is increasing evidence that more recent cohorts of immigrants to Canada perform less well than their predecessors in terms of their performance in the labour market, with the result that reliance on government transfers has increased. Nevertheless, in comparison to other immigration countries, immigrants to Canada are still comparatively well off.

This report is structured as follows. Section two discusses how Canada’s immigration policy is designed with the intent to maximize the chances that immigrants will contribute economically. The

third section reviews integration and settlement services. In section four, we discuss immigrants' eligibility for the core programs of the Canadian welfare state. The final section reflects on the success and contemporary problems of the Canadian model.

Immigration policy

An exploration of welfare use among immigrants in Canada should begin with a discussion of immigration and admission policies. After all, immigration policy itself is a crucial ingredient of Canada's socio-economic integration strategy. In contrast to the guest-worker programs of West-European countries in the 1960s, Canadian immigration policy has always been designed with the purpose of making permanent citizens out of newcomers (Citizenship and Immigration Canada 2009a, 23). For that reason, Canada employs a selective admission policy designed to minimize the likelihood that these new citizens end up depending on state support for their survival.

A second reason to begin the discussion with immigration policy is that the ways immigrants interact with the welfare state depend to a large degree on the 'type' of immigrant we are talking about. Since 1976, Canada admits three categories of immigrants (see Figure 2.2). First, economic migrants have been selected on the basis of stringent requirements, the so-called points system. Applicants under this category are assigned a score according to a number of criteria that are deemed important predictors of economic success in Canada, such as education and training, knowledge of the official languages, and age. Only those applicants who meet or exceed the minimum number of points are admitted as an economic migrant to Canada. As a result, the human capital of migrants who enter through this category is high. Among the economic migrants that were admitted to Canada over the last ten years (1999-2008), 62 percent had a BA degree or higher and 64 percent spoke at least one of Canada's two official languages (Citizenship and Immigration Canada 2009b).

Over time, the focus of the point system shifted from selecting on the basis of occupational demand in the Canadian labour market to selection on the basis of more flexible skills (Knowles 2007, 199-260). Selection procedures failed to keep pace with labour market dynamics, and immigrants who were admitted on the basis of specific occupational skills often found the demand for those skills had decreased by the time

they were admitted to Canada. In the 1990s, Canada therefore adopted a broad human capital approach to immigrant selection. In the last two years, there has been yet another shift in selection criteria. In response to the greater difficulty even highly educated economic immigrants have been experiencing in finding employment commensurate with their skills, there has been a move back to the needs of specific regional labour markets. In addition, the rapid expansion of a program known as the Provincial Nominee Program gives greater priority to immigrants with a specific job offer from an employer (Alboim 2009). However, because these changes are very recent, their consequences for the welfare state are unclear, and they are therefore not considered in detail in this report.

The second group of immigrants are categorized under the label 'family reunification'. For this category, Canada relies heavily on sponsorship agreements. Under such agreements, immigrants need a 'sponsor' who must have the capacity to support them economically and must commit to do so.¹ Depending on the relationship with the sponsor, this means that immigrants in this category are ineligible for most welfare programs for a period up to 10 years. The sponsorship mechanism is critical for the interaction between immigration and the welfare state in Canada, and will therefore be discussed in more detail in Section IV.

Finally, each year Canada admits a sizeable number of refugees. On average over the last ten years, about 28,500 refugees (the equivalent of 9 refugees per 10,000 citizens) have entered the country each year. In contrast to the first two categories, immigrants in this category can be expected to make considerable use of government transfers, in particular in the first years after being admitted. Refugees in Canada can be subdivided into three categories: government-assisted refugees, who are explicitly invited to seek refuge in Canada and are brought in and protected by the state; privately sponsored refugees, who are

¹ The Canadian government employs these same considerations in determining the files of immigrants who apply to be admitted under the 'economic migrants' category and intend to bring their family with them. Recently, there have been two cases of immigrants who qualified as economic migrants but were denied access to Canada because they intended to bring an intellectually disabled child with them. The Supreme Court ruled that the application should be reconsidered because both applicants promised to pay privately for possible education and health services (*Hilewitz v. Canada*, 2005). Nevertheless, these cases are powerful examples of the way in which Canadian immigration policy is shaped by economic considerations.

selected and supported by voluntary groups; and landed-in-Canada refugees, who have come to Canada on their own account and have successfully applied for refugee status (Yu, Ouellet and Warmington 2007). Refugee claimants (who in Europe are often called ‘asylum-seekers’) are considered temporary residents of Canada until their status is determined (therefore, we discuss this group below when we address temporary immigrants).

Over the years, there have been many changes in the requirements for being considered a refugee. At the end of the 1980s the number of refugee claimants increased considerably, and the Conservative government (1984-1993) adopted a number of bills designed to decrease the recognition rate. The 1987 Bill C-84 (also known as the ‘Refugee Deterrents and Detention Bill’), in combination with the 1992 Bill C-86, introduced «fingerprinting of refugee applicants to discourage welfare fraud, public hearings of refugee cases, harsher detention procedures, and deportations without hearings» (Knowles 2007, 239). The reforms also included a proposal to deny refugee claimants who entered Canada through a safe country in order to avoid ‘asylum shopping’ (Hardy and Phillips 1999), but this proposal did not come into effect until 2004, and only as a bilateral agreement with the United States. Even more recently, federal Immigration Minister Jason Kenney has drafted a list of countries that are considered ‘safe’. Refugee claimants from these countries cannot appeal if their application is denied (Citizenship and Immigration Canada 2010b). Despite all these changes, however, Canada still has one of the highest refugee recognition rates in the world, and continues to attract and admit a sizeable number of refugees (UNHCR 2009).

Over the last thirty years, Canada has admitted proportionately more and more economic migrants, as Figure 2.2 demonstrates. Whereas economic migrants constituted about 30 percent of all incoming immigrants in 1984, this percentage has risen to 63 in 2008. Much of this increase can be explained by economic considerations on the part of the Canadian state. In personal interviews with political scientist Anne Boucher, Canadian policy-makers indicated that the increase in the proportion of economic migrants was driven by concerns about growing welfare dependency among family migrants and refugees during the recession of the 1990s (Carney and Boucher 2010).

Even though Canadian immigration policy mostly targets permanent migrants, this does not mean that Canada is deprived of temporary resi-

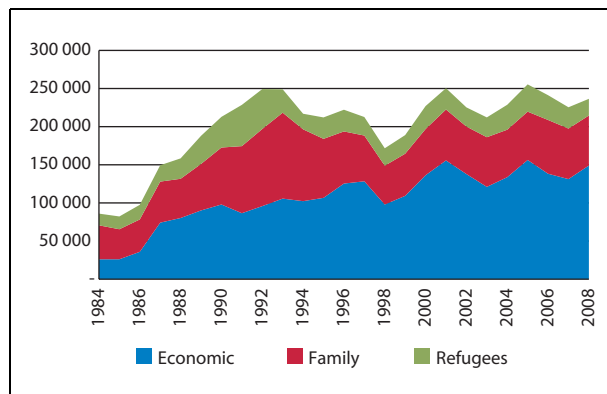


Figure 2.2 Composition of immigrant inflow by category of immigrant, 1984–2008.

Source: Citizenship and Immigration Canada (2009b).

dents. Most of these immigrants fall under one of three categories: temporary workers, foreign students, and refugee claimants. In 2008, Canada had almost 590,000 temporary residents. Figure 3 traces the annual intake of temporary migrants from 1989 to 2008 (the graph illustrates so-called ‘new entries’ only; temporary migrants who were already residing in the country are not included in these data). As Figure 2.3 shows, each year Canada admits a high number of (new) temporary migrants, at times even higher than the number of permanent immigrants. This is all the more interesting when we take into account that a sizeable number of these migrants ultimately become permanent residents. Most obviously, refugee claimants acquire permanent residency if their application for refugee status is successful. But since 2008, international students and highly skilled foreign workers can also apply for citizenship through the so-called Canadian Experience Class, an amended version of the points system that hea-

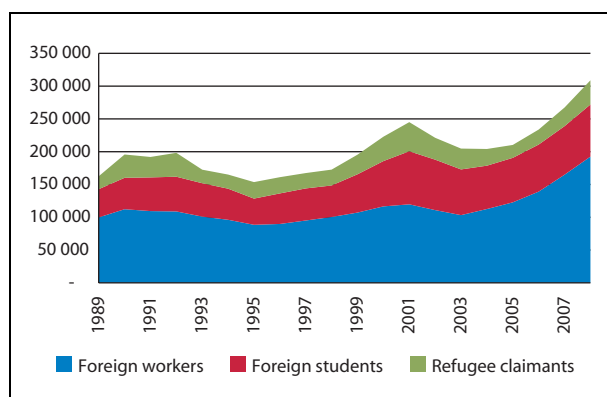


Figure 2.3 Annual intake of temporary residents, by category, 1989–2008.

Source: Citizenship and Immigration Canada (2009b).

vily rewards the experience of having worked or studied in Canada (Alboim 2009).

As will become clear in the following sections, residence status is of crucial importance for eligibility for integration services and welfare programs. International students and temporary workers can access only basic health services, and all types of temporary migrants are barred from settlement services, including language training. At the same time, it is worth noting that Canada has a unique strategy of dealing with refugee claimants. In contrast to many other countries in the world, Canada extends temporary work permits to refugee claimants. Between 2003 and 2005, 76 percent of claimants acquired a temporary work permit (Yu, Ouellet and Warmington 2007, 25). This practice is not without criticism. Some say the jobs that are available with a temporary work permit are poorly paid and insecure, and suggest that making claimants depend on that kind of employment while the Immigration and Refugee Board handles their application (a process that at times lasts as long as 4.5 years) puts them in an unacceptable limbo (Omidvar and Richmond 2005). Others say that extending temporary work visas allows 'bogus' refugees to get a first foot in the door, making it more difficult to deport them once their applications are denied (Gallagher 2003). Despite these criticisms, for those applicants who eventually are admitted, their experience with a certain degree of self-sufficiency in the Canadian labour market will make the transition to full inclusion more smooth than for refugee claimants in West European countries who are prohibited from working and forced to depend on the state while their status is being determined (Ghorashi 2005, Dwyer 2006, 72).

Integration and settlement programs

Once immigrants are admitted as permanent residents of Canada, they can make use of a wide range of settlement programs (Wong 2008). The overwhelming majority of these services are designed primarily to facilitate newcomers' economic integration. Language training and employment assistance perhaps most obviously illustrate that the same economic considerations that inform Canada's immigration policy (including a determination to minimize the chance that new citizens of Canada end up as welfare dependents) are important in its integration policy as well.

As noted above, settlement and integration services are available to permanent residents only, even though there have been calls to offer

some of these services to refugee claimants (Canadian House of Commons 2003) and other temporary migrants (Alboim 2009) as well. There are considerable provincial differences in the range of services that are offered, but the most expensive programs are federally funded and are available throughout the country (for more comprehensive and detailed overviews of all offered services, see Biles 2008).

Language programs are one of the top priorities for Citizenship and Immigration Canada (CIC). The government funds a basic language program for all immigrants for the first three years after being admitted. This program, called Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC), so far has proved particularly useful for refugees and sponsored immigrants, but came under criticism because most economic immigrants need language training at a higher level (Canadian House of Commons 2003). In response, CIC created a program called Enhanced Language Training (ELT), designed to offer high-level and occupation-specific language training. This program has only been offered recently (the program started as a pilot project in 2003), but the results so far are promising. An evaluation in 2008 concluded that «ELT is, in general, a successful initiative that meets the immediate needs of the target audience» (Citizenship and Immigration Canada 2008).

The Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP) funds a wide variety of services, including reception of immigrants, orientation, translation, referral, employment assistance, and counselling (Biles 2008, 142-7). One of the projects in the ISAP is the so-called Host Program, which couples new arrivals with volunteering native-born Canadians. These 'hosts' show immigrants around in everyday life, for instance assisting with banking, grocery shopping, or enrolling children at school. Refugee programs are also part of the ISAP. Sponsored refugees can await pick-up at the (air)port of entry, accommodation, and, if needed, health and mental services. In addition, refugees are eligible to receive financial support (the Resettlement Assistance Program, RAP) for at least the first year after arrival. A final example of ISAP projects are overseas services. In 1998, CIC started Canadian Orientation Abroad, a program that funds information sessions on living and working in Canada to future immigrants. Given the success of this program, there have been some discussions about the need to expand overseas services and to offer internships, mentor programs, and bridge training (re-

schooling programs that help skilled immigrants prepare for the Canadian labour market).

In addition to CIC, several government departments offer services that facilitate the integration of immigrants, even though they do not target immigrants specifically. Canadian Heritage funds a number of such programs. The Multiculturalism Program, for instance, aims to help minorities (including immigrants) participate in decision-making procedures, to contribute to the drafting of diversity-tailored policies, and to fight racism. Another example is the Official Languages Program, which funds courses in the official languages and offers services to official language minorities (that is, English-speaking Canadians in the province of Quebec, and French-speaking Canadians elsewhere). Part of the program consists of assisting the integration of Francophone immigrants in French-speaking communities outside Quebec.

Recently, Canadian Heritage, as well as CIC and Human Resources and Social Development Canada (HRSDC), has become involved in addressing the problem that the credentials of many high-skilled immigrants are often not recognized by Canadian employers. According to some observers, this problem is one of the most significant obstacles to the successful economic participation of high-skilled immigrants (Reitz 2001, Girard and Bauder 2007, Ferrer and Ridell 2008). Immigrants in this predicament themselves have even accused Canadian immigration policy of being 'immoral', arguing that the qualifications that made their applications successful turned out to be seriously discounted once they entered the labour market (Canadian House of Commons 2003, 12). These critiques have been taken seriously by the Canadian government. In 2003, HRSDC and Canadian Heritage launched the Foreign Credential Recognition Program to assist immigrants in having their qualifications recognized. In 2007, the government extended these services with the founding of the Foreign Credentials Referral Office as part of CIC. In January 2009, federal and provincial governments agreed on a 'Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications'. The Framework, which is planned to go into effect at the end of 2010, aims to make the process of credentialization more transparent and brief: «A key feature of the Framework is a clear commitment to timely service. The intent is that within one year of submitting a complete assessment application for licensure, an individual will know whether his or her credentials have been recognized, and if not, the individual will be informed of

specific additional requirements for licensure or directed toward related occupations commensurate with their skills and experience» (Citizenship and Immigration Canada 2010a, 7).

As mentioned earlier, these integration and settlement services are funded by federal government institutions. However, most of these services are provided by a variety of non-governmental organizations. The language programs, for instance, are predominantly organized by service provider organizations. The Multiculturalism Program funds issue-based organizations to help fight racism. The Foreign Credential Recognition Program, in turn, relies heavily on the cooperation of the private sector. Finally, the government funds a large number of ethnic organizations to help provide information, counselling, and financial services to immigrants and ethnic minorities. These organizations are sometimes criticized for lacking democratic accountability (Richmond and Shields 2005), but many observers agree that these associations prove to be useful government partners because of their sensitivity to the needs of specific communities (Chekki 2006). In a study of Ghanaian immigrant associations in Toronto, Thomas Owusu argues that these associations help to overcome «linguistic barriers, discrimination, [and] other obstacles» (Owusu 2000, 1158). In an analysis of a Chinese association in Vancouver, Shibao Guo concludes that the organization «has increased the access of Chinese immigrants to settlement and other social services, which they were entitled to but deprived of, owing to the failure of the state and mainstream social service agencies» (Guo 2006, 20).

Welfare programs

In comparison to its counterparts in Scandinavia and continental Europe, Canada's 'liberal' welfare state is small. Only a few of its programs are universal, and the transfers that target the economically unsuccessful (Employment Insurance and Social Assistance) provide comparatively low benefits for limited periods of time. In 2005, Canada spent only 16.5 percent of its GDP on social spending, ten percentage points less than countries such as Austria, Denmark, France, and Sweden. Canada's poverty rate of 12 percent is roughly twice as high as the rate in these four countries, and Canada ranks 18th among the 30 OECD countries in inequality statistics (OECD 2009).

This section discusses the eligibility of immigrants for each of the major programs of Canada's welfare state. In brief, temporary residents can

make use of few benefits, even though there are some exceptions for refugee claimants. Conversely, with the exception of family migrants – who are ineligible for most benefits for the duration of their sponsorship agreement – permanent residents have immediate, full and equal access to almost all programs. Nevertheless, it has been observed that some programs exclude immigrants in practice, even though that might not have been the explicit intention. Social insurance programs, in which eligibility for benefit depends on employment and the payment of contributions by employer and employee, provide benefits to those who have integrated in the labour force but not to those who have had trouble doing so. As a result, immigrants receive less than native-born Canadians from the contributory programs providing unemployment benefits and pensions. Moreover, some authors have argued that recent cutbacks to welfare programs (in particular, reforms to Social Assistance and Employment Insurance in the mid-1990s) have hit immigrants disproportionately hard.

Old age benefits

There are two major public sources of income specifically targeted at senior citizens.² First, the Canadian and Quebec Pension Plans (CPP/QPP) are contributory pensions. There is no direct restriction on immigrants accessing this pension, but the benefits are determined on the basis of lifetime earnings in the country. This obviously means that (especially recent) elderly immigrants receive less from the CPP/QPP than native-born Canadians (Baker, Benjamin and Fan 2009).

In contrast to the CPP, the Old Age Security (OAS) is a universal benefit funded through tax revenues and does not depend on contributions.³ The extent to which immigrants have access to this program is slightly complicated. Before 1977, there was a residence requirement of ten years⁴, meaning that every elderly citizen who lived at least ten years as a permanent resident in Canada received a full OAS benefit, while everyone who

did not meet that requirement received nothing. In 1977, the program was amended. The ten-year minimum residence requirement was maintained, but the benefit was otherwise made proportional to the number of years spent in Canada. Since then, only those who have lived at least 40 years in Canada receive a full OAS, and everyone who has been in the country for a shorter time receives a proportionally lower benefit (for instance, someone who has spent 25 years in Canada when reaching retirement age receives $25/40 = 63$ percent of a full OAS) (Marier 2008, Carney and Boucher 2010).⁵

However, immigrants who are eligible for even a small pro-rated OAS payment are eligible for additional support from the Guaranteed Income Supplement (GIS). The GIS is an income-tested supplement to the OAS which is available to poor elderly persons in Canada, and about a third of all elderly Canadians receive a full or partial GIS benefit. Since 1984, poor and low-income immigrants receive a 'super' GIS, which brings the total benefit to the same level it would have been if the immigrant would have received a full OAS benefit. In keeping with this analysis, Michael Baker and his colleagues (2009) find that on average, immigrants receiving a partial OAS receive the same or more total transfers than native-born Canadians or immigrants who receive a larger OAS benefit.⁶

Low and middle-income elderly immigrants who have been in the country for at least ten years are therefore protected. However, it would be wrong to suggest the restrictions on OAS are trivial. Immigrants who have been in Canada for less than 10 years receive neither OAS nor the super GIS.⁷ As a result, on average, elderly recent immi-

² In addition, seniors can receive tax breaks on private pension plans.

³ Part of the OAS package is the so-called Allowance, which offers benefits to citizens between 60 and 64 years old who are either widowed or married to a pensioner. Sponsored family migrants are ineligible for this program, but all other permanent residents have equal access to the Allowance.

⁴ When the program was first created in 1952, this requirement was 20 years. To encourage immigration, however, this requirement was lowered to 10 only five years later.

⁵ Canada has bilateral social security agreements with forty-four (mostly Western) countries. In addition to their partial OAS, immigrants from these countries can receive a partial pension paid by the country they previously resided in.

⁶ For instance, Baker, Benjamin, and Fan (2009) calculate that the total OAS/GIS benefit for native-born citizens is 7,073.67 dollars, for immigrants who have been in Canada between 10 and 20 years 7,439.61 dollars, and for immigrants who have been in Canada longer than twenty years 6,868.55 dollars.

⁷ To make things more confusing, after the 1984 reform recent elderly immigrants to Canada could apply for a partial OAS and the additional GIS if they spent at least a total of 10 years in Canada and a country that Canada has bilateral social security agreements with. The size of the OAS would still be determined on the basis of the number of years spent in Canada, but because of the GIS top-up, the total benefits could be as high as a full OAS. (For instance, an immigrant from Iceland who spent only 2 years in Canada would receive 2/40th of a full OAS with an additional GIS.) This practice was regarded as abuse of the system, and therefore, made impossible in the 1996 reform (Baker, Benjamin and Fan 2009, 9).

grants receive considerably less benefits, and are more likely to be poor than any other group of Canadians of retirement age (Baker, Benjamin and Fan 2009). Last year (June 19th, 2009), Liberal Member of Parliament Ruby Dhalla tried to address this by proposing Bill C-428, which reduces the residence requirement of OAS to three years. However, Bill C-428 is a private member's bill rather than a government-sponsored bill, and is therefore unlikely to pass.

Health care

According to the Canada Health Act, provincial governments are required to offer universal health care to its citizens and permanent residents. Nevertheless, the eligibility requirements for these programs can differ somewhat between provinces (see Table 2.1), especially as far as immigrants are concerned. For one thing, the provincial health care programs of three provinces (British Columbia, Ontario, and Quebec) have a three month waiting period for new arrivals. For Canadians who move from one province to another, this simply means that they are covered by the provincial health care program of their 'old' province during this waiting period. Immigrants, however, need to secure temporary private health insurance for the first three months in these provinces.⁸ Family migrants have access to basic health care in all provinces, but for the duration of

their sponsorship agreement they need to rely on their relatives to cover supplementary health costs not covered by the national program (such as dental care and eye care). In Ontario, where eligibility requirements are among the most stringent in the country, eight immigrants contested their exclusion before Court, but their appeal was denied (*Irshad v. Ontario*, 2001).

There are considerable provincial differences in the eligibility of temporary workers and international students. While some provinces (such as Saskatchewan, Alberta, and British Columbia) offer health care to these temporary immigrants, other provinces exclude them from coverage. As Table 1 shows, in all provinces refugee claimants are excluded from provincial health care programs. However, they receive basic coverage from the federal government through the Interim Federal Health Program (IFHP, see note 8).

Child benefits

The Canada Child Tax Benefit (CCTB) is a monthly income-tested transfer which goes to low and middle-income families with children under the age of 18. In addition, the federal government offers a National Child Benefit Supplement

⁸ Refugees who cannot afford private Insurance can make use of the Interim Federal Health Program (IFHP), which offers coverage of emergency and essential services for the duration of the three month waiting period.

Table 2.1 Immigrant eligibility to provincial health care programs in Canada.

Province	Waiting period	Economic migrants	Family migrants	Refugees	Foreign workers	Foreign students	Refugee claimants
NL	No	Yes	Yes*	Yes	Yes ^F	Yes [#]	No
PEI	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No
NS	No	Yes	Yes	Yes	Yes ^F	Yes ^{##}	No
NB	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No
QC	3 months	Yes	Yes	Yes	Yes	No ^{###}	No
ON	3 months	Yes	Yes	Yes	Yes ^{FF}	No	No
MB	No	Yes	Yes	Yes	Yes ^F	No	No
SK	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
AB	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
BC	3 months	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No

Note: Except if sponsor lives in another province. ^F Only if work permit is valid for at least 12 months. ^{FF} Only if work permit is valid for at least 6 months. [#] Only if study visa is valid for at least 12 months. ^{##} Only eligible after having lived in the province for at least 12 months. ^{###} Quebec has reciprocal social security agreements with eight countries. International students from Denmark, Finland, France, Greece, Luxembourg, Norway, Portugal, and Sweden are eligible for the Health Insurance Plan.

(NCBS) which is more tightly targeted on low-income families with children. All permanent residents are immediately eligible for the CCTB and the NCBS. Temporary immigrants, including refugee claimants, can only apply for child benefits after having lived in Canada for 18 months, and only if they have valid temporary residence permits for the 19th month and beyond.

Employment Insurance

Unemployment Insurance was first introduced in Canada in 1941, but was considerably enriched in 1971. After those reforms, Canada offered citizens who lost their jobs a comparatively generous unemployment benefit: «virtually all employees were included; income replacement rates reached as high as 75 per cent for claimants with dependants and 67 per cent for those without dependants [...] and support could be claimed after only eight weeks of work» (Olsen 2008, 329). However, starting with a 2 billion dollar spending cut in 1989, and culminating in the 1996 transformation of Unemployment Insurance into a new program called Employment Insurance (EI), benefits became decidedly less generous (Banting 2006). Spending decreased, the replacement rate dropped, benefit duration was shortened, and, as Figure 2.4 illustrates, eligibility requirements were tightened to such an extent that the percent of unemployed citizens receiving EI plummeted from 80 to 40 percent (Evans 2002).

Because Employment Insurance is a contributory plan, it inevitably privileges those who have

integrated in the labour force over those who have had trouble doing so, and can therefore be understood as being exclusionary towards a proportion of the immigrant population (Handler 2009). Some of the changes in eligibility requirements are of particular relevance to immigrants (Mahon 2008, 356). First, as a result of the reform of the mid-1990s, the number of hours of work required to be eligible for EI has tripled for new labour market entrants from 300 to 910 hours – the rough equivalent of half a year of full-time work (Evans 2002, 89). Second, the 1996 reform made it more difficult for the long-term unemployed and part-time employees to qualify, two categories among which immigrants are overrepresented (Shields 2004). Third, eligibility cuts also reduced benefits to seasonal workers, many of whom are immigrants (Groulx 2009, 15).

A more general point of interest regards the regional variation in the percentage of unemployed Canadians who have access to EI benefits. The EI program provides more generous terms for both eligibility and benefits in poorer areas with high unemployment rates (Banting 2006, 425). As a result, there can be huge differences in the EI coverage rates: whereas in 2004 92.7 percent of the unemployed on Prince Edward Island received EI benefits, the comparable figure for the city of Ottawa was 20.7 percent (Battle, Mendelson and Torjman 2006). These differences reflect the longstanding tradition of intensely regionalized politics in Canada, and the political weight of poorer parts of the country in national political life. However, it turns out that the coverage rates tend to be lower in areas where the percentage of immigrants is higher. As Table 2.2 illustrates, for example, whereas in Newfoundland and Labrador, where 1.7 percent of the population is immigrant, 93 percent of the unemployed receive EI, this percentage is only 29.7 for Ontario, where immigrants make up 28.3 percent of the population. A similar relationship is detectable when one compares some of the major cities of Canada. In Saint John's, with an immigrant community of only 2.9 percent, 51.5 percent of the unemployed receive EI. In Toronto, where almost one in two residents is an immigrant, the coverage is only 22.3. Of course, these correlations do not necessarily mean that unemployed immigrants are less likely to receive EI than other unemployed Canadians in the same region. These statistics do show, however, that immigrants are less likely than native-born citizens to live in areas where the EI benefit structure is generous.

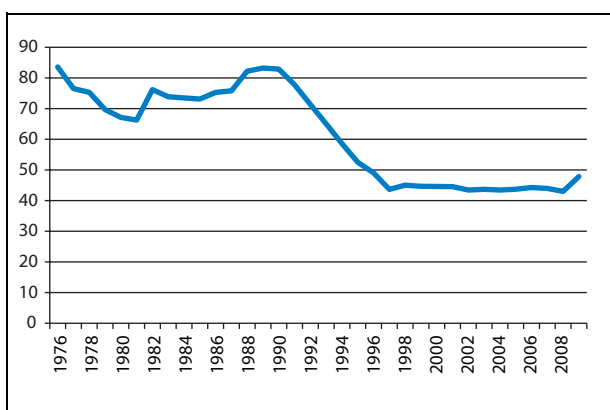


Figure 2.4 Percentage of unemployed Canadians receiving regular EI benefits, 1976–November 2009.

Source: Canadian Socio-economic Information Management System (CANSIM); calculations by Caledon Institute of Social Policy.

Table 2.2 Percentage of unemployed on EI and share of immigrant population, provinces and major cities.

Provinces	Percent EI coverage	Percent immigrants	Cities	Percent EI coverage	Percent immigrants
NL	93.3	1.7	St. John's, NL	51.5	2.9
PEI	92.7	3.6	Quebec City, QC	45.8	3.7
NB	89.9	3.7	Halifax, NS	39.0	7.4
NS	69.7	5.0	Montreal, QC	34.3	20.7
QC	52.1	11.5	Edmonton, AB	29.4	18.5
SK	44.0	5.1	Victoria, BC	27.7	19.1
MB	41.5	13.5	Saskatoon, SK	26.5	7.7
BC	37.1	27.5	Vancouver, BC	25.7	39.7
AB	33.9	16.3	Toronto, ON	22.3	45.8
ON	29.7	28.3	Ottawa, ON	20.7	18.2

Note: EI coverage refers to the percentage of unemployed Canadians receiving EI.
Source: Census Canada, 2006; Battle, Mendelson and Torjman (2006).

Social Assistance

Social Assistance (SA) is a provincial program offering benefits to people in financial need. It is a 'last-resort' program, meaning that in most cases,

applicants who make use of other types of government transfers are ineligible for SA. Not only the level of the benefit, but also the exact eligibility requirements of the program differ from province to province (see Table 2.3).

Table 2.3 Immigrant eligibility to Social Assistance in Canada.

Province	Economic migrants	Family migrants*	Refugees [†]	Foreign workers	Foreign students	Refugee claimants
NL	Yes	n/a**	Yes	n/a**	n/a**	n/a**
PEI	Yes	Yes	Yes	n/a**	n/a**	Yes
NS	Yes	No***	Yes	No	No	Yes
NB	Yes	No	Yes	No	No	No
QC	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes
ON	Yes	No***	Yes	No	No	Yes [#]
MB	Yes	No***	Yes	No	No	Yes
SK	Yes	No***	Yes	No	No	Yes
AB	Yes	No	Yes	No	No	No
BC	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

Note: * After the sponsorship period has ended, all family migrants have full and equal access to SA. The entries in this column refer to eligibility during the sponsorship period. ** There are so few immigrants in the provinces NL and PEI that policy documents do not explicitly address the eligibility of immigrants. *** Only in extreme circumstances (such as the criminal conviction or decease of the sponsor), and after CIC reviewed the application, can sponsored family migrants become eligible for Social Assistance. [†]Refugees are only eligible for provincial assistance if they do not receive federal assistance, for instance through the RAP. [#] Only after a CIC officer has determined the refugee claim is eligible to be heard by the IRB.

As Table 2.3 shows, there is considerable provincial variation in the access of immigrants to Social Assistance. For instance, in British Columbia (the second-most popular destination province for immigrants) even foreign workers and international students have equal access to SA, while in all other provinces these temporary migrants are barred from this program. At the same time, there are some commonalities. First, the federal government prohibits any provincial residence requirement for access to SA. In 1997, British Columbia tried to implement a waiting period for newcomers from the rest of Canada anyway, but was induced by the federal government to drop the requirement (National Council of Welfare 1997). Therefore, in all provinces permanent immigrants, with the exception of family migrants under a sponsorship agreement, are immediately eligible for Social Assistance. Refugees receive federal financial assistance for at least the first year after being admitted to Canada through the RAP, and are therefore only eligible for SA afterwards.

Most provincial variation, and most political debate, regards the eligibility of refugee claimants and family migrants for Social Assistance programs. To start with the former, New Brunswick and Alberta bar all refugee claimants from SA, while other provinces are willing to offer them SA under certain circumstances. Some observers are afraid that this practice invites abuse of the system (Gallagher 2003). Federal Immigration Minister Jason Kenney, for instance, has recently argued that «the generosity of our social welfare schemes [...] creates incentives for dubious refugee claims» (Mahoney 2010). Unfortunately, comprehensive data on the number of refugee claimants on SA is unavailable. It seems worth repeating, however, that SA is a program of last resort, which offers only very limited benefits. For a single employable person, the transfer ranged in 2008 from \$3,447 a year in New Brunswick to \$7,947 in Newfoundland and Labrador. On average, social assistance amounts to only about 38 percent of the Canadian poverty line, which is known as the Low Income Cut Off point (LICO) (National Council of Welfare 2009).

Another issue of controversy is the use of SA among sponsored family migrants. As discussed above, these immigrants are admitted on the condition that a relative would sponsor them, signing a formal undertaking with the state to support them economically. The period of sponsorship is 3 years if the immigrant is the spouse or a child older than 22, and 10 years for all other relatives.

While sponsorships undoubtedly reduce immigrant reliance on social assistance, they are not a perfect instrument. Individual sponsorships can break down for various reasons. Marriages or family relationships can collapse, exposing sponsored newcomers to being abandoned. Sponsors can get into economic difficulty themselves; in fact, sponsorship breakdowns tend to rise during recessions. In addition, the Canadian government has had difficulty monitoring sponsorship agreements, because the federal administration of immigration status is not linked to the provincial SA administration. Provinces are often unaware of sponsorship agreements that SA applicants might be on, raising the possibility of fraudulent claims.

Recently, however, provincial governments have exerted greater effort to prevent sponsored immigrants from using SA. In the mid-90s, the province of Quebec started to monitor sponsors who did not live up to their agreement more closely, and began to garnishee their wages (National Council of Welfare 1997). In 2004, when it was reported that 7500 sponsored immigrants in Ontario (about 2 percent of sponsored immigrants) were on SA, the province started to contact sponsors and inform them that SA benefits paid to the immigrants they are supposed to sponsor will be considered a debt to the government of Ontario. This debt can only be waived under extraordinary circumstances, such as if the sponsor is criminally convicted, is bankrupt, receives SA, OAS, or GIS, or is living below the LICO. In this way, Ontario has been able to bring down the number of sponsored immigrants on SA to 5,000 by september 2009. Recently, eight sponsors who were forced to repay an SA debt appealed to the courts to have their debt waived (*Mavi v. Canada*, 2009), but the outcome of this legal challenge is still uncertain.

Over the last twenty years, there have been significant SA reforms. While these have not formally targeted immigrants, according to some authors they have had particularly negative consequences for immigrants and other vulnerable groups (Evans 2002, 87). From 1967 to 1995, the federal government paid 50 percent of all provincial SA costs in accordance with the Canada Assistance Plan (CAP). In 1996, the CAP was replaced by the Canada Health and Social Transfer (CHST), a block transfer to provinces contributing to the cost of social assistance, health care and postsecondary education. In addition, the total federal transfer for these programs was reduced, as part of a general program to reduce the federal deficit. Because the size of the transfer

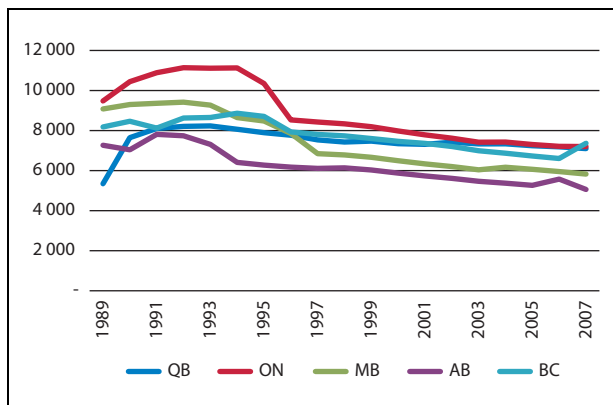


Figure 2.5 Annual welfare income (SA, Child Benefits, and tax credits combined) in 2007 constant dollars, 1989–2007, in five provinces with largest immigrant population.

Source: National Council of Welfare (2008).

is unaffected by the level of SA expenditure, this reform introduced an incentive for provinces to lower the cost of their SA programs. Ronald Kneebone and Katherine White (2009) observe that with the exception of Newfoundland and Labrador, SA benefits have consistently decreased in all provinces since the introduction of the CHST. In addition, the provinces of Ontario (1996) and Alberta (2003) experimented with ‘workfare’, which among other things entailed a tightening of eligibility requirements (Klassen and Buchanan 2006). All in all, these reforms suggest a downsizing of welfare benefits over the last two decades (see Figure 2.5), with important consequences for needy citizens, including portions of the immigrant population.

Other obstacles to immigrants’ integration in the welfare state

In addition to the formal and implicit barriers to inclusion of immigrants discussed above, there is evidence that even when theoretically immigrants have full and equal access to welfare programs, they make less use of these services than their native-born counterparts in the same socio-economic situation. In a now somewhat dated report, Jeffrey Reitz (1995) reviews almost 400 studies on this subject in Canada, the United States, the United Kingdom, and Australia, and concludes that many immigrant groups make less use of welfare programs than they are formally entitled to. Reitz’s report and more recent literature on the Canadian case in particular suggest at least three reasons for this.

First, immigrants are less likely to be aware of the existence of welfare programs than native-born citizens (Ma and Chi 2005). Laura Simich and her colleagues conducted a number of interviews with social service providers in Canada, and were told that immigrants often have trouble understanding which services are available: «learning ‘where to go for what’ is difficult for most newcomers, who encounter a confusing, fragmented health and social service sector» (Simich, et al. 2005, 261). Second, many authors note cultural and linguistic barriers to the use of welfare services. In particular, it has been observed that immigrants from Asian countries «are reluctant to seek help from outsiders, especially those representing formal organizations» (Ma and Chi 2005, 156) and try to solve their socioeconomic problems within their family or ethnic network. To overcome these barriers, there have been attempts in Canada to ‘ethnically match’ social services, for instance by making sure that the doctor who serves Asian clients is Asian as well (Weinfeld 1999). Finally, some authors argue that immigrants have not been able to make full use of welfare services because of discrimination (Rice and Prince 2000, 157-81). Unfortunately, the available literature does not offer any systematic analysis of discrimination of immigrants in everyday provision of social services, so it is difficult to assess to what extent this explanation accounts for the problem that immigrants do not always make use of the programs that are theoretically available to them.

Success and contemporary problems

As stated in the introduction, until recently at least, the strategy Canada has employed for the economic integration of immigrants was widely seen as a success, especially in comparison to other countries of immigration. Comparative studies have consistently found that immigrants to Canada tend to find a job and to attain high wages more quickly and more often than immigrants to most other host countries (Lewin-Epstein, et al. 2003, Statistics Canada 2003, Van Tubergen 2006). As far as use of government transfers is concerned, Canada has long been an exception to the world-wide pattern that immigrants are heavily overrepresented among welfare recipients, especially in the first few years after entering the country. In fact, for a long time researchers have found that immigrants tend to receive less government transfers than native-born Canadians, and that their use of welfare programs increases with

Table 2.4 Public opinion on immigration and immigrants in Canada and 8 other countries).

	Reduce immi- gration levels	Immigrants increase crime	Immigrants not good for economy	Immigrants should adapt	Would mind Muslim neigh- bour	Would mind immigrant neighbour
Austria	61.0	68.8	61.8	67.5	15.2	12.7
Canada	32.2	27.2	37.4	71.1	6.5	4.5
Germany	70.3	62.6	71.4	64.2	12.5	11.0
Netherlands	69.9	47.8	73.3	87.8	12.2	5.0
Norway	71.3	79.0	69.5	79.8	19.3	9.8
Spain	51.5	57.6	50.8	68.1	13.2	10.2
Sweden	57.8	57.2	55.7	84.7	9.2	2.9
UK	77.8	39.8	78.4	75.3	14.1	15.1
USA	56.3	26.8	54.5	52.6	10.9	10.2

Source: International Social Survey Program 2003 (first four questions); World Values Survey 1997/2000 (last two questions).

length of stay in the country (Akbari 1989, 426, Baker and Benjamin 1995a, 1995b, Sweetman 2001, Grubel 2005).

Reflecting this historical pattern of immigrants' socio-economic success, immigration has hardly ever been politicized as a negative development in Canada. In fact, government officials and other politicians regularly express pride in Canada's history of immigration, and there has never been a successful anti-immigrant political party in Canada. The short-lived Reform Party (in parliament from 1993 to 2000) did champion a restrictive and selective immigration policy (Patten 1999, 36-9), but most observers agree that its sudden electoral success reflected its general opposition to the political 'establishment' and in particular, to Quebec's privileged position in the Canadian federation (Clarke, et al. 2000). Indeed, Daniel Hiebert describes the many clashes between the Reform Party and their political opponents as follows: «In this maelstrom, with acute political sensitivities and sharp discord on almost every conceivable topic, the issue of immigration has somehow remained virtually sacrosanct» (Hiebert 2006, 38). The party quickly learned that its anti-immigration position limited its growth potential, and by 1997 it had reversed itself, and began to advocate an increase in immigration levels.⁹ Therefore, describing 'Reform' as an anti-immi-

grant party, similar to the Belgian *Vlaams Belang* or the Norwegian *Fremskrittspartiet* would be a mischaracterization.

In the absence of strong anti-immigrant elites, the Canadian public tends to have positive attitudes towards immigrants (Jedwab 2008). Cross-national surveys consistently find that Canadian respondents are more likely to be in favour of immigration and to think that immigrants contribute to society than respondents from most other countries of immigration (see Table 2.4).

As noted earlier, the economic integration of immigrants has slowed considerably. More and more researchers find that recent cohorts of immigrants have higher levels of welfare reciprocity, and that by now immigrants are at least equally likely as native-born Canadians to receive welfare benefits. In their first ten years in the country, they now make more use of some benefits (De Silva 1997, DeVoretz and Pivnenko 2004).

The differences are not big. But as Table 2.5 shows, immigrants are now more likely to make use of government transfers, to rely on these transfers for a larger part of their income, and to receive a higher sum of government transfers than native-born Canadians do. For understandable reasons, recent immigrants tend to make little use of old age benefits (OAS/GIS and CPP/QPP) and are more likely to receive Employment Insurance. Figure 2.6 depicts the average amount of SA and EI benefits non-immigrants and immigrants have received from 1982 to 2007 in 2007

⁹ Eventually, the Reform Party was amalgamated with other more traditional conservative parties to become the current Conservative Party.

Table 2.5 Receipt of government transfers, by immigration status, 2007.

	CPP/QPP	OAS/GIS	Child benefits	Employment Insurance	Social Assistance
<i>Percent receiving transfers</i>					
Non-immigrants	16.5	12.6	11.0	7.5	4.0
Immigrants	19.0	17.8	15.1	7.5	5.4
In country >40 years	64.1	58.6	3.0	4.7	4.0
In country 30-39 years	28.6	21.1	8.2	5.3	3.9
In country 20-29 years	13.9	11.9	15.5	7.0	7.8
In country 10-19 years	6.3	9.8	19.2	7.3	5.5
In country <10 years	2.1	2.3	22.2	11.4	6.5
<i>Average transfer in Dollars</i>					
Non-immigrants	1049	851	311	437	264
Immigrants	1125	1351	502	437	343
In country >40 years	4429	3932	50	304	185
In country 30-39 years	1688	1629	145	345	157
In country 20-29 years	607	1084	492	326	524
In country 10-19 years	174	884	582	427	402
In country <10 years	98	179	963	684	381
<i>Average percentage of after-tax income</i>					
Non-immigrants	4.6	4.7	2.0	1.8	2.4
Immigrants	8.1	5.6	4.2	2.4	2.6
In country >40 years	19.5	18.8	0.5	1.5	1.2
In country 30-39 years	10.0	9.5	1.4	1.5	1.5
In country 20-29 years	7.5	3.6	3.4	1.9	3.9
In country 10-19 years	6.6	1.5	4.6	2.4	2.5
In country <10 years	1.2	0.5	8.6	3.8	3.9

Source: Survey of Labour and Income Dynamics (SLID).

Canadian dollars. Two trends in this graph seem worth emphasizing. First, the graph clearly illustrates how the reforms in the mid-1990s described above (the transformation of UI to EI, and cuts to social assistance), plus the return of more robust economic growth, diminished overall transfers. Second, and more important for the current discussion, the gap between immigrants and non-immigrants has decreased over time.

Whereas in 1982 native-born Canadians received about twice as much EI and SA benefits as immigrants, by 2007 that difference has disappeared, and in fact immigrants have surpassed native-born Canadians by a slight margin. Of course, socio-economic performance differs considerably across categories of immigrants. Economic migrants tend to integrate more successfully than family migrants, who in turn are much more suc-

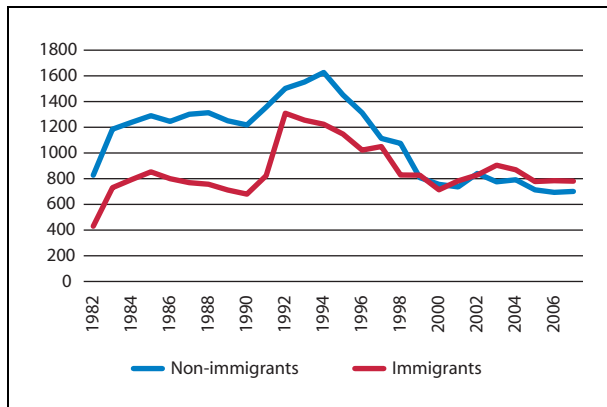


Figure 2.6 Average combined SA and UI/EI transfer in 2007 dollars, by immigration status, 1982–2007.

Source: Survey of Consumer Finance (1982-1998), Survey of Labour Income Dynamics (1999-2007), and authors' calculations.

successful than refugees (Yu, Ouellet and Warming-ton 2007).

Even though the overall differences are small, many scholars worry about the trend. For one thing, the low socio-economic outcome of recent cohorts of immigrants seems particularly troublesome considering that these same cohorts also have higher education and skill levels than their predecessors (DeVoretz 1995, Omidvar and Richmond 2005, Biles, Burstein and Frideres 2008, Wong 2008). According to Dominique Fleury, today «the issue of working poverty in Canada has a very legitimate immigration dimension» (Fleury 2007, 1). For example, she shows that 21.5 percent of immigrants who came to Canada after 1990 have an income under the LICO, while that percentage is 9.5 for other Canadians (Fleury 2007, 16). It is important to note that the socio-economic performance of immigrants is worse in some provinces than in others, with the province of Quebec being one of the negative outliers. Recently, there has been a significant increase in the number of skilled migrants who rely on welfare services in Quebec, and the trends are particularly worrisome for economic migrants from Algeria, Morocco, and Romania (Pinsonneault, et al. 2010).

As discussed above, one of the reasons for this paradox of increasingly skilled and educated migrants having greater difficulties integrating into the labour force is the trouble immigrants are experiencing in having their foreign qualifications and work experience recognized by Canadian employers (Reitz 2001). In addition, professional occupations require more sophisticated comprehension of English or French than many immi-

grants possess. Third, some argue that discrimination on the labour market hinders the economic success of skilled migrants (Scott 2010). Finally, some point to larger trends in the labour market for explanations. Some authors have argued that while economic immigrants have become more skilled, the education levels of native-born Canadians have also increased, and that as a whole the skilled labour market has become more competitive (Picot and Sweetman 2005). More recently, analysts have shown that many of the skilled migrants who ran into socioeconomic difficulties after 2000 were intending to work in the information technology sector, which just then was experiencing a dramatic downturn (Picot and Hou 2009).

The recent changes in selection processes and criteria represent one response to these problems. How effective the response will be is uncertain (Alboim 2009). However, until the challenges facing economic integration are resolved, we can expect immigrants will need to turn more to government support than in the past. As we have seen, the trend is not dramatic. Indeed, the increase is probably lower than one might expect from the economic challenges facing immigrants. There is evidence that immigrants tend to make less use of transfers than their native-born counterparts in the same socio-economic situation, and therefore on average have lower total incomes. For example, Fleury (2007) shows that in 2004 only 16 percent of immigrants living under the LICO received SA, while that number was 33 for non-immigrant low-income Canadians.

This is not the place for a comprehensive review of scholarly explanations for the recent slowing of immigrants' socioeconomic integration. Instead, we point to these contemporary problems merely to suggest that the Canadian model of immigration and welfare is not waterproof. The combination of a selective immigration policy, generous settlement services, and immediate access to most welfare programs have for a long time proved an effective strategy of economic integration, and indeed immigrants are still comparatively well off in Canada. Recent developments, however, suggest that the Canadian model might need to refine itself once again.

Works cited

Aalandslid, Vebjørn (2009), A Comparison of the Labour Market Integration of Immigrants and Refugees in Canada and Norway. Oslo: Statistics Norway.

- Akbari, Ather H. (1989), «The Benefits of Immigrants to Canada: Evidence on Tax and Public Services.» *Canadian Public Policy*, 15(4), 1989: 424-35.
- Alboim, Naomi (2009), *Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies*. Maytree
- Baker, Michael, and Dwayne Benjamin (1995a), «Labor Market Outcomes and the Participation of Immigrant Women in Canadian Transfer Programs.» In *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy*, by Don J. DeVoretz, 209-42. Toronto: C.D. Howe Institute, 1995a.
- Baker, Michael, and Dwayne Benjamin (1995b), «The Receipt of Transfer Payments by Immigrants to Canada.» *The Journal of Human Resources*, 30(4), 1995b: 650-76.
- Baker, Michael, Dwayne Benjamin and Elliott Fan (2009), *Public Policy and the Economic Well-being of Elderly Immigrants*. Working paper no. 52, Vancouver: Canadian Labour Market and Skills Researcher Network
- Banting, Keith G. (2006), «Dis-embedding Liberalism? The New Social Policy Paradigm in Canada.» In *Dimensions of Inequality in Canada*, by David A. Green and Jonathan R. Kesselman, 417-52. Vancouver: UBC Press.
- Battle, Ken, Michael Mendelson, and Sherri Torjman (2006), *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.
- Biles, John (2008), «Integration Policies in English-Speaking Canada.» In *Immigration and Integration in Canada in the Twenty-First Century*, by John Biles, Meyer Burstein and James Frideres, 139-86. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Biles, John, Meyer Burstein, and James Frideres (2008), «Introduction.» In *Immigration and Integration in Canada in the Twenty-First Century*, by John Biles, Meyer Burstein and James Frideres, 1-18. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Canadian House of Commons (2003), *Settlement and Integration: A Sense of Belonging. «Feeling at home»*. Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration, Ottawa: Communications Canada.
- Carney, Terry, and Anna Boucher (2010), *Social Security and Immigration: An Agenda for Future Research? Legal Studies Research Paper, No. 10/06*, Sydney Law School.
- Chekki, Dan A (2006), *Immigrant and Refugee Serving Organizations in a Canadian City: An Exploratory Study*. Working Paper No. WP01-06, Edmonton: Prairie Centre of Excellence for Research on Immigration and Integration.
- Citizenship and Immigration Canada (2010a), «A Commitment to Foreign Credential Recognition. Foreign Credentials Referral Office, Government of Canada Progress Report 2009.» Ottawa, 2010a.
- Citizenship and Immigration Canada (2009a), «Annual Report to Parliament on Immigration, 2009.» Ottawa.
- Citizenship and Immigration Canada (2008), «Enhanced Language Training Initiative: Formative Evaluation.» Ottawa.
- Citizenship and Immigration Canada (2009b), «Facts and Figures. Immigration Overview, Permanent and Temporary Residents 2008.» Ottawa.
- Citizenship and Immigration Canada (2010b), «Balanced Reforms Planned for Canada's Asylum System.» News Release, March 30.
- Clarke, Harold D., Allan Kornberg, Faron Ellis, and Jon Rapkin (2000), «Not for Fame or Fortune: A Note on Membership and Activity in the Canadian Reform Party.» *Party Politics*, 6(1), 2000: 75-93.
- Crossley, Thomas F, James Ted McDonald, and Christopher Worswick (2001), «Immigrant Benefit Receipt Revisited: Sensitivity to the Choice of Survey Years and Model Specification.» *The Journal of Human Resources*, 2001: 379-97.
- De Silva, Arnold (1997), «Immigrant Participation in the Unemployment Insurance System.» *Canadian Public Policy*, 23(4), 1997: 375-97.
- DeVoretz, Don J.(1995), «New Issues, New Evidence, and New Immigration Policies for the Twenty-First Century.» In *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy*, by Don J. DeVoretz, 1-30. Toronto and Vancouver: C.D. Howe Institute and The Laurier Institution.
- DeVoretz, Don J and Sergiy Pivnenko (2004), «Immigrant Public Finance Transfers: A Comparative Analysis by City.» *Canadian Journal of Urban Research*, 13(1), 2004: 155-69.
- Dwyer, Peter (2006), «Governance, Forced Migration and Welfare.» In *Migration, Immigration and Social Policy*, by Catherine Jones Finer, 63-80. Malden: Blackwell Publishing,.
- Evans, Patricia M. (2002), «Downloading the Welfare State, Canadian Style.» In *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision*, by Gertrude Schaffner Goldberg and

- Marguerite G. Rosenthal, 75-102. Westport: Auburn House.
- Ferrer, Ana, and W. Craig Ridell (2008), «Education, Credentials, and Immigrant Earnings.» *Canadian Journal of Economics*, 2008: 186-216.
- Fleury, Dominique (2007), *A Study of Poverty and Working Poverty among Recent Immigrants to Canada*. Human Resources and Social Development Canada.
- Gallagher, Stephen (2003), *Canada's Dysfunctional Refugee Determination System: Canadian Asylum Policy from a Comparative Perspective*. Public Policy Sources, Number 78, Vancouver: Fraser Institute.
- Ghorashi, Halleh (2005), «Agents of Change or Passive Victims: The Impact of Welfare States (the Case of the Netherlands) on Refugees.» *Journal of Refugee Studies*, 18(2), 2005: 181-198.
- Girard, Erik R., and Harald Bauder (2007), «Assimilation and Exclusion of Foreign Trained Engineers in Canada: Inside a Professional regulatory Organization.» *Antipode*, 2007: 35-53.
- Groulx, Lionel-Henri (2009), «La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec: éléments d'analyse.» *Labour/Le Travail*, 63(1), 2009: 9-46.
- Grubel, Herbert (2005), *Immigration and the Welfare State in Canada: Growing Conflicts, Constructive Solutions*. Public Policy Sources, no. 84, Vancouver: The Fraser Institute.
- Guo, Shibao (2006), *Bridging the Gap in Social Services for Immigrants: A Community-Based Holistic Approach*. Working Paper No. 06-04, Vancouver: Research on Immigration and Integration in the Metropolis.
- Handler, Joel F. (2009), «Welfare, Workfare, and Citizenship in the Developed World.» *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 2009: 71-90.
- Hardy, Cynthia, and Nelson Phillips (1999), «No Joking Matter: Discursive Struggle in the Canadian Refugee System.» *Organization Studies*, 20(1), 1999: 1-24.
- Hiebert, Daniel (2006), «Winning, Losing, and Still Playing the Game: The Political Economy of Immigration in Canada.» *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97(1), 2006: 38-48.
- Irshad v. Ontario. OJ no. 648 (Gen. Div.) [2001].
- Jedwab, Jack (2008), «Receiving and Giving: How Does the Canadian Public Feel about Immigration and Integration?» In *Immigration and Integration in Canada in the Twenty-First Century*, by John Biles, Meyer Burstein and James Frideres, 211-30. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Klassen, Thomas R., and Dan Buchanan (2006), «Ideology, Policy, and Economy: Liberal, New Democratic, and Conservative Reforms of Ontario's Welfare Program.» *Journal of Canadian Studies*, 40(3), 2006: 186-210.
- Kneebone, Ronald D., and Katherine G. White (2009), «Fiscal Retrenchment and Social Assistance in Canada.» *Canadian Public Policy*, 35(1), 2009: 21-40.
- Knowles, Valerie (2007), *Strangers At Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2006* (revised edition). Toronto: Dundurn Press, 2007.
- Lewin-Epstein, Noah, Moshe Semyonov, Irena Kogan, and Richard A. Wanner (2003), «Institutional Structure and Immigrant Integration: A Comparative Study of Immigrants' Labor Market Attainment in Canada and Israel.» *International Migration Review*, 37(2), 2003: 389-420.
- Ma, Ambrose, and Iris Chi (2005), «Utilization and Accessibility of Social Services for Chinese Canadians.» *International Social Work*, 2005: 148-60.
- Mahon, Rianne (2008), «Varieties of Liberalism: Canadian Social Policy from the 'Golden Age' to the Present.» *Social Policy & Administration*, 42(4), 2008: 342-61.
- Mahoney, Jill (2010), «Minister urges provincial welfare review to curb bogus refugee claims.» *Globe and mail*, april 1, 2010.
- Marier, Patrik (2008), «The Changing Conception of Pension Rights in Canada, Mexico and the United States.» *Social Policy & Administration*, 42(4), 2008: 418-33.
- Mavi v. Canada. ONCA no. 794 [2009].
- National Council of Welfare (1997), «Another Look at Welfare Reform.» Report No. 99, 1997.
- National Council of Welfare (2009), *Welfare Incomes 2008*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.
- National Council of Welfare (2008), *Welfare Incomes, 2006 and 2007*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.
- OECD (2009), *Country Statistical Profiles*. Accessible at www.oecd.org.
- Olsen, Gregg M (2008), «Labour Market Policy in the United States, Canada and Sweden: Addressing the Issue of Convergence.» *Social Policy & Administration*, 42(4), 2008: 323-41.

- Omidvar, Ratna, and Ted Richmond (2005), «Immigrant Settlement and Social Inclusion in Canada.» *Policy Matters*, March 2005: 1-5.
- Owusu, Thomas Y. (2000), «The Role of Ghanaian Immigrant Associations in Toronto, Canada.» *International Migration Review*, 2000: 1155-81.
- Patten, Steve. (1999), «The Reform Party's Re-Imagining of the Canadian Nation.» *Journal of Canadian Studies*, 34(1), 1999: 27-51.
- Picot, Garnett, and Arthur Sweetman (2005), *The Deteriorating Economic Welfare of Immigrants and Possible Causes*. Analytical Studies Branch Research Paper Series, Ottawa: Statistics Canada.
- Picot, Garnett, Arthur Sweetman and Feng Hou (2009), *Immigrant Characteristics, the IT Bust, and Their Effect on Entry Earnings of Immigrants*. Analytical Studies Branch Research Paper Series, Ottawa: Statistics Canada.
- Pinsonneault, Gérard, Aline Lechaume, Chakib Benzakour, and Pierre Lanctôt (2010), *Recours au programme d'aide sociale par les immigrants de la catégorie des travailleurs qualifiés: échec ou transition dans le processus d'intégration? Québec: Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, et ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec*.
- Reitz, Jeffrey G. (1995), «A Review of the Literature on Aspects of Ethno-Racial Access, Utilization and Delivery of Social Services.» *Virtual Library Document*, on ceris.metropolis.net.
- Reitz, Jeffrey G. (2001), «Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research.» *Journal of International Migration and Integration*, 2(3), 2001: 347-78.
- Rice, James J., and Michael J. Prince (2000), *Changing Politics of Canadian Social Policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Richmond, Ted, and John Shields (2005), «NGO-Government Relations and Immigrant Services: Contradictions and Challenges.» *Journal of International Migration and Integration*, 2005: 513-26.
- Scott, Marian (2010), «The feeling of having been conned.» *The Gazette*, april 22, 2010.
- Shields, John (2004), «No Safe Haven: Work, Welfare, and the Growth of Immigrant Exclusion.» In *Immigrants, Welfare Reform, and the Poverty of Policy*, by Philip Kretsedemas and Ana Aparicio, 35-60. Westport: Praeger.
- Simich, Laura, Morton Beiser, Miriam Stewart, and Edward Mwakarimba (2005), «Providing Social Support for Immigrants and Refugees in Canada: Challenges and Directions.» *Journal of Immigrant Health*, 2005: 259-68.
- Statistics Canada (2003), «Longitudinal Survey of Immigrants to Canada: Progress and Challenges of New Immigrants in the Workforce.» Report no. 89-615.
- Statistics Canada (2010), «Projections of the Diversity of the Canadian Population: 2006-2031.» Catalogue # 91-551-X, Ottawa.
- Sweetman, Arthur (2001), «Immigrants and Employment Insurance.» In *Essays on the Repeat Use of Unemployment Insurance*, by Saul Schwartz and Abdurrahman Aydemir, 123-54. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.
- UNHCR (2009), «Statistical Yearbook 2008.» Geneva.
- Van Tubergen, Frank (2006), «Occupational Status of Immigrants in Cross-National Perspective: A Multilevel Analysis of Seventeen Western Societies.» In *Immigration and the Transformation of Europe*, by Craig A. Parsons and Timothy M. Smeeding, 147-71. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weinfeld, Morton (1999), «The Challenge of Ethnic Match: Minority Origin Professionals in Health and Social Services.» In *Ethnicity, Politics, and Public Policy: Case Studies in Canadian Diversity*, by Harold Troper and Morton Weinfeld, 117-41. Toronto: University of Toronto Press.
- Wong, Winnie (2008), *From Immigration to Participation: A report on Promising Practices in Integration*. Ottawa: Public Policy Forum.
- Yu, Soojin, Estelle Ouellet, and Angelyn Warming-ton (2007), «Refugee Integration in Canada: A Survey of Empirical Evidence and Existing Services.» *Refuge*, 24(2), 2007: 17-34.
-

Vedlegg 3

Immigration, Immigrant Integration and Welfare Policy in the United States

By Madeleine Sumption and Michael Fix, Migration Policy Institute

Introduction

The United States provides a narrower safety net than most other advanced industrialized nations, and welfare benefits for noncitizens are even more limited. The approach to immigrant integration is for the most part laissez-faire and targeted spending on immigrants is minimal, although in many cases immigrants are eligible for a wide range of non-targeted public services and benefits in fields such as education and child care. Some state governments make up for some of these gaps with their own state-level programs, but on the whole immigrants in the United States receive very little in the way of public assistance.

Nonetheless, immigrant welfare receipt remains a politically sensitive topic. Almost 15 years after a major piece of welfare reform legislation dramatically reduced welfare eligibility for citizens and especially noncitizens, the long-term consequences of the US welfare rules towards immigrants are still being digested. The economic crisis of 2007-2009 has created further uncertainty, and it may be some years before the role of welfare for immigrants in the recent downturn is fully understood. Meanwhile, immigrants' fiscal contribution remains central to debates about proposed immigration reform legislation and the potential legalization of the United States' large unauthorized immigrant population.

This report describes the US approach to immigrant integration and welfare receipt and examines its consequences. Section 2 provides a brief profile of immigration to the United States. Section 3 explains the US welfare system and immigrant eligibility for the largest programs. Section 4 examines targeted spending on immigrants, as well as some important non-targeted spending that reaches large numbers of immigrant families. Section 5 examines the consequences of the US approach to welfare and immigrant integration.

Immigrants and Immigration in the United States

The United States is the largest immigrant-receiving nation in the developed world. 38 million foreign born make up about 12.5 percent of the population, and the country has typically received more than 1 million net new immigrants per year in recent periods of economic growth.¹ For most of US history, immigrants arrived primarily from Europe. This share has declined in recent decades, however, as immigration grew from other continents. Following the «bracero» guestworker program for agricultural workers from Mexico during and after World War II, immigration from Latin America increased substantially. Meanwhile, a 1965 amendment to immigration law removed 40 year-old policies that had heavily restricted immigration from outside of Europe, allowing increasing levels of «chain migration» from other regions. These developments alongside economic forces including globalization have led to large-scale inflows since the 1970s, creating a substantial foreign-born population primarily from Latin America (54 percent), Asia (27 percent), and Europe (13 percent).

The US immigration system in recent decades has been characterized by liberal family unification policies and high levels of illegal immigration, alongside a more limited employer-driven economic immigration stream. About two thirds of legal permanent immigrants arrive on family visas for spouses, parents, children or siblings of US citizens (or for the spouses and children of legal permanent residents). Humanitarian immigrants have received legal permanent residence at a rate

¹ For background information about immigration in the United States, see Kristen McCabe and Doris Meissner, «Immigration and the United States: Recession Affects Flows, Prospects for Reform», *Migration Information Source*, January 2010, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=7664> and Migration Information Source, «United States», <http://www.migrationinformation.org/Resources/unitedstates.cfm>.

of about 125,000 per year over the past decade—a large absolute number by international standards, but a relatively modest share of all green cards (16 percent in 2008 and 2009).² Legal employment-based immigration is also modest and is heavily skewed towards highly-skilled workers (either on permanent visas or on a range of temporary visas, some of which allow the holder eventually to apply for lawful permanent residence (LPR) status. Supply of employment-based green cards has lagged demand over the past decade, and to some extent as a result, a large unauthorized population (approximately one third of all immigrants) provides a highly labor-motivated immigration stream at the lower end of the labor market.³

A quick profile of the immigrant population in the United States reveals some basic trends that should inform the discussion of immigrant integration and welfare use. Immigrants are overrepresented at both the high and low ends of the skill spectrum (and underrepresented in the middle), but only if one considers formal education alone. Broader measures of skill such as the occupations that immigrants perform and the wages they earn suggest that the picture is much more balanced.⁴ In particular, the US labor market has provided a mechanism for foreign-born workers with low education levels (and in many cases low English proficiency) to earn decent wages in jobs with room for upward mobility.⁵ Unlike in many European countries, immigrant unemployment is relatively low and over the past decade has rarely diverged from native unemployment by more than a percentage point.⁶

But despite the United States' impressive record of integrating large numbers of immigrant workers, immigrants' economic assimilation is far from complete. First, poverty rates remain higher among immigrants than among the US born. After

years of falling poverty during the economic boom of the 1990s, immigrant families' poverty rates have increased somewhat in the past two years to 20 percent, compared to 12 percent for native households.⁷ Second, huge variations exist in the economic security of different immigrant groups. Hispanic immigrants are particularly vulnerable to changes in economic fortunes, and the substantial proportion among them who are unauthorized face massive barriers to upward mobility.⁸ Third, while immigrants have traditionally concentrated in just a few US states, over the past two decades greater geographical dispersion has created rapidly growing immigrant populations in areas with little history of immigration and few institutions designed to facilitate immigrant integration. Finally, the growing numbers of the children of immigrants in US schools (who make up almost a quarter of children under the age of 18)⁹ face the combined barriers of low English proficiency, low-income family backgrounds, and residential and educational segregation. These children are increasingly failing to match the academic achievement of their non-immigrant peers.¹⁰

Immigrant eligibility for general welfare programs

The current welfare architecture in the United States was largely framed by a major piece of legislation in 1996, the *Personal Responsibility and Work Opportunity Act*. This legislation represented a fundamental shift towards a «welfare to work» approach, significantly reducing eligibility for cash-based welfare for low-income families, and instituting lifetime limits on the duration of federal benefits for individuals and households.

At the same time, the 1996 legislation dramatically reduced immigrants' eligibility for federally-funded, means-tested welfare programs. Most notably, it barred legal immigrants from receiving federal money through most welfare programs until at least 5 years after they receive a green card. The new laws on immigrant welfare receipt represented a departure from previous law under

² Department of Homeland Security *Yearbook of Immigration Statistics 2009* (Washington DC: Department of Homeland Security, 2010), <http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>.

³ A small flow (about 5 percent of green cards per year) comes through the Diversity Visa program or “green card lottery” available to individuals with at least a high-school degree in countries that are underrepresented in the US immigrant population.

⁴ Randy Capps, Michael Fix, and Serena Lin, “Are Immigrants Getting Good Jobs? A Look at Four Sectors” (Washington DC: Migration Policy Institute, forthcoming).

⁵ Ibid.

⁶ Demetrios Papademetriou and Aaron Terrazas, “Immigrant Integration in the US Labor Market: The Recession and its Aftermath” (paper presented to the Transatlantic Council on Migration, May 4-9 2010).

⁷ Pia Orrenius and Madeline Zavodny, “Tied to the Business Cycle: How Immigrants Fare in Good and Bad Economic Times” (Washington DC: Migration Policy Institute, November 2009), <http://www.migrationpolicy.org/pubs/orrenius-Nov09.pdf>.

⁸ Ibid.

⁹ MPI calculations from American Community Survey, 2008.

¹⁰ Aaron Terrazas, Michael Fix and Margie McHugh, “Immigrant Students in US Schools and the Recession of 2007-2009” (paper presented to the Transatlantic Council on Migration, May 4-9, 2010).

which most legal immigrants were eligible for welfare benefits on largely the same basis as citizens, although elements of the new approach can be identified even before the first major federal legislation on immigration in 1882.¹¹ This philosophy is that immigrants should be self-sufficient and that public benefits should not create an incentive for immigration to the United States. As the 1996 welfare reform legislation states very clearly, immigrants should «not depend on public resources to meet their needs, but rather rely on their own capabilities and the resources of their families, their sponsors, and private organizations».¹² In addition, public support for restrictive welfare policies has arisen not just from the substantial financial savings that could arise from denying immigrants benefits (40 percent of the savings from welfare reform were expected to come from the restrictions on immigrants), but also from the perception that immigrants already get a «good deal» by moving to the United States.¹³

Basic characteristics of the US welfare system

The safety net in the United States comprises a patchwork of programs aimed at the elderly and at low-income families and the unemployed. Most programs not aimed at the elderly are either restricted to or prioritize families with children. The federal and state governments share financial responsibility for administering and funding welfare programs, especially in the wake of the 1996 welfare reform. States often have considerable discretion over the management of most programs, leading to substantial variation in eligibility and benefits. This is particularly true of provision to immigrants, as we describe shortly. In many cases, federal funding provides a baseline level of benefit, and some states supplement this with their own funds.

This report focuses on seven major programs that together make up the lion's share of the US safety net.

- Temporary Assistance for Needy Families (TANF) is a benefits program aimed primarily at families with children. States have broad discretion over how they use fixed federal funding, and huge differences in benefit levels and

eligibility exist across the United States. However, various federal laws apply to all state-run TANF programs. These include the requirement that participants undertake work-related activities (such as job search or vocational training), and that no household receive federally-funded benefits for more than 60 months over their lifetime.

- The Earned Income Tax Credit (EITC) is a refundable tax credit that supplements income for working individuals with low annual earnings. The program is designed primarily for families with children, but single workers on very low incomes can earn some benefits. In 2009, the maximum EITC benefit was \$5,657 for a married couple with three children earning between \$12,550 and \$21,450; payments are phased out as income rises, and cease once family income reaches \$48,000.¹⁴
- Supplementary Security Income (SSI) is a cash benefits program for elderly, blind or disabled individuals living on very low incomes—broadly speaking, groups that are not expected to work. The program is administered federally but most states supplement federal SSI benefits with their own funds. Average SSI payments were approximately \$500 per person per month in March 2010.¹⁵
- The Food Stamp Program (also known as the Supplemental Nutrition Assistance Program) provides funding for low-income households to buy food. It provides an average of \$133 per month to each household member.¹⁶ The program is federally funded and administered by states.
- Medicaid is a health insurance program for low-income families, pregnant women, the elderly, and disabled individuals. Note that the United States does not have a universal health-care system, but relies primarily on private insurance. Medicaid, therefore, provides insurance to some groups who would not otherwise be covered. The program is funded jointly by states and the federal government, but states

¹¹ Ron Haskins, "Limiting Welfare Benefits for Noncitizens: The Emergence of Compromises" in Michael Fix (ed) *Immigrants and Welfare: The Impact of Welfare Reform on America's Newcomers* (New York: Russell Sage Foundation, 2009).

¹² PRWORA Title IV, Sec 400, 1A.

¹³ Haskins, "Limiting Welfare Benefits for Noncitizens".

¹⁴ For a married couple with three children. See Internal Revenue Service, "1040 Instructions 2009" (Washington DC: Internal Revenue Service), <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i1040.pdf>

¹⁵ Office of Retirement and Disability Policy, "Monthly Statistical Snapshot. Table 3. Supplemental Security Income recipients, March 2010", http://www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/stat_snapshot/#table3, accessed May 4, 2010.

¹⁶ Center on Budget and Policy Priorities, "Introduction to the Food Stamp Program" (Washington DC: Center on Budget and Policy Priorities, updated February 12, 2010), <http://www.cbpp.org/files/policybasics-foodstamps.pdf>.

- have some discretion over eligibility and benefits provided under the program.
- The State Children’s Health Insurance Program (SCHIP) provides medical insurance for children in low-income families not eligible for Medicaid (because they are above the income threshold). The program is jointly funded by states and the federal government.
 - Unemployment Insurance (UI) is a contributory program which replaces an average of about half of a worker’s previous wages if they become unemployed, for a period of up to 26 weeks.¹⁷ To be eligible, an individual must have worked for four of the last five quarters. The program is state-funded, but during recessions the federal government provides additional assistance, including an extension of benefits for those who have exhausted the 26-week limit.¹⁸

These are the major programs. Others exist but we do not examine them in any detail in this report. These include additional food-based programs for Women, Infants and Children (WIC), free and reduced priced school lunches for children in low-income families, emergency medical services, and public health-related medical interventions such as immunizations.

Immigrant eligibility for the main welfare programs

Complicated rules govern immigrant welfare receipt. Immigrant eligibility varies across programs and across states. When federal funding is involved, certain groups of immigrants are consistently eligible or ineligible; but state programs often make up for gaps in federal provision. States also have the right to deny benefits to immigrants who are eligible according to federal rules, but in practice few do this. To generalize, the «hierarchy» of eligibility is approximately as follows (in decreasing order of access):

- Naturalized citizens (who receive the same benefits as US-born citizens);
- Refugees and asylees;
- Legal permanent residents who have held a green card for at least five years;
- Legal immigrant children;

¹⁷ Center on Budget and Policy Priorities, “Introduction to Unemployment Insurance” (Washington DC: Center on Budget and Policy Priorities, updated February 16, 2010), <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=1466>.

¹⁸ Ibid.

- Legal permanent residents of less than five years tenure;
- Temporary workers and students;
- Unauthorized immigrants.

Table 3.1 shows the basic federal eligibility rules for the major programs. As we describe later, however, the federal government does not have the «last word», and states can provide additional benefits using their own funds (even to unauthorized immigrants). Some programs are more inclusive than others. Emergency medical care and free or reduced price school lunches, for example, is available to all immigrants regardless of legal status; EITC and Unemployment Insurance also provide relatively broad coverage. Most of the traditional welfare programs (such as TANF, SSI and food stamps) are not available to immigrants with less than 5 years tenure as a lawful permanent resident.

A few points are worth noting. First, naturalization is the clearest way to secure access to welfare. In order to naturalize, immigrants must have been a legal permanent resident for 5 years (or for 3 years if they received their green card by marrying a US citizen); they must pass background checks and a citizenship test in English. Many of the eligible but non-naturalized immigrants are thought to have limited English proficiency.¹⁹

Second, while in principle no distinction exists between family and employment-based legal permanent residents, in practice the waiting period is longer for employment-based immigrants, since most spend several years as a temporary immigrant before receiving a green card. Legal temporary immigrants on work visas are essentially ineligible for all programs.²⁰

Finally, all legal immigrants are eligible for contributory, non-means tested programs such as social security and disability insurance, so long as they have made sufficient contributions while in legal status, and are still authorized to live in the United States at the point that they claim the benefit (in other words, this excludes temporary wor-

¹⁹ Sarah Margon, “Naturalization in the United States” *Migration Information Source*, May 2004, <http://www.migration-information.org/USfocus/display.cfm?id=225>.

²⁰ In theory, legal temporary immigrants are eligible for EITC if they file taxes as a resident alien. But since temporary immigrants can only come on short-term visas, they will qualify as nonresident aliens under the US tax code. Temporary workers on visas valid for several years (such as the H-1B) can become resident aliens more quickly, but unless their employer pays them less than the legally required “prevailing wage” needed in order to receive a temporary visa, their incomes are almost certainly too high to qualify.

Table 3.1 Immigrant Eligibility For Major Welfare Programs – The Basic Federal Rules

Type of immigrant	For which programs are they eligible?
US-born citizens	All programs: TANF, EITC, SSI, food stamps, Medicaid, SCHIP, Unemployment Insurance.
Naturalized citizens; active duty military, veterans, and their spouses; some victims of trafficking or domestic abuse	Eligible for all programs available to US-born citizens.
Humanitarian immigrants (refugees, asylees, and Cuban/Haitian entrants)	For the first 7 years, all programs available to US-born citizens. After 5 years they are eligible for naturalization. Those who do not naturalize may become ineligible for TANF, Medicaid and SSI after 7 years.
Legal permanent residents (LPR) for five years or more, regardless of whether family or employer-sponsored	Eligible for all programs available to US citizens, with some restrictions (40 quarters of work while in legal status are required for food stamps and SSI and in some states for Medicaid and TANF). However, in some cases it is more difficult for LPRs to qualify for means-tested benefits, as the income of the immigrant's sponsor (typically a family member) is deemed to be «available» to the immigrant; this may take them above the income threshold for eligibility. ¹
Legal immigrant children resident for less than 5 years	Eligible for food stamps, Medicaid, and SCHIP, but not TANF or SSI.
Legal permanent residents for less than 5 years	Ineligible for most benefits until five years after receiving LPR status. Eligible for EITC and UI.
Temporary workers, students and exchange visitors	Ineligible for most benefits. Eligible for EITC only if filing taxes as a resident alien (this can require up to five years of residence, depending on the visa type). ² The residency requirement probably excludes the vast majority of those with incomes low enough to qualify.
Unauthorized Immigrants	Ineligible, except for some basic services that are available to all, such as emergency medical care and immunizations. Unauthorized immigrant children are also eligible for the universal National School Lunch Program.

¹ 1996 welfare reform required immigrant sponsors to pledge to support the sponsored immigrant until they have either naturalized or completed 10 years of work as an LPR. In theory, the government can sue the sponsor for reimbursement for benefits that the immigrant claims, although in practice enforcement of this rule varies widely.

² Internal Revenue Service, "Nonresident Alien or Resident Alien?" (Washington DC: Internal Revenue Service), <http://www.irs.gov/publications/p519/ch01.html>, accessed May 5, 2010.

kers and visitors whose work and residence authorization is conditional on retaining the job for which they received a visa). Most legal immigrants of age 65 and older who have been resident

for 5 years or more are also eligible for the main national health insurance program for the elderly, Medicare.

Box 3.1 Immigrant Participation in Welfare: To What Extent Do Immigrants Rely on Welfare in the United States?

How significant is immigrant participation in welfare programs? Various studies have come to different conclusions, and methodology matters (for example, whether to consider immigrants as individuals or as households, whether to include their children in the calculation, and which programs to examine). Most importantly, it matters whether analysts compare immigrants to the US born, or whether they compare low-income immigrants to low-income US born.

Because immigrants are significantly more likely to have low incomes, they participate in welfare programs at higher rates. However, controlling for immigrants' low incomes, welfare use is relatively low. Estimates from 2004 suggest that among low-income legal permanent resident families with children, 4 percent used SSI, 5 percent used TANF, 22 percent used food stamps, and 59 percent used Medicaid (Figure 3.1). With the exception of Medicaid, these percentages are somewhat lower than among equivalent US-born families. Note

that although these numbers were larger before the 1996 welfare reforms, even before 1996 immigrant use of welfare was lower than for the US born in the same categories.

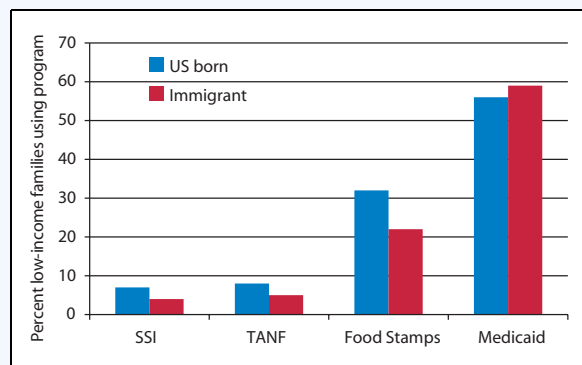


Figure 3.1 Use of Public Assistance Programs by Low Income Legal Permanent Residents and US-born Citizen Families

Source: Randy Capps, Michael Fix, and Everett Henderson, «Trends in Immigrants' Use of Public Assistance After Welfare Reform» in Michael Fix (ed) *Immigrants and Welfare* (New York: Russell Sage Foundation, 2009)

The Role of State Governments

In response to the minimal federal funding, many state governments have stepped in to provide a somewhat wider safety net to a greater proportion of immigrants. Among this number are some of the largest immigrant destination states such as California, Illinois, and New York. For example, several states fund TANF benefits for immigrants who are ineligible at the federal level;²¹ a smaller number also provide food stamps to most ineligible legal immigrants.²² Medical programs are particularly common. Largely as a result of state con-

tributions to medical assistance for otherwise ineligible immigrants, participation in medical programs for adults has not decreased since welfare reform.²³ For the most part, any additional state funding for ineligible immigrants goes to legal permanent residents who have not yet spent 5 years in the country. However, a handful also fund healthcare insurance for low-income children even if they are unauthorized (these include major immigrant destinations New York state and Illinois).²⁴ Note that by the standards of many European nations, even the expanded benefits that states provide on top of federal levels are relatively minimal.²⁵

States nonetheless provide a substantial share of funding for immigrant welfare. One consequence of this system is vulnerability to cuts in bene-

²¹ TANF benefits are available to some legal immigrants ineligible for federal funding in California, Connecticut, Maine, Maryland, Minnesota, Nebraska, New Mexico, New York, Oregon, Pennsylvania, Tennessee, Utah, Vermont, Washington, Wisconsin, and Wyoming. Randy Capps and Margie McHugh with Monica Arciga, Michael Fix, and Lauren Laglagaron, "Patchwork Policies and Piecemeal Programs: The Impact of the Economic Crisis on Funding for Immigrant Integration Services and Programs in the United States" (paper presented to the Transatlantic Council on Migration, May 4-9, 2010).

²² These states include California, Connecticut, Maine, Minnesota, Nebraska, Washington, and Wisconsin. See Capps et al, "Patchwork Policies and Piecemeal Programs".

²³ Randy Capps, Michael Fix, and Everett Henderson "Trends in Immigrants' Use of Public Assistance After Welfare Reform" in Michael Fix (ed) *Immigrants and Welfare*.

²⁴ Capps et al, "Patchwork Policies and Piecemeal Programs".

²⁵ For international comparisons of welfare generosity, Herwig Immervol, "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges" (IZA Discussion Paper 4627, December 2009), <http://ftp.iza.org/dp4627.pdf>.

fits or eligibility when state budgets are strained—for example in times of recession. Many states now face significant budget deficits, and this has put pressure on «discretionary» programs supporting immigrant welfare. For example, the major immigrant-receiving state of California provides among the most generous welfare benefits in the country, but at the onset of the recession the governor proposed to eliminate funding for several programs supporting immigrants not eligible for federal money. These cuts did not materialize largely because the federal American Recovery and Reinvestment Act (ARRA), a stimulus package passed in early 2009, provided substantial payments to states in order to support services such as education and healthcare. When this funding runs out, however, cuts may again be on the table.

Publicly-funded integration programs targeted at immigrants

The United States does not have an immigrant integration «program», and no single federal authority oversees immigrant integration. Integration policy comprises an uneven patchwork of programs providing language instruction, education and training, employment services, and citizenship instruction. These programs either vary dramatically by state, or focus narrowly on just a few groups. Proposals for a more coordinated federal policy have been made (and have appeared in previous unsuccessful legislative proposals). For the most part, however, integration policy does not take center stage in the US immigration debate and the approach to immigrant integration remains *laissez faire*, relying on the efforts of non-profit and grass-roots organizations and on the integrating potential of the US labor market in which immigrants participate at high rates.

A few features of the US approach to immigrant integration policy are worth noting. First, federal programs targeted specifically at immigrants receive very little funding and are narrowly focused on two groups: refugees and agricultural workers (the great majority of whom are foreign born). Targeted spending under these programs has fluctuated substantially over the past decade.²⁶ Similarly to welfare policies, various initiatives at the state and local levels fill some of the

gaps but certainly do not add up to a comprehensive program. Again, huge variations exist in the availability of services for immigrants across US states.

Second, while eligibility rules for integration-related initiatives differ by program and by geographical area, on the whole they tend to be significantly more inclusive than welfare benefits. Unauthorized immigrants are eligible for several of the programs, particularly those provided through public schools (which are required by law to admit children regardless of their legal status). Indeed, a few programs designed for agricultural workers serve a population that is roughly 50 percent unauthorized. In addition, the 5 year bar on eligibility for legal permanent residents that applies to federally-funded means-tested welfare does not apply to integration policies.

Third, with the exception of the federal program for refugee resettlement, integration policies in the United States tend to focus much more on ongoing support for low-income immigrant families than on helping immigrants immediately after arrival. Meanwhile, the highly skilled and those with incomes above a certain threshold are expected to «fend for themselves». There is no national framework for credential recognition, for example, although various non-profit organizations help skilled immigrants to gain recognition for foreign qualifications.

Finally, several policies and initiatives that are not labeled as «immigrant integration» but that affect the resources and amenities that immigrants can access, have a collective impact that is perhaps more important than that of targeted integration programs. The largest of these is the collection of policies concerned with English language proficiency.

The following few pages describe the nature of the services available to immigrants under various different categories, either as targeted programs or as broader initiatives that are not necessarily thought of as immigrant integration measures.

The integration program for refugees

The broadest federal integration program in the United States provides assistance to refugees. The Office of Refugee Resettlement, which runs the program, had a budget of \$715 million in 2009.²⁷ These funds are used to provide cash and medical assistance, employment and skills training, job placement services, language instruction, and support for victims of torture. In many ways, the

²⁶ Julia Gelatt and Michael Fix, «Federal Spending on Immigrant Families' Integration» in Michael Fix (ed) *Securing the Future: US Immigrant Integration Policy* (Washington DC: Migration Policy Institute, 2007).

refugee program is the closest analogue to the concept of «settlement services» found in some European countries. It provides much more comprehensive set of services and information for newly-arrived immigrants than other programs but, of course, is focused narrowly on the refugee population.

Programs for Agricultural workers

Various programs attempt to address high poverty rates, poor health and limited access to education among agricultural workers. Only one quarter of hired farm-workers are US citizens (including naturalized citizens) and roughly half are unauthorized.²⁸ As a result, these programs are essentially targeted at immigrants. They provide a range of education, social and health services, pre-Kindergarten child care, adult education and parenting classes. The largest of these programs, Migrant Education, consisted of \$380 million in grants to states in 2008.²⁹

Language Learning

Approximately 10 percent of children in US schools are English language learners (ELL), and the number of ELL children has grown rapidly over the past decade. Most of these children have parents who speak Spanish.³⁰ Here, the most important policies are again not conceptualized as targeted «immigrant integration» measures, though they may have this effect. The *No Child Left Behind* Act of 2001 (NCLB) for the first time imposed a federal requirement that schools must demonstrate how students with limited English proficiency have progressed in English. Schools must report the performance of English language learners as a separate subgroup, and are held accountable for these results. States receive grants to help their schools to meet this require-

ment.³¹ Because this policy is tied to the public schooling system, no restrictions apply on the basis of legal status. In addition, immigrants also stand to benefit from provisions in the No Child Left Behind Act that provide funding for schools in disadvantaged areas—another example of non-targeted spending that could be particularly important for immigrant families.

21.6 million adults in the United States also have limited English proficiency.³² Given the extraordinary importance of English language ability in the US labor market, English language instruction, is one of the single most important integration policies. English language classes for adults are jointly funded at the state and federal level as part of a wider non-targeted program of adult education and workforce development for both immigrants and the US born. Total spending on adult education grants was \$554 million in 2008,³³ and states can divide this between programs (including language instruction) as they choose. These funds are quickly exhausted, however, and language classes are heavily oversubscribed.³⁴ Oversubscription could worsen significantly if any new immigration reform legislation includes a legalization program that requires an English test in order for unauthorized immigrants to qualify for legal permanent residence. (At the time of writing, the prospects for immigration reform in the United States remained unclear).

Language access and information

The United States does not provide information or «orientation» services at the federal level to newly arriving immigrants, but the US government requires that agencies using federal money must ensure access for individuals with limited English proficiency—most of whom are of course immigrants. In addition, various state and local governments have aimed to expand immigrants' access

²⁷ Department of Health and Human Services "Fiscal Year 2011 Justification of Estimates for Appropriations Committees", Utvalget vil anbefale at det utformes tiltak som både stimulerer tilbudssiden (arbeidstaker) og etterspørselssiden (arbeidsgiver) i arbeidsmarkedet..

²⁸ William Kandel, "Hired Farmworkers a Major?Input For Some U.S. Farm Sectors", Amber Waves, April 2008, <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/April08/Features/HiredFarm.htm>.

²⁹ Department of Education, "Guide to US Department of Education Programs 2009" (Washington DC: Department of Education, August 2009), <http://www2.ed.gov/programs/gtep/gtep.pdf>.

³⁰ Aaron Terrazas, Michael Fix, and Margie McHugh, "Immigrant Students in US Schools and the Recession of 2007-2009" (Washington DC: Migration Policy Institute, 2010).

³¹ In FY 2008, the appropriations for English Language Acquisition state grants was approximately 650m. See Department of Education, "English Language Acquisition State Grants", <http://www2.ed.gov/programs/sfgp/funding.html>, accessed May 5, 2010.

³² Randy Capps, Michael Fix, Margie McHugh, and Serena Yi-Ying Lin, *Taking Limited English Proficient Adults into Account in the Federal Adult Education Formula* (Washington DC: Migration Policy Institute, 2009), <http://www.migrationpolicy.org/pubs/WIA-LEP-June2009.pdf>.

³³ Department of Education, "Adult Education – Basic Grants to States", <http://ed.gov/programs/adultedbasic/funding.html>, accessed May 5, 2010.

³⁴ Capps et al "Patchwork Policies and Piecemeal Programs".

to public services by employing bilingual staff and/or interpreters. New York state has recently provided funding for translation and interpretation services in public schools for LEP parents. And Illinois has a multilingual outreach program which aims to inform immigrant families about social services.³⁵

Citizenship preparation

The federal government provides modest funding in grants (totaling approximately \$7 million in 2010)³⁶ for providers of citizenship preparation services in the form of English language classes, civics instruction, teaching materials, and assistance with citizenship applications. Additional civics or citizenship-based classes are provided under the same framework as the adult education programs described above. Some states such as New York and Illinois also provide citizenship preparation services. Overall, however, funding for these programs is modest; it has also proved particularly vulnerable to cuts in the recession.

Employment programs

No immigrant-targeted employment services exist at the federal level, except under the refugee resettlement program described earlier. Legal immigrants are eligible for some relatively limited programs available to all US workers, although immigrants may lack the basic language skills required to benefit from the classes and are underrepresented among the beneficiaries of these programs.

State-level policies

Some states — notably Illinois — have begun to develop a more comprehensive approach to immigrant integration, aiming to provide a range of targeted services in areas such as English language learning, employment training, credential recognition, and information services. In recent years a few states established advisory committees or panels to examine immigrant integration policies and develop recommendations for more effective state-level measures; but the recent recession and resulting budget cuts have often prevented these efforts from coming to fruition.³⁷ In addition, these state-level efforts are far from widespread.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

Some non-targeted state-level policies are also worth mentioning. For example, Illinois and Oklahoma run universal pre-Kindergarten child care and education programs for which immigrant families (including the unauthorized) are eligible. In addition, various states' public universities and colleges offer unauthorized immigrants the lower tuition fees available to «in-state» residents, potentially expanding unauthorized children's access to higher education.³⁸

The Consequences of the US Approach to Immigration and Welfare

If Norway combines relatively restrictive admissions policies with generous welfare and integration policies for immigrants who gain admission, the United States' approach is perhaps the opposite. Admissions policies are relatively generous (at least when it comes to family-based immigration), but welfare rules are restrictive and targeted integration spending extremely limited. This approach is consistent with the US philosophy that immigrants should be self-sufficient and should not rely on public programs. It is also consistent with a higher tolerance for inequality across the board, and a somewhat lower propensity to redistribute income than in many other countries.

What have been the consequences of this approach? Have restrictive welfare rules led to high immigrant poverty? Have they created the right «incentives» for would-be immigrants? What have been the impacts on immigrant-receiving communities?

Impact on immigration to the United States

The hypothesis that welfare benefits serve as a «magnet» for new immigrants receives little empirical support in the United States. Immigrants have traditionally had low participation in public welfare programs (even before welfare reforms introduced highly restrictive rules), and their location decisions appear to be driven primarily by employment opportunities and existing social networks.³⁹ As a result, it seems unlikely that US

³⁸ These states include major immigration destinations — Texas, Illinois, New York and California — as well as Utah, Washington, Oklahoma, Kansas, New Mexico, and Nevada. See Aimee Chin and Chinhui Juhn, "Does Reducing College Costs Improve Educational Outcomes for Undocumented Immigrants? Evidence from State Laws Permitting Undocumented Immigrants to Pay In-state Tuition at State Colleges and Universities" (NBER Working Paper 15932, April 2010), <http://papers.nber.org/papers/w15932>

policies restricting welfare reciprocity among immigrants will have had a large impact on the «quality» of immigrants coming to the country. Rules that prevent immigrants from sponsoring a relative's green card if their income is at less than 125 percent of the poverty line are likely to have affected the inflow of immigrants into low-income families, although it is difficult to quantify the impact of this provision directly.⁴⁰

Impacts on Immigrant Integration and Poverty

The impact of restrictive welfare rules on immigrant households is subject to debate. On the one hand, poverty among immigrants fell after welfare rules became more stringent in 1996, although the booming economy over this period is responsible for much of this trend. On the other hand, poverty remains higher among immigrants than among the US born; while non-citizens have lower levels of access to medical and dental care, shoulder more of the cost of medical care themselves, and face greater food insecurity and hunger.⁴¹ Despite somewhat more inclusive policies towards children, noncitizen children also fare worse than citizens according to various measures of health and educational attainment,⁴² suggesting that some form of investment in their well-being is necessary. In addition, evidence shows that the recent recession has increased poverty rates among immigrant families.

In all of these cases, it is very difficult to determine what would have happened under a different policy regime, and direct measures of the impact of 1996 welfare reform are very limited. Three important arguments about immigrants and US welfare are worth noting, however. First, the complex rules and patchwork of programs and eligibility requirements may have led to «chilling effects» whereby eligible immigrants do not apply for benefits either because they believe they are not eligible, or because they are concerned they will jeopardize their legal status or application for

citizenship. In other cases, unauthorized parents are unwilling to apply for benefits on behalf of their US citizen children, for fear of revealing their legal status. Interestingly, participation in welfare programs after the 1996 reforms declined significantly even among groups (such as refugees) that experienced little or no change in eligibility—an effect that could arise from confusion or fear, or from an improved economic outlook at falling poverty rates among immigrants.⁴³

Second, immigrants may use welfare differently from the US born. Some researchers have argued, for example, that before 1996 immigrants used welfare in the initial stages of settlement as a means of smoothing income before they developed adequate social and employment networks, and that welfare dependency is less of a problem among immigrants than the US born.⁴⁴ If this is the case — in other words, if integration occurs fastest within a more inclusive welfare system — removing new immigrants' access to welfare could hurt integration in the long run. By contrast, other researchers have found that welfare restrictions increased labor supply among immigrant women, particularly the low educated and recently arrived.⁴⁵ Whether or not welfare for immigrant adults reduces the incentive to work, however, restrictions on welfare receipt that reduce immigrant families' incomes could damage the development of children in immigrant families. The evidence remains incomplete, but it remains plausible that welfare access for immigrants could serve as an investment in the future productivity of immigrants and especially their children; if this is true, the financial savings that result from restrictive welfare rules would appear less substantial.

Finally, the central goals of welfare reform for the US population—to reduce welfare dependency, to increase the incentive to work, and to encourage stable families—are less appropriate for immigrants in the United States than they may be for the US born. Immigrants are more likely to live in traditional two-parent families, and labor force participation among immigrants is already very high, particularly for some low-skilled, low-income groups such as unauthorized workers.

³⁹ Neeraj Kaushal, “New Immigrants’ Location Choices: Magnets Without Welfare?” *Journal of Labor Economics*, vol 23 no1 (2005):59-80; Robert Kaestner and Neeraj Kaushal “Immigrant and native responses to welfare reform”, *Journal of Population Economics* vol 18: 69-92.

⁴⁰ For a discussion, see Catholic Legal Immigration Network, Inc. “The Impact of Our Laws on American Families” (Washington DC: Migration Policy Institute, 2005) <http://www.ilw.com/articles/2005,1012-clinic.pdf>, pp10-16.

⁴¹ Leighton Ku, “Changes in Immigrants’ Use of Medicaid and Food Stamps: The Role of Eligibility and Other Factors” in Michael Fix (ed) *Immigrants and Welfare*.

⁴² Haskins, “Limiting Welfare Benefits for Noncitizens”.

⁴³ Capps et al, “Trends in Immigrants’ Use of Public Assistance”.

⁴⁴ Jennifer Van Hook and Frank Bean, “Immigrant Welfare Receipt: Implications for Immigrant Settlement and Integration” in Michael Fix (ed) *Immigrants and Welfare*.

⁴⁵ Kaestner and Kaushal, “Immigrant and native responses to welfare reform”.

Impacts on Immigrant-Receiving Communities

As we have described in this report, government spending on immigrant integration and welfare benefits takes place primarily at the state and local levels. By contrast, immigration policy is the responsibility of the federal government. Not only are federal admission policies for family immigrants relatively generous, but the US does not admit most immigrants on the basis of their likely ability to integrate successfully.

As a result, some states such as California spend substantial sums on immigrant integration and welfare but do not have control over the number of immigrants they admit (because of both federal admissions policies and high levels of illegal immigration). Generally speaking, states do not receive «compensation» for these costs. However, some funds that remain available to reimburse states for the cost of uncompensated emergency medical services that they provide to immigrants without health insurance. And a small program of grants was made available to states in order to administer a one-off legalization policy in 1986. However, area-based policies to help destinations with new or concentrated immigrant populations are not widely used.

Conclusion

Spending on immigrants in the United States is low. To some extent, this follows naturally from the underlying philosophy of self-sufficiency and moderate aversion to redistribution. Immigrants' fiscal contribution or burden loom large in the public debate over immigration, particularly when it comes to illegal inflows. In a recent poll, just over 60 percent of respondents said that they were «very concerned» that illegal immigration might put a strain on schools, hospitals and government services.⁴⁶ In a 2008 poll, two thirds of American respondents thought that «illegal immigrants cost the taxpayers too much by using government services like public education and medical services».⁴⁷ Meanwhile, paying taxes is one of the most commonly proposed requirements for legaliza-

⁴⁶ USA Today/Gallup poll, May 1-2, 2010, <http://www.pollin-greport.com/immigration.htm>, accessed May 5, 2010.

tion. Polling on *legal* immigrants' use of public services is less common, although public opinion seems to be somewhat more forgiving in this regard. During the debate about an ultimately unsuccessful immigration bill in 2007, a Gallup poll found that concerns about overall immigrant use of welfare and public services ranked fourth among respondents' reasons for opposing the bill—one of the main reasons for 11 percent of respondents.⁴⁸

These trends suggest that restrictive welfare for immigrants arguably could increase the prospects of reform that would help immigrant families in other ways (for example, by legalizing the large unauthorized population). If immigrants received the same welfare benefits as the US born, support for current levels of immigration or for legalization might diminish.

On the other hand, the question arises whether the United States forgoes the benefits of investment in the future productivity of immigrants and their children. Almost one quarter of children under the age of 18 come from immigrant families, and many are US citizens. If US policies undermine these children's development, already high levels of inequality could become more persistent. Simmering concerns exist that intergenerational mobility among immigrants may be lower than it has been in the past, and that their labor market prospects on arrival have declined so much that they are no longer able to catch up with their non-immigrant peers even in the second generation.⁴⁹ All these things suggest that more coordinated, more concerted investments in immigrant integration might bring long-term rewards.

⁴⁷ Jeffery Jones, «Fewer Americans Favor Cutting Back Immigration» news release, July 10, 2008, <http://www.gallup.com/poll/108748/Fewer-Americans-Favor-Cutting-Back-Immigration.aspx>.

⁴⁸ Frank Newport, «While Majority Unsure About Immigration Bill, Those with Opinion are Strongly Opposed» news release, June 6, 2007, <http://www.gallup.com/poll/27775/While-Majority-Unsure-About-Immigration-Bill-Those-Opinion.aspx>.

⁴⁹ Ron Haskins, «Immigration: Wages, Education, and Mobility» in Julia Isaacs, Isabel Sawhill and Ron Haskins (eds), *Getting Ahead or Losing Ground: Economic Mobility in America*, (Washington, DC: Brookings Institute, 2008).

Vedlegg 4

Innspill fra referansegruppen

Velferds- og migrasjonsutvalget har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra 15 organisasjoner. Medlemmene i referansegruppen har vært Nina Sverdrup Svendsen fra Akademikerne (vara Pål Skarsbak), Trond Bergene fra Arbeidsgiverforeningen SPEKTER (vara Anne Turid Wikdal), Angelica Majos fra Den Norske Klubben Costa Blanca (vara John Haavardsholm), Birgitte Brekke fra Frivillighet Norge (vara Guri Idsø Viken), Gry Myklebust fra HSH – en hovedorganisasjon for arbeidslivet (vara Nina R. Aalborg), Maria Terese Bjerke fra Innvandrernes Landsorganisasjon (vara Ana Isabel López Taylor), Dahaylan Velauthapillia fra KIM– Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (erstattet av Odu Obiajulu), Jorunn Teien Leegaard fra KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (vara Nina Gran), Liv Sannes fra LO – Landsorganisasjonen i Norge (vara Øystein Nilsen), Harald Olimb Normann fra Norsk Pensjonistforbund (vara Herolf Gjerde), Baard Meidell Johannesen fra NHO – Næringslivets hovedorganisasjon (vara Alf Åge Lønne), Ella Ghosh fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede (vara Ingeborg Bjark), Eyvind Frilseth fra Statens seniorråd (vara Lena Hagberg), Liz Helgesen fra Unio (vara Lars Holmer-Hoven), Dag Westerheim fra Velferdsalliansen, (vara Vigdis von Ely) og Bjørn Tore Stølen fra YS – Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (vara Hege Herø).

Organisasjonene ble invitert til å levere skriftlige innspill til utvalget. I dette vedlegget presenteres et sammendrag av organisasjonenes innspill.

Landsorganisasjonen (LO)

LO peker på sammenhengen mellom migrasjon og velferdsmodellen, via mekanismer i arbeidslivet. Velferdsmodellen karakteriseres av en høy offentlig andel av BNP og et tilsvarende høyt skattenivå, godt utbygde universelle velferdsordninger, høy organisasjonsgrad, stort innslag av koordinert lønnsdannelse, sterk medvirkning fra arbeidstakerne både på bedrifts- og samfunnsnivå (trepartssamarbeide) og et velregulert arbeidsliv.

LO er av den oppfatning at det i samfunnsdebatten er lagt uforholdsmessig stor vekt på systemet av velferdsordninger som karakteristisk trekk, til tross for at mekanismer i arbeidslivet og arbeidsmarkedet er viktige og grunnleggende for samfunnet. Dette innebærer at det er viktig å forstå mekanismene i arbeidslivet når en skal drøfte velferdsmodellens bærekraft og at man må være på vakt mot utviklingstrekk som kan bidra til skjevare inntektsfordeling og større sosiale forskjeller. LO peker på at arbeidsinnvandringen de senere årene har vært kjennetegnet av økt innslag av arbeidstakere med bakgrunn fra lavkostland og som er kommet for kortvarige arbeidsopphold. Begge disse forholdene skaper særskilte utfordringer hva angår ivaretagelsen av arbeidslivsdelene av den norske velferdsmodellen. Korttidsopphold skaper særskilte utfordringer knyttet til kontroll og etterlevelse av lov- og regelverk, samtidig som arbeidstakeren ikke har de samme motivene eller mulighetene til å kreve sine rettigheter. LO peker på at økt migrasjon kan føre til:

- *Skjevare inntektsfordeling og større sosiale forskjeller.* Det kan skje gjennom konsentrasjon av innvandret arbeidskraft til bransjer som allerede har høy innvandrerandel og lav organisasjonsgrad (dvs. svak forhandlingsstyrke), gjennom økte problemer med sosial dumping, eller som følge av at f.eks. økt bruk av innleid arbeidskraft endrer maktstrukturene i arbeidslivet.
- *Svekkelse av det organiserte arbeidslivet gjennom lavere organisasjonsgrad.* Utenlandske arbeidstakere kan være mer krevende å organisere enn etnisk norsk arbeidskraft – særlig hvis de kommer fra land med svake tradisjoner for organisering og/eller er på midlertidige arbeidsopphold i Norge. Denne effekten kommer i tillegg til effekten av at næringslivet blir gradvis mer dominert av bransjer med svake tradisjoner for fagorganisering (privat tjenesteyting). Et velordnet arbeidsliv bygger på at partene har myndighet til å representere arbeidstakere og arbeidsgivere.
- *Økte problemer med sosial dumping og useriøsitet.* Økt bevegelse av arbeidskraft (først og

fremst fra lavkostland) representerer sterke drivkrefter i retning av atferd på kanten / i strid med lover og regelverk. Dette er erfaringen bl.a. i kjølvannet av den kraftige arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene de siste årene. Oppblomstring av vikarbyråer som har spesialisert seg på import av arbeidskraft fra lavkostland, er en særlig utfordring. Selv om det er satt i verk en rekke tiltak for å motvirke problemer med sosial dumping og useriøsitet, er det grunn til å være forberedt på at tiltak, oppfølging og kontroll på dette området må holdes ved like i mange år framover. For velferdssamfunnet er det viktig ut fra hensynet til å begrense tendenser til skjevare inntektsfordeling, til å sikre verdier som lik lønn for likt arbeide, til å bidra til at finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten ikke svekkes mv.

- *Bremse inkluderingen.* Lettvint tilgang på billig utenlandsk arbeidskraft kan redusere motivene for å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet. I tillegg til å gå utover innvandrere som allerede befinner seg i arbeidsmarkedet i Norge, kan det også ramme andre grupper som sliter med å få fotfeste i arbeidslivet. Dette var bl.a. en erfaring under høykonjunkturen før finanskrisen satte inn, der det til tross for sterk etterspørsel etter arbeidskraft gikk tregt å øke inkluderingen.

KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

KS peker på at utvalgets mandat er omfattende, og oppfordrer utvalget å ha hovedvekt på konsekvenser ved migrasjon til Norge, selv om også migrasjon fra Norge må behandles, f.eks. i forbindelse med eksport av velferdsytelser. KS framhever at det er nødvendig å utrede framtidige utfordringer i velferdspolitikken bredt, og at konsekvenser for framtidige velferdstjenester og -ytelser av økt migrasjon utgjør en avgrenset del av de nødvendige vurderingene som må gjøres for en framtidig bærekraftig velferdspolitik. KS påpeker at «rikdommens dilemma», som innebærer at økende privat velstand fører til at befolkningen forventer høyere standard på offentlige tjenester enn det stat og kommune kan finansiere, utgjør et naturlig utgangspunkt for en mer overordnet diskusjon av velferdsstatens framtidige bærekraft.

KS peker på at kommunesektoren har ansvar for en rekke tjenester som bidrar til integrering av innvandrere, bl.a. introduksjonsprogrammet og norskopplæring. Organisasjonen mener at det er behov for å styrke språkopplæringen i ordinær

utdanning. Erfaringene med arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa viser at behovet for velferdstjenester i kommunene øker, og at deltakelsen i norskopplæringen blant disse innvandrerne er lav pga. kostnadene for den enkelte.

KS understreker at en mer sammensatt befolkning stiller nye krav til helse- og omsorgstjenester i kommunene, bl.a. behov for tolk og tilrettelegging av omsorgstjenester for eldre som ikke behersker norsk språk.

KS peker på at sysselsettingen er varierende mellom ulike innvandrergrupper, og at ulike velferdsytelser samlet kan bidra til at insentivet for lønnet arbeid reduseres for grupper med lavere utdanning. Innvandrere utenfor arbeidsstyrken utgjør en betydelig arbeidskraftsressurs. KS ser behov for flere tiltak og virkemidler for å løse arbeidskraftsbehovet framover. I utgangspunktet bør arbeidskraftbehovet dekkes av landets egen arbeidskraftreserve, men i den grad dette ikke er tilstrekkelig er rekruttering av utenlandsk arbeidskraft et virkemiddel.

KS påpeker også at lokaldemokratiet er bærebjelken i vårt demokratiske system, og forutsetter en representasjon og aktiv deltakelse.

HSH – en hovedorganisasjon for arbeidslivet

HSH legger til grunn at organisasjonens bransjer og virksomheter vil ha behov for tilgang på arbeidskraft framover. HSH oppfordrer utvalget til å gå grundig inn i innretningene av de ulike ytelsene, for å se om noen ytelser kan virke mot sin hensikt, som er å sikre at flest mulig er i jobb. Kontaktstøtten og ytelser som har barnetillegg trekkes fram. HSH påpeker at de går inn for en forenkling av arbeidsinnvandringsregelverket for å sikre rask og enkel tilgang på nødvendig arbeidskraft. Her framheves effektive saksbehandlingsprosedyrer og lett tilgjengelig informasjon å være av stor betydning. HSH påpeker også at arbeidsgivere i stor grad selv bør avgjøre kompetansebehovet. Særlige innspill til utvalget er:

- *Returmigrasjon.* HSH påpeker behovet for mer kunnskap om returmigrasjon blant innvandrere fra de nye EU-landene. HSH mener det er verdt å se nærmere på om borgere fra EØS bør gis gratis norsktilbud. HSH er også opptatt av i hvilken grad det foregår bransjeglidninger blant arbeidsinnvandrere, og mener det er behov for en nasjonal strategi for livslang læring, basert på arbeidslivets behov og med utgangspunkt i arbeidslivet som verdifull læringsarena.

- *Virkemiddelapparatet forvaltet av Arbeids- og velferdsetaten.* HSH støtter tiltak som innebærer deltakelsessikring og ikke bare inntektssikring. Deltakelsessikring forutsetter imidlertid kompetanse i det offentlige virkemiddelapparatet knyttet til individuell oppfølging, og det reises spørsmål ved om Arbeids- og velferdsetaten har tilstrekkelig kompetanse til å drive individuelt oppfølgingsarbeid.
- *Innvandringsveier og velferdskonsum.* HSH mener det er ønskelig med mer kunnskap om yrkesdeltakelse og oppholdsgrunn.
- *Lønnsdannning og sosial dumping.* HSH er opptatt av at begrepet «sosial dumping» brukes for bredt. Dette har resultert i krav om allmenngjøring av arbeids- og overtidsbestemmelser i tariffavtaler, slik at enkelte arbeidstakergrupper får bedre rettigheter enn det store antall uorganiserte arbeidstakere som får sine rettigheter fra arbeidsmiljøloven. HSH påpeker at allmenngjøringsinstituttet således er i ferd med å bli et skjult virkemiddel for større utbredelse av tariffdekning i norske virksomheter samt utvidete rettigheter for norske arbeidstakere. HSH mener det er betenkelig at dette skjer uten at partene forhandler fram tariffavtalene, og at det skjer på vegne av virksomheter og arbeidstakere som ikke er part i avtalene. HSH har i flere sammenhenger foreslått å innføre en lovfestet, nasjonal minstelønn i Norge, og oppfordrer utvalget til å vurdere hvorvidt innføring av lovfestet minstelønn kan være et egnet virkemiddel til å forhindre sosial dumping og således påvirke lønnsdannelse på en mindre inngripende måte enn allmenngjøring av tariffavtaler.
- *Sanksjonsapparatet.* HSH er opptatt av at velferdssystemet må inneha effektive kontrollmetoder og et godt sanksjonsapparat overfor dem som ikke etterlever systemet.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

NHO peker på at Velferds- og migrasjonsutvalget skal ta for seg et tema som er helt sentralt for utviklingen av verdiskaping og velferdssamfunn i tiårene framover. Etter NHOs oppfatning, oppfordres utvalget til primært å legge vekt på en så god og omfattende virkelighetsbeskrivelse som mulig. NHO påpeker at det ikke er ønskelig at utvalget skal komme med en lang liste med detaljerte tiltak. NHO peker videre på noen sentrale problemstillinger som bør belyses. Dette er bl.a. å utvikle et godt begrepsapparat for å vurdere forholdet mellom individers verdiskaping og uttak av vel-

ferdsgoder. NHO peker på at det spesielt bør ses på betingelser for at arbeidsinnvandring skal være lønnsom for samfunnet. Her må man både se på den kortsiktige gevinsten for virksomheter og samfunn, og de langsiktige økonomiske konsekvensene ved at arbeidsinnvandrere blir boende permanent, og eventuelt om de også tar med seg familie. For innvandrere som er kommet av andre grunner enn som arbeidsmigranter, er det også behov for grundige analyser av de enkelte gruppene. Det bør fortas en grundig gjennomgang av yrkesdeltakelse, inntekt, verdiskaping, bruk av sosiale støtteordninger og andre velferdsordninger, særskilte tiltak rettet inn mot innvandrergupper, eventuelt mer- eller mindreforbruk av forskjellige offentlige tjenester og ytelser og så videre. Gjennomgangen må også omfatte andre generasjons innvandrere.

NHO påpeker at det bør utarbeides langsiktig framskriving av inntekter og kostnader knyttet til innvandring, gitt forskjellige anslag når det gjelder migrasjon. Disse anslagene bør ha et langt tidsperspektiv.

Når det gjelder arbeidslivet som integreringsarena påpeker NHO at det bl.a. er viktig å få beskrevet den integreringen som har skjedd og skjer gjennom innvandreres deltakelse i arbeidslivet. Det bør gjøres en historisk gjennomgang av forskjellige integreringstiltak som har vært gjort siden 70-tallet. Spesielt er det viktig med en gjennomgang av introduksjonsordningen.

NHO vil særlig peke på tre tiltak som har vært mye fremme i integreringsdebatten, og som etter organisasjonens oppfatning vil ha relativt liten eller til og med negativ betydning:

- *Virkemidler mot diskriminering ved ansettelse.* NHO mener at lite tyder på at det diskrimineres ved ansettelser, og at diskriminering uansett er av underordnet betydning når det gjelder innvandreres yrkesdeltakelse.
- *Fjerning av kontantstøtte.* Med full barnehagedekning ser NHO liten grunn til å videreføre kontaktstøtten. NHO advarer likevel mot å tro at dette vil ha noen nevneverdig effekt på yrkesdeltakelse hos innvandrerkvinner. En plikt for foreldre til å lære barna sine norsk, kombinert med sanksjoner dersom dette ikke følges opp, vil kunne ha større effekt.
- *Gratis og obligatorisk språkkurs for alle innvandrere.* NHO mener prinsipielt at ved arbeidsinnvandring bør det være den enkelte arbeidstakers ansvar å sørge for at han/hun har de nødvendige språkkunnskapene. Hvorvidt dette skal finansieres av arbeidstaker eller arbeidsgiver må avklares mellom de to.

Frivillighet Norge

Frivillighet Norge peker på at Velferds- og migrasjonsutvalget i sitt arbeid må fokusere på migrasjonens betydning for både deltakelse i arbeidsliv og deltakelse i samfunnsliv. Frivillighet Norge ber om at Velferds- og migrasjonsutvalget inkluderer følgende i sitt arbeid:

- Betydningen av innvandrerbefolkningens deltakelse i frivilligheten (dvs. både i tradisjonelle norske organisasjoner og i minoritetsorganisasjoner) herunder bl.a. de frivillige organisasjonenes betydning som formidlere av informasjon om norsk samfunn og arbeidsliv, og som arena for kulturmøter og erfaringsutveksling.
- Minoritetsorganisasjonenes betydning og gjennomslag overfor norske myndigheter.

Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede

Unio peker på at utvalgets mandat er vidt og dekker en rekke ulike innvandrergupper, og ber om at utvalget ikke behandler alle innvandrere som én kategori.

Unio er opptatt av utdanning og arbeid som hovedvirkemidler for god integrering, men også som en garanti for en velfungerende velferdsstat. Det må være et mål at nye innvandrere raskest mulig etter ankomst til Norge kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Unios kommentarer omhandler i hovedsak utfordringer ved innvandringen relatert til det norske arbeidsmarkedet. UNIO trekker fram følgende punkter:

- *Sosial dumping.* Unio er bekymret for at en økt arbeidsinnvandring kan føre til et arbeidsmarked der det skapes «A- og B-lag» av arbeidstakere. Økingen i arbeidsinnvandringen av personer med opphold på EØS-grunnlag kan på sikt føre til et todelt arbeidsmarked, og sette press på opparbeidede arbeidstakerrettigheter og den norske velferdsmodellen. Unio vil advare mot en arbeidsinnvandring der mange arbeidsinnvandrere går inn i en fleksibel reserve i periferien av arbeidslivet, med løse tilknytningsforhold og irregulære ansettelsesforhold.
- *Arbeidsinnvandring og et inkluderende arbeidsliv.* Unio ønsker at utvalget ser på konfliktområdene mellom arbeidsinnvandring og målene om å få utsatte grupper i arbeid og å bekjempe ufrivillig deltid i norsk arbeidsliv.
- *Godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse.* I utgangspunktet støtter Unio opp om

tiltak som gir raskere prosesser for godkjenning av utdanning og kompetanse, men det er samtidig viktig å holde fast ved kravene til kvalitet og standarder. Unio mener utvalget bør se på utfordringene knyttet til å holde oppe kvalitet og standard på yrkesutøvelsen innenfor sektorer som kan vente seg et sterkt økende antall arbeidstakere med utenlandsk kompetanse.

- Migrasjon og likestilling. Unio ber utvalget særlig se på i hvilken grad velferdsordninger sammen med integreringsvirkemidler virker, eller ikke virker, for å få flere kvinner med innvandringsbakgrunn inn i arbeidslivet.

Velferdsalliansen

Velferdsalliansen mener at framtidens velferdsordninger generelt bør ha en ikke-diskriminerende profil. Opptjening av velferdsgoder, slik som pensjon, bør imidlertid etter deres mening knyttes til opphold i riket og betaling av fellesgoder gjennom avgifts- og skattesystemet.

Velferdsalliansen er av den oppfatning at det for de som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet, er riktig å rettighetsfeste en minste sosialytelse på nivå med Statens institutt for forbruksforskningens satser for nødvendig livsopphold. En slik ytelse bør etter Velferdsalliansens syn være knyttet opp mot registrert bosetting og opphold i riket. Denne midlertidige minsteytelsen bør gis i påvente av avklaring til arbeid eller mer permanente ordninger med eller uten aktivitetskrav.

For å få ned bruken av uførepensjon, ber Velferdsalliansen om en gradering av uførepensjon på 20 pst., i stedet for dagens 50 pst., for at folk lettere skal kunne stå i arbeid i overgangen mellom arbeidslivet og delvis uførepensjon.

Velferdsalliansen påpeker at barnetrygdens kjøpekraft har blitt halvert siden 1993. For å unngå fattigdom i barnefamilier, mener Velferdsalliansen at kjøpekraften for barnetrygden bør justeres opp til til 1993-nivå. Velferdsalliansen viser til en scenariomodell utarbeidet av FAFO, hvor det fremgår at dette vil redusere barnefattigdommen med ca. 4 pst. Det påpekes at dette er et tiltak som har en direkte inntektsfordelende virkning, til fordel for barnefamilier, og at det vil få flere over fattigdomsgrensa.

Velferdsalliansen advarer mot opprettelsen av et «velferdspolitisk lappetepe». De ulike ordningene bør være tilgjengelige for alle, hvis inngangskriteriene for de ulike ordninger er oppfylt. Imidlertid kan opphold i riket benyttes som et vilkår for noen av ordningene.

Den Norske Klubben Costa Blanca (DNKCB)

DNKCB peker på at det er mange nordmenn som har fast bopel i Spania, og at en stor andel av disse er alders- og uførepensjonister. DNKCB argumenterer for at disse vil komme i en vanskelig situasjon når de får et omsorgsbehov. Svært mange nordmenn vil ikke ha råd til å kjøpe private sykehjemsplasser i Spania, og mange har ikke lenger en naturlig tilknytning til en norsk kommune slik at de kan få omsorgstjenester i Norge. DNKCB foreslår følgende ulike løsninger:

- Utgifter til omsorg i Spania for utflyttede nordmenn bør ivaretas på et norsk statlig nivå. Arbeids- og velferdsetatens servicekontor kan være en mulig koordinator i et slikt system.
- Det bør nedsettes et bredt sammensatt og hurtigarbeidende utvalg for å utarbeide forslag til et pilotprosjekt hvor man søker konkrete løsninger. Pilotprosjektet bør skje i samarbeid med spanske myndigheter.
- Det bør åpnes mulighet for norske pensjonister som bor i Spania og som får behov for døgnbasert omsorg på institusjon, å bruke plasser på norske sykehjem i Spania etter gjeldende betalingsatser.
- Retningslinjene for norske borgere i Spania, som får et omfattende pleiebehov og som ønsker å reise tilbake, bør gjøres smidigere, slik at søknad med nødvendig dokumentasjon kan skje direkte fra Spania.
- Det bør utlyses fond og tilskudd fra den norske stat til bygging av sykehjem for stiftelser og organisasjoner basert på idéinnholdet i EØS-avtalen om å skape et trygt og solidarisk Europa.
- Husbankens tilskuddsordninger bør endres slik at de også omfatter nyetablering av omsorgsbolig eller sykehjem i Spania og uten at spesifikke kommuner har kontrakt om plasser.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)

KIM peker på at det er behov for å evaluere velferdsordninger med jevne mellomrom for å sikre at de fungerer etter sin hensikt. KIM savner imidlertid at man ser på utfordringene i velferdsstaten i en større sammenheng, der migrasjon bare er en av mange faktorer. KIM oppfatter at utvalgets mandat ikke er verdinøytralt, og at innvandring framstilles som noe negativt. Det etterlyses en oppmerksomhet rettet mot de positive konsekvensene av migrasjon for velferdsstaten.

KIM påpeker at et rent økonomisk perspektiv kan gi snevre konklusjoner, spesielt i diskusjonen om flyktninger. Det viktigste her er ikke en økonomisk analyse, men Norges humanitære og menneskerettslige forpliktelser overfor mennesker på flukt. KIM oppfordrer utvalget til å inkludere et globalt perspektiv i sine analyser. De fleste migranter kommer ikke til Europa. KIM nevner noen viktige perspektiver:

- Ressursperspektiv, der innvandreres bidrag til økonomisk vekst og velferd i Norge bør belyses. Norge har behov for arbeidskraft, og mange innvandrere kommer med utdanning fra opprinnelseslandet.
- God inkludering er god velferdspolitik. Den viktigste utfordringen er å sikre at innvandrere får en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet over tid. Norge bør sørge for å utnytte ressursene innvandring fører med seg på best mulig måte. KIM mener bl.a. følgende er viktig:
 - bekjemping av diskriminering i arbeidsmarkedet
 - godkjenning av utenlandsk kompetanse og utdanning
 - videreføring og forbedring av introduksjonsordningen
 - utvidelse av retten til norskopplæring til å omfatte flere grupper, inkludert arbeidsinnvandrere
 - stimulering av flere med minoritetsbakgrunn til å starte egne bedrifter kunnskapsutvikling om effekten av tiltak for å styrke både den kortsiktige og langsikte arbeidstilknytningen blant innvandrere
- De fulle konsekvensene av innvandring blir først tydelig når man legger et langsiktig perspektiv til grunn. Barn av innvandrere gjør det generelt bedre enn sine foreldre i utdanning og arbeid.
- Politiske dilemma. Det er viktig å undersøke om velferdsordninger er et hinder for deltakelse i arbeidslivet. I den grad dette er tilfelle, kan en løsning være å senke trygdesatsene og fjerne kontantstøtten. Dette kan få den utilsiktede konsekvensen å øke den økonomiske ulikheten i Norge, med fare for at det blir en større etnisk underklasse. KIM imøteser utvalgets drøfting av dette dilemmaet.
- Transnasjonale liv. Velferdsordningene bør tilpasses at befolkningen blir stadig mer mobil.
- Velferd og samhold. KIM understreker at det er lite forskning som støtter at et økt mangfold fører til lavere solidaritet i samfunnet.

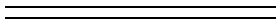
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede peker på at det er økt mobilitet mellom landene som er mandatets hovedanliggende. Flere vil føle tilknytning til mer enn ett land, det kan derfor synes stadig vanskeligere å opprettholde tenkningen om «nordmenn» og «innvandrere» som gjensidig utelukkende kategorier.

Rådet peker på at Frischsenterets rapport om trygdebruk blant innvandrere tallfester andelen på trygd, men at den ikke tar mål av seg til å analysere de dypere årsakene. I dag er det bl.a. få arbeidsmarkedstiltak som kan ta høyde for samti-

dig funksjonsnedsettelse og dårlige norskkunnskaper (og altså tilby språkopplæring som del av tiltaket). Dermed kan mindre funksjonsnedsettelser, slik som tunghørthet, lett føre til at innvandrere faller ut av arbeid. Rådet anbefaler derfor at utvalget er tydeligere mht. årsaks- og virkningsforhold, og problematiserer systembarrierer for innpass på arbeidsmarkedet.

Rådet ser det som viktig at debatten rundt trygdemisbruk holdes tydelig adskilt fra en diskusjon om eventuelle endringer i eksportreglene. De fleste som flytter utenlands har legitime grunner til å gjøre det – de gjør det ikke for å unndra seg kontroll.



Norges offentlige utredninger 2010 og 2011

Statsministeren:

Arbeidsdepartementet:

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.

NOU 2010: 1.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.

NOU 2010: 4.

Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.

NOU 2010: 5.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.

NOU 2011: 5.

Barne-, likestillings- og inkluderings- departementet:

Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.

Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7

Finansdepartementet:

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.

NOU 2010: 6.

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

Arbeid for helse. NOU 2010: 13.

Justis- og politidepartementet:

Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet. NOU 2011: 3.

Kulturdepartementet:

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – om moderne mediestøtte. NOU 2010: 14.

Kunnskapsdepartementet:

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.

Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.

Landbruks- og matdepartementet:

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

Miljøverndepartementet:

Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.

Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

Nærings- og handelsdepartementet:

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo 06/2011