

NOU

Norges offentlige utredninger **2017:2**

Integrasjon og tillit

Langsiktige konsekvenser av høy innvandring

Norges offentlige utredninger 2017

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Markeder for finansielle instrumenter
Finansdepartementet

2. Integrasjon og tillit
Justis- og beredskapsdepartementet

Integrasjon og tillit

Langsiktige konsekvenser av høy innvandring

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. desember 2015.

Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 1. februar 2017.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1315-8

07 PrintMedia AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Utvalg om langsiktige konsekvenser av høy innvandring ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. desember 2015. Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Oslo 1. februar 2017

Grete Brochmann
(leder)

Anne Britt Djuve

Tore Eriksen

Erling Holmøy

Cindy Horst

Truls Nordahl

Haakon Riekeles

Jan Rose Skaksen

Sylo Taraku

Asle Toje

Inger Østensjø

Gunnlaug Daugstad
(sekretariatsleder)

Marie Wenstøp Arneberg

Simen Bjørnerud

Taryn Galloway

Anne Skevik Grødem

Anne Kjerstin Hartløv

Martin Hewitt

Ragnhild Nersten

Øyvind Opland

Karsten M. E. Rieck

Espen Thorud

Innhold

Del I	Innledning	9	4.2	Innvandrerens utdanningsnivå og ferdigheter	61
1	Perspektiv og sammendrag	11	4.3	Innvandrerens deltakelse og resultater i utdanningssystemet ...	63
1.1	Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring	11	4.3.1	Forskjeller i utdanningsnivå	63
1.2	Sammendrag	25	4.3.2	Barnehage	64
			4.3.3	Grunnskole	65
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	28	4.3.4	Videregående opplæring	66
2.1	Utvalgets oppnevning og mandat ..	28	4.3.5	Høyere utdanning	69
2.2	Utvalgets sammensetning	29	4.4	Særskilt om nyankomne voksne innvandrere	71
2.3	Utvalgets arbeid	30	4.4.1	Introduksjonsloven	71
2.3.1	Utvalgets møter	30	4.4.2	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	71
2.3.2	Seminar og møter	30	4.4.3	Introduksjonsordningen	73
2.3.3	Skriftlige innspill	30	4.5	Læring i arbeidslivet	76
2.3.4	Studieturer	31	4.6	Godkjenning og komplettering av utenlandsk utdanning	77
2.3.5	Eksterne utredninger	31	4.7	Samfunnsøkonomisk analyse av utdanning for voksne flyktninger ..	79
2.4	Begreper og betegnelser vedrørende innvandring og innvandrere	31	4.8	Oppsummering	83
2.5	Relevante utredninger og prosesser	34			
Del II	Bakgrunn	37	5	Tilknytning til arbeidslivet	85
3	Migrasjon og demografiske hovedtrekk	39	5.1	Innledning	85
3.1	Innledning	39	5.2	Sysselsetting og arbeidsledighet blant innvandrere	85
3.2	Internasjonal migrasjon	39	5.2.1	Sysselsetting etter landbakgrunn, kjønn og alder	85
3.2.1	Drivkrefter	39	5.2.2	Arbeidsledighet	86
3.2.2	Det globale bildet	41	5.2.3	Sysselsetting etter innvandringsgrunn og botid	87
3.2.3	Asylsøkere og flyktninger i Europa	43	5.2.4	Sysselsetting etter utdanningsnivå	89
3.3	Asylsøkere og flyktninger i Norge	44	5.3	Arbeidsmarkedspolitikken	91
3.3.1	Store svingninger i antall asylsøkere	44	5.3.1	Bruk av arbeidsmarkedstiltak	91
3.3.2	Innvandrings- og flyktningpolitikken	45	5.3.2	Effekter av arbeidsmarkedstiltak ..	93
3.3.3	Mottak for asylsøkere og personer som venter på bosetting	46	5.4	Internasjonalt perspektiv: Norge som et arbeidsmarked med høye kompetansekrav	96
3.3.4	Bosetting av flyktninger i kommunene	47	5.4.1	Sysselsettingsrater	96
3.4	Migrasjon til og fra Norge	50	5.4.2	Andre relevante arbeidsmarkedsområder	97
3.5	Befolkningssammensetning	53	5.5	Innvandrerens situasjon i arbeidslivet	98
3.6	Framskrivninger av inn- og utvandring	56	5.5.1	Andel innvandrere i ulike næringer	98
3.7	Oppsummering	59	5.5.2	Arbeidstid og undersysselsatte	98
			5.5.3	Midlertidige stillinger	99
			5.5.4	Organisasjonsgrad blant innvandrere	100
4	Utdanning, kompetanse og opplæring	60	5.5.5	Innvandrerens lønn og lønnsutvikling	101
4.1	Innledning	60			

5.6	Relevante utviklingstrekk ved det norske arbeidsmarkedet	102	Del III	Perspektiver og vurderinger ...	143
5.6.1	Den teknologiske utviklingen	102	8	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av høy innvandring	145
5.6.2	Framskrivning av tilbud og etter-spørsel etter ulike utdannings-grupper	103	8.1	Innledning	145
5.7	Arbeidsmarkeds- og utdannings-aktivitet blant unge med inn-vandrerbakgrunn	103	8.2	Kilder til inntektsoverføringer	145
5.7.1	Aktivitet etter utdanningsnivå	103	8.3	Kortsiktige virkninger	146
5.7.2	Syssetsetting og yrke	104	8.4	Nærmere om inntektsvirkninger ..	147
5.7.3	Syssetsetting og utdanning blant enslige mindreårige flyktninger ...	105	8.5	Inntektsulikhet	150
5.8	Oppsummering	105	8.6	Konsekvenser for offentlige finanser av høy innvandring	153
6	Mottak av velferdsytelser	107	8.6.1	Innledning	153
6.1	Innledning	107	8.6.2	Befolkningsutviklingen	154
6.2	Velferdsytelser og annen inntekt ..	107	8.6.3	Konsekvensene for offentlige finanser av aldring og innvandring	155
6.3	Mottak av utvalgte trygdeytelser ..	110	8.6.4	Nærmere om innvandringens konsekvenser for offentlige finanser	155
6.3.1	Kommunale ytelser	111	8.7	Oppsummering	159
6.3.2	Helserelaterte ytelser og dag-penger	112	9	Samhold og tillit	161
6.3.3	Analyser av botidseffekter	114	9.1	Innledning	161
6.3.4	Familieytelsene	115	9.2	Likhet som ressurs og problem ...	162
6.4	Mottak av utvalgte trygdeytelser etter landbakgrunn	116	9.3	Integrasjon av innvandrere	165
6.5	Insentiver til arbeid	119	9.4	Politikk for sosialt og kulturelt samhold?	167
6.5.1	Aktivitetskrav og sanksjoner	119	9.5	Økende religiøst mangfold	170
6.5.2	Kompensasjonsgrader	120	9.5.1	Sekularisering?	171
6.5.3	Stønads eksport	121	9.5.2	Religionsfrihet og integrering	173
6.6	Oppsummering	122	9.6	Grenser for toleranse	174
7	Levekår – inntekt, inkludering og deltakelse	123	9.6.1	Kjønnslikestilling	174
7.1	Innledning	123	9.6.2	Barneoppdragelse	175
7.2	Lavinntekt og materiell leve-standard	124	9.7	Radikalisering og terror	176
7.2.1	Utviklingen i lavinntekt	124	9.8	Holdninger til innvandring og velferdsordninger	178
7.2.2	Bolig og materielle goder	126	9.8.1	Holdninger til å begrense rettigheter for nykommere	178
7.3	Bosettingsmønster	128	9.8.2	Innvandrerens holdninger til velferd	180
7.4	Helse	130	9.8.3	Holdninger til innvandrere og innvandring	182
7.5	Diskriminering og strukturelle hindre	132	9.9	Oppsummering	184
7.5.1	Diskriminering i arbeidslivet	132	10	Vurderinger av relevante politikkområder	188
7.5.2	Diskriminering på boligmarkedet	134	10.1	Innledning	188
7.6	Deltakelse i politikk og sivil-samfunn	134	10.2	Flyktninger, mottak og bosetting	189
7.6.1	Frivillighet og organiserte fritids-aktiviteter	134	10.2.1	Flyktning- og innvandrings-politikken	189
7.6.2	Politisk deltakelse	136	10.2.2	Mottak og bosetting	190
7.6.3	Statsborgerskap	137	10.3	Kvalifisering, utdanning og arbeid	196
7.6.4	Innvandrerens følelse av tilhørighet	137	10.3.1	Barn og unge	196
7.7	Ekteskapsmønstre	138	10.3.2	Norskopplæring for voksne	197
7.8	Kriminalitet	139	10.3.3	Introduksjonsordningen	198
7.9	Oppsummering	140			

Del I
Innledning

Kapittel 1

Perspektiv og sammendrag

1.1 Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring

Det norske velferdssamfunnet står overfor omstillingen. Økt forsørgerbyrde og mer usikker avkastning av oljefondet vil kreve økonomiske og velferdspolitiske omprioriteringer. Høy innvandring av personer med små muligheter for selvforsørgelse vil representere en tilleggsutfordring og forsterke presset på offentlige finanser. Den norske velferdsmodellen er både en ressurs og et problem når det gjelder integrasjon av innvandrere og etterkommere. Modellen er sårbar overfor høy innvandring av voksne mennesker med lave kvalifikasjoner. Samtidig bidrar liten økonomisk ulikhet og solide utdanningsinstitusjoner til høy mobilitet blant etterkommere av innvandrere. Norge har så langt ikke lyktes godt nok med å innlemme flyktninger i arbeidslivet. Utvalgets analyser viser at det er et forbedringspotensial i den eksisterende integreringspolitikken, men skisserer også alternative tilpasningsstrategier hvis resultatene uteblir, eller de økonomiske rammebetingelsene blir vesentlig forverret. Hvis det norske samfunnet ikke lykkes bedre med integreringen av innvandrere og flyktninger fra land utenfor Europa, er det risiko for at økende økonomisk ulikhet kan spille sammen med kulturelle forskjeller og svekke grunnlaget for samhørighet, tillit og samfunnsmodellens legitimitet.

Den omfattende tilstrømningen av asylsøkere og flyktninger sommeren og høsten 2015 satte det norske innvandringsregimet under akutt press. Antallet asylsøknader var det høyeste noensinne og omfanget av internasjonale flyktningkriser i flere konfliktområder parallelt bar bud om at trykket ville vedvare. Globalt var mer enn 64 millioner mennesker på flukt (hvorav om lag to tredeler i eget land), ble det rapportert fra FN. De internasjonale institusjonene var langt på vei handlingslammet. I EU fikk flyktningkrisen en sprengkraft de færreste hadde sett for seg. EUs svakt utviklede felles politikk for innvandring og mottak av flyktninger brøt i praksis sammen stilt overfor

den store og langt på vei ukontrollerte tilstrømningen fra konfliktherjede og vanstyrte land i sør. Dublinavtalen – som heller ikke hadde fungert godt før flyktningkrisen – ble åpent ignorert av det store mottakerlandet Tyskland. Schengen-avtalen viste seg å være EU-samarbeidets akilleshæl. Flyktninger og migranter som greide å komme seg innenfor Schengen-territoriet, kunne fritt reise videre til det destinasjonslandet de selv valgte. Flyktningkrisen åpenbarte følgelig store svakheter i EUs system for kontroll og ansvarsfordeling. Samtidig mobiliserte sivilsamfunnet i flere land og viste stor vilje til å ta imot flyktninger, men også avvisende holdninger ble demonstrert. Sett i forhold til folketallet, ble Norge et av de største europeiske mottakerlandene i denne situasjonen, med over 31 000 asylsøkere i 2015 (se kap. 3).

Som resultat av denne utviklingen ble krisetiltak satt i verk i alle de store mottakerlandene i EU/EØS. Grensekontroll ble gjenetablert, rask retur ved avslag ble trappet opp, midlertidig beskyttelse iverksatt og innskrenkning av diverse rettigheter foreslått for lovgivende forsamlinger. Sverige, som inntil høsten 2015 hadde representert et unntak i Europa, med et gjennomgående liberalt og positivt syn også på flyktninginnvandring, mottok over 160 000 asylsøkere i løpet av året, og så seg nødt til å gjennomføre en rekke innstramninger.

I Norge innførte myndighetene – støttet av en bred politisk koalisjon – tilsvarende krisetiltak mot slutten av 2015. I denne ekstraordinære situasjonen oppnevnte regjeringen også utvalget som skulle utrede «langsiktige konsekvenser av høy innvandring» (heretter «utvalget»). Utvalget ble bedt om å utrede konsekvenser av utviklingen for samfunnsøkonomien, for integrasjonsskapasiteten og for videreutvikling av tillit og samhold i samfunnet. Det var følgelig ikke den norske innvandringspolitikken eller asylopolitikken som skulle utredes.

Asyl- og innvandringspolitikken i Norge og i andre viktige mottakerland innen EU representerer like fullt helt sentrale rammebetingelser for

hvordan Norge vil kunne lykkes med integrasjonen av nyankomne innvandrere. Oppgaven for denne utredningen er å vurdere konsekvenser av høy innvandring. Utvalget har valgt å tolke dette i betydningen *så høy innvandring at de sentrale institusjonene, slik de er oppbygget i dag, settes under betydelig press*. Disse er ikke presise og faste størrelser; institusjonene endres og justeres, blant annet som følge av økt innvandring, slik at trykket på ordningene vil variere over tid. Endringstakten i kjølvannet av flyktningkrisen i 2015 er en illustrasjon på dette: Rask handling på mange nivåer – internasjonalt og nasjonalt – bidro til at ankomsttalene ble drastisk redusert fra desember 2015.

Følgelig er den situasjonen som motiverte oppnevningen av utvalget, endret i 2016. Mandatet tilsier like fullt utredning av en fortsatt høy innvandring i årene som kommer. Selv om trykket på myndighetene og temperaturen i den offentlige debatten har endret seg som følge av det uvanlig lave antall asylsøkere i 2016, er det lite som tyder på at dette vil være en varig situasjon. Konfliktene som ga opphav til flyktningkrisen i 2015 er ikke løst, og nye, alvorlige konflikter i andre regioner presser på. Det er uansett viktig å heve blikket og analysere hvordan det norske arbeidsmarkedet og velferdssystemet kan gjøres mer robust overfor et høyt innvandringspress i årene framover. Det har vært en betydelig økning av innvandringen til Norge de siste 20 årene, særlig etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Nettoinnvandringen av utenlandske borgere nådde en foreløpig topp i 2011–2012 med om lag 48 000 per år. Ved utgangen av 2015 hadde nesten 850 000 mennesker i Norge innvandrerbakgrunn – en tredobling siden år 2000. Drøyt halvparten av disse hadde bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. Norge er blant de landene innenfor OECD som i forhold til folketallet har hatt høyest innvandring det siste tiåret, og befolkningssammensetningen har – i løpet av relativt kort tid – blitt markant endret som følge av dette (se kap. 3).

Norge har historisk vært et etnisk og kulturelt relativt homogent land. Likestilling og likebehandling har blitt viktige premisser for oppslutning og legitimitet i norsk politikk etter at de sentrale velferdsinstitusjonene kom på plass. Likheter som sosialt faktum og som normativt ideal kan være utfordrende for personer med bakgrunn fra andre kulturer. Samtidig kan deler av majoriteten være bekymret over at likhetsidealene kan forvitre ved at samfunnet blir mer kulturelt heterogent. Slike spørsmål vekker sterkt engasjement i det norske samfunnet, og debatten har de senere årene vært preget av konflikt, ofte med steile fron-

ter i offentligheten. Uenighet om fortolkning av nå-situasjonen, utsiktene framover og hva man bør gjøre for å håndtere spenningene, har også vært til stede innad i utvalget. Utvalgsmedlemmene har i noen av spørsmålene som skulle drøftes ikke vært enige, noe som gjenfinnes i form av til sammen fem merknader i kapittel 9 og 10. Det har like fullt vært mulig å samles om analysen og de aller fleste konkrete vurderingene og anbefalingene.

Forholdet til NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon

Utvalgets mandat tar utgangspunkt i den tidligere utredningen NOU 2011: 7 *Velferd og Migrasjon. Den norske modellens framtid*. I utredningen fra 2011 var arbeidsinnvandring det viktigste anliggendet, men innvandring mer generelt ble også behandlet. Siden EU-utvidelsene sør og østover i 2004 og 2007 hadde Norge blitt gjenstand for tidens sterkeste tilstrømning av arbeidskraft, noe som reiste en rekke institusjonelle utfordringer. NOU 2011: 7 omhandlet tre hovedhensyn, *bærekraft, treffsikkerhet og oppslutning*: framskrivninger av økonomiske og institusjonelle virkninger for den norske modellen av omfattende innvandring; vurdering av om de sentrale virkemidlene var formålstjenlige gitt ambisjonen om høyest mulig yrkesdeltakelse; og analyse av sammenhengen mellom innvandringspolitikken og oppslutning om velferdsmodellen i befolkningen.

Vårt utvalgs mandat tilsier at analyse av *flyktninginnvandringens* konsekvenser er denne utredningens viktigste oppdrag. Den foreliggende utredningen vil i en viss utstrekning ha overlappende tilnærming med NOU 2011: 7. Også dette utvalget er bedt om å analysere bærekraften i samfunnsmodellen i lys av høy innvandring, samt treffsikkerhet i virkemidlene – om de er hensiktsmessig utformet for formålet om best mulig integrasjon. Når det gjelder det tredje punktet, oppslutning, er utvalget bedt om å utvide synsfeltet til også å dreie seg om vilkårene for å opprettholde samhold og tillit i det norske samfunnet. Økende *ulikhet* – økonomisk, kulturelt og sosialt – blir anført som viktig premiss for analysen av potensialet for svekket tillit, polarisering og konflikt. Sammenliknet med NOU 2011: 7 vil analysene i denne utredningen ha andre tyngdepunkt og tidvis ulik retning, fordi det er flyktninger og ikke arbeidsinnvandring fra EU som er utvalgets hovedanliggende.

Flyktninger og deres familiemedlemmer får ikke opphold *for å* bidra til norsk økonomi. Det er viktig å holde fast ved at det er prinsipielle for-

skjeller på arbeidsinnvandring og flyktninginnvandring. Men det er like fullt av stor betydning at de som faktisk skal forbli i Norge, blir integrert best mulig i arbeidslivet og i samfunnet ellers. Det er viktig for individene selv, for den norske økonomien, for den politiske oppslutningen om en rettferdig og konsekvent asylpolitikk og om alle de sosiale ordningene nykommerne inkluderes i. Det er også viktig for å begrense sosiale forskjeller og spenninger som kan oppstå som resultat av økonomisk ulikhet.

Arbeidsinnvandrere og flyktninger står overfor ulike regelverk når det gjelder innvandrings- og integrasjonspolitik. Norge har ett regelverk som gjelder flyktninger og deres familier, og et annet når det gjelder EØS-innvandrerne. Innvandrerne fra EØS-land har fri tilgang i tråd med et markedsstyrt regime og skal i prinsippet ikke hjelpes til innlemming, mens de andre har begrenset tilgang og et omfattende opplegg for kvalifisering og integrasjon. Ikke desto mindre er det også felles problemstillinger for de to gruppene, blant annet et viktig samspill i form av forsterket lavlønnskonkurranse når de møtes i arbeidslivet. Personer med lave kvalifikasjoner konkurrerer ofte om de samme jobbene i de mest utsatte delene av arbeidsmarkedet når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidsinnvandrere som etablerer seg i Norge, og som faller ut av arbeidslivet, vil også stå overfor liknende utfordringer som flyktninger når det gjelder risiko for varig lavinntekt, sosial marginalisering og behov for kompetanseheving og støtte til livsopphold. Også EU-innvandringen kan utfordre majoritetens holdninger til inkludering, mangfold, rettferdighetsvurderinger mv.

Overordnet slo NOU 2011: 7 fast: «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. [...] For at det norske samfunnet skal kunne realisere den muligheten innvandring representerer, er det viktig å sørge for at nye samfunnsmedlemmer kommer i arbeid og står i arbeid på linje med majoritetsbefolkningen så langt det er mulig.»

Innvandring er et svært sammensatt fenomen, med differensierte virkninger for velferdsstatens utvikling og for den eksisterende befolkningen i Norge, inkludert tidligere innvandrere. Innvandrere bidrar med en kulturell åpning mot verden og kan representere kreative tilskudd til økonomi og samfunn. Ved å delta i arbeidsmarkedet vil flyktninger bidra til verdiskaping og til å øke skatteinntektene. I hvilken grad flyktninger lykkes i

arbeidsmarkedet, avhenger av alder, kompetanse og etterspørsel. I tillegg kan integrasjonspolitikken påvirke utfallet. Mottakersamfunnets institusjonelle oppbygging og politisk-økonomiske tradisjon har stor betydning for myndighetenes handlingsmuligheter og for hvordan ulike grupper av innvandrere innvirker på forholdene. De velfungerende norske arbeidsmarkeds- og velferdsinstitusjonene gir gode rammer for integrasjonen av flyktninger, men NOU 2011: 7 pekte også på sårbarheter ved den norske modellen stilt overfor internasjonal migrasjon: Modellen er avhengig av høy sysselsetting og en relativt jevn lønnsfordeling for å opprettholde dagens sjenerøse velferdstilbud. Disse forutsetningene utfordres særlig når sammensetningen i befolkningen endres med hensyn til kvalifikasjoner. I Norge er lønnsnivået i enkle, ufaglærte jobber relativt høyt, noe som stiller store krav til produktivitet. Den sammenpressede lønnsstrukturen gjør det ekstra krevende å innlemme folk med lavere kvalifikasjoner. Denne typen arbeidskraft har derfor en høyere risiko for å bli avhengig av offentlige overføringer. Dette er både en konsekvens av den norske samfunnsmodellens innretning og en utfordring for videreføringen av modellen, særlig hvis andelen med lave kvalifikasjoner øker.

Anbefalingene i NOU 2011: 7 må sees i lys av generelle, pågående reformprosesser i velferds- og arbeidslivspolitikken for å dempe uheldige virkninger av demografiske skjevheter og motvirke økt bruk av trygdeytelser. En sentral målsetting var å øke sysselsettingen, spesielt blant grupper som står lengre fra arbeidsmarkedet enn gjennomsnittet, og som har lave kvalifikasjoner. Hovedgrepene i anbefalingene dreide seg om å vri kontantoverføringer til tjenester der det er mulig, og å satse tungt på aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging: krav til deltakelse knyttet til ulike velferdsytelser; grunnleggende utdanning og kvalifisering tilpasset innvandrernes utgangspunkt; og tilrettelegging for at arbeidsgivere lettere skal kunne ansette personer med innvandrerbakgrunn.

Disse anbefalingene føyer seg inn i det generelle repertoaret norske myndigheter bruker for å inkludere marginaliserte grupper i arbeidsmarkedet. Et viktig bidrag fra NOU 2011: 7 var imidlertid å bringe problemstillinger knyttet til personer med innvandrerbakgrunn sterkere inn i disse allmenne reformprosessene. Avveininger mellom å bruke generelle eller mer målrettede tiltak ble en viktig del av analysene.

Endret kontekst

Utvalget mener hovedlinjene i analysene fra NOU 2011: 7 stadig er treffende for situasjonen i Norge. En del trekk ved samfunnsøkonomien og arbeidslivet er imidlertid endret siden 2011, noe som et stykke på vei har skapt nye betingelser for deltakelse og styring. Mens «tilbudssidesjokket» fra EU-innvandrerne kom i en oppgangssperiode med høy etterspørsel etter arbeidskraft, kommer det tilsvarende «sjokket» i kjølvannet av det høye antallet asylsøkere og flyktninger i 2015 i en lavkonjunktur med reduserte oljepriser, dempet etterspørsel, redusert handlingsrom i den økonomiske politikken og økt ledighet – ikke minst blant tidligere (arbeids)innvandrere som har mistet jobben. Dette kan heve terskelen for inkludering av nykommere i ordinært arbeid og øke risikoen for at useriøse aktører utnytter situasjonen ved å tilby underbetalt, svart arbeid. Situasjonen framstår som langt mer utfordrende nå enn den gjorde i 2011.

De sammensatte konsekvensene av EØS-innvandringen har blitt tydeligere de siste fem årene. De fleste økonomiske analyser konstaterer at arbeidsinnvandringen i all hovedsak – i det minste på kort sikt – har vært positiv for norsk økonomi (se kap. 8). Det har samtidig blitt avdekket noen strukturelle og institusjonelle virkninger som kan utfordre den norske arbeidslivs- og velferdsmodellens virkemåte på lengre sikt. Nyere forskning har avdekket fortrennings- og fordelingseffekter, nye sosiale skillelinjer og økt press på arbeidslivs-institusjonene i utsatte bransjer. Det pekes også på at økt ledighet og marginalisering kan gi økte byrder på velferdsstaten på sikt (se kap. 8). Det er registrert negative lønnseffekter – sterkest overfor innenlandske arbeidstakere som ikke har fullført videregående opplæring og for tidligere ankomne innvandrere. Samtidig har innvandringens lønnsdempende effekt i særlig en del arbeidsintensive tjenestenæringer bidratt til lavere priser og dermed sterkere kjøpekraft enn man ellers ville hatt for et stort flertall av majoritetsbefolkningen. Langsiktige virkninger på fagutdanning og kompetanseutvikling i den nasjonale arbeidsstyrken har også blitt diskutert. Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa bidrar mindre til offentlige finanser enn andre innvandrere fra EU og den øvrige befolkningen. Dette er fordi de betaler mindre i skatt, snarere enn at de mottar mer i ytelser. Selv om det er sterke innslag av midlertidig og sirkulær mobilitet blant EU-innvandrerne, er det en økende tendens til varig bosetting.

Lavlønnskorrupsjonen i kjølvannet av EU-innvandringen kan gjøre det vanskeligere for marginaliserte grupper å komme seg fra trygd til arbeid og vil kunne motvirke myndighetenes mål om å øke yrkesdeltakelsen. Det er vanskeligere å lykkes med aktiveringspolitikk i lavkonjunktur med økt konkurranse om jobber som krever få kvalifikasjoner.

Arbeidsinnvandringen til Norge nådde en topp i 2011–2012. Etter dette har det vært en viss nedgang i antallet som har kommet hvert år, men vekst i antallet som bor i Norge. Personer med innvandrerbakgrunn fra nye EU-land utgjør i dag over 200 000 personer og har stått for hovedtyngden av sysselsettingsveksten i Norge siden 2008, mens sysselsettingsraten i den øvrige befolkningen har sunket svakt. Om lag 15 pst. av de sysselsatte i Norge er i dag innvandrere (se kap. 5).

Nå – 13 år etter at EU-innvandringen skjøt fart – har konsekvensene av arbeidskraftmobiliteten avtegnet seg klarere, selv om de langsiktige virkningene ennå ikke er materialisert. De samfunnsøkonomiske gevinstene er uomtvistelige, men det er grunn til aktsomhet med tanke på innvirkningen på arbeidsmarkedets virkemåte og forbruket av velferdsgoder på lengre sikt. Eksport av velferdsgoder, som ble trukket fram som et potensielt problem i NOU 2011: 7, har økt i omfang, selv om nivået ennå er beskjedent (se kap. 6). De sårbarhetene ved den norske modellen som utredningen avdekket har ikke blitt dempet siden 2011, snarere tvert i mot.

Situasjonen for innvandrere – sysselsetting og levekår

Levekårsundersøkelser og annen forskning slår fast at levestandarden på mange områder er vesentlig lavere for innvandrere og deres barn enn for majoritetsbefolkningen i Norge, selv om de aller fleste, innvandrere inkludert, har god materiell levestandard i et internasjonalt perspektiv. Levekårsforskjeller finnes i alle samfunn, men hvis det er et systematisk mønster at personer med innvandrerbakgrunn opplever dårligere levekår enn andre grupper i befolkningen, vil det være en vesentlig samfunnsmessig utfordring – spesielt i land med sterke egalitære normer. I et relativt egalitært samfunn som det norske vil systematisk dårligere levekår blant innvandrere forsterke opplevelsen av marginalisering, og det vil kunne svekke livsmulighetene til innvandrernes barn. Utvalget dokumenterer at innvandrere som gruppe har lavere sysselsetting og inntekt enn majoritetsbefolkningen, men at det er stor varia-

sjon etter landbakgrunn og til en viss grad botid (se kap. 5 og 6). Mange av de store innvandrergruppene har sysselsettingsrater som er vesentlig lavere enn de nasjonale gjennomsnittstallene. Det er som nevnt særlig innvandrere med flyktningbakgrunn som har problemer i det norske arbeidsmarkedet. Forskere fra Frischsenteret har vist at riktignok stiger sysselsettingsratene betydelig de første årene etter bosetting, men denne positive utviklingen stopper opp etter noen år. Sysselsettingen blant flyktninger flater ut eller vender nedover etter om lag 7–10 års opphold i Norge (se kap. 5 og 6). En rimelig forventning ville være at det blir lettere å komme i/stå i arbeid over tid, fordi bl.a. språkproblemer kan antas å avta etter hvert. Disse funnene kan derfor virke overraskende. Dette mønsteret er til stede på tvers av bostedskohorter, opprinnelsesland og kjønn (se kap. 5 og 6). Lav sysselsetting betyr også lave husholdsinntekter. Flyktninger som gruppe har større sannsynlighet for vedvarende lavinntekt enn andre grupper i samfunnet, med de følger det har for andre levekårsforhold (se kap. 7). Barn av innvandrerforeldre utgjør en stadig økende andel av fattige barn i Norge. Mer enn halvparten av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn.

Når det gjelder *utdanning*, er innvandrere en mer polarisert gruppe enn resten av befolkningen: De er overrepresentert både blant dem med høy utdanning og dem med lav. I Norge er forskjellen i skoleprestasjoner mellom innvandrere og unge i den øvrige befolkningen noe større enn gjennomsnittet for OECD-land (se kap. 4). Mange voksne flyktninger har et kompetansenivå som ligger vesentlig under gjennomsnittet i majoritetsbefolkningen, og de deltar relativt lite i utdanning og annen opplæring. Innvandreres – inkludert flyktingers – medbrakte kompetanse synes i liten grad å verdsettes i norsk arbeidsliv, og de som har tatt utdanning i Norge har høyere sysselsettingsgrad enn dem med samme utdanningsnivå fra utlandet (se kap. 4 og 5). Ved utgangen av 2016 vet vi stadig lite om kvalifikasjonene til de flyktningene som kom i 2015, men indikasjoner fra Sverige og fra tidligere ankomster til Norge fra samme regioner, tyder på et relativt lavt utdanningsnivå hos mange. I så fall vil de samme utfordringene sannsynligvis gjelde for dagens flyktninger som for mange tidligere grupper.

Til sammenlikning ser det ut til at etterkommere klarer seg vesentlig bedre innenfor utdanning og arbeid. Samtidig er det en betydelig andel gutter som ikke fullfører videregående opplæring.

Enkelte flyktninggrupper har også vesentlig dårligere bolig- og helsesituasjon enn gjennomsnittet av befolkningen, noe som igjen kan forsterke problemer når det gjelder andre levekårsforhold og vice versa (se kap. 7). Ved inngangen til 2016 hadde hver tredje innbygger i Oslo innvandrerbakgrunn, og i noen bydeler er andelen med innvandrerbakgrunn over 50 pst. Boligsegregasjonen er imidlertid lavere i Norge enn i Sverige og Danmark, og bokonsentrasjonen har ikke «getto-preg» (se kap. 7). Generelt er det sammenhenger mellom årsaker til innvandring, bostedsmønster, levekår og deltakelse i samfunnslivet.

Likevel er det alt i alt grunn til å slå fast at mange innvandrergrupper – også de fra land i Asia, Afrika mfl. – har relativt gode levekår i Norge: Mange eier sin egen bolig, og oppnår etter en del års botid inntekter over lavinntektsgrensen. Det er også lite opphoping av helseproblemer. Samtidig er det flere trekk som vekker bekymring. Økningen i barnefattigdom i Norge er nesten entydig knyttet til innvandring. Det er rimelig å anta at en del innvandrerbarn som vokser opp i lavinntektsfamilier har et vanskelig utgangspunkt for sosial mobilitet gjennom livsløpet, og at dette kan ha konsekvenser for deres forhold til majoritetssamfunnet.

Undersøkelser utvalget har gjennomgått, tyder også klart på at diskriminering forekommer i Norge, i både arbeids- og boligmarkedet (se kap. 7). Slike funn er en påminnelse om at integrasjon er en toveisprosess. Integrasjon krever mye av innvandrerne selv, men forutsetter også at de ikke blir møtt av negativ forskjellsbehandling fra samfunnet for øvrig. Det er også viktig at innvandrere bidrar på linje med befolkningen ellers til å opprettholde de demokratiske tradisjonene i Norge, både gjennom valgdeltakelse og gjennom engasjement i sivilsamfunnet.

Selv om forskjellene i levekår mellom innvandrere og resten av befolkningen ikke er alarmende i dagens Norge sammenliknet med andre europeiske land, kan vedvarende lavinntekt, diskriminering og lav deltakelse på fellesarenaer bli en barriere for integrering. Varige og systematiske forskjeller i levekår mellom befolkningsgrupper kan oppfattes som et tegn på at integreringspolitikken ikke fungerer godt nok, men også som et varsel om et negativt utviklingspotensial når det gjelder samhold og samfunnsmessig tillit. Tendensen til vedvarende lavinntekt og ustabil sysselsetting blant flyktninger i Norge bryter med likhetsidealene i det norske samfunnet og øker faren for bostedssegregering etter etniske skillelin-

jer. I tillegg til at økte sosiale kløfter er uheldig i seg selv og for videreføring av den norske samfunnsmodellen, kan opphopning av sosiale problemer i enkelte boligområder også bidra til sosial uro og til at skepsisen til innvandring og innvandrere øker i majoritetsbefolkningen. Sysselsetting og sosial mobilitet blant grupper med dårlige levekår er derfor svært viktig, ikke bare av velferds- og utjevningshensyn, men også med tanke på tillitsbygging. Per i dag viser situasjonen i Norge et sammensatt bilde. En del innvandrergreper har betydelig dårligere levekår enn resten av befolkningen, mens etterkommere ser ut til å klare seg vesentlig bedre. Selv om utvalget understreker forbedringspotensialet i gjeldende integrasjonsregime, er det like fullt viktig å ha et ambisjonsnivå som er tilpasset realistiske mål, også kostnadene tatt i betraktning. Økt økonomisk ulikhet er trolig en uunngåelig konsekvens av økt flyktninginnvandring, selv med økt satsing på utdanning og arbeidsrettede tiltak. Det er imidlertid ubetinget viktig å legge til rette for at innvandreres barn og norskfødte etterkommere skal sikres de samme mulighetene som barn i den øvrige befolkningen.

Sosial ulikhet – forskjeller i kultur og livsformer

Utvalget er bedt om å vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke samhold og tillit i Norge og hvilken betydning kulturell og verdimesig ulikhet kan ha i denne sammenhengen. Spørsmål knyttet til sammenbindingskreftene eller «limet» i samfunnet har kommet sterkere på dagsordenen i Norge etter århundreskiftet. Det er trolig flere grunner til det enn kulturelle spenninger mellom innvandrere og majoritet. Raske endringsprosesser som globalisering, individualisering, sekularisering og digitalisering representerer inngripende endringer i menneskers livsverden og har medvirket til å skape uro i deler av befolkningen når det gjelder utviklingen videre. Kulturelt mangfold og verdikonflikter som følge av innvandring spiller trolig sammen med disse andre forandringene på måter som er lite håndgripelige og vanskelige å analysere. Dette utvalget kan ikke analysere denne kompliserte helheten. Vårt anliggende i denne delen av mandatet er mer snevert å diskutere hvilken innvirkning høy innvandring, særlig av flyktninger, kan ha på mulighetene for å opprettholde den samfunnsmessige tilliten velferdsmodellen er avhengig av, og hvordan myndigheter og samfunn kan bidra til å forebygge polarisering og konflikt:

Hvordan kan relativt homogene velferdsstater, med høye ambisjoner om materiell trygghet, del-

takelse og sosial utjevning, håndtere utfordringene knyttet til kulturelt mangfold? I hvilken grad er det *rimelig* å stille krav til kulturell tilpasning når nykommere med lovlig opphold er inntekts-sikret fra dag én? Hvordan reproducerer slike stater samfunnsmessig lojalitet, medvirkning og solidaritet under nye forhold? Med andre ord: Hvordan kan man anerkjenne kulturelle forskjeller uten samtidig å svekke de båndene som holder samfunnet sammen?

Økt kulturelt og verdimesig (religiøst) mangfold har samme tosidige virkning som innvandring mer allment: Det er en mulighet og en utfordring, og det er en del forutsetninger som må være til stede for at det skal være et tilfang snarere enn et utgangspunkt for økte spenninger. Dette er et normativt ladet temaområde, og det er knapt mulig å finne både en analyse og en politisk strategi som skaper bred konsensus.

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

«Tillit» er sårbart, og tillit er heller ikke en fast størrelse. Tillitsnivået i samfunnet er vanskelig å måle presist. Det kan argumenteres for at kompleksiteten i moderne samfunn – uforståeligheten av den avanserte teknologien samfunnet bygger på, kommunikasjons-revolusjonen, globaliseringen og ikke minst endringstempoet – stiller høyere krav til generalisert tillit enn tidligere samfunnsforhold. Samtidig kan forutsetningene for å opprettholde denne abstrakte tilliten være svekket gjennom den samme kompleksiteten.

Det har vært og er tverrpolitisk oppslutning om velferdsstatens grunnstruktur i Norge. Noe av forklaringen på denne stabiliteten er trolig at den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen er forankret i institusjonelle ordninger, har legitimitet og bred representasjon, er støttet av organisasjonene i arbeidslivet og sivilsamfunnet og over lengre tid har levert gode resultater. Denne historisk utviklede legitimiteten kan settes på prøve gjennom to viktige mekanismer (se kap. 9). Hvis det viser seg rent faktisk at modellen *fungerer dårligere* i en situasjon med etnisk/kulturelt mangfold (og/eller omfattende arbeidsmigrasjon) gjennom at arbeidsmarkedspolitiske eller velferdspolitiske mål-

settinger ikke innfris, kan modellens legitimitet komme under press. For det andre kan støtten til solidariske løsninger (universelle/sjenerøse velferdsordninger og likhetsorientert lønnsdannelse) forringes ved at *befolkningen blir økonomisk og kulturelt mer sammensatt*. Kanskje vil større deler av majoritetsbefolkningen reservere full tilgang til velferdsgodene for de norskfødte – eller foretrekke private markedsløsninger – og færre vil da trolig gi støtte til lønnsutjevning.

Sviktede tillit til nykommere i samfunnet kan bunne i forskjellige ting. Et viktig spørsmål er om det handler om *normer* eller *atferd*. Er det nykommerens levemåte – religiøsitet og kulturuttrykk – eller er det graden av deltakelse (i arbeidsliv og sivilsamfunn) som eventuelt skaper misnøye? Og i hvilken grad påvirker majoritetens forventninger tillitsutviklingen?

Internasjonal forskning viser motstridende funn når det gjelder disse spørsmålene. I Skandinavia argumenterer flere forskere for at det ikke er etnisk mangfold i seg selv som er problemet, men en kombinasjon av sosial ulikhet, økende kulturell heterogenitet og etnisk segmentering. Segregering og opphopning av sosiale problemer i innvandrertette områder er uheldig for den samfunnsmessige tilliten. Dette spørsmålet er ikke belyst empirisk i norsk forskning, men det er grunn til å tro at en kombinasjon av religion, tradisjon, lav utdanning, lav yrkesdeltakelse og dårlige levekår blant minoriteter samlet kan skape sosiale realiteter som påvirker holdninger i majoriteten. Statsviterne Per Mouritsen og Bo Rothstein legger vekt på utfordringen for den solidariske samfunnskontrakten i en sjenerøs velferdsstat: faren for å underminere de *gjensidighetsnormene* samfunnsmodellens legitimitet er tuftet på (se diskusjon i kap. 9). I tråd med dette, vil et *samspill* mellom økt kulturell og økonomisk ulikhet kunne påvirke følelsen av samhold. Hvis de som systematisk tilhører lavinntektsgruppene og i liten grad deltar i arbeidslivet, også er de som oppleves som kulturelt og verdimesig mest annerledes, kan tilliten settes på prøve.

Et godt samfunn er avhengig av gjensidig tillit mellom innbyggerne. Majoritetsbefolkningen har et vesentlig ansvar for at tillitsbygging overfor innvandrerbefolkningen skal lykkes. Eksempler på radikaliserings i muslimske miljøer er de facto et tegn på sviktede tillit til det norske samfunnet i enkelte grupper, men også langt mindre ytterliggående tilbaketrekning fra samfunnet er uheldig ut fra et integreringsperspektiv. Ansvarsplasseringen i slike sammenhenger kan alltid diskuteres, men det er uansett i samfunnets interesse å motar-

beide prosesser som kan utvikle seg til utmelding og marginalisering. Innvandrere og deres etterkommere må få anerkjennelse fra majoriteten for at de er en legitim del av det nasjonale fellesskapet. Oppbygging av tillit forutsetter et tydelig arbeid mot diskriminering. Diskriminering understreker manglende anerkjennelse og kan forsterke en utvikling av mistillit.

Det er få velprøvde og treffsikre politiske virkemidler i dette farvannet. Politisk styring for å oppnå samhold, tillit og oppslutning kan lett få utilsiktede konsekvenser. Myndighetene har like fullt noen svært viktige indirekte redskaper til rådighet, nemlig de sentrale samfunnsmessige institusjonene. Nyere forskning gir støtte til hypoteser om at gode styringsprinsipper – upartiskhet, etterprøvbarhet og effektivitet – er helt sentralt for dannelsen av samfunnsmessig tillit, i tillegg til sosialisering gjennom et likebehandlende utdanningssystem. Tillit til politi og rettsvesen står i en særstilling, men også tilliten til at det offentlige forvalter samfunnets ressurser på en fornuftig måte, er viktig. Denne institusjonelle tilliten er avgjørende for befolkningens vilje til å betale skatt, som igjen er grunnleggende for finansieringen av velferdsstaten. De institusjonelle forutsetningene som ligger til grunn for høy tillit i norsk arbeidsliv, kan også ha betydning for hvorvidt innvandrere opplever at de likebehandles og respekteres på arbeidsplassen eller ikke. Mange av de typiske innvandreryrkene kjennetegnes imidlertid av lav organisering og uryddige arbeidsforhold, noe som kan gi grobunn for usikkerhet og mistillit.

Utvalget vil som hovedtilnærming anbefale at den grunnleggende metoden for inkludering og samfunnsmessig integrasjon som har virket i det norske samfunnet gjennom mange år, også legges til grunn overfor nye samfunnsborgere. I praksis betyr dette å satse på at integrasjon av nye samfunnsmedlemmer og deres etterkommere gjennom et økonomisk, sosialt og demokratisk medborgerskap på lengre sikt også vil virke overfor innvandrere: at arbeid, sosiale rettigheter og stemmerett, i tillegg til sosialisering gjennom skolen, vil dempe kultur- og verdimesige spenninger over tid, og at den samfunnsmessige tilliten blir skapt og gjenskapt under nye forhold som konsekvens av denne tilnærmingen.

Dette er langsomt virkende mekanismer som vil ha størst effekt for etterkommerne. Etterkommergenerasjonen i Norge er ennå ung, så noe endelig svar på hva som skjer over tid, har vi ikke. Men det som finnes av forskning om etterkommeres tilpasning til norske forhold og liberal-demokratiske grunnverdier, gir grunn til en viss opti-

misme (se kap. 9). Barn av innvandrere har betydelig sosial mobilitet ved hjelp av utdanning. Ikke alle sosioøkonomiske forskjeller utjevnes, men etterkommeres sosiale oppdrift er vesentlig høyere enn for majoritetsungdom med tilsvarende bakgrunn, og forskjellene fra majoriteten minsker. Etterkommerne beveger seg også langt i retning majoritetsungdom når det gjelder viktige verdipørsmål som likestilling og homofili. Prosessen der etnisk tilhørighet blir gradvis mer irrelevant for livsmulighetene, ser ut til å være på rett spor for store grupper. Likevel ser det ut til at tilpasningen når det gjelder samfunnsmessig tillit har kommet kortere enn på andre områder etter en generasjon. Tilpasningsprosessen skjer tilsynelatende i ulik takt langs forskjellige dimensjoner: Økonomisk «oppheving» og tilegnelse av samfunnsmessige normer og verdier går raskere enn endringen når det gjelder tillit.

For å lykkes i å opprettholde et høyt tillitsnivå i det norske samfunnet, er det avgjørende at nykommere inkluderes på de sentrale samfunnsarenaene. En god politikk for å skape tillit og dempe potensialet for konflikt og polarisering vil i Norge måtte bygge på en aktiv levikårspolitikk – kvalifisering og aktivisering for arbeid; grunnleggende utdanning; tilrettelegging for representasjon; aktiv motarbeiding av diskriminering og utvikling av samhandlingsarenaer i sivilsamfunnet. Utvalget har ønsket å legge vekt på å følge dette som hovedtilnærming.

I tillegg til den institusjonelle hovedtilnærmingen – satsing på langsomme utjevnings- og sosialiseringsmekanismer – påpeker utvalget like fullt at det kan være nødvendig også å utvikle en tydeligere politikk for forventnings- og normdannelse på kortere sikt. Utvalget anbefaler myndighetene å utarbeide nasjonale retningslinjer for utdanningssektoren og offentlig tjenesteyting. Slike retningslinjer kan knytte seg til bruk av religiøse symboler, der ansiktstildekkende plagg står i en særstilling, og til krav om fritak fra undervisning eller arbeidsoppgaver som kan hindre integrasjon i arbeids- og hverdagslivet. Det bør være noen klare grenser for hvor mye den enkelte kan kreve at omgivelsene skal tilpasse seg hans eller hennes spesielle behov. Felles nasjonale retningslinjer på disse sentrale områdene kan være en hjelp for institusjonenes ansatte i de konkrete situasjonene der beslutninger må tas, og det vil også fremme likebehandling på tvers av regioner. Tre utvalsmedlemmer har ønsket andre prinsipielle vurderinger på området kultur, samhold og tillit (se kap. 9.9.).

Normer for hva som ansees som akseptabel atferd på samfunnets felles arenaer har vært og er kontroversielt. Det vil være stor uenighet om både innhold og omfang i slike retningslinjer. Utvalget ser ikke dette som noe problem. Åpen debatt om diskriminering av minoriteter på den ene siden og samhandlingsproblemer, verdikonflikter og intern undertrykking i minoriteter på den andre siden, er nødvendig for å utvikle samfunnsmessig tillit og videreutvikle demokratiet. Viktige verdikonflikter fortjener oppmerksomhet og saklig debatt. Trolig betyr debatten i seg selv mye for gjensidig tilvenning og nytenkning, selv om polarisering og høy temperatur på kort sikt kan skape pessimisme. Konflikter kan ikke avskaffes, og de er en uomgjengelig ingrediens i utviklingen av tillit og integrasjon.

Utvalget legger til grunn at det er mulig å opprettholde opplevelsen av tillit og samhold i det norske samfunnet, også under forhold med «høy innvandring», men anerkjenner at dette kan være krevende. To forhold avgjørende for å lykkes: Omfanget av innvandringen må over tid være i samsvar med absorberingskapasiteten i arbeidsmarkedet og i velferdssystemet, og nykommere må inkluderes på de sentrale arenaene i samfunnet. Heri ligger det store og løpende utfordringer for norske politikere og organisasjoner, og nye og mer treffsikre redskaper vil måtte utvikles gjennom systematisk prøving, kunnskapsinnhenting og politiske brytninger. Norske politikere har på tvers av blokkene støttet både en videreføring av grunntrekkene i den norske velferdsmodellen og en humanitært orientert flyktningpolitikk basert på gjeldende internasjonale konvensjoner. Det vil også i fortsettelsen måtte være en kontinuerlig balansegang mellom disse hensynene.

Justeringer i arbeids- og velferdspolitikken – kort og lengre sikt

Når det gjelder mandatets problemstillinger knyttet til virkemidlenes treffsikkerhet og mottaks- og integreringsapparatets funksjonsdyktighet, legger utvalget vekt på å se de ulike stadiene i sammenheng, og å fremme kombinerte løsninger for økt sysselsetting og integrasjon. I utvalgets mandat er høy innvandring en forutsetning for analysene, og det legges til grunn at flyktninger og deres familier utgjør en stor andel av innvandringen.

Utvalgets oppgave er altså å anbefale justeringer eller forbedringer av integrasjonspolitikken, for å sikre at velferdsordningene kan opprettholdes på et høyt nivå i en situasjon med stor tilstrømning av flyktninger. Utvalget anerkjenner at

det er en sammensatt og vanskelig oppgave. Uavhengig av antall asylsøkere og flyktninger står velferdsstaten overfor en periode med voksende forsørgerbyrde gjennom aldring av befolkningen – kombinert med en mer usikker finansiering. Et høyt antall nykommere med svake eller usikre arbeidsmarkeds kvalifikasjoner, som ikke snakker norsk og som vil oppfatte vesentlige sider ved det norske samfunnet som fremmed, er en tilleggsutfordring (se kap. 8). Regjeringen legger våren 2017 fram en ny perspektivmelding (se kap. 2). Perspektivmeldingen vil belyse viktige utfordringer for norsk økonomi, for offentlige finanser og for videreføring av de norske velferdsordningene. Norge har en omstillingsdyktig og produktiv økonomi med en godt kvalifisert arbeidsstyrke og høy yrkesdeltakelse. Stigende levealder fører til at befolkningen gradvis vil eldes både i Norge og i de fleste andre industriland. Høy levealder er et tegn på et godt samfunn. Samtidig kan en økende andel eldre i befolkningen belaste offentlige finanser hvis avgangsalderen fra arbeidslivet ikke endrer seg tilsvarende. Pensjonsfondet må forventes å bidra mindre til finansieringen av offentlige utgifter målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Disse utfordringene forsterkes dersom også en økende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder blir stående utenfor arbeidslivet. Flere innvandrere i Norge betyr at deres tilpassning i arbeidslivet blir svært viktig også for utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser.

Siden utvalget har «høy innvandring» som premiss for analysene og er bedt om å vurdere justeringer og forbedringer i integrasjonspolitikken, er det viktig å være klar over potensielle prioriteringskonflikter som kan oppstå mellom kvalitet og omfang når det gjelder offentlige tiltak.

Enhver realistisk økonomisk ramme vil begrense politikken ambisjoner. Utvalget har ikke hatt mulighet til å tallfeste eller drøfte en slik ramme nærmere og har ikke beregnet hva de foreslåtte tiltakene vil medføre av kost- eller nytteeffekter. Utvalget har imidlertid gjort noen beregninger som viser forholdet mellom nytte og kostnader i utdanningstiltak (se kap. 4).

Bevisstheten om en økonomisk ramme er like fullt en årsak til at flere av utvalgets anbefalinger kan framstå som relativt nøkterne. Premisset om høy innvandring har trukket i samme retning, særlig fordi utvalget legger til grunn at en større del av innvandrerne enn tidligere vil være flyktninger. Det er en åpenbar konflikt mellom sjenerøse tilbud til den enkelte flyktningen og antall

flyktninger som kan nyte godt av disse tilbudene. Skal rammen brukes opp på raus hjelp til ganske få eller på nøktern hjelp til ganske mange?

Det hører med i dette bildet at kostnaden ved å integrere flyktninger for den øvrige befolkningen vil være høyere i Norge enn i mange andre land. Det følger av ambisjonen om å videreføre en relativt jevnt fordelt levestandard som i historisk og global sammenheng er på et svært høyt nivå. Da må innvandrernes levestandard relativt raskt opp på det norske nivået. For en del innvandrere er det urealistisk å regne med at de vil klare dette selv gjennom arbeid. I så fall må en betydelig inntektsutjevning skje ved overføring fra norskfødte via skatter eller kutt i offentlig velferd. Den norske velferdsstaten krever at de yrkesaktives arbeidsinnsats finansierer ikke bare de yrkesaktives forbruk, men også forbruket til innbyggere som ikke jobber, og samfunnets fellesgoder. Den er derfor sårbar for en økning i andelen av befolkningen som må forsørges av offentlig velferd, enten dette skjer ved økning av andelen eldre, vekst i antall uføre, arbeidsledige og syke, svak gjennomstrømning i utdanningssystemet eller innvandring av voksne med svak kompetanse og produktivitet.

Utvalget vil påpeke at det ikke finnes noen enkle grep som setter Norge i stand til å ta imot et svært høyt antall flyktninger, uten at dette vil gå ut over fordeling eller velferd. Grensene for systemets bæreevne – der justeringene vil måtte være så omfattende at vi beveger oss over i en annen type samfunnsmodell – vil ikke være mulig å fastsette presist, og en rekke politiske valg vil virke inn og avgjøre hvorvidt et slikt «vendepunkt» eventuelt vil inntreffe. «Bæreevne» er ikke noen absolutt økonomisk størrelse. Politiske beslutninger om utforming av velferdsytelser, skatt, lønn og andre forhold som påvirker balansen i modellen er en kontinuerlig prosess, hvor politikken løpende vil kunne tilpasses endrede forutsetninger og behov. Modellens bærekraft er således i siste instans avhengig av politiske prioriteringer.

Utvalget har valgt å dele denne mer framtidsrettede delen av utredningen i to: For det første kommer utvalget med vurderinger og anbefalinger for forbedringer av det integrasjonsregimet Norge har nå. For det andre presenteres en mer overgripende, analytisk del, der vi ved hjelp av tre overordnede tilnærminger, viser hvordan en ulik vekting og kombinasjon av forskjellige tilnærminger kan være gjenstand for politiske valg, med ulike risikofaktorer knyttet til de forskjellige alternativene.

1. Forbedringer i det gjeldende regimet

Det har vist seg vanskelig å finne tilstrekkelig effektive og treffsikre arbeidsmarkedstiltak for å inkludere flyktninger – særlig dem med lave kvalifikasjoner – i norsk arbeidsliv (se kap. 5). Like fullt er det rom for forbedringer og justering i det integrasjonsregimet Norge har nå, for å kunne oppnå målsettingen om å bevare samfunnsmodellens hovedtrekk og samtidig motta «et høyt antall» flyktninger. Så langt må tiltakene som har vært anvendt, betraktes som moderat vellykkede, selv om nye ordninger som introduksjonsprogrammet de senere årene har representert en fruktbar nytenkning på feltet. Selv om opphenting er betydelig blant etterkommere av innvandrere, dvs. at forskjellen i sysselsetting mellom denne gruppen og andre ungdommer er vesentlig redusert, er det stadig et betydelig gap når det gjelder innvandrergenerasjonen. I et scenario med *vedvarende høy innvandring* av personer med lave kvalifikasjoner vil behovet for å gjøre forbedringer og effektiviseringer være presserende. Særskilte problemstillinger knyttet til denne typen høy innvandring dreier seg dels om en potensiell svekkelse av det organiserte arbeidslivet, dels om framvekst av økonomiske gråsoner preget av manglende kontrakter, underbetaling og svart arbeid. I tillegg kommer presset på velferdsytelsene og de direkte utfordringene for velferdssystemets bærekraft. Hvis norske myndigheter ikke klarer å motvirke disse utviklingstendensene, kan det i tillegg til de økonomiske effektene bidra til å svekke den samfunnsmessige tilliten. For å sette velferdsstaten i stand til å møte økt innvandring må integrerings- evnen styrkes. Det er derfor viktig å identifisere de trekk og mekanismer ved den norske velferd- og arbeidslivssystemet som utfordres av høy innvandring, og å vurdere hva som kan gjøres for at det skal bli mer motstandsdyktig og i større grad tjene som en ressurs i håndteringen av disse utfordringene.

Aktivisering og arbeidslinje

Det er så godt som konsensus i Norge om betydningen av «arbeidslinja» for å opprettholde den norske samfunnsmodellen. Høy sysselsetting sikrer verdiskaping og bidrar til å finansiere velferdsstaten. Betydningen av å satse tungt på arbeidslivsintegrasjon av innvandrere er derfor like ukontroversielt. For den enkelte gir arbeid en mulighet til forsørgelse og styring av eget liv. I tillegg gir arbeid tilgang til sosialt miljø, kompetansebygging, læring av språk og kultur og bedre helse. For

samfunnet som helhet er arbeidsdeltakelse fra flest mulig samfunnsborgere en forutsetning for å finansiere sjenerøse velferdsordninger for dem som ikke kan arbeide. Finansieringen av velferdsstaten i Norge baserer seg tungt på inntekter som skapes gjennom arbeid via direkte og indirekte beskatning.

Innvandrere fra de fleste land i Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3) har erfaringsmessig relativt lav yrkesdeltakelse, og de forsørges derfor i større grad enn andre grupper av det offentlige i stedet for av eget arbeid (se kap. 5 og 6). I hvilken grad flyktningene vil lykkes i å komme i arbeid, avhenger av den enkeltes kompetanse og alder, situasjonen på arbeidsmarkedet og de økonomiske insentivene til å søke arbeid – som for andre grupper i befolkningen – og det vil påvirkes av hvor vellykket integreringspolitikken er.

I Norge har den aktive arbeidsmarkedspolitikken forsøkt å bote på både problemer med manglende kvalifikasjoner og svake arbeidsinsentiver for en del trygdemottakere. Man har forsøkt både å imøtekomme tilgjengelighetskravet og å overvinne kvalifikasjonsbarrierene. Utvalget har måttet spørre seg om kombinasjonen av tiltak har vært feil vektet eller for dårlig koplet, om man ikke har satset nok, eller om utfordringene rett og slett har vært for store gitt arbeidsmarkedets absorberingsevne, velferdsmodellens innretning og det omfattende tilbudet av (billig) arbeidskraft fra nye EU-land. Selv under høykonjunkturen på begynnelsen av 2000-tallet klarte man ikke å redusere sysselsettingsgapet mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen i vesentlig grad.

Utvalget mener at hovedgrepene som ble anbefalt i NOU 2011: 7 – *aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging* – stadig er helt sentrale når målet er å integrere lavt kvalifiserte innvandrere i det norske arbeidslivet. Aktivisering representerer en dreining fra rene inntektsoverføringer til mer systematisk satsing på tilbud om aktivitet i form av tilpasset arbeid eventuelt med arbeidsrettede lønns- tilskudd og/eller kvalifisering, kombinert med graderte ytelser og aktivitetskrav knyttet til helse- relaterte stønadsbehov. Utvalget mener at aktivisering i størst mulig grad bør gjelde i inntekts- sikringsordningene allment, og at slike krav bør håndheves med styrke og konsekvens. Det er potensielt økonomiske gevinster ved mer systematisk aktivisering, men aktivitetstilbud er også viktig av hensyn til integrasjon og helse for den enkelte. Utvalget mener det stadig finnes et betydelig forbedringspotensial i gjennomføringen, ikke minst når det gjelder samordning, kopling og progresjon mellom ulike ledd i tiltakskjeden. Drei-

ning av kontantoverføringer mot tjenester kan også videreutvikles.

Tilrettelegging for å få arbeidsgivere til å ansette personer med lave kvalifikasjoner og usikker produktivitet, har blitt enda viktigere siden 2011 på grunn av den omfattende tilstrømningen av flyktninger i 2015, men også fordi norske arbeidsgivere fortsatt har et stort arbeidskrafttilbud tilgjengelig gjennom innvandring fra EU-land. Disse vil for arbeidsgivere ofte framstå som mindre risikofylt å rekruttere enn flyktninger. Lønnstilskudd kan være et tiltak som demper arbeidsgiveres risiko, samtidig som det bør sees nærmere på ulike former for praksis i arbeidslivet kombinert med tydelige mål om kvalifisering og kompetanseheving.

Utdanning og kvalifisering

Utalget mener det er nødvendig å legge større vekt på utdanning og kvalifisering som ledd i en langsiktig integrasjonsstrategi. Ett utvalgsmedlem har her gjennom en merknad ønsket en annen tilnærming (se kap. 10.3.). Erfaringsmessig har flyktninger større problemer enn andre innvandrergreper i det norske arbeidslivet, og en av de viktigste grunnene til det er mangel på utdanning og kvalifikasjoner som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet. Satsing på kvalifisering blir enda viktigere når norsk økonomi går inn i en periode med svekket etterspørsel og skjerpet konkurranse om jobber med lave krav til kvalifikasjoner.

Utalget ser derfor satsing på mer *effektiv* utdanning og kvalifisering som en nøkkelfaktor for å øke sysselsettingen av flyktninger i norsk arbeidsliv, og i en del tilfeller vil dette kreve mer langsiktige utdanningsløp. Investering i kompetanse vil dermed også være en nøkkel til å bedre situasjonen for denne gruppen når det gjelder andre levekårsmål. Utdanning er et sentralt virkemiddel når det gjelder kvalifisering til, og mobilitet i, arbeidslivet, funksjonsdyktighet i samfunnet og utvikling av tillit hos den enkelte.

Når utalget legger såpass stor vekt på å oppprioritere utdanning og kvalifisering blant flyktningegruppene, er det flere grunner til det. Forskning viser at sysselsettingen blant innvandrere og deres etterkommere er høyere jo høyere utdanning de har, selv om den like fullt er lavere enn for den øvrige befolkningen – på alle utdanningsnivåer. Innvandrere som har tatt utdanningen i Norge, har også vesentlig høyere sysselsetting enn innvandrere med samme utdanningsnivå fra utlandet (se kap. 4 og 5). Denne merverdien av norsk ut-

danning gjelder i særlig grad flyktninger. Dette kan tyde på at påbygging av utenlandsk utdanning med noe utdanning fra Norge kan ha høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Utalget anbefaler følgelig å satse på dette. Det er vesentlig at innvandrere får godkjent sin medbrakte utdanning.

Utdanning og kvalifisering er imidlertid kostbare og til dels langsiktige virkemidler. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten avhenger i stor grad av en usikker sysselsettingseffekt og av hvor lang tid det tar å fullføre utdanningen (se kap. 4). Utalget understreker derfor betydningen av effektive løsninger i form av differensierte tilnærminger og kompletterende løp.

For å motvirke at innvandrere som kommer som barn og norskfødte etterkommere av innvandrere stiller med et dårligere utgangspunkt enn andre barn, vil utdanningssektoren være avgjørende. Skolen har en nøkkelfunksjon i å sikre kunnskap som jevner ut mulighetene for samfunnsdeltakelse og læring, og å sørge for normativ og verdimeisig sosialisering, som kan styrke følelsen av gjensidig tillit og tilhørighet. For ungdom med innvandrerbakgrunn kan det å lykkes i skole og høyere utdanning være særlig viktig, fordi de ofte står svakere enn majoritetsungdom når det gjelder nettverk og andre ressurser («kulturell og sosial kapital»). Studier viser også at både innvandrere og deres etterkommere som kan skilte med høyere utdanning fra Norge, i mindre grad enn andre opplever negativ forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (se kap. 7).

Forskning viser at det i et livsløpsperspektiv er samfunnsmessig lønnsomt å investere betydelig i utdanning tidlig i livet (se kap. 4). Etterkommere av innvandrere og barn som innvandrer i svært ung alder, vil kunne nye godt av det generelle barnehage- og skoletilbudet i Norge. Det er på kort og lang sikt svært viktig at også disse barna lykkes i skolen, og mye tyder på at kvaliteten i oppfølgingen av dem kan forbedres. Utalget har identifisert noen barrierer som barn og unge som innvandrer til Norge, møter i dagens utdanningssystem, og foreslår at myndighetene utvikler kunnskapsbaserte tiltak for en mer effektiv overgang til det norske skolesystemet, og at det satses videre på å øke barnas deltagelse i utdanning før og etter den obligatoriske grunnskolen.

Introduksjonsprogrammet er myndighetenes viktigste redskap for å få nyankomne flyktninger raskt i arbeid eller utdanning, med mål om at de skal bli økonomisk selvstendige hurtigst mulig. Utalget mener at introduksjonsprogrammet bør styrkes når det gjelder både organisering, innhold og kopling til arbeidslivet. Utalget understreker

at det er et betydelig behov for bedre samordning mellom ulike sektormyndigheter, ikke minst mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene. I tillegg understreker utvalget behovet for standardiserte moduler, slik at tilbudet blir kvalitetssikret på landsbasis.

Norskopplæringen for voksne blir ofte framhevet som en flaskehals i integreringsprosessen. Personer med dårlige norskkunnskaper kan i liten grad nyttiggjøre seg tilbudene i Arbeids- og velferdsetaten. Flere utredninger har påpekt at norskopplæringen bør bli mer tilpasset og at man i større grad bør tilby språkopplæring knyttet til arbeid og i sammenheng med ordinær utdanning. Flere andre utvalg har anbefalt at lærerkompetansen bør styrkes (se kap. 4).

Flyktninger er en svært heterogen gruppe når det gjelder utdanningsbakgrunn, og favner alt fra analfabeter til personer med doktorgrad. Utvalget vil sterkt understreke betydningen av tidlig kartlegging av utdannings- og kompetansenivået hos de nyankomne, for å kunne effektivisere tilpassning av utdannings- og kvalifiseringstilbudet. Tidlig registrering og eventuell godkjenning av medbrakt utdanning kan hindre passivisering og redusere offentlige utgifter på lengre sikt. Utvalget mener det bør utvikles utdanningsløp som kan gi rask komplettering av innvandreres medbrakte yrkeskvalifikasjoner og utdanning. Innvandrere med liten eller ingen grunnleggende utdanning eller yrkeserfaring bør få et tilpasset grunnskoleløp som vektlegger norsk språk og ferdigheter som er nødvendige i arbeids- og samfunnslivet, og som samtidig kvalifiserer for videregående opplæring. Slike utdanningsløp bør påbegynnes og så langt som mulig gjennomføres innenfor introduksjonsprogrammet.

Mottak og bosetting

Det er ikke innenfor utvalgets mandat å komme med forslag til selve organiseringen av mottakssystemet. Situasjonen når det gjelder mottak, har i 2016 vært preget av det store antallet asylsøkere som kom høsten 2015. De høye ankomsttallene har skapt en rekke utfordringer, både sett fra den enkelte søkers perspektiv, for kommunene og for staten. Det er en økende politisk bevissthet om at det bør tilrettelegges for tidlig innsats i asylsøkerløpet, særlig når det dreier seg om barn. Også i Norge har det den senere tid skjedd en utvikling i retning mer arbeidsretting, flere aktiviteter og større krav til egeninnsats.

Utvalget understreker betydningen av norskopplæring, informasjon om norske samfunnsfor-

hold og kompetansekartlegging for voksne i mottak, også for dem som venter på svar på søknaden. Utvalget er også opptatt av at barn og unge i mottak kommer raskt inn i det ordinære tilbudet i barnehage og skole, av hensyn til deres livskvalitet og språkutvikling.

Når det gjelder bosettingsordningen for flyktninger, tar utvalget utgangspunkt i at denne fortsatt skal bygge på frivillige avtaler med kommunene – så langt det går – for å få bosatt alle det er behov for. Den store tilstrømningen i 2015 og påfølgende bosettingsrekord i 2016 har vist at kommunene har evne til ekstrainsats under uvanlige forhold. Imidlertid bør det utarbeides en beredskapsordning i tilfeller der kommunene ikke tilbyr nok plasser og svært mange flyktninger må vente lenge på bosetting. Utformingen av en slik ordning, og hvilke konsekvenser den kan ha for ansvarsdelingen mellom stat og kommune, må utredes. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å vurdere organisatoriske spørsmål, men peker på at det er behov for en helhetlig analyse av sammenhenger, flaskehalser og samordning når det gjelder asylsaksbehandling og mottakssystem for asylsøkere samt utforming av ordningen med bosetting av flyktninger og introduksjonsprogram mv. i kommunene.

Helhetlig tilnærming

Oppsummert vil utvalget understreke betydningen av å utvikle en mer helhetlig kjede av tiltak som mobiliserer aktørene og utnytter tilpasningsevnen i arbeidslivs- og velferdsmodellen. Utvalget ønsker med endringsforslagene å understreke betydningen av å starte integrasjonsprosessen så tidlig som mulig, samtidig som man bør være forsiktig med å gi de mest attraktive tilbudene (utdanning og arbeidstillatelse) til dem med minst sannsynlighet for varig opphold. Dette er ingen lett balansegang. Videre understreker utvalget betydningen av å få leddene i tiltakskjeden til å henge bedre sammen og gi muligheter for differensierte, langsiktige, men ikke nødvendigvis langvarige kvalifiserings- og integreringsløp. Satsing på arbeid og utdanning/kvalifisering bør i større grad sees i sammenheng og i størst mulig grad inngå i introduksjonsprogrammet.

Utvalget mener det er et forbedringspotensial i det eksisterende integrasjonsregimet, og det er en stor gevinst ved alle som kommer i arbeid. Ambisjonene om å øke sysselsettingen blant flyktninger er en viktig målsetting, men må vurderes opp mot investeringskostnadene. Tiltak rettet mot flyktninger bør så langt mulig ikke ta form av sær-

tiltak. Noen av tiltakene som foreslås, vil også være relevante for andre grupper som står langt fra arbeidslivet.

2. Overordnede tilnærminger – politiske valg

De samfunnsøkonomiske framskrivningene understreker betydningen av å øke sysselsettingen, særlig blant flyktninger (se kap. 8). Dette er viktig av hensyn til velferdsmodellens bærekraft både i økonomisk og politisk forstand, og det er viktig av hensyn til den enkelte innvandreren. Varig utenforskap vil øke ulikhetene og de sosiale skillene i det norske samfunnet, øke risikoen for uro, mistillit og konflikt, og det vil kunne svekke velferdsmodellens og det politiske systemets legitimitet. Det er ikke tvil om at den innsatsen som må til for å øke sysselsettingen blant flyktninger i Norge vesentlig vil være kostbar og krevende. Vi har i de konkrete anbefalingene forutsatt at det er mulig å videreutvikle dagens hovedinnretning på velferdsmodellen i Norge, med en kombinasjon av relativt høy grunnsikring, høy yrkesaktivitet og aktiv innsats for å videreutvikle en kvalifisert arbeidsstyrke.

I det eksisterende norske integrasjonsregimet har myndighetene gradvis beveget seg fra en politikk der rettighetsfestet grunnsikring har vært dominerende til i stadig sterkere grad å legge vekt på sysselsettingsfremmende tiltak. Det har følgelig allerede vært rom for å justere tilnærmingen til integrasjon av innvandrere innenfor rammene av den norske velferdsmodellen.

For å tydeliggjøre politiske handlingsalternativer har utvalget formulert tre overordnede tilnærminger som vi har kalt *rettighetsorientert universalisme*, *markedsorientert tilpasning* og *sosial investering*. De tre tilnærmingene har ulike innretning: Den første er konsentrert om velferdsrettigheter, inntektssikring og utjevning av levekår; den andre har hovedvekten på arbeidsmarkedets virkemåte, lønnsdannelse og fleksibilitet; og den tredje tilnærmingen legger hovedvekt på investering i kompetanse, kvalifikasjonsutvikling og sosial kapital. Det norske integrasjonsregimet, slik det framstår i dag, utgjør allerede en pragmatisk kombinasjon av disse sporene. Nye koplinger av strategier og virkemidler vil trolig trenge for å ruste modellen til å tåle økt omfang, takt og endret sammenheng av innvandringen, gitt ulike utviklingsscenarier for norsk økonomi og samfunn. Målet for utvalget har vært å tydeliggjøre premisser for politiske valg av strategi. En mer systematisk evaluering og innhenting av kunnskap om hva som virker, vil være en viktig forutsetning for å lykkes.

Alle tilnærmingene inkluderer politiske virkemidler, som i ulik grad allerede er tatt i bruk i den norske blandingsmodellen. Utdanning, inkludert sterkt subsidierte barnehager for de minste barna, og vektlegging av kvalifisering og attføring for voksne arbeidstakere har elementer av sosial investering. Introduksjonsprogrammet for flyktninger, egne arbeidsmarkedstiltak for minoritetspråklige, og en lang rekke mer avgrensede prosjekter rettet mot innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, gjenspeiler denne tilnærmingen på integreringsområdet. Samtidig er minstesikringsnivået i det norske samfunnet relativt sjeenerøst, med høye minsteytelser innen uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og dagpenger. Alle disse trekkene samsvarer med den universelle, rettighetsbaserte tilnærmingen. Det stilles likevel aktivitetskrav til mottakerne av mange av disse ytelsene. Dette gjelder oppfølgingskravene i de fleste langtidsytelsene, og aktivitetsplikten for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Arbeidslinja i velferdsstaten, som blant annet innebærer at det skal lønne seg for flest mulig å arbeide, er i tråd med både en markedsorientert tilnærming og solidariske normer som ligger til grunn for velferdsstatens framvekst – «gjør din plikt, krev din rett».

Det er risikofaktorer knyttet til alle tilnærmingene. For eksempel vil en sterkere prioritering av velferdsrettigheter og inntektssikring i tråd med den første tilnærmingen kunne føre til lavere sysselsetting, økt skattebyrde og i verste fall «subsidiert isolasjon» eller segregering. Den markedsorienterte tilnærmingen vil kunne øke lavlønnskonkurransen og presse ned lønnsnivået i utsatte bransjer. Som følge av dette kan også ytelsesnivåene måtte senkes for at det skal lønne seg å jobbe, med risiko for økt fattigdom og marginalisering som følge. Strategier bygd på «sosial investering» er svært ressurskrevende med hensyn til både økonomi, administrasjon og personell. Den stiller også store krav til motivasjon hos «brukerne». «Feilinvesteringer» og sviktende resultater vil tære på systemets legitimitet.

Hensikten med de overordnede tilnærmingene er å vurdere sammenhenger mellom premisser, tiltaksstrategier og mulige utfall av politiske valg når myndighetene framover skal tilpasse integrasjonspolitikken til andre økonomiske og sosiale forutsetninger. Hvordan man vil styrke evnen til integrering, avhenger av hva man betrakter som de viktigste arenaer, forutsetninger og virkemidler i integreringsarbeidet.

De tre overordnede tilnærmingene kan gi opphav til ulike retninger for velferdsstatlig reform

for å styrke integreringskapasiteten i årene som kommer. Behovet for tilpasninger og eventuelt mer grunnleggende dreininger vil være avhengig av hva som skjer i norsk økonomi, av omfang og sammensetning av innvandringen og av hvor godt norske myndigheter lykkes med en kraftigere satsing på integrasjon i arbeids- og samfunnslivet. Hvis de mer kortsiktige reformene utvalget har anbefalt innenfor det eksisterende integrasjonsregimet ikke lykkes godt nok, vil nye strategier høyst sannsynlig presse seg fram. Med andre ord, hvis satsingen på kvalifisering og utdanning – «sosial investering» – kombinert med arbeidsrettede tiltak ikke fungerer etter hensikten, vil trolig en kombinasjon av reduserte velferdsytelser og økt skattenivå komme på dagsordenen. Dersom lavlønnskonkurransen blir mer omfattende over tid, vil det gjøre aktivisering vanskelig. Jo mer utviklingen nærmer seg det rendyrkede markedsalternativet, jo vanskeligere vil det være å opprettholde den eksisterende arbeidslivs- og velferdsmodellen. Hvis vesentlige kutt i ytelser blir nødvendig i framtiden, vil det også være politiske valg knyttet til om disse skal ramme alle samfunnsborgere, eller om det skal etableres graderte ytelser med ulike velferdssystemer for nykommere og utlendinger.

Avslutning

NOU 2011: 7 konkluderte med at selve utformingen av den norske velferdsmodellen gjør den sårbar for internasjonal mobilitet, men at det likevel hadde gått bra for mange grupper, og at sysselsettingsnivået blant innvandrere i Norge var høyere enn i de fleste andre europeiske land. I enkelte grupper, derimot, var yrkesaktiviteten foruroligende lav – særlig i enkelte flyktninggrupper. I denne utredningen har oppdraget vært å se særskilt på flyktninger som gruppe. Flyktninger er en særegen kategori blant innvandrere. De gis opphold uavhengig av om de vil bidra til økonomisk vekst og utvikling. Flyktningpolitikken har vært en viktig del av den norske støtten til det internasjonale menneskerettighetsregimet, og Norge har vært forpliktet i tråd med FNs flyktningkonvensjon. Det har vært politisk konsensus om denne politikken, selv om det har vært partipolitisk strid om hvordan forpliktelsene skulle fortolkes og praktiseres i konkrete saker. Flyktningkrisen i 2015 framkalte sammensatte reaksjoner i norsk politikk og offentlighet. Det ble mobilisert mye lokalt engasjement, mottaksviljen var sterk i store deler av befolkningen, men omfanget, takten og utsiktene framover skapte også en ny bekymring. Bekymrin-

gen dreide seg blant annet om kapasiteten og evnen i det norske velferdsapparatet til å integrere uforholdsmessig store grupper i løpet av kort tid. Takt og omfang påvirker mottakersamfunnets kapasitet og evne til å innlemme nykommere – både sosialt, kulturelt og økonomisk. Det som måtte finnes av verdikonflikter, vil bli forsterket hvis et høyt antall mennesker som oppfattes som vesentlig annerledes, kommer i løpet av kort tid. Om majoriteten skal kunne akseptere fortsatt høy innvandring, må den være trygg på at det skjer innenfor stabile, forutsigbare og tillitsbaserte rammer.

Utvalget understreker at selv om velferdsmodellen er sårbar overfor store innslag av personer med lave kvalifikasjoner, er den også en ressurs for å fremme langsiktig integrasjon. Dette reflekteres i sterk grad av at mange etterkommere av innvandrere gjør det svært bra på viktige samfunnsområder – både i utdanning og i arbeidsliv. I tillegg tyder undersøkelser på at etterkommere langt på vei tilpasser seg majoritetens normer og verdier. De sentrale institusjonene i det norske systemet later til å legge et godt grunnlag for integrasjon av både barn som ankommer tidlig, og innvandreres etterkommere. Dette er vesentlig og nødvendig for den langsiktige videreføringen av den norske samfunnsmodellen. Samtidig er det også nødvendig å lykkes bedre for innvandrergenerasjonen.

Utvalget har derfor lagt vekt på en del mer kortsiktige tiltak og forbedringer for å øke sysselsettingen blant flyktninger. Dette er nødvendig av hensyn til offentlige finanser, av hensyn til innvandrerne selv og med tanke på videreutvikling av den samfunnsmessige tilliten som den norske modellen er avhengig av. En rød tråd i denne utredningen er risikoen for at vedvarende høy innvandring vil skape økt ulikhet når det gjelder inntekt, levekår og sysselsetting. Høy innvandring innebærer også en risiko for verdikonflikter og kulturelle motsetninger. Deltakelse i arbeidslivet er og må være den viktigste veien ut av lavinntekt eller fattigdom. Bedret integrasjonsevne i det norske samfunnet er vesentlig for å motvirke økt ulikhet og segregering, der innvandrere kommer systematisk svakere ut enn den øvrige befolkningen. Å motarbeide diskriminering er en viktig del av dette arbeidet. Det norske samfunnets evne til å håndtere mangfold må styrkes – i arbeidslivet, i utdanningen og i sivilsamfunnet – og ulike grupper vil trenge forskjellig oppfølging ut fra ulikhet i bakgrunn.

Men integrasjon handler også om samfunnet selv, at samfunnet opprettholder de mekanismene og samholdskreftene som ligger til grunn for de-

mokratiet, rettsstaten og velferden for borgerne. I norsk sammenheng vil det dreie seg om å videreføre hovedtrekkene i den norske velferdsmodellen, med et velordnet arbeidsliv og en sjenerøs og likebehandlende velferdsstat, men også gjennom sosialisering til samfunnets sentrale verdigrunnlag: menneskerettigheter, likestilling og et liberal-demokratisk styresett.

1.2 Sammendrag

Kapittel 2 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Kapitlet gir en oversikt over utvalgets mandat, sammensetning og arbeid. Noen sentrale begreper gjennomgås.

Kapittel 3 Migrasjon og demografiske hovedtrekk

Kapitlet beskriver drivkrefter for og omfanget av internasjonal migrasjon og utviklingen i antall asylsøkere og flyktninger i Norge. Innvandrings- og flyktningpolitikken skisseres, med vekt på innstramminger i 2015 og 2016, og det blir redegjort for ordningene som gjelder asylmottak og bosetting av flyktninger.

Videre omtales inn- og utvandring til Norge, med vekt på innvandrings- og landbakgrunn. Ved inngangen til 2016 utgjorde innvandrere og deres etterkommere født i Norge til sammen 850 000 personer. Det vil si over 16 pst. av befolkningen. Hvordan innvandringen til Norge vil utvikle seg framover, er svært usikkert. Det er forventet en (fortsatt) nedgang i nettoinnvandringen fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa og en økning fra land i Asia, Afrika m.fl.

Kapittel 4 Utdanning, kompetanse og opplæring

Kapitlet beskriver innvandrere og deres etterkommeres utdannings- og kompetansenivå og deltakelse i formell utdanning og annen opplæring. En del utfordringer og barrierer i dagens utdannings-tilbud og kvalifiseringstiltak blir identifisert. Videre går kapitlet inn på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av lønnet arbeid, og at denne er til dels vesentlig høyere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene av den utdanningen som trolig er et premiss for at innvandrerne får arbeid.

Innvandrere er overrepresentert blant både høyt utdannede og lavt utdannede. Utdanningsnivået blant flyktninger er lavere enn blant andre innvandrere. Innvandreres og særlig flyktningers medbrakte kompetanse verdsettes i liten grad i

det norske arbeidsmarkedet. Flyktninger som har utdanning fra Norge, har nesten like høy sysselsetting som den øvrige befolkningen, men flyktninger deltar lite i utdanning og annen opplæring. Etterkommere av innvandrere klarer seg betydelig bedre enn innvandrere i utdanningssystemet. Innvandrere som kommer som barn, synes å ha utfordringer med å håndtere norsk skole, selv om de kom i førskolealder.

Introduksjonsprogrammet er myndighetenes viktigste tiltak for nyankomne voksne flyktninger. Målet er at 70 pst. skal være i arbeid eller utdanning etter endt program, men dette oppnås på langt nær for alle. Det er store forskjeller mellom kvinner og menn og mellom ulike kommuner, noe som kan tyde på at det er et forbedringspotensial.

Det synes å være samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til å bygge ned barrierer i utdanningssystemet, som raskere godkjenning av medbrakt utdanning, mer effektive opplæringsløp og mulighet for komplettering av utdanning framfor å ta lange opplæringsløp i Norge.

Kapittel 5 Tilknytning til arbeidslivet

Kapitlet beskriver innvandreres og deres etterkommeres tilknytning til arbeidsmarkedet. Innvandringsgrunn er viktig for hvilken tilknytning innvandrere har til arbeidsmarkedet. Videre er det store forskjeller mellom kvinner og menn. Få flyktninggrupper oppnår like høy sysselsetting som den øvrige befolkningen. Dette henger sammen med at Norge har et arbeidsmarked med høye kompetansekrav. Innvandreres medbrakte kompetanse synes å bli lite verdsatt i det norske arbeidslivet, og overkvalifisering er langt mer vanlig blant utenlandsfødte enn innenlandsfødte.

Innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3) er overrepresentert blant sysselsatte i helse- og sosialtjenester. De sysselsatte flyktningene har både lavere sysselsetting og jobber færre timer i uken enn majoritetsbefolkningen, og kan således defineres som undersysselsatte. Innvandrere fra landgruppe 3 er også i større grad midlertidig ansatte.

Det beskrives også kort ulike arbeidsmarkeds-tiltak og innvandreres deltakelse i ulike tiltak samt tilgjengelig kunnskap om effekter av arbeidsmarkeds-tiltak for innvandrere. Innvandrere er overrepresentert blant personer på arbeidsmarkeds-tiltak, særlig innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 3. Etterkommere av innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 3 har høyere deltakelse i arbeid og utdanning enn innvandrere på samme

alder, men fremdeles noe lavere enn de unge i den øvrige befolkningen.

Kapittel 6 Mottak av velferdsytelser

Kapitlet beskriver innvandreres mottak av ulike velferdsytelser. Lavere sysselsettingsrater blant en del innvandrergupper innebærer at de ofte er overrepresentert som mottakere av en rekke velferdsytelser og -tjenester. Selv om velferdsytelser som andel av samlet inntekt faller over tid for flyktninger og familieinnvandrere, ligger nivået selv etter mange år i Norge over nivået for befolkningen ellers. Dette gjelder spesielt for kvinner. Velferdsytelser utgjør en betydelig lavere andel av inntektene til arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere, selv om det øker noe med botid.

Mottaket av økonomisk sosialhjelp er høyt for personer med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3). Andelen som mottar sosialhjelp er lavere for de med lang botid, men fremdeles på et vesentlig høyere nivå enn for befolkningen for øvrig. Analyser av botidseffekter blant flyktninger viser at det er en sterk økning i andelen mottakere av uføretrygd og andre helserelaterte ytelser, etter hvert som botiden i Norge øker.

Analyser av kompensasjonsgradene for ulike innvandrergupper viser at kompensasjonsgradene for en del ytelser er høyere for innvandrere fra landgruppe 3 enn for andre grupper. Innvandrere er mer sensitive enn befolkningen ellers for endringer i kompensasjonsgrader i ytelsene når det gjelder hvor mange som går over på ytelsen og hvor mange som går over i arbeid.

Kapittel 7 Levekår – inntekt, inkludering og deltakelse

Kapitlet gjennomgår sentrale sider ved innvandre- res og deres etterkommeres levekår. Temaer som omtales er inntekt og materiell levestandard, bolig og bosettingsmønster, helse, diskriminering og strukturelle hindre, deltakelse, ekteskapsmønster og kriminalitet.

Hovedbildet er at de fleste innvandrere klarer seg godt i Norge. Etter noen års botid oppnår de fleste inntekter over fattigdomsgrensen, og mange kjøper sin egen bolig. Tendensene til bostedssegregering er mindre enn i mange andre land, også i Skandinavia. Samtidig er det sider ved innvandrernes levekår som gir grunn til bekymring: andelen barn som lever i en lavinntektsfamilie er høy, og personer med innvandrerbakgrunn deltar mindre enn andre i sivilsamfunnsorganisasjoner og i det politiske liv. Det er godt dokumentert at diskriminering forekommer, og flere stu-

dier dokumenterer også at innvandrere begår noe mer kriminalitet enn personer i befolkningen for øvrig

Kapittel 8 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av høy innvandring

Kapitlet søker å svare på mandatpunkt 2 og 3, gjennom å belyse hvordan fordeler og ulemper ved innvandring kan tenkes å fordele seg på den eksisterende befolkningen og på de nye innvandrerne.

De som trolig har klareste fordel av innvandringen, er innvandrerne selv. Flytting til Norge vil for mange øke levestandarden mye og raskt. Det gjelder både for arbeidsinnvandrere og for flyktninger, selv om flyktninger per definisjon kommer for å få beskyttelse.

For den eksisterende befolkningen er virkningene av innvandring mer sammensatte. Økt innvandring gir økt konkurranse i deler av arbeidsmarkedet og i mange tjenestemarkeder. Det bidrar til lavere prisvekst, som kommer alle forbrukere til gode.

Den samlede fordelene av lavere priser blir mer uklar og mer ujevnt fordelt når man tar hensyn til at lavere priser skyldes lavere lønnskostnader. Jo lettere norske arbeidstakere på kort sikt kan erstattes av innvandrere, desto mer utsatt er de isolert sett for press nedover på lønn og arbeidsmiljø. På lengre sikt er det gevinster å hente hvis arbeidstakerne som slutter i en type jobb, øker sin kompetanse og får høyere lønn i den jobben de går til.

Stigende levealder er tegn på et godt samfunn. Samtidig kan det bli en utfordring for arbeidsinnsats og statsfinanser hvis avgangsalderen fra arbeidslivet ikke endrer seg tilsvarende. Utfordringen med en aldrende befolkning forsterkes dersom også en økende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder blir stående utenfor arbeidslivet. Flere innvandrere i Norge betyr at deres tilpasning i arbeidslivet blir svært viktig også for utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser.

Kapittel 9 Samhold og tillit

Kapitlet søker å svare på mandatpunkt 1, som etterspør en drøfting av forutsetninger for samhold og tillit i det norske samfunnet i lys av høy innvandring. I kapitlet vurderes sammenhengen mellom økt ulikhet – økonomisk, sosialt, kulturelt og verdimessig – og mulighetene for å videreføre tillitsgrunnlaget den norske velferdsstaten er så avhengig av. I kapitlet diskuteres hvilke politiske til-

nærminger og tiltak som kan bidra til å opprettholde og videreføre fellesskapsfølelsen. Hovedargumentet er at opplevelsen av samhold og samfunnsmessig tillit videreføres best ved å satse på inkludering av innvandrere gjennom samfunnets viktigste institusjoner, som arbeidsliv og utdanning. Gitt den norske velferdsmodellen, vil en politikk for å skape tillit og dempe potensialet for konflikt måtte inneholde følgende viktige elementer: levekårspolitikk og økonomisk utjevning – primært gjennom kvalifisering og aktivisering for arbeid; grunnleggende utdanning; motarbeiding av diskriminering og utvikling av fellesarenaer i sivilsamfunnet. I tillegg til denne hovedtilnærmingen, framhever kapitlet behovet for en tydeligere forventningsdannelse når det gjelder krav til norsk medborgerskap: Støtte til demokrati, likestilling og barns rettigheter, samt deltakelse i arbeidsliv og sivilsamfunn. Klarere nasjonale retningslinjer bør utarbeides når det gjelder rom for tilpasninger og fritak i utdanning og arbeidsliv.

Kapittel 10 Vurderinger av relevante politikkområder

Kapitlet søker å svare på mandatpunkt 4, og gir utvalgets vurderinger av hvor det er mulig å gjøre noen forbedringer innenfor den eksisterende politikken. Utvalget har avgrenset seg til å se på den særskilte politikken rettet mot flyktninger og innvandrere, det vil si mottakssystemet, bosettingspolitikken og integreringspolitikken. I tillegg vurderes relevante sider av den generelle utdannings-, arbeidslivs- og velferdspolitikken. Vedvarende høy innvandring, særlig av flyktninger, vil kunne få stor betydning for kapasiteten til ordninger og tjenester på mange samfunnsområder. En viktig avveining for vurderingene er hvordan man kan redusere barrierene til arbeid eller utdanning

for flyktninger, uten at det samtidig – med en viss sannsynlighet – gjør Norge mer attraktivt for asylsøkere. Videre gjelder det hvordan man kan gjøre investeringer til riktig tid i flyktnings liv i Norge, når flyktninger ikke følger et ordinært forløp gjennom utdanning og arbeidsliv. Dessuten er det spørsmål om hvordan det kan skapes insentiver for arbeidsgivere til å rekruttere arbeidstakere de antar er mindre produktive, og tilrettelegges for kvalifiseringsløp i arbeidslivet, uten at dette påvirker arbeidsmarkedets virkemåte mer generelt. Analysene bygger videre på konklusjonene i NOU 2011: 7, der aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging representerte de viktigste anbefalingene. Disse overordnede redskapene må fortløpende utvikles og justeres i tråd med viktige endringer i samfunnsøkonomien og i intensiteten i tilstrømmingen. De bør også justeres og utvikles i tråd med de systematiske evalueringene dette utvalget anbefaler av alle større satsinger.

Kapittel 11 Overordnede tilnærminger til integrering

Kapitlet søker å svare på mandatpunkt 5, alternative strategier for å kunne møte utfordringer i tilknytning til fortsatt høy innvandring. Kapitlet tar utgangspunkt i at tillempingene av politikken som diskuteres i kapittel 10 kan vise seg å være utilstrekkelige i en situasjon med vedvarende svært høy tilstrømning, og drøfter tre mulige hovedstrategier for integrering under endrede forutsetninger. Hver av strategiene tar utgangspunkt i, og rendyrker, elementer i det eksisterende integreringsregimet. De tre strategiene omtales som hhv. rettighetsorientert universalisme, markedsorientert tilpasning og sosial investering.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Utvalg om langsiktige konsekvenser av høy innvandring – heretter omtalt som utvalget – ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. desember 2015 og fikk følgende mandat:

1. Bakgrunn

Innvandringen til Norge har vært rekordhøy det siste tiåret. Ut fra folketallet har innvandringen vært blant de aller høyeste blant OECD-land. Toppen ble nådd i 2011–2012 med en årlig innvandring på nærmere 80 000 personer, i hovedsak på grunn av den sterke veksten i arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. De siste par årene har denne innvandringen avtatt noe igjen. Siden sommeren 2015 har derimot antall asylsøkere, i hovedsak unge menn, økt svært raskt. Dersom mange av disse får tidsbegrenset opphold, vil det få stor betydning for innvandringstallene de neste årene og vil også kunne få konsekvenser for kjønnsfordelingen blant innvandrere.

Myndighetene er langt mer involvert når det gjelder flyktninger og deres familiemedlemmer enn arbeidsinnvandrere, både fra land innenfor og utenfor EØS. De må selv ordne med forsørgelse og bolig og er henvist til å benytte det ordinære tjenestetilbudet og har ikke tilgang til introduksjonsordningen for nyankomne. Begge typer innvandring bidrar likevel til økt etterspørsel etter boliger og behov for utbygging av offentlige tjenester på ulike områder, f.eks. utdanning og helse.

Sammensetningen av den norske befolkningen endres markert som følge av innvandringen. I den siste befolkningsframskrivingen fra SSB (2014) viste mellomalternativet fortsatt sterk befolkningsvekst i tiårene framover, primært drevet av flere innvandrere. Andelen med innvandrerbakgrunn (innvandrere og deres barn) ble anslått til vel 30 prosent i 2055 og utover, sammenliknet med nærmere 16 prosent i dag. Videre er det anslått at om lag 60

prosent av dem med innvandrerbakgrunn kan komme til å ha bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenfor EØS.

Bærekraften i det norske velferdssamfunnet avhenger av høy sysselsetting blant alle i yrkesaktiv alder. Flyktninger og deres familiemedlemmer er, med noen unntak, blant gruppene med lavest sysselsetting, spesielt når det gjelder kvinner. For at Norge skal kunne opprettholde velferdsordningene på et nivå og med en standard vi har vært vant til, må innvandrere til Norge raskt komme i arbeid og opprettholde høy sysselsetting over tid.

NOU 2011: 7 *Migrasjon og velferd – den norske modellens framtid* er fortsatt aktuell som et utgangspunkt for å analysere og vurdere sammenhenger mellom arbeidsmarked, inntektssikring og integreringsprosesser i Norge. Utredningen ble imidlertid laget i en periode der stor arbeidsinnvandring og høy etterspørsel etter arbeidskraft var dominerende faktorer. Nå er utfordringen først og fremst en kraftig økning i antall asylsøkere og flyktninger. Det er derfor behov for en ny gjennomgang.

Innvandring fører til økt mangfold i samfunnet, nye impulser og kulturell utveksling. Variasjon bidrar til nytenking, innovasjon og kreativitet. Samtidig kan større økonomisk, sosial, kulturell og verdimeslig ulikhet utfordre fellesskapsfølelsen mellom innbyggerne og tilliten til myndighetene, og kunne påvirke oppslutningen om velferdsordninger. Det kan også skape motsetninger og opplevelse av utrygghet. Slike tendenser kan bli forsterket dersom mange unge ikke deltar i arbeid eller utdanning og blir marginalisert. NOU 2011: 14 *Bedre integrering – Mål, strategier og tiltak* drøftet bl.a. spørsmål som fellesskap, verdier og konfliktløsning og kan være nyttig som bakgrunn for videre analyse.

For å bedre kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger er det viktig å analysere mulige forløp av innvandringen og vurdere virkningene av ulike tiltak som kan bidra til at flykt-

ninger og andre innvandrere blir aktive samfunnsborgere. Økt kunnskap styrker mulighetene for å møte utfordringene samfunnet står overfor som følge av høy innvandring og flere flyktninger.

2. Problemstillinger

1. Utvalget skal vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke samhold og tillit i Norge. Viktige spørsmål er i hvilken utstrekning og hvordan innvandringen kan føre til større økonomisk, sosial, kulturell og verdimessig ulikhet, hvilken betydning dette vil kunne ha for samfunnsutviklingen på sikt og for forholdet mellom ulike befolkningsgrupper. Utvalget skal også drøfte hva som kan bidra til å redusere faren for polarisering og konflikt og styrke fellesskaps- og trygghetsfølelsen i befolkningen.

2. Utvalget skal belyse de samfunnsøkonomiske konsekvensene av høy innvandring og av at en økende andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Utvalget skal beskrive hvilke forutsetninger om omfang og sammensetning av framtidig inn- og utvandring til Norge og utviklingen i norsk økonomi mv. som legges til grunn for analysen.

3. Utvalget skal vurdere hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, særlig av flyktninger. Viktige spørsmål er den betydning innvandringen vil kunne ha for arbeidsmarked, arbeidslivsforhold, lønnsdannelse, utvikling i sysselsettingsrate, arbeidsstyrkens kompetanse, forsørgelsesbyrde og offentlige finanser.

4. Utvalget skal analysere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring til Norge. Herunder skal utvalget analysere og vurdere om gjeldende generelle inntektssikringsordninger, arbeidsmarkeds- og kvalifiseringstiltak, utdanningstilbud og annet offentlig tjenestetilbud er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i en situasjon der flyktninger og deres familie utgjør en stor andel av innvandringen. Utvalget skal også vurdere hvordan de særskilte ordningene som gjelder mottak av asylsøkere og bosetting, opplæring og kvalifisering av flyktninger, bidrar til at de raskt kommer i arbeid og deltar aktivt i samfunnslivet.

5. Utvalget bør på bakgrunn av egne analyser og vurderinger skissere alternative strategier for å kunne møte utfordringer i tilknytning til fortsatt høy innvandring. Kunnskap og erfa-

ringer fra sammenliknbare land bør trekkes inn i analysen.

3. Generelt

I Tillegg 1 til Prop. 1 S (2015–2016) varsler Regjeringen at det skal legges fram en stortingsmelding om integreringspolitikk våren 2016. Andre kommende stortingsmeldinger kan også være relevante for utvalgets arbeid, bl.a. en melding om livslang læring og utenforskap. Videre varsler Regjeringen i samme Tillegg 1 en vurdering av regler for medlemskap i folketrygden, botidskrav og retten til bostedsrelaterte ytelser, med sikte på innstramminger, samt at det skal nedsettes et utvalg som skal vurdere sentrale sider ved utlendingslovgivningen, sett i sammenheng med andre lands lovgivning og internasjonale forpliktelser. Det er dessuten satt ned et utvalg som ser på ytelser til barnefamilier. Resultater fra disse og andre relevante utredninger og meldinger bør, så langt det er mulig innenfor tidsrammen for arbeidet, tas med i utvalgets analyser og vurderinger.

Utvalgets arbeid skal kunne være et innspill til Regjeringens perspektivmelding, som skal legges fram vinteren 2017.

Utvalget vil få et eget sekretariat, administrativt tilknyttet Justis- og beredskapsdepartementet. Utvalget kan ved behov innhente faglig bistand og innspill underveis, blant annet fra ressurs- og kompetansemiljøer og berørte myndigheter. Utvalget vil også disponere midler til å kunne sette ut oppdrag, i den grad det er behov for å supplere kunnskapsgrunnlaget.

Utvalgets rapport skal legges fram innen 1. februar 2017.

Utvalget avga sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet 1. februar 2017.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- professor Grete Brochmann, utvalgsleder, Oslo
- forskningssjef Anne Britt Djuve, Oppegård
- spesialrådgiver Tore Eriksen, Oslo
- seniorforsker Erling Holmøy, Oslo
- forskningssjef Cindy Horst, Oslo
- fylkesdirektør Truls Nordahl, Stavanger
- rådgiver Haakon Riekeles, Oslo
- forskningssjef Jan Rose Skaksen, København
- rådgiver Sylo Taraku, Drammen

- forskningsdirektør Asle Toje, Oslo
- direktør Inger Østensjø, Stavanger

Utvalget har hatt et sekretariat som har vært ledet av Gunnlaug Daugstad (Justis- og beredskapsdepartementet) og med følgende medlemmer: seniorrådgiver Marie Wenstøp Arneberg (Kunnskapsdepartementet), seniorrådgiver Simen Bjørnerud (Finansdepartementet), seniorrådgiver Taryn Galloway (Arbeids- og sosialdepartementet), seniorrådgiver Anne Skevik Grødem (Justis- og beredskapsdepartementet), seniorrådgiver Anne Kjerstin Hartlöv (Arbeids- og sosialdepartementet), seniorrådgiver Martin Hewitt (Arbeids- og sosialdepartementet), seniorrådgiver Ragnhild Nersten (Arbeids- og sosialdepartementet), seniorrådgiver Øyvind Opland (Arbeids- og sosialdepartementet), seniorrådgiver Karsten Marshall Elseth Rieck (Finansdepartementet) og seniorrådgiver Espen Thorud (Justis- og beredskapsdepartementet).

2.3 Utvalgets arbeid

2.3.1 Utvalgets møter

Utvalget har i løpet av perioden fra januar 2016 til desember 2016 gjennomført 10 møter over 15 møtedager. Ett av møtene ble avholdt i København, mens de øvrige møtene ble avholdt i Oslo. Utvalget har invitert flere innledere til møtene:

- professor Steinar Holden, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- seniorrådgiver Silje Vatne Pettersen, Statistisk sentralbyrå
- samfunnsøkonom Bjørn Gran og sjefsøkonom Roger Bjørnstad, Samfunnsøkonomisk analyse AS
- fagdirektør Pia Buhl Girolami, Integreringsavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet
- fagdirektør Nina Gran, KS
- direktør Oddbjørn Raaum, Frischsenteret
- forsker Jon Horgen Friberg, Fafo
- sjef for PST Marie Benedicte Bjørnland
- forsker Ådne Cappelen, Statistisk sentralbyrå

2.3.2 Seminar og møter

Utvalget avholdt et åpent seminar 17. mars 2016 i forbindelse med et utvalgsmøte. Seminaret hadde som formål å gi ulike aktører mulighet til å komme med innspill tidlig i prosessen. Det deltok

om lag 80 personer. Det ble holdt fire forberedte innlegg på seminaret, i tillegg til to forberedte kommentarer. Innledere og kommentatorer var:

- professor Grete Brochmann, utvalgsleder
- seniorforsker Erling Holmøy, utvalgsmedlem, om innvandring og offentlige finanser
- forskningsleder Anne Britt Djuve, utvalgsmedlem, om muligheter og utfordringer når det gjelder arbeidsintegrering av flyktninger
- professor Staffan Kumlin, Institutt for samfunnsforskning ved Göteborgs universitet, om velferd, oppslutning og tillit
- direktør Inger Østensjø, utvalgsmedlem, kommentar
- fylkesdirektør Truls Nordahl, utvalgsmedlem, kommentar

Deltakerne hadde mulighet til å komme med innspill under seminaret og i etterkant per e-post til utvalget.

Utvalgsleder og sekretariatet avholdt et møte 26. august 2016 med Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng og direktør Erik Oftedal.

Videre avholdt utvalgslederen og sekretariatet et møte 22. september 2016 med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, ved direktør Libe Rieber-Mohn, assisterende direktør Bjørn Holden, strategidirektør Ragnhild Nissen Lie, seksjonsleder for rapportering og styring Benedicte Falch-Monsen og seksjonsleder Katarina Heradstveit.

2.3.3 Skriftlige innspill

Det ble opprettet en e-postadresse der alle som ønsket, har kunnet sende innspill til utvalget. Innspillene ble lest nøye og tatt inn i utredningsprosessen.

Utvalget inviterte i tillegg de største av arbeidslivets organisasjoner til å komme med skriftlige innspill, i tillegg til at de ble invitert til å møte utvalget i utvalgsmøtet 17. juni 2016. Deltakere på møtet var

- Virke v/Stian Sigurdsen
- NHO v/Kristina Jullum Hagen
- KS v/Bente Stenberg-Nilsen
- Spekter v/Hilde Singsaas
- Akademikerne v/Nina Sverdrup Svendsen
- LO v/Liv Sannes

Skriftlige innspill fra partene er tilgjengelig på utvalgets nettside www.regjeringen.no/inko-utvalget.

2.3.4 Studieturer

Utvalgslederen, deler av utvalget og sekretariatet gjennomførte 8. juni 2016 en studietur til Stockholm. Følgende etater ble besøkt:

- Arbetsförmedlingen v/Jennie K. Larsson, Pernilla Kling, Sara Petersson og Josefine Carnolf
- Utbildningsdepartementet v/Christina Hassel, Anita Carlstedt og Carl-Johan Stolt
- Arbetsmarknadsdepartementet v/Emil Plisch
- Delegationen för migrationsstudier (www.delmi.se) v/Joakim Palme (leder) Olof Åslund, Pieter Bevelander, Kristof Tamas (sekretariatsleder), Caroline Tovatt, Sara Thalberg, Anton Ahlén. Eksterne forskere: Jens Rydgren (professor i sosiologi ved Stockholms universitet), Pernilla Andersson Joonas (dosent i nasjonaløkonomi ved Stockholm universitet), Per Lundborg (professor i nasjonaløkonomi ved Stockholms universitet) og John Hassler (professor i økonomi ved Stockholms universitet, leder av det svenske finanspolitiske rådet)

Utvalget og sekretariatet gjennomførte en studietur til København 15.–16. september i forbindelse med et utvalgsmøte. Følgende personer deltok på utvalgets møte:

- Jacob Nielsen Arendt, professor, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
- Carsten Koch, formann for Beskæftigelsesrådet
- Karen Hvid Vestergaard, avdelingssjef, Vejle kommune
- Tanja Franck, direktør i Udlændingestyrelsen

2.3.5 Eksterne utredninger

Utvalget har hatt en kort virkeperiode og begrensede ressurser til å sette i gang større eksterne utredninger. Utvalget har derfor i stor grad bygd på eksisterende kunnskap.

Mandatet ber utvalget vurdere hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, herunder betydningen av innvandring på offentlige finanser. Utvalget ba Statistisk sentralbyrå (SSB) om å oppdatere og utvide analysen som ble gjort til NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*. Bestillingen ble tatt inn i en modellkontrakt mellom Finansdepartementet og SSB om vedlikehold og bruk av DEMEC-modellen.¹

I mandatet ble utvalget videre bedt om å vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke graden av samhold og tillit i

Norge. I denne forbindelse bestilte utvalget tre notater:

- Professor Per Mouritsen ved Aarhus universitet utarbeidet notatet «Effekten af etnisk heterogenitet og ulighed på generaliseret tillid og velfærdsstatens legitimitet».²
- Forsker Jon Horgen Friberg ved Fafo utarbeidet notatet «Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus».³
- Førsteamanuensis Torbjørn Skardhamar ved Universitetet i Oslo utarbeidet en kunnskapsoppsummering om innvandrere og kriminalitet: «Innvandrere og kriminalitet – en litteraturgjennomgang».⁴

2.4 Begreper og betegnelser vedrørende innvandring og innvandrere

Utvalget har hatt et vidt mandat, og utredningen spenner over en rekke forskjellige temaer knyttet til innvandring, innvandrere og deres barn født i Norge.

Utredningen har i stor grad benyttet seg av allerede eksisterende tallgrunnlag og analyser og derfor lagt seg nær opptil de definisjoner og kategorier som foreligger i dette materialet. Mange av beskrivelsene og analysene baserer seg på registerstatistikk, som igjen baserer seg på Statistisk sentralbyrås (SSBs) kategorier og betegnelser.

Migrasjon, inn- og utvandring

Begrepet *migrasjon* dekker både innvandring til og utvandring fra et område. Vanligvis vil inn- og utvandring dreie seg om kryssing av statsgrenser, men i faglitteraturen kan betegnelsen også brukes om kryssing av andre territorielle grenser. Migrasjonen kan være frivillig eller ufrivillig, lov-

¹ Holmøy, E., Rømay, C. P., Sagelvmo, I. & Strøm, B. (2017a). *Bidrag fra innvandrere og norskfødte til offentlige inntekter og utgifter på lang sikt*. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå, og Holmøy, E. & Strøm, B. (2017b). *Den langsiktige betydningen for norsk realøkonomi og offentlige finanser og av fortsatt innvandring*. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå.

² Mouritsen, P. (2016). *Effekten af etnisk heterogenitet og ulighed på generaliseret tillid og velfærdsstatens legitimitet*. Notatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/inko-utvalget.

³ Friberg, J. (2016). *Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus*. Fafo-rapport 2016:43.

⁴ Skardhamar, T. (2016). *Innvandrere og kriminalitet – en litteraturgjennomgang*. Notatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/inko-utvalget.

lig eller ulovlig. Migrasjon, inn- og utvandring refererer til en rekke ulike forflytninger. Noen av dem, særlig migrasjon på grunnlag av flukt, arbeid og familie, vil omtales i utredningen.

Offisiell norsk statistikk om omfanget av *inn- og utvandring* er utarbeidet på grunnlag av opplysninger fra folkeregisteret, dvs. at det er registrerte bosatte personer med lovlig opphold som inngår i opplysningene. I henhold til folkeregisterloven må den som flytter, selv melde flytting dersom oppholdet skal vare i minst seks måneder.

Dette betyr at oversiktene i utredningen over inn- og utvandring til Norge ikke vil omfatte utlendinger som oppholder seg her kortere enn seks måneder, og i realiteten vil det oppholde seg personer i Norge uten å være registrert bosatt ifølge folkeregisteret. Dette gjelder bl.a. *sysselsatte på korttidsopphold*, det vil si personer som arbeider i Norge uten å være registrert bosatt. Dette vil også gjelde *asylsøkere*, som ikke regnes med i den registrerte innvandringen til Norge før de eventuelt har fått innvilget oppholdstillatelse (se under).

Innvandringsgrunn

I utredningen refereres det til statistikk og analyser som viser til *innvandring etter innvandringsgrunn*. Dette er grunnlaget for opphold som framkommer i registreringer i utlendingsforvaltningens registre, og det er bearbeidet av SSB til demografisk bruk. Nordiske innvandrere omfattes ikke av statistikk om innvandringsgrunn.

Asylsøkere og flyktninger

En *asylsøker* er en person som søker om beskyttelse (asyl) i Norge, og som ikke har fått søknaden sin endelig avgjort.

Begrepet *flyktning* brukes på ulike måter i ulike sammenhenger. I denne utredningen siktes det til personer som får oppholdstillatelse og flyktningstatus på grunnlag av en søknad om beskyttelse. Begrepet omfatter da også personer som søker asyl og får opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, tidligere ofte kalt «opphold på humanitært grunnlag».

Overføringsflyktning, ofte kalt kvoteflyktning, er en person som får opphold i Norge som flyktning og bosettes direkte i en kommune når han eller hun kommer hit. Norge har en årlig kvote for uttak av slike flyktninger. I de fleste tilfeller skjer uttaket av overføringsflyktninger i samarbeid med FN's høykommissær for flyktninger, UNHCR.

En *enslig mindreårig asylsøker* er en person under 18 år som kommer til Norge uten foreldre el-

ler andre med foreldreansvar og søker beskyttelse i Norge, men ikke har fått søknaden sin avgjort. Hvis den mindreårige asylsøkeren får opphold i Norge på dette grunnlaget, endres betegnelsen til *enslig mindreårig flyktning*.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre SSBs definisjoner av den innvandrede befolkningen ligger til grunn for de statistiske beskrivelsene og mye av forskningen i utredningen.

- *Innvandrere* er personer som er født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Begrepet innvandrer sier ikke noe om årsaken til innvandring.
- *Norskfødte med innvandrerforeldre* er personer som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre (foreldre som er innvandrere). I utredningen brukes både begrepet *norskfødte med innvandrerforeldre* og *etterkommere av innvandrere*.

Disse to gruppene til sammen omtales i utredningen som *personer med innvandrerbakgrunn*. De kan i utredningen sammenliknes med *hele befolkningen* eller *personer i den øvrige befolkningen*. Den siste kategorien omfatter personer som ikke inngår i gruppen av personer med innvandrerbakgrunn. I noen sammenhenger sammenliknes innvandrere med *befolkningen utenom innvandrere*. I disse tilfellene inngår etterkommere i den sistnevnte gruppen.

SSB publiserer også statistikk og analyser⁵ om personer med *annen innvandringsbakgrunn*:

- utenlandsfødte med én norskfødt forelder (om lag 35 000 per 1. januar 2016)
- norskfødte med én utenlandsfødt forelder (248 000)
- utenlandsfødte med to norskfødte foreldre (38 500)

Utvalget avgrenser seg fra å se nærmere på disse gruppene i utredningen. Noen grupper kunne være interessante å følge, om det viser seg at de skiller seg fra den øvrige befolkningen på flere levekårsmaal. En slik gruppe kan f.eks. være norskfødte med to norskfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre (i enkelte sammenhenger omtalt som «tredjegerasjonen»). Foreløpig

⁵ Džamarija, M. (2014). *Oversikt over personer med ulik grad av innvandringsbakgrunn*. Rapporter 16/2014, Statistisk sentralbyrå.

er dette en liten gruppe (i underkant av 500 personer i 2013), og de er unge. En noe større gruppe er norskfødte med én utenlandsfødt forelder og fire utenlandsfødte besteforeldre (over 5 000 personer i 2013). Dette er en raskt voksende gruppe som fordoblet seg fra 2007 til 2013. Halvparten var da under 4 år, og det er i dag lite grunnlag for å vurdere hvilken tilpasning disse vil ha i Norge.

Innenlandsfødte og utenlandsfødte

OECD bruker litt andre begreper og kategorier enn SSB. OECD bruker betegnelsene *utenlandsfødt* (foreign-born) og *innenlandsfødt* (native-born). Utenlandsfødte refererer til personer som er bosatt i Norge/vertslandet, men er født i utlandet. Innenlandsfødte er da alle som er født i Norge/vertslandet. I utredningen brukes disse betegnelsene der vi gjengir komparativ statistikk og analyser fra OECD. I omfang er det noen flere utenlandsfødte enn innvandrere (se over). Ved inngangen til 2016 var det i underkant av 700 000 innvandrere i Norge, og i overkant av 770 000 utenlandsfødte. Norskfødte med innvandrerforeldre vil inngå i gruppen innenlandsfødte.

Landbakgrunn

I framstillingene i utredningen brukes både innvandringsgrunn (se over) og landbakgrunn. *Landbakgrunn* viser til innvandreres fødeland. For norskfødte med innvandrerforeldre viser landbakgrunn til foreldrenes fødeland. Dersom foreldrene har ulikt fødeland, benyttes mors fødeland.

Grupperinger basert på landbakgrunn

I framstillinger basert på landbakgrunn benytter utredningen ulike grupperinger avhengig av hvilke datakilder som er brukt. Mange analyser baserer seg på SSBs grupper av landbakgrunn. SSB bruker i en del sammenhenger betegnelsene landgruppe 1 og landgruppe 2.

- Landgruppe 1 omfatter EU/EFTA-land, Nord-Amerika (USA og Canada), Australia og New Zealand
- Landgruppe 2 omfatter land i Øst-Europa utenom EU/EFTA,⁶ Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand

Denne todelingen er begrunnet i både innvandringsrestriksjoner og migrasjonsmønstre. Innvandrere fra EU/EFTA-land har få innvandringsrestriksjoner og har i stor grad kommet til Norge på grunn av arbeid. De fleste innvandrere fra land utenom EU/EFTA har til sammenlikning bakgrunn som flyktninger og familieinnvandrere. En innvending mot denne todelingen er at borgere fra USA, Canada mfl. (i landgruppe 1) er underlagt andre innvandringsrestriksjoner enn borgere fra Norden og øvrige EU/EFTA-land. Likeledes er det også flere med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. som har bakgrunn som arbeidsinnvandrere.⁷ I utredningen benytter vi oss i stor grad av eksisterende forskning og analyser, og vi har derfor en pragmatisk tilnærming til hvordan vi grupperer etter landbakgrunn. I mange sammenhenger vil vi bruke SSBs todeling, men forkortet til *land i EU*, *Nord-Amerika mfl.* (landgruppe 1) og *land i Asia, Afrika mfl.* (landgruppe 2). Det er mange rapporter og forskningsarbeider som anvender andre grupperinger, og i utredningen har vi i stor grad benyttet de begrepene som brukes i den aktuelle teksten.

I utredningen er det i en del av analysene benyttet en *tredeling* av landbakgrunn der hovedforskjellen fra todelingen over er at EU-landene deles i «gamle» og «nye». I utredningen omtales disse grupperingene som *landgruppe 1*, *landgruppe 2* og *landgruppe 3*. Denne tredelingen er i tråd med SSBs kategorisering i befolkningsframskrivningene:⁸

- *Landgruppe 1* omfatter alle vesteuropeiske land, det vil si land som er med i det «gamle» EU (før 2004) og/eller EØS og EFTA samt Canada, USA, Australia og New Zealand. Personer fra disse landene er i snitt relativt like når det gjelder fruktbarhet og utvandring, men har ulike restriksjoner knyttet til innvandring (se over). Landgruppe 1 vil også omtales som *land i Vest-Europa, Nord-Amerika mfl.*
- *Landgruppe 2* består av de elleve nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa (EU-medlemmer i 2004 eller senere): Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kroatia, Bulgaria og Romania. Disse er slått sammen til én gruppe, ettersom det er fra disse landene innvandringen til Norge har økt mest de siste årene. Blant alle EU-land er det disse

⁷ Se bl.a. Høydal, E. (2008). Innvandrerbegreper i statistikken: Vestlig- og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato, *Samfunnsspeilet* 2/2008, Statistisk sentralbyrå.

⁸ Se bl.a. Tønnessen, M., Cappelen, Å. og Skjerpen, T. (2016). Befolkningsframskrivingene 2016–2100: Inn- og utvandring, *Økonomiske analyser* 3/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁶ Bl.a. Russland, Ukraina, Bosnia-Hercegovina, Serbia, Montenegro, Albania mfl.

elleve landene som har lavest gjennomsnittlig inntektsnivå og dermed størst avstand til inntektsnivået i Norge. Landgruppe 2 vil også omtales som *EU-land i Sentral- og Øst-Europa*.

- *Landgruppe 3* består av «resten av verden», det vil si resten av Øst-Europa, Afrika, Asia (inkludert Tyrkia), Latin-Amerika og Oseania (utenom Australia og New Zealand). Statsborgere fra disse landene må søke om tillatelse for å bo og arbeide i Norge. Denne gruppen er svært heterogen, og SSB har slått disse landene sammen først og fremst for å forenkle. Landgruppe 3 vil også omtales som *land i Asia, Afrika mfl.*

2.5 Relevante utredninger og prosesser

Utvalgets arbeid må sees i sammenheng med at det parallelt har pågått og fremdeles pågår relevant utrednings- og meldingsarbeid. Mandatet pålegger utvalget å ta resultatene fra disse med i analysene og vurderingene så langt det er mulig innenfor tidsrammen. Det har blitt lagt fram en rekke forslag til politikk- og lovendringer som har ulike berøringspunkter med utvalgets arbeid. De mest sentrale prosessene har vært:

- Stortingsmelding om livslang læring, Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*, som ble lagt fram av Kunnskapsdepartementet 19. februar 2016.
- Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv.* (innstramminger II), som ble lagt fram av Justis- og beredskapsdepartementet 4. april 2016.
- Ny stortingsmelding om integreringspolitikk, Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, som ble lagt fram av Justis- og beredskapsdepartementet 11. mai 2016.
- Rapporten «Flyktninger og arbeid», som ble lagt fram av et partssammensatt utvalg til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 31. mai 2016.⁹
- Forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen, lagt fram av Arbeids- og sosialdepartementet 4. juli 2016, med høringsfrist 1. november 2016.
- Regjeringens arbeid med Perspektivmeldingen 2017, som skal legges fram våren 2017.

⁹ Rapporten er tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/flyktninger-og-arbeid/id2502292/>

Hensikten er å belyse viktige utfordringer for norsk økonomi, for offentlige finanser og for videreføringen av de norske velferdsordningene. Som en del av arbeidet med meldingen arrangerte Finansdepartementet fire seminarer. Seminarene tok for seg ulike spørsmål som sto sentralt i arbeidet med perspektivmeldingen.¹⁰

- Regjeringen har satt i gang et arbeid med en stortingsmelding om tros- og livssynspolitikk.¹¹
- Det skal oppnevnes en ekspertgruppe som skal utrede løsninger for livsopphold for voksne som tar grunnskole eller videregående opplæring.¹²

Relevante politikkområder har i løpet av utvalgets arbeidsperiode vært i endring. Utvalget har derfor ikke lagt vekt på å gi en fullstendig beskrivelse av de relevante politikkområdene. Utvalget har også bygd på NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* for slike beskrivelser.

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

Velferds- og migrasjonsutvalget så på effekten av større mobilitet i befolkningen og hva slags utfordringer den norske velferdsmodellen møter på grunn av mer bevegelse over landegrensene. Utvalget hadde et bredt mandat og skulle blant annet se på trygdeordninger og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. Utvalget skulle også vurdere om det er sider ved innvandringspolitikken som er spesielt relevante for den framtidige utformingen av den norske velferdsmodellen. Utredningen inneholdt omfattende beskrivelser av migrasjonsbildet, demografi, arbeidsmarkedstilknytning, inntekt, velferd og levekår. Utvalget leverte sin innstilling i mai 2011.

NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategi, tiltak*

Inkluderingsutvalget var et bredt sammensatt utvalg på 17 personer som leverte en utredning om integrerings- og inkluderingspolitikken i Norge. Utvalget presenterte omfattende situasjonsbe-

¹⁰ For mer informasjon om Perspektivmeldingen 2017, se: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk-okonomi/perspektivmeldingen-2017/id2484715/>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/tro-og-livssyn/arbeidet-med-en-helhetlig-tros-og-livssynspolitikk/stortingsmelding-om-tros-og-livssynspolitikk/id2511824/>

¹² Se Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*.

skrivelser og løftet fram utfordringer og muligheter i det flerkulturelle Norge. Med bakgrunn i dette foreslo de en rekke tiltak for integreringspolitikken. Utvalget tok utgangspunkt i foreliggende forskning og kunnskap på feltet. Utvalget la særlig vekt på arbeidsliv, utdanning og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn. Utvalget leverte sin innstilling i juni 2011.

NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

Utvalgets mandat var å gjøre en forenklet oppdatering av analysene i NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi* (Holden III). Utvalget vurderte hvordan nye utviklingstrekk påvirket konklusjonene fra Holden III-utvalgets rapport. De nye utviklingstrekkene er først og fremst fallet i oljeprisen og tilstrømningen av asylsøkere til Europa. Utvalget skulle vurdere om de nye

utviklingstrekkene hadde vesentlig betydning for konklusjonene som Holden III-utvalget trakk opp. Utvalget leverte sin innstilling i september 2016.

Utvalg som skal utrede støtten til barnefamiliene

Regjeringen oppnevnte 19. juni 2015 et utvalg som ser på støtten til barnefamiliene. Utvalget skal vurdere ulike modeller for omfordeling av barnetrygden, blant annet behovsprøving. Utvalget skal beskrive det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn under 18 år. Utvalget skal gå gjennom barnetrygd, skattefordeler, foreldrepenger og engangsstønad, kontantstøtte, stønad til enslig mor eller far, bidragsforskott, barnetillegg til trygdeytelser, bostøtte fra Husbanken, barnehagesubsidier, skolefritidsordningen og utdanningsstøtte. Utvalget legger fram sin innstilling våren 2017.

Del II
Bakgrunn

Kapittel 3

Migrasjon og demografiske hovedtrekk

3.1 Innledning

De siste tjue årene har det vært en klar økning i innvandringen til Norge. Ut fra folketallet har innvandringen vært blant de aller høyeste sammenliknet med andre OECD-land. Den største enkelthendelsen som har påvirket migrasjonen til Norge, er utvidelsen av EU i 2004, som førte til en kraftig økning i arbeidsinnvandringen. Samtidig har innvandringen særlig fra land i Asia og Afrika økt jevnt siden slutten av 1990-tallet. Den økte innvandringen har ført til at sammensetningen av den norske befolkningen har endret seg markert, og at andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn har økt betydelig.

Høsten 2015 kom det ekstraordinært mange asylsøkere til Norge. I løpet av noen måneder økte tilstrømningen kraftig og på årsbasis ble antallet nær tredoblet etter å ha ligget nokså stabilt de foregående årene. Andre land i Europa opplevde en liknende utvikling.

Utvalget er bedt om å se på langsiktige konsekvenser av høy innvandring. I dette kapitlet gjennomgås hovedtrekkene i migrasjonsutviklingen i Norge de siste tiårene og endringer i befolknings sammensetningen som følge av innvandringen. Det presenteres også tall for den senere tids tilstrømning av asylsøkere. Asylsøkere blir ikke registrert som innvandrere før de har fått opphold i Norge, og inngår derfor ikke i statistikken over innvandrere.

Antall internasjonale migranter på verdensbasis har økt betydelig siden årtusenskiftet, selv om andelen migranter av verdens befolkning fortsatt er liten. Internasjonal migrasjon er sammensatt av mange ulike flyttestrømmer, og det er flere grunner til at mennesker velger å flytte over landegrensene. I dette bildet utgjør flyktninger bare en mindre del av migrasjonen, men i 2015 nådde antall flyktninger sitt høyeste nivå siden andre verdenskrig. Europa har særlig opplevd en historisk stor tilstrømning av asylsøkere de senere årene. Innledningsvis i dette kapitlet ser vi nærmere på

internasjonal migrasjon og drivkrefter bak migrasjon.

Hvordan innvandringen til Norge vil utvikle seg framover, både når det gjelder årsak og omfang, er svært usikkert. Antall asylsøkere er betydelig redusert fra 2015 til 2016, og i de senere årene har det vært en nedgang i arbeidsinnvandringen, selv om nivået fortsatt er høyt i historisk sammenheng. Statistisk sentralbyrå (SSB) foretar jevnlig framskrivinger av befolkningen, og publiserte i juni 2016 nye framskrivinger, som er presentert mot slutten av kapitlet.

3.2 Internasjonal migrasjon

3.2.1 Drivkrefter

Årlig flytter flere millioner mennesker fra hjemlandet og bosetter seg i andre land. Dette kan skyldes at de søker arbeid eller utdanning og bedre levekår, at de ønsker å leve sammen med nær familie eller at de er på flukt fra forfølgelse, undertrykking og væpnet konflikt eller fra naturkatastrofer og miljøødeleggelser.

En grunnleggende historisk drivkraft for internasjonal migrasjon har vært etterspørsel etter arbeidskraft i mange land og store regionale og globale forskjeller mellom land når det gjelder inntekt og velferd.¹ Til tross for at det i begynnelsen av dette århundret var en periode med relativt høy økonomisk vekst i flere land i Asia og Afrika, og lav vekst og krisetendenser i deler av Europa, er det for store grupper likevel mye å vinne ved å dra til et europeisk land, både med tanke på trygghet og velferd. Sterk befolkningsvekst, bl.a. i mange

¹ Se f.eks. McNeill, W. H. & Adams, R. S. (Ed.) (1978). *Human Migration – Patterns and Policies*. Bloomington & London: Indiana University Press; OECD (2016a). *Perspectives on Global Development 2017. International Migration in a Shifting World*. OECD Publishing.

Se også Carling, J. & Talleraas, C. (2016). *Root causes and drivers of migration*. PRIO paper. Notatet inneholder en kortfattet drøfting av grunnleggende årsaker til internasjonal migrasjon og politikk for å påvirke slik migrasjon i lys av nyere forskning og empiri.

afrikanske land, innebærer dessuten at et stort antall unge mennesker har problemer med å finne arbeid lokalt eller i naboland.² I tillegg kan rask økonomisk utvikling i første omgang føre til økt utvandring.³

Migrasjonspresset som skyldes de økonomiske forskjellene, forsterkes av at flere land i Asia og Afrika er i krise, preget av undertrykking, konflikter og krig, enten internt eller med andre land. Mange av disse landene er dessuten lite demokratiske og har myndigheter som viser liten respekt for befolkningens grunnleggende sivile og politiske rettigheter. Noen er dessuten «sårbare stater» som er så ustabile og konfliktfylte at statsmakten har brutt sammen eller er i ferd med å gå i oppløsning. Land som Somalia, Sør-Sudan, Syria og Afghanistan er blant de mest sårbare.⁴

Virkningene av de nevnte faktorene for migrasjonsutviklingen forsterkes av økt tilgang på informasjon gjennom mediene om hvordan livet kan være i høyinntektsland. Dessuten blir internasjonal migrasjon mulig for stadig flere gjennom relativt sett lett tilgjengelige og billige reisemuligheter.

Nettverk av familie, venner og kjente har også stor betydning for migrasjon. Etter hvert som nye grupper av migranter får fotfeste i flere land, skapes det transnasjonale nettverk som igjen kan bidra til migrasjon mellom land.

Statenes politikk når det gjelder migrasjon, kan påvirke både omfang og sammensetning av migrasjonen. Mange stater legger gjennom innvandringspolitikken og på andre måter aktivt til rette for å tiltrekke seg etterspurt arbeidskraft, eventuelt også internasjonale studenter. Tilsvarende er det land som tilrettelegger for at deres egne borgere reiser til andre land for å arbeide og sende penger hjem. På den annen side forsøker både stater og en rekke internasjonale aktører

som f.eks. EU å begrense antall mennesker på flukt og stoppe ulike former for irregulær migrasjon.

Tradisjonelt blir det gjerne trukket et skarpt skille mellom tvungen og frivillig migrasjon, eller mellom flyktninger og andre migranter. Noen migranter blir drevet på flukt på grunn av krig og forfølgelse, og de må flykte for å overleve eller unngå umenneskelig behandling. Andre foretar en mer eller mindre rasjonell beslutning og velger migrasjon som en strategi for å skaffe seg arbeid eller utdanning og oppnå bedre levekår for seg og sine. FNs flyktningkonvensjon, det internasjonale asylinstituttet og den enkelte stats asyl- og flyktningpolitikk baseres på at det er mulig å trekke et slikt klart skille mellom flyktninger og andre migranter.

Imidlertid er det ofte flere drivkrefter som ligger til grunn for beslutningen om å flytte. For eksempel finnes det blant asylsøkerne som kommer til Europa fra land i Asia og Afrika, personer som flykter fra krig og konflikter eller fra store miljøproblemer som kan ha utspring i klimendringer. Samtidig ønsker de fleste migranter også å bedre levekårene sine og i tillegg kanskje leve sammen med familiemedlemmer som allerede har flyttet eller flyktet.

Begreper som «mixed migration» og «mixed flows» brukes gjerne for å vise at det er sammensatte motiver og drivkrefter blant migrantene.⁵ Det gjelder også migrasjonsstrømmer der asylsøkere fra mange ulike land utgjør en stor gruppe, slik vi ser i Europa i dag. I tillegg kommer det irregulære migranter, ofre for menneskehandel, statsløse personer, enslige mindreårige og andre sårbare grupper.

Drivkreftene for internasjonal migrasjon er i endring. Noen forhold blir forsterket og legger grunnlaget for økende migrasjon framover. Globalisering og et mer internasjonalisert arbeidsmarked fører til at flere arbeidstakere, både høyt og relativt lavt kvalifiserte, kan finne arbeid i andre land. Den omfattende arbeidsmigrasjonen fra nye EU-land til Nord og Vest-Europa etter 2004 og fra

² Carling, J. & Talleraas, C. (2016). op.cit. Se også Roopana-rine, L. (11. juli 2016). Africa's rising population and youth unemployment challenge. *The Guardian*. Tilgjengelig: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/jul/11/africa-kenya-population-youth-unemployment>; Bish, J. J. (11. januar 2016). Population growth in Africa: grasping the scale of the challenge. *The Guardian*. Tilgjengelig: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/jan/11/population-growth-in-africa-grasping-the-scale-of-the-challenge>; FN-UNDESA (2016) *World Population Prospects, the 2015 Revision*. Tilgjengelig: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>.

³ OECD (2016a). Ibid.; Carling, J. & Talleraas, C. (2016). Ibid.

⁴ Fund for peace (2016). *Fragile States Index 2016*. Tilgjengelig: <http://fsi.fundforpeace.org/>; Se også OECD (2016b). *States of Fragility 2016. Understanding Violence*. OECD Publishing.

⁵ International Organization for Migration (IOM) beskriver 'mixed migration' slik: «The principal characteristics of mixed migration flows include the irregular nature of and the multiplicity of factors driving such movements, and the differentiated needs and profiles of the persons involved. Mixed flows have been defined as 'complex population movements including refugees, asylum seekers, economic migrants and other migrants'. Unaccompanied minors, environmental migrants, smuggled persons, victims of trafficking and stranded migrants, among others, may also form part of a mixed flow.» Tilgjengelig: <https://www.iom.int>.

land i Sør-Asia til enkelte rike stater i Midtøsten, er to eksempler. Et internasjonalisert utdanningsmarked for dem som har nødvendige økonomiske ressurser og ønske om å skaffe seg en antatt verdifull utdanning i et annet land, er et annet forhold som bidrar til migrasjon.

De siste årene har et økende antall mennesker flyktet fra krig, voldshandlinger og undertrykking, både fra stater i oppløsning eller fra stater som har store problemer med å gi egne borgere et minimum av trygghet og framtidshåp. I tillegg har antallet som er på flukt i eget land, økt betydelig. Mange av disse internt fordrevne kan etter hvert forsøke å reise videre til andre land. Akseleerende klimaendringer og konsekvensene av disse kan også føre til økt migrasjon eller forsterke eksisterende problemer som driver migrasjon.

Både når det gjelder arbeidsmigrasjon og flukt er det ofte bare én person eller en del av en familie som flytter eller flykter. Det innebærer at tidligere migrasjon blir en drivkraft for ytterligere migrasjon gjennom familietilknytning.

I tillegg er det blitt en voksende og svært lønnsom kommersiell virksomhet å «legge til rette for» irregulær migrasjon. Betydningen av kriminelle nettverk som driver med menneskesmugling, og prisen på tjenestene de tilbyr, øker med omfanget av kontrolltiltakene som iverksettes for å kontrollere og stoppe migrasjon.⁶ At det finnes slike nettverk, som gjør det mulig for flere å komme seg til attraktive høyinntektsland, kan bidra til økt migrasjon.

Internasjonal migrasjon påvirkes og drives i noen grad av regelverk og politikk som på ulike måter, både nasjonalt og internasjonalt, legger rammer for migrasjon. Det omfatter konvensjoner, avtaler, lover og annet regelverk. Nærliggende eksempler er FNs flyktningkonvensjon, EU-regler om fri bevegelighet for arbeidskraft, Schengen-avtalen og liknende regionale avtaler på migrasjonsområdet. Andre typer organisatoriske tiltak, som tar sikte på kontroll, regulering eller tilrettelegging for migrasjon, kan også ha betydning.

Slike sammenhenger mellom politikk, reguleringstiltak og faktisk migrasjon er forsøkt analysert empirisk i norsk sammenheng for perioden 1969 til 2010.⁷ Denne analysen viser bl.a. at innfø-

ringen av såkalt innvandringsstopp for ufaglært arbeidskraft i 1975, norsk tilslutning til Schengen-avtalen i 2001 og EU-utvidelsene i 2004 og 2007 på ulike måter har hatt klar innvirkning på innvandringen til Norge.

3.2.2 Det globale bildet

Internasjonal migrasjon er sammensatt av mange ulike flyttestrømmer. Asylsøkere og flyktninger utgjør en relativt begrenset del av det totale antallet internasjonale migranter, selv om også slik migrasjon har vokst de siste årene. Størstedelen av internasjonal migrasjon er knyttet til arbeid eller familie. Samlet for OECD-landene utgjorde familieinnvandring 33 pst. av all antatt varig innvandring i 2014.⁸ Innvandring fra land innenfor områder med mer eller mindre fri mobilitet for arbeidstakere mv., slik det er innen EØS, utgjorde 32 pst. Mye av denne mobiliteten er basert på arbeid. I tillegg var 21 pst. av all innvandring arbeidsinnvandring fra land som ikke var omfattet av fri mobilitet, og tilhørende familieinnvandring. 9 pst. var flyktninger og 5 pst. annen innvandring, bl.a. studenter. Samlet har den varige, årlige innvandringen til OECD-landene ligget mellom 4 og 5 mill. personer de siste ti årene.⁹ Denne innvandringen ble noe redusert pga. finanskrisen i 2008–2009, men fra 2014 har innvandringen vært klart økende. Foreløpige tall viser at samlet innvandring til OECD-landene økte med 10 pst. fra 2014 til 2015 og da nådde det høyeste nivået det siste tiåret.

De nyeste årlige rapportene om internasjonal migrasjon fra FN og International Organization for Migration (IOM)¹⁰ gir en oversikt over den globale situasjonen på området i 2015:

- *Antallet internasjonale migranter* i verden har økt raskt siden årtusenskiftet, fra 173 mill. i 2000 til 244 mill. i 2015. Dette er riktignok bare en økning fra 2,8 til 3,3 pst. i *andelen* av verdens befolkning. I 2015 bodde 76 mill. av migrantene

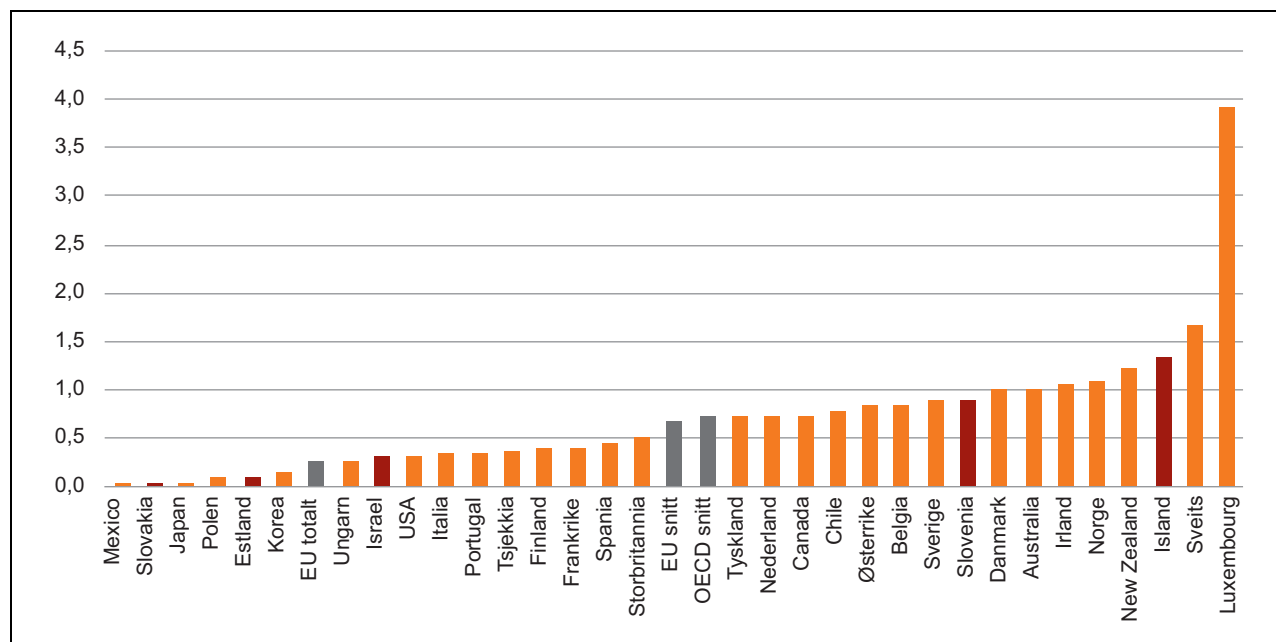
⁸ OECD (2016c). *International Migration Outlook 2016*. OECD Publishing.

⁹ I følge OECDs definisjon er varig innvandring alle innvandrere som bosetter seg i et annet land.. I norsk sammenheng betyr det at de som oppholder seg her midlertidig, f.eks. som student, sesongarbeider, au pair, praktikant eller med en annen midlertidig oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent opphold, faller utenfor definisjonen. Hvor langvarig bosettingen blir for den enkelte som kommer gjennom «varig innvandring», vil imidlertid kunne variere.

¹⁰ FN (2016). *International Migration Report 2015: Highlights*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. IOM (2016). *Global Migration Trends 2015 Factsheet*. IOM Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). UNHCR (2016). *Figures at a glance*.

⁶ Europol (2016). *Migrant Smuggling Networks*. Joint Europol and Interpol report.

⁷ Cappelen, Å., Ouren, J. & Skjerpen, T. (2011). *Effects of immigration policies on immigration to Norway 1969–2010*. Rapport 40/2011. Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.1 Varig innvandring til OECD-land i 2014.¹ Prosent av folketallet

¹ Landene som er markert med rødt, har ikke standardiserte data på samme måte som de andre. Tallene kan derfor ha begrensninger i slike sammenlikninger.

Kilde: OECD (2016c). *OECD International Migration Outlook 2016*. OECD Publishing. Fig. 1.3

- i Europa, 75 mill. i Asia, 54 mill. i Nord-Amerika, 21 mill. i Afrika, 9 mill. i Latin-Amerika og Karibia og 8 mill. i Oseania. Blant enkeltland hadde USA klart flest migranter (47 mill.), etterfulgt av Tyskland og Russland (12 mill. hver).
- *Andelen innvandrere/utenlandsfødte i befolkningen* varierer en god del mellom verdensdeler og regioner. I 2015 var andelen lav i Latin-Amerika og i mye av Asia, unntatt land i Midtøsten og Singapore. I Europa var andelen i snitt 10 pst., men den var langt høyere enn dette i flere land i Nord- og Vest-Europa. I Australia var andelen 28 pst., i Canada nesten 22 pst. og i USA vel 15 pst.
 - Siden år 2000 har det særlig vært en rask *vekst i utvandringen* fra såkalte mellominntektsland. Nærmere to tredeler av migrantene i verden kommer fra slike land og har flyttet til høyinntektsland. 37 pst. av de 244 mill. migrantene har flyttet mellom land i det globale sør (Asia, Afrika mfl.), 35 pst. fra sør til nord (Europa, Nord-Amerika mfl.), 23 pst. mellom land i nord og bare 5 pst. fra nord til sør.
 - Mellom år 2000 og 2015 bidro internasjonal migrasjon med 42 pst. av *befolkningsveksten* i Nord-Amerika og 32 pst. i Oseania. Uten innvandringsoverskuddet ville befolkningen i Europa ha sunket i samme periode.

- I 2015 var det 16,1 mill. *flyktninger under UNHCRs mandat*.¹¹ Dessuten var det 5,2 mill. *palestinske flyktninger* og 3,2 mill. *asylsøkere* med uavklart status.
- Både i Tyrkia, Pakistan og Libanon bodde det i 2015 over 1 mill. flyktninger. Libanon hadde den største andelen flyktninger. Over halvparten av flyktningene i verden kom fra bare tre land – Syria, Afghanistan og Somalia. 86 pst. av flyktningene befant seg i utviklingsland. I tillegg til 24,5 mill. flyktninger og asylsøkere var nærmere 41 mill. mennesker internt fordrevne i eget opprinnelsesland.¹²

¹¹ UNHCR har to ulike avgrensninger av hvilke grupper som faller under deres mandat. Når det gjelder såkalte industrialiserte land, tar de ikke med overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere med mer enn ti års botid. For øvrige land er det ingen slik avgrensning. Det er forklaringen på at iflg. UNHCR var det om lag. 50 000 flyktninger i Norge i 2015 mens iflg. SSB var antallet med flyktningbakgrunn 146 000, i tillegg til 55 000 familieinnvandrere med tilknytning til disse. Tilsvarende store avvik finnes for andre land i samme kategori som Norge. Se Aalandslid, V. (2016). Rekordmange mennesker på flukt. *Samfunnsspeilet* 4/2016. Statistisk sentralbyrå for en nærmere forklaring.

¹² Antallet internt fordrevne pga. krig og konflikt ved utgangen av 2015 var det høyeste antallet noen gang. IDMC 2016: *GRID 2016. Global Report on Internal Displacement*. Tilgjengelig: <http://www.internal-displacement.org/global-report2016/>

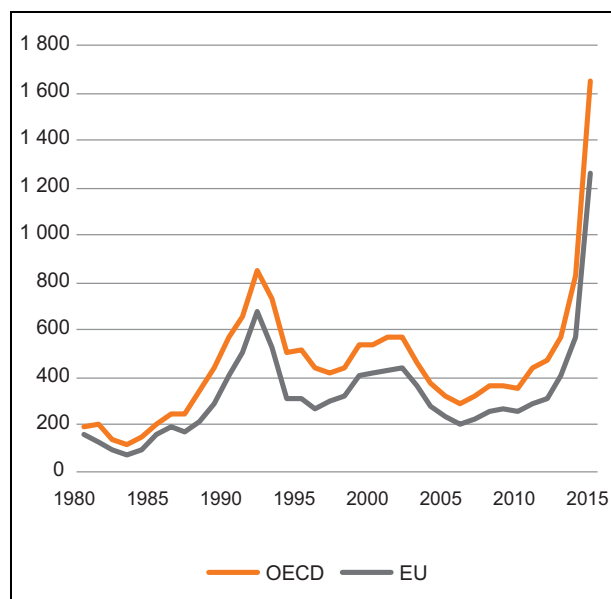
- *Kvinner* var i flertall blant migranter i Europa og Nord-Amerika, men i klart mindretall i Vest-Asia, særlig blant arbeidsinnvandrerne i Gulf-landene. Blant flyktninger var i underkant av halvparten kvinner.

Det er stor variasjon i innvandringen sett i forhold til folketallet i OECD-landene. Figur 3.1 viser at Norge i 2014 var blant landene med høyest innvandring per innbygger. Dette har vært situasjonen det siste tiåret.

3.2.3 Asylsøkere og flyktninger i Europa

Europa opplevde en historisk stor tilstrømning av asylsøkere og andre migranter i 2015. Det felles-europeiske grensekontrollbyrået Frontex registrerte over 1,8 mill. irregulære grensepasseringer over Europas yttergrenser dette året. Det ble ifølge UNHCR registrert 1,65 mill. asylsøknader i OECD-land i 2015, og over 1,2 mill. av disse søkte asyl i et EU-land (se figur 3.2).¹³ For EU-landene var det mer enn dobbelt så mange som i 2014 og det høyeste antallet som er registrert. Om lag en tredel av søknadene ble registrert i Tyskland, som mottok det største antallet asylsøkere i 2015. Sett i forhold til folketallet, ble det registrert flest asylsøkere i Ungarn, Sverige, Østerrike, Norge og Finland.¹⁴ Utviklingen i Europa skyldtes det store antallet personer som flykter fra krig og undertrykkelse i Syria, Irak og Afghanistan, men det kom også flyktninger og andre migranter fra en rekke andre land i Asia, fra afrikanske land og i noen grad fra enkelte land i Sørøst-Europa.

Nesten én av tre nye asylsøkere i EU-land i 2015 var barn, en økning på 11 pst. fra 2014. Nesten ett av fem av disse barna ble vurdert som enslige mindreårige av myndighetene i mottakerlandene. Dette var en tredobling i antall enslige mindreårige fra 2014 og det høyeste antallet siden 2008. Om lag halvparten av alle asylsøkere til EU-land i 2015 var mellom 18 og 34 år.¹⁵



Figur 3.2 Førstegangs asylsøknader i EU- og OECD-land. Søknader i 1 000

Kilde: OECD (2016c). *OECD International Migration Outlook 2016*. OECD Publishing. Fig. 1.6

EU-landene behandlet nærmere 300 000 asylsøknader i 2015. Nesten halvparten av disse resulterte i avslag i første instans som behandlet søknadene. Det var stor variasjon mellom landene når det gjaldt andel som fikk søknaden innvilget eller avslått. Det gjaldt også i hvilken grad landene klarte å returnere asylsøkere med endelig avslag på søknaden. Antall slike returer fra EU-land har vært relativt stabilt i flere år, til tross for store svingninger i antall asylsøkere og irregulære migranter. Det kan tyde på begrenset kapasitet til å gjennomføre returer.¹⁶

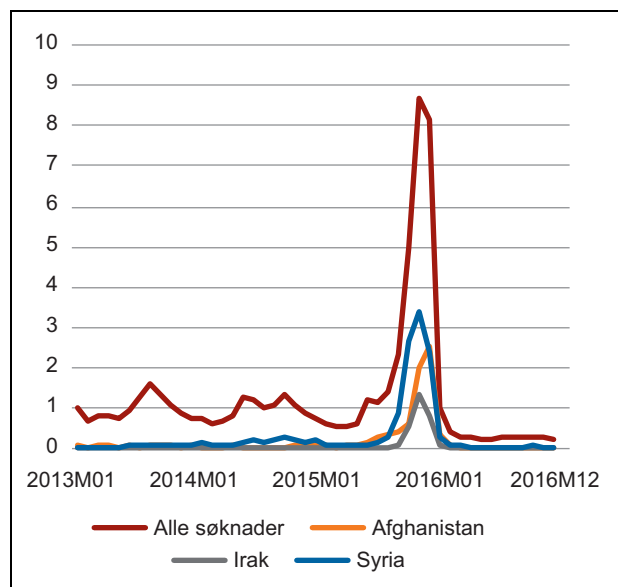
Antall asylsøkere til Europa i andre halvår 2016 var betydelig lavere enn i andre halvår 2015, bl.a. på bakgrunn av at EU i mars 2016 inngikk en migrasjonsavtale med Tyrkia. Nedgangen gjaldt i første rekke antallet asylsøkere fra Tyrkia til Hellas. Antallet som kom fra land i Nord-Afrika til Italia, økte imidlertid i 2016, særlig fra sommeren og utover høsten. Medio desember 2016 var det registrert nærmere 1,2 mill. asylsøkere til EU-land, Norge og Sveits.¹⁷

¹³ OECD (2016c). *International Migration Outlook 2016*. OECD Publishing.

¹⁴ OECD (2016c). Ibid. I realiteten mottok også Tyskland en svært høy andel, men det er anslått at under halvparten av dem som kom i 2015, ble registrert samme år. Tyskland har derfor svært høye asylsøkertall i første halvår 2016, men mange av disse ankom i 2015, og nedgangen i 2016 har vært markert. Se Aalandslid, V. (2016). Rekordmange mennesker på flukt. *Samfunnsspeilet 4/2016*. Statistisk sentralbyrå, for en nærmere forklaring. For Ungarns del var det mange av de registrerte som umiddelbart dro videre, bl.a. til Tyskland.

¹⁵ IOM (2016). *Global Migration Trends 2015 Factsheet*. IOM Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC).

¹⁶ EASO (2016). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*. Tilgjengelig: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf.



Figur 3.3 Antall asylsøkere til Norge. Månedstall 2013–2016. 1 000 personer

Kilde: Utlendingsdirektoratet

3.3 Asylsøkere og flyktninger i Norge

3.3.1 Store svingninger i antall asylsøkere

Da tilstrømningen av asylsøkere til Europa økte i fjor, fant også mange veien til Norge. Mens det kom om lag 11 000–12 000 asylsøkere til Norge per år i 2013 og 2014, ble det registrert over 31 000 asylsøkere i 2015. De fleste kom i løpet av noen få måneder høsten 2015, da det ble registrert over 8 000 personer i oktober og november (se figur 3.3). Ankomsten av asylsøkere gikk betydelig ned i 2016. Det ble registrert i underkant av 3 500 nye søkere, hvorav over 400 av disse var født i Norge av asylsøkerforeldre. Om lag 250 av søkerne, hovedsakelig eritreere, kom fra Italia og Hellas som ledd i EU-avtalen om relokalisering.

Asylsøkere fra Syria utgjorde den klart største gruppen i 2015, med over 10 500 søkere, etterfulgt av afghanere med om lag 7 000 søkere, og irakere og eritreere med om lag 3 000 søkere hver. Til sammen utgjorde disse gruppene tre av fire asyl-

søkere. I 2016 var det fortsatt flest ankomster fra disse landene, som sto for halvparten av alle søknadene. I 2015 var bortimot åtte av ti voksne asylsøkere menn, både blant de fire landene som det kom flest asylsøkere fra og samlet sett. I 2016 hadde andelen menn blant asylsøkerne sunket til seks av ti.

I 2015 ble 53 pst. av alle asylsøknader innvilget. Det var en høyere andel enn i tidligere år. For statsborgere fra Syria var innvilgelsesandelen 70 pst., mens andelen var 90 pst. for statsborgere fra Eritrea.¹⁸ I 2016 var innvilgelsesprosenten samlet sett omtrent den samme som i 2015. En større del av vedtakene gjaldt syrere, hvor innvilgelsesprosenten økte til 87 pst. i 2016. Samtidig økte antall behandlede asylsøknader for afghanere og irakere. Innvilgelsesprosenten for disse var lavere enn for syrere, og gikk ned fra 2015 til 2016. I tillegg utgjorde søknader fra eritreere med høy innvilgelsesprosent (93 pst.) en mindre andel av de behandlede søknadene i 2016 enn i 2015. Om lag tre av fire innvilgede søknader gjaldt menn, mange av disse enslige. Det kan bidra til et økende antall søknader om familieinnvandring i årene framover.

Antallet enslige mindreårige asylsøkere var under 1 000 per år fra 2010 til 2012, og økte deretter til 1 200 i 2014 og til 5 300 i 2015. Tre av fire enslige mindreårige asylsøkere i 2015 var i alderen 15–17 år, og mer enn ni av ti var gutter. Videre kom to av tre enslige asylsøkere fra Afghanistan, mens 14 pst. var fra Eritrea og 10 pst. fra Syria. Det kom også flere barnefamilier enn tidligere, slik at andelen asylsøkere under 18 år av totalt antall søkere økte fra én av fem i 2014 til én av tre i 2015. I 2016 kom det bare 320 enslige mindreårige asylsøkere, og andelen fra Afghanistan var redusert til fire av ti.

I tillegg til asylsøkere kommer det årlig overføringsflyktninger til Norge. I 2014–2015 kom det til sammen nærmere 3 700 slike flyktninger, de fleste syrere. I 2016 var planen å ta ut 3 120 overføringsflyktninger, hvorav 3 000 syrere.

¹⁷ Se tidligere omtalt forklaring på høyt antall registrerte søknader i Tyskland i 2016 i Aalandslid (2016). Rekordmange mennesker på flukt. *Samfunnsspeilet* 4/2016. Statistisk sentralbyrå.

Se også Eurostats siste kvartalsrapport: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report og månedsrapporter fra European Asylum Support Office, EASO (2016). *Latest Asylum Trends*. Tilgjengelig: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

¹⁸ Disse andelenene gjelder totalt antall asylsaker, inkludert såkalte Dublinsaker og saker der asylsøkeren trekker søknaden eller bare forsvinner fra landet. Ofte er tallet som blir oppgitt for andelen innvilgelser, bare for de sakene som er *realitetsbehandlet* av UDI. Da blir andelen innvilgelser betydelig høyere. I 2015 ble 75 pst. av alle realitetsbehandlede asylsøknader innvilget, dvs. at søkeren fikk flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag. For statsborgere fra Syria var innvilgelsesandelen i slike saker 99 pst., mens andelen var hhv. 98 og 82 pst. for statsborgere fra Eritrea og Afghanistan. I 2016 var samlet innvilgelsesandel i *realitetsbehandlede* saker sunket til 68 pst., men var 100 pst. for søkere fra Syria og 98 pst. for dem fra Eritrea.

Nedgangen i antall asylsøknader i 2016 må sees i sammenheng med at flere europeiske land innførte grensekontroller i løpet av høsten og vinteren, herunder Sverige og Danmark, og med EUs avtale med Tyrkia (se kap. 3.2.3). I tillegg innførte norske myndigheter flere tiltak for å få kontroll over tilstrømningen til landet (se kap. 3.3.2). Også tidligere har perioder med høye asylsøkertall i Norge blitt etterfulgt av lavere søkertall, blant annet som følge av innstramminger i regelverket.¹⁹

3.3.2 Innvandrings- og flyktningpolitikken

Gjennomføringen av innvandrings- og flyktningpolitikken reguleres primært av utlendingsloven og utlendingsforskriften, rundskriv og instruksjer. Formålsbestemmelsen i utlendingsloven fastsetter at regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, skal være i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser. Det skal legges til rette for å sikre lovlig bevegelse over landegrensene og ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn i eller ut av riket, som oppholder seg her, eller som søker om tillatelse etter loven. Utlendinger som har krav på beskyttelse etter alminnelig folkerett eller internasjonale avtaler som Norge er bundet av, skal gis vern.

Innvandringspolitiske målsettinger og prioriteringer endres over tid og ut fra situasjonen. For eksempel vil det i en periode med sterk etterspørsel etter arbeidskraft kunne være et mål å sikre tilgang på nødvendig utenlandsk arbeidskraft også fra land utenfor EØS gjennom fleksible regler og liberal praksis. Dersom etterspørselen synker og arbeidsledigheten øker, vil målet kunne være strengere regler eller praktisering av regelverket. Et annet eksempel: I en periode med mange asylsøkere, både med og uten behov for beskyttelse, vil det kunne være et mål å redusere antall søkere og sørge for at de som får avslag, forlater landet. I en periode med få asylsøkere, vil det kunne være et mål å øke antall overføringsflyktninger som tas ut på den årlige kvoten, hovedsakelig i samarbeid med UNHCR.

Våren 2015 vedtok Stortinget å øke antall overføringsflyktninger fra Syria, med sikte på å ta ut 8 000 over tre år. Noen måneder seinere, på bakgrunn av det høye antallet asylsøkere høsten

2015, ble det vedtatt flere innstrammings tiltak i flyktning- og innvandringspolitikken. Følgende gir en kortfattet oversikt over de viktigste regeleendingene som har blitt innført eller er i ferd med å bli iverksatt:

- Mulighet til å nekte å realitetsbehandle asylsøknader fra personer som ankommer direkte fra en nordisk stat, i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere.
- Hjemmel for å internere asylsøkere som har antatt grunnløs asylsøknad og får søknaden behandlet av UDI i 48-timersprosedyre.
- Mulighet til å tilbakekalle oppholdstillatelse og flyktningstatus når flyktningen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene, eller dersom flyktningen ikke lenger har behov for beskyttelse pga. endringer i hjemlandet som gjør det trygt å vende tilbake.
- Endrede tidsfrister for å kunne søke familie-gjenforening uten at det stilles krav til underhold.
- Tilknytningskrav for familieinnvandring når referansepersonen har oppholdstillatelse på grunnlag av et beskyttelsesbehov i Norge. Oppholdstillatelse kan nektes dersom familielivet er mulig i et trygt land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til.
- Krav til at begge parter er fylt 24 år ved søknad om familieetablering for å bekjempe tvangsekteskap. Unntak dersom det er åpenbart at ekteskapet eller samlivet er frivillig.
- Integreringskriterier for å få permanent oppholdstillatelse i Norge, bl.a. krav om at utlendingen må ha vært selvforsørget de siste tolv månedene, og krav om at utlendinger med plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, må kunne beherske et minimum av norsk muntlig og bestå prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, for å få permanent opphold.
- Mulighet til å avslå en søknad om permanent oppholdstillatelse dersom det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, herunder at utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet.
- Hjemmel for å utvise personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad, og som også tidligere har fått en søknad nektet realitetsbehandlet, og der søknaden framstår som et misbruk av asylsystemet.

I tillegg ble det iverksatt en rekke andre tiltak for bedre å håndtere det høye antallet asylsøkere og for å redusere tilstrømningen. Det ble bl.a. innført

¹⁹ Statistisk sentralbyrå (2016) *Økonomiske analyser 3/2016*; Cappelen, Å., Ouren, J. & Skjerpen, T. (2011). *Effects of immigration policies on immigration to Norway 1969-2010*. Rapport 40/2011. Statistisk sentralbyrå.

grensekontroller og personkontroller ved alle fergeankomster fra Danmark, Sverige og Tyskland mot slutten av 2015. Innsatsen omfattet også tiltak som gjaldt mottak, bosetting og integrering.²⁰

3.3.3 Mottak for asylsøkere og personer som venter på bosetting

Personer som søker om beskyttelse i Norge, får tilbud om innkvartering inntil bosetting eller retur gjennomføres.²¹ Asylmottakene utgjør rammen for de fleste asylsøkeres første tid i Norge. Det primære formålet med mottakssystemet er å sikre innkvartering for dem som søker om beskyttelse mens de har en søknad til behandling. Selv om asylmottak i utgangspunktet bare skal være et innkvarteringstilbud en kort periode, kan oppholdstiden i mottak bli lengre enn ønsket, og dette har også betydning for det videre livet i Norge. Det finnes mottak i små og store kommuner i alle deler av landet. I perioder med høye asylsøkertall, slik det var i andre halvår 2015, må det raskt etableres mange mottak, også av midlertidig karakter og med kortsiktige avtaler. Da øker antall kommuner med asylmottak. I perioder med klar nedgang i antallet søkere blir slike mottak avvirket, og det kan være nødvendig å redusere antall ordinære mottak/mottaksplasser. Det er derfor et system preget av store svingninger og raske endringer.

Det finnes ulike typer mottak og mottaksplasser innenfor samme mottak. I første rekke gjelder det ordinære mottak, transittmottak for helse sjekk og registrering, mottak for enslige mindreårige 15–18 år og forsterkede mottaksplasser for beboere med særlige helseproblemer. Enslige mindreårige under 15 år bor i statlige omsorgssentre som er barnevernsinstitusjoner og ikke del av mottakssystemet.

De fleste mottak er fysisk samlet i én eller flere bygninger innenfor et mindre, avgrenset område. Andre kan være såkalt desentraliserte mottak med mindre boenheter (leiligheter/hus) spredt i ordinære boligområder.

Ansvar for mottaksdrift er delegert fra Justis- og beredskapsdepartementet til Utlendingsdirektoratet (UDI). Kontrakter om drift av asylmottak, som UDI inngår, reguleres av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Driftsoperatører for mot-

tak kan være private aktører, kommuner eller frivillige organisasjoner. UDI skal aktivt oppfordre kommuner og frivillige organisasjoner til å etablere og drive mottak, og skal innenfor rammene av regelverket legge til rette for at kommuner og frivillige organisasjoner kan være driftsoperatører for mottak. Per 31. oktober 2016 var vel 70 pst. av mottakene drevet av kommersielle aktører, 15 pst. av organisasjoner/ideelle aktører og 15 pst. av kommuner.

Vertskommuner hvor det er etablert mottak av en eller annen type, har ansvar og oppgaver overfor asylsøkere som følger prinsippet om sektoransvar. Det betyr at vertskommunene skal levere lovpålagte tjenester, f.eks. primærhelsetjenester, barnevernstjenester og grunnskoleopplæring til beboere i mottakene. I tillegg tilbyr flere vertskommuner barnehageplass og kan søke om et særskilt statlig tilskudd til dette, se kap. 4.3.2. Fylkesmannen har ansvar for å sørge for nødvendige avklaringer mellom kommunene og statlige myndigheter når det gjelder hvilket ansvar vertskommuner for asylmottak har. Vertskommunene har plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for dem som har fått oppholdstillatelse, men fortsatt bor i mottak. Vertskommunen er også asylmottakenes nærmiljø, og beboerne kan bruke øvrige kommunale servicetilbud som f.eks. bibliotek. Vertskommunenes utgifter til beboere i mottak, som ikke regnes som bosatt i Norge, inngår ikke i det statlige rammetilskuddet til kommunene. Det er derfor ordninger med øremerkede tilskudd til kommuner med asylmottak.

Utfordringer

Situasjonen når det gjelder mottak var i 2016 preget av det store antallet asylsøkere som kom høsten 2015. Stor geografisk spredning av mottak og omfattende bruk av midlertidige mottak kan skape problemer; lang ventetid på registrering, asylintervju og vedtak, og rotløshet, usikkerhet og passiv venting for mange beboere.²² Det kan særlig bli belastninger for barn og unge, deriblant enslige mindreårige.²³ Høye ankomsttall kan gjøre det nødvendig å utvide og redusere kapasitet på kort varsel, noe som kan føre til uro i en del vertskommuner. Per 1.12.2016 bodde det i under-

²⁰ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/asylsituasjonen/innsikt/tiltak-for-a-handtere-asylsituasjonen/id2459375/> for en oversikt over disse og andre tiltak for å håndtere situasjonen i 2015-2016.

²¹ Utlendingsloven § 95; Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

²² Andrews T., Anvik C.H. & Solstad, M. (2014). *Mens de venter – Hverdagsliv i asylmottak*. NF-rapport nr. 1/2014.

²³ Berg B. & Tronstad, K. (red.) (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. NTNU Samfunnsforskning; Lidén, H., Eide, K., Wærdahl, R., Nilsen, A. C. E., & Hidle, K. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. ISF-Rapport 2013:03.

kant av 15 000 personer i asylmottak i Norge, mens antall beboere ved inngangen til året var om lag det dobbelte.

Det er ikke uproblematisk å skulle gjøre mottak for asylsøkere til gode oppholdssteder for mennesker som ofte har vært igjennom mye før de kommer til Norge. I tillegg er mange usikre på hvordan framtiden vil bli, enten de venter på svar på asylsøknaden, på retur eller på bosetting. Jo lenger noen må oppholde seg i slike mottak, jo viktigere, men også mer krevende, er det å skulle gi mottaksoppholdet et innhold som er positivt både for beboerne og for samfunnet, og som kan bidra til at de med innvilget opphold, kommer i arbeid.

Målet for standarden i mottak har lenge vært et «nøkernt og forsvarlig tilbud».²⁴ Dels har det vært et spørsmål om hva som er rimelig bruk av ressurser på personer som ikke har fått opphold, dels en frykt for at et sjenerøst tilbud til asylsøkere i seg selv kan bidra til å øke antall søkere.²⁵ Det store antallet asylsøkere som kom i 2015, og utsikter til lange ventetider for personer som høyst sannsynlig vil få opphold, åpnet imidlertid for nye tilnærminger i mange land, også i Norge.²⁶ Det har blitt lagt mer vekt på opplæringstiltak, i første rekke for dem som er innvilget opphold, men også for dem som fortsatt venter på svar.

Asylsøkere kan på visse vilkår få midlertidig arbeidstillatelse inntil søknaden er avgjort, slik at de kan ta lønnet arbeid utenfor mottaket. Det kreves blant annet at det ikke er tvil om søkerens identitet. Per 31.10.2016 var det innvilget 733 midlertidige arbeidstillatelser til asylsøkere. Vilkåret om at asylintervjuet skal være gjennomført, skal fjernes. I stedet skal det innføres et vilkår om at det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge. Det er dessuten varslet regelendringer som åpner for at asylsøkere kan

utføre vederlagsfritt arbeid som ikke krever oppholdstillatelse for alle ikke-kommersielle aktører, herunder aktiviteter i asylmottak.²⁷

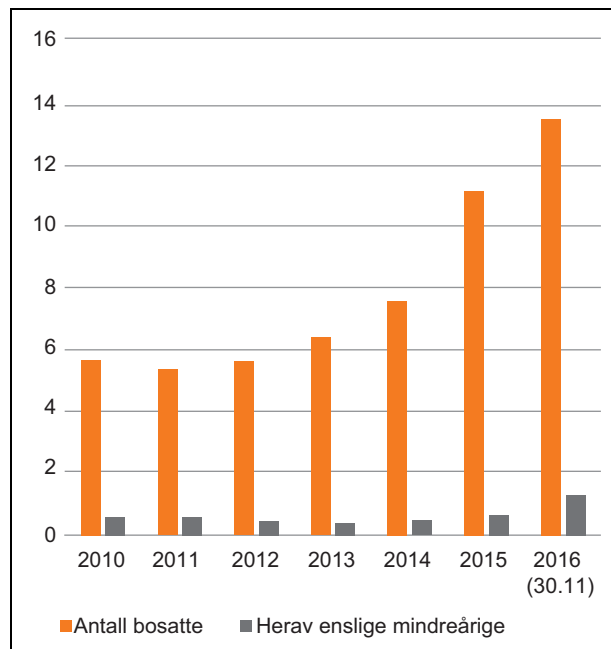
Enkelte sider ved gjeldende mottaksordning for asylsøkere som venter på svar på asylsøknaden, og flyktninger som venter på bosetting i en kommune, drøftes nærmere i kapittel 10.3.1.

3.3.4 Bosetting av flyktninger i kommunene

I utgangspunktet kan flyktninger som har fått opphold i Norge, bosette seg hvor de vil. Imidlertid har staten hatt en viss styring med bosettingen av flyktninger som kan skje over hele landet. Videre er det lagt vekt på at kommunene selv skal kunne bestemme om de vil bosette flyktninger, eventuelt hvor mange og hvilke flyktninger de ønsker å bosette.

Gjeldende bosettingsordning for flyktninger ble innført i 2002. Før den tid var det også frivillig for kommunene å bosette, men etter 2002 fikk kommunesektorens organisasjon, KS en sentral rolle med å samordne kommunene og som bindeledd til staten.

Antall flyktninger som bosettes i kommunene, har økt betydelig de siste årene (se figur 3.4).



Figur 3.4 Antall bosatte flyktninger totalt og antall bosatte enslige mindreårige flyktninger. 2010–2016. 1 000 personer

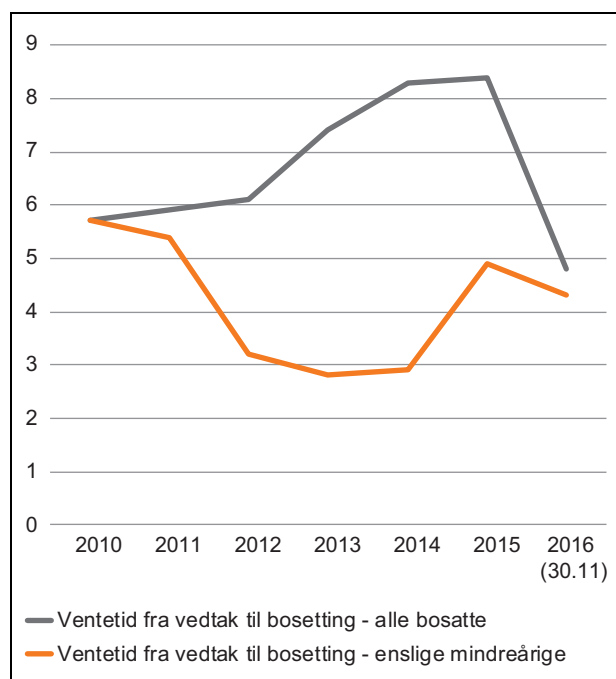
Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

²⁴ NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*, kap. 7, inneholder en beskrivelse av hvordan prinsippene for mottak for asylsøkere har utviklet seg over tid.

²⁵ En empirisk analyse av hvordan endringer i asylpolitikk og tilbud til asylsøkere i enkelte land kan påvirke tilstrømmingen til andre land er inne på slike virkninger. Denne er presentert i et notat av Brekke, J., Røed, M. og Schøne, P. (2016). *Reduction or deflection. The Effect on Policy on Interconnected Asylum Flows*. Publisert på Social Science Research Network 22.3.2016. En annen analyse hevder imidlertid at mottaks- og integreringstilbud har lite å si for antall asylsøkere. Se: Hatton, T. (2016). 60 Million Refugees. Refugees, Asylum Seekers, and Policy in OECD Countries. *American Economic Review: Papers and Proceedings* 2016, 106(5): 441-445.

²⁶ Se OECD (2016d) *Making Integration Work. Refugees and others in need of protection* og Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

²⁷ Meld. St. 30 (2015–2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* og Innst. 399 S (2015–2016).



Figur 3.5 Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting. Måneder

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Per 30.11.2016 var det bosatt om lag 13 700 personer, 41 pst. flere enn i samme periode i 2015. 1 400 av disse var enslige mindreårige. Kommunene hadde vedtak om å kunne bosette nærmere 16 500 flyktninger i 2016, herav 2 900 enslige mindreårige.

Per 30.11.2016 hadde 80 pst. blitt bosatt innen 6 måneder etter vedtaket (se figur 3.5). Dette var 29 prosentenheter høyere enn i samme periode i fjor, dvs. en markert reduksjon av ventetiden. Gjennomsnittlig ventetid etter vedtaket, samlet for alle grupper, var 4,8 måneder mens medianen var 3,7 måneder. For enslige mindreårige var tallene hhv. 4,3 og 3,8 måneder.

40 pst. av de om lag 4 600 flyktningene som per 30.11.2016 ventet på bosetting, hadde fått tildelt bosettingskommune og ventet på flytting dit. Enslige voksne, i all hovedsak menn, måtte vente lengst på bosetting. I underkant av 400 enslige mindreårige var blant dem som ventet på bosetting. Vel halvparten av disse hadde fått kommune-plass.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for bosetting av flyktninger. Gjeldende ordning innebærer at staten og KS gjennom et eget utvalg²⁸ fastsetter plantall for bosetting og fordele flyktningene på fylkene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvaret for, i samråd med KS, å fordele flyktnin-

gene mellom kommunene og anmode dem om å bosette et visst antall. Kommunene vedtar om og eventuelt hvor mange og hvilke kategorier flyktninger de vil bosette. Til dels forhandler IMDi med kommuner om hvilke flyktninger de vil bosette. Kommunene tar imot flyktningene etter hvert som de er klare til det. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvaret for bosetting av enslige mindreårige flyktninger under 15 år, men får noe bistand fra IMDi. Alle overføringsflyktninger bosettes gjennom avtale. De kommer direkte fra utlandet til kommunen.

Når IMDi anmoder kommunene om å ta imot flyktninger, er sentrale kriterier folketall, boligmarked, arbeidsmarked, geografisk beliggenhet, tidligere bosettingsomfang, tidligere anmodninger og vedtak, kommuneøkonomi, kommunenes kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid, kapasitet og kvalitet i kvalifiseringsarbeidet i den enkelte kommune og IMDis strategiske prioriteringer. Disse faktorene inngår i en helhetsvurdering. Hvor mange flyktninger en kommune anmodes om å bosette, vil avhenge av vektningen av de ulike faktorene.

I praksis er det bare flyktninger som blir bosatt etter avtale mellom stat og kommune, som med sikkerhet utløser de øremerkede statlige tilskuddene til bosettingskommunene og gir flyktningen rett og plikt til grunnleggende kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet (se kap. 4.4.2).²⁹

Erfaringsmessig blir over 90 pst. av flyktningene som har fått innvilget en asylsøknad, bosatt etter avtale mellom stat og kommune. Dette kan ha sammenheng med at de fleste flyktninger trenger hjelp til å finne en kommune hvor de kan etablere seg. I tillegg legger det sterke føringer at dagens bosettingsordning forutsetter at bosetting som hovedprinsipp skjer etter avtale mellom stat og kommune. Flyktninger får kun ett tilbud fra IMDi om bosettingskommune, og vedtaket kan ikke påklages. Dersom flyktningen takker nei til tilbudet om bosettingskommune, må flyktningen

²⁸ Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentre (NU). Utvalget har like mange representanter for staten og for kommunesektoren og ledes av staten v/ IMDi. 413 av 428 kommuner hadde avtale med IMDi om å bosette flyktninger i 2016. Utvalget har et eget mandat. Dette arbeidet er regulert gjennom en egen avtale mellom staten og KS.

²⁹ Kommunene kan tilby introduksjonsprogram også for flyktninger som ikke er bosatt etter avtale, men er ikke pliktige til å gjøre det. Flyktninger har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra innvilget oppholdstillatelse, uavhengig om de er bosatt etter avtale mellom stat og kommune, men de må selv søke kommunen om opplæring hvis det ikke foreligger avtale.

flytte ut av asylmottaket og klare seg uten hjelp til bosetting.

Noe av bosettingen kan være såkalt *avtalt selvbosetting*, dvs. at flyktningene selv finner fram til en kommune, men de inngår i antallet som bosettes gjennom avtale.³⁰ Kommuner som har avtale med IMDi om avtalt selvbosetting, mottar tilskudd ved bosetting på lik linje med andre. Flere kommuner melder om at det er en god og effektiv ordning. En rapport fra NIBR om avtalt selvbosetting tyder på at økt bruk av slik selvbosetting kan bidra til raskere bosetting av flyktninger og bedre utnytting av boligmarkedet.³¹ Det er flest enslige, unge menn og de mest ressurssterke innenfor denne kategorien som bruker ordningen. Analysen gir ikke grunnlag for å si at avtalt selvbosetting har effekt på antall flyktninger som bosettes, med unntak for et mindre antall kommuner.

Virkemidlene knyttet til bosetting og integrering av flyktninger er i hovedsak økonomiske. Kommuner som bosetter flyktninger, mottar tilskudd per bosatt flyktning og enkelte andre øremerkede tilskudd etter søknad. Det viktigste er integreringstilskuddet, som er ment å skulle gi en rimelig dekning av merutgiftene kommunene har i bosettingsåret og de fire påfølgende årene.³² Det gis også integreringstilskudd for familieinnvandrere som kommer på et senere tidspunkt. Videre gis det bl.a. egne tilskudd for bosetting av enslige mindreårige flyktninger og personer som krever særskilt tilrettelegging, og ekstratilskudd per bosatt person utover antallet som kommunen først ble anmodet om å bosette. Kommunene kan også benytte seg av Husbankens boligsosiale ordninger. Tilskudd til opplæring i norsk- og samfunnskunnskap for voksne kommer i tillegg.

Utfordringer

Siden 2002, da KS fikk en sentral rolle i bosettingsarbeidet, har målet vært at flyktninger skal være bosatt i en kommune innen seks måneder etter innvilget opphold. For enslige mindreårige har

målet vært bosetting innen tre måneder. Det har i perioder vært vanskelig å nå disse målene, og mange har måttet vente lenger enn ønskelig (se fig. 3.5). Behovet for å endre ordningen, også hovedprinsippet om frivillighet fra kommunene, har derfor blitt vurdert.³³ Så langt har imidlertid ulike regjeringer valgt å videreføre dette prinsippet, senest i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

Det har også blitt påpekt at det er en ordning som medfører at det brukes betydelige ressurser på forhandlinger mellom stat og kommune.³⁴ Staten har i perioder vært under press for å bosette tilstrekkelig mange flyktninger, både fra mottak og overføringsflyktninger som kommer direkte fra utlandet. Det kan ha virket kostnadsdrivende, siden staten har hatt få andre virkemidler enn å øke integreringstilskuddet og andre tilskudd til kommunene for at disse skal se seg i stand til å bosette det nødvendige antallet.

I tillegg kan ordningen ha bidratt til å svekke flyktningenes mulighet til selv å ta ansvar for egen framtid i Norge etter innvilget opphold. I neste runde kan det svekke forutsetningene for at flest mulig finner arbeid og blir selvforsørget. For å motvirke slike effekter er det lagt økt vekt på avtalt selvbosetting, men dette omfatter fortsatt relativt få.

De siste par årene har alle landets kommuner, små og store, blitt anmodet om å bosette flyktninger for å kunne ta unna det store antallet som venter i mottak. De aller fleste har påtatt seg oppgaven. Dette har vært nødvendig for å klare å bosette tilstrekkelig mange. Det betyr imidlertid at det har vært vanskelig å skulle legge stor vekt på hensynet til at flyktninger ideelt sett bør ha muligheter til å finne passende arbeid eller utdanningsmuligheter i bosettingskommunen, eventuelt i en nabokommune.

Utover dette kan treghet i asylsaksbehandlingen, i bosettingsforberedelsene i asylmottakene eller i andre deler av det statlige bosettingsarbeidet føre til at det oppstår situasjoner der kommunene må vente på flyktninger som de er klare til å ta imot. Dette skjedde i 2016, særlig for enslige, mindreårige flyktninger.

³⁰ I 2015 var det om lag 100 kommuner som praktiserte avtalt selvbosetting, de fleste større kommuner på Østlandet. Per 30.11.2016 hadde nærmere 750 personer blitt bosatt på denne måten i inneværende år, dvs. vel 5 pst. av alle bosatte.

³¹ Henningsen, E., Dyb E., Kasahara, Y., Søholt, S., Tronstad, K.R. (2016). *Avtalt selvbosetting blant flyktninger*. NIBR-rapport 2016:5.

³² Midlene er ikke øremerket, og kommunen står fritt til å bruke et ev. overskudd på andre områder. Det kan derfor lønne seg å finne løsninger som bidrar til at flyktninger raskt kommer i ordinært arbeid, eller som er billige for kommunen.

³³ Se forslag i høringsbrev av 31.1.2011 fra daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting. Forslaget innebar at prinsippet om frivillighet kunne fravikes i visse situasjoner. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-bosettingsordning-for-flyktn/id635673/>

³⁴ Se forslag i høringsbrev av 31.1.2011. Ibid.

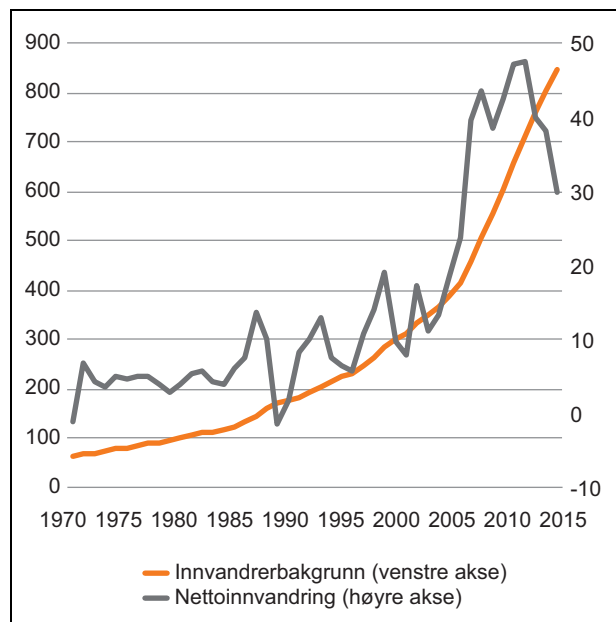
Gjeldende ordning for bosetting av flyktninger og mulige alternativer drøftes nærmere i kapittel 10.3.2.

3.4 Migrasjon til og fra Norge

De siste tjue årene har det vært en klar økning i innvandringen til Norge. Den årlige nettoinnvandringen, dvs. innvandringen fratrasket utvandringen, har økt fra rundt 4 000 og 6 000 personer i gjennomsnitt på henholdsvis 1970- og 1980-tallet til nesten 10 000 personer på 1990-tallet, vel 22 000 personer i tiårsperioden fra 2000 og i gjennomsnitt nesten 41 000 personer per år siden 2010 (se figur 3.6).

Den høye nettoinnvandringen siden midten av 1990-tallet skyldes fortsatt økning i innvandringen fra Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3) og en sterk økning i innvandringen fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2) i årene etter medlemsutvidelsene i 2004 (se figur 3.7).

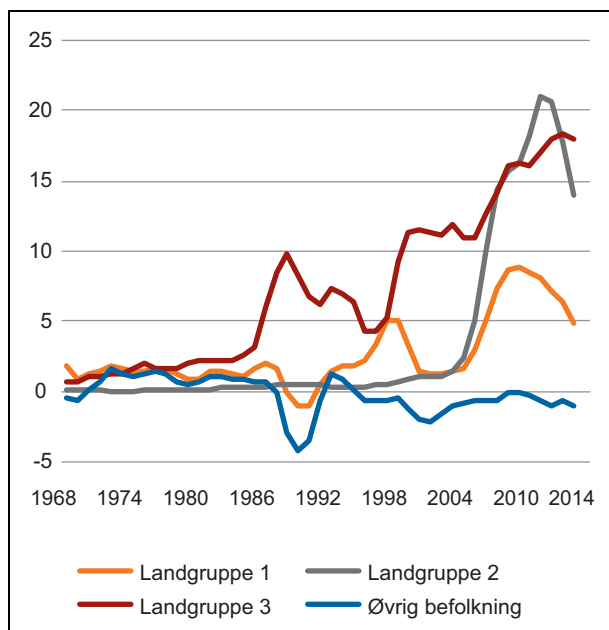
Nettoinnvandringen fra landgruppe 2 økte fra litt over 2 000 personer i 2004 til 17 000 personer tre år senere, og nådde en topp på vel 23 000 personer i 2011. Siden da har denne innvandringen avtatt en del igjen, blant annet som følge av svakere vekst i norsk økonomi. Nettoinnvandringen fra landgruppe 2 var i 2015 like under 10 000 per-



Figur 3.6 Nettoinnvandring og befolkning med innvandrerbakgrunn.¹ 1000 personer

¹ Innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre ved utgangen av året, men for 1970 og 1980 ved inngangen til året.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.7 Nettoinnvandring fordelt på landgrupper.¹ 1000 personer. 3-års gjennomsnitt

¹ Se kap. 2.4. for definisjon av landgrupper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

soner, dvs. under halvparten av nivået på toppen i 2011. Dette har ført til en nedgang i den samlede nettoinnvandringen fra toppnivået fram til nå på om lag 47 000 personer i 2011 og 2012 til litt under 30 000 personer i 2015.

Innvandringen fra land i landgruppe 3 har derimot holdt seg på et høyt og til dels økende nivå. Den registrerte nettoinnvandringen nådde nesten 20 000 personer i 2012, og har ligget litt lavere enn dette de siste årene, med en nettoinnvandring på litt under 19 000 personer i 2015. Disse tallene reflekterer imidlertid bare i begrenset grad den sterke økningen i tilstrømningen av asylsøkere til Norge gjennom fjoråret (se kap. 3.3) siden asylsøkere først vil bli registrert som innvandret til Norge når de eventuelt får oppholdstillatelse i Norge. Siden det tok tid for UDI å trappe opp saksbehandlingskapasiteten høsten 2015, ga den høye tilstrømningen av asylsøkere da relativt små utslag i de offisielle innvandringstallene for 2015, og i stedet økte antall asylsaker til behandling i UDI. Ved utgangen av 2015 var det 24 010 ubehandlede asylsaker, mot 4 490 på samme tid året før. I tilknytning til asylsøkerne som vil få oppholdstillatelse, vil det trolig også bli noe familieinnvandring, slik vi har sett for tidligere ankomne grupper av innvandrere med fluktbakgrunn (se boks 3.1).

Innvandring fra Vest-Europa, Nord-Amerika mfl. (landgruppe 1) sto for 17 pst. av samlet netto-

Boks 3.1 Flyktninger og familieinnvandring

Det er brukt ulike tall for hvor stor familieinnvandring det er rimelig å regne med kommer i etterkant av at asylsøkere og overføringsflyktninger får opphold i Norge. Slike anslag vil alltid være usikre, men tidligere erfaring kan gi en pekepinn.

En analyse gjennomført av UDI viser at hver person som i perioden 2004–2015 fikk opphold etter søknad om beskyttelse, anslagsvis vil kunne medføre 0,6 familieinnvandringstillatelser i løpet av de første elleve årene etter vedtaket. I analysen er det lagt til grunn forventninger om den videre utviklingen i familietillatelser knyttet til dem som har fått beskyttelse i perioden, ikke bare dem som faktisk kom som familieinnvandrere de aktuelle årene.

Det er forskjeller mellom ulike nasjonaliteter, men for de største gruppene har forholdstallet hittil ligget rundt 0,6 familieinnvandrere. Endringer i sammensetningen i framtiden kan påvirke dette tallet. For overføringsflyktninger, som ikke er inkludert i det foregående tallet, er antallet 0,2 familieinnvandringstillatelser. Den store forskjellen har sammenheng med at overføringsflyktninger i stor grad kommer som hele familier til Norge.

Kilde: Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (Innstramminger II)*

SSBs rapport om familieinnvandring i tilknytning til flyktninger som innvandret i perioden fra 1990 til 2015, viser en god del lavere familieinnvandring per flyktning enn UDIs analyse. I denne perioden kom det 45 100 familieinnvandrere med tilknytning til 146 300 flyktninger med opphold i Norge. Det innebærer 0,32 familieinnvandrere per flyktning. Hvis også påfølgende familieinnvandring til tidligere familieinnvandrere med tilknytning til flyktninger tas med, øker forholdstallet til 0,35.

Det har kommet mange flyktninger de aller siste årene som ikke har rukket å få familien hit, eller som ikke har etablert en familie ennå. SSB har derfor sett på det tilsvarende forholdstallet for perioden 1990–2010. Dette øker til 0,37 familiemedlemmer per flyktning. Enslige mindreårige flyktninger har i svært liten grad fått familie hit. Forholdstallet er 0,16 for dem som kom i perioden 1996–2015.

Omfanget av familieinnvandringen i tilknytning til flyktninger varierer en del mellom opprinnelsesland. Somalia og Irak skiller seg ut med den største andelen påfølgende familieinnvandring. For dem med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina og Kosovo er andelen spesielt lav.

Kilde: Dzamarija, M.T. & Sandnes, T. (2016). *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990–2015*. Rapporter 39/2016. Statistisk sentralbyrå

innvandring til Norge i årene 2000–2014. Nettoinnvandringen fra disse landene økte markert fram til 2008 som følge av den sterke veksten i norsk økonomi, men har etter det gått en del ned igjen.

I tillegg til innvandringen fra disse tre landgruppene har det vært om lag like stor årlig inn- og utvandring av personer uten innvandrerbakgrunn på i underkant av 10 000 personer (se figur 3.7). Dette omfatter f.eks. personer uten innvandrerbakgrunn som melder utflytting fra Norge for å bo i utlandet noen år, for så å vende tilbake til Norge.

Tabell 3.1 viser hvordan de ikke-nordiske innvandrerne siden 1990 fordeler seg etter innvandringsgrunn.³⁵ Av tabellen ser en at arbeid og familie er de viktigste innvandringsgrunnene for personer fra Europa, Nord-Amerika mfl., mens det er

familie og flukt for personer fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Figur 3.8 ser spesielt på innvandrerne fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, og viser at det over tid er skjedd en viss økning i andelen med arbeid eller utdanning som innvandringsgrunn, mens fordelingen mellom familie og flukt har svingt betydelig.

Figur 3.9 viser at den samlede, registrerte flyktninginnvandringen til Norge har variert mellom 2 000 og i underkant av 11 000 de siste 25 årene. Den omfatter både personer som har kom-

³⁵ Statistikken er basert på grunnlaget for UDIs beslutninger om oppholdstillatelse, som for EØS-borgere ble erstattet av en registreringsordning hos politiet fra 1. oktober 2009. For innvandrere fra Bulgaria og Romania skjedde dette fra 15. juni 2012.

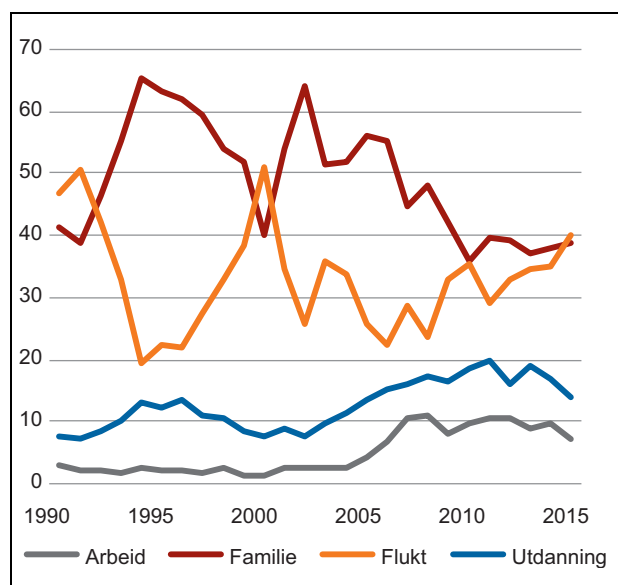
Tabell 3.1 Innvandrere (ekskl. nordiske) fordelt på innvandringsgrunn.¹ Andeler innen hver landgruppe i prosent

	1990–2011	2012	2013	2014	2015
<i>Europa, Nord-Amerika og Oseania</i>					
Arbeid	49	66	64	63	62
Familie	29	28	29	29	30
Flukt	12	-	-	-	-
Utdanning	9	6	6	6	7
Annet	2	-	1	1	1
<i>Asia, Afrika og Latin-Amerika</i>					
Arbeid	5	10	9	10	7
Familie	49	39	37	38	39
Flukt	32	33	34	35	40
Utdanning	13	16	19	17	14
Annet	-	1	1	-	-

¹ Omfatter ikke-nordiske innvandrere som er registrert i Folkeregisteret. De to gruppene i tabellen utgjør hhv. om lag 427 000 og 304 000 personer til sammen i perioden 1990–2015. Europa omfatter her både Vest-Europa, nye EU-land i Sentral- og Øst-Europa og øvrige land i Øst-Europa, men ikke Tyrkia.

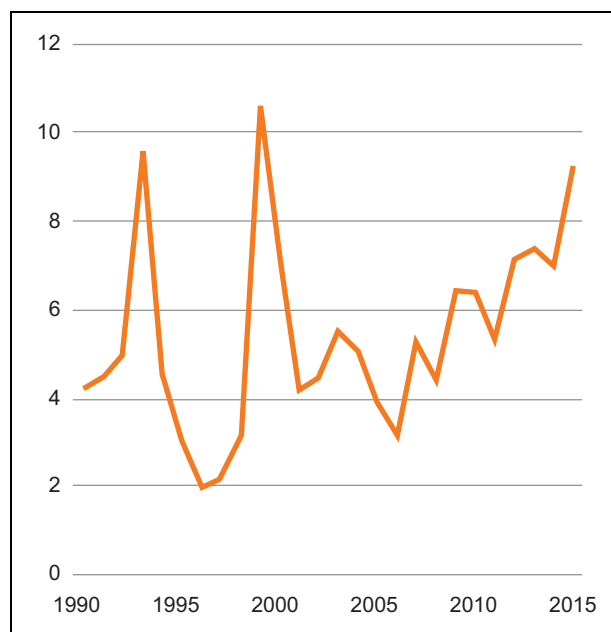
Kilde: Statistisk sentralbyrå

met som overføringsflyktninger eller fått kollektiv beskyttelse, og asylsøkere som har fått innvilget opphold. Figuren gjenspeiler i noen grad variasjonen i antall asylsøkere fra år til år.³⁶ Antallet som faktisk har fått opphold, er vanligvis en del lavere enn antall søkere, også når overføringsflyktninger



Figur 3.8 Innvandringsgrunn for innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå



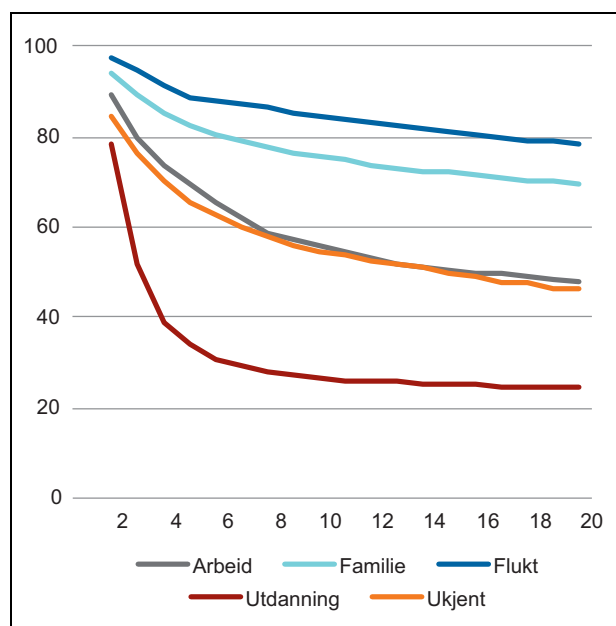
Figur 3.9 Årlig innvandring med flukt som innvandringsgrunn. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

³⁶ De høye asylsøkertallene i 2002 og 2009, da det kom over 17 000 hvert av årene, fikk bare begrenset virkning for antallet som de påfølgende årene fikk opphold med flukt som innvandringsgrunn.

er tatt med.³⁷ Svingningene må bl.a. ses i sammenheng med utviklingen i ulike konfliktsituasjoner, særlig i områder i og nær Europa, og med endringer i innvandrings- og flyktningpolitikken. Utviklingen på Balkan på 1990-tallet og utviklingen i deler av Vest-Asia og Afrika de siste 10–15 årene har hatt spesielt stor betydning.

Det må understrekes at tabell 3.1, figur 3.8 og figur 3.9 omfatter alle som har innvandret i perioden, uavhengig av om de fortsatt er bosatt i Norge eller fortsatt lever. Tallene tar derfor ikke hensyn til at en del innvandrere senere forlater Norge igjen. Innvandrere med utdanning som innvandringsgrunn har høyest sannsynlighet for å utvandre, etterfulgt av nordiske innvandrere og arbeidsinnvandrere. Innvandrere med familie som innvandringsårsak, og spesielt de som har kommet på bakgrunn av flukt, har mindre sannsynlighet for å utvandre.³⁸ En analyse viser at 80 pst. av flyktningene og flere enn 70 pst. av familieinnvandrerne fortsatt er bosatt i Norge etter 15 år, mens



Figur 3.10 Andel bosatte etter antall år i Norge for ulike innvandringsgrunner. Personer som ankom i perioden 1994–2012 og som var mellom 20 og 65 år ved ankomst. Prosent

Kilde: Kolsrud, D, von Simson, K., Røed, M. & Schøne, P. (2016) *Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet*. Rapport 2016:04. Institutt for samfunnsforskning

³⁷ 1999 er et unntak fra dette. Da fikk mange fra Kosovo kollektiv beskyttelse, uten først å ha vært asylsøkere. Disse ble registrert som innvandret fra tidspunktet de kom til Norge.

³⁸ Kornstad, T., Skjerpen, T. & Stambøl, L. (2016). *Utvandring blant innvandrere i Norge. Del 2: Analyser basert på mikrodata*. Rapporter 27/2016, Statistisk sentralbyrå.

halvparten av arbeidsinnvandrerne har blitt værende like lenge (se figur 3.10).³⁹ Dette gjelder også om man kontrollerer for en rekke personkjennetegn, lokale arbeidsmarkedsforhold og arbeidsmarkedstilknytning. Overføringsflyktninger har vært betydelig mindre tilbøyelige til å flytte ut enn personer som har fått opphold etter asylsøknad.⁴⁰

3.5 Befolkningssammensetning

Den høye innvandringen siden midten av 1990-tallet har ført til en kraftig økning i antall personer med innvandrerbakgrunn.⁴¹ Ved utgangen av 2015 var det 700 000 innvandrere i Norge og 150 000 personer som var født i Norge med to innvandrerforeldre, dvs. til sammen nesten 850 000 personer med innvandrerbakgrunn (se figur 3.11). Tilsvarende tall ved inngangen til år 2000 var vel 280 000 personer og ved inngangen til 1980 95 000 personer.

I tillegg til bosatte innvandrere er det personer som kommer til Norge og oppholder seg kortere enn seks måneder, og som dermed ikke blir registrert som bosatt i folkeregisteret. Dette gjelder bl.a. sysselsatte på korttidsopphold. I 4. kvartal 2015 var det registrert 77 400 slike lønnstakere på korttidsopphold i Norge, hvorav 45 pst. kom fra landgruppe 2.

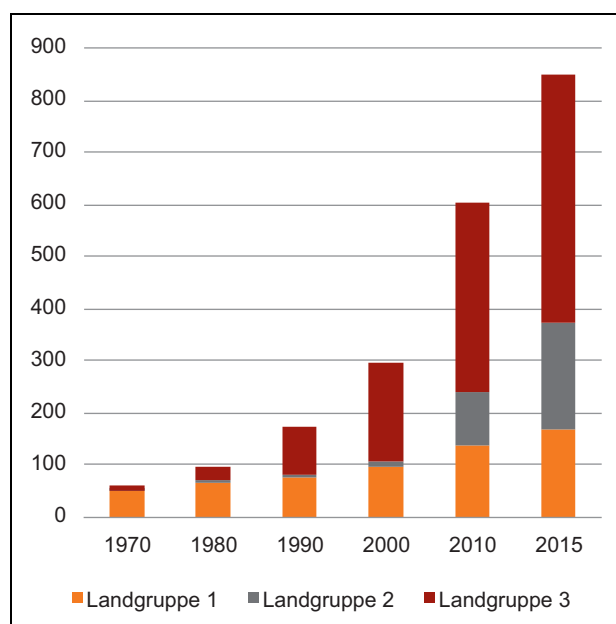
Av befolkningen med innvandrerbakgrunn ved utgangen av 2015 hadde 475 000 personer, tilsvarende 56 pst., bakgrunn fra landgruppe 3. Av disse hadde 359 000 personer innvandret og 116 000 var norskfødte barn av to innvandrere. 24 pst. av dem med innvandrerbakgrunn hadde bakgrunn fra landgruppe 2 og 20 pst. fra landgruppe 1. Tabell 3.2 og figurene 3.11 og 3.12 viser utviklingen over tid.

Tall fra SSB viser at det ved utgangen av 2015 var bosatt om lag 110 000 personer i Norge som hadde innvandret fra Asia, Afrika og Latin-Amerika med flukt som innvandringsgrunn, og ytterligere nesten 45 000 personer som var familieinn-

³⁹ Kolsrud, D, von Simson, K., Røed, M. & Schøne, P. (2016) *Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2016:04.

⁴⁰ Bratsberg, B., Raaum, B. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 33 (3), 185-207.

⁴¹ Personer med innvandrerbakgrunn er her definert som innvandrere (personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre) og norskfødte med to utenlandsfødte foreldre (dvs. to foreldre som er innvandrere). Se kap. 2.4 for mer om begreper og betegnelser benyttet i utredningen.



Figur 3.11 Innvandrere og norskfødte barn av to innvandrere fordelt på landbakgrunn.¹ 1 000 personer

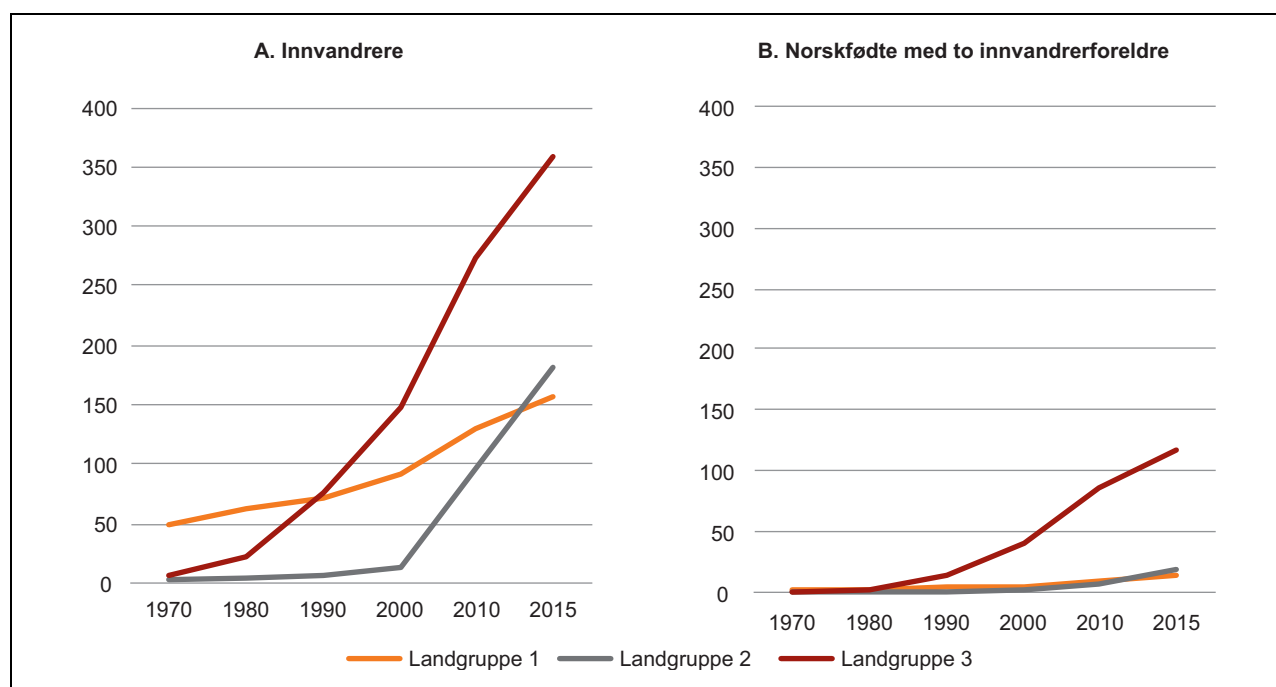
¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgruppe.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

vandrere med tilknytning til denne gruppen (se figur 3.13). Til sammen utgjorde dette i underkant av 155 000 personer, som tilsvarte 31 pst. av alle innvandrerne med slik landbakgrunn.

Den høye innvandringen gjennom flere år har ført til en markert økning i andelen med innvandrerbakgrunn i yngre aldersgrupper. Andelen under 20 år med innvandrerbakgrunn var 16 pst. ved utgangen av 2015. Aldersgruppen 30–34 år hadde den høyeste andelen med innvandrerbakgrunn, med 31 pst. mens denne andelen var 12 pst. ti år tidligere (se figur 3.14). For Oslo var andelen med innvandrerbakgrunn for denne aldersgruppen kommet opp i 43 pst. ved utgangen av 2015.

Totalt sett er det relativt jevn fordeling mellom kvinner og menn i den årlige innvandringen til Norge. Av samlet nettoinnvandring i 2015 var 52 pst. menn. Andelen menn blant alle innvandrere bosatt i Norge ved utgangen av 2015 var om lag det samme. Det er imidlertid store forskjeller mellom opprinnelsesland. For noen opprinnelsesland, både land som det kommer mange flyktninger fra, og land med mange arbeidsinnvandrere, har det vært en klar overvekt av menn. For enkelte andre land, der hovedtyngden kommer som familieinnvandrere, har det vært en overvekt av voksne kvinner. En klar overvekt av kvinner blant dem som innvandrer på grunnlag av ekteskap, bidrar til jevnere kjønnsbalanse, også i grupper der det først var en overvekt av menn. For eksempel var det nærmere 80 pst. kvinner blant voksne innvandrere fra land utenfor EØS som ble innvilget familieinnvandringstillatelse i 2016.



Figur 3.12 Innvandrere og norskfødte barn av innvandrere.¹ 1 000 personer

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgruppe.

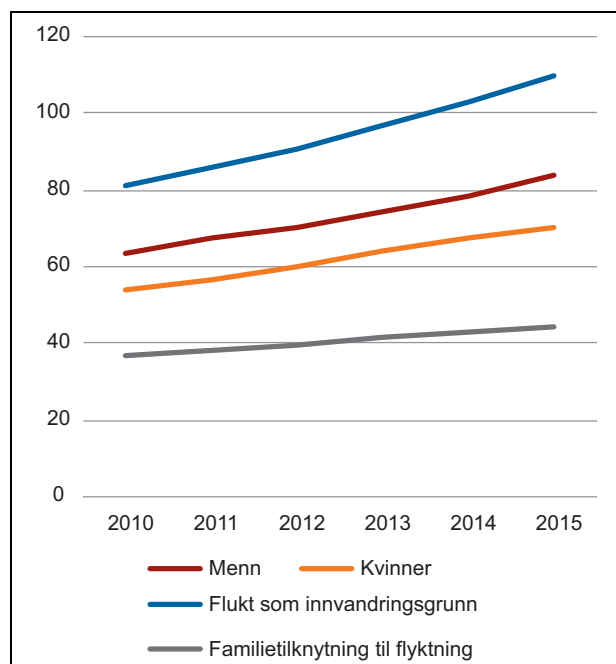
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.2 Land med størst innvandring til Norge. Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre

	1980	1990	2000	2010	2016		
					I alt	Innvandrere	Norskfødte med innvandrerforeldre
<i>Landgruppe 1 og 2¹</i>							
Polen	1700	4700	6 300	52 100	105 700	95 700	10 000
Litauen	-	-	300	10 300	41 600	37 400	4 300
Sverige	11 000	12 700	23 200	31 200	40 000	37 100	2 800
Tyskland	5 900	6 700	9 100	22 900	27 800	24 900	2 900
Danmark	14 600	18 500	18 900	19 300	21 800	19 800	1 900
Alle land	69 400	85 100	109 000	214 000	372 800	339 400	33 400
<i>Landgruppe 3</i>							
Somalia	-	1 400	8 400	25 500	40 100	28 300	11 800
Pakistan	6 800	15 500	22 800	31 100	36 000	19 600	16 500
Irak	-	800	7 700	26 400	31 500	22 200	9 300
Vietnam	2 100	8 800	15 400	20 100	22 400	13 600	8 800
Filippinene	800	3 400	5 600	13 400	21 900	19 800	2 200
Iran	100	5 400	10 400	16 300	20 500	16 500	4 000
Eritrea	-	-	700	5 800	20 700	17 600	3 100
Russland	-	-	3 000	14 900	20 000	17 100	3 000
Afghanistan	-	300	800	10 500	17 500	14 200	3 300
Alle land	25 800	83 200	173 500	338 400	475 400	359 200	116 300

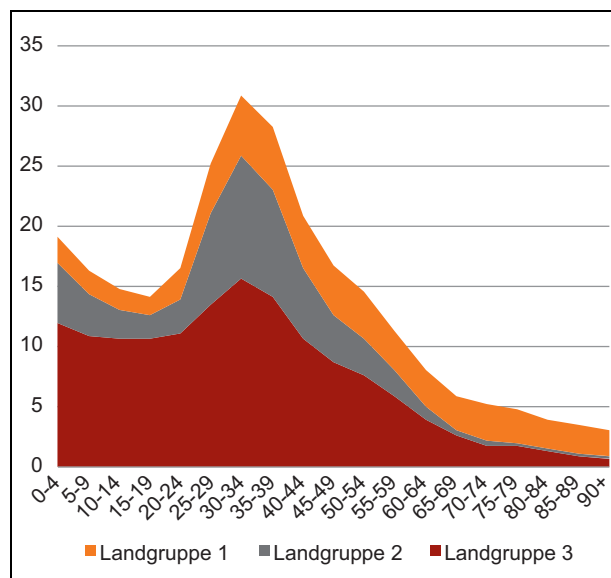
¹ Se kap. 2.4. for definisjon av landgrupper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.13 Antall personer med flyktningbakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.14 Andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn ved utgangen av 2015 fordelt på aldersgrupper.¹ Prosent

¹ Se kap. 2.4. for definisjon av landgrupper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.6 Framskrivinger av inn- og utvandring

SSB utarbeider annet hvert år befolkningsframskrivinger under ulike forutsetninger om den framtidige utviklingen i fruktbarhet, dødelighet, inn- og utvandring og innenlandske flyttinger. Nye framskrivinger fram til år 2100 ble lagt fram i juni 2016.⁴²

I hovedalternativet i de nye framskrivingene har SSB lagt til grunn at fruktbarheten til kvinner som ikke er innvandrere, vil holde seg på 2015-nivået med et samlet fruktbarhetstall på 1,7.⁴³

Innvandrerkvinner fra landgruppene 1 og 2 anslås å ha om lag samme fruktbarhet som den øvrige befolkningen, mens det samlede fruktbarhetstallet for innvandrerkvinner fra landgruppe 3 stabiliserer seg på 2 fra 2040. SSB legger videre til grunn at fortsatt lavere dødelighet for hele befolkningen vil føre til en betydelig økning i forventet levealder, særlig for menn og i første del av framskrivingsperioden. Forventet levealder ved fødselen anslås for menn å øke fra rundt 80 år i dag til om lag 87 år i 2060 og 91 år i 2100. For kvinner anslås en tilsvarende økning fra 84 år i dag til rundt 89 og 92 år.

I framskrivingene legger SSB til grunn at den framtidige bruttoinnvandringen til Norge fra hver av de tre landgruppene vil avhenge av inntektsnivået og arbeidsledigheten i Norge sammenliknet med den landgruppen de kommer fra, antall innvandrere fra samme landgruppe som allerede bor i Norge (såkalt brohodeeffekt), og det samlede folketallet i de landene landgruppen kommer fra. Sammenhengen mellom bruttoinnvandringen og disse faktorene er anslått med statistiske metoder på grunnlag av den historiske utviklingen i størrelsene,⁴⁴ og framskrivingene er gjort i tre alternativer basert på ulike sett av forutsetninger om den framtidige utviklingen i inntektsnivå og arbeidsledighet i Norge sammenliknet med de tre landgruppene, og om befolkningsutviklingen utenom Europa og Nord-Amerika. Bruttoutvandringen fra Norge for hver landgruppe er be-

regnet ved faste utvandringssannsynligheter basert på tall for den siste tiårsperioden før framskrivingene, og varierer etter alder, kjønn, landgruppe, botid og om man er innvandrere eller barn av innvandrere.

På bakgrunn av den høye tilstrømningen av asylsøkere høsten 2015 har SSB foretatt en særskilt oppjustering av innvandringsanslagene for de nærmeste årene for personer med bakgrunn fra landgruppe 3, sammenliknet med det som følger av de estimerte sammenhengene. I hovedalternativet er denne oppjusteringen på 13 000 personer i 2016 og 16 000 personer i 2017 og 2018, etterfulgt av en gradvis utfasing av tillegget fram mot 2027. I lav- og høyalternativene for innvandring er disse tilleggene hhv. 50 pst. lavere og 50 pst. høyere enn i hovedalternativet. Disse justeringene illustrerer usikkerheten om den videre utviklingen både i innvandringen og betydningen av den innvandringspolitikken som føres i mottakerlandene, og av politiske forhold i avsenderlandene, i tillegg til andre forhold som ikke er ivarettatt i de statistiske analysene.

Basert på disse forutsetningene anslås den samlede nettoinnvandringen i hovedalternativet i befolkningsframskrivingene å øke igjen til nesten 38 000 personer i 2016 og 2017, før den avtar til et nivå på i overkant av 25 000 personer gjennom hele resten av framskrivingsperioden fram til 2100 (se figur 3.15). Som det framgår av figuren, er det store forskjeller i utviklingen mellom de ulike innvandringsgruppene. Nettoinnvandringen fra landgruppe 1 anslås å ligge relativt flatt, mens nettoinnvandringen fra landgruppe 2 anslås å fortsette å falle som følge av at inntektsnivået i denne landgruppen ventes å øke sammenliknet med Norge, samtidig som befolkningen avtar som følge av lave fødselstall og betydelig utvandring. Nettoinnvandringen fra landgruppe 3 anslås derimot å øke ytterligere, til nesten 30 000 personer de første årene, så i underkant av 20 000 personer de første årene etter 2020, før nettoinnvandringen igjen gradvis øker til om lag 25 000 personer per år. Anslagene innebærer at landgruppe 3 står for en stadig økende andel av innvandringen gjennom framskrivingsperioden (se tabell 3.3).

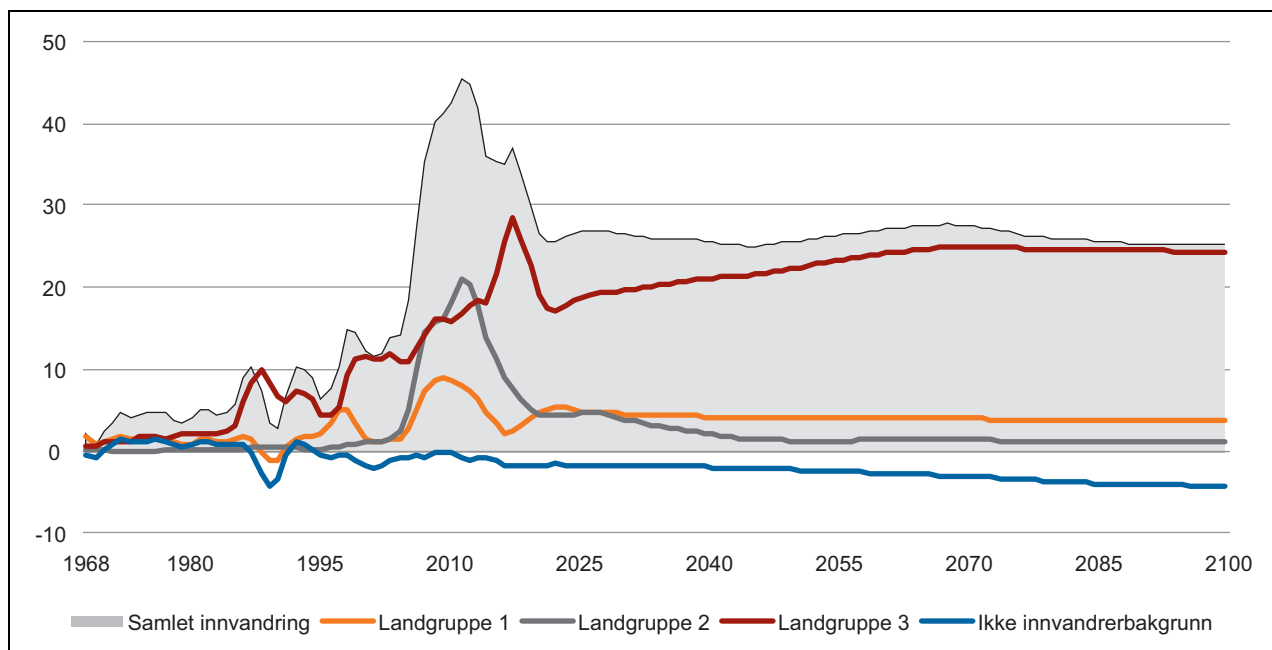
Det må understrekes at det er svært stor usikkerhet knyttet til befolkningsframskrivingene.⁴⁵ Dette går blant annet fram hvis en sammenlikner nettoinnvandringen i hovedalternativet i framskri-

⁴² Cappelen, Å., Skjerpen, T. & Tønnesen, M. (2016). Befolkningsframskrivinger 2016-2100: Inn- og utvandring. *Økonomiske analyser*, 3/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁴³ Samlet fruktbarhetstall (SFT) er summen av fruktbarhetsratene for hvert av alderstrinnene fra 15 til 49 år, og svarer til hvor mange barn en kvinne vil få i gjennomsnitt, gitt disse fruktbarhetsratene, og at hun gjennomlever hele den fruktbare perioden.

⁴⁴ De statistiske analysene tyder ikke på at brohodeeffekten har hatt betydning for landgruppene 1 og 2. Det samme gjelder nivået på arbeidsledigheten i landgruppe 3 og størrelsen på befolkningen i landgruppe 1.

⁴⁵ Det gjenspeiler at det er svært usikkert hvor mange personer som kommer til Norge i årene framover. En illustrasjon på dette er den uventede økningen i antall asylsøkere høsten 2015 og den påfølgende lave antallet søkere i 2016 som har ligget betydelig under prognosene.



Figur 3.15 Årlig nettoinnvandring fordelt etter landbakgrunn¹, registrert og framskrevet (hovedalternativet). 3-års gjennomsnitt. 1 000 personer

¹ Se kap. 2.4. for definisjon av landgrupper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.3 Nettoinnvandring etter landbakgrunn, registrert og framskrevet (hovedalternativet). Gjennomsnittlig antall personer per år

	2000–09	2010–15	2016–19	2020–39	2040–2100
Landgruppe 1	4 000	6 500	2 800	4 700	4 000
Landgruppe 2	6 700	17 500	7 000	3 800	1 300
Landgruppe 3	12 600	17 500	26 800	19 500	23 900
Ikke innvandrerbakgrunn	-1 000	-1 000	-1 700	-1 700	-3 100
I alt	22 200	40 700	34 900	26 200	26 100

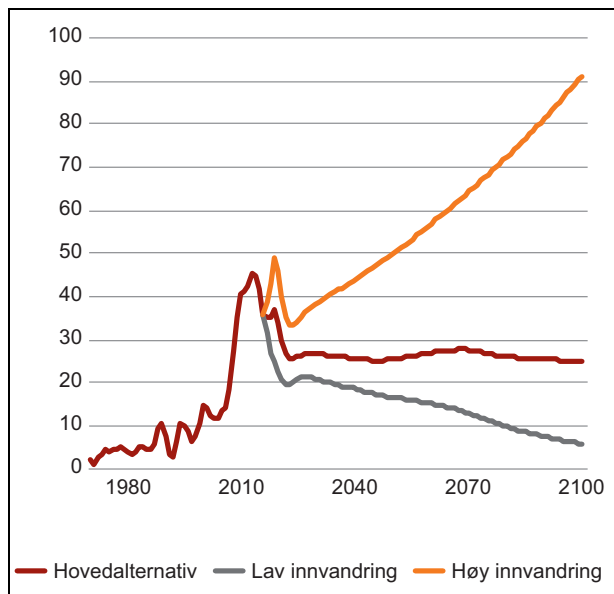
Kilde: Statistisk sentralbyrå

vingene med nettoinnvandringen i alternativene med høy og lav innvandring (se figur 3.16). Mens hovedalternativet gir en årlig nettoinnvandring på om lag 25 000 personer gjennom det meste av framskrivingsperioden, gir høy- og lavalternativene en nettoinnvandring på hhv. mer enn 90 000 og under 6 000 personer mot slutten av perioden.

I hovedalternativet øker den samlede befolkningen i Norge fra 5,2 mill. ved utgangen av 2015 til nesten 8,5 mill. i slutten av beregningsperioden. Framskrivingene viser en sterk økning i befolkningen med innvandrerbakgrunn framover. I hovedalternativet er andelen av befolkningen som enten er innvandrere selv eller født i Norge med to innvandrerforeldre, anslått å øke fra 850 000

personer ved utgangen av 2015 til vel 2 mill. i 2050 og videre til vel 3 mill. i år 2100 (se figur 3.17). Regnet som andel av befolkningen tilsvarer dette en økning fra 16 pst. til 31 pst. i 2050 og 36 pst. i år 2100. Med de anslagene som er lagt til grunn, vil om lag én av åtte i befolkningen med innvandrerbakgrunn ha landbakgrunn fra landgruppe 3 i 2100. Mens norskfødte barn av innvandrerforeldre utgjorde knapt én av ti i befolkningen med innvandrerbakgrunn i 2015, anslås andelen å utgjøre i underkant av én av tre i 2100.

For å illustrere den isolerte betydningen av innvandring for veksten i folketallet framover, kan man også sammenlikne hovedalternativet med en hypotetisk framskriving der det verken er inn-



Figur 3.16 Nettoinnvandringen, registrert og framskrevet i tre alternativer. 1 000 personer

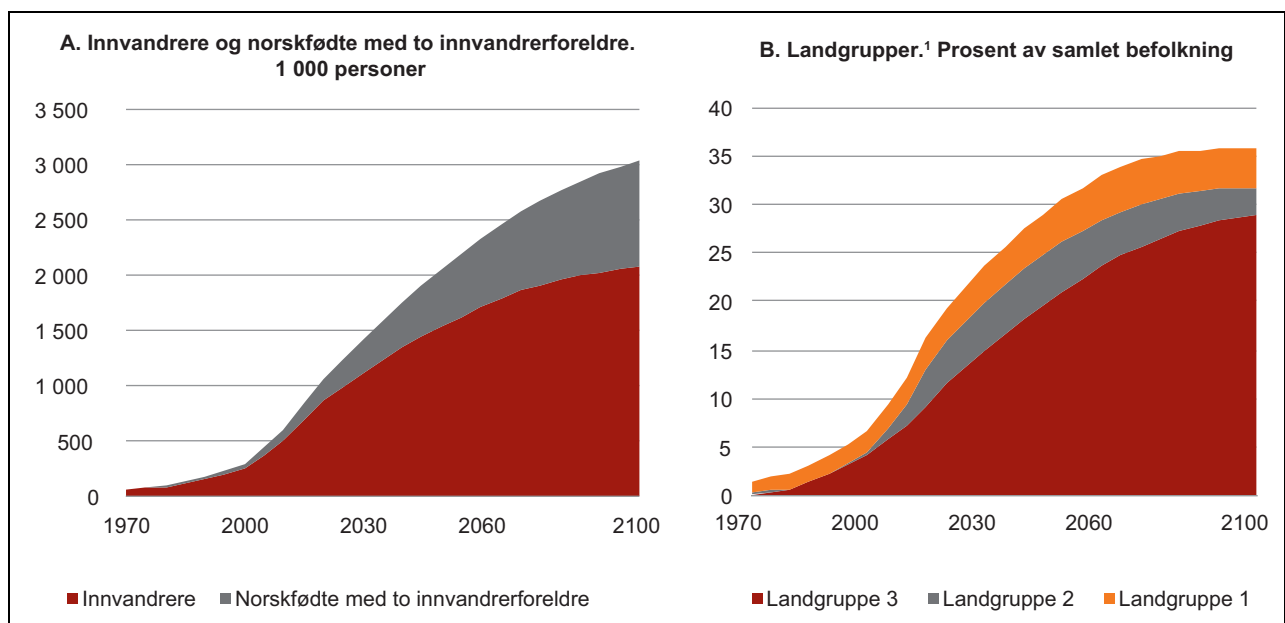
Kilde: Statistisk sentralbyrå

eller utvandring, mens dødelighet og fruktbarhet er som i middelalternativet. Figur 3.18 viser at dersom det ikke skjer noen videre inn- eller utvandring fra og med 2016, vil folkemengden passere en topp på vel 200 000 flere enn i dag i 2035, for så å falle til om lag 4,3 mill. mennesker i 2100. Til sammenlikning vil folkemengden i hovedalter-

nativet nå 8,5 mill. mennesker i 2100. Den forventede inn- og utvandringen bidrar isolert sett, direkte og indirekte, til at Norges befolkning i 2100 vil telle nær 3,3 mill. flere enn i dag, og nær dobbelt så mange som det ville ha vært i 2100 uten videre inn- og utvandring.

Utover andelen med innvandrerbakgrunn, som er antatt å øke framover, vil en økende andel av befolkningen ha deler av sin familiebakgrunn fra andre land enn Norge, uten at de regnes med i befolkningen med innvandrerbakgrunn. Dette er personer som har svært forskjellig innvandringsbakgrunn (se kap. 2.4). Gruppen omfatter bl.a. utenlandsfødte med én norskfødt forelder, norskfødte med én utenlandsk forelder, utenlandsfødte med to norskfødte foreldre og alle norskfødte med norske foreldre og utenlandske besteforeldre. Ingen av disse kategoriene er spesifisert i befolkningsframskrivingene til SSB. Det må ses i sammenheng med at det ikke er uproblematisk å ta stilling til hvilke grupper utover innvandrere og deres norskfødte barn som burde inngå i kategorien «befolkning med innvandrerbakgrunn» og komme fram særskilt i beregningene. SSB publiserer imidlertid statistikk og analyser over enkelte av innvandringskategoriene.⁴⁶

⁴⁶ Dzamarija, M. (2014). *Oversikt over personer med ulik grad av innvandringsbakgrunn*. Rapport 16/2014, Statistisk sentralbyrå.

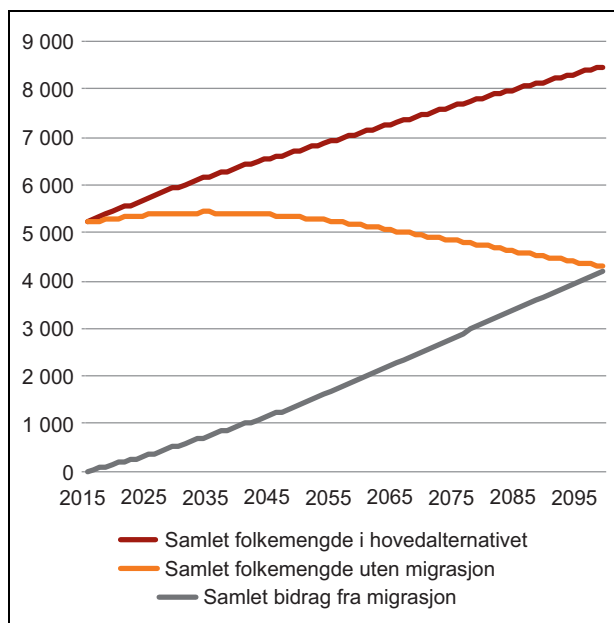


Figur 3.17 Befolkning med innvandrerbakgrunn, registrert og framskrevet (hovedalternativet).²

¹ Se kap. 2.4. for definisjon av landgrupper.

² Ved utgangen av året unntatt for 1970 og 1980.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.18 Betydningen av migrasjon for befolkningsutviklingen i hovedalternativet i befolkningsframskrivingen. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.7 Oppsummering

- Antall internasjonale migranter på verdensbasis har økt raskt siden årtusenskiftet. Størstedelen av internasjonal migrasjon er knyttet til arbeid eller familie, og mennesker på flukt utgjør en relativt begrenset del, men også slik migrasjon har vokst betydelig.
- Europa har opplevd en historisk stor tilstrømming av asylsøkere og andre migranter de siste årene. Over 1,2 mill. personer søkte asyl i EU-land i 2015, mer enn dobbelt så mange som i 2014 og det høyeste antallet som er registrert. I 2016 har det vært en viss nedgang, men antallet er fortsatt høyt i enkelte land.
- I Norge har det vært en klar økning i innvandringen de siste tjue årene. Den største enkelthendelsen er utvidelsen av EØS i 2004 som førte til en kraftig økning i arbeidsinnvandringen. Samtidig har innvandringen fra land i Asia og Afrika økt jevnt siden slutten av 1990-tallet.

- I løpet av noen måneder høsten 2015 økte tilstrømmingen av asylsøkere til Norge kraftig, og på årsbasis ble antallet asylsøkere nær tredoblet fra 2014 til 2015. Asylsøkere fra Syria, etterfulgt av afghanere, irakere og eritreere, sto for tre av fire asylsøknader i 2015. I 2016 har antall asylsøkere gått betydelig ned og er på det laveste nivået på tjue år.
- Det er foreslått og gjennomført en rekke innstramminger og kontrolltiltak for å redusere antall asylsøkere siden høsten 2015. Videre er det satt i verk tiltak for å kunne håndtere det økte antallet beboere i asylmottak, redusere ventetiden og legge mer vekt på aktivitet og ansvar for beboerne. Dessuten er det satset mye på raskest mulig bosetting i kommuner over hele landet av dem som blir innvilget opphold, og ventetiden er noe redusert. Så langt har tiltakene vært gjennomført innenfor rammen av eksisterende ordninger for asylsaksbehandling, mottak og bosetting. Et høyt antall asylsøkere og flyktninger gjennom flere år vil imidlertid innebære betydelige utfordringer for disse ordningene.
- Sammensetningen av den norske befolkningen har endret seg markert som følge av den økte innvandringen. Ved utgangen av 2015 hadde nesten 850 000 personer innvandrerbakgrunn, en tredobling siden årtusenskiftet. I overkant av halvparten av disse personene hadde bakgrunn fra Asia, Afrika mfl., mens én av fire hadde bakgrunn fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Asylsøkere kommer først med i statistikken over innvandrere når de har fått oppholdstillatelse.
- Hvordan innvandringen til Norge og resten av Europa vil utvikle seg framover, både når det gjelder årsak og omfang, er svært usikkert. I de nyeste befolkningsframskrivingene fra juni 2016 forventer SSB en nedgang i nettoinnvandringen fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa og en økning i nettoinnvandringen fra land i Asia, Afrika mfl. Over tid vil den samlede innvandringen bidra sterkt til befolkningsveksten, både direkte gjennom gruppen utenlandsfødte og indirekte gjennom deres norskfødte etterkommere.

Kapittel 4

Utdanning, kompetanse og opplæring

4.1 Innledning

Utvalget er bedt om å

[...] analysere og vurdere om gjeldende [...] kvalifiseringstiltak, utdanningstilbud [...] er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i en situasjon der flyktninger og deres familie utgjør en stor andel av innvandringen.

Dette kapitlet gir en oversikt over utdanningsnivået til innvandrere og deres etterkommere og deres deltakelse og resultater i utdanning og andre opplæringsaktiviteter. Kapitlet identifiserer en del utfordringer og barrierer i gjeldende ordninger, og ser på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av utdanningstiltak rettet mot voksne flyktninger. Formålet med kapitlet er å gi et grunnlag for utvalgets vurderinger og anbefalinger innenfor kompetanseområdet.

To sentrale elementer i utvalgets mandat er tillit og sysselsetting. Utvalget skal belyse hvordan innvandring påvirker tillit og sysselsetting, og vurdere om myndighetenes virkemiddelapparat er hensiktsmessig.

Det finnes mye forskning som belyser sammenhengen mellom kompetanse og sysselsetting. Det er lite kontroversielt at kunnskap og ferdigheter gjør arbeidskraften mer produktiv.¹ Kompetanse ser også ut til å være en faktor som generelt bidrar til å øke individers tillit til samfunnet rundt dem.² En studie av innvandreres etterkommere i europeiske land, inkludert Norge, finner at deres tillit er høyt korrelert med utdanningsnivået.³ Utdanningssystemet er myndighetenes viktigste vir-

kemiddel for å påvirke befolkningens kompetanse, og dermed et virkemiddel som kan bidra til å opprettholde tillit og sysselsetting og fremme sosial utjevning i en situasjon med fortsatt høy innvandring.

I et livsløpsperspektiv er det av flere årsaker lønnsomt å investere mye i opplæring tidlig i livet.⁴ Tapet av verdiskaping under opplæring er lite tidlig i livet, læringsevnen er størst tidlig i livet, læring tidlig i livet fremmer mer læring, og perioden med avkastning blir lengre jo tidligere opplæringen er gjennomført. Læring tidlig i barndommen ser ut til å være spesielt viktig når det gjelder språklige ferdigheter og leseferdigheter samt sosioemosjonelle ferdigheter som utholdenhet. For minoritetsspråklige barn og barn som vokser opp med lite utdanningsressurser hjemme, vil kompenserende tiltak tidlig i livet være viktig.

Samfunnet kan høste betydelige gevinster av at barn som innvandrer og etterkommere av innvandrere får en god utdanning. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved at barn som kommer som flyktninger til Norge, ikke får en fullverdig skolegang, er beregnet til 3,8 mill. 2015-kroner per individ, eller illustrasjonsmessig opp mot 27 mrd. kr dersom alle de 7 000 barna som kom i 2015, får opphold og mangelfull utdanning.⁵ For øvrige innvandrere og etterkommere av innvandrere er kostnaden beregnet til 2,6 mill. kr per barn.⁶ De beregnede kostnadene er relatert til at mangelfull utdanning gir dårligere tilknytning til arbeidsmarkedet. I tillegg kommer ikke-verdsatte kostnader knyttet til forhold som tillit, samfunnsdeltakelse og sosial mobilitet.

¹ En oversikt finnes i Salvenes, K. G. (2012). Hva lærte vi på skolen i dag? *Samfunnsøkonomen* nr. 9 2012.

² Huang, J., Maassen van den Brink, H. & Wim, G. (2009). A meta-analysis of the effect of education on social capital. *Economics of Education Review*, Elsevier, 28(4), 454–464.

³ Ljunge, M. (2014). Trust issues: Evidence on the intergenerational trust transmission among children of immigrants. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 106, oktober 2014, 175–196.

⁴ Heckman, J.J. (2008). Schools, skills and synapses. *Economic Inquiry* 46 (3), 289–324.

⁵ Berg, S. L., Bjørnstad, R., Gran, B., Kostøl, F., Sønsterudbråten, S. & Kindt, K. (2016). *Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger*. Rapport nr. 32-2016, Samfunnsøkonomisk analyse AS og Fafo.

⁶ Berg, S.L., Bjørnstad, R., Gran, B. & Kostøl, F. (2016). *Kostnader ved mangelfull utdanning av barn med innvandrerbakgrunn*. Rapport nr. 36-2016 Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Mens arbeidsinnvandrere kommer til Norge fordi kompetansen deres er etterspurt, opplever mange flyktninger og familieinnvandrere at utdanningen de har med seg fra utlandet, ikke verdsettes i det norske arbeidsmarked. En studie viser f.eks. at avkastning av ett år ekstra utdanning er tre ganger så høy for innfødte som for «ikke-vestlige» innvandrere med utdanning fra fødelandet.⁷ Jobbutsiktene er langt bedre for dem som tar utdanning i vertslandet. Dette bekreftes av studier både fra Norge⁸ og fra Danmark⁹ (se nærmere omtale i kap. 5.2.4). Noen studier tyder også på store sysselsettingsgevinster ved å få en utenlandsk utdanning komplettert og formelt godkjent i vertslandet.

I sum tyder dette på at kompetanse som er opparbeidet i utenlandske utdanninger, ofte ikke er direkte overførbar over landegrenser, men trenger å «oversettes» og suppleres for å bli tatt i bruk i et annet land. Personer som innvandrer som voksne, har per definisjon gått glipp av et ordinært utdanningsløp i vertslandet, fordi dette i hovedsak er lagt til barne- og ungdomsårene. Flyktninger vil i tillegg ofte ha måttet avbryte sitt utdanningsløp i hjemlandet. Begge disse forholdene tilsier at flyktninger som ankommer sent i ungdomstiden eller som voksne, kan ha behov for noe ekstra tilrettelegging dersom det er ønskelig at de tar utdanning i Norge.

4.2 Innvandreres utdanningsnivå og ferdigheter

Utdanningsmessig er innvandrerbefolkningen mer polarisert enn den øvrige befolkningen. Det er en større andel med høyere utdanning blant innvandrere enn blant befolkningen ellers, men også en større andel med lav utdanning.

Innvandringens direkte effekt på utdanningsnivået til befolkningen i Norge er illustrert i Figur 4.1 A. Innvandring har økt både antallet og andelen med lav utdanning (grunnskole eller lavere). Økningen av høyt utdannede har likevel vært større både absolutt og relativt. Innvandring

har bidratt til å øke antall personer med mellomutdanning (videregående nivå), men også til at denne mellomutdanningsgruppen er blitt relativt sett mindre i Norge.

Figur 4.1 B viser innvandreres utdanningsnivå i mer detalj. Merk at utdanningen kan være tatt i utlandet eller i Norge. Hele 15 pst. av innvandrerne har mer enn fire års høyere utdanning (mastergrad, doktorgrad osv.), mot snau 8 pst. av den øvrige befolkningen. Det er store forskjeller med hensyn til innvandringsgrunn. Arbeidsinnvandrere har langt høyere utdanningsnivå enn flyktninger, og det er relativt store forskjeller mellom flyktninger fra ulike opprinnelsesland.

Kjønnsforskjellene i utdanning i innvandrerbefolkningen er om lag som i den øvrige befolkningen. Flere menn enn kvinner har videregående som høyeste utdanning, mens flere kvinner enn menn har universitets- eller høyskoleutdanning.

Etterkommere av innvandrere utgjør fortsatt en forholdsvis liten gruppe av befolkningen over 16 år. De er sterkt overrepresentert blant mastergradsutdannede, men for øvrig er utdanningsnivået i denne gruppen noe lavere enn for innvandrere. Dette gjelder selv om det tas hensyn til at etterkommerne er relativt unge. Årsaken er at nye innvandrere har mer utdanning enn de som kom tidligere, ikke at etterkommerne har lavere utdanning enn sine foreldre. Snarere tvert om viser forskning at utdanningsnivået er langt høyere blant etterkommerne enn blant deres foreldre.¹⁰ Denne utdanningsmobiliteten er høyest blant kvinner.

Norge har relativt flere høyt utdannede utenlandsfødte enn det som er vanlig i OECD, og også noe flere lavt utdannede.¹¹ I hele OECD har det vært en vekst i andelen høyt utdannede utenlandsfødte siden 2000. Økningen har ikke vært spesielt sterk i Norge. Denne trenden har pågått i minst 40 år i de største mottakerlandene i OECD, og henger sammen med «pull»-faktorer i form av teknologisk utvikling som favoriserer høyt utdannet arbeidskraft. Trenden kan ikke generaliseres til å omfatte «push»-basert migrasjon som følge av krig og katastrofer, slik som den pågående innvandringsbølgen fra Midtøsten og Afrika til Europa.¹²

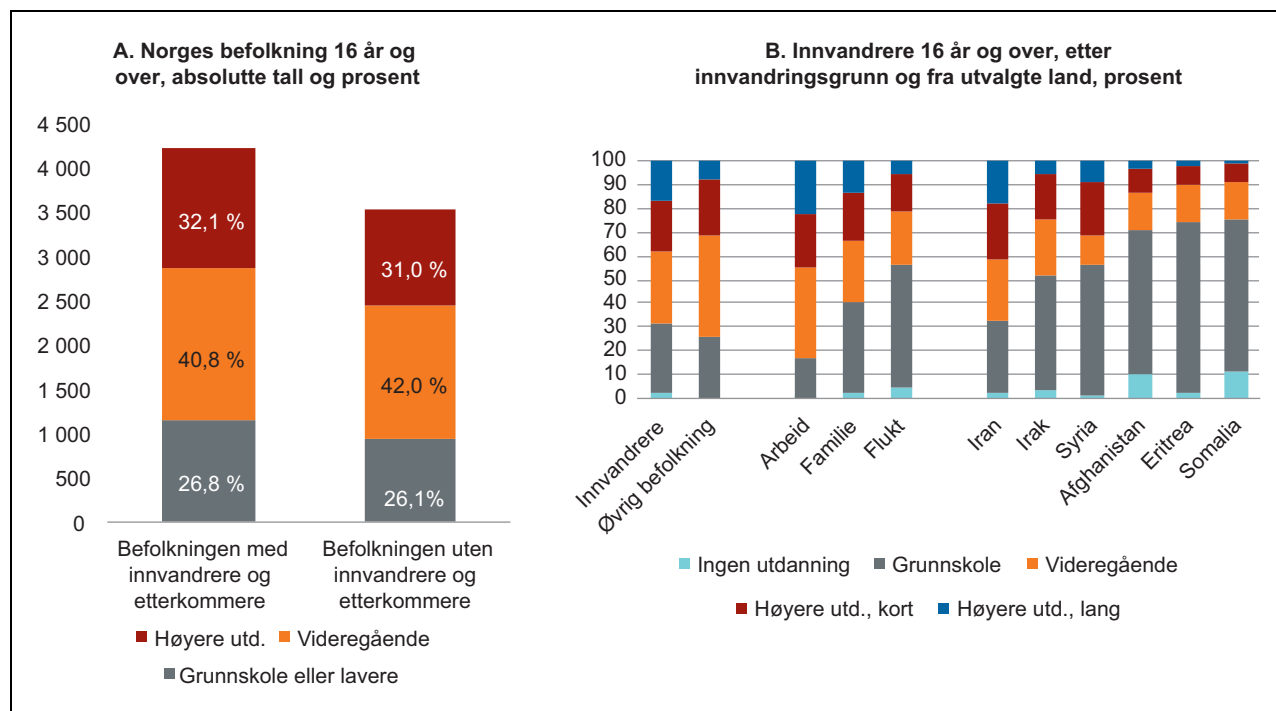
⁷ Hardoy, I. & Schöne, P. (2011). Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low? *Education Economics* 19 (1), 1–25.

⁸ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet, *Søkelys på arbeidslivet* 33 (3), 185–207.

⁹ Arendt, J.N., Pohl Nielsen, C. & Jakobsen, V. (2016). The Importance Of Origin And Destination Country Skills For Labour Market Attachment Of Immigrants From Pakistan, Iran And Turkey, *Nordic Journal of Migration Research* 6 (2), 72–80.

¹⁰ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Immigrants, Labour Market Performance and Social Insurance. *The Economic Journal*, 124 (580), F644–683.

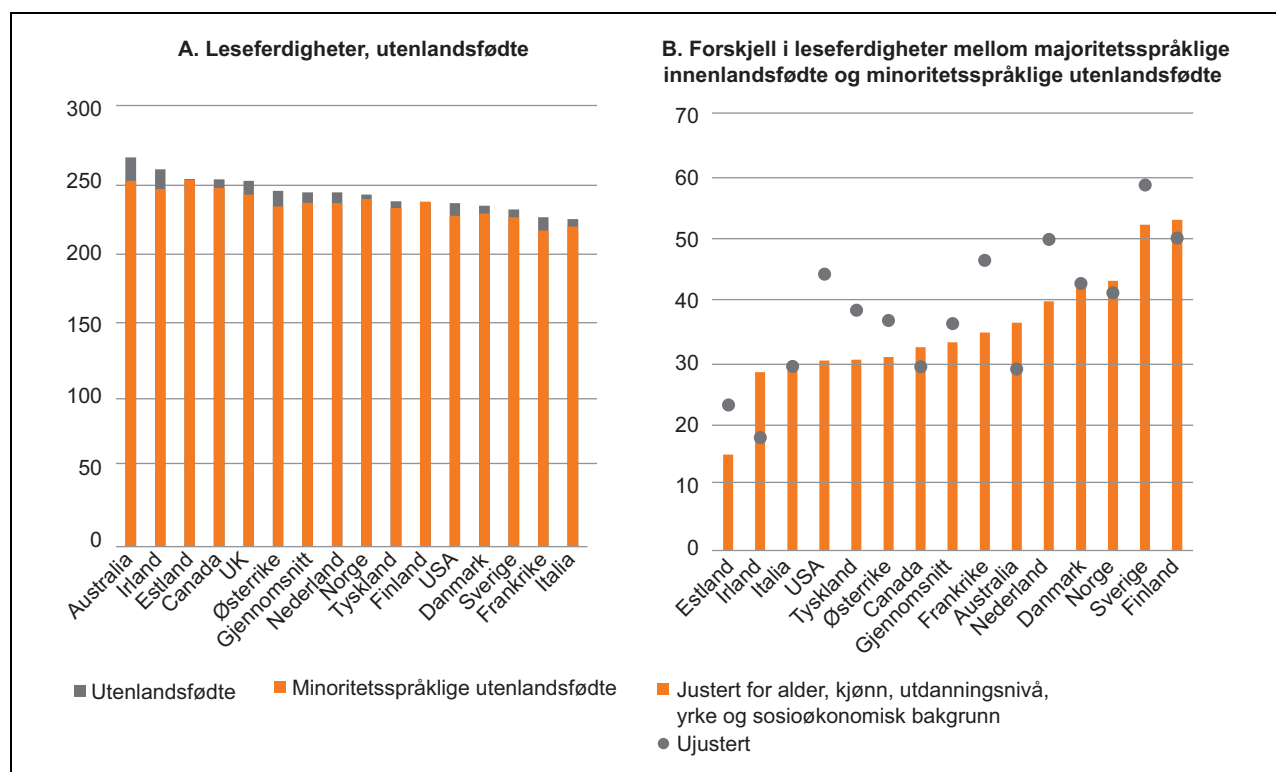
¹¹ Arslan, C., Dumont, J.-C., Kone, Z., Moullan, Y., Ozden, C., Parsons, C. & Xenogiani, T. (2014). *A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 160, OECD Publishing.



Figur 4.1 Utdanningsnivå 2015.¹ A: I befolkningen med og uten innvandrere og etterkommere (antall i 1 000 og prosent). B: Etter innvandringsgrunn og landbakgrunn (prosent)

¹ Figuren omfatter ikke asylsøkere. Utdanningsnivået blant disse er ikke kjent, men et kartleggingsverktøy til bruk i mottak er under utvikling. Manglende utdanningsopplysninger for innvandrere er beregnet, jf. Steinkellner, A. (2015). *Befolkningens utdanningsnivå, manglende opplysninger om innvandrere 2013*, Notater 2015/26, Statistisk sentralbyrå

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.2 Leseferdigheter målt i antall poeng på OECDs PIAAC-undersøkelse

Kilde: OECD (2013). *OECD Skills Outlook 2013. First results from the survey of adult skills*. OECD Publishing, tabell A.3.1 og A.3.15

Mens norskfødte voksne skårer relativt høyt på internasjonale målinger av ferdigheter, skårer utenlandsfødte i Norge på nivå med gjennomsnittet for utenlandsfødte i andre OECD-land som deltok i PIAAC-undersøkelsen av voksnes ferdigheter (Figur 4.2 A). Innvandring bidrar isolert sett til å redusere det gjennomsnittlige ferdighetsnivået i landet. Ferdighetene er målt gjennom en test som utføres på landets hovedspråk (norsk i Norge).

Gapet i leseferdigheter mellom utenlandsfødte og den øvrige befolkningen varierer mye i ulike land. Fordi utenlandsfødte i mange land har samme morsmål som landet de har flyttet til, illustreres dette gapet best når sammenlikningen gjøres mellom innenlandsfødte med norsk (landets hovedspråk) som morsmål og utenlandsfødte med et annet morsmål enn landets hovedspråk (figur 4.2 B). Figuren viser både forskjell i antall poeng på OECDs PIAAC-undersøkelse og forskjell når det er forsøkt justert for at de to gruppene har ulik sammensetning med hensyn til kjønn, alder, utdanningsnivå og sosioøkonomisk bakgrunn. Figuren viser at Norge er blant landene med størst ferdighetsforskjeller i utenlandsfødtes disfavør, spesielt når det tas hensyn til utdanningsnivå osv. Det kan være andre forhold som påvirker ferdighetsgapet mellom utenlandsfødte og den øvrige befolkningen, og som figuren ikke tar hensyn til, som botid, språklig nærhet, land med verdensspråk, innvandringsgrunn osv. PIAAC-undersøkelsen kan ikke svare på om de svake norske tallene skyldes slike uobserverte faktorer, eller om de skyldes at Norge (og øvrige nordiske land) lykkes dårlig med å utvikle utenlandsfødtes ferdigheter.

4.3 Innvandreres deltakelse og resultater i utdanningssystemet

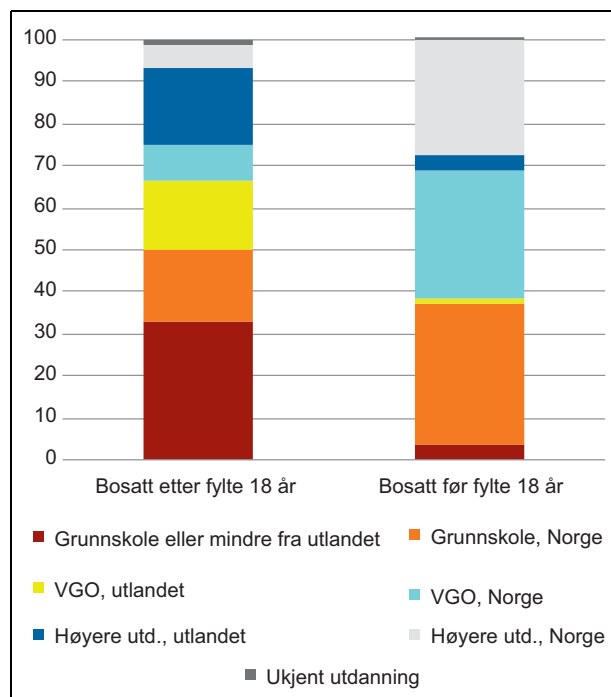
4.3.1 Forskjeller i utdanningsnivå

Deltakelse og resultater i utdanningssystemet har betydning for integrering av innvandrere og ikke minst innvandreres barn. Innvandrere deltar mindre i utdanning enn den øvrige befolkningen, av ulike årsaker. I underkant av hver fjerde voksne innvandrer (22–66 år) har fullført en utdanning i Norge.¹³ Andelen med norsk utdanning varierer

fra over 50 pst. for innvandrere fra Vietnam, Chile og Sri Lanka, via 30–40 pst. for somaliere og afghanere og 20 pst. for eritreere til 6 pst. for polakker.

Figur 4.3 viser utdanningsnivået til voksne flyktninger i Norge som ble bosatt henholdsvis som voksne og som barn, delt inn etter hvorvidt utdanningen er tatt i utlandet eller i Norge. Figuren viser at nesten alle som ble bosatt som barn, har en utdanning fra Norge, og at omtrent like mange har grunnskole, videregående og høyere utdanning. Blant dem som ble bosatt som voksne, er det relativt få som har tatt en utdanning i Norge. Det er minst dobbelt så mange som har utdanning fra utlandet, innenfor hvert utdanningsnivå.

Siden 1990 har det innvandret om lag 150 000 barn (under 18 år) til Norge. Ved inngangen til 2016 bodde det om lag 200 000 innvandrere og etterkommere i Norge som var under 20 år (se kap. 3.5). Barn og unge fra familier med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3) har gjennomgående høyere utdanningsambisjoner og jobber hardere og mer målbevisst enn medelevene.¹⁴ For barn og unge er grunnskoleutdanning obligatorisk. Figur 4.4 viser at innvandrere deltar mindre enn etterkommere og den øvrige befolkning



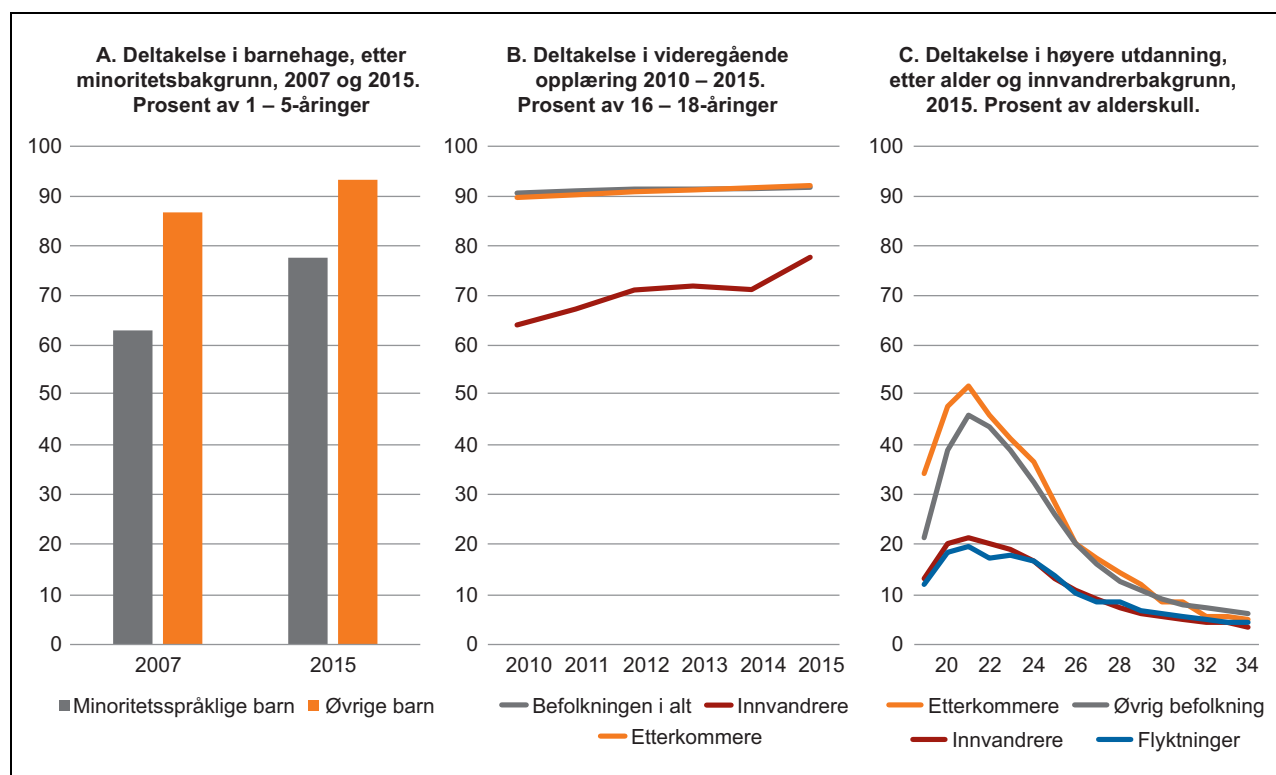
Figur 4.3 Flyktninger¹ 25–66 år, etter alder ved bosetting, utdanningsnivå og fullføringsland. Prosent

¹ Figuren inkluderer familiegjennforente til flyktninger.

Kilde: Statistikk fra Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av utvalget

¹² Ehrlich, I. & Kim, J. (2015). Immigration, Human Capital Formation, and Endogenous Economic Growth. *Journal of Human Capital*, 9 (4), 518 – 563.

¹³ Steinkellner, A. (2015). *Befolkningens utdanningsnivå og arbeidsmarkedsstatus*. Rapport 11/2015, Statistisk sentralbyrå.



Figur 4.4 Deltakelse i ikke-obligatorisk utdanning etter innvandrerbakgrunn. A: Barnehage, B: Videregående opplæring, C: Høyere utdanning

Kilder: A: Kunnskapsdepartementet, B og C: Statistisk sentralbyrå

gen i ikke-obligatorisk utdanning. Dette blir nærmere omtalt nedenfor.

4.3.2 Barnehage

Forskning fra Norge gir grunn til å anta at barnehage er et effektivt kompensierende tiltak for barn med lavt utdannede foreldre og minoritetsspråklige barn, både med hensyn til videre utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet senere i livet.¹⁵ Barn i alderen 1–5 år har rett til barnehageplass. Retten gjelder ikke barn i asylmottak, men det gis tilskudd til kommunene for plass i barnehage for asylsøkende fire- og femåringer. I 2016 ble tilskuddsordningen utvidet til å gjelde gratis kjerntid for to- og treåringer med innvilget oppholdstillatelse som blir boende i asylmottak. En kartlegging fra 2015 (før den store tilstrømningen av asyl-

søkere) tyder på at de aller fleste fire- og femåringer i asylmottak får barnehageplass. I kommuner der det generelt er for liten barnehagekapasitet, har det gjerne vært ventetid.¹⁶ Ved årsskiftet 2015/2016 så det ut til at så å si alle fire- og femåringer i ordinært mottak hadde tilbud om plass i barnehage, på tross av det store antallet asylsøkere og flyktninger.¹⁷

Figur 4.4 A viser at barnehagedeltakelsen blant barn med innvandrerbakgrunn¹⁸ har økt relativt mye de siste årene, men at den fortsatt er lavere enn for øvrige barn. Dette skyldes spesielt lav deltakelse i de yngste aldersgruppene. De fleste foreldre som ikke søker barnehageplass for barnet, oppgir som årsak at de mener det er best for barnet å være hjemme med foreldrene, eller at én av foreldrene uansett er hjemme. Innvandrere

¹⁴ Lauglo, J. (2010). *Unge fra innvandrerfamilier og sosial kapital for utdanning*. Kunnskapsoversikt, Norges forskningsråd.

¹⁵ Havnes, T. & Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2), 97–129. Drange, N. & Telle, K. (2015). Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment. *Labour Economics* 34, 26–38.

¹⁶ Berg, B. & Tronstad, K.R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

¹⁷ Kilde: Kunnskapsdepartementet

¹⁸ Barnehagestatistikken har andre definisjoner av innvandrerbakgrunn enn den øvrige statistikken. Den er beregnet ut fra barnehagenes innrapportering av antall barn med annet morsmål enn norsk, samisk, dansk, svensk og engelsk. Dette tallet divideres på antall innvandrere og etterkommere i samme alder med landbakgrunn fra land i tilsvarende språkgrupper. Minoritetsspråklige barn utgjorde 13 prosent av alle barn i barnehagen i 2013.

er sterkt overrepresentert blant kontantstøttemottakere (se omtale av denne i kap. 6.3.4). I lavinntektshusholdninger er det også en del foreldre som oppgir at barnehage er for dyrt.¹⁹ Gratis kjernetid og aktive rekrutteringstiltak rettet mot innvandrere, øker deltagelsen.²⁰ Gratis kjernetid for familier med lav inntekt er nylig innført i hele landet. Fordi ordningen innebærer at familier rett under inntektsgrensen står overfor høy marginalskatt, er den blitt kritisert for å utgjøre en mulig fattigdomsfelle. Ordningen skal effektevalueres. Det er også innført et tak for hvor stor andel av familiens inntekt som kan brukes på foreldrebetaling i barnehage. Det gjenstår å se om de nye ordningene vil øke barnehagedeltakelsen blant barn med innvandrerbakgrunn.

4.3.3 Grunnskole

Kunnskapsnivået som barn og unge har med seg ut av grunnskolen, har stor betydning for videre utdanning og arbeid. Grunnskoleopplæring er obligatorisk for barn i alderen 6–16 år, også for barn i asylmottak.²¹ Undersøkelser foretatt før den store tilstrømningen av asylsøkere i 2015, viser at barn i grunnskolealderen får skoleplass raskt etter ankomst i ordinære mottak.²² Etter det høye antallet asylsøkere høsten 2015 var det en del utfordringer knyttet til blant annet at mange barn bodde i transittmottak, der oppholdet skulle være midlertidig, men i noen tilfeller ble mer langvarig. I løpet av våren 2016 var de aller fleste (98 pst.) kommet i opplæring, ifølge Utdanningsdirektoratets spørring til kommunene fra mai 2016.

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring inntil de kan tilstrekkelig norsk til at de kan følge den vanlige undervisningen. Denne retten gjelder også voksne. Alle kommuner tilbyr særskilt språkopplæring til barn på asylmottak.²³

Det er lovlig å organisere innføringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler i inntil to år. Effekten av slike tilbud på elevenes læring er ikke undersøkt. Eleven og elevens foreldre kan takke nei til et slikt innføringstilbud. Eleven skal da gå i en vanlig klasse.

I de fleste land har innvandrere svakere skoleprestasjoner enn ikke-innvandrere. I Norge er forskjellen i innvandreres disfavør noe større enn i gjennomsnittet for OECD-landene, også når det er forsøkt justert for at innvandrere i ulike OECD-land har ulike sosioøkonomisk bakgrunn.²⁴ Dette kan tyde på at norsk skole har en del svakheter når det gjelder opplæring av innvandrere. OECD har på bakgrunn av forskning formulert enkelte anbefalinger på dette området:²⁵

- Prioritere tidlig innsats, spesielt fjerne barrierer mot deltagelse i barnehage.
- Sørge for god språkopplæring til alle innvandrere, både foreldre og barn. For barn som er i skolealder og som trenger språkundervisning, anbefales det å organisere dette i tillegg til – ikke i stedet for – den vanlige undervisningen.
- Integrere nyankomne elever i ordinær undervisning så raskt som mulig. Det er dårlige erfaringer med atskilte klasser for innvandrere i fagundervisning.
- Unngå sterk konsentrasjon av innvandrere på få skoler.
- Sørge for at alle lærere har kompetanse i å undervise innvandrererelever.

Ulike studier fra Norge finner varierende betydning av innvandrerbakgrunn på skolerultatene, og en del studier konkluderer med at innvandrerbakgrunn i seg selv ikke har noen betydning for skoleprestasjoner når det tas hensyn til foreldrenes utdanningsnivå, inntekt mv.²⁶

Figur 4.5 viser et samlemål på elevenes karakterer ved avslutningen av grunnskolen (grunnskolepoeng) og hvordan dette varierer med innvandrerbakgrunn. Forskjellene illustrerer at grunnskolen ikke fullt ut kompenserer for de utdanningsmessige ulempene mange innvandrere-

¹⁹ Moafi, H. & Bjørkli, E.S. (2011). *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Rapporter 34/ 2011, Statistisk sentralbyrå.

²⁰ Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager*. Sluttrapport. Fafo-rapport 2014:44.

²¹ Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn 3 måneder. Plikten inntreffer når oppholdet har vart i 3 måneder.

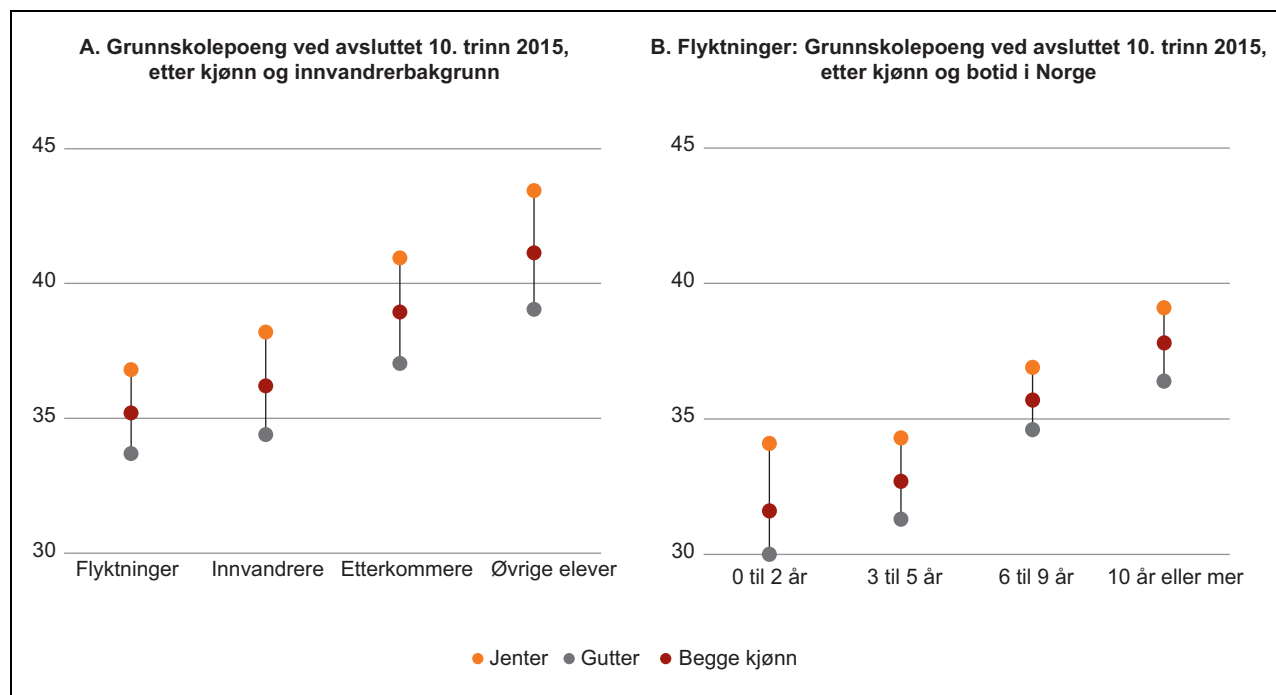
²² Berg, B. & Tronstad, K. R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim; Bachmann, K. Bergem, B. G. & Hervik, A. (2015). *Grunnskoleopplæring til barn og unge som bor i asylmottak og omsorgscentre*. Rapport nr. 1516, Møreforskning.

²³ Berg, B. & Tronstad, K.R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

²⁴ Se figur II.3.4 og II.3.8 i OECD (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity. Giving Every Student The Chance To Succeed*. (Volume II) OECD Publishing; og figur I.7.4 i OECD (2016f). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity In Education*. OECD publishing.

²⁵ OECD (2015). *Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration*. OECD Publishing.

²⁶ Lauglo, J. (2010). *Unge fra innvandrerfamilier og sosial kapital for utdanning*. Kunnskapsoversikt, Norges forskningsråd; Bakken, A. (2010). *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftet første år – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*. NOVA Rapport 9/2010.



Figur 4.5 Resultat ved avsluttet grunnskole, etter innvandrerbakgrunn og kjønn (A). For flyktninger etter botid (B)¹

¹ Personer med 0 poeng og personer 17 år eller eldre, er ikke inkludert. Flyktninger er også inkludert i gruppen «innvandrere» i venstre figur.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

lever har med seg inn i skolen. Særlig har flyktninger svake skolerresultater. Det gjelder også dem som kom til Norge før skolestart (botid 10 år eller mer i figur 4.5 B). Dette kan tyde på at de kompenserte tiltakene som settes inn for nyankomne innvandrere for å sikre dem fullverdig skolegang, ikke har den ønskede effekten. De samfunnsøkonomiske kostnadene dette kan medføre, er omtalt innledningsvis i kapitlet (se kap. 4.1).

Elever som er født i Norge (etterkommere), har langt bedre skolerresultater enn de som har innvandret. Kjønnsskjellene i grunnskolepoeng i denne gruppen er omtrent som i elevgruppen uten innvandrerbakgrunn.

Personer over 16 år som er innvilget oppholdstillatelse, har rett til grunnskoleopplæring for voksne dersom de har behov for det og ikke har rett til videregående opplæring (se nedenfor). Denne retten gjelder også asylsøkere mellom 16 og 18 år dersom det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Ifølge Utdanningsdirektoratet mangler fylkeskommunene oversikt over opplæringsstatusen til 40 pst. av disse barna. Grunnskole og videregående opplæring forvaltes av henholdsvis kommune og fylkeskommune, og barna kan risikere å gå uten opplæringstilbud dersom ikke kommunen og fylkeskommunen samarbeider godt.

Av de nesten 6 500 deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring for voksne skoleåret 2014/2015 var hele 92 pst. innvandrere.²⁷ Grunnskoleopplæringen er likevel i flere sammenhenger blitt vurdert som dårlig tilpasset voksne innvandreres særskilte behov for rask progresjon og norskopplæring. Myndighetene har derfor satt i gang et arbeid med å utvikle modulbasert grunnskoleopplæring som også inneholder norskopplæring. Andre barrierer inkluderer at en del kommuner prioriterer tilbudet lavt, og at informasjonen til målgruppa kan være mangelfull. Målgruppa kan også mangle motivasjon eller ha økonomiske forpliktelser som hindrer deltakelse i opplæringen.²⁸

4.3.4 Videregående opplæring

All ungdom som har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende opplæring i utlandet, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring (VGO). Retten gjelder uansett hvilke kunnskaper eller ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen. Innvandrere som ikke har minst 9-årig grunnskole fra utlandet, har rett til VGO hvis fyl-

²⁷ Kilde: Kompetanse Norge/Vox.

²⁸ Kapittel 3.8.1 i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

keskommunen vurderer at de har realkompetanse tilsvarende fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne. Som i grunnskolen har elever i VGO rett til særskilt norskopplæring. Figur 4.4 B ovenfor viser at innvandrere deltar mindre i videregående opplæring enn etterkommere og den øvrige befolkningen. Dette skyldes at færre begynner rett etter at grunnskolen er avsluttet (86 pst. mot 98 pst.²⁹), og at flere slutter underveis.

For å ha rett til VGO må man ha lovlig opphold i landet. Asylsøkere har likevel rett til VGO fram til de fyller 18 år. Som nevnt ovenfor, er det et problem at utdanningsansvaret for asylsøkere mellom 16 og 18 år er delt mellom kommune og fylkeskommune, som ikke alltid samarbeider godt. Personer over 18 år i asylmottak har ikke rett til VGO. De som ankommer før fylte 18, mister skoleplassen når de fyller 18, men får som regel lov til å fullføre skoleåret.

Voksne kan ha rett til VGO dersom de tilfredsstiller ulike kriterier, herunder at de har oppholdstillatelse. Innvandrere utgjorde rundt en tredel av de om lag 25 000 voksne elevene i VGO i 2015.³⁰ Sett i forhold til det store antallet voksne innvandrere som mangler videregående opplæring, er de underrepresentert i dette utdanningstilbudet.³¹

En av årsakene til at ikke flere voksne innvandrere tar VGO, kan være mangelfulle norskerferdigheter. Voksne i VGO har – i motsetning til ungdommer – ikke rett til særskilt norskopplæring. Bare halvparten av fylkene tilbyr slik opplæring.

En annen barriere er at mangel på rettigheter i realiteten gjør at en del innvandrere ikke får tilbud. Personer med videregående utdanning fra utlandet har tidligere ikke hatt rett til VGO i Norge, selv i tilfeller der den medbrakte utdanningen verken gir studiekompetanse eller yrkeskvalifikasjoner som er godkjent i Norge. Fra og med 2017 innføres rett til VGO også for denne gruppen.³² Det har også vært et «hull» mellom rettighetene til henholdsvis ungdom og voksne. Dette har vært et problem spesielt for innvandrere som ankommer seint i utdanningsløpet, og for ungdom som har sluttet i VGO og senere ønsker å gjen-

oppta utdanningen. Dette hullet er besluttet tettet. Manglende rett til VGO vil fortsatt gjelde personer som av ulike årsaker har brukt opp retten til VGO uten å oppnå vitnemål eller fagbrev. Sen ankomst, helseproblemer, dårlige norskerferdigheter og lavt faglig nivå bidrar til økt risiko for å havne i denne situasjonen.

Mangel på inntektssikring eller livsopphold under utdanningen kan også være et problem for mange voksne som ønsker å ta VGO. At det nå er åpnet for muligheten til å ta hele VGO i introduksjonsprogrammet (se boks 4.4), betyr at de økonomiske barrierene er senket for nyankomne flyktninger. Etter introduksjonsprogrammet vil flyktninger kunne motta flyktningstipend fra Lånekassen i inntil tre år (se boks 4.1). Utover dette må flyktninger ta opp studielån for å finansiere VGO. Det lar seg i hovedsak ikke gjøre å ta utdanning samtidig som man mottar sosialhjelp eller andre ytelser fra NAV. Dette må ses i lys av at det er etablert egne ordninger for elever og studenter (Lånekassen), og myndighetenes behov for å redusere presset på NAVs tjenester og ytelser. Når lånekassefinansiering er mindre attraktivt økonomisk enn NAV-ytelser, kan det oppstå økonomiske disinsentiver til utdanning.³³ Personer med store opplæringsbehov kan da bli gående i lang tid på lite egnede arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, som f.eks. arbeidsmarkedskurs (AMO). Unntaksvise kan det tilbys ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak. Personer med svake formelle kvalifikasjoner, kan tilbys yrkesfaglig VGO som arbeidsmarkedstiltak, forutsatt at de ikke har rett til VGO eller introduksjonsprogram (se boks 5.2).³⁴ Når hullene i rettighetene nå blir tettet (se over), reduseres personkretsen som kan tilbys VGO

²⁹ Norwegian Ministries (2016). *Immigration and Immigrants 2014–2015*. IMO Report for Norway.

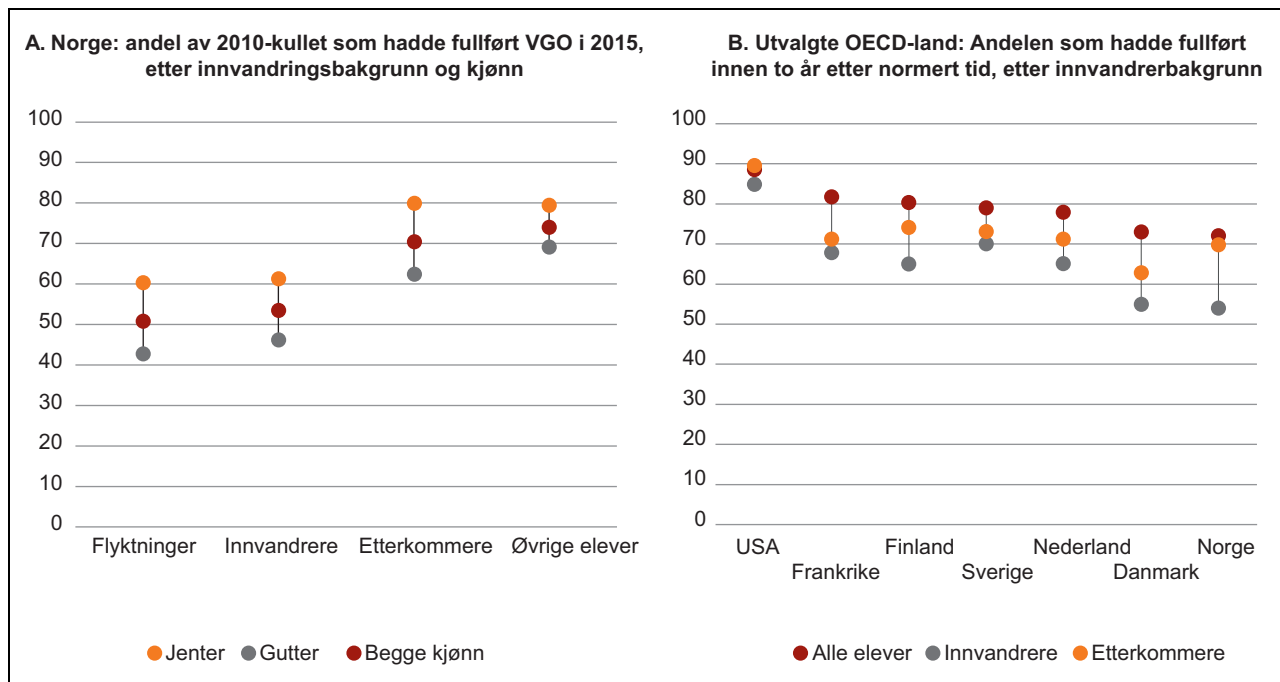
³⁰ Kilde: Kompetanse Norge/Vox.

³¹ Se figur 3.4 i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* og figur 2.10 i Proba (2011). *Utfall på arbeidsmarkedet for voksne som fullfører videregående utdanning*. Rapport 2011/04 Proba samfunnsanalyse.

³² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/betre-bruk-av-kompetansen-til-innvandrarane/id2514400/>

³³ Myndighetene skal sette ned en ekspertgruppe som skal utrede livsopphold for voksne som tar grunnskole eller videregående opplæring.

³⁴ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 7-3 og § 7-4: Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 7-3: Opplæring kan gis til personer med behov for kvalifisering. Tiltaksdeltakere på arbeidsmarkedskurs og yrkesrettet opplæring skal være over 19 år. Tiltaksdeltakere på ordinær utdanning skal være over 22 år. [...] Opplæring i form av yrkesrettet opplæring kan gis til personer med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som medfører betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Tilbud om yrkesrettet opplæring i form av videregående opplæring kan bare gis til personer som står uten rett etter opplæringsloven eller introduksjonsloven. [...] Opplæring i form av ordinær utdanning kan gis til personer over 22 år som ha fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Tilbudet skal tilpasses og avgrenses mot den opplæringen som kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for iht. opplæringsloven og introduksjonsloven.



Figur 4.6 Fullføringsrater i videregående opplæring, prosent av dem som begynner¹

¹ Figuren inkluderer både voksne og ungdommer i VGO.

Kilder: A: Statistisk sentralbyrå; B: Boks A2.2 i OECD (2012). *Education at a Glance 2012. OECD Indicators*.

som arbeidsmarkedstiltak med tilhørende inntektssikring.

Voksne kan oppnå fagbrev uten å delta i utdanning gjennom praksiskandidatordningen. Her kan personer med minst fem års relevant arbeidserfaring gå opp til teorieksamen og fagprøve. En spesiell utfordring for flyktninger kan være å få dokumentert praksis fra utlandet, og det kan være vanskelig å få vist sin kompetanse når teorieksamen må tas på norsk.

Et problem for nyankomne innvandrere – både ungdommer og voksne – er at det kan gå lang tid å komme i gang med VGO. Dette skyldes at fylkeskommunene ikke har plikt til å ta inn elever i løpet av året, og at en del fylkeskommuner heller ikke tar imot søknader etter at fristen er gått ut (i mars). I verste fall kan det derfor gå nesten halvannet år før opplæringen er i gang.

Innvandrere som begynner i VGO, fullfører i mindre grad utdanningsløpet enn andre elever. Figur 4.6 A viser at nesten halvparten av innvandrerne som begynte i VGO i 2010, ikke hadde fullført og bestått fem år etter. Fullføringsgraden synker med alder ved ankomst til Norge. Blant dem som innvandrer i ungdomsskolealderen, har bare halvparten oppnådd en videregående utdanning i slutten av tjueårene.³⁵ Blant dem som innvandrer i alderen 16–18 år, er andelen nede i 40 pst.

Etterkommere av innvandrere har nesten like høy fullføringsgrad som den øvrige befolkningen, men det er store kjønnsforskjeller i denne gruppen (Figur 4.6 A).³⁶ Etterkommerne har tatt innpå den øvrige befolkningen i fullføring siden slutten 1990-tallet, men for innvandrere har utviklingen gått motsatt vei.³⁷ Blant elever uten innvandrerbakgrunn har fullføringen vært stabil over lang tid.

Blant OECD-landene som har statistikk over dette, er Norge blant landene med lavest fullføringsrate i VGO totalt sett (se figur 4.6 B). Etterkommere i Norge har like høy fullføringsrate som tilsvarende elever i andre OECD-land, med unntak av USA, som har svært høy fullføringsrate i videregående opplæring for alle grupper. Relativt sett gjør altså etterkommere av innvandrere det svært godt i Norge, mens gapet ned til innvandrere er stort.

³⁵ Norwegian Ministries (2016). *Immigration and Immigrants 2014–2015*. IMO Report for Norway.

³⁶ Se også oppsummering i Sletten, M.A. & Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat, Norges forskningsråd.

³⁷ Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2012). Educating children of immigrants: closing the gap in Norwegian schools. *Nordic Economic Policy Review*, 3(1), 211–251.

4.3.5 Høyere utdanning

Figur 4.4 C ovenfor viste at både flyktninger og andre innvandrere deltar lite i høyere utdanning i Norge. Etterkommere tar derimot ofte høyere utdanning og har høyere deltakelse enn den øvrige befolkningen. Dette gjelder i alle aldersgrupper og både for kvinner og for menn. Det finnes lite komparativ statistikk internasjonalt, men en studie viser at innvandrere oftere deltar i høyere utdanning i Sverige enn i Norge.³⁸ For etterkommere er det omvendt.

En viktig årsak til at relativt få innvandrere tar høyere utdanning, er at de ikke har videregående opplæring (VGO) fra Norge.³⁹ En studie av innvandrere som begynte i norsk VGO i 1999 som 16-åringer, viser at mange har begynt på høyere utdanning ved 25 års alder.⁴⁰ Det er en del variasjon etter landbakgrunn: Sri Lanka 74 pst., Iran 64, Vietnam/Kina 59, Bosnia-Hercegovina 57, Irak 48 og Somalia 43 pst.⁴¹ Til sammenlikning hadde 53 pst. av befolkningen uten innvandrerbakgrunn fra det samme årskullet begynt på høyere utdanning.

Boks 4.1 Flyktningstipend

Flyktningstipend fra Lånekassen er rettet mot personer som har fått flyktningstatus i Norge og tar videregående opplæring eller grunnskoleopplæring her. Ordningen er tidsbegrenset, og hvor lenge man har rett på stipendet, er avhengig av på hvor raskt man kommer i gang med utdanning etter innvilget opphold. Begynner man på utdanningen innen tre år, kan stipendet gis i inntil tre år, begynner man innen fire år, kan det gis i inntil to år, og begynner man innen fem år, kan det gis i inntil ett år. Flyktningstipend har eksistert som en mulighet for finansiering av livsopphold helt siden 1983–84, da stipendordningen ble overført til Lånekassen fra Sosialdepartementet. Fra og med undervisningsåret 2011–2012 har man ikke rett på flyktningstipend samtidig som man mottar introduksjonsstønad.

Ungdom med innvandrerbakgrunn som har tatt VGO i Norge, tar seg i mindre grad et friår enn ungdom for øvrig, og går oftere direkte over i høyere utdanning etter videregående. Ungdom med innvandrerbakgrunn begynner også oftere på de mest prestisjefylte studiene med høye opptakskrav. Innvandrerbakgrunn ser ut til å ha lite betydning for progresjon, frafall og fullføring i høyere utdanning, ifølge en litteraturgjennomgang.⁴²

For innvandrere uten VGO fra Norge kan veien inn i høyere utdanning være kronglete, selv om de har fullført videregående opplæring i hjemlandet og er motivert for å studere. Norge er blant landene med sterk statlig kontroll med opptak til høyere utdanning, og med nasjonale kriterier for opptak av studenter med videregående fra utlandet. I en del andre land er det vanlig at de høyere utdanningsinstitusjonene har autonomi til å bestemme hvilke studenter de tar opp (se tabell 4.1). Hovedregelen for å bli tatt opp i høyere utdanning i Norge er at søkeren har en utdanning som gir generell studiekompetanse i Norge, samt tilstrekkelige kunnskaper i engelsk og norsk.⁴³ Det er forskriftsfestet at Samordna opptak skal vurdere om en person tilfredsstiller kravet om generell studiekompetanse, basert på vitnemål.

For søkere med videregående fra utlandet er det forskriftsfestet at vurderingen skal baseres på dokumentet «Generell studiekompetanse for utenlandske søkere», heretter kalt GSU-listen.⁴⁴ Søkere med en videregående opplæring som ikke vurderes som jevn god med norsk generell studiekompetanse, må ifølge GSU-listen i tillegg ha ett års høyere utdanning (bl.a. søkere fra Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Somalia, Syria), eventuelt to års høyere utdanning (bl.a. søkere fra Kina) fra hjemlandet for å kvalifisere for opptak til høyere utdanning i Norge. Begrunnelsen for dette kravet er i hovedsak at samlet varighet av grunnskole og videregående skole i disse landene er kortere enn i Norge. Som nevnt ovenfor har myn-

³⁸ Støren, L.A. (2010). *Unge innvandrere i utdanning og overgang til arbeid*. Rapport 45/2010, NIFU.

³⁹ Dette gjelder særlig flyktninger. Når det gjelder arbeidsinnvandrere, kommer de til Norge for å arbeide, og dette er hovedårsaken til at de ikke tar utdanning.

⁴⁰ Støren, L.A. (2010). *Unge innvandrere i utdanning og overgang til arbeid*. Rapport 45/2010, NIFU.

⁴¹ Bare 10 pst. av innvandrere fra Somalia og 20 pst. fra Irak i alderen 20–24 er i høyere utdanning, ifølge Østby, L. (2015). «Flyktninger i Norge». Artikkel, Statistisk sentralbyrå. At over 40 pst. av somaliere som har tatt videregående i Norge, går inn i høyere utdanning, tyder på at veldig mange somaliere i Norge ikke tar en videregående utdanning i Norge. Det samme gjelder for irakere.

⁴² Caspersen, J., Hovdhaugen, E. & Karlsen, H. (2012). *Ulikhet i høyere utdanning. En litteraturgjennomgang for perioden 2002–2012*. Rapport 32/2012 NIFU.

⁴³ I tillegg har noen studier spesielle opptakskrav. Det finnes også andre veier til opptak som ikke omtales her (se Samordna opptak).

⁴⁴ <http://www.nokut.no/no/Fakta/Databaser-og-oversikter/GSU-listen/>

Tabell 4.1 Krav for opptak til høyere utdanning, for personer med utdanning fra utlandet. Utvalgte land

	Norge	Sverige	Danmark	Tyskland	England	Frankrike	USA
Syria	VGO ¹ + ett års høyere utd. + Norsk B 2 + engelsk	VGO + engelsk + svensk + matematikk + særskilte krav som varierer med studieretning	VGO + ett års høyere utd.	VGO + ett års høyere utd.	Lære-stedene bestemmer selv	Nasjonale språkkrav + lære-stedene bestemmer selv	Lære-stedene bestemmer selv
Eritrea	Se over	Se over	Ukjent	Se over	Se over	Se over	Se over
Afghanistan	Se over	Se over	VGO + ett års høyere utd.	VGO + to års høyere utd.	Se over	Se over	Se over
Irak	Se over	Se over	Se over	VGO + ett års høyere utd.	Se over	Se over	Se over
Somalia	Se over	Se over	Ukjent	Individuell vurdering	Se over	Se over	Se over

¹ VGO = videregående opplæring fra avsenderlandet
Kilde: NOKUT

dighetene nylig besluttet å gi denne gruppen innvandrere bedre muligheter til å ta videregående opplæring i Norge. Det ser ikke ut til å ha blitt vurdert å gi spesielt egnede personer fra denne gruppen mulighet til å gå rett inn i høyere utdanning, f.eks. basert på opptaksprøver eller forkurs, slik man har i en del andre land.

Mangelfulle norskferdigheter er en annen årsak til at innvandrere deltar lite i høyere utdanning. Opptak til høyere utdanning krever norsk på nivå B2 (høyeste nivå). Mange innvandrere har problemer med å innfri dette kravet, også flyktninger.⁴⁵ Kommunene har kun plikt til å tilby norskopplæring på dette nivået dersom personen kan nå dette nivået innen 600 timer. Det finnes mange private kurstilbud, men det ser ikke ut til å eksistere studietilbud innenfor høyere utdanning med integrert norskopplæring og tilhørende dispensasjon fra kravet om norsk på B2-nivå. Unntaksvis er det mulig med opptak i høyere utdan-

ning basert kun på engelskkompetanse (til et fåtall engelskspråklige studietilbud).

En annen mulig årsak til lav deltakelse i høyere utdanning er at de kortsiktige økonomiske insentivene ofte trekker i motsatt retning. I og med at ordinær høyere utdanning på fulltid ikke kan inngå i introduksjonsprogrammet, vil flyktninger miste introduksjonsstøtten og eventuell supplerende sosialhjelp når de begynner å studere. Lån og stipend tilsvarer bare litt over halve introduksjonsstøtten, og mye av det er et lån som må tilbakebetales. Flyktninger som etter introduksjonsprogrammet er avhengig av ulike ytelser fra NAV, må som regel avbryte eventuell påbegynt høyere utdanning. Ytelser fra NAV kan som hovedregel ikke kombineres med utdanning (se omtale under kap. 4.3.4). Studenter kan få forsørgerstipend på ca. 1 600 kr i måneden per barn (avtakende med antall barn og behovsprøvd). Studiefinansiering fra Lånekassen er basert på at studenten jobber ved siden av studiene eller har andre inntekter.

⁴⁵ <http://khrono.no/2016/11/komplemeterende-utdanning>.

Boks 4.2 Ulike mål på innvandrere i høyere utdanning i Norge

- Ifølge SSB innvandret rundt 5 000 personer i 2015 med innvandringsgrunn «utdanning». Dette tallet inkluderer au pair-er (ca. 1 300), men ikke studenter fra nordiske land. Rundt 80 pst. av denne innvandrerguppen forlater Norge i løpet av få år. Ifølge IMDi oppholdt det seg nesten 32 000 personer med utdanning som innvandringsgrunn i Norge i 2015.
- Det er ca. 20 000 innvandrere i høyere utdanning i Norge (SSB-statistikk) og et tilsvarende antall utenlandske statsborgere. Utenlandske statsborgere står for mer enn hver tredje avlagte doktorgrad i Norge (rundt 500 av 1 500 avlagte doktorgrader årlig). De største enkeltgruppene i 2015 var fra Kina, Tyskland, Iran, India og Italia. Om lag halvparten av de utenlandske statsborgerne som tar doktorgrad i Norge, blir boende, og andelen er høyere for dem med doktorgrad innenfor fag der det er mangel på arbeidskraft i Norge, som teknologifag.
- Det er om lag 9 000 internasjonale studenter i Norge, dvs. som har kommet til Norge for å studere. I henhold til internasjonale definisjo-

ner har internasjonale studenter studiekompetanse (videregående) fra et annet land enn Norge. Om lag 4 000 av de internasjonale studentene i Norge kommer fra Europa, og svensker utgjør den største enkeltgruppen. Nesten like mange kommer fra Asia (Kina er størst). De fleste studerer på masternivå (rundt 4 000), og om lag 1 500 er doktorgradsstudenter. Norge har en litt lavere andel internasjonale studenter enn gjennomsnittet blant OECD-landene, på tross av at det er innført studieavgifter for internasjonale studenter i nesten alle land unntatt Norge. Antallet internasjonale studenter har hatt en sterk vekst både globalt og i Norge de siste ti årene.

Kilder: Wiers-Jenssen, J. (2013). Utenlandske studenter i Norge. Arbeidsnotat 12/2013, NIFU, NIFU (2016). Doktorgrader i tall. Informasjon fra doktorgradsregisteret. Mars 2016. Olsen, T.B. (2013). *Utlendinger med norsk doktorgrad – hvor blir de av?* En undersøkelse basert på registerdata. Rapport 17/2013, NIFU. OECD (2016e). The internationalisation of doctoral and master's studies. Education Indicators in Focus, 39. OECD Publishing.

4.4 Særskilt om nyankomne voksne innvandrere

4.4.1 Introduksjonsloven

De aller fleste innvandrere som kommer til Norge, vil ha behov for å lære seg norsk. Mange trenger også å tilegne seg andre kunnskaper og ferdigheter for å kunne ta del i norsk arbeids- og samfunnsliv. Disse behovene er forsøkt ivaretatt gjennom særskilte tiltak og ordninger som følger av *introduksjonsloven*. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres muligheter for å delta i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet.

Introduksjonsloven gjelder per i dag ikke asylsøkere eller andre som oppholder seg i Norge uten innvilget oppholdstillatelse, men asylsøkere over 16 år som bor i ordinære mottak, kan få tilbud om inntil 175 timer norskopplæring.⁴⁶ Kommunen er ikke pliktige til å gi et slikt tilbud, men dersom de søker om tilskudd, må de tilby opplæring til hele målgruppa. I 2015 deltok 5 600 per-

soner i denne opplæringen.⁴⁷ Det er også utviklet et kursopplegg for kultur og samfunnskunnskap i 50 timer for asylsøkere som ble iverksatt fra januar 2017.⁴⁸

Loven omfatter to ulike ordninger: 1) opplæring i norsk og samfunnskunnskap og 2) introduksjonsordningen. Nedenfor omtales deltakelse og resultater i de to ordningene. For å få mer kunnskap om hvordan introduksjonsordningen og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap kan videreutvikles, evalueres disse ordningene.⁴⁹

4.4.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Tabell 4.2 viser at en rekke innvandrergupper har plikt og dels rett til opplæring i norsk og sam-

⁴⁶ Tilbudet ble fra 1. januar 2015 redusert fra 250 timer.

⁴⁷ 1 800 av disse ble seinere samme år innvilget opphold og deltok i den ordinære opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

⁴⁸ Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv. En effektiv integreringspolitikk*.

⁴⁹ Evalueringen, som gjennomføres av Fafo, vil foreligge i løpet av 2017. Se: <http://www.fafo.no/index.php/nb/forskningstema/prosjekter/prosjekter-alle/item/evaluering-av-introduksjonsordning-og-norskopplæring>.

Tabell 4.2 Oversikt rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Personkrets ¹	Rett	Plikt	Gratis	Omfang
1) Personer med fluktbakgrunn og familiegjenforente med disse, 16–67 år	X	X	X	600 timer (550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap), ved behov opptil 2 400 norsktimer i tillegg
2) Familiegjenforente med norske og nordiske borgere bosatt i Norge, 16–67 år	X	X	X	600 timer (550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap), ved behov opptil 2 400 norsktimer i tillegg
3) Arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA-regelverket, 16–67 år		X		300 timer (250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap)

¹ Gjelder personer som har fått oppholdstillatelse etter 1. september 2005 som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

funnskunnskap. Boks 4.3 viser at gjennomført pliktig opplæring, dokumenterte norskkunnskaper og en bestått prøve på ulike måter er vilkår for å få innvilget permanent opphold og statsborgerskap.

Antallet deltakere i opplæringen har ligget på et relativt stabilt nivå siden 2010, med en viss økning de siste tre årene. I 2015 var det 37 100 deltakere. Det var en markert økning i antall mannlige deltakere, men flertallet av deltakerne var fortsatt kvinner (53 pst.). 70 pst. av deltakerne var under 35 år. De aller fleste av deltakerne (95 pst.) hadde rett og plikt eller bare rett til opplæringen, dvs. at de hadde flukt eller familietilknytning som innvandringsgrunn. 45 pst. av deltakerne var registrert med Somalia, Eritrea eller Syria som fødeland. Det var nesten en fordobling i antall deltakere fra Syria i 2015.⁵⁰

De fleste av dem som har rett og plikt til å delta i opplæring, begynner opplæringen forholdsvis raskt og gjennomfører innen fristen på tre år. Av dem som fikk rett og plikt til opplæring i 2011, hadde 88 pst. oppfylt plikten innen tre år.

I 2014 ble det tatt i bruk nye digitale prøver i norsk. Disse prøvene erstatter tidligere norskprøve 2 og norskprøve 3. Ansvar for den praktiske gjennomføringen av prøvene ble samtidig overført til kommunene. Den nye norskprøven måler norsksferdigheter på fire ulike nivåer, og kandidatene får vurdering for hver enkelt delprøve på skalaen A1, A2, B1 og B2, der A1 er det laveste nivået og B2 det høyeste.⁵¹

⁵⁰ Se SSBs nettsider for flere detaljer: <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/nopplinnv/aar>.

Myndighetenes mål for 2015 var at 70 pst. skulle greie nivå A2 eller høyere på skriftlig prøve, og at 90 pst. skulle greie nivå A2 eller høyere på muntlig prøve. Tabellen under viser at disse målene ble nådd for 2015.⁵² Stadig flere arbeidsgivere stiller likevel høyere krav til norsksferdigheter. For eksempel har Bærum kommune og Oslo kommune krav om nivå B1 for ansettelse i sykehjem og barnehager.⁵³ Rundt 60 pst. når dette nivået når det gjelder lytte- og leseforståelse, men bare hhv. 45 og snau 30 pst. når det gjelder muntlig kommunikasjon og skriftlig framstilling (se tabell 4.3). Nivå B2 gir grunnlag for opptak til høyere utdanning. Kun 1 pst. oppnår dette nivået på den skriftlige prøven.

Opplæringen i samfunnskunnskap avsluttes også med en prøve. Det ble avlagt prøver på 28 ulike språk i 2015. Prøven i samfunnskunnskap må bestås på norsk. Myndighetenes mål er at 90 pst. skal bestå den avsluttende prøven. I 2015 besto 78 pst. av kandidatene prøven.⁵⁴

Det ble i Revidert nasjonalbudsjett 2016 bevilget midler til utvikling av nettbasert norskopplæ-

⁵¹ Informasjon om de ulike nivåene finnes på nettsiden til Kompetanse Norge, tidligere Vox: http://www.vox.no/contentassets/dbb0af88e28d48fb815a39cbb51082eb/vedlegg_provebevis_bm.pdf.

⁵² Siden prøve- og karaktersystemet for pliktig avsluttende norskprøve ble endret i 2014, er det ikke mulig å sammenlikne prøveresultatene før og etter det året.

⁵³ Regjeringen har nylig varslet at den vil komme med et lovforslag om tydeligere nasjonale krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen som arbeider med barn.

⁵⁴ Rapportering fra Kompetanse Norge/Vox

Tabell 4.3 Resultater på digital norskprøve 2015.¹ Andel av gjennomførte prøver

	Antall	Delpørve	A2 eller høyere	B1 eller høyere	B2 (høyeste nivå)
Muntlig prøve	13 665	Muntlig kommunikasjon	91	45	4
Skriftlig prøve	13 650	Leseforståelse	84	60	12
	13 797	Lytteforståelse	90	58	9
	15 151	Skriftlig framstilling	79	30	1

¹ Prøver gjennomført av privatister er inkludert og utgjorde 31,5 pst.
Kilde: Kompetanse Norge

Boks 4.3 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap som vilkår for permanent opphold og statsborgerskap

- For å få permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven er det et krav at søkeren har gjennomført pliktig opplæring. Stortinget har vedtatt at vilkårene for permanent opphold bør skjerpes, herunder at det stilles krav om et minimum av norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap.
- Personer som søker permanent opphold, og som er omfattet av opplæringsplikt etter introduksjonsloven, må ha gjennomført sin plikt til opplæring i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.
- Etter endring i utlendingsloven er det fra 1. januar 2017 også krav om å dokumentere muntlige norskkunnskaper på nivå A1 og ha bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk man forstår, for å få innvilget permanent oppholdstillatelse.
- Personer som søker norsk statsborgerskap, og som er omfattet av opplæringsplikt etter introduksjonsloven, må ha gjennomført henholdsvis 300 eller 600 timer opplæring.
- Personer som søker norsk statsborgerskap, og som ikke er omfattet av opplæringsplikt etter introduksjonsloven, må ha gjennomført 300 timer norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.
- Etter endring i statsborgerloven er det fra 1. januar 2017 også krav om dokumenterte muntlige norskkunnskaper på nivå A2 og en bestått prøve i samfunnskunnskap for å få innvilget statsborgerskap. Prøven i samfunnskunnskap må bestås på norsk. Kravene gjelder personer mellom 18 og 67 år.

ring som et supplement til norskopplæring gitt i mottak og etter introduksjonsloven.

Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne, det gjelder både opplæringsinnhold, kvalitet og effekt. Flere utredninger har pekt på behovet for bedre tilpasset norskopplæring, språkopplæring knyttet til arbeid, bedre sammenheng med annen opplæring og økt lærerkompetanse.⁵⁵ Kommunene har plikt til å tilby opplæringen, og tilbudet varierer fra kommune til kommune. Ifølge en undersøkelse fra Fafo er kommunene bekymret over tilgangen til kompetente norsklærere.⁵⁶ En kartlegging viser at bare halvparten av lærerne har

formell fagkompetanse i norsk som andrespråk og få har kompetanse i voksenpedagogikk.⁵⁷

4.4.3 Introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen ble innført i 2004 og er et viktig integreringstiltak for nyankomne flyktninger. Ordningen har to hovedelementer, *introduksjonsprogram* og *introduksjonsstønad* (se boks 4.4.). Hovedmålgruppen for ordningen er nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer som er i aldersgruppen 18 til 55 år, og som har behov for grunnleggende kvalifisering. En flyktning

⁵⁵ Se bl.a. NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*.

⁵⁶ Sterri, E.B. (2016). *Kapasitet i integreringsapparatet*. Fafo-notat 2016: 06.

⁵⁷ Vox (2015). *Voksenlæreres kompetanse og kompetansebehov*.

som kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet, regnes ikke som å ha behov for grunnleggende kvalifisering. Unntak er grunnskoleopplæring for voksne og fra høsten 2016 også ordinær videregående opplæring.

Tall fra SSB viser at i løpet av 2015 deltok 17 900 personer i introduksjonsprogrammet. Dette er en økning på 22 pst. fra 2014 og det høyeste tallet i ordningen så langt. Økningen skyldes i hovedsak flere deltakere fra Syria og Eritrea. Om lag 7 av 10 av deltakerne i 2015 var fra Eritrea, Syria og Somalia. Antall deltakere fra Syria har økt kraftig. Det er også over 7 av 10 deltakere som er i aldersgruppen mellom 18 og 35 år. Det er flest deltakere i de store byene.

SSB har fulgt overgangen til arbeid eller utdanning for tidligere deltakere i introduksjonspro-

grammet siden 2007⁵⁸ og har publisert en resultatstudie med en analyse av om lag 13 700 flyktninger som avsluttet introduksjonsprogrammet i årene 2007–2011.⁵⁹ Sett under ett var nesten 63 pst. av dem som gikk ut av programmet i denne perioden, i arbeid eller utdanning året etter. For menn var snittet 70 pst. Det tilsvarer den nasjonale målsettingen. Andelen som avsluttet programmet i årene fra 2009 til og med 2013, lå stabilt mellom 60 og 63 pst.

De siste resultatene fra introduksjonsprogrammet viser at av de vel 3 700 deltakerne som avsluttet programmet i 2014, var 58 pst. i arbeid og/eller

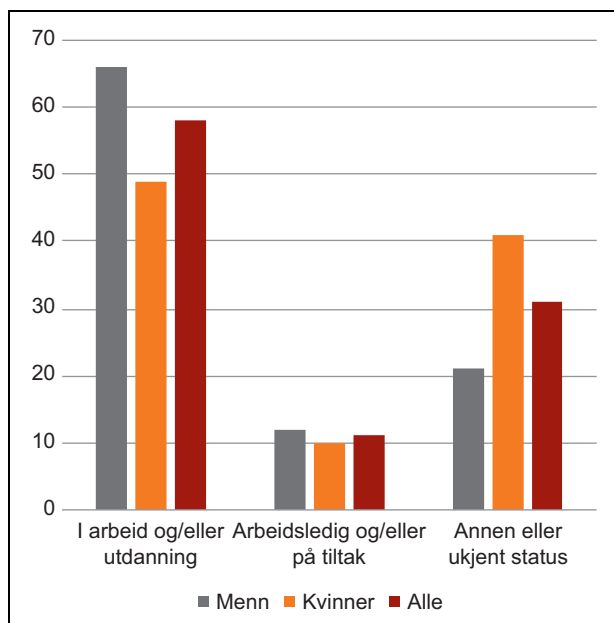
⁵⁸ Se www.ssb.no/introinnv.

⁵⁹ Blom, S. & Enes, A. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*, Rapporter 36/2015, Statistisk sentralbyrå.

Boks 4.4 Introduksjonsordningen: program og stønad

- *Introduksjonsordningen* er obligatorisk for både kommunene og målgruppen. Det innebærer at alle kommuner som bosetter flyktninger, er pålagt å tilby introduksjonsordning til alle i målgruppen, og at alle i målgruppen har rett og plikt til å delta, så lenge de har behov for grunnleggende kvalifisering.
- *Introduksjonsprogram* skal tilby kvalifisering på full tid i inntil to år for dem som har behov for det. Programmet kan forlenges til tre år når særlige grunner taler for det. Kvalifiseringen skal som et minimum inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for arbeid eller utdanning. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med kommunen om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram i om lag halvparten av kommunene.
- Alder og oppholdstillatelse etter utlendingsloven avgjør om den enkelte er i personkretsen for ordningen eller ikke. Vilåret er også at de er nyankomne, det vil si at det er mindre enn to år siden bosetting i en kommune, og dessuten at de er bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet inntreffer først etter bosetting eller etablering i en kommune.
- Deltakere i introduksjonsprogrammet mottar *introduksjonsstønad*.¹ Det trekkes skatt og trygdeavgift av stønaden, og det gjøres trekk i stønaden ved ugyldig fravær fra programmet.
- Den enkeltes program skal være individuelt tilrettelagt og tilpasset den enkeltes bakgrunn, forutsetninger og kvalifiseringsbehov. En deltaker kan i prinsippet begynne i arbeidspraksis fra dag én, i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap på deltid, gjennomføre grunnskole eller videregående opplæring, gjennomføre komplette- rende utdanning med unntak av ordinær høyere utdanning på fulltid, arbeidstrening i kombinasjon med norskopplæring og eventuelt også praktisk språkopplæring på arbeidsplassen og praktisk bransje- eller yrkesfaglig opplæring.
- Ordinært arbeid kan også legges inn som en del av programmet, slik at den enkelte kan få mulighet til å få en tidlig tilknytning til arbeidslivet samtidig som hun eller han kvalifiseres til arbeid eller utdanning. Dersom lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres introduksjonsstønaden tilsvarende den tiden arbeidet tar.
- Loven er også nylig endret slik at deltakere som har tilbud om ordinært arbeid, har rett til inntil ett års permisjon fra introduksjonsprogrammet. Ved slik permisjon på fulltid mottar ikke deltakeren introduksjonsstønad.

¹ Stønaden tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (for dem over 25 år) eller 2/3 av to ganger folketrygdens grunnbeløp (for dem under 25 år) årlig. Per 1. mai 2016 var 2 G 185 152 kr på årsbasis.



Figur 4.7 Andel deltakere som gikk ut av introduksjonsprogrammet 2014. Status i 2015. Prosent
Kilde: Statistisk sentralbyrå

utdanning i november 2015. Dette er en nedgang på fire prosentenheter, sammenliknet med dem som avsluttet året før. Endringer i registreringen av sysselsettingsdata gjør det imidlertid vanskelig å sammenlikne med tidligere år.⁶⁰ I 2015 var 11 pst. registrert arbeidsledige eller på tiltak og 31 pst. hadde annen eller ukjent status.⁶¹

Det er store forskjeller i resultater mellom kvinner og menn (se figur 4.7), mellom nasjonaliteter og i ulike aldersgrupper. For de yngre deltakerne er resultatene svært gode. Av deltakerne mellom 20 og 24 år var 76 pst. i arbeid eller utdanning. For deltakere fra Etiopia og Eritrea var andel i arbeid og/eller utdanning hhv. 71 og 68 pst., mens andelen for deltakere fra Irak og Somalia var 48 og 46 pst.

Det er også store forskjeller kommunene imellom. En analyse av tidligere resultater har vist at i

noen kommuner er det bare 3 av 10 som er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program, mens i andre kommuner er alle deltakerne det.⁶²

Introduksjonsordningen innebar et visst brudd med tidligere politikk og arbeidsmetoder på feltet da den ble innført. En oppsummering av erfaringene etter ti år viser at innføringen av ordningen har gått relativt bra, og at hovedelementene etter hvert har kommet på plass i svært mange kommuner.⁶³ Dette gjelder særlig de økonomiske rammene – introduksjonsstøtten og økonomiske sanksjoner ved fravær. De største utfordringene når det gjelder iverksetting, har vært knyttet til innholdet i programmet. Det handler blant annet om å få til et reelt heldagsprogram, men også om å finne gode, individuelt tilpassede kurs og tiltak for den enkelte.

Programmet skal tilby kvalifisering på full tid i inntil to år for dem som har behov for det. For dem som har særlige grunner, kan programmet vare i inntil tre år. Programmets eneste obligatoriske element er at det må inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak rettet mot enten ordinær utdanning eller arbeidslivet. Hensikten med denne fleksibiliteten er at programmet skal kunne tilpasses den enkeltes behov for grunnleggende kvalifisering.

I mange kommuner er imidlertid både innhold og rammer for programmet standardisert, med samme løp for alle. Kommunene planlegger for at programmet skal vare i to år, uavhengig av den enkeltes bakgrunn og forutsetninger. Mange kommuner har også utfordringer med å tilby et helårlig program på fulltid.⁶⁴ Opplæring i norsk og samfunnskunnskap utgjør den største komponenten for de fleste deltakerne, mens praksis i arbeidslivet og ordinær utdanning benyttes i liten grad.⁶⁵ For eksempel er det en betydelig andel somaliske, afghanske og irakiske kvinner som mangler grunnskoleopplæring, men svært få har likevel tatt grunnskolefag i løpet av programmet, eller har fått tilstrekkelig opplæring til at de regnes

⁶⁰ Statistikken er tilgjengelig på SSBs hjemmeside: <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere/2016-12-19>.

⁶¹ Blant kvinner er andelen med annen eller ukjent status (41 prosent) langt større enn blant menn (21 prosent). Blant kvinner i denne kategorien er det i hovedsak mottakere av sosialhjelp og dem med såkalt ukjent status som dominerer med henholdsvis 11 og 15 prosent. En av sju kvinner er det ingen opplysninger om. Mange av dem med ukjent status er sannsynligvis hjemme med barn. I denne samlekategorien vil også de som deltar i grunnskoleopplæring være, dersom de ikke i tillegg har en deltidsjobb, mottar kontantstøtte eller på annen måte inngår i noen av de overnevnte kategoriene.

⁶² Enes, A. & Wiggen, K. (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009–2013*, Rapporter 24/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁶³ Djuve A.B. & Kavli H.C. (2015). *Ti års erfaringer*. Fafo-rapport 2015:26.

⁶⁴ IMDi (2016). Årsrapport 2015, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet; Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2015). *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*, Fafo-rapport 2015:26.

⁶⁵ Djuve A.B., Haakestad, H. & Sterri E.B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34, Fafo. For statistikk over deltakelse i ulike tilbud i 2015, se www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv.

som ferdig med grunnskolen.⁶⁶ Det skjer på tross av at deltakerne i tiltak som er nær koplet til arbeidsliv eller utdanning, oftere kommer ut i arbeid eller utdanning etterpå, sammenliknet med dem som deltar i andre tiltak.⁶⁷ I en upublisert undersveisrapport fra den pågående evalueringen av ordningen pekes det på manglende språkpraksis, mye bruk av klasseromsundervisning og lite bruk av praksis i arbeidslivet med sikte på kvalifisering for arbeid, særlig for deltakere med lite eller ingen utdanning.

Som en oppfølging av Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* er flere tiltak for å bedre ordningene i introduksjonsloven iverksatt eller i ferd med å bli iverksatt. Det skal bl.a. legges bedre til rette for å ta mer ordinær utdanning som del av ordningene, øke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet og øke kompetansen blant lærerne og programrådgiverne. Det skal også bli bedre individuell tilrettelegging for kvinner og personer med nedsatt funksjonsevne. Dessuten skal det settes i gang forsøk med å kombinere opplæring etter henholdsvis opplæringsloven og introduksjonsloven, og en gjennomgang av disse lovverkene skal bidra til bedre samordning mellom sektorene. Samlet sett skal tiltakene bidra til at deltakerne utnytter tiden i programmet og opplæringen bedre, og at ordningene blir bedre tilpasset deltakernes kvalifiseringsbehov.

I tillegg kommer tiltak i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, som har som mål å styrke arbeidet med individuell tilpasning. Disse omfatter blant annet tidligere kartlegging av kompetanse, karriereveiledning, hurtigspor i introduksjonsprogram for dem med etterspurt kompetanse, økt bruk av nettbasert opplæring og språktrening og kompetanseheving for programrådgivere i kommunene. Dessuten skal kommunene få mulighet til å gjennomføre forsøk med unntak fra introduksjonsloven, og loven skal endres slik at bruk av arbeids- og utdanningsrettede tiltak, alltid skal inn i arbeidet med den enkeltes individuelle plan.

4.5 Læring i arbeidslivet

Opplæring av ansatte er gunstig for arbeidsgiveren hvis de framtidige inntektene opplæringen genererer, overstiger opplæringskostnaden. Arbeidsgiveren risikerer å miste avkastningen av investeringen dersom arbeidstakeren skifter jobb. Arbeidsgiveren vil i hovedsak ha insentiver til å investere i spesifikk kompetanse som er anvendelig på akkurat denne arbeidsplassen. Opplæring i mer generelle ferdigheter – herunder språk, lesing, skriving og regning – må i hovedsak finansieres av arbeidstakeren gjennom f.eks. lavere inntekter i opplæringsperioden eller av myndighetene.⁶⁸

Formell utdanning er én måte å opparbeide ferdigheter på, og myndighetenes viktigste virkemiddel for å påvirke befolkningens ferdigheter. Formell utdanning foregår i noen grad i arbeidslivet, f.eks. lærlingordningen på videregående nivå, praksisperioder i profesjonsutdanninger som sykepleie- og lærerutdanning, og ulike former for samarbeid mellom virksomheter og utdanningsinstitusjoner. Sysselsatte deltar også i mye utdanning utenfor arbeidslivet, f.eks. ansatte som tar videreutdanning ved en utdanningsinstitusjon, eller studenter som jobber ved siden av studiene.

Arbeidstakere deltar i en rekke etterutdanningskurs og andre opplæringstiltak som ikke fører fram til en offentlig anerkjent kvalifikasjon, såkalt ikke-formell opplæring. Denne typen opplæring er i hovedsak overlatt til markedet. Myndighetene sørger i noen grad for at det finnes relevante tilbud, og bidrar med finansiering der markedssvikten antas å være stor. Eksempler på dette er arbeidsmarkedskurs for personer som står i fare for å miste jobben, eller lese- og skrivekurs for arbeidstakere med mangelfulle grunnleggende ferdigheter (se boks 4.5).

Sist, men ikke minst, utvikles kompetansen gjennom uformell læring i det daglige, spesielt i jobber som stiller høye krav til læring, og hvor det også legges til rette for at dette skal skje (læringsintensivt arbeid). Her har myndighetene li-

⁶⁶ Djuve, A.B., Hagelund, A. & Kavli, H.C. (2012). Innvandrede kvinner i kvalifisering. Arbeidslinja når helsa skranter, utdanningen er lav og barna mange. I Stjernø, S. & Øverbø, E. (red.) *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjon og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.

⁶⁷ Blom, S. & Enes, A. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*, Rapporter 36/2015, Statistisk sentralbyrå.

⁶⁸ Becker, G. (1974). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second Edition. NBER Volume ISBN: 0-226-04109-3 Denne enkle teorien er senere modifisert, blant annet vil kostnader knyttet til gjennomtrekk av ansatte gi arbeidsgivere insentiver til å finansiere også mer generell opplæring. Acemoglu, D., & Pischke, J. S. (1999). Beyond Becker: training in imperfect labour markets. *The Economic Journal*, 109(453), 112–142, viser videre at opplæring kan være lønnsomt for arbeidsgivere i en økonomi med sammenpresset lønnsstruktur, med relativt sett høyere inntjening av høyproduktive ansatte.

Boks 4.5 Kompetansepluss

Kompetansepluss er en statlig tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlig, IKT og grunnleggende opplæring i norsk eller samisk. Ordningen skal bidra til at voksne får nødvendig kompetanse til å mestre krav og omstilling i arbeidslivet.

Siden ordningen ble innført i 2006, har over 53 000 arbeidstakere fått opplæring i grunnleggende ferdigheter på jobben. I 2015 ble ordningen utvidet til å omfatte grunnleggende norskopplæring.

Virksomheter og frivillige organisasjoner kan søke tilskudd. I 2016 er det bevilget over 200 millioner kroner til Kompetansepluss.

Kilde: Kompetanse Norge

minst like mye som øvrige sysselsatte i formell utdanning. Sysselsatte innvandrere deltar imidlertid mindre i kurs og annen ikke-formell opplæring, og de har jobber som er mindre læringsintensive. Dette gjelder også om man sammenlikner innvandrere med øvrige sysselsatte på samme utdanningsnivå.⁶⁹ En mulig årsak til dette er at innvandrere oftere enn andre arbeidstakere er overkvalifiserte for jobben de har (se kap. 5.4).

4.6 Godkjenning og komplettering av utenlandsk utdanning

Forskning fra andre land tyder på at det er store sysselsettings- og inntektsgevinster av å få utdanning fra utlandet godkjent i mottakerlandet. Sysselsettingsgevinsten kan være opp mot 40 prosenter, enten det gjelder generell godkjenning av utdanning eller autorisasjon for å utøve et yrke.⁷⁰ Det foreligger ikke kunnskap om effekten

ten påvirkningskraft, samtidig som dette antakelig er den mest omfattende formen for kompetanseutvikling i samfunnet.

De tre nevnte typene kompetanseutvikling kan ha overlappende innhold og foregå samtidig. Tabell 4.4 viser at sysselsatte innvandrere deltar

⁶⁹ I internasjonal sammenheng deltar sysselsatte innvandrere i Norge relativt mye i utdanning og ikke-formell opplæring.

⁷⁰ Tani, M. (2015). *Local Signals and the Returns to Foreign Education*. IZA Discussion Paper No. 9597 December 2015; Herbert Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. & Romiti, A. (2015). *Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes*. Working Paper, October 2015.

Tabell 4.4 Læring i arbeidslivet, etter innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå.¹ Prosent av sysselsatte 22–66 år, 2015

		Deltatt i formell utdanning ² siste 12 md. (pst.)	Deltatt i ikke-formell opplæring ³ siste 12 md. (pst.)	Har lærings- intensivt arbeid ⁴ (pst.)	Antall personer (1000)
Innvandrere	Grunnskole	9	31	44	75
	Videregående	9	35	43	161
	Høyere utdanning	14	50	59	159
	I alt	11	40	50	395
Øvrige befolkning	Grunnskole	7	35	51	373
	Videregående	9	46	58	930
	Høyere utdanning	13	64	73	848
	I alt	10	51	63	2 151

¹ Tallene er beregnet på grunnlag av vektorer som er produsert for å kunne gi tall fra AKU for innvandrere og øvrig befolkning. Disse tallene er derfor ikke identiske med de ordinære AKU-tallene eller tidligere tall produsert for lærevilkårsmonitoren. Kilde: Statistisk sentralbyrå

² Offentlig godkjent utdanning som leder til formell kompetanse

³ Kurs osv.

⁴ Arbeid som krever at man stadig lærer seg nye ting, samtidig som det daglige arbeidet gir gode muligheter til å skaffe seg de kunnskaper og ferdigheter man trenger

av de norske ordningene, men det er rimelig å anta at godkjenningsordningene har stor betydning for sysselsetting og videre utdanning for flyktninger og andre innvandrere som har fullført en utdanning i utlandet.

Mange flyktninger fra de viktigste opprinnelseslandene risikerer å ikke få medbrakt høyere utdanning godkjent i Norge på grunn av GSU-listens klassifisering av grunnopplæringen i opprinnelseslandet (se omtale av GSU-listen i kap. 4.3.5). En bachelor fra f.eks. Syria godkjennes ikke som en bachelor i Norge, fordi det stilles krav om at samlet antall år i utdanning tilsvarer norsk nivå. Dette innebærer ett ekstra år med høyere utdanning etter videregående opplæring for å få generell studiekompetanse for personer med grunnopplæring fra Syria (se kap. 4.3.5). GSU-listen brukes også av lærestedene i den fag-

lige godkjenningen og av autorisasjonskontorene (se boks 4.6).

I Sverige ble det tidlig på 1990-tallet tatt initiativ til å utvikle kompletterende utdanningstilbud. Hensikten er at innvandrere skal slippe å ta hele utdanningen på nytt i Sverige, og at man på den måten forkorter veien ut i arbeidslivet. Mange av disse kompletterende utdanningene finansieres av de svenske myndighetenes integrasjonssatsinger. En studie dokumenterer positive effekter av utvalgte kompletterende utdanninger, spesielt for lærere med over 15 prosentenheter økt sysselsetting og signifikant økning i arbeidsinntekt.⁷¹

I Norge er tilbudet av slik kompletterende utdanning lite. Mangel på samordning mellom autorisasjonskontorene og utdanningsinstitusjoner gjør det også vanskelig for innvandrere å få informasjon og tilbud om kompletterende utdanning. I

Boks 4.6 Godkjenningsordninger for medbrakt kompetanse

NOKUT er nasjonalt veiledningskontor for all godkjenning av utenlandsk utdanning og har i tillegg ansvar for *generell* godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Dette innebærer en vurdering av den utenlandske utdanningen opp mot det norske utdanningssystemet, verifisering av papirer etc. og utstedelse av et bevis på utdanningens nivå og lengde. Det har vært en sterk vekst på godkjenningsområdet. Antall saker er femdoblet i løpet av en tiårsperiode, og ligger nå på ca. 10 000 saker i året. Samtidig er saksbehandlingstiden mer enn halvert.

Det er etablert en egen ordning i NOKUT for godkjenning av høyere utdanning for personer uten verifiserbar dokumentasjon av gjennomført høyere utdanning, den såkalte UVD-ordningen. Egne sakkyndige komiteer gjennomfører den faglige vurderingen, koordinert av NOKUT. Ressursbruken på ordningen er omtrent 50 000 kr per godkjenning. UVD-ordningen krever imidlertid permanent opphold i Norge og språkkunnskaper i norsk eller engelsk. Det betyr blant annet at godkjenningsprosessen ikke kan starte opp i asylsøkerfasen, og at en del flyktninger uten verifiserbare dokumenter ikke kan få godkjent utdanning før de har tilstrekkelig kompetanse i norsk.

NOKUT har etablert en enklere ordning, «Kvalifikasjonsvurdering for flyktninger», for den økende gruppen flyktninger som ikke oppfyller forutsetningene for UVD-ordningen, og som heller ikke kan få godkjenning etter den or-

dinære ordningen fordi papirene deres ikke kan verifiseres. Dette er en mindre ressurskrevende ordning som koster om lag 5 000 kr per sak, men som kun gir en vurdering, ikke juridisk bindende vedtak. NOKUT har også etablert to såkalte turbovurderinger. Den ene gir en rask vurdering til arbeidsgivere som har jobbsøkere eller allerede ansatte med utenlandsk høyere utdanning. Den andre bistår universitetene og høyskolene med vurdering av søkerens utenlandske høyere utdanning i forbindelse med opptak til doktorgradsstudier.

Ansvar for *faglig* godkjenning av utenlandsk utdanning ligger hos universiteter og høyskoler. Dette benyttes for det meste dersom man ønsker videre studier ved et universitet eller en høyskole. Godkjenning av en grad gir rett til å titulere seg med den tilsvarende norske graden. Det finnes ingen samlet statistikk som viser omfanget av slik faglig godkjenning av innvandreres medbrakte utdanning.

Ansvar for *autorisasjon* til å arbeide innenfor *et lovregulert yrke* er tillagt ulike fagetater som vurderer den enkeltes yrkeskvalifikasjoner, dvs. både utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring. Dette gjelder f.eks. helsepersonell, elektrikere og lærere samt lovregulerte yrker i fag- og yrkesopplæringen. Det er over 170 lovregulerte yrker i Norge og 16 ulike godkjenningskontorer.

Kilder: NOKUT og kap. 6 i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

de tilfellene kompletterende utdanninger finnes, fører de heller ikke nødvendigvis til at autorisasjon innvilges. Disse svakhetene kan medføre at personer med utdanning fra utlandet må starte utdanningsløpet på nytt uten å få godskrevet medbrakt kompetanse. Myndighetene har satt i gang utvikling av noe kompletterende utdanning for lærere og sykepleiere, i samarbeid med Høgskolen i Oslo og Akershus og berørte godkjenningsskontorer. I tillegg ser man på tilsvarende ordning for ingeniør- og realfagsutdanninger.

4.7 Samfunnsøkonomisk analyse av utdanning for voksne flyktninger

I kapittel 5.2.4 gis det en oversikt over statistikk og forskningslitteratur om betydningen for innvandreres sysselsetting at de har tatt en utdanning i vertslandet. Her vises det spesielt at flyktningers medbrakte utdanning verdsettes lite i det norske arbeidsmarkedet. De som har norsk utdanning, har klart høyere sysselsetting enn sammenliknbare innvandrere med utenlandsk utdanning på samme nivå. I den grad denne forskjellen representerer en effekt av norsk versus utenlandsk utdanning, kan denne skyldes:

- humankapitaleffekter i form av bedre og mer relevant kompetanse
- nettverkseffekter, der sosialt nettverk opparbeidet under utdanning gjør det lettere å få jobb etterpå
- signaleffekter i form av at et norsk vitnemål gir mer informasjon til en norsk arbeidsgiver enn et utenlandsk vitnemål

I tillegg kan sysselsettingsforskjellene forklares med seleksjonseffekter som skyldes at innvandrere som tar utdanning i Norge, skiller seg systematisk fra innvandrere som ikke tar utdanning i Norge, på måter som kan ha betydning både for beslutningen om å ta utdanning og for sannsynligheten for å komme i arbeid.

Hvis det foreligger betydelige positive seleksjonseffekter, vil sysselsettingsforskjellene mellom flyktninger med utdanning fra utlandet og flyktninger med tilsvarende utdanning fra Norge i hovedsak skyldes andre forhold enn den norske utdanningen. Man kan f.eks. tenke seg at en eritreisk flyktning med en bachelorgrad fra Norge

har andre egenskaper enn en eritreisk flyktning med en bachelorgrad fra Eritrea. Personen som tar utdanning i Norge, kan blant annet ha lengre botid, bedre språkkunnskaper i norsk og/eller engelsk, bedre helse og mindre omsorgsforpliktelser.

Det er mindre sannsynlig at det er seleksjon på evner, utholdenhet osv. når vi sammenlikner personer med samme utdanningsnivå. Siden utdanningsmulighetene i opprinnelseslandet er dårligere enn i Norge, er det i utgangspunktet en sterkere seleksjon basert på evner i utdannings-systemet i land som f.eks. Eritrea sammenliknet med hva som er tilfellet i Norge.

Samtidig kan det også være negative seleksjonseffekter, som bidrar til å undervurdere betydningen av en norsk utdanning. Personer som søker seg til utdanning, kan være mindre jobbmotiverte enn andre og mer opptatt av f.eks. selvrealisering. Det kan også tenkes at flyktninger med norsk utdanning oftere har kommet til Norge i økonomiske lavkonjunkturer, og at de begynte i utdanning på grunn av høy ledighet. Likeledes kan det tenkes at personene som har tatt utdanning i Norge, gjorde det fordi de i utgangspunktet var mindre attraktive i arbeidsmarkedet og slet med å få jobb, sammenliknet med de som ikke valgte å ta utdanning.

De store forskjellene i sysselsetting mellom flyktninger med utdanning fra utlandet og flyktninger med tilsvarende utdanningsnivå fra Norge er illustrert i kapittel 5.2.4. Tabell 4.5 gjengir disse forskjellene målt i prosentenheter, både for alle flyktninger og for dem som kom som voksne. Tabellen viser at en norsk utdanning gir 20–30 prosentenheter høyere sysselsetting, enten vi tar med dem som ankom som barn, eller bare dem som ankom som voksne.

Basert på sysselsettingsforskjellene i tabell 4.5 (kolonnene for «alle flyktninger») har utvalget beregnet den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av ulike kombinasjoner av sysselsetting og utdanning. Konkret er det regnet på noen eksempler der flyktninger øker sin sysselsetting ved å komplettere sin medbrakte utdanning med en utdanning *på samme nivå* i Norge. Disse er vist i figur 4.8. Forutsetninger og beregningsmetoden er beskrevet i boks 4.7. Det er gjort alternative beregninger for å ta høyde for eventuelt store seleksjonseffekter.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er i figuren illustrert ved hjelp av nytte-kostnad-brøken. Når denne er lik 1, er gevinsten ved tiltaket like høy som kostnaden. Når brøken er større enn

⁷¹ Niknami, S. & Schröder, L. (2012). *Utvärdering av kompletterande utbildning för akademiker med utländsk examen Juristutbildning, lärarutbildning och förvaltningskunskap*. Slutrapport, Institutet för social forskning (SOFI) og Stockholms universitet.

Tabell 4.5 Sysselsettingsforskjeller mellom flyktninger¹ med utdanning fra hhv. Norge og utlandet, etter alder og utdanningsnivå. Prosentenheter, 4. kvartal 2015

	Alle flyktninger			Flyktninger bosatt som voksne		
	25–39 år	40–54 år	55–66 år	25–39 år	40–54 år	55–66 år
Grunnskole	19,7	11,1	13,1	19,1	10,4	13,2
Videregående	23,0	21,3	23,2	24,8	22,1	22,9
Univ./høyskole	39,3	25,6	27,3	36,1	24,7	27,0

¹ Inkludert familiegyntorente

Kilde: Statistikk fra Statistisk sentralbyrå bearbeidet av Utvalg om innvandringens konsekvenser

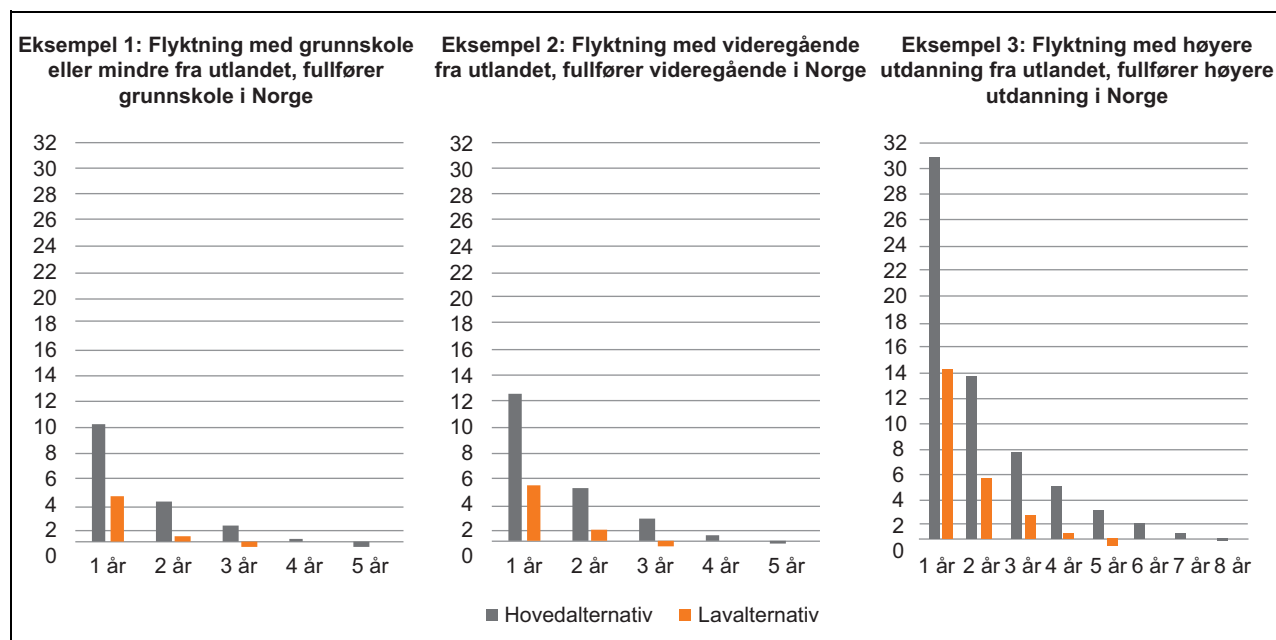
1, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Når brøken er mindre enn 1, er tiltaket ulønnsomt.

Eksempel 1 illustrerer at dersom en 26-årig flyktning med grunnskoleutdanning fra utlandet kompletterer denne med en norsk grunnskoleutdanning i løpet av ett år, er nytten (i form av økt produksjon over livsløpet) drøye ti ganger høyere enn kostnaden (skoleplass og tapt produksjon i ett år). Sagt på en annen måte får samfunnet igjen over ti kroner for hver krone som investeres i et slikt opplæringstiltak.

Dette forutsetter at tiltaket medfører at flyktningen etter fullført grunnskole øker sysselsettingssansynligheten opp på nivå med gjennom-

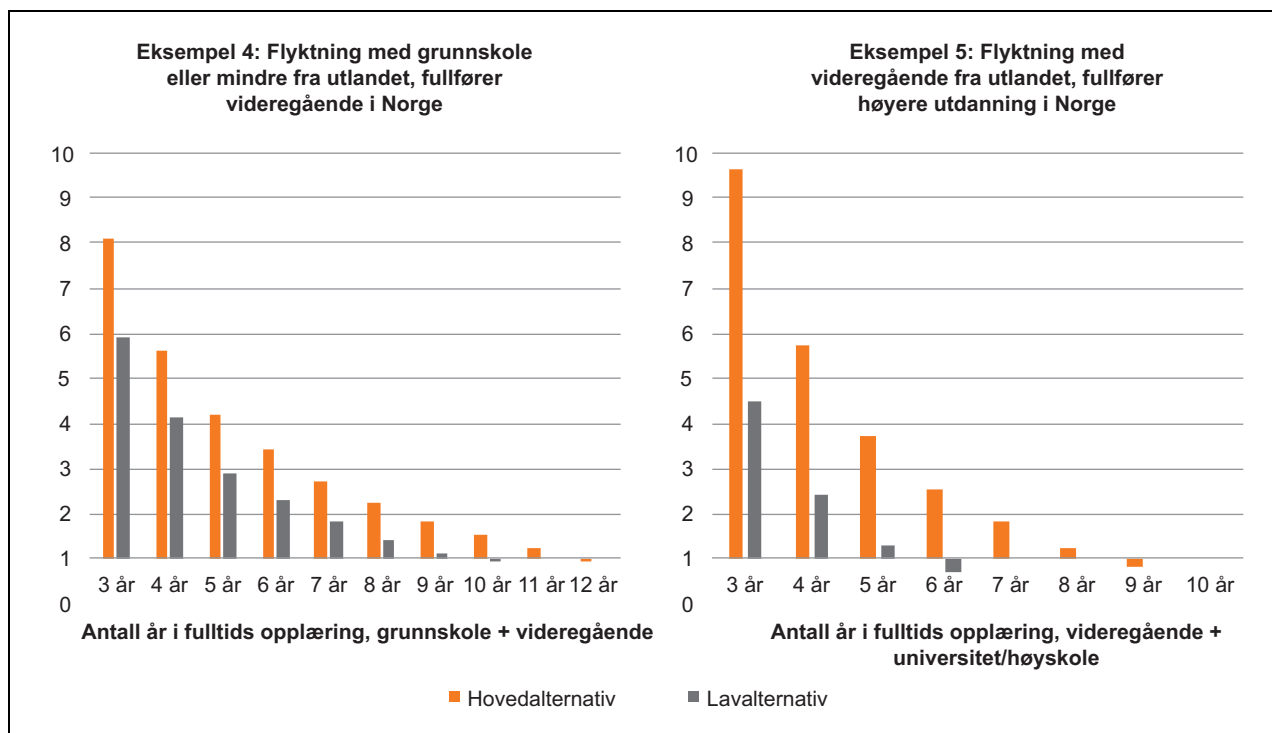
snittet for flyktninger i samme aldersgruppe som har norsk grunnskoleutdanning (se tabell 4.5). Dersom denne forutsetningen er urealistisk – f.eks. fordi flyktningene med størst effekt av utdanning i Norge allerede har tatt den – viser figuren også et beregningsalternativ der halvparten av sysselsettingsgevinsten antas å skyldes seleksjon. I dette lavalternativet er nytte-kostnad-brøken 4,5 hvis flyktningen klarer å fullføre norsk grunnskole på ett år.

Jo flere år flyktningen bruker på å fullføre utdanningen, desto lavere blir gevinsten i forhold til kostnaden. Kompletterende grunnskoleutdanning er i eksempel 1 samfunnsøkonomisk ulønnsomt



Figur 4.8 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet målt ved nytte-kostnad-brøk for ulike eksempler på kompletterende utdanningstiltak for en flyktning på 26 år, etter medbrakt utdanningsnivå og antall år i fulltids opplæring i Norge

Kilde: Utvalgets egne beregninger



Figur 4.9 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet målt ved nytte–kostnad-brøk for ulike eksempler på tiltak som øker utdanningsnivået til en flyktning på 26 år, etter medbrakt utdanningsnivå og antall år i fulltids opplæring i Norge

Kilde: Utvalgets egne beregninger

dersom flyktningen bruker fem år eller mer på å fullføre. I lavalternativet blir tiltaket ulønnsomt dersom flyktningen bruker tre år eller mer på å fullføre grunnskolen. Innvandrere bruker vanligvis to til tre år på å fullføre grunnskoleutdanningen.⁷²

Eksempel 2 og 3 viser tilsvarende beregninger for en 26-årig flyktning som kompletterer henholdsvis videregående og høyere utdanning fra utlandet med tilsvarende utdanning. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er høyere enn for grunnskoleutdanning. Spesielt ser komplette- rende utdanning på universitets- og høyskolenivå ut til å være svært lønnsomt for samfunnet.

I figur 4.9 vises tilsvarende beregninger for lønnsomheten av utdanningstiltak som – i tillegg til å komplettere utenlandsk utdanning – også hever utdanningsnivået til en flyktning på 26 år. Det

er imidlertid grunn til større varsomhet i slike be- regninger, ettersom sysselsettingsgapet mellom en med lav utdanning fra utlandet og en med høy utdanning fra Norge ikke kan tolkes som en rent kausal effekt av at dagens lavutdannede flyktnin- ger tar mer utdanning. Det er rimelig å anta at se- leksjonseffektene er større i eksempel 4 og 5, enn i eksemplene 1–3 ovenfor: Flyktninger med vide- regående opplæring har antakelig en del syssel- settingsfremmende egenskaper som flyktninger med grunnskole ikke har, slik som bedre evner.

Hvis det antatt mer realistiske alternativet med lav sysselsettingsgevinst legges til grunn, kan en grunnskoleutdannet flyktning likevel bruke inntil ti år på å fullføre videregående i Norge før tiltaket er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Tilsvarende kan en flyktning med videregående skole fra ut- landet bruke inntil seks år på å fullføre en bachel- orgrad før tiltaket blir samfunnsøkonomisk lønn- somt.

⁷² Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. Rap- port 7/13, NOVA.

Boks 4.7 Beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

En samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for å synliggjøre konsekvenser av et tiltak. Den viser om nyttevirkningene av tiltaket for hele befolkningen er høyere eller lavere enn den totale ressursbruken på tiltaket. Tiltakene som er beregnet her, har som formål å øke verdiskapingen i samfunnet ved å øke flyktningers sysselsetting. To ulike tiltak er beregnet:

1. Å komplettere den medbrakte utdanningen til en voksen flyktning med en norsk utdanning på samme nivå. Det forutsettes at tiltaket øker sysselsettingen i tråd med tabell 4.5. For å ta høyde for eventuelle seleksjonseffekter gjøres det beregninger av en alternativ forutsetning der økningen i sysselsettingsgraden er satt til det halve. Dette utgjør et lavt anslag.
2. Å heve en voksen flyktnings utdanningsnivå til et høyere nivå enn det vedkommende har fra utlandet. Det forutsettes at tiltaket øker sysselsettingen i tråd med tabell 4.5. På grunn av stor fare for seleksjonseffekter, gjøres det beregninger av en alternativ forutsetning der økningen i sysselsettingsgraden er satt til det halve. Dette antas å være et mer realistisk anslag.

Nyttevirkingen av tiltakene ligger i samfunnets økte forbruksmuligheter, som følger av at en norsk utdanning utløser mer arbeid og dermed økt produksjon. Det forutsettes altså at tiltaket fører til en reell produksjonsøkning, og ikke at flyktingen får jobb på bekostning av andre, eller at jobben er en «vernet» arbeidsplass, tiltaksplass e.l. Produksjonsøkningen verdsettes som økt reallønn for individet før skatt, pluss arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader (20 pst. til sammen). Produksjonen er beregnet som en forventningsverdi: sannsynligheten for å være sysselsatt, multiplisert med gjennomsnittlig produksjon for alle ansatte i Norge med tilsvarende utdanningsnivå. Det forutsettes altså at sysselsatte flyktninger i gjennomsnitt produserer like mye som andre sysselsatte med samme utdanningsnivå, uansett hvor utdanningen er tatt. For

enkelthets skyld forutsettes det at produksjonen er konstant over livsløpet fram til 67 års alder, så lenge utdanningsnivået ikke forandrer seg. Verdien av framtidig økte forbruksmuligheter for samfunnet neddiskonteres med 4 pst. reelt per år.

Kostnadsvirkninger. Det forutsettes at økning av studietid skjer på bekostning av arbeid. Kostnaden forbundet med dette er verdsatt som redusert produksjon i perioden flyktingen tar utdanning. Verdsetting av den tapte produksjonen er gjort på samme måte som ovenfor (forventningsverdi). For å verdsette ressursbruken på selve utdanningstilbudet brukes SSBs beregnede driftsutgifter for grunnskole og videregående, og Kunnskapsdepartementets satser for høyere utdanning (utdanningsinsentiv til bachelorutdanninger i helsefag, lærerutdanning og realfag). Offentlig finansiering medfører et effektivitetstap fordi skattene må økes (skattekilde). Dette tapet er anslått til 20 pst. og inkluderes som en kostnadsvirkning i tråd med Finansdepartementets retningslinjer. Alle framtidige kostnader neddiskonteres med 4 pst. reelt per år.

Skatteøkninger og trygdebesparelser er ikke beregnet, på grunn av begrensninger i tilgjengelige data. Offentlige utgifter til studiefinansiering (lån og stipend) er heller ikke inkludert. Slike overføringer mellom offentlig og privat sektor skal uansett ikke telle med i beregningene av lønnsomheten for samfunnet. Skattekilene på 20 pst. skal likevel ideelt sett være med, som en gevinst ved spart trygd og en kostnad ved offentlige utgifter til lån og stipend. At disse skattekilene er utelatt, bidrar til å undervurdere lønnsomheten av tiltakene. Databegrensningene gjør at heller ikke fordelingsvirkninger eller offentlige budsjettvirkninger av tiltaket er beregnet. Ikke-verdsatte effekter i form av helsegevinster, økt samfunnsdeltakelse, at foreldre blir bedre i stand til å følge opp barns skolegang, osv. er ikke tatt hensyn til. Dette bidrar til å undervurdere lønnsomheten av tiltakene.

4.8 Oppsummering

- Innvandrere er overrepresentert både blant høyt utdannede og blant lavt utdannede. Dette er et vanlig mønster internasjonalt. Utdanningsnivået blant flyktninger har hittil vært lavere enn blant andre innvandrere. Innvandrere har dårligere grunnleggende ferdigheter enn den øvrige voksenbefolkningen når disse måles i norskspråklige tester, også når det tas hensyn til utdanning og annen bakgrunnsinformasjon. Tatt i betraktning den betydningen ferdigheter og utdanning har for sysselsetting, vil en eventuell framtidig høy innvandring av flyktninger isolert sett bidra til lavere sysselsetting dersom kompetansegapet ikke tettes.
- Flyktningers medbrakte utdanning verdsettes i liten grad i det norske arbeidsmarkedet. Derimot viser statistikken at flyktninger som har fått utdanning i Norge, har nesten like høy sysselsetting som den øvrige befolkningen. Selv om framtidige flyktninggrupper skulle være mer utdannet enn dem som har kommet hittil, vil dette kanskje ikke gi seg utslag i økt sysselsetting uten at den medbrakte utdanningen kompletteres med noe norsk utdanning. Utvalgets beregninger tyder på at slik komplettering kan ha høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Lønnsomheten avhenger sterkt av hvor lang tid utdanningen tar, og hvor stor effekt den har på sysselsettingen.
- Etterkommere lykkes godt med å skaffe seg utdanning. Etterkommernes resultater har også blitt stadig bedre over tid. På den andre siden avdekker analysen ovenfor at innvandrere deltar lite i utdanning og opplæring, og at mange oppnår svake resultater. Enkelte resultater har også blitt dårligere over tid. Dette kan tyde på at det er noe galt med innsatsen som gjøres den første tiden etter ankomsten, men kunnskapen om effekten av de ulike ordningene er mangelfull. Det er således vanskelig å peke på hva som eventuelt bør gjøres annerledes. Dette gjelder både innsatsen overfor nyankomne barn og unge i skolen, og innsatsen overfor voksne i introduksjonsprogrammet og andre ordninger.
- Mange av innvandrerne som deltar i den obligatoriske opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne, oppnår ikke norskferdigheter som anses som et minimumskrav blant et økende antall arbeidsgivere. Men det foreligger lite kunnskap om opplæringens innhold, kvalitet og effekt. Når det gjelder innføringstilbudene som gis nyankomne barn og unge i skolen, kan disse åpenbart ha både posi-

tive og negative effekter. Likevel finnes det ikke kunnskap om hvordan tilbudene i sum påvirker elevenes språklige, faglige eller sosiale utvikling.

- Myndighetenes målsetting om at 70 pst. av dem som fullfører introduksjonsprogrammet for nyankomne, skal være i arbeid eller utdanning året etter, blir bare nådd for menn. Foreliggende kunnskap kan tyde på at tiltak som er nær koplet til arbeidsliv eller utdanning – den type tiltak som hittil har blitt minst brukt – gir best resultater i form av overgang til arbeid eller utdanning. Dette indikerer at det finnes et potensial for å oppnå bedre resultater i introduksjonsprogrammet som antakelig kan utløses ved å vri innholdet i retning av arbeid og utdanning, kombinert med norskopplæring. En del – men ikke alle – formelle hindringer for en slik omlegging er bygget ned den siste tiden. For eksempel er ordinær høyere utdanning på fulltid fortsatt ikke tillatt i programmet.
- Selv om voksne flyktninger har et relativt stort behov for utdanning dersom sysselsettingsgapet til den øvrige befolkningen skal reduseres, viser statistikken at de deltar lite i utdanning. Utdanningssystemet er primært designet med tanke på personer som er født og oppvokst i Norge og snakker norsk, som gjennomfører grunnskolen og videregående skole som barn og ungdom, som blir helt eller delvis forsørget av sine foreldre gjennom store deler av utdanningsløpet, som ikke selv har en stor forsørgerbyrde, men kan jobbe ved siden av studiene for å spe på studielånet, og som er utstyrt med norske vitnemål når de skal søke seg til videre utdanning eller ut i arbeid. Det er gjort en del tilpasninger for å tilrettelegge bedre for voksne innvandrere. Likevel viser analysen ovenfor at denne gruppen fortsatt møter på særskilte utfordringer.
- Barrierene omfatter mangelfulle rettigheter til utdanning, at utdanningstilbud ikke er tilgjengelig lokalt, eller at det ikke er relevant for voksne med behov for rask progresjon. Særlig ser det ut til å være vanskelig å kombinere norskopplæring og utdanning, selv om dette antakelig er mer effektivt enn å ta det hver for seg. Det finnes også noen «portvoktere» i systemet som ikke nødvendigvis fungerer hensiktsmessig i lys av behovet for å oppkvalifisere innvandrere, f.eks. når det gjelder godkjenning av medbrakt utdanning og opptak til universiteter og høyskoler. Flyktninger kan også ha kortsiktige økonomiske disinsentiver til utdanning,

fordi de har tilgang på ytelser som ikke kan kombineres med utdanning.

- Nye tall utvalget har framskaffet, tyder på at innvandrere har dårligere læringsmuligheter på jobben enn andre sysselsatte. Dette kan delvis skyldes at innvandrere har et mindre opplæringsbehov fordi de oftere er ansatt i en jobb de er overkvalifisert for. Teknologiutvikling og an-

dre forhold krever at arbeidstakere må være omstillingsdyktige for å stå lenge i jobb. At innvandrere deltar mindre i opplæring og har mindre læringsintensivt arbeid enn andre, kan bidra til tidlig utstøting fra arbeidsmarkedet. Myndighetene har en begrenset rolle og få virkemidler for å stimulere til kompetanseutvikling i arbeidslivet.

Kapittel 5

Tilknytning til arbeidslivet

5.1 Innledning

Ifølge mandat skal utvalget

[...]vurdere hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, særlig av flyktninger. Viktige spørsmål er den betydning innvandringen vil kunne ha for arbeidsmarked, arbeidslivsforhold, lønnsdannelse, utvikling i sysselsettingsrate, arbeidsstyrkens kompetanse, forsørgelsesbyrde og offentlige finanser.

Som et ledd i dette arbeidet gjennomgår utvalget i dette kapitlet eksisterende kunnskap om innvandreres deltakelse på arbeidsmarkedet (se kap. 5.2) og arbeidsmarkedspolitikken rolle for arbeidsintegrering av flyktninger (se kap. 5.3). Kapittel 5.4 setter det norske arbeidsmarkedet i et internasjonalt perspektiv gjennom sammenliknbar internasjonal statistikk som beskriver arbeidsmarkedssituasjonen for både utenlandsfødte og innenlandsfødte personer. Videre detaljer rundt innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet presenteres i kapittel 5.5, herunder innvandrernes næringstilhørighet, organisasjonsgrad, arbeidstid, stillingsvern og lønn. Kapittel 5.6 omtaler kort noen generelle utviklingstrekk ved det norske arbeidsmarkedet som kan være relevante for arbeidsintegrering av innvandrere. Til slutt dokumenterer kapittel 5.7 hvordan det går for unge med innvandrerbakgrunn, herunder også for enslige mindreårige flyktninger når det gjelder sysselsetting og deltakelse i utdanning.

5.2 Sysselsetting og arbeidsledighet blant innvandrere

5.2.1 Sysselsetting etter landbakgrunn, kjønn og alder

Det er store forskjeller i sysselsetting mellom ulike innvandrergrupper (se tabell 5.1). Mens sysselsettingen blant befolkningen eksklusive innvandrere lå på om lag 78 pst. for aldersgruppen

20–66 år i 4. kvartal 2015, var tilsvarende andel over 13 prosentenheter lavere blant innvandrere og over 25 prosentenheter lavere for flyktninger (se boks 5.1).¹ Disse forskjellene var noe mindre for menn enn for kvinner.

Innvandrere med bakgrunn fra Vest-Europa, Nord-Amerika mfl. (landgruppe 1) og EU-land i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2) har litt lavere sysselsettingsandeler enn befolkningen eksklusive innvandrere. For innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3) er sysselsettingsandelene betydelig lavere.

Innvandrere fra landgruppe 1 og 2 domineres av arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere til arbeidsinnvandrere eller til øvrig befolkning. Landgruppe 3 består i stor grad av flyktninger og familieinnvandrere til flyktninger, men omfatter også arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere til andre enn flyktninger. Figur 5.1 sammenlikner sysselsettingsrater etter alder for ulike grupper etter landbakgrunn og innvandringsgrunn. Samtidig er mye av den statistikken som er tilgjengelig, både fra SSB, fra andre kilder og i denne rapporten (se kap. 8.6), basert på en inndeling etter landgruppe.

De to øvre panelene av figur 5.1 viser at flyktninger og familieinnvandrere, som til sammen utgjør en stor andel av innvandrerne fra landgruppe 3, har nokså like sysselsettingsrater. For de eldste aldersgruppene er observasjonsmaterialet nokså lite, og tallene her vil derfor trolig kunne variere mye.

De to nederste panelene i figur 5.1 viser at sysselsettingsratene til nordiske innvandrere og landgruppe 1 som helhet er nokså like, og det samme gjelder for arbeidsinnvandrere og landgruppe 2.

¹ Statistikk som omtales i kapittel 5.2.1, er basert på SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk. *Sysselsatte* defineres her som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, og personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon el. Personer som er inne til førstegangs verneplikt, regnes som sysselsatte. Personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver klassifiseres også som sysselsatte.

Tabell 5.1 Registerbasert sysselsettingsrate, etter kjønn, landbakgrunn,¹ innvandringsgrunn i 4. kvartal 2015. Prosent i aldersgruppen 20–66 år. 4. kvartal 2015

Landbakgrunn	Begge kjønn	Menn	Kvinner
Hele befolkningen	75,0	76,9	73,0
Befolkningen eksklusive innvandrere	77,5	79,1	75,8
Innvandrere i alt	63,9	67,5	59,8
Innvandrere etter landgruppe:			
Landgruppe 1	75,4	77,0	73,4
Landgruppe 2	71,0	73,0	67,7
Landgruppe 3	55,4	58,9	52,2
Innvandrere etter innvandringsgrunn:			
Flyktninger	50,8	52,8	47,6
Familieinnvandrere til flyktninger	51,3	60,5	46,7
Nordiske innvandrere	79,3	79,7	79,0
Arbeidsinnvandrere	74,5	74,6	74,1
Andre familieinnvandrere	60,4	68,8	57,7

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper.

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Mannlige familieinnvandrere til andre enn flyktninger likner i stor grad på arbeidsinnvandrere når det gjelder sysselsetting, mens sysselsettingsratene til andre kvinnelige familieinnvandrere er noe lavere enn for landgruppe 2 og kvinnelige arbeidsinnvandrere, særlig i fruktbar alder. Familieinnvandrere til andre enn flyktninger har imidlertid klart høyere sysselsettingsandeler enn familieinnvandrere til flyktninger (se panel b og d).

5.2.2 Arbeidsledighet

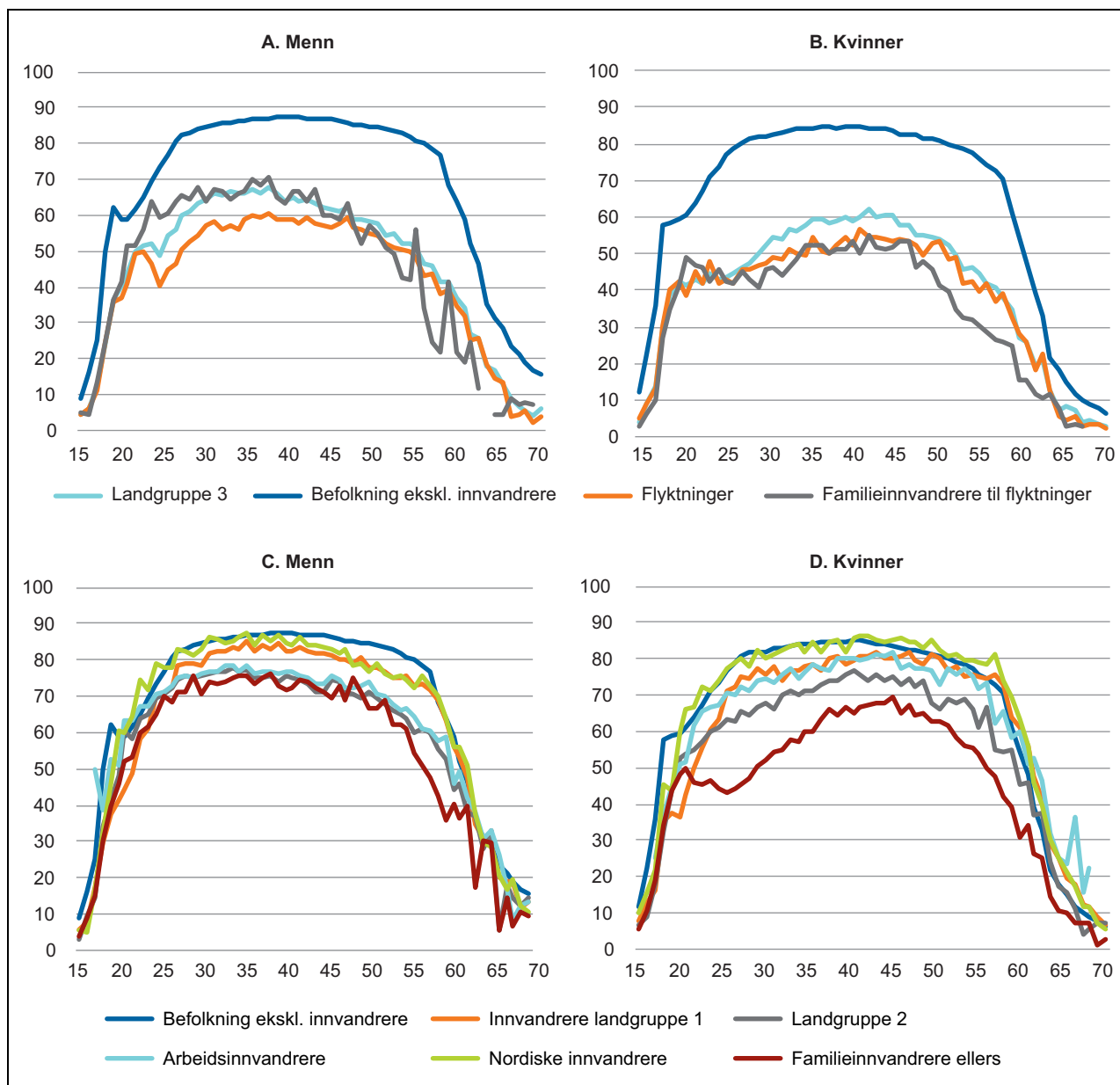
Registrert arbeidsledighet blant innvandrere – om lag 7 pst. i 2016 – er to til tre ganger større enn ledigheten i resten av befolkningen, som ligger på om lag 2 pst. i 2016 (se figur 5.2). Variasjonen i ledighet over konjunktorene, målt i prosentenheter, ser ut til å være større blant innvandrere enn for resten av befolkningen.

Arbeidsledigheten blant innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa var litt høyere enn for befolkningen uten innvandrerbakgrunn i perioden 2006–2008. Den økte imidlertid kraftig under og til dels rett etter finanskrisen. Ledigheten for denne gruppen har siden holdt seg på et betydelig høyere nivå enn for befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

Forskning fra Frischsenteret dokumenterer mer detaljert økningen i arbeidsledighet blant øst-europeiske arbeidsinnvandrere i forbindelse med finanskrisen.² Mellom oktober 2008 og mars 2009 økte andelen som mottok dagpenger blant mannlige arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa fra 1,4 pst. til 11,3 pst. I løpet av vinteren 2010 toppet ledigheten for gruppen seg med 15,5 pst., sammenliknet med 3,5 pst. for den øvrige befolkningen på samme tid.³ Over en tredjedel (36,8 pst.) av de mannlige arbeidsinnvandrerne fra nevnte EU-land mottok dagpenger i løpet av toårsperioden 2009–2010, sammenliknet med 9,9 pst. av menn uten innvandrerbakgrunn. Ledigheten i gruppen gikk ned igjen etter noen år, men kom aldri helt ned til nivået før finanskrisen, slik det også framgår av figur 5.2. Mer detaljerte statistiske analyser viser at 40–60 pst. av forskjellene i ledighet mellom arbeidsinnvandrerne fra nevnte EU-land og den øvrige befolkningen kan tilskrives forskjeller i ansiennitet, alder, yrke og næring. Dette tyder på at innvandrerne var mer

² Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Immigrants, labour market performance and social insurance. *The Economic Journal*, 124(580), F644-F683.

³ Her er ledighet definert som mottak av dagpenger.



Figur 5.1 Andel sysselsatte etter kjønn, alder og landbakgrunn¹ og innvandringsgrunn. 4. kvartal 2015. Prosent

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper. Familieinnvandrere og arbeidsinnvandrere omfatter personer som innvandret fra og med 1990.

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

utsatt for arbeidsledighet under finanskrisen, fordi de jobbet i yrker som var konjunkturutsatte, og hadde kort arbeidserfaring i Norge.

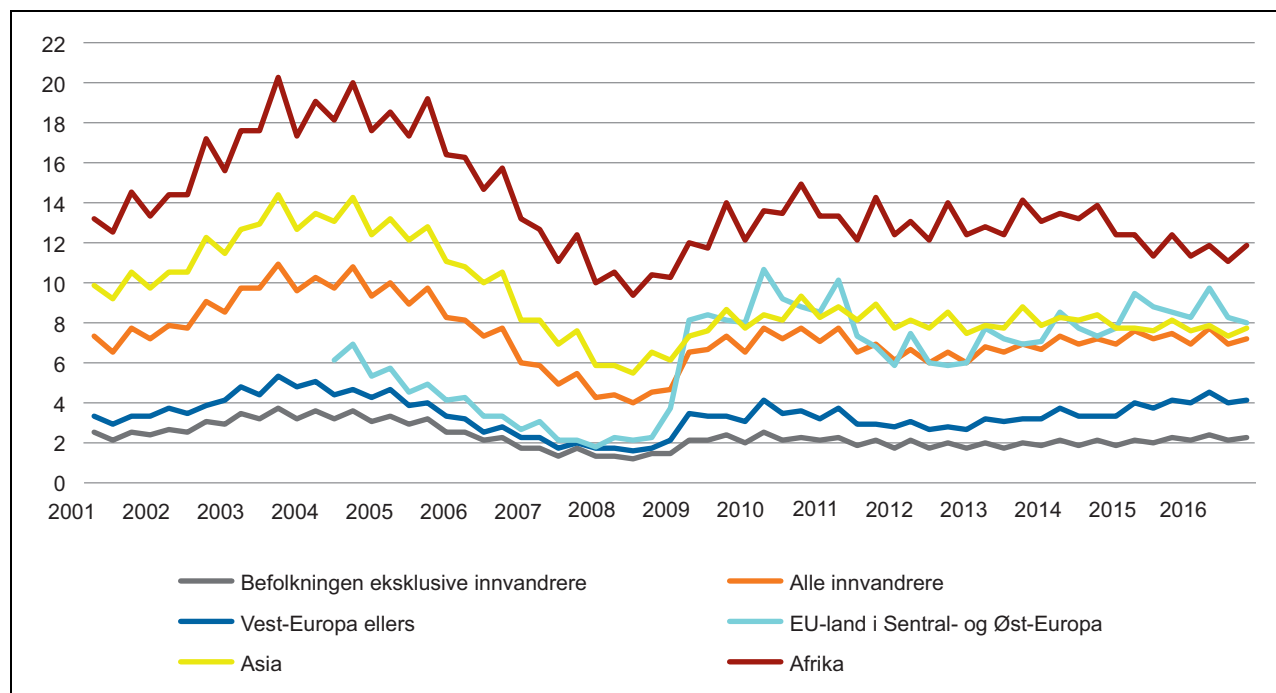
5.2.3 Sysselsetting etter innvandringsgrunn og botid

Slik det framgår av figur 5.3, er få flyktninger sysselsatt de første par årene i landet. Kohortene følges fra det året de kom til Norge, fram til det siste året med tilgjengelige data. Sysselsettingsandelen blant flyktninger øker mye de første fem-sju

årene etter ankomst. Resultatene som presenteres i figur 5.3 er basert på forskning fra Frischsenteret, og resultatene bekreftes av liknende funn fra SSB.⁴

Det samme grunnleggende mønsteret, med svært lav sysselsetting de første årene i landet og en klar økning i sysselsetting de første fem til ti årene, vises for alle ankomstkohortene. Deretter

⁴ Blom, S. (2014). *Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993–2010*. Rapporter 38/2014, Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.2 Kvartalsvis registrert ledighet i prosent av arbeidsstyrken for innvandrere fra utvalgte verdensdeler

Kilde: Registerbaserte ledighetsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

flater sysselsettingsratene ut eller går til dels ned. Mannlige flyktninger opplever en noe raskere økning i sysselsetting med økende botid enn kvinnene. Mennene oppnår et høyere sysselsettingsnivå enn kvinner før utflating eller eventuell nedgang.

De ulike resultatene for ankomstkohortene vil være påvirket av hvordan kohortene er sammensatt med hensyn til både landbakgrunn, alder og kompetanse/utdanning. Forskning fra SSB viser at sysselsettingsnivåene som oppnås, varierer en del i ulike flyktninggrupper etter landbakgrunn, men det samme grunnleggende mønsteret – lav sysselsetting i begynnelsen av oppholdet, stigende sysselsettingsrater de første fem til ti årene fulgt av utflating eller nedgang – går igjen for alle gruppene.⁵

Ifølge kohortanalyser av arbeidsinnvandrere gjennomført av SSB var sysselsettingsandelen blant arbeidsinnvandrere høy allerede i ankomståret for arbeidsinnvandrere som kom i perioden 1993–2010.⁶ Sysselsettingen for denne gruppen har holdt seg høy i perioden som dekkes av studien, med unntak av en nedgang rundt finanskrisen.

Mer detaljerte analyser av sysselsettingsrater etter botid over en lengre periode, for både ar-

beidsinnvandrere og flyktninger gir, et mer sammensatt bilde.⁷ Arbeidsinnvandrere som kom til

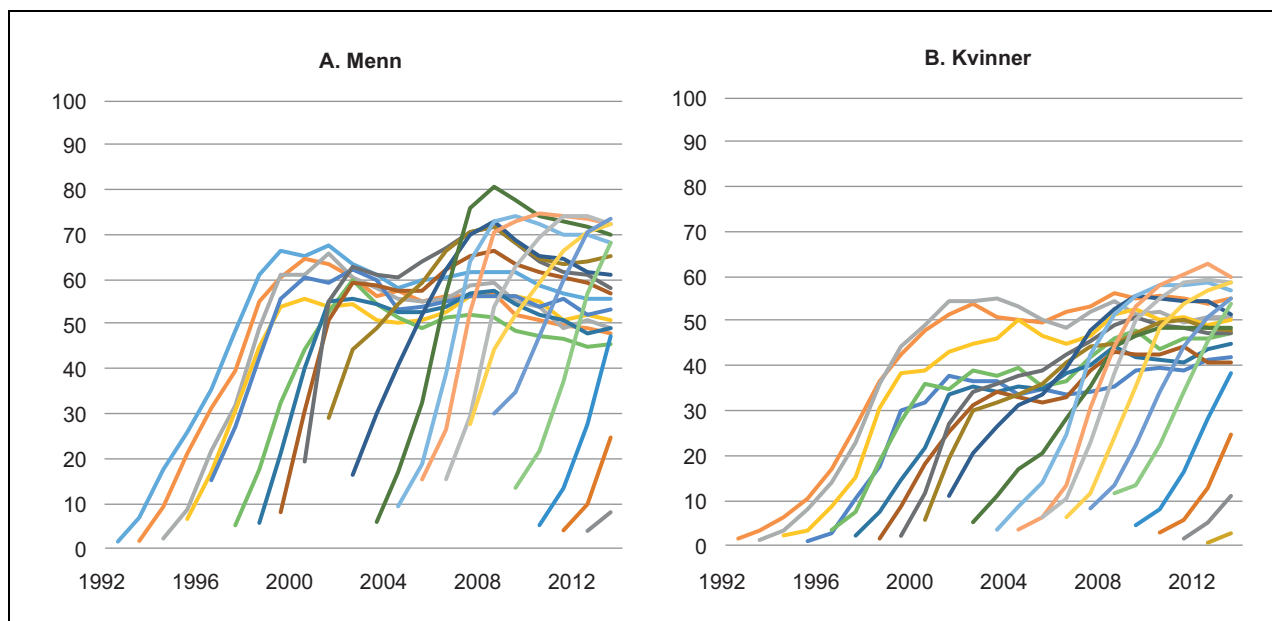
Boks 5.1 Data om sysselsetting

Sysselsettingsstatistikk som er presentert i kapittel 5.2.1, er basert på registeropplysninger om sysselsettingsstatus i 4. kvartal. Slike data har bare vært tilgjengelige siden 2008 i Norge. Mer detaljerte analyser av sysselsetting blant innvandrere i dette kapitlet, og mer generelt i norsk forskning, bruker som oftest en sysselsettingsdefinisjon basert på en årlig yrkesinntekt på mer enn grunnbeløpet i folketrygden (1 G). Denne definisjonen gjør det mulig å analysere sysselsettingsandeler blant innvandrere over flere tiår ved hjelp av data fra folketrygden. Sysselsettingsandelene for hele befolkningen iflg. denne definisjonen er sammenliknbare med sysselsettingsratene som framkommer av både Arbeidskraftsundersøkelsen og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken som lages av SSB for 4. kvartal hvert år.

⁵ Blom, S. (2014). Ibid.

⁶ Blom, S. (2014). Ibid.

⁷ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2010). When minority labor migrants meet the welfare state. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633-676.



Figur 5.3 Andel sysselsatte¹ blant flyktninger 18–47 år ved ankomst, etter kalenderår, ankomstkohort og kjønn. Ankomster etter 1990. Prosent

¹ Sysselsetting definert som yrkesinntekt over 1G.

Kilde: Frischsenteret

Norge tidlig på 1970-tallet fra land utenfor Europa, i hovedsak menn fra Pakistan og Tyrkia, hadde sysselsettingsrater de første årene etter ankomsten som var minst like høye som eller høyere enn sammenliknbare personer uten innvandrerbakgrunn. I året 2000, dvs. 25–30 år etter ankomst for denne gruppen, hadde sysselsettingsraten falt til om lag 50 pst., som var 37 prosentenheter lavere enn for menn i majoritetsbefolkningen i tilsvarende alder og med ellers sammenliknbare kjennetegn. Ulike effekter av konjunkturer for innvandrere og den øvrige befolkningen bidrar til å forklare en del av denne utviklingen.⁸

Analysen av nyere ankomstkohorter av både arbeidsinnvandrere og flyktninger⁹ viser ikke den samme dramatiske nedgangen i sysselsetting med økende botid.¹⁰ Arbeidsinnvandrere som kom fra andre EØS-land på 1970-tallet, har beholdt en høy sysselsettingsrate, litt under nivået

for sammenliknbare personer i den øvrige befolkningen, over hele perioden siden ankomsten.

5.2.4 Sysselsetting etter utdanningsnivå

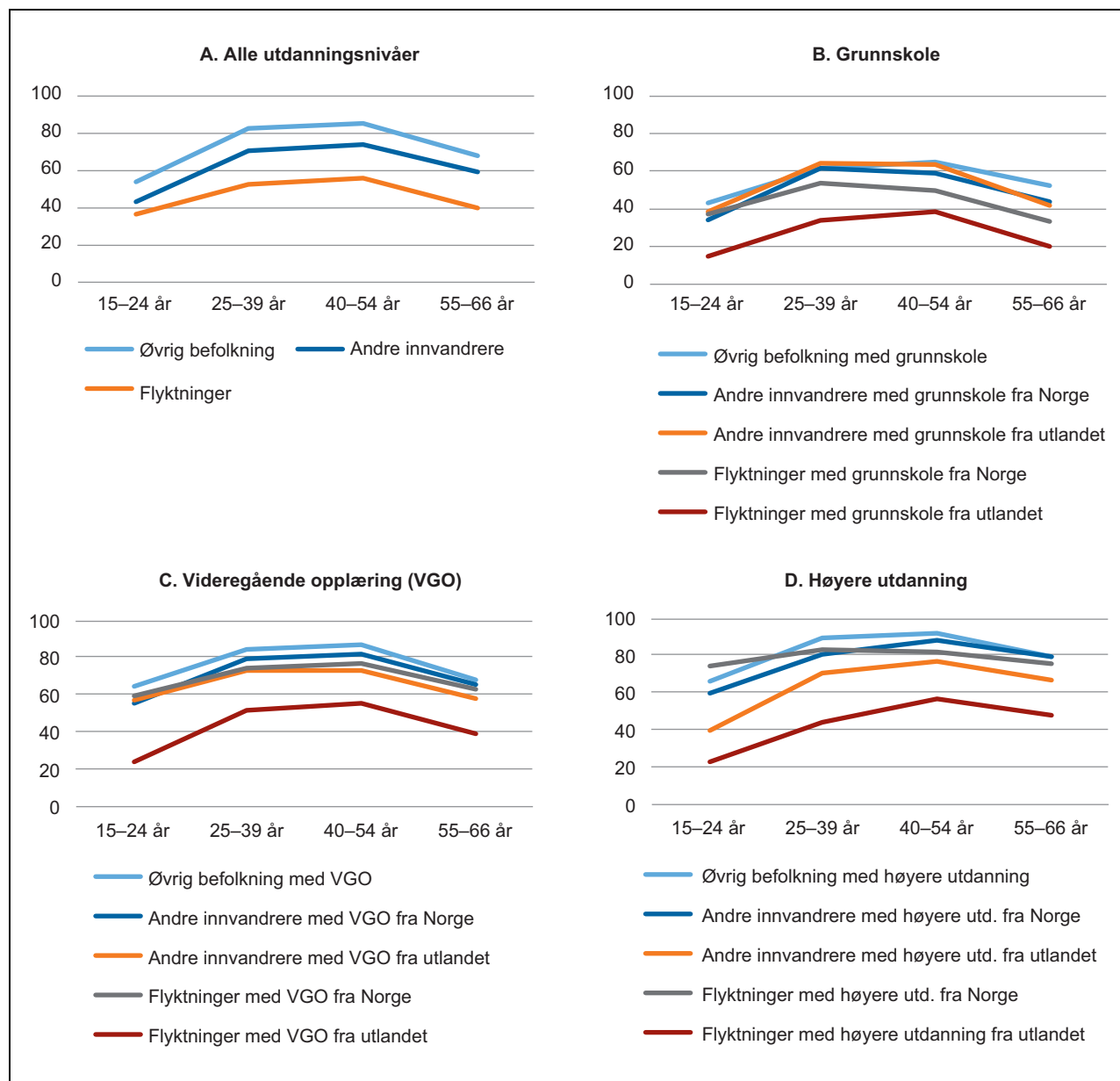
Figur 5.4 viser sysselsettingsandelen blant innvandrere med utdanning fra utlandet og innvandrere med utdanning fra Norge. Sysselsettingsgapet mellom flyktninger og den øvrige befolkningen er på rundt 20–30 prosentenheter (panel A). Forskjellene i sysselsetting etter utdanningsnivå for flyktninger som utelukkende har utdanning fra utlandet, er i tillegg forholdsvis små. Sysselsettingsgapet mellom flyktninger og den øvrige befolkningen er imidlertid redusert til under 10 prosentenheter når vi ser på dem som har videregående opplæring eller høyere utdanning fra Norge (panel C og D). Dette gjelder uansett om vi ser på hele flyktningbefolkningen eller kun dem som kom til Norge i voksen alder (ikke vist i figuren).

At en utdanning fra Norge lettere gir jobb enn en tilsvarende utdanning fra utlandet, kan forklares med både humankapitaleffekter og signaleffekter. *Humankapitaleffekten* innebærer at en utdanning i Norge øker de ferdighetene som verdsettes i det norske arbeidsmarkedet, inkludert ferdigheter i norsk språk. *Signaleffekten* fanger opp at vitnemål fra norske utdanningsinstitusjoner gir norske arbeidsgivere bedre informasjon om individets ferdigheter enn vitnemål fra ofte

⁸ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2010). Ibid.

⁹ I tillegg til arbeidsinnvandrere fra land utenfor Europa som kom på 1970-tallet, omfattet analysen innvandrere som kom fra europeiske land på samme tid, pakistanske og tyrkiske innvandrere som kom i 1986–1990, innvandrere fra EØS-land i Sentral- og Øst-Europa som kom i årene 2004–2007, flyktninger som kom i årene 1986–1990 og 1996–2000 og flyktninger fra konfliktene på Balkan som kom i perioden 1991–1995.

¹⁰ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Immigrants, labour market performance and social insurance. *The Economic Journal*, 124(580), F644–F683.



Figur 5.4 Sysselsetting etter innvanderbakgrunn, alder, utdanningsnivå¹ og land der utdanningen ble fullført. Prosent av befolkningen 2015

¹ Grunnskole fra utlandet inkluderer også personer uten utdanning og personer med ikke fullført grunnskole. Flyktninger inkluderer familie til flyktninger.

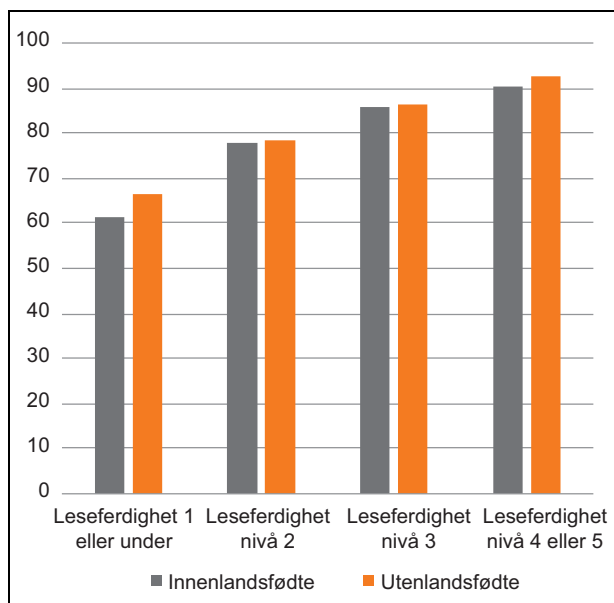
Kilde: Statistisk sentralbyrå

ukjente utenlandske læresteder. Godkjenning av utdanning gir også signaleffekt: Forskning fra andre land tyder på at det er store sysselsettings- og inntektsgevinster av å få vitnemål fra utlandet godkjent i mottakerlandet.¹¹

¹¹ Australia: Tani, M. (2015). *Local Signals and the Returns to Foreign Education*. IZA Discussion Paper No. 9597 December 2015; Tyskland: Herbert Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. & Romiti, A. (2015). *Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes*. Working Paper, October 2015.

Forskjellene mellom innvandrere med utdanning fra utlandet og innvandrere med utdanning fra Norge fanger i tillegg opp seleksjonseffekter. Innvandrere som tar utdanning i Norge, kan ha andre egenskaper som styrker deres stilling i arbeidsmarkedet sammenliknet med innvandrere som bare har tilsvarende utdanning fra utlandet.

Figur 5.4 tyder på at voksne innvandrere ofte opplever at utdanningen de har med seg fra utlandet, av ulike årsaker ikke verdsettes i det norske arbeidsmarkedet. En norsk studie viser videre at



Figur 5.5 Sysselsetting etter leseferdigheter og innvandrerbakgrunn. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, PIAAC-data (OECD Survey of adult skills 2011–2012)

avkastningen i form av høyere lønn for ett år med ekstra utdanning er tre ganger så høy for personer uten innvandrerbakgrunn som for innvandrere fra Asia, Afrika mfl. med utdanning fra utlandet.¹² En studie av voksne flyktninger i Norge fra land utenfor Europa viser at sysselsettingen blant dem som har tatt en høyere utdanning i Norge, er 20 prosentenheter høyere for menn og 30 prosentenheter høyere for kvinner, enn flyktninger med høyere utdanning fra utlandet.¹³ Tilsvarende sysselsettingsgap for flyktninger med videregående opplæring er 11 prosentenheter for menn og 25 for kvinner (se også kap. 4.7).

Dette ser ut til å være et nokså allment fenomen. En dansk studie av innvandrere fra Tyrkia, Pakistan og Iran, fant f.eks. at den medbrakte utdanningen ikke hadde noen selvstendig effekt på sysselsettingen. De fant også at høyt utdannede innvandrere hadde høy tilbøyelighet til å ta mer utdanning i Danmark, og at dette hadde stor effekt på sysselsettingen.¹⁴

¹² Hardoy, I. & og Schöne, P. (2011). Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low? *Education Economics* 19 (1), 1-25.

¹³ Bratsberg B., Raaum O. & Røed K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 33 (3), 185-207.

¹⁴ Arendt J. N., Pohl Nielsen, C. & Jakobsen, V. (2016). The Importance Of Origin And Destination Country Skills For Labour Market Attachment Of Immigrants From Pakistan, Iran And Turkey, *Nordic Journal of Migration Research* 6 (2), 72-80.

OECDs kartlegging av voksnes ferdigheter (PIAAC-undersøkelsen) viser at det ikke er noen vesentlige forskjeller i sysselsettingsandeler mellom utenlandsfødte og innenlandsfødte med samme ferdighetsnivå. Figur 5.5 viser andelen utenlandsfødte som er sysselsatt, på ulike nivåer for leseferdigheter. Forskjellene mellom innenlands- og utenlandsfødte er ikke store og kan forklares med statistisk usikkerhet. Likevel er det verdt å merke seg at utenlandsfødte har en sysselsettingsandel på linje med, eller svakt over, tilsvarende andeler for innenlandsfødte på hvert ferdighetsnivå. At innvandrere totalt sett har lavere sysselsetting, er forenelig med at de er overrepresenterte i gruppen med svake leseferdigheter.

5.3 Arbeidsmarkedspolitikken

5.3.1 Bruk av arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav ledighet og bidra til et inkluderende arbeidsliv. Arbeidsmarkedstiltak er virkemidler som skal gi arbeidssøkere mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet og forebygge frafall fra arbeidslivet. De mest vanlige arbeidsmarkedstiltakene omtales kort i boks 5.2.

Arbeidsmarkedstiltak er ingen rettighet, men gis på bakgrunn av en individuell vurdering av den enkeltes behov for bistand for å komme i arbeid. Tilbud om tiltak gis dersom dette anses som nødvendig og hensiktsmessig for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Den arbeidsrettede bistanden skal tilpasses den enkelte arbeidssøkers behov.

Innvandrere er en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet. Innvandrere fra land utenfor EU er derfor – i tillegg til ungdom, personer med nedsatt arbeidsevne og langtidsledige – prioritert ved inntak til arbeidsmarkedstiltak.

Innvandrere står ofte overfor andre utfordringer og vanskeligheter enn arbeidsledige i majoritetsbefolkningen når de skal etablere seg på arbeidsmarkedet. Innvandrere er i tillegg en uensartet gruppe. Ulike tiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken kan ha andre effekter for innvandrere enn for majoritetsbefolkningen.

Innvandrere utgjorde om lag 37 pst. av de registrerte ledige i 3. kvartal i 2016 (se tabell 5.2). I samme periode utgjorde de nesten 44 pst. av alle deltakere i tiltak for ledige. Om lag en femdel av de registrerte ledige og nesten en tredel av tiltaksdeltakerne var innvandrere fra Asia, Afrika mfl. Tabell 5.2 viser at innvandrere, særlig fra land-

Boks 5.2 De mest vanlige arbeidsmarkedstiltakene i Norge

Lønnstilskudd

Formålet med lønnstilskudd er at arbeidssøkere som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, skal oppnå ansettelse på ordinære vilkår ved at NAV i en begrenset periode refunderer deler av lønnen. Den ansatte skal ha ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Lønnstilskudd skal bidra til å redusere kostnader og risiko for arbeidsgiveren ved å tilsette arbeidssøkeren, slik at produktiviteten til den ansatte kan bli prøvd ut. Et nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene ble iverksatt 1. januar 2016, og hovedmålet der er å få en mer effektiv inkludering i ordinært arbeidsliv, blant annet gjennom økt bruk av lønnstilskudd. For arbeidssøkere uten nedsatt arbeidsevne kan lønnen refunderes med inntil 50 pst., og for dem med nedsatt arbeidsevne med inntil 75 pst.

Arbeidstrening

Arbeidstrening (tidligere arbeidspraksis) skal prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og styrke deltakerens muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. Formål og innhold skal nedfelles i en avtale mellom arbeidssøker, arbeidsgiver og NAV ved oppstart. Deltakeren kan motta tiltakspenger eller dagpenger fra NAV under deltakelse på tiltaket. Varigheten er inntil ett år, men dette skal vurderes individuelt. Arbeidstrening er et lavterskeltilbud og retter seg mot arbeidssøkere med liten eller ingen erfaring fra arbeidslivet, som ungdom og nyankomne innvandrere, og arbeidssøkere som har vært lenge ute av arbeidslivet.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i form av kurs er rettet mot personer med behov for kvalifisering, som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.¹ AMO-tiltaket kan ha en varighet på inntil ti måneder, men de fleste AMO-tiltakene varer i mellom tre og fem måne-

der. Det finnes mange ulike AMO-kurs. Noen er generelle arbeidsforberedende kurs, og noen er yrkesrettede, som enkeltkurs i f.eks. regnskap, eller kurs som leder fram til godkjente eksamener/sertifikater, som datakort og fagbrev. Innholdet i kursene varierer betydelig, også mellom ulike fylker. AMO-kurs kan tilrettelegges for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn og kan inneholde norskopplæring, men er ikke en del av det ordinære utdanningssystemet. Noen AMO-kurs har en praksisperiode lagt inn i kursdelen. AMO anskaffes i tråd med lov om offentlige anskaffelser.

Toårig yrkesrettet opplæringstiltak

Fra 1. januar 2016 ble det etablert et nytt opplæringstilbud med inntil to års varighet. Målgruppen er arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som står uten rett til videregående opplæring i det ordinære utdanningssystemet eller innenfor introduksjonsordningen.² Tiltaksdeltakerne må være fylt 19 år. Opplæringen kan gi deltakerne formell kompetanse på videregående nivå, særlig innen yrkesfag.

Mentorordningen

Mentorordningen er en ordning for frikjøp av en ansatt på arbeidssstedet. Tiltaksdeltakere på arbeidstrening eller nyansatte med en lønnstilskuddsavtale kan ha behov for faglig, sosial og praktisk støtte på arbeidsplassen. Å gi tilskudd til frikjøp av en ansatt med dedikert ansvar for oppfølging av den nye arbeidstakeren er et tiltak for å få til rask tilpasning til arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø. Det kan bidra til en mer varig tilknytning til arbeidsplassen. Mentorordningen kan også benyttes som et selvstendig tiltak i en ordinær arbeidssituasjon, enten som et støttetiltak for rekruttering, eller som et tiltak for å motvirke utstøting.

¹ NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*.

² Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

Tabell 5.2 Deltakere i arbeidsmarkedstiltak etter innvandrerbakgrunn. 2. kvartal 2016.
Andel av befolkningen

	Tiltaksdeltakere (pst. av befolkningen)			Tiltaks- intensitet ¹		
	Alle	Menn	Kvinner	Alle	Menn	Kvinner
Befolkningen ekskl. innvandrere	0,3	0,4	0,3	0,18	0,17	0,18
Alle innvandrere	1,3	1,0	1,6	0,21	0,16	0,27
Norden	0,3	0,4	0,3	0,12	0,11	0,14
Vest-Europa ellers	0,5	0,4	0,5	0,13	0,10	0,19
EU-land i Sentral- og Øst-Europa	0,9	0,5	1,5	0,12	0,07	0,22
Øst-Europa ellers	1,4	1,0	1,6	0,23	0,18	0,27
Nord-Amerika og Oseania	0,5	0,5	0,5	0,19	0,18	0,21
Asia	1,6	1,3	1,8	0,26	0,22	0,30
Afrika	2,6	2,5	2,7	0,32	0,29	0,36
Sør- og Mellom-Amerika	1,7	1,3	2,0	0,24	0,18	0,29

¹ Andel tiltaksdeltakere blant bruttoledige (arbeidsledige pluss tiltaksdeltakere)

Kilde: Registerbasert ledighetsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

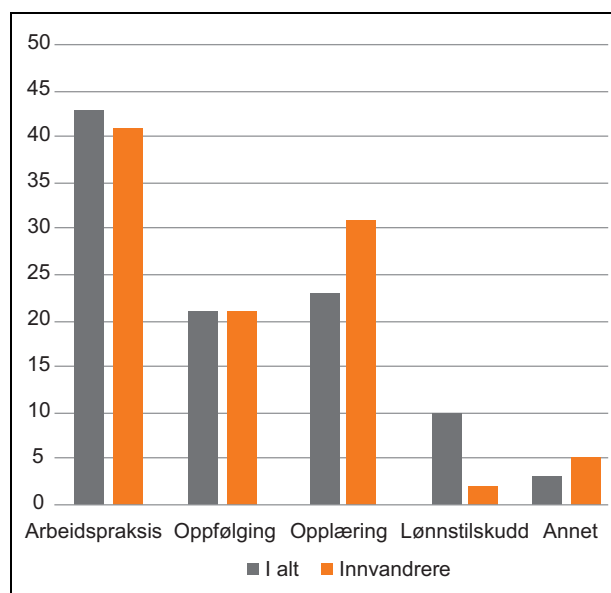
gruppe 3, er overrepresentert som deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Mens andel tiltaksdeltakere ligger på rundt 0,3 pst. for befolkningen eksklusive innvandrere, er tilsvarende andel 1,3 pst. for alle innvandrere og hele 2,6 pst. blant innvandrere fra Afrika. Tiltaksintensiteten viser også at flere innvandrere blant de ledige deltar på arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksintensiteten er igjen høyest for innvandrere fra Afrika, hvor nesten en tredel av de ledige deltar på tiltak.

Figur 5.6 viser tiltakssammensetning for henholdsvis alle ledige og ledige innvandrere i desember 2016. Arbeidsmarkedsopplæring er mye mer brukt for innvandrere enn for alle. Over en tredel av tiltaksdeltakerne blant innvandrere deltar på et opplæringstiltak, sammenliknet med omtrent en firedel for alle. Bruk av arbeidspraksis er omtrent like utbredt blant innvandrere som for alle. Lønnstilskudd er generelt lite brukt, men er likevel mye mer utbredt som tiltak for alle enn for innvandrere.

5.3.2 Effekter av arbeidsmarkedstiltak

Hovedformål med arbeidsmarkedstiltak er å øke overgang til ordinær jobb. Generelt er det krevende å få til gode effektstudier av tiltak innenfor arbeidsmarkeds politikken. Ideelt sett burde effektstudier være basert på randomiserte eksperimenter, kvasi-eksperimentelle tilnærminger eller andre metoder som på en eller annen måte tar høyde for potensiell seleksjon i tiltaksdeltakelse, dvs. at deltakerne på en type tiltak kan skille seg

menter, kvasi-eksperimentelle tilnærminger eller andre metoder som på en eller annen måte tar høyde for potensiell seleksjon i tiltaksdeltakelse, dvs. at deltakerne på en type tiltak kan skille seg



Figur 5.6 Fordeling av ledige innvandrere på tiltak, gjennomsnittlig månedstall hittil i 2016.
Prosent

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet basert på opplysninger fra Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

ut fra personer som ikke deltar på tiltak eller som deltar på andre typer tiltak.

Eksisterende effektstudier av arbeidsmarkeds-tiltak omtaler mange ulike typer effekter, hvor de vanligste som analyseres er innlåsnings-, program- og totaleffekter. Innlåsningseffekter forekommer når overgangen til jobb blant tiltaksdeltakere er lavere enn blant ikke-deltakere mens arbeidsmarkedstiltak pågår. Slike effekter kan f.eks. oppstå når deltakelse på tiltaket minsker tiden som er tilgjengelig for å søke ordinær jobb. Programeffekter er effektene på overgang til jobb etter at tiltaket er ferdig, mens totaleffekter skal teoretisk være summen av alle typer effekter. Totaleffektene blir som oftest i praksis målt som summen av innlåsnings- og programeffekter.

Arbidsmarkedstiltak kan også ha effekter for andre enn tiltaksdeltakerne. Fortrengning er en mulig ikke-tilsiktet effekt av lønnstilskudd. Om en person får jobb ved at lønnen blir subsidiert av myndighetene, kan jobbmulighetene til andre arbeidssøkere, som er dyrere for arbeidsgiveren, reduseres. En slik effekt kan særlig være til stede på kort sikt i en situasjon der arbeidsmarkedets evne til å absorbere en økt arbeidsstyrke er begrenset. Det kan være realistisk på kort sikt eller når arbeidsledigheten er høy. På lengre sikt vil arbeidsmarkedet kunne tilpasse seg en situasjon med en slik økning i arbeidsstyrken.

En annen utfordring med arbeidsmarkedstiltak er at de kan gi arbeidsgivere insentiver til å overføre lønnskostnader på staten ved å ansette produktive arbeidstakere på lønnstilskudd framfor i ordinært arbeid. Både kostnadsoverføring og fortrengning er vanskelig å måle empirisk, og det er ikke tilstrekkelig belegg for sterke konklusjoner om omfanget av disse utfordringene, gitt tiltaksnivået i Norge i dag.

Analyser av arbeidsmarkedstiltak burde også, ideelt sett, måle hvor kostnadseffektive tiltakene er. En analyse av kostnadseffektivitet ville sammenlikne kostnader og ulemper knyttet til gjennomføring av tiltaket, f.eks. kostnader til saksbehandling, tiltakspenger, osv., opp mot fordelene, f.eks. økt lønn som følge av større overgang til jobb. Det foreligger imidlertid få slike analyser, bl.a. pga. manglende relevante data.

Kunnskapsgrunnlaget for ulike deler av arbeidsmarkedspolitikken varierer, men innenfor den generelle arbeidsmarkedspolitikken, dvs. arbeidsmarkedspolitikken som ikke er rettet særskilt mot flyktninger eller innvandrere, finnes det noen internasjonale meta-analyser som samler og sammenfatter eksisterende studier.¹⁵ Her utpekes særlig lønnstilskudd i privat sektor som det ar-

beidsmarkedstiltaket som gir best overgang til arbeid. Deltakere på lønnstilskudd er imidlertid ofte de som står nærmest arbeidsmarkedet. Det er dermed ikke opplagt at effektene av lønnstilskudd for denne gruppen er overførbare til andre jobbsøkere. Samtidig viser to danske studier at lønnstilskudd har størst effekt for en rekke svakere grupper i Danmark, hvor innvandrerne er én av gruppene som peker seg ut.¹⁶

Opplæringstiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken – som stort sett ikke er av langvarig karakter – og bistand ved jobbsøking ser også ut til å ha en viss positiv effekt ifølge de internasjonale meta-analysene. Eksisterende studier, som ofte dekker perioder av begrenset varighet, kan imidlertid undervurdere mulige positive effekter av slike tiltak, som kan tenkes å være større på mellomlang eller lang sikt. Offentlige sysselsettings-tiltak og/eller lønnstilskudd i offentlig sektor har stort sett ingen effekt og har ofte vist seg til og med å kunne ha negative totaleffekter, særlig når tiltaket har sterke innlåsningseffekter.¹⁷

Forskning om effekten av arbeidsmarkeds- og integreringstiltak blant innvandrere er av begrenset omfang. Ifølge en studie fra Fafo hadde lønnstilskudd en betydelig effekt for både majoritetsbefolkningen og tre av gruppene i analysen (Øst-Europa, Asia og Afrika).¹⁸ Effekten var muligens noe større for innvandrerne enn for majoritetsbefolkningen. Arbeidsmarkedsoplæring hadde en viss effekt for majoritetsbefolkningen og innvandrere fra Asia og Øst-Europa, men denne effekten var betydelig mindre enn for lønnstilskudd. Det viste seg å være en negativ effekt av praksisplass (arbeidspraksis) for majoritetsbefolkningen, mens det var en liten positiv effekt av dette tiltaket for innvandrere fra Øst-Europa og Asia.

¹⁵ Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477; Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour economics*, 17(6), 904-918; Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2015). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. IZA DP No. 9236.

¹⁶ Graversen, B. K. & Jensen, P. (2010). A reappraisal of the virtues of private sector employment programmes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(3): 546-569; Stag-høj, J., Svarer, M., & Rosholm, M. (2010). Choosing the Best Training Programme: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(2), 172-201.

¹⁷ Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477; Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2015). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. IZA DP No. 9236.

¹⁸ Kvinge, T. & Djuve, A. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 517.

En studie fra Frischsenteret viser negative innlåsningseffekter og positive programeffekter av arbeidsmarkedstiltak.¹⁹ Innlåsningseffektene ser ut til å være noe mindre for innvandrere enn for andre. På lengre sikt gir tiltakene imidlertid økt overgang til jobb, og dette gjelder særlig for innvandrere pga. de mindre negative innlåsningseffektene for denne gruppen. Totaleffektene blir i beste fall moderate, også for innvandrere. Studien skiller ikke mellom ulike typer tiltak.

En annen norsk studie skiller mellom AMO, lønnstilskudd og arbeidspraksis samt tiltakskjedning i form av AMO etterfulgt av arbeidspraksis eller lønnstilskudd.²⁰ For alle tiltakene er det negative innlåsningseffekter i noe tid etter oppstart, men disse forsvinner og/eller blir positive etter hvert for AMO og lønnstilskudd. Det betyr at eventuelle innlåsningseffekter i begynnelsen av tiltakene opphører allerede mens tiltakene pågår for AMO og lønnstilskudd. Effektene ser ut til å være av omtrent samme størrelsesorden for innvandrere fra Asia, Afrika mfl. og majoritetsbefolkningen. Programeffektene på overgang til jobb er sterkt positive umiddelbart etter AMO og lønnstilskudd for både innvandrere og majoritetsbefolkningen, men avtar over tid. Arbeidspraksis ser ikke ut til å påvirke overgang til jobb etter tiltaket, verken for innvandrere eller for majoritetsbefolkningen. Mens tiltakskjedning i form av AMO etterfulgt av arbeidspraksis eller lønnstilskudd gir økt overgang til jobb etter (det siste) tiltaket for innvandrere fra Asia, Afrika mfl., finnes det ingen slik effekt for majoritetsbefolkningen.

Tiltakskjedning er ikke uvanlig, særlig for personer som i utgangspunktet står langt fra arbeidsmarkedet. En studie fra Frischsenteret ser derfor nærmere på to former for tiltakskjedning:²¹ AMO etterfulgt av arbeidspraksis og arbeidspraksis etterfulgt av AMO. For disse formene for tiltakskjedning avdekkes det sterkere innlåsningseffekter på overgang til jobb for innvandrere enn for den øvrige befolkningen. Totaleffektene er små, både for innvandrere og for øvrig befolkning, men litt større for innvandrere. AMO etterfulgt av arbeidspraksis ser ut til å gi større effekt enn praksis etterfulgt av AMO (og enn AMO alene). Programeffekter av arbeidspraksis er positive for

innvandrere, men ikke for den øvrige befolkningen, og mindre enn tilsvarende effekter for AMO alene.

Et liknende tiltak som norsk arbeidspraksis/arbeidstrening finnes i Danmark («praktik»), hvor det ser ut til å ha positive effekter for både innvandrere²² og andre svake eller marginaliserte grupper.²³ I Danmark er det også flere studier som viser positive program- og totaleffekter av privat lønnstilskudd for innvandrere, mens det finnes motstridende funn for effekter av «uddannelsesaktivering» innenfor arbeidsmarkedspolitikken (tilsvarende norsk AMO).

Analysen av arbeidsmarkedstiltak og språkundervisning innenfor det danske introduksjonsprogrammet tyder på at programmet kan innebære visse innlåsningseffekter ved at sannsynligheten for arbeid og selvforsørgelsen minskes noe i programperioden.²⁴ Innlåsningseffektene ser imidlertid *ikke* ut til å gjelde lønnstilskudd i privat sektor under introduksjonsprogrammet. Mangel på innlåsningseffekter koplet med sterke programeffekter betyr at lønnstilskudd i privat sektor kom klart best ut som tiltak innenfor det danske introduksjonsprogrammet. Mange av tiltakene med sterke innlåsningseffekter viste ingen eller små programeffekter og dermed ingen eller negative totaleffekter. Studien kunne bare avdekke korttidseffekter. Det er god grunn til å tro at mange av de positive effektene av arbeidsmarkedstiltak brukt innenfor introduksjonsprogrammet inntreffer først på mellomlang eller lengre sikt.

Et forsøk i 20 svenske kommuner i perioden 2003–2006 la vekt på bedre, strukturert veiledning og rådgivning for innvandrere gjennom metoden «supported employment». Resultater tyder på at programmet hadde en moderat effekt på sysselsettingen.²⁵ Det hadde også en positiv effekt på deltakelse i tiltak som ga deltakerne mer arbeids-

¹⁹ Røed, K. & Raaum, O. (2006). Do labour market programmes speed up the return to work?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5), 541-568.

²⁰ Hardoy, I. & Zhang, T. (2011). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?. *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343-364.

²¹ Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål?. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(1-2), 45-65.

²² Arendt, J.N. & Pozzoli, D. (2013). *Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere: En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. KORA Det nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, København; Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2015). *Delrapportering: Integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge*.

²³ Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2015). *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*.

²⁴ Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16 (4), 409-417.

²⁵ Åslund, O. & Johansson, P. (2006). *Virtues of SIN: Effects of an immigrant workplace introduction program*. IFAU Working Paper 2006:7.

erfaring, noe som kan være gunstig på noe lengre sikt, dvs. utover observasjonsperioden for analysen. Sensitivitetsanalyser trekker imidlertid konklusjonene om sysselsettingseffekten til en viss grad i tvil, og det er derfor usikkert om analysen klarer å fange opp effekten av tiltaket.

I Sverige finnes det erfaringer med tiltakskjedning av to lønnstilskuddsordninger, «instegsjobb» og «nystartsjobb». Nystartsjobb er et tiltak som kan brukes for alle – ikke bare innvandrere – som har vært arbeidsledige i minst ett år eller for innvandrere som har vært bosatt i opptil tre år. «Instegsjobb» brukes utelukkende for innvandrere, og innvandrere får lov å ha 15 timer med svenskopplæring i uken som en del av arbeidstiden. Tilskudd til arbeidsgiveren er høyere for «instegsjobb» (80 pst. av lønn) enn for nystartsjobb. Kartlegginger viser at det forekommer tiltakskjedning med disse tiltakene, uten at det var intensjonen. «Instegsjobb» øker sannsynligheten for nystartsjobb.²⁶ Deltakere som har vært gjennom både «insteg» og «nystart», som nesten utelukkende skjer med «insteg» først og så «nystart», viser de beste sysselsettingsresultatene, dvs. bedre enn både en sammenlikningsgruppe uten tiltak og dem som bare hadde gått på nystartsjobb-tiltaket.

5.4 Internasjonalt perspektiv: Norge som et arbeidsmarked med høye kompetansekrav

Dette kapitlet gir en kort oversikt over internasjonale analyser og statistikker som setter situasjonen for innvandrere på det norske arbeidsmarkedet i et internasjonalt perspektiv. Tallene er hentet fra publikasjoner og statistikkbasen i OECD som i stor grad er basert på internasjonalt sammenliknbare tall fra arbeidskraftsundersøkelsene i de enkelte landene.

OECD-statistikken skiller mellom innenlandsfødte og utenlandsfødte i analysene. Denne inndelingen skiller seg noe fra den som til vanlig brukes i norsk statistikk, og tall vil derfor ikke være direkte sammenliknbare med resten av kapitlet (se kap. 2.4).

5.4.1 Sysselsettingsrater

Sysselsettingsraten blant utenlandsfødte er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land.²⁷ Det kan være flere årsaker til dette. Innvandrernes sammensetning etter innvandringsgrunn, utdanning, botid, kjønn og alder mv. er faktorer som påvirker sysselsetting, sammen med landenes evne til å integrere innvandrere i arbeidslivet.

Sysselsettingsandelen blant utenlandsfødte er relativt høy i Norge sammenliknet med de fleste andre OECD-land, men sysselsettingsraten blant utenlandsfødte er betydelig lavere (10 prosentenheter) enn blant innenlandsfødte. Dette gapet er mindre i Norge enn i en del andre land, inkludert Sverige, Danmark og Finland, men likevel større enn i mange andre OECD-land. De høye sysselsettingsratene for innvandrere i Norge henger til dels sammen med at arbeidsinnvandrere har utgjort en større andel av innvandringen til Norge enn til de andre landene de siste ti årene.

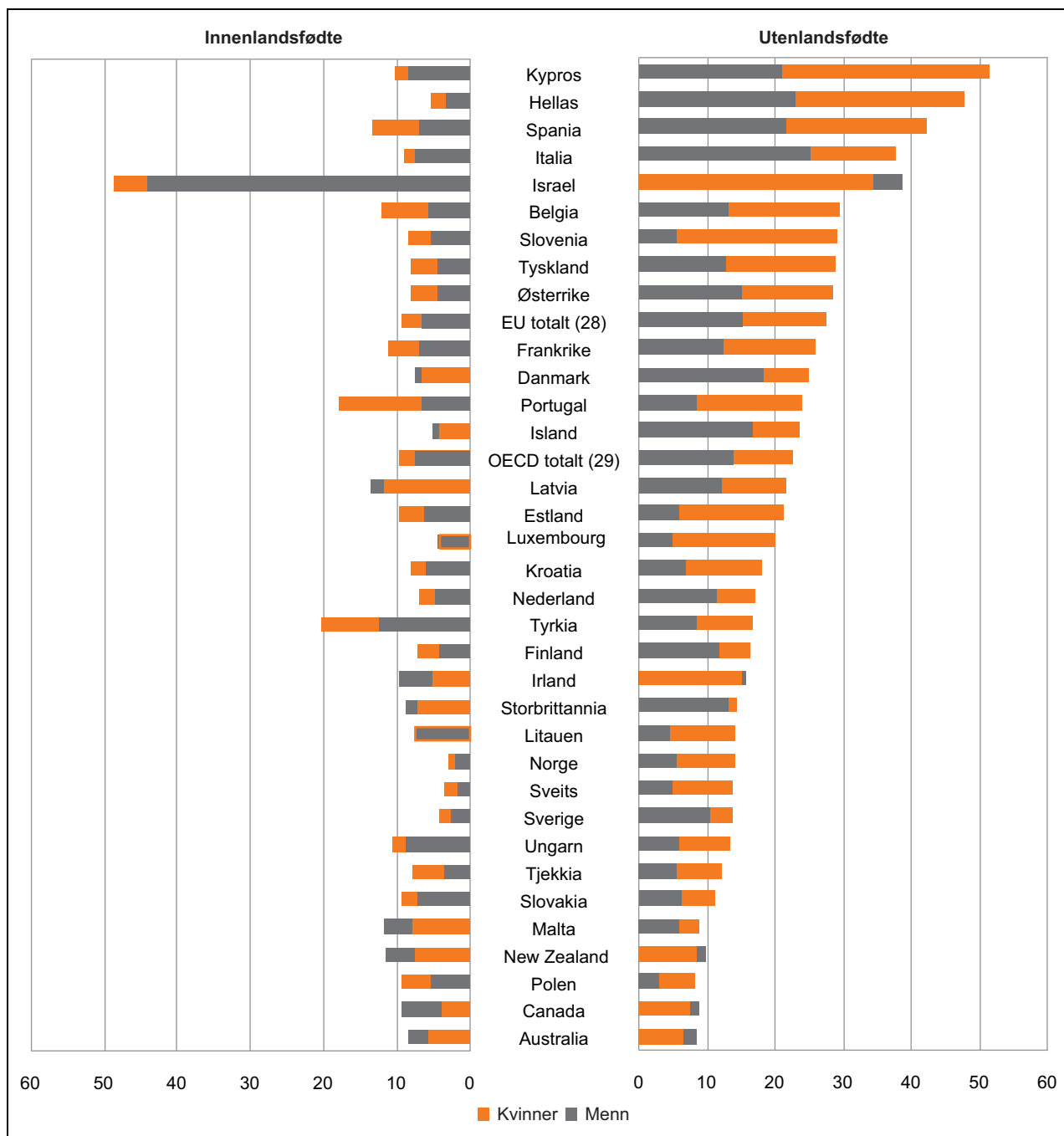
Figur 5.7 viser at bare en liten andel – godt under 5 pst. – av de innenlandsfødte sysselsatte i Norge har jobber som stiller små krav til kvalifikasjoner.²⁸ Denne andelen er blant de laveste i OECD-landene. Blant sysselsatte i den utenlandsfødte befolkningen i Norge er andelen i slike jobber betydelig høyere, men det er likevel en forholdsvis lav andel av utenlandsfødte som er i jobber med små krav til kvalifikasjoner i Norge sammenliknet med de fleste andre land i OECD.

Slik det framgår av figur 5.8, er sysselsettingsratene for utenlandsfødte med høy utdanning omtrent lik eller lavere enn for innenlandsfødte med tilsvarende utdanning i de fleste OECD-landene. I Norge er sysselsettingsraten for utenlandsfødte med høy utdanning om lag 10 prosentenheter lavere enn for innenlandsfødte med tilsvarende utdanning (se også kap. 5.2.4). For omtrent halvparten av OECD-landene og for OECD-gjennomsnittet er sysselsettingsraten for utenlandsfødte med lav utdanning høyere enn for tilsvarende gruppe innenlandsfødte. Det motsatte gjelder imidlertid for Norge, men også for Danmark og Sverige. Gapet i Norge er på om lag 9 prosentenheter mellom innenlandsfødte og utenlandsfødte med dette utdanningsnivået.

²⁶ Peterson, S. (2014). *Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt*. Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS).

²⁷ Se kap. 5.1 i OECD (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. OECD Publishing.

²⁸ Jobbene er klassifisert som lavt, middels og høyt kvalifisert basert på International Standard Classification of Occupations (ISCO) fra Internasjonal Labour Organization (ILO). Denne inndelingen er nærmere forklart i OECD (2015). *Ibid.*, kap. 6.3.



Figur 5.7 Sysselsetting med små krav til kvalifikasjoner blant utenlands- og innenlandsfødte personer i alderen 15–64 år, etter kjønn. 2012–2013. Prosent

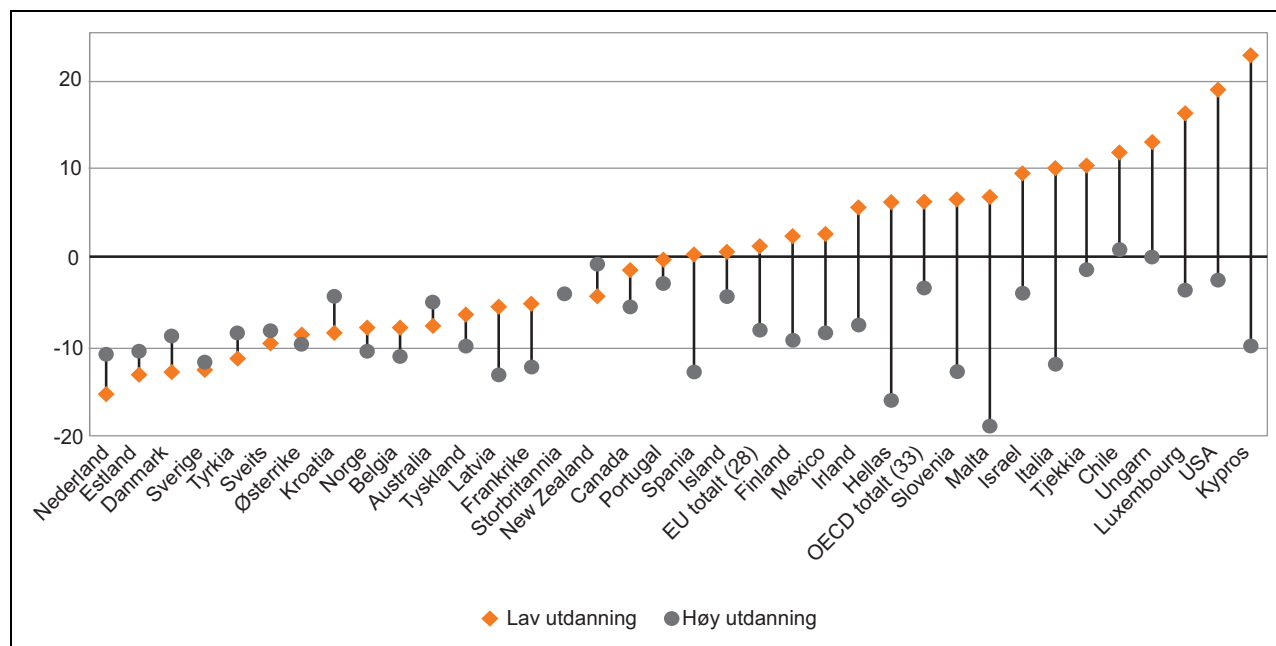
Kilde: OECD (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. OECD Publishing

5.4.2 Andre relevante arbeidsmarkedsområder

Norge er et av landene med den laveste andelen innenlandsfødte sysselsatte som er overkvalifiserte i stillingene sine.²⁹ Andelen er om lag ti pst. i Norge, sammenliknet med om lag 20 og 30 pst. som gjennomsnitt for hhv. EU- og OECD-landene. Andelen overkvalifiserte blant utenlandsfødte i Norge er rundt 30 pst., som er litt lavere enn

OECD- og EU-gjennomsnittene. Overkvalifisering ser dermed ut til å være et fenomen mest blant utenlandsfødte i Norge, mens overkvalifisering er mer jevnt fordelt mellom innenlands- og utenlandsfødte i mange andre OECD-land.

Andelen utenlandsfødte med midlertidig arbeidskontrakt er høyere enn tilsvarende andel blant innenlandsfødte i Norge (se også kap. 5.5.3).³⁰ Andelen av både innenlandsfødte og utenlandsfødte sysselsatte med midlertidige stillinger i



Figur 5.8 Forskjellen (prosentenheter) i sysselsettingsrater for utenlandsfødte og innenlandsfødte i alderen 15–64 år etter utdanningsnivå. 2012–2013

Kilde: OECD (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. OECD Publishing

Norge er imidlertid lav sammenliknet med Sverige og Finland og med gjennomsnittet i OECD og EU.

Det er liten forskjell på innenlands- og utenlandsfødte i Norge når det gjelder å drive selvstendig virksomhet. Om lag 5 pst. av de sysselsatte i Norge er selvstendig næringsdrivende. Dette er en lav andel sammenliknet med EU-land og andre OECD-land.³¹

5.5 Innvandrernes situasjon i arbeidslivet

5.5.1 Andel innvandrere i ulike næringer

Innvandrere utgjorde om lag 15 pst. av de sysselsatte i Norge i 4. kvartal 2015 (se figur 5.9). Innvandrere, særlig fra landgruppe 2 og 3, er sterkt overrepresentert i noen næringer. Dette gjelder overnattings- og serveringsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting, som omfatter utleie av arbeidskraft/vikarbyråer og rengjøring, ifølge statistikk fra SSB. Innvandrere utgjorde nesten to av tre av de ansatte innen rengjøring, nesten 40 pst. av de ansatte innenfor utleie av arbeidskraft og nærmere én av tre av de ansatte innenfor land-

transport med passasjerer. Innvandrere fra landgruppe 2 er i tillegg klart overrepresentert i bygg- og anleggsnæringen og i industrien, mens innvandrere fra landgruppe 3 er underrepresentert i disse næringene. Innvandrere fra landgruppe 3 er imidlertid klart overrepresentert i helse- og sosialtjenester, mens det er forholdsvis få innvandrere fra andre land som jobber i denne næringen.

5.5.2 Arbeidstid og undersysselsatte

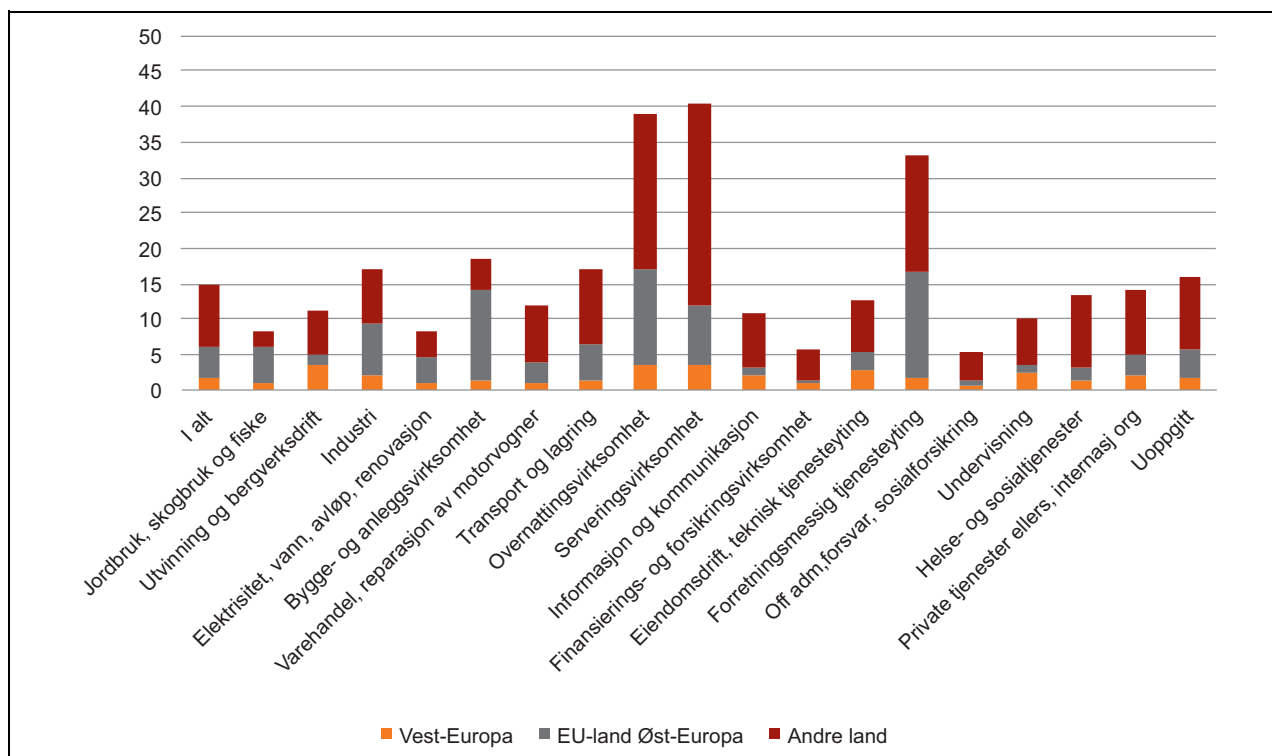
Figur 5.10 viser relativt store forskjeller i arbeidstid mellom ulike grupper. Om lag 65 pst. av de sysselsatte fra landgruppe 3 jobbet 30 eller flere timer per uke, sammenliknet med litt over 70 pst. i landgruppe 2 og nærmere 75 pst. i befolkningen eksklusive innvandrere. Andelen med 30 eller flere timer fra landgruppe 1 ligger noe høyere enn for befolkningen utenom innvandrere. Arbeidstiden til de sysselsatte flyktingene fordeler seg omtrent på samme måte som for landgruppe 3, ifølge den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Om lag en fjerdedel av de sysselsatte fra landgruppe 3 og blant flyktingene jobber under 20 timer i uken. Flyktinger og innvandrere fra landgruppe 3 ser dermed ut til både å ha lavere sysselsettingsrater og å jobbe færre timer enn resten av befolkningen og andre innvandrergupper.

Kort arbeidstid for en person kan være uttrykk for undersyssetting, dvs. at hun eller han

²⁹ Se kap. 6.4 i OECD (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. OECD Publishing.

³⁰ Se kap. 6.1 i OECD (2015). *Ibid.*

³¹ Se kap. 6.5 i OECD (2015). *Ibid.*



Figur 5.9 Andel innvandrere i ulike næringer etter landbakgrunn, 4. kvartal 2015. Prosent

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.3 Undersysselsatte etter kjønn og landbakgrunn. Prosent av de deltidssysselsatte, 2015

	Begge kjønn	Menn	Kvinner
Befolkningen ellers	9,0	7,6	9,6
Innvandrere i alt	19,8	23,5	17,7
Landgruppe 1 og 2 samlet	18,2	18,9	17,8
Landgruppe 3	21,1	26,6	17,6

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

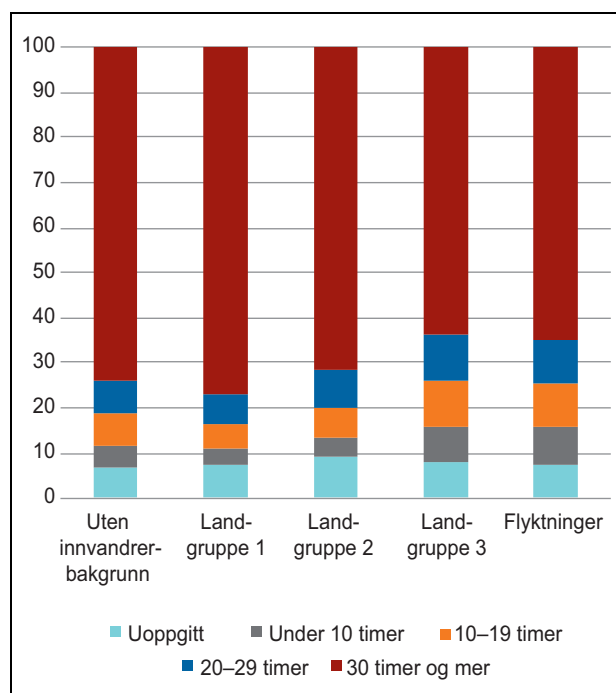
ønsker å jobbe mer, eller det kan også gjenspeile at personen ønsker å jobbe deltid. Slike sammenhenger lar seg ikke avdekke så lett gjennom registre, men det stilles en rekke spørsmål om dette i AKU. I AKU er undersysselsatte definert som deltidssysselsatte personer som har forsøkt å få lengre arbeidstid, f.eks. ved å kontakte NAV, annonserie selv eller spørre nåværende arbeidsgiver, og i tillegg kan begynne med økt arbeidstid innen én måned. Tallene i AKU er usikre for forholdsvis små befolkningsgrupper, og det brukes noe grovere kategorier av innvandrergupper i AKU enn i den registerbaserte sysselsettingsstatikken. Ut fra tabell 5.3 ser vi at nærmere én av fem deltidssysselsatte innvandrere er undersysselsatt, mens dette gjelder under 10 pst. i befolkningen ellers,

ifølge AKU. Mens det er flere menn enn kvinner som kan defineres som undersysselsatte blant innvandrere, er dette motsatt i befolkningen ellers. Nesten 27 pst. av mannlige sysselsatte innvandrere fra landgruppe 3 er undersysselsatte sammenliknet med 18 pst. blant kvinner i samme gruppe og bare 8 pst. og 10 pst. blant henholdsvis menn og kvinner i den øvrige befolkningen.

5.5.3 Midlertidige stillinger

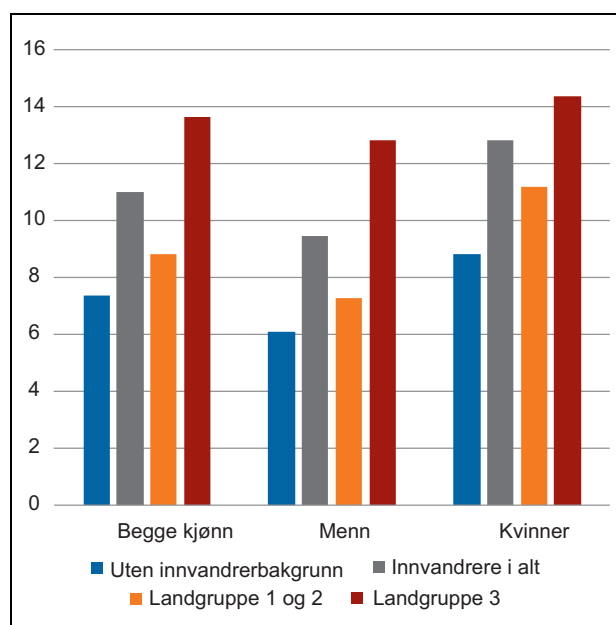
Innvandrere er overrepresentert blant de midlertidig ansatte i Norge (se figur 5.11). Midlertidige ansettelser er særlig utbredt blant innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 3. Generelt er andelen midlertidig ansatte høyere blant kvinner

enn blant menn innenfor hver av de angitte innvandringsgruppene og i befolkningen ellers. Om lag 14 pst. av de kvinnelige ansatte fra landgruppe 3 hadde en midlertidig stilling, sammenliknet med



Figur 5.10 Arbeidstid blant sysselsatte for ulike grupper av befolkningen etter innvandrerbakgrunn. 2015. Prosent

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.11 Midlertidige ansatte etter landbakgrunn og kjønn. Prosent av alle ansatte i hver gruppe. 2015

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

9 pst. blant kvinnelige ansatte i den øvrige befolkningen, om lag 11 pst. blant menn i samme landgruppe og bare 6 pst. blant menn i den øvrige befolkningen.

Det framgår av kapittel 5.5.1 at innvandrere var klart overrepresentert som sysselsatte innenfor vikarbyrånæringen. Betydningen av å være midlertidig ansett gjennom et vikarbyrå kan øke sannsynligheten for å få en ordinær jobb. En norsk undersøkelse antyder at sjansen for ordinær jobb øker med om lag 30 pst.³²

En annen norsk analyse av hele befolkningen viser videre at midlertidig ansettelse, uansett i hvilken form, ser ut til å øke sannsynligheten for en ordinær jobb. Denne «springbretteffekten» for menn generelt og for personer over 30 år ser ut til å være størst for dem med lav utdanning.³³ En oppsummering av eksisterende internasjonal forskning rundt den mulige «springbretteffekten» av midlertidige stillinger fastslår imidlertid at det ikke foreligger entydig dokumentasjon av en slik effekt.³⁴

5.5.4 Organisasjonsgrad blant innvandrere

Forskning basert på registerdata viser at organisasjonsgraden er lavere blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen (se figur 5.12). Innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 2, som i særlig grad er arbeidsinnvandrere, ser ut til å ha lavest organisasjonsgrad. Organisasjonsgraden er samtidig høyere blant innvandrere med lengre bostid.³⁵ Den lave organisasjonsgraden blant innvandrere fra landgruppe 2 kan dermed i noen grad henge sammen med at de gjennomgående har bodd i Norge i kort tid. En annen forklaring kan være at mange av dem jobber i bygg- og anleggsnæringen, hvor organisasjonsgraden generelt er lav. Flyktninger ser ut til å ha noe høyere organisasjonsgrad enn arbeidsinnvandrere (se figur 5.13).

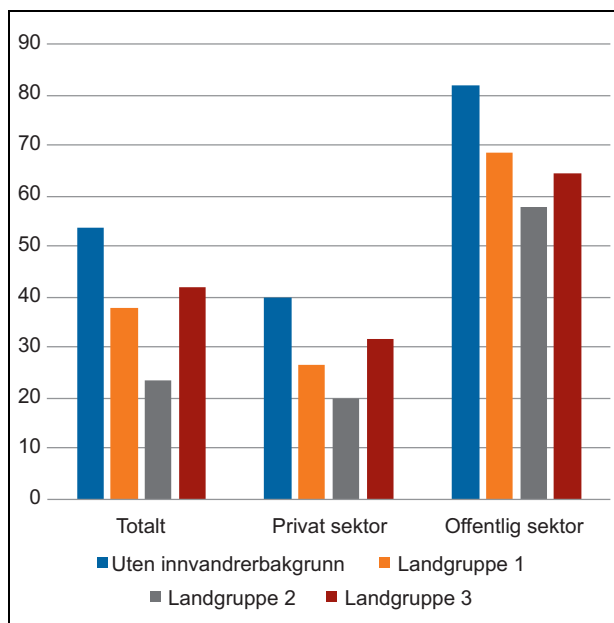
Innvandring kan bare forklare en liten del av nedgangen i organisasjonsgrad totalt i Norge siden 1995, men kan være en viktig forklaring på

³² von Simpson, K. (2009). Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidsmarkedet for ikke-vestlige innvandrere? *Søkelys på arbeidslivet* 26(3), 341-351.

³³ Engebretsen, L.S., Salvanes, K. & Vassengen, J. (2012). Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger? *Økonomiske analyser* 5/2012, 33-37.

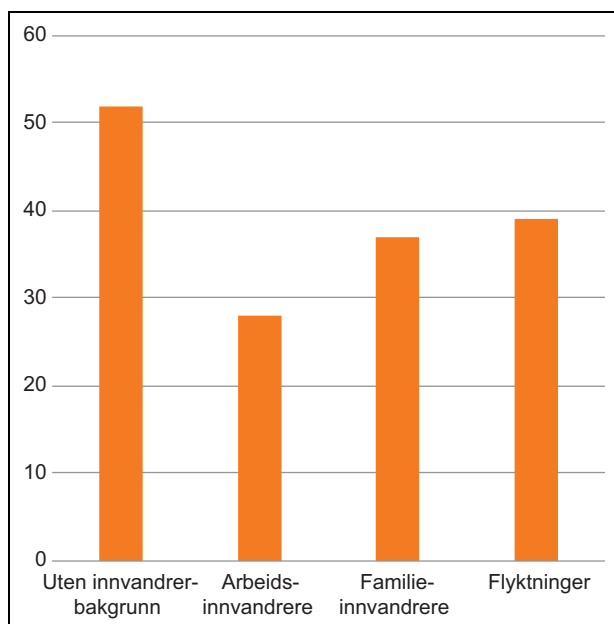
³⁴ Eichhorst, W. (2014). *Fixed-term contracts. Are fixed-term contracts a stepping stone to a permanent job or dead end?*. IZA World of Labor 2014: 45.

³⁵ Nergaard, K., Barth, E. & Dale-Olsen, H. (2015). Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? *Søkelys på arbeidslivet*, 32 (1-2), 91-110.



Figur 5.12 Organisasjonsgrad etter innvandrerbakgrunn. 2012. Registerbaserte tall. Prosent

Kilde: Nergaard, K., Barth, E. og Dale-Olsen, H. (2015), Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? *Søkelys på arbeidslivet*, 32 (1–2), 91–110.



Figur 5.13 Andelen sysselsatte i alderen 20–66 år som har betalt fagforeningskontingent, etter innvandringsårsak. 2012. Prosent

Kilde: Djuve, A. B. (2016). Flyktninger – krise for den norske modellen? Foredrag for Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) 21.06.2016. Upublisert.

nedgangen i enkelt næringer med stor arbeidsinnvandring de siste ti årene. Forskerne bak studien om organisasjonsgrad blant innvandrere hevder at strukturelle endringer i økonomien, f.eks. i næ-

ringstruktur og bedriftsstørrelse, har betydd mer enn innvandring for nedgangen, uten at det er gjort spesifikke analyser som kan bekrefte dette.³⁶

5.5.5 Innvandrernes lønn og lønnsutvikling

Lønnsvekst over botid har vært et sentralt tema i mange studier av innvandrere på arbeidsmarkedet, helt siden temaet først ble tatt opp av amerikanske forskere på 1970- og 1980-tallet.³⁷ Det har også blitt gjennomført en rekke studier om innvandrernes lønnsutvikling i Norge de siste 20 årene.³⁸

Utgangspunktet for slike studier har vært at innvandrernes lønn i begynnelsen av oppholdet i mottakerlandet ofte er lavere enn kompetansen skulle tilsi. Forklaringer på dette kan være manglende språkkunnskaper og misforhold mellom innvandrernes kompetanse og arbeidsgiverens behov. Skepsis og manglende kunnskap om den utdanningen og de ferdighetene innvandrerne bringer med seg, kan også – sammen med diskriminering – spille inn (se også kap 7.5). Det har vært en hypotese at slike lønnsforskjeller vil minke eller til og med helt forsvinne etter noen år, når innvandrerne har lært seg landets språk og tilpasset sin kompetanse til behovene på arbeidsmarkedet. Flere norske studier viser at lønnsnivået til innvandrerne ofte nærmer seg nivået til den øvrige befolkningen med botid, men at de sjelden når samme nivå.³⁹ Etter om lag ti år i landet er årslønnen til mannlige flyktninger rundt 20–40 pst. lavere enn lønnen til menn i den øvrige befolkningen, ifølge analyser fra Frischsenteret, også etter at det er blitt kontrollert for en rekke personkjennetegn.⁴⁰ Noen grupper av kvinnelige flyktninger klarer etter hvert å lukke nesten hele

³⁶ Nergaard, K., E. Barth & Dale-Olsen, H. (2015). Ibid.

³⁷ Chiswick, B. R. (1978). The effect of Americanization on the earnings of foreign-born men. *The journal of political economy*, 897-921. Borjas, G. J. (1985). Assimilation, changes in cohort quality, and the earnings of immigrants. *Journal of labor Economics*, 463-489.

³⁸ Hayfron, J. E. (1998). The performance of immigrants in the Norwegian labor market. *Journal of Population Economics*, 11(2), 293-303; Longva, P. & Raaum, O. (2003). Earnings assimilation of immigrants in Norway—A reappraisal. *Journal of Population Economics*, 16(1), 177-193; Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2004). Identifying earnings assimilation of immigrants under changing macroeconomic conditions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(1), 1-22.

³⁹ Hayfron, J. E. (1998). Ibid.; Longva, P. & Raaum, O. (2003). Ibid.; Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2004). Ibid.

⁴⁰ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Immigrants, labour market performance and social insurance. *The Economic Journal*, 124(580), F644-F683.

lønnsgapet til øvrige kvinner. Ulike effekter av konjunkturer mellom innvandrere og den øvrige befolkningen har her vist seg også å spille en viss rolle.⁴¹

En studie fra Institutt for samfunnsforskning (ISF) viser at timelønnen for innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. øker omtrent som for resten av befolkningen de første 10–15 årene i landet, men at lønnsveksten til disse innvandrerne deretter øker langsommere slik at lønnsgapet mellom innvandrere fra Asia, Afrika mfl. og personer uten innvandrerbakgrunn øker.⁴² Det ser ut som at personer uten innvandrerbakgrunn etter hvert oppnår høyere lønn ved å bytte jobb. Liknende konklusjoner finnes i tidligere forskning fra ISF og Frischsenteret⁴³: Mens økning i lønn ved gitt ansiennitet (arbeidserfaring hos samme arbeidsgiver) er omtrent det samme for innvandrere og for den øvrige befolkningen, bytter personer i den øvrige befolkningen oftere arbeidsgiver og får da høyere lønn.

Se også tabell 6.5 for statistikk om gjennomsnittlig yrkesinntekt blant ulike innvandrergrupper og kapittel 6.2 for mer detaljer rundt sammen-setningen av innvandrernes inntekter i Norge.

5.6 Relevante utviklingstrekk ved det norske arbeidsmarkedet

5.6.1 Den teknologiske utviklingen

Teknologisk utvikling er en av de viktigste drivkreftene bak både produktivitetsvekst i økonomien og omstilling på arbeidsmarkedet. Den teknologiske utviklingen kan skje i mange former, og det brukes ofte begreper som «robotisering», «automatisering» og «digitalisering». Den teknologiske utviklingen kan ha stor betydning for integreringen av innvandrere, avhengig av hvordan den virker inn på næringer og yrker hvor innvandrere er overrepresentert (se kap. 5.5.1). Det er imidlertid usikkert hvordan den teknologiske utviklingen vil arte seg i framtiden. Det er derfor vanskelig å forutse hvilke næringer og yrker som eventuelt vil påvirkes mest. En analyse fra SSB anslår at om lag en tredel av dagens yrker i Norge kan forsvinne pga. den teknologiske utviklingen.⁴⁴

⁴¹ Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2004). Ibid.

⁴² Kolsrud, D., Røed, M., Schøne, P. & von Simpson, K. (2016). Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet, Rapport 2016:04, Institutt for samfunnsforskning.

⁴³ Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2012). Immigrant wage profiles within and between establishments. *Labour Economics*, 19(4), 541-556.

Det finnes to hovedretninger i synet på den pågående og den framtidige teknologiske utviklingen. Den ene legger vekt på at det pågår en kunnskapsbasert teknologisk utvikling som fører til økt etterspørsel etter særlig høyt utdannet arbeidskraft og sviktende etterspørsel etter personer med lave kvalifikasjoner. Den andre tar utgangspunkt i at den teknologiske utviklingen nå og i nær framtid i hovedsak vil rettes mot «kognitive rutineoppgaver». Dette er oppgaver som typisk krever noe utdanning eller kvalifikasjoner, men som i stigende grad lett kan programmeres og dermed utføres av maskiner. I scenariet med en teknologisk utvikling rettet mot kognitive rutineoppgaver er det særlig yrker i den midtre delen av lønns- eller kompetansefordelingen som kan komme til å forsvinne. Det vil dermed skje en polarisering på arbeidsmarkedet med sviktende etterspørsel etter personer med middels kvalifikasjoner.

Slik polarisering har blitt dokumentert for USA og for en rekke land i Europa, blant annet Norge.⁴⁵ Den europeiske studien viser at polariseringen i hovedsak kan forklares med automatisering/digitalisering av rutinemessige jobber på et middels kvalifikasjonsnivå. Utflytting av produksjon/virksomhet til andre land, som er en annen ofte nevnt kilde til endringer i sysselsettingsstrukturen i rike land, forklarer langt mindre av polariseringen som har skjedd på arbeidsmarkedet.

Det er særlig tre faktorer som spiller inn i hvordan den teknologiske utviklingen vil kunne påvirke sysselsetting og lønn for ulike typer arbeidskraft i framtiden.⁴⁶ Den første faktoren er i hvilken grad teknologiske nyvinninger erstatter eller utfyller arbeidskraft eller kompetansen til ulike grupper av arbeidstakere. Hvis en gruppe arbeidstakere i hovedsak driver med oppgaver som i dag og i nærmeste framtid kan overtas av datamaskiner eller «roboter», er det nærliggende å tro at gruppen kan oppleve en nedgang i etterspørselen etter egen kompetanse, eventuelt oppleve svak lønnsvekst.

⁴⁴ Ekeland, A., Pajarinen, M. & Rouvinen, R. (2015). *Computerization and the Future of Jobs in Norway*. Utredning til Ludvigsen-utvalget.

⁴⁵ Goos, M., Manning, A. & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *The American Economic Review*, 104(8), 2509-2526; David, H., & Dorn, D. (2013). 1. Title: The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *The American Economic Review*, 103(5).

⁴⁶ David, H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.

Den andre faktoren er muligheten for utdanning, etterutdanning eller omskolering. Hvis grupper av arbeidstakere som opplever at den teknologiske utviklingen fører til dårlige jobbutsikter eller liten lønnsvekst forholdsvis lett og raskt kan videreutdanne seg til andre yrker og andre typer jobber, vil eventuelle ugunstige effekter av den teknologiske utviklingen for disse arbeidstakerne dempes.

For det tredje vil etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft også være avhengig av preferansene til konsumentene. Når levestandarden og inntekten til befolkningen generelt øker, kan det generere økt etterspørsel etter visse typer tjenester, f.eks. restaurantmat, hjemmelevering av ulike produkter, personlige trenere, hagevedlikehold og renhold i hjemmet.

5.6.2 Framskrivning av tilbud og etterspørsel etter ulike utdanningsgrupper

En rapport fra SSB viser framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter ulike utdanninger fram mot 2035.⁴⁷ Framskrivningene viser at sysselsettingen i petroleumsnæringen blir redusert, mens den vil øke i bl.a. i tjenestenæringer og bygg- og anleggssektoren.⁴⁸

Framskrivningene viser god balanse mellom etterspørsel og tilbud når man ser på *grunnskoleutdanning* og *uoppgitt utdanning* samlet. Innvandrere utgjør en forholdsvis høy andel av både dem som bare har grunnskole, og dem som har uoppgitt utdanning.

For *fagutdannede på videregående skole-nivå* vil etterspørselen vokse raskere enn tilbudet, og det vil bli et underskudd av denne typen arbeidskraft. Dette vil bl.a. gjelde fagutdannede rettet mot næringene industri og håndverk og helse- og sosialtjenester.

For dem med *kort og lang høyere utdanning* viser framskrivningene noe større tilbud enn etterspørsel av arbeidskraft. Dette gjelder på aggregert nivå. For enkeltutdanninger er resultatene av framskrivningene mer sammensatte. Tilbudet av ingeniører blir større enn etterspørselen, mens det vil bli en god balanse for sivilingeniører. Det blir mangel på lærere og sykepleiere.

⁴⁷ Dapi, B., Gjefsen, H.M., Sparrman, V. & Stølen, N.M. (2016). *Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition*. Rapport 31/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁴⁸ Tilbudsframskrivningen er gjort basert på Mosart-modellen og gitt de siste fem års trender i utdanning. Etterspørselen er basert på den makroøkonomiske modellen MODAG.

5.7 Arbeidsmarkeds- og utdanningsaktivitet blant unge med innvandrerbakgrunn

Når man skal sammenlikne arbeidsmarkeds- og utdanningsaktiviteten mellom den øvrige befolkningen, innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 3 og etterkommere av innvandrere fra samme landgruppe, er det viktig å ta hensyn til den skjeve aldersfordelingen i sistnevnte gruppe. Over 70 pst. av etterkommerne befinner seg i alderen 16 til 25 år, som er et alderssjikt der utdanning står sentralt for mange og sysselsetting er en supplerende aktivitet.⁴⁹ Mange etterkommere har fremdeles ikke startet i arbeidslivet, noe som gjør at sysselsettingsnivået trekkes ned i denne gruppen. Av denne grunn kan det være hensiktsmessig å se på utdanning og sysselsetting samlet, for å få et bedre bilde av den samlede aktiviteten for etterkommere i alderen 16 til 34 år.

Etterkommere av innvandrere ligger nærmere majoriteten enn innvandrere gjør når det gjelder andelen som er aktive i arbeid eller utdanning (se figur 5.14). For etterkommerne er differansen i forhold til den øvrige befolkningen på 4,8 prosentenheter, mens tilsvarende differanse for innvandrergruppen er nesten fem ganger så stor, nærmere 24 prosentenheter.

Figur 5.14 viser videre at det her er små kjønnsforskjeller blant de unge etterkommerne. For gruppen av unge som selv har innvandret, er det imidlertid større kjønnsforskjeller. Her er andelen aktive kvinner langt lavere enn blant menn.

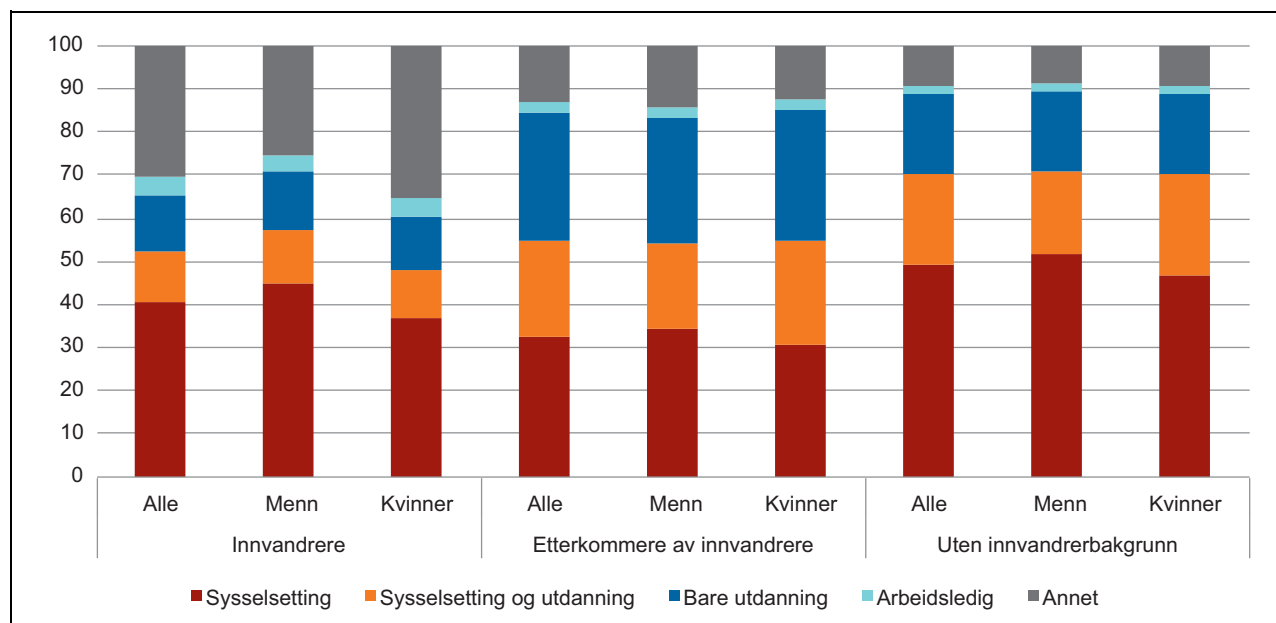
5.7.1 Aktivitet etter utdanningsnivå

Fullført utdanning utover grunnskolen gir betydelig bedre muligheter til å komme i arbeid. Figur 5.15 viser at innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn har lavere andel aktive enn majoritetsbefolkningen, uansett hvilket utdanningsnivå personene har, men forskjellene blir mindre når vi sammenlikner dem på samme utdanningsnivå.⁵⁰

Gruppen med kun obligatorisk utdanning har desidert lavest andel i arbeid eller utdanning i alle tre befolkningsgruppene. Dermed trekker de lavest utdannede gjennomsnittet ned. Dette er sær-

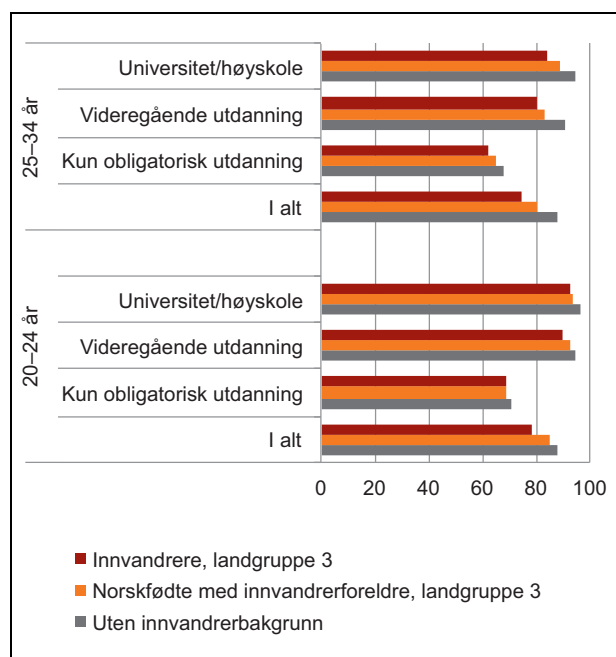
⁴⁹ Olsen, B. (2016). *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2014. Eksklusive EØS/EU-innvandrere*. Rapport 9/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁵⁰ Olsen, B. (2016). Ibid.



Figur 5.14 Unge i alderen 16–34 år med og uten innvandrerbakgrunn etter kjønn og aktivitet. 4. kvartal 2014. Prosent

Kilde: Olsen, B. (2016). Ibid.



Figur 5.15 Aktive (sysselsatte eller under utdanning) 20–34 år (med registrert utdanning) etter alder, høyeste fullførte utdanning og innvandrerbakgrunn. Andel av personer i alt i hver gruppe. 4. kvartal 2014. Prosent

Kilde: Olsen, B. (2016). Ibid.

lig framtreddende blant innvandrere, siden de har høyest andel med bare grunnskoleutdanning. I noen – men langt mindre – grad gjelder dette også

gruppen etterkommere av innvandrere, mens det bare i liten grad gjelder den øvrige befolkningen.

5.7.2 Sysselsetting og yrke

For etterkommere av innvandrere som i stor grad har fullført sin utdanning, dvs. aldersgruppene 25–29 år og 30–39 år, ligger andelen sysselsatte på henholdsvis 73 og 77 pst.⁵¹ Dette er om lag 8 og 5 prosentenheter over nivået for innvandrere i de samme aldersgruppene og rundt 5 prosentenheter under nivået for den øvrige befolkningen i begge aldersgruppene. Det er liten forskjell i sysselsetting mellom menn og kvinner blant etterkommerne.

Det finnes en del forskjeller i hvilke yrker de unge (16–34 år) med og uten innvandrerbakgrunn jobber i. Salgs- og serviceyrker er den desidert største yrkesgruppen blant de unge sysselsatte med lavest utdanningsnivå i alle tre befolkningsgrupper og aller størst blant etterkommere, med nesten 54 pst., ifølge tall fra SSB.⁵² Innvandrergruppen har en andel på 46 pst. og majoriteten 42 pst.

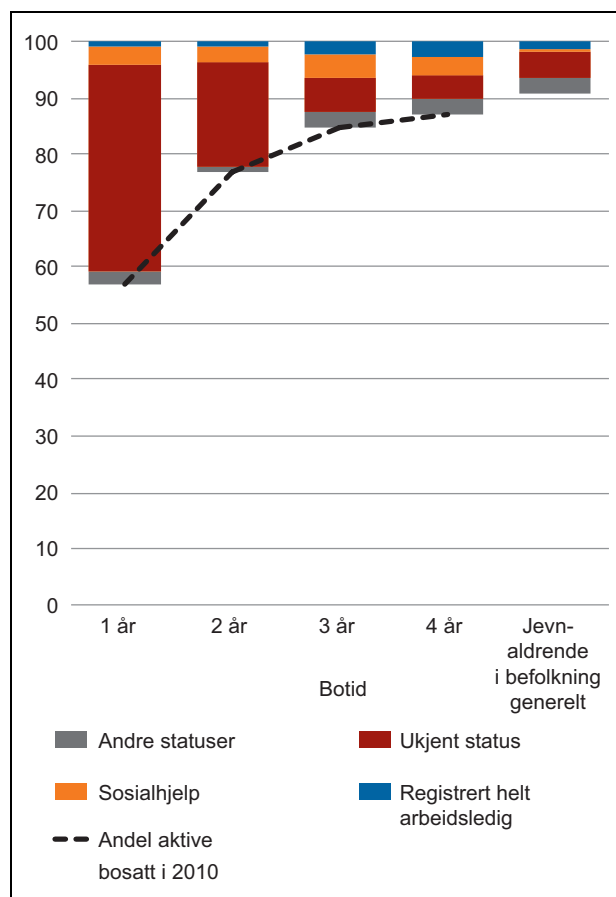
Også blant dem med videregående utdanning som høyeste utdanningsnivå er salgs- og serviceyrker mest utbredt i alle gruppene, men aller

⁵¹ Olsen, B. (2016). Ibid.

⁵² Olsen, B. (2016). Ibid.

mest hos innvandrere og deres etterkommere, med henholdsvis 48 og 44 pst. av de sysselsatte i denne yrkesgruppen, mot 33 pst. blant de unge uten innvandrerbakgrunn. Håndverkere utgjør om lag 23 pst. av de unge sysselsatte på dette utdanningsnivået i den øvrige befolkningen, men blant de to gruppene med innvandrerbakgrunn er den tilsvarende andelen bare halvparten så stor.

Blant unge sysselsatte med høyere utdanning er det små forskjeller mellom dem uten innvandrerbakgrunn og etterkommere av innvandrere når det gjelder grove kategorier av yrker. De fleste – om lag 87 pst. – jobber naturlignok innenfor yrker som krever universitets- eller høyskoleutdanning.



Figur 5.16 Aktivitetsstatus etter botid blant ikke-aktive enslige mindreårige flyktninger 15–18 år ved bosetting i 2009, sammenliknet med gjennomsnittet for den jevnaldrende befolkningen generelt. 4. kvartal 2014. Prosent

Kilde: Dalgard, A.B. (2016). *Enslige mindreårige flyktninger i arbeid og utdanning, 2014. 90 pst. fra Afghanistan i arbeid eller utdanning etter fire år*. Statistisk sentralbyrå, publisert 14. mars 2016.

5.7.3 Sysselsetting og utdanning blant enslige mindreårige flyktninger

Ifølge SSB var tre av fire enslige mindreårige flyktninger i alderen 18–29 år i arbeid, utdanning eller i introduksjonsprogram per 4. kvartal 2014. For menn var andelen 78 pst. og for kvinner 70 pst.⁵³ Mennene har en høyere andel sysselsatte enn kvinner, og kvinnene en høyere andel under utdanning enn menn.

Andelen registrerte arbeidsledige blant enslige mindreårige flyktninger øker litt med botid (se figur 5.16). Andelen registrerte arbeidsledige var mellom 2 og 3 pst. fire år etter bosetting for dem som ble bosatt både i 2009 og i 2010. Fem år etter bosetting utgjorde de arbeidsledige 4 pst. av dem som ble bosatt i 2009. Gjennomsnittlig ledighet for jevnaldrende i hele befolkningen er litt over 1 pst. I gjennomsnitt mottar 3,5 pst. av de enslige mindreårige flyktningene sosialhjelp. Andelen for jevnaldrende i hele befolkningen er under 1 pst. (se figur 5.16).

5.8 Oppsummering

Som dette kapitlet viser, finnes det allerede mye kunnskap om situasjonen for innvandrere på det norske arbeidsmarkedet.

- Det samme grunnleggende mønsteret i sysselsetting over tid viser seg for flyktninger i ulike ankomstkohorter og fra ulike land, til tross for at de nøyaktige sysselsettingsnivåene som oppnås, kan variere for ulike grupper og over konjunktursyklusene. Få flyktninggrupper oppnår like høy sysselsetting som den øvrige befolkningen i Norge. Sysselsettingsratene for flyktninger pleier å flate ut eller gå litt ned etter 5–10 års botid.
- Arbeidsinnvandringen til Norge har vært historisk høy siden EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Arbeidsinnvandrere har stort sett høye sysselsettingsandeler de første årene etter ankomsten, men sysselsettingsandelene for noen grupper av arbeidsinnvandrere som kom på 1970-tallet, har vært lave flere tiår etter ankomsten til Norge.
- Arbeidsinnvandringen har gått noe ned de siste par årene pga. den relativt svake økonomiske utviklingen i Norge. Betydningen av ar-

⁵³ Dalgard, A.B. (2016). *Enslige mindreårige flyktninger i arbeid og utdanning, 2014. 90 pst. fra Afghanistan i arbeid eller utdanning etter fire år*. Statistisk sentralbyrå, publisert 14. mars 2016.

beidsinnvandring til Norge framover vil avhenge av omfang på tilstrømningen, om arbeidsinnvandrerne forblir i Norge og om de er i stand til å bidra med høy arbeidsinnsats over tid. Arbeidsledigheten blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa økte betraktelig etter finanskrisen. Den har også økt de siste par årene.

- Innvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og Asia, Afrika mfl., er overrepresentert i visse næringer, herunder overnattingsvirksomhet, serveringsvirksomhet, utleie av arbeidskraft, renhold og transport og lagring. Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa er i tillegg klart overrepresentert innenfor industri og bygg og anlegg. Innvandrere fra Asia, Afrika mfl. er litt overrepresentert innenfor helse- og omsorgssektoren.
- En større andel av innvandrere enn av den øvrige befolkningen har arbeidstid under 30 timer i uken. Dette gjelder særlig for innvan-

drere i EU-land i Sentral- og Øst-Europa og Asia, Afrika mfl. Midlertidige stillinger er noe mer utbredt blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen. Organisasjonsgraden er lavere blant innvandrere, særlig arbeidsinnvandrere, enn i den øvrige befolkningen, men det er tegn til at organisasjonsgraden øker med tid i landet.

- Utdannings- og sysselsettingsaktiviteten blant unge etterkommere av innvandrere viser mange flere likhetstrekk med den øvrige befolkningen enn med unge innvandrere. Det er tegn til at enslige mindreårige flyktninger har aktivitetsrater som likner mye på unge uten innvandrerbakgrunn.
- Norge har et arbeidsmarked med høye kompetansekrav. Samtidig synes innvandreres medbrakte kompetanse å bli lite verdsatt i det norske arbeidslivet, og overkvalifisering er langt mer vanlig blant utenlandsfødte enn innenlandsfødte.

Kapittel 6

Mottak av velferdsytelser

6.1 Innledning

Utvalget er bedt om å

[...] analysere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring til Norge. Herunder skal utvalget analysere og vurdere om gjeldende generelle inntektssikringsordninger, [...] er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i en situasjon der flyktninger og deres familie utgjør en stor andel av innvandringen.

Utvalget tolker dette som at det skal presenteres noen nøkkeltall for innvandreres bruk av sentrale velferdsytelser og noen sammenlikninger med befolkningen for øvrig. Utvalget går ikke inn i diskusjonen om velferdsordningenes mulige «magnet-effekter».¹ Økonomiske framskrivninger og en diskusjon av velferdsstatens framtidige bærekraft finnes i kapittel 8.

I dette kapitlet presenteres noen sentrale tall og utviklingstrekk for innvandreres bruk av norske velferdsytelser. Som kapitlet vil vise, innebærer lavere sysselsettingsrater blant en del innvandrergupper, som påvist i kapittel 5, at de ofte er overrepresentert som mottakere av en rekke velferdsytelser og -tjenester. De fleste tallene som presenteres her, viser mottak av velferdsytelser etter innvandringsgrunn, landbakgrunn, botid og kjønn. Kapitlet gjennomgår data om innvandreres mottak av velferdsytelser, og diskuterer kort inntensivvirkninger, kompensasjonsgrader og stønadseksport.

En del velferdsytelser stiller krav til opptjening, botid og/eller faktisk opphold i Norge. En detaljert oversikt over inngangskrav og muligheter til stønadseksport er gitt i NOU 2011: 7, kapittel 6. En kortfattet oppdatering av denne informasjonen samt andre hovedregler for utvalgte velferdsytelser finnes i vedlegg 1.

¹ Dette drøftes i NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*, se særlig boks 3.3.

6.2 Velferdsytelser og annen inntekt

Et mål på i hvilken grad en person er selvforsørget, er hvor mye personen mottar i velferdsytelser fra det offentlige sammenliknet med yrkes- og kapitalinntekter. I dette kapitlet presenteres statistikk over selvforsøringsgraden til flyktninger, familieinnvandrere, arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere sammenliknet med befolkningen eksklusive innvandrere. Tallene er fordelt etter kjønn.

Tabell 6.1 viser velferdsytelser og yrkes- og kapitalinntekter, og velferdsytelser som andel av samlet inntekt, for ulike innvandrergupper på et gitt tidspunkt (2014). Figur 6.1 viser hvordan velferdsytelsenes andel av samlet inntekt endres over tid for flyktninger og familieinnvandrere, fordelt på kjønn. Et hovedbudskap i tabell 6.1 er at flyktninger og familieinnvandrere mottar mer i velferdsytelser og mindre i yrkes- og kapitalinntekter enn arbeidsinnvandrere og innvandrere fra Norden.² Blant flyktninger og familieinnvandrere er det dessuten større forskjeller mellom kjønnene når det gjelder mottak av velferdsytelser. Blant kvinner som har kommet som flyktninger eller familieinnvandrere, er velferdsytelser som andel av inntekt henholdsvis 39 og 34 pst., mot 17 pst. for kvinner i den øvrige befolkningen. Derimot er nordiske innvandrere og arbeidsinnvandrere fra land utenfor Norden, både menn og kvinner, mindre avhengige av velferdsytelser enn befolkningen for øvrig.

Figur 6.1 viser hvordan andelen velferdsytelser av samlet inntekt utvikler seg over tid for flyktninger og familieinnvandrere, og sammenlikner dette med utviklingen for en referansegruppe i befolkningen ellers.³ Velferdsytelser utgjør om lag 70 pst. av den samlede inntekten for menn med fluktbakgrunn, og rundt 80 pst. for kvinner med

² Nordiske innvandrere inngår ikke i statistikken for innvandringsgrunn (se kap. 2.4).

³ Personer født i Norge med to norskfødte foreldre, 18–45 år i år 2000.

Tabell 6.1 Gjennomsnittlig utbetaling av velferdsytelser og yrkes- og kapitalinntekt, og velferdsytelser som andel av samlet inntekt, etter kjønn og innvandringsgrunn. 20–66 år. 2014

		Velferdsytelser	Yrkes- og kapitalinntekt	Kun lønns- inntekt	Velferdsytelser som andel av inntekt
Flyktninger	Menn	83 899	321 975	213 181	26,1
	Kvinner	111 137	284 798	164 671	39,0
Familieinnvandrere	Menn	54 164	312 738	232 497	17,3
	Kvinner	85 532	248 998	154 599	34,4
Arbeidsinnvandrere	Menn	18 266	395 583	357 554	4,6
	Kvinner	21 703	333 820	282 658	6,5
Nordiske innvandrere	Menn	31 252	533 743	455 033	5,9
	Kvinner	42 088	411 199	343 249	10,2
Befolkningen eksklusive innvandrere	Menn	55 937	582 135	452 252	9,6
	Kvinner	67 963	406 912	313 231	16,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

samme bakgrunn, det første året de er bosatt i Norge. Andelen synker imidlertid raskt med økende botid. For menn synker andelen raskere enn for kvinner, til rundt 25 pst. etter rundt fire års botid. På dette nivået later utviklingen til å flate ut. For kvinner skjer det en tilsvarende utflating på rundt 40 pst. i 2014 for dem med sju års botid eller mer. Blant befolkningen eksklusive innvandrere utgjør velferdsytelsene om lag 5 pst. av inntekten til menn og 15 pst. av inntekten til kvinner. Velferdsytelser utgjør altså en større andel av inntektene til flyktninger og familieinnvandrere enn av inntektene til den øvrige befolkningen, også flere år etter at flyktningene har kommet til Norge.

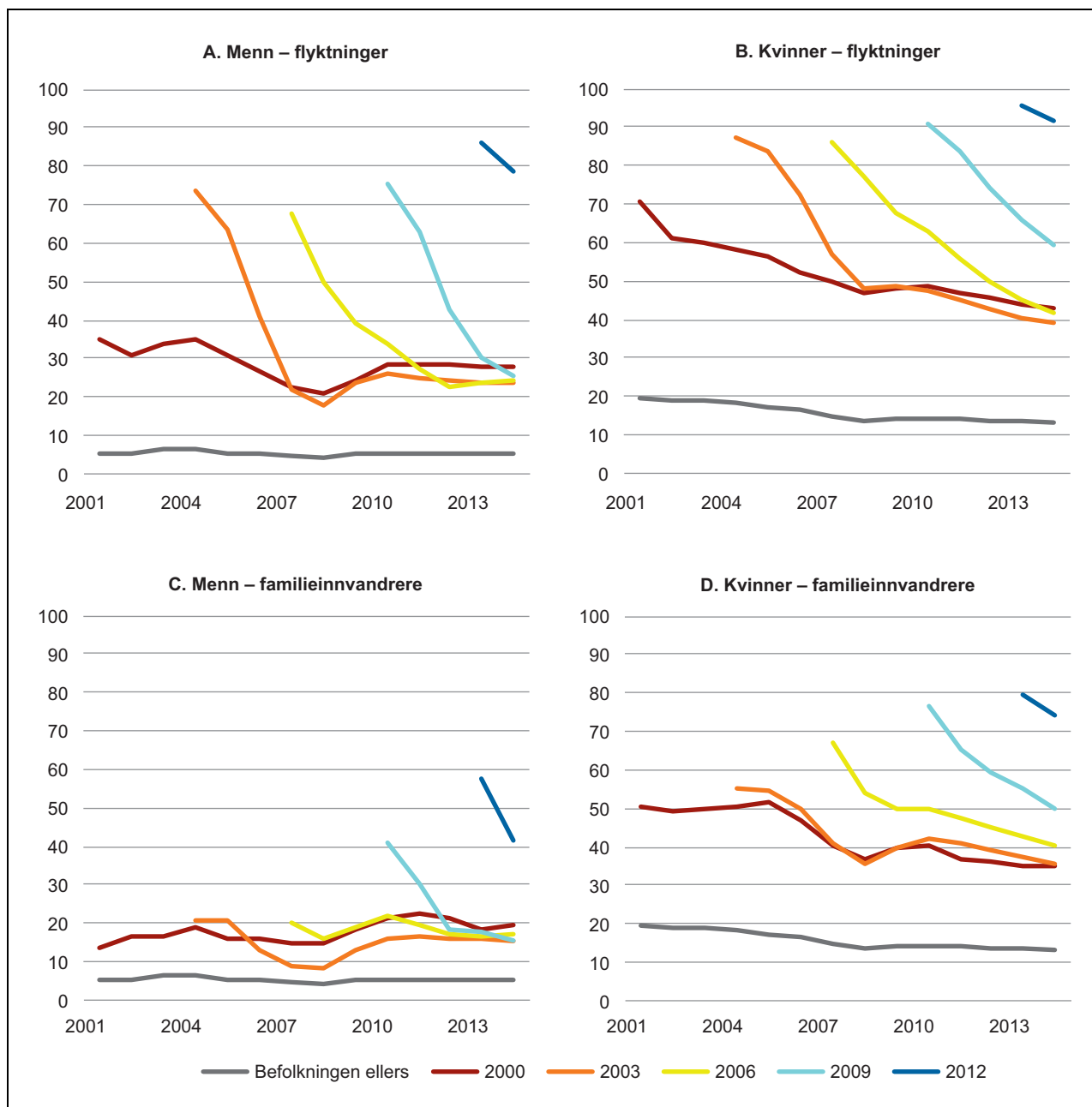
Blant familieinnvandrede menn synker også andelen noe med botid, men andelen faller likevel ikke under 15–20 pst. Velferdsytelser utgjør en vesentlig høyere andel av inntekten for familieinnvandrede kvinner enn for kvinner i den øvrige befolkningen. Andelen som velferdsytelsene utgjør, synker markant med økende botid, men faller likevel ikke under 40 pst.

Utviklingen i inntektssammensetningen blant arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere er motsatt av det som framkommer for flyktninger og familieinnvandrere (se figur 6.2). Blant arbeidsinnvandrere som ankom før finanskrisen, utgjorde velferdsytelser 1 pst. av inntekten. For de senere kohortene var den noe høyere, men generelt er den under 5 pst., til tross for en viss økning med økende botid. Selvforsøringsgraden til kvinnelige arbeidsinnvandrere er noe lavere – de har

en høyere andel velferdsytelser – og den øker mer med økende botid. Også blant nordiske innvandrere (se figur 6.2) utgjør andelen velferdsytelser av samlet inntekt mer etter lengre botid, men den forblir på et lavere nivå enn for befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Bildet er sammenfallende med det man ser for arbeidsinnvandrere fra land utenfor Norden.

Funnene som presenteres her, harmonerer med bildet som presenteres i en studie fra SSB.⁴ Denne studien viser at andelen av mannlige flyktingers inntekt som utgjøres av velferdsytelser, synker med økende botid, for å stabilisere seg på rundt 20 pst. Blant kvinnene i de tidlige ankomstkohortene stabiliserer andelen seg på 30–50 pst. etter flere år. Denne studien viser også at velferdsytelser utgjorde mindre enn 5 pst. av inntektene til mannlige arbeidsinnvandrere, og at andelen blant kvinnelige arbeidsinnvandrere er høyere: 12–14 pst. Denne andelen øker noe etter noen år i landet. En sannsynlig forklaring på dette mønsteret er at kvinnelige arbeidsinnvandrere kommer til Norge i en alder da mange ønsker å stifte familie, og at mange derfor vil motta familie-relaterte ytelser. Disse resultatene tyder generelt på at overføringer utgjør en betydelig lavere andel av inntektene for arbeidsinnvandrere enn for personer i den øvrige befolkningen. Oppsummert

⁴ Blom, S. (2014). *Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993–2010*. Rapporter 38/2014, Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.1 Velferdsytelser som andel av samlet inntekt for flyktninger og familieinnvandrere, 18–45 år ved ankomsten, etter kohort og observasjonsår. Bosatte i 2014. Menn og kvinner. Prosent

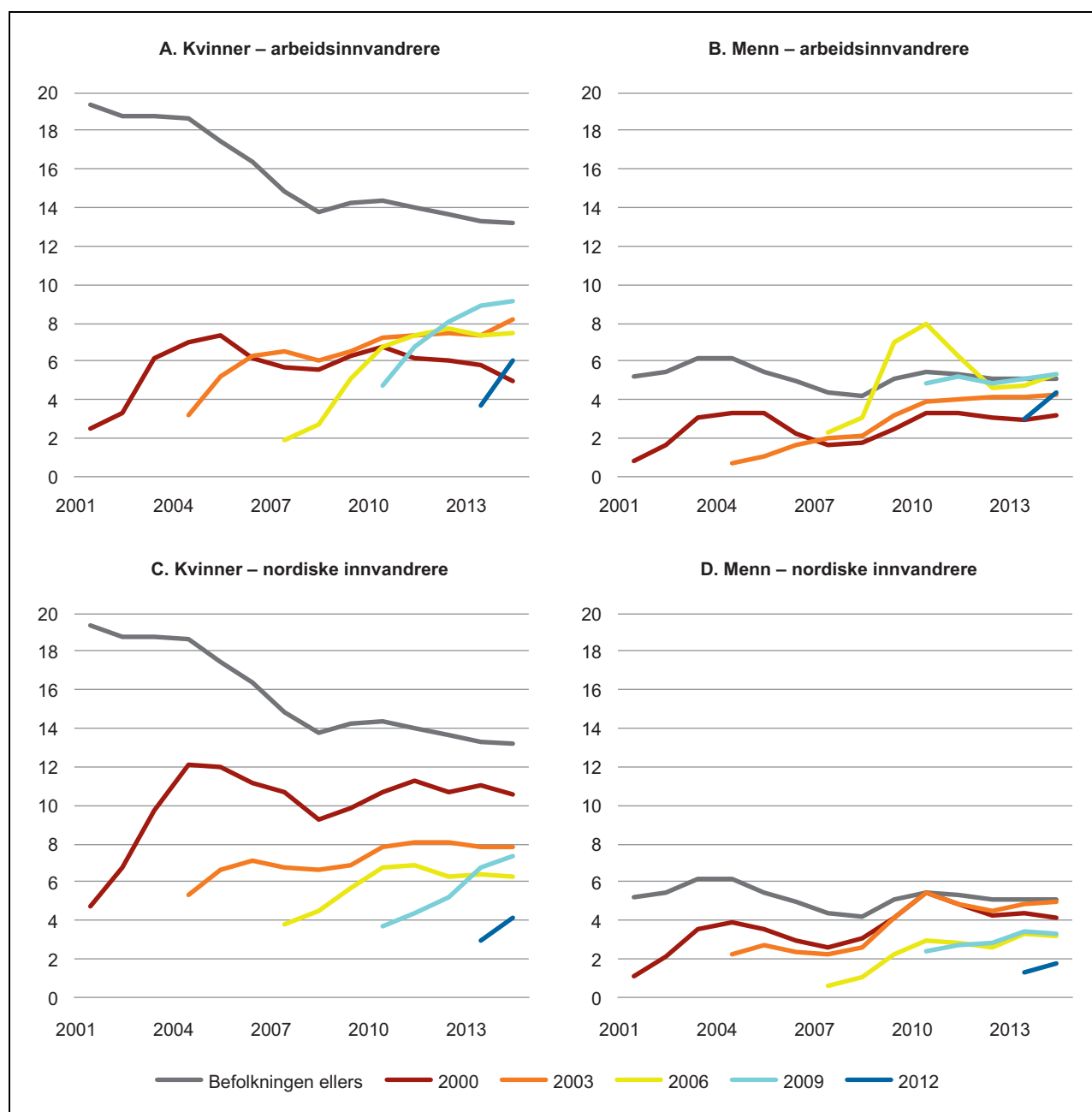
Kilde: Statistisk sentralbyrå

kan det sies at innvandrere fra nye EU-land i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2) – i all hovedsak arbeidsinnvandrere og deres familier – som gruppe mottar mindre velferdsytelser som andel av inntekt enn befolkningen for øvrig, mens innvandrere fra land i Asia, Afrika m.fl. (landgruppe 3) – i hovedsak flyktninger og deres familier – mottar mer.⁵

Velferdsytelsenes andel av samlet inntekt for flyktninger reduseres etter hvert som botiden øker.

⁵ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper.

Dette skyldes at yrkes- og kapitalinntekten øker vesentlig mer enn mottaket av velferdsytelser. Utviklingen illustreres i figur 6.3, som viser utviklingen i mottak av velferdsytelser og yrkes- og kapitalinntekt for 2000-kohorten av flyktninger. Utviklingen for alle innvandrere i 2000-kohorten, og for en sammenliknbar gruppe i befolkningen eksklusive innvandrere, er vist i vedlegg 2. Den viser at det for alle innvandrergруппene finner sted en økning i *både* mottak av velferdsytelser og yrkes- og kapitalinntekt med botid, men yrkes- og kapitalinntektene øker vesentlig mer når man ser på



Figur 6.2 Velferdsytelser som andel av samlet inntekt for arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere, 18–45 år ved ankomst, etter kohort og observasjonsår. Bosatte i 2014. Menn og kvinner. Prosent

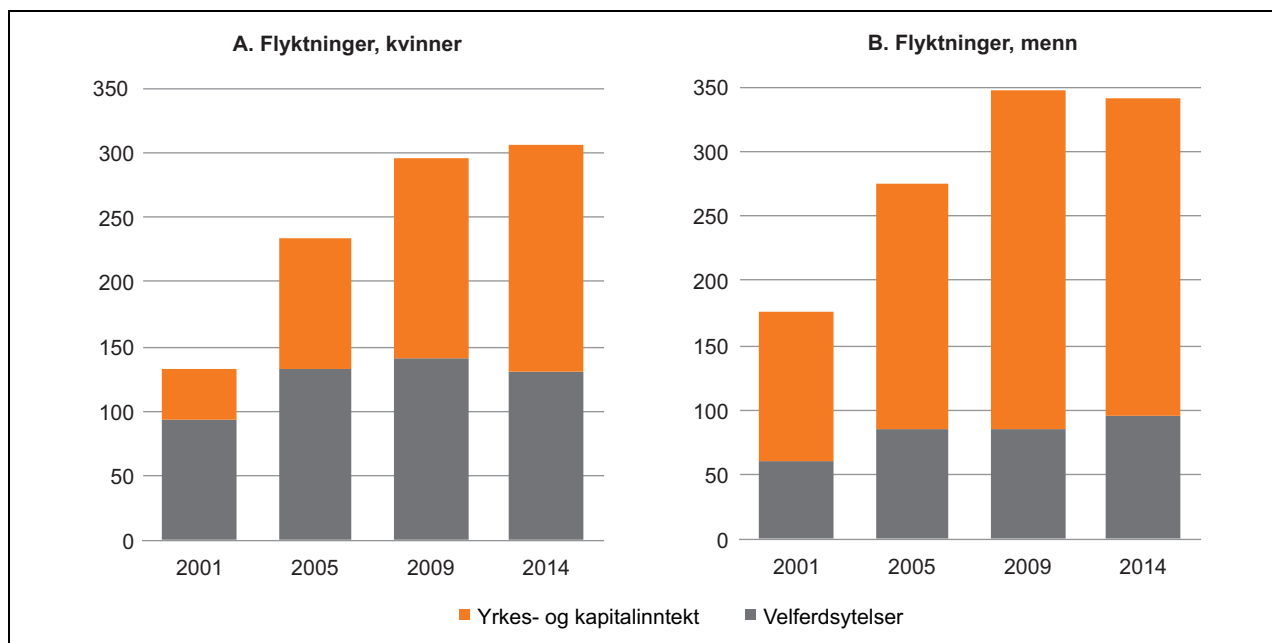
Kilde: Statistisk sentralbyrå

gjennomsnittet for hele gruppen. Dette gjelder både kvinner og menn i alle innvandrergruppene.

6.3 Mottak av utvalgte trygdeytelser

Kapittel 6.2 ga et oversiktsbilde over hvordan velferdsytelsenes andel av den samlede inntekten varierer mellom ulike grupper og etter botid. I dette kapitlet gis en mer detaljert gjennomgang av andelen mottakere av ulike ytelser, fordelt etter mottakernes landbakgrunn, kjønn og botid. Når det

vises utvikling over botid, er dette basert på tverrsnittdata og viser således ikke rene botidseffekter. Siden vi ikke følger de samme kohortene over tid, vil disse tallene kunne være påvirket av sammenhengs- og konjunktoreffekter. Den tydeligste illustrasjonen på betydningen av dette har vi for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2). Her har innvandringen vært betydelig siden de ti landene i denne landgruppen kom inn i EU og fikk tilgang til EUs indre marked i 2004. De som kom før 2004, og dermed hadde ti års botid eller mer i 2014, kom ofte til Norge av an-



Figur 6.3 Utbetaling av velferdsytelser og yrkes- og kapitalinntekt etter kjønn for årene 2001, 2005, 2009 og 2014. Flyktninger, 2000-kohort. Gjennomsnitt i 1 000 kr

Kilde: Statistisk sentralbyrå

dre grunner enn at de søkte arbeid, og de møtte også et helt annet innvandringsregime. Dette er en påminnelse om at botid ikke bare reflekterer antall år i Norge, men også at innvandrere har kommet i ulike historiske perioder. Flyktningstrømmene har også endret seg over tid, og dette påvirker naturlig nok botiden blant innvandrerne med flyktningbakgrunn fra ulike land. Mens de fleste innvandrerne med flyktningbakgrunn fra Sør- og Mellom-Amerika hadde mer enn 20 års botid, hadde nesten halvparten av innvandrerne med flyktningbakgrunn fra Afrika under fem års botid i 2014.⁶ Statistikken suppleres med analyser som har fulgt kohorter over tid.

6.3.1 Kommunale ytelser

Figur 6.4 viser andelen som mottar de kommunale ytelsene introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad og sosialhjelp etter botid blant innvandrere fra landgruppe 3. Introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad utbetales til deltakere i henholdsvis introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet. Introduksjonsprogrammet er en rett og plikt for flyktninger og deres familiegjeforente og igangsettes raskt etter bosettingen (se kap. 4.4.3). Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot dem som står i fare for å bli langtidsmottakere av

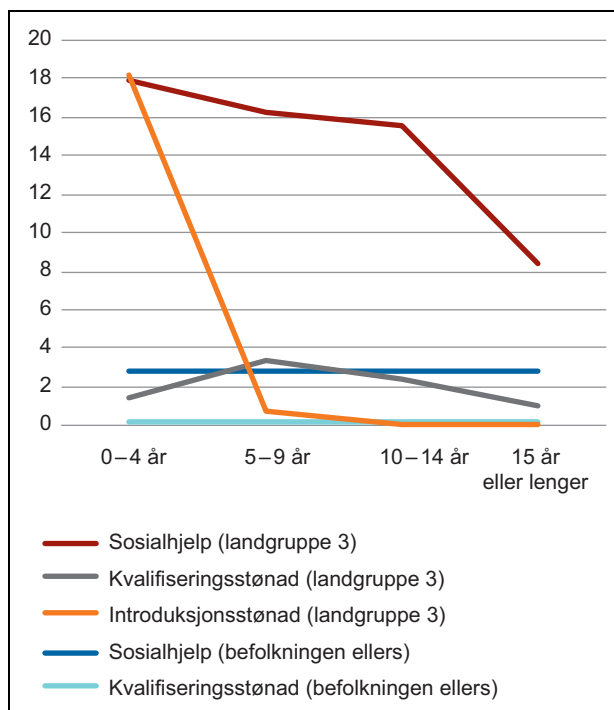
sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse som skal sikre et forsvarlig livsopphold, og gis etter en individuell behovsprøving.

Introduksjonsstønad er en viktig del av inntekten til innvandrere fra landgruppe 3 de første årene etter ankomst, mens andelen som mottar denne ytelsen, er nesten null for dem med fem års botid eller mer. Andelen som mottar sosialhjelp, er også påfallende høy blant innvandrere fra landgruppe 3 med kort botid. En delforklaring på dette er at mange mottar introduksjonsstønad og sosialhjelp samtidig.⁷ I 2013 bodde 74 pst. av deltakerne i introduksjonsprogrammet i en husholdning som mottok sosialhjelp. Andelen som mottok økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder samme år, var vel 19 pst. I årene 2005–2014 mottok gjennomsnittlig 46 pst. av deltakerne i introduksjonsprogrammet sosialhjelp i samme måned som introduksjonsstønad i én eller flere måneder. Noen av disse vil ha fått engangsyttelser, mens andre mottar sosialhjelp over lengre tid. Sambruk av sosialhjelp og introduksjonsstønad er høyere blant enslige forsørgere og par som har barn, sammenliknet med enslige og par uten barn.

Andelen som mottar sosialhjelp, er lavere for personer med lengre botid. For dem med botid på 15 år eller mer er andelen 8 pst. Dette er likevel

⁶ Dokken, T. (2015). Innvandrere og økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd* 3/2015, 45-60.

⁷ Enes, A. W. & Wiggen, K. S. (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009–2013*. Rapport 24/2016, Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.4 Andel mottakere av sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad etter botid. Landgruppe 3¹ og befolkningen ellers. 20–66 år i 2014. Prosent

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper
Kilde: Statistisk sentralbyrå

vesentlig høyere enn for befolkningen for øvrig, der andelen som mottar sosialhjelp, er 3 pst. Andelen menn som mottar sosialhjelp, er høyere enn for kvinner, men forskjellen er mindre for kohortene med lengst botid. Forskjellen er på 6 prosentenheter de første årene etter bosetting, og 2,5 prosentenheter blant dem med 15 år eller lengre botid (ikke vist i figuren).

Høyest andel mottakere av kvalifiseringsstønad finner man blant dem med 5–9 års botid fra landgruppe 3 (3,3 pst.). Dette vil ha sammenheng med at kvalifiseringsprogrammet retter seg mot langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, og derfor sjeldnere gis til dem som har kort botid. For befolkningen ellers er andelen som mottar kvalifiseringsstønad kun 0,2 pst.

Mottaket av kommunale velferdsytelser for innvandrere fra Vest-Europa, Nord-Amerika mfl. (landgruppe 1) og EU-land i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2) er ikke vist i figuren. For disse to landgruppene er forskjellene sett mot befolkningen ellers mye mindre. Landgruppe 1 har en lavere andel mottak av sosialhjelp og kvalifiseringsstønad enn befolkning ellers uansett botid. I landgruppe 2 er det en større andel mottakere av sosialhjelp blant dem med lengre botid. Blant dem

som har bodd her i 15 år eller mer, er andelen blant landgruppe 2 på nesten 4 pst. for kvinner og rett over 5 pst. for menn, altså noe høyere enn for befolkningen for øvrig.

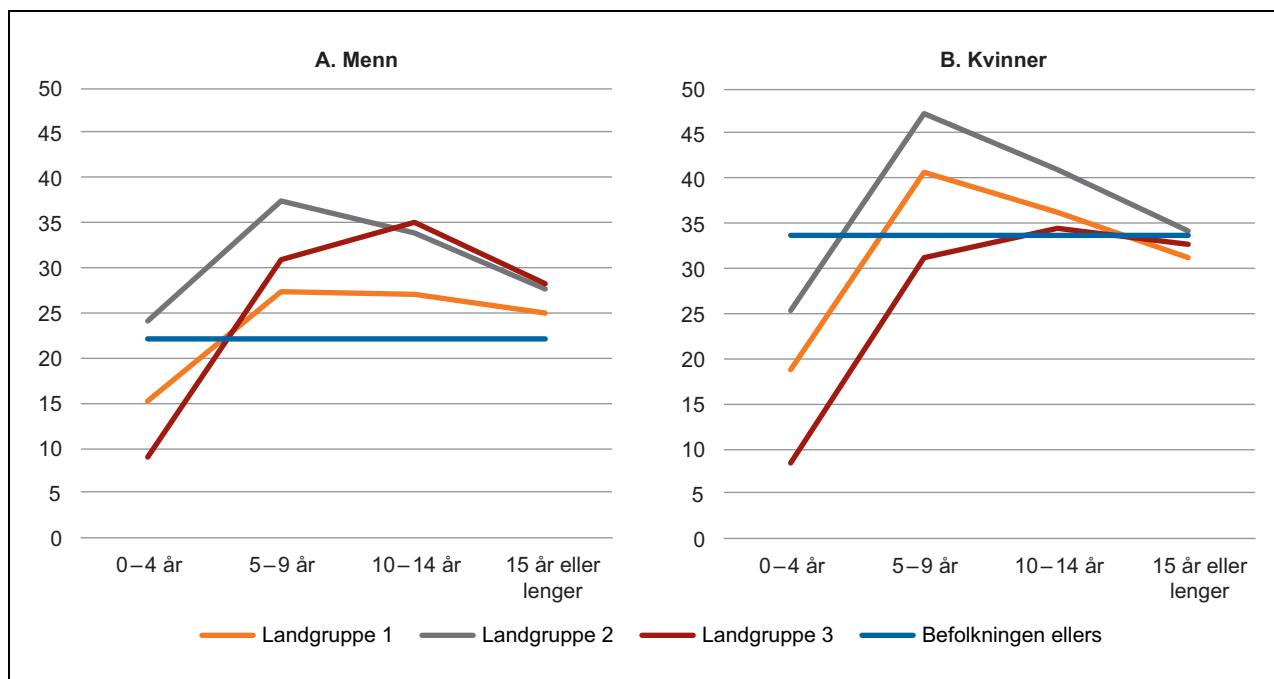
6.3.2 Helserelaterte ytelser og dagpenger

Sykepenger og dagpenger er ytelser som forutsetter at man deltar eller nylig har deltatt i inntektsgivende arbeid (se vedlegg 1). Variasjoner i mottak av disse ytelsene kan dermed tolkes på ulike måter: å motta sykepenger eller dagpenger er et tegn på at man har eller har hatt en arbeidstilknytning, men det kan også tyde på at man er i ferd med å tape denne tilknytningen. Figur 6.5 viser at for menn fra landgruppe 1 og 3 med kort botid er det en mindre andel som mottar sykepenger og dagpenger enn i befolkningen ellers. Bruken av sykepenger og dagpenger er høyere for personer med lengre botid for alle innvandrergupper, og blant menn fra alle gruppene som har mer enn fem års botid i Norge, er det et høyere forbruk av disse ytelsene enn i befolkningen ellers. Et tilsvarende mønster kan ses for kvinner, men her er forskjellene mellom gruppene svært små for kvinner med ti års botid eller mer.

Figur 6.6 viser andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger.⁸ Inngangsvilkåret for ytelsen er at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 pst. Utviklingen for menn og kvinner er noenlunde lik, og figurene viser at det for alle tre landgrupper er få med kort botid som mottar denne ytelsen. Årsaken til dette er trolig at det for mange personer i denne gruppen vil være andre velferdsytelser som er mer aktuelle i en tidlig fase. Tilgang til arbeidsavklaringspenger krever også normalt tre års botid. Andelen er stadig høyere for dem med lengre botid. Blant menn og kvinner fra landgruppe 3 med botid på mer enn ti år er andelen mottakere en god del høyere enn i befolkningen ellers.

Uføretrygd skal sikre inntekt til personer med varig nedsatt inntektsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Praktisk talt ingen innvandrere mottar uføretrygd de første fire årene de er i Norge (figur 6.7). Dette har trolig sammenheng med at det for uføretrygd stilles krav om at personen skal ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak, i tillegg til botidskravet på tre år. Nivået er høyere blant dem med lengre botid, og dess lengre botid dess høyere andel

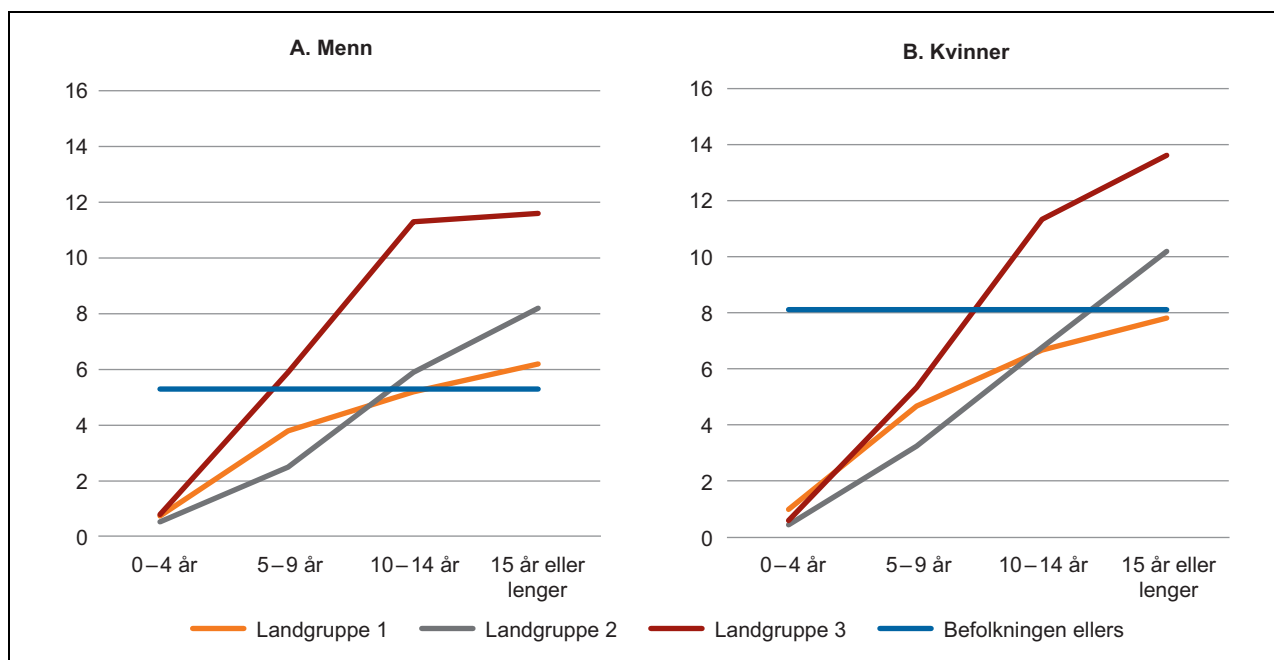
⁸ Før 2010 mottok disse personene enten atferdsrettet rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. Fra 2010 ble disse ytelsene slått sammen til arbeidsavklaringspenger.



Figur 6.5 Andel mottakere av dagpenger og sykepenger etter landbakgrunn,¹ kjønn og botid. 2014. 20–66 år i 2014. Prosent

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper

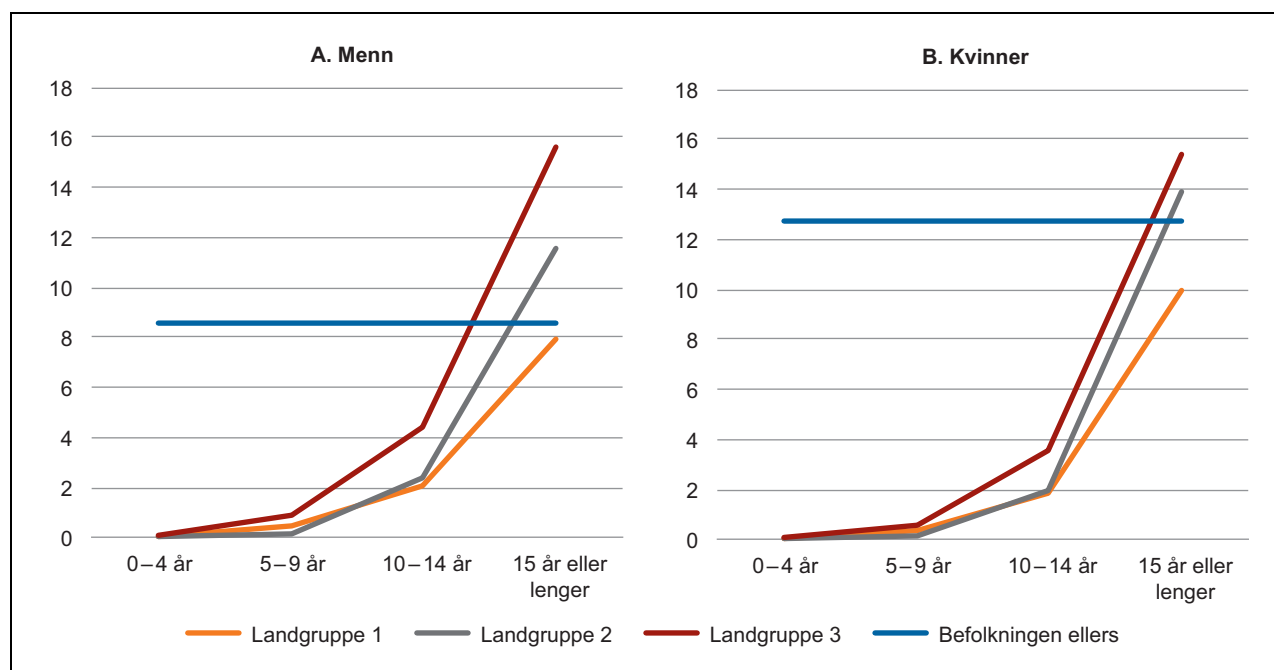
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.6 Andel mottakere av arbeidsavklaringspenger etter landbakgrunn,¹ kjønn og botid. 2014. 20–66 år i 2014. Prosent

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.7 Andel mottakere av uføretrygd etter landbakgrunn,¹ kjønn og botid. 2014. 20–66 år i 2014. Prosent

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper

Kilde: Statistisk sentralbyrå

mottakere. Blant menn fra landgruppe 3 med en botid på mer enn 15 år er andelen vesentlig høyere enn blant menn i befolkningen ellers. Andelen blant menn fra landgruppe 2 er noe lavere, men fortsatt høyere enn blant menn fra befolkningen ellers.

6.3.3 Analyser av botidseffekter

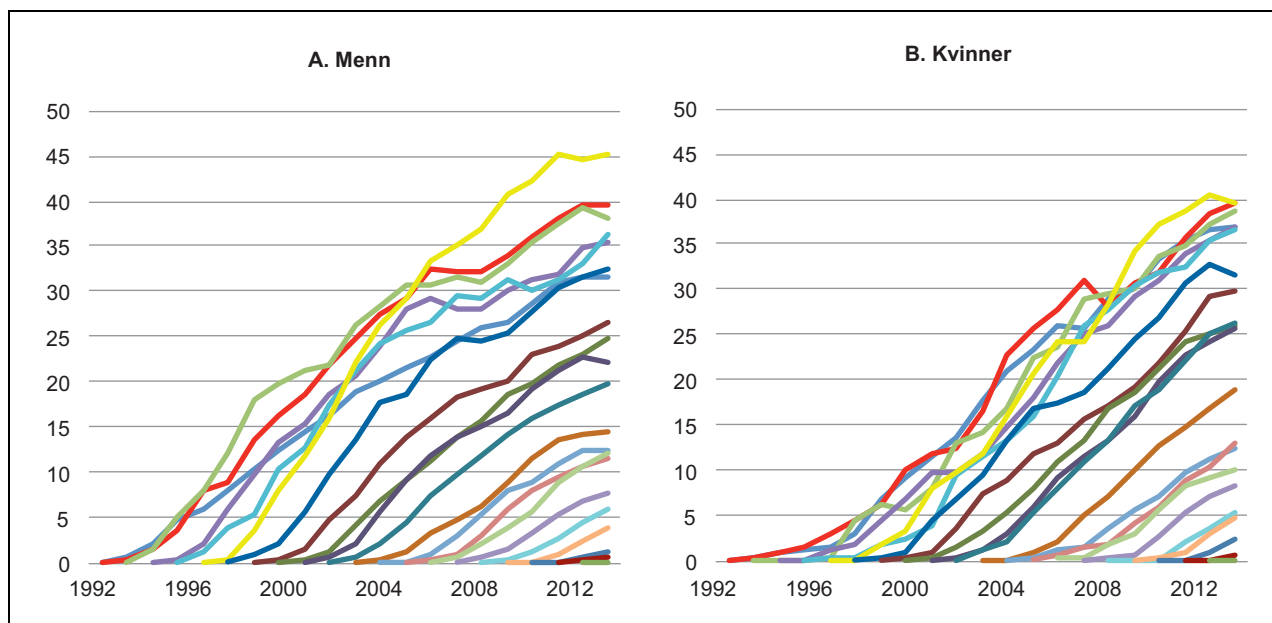
Arbeidsinnvandrerne som kom til Norge på 1970-tallet, hadde svært høy sysselsetting i begynnelsen, men denne falt over tid (se kap. 5.2.3).⁹ Nedgangen i yrkesaktivitet speiles i økende mottak av uføretrygd, som over tid ble den viktigste ytelsen for tidlige arbeidsinnvandrere som sto utenfor arbeidsmarkedet. I år 2000 mottok 74 pst. av de ikke-sysselsatte tidlige arbeidsinnvandrerne med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. uførepensjon, og ytterligere 17 pst. mottok andre trygdeytelser eller sosialhjelp. Blant hele gruppen av tidlige arbeidsinnvandrere var det 44 pst. som mottok varig uføretrygd i 2000, sammenliknet med bare omtrent 16 pst. i gruppen av sammenliknbare personer uten innvandrerbakgrunn.

En annen, senere studie ser på innvandrerkoorter som kom etter 1970-årene.¹⁰ Disse omfattet både noen grupper som hovedsakelig besto av flyktninger (og familiegjenforente til flyktninger), og andre grupper som i hovedsak besto av arbeidsinnvandrere (og familiegjenforente til arbeidsinnvandrere). De mer avanserte analysene i denne studien, som tar hensyn til en rekke individ- og familiekjennetegn, antyder at uføreratene blant disse gruppene stort sett var lavere enn for sammenliknbare grupper i den øvrige befolkningen de første 5–10 årene i Norge. Andelen uføre økte imidlertid over tid for flyktninggruppene, slik at de lå over andelen blant sammenliknbare personer i den øvrige befolkningen etter om lag 15 år, med delvis unntak av kvinnelige innvandrere fra typiske flyktningland i perioden 1996–2000. Uføreratene til arbeidsinnvandrerne som kom til Norge fra EU-land på 1970-tallet, var omtrent på samme nivå som for nordmenn. Botiden for arbeidsinnvandrere fra de østeuropeiske EU-landene var for lav til å kunne si noe om den gruppen over tid i den studien.

En studie fra 2016 ser på årlige bosettingskoorter av flyktninger og asylsøkere i perioden

⁹ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2010). When minority labor migrants meet the welfare state. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633-676.

¹⁰ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Immigrants, labour market performance and social insurance. *The Economic Journal*, 124(580), F644-F683.



Figur 6.8 Andel mottakere av arbeidsavklaringspenger¹ eller uføretrygd. Flyktninger fra land utenfor Europa. 18–47 år ved bosetting

¹ Attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uføretrygd før 2010.

Kilde: Frischsenteret

1992–2015 og analyserer blant annet i hvor stor grad de mottar arbeidsavklaringspenger (eller tilsvarende tidligere ytelse) eller uføretrygd.¹¹ Resultatene (figur 6.8) viser at andelen som mottar disse ytelsene, vokser raskt og nesten lineært i alle grupper. For hvert år med bosetting i Norge øker sannsynligheten for å være mottaker av en slik ytelse med om lag to prosentenheter. De gruppene som forskerne kan følge i 20 år, har dermed uførerater rundt (eller over) 40 pst.

Analysene av botidseffekter for flyktninger og andre innvandrergupper viser i stor grad det samme bildet som framkommer av statistikken som er presentert tidligere i kapitlet, når det gjelder personer fra landgruppe 3 og mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Fra et lavt nivå i de første årene etter bosettingen stiger andelen som mottar disse ytelsene kraftig, og for dem med lang botid ligger nivået vesentlig høyere enn det gjør i befolkningen ellers.

6.3.4 Familieytelsene

De sentrale familieytelsene er foreldrepenger, barnetrygd, kontantstøtte og stønadene til enslig mor eller far. De to sistnevnte oppfattes ofte som særlig problematiske når innvandreres bruk av nor-

ske velferdsytelser diskuteres. Kontantstøtte og støtte til enslig mor eller far har så langt ikke stilt krav til forutgående botid eller opptjening, og det diskuteres av og til om disse velferdsytelsene i praksis oppmuntrer innvandrerrfamilier til tilpasninger i Norge som er lite hensiktsmessige på sikt.

Kontantstøtten utbetales for barn mellom ett og to år. For foreldre som har rett til foreldrepenger, kan ett år med mottak av kontantstøtte legges i etterkant av foreldrepermisjonen, slik at én av foreldrene kan være hjemme ett år ut over året med betalt permisjon. Full sats for kontantstøtten er 6 000 kr per barn per måned. Betingelsen for å få ytelsen er at barnet ikke går i barnehage med statlig driftstilskudd. I 2015 var 75 pst. av de registrerte mottakerne av kontantstøtte kvinner.

Da kontantstøtten ble innført i 1998, rettet den seg mot barn mellom ett og tre år som ikke gikk i barnehage med statlig driftstilskudd. I utgangspunktet var ytelsen omtrent like mye brukt av kvinner i majoritetsbefolkningen som av kvinner med innvandrerbakgrunn.¹² Forbruket blant kvinner i majoritetsbefolkningen falt imidlertid relativt raskt, i takt med at barnehagetilbudet for de yngste barna ble utvidet. For kvinner med innvandrerbakgrunn fra landgruppe 3 var nedgangen mindre. I 2009 ble kontantstøtte utbetalt for

¹¹ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 33:3.

¹² NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*, figur 9.6.

53 pst. av familiene i målgruppen med bakgrunn fra landgruppe 3, og for 24 pst. av familiene i målgruppen uten innvandrerbakgrunn.

Reglene ble endret i 2012 slik at kontantstøtten bare retter seg mot barn mellom ett og to år. De siste tallene fra SSB viser at det i 2015 ble utbetalt kontantstøtte for 45 pst. av ettåringene med innvandrerbakgrunn og 16 pst. av ettåringene uten innvandrerbakgrunn.¹³ Differansen mellom de to gruppene hadde økt noe siden året før på grunn av en liten økning i mottaket til familier fra landgruppe 3. I tillegg økte andelen mottakere blant innvandrere fra landgruppe 2 med 4 prosentenheter, til 43 pst. av alle familier i målgruppen i 2015.

Satsene for kontantstøtten til ettåringene ble økt i 2014. Denne økningen ser ut til å ha ført til at flere mødre reduserer arbeidstilbudet sitt, anslagsvis med 5–6 pst.¹⁴ Nedgangen var noe større for kvinner med innvandrerbakgrunn, men analysene konkluderer ikke i spørsmålet om hvorvidt dette kommer av at innvandrere tilpasser seg annerledes enn andre, eller først og fremst handler om at flere kvinner med innvandrerbakgrunn arbeider i lavlønnsyrker. Fedres arbeidstilbud ble ikke påvirket av endringene i kontantstøttesatsene.

Generelt er det få enslige mødre og fedre blant innvandrere i Norge. Både samboerskap, skilsmisse og barnefødsler utenfor ekteskap er mindre vanlig blant innvandrere enn blant befolkningen for øvrig. I levekårsundersøkelsen 2005/2006 besto bare 3 pst. av husholdningene med bakgrunn fra Tyrkia, Bosnia-Hercegovina, Irak, Sri Lanka og Pakistan av én voksen og ett barn.¹⁵ Det samme var tilfellet for 10 pst. av husholdningene fra Iran, 11 pst. av husholdningene fra Chile – og 16 pst. av husholdningene med bakgrunn fra Somalia. Nesten hver tredje husholdning med barn med bakgrunn fra Somalia var en eneforsørgerhusholdning, ifølge denne undersøkelsen. Studier av innvandreres stønadsbruk i Norge viste at 74 pst. av de somaliske kvinnene som kom til Norge i perioden 1989–1993, på et tidspunkt mottok overgangsstønad som enslige mødre. Andelen blant dem som kom i perioden 1998–2000, da stø-

nadsperioden for overgangsstønad var blitt betydelig redusert, var 52 pst.¹⁶ Disse andelene er svært mye høyere enn for noen annen innvandrergruppe.

Overgangsstønaden har blitt betydelig endret de senere årene. Den maksimale stønadsperioden er tre år, med mulighet for unntak i gitte situasjoner, f.eks. når mottakeren er i gang med nødvendig utdanning. Når yngste barn har fylt ett år, gjelder aktivitetskrav: Mottakeren må være i aktivitet – arbeid, utdanning, registrert som arbeidssøker – som utgjør minst halvparten av full tid. Før 2012 gjaldt aktivitetskrav først etter at yngste barn hadde fylt tre år. Dette innebar en lang periode uten krav til aktivitet og ble blant annet sett på som uheldig for integreringen.¹⁷ Retten til overgangsstønad ble videre strammet inn med virkning fra 1. januar 2016. Blant annet ble muligheten til å motta stønad under opphold i utlandet redusert fra seks måneder til seks uker innenfor en tolv månedersperiode. Videre faller retten til stønad bort fra første dag hvis man inngår et nytt samboerskap, mens man tidligere kunne motta stønad i inntil ett år etter at man flyttet sammen med en ny partner, og man mister retten til stønad hvis man får flere barn med en partner man har barn med fra før.

Data fra sosialhjelpsstatistikken viser imidlertid at enslige mødre med innvandrerbakgrunn fortsatt er en sårbar gruppe.¹⁸ Samlet er det om lag 4 000 eneforsørgerfamilier som har økonomisk sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Dette tallet har vært stabilt over flere år, men sammensetningen av denne gruppen har endret seg: i 2002 hadde 29 pst. av dem innvandrerbakgrunn, i 2012 gjaldt dette 53 pst. Det er altså få enslige mødre med innvandrerbakgrunn i Norge, men denne gruppen er sterkt overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere.

6.4 Mottak av utvalgte trygdeytelser etter landbakgrunn

Tabell 6.2 oppsummerer mye av diskusjonen så langt, gjennom å gi en samlet oversikt over antall og andelen mottakere (20–66 år), og gjennomsnittlig utbetaling blant mottakerne, av utvalgte

¹³ Hamre, K. (2016). Økte forskjeller i kontantstøttebruk. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/okte-forskjeller-i-kontantstottebruk>.

¹⁴ Hedding, B. (2016). Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats. *Arbeid og velferd* 3, 61-73.

¹⁵ Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Oslo: Fafo, rapport nr. 32, se også Henriksen, K. (2010). *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*. Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 6/2010.

¹⁶ Bratsberg, E., Røed, K. & Raaum, O. (2011). *Yrkesdeltaking på land sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge*. Oslo: Frischsenteret, rapport nr. 1.

¹⁷ NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*.

¹⁸ Tønseth, H. (2014). Flere enslige mødre avhengige av sosialhjelp. *Samfunnsspeilet* 1, 23-29.

velferdsytelser i 2014 etter landbakgrunn. Forskjeller i alderssammensetning og botid i gruppene vil påvirke andelen mottakere av de ulike ytelsene når man ser på 20–66-åringene samlet. På grunn av dette omtales også antall mottakere og andeler for ulike aldersgrupper og for norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppen 25–39 år for noen av ytelsene, hvor det er mange nok observasjoner.

Tabellen viser at innvandrere fra landgruppe 2 generelt mottar færre ytelser enn personer fra de andre landgruppene og befolkningen utenom innvandrere. Denne gruppen har likevel en høy andel mottakere av dagpenger (se tidligere omtale av arbeidsledighet i kap. 5.2). Andelen er her nesten dobbelt så stor som for landgruppe 3. Gjennomsnittlig utbetaling er likevel noe høyere for dem fra landgruppe 3. For sykepenger er forskjellene i andelen mellom gruppene og befolkningen uten innvandrere mindre. Lavest nivå finner man blant landgruppe 2 med 16,5 pst.

Innvandrere fra landgruppe 2 har lavt uttak av uførepensjon, under 1 pst., mens den for landgruppe 3 er 6,5 pst. Andelen i befolkningen utenom innvandrere er her 10,6 pst. Andelen som mottar uføretrygd, stiger med alder og forskjeller i alderssammensetning mellom landgruppene og forskjeller i botid påvirker gjennomsnittstallene når man ser på gruppen 20–66 år. Analyser av botidseffekter (se kap. 6.3.3) som følger bosettingskohorter av flyktninger, viser at andelen uføre øker med økende botid. Ser vi kun på innvandrere fra landgruppe 3 i alderen 40–54 år, finner vi at andelen med uføretrygd er rett over 5 pst. for dem med 10–14 års botid, og nesten 14 pst. for dem med 15 års botid eller mer. For befolkningen eksklusive innvandrere i samme alder er andelen nesten 10 pst. For 55–66-åringene med en botid på over 15 år er andelen mottakere 16,4 pst. for landgruppe 1, 25,5 pst. for landgruppe 2 og 36 pst. for landgruppe 3. For befolkningen eksklusive innvandrere i alderen 55–66 år er andelen 24,5 pst. For etterkommere er andelen rett under 3 pst. for alle tre landgruppene, men antallet mottakere er lavt.

Andelen i landgruppe 2 som mottar arbeidsavklaringspenger, er i underkant av 2 pst. Dette er fremdeles lavt sett opp mot landgruppe 1 og landgruppe 3 med henholdsvis om lag 4 pst. og 8 pst. Den lave andelen mottakere fra landgruppe 2 kan delvis forklares med at mottaket av denne ytelsen øker med botid, og det er få fra landgruppe 2 som har botid på 15 år eller mer. For etterkommere er forskjellene mellom landgruppene mindre, fra 6 pst. for landgruppe 1 til 7 pst. for landgruppe 3.

Her er det viktig å være oppmerksom på at antallet mottakere er lavt, om lag 70 personer i landgruppe 2 og 760 i landgruppe 3.

Noen av de største forskjellene finner vi i andelen mottakere av sosialhjelp og kvalifiseringsstønad. Når det gjelder sosialhjelp, er andelen 2 pst. for landgruppe 1, mens den er nesten 14 pst. for innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 3. Andelen blant landgruppe 1 og 2 er også lavere enn for befolkningen utenom innvandrere. Lavest gjennomsnittlig utbetaling finner vi i landgruppe 2 med 36 400 kr, mot 62 800 kr i landgruppe 3. Blant etterkommere fra landgruppe 3 er antallet mottakere om lag 460, noe som utgjør en andel på litt over 4 pst. Gjennomsnittlig utbetaling for denne gruppen er 53 300 kr.

Andelen mottakere er også betraktelig høyere i landgruppe 3 for overgangsstønad til enslig mor eller far: nesten 2 pst. Også den gjennomsnittlige utbetalingen av overgangsstønad til enslig mor eller far er høyere for denne gruppen med 116 100 kr. Gjennomsnittlig utbetaling for landgruppe 1 og 2 var på henholdsvis 85 600 kr og 81 600 kr.

Andelen som mottar kontantstøtte i befolkningen uten innvandrere, er 1,3 pst. Blant landgruppe 2 og 3 er andelen nokså lik og betraktelig høyere enn for befolkningen ellers. Forskjellen i andelen kontantstøttetakere blant innvandrere fra ulike landgrupper har blitt gradvis mindre de siste årene. Dette skyldes både en nedgang i antallet med bakgrunn fra landgruppe 3 og en økning blant mottakere fra landgruppe 1 og 2. Blant etterkommere fra landgruppe 3 er det under 700 mottakere av kontantstøtte. Dette utgjør en andel på litt over 6 pst.

Funnene i dette kapitlet er i tråd med konklusjonene i en analyse av utbetalingene av velferdsytelser per innbygger fordelt etter innvandrerbakgrunn.¹⁹ Denne studien bruker også tall fra 2014 og viser aldersstandardiserte tall for å ta høyde for at innvandrerne har en annen alders- og kjønnsammensetning enn befolkningen for øvrig. Om man ser på alle aldersgrupper under ett, er utbetalingene per innbygger høyere i befolkningen uten innvandrerbakgrunn enn blant innvandrere. Dette gjelder uavhengig av om man ser på tallene med eller uten aldersstandardisering. Dette skyldes at noen velferdsytelser, særlig alderspensjon og uføretrygd, i stor grad er avhengig av tidligere opp tjening av rettigheter gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet.

¹⁹ Lien, O. C. (2015). Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere. *Arbeid og Velferd* 3, 33–44.

Tabell 6.2 Velferdsytelser for innvandrere, 20–66 år, etter landbakgrunn.¹ Antall mottakere, andel mottakere og gjennomsnittlig utbetaling av ytelser til mottakere. 2014

	Landgruppe 1	Landgruppe 2	Landgruppe 3	Befolkningen eksklusive innvandrere
<i>Uførepensjon</i>				
Antall mottakere	3 928	1 249	18 593	278 445
Andel mottakere (pst.)	3,2	0,8	6,5	10,6
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	163 500	151 800	167 400	198 800
<i>Arbeidsavklaringspenger</i>				
Antall mottakere	4 934	2 844	22 195	174 712
Andel mottakere (pst.)	4,1	1,9	7,8	6,6
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	175 300	164 100	173 700	166 000
<i>Sykepenges</i>				
Antall mottakere	23 461	24 616	51 433	622 709
Andel mottakere (pst.)	19,3	16,5	18,0	23,7
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	51 600	45 700	52 700	51 873
<i>Dagpenger ved arbeidsløshet</i>				
Antall mottakere	7 244	20 750	20 929	107 444
Andel mottakere (pst.)	6,0	13,9	7,3	4,1
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	74 800	66 400	81 000	70 900
<i>Sosialhjelp</i>				
Antall mottakere	2 452	2 335	39 095	72 285
Andel mottakere (pst.)	2,0	1,6	13,7	2,8
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	42 200	36 400	62 800	37 200
<i>Kvalifiseringsstønad</i>				
Antall mottakere	132	145	5 002	4153
Andel mottakere (pst.)	0,1	0,1	1,8	0,2
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	89 600	81 700	101 700	88 485
<i>Overgangsstønad til enslig mor eller far</i>				
Antall mottakere	453	687	4 957	20 075
Andel mottakere (pst.)	0,4	0,5	1,7	0,8
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	85 600	81 600	116 100	87 300
<i>Kontantstøtte</i>				
Antall mottakere	1 538	5 603	10 520	32 866
Andel mottakere (pst.)	1,3	3,8	3,7	1,3
Gjennomsnittlig utbetaling til mottakere	25 900	29 800	28 700	25 200

¹ Se kap. 2.4 for definisjon av landgrupper

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, SSB.

Dersom man ser på aldersgruppen 18–66 år og utelater pensjoner,²⁰ finner man høyest utbetalinger til innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 3. Dette skyldes særlig at mottaket av økonomisk sosialhjelp er svært høyt i denne gruppen. Lavest utbetalinger finner vi blant dem fra landgruppe 2. Mange av disse har nylig kommet som arbeidsinnvandrere og har allerede hatt en jobb ved ankomst.

6.5 Insentiver til arbeid

De norske velferdsytelsene har som mål å sikre en akseptabel inntekt når arbeidsinntekten faller bort av årsaker den enkelte ikke har kontroll over, som arbeidsledighet eller sykdom. Samtidig skal ordningene være utformet på en slik måte at de motiverer til deltakelse i arbeidslivet framfor mottak av ulike ytelser. Et sentralt dilemma i arbeids- og velferdspolitikken går mellom hensynet til grunntrygghet og inntektssikring på den ene siden og at det skal lønne seg å jobbe på den andre. Dilemmaet illustreres blant annet i evalueringen av innføringen av *starthjelp* i Danmark. Sysselsettingen økte blant innvandrere som fikk *starthjelp* i stedet for den høyere kontanthjelpen, men levekårsutfordringene ble også betydelig større for mottakerne av *starthjelp* som ikke lyktes i å skaffe en jobb.²¹ De relativt høye minstesatsene i velferdssystemet i Norge kan være et disinsentiv til arbeid. På den andre siden stiller mange av de aktuelle ytelsene eksplisitte krav om arbeidssøking eller arbeidsrettet aktivitet og eventuelt tidligere deltakelse i arbeidsmarkedet (se kap. 5.3). I dette kapitlet gjennomgås kort hvilken kunnskap som foreligger om effekter av vilkårssetting og sanksjonering. Deretter diskuteres to forhold som kan gjøre norske velferdsytelser uforholdsmessig attraktive for bestemte grupper: høye kompensasjonsgrader og adgangen til stønadseksport.

6.5.1 Aktivitetskrav og sanksjoner

Å stille krav til aktivitet i velferdsytelsene skal bidra til å motvirke passivitet, å bedre insentivene for overgang til jobb og å gi legitimitet til velferdsordningene. På denne måten har aktivitetskravene en selvstendig funksjon i velferdsytelsene. I

tillegg er de konkrete aktivitetene det stilles krav om i form av medisinsk behandling, arbeidsmarkedstiltak mv., ment å bidra til å bedre brukerens forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Det stilles ulike aktivitetskrav i alle velferdsytelser (unntatt uføretrygd) som skal kompensere for tapt inntekt ved sykdom, arbeidsledighet eller andre sosiale problemer, men det er i liten grad foretatt undersøkelser eller lagt til rette for uttrekk av statistikk som kan si i hvilken grad arbeids- og velferdsforvaltningen håndhever disse aktivitetskravene. Ut fra kvalitative opplysninger er det grunn til å anta at kravene praktiseres forskjellig mellom de ulike ordningene og mellom de ulike NAV-kontorene.²² Rapporteringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet kan tyde på at reaksjonsbestemmelsene i folketrygdlovens ytelseskapitler er gjennomgående lite benyttet og brukes i mindre grad enn regelverket åpner for.

En analyse av dagpengeordningen har vist at myke sanksjoner som søknad om ny periode og krav om deltakelse i tiltak en periode før ny periode med dagpenger, hadde positiv effekt for overgangen til jobb.²³ Det er gjort en rekke analyser i andre land som ser på effekter av sanksjoner benyttet overfor personer som mottar ulike velferdsytelser.²⁴ Analysene viser at sanksjoner fremmer overgang til ordinær jobb. Virkningene er til dels store, særlig ved stopp i ytelsen for en periode. Sanksjoner kan imidlertid også ha negative effekter for noen av dem som blir utsatt for det. De negative effektene er knyttet til overgang til jobb som i mindre grad matcher personens kvalifikasjoner (som kan ha negativ effekt på karrieren på sikt), overgang til deltids- i stedet for fulltidsjobb og avgang fra arbeidsstyrken (med fare for overgang til f.eks. svart arbeid eller annen kriminalitet). Noen av de negative effektene kan reduseres hvis sanksjonen er knyttet til manglende aktivitet (jobbsøking, oppmøte hos arbeidsformidlingen, deltakelse i tiltak mv.) i stedet for manglende villighet til å ta tilvist jobb.

²⁰ Etterlattepensjon, alderspensjon, supplerende stønad.

²¹ Højsgaard Andersen, L., Schultz-Nielsen, M. & Tranæs, T. (2009). *Beskæftigelse og levevilkår for flygtninge med start-hjælp som socialt sikkerhedsnet*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdspapir 25.

²² Arbeids- og velferdsdirektoratet, se også Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L.I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning* 19 (1), 24–43.

²³ Røed, K. & Westlie, L. (2012). Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints. *Journal of the European Economic Association*, 10 (3), 518–554.

²⁴ van den Berg, G., Uhlenhorff, A. & Wolff, J. (2014). Sanctions for young welfare recipients. *Nordic Economic Review* 1, 177–208; van den Berg, G. & Vikström, J. (2014). Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality. *Scandinavian Journal of Economics* 116 (2), 284–334; OECD (2007). *Employment Outlook 2007. (Activating the unemployed)*.

NAV-kontoret kan stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Muligheten til å stille vilkår benyttes i varierende grad i dag, men bruken generelt har vært økende de senere årene.²⁵ Fra 2017 er det innført aktivitetsplikt med det formål å styrke mulighetene for å komme i arbeid og bli selvforsørget for mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år.²⁶ En studie av innføring av aktivitetskrav for mottak av økonomisk sosialhjelp i fire kommuner viser at det kan ha stor betydning for resultatene hvordan aktivitetsvilkårene praktiseres, og hvilke typer aktivitet som tilbys.²⁷ I de kommunene hvor det ble stilt krav om fulltids oppmøte med praktiske arbeidsoppgaver og tydelige sanksjoner, ble det oppnådd en stor reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp. I de to øvrige kommunene som vektla å hjelpe unge ut i jobb gjennom pliktig oppmøte på kurs, har innføringen av aktivitetsvilkår ikke gitt tilsvarende resultater. Studien har ikke undersøkt om innføring av aktivitetskrav gir økt overgang til arbeid på sikt. Nedgangen i antall sosialhjelpsmottakere kan skyldes at flere valgte å bli forsørget av andre (foreldre), eller at det ble vanskeligere å kombinere svart arbeid og sosialhjelp. Det siste er også en positiv effekt av streng håndheving, men effekten er ikke nødvendigvis overførbar til andre grupper.

6.5.2 Kompensasjonsgrader

I den offentlige debatten reises det av og til spørsmålet om det lønner seg for innvandrere (og andre) å jobbe. Innvandrere har ofte begrensede muligheter på det norske arbeidsmarkedet, samtidig som de oftere enn befolkningen for øvrig har stor familie. Nivået på lønningene gjenspeiler produktiviteten til den ansatte, mens offentlige ytelser ofte utmåles for å gjenspeile mottakerens behov – inkludert behov for å forsørge en stor familie. *Kompensasjonsgraden* er et begrep som betegner hvor mye disponibel inntekt en person sitter igjen med som stønadsmottaker sammenliknet med det han eller hun ville hatt som lønns-mottaker. Kompensasjonsgradene er typisk høyere for personer som har hatt lave inntekter, enn for dem med høye inntekter, fordi mange ytelser kombinerer minimumsnivåer med tak på opptjeningen av rettigheter. Hvis arbeidsinntekter i tillegg skatt-

legges etter en høyere sats enn stønadsinntekter, går lønnsomheten ved yrkesaktivitet ned både for høytlønte og for lavtlønte. Dette innebærer at kompensasjonsgraden i stønadene øker. Hvis kompensasjonsgraden er nær eller over 100 pst., finnes det ingen gevinst ved å gå fra trygd til arbeid.

En fersk analyse av norske data tar utgangspunkt i denne problematikken og viser at det er store netto inntektsgevinster forbundet med å ha fulltidsjobb framfor trygd, i gjennomsnitt rundt 100 000 kr per år.²⁸ Forskerne bak denne studien estimerer at bare om lag 5 pst. av trygdemottakerne står ovenfor kompensasjonsgrader på mer enn 100 pst. og dermed er i en situasjon der de netto vil tape penger på å komme i arbeid. I denne gruppen er kvinner sterkt overrepresenterte.

Konklusjonen at det lønner seg å jobbe, gjelder også personer med innvandrerbakgrunn, som illustrert i figur 6.9. Kompensasjonsgradene ligger på rundt 70 pst. for uførepensjon og rundt 80 pst. for arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad. For dagpenger, overgangsstønad og sosialhjelp er det til dels store forskjeller mellom innvandrere fra landgruppe 2, innvandrere fra landgruppe 3 og befolkningen for øvrig. Kompensasjonsgraden for økonomisk sosialhjelp, f.eks., er i gjennomsnitt 50 pst. for personer uten innvandrerbakgrunn, i underkant av 60 pst. for personer fra landgruppe 2 og 70 pst. for personer fra landgruppe 3. Dette skyldes dels forskjeller i antall barn, dels at innvandrere fra landgruppe 3 oftere kombinerer økonomisk sosialhjelp med andre stønader, som bostøtte. Den hypotetiske arbeidsinntekten er ganske lik for sosialhjelpsmottakere i alle de tre gruppene, så forskjellen mellom grupper skyldes ulike nivåer på utbetalte stønader.

I den grad den enkelte står i en situasjon der han eller hun må vurdere om det lønner seg å komme i betalt arbeid, er det sannsynlig at perspektivet vil være relativt kortsiktig: Man vurderer om man får mer utbetalt *nå* i et bestemt yrke enn som stønadsmottaker. Forskerne som har studert kompensasjonsgradene, påpeker imidlertid at arbeidstakere kan regne med en viss lønnsvekst, slik at kompensasjonsgradene på sikt er lavere enn kompensasjonsgraden «her og nå».²⁹

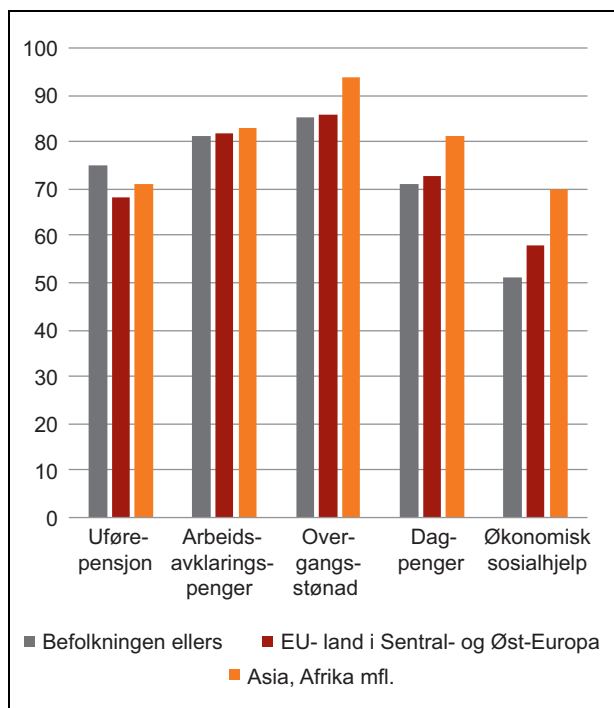
²⁵ Proba (2015). *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere*, Proba Samfunnsanalyse, rapport nr. 2015–12.

²⁶ Kilde: Prop.1 S (2016–2017), Prop. 13 L (2016–2017).

²⁷ Dahl, E. & Lima, I. (2016). Krav om å stå opp om morra'n: Virker det? *Arbeid og Velferd* 3, 115–130

²⁸ Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K. (2016). *Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet*. Frischsenteret, rapport nr. 1/2016.

²⁹ Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K. (2016). *Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet*. Frischsenteret, rapport nr. 1/2016.



Figur 6.9 Kompensasjonsgrad for ulike ytelser etter landbakgrunn for personer 20–61 år med yrkesinntekt under ½ G. 2010.¹ Prosent

¹ Uførepensjon inkluderer kun dem med 100 pst. uførepensjon.

Kilde: Frischsenteret

Den som blir værende på offentlige overføringsordninger, vil ha svakere inntektsutvikling enn den som kommer i arbeid. Dette understreker hovedkonklusjonen, nemlig at lønnsarbeid i de aller fleste tilfeller gir en bedre økonomi enn stønadsmottak.

En annen studie³⁰ har sett på incentiveeffekter av endringer i kompensasjonsgrader og finner at både for innvandrere og for sammenliknbare grupper i befolkningen gir høyere nivå på velferdsytelser større tilstrømning til ytelsen og lavere utstrømning til arbeid. Effekten for innvandrere er størst, men dette kan være et resultat av at innvandrere er overrepresentert i gruppen med potensielt lav inntekt.

6.5.3 Stønadseksport

Muligheten til å eksportere norske velferdsytelser vekker av og til debatt i offentligheten. Stønadene er innført for å utjevne forskjeller i levekår i Norge og for å sikre inntekten til personer som oppholder seg i landet, og norske ytelser gjenspeiler et norsk lønns- og prisnivå. Fordi Norge er et høy-

kostland, kan det være lukrativt å eksportere norske ytelser til de landene mange av arbeidsinnvanderne kommer fra, som Polen og Litauen. Problematikken er relativt grundig diskutert i NOU 2011: 7, kapittel 10. Her er det blant annet beregnet at ett års kontantstøtte da tilsvarte omtrent en halv årslønn for en gjennomsnittlig industriarbeider i Polen, noe som gjør denne stønaden svært attraktiv for foreldre som jobber i Norge, men har barn i Polen. Stønadseksporten fra Norge til land i Sentral- og Øst-Europa ble mer enn doblet i perioden 2004–2008, men utgjorde likevel mindre enn 1 pst. av all stønadseksport fra Norge.³¹

I 2015 utbetalte NAV 6,8 mrd. kr til personer bosatt i utlandet. Av dette gikk 2,4 mrd. til personer som ikke var norske statsborgere.³² Mesteparten av den stønadseksporten som registreres, går altså til norske statsborgere, ofte alderspensjonister, som er bosatt i utlandet. Uavhengig av statsborgerskap gikk klart mest penger til Sverige (2,3 mrd. kr), etterfulgt av Spania (797 mill. kr) og Danmark (538 mill. kr). På fjerdeplass kom Polen (361 mill. kr), som det største «importlandet» i landgruppe 2. Det nest største «importlandet» i denne landgruppen var Litauen (46 mill. kr). Det er imidlertid store forskjeller mellom landene når man ser på hvor stor andel av utbetalingene som går til norske statsborgere: I land som Spania, Thailand og Filippinene er om lag 90 pst. av mottakerne av eksporterte stønader norske statsborgere, mens dette bare gjelder 10–15 pst. i Polen og Litauen. Det ble utbetalt 407 mill. kr til Polen og Litauen i 2015. Utbetalingene til disse landene utgjør en liten andel av alle utbetalinger gjennom NAV.

Familieytelsene, særlig barnetrygd og kontantstøtte, trekkes av og til fram som ytelser som er særlig attraktive å eksportere. Dette har sammenheng med at dette er ytelser som ikke krever botid eller opptjening og dermed er tilgjengelige for alle som bor og/eller arbeider i Norge. I 2016 ble det utbetalt barnetrygd til 12 500 mottakere bosatt i utlandet.³³ Dette utgjorde 1 pst. av alle barn som mottok barnetrygd. I tillegg ble det eksportert kontantstøtte for 965 barn på samme tids-

³¹ NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*.

³² NAV (2016). Utbetalinger til personer i utlandet. Statistikk for året 2015. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Flere+statistikkområder/Utbetalinger+til+personer+i+utlandet>. For mer detaljerte analyser av mottakerne, se Dalgard, A.B. (2017). Flest med alderspensjon og barnetrygd i utlandet. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flest-med-alderspensjon-og-barnetrygd-i-utlandet>.

³³ Dalgard, A.B. (2017). Ibid.

³⁰ Frischsenteret (2016). *Response to generosity*. Notat.

punkt. 660 av disse eksporterte kontantstøttene gikk til Polen, 106 til Litauen. Eksport av familieytelser utgjør dermed en svært liten andel av de totale utgiftene til disse ytelsene. Eksporten av kontantstøtte er faktisk noe redusert sammenliknet med toppårene 2010–2011, noe som må antas å henge sammen med redusert tilstrømning av arbeidsinnvandrere de seneste årene.

Det foreligger ingen statistikk som viser i hvilken utstrekning personer som har fått oppholdstillatelse i Norge med flyktningstatus, senere eksporterer norske trygdeytelser. Det er imidlertid viktig å merke seg at utbetalingene av ytelser som er innvilget og/eller beregnet etter folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, stanses dersom mottakeren flytter til utlandet. Det vedkommende eventuelt vil kunne ta med seg, er den ytelsen vedkommende måtte ha rett til etter de ordinære bestemmelsene i trygdellovgivningen. Disse ytelsene kan imidlertid flyktningene eksportere på samme vilkår som alle andre medlemmer av folketrygden.

6.6 Oppsummering

- Lavere sysselsettingsrater blant en del innvandrergupper innebærer at de ofte er overrepresentert som mottakere av en rekke velferdsytelser og -tjenester. Om man ser på alle aldersgrupper under ett, er imidlertid utbetalingene per innbygger høyere i befolkningen uten innvandrerbakgrunn enn blant innvandrere. Dette skyldes at noen velferdsytelser i stor grad er avhengig av tidligere opptjening av rettigheter gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet.
- Selv om velferdsytelser som andel av samlet inntekt faller over tid for flyktninger og familieinnvandrere, ligger nivået selv etter mange år i Norge over nivået for befolkningen ellers. Dette gjelder spesielt for kvinner. Velferdsytelser utgjør en betydelig lavere andel av inntektene til arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere, selv om det øker noe med botid.
- Mottaket av økonomisk sosialhjelp er høyt for personer fra Asia, Afrika mfl. Andelen som mottar sosialhjelp, er lavere for dem med lang botid, men likevel vesentlig høyere enn for befolkningen for øvrig.
- Mottaket av helserelaterte ytelser, som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, øker markant over tid for alle innvandrerguppene. Etter 15 års botid er andelen som mottar slike ytelser, klart høyest for innvandrere fra Asia, Afrika mfl.
- Det er gjort flere endringer i familieytelsene de seneste årene for å styrke insentivene til arbeid. Oppdaterte analyser viser likevel at innvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og fra Asia, Afrika mfl., bruker kontantstøtte i vesentlig høyere grad enn befolkningen for øvrig.
- Innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa mottar generelt færre ytelser enn andre innvandrere og befolkningen uten innvandrere. Dette må ses i sammenheng med at mange i denne gruppen har kortere botid i Norge enn innenfor de øvrige gruppene. EU-land i Sentral- og Øst-Europa har imidlertid en høy andel mottakere av dagpenger.
- Analyser av kompensasjonsgradene for ulike innvandrergupper viser at kompensasjonsgradene for en del ytelser er høyere for innvandrere fra Asia, Afrika mfl. enn for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og befolkningen for øvrig, dette gjelder spesielt sosialhjelp. Innvandrere er mer sensitive enn befolkningen ellers for endringer i kompensasjonsgrader i ytelsene når det gjelder hvor mange som går over på ytelsen, og hvor mange som går over i arbeid.
- Eksporten av ytelser til utlandet øker, men er fremdeles på et svært lavt nivå. De fleste som mottar norske ytelser i utlandet, er norske statsborgere.

Kapittel 7

Levekår – inntekt, inkludering og deltakelse

7.1 Innledning

Utvalget er bedt om å

[...] vurdere [...] i hvilken grad innvandring kan føre til større økonomisk, sosial, kulturell og verdimeessig ulikhet, og hvilken betydning dette i så fall kan ha for samfunnet på sikt og forholdet mellom ulike befolkningsgrupper.

Spørsmålet om økt økonomisk og sosial ulikhet peker direkte mot spørsmålet om ulikhet i levekår. Levekårsforskjeller eksisterer i alle samfunn, også det moderne norske, men i den grad personer med innvandrerbakgrunn gjennomgående opplever dårligere levekår enn andre, vil dette potensielt være en utfordring for samfunnsutviklingen på sikt. Det å ha dårlige levekår kan skape eller forsterke en opplevelse av marginalisering, og det kan svekke livssjansene til barn og unge som vokser opp i utsatte familier. I dette kapitlet gjennomgås sentrale deler av den foreliggende kunnskapen om levekårene til innvandrere og deres etterkommere i Norge.

Forskjeller i levekår kan skyldes *individuelle ressurser* (bl.a. utdanning, sosial bakgrunn, sosiale relasjoner, helse, alder), *strukturelle forutsetninger* (arbeidsmarkedsforhold, insentivstrukturer, diskriminering) og *valg og verdier* (kulturelle føringer, livsstilspreferanser).¹ Mønstre av ulikhet skyldes gjerne et samspill mellom disse faktorene. I nordisk levekårsforskning diskuteres levekår som et *forhold mellom ressurser og arenaer*, altså det å ha et sett av ressurser som kan settes inn på de arenaene man har tilgang til. Tilgang til arenaer tilsvarer det som kan kalles strukturelle forutsetninger, mens individuelle ressurser og valg og verdier sier noe om hvilke muligheter man har, og i hvilken grad man velger å tre inn på de aktuelle arenaene.

Levekår er tilbake på den politiske dagsordenen i mange land, om enn ikke i den helt klassiske betydningen. Flere har tatt til orde for at man trenger flere og mer sammensatte mål på samfunnsmessig utvikling enn BNP.² Helsedirektoratet har utarbeidet en rapport der begrepet «leveskår» diskuteres i sin fulle bredde.³ Dokumentet illustrerer hvor kompleks den nye levekårsdiskusjonen er. Spørsmålet som stilles, er intet mindre enn «hva er det gode liv?», og i forsøket på å besvare dette kommer man innom de fleste sentrale bidragene i vestlig filosofi, i tillegg til mer moderne studier av hva som skaper tilfredshet. En viktig lærdom fra denne diskusjonen er at det finnes svært mange forestillinger om hva som utgjør «det gode liv». Ulike mennesker vil ulike ting, basert på preferanser, erfaringer og ideologiske/religiøse overbevisninger, og til syvende og sist kan ingen bestemme hva som er det gode liv for andre. Å gå inn i disse diskusjonene ligger likevel langt utenfor mandatet for denne utredningen. Utgangspunktet for diskusjonen her er at store forskjeller i materielle levekår er en utfordring, både på kort og på lang sikt, for opplevelsen av samhold og tillit i et samfunn. Det er neppe et problem i seg selv at mennesker har ulike idealer og preferanser, men mangel på tilgang til felles arenaer, og systematisk ulikhet i mulighetene til å oppnå det man opplever som et godt liv, kan skape frustrasjon og undergrave fellesskapsfølelsen.

De senere årene har det vært stadig større oppmerksomhet om økende inntektsforskjeller i Europa og resten av verden.⁴ Det meste av debat-

¹ NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*, NOU 2011: 14 *Bedre integrering*.

² EU Roadmap (COM/2009/0433 final). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress Tilgjengelig på http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf; OECD Better Life Index, <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.

³ Helsedirektoratet (2016). *Gode liv i Norge. Utredning om måling av befolkningens livskvalitet*. Utgitt 6/2016.

⁴ En viktig referanse i denne diskusjonen er Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.

ten om inntektsfordeling etter andre verdenskrig har handlet om fordeling rundt midten – «for folk flest» – eller om å bekjempe fattigdom. Den nye debatten dreier seg i større grad om de aller rikeste, som har store deler av inntekten sin fra kapitalavkastning. Disse antas i økende grad å utgjøre en global elite som på mange måter evner å frikople seg fra de omfordelende mekanismene på nasjonalt nivå. Samtidig har flere år med svak vekst i økonomiene ført til beskjedne inntektsvekst for store grupper. Denne utviklingen berører Norge i mindre grad enn mange andre land,⁵ men internasjonalt oppfatter mange den økende polariseringen som en viktig drivkraft for politisk uro og oppslutning om populistiske bevegelser. Dette utvalget går ikke dypere inn i disse problemstillingene, utover å notere at kombinasjonen av økonomisk polarisering og høy innvandring kan gjøre det vanskelig å opprettholde en situasjon med gode levekår for flertallet, og det kan også bidra til politisk polarisering.

Dette kapitlet beskriver ulikhet i materielle levekår og muligheter til deltakelse. De mest sentrale levekårsindikatorne gjennomgås: lavinntekt og materielle levekår, boligforhold, bosettingsmønster, helse, diskriminering, sosial og politisk deltakelse. Gjennomgangen er stort sett deskriptiv, men til grunn for beskrivelsen ligger en bekymring for at store og vedvarende forskjeller i levekår mellom innvandrere og andre kan forstås både som en indikator på at integreringspolitikken ikke fungerer godt nok, og som et varsel om uheldige samfunnsmessige virkninger på sikt.

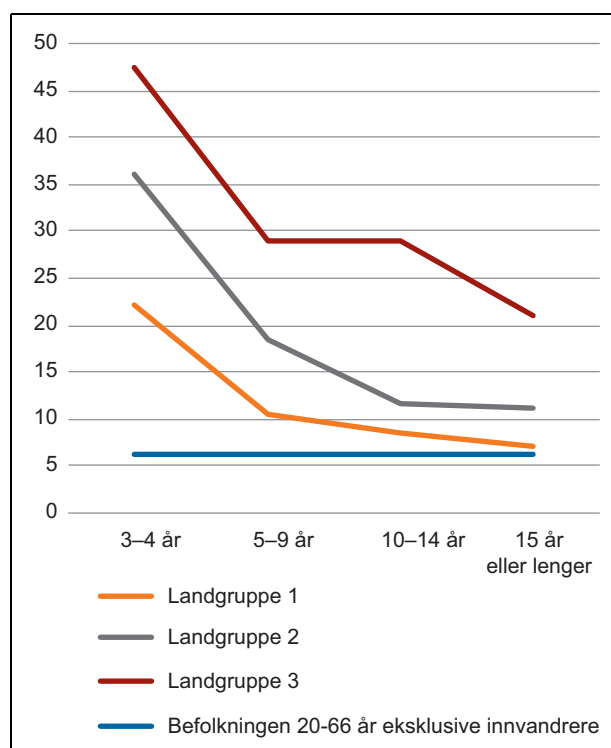
7.2 Lavinntekt og materiell levestandard

7.2.1 Utviklingen i lavinntekt

Innvandrere som gruppe har lavere yrkesaktivitet og lavere inntekter enn majoritetsbefolkningen, men det er svært store forskjeller etter landbakgrunn og oppholdsgrunnlag, og også i noen grad etter botid (se kap. 5 og 6). I et levekårsperspektiv kan det imidlertid være særlig interessant å se på innvandrere med lavinntekt. Lavinntekt oppfattes i rike land som et relativt mål i den forstand at man ikke nødvendigvis lever på eksistensminimum om man har inntekter under dette nivået, men at man ikke har nok midler til å delta fullt ut i samfunnet man lever i. Det kan også føyes til at de fleste offentlige tjenester i Norge er gratis eller sterkt sub-

sidierte, og dermed tilgjengelige også for lavinntektsfamilier. Dette kan bidra til å bedre levestandarden i familiene på måter som ikke synes i statistikken.

De gjennomgående lavere sysselsettingsratene blant innvandrere speiles i analysene av lavinntektsgruppen. Lavinntekt er her definert som vedvarende lavinntekt i en treårsperiode,⁶ som er et mer robust mål enn årlige inntekter. 28 pst. av innvandrere og deres etterkommere hadde vedvarende lavinntekt i treårsperioden 2012–2014, mot 10 pst. i befolkningen som helhet.⁷ Blant innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3) var andelen 35 pst. Figur 7.1 viser at andelen med vedvarende lavinntekt er høy for dem



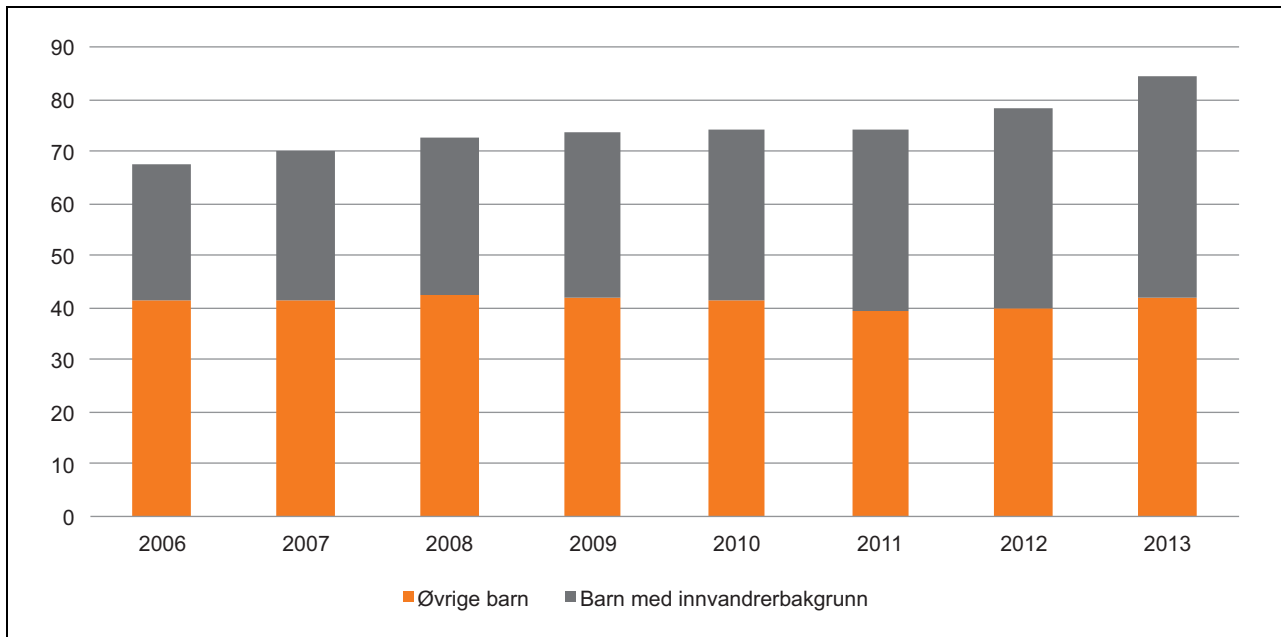
Figur 7.1 Andel personer 20–66 år med vedvarende lavinntekt, etter landbakgrunn og botid. 2012–2014. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger. EUs lavinnteksdefinisjon.

⁵ Aaberge, R. (2016). Inntektsulikhet i Norge i lys av Piketty-debatten. *Samfunnsspeilet* 1/ 2016.

⁶ Presist uttrykt: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet i en treårsperiode under 60 pst. av mediangjennomsnittet i samme treårsperiode. Lavinntekstgrensen for en enslig person var 207 400 kroner etter skatt. En redegjørelse om definisjoner og beregningsmåter finnes i kapittel 2 i Omholt, E.L. (2016), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 2016/30, Statistisk sentralbyrå.

⁷ Epland, J. & Revold, M.K. (2016). Vedvarende lavinntekt. I E.O. Omholt (red.). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 2016/30, Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.2 Barn i familier med vedvarende lavinntekt, etter innvandrerbakgrunn. Antall i 1 000 personer
Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken. 3-årige inntektsintervaller, EUs fattigdomsdefinisjon

med kortest botid i alle de tre landgruppene sammenliknet med befolkningen uten innvandrerbakgrunn.⁸ Med lengre botid reduseres andelen, særlig for dem med bakgrunn fra Vest-Europa, Nord-Amerika mfl. (landgruppe 1) og EU-land i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2). I landgruppe 1 er andelen om lag på nivå med befolkningen ellers etter 15 års botid. For landgruppe 2 er forskjellen 5 prosentenheter. Andelen blant landgruppe 3 reduseres betydelig fra 3–4 års botid til 5–9 års botid, men det er deretter ingen nedgang før botiden passerer 15 år. Etter 15 år i Norge har 21 pst. av innvandrerne fra landgruppe 3 vedvarende lavinntekt, noe som er om lag 15 prosentenheter høyere enn i befolkningen ellers.

SSB presenterer regelmessig tall for utviklingen i vedvarende lavinntekt blant barnefamilier. «Barnefattigdom» er særlig urovekkende fordi man antar at det å vokse opp i en lavinntektsfamilie gir barn et dårlig utgangspunkt. Studier, også fra Norge, tyder på at barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, selv skårer dårligere på sentrale levekårsindikatorer når de blir voksne.⁹ En opphoping av lavinntekt nettopp blant

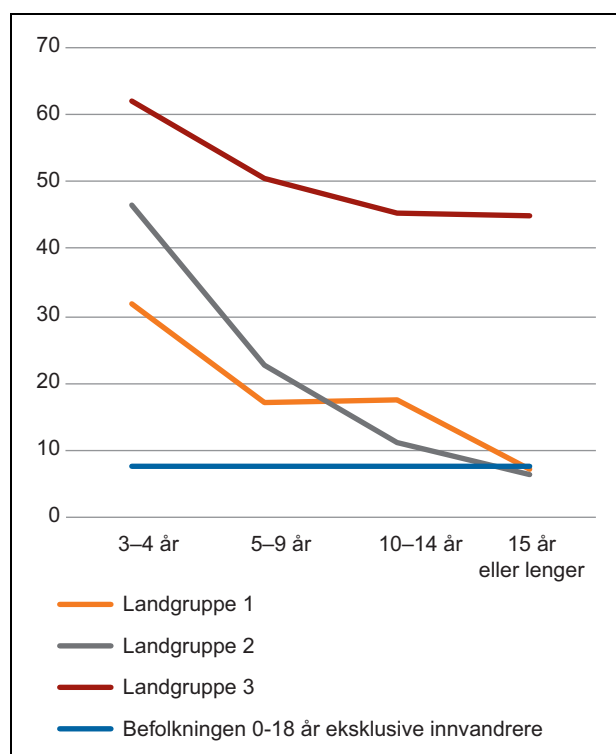
familier med innvandrerbakgrunn kan derfor bidra til å hemme langsiktig integrering. Figur 7.2 viser utviklingen i antall barn i lavinntektsfamilier (treårsperioder) fra perioden 2004–2006 til perioden 2011–2013, fordelt på barn med innvandrerbakgrunn og andre barn. Figuren viser at barn med innvandrerforeldre utgjør en stadig økende andel av de fattige barna i Norge, og økningen i barnefattigdom i Norge skjer hovedsakelig blant barn med slik bakgrunn.

Treårsperioden 2011–2013 er den første perioden der det i absolutte tall er registrert flere barn med innvandrerbakgrunn i familier med lavinntekt enn barn fra majoritetsbefolkningen i denne situasjonen. Gitt at bare 13 pst. av alle barn bosatt i Norge har innvandrerbakgrunn, er dette en betydelig overrepresentasjon. Økningen i absolutte tall skyldes likevel ikke at innvandrere som gruppe får det dårligere i Norge, men at det i absolutte tall blir flere innvandrere. Andelen barn i familier med lavinntekt, som andel av alle barn med innvandrerbakgrunn, var 36,4 pst. i 2006–2008 og 36,8 pst. i perioden 2011–2013.¹⁰ En ny studie viser også at perioden med lavinntekt oftere blir langvarig for barn med innvandrerbakgrunn enn for andre barn. Nærmere 54 pst. av barna som tilhørte en lavinntektshusholdning i åtte sammenhengende år (2007–2014) hadde bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl.¹¹

⁸ Ettersom man ikke følger de samme kohortene over tid, vil disse tallene kunne være påvirket av sammensetnings- og kohorteffekter.

⁹ Wiborg, Ø. & Hansen, M.N. (2009). Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage. *European Sociological Review* 25(3), 379–394. Lorentzen, T. & Nielsen, R. (2009) Går fattigdom i arv? I T. Fløtten (red.) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal.

¹⁰ Tall fra SSBs Statistikkbanken, figuren er ikke vist.



Figur 7.3 Andel personer 0–18 år med vedvarende lavinntekt, etter landbakgrunn og botid. 2012–2014. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå. 3-årige inntektsintervaller, EUs lavinntektsdefinisjon.

Blant barn med innvandrerbakgrunn er det store forskjeller etter landbakgrunn og botid, jf. figur 7.3.

Figur 7.3 viser at barnefamilier som innvandrere til Norge, starter med relativt høye lavinntektsrater, men at disse faller over tid. Barnefamilier med botid på 15 år eller mer fra landgruppe 1 og 2 har ikke høyere fattigdomsrater enn barnefamilier uten innvandrerbakgrunn. Særlig barnefamilier fra landgruppe 2 har raskt fallende fattigdomsrater, slik at disse er omtrent på majoritetsbefolkningens nivå allerede etter ti år i Norge. Barnefamilier fra landgruppe 3 har som gruppe en langt mindre positiv utvikling, og selv etter 15 år i Norge er fattigdomsratene i denne gruppen på 44 pst. Det er imidlertid store forskjeller også innenfor landgruppe 3.¹² Barnefamilier fra Sri Lanka, Iran og Vietnam har raskt fallende fattig-

domsrater, mens om lag 70 pst. av familiene fra Somalia fortsatt har registrert lavinntekt etter mer enn ti år i Norge.

7.2.2 Bolig og materielle goder

Inntektsfordelingen i samfunnet og andelen med lavinntekt sier noe om forbruksmuligheter i ulike grupper. Innsiktene fra studiene av inntekt kan suppleres av studier som kartlegger forbruk direkte. En slik studie er levekårsundersøkelsen EU-SILC, som gjennomføres i alle EU-landene og en del andre europeiske land, bl.a. Norge. I EU-SILC spørres respondentene blant annet om hvilke forbruksgoder de har tilgang til, og om eventuell mangel på gitte goder skyldes at de ikke har råd til å skaffe disse. Det kan påpekes at på samme måte som lavinntekt forstås som et relasjonelt mål, er forståelsen av hva som er «sentrale materielle goder» også kontekstuell. Mange goder som oppfattes som standard i EU-området, vil framstå som luksusgoder i andre kontekster. Siden EU-SILC er en utvalgsundersøkelse, lider den under de samme svakhetene som de fleste andre utvalgsundersøkelser som retter seg mot befolkningen som helhet, ved at utvalget av innvandrere blir relativt lite. Innvandrere kan også være underrepresentert i slike studier pga. lav svarprosent.¹³ EU-SILC er likevel den beste kilden vi har til oppdaterte tall om levekårssituasjonen i ulike grupper.

I figur 7.4 og 7.5 presenteres tall for befolkningen uten innvandrerbakgrunn, for innvandrere i Norge fra land i EU, Nord-Amerika mfl., og for innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 3.¹⁴ Figur 7.4 viser andelen som mangler sentrale forbruksgoder (bil, PC, varme i boligen, kjøtt eller fisk annenhver dag, en ukes ferie per år) fordi de ikke har råd. Figur 7.5 viser hvor mange i ulike grupper som opplever det som lett/vanskelig å «få endene til å møtes».

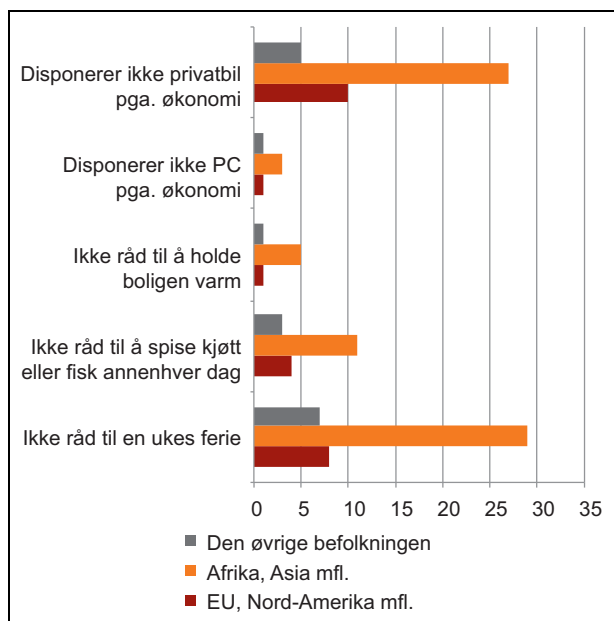
De to figurene viser, for det første, at de fleste har svært gode materielle levekår i Norge. Andelen som må avstå fra sentrale forbruksgoder på grunn av dårlig økonomi, er liten, og det er også andelen som opplever det som vanskelig eller svært vanskelig å «få endene til å møtes». Det andre hovedpoenget de to figurene viser, er at ande-

¹¹ Epland, J. (2016). *Inntektsmobilitet blant barnefamilier med lav inntekt: 2007–2014*. Rapporter 2016/35, Statistisk sentralbyrå.

¹² Epland, J. & Kirkeberg, M.I. (2014). Barn i lavinntektshusholdninger. Flere innvandrerbarnefamilier med lavinntekt. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnefamilier-med-lavinntekt>.

¹³ Djuve, A.B., Gulløy, E., Kavli, H. & Berglund, F. (2009). *Datafengst når minoritetsbefolkningen er målgruppe*. Fafo-rapport 24/2009.

¹⁴ Thorsen, L.R. (2014). Innvandreres økonomi. Mange innvandrere er økonomisk sårbare. Tilgjengelig på <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/mange-innvandrerer-okonomisk-sarbare>.



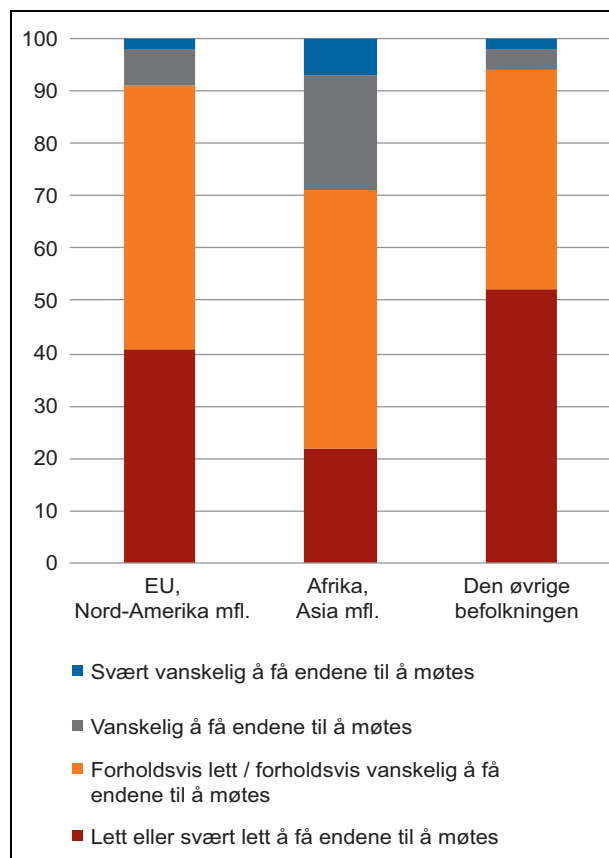
Figur 7.4 Mangel på forbruksgoder, etter landbakgrunn. Prosent.

Kilde: Thorsen, L. (2014), basert på EU-SILC 2013

lene som har dårlige levekår, er langt høyere blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl. enn i andre grupper i befolkningen. Innvandrere fra EU, Nord-Amerika mfl. likner mer på den øvrige befolkningen, enn på innvandrere fra andre deler av verden på de fleste av disse indikatorene.

Boligen er et sentral levekårsgode og også et viktig investeringsobjekt. Det er vanskelig å skape et godt liv og å bli integrert på en god måte, om man ikke har et tilfredsstillende og stabilt sted å bo.¹⁵ De siste tallene fra EUs levekårsundersøkelse EU-SILC viser at 84 pst. av befolkningen i Norge bor i en bolig de selv eier. Dette er det høyeste av alle de vesteuropeiske landene som deltar i undersøkelsen.¹⁶ Figur 7.6 viser andelen i ulike grupper som eier sin egen bolig, og andelen som leier.

Figuren bekrefter bildet av Norge som et land av boligeiere, i og med at 86 pst. av befolkningen uten innvandrerbakgrunn eier sin egen bolig, enten de er selveiere eller har aksje- eller andelsbolig. Andelen selveiere er noe høyere blant innvandrere fra EU, Nord-Amerika mfl. enn blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl., men andelen eiere to-



Figur 7.5 Andel som opplever det som lett / vanskelig å få endene til å møtes, etter landbakgrunn¹. Prosent

¹ Mellomalternativene «forholdsvis lett / forholdsvis vanskelig» er ikke oppgitt i publikasjonen fra SSB, og er lagt inn her med antatte tall som får kolonnene til å utgjøre 100 til sammen.

Kilde: Thorsen, L. (2014), basert på EU-SILC 2013

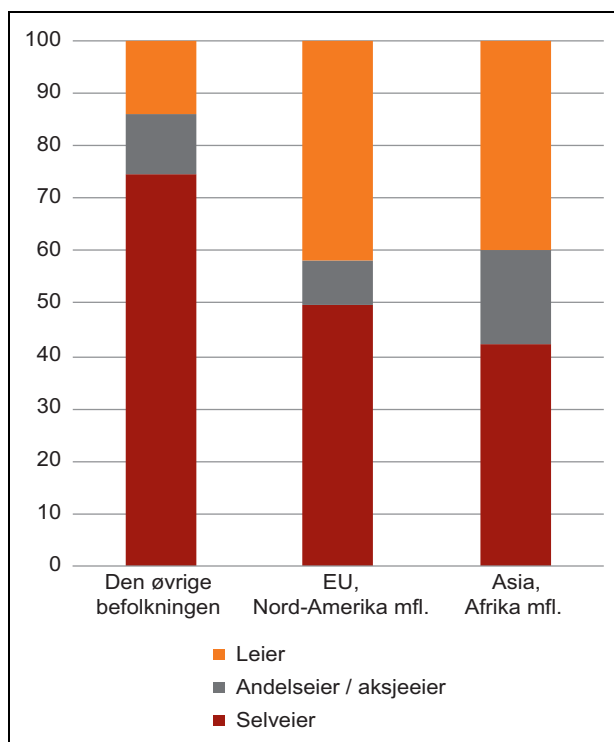
talt er litt høyere blant innvandrere fra Asia, Afrika mfl. fordi andelen aksje-/andelsboligeiere er relativt høy i denne gruppa. Andelen boligeiere må ses i sammenheng med botid og tidsperspektiv på oppholdet i Norge. Nyankomne innvandrere og innvandrere som antar at oppholdet i Norge blir midlertidig, vil i liten grad eie bolig. Eierskap til bolig er et spørsmål om ressurser, all den tid det er vanskelig å få boliglån hvis man ikke har en stabil, tilstrekkelig inntekt. Men det kan også være et spørsmål om valg og verdier, noe som særlig kan være relevant for en del muslimer som forholder seg strengt til det religiøse forbudet mot å ta opp rentebærende lån.¹⁷

Registerdata om boforhold inneholder lite informasjon om bokvalitet, men presenterer data

¹⁵ Grødem, A.S. & Hansen, I.L.S. (2015). Integrating in Homeownerland. The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion. *Nordic Journal of Migration Research*, 5(3), 117–125.

¹⁶ Eurostat (2016). Distribution of population by tenure status, type of household and income group – EU-SILC survey. Sist oppdatert 16.8.2016. <http://ec.europa.eu/eurostat>.

¹⁷ Open Societies Foundation (2013). *Somalis in Oslo*. Tilgjengelig på https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/somalis-oslo-20131210_0.pdf.



Figur 7.6 Innvandrere og etterkommere i Norge etter landbakgrunn og eie-/leieform til boligen. 2015. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Boforhold (registerbasert) 2015

om trangboddhet. 9 pst. av den øvrige befolkningen bor trangt, sammenliknet med 19 pst. av innvandrerne fra EU, Nord-Amerika mfl. og 31 pst. av innvandrerne fra Asia, Afrika mfl. At mange med innvandrerbakgrunn opplever boligproblemer, ble også dokumentert i levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006. I denne undersøkelsen fikk respondentene følgende spørsmål: (1) Hvordan passer størrelsen på boligen for deg/dere? (2) Er noen av beboelsesrommene trekkfulle? (3) Har noen av beboelsesrommene råte-, mugg- eller soppskader? (4) Er du vanligvis utsatt for støy fra gate eller vei når du oppholder deg inne i boligen? 53 pst. av innvandrerne som deltok i undersøkelsen, oppga at de ikke opplevde noen av disse problemene, 29 pst. opplevde ett av dem, og 18 pst. opplevde to eller flere.¹⁸ Denne undersøkelsen er mer enn ti år gammel, men det er neppe grunn til å tro at hovedbildet er svært endret. Innvandrere kombinerer ofte lav husholdningsinntekt med store familier og bor også i større grad enn andre i de store byene der tilbudet av store boliger er mindre. Dette må antas å være hovedforklaringer på hvorfor flere bor

¹⁸ Grødem, A. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for integrering?* Fafo-rapport 32/2011.

trangt, og kanskje også hvorfor flere opplever andre boligproblemer.

7.3 Bosettingsmønster

Ved inngangen til 2016 hadde hver tredje innbygger i Oslo innvandrerbakgrunn. 23 pst. av alle med innvandrerbakgrunn i Norge bodde i byen.¹⁹ I Oslo bor det innvandrere i alle bydelene, men det er store forskjeller i hvor stor andel de utgjør av befolkningen. Bydelene med størst andel innvandrere og etterkommere er Stovner, Søndre Nordstrand og Alna, hvor andelen med innvandrerbakgrunn var over 50 pst. Andelen var minst i Nordstrand, Vestre Aker og Nordre Aker, med 17 pst. hver.²⁰ Andelen innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. har særlig økt i Søndre Nordstrand og Groruddalen.²¹ En studie basert på et internasjonalt anerkjent mål på bostedssegregering finner imidlertid at segregeringen i Oslo for personer med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. ikke har økt i løpet av 2000-tallet.²² Innvandrere fra enkelte land bor imidlertid mer segregert enn andre, f.eks. personer med srilankisk, pakistansk og tyrkisk bakgrunn.

Innvandrerens tilpasninger på boligmarkedet henger sammen med hvordan boligmarkedet faktisk fungerer. Mens Norge er et land av boligeiere, gir de andre nordiske landene andre rammebetingelser. En sammenliknende studie av segregering i fire nordiske hovedsteder viser at jo flere innvandrere det er i et land, jo sterkere er tendensen til segregering i hovedstedene.²³ I de nordiske hovedstedene var bostedssegregering blant voksne innvandrere sterkest i Stockholm og la-

¹⁹ Østby, L. (2016). Innvandrernes demografi. Stadig mest innvandring fra Polen. Tilgjengelig på <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/stadig-mest-innvandring-fra-polen>.

²⁰ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2016-03-03#content>.

²¹ Blom, S. (2012). Etnisk segregasjon i Oslo over to tiår. *Tidsskrift for velferdsforskning* 15 (4), 275–291.

²² 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 og 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, se bl.a. Blom, S. (2012). Ibid.

vest i Helsingfors. Bosettingsmønstre har imidlertid også en sammenheng med tilgang på boliger. Stockholm og København har store områder med utleieboliger sammenliknet med Oslo og Helsingfors, og særlig er kommunale (ikke-kommersielle) utleieboliger ujevnt fordelt. Innslaget av slike boliger er lavere i Oslo, og Oslo har en mye høyere andel av befolkningen bosatt i selveier- og andelsboliger enn de tre andre byene. Dette gjelder også innvandrere. Ser man på innvandreres mobilitet i de samme byene, finner man at innvandrere i større grad forblir boende i bydeler med høy andel personer med innvandrerbakgrunn i Oslo enn de gjør i Stockholm og København.²⁴ Forskerne antar dette har sammenheng med at boligtilbudet i bydelene er mer sammensatt i Oslo enn i de to andre byene, slik at det i større grad er mulig å kjøpe seg opp i boligstandard innenfor samme bydel. Dette kan i så fall være et bedre utgangspunkt for inkludering, ved at innvandrere som lykkes i Norge, i den forstand at de blir i stand til å kjøpe en (bedre) bolig, kan bli boende i samme bydel som innvandrere som fortsatt strever. Dette kan i noen grad hindre at etnisk segregering også blir sosial segregering.

Man kan anta at tendensene til segregering skjer delvis fordi boliger relativt sett er rimeligere i noen områder enn i andre, og at mange innvandrere har lavere inntekt enn majoriteten.²⁵ Innvandrere vil dermed oftere enn andre bo i områder der en større andel av befolkningen enn ellers har relativt sett dårlige levekår og boforhold, lavere utdanning, en mer usikker tilknytning til arbeidsliv og boligmarked og i større grad er avhengig av offentlige overføringer til livsoppholdet.²⁶ NOU 2011: 14 (Integreringsutvalget) diskuterte problematikken rundt bosettingsmønstre og segregeringstendenser. En hovedproblemstilling for Integreringsutvalget var om konsentrasjonen av innvandrere i enkelte boligområder innebærer at integreringsutfordringer forsterkes. Dokumentasjonen viste da ingen eller usikker mereffekt av

slik konsentrasjon, men det ble påpekt at det kan være mer utfordrende å drive idrettslag, borettslag etc. i områder med høy andel innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl. Utredningen viser til at det er andre årsaker enn høy andel beboere med innvandrerbakgrunn som særlig skaper utfordringer, bl.a. lav sysselsetting og lav inntekt.²⁷

En del forskning finner at det er en fordel for minoritets elever å gå på skole med høy minoritetsandel, men at det kan være en ulempe for majoritets elever dersom andelen kommer over 20–30 pst.²⁸ Norske studier som har sett på elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og foreldrenes utdanningsnivå i tillegg til etnisk bakgrunn, finner ingen, eller bare svake, sammenhenger mellom minoritetsandel og skoleprestasjoner.²⁹ Det er dermed plausibelt å anta at eventuelle problemer knyttet til skoleprestasjoner i mindre grad er knyttet til innvandrerbakgrunn som sådan enn til sosioøkonomiske forhold og ressurser i hjemmet.

Generelt er det sammenhenger mellom årsaker til innvandring, ulike innvandrergruppers bosettingsmønstre, deres levekår og deltakelse i samfunnslivet. Årsaken til innvandring vil ha betydning for hvor innvandrere bosetter seg, og i hvilken grad myndighetene kan påvirke bosettingen. For de fleste som kommer til Norge, er det ingen direkte offentlig styring av bosettingen. Arbeidsinnvandrere drar dit de finner en jobb, familieinnvandrere dit familiemedlemmer bor, og studenter til lærestedet de har fått plass ved. Bare flyktninger får tildelt en bosettingskommune etter at de har fått oppholdstillatelse, med medfølgende rett til introduksjonsprogram (se kap. 4.4.3).

Den styrte bosettingen av flyktninger innebærer at hele landet tas i bruk, og at konsentrasjon av innvandrere motvirkes, iallfall de første to årene etter bosetting (se kap. 3.3.4). Det foregår

²⁷ NOU 2011: 14. Ibid.

²⁸ Grøgaard, J.B. (2012). *Hva kjennetegner barneskoler som oppnår høy skår på nasjonale prøver?* Rapport 38/2012 NIFU, Åslund, O., Edin, P.A. & Fredriksson, P. (2011). Peers, neighborhoods, and immigrant student achievement: Evidence from a placement policy. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3 (2), 67–95.

²⁹ Se bl.a. Birkelund, G.E., Hermansen, A.S. & Evensen, Ø. (2010). *Skolesegregering – et problem? Elevsammensetning, frafall og karakterer i Oslo-skolen*. Tilgjengelig på <https://www.sv.uio.no/iss/forskning/prosjekter/segregering-i-osloskolen/publikasjoner/skolesegregering.pdf> (De finner dog en negativ effekt av veldig høy minoritetsandel (40 pst.) i videregående på studiespesialisering.); Hermansen, A.S. & Birkelund, G.E. (2015). The Impact of Immigrant Classmates on Educational Outcomes. *Social Forces*, 94 (2), 615–646, og Hardoy, I. & Schøne, P. (2013). Does the Clustering of Immigrant Peers Affect the School Performance of Natives? *Journal of Human Capital* 7 (1), 1–25.

²³ Skifter Andersen, H., Andersson, R., Wessel, T., & Vilka, K. (2015). The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *International Journal of Housing Policy* 16 (1), 1–30.

²⁴ Wessel, T., Andersson, R., Kauppinen, T. & Skifter Andersen, H. (2013). Spatial integration of immigrants in Nordic cities: the relevance of spatial assimilation theory in a welfare state context. *Urban Affairs Review* DOI: 10.1177/1078087416638448.

²⁵ Se også NOU 2011: 14 *Bedre integrering*.

²⁶ Berntsen, K. (2013). Fortsatt store forskjeller i levealder i Oslo, *Samfunnsspeilet* 4/2013, Statistisk sentralbyrå, og www.ssb.no/kostra.

imidlertid betydelig sekundærflytting blant flyktninger, dvs. flytting fra den opprinnelige bosettingskommunen. Hovedbildet for Norge er, ifølge SSBs monitor for sekundærflytting, at flyktninger flytter fra små, mindre sentrale kommuner til større, mer sentrale kommuner.³⁰ Denne monitoren inneholder ikke analyser av forhold mellom arbeidsmarkedsbetingelser og sekundærflytting, men annen forskning viser at flyktninger i Norge i stor grad flytter i samsvar med sysselsettingsutviklingen og/eller til regioner der flyktninger allerede utgjør en større andel av sysselsettingen fra før av.³¹ Forskningen fra Sverige og Danmark avdekker mange av de samme mønstrene i sekundærflytting blant flyktninger som først blir bosatt gjennom et bosettingsprogram.³² I Sverige og Danmark var det lavere sannsynlighet for sekundærflytting når flyktningene ble bosatt i en kommune med større andel av befolkningen fra samme opprinnelsesland, større befolkning generelt og lav arbeidsledighet. Tilflytting skjedde til større kommuner, kommuner med større andel personer med samme landbakgrunn og områder med lavere ledighet.

Monitoren for sekundærflytting dokumenterer en nedgang i sekundærflytting siden 2003, da monitoren startet. Tidligere flyttet de fleste ett til to år etter bosetting. I de senere årene flytter flest fire til fem år etter bosetting. Det vil si at de flytter i de første årene etter avsluttet introduksjonsprogram. Blant deltakerne i introduksjonsprogram som ble avsluttet i perioden 2007 til 2011, flyttet 19 pst. til en annen kommune innen ett år etter endt introduksjonsprogram, mens 24 pst. flyttet innen to år.³³

7.4 Helse

Helsetilstand påvirker mulighetene for samfunnsdeltakelse. Innvandrere med god helse kan delta mer aktivt i arbeids- og samfunnsliv for øvrig. Sam-

tidig vil aktiv samfunnsdeltakelse kunne bidra til at innvandrere får bedre helse. Kjønn, alder, biologisk arv, risikoatferd (røyking, bruk av rusmidler) og bo- og arbeidsforhold er viktige faktorer som påvirker helsesituasjonen til den enkelte. Det blir gjerne antatt at migranter må ha relativt god helse for å reise til et annet land. Migranter som reiser frivillig, antas derfor ofte å ha bedre helse enn gjennomsnittet både i landet de reiser fra, og i landet de kommer til. Tilsvarende seleksjonseffekter er mindre sannsynlige der migrasjonen er påtvunget, som i fluktsituasjoner. Det å flykte kan også være starten på en migrasjonsprosess som i seg selv er en betydelig belastning både for fysisk og psykisk helse. Antakelsen om sunne migranter må derfor anses å gjelde sterkest for arbeidsinnvandrere og sannsynligvis avta med botid i landet.³⁴

Studier av innvandrere i Norge bekrefter et stykke på vei disse hypotesene. En fersk studie av innvandreres sykehusinnleggelser viser f.eks. at arbeidsinnvandrere sjeldnere legges inn på sykehus enn personer i majoritetsbefolkningen, mens flyktninger legges inn langt oftere.³⁵ Familieinnvandrere som gruppe hadde omtrent samme forbruk av sykehus tjenester som personer i majoritetsbefolkningen. Forskjellene mellom gruppene jevnet seg ut med økende botid – over tid ble altså innvandrerne mer like majoritetsbefolkningen med tanke på sykehusinnleggelser. Alle resultatene var standardisert etter alder og kjønn. En studie av dødelighet viste samme tendenser, at innvandrere som gruppe har lavere dødelighet i yngre alder enn majoritetsbefolkningen, men forskjellen ble mindre jo lenger innvandrerne hadde bodd i Norge. Studien finner i liten grad forskjeller mellom arbeidsinnvandrere og personer som har innvandret av humanitære grunner, og dette er heller ikke et hovedpoeng i studien.³⁶ Det er uansett verdt å påpeke at innvandrere i Norge fortsatt i liten grad har nådd den alderen der bruken av sykehus tjenester og dødelighet er høyest, og at mønstrene kan endre seg etter hvert som innvandrerne blir eldre.

³⁰ SSBs monitorer for sekundærflytting: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/monitor-for-sekundaerflytting-41634>.

³¹ Stambøl, L. (2016). *Sysselsetting og flytting blant innvandrere belyst med regional arbeidsmarkedsmobilitet*. Rapport 06/2016, Statistisk sentralbyrå.

³² Åslund, O. (2005). Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants. *Regional Science and Urban Economics*, 35 (2), 141–165. Damm, A.P. (2009). Determinants of recent immigrants' location choices: quasi-experimental evidence. *Journal of Population Economics*, 22 (1), 145–174.

³³ Blom, S. & Enes, A. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapport 36/2015, Statistisk sentralbyrå.

³⁴ OECD (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015. Settling In*.

³⁵ Elstad, J.I. (2016). Register study of migrants' hospitalization in Norway: world region origin, reason for migration, and length of stay. *BMC Health Services Research*, doi: 10.1186/s12913-016-1561-9.

³⁶ Syse, A., Strand, B.H., Naess, O., Steingrimsdóttir, Ó.A. & Kumar, B.N. (2016). Differences in all-cause mortality: A comparison between immigrants and the host population in Norway 1990–2012. *Demographic Research*, DOI: 10.4054/DemRes.2016.34.22.

En relativt ny rapport fra NOVA gjennomgår innvandreres bruk av helsetjenester i Norge.³⁷ Rapporten viser et sammensatt bilde. Innvandrere som gruppe har lavere forbruk av spesialisthelsetjenester, men noen grupper har høyere forbruk av helsetjenester for noen typer tilstander. Innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa har et svært lavt forbruk av spesialisthelsetjenester, både psykiske og somatiske, mens innvandrere fra andre EU-land etterspør slike tjenester i omtrent samme omfang som majoritetsbefolkningen. Innvandrerkvinner fra land i Asia og Afrika har vesentlig flere innleggelser på somatiske sykehus enn kvinner i majoritetsbefolkningen, noe som hovedsakelig har sammenheng med at de gjennomgår flere svangerskap. For øvrig er forskjellene mellom innvandrergruppene og majoritetsbefolkningen relativt små og usystematiske og varierer mer med kjønn enn med landbakgrunn.

Bruk av helsetjenester og dødelighet er forhold som registreres, noe som gir god tilgang til pålitelige data. Dødelighetsmålet er imidlertid påvirket av alderssammensetningen i befolkningen, og bruken av helsetjenester indikerer ikke bare sykkelighet, men også hvor tilbøyelig man er til å oppsøke helsevesenet med ulike plager. Den svært lave bruken av f.eks. psykisk helsevern i en del innvandrergrupper, gjenspeiler sannsynligvis også stigmaet forbundet med å ha psykiske plager, og kanskje mangel på tillit til at disse tjenestene faktisk kan hjelpe. Innvandrere oppsøker primærhelsetjenesten, inkludert fastlegen, sjeldnere enn majoritetsbefolkningen, noe som kan tyde på «høy terskel», kanskje i samspill med mangel på forståelse for hvordan tjenestene fungerer.³⁸ Folkehelseinstituttet (FHI) rapporterer regelmessig om helsetilstanden i befolkningen, inkludert innvandreres helse, basert på utvalgsundersøkelser.³⁹ FHI understreker likevel i de siste rapporteringene at de foreliggende undersøkelsene er flere år gamle; den nyeste som ble brukt i 2015, var levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006. Denne undersøkelsen var da ti år gammel, og omfattet ikke innvandrerne fra EU-land.

Videre er disse undersøkelsene, som andre utvalgsundersøkelser, sannsynligvis heftet med selektivt frafall. Med disse forbeholdene viser utvalgsundersøkelsene at færre innvandrere enn personer i den øvrige befolkningen oppfattet sin egen helse som god eller svært god. 86 pst. i den øvrige befolkningen sa at de hadde svært god helse, mot 67 pst. av respondentene med innvandrerbakgrunn. Utvalgsundersøkelsene viste også høyere forekomst av hjerte- og karproblemer blant innvandrere enn blant norskfødte og høyere forekomst av muskel- og skjelettplager blant kvinner med innvandrerbakgrunn enn blant norskfødte kvinner. Diabetes er også vesentlig mer utbredt i mange innvandrergrupper enn blant befolkningen forøvrig.⁴⁰

Personer med flyktningbakgrunn,⁴¹ og i noen grad personer med innvandrerbakgrunn generelt,⁴² har gjennomgående dårligere psykisk helse enn befolkningen for øvrig. Dette er godt dokumentert i internasjonale studier, og det er neppe grunn til å anta at situasjonen er annerledes i Norge. I levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005–2006 finnes høyest forekomst av psykiske plager blant innvandrere fra Iran, Irak og Tyrkia, og lavest blant innvandrere fra Sri Lanka og Somalia.⁴³ Flyktninger dominerer blant innvandrere fra både Iran, Irak, Sri Lanka og Somalia, så det er uklart hva som ligger bak de store forskjellene – men i og med at tallene er basert på egenrapportering, kan funnene ha sammenheng med ulik aksept i ulike kulturer for å snakke om psykiske lidelser.

³⁷ Elstad, J.I., Finnvd, J.E. & Texmon, I. (2015). *Bruk av sykehus og spesialisthelsetjenester blant innbyggere med norsk og utenlandsk bakgrunn*. Nova-rapport 10/2015.

³⁸ Diaz E, Calderón-Larrañaga A, Prado-Torres A, Poblador-Plou, B. & Gimeno-Feliu L.A. (2015). How do immigrants use primary health care services? A register-based study in Norway. *European Journal of Public Health*, 25 (1), 72–8.

³⁹ Helsetilstanden i Norge (Folkehelse rapporten). Nettpublikasjon, tilgjengelig på <https://www.fhi.no/nettpub/hin/>. Informasjonen i resten av dette kapitlet er basert på denne.

⁴⁰ Jenum A.K., Diep L.M., Holmboe-Ottesen G., Holme I.M.K., Kumar B.N. & Birkeland K.I. (2012). Diabetes susceptibility in ethnic minority groups from Turkey, Vietnam, Sri Lanka and Pakistan compared with Norwegians – the association with adiposity is strongest for ethnic minority women. *BMC Public Health*, doi: 10.1186/1471-2458-12-150.

⁴¹ Fazel, M., Wheeler, J. & Danesh, J. (2005). Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: a systematic review. *Lancet* 365 (9467), 1309–14; Slewa-Younan, S., Uribe Guajardo, M.G., Herisanu, A. et al. (2015), A Systematic Review of Post-traumatic Stress Disorder and Depression Amongst Iraqi Refugees Located in Western Countries. *Journal of Immigrant and Minority Health* 17: 1231; Jakobsen, M., Meyer DeMott, M.A., & Heir, T. (2014). Prevalence of psychiatric disorders among unaccompanied asylumseeking adolescents in Norway. *Clinical Practice and Epidemiology in Mental Health*, 10 (1), 53–58.

⁴² Noam, G., Oppedal, B., Idsoe, T. & Panjwani, N. (2014). Mental Health Problems and School Outcomes Among Immigrant and Non-immigrant Early Adolescents in Norway. *School Mental Health* 6: 279–293.

⁴³ Blom, S. (2008). *Innvandreres helse 2005/2006*. Rapporter 35/2008, Statistisk sentralbyrå.

Innvandrerne høye forbruk av uførepensjon, som ble dokumentert i kapittel 6, speiles ikke i høyere dødelighet (kontrollert for alder) eller kontakt med helsetjenestene. Innvandrere rapporterer imidlertid oftere om dårlig helse enn personer i majoritetsbefolkningen i spørreundersøkelser. Forskningen som foreligger, kan ikke gi presise forklaringer på denne overraskende kombinasjonen av høyt forbruk av uførepensjon, dårlig egenrapportert helse, lavt forbruk av tjenester og lav dødelighet blant innvandrere i Norge.

7.5 Diskriminering og strukturelle hindre

Diskriminering kan være et strukturelt hinder for folks levekår, inngang til arbeidslivet og utbytte av opplæring, og det vil kunne påvirke forholdet mellom ulike befolkningsgrupper. Diskriminering kan også føre til svekket tilhørighet til fellesskapet og mindre tillit både til samfunnet og til andre mennesker. Utsatthet for diskriminering er dermed en potensielt viktig levekårsdimensjon.

Å kartlegge omfanget av diskriminering er imidlertid komplisert. Opplevd diskriminering er subjektivt. Selvrapportert diskriminering – gjerne innhentet gjennom spørreundersøkelser – må derfor behandles med varsomhet. Det finnes også i liten grad sammenliknbare mål for hele befolkningen. Det er dermed vanskelig å vurdere opplevd diskriminering på basis av nasjonalitet, etnisitet eller religion opp mot andre potensielle diskrimineringsgrunnlag, som kjønn, alder, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering. Det er også betydelig usikkerhet knyttet til resultater fra undersøkelser av selvopplevd diskriminering, fordi andelen med minoritetsbakgrunn kan være lav, svarprosenten kan være lav, og spørsmålene kan være lite presise. Den beste undersøkelsen som finnes i Norge, er sannsynligvis levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006. Denne viste at opplevelsen av diskriminering varierte sterkt både mellom ulike arenaer (arbeidsmarkedet, boligmarkedet, helsevesenet, uteliv) og etter landbakgrunn.⁴⁴ Samlet oppga 74 pst. av innvandrerne fra Sri Lanka at de ikke hadde opplevd diskriminering på noe område, mens bare 34 pst. av innvandrerne fra Somalia sa det samme.

Et alternativ til å bruke opplevd diskriminering som mål er felteksperimenter som ser på i

hvilken grad diskriminering faktisk skjer på sentrale arenaer, som arbeidsmarkedet og boligmarkedet. I det følgende oppsummeres sentrale felteksperimenter fra Norge.

7.5.1 Diskriminering i arbeidslivet

De siste årene er det gjennomført to felteksperimenter i Norge med formål å dokumentere forekomsten av diskriminering i arbeidslivet. Begge undersøkelsene ble gjennomført ved at forskerne sendte likelydende søknader til ulike utlyste jobber i gitte geografiske områder. Den første og mest omtalte av disse studiene ble gjennomført på det sentrale Østlandet (Oslo, Drammen, Lørenskog, Moss).⁴⁵ Søknadene ble fordelt på et bredt spekter av jobber i offentlig og privat sektor: sykepleier og hjelpepleier innen helse- og omsorgssektoren, grunnskolelærer og pedagogisk leder i barnehage innen undervisningssektoren, rådgivere innen offentlig forvaltning, høyere økonomistillinger (som forsikringsrådgiver, regnskapsrådgiver og revisor) innen forsikring og finans, dataingeniør og informasjonsmedarbeider innen informasjon/kommunikasjon, og sjåfør og lagermedarbeider innen lager og transport. Studien opererte videre med to jobbsøkerpar, et kvinnelig og et mannlig, der søkerne hadde henholdsvis «norsk-klingende» og «utenlandskklingende» navn. Alle søkerne fylte de formelle kvalifikasjonskravene til stillingen, og alle hadde utdanning fra Norge.

Hovedfunnet i studien var at sannsynligheten for å bli innkalt til et jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med om lag 25 pst. dersom søkeren har et utenlandskklingende navn sammenliknet med identisk kvalifiserte søkere med norsk-klingende navn. Forskerne presiserer imidlertid at den vanligste responsen var likebehandling: enten fikk begge de to fiktive søkerne avslag, eller så ble begge innkalt til intervju. Anslaget over omfanget av diskriminering skapes av at i de tilfellene der bare én søker ble innkalt, var dette i overveiende grad søkeren med norsk-klingende navn. Det var videre relativt store forskjeller både etter kjønn og jobbtype. For kvinner reduserte det å ha et utenlandskklingende navn sannsynligheten for å bli innkalt til intervju med 16 pst., for menn med 37,4 pst.⁴⁶ Det er likevel uklart om dette skyldes at kvinner reelt møter mindre diskriminering enn

⁴⁴ Tronstad, K.R. (2008). Opplevd diskriminering. I Blom, S. & Henriksen, K. (red), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 5/2008, Statistisk sentralbyrå.

⁴⁵ Rogstad, J. & Midtbøen, A. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*, Rapporter 2012:001, Institutt for samfunnsforskning.

⁴⁶ Rogstad, J. & Midtbøen, A. (2012). Ibid. s. 81

menn, eller at de fiktive kvinnelige og mannlige søkerne søkte på ulike jobber. Siden studien var opptatt av omfanget av etnisk diskriminering, lot forskerne kvinnelige søkere søke stereotypiske kvinnejobber, mens mennene søkte mannsjobber. Den negative forskjellsbehandlingen av personer med utenlandsskklingende navn var noe større i Oslo, den var vesentlig større i privat enn i offentlig sektor (34 pst. vs. 10 pst) og mindre i stillinger med klare kvalifikasjonskrav. Alle søkerne fylte de formelle kvalifikasjonskravene til stillingene de søkte på, men søkere med utenlandsskklingende navn kom bedre ut i stillinger som stilte formaliserte krav til utdanning (som sykepleier) enn i stillinger der kompetansekravene var mer diffuse (som dataingeniør). Uklare utdanningskrav gir rom for mer skjønnsutøvelse, som gjerne ikke faller ut til fordel for dem med innvandrerbakgrunn. Aller sterkest var diskrimineringstendensene i yrker innen lager og transport. Mens et utenlandsk navn reduserte sannsynligheten for intervjuinnkalling med 7,5 pst. for stillinger i utdanningssektoren, ble den redusert med 50 pst. for yrker innen lager/transport.⁴⁷

I 2011–2013 ble et liknende studiedesign gjennomført i et større geografisk område. I tillegg til Oslo sendte man fiktive søknader til jobber i Stavanger, Bergen og Trondheim.⁴⁸ I hvert eksperiment sendte man to jobbsøknader til samme jobb-utlysning og sjekket respons eller mangel på respons fra arbeidsgiveren. De to søknadene var likelydende bortsett fra at den ene hadde et typisk muslimsk/pakistansk navn og den andre et typisk norsk navn. Undersøkelsen ble gjennomført i en periode med stor etterspørsel etter arbeidskraft, og et hovedinntrykk var at de fiktive søkerne fikk en relativt høy grad av respons. Arbeidsgiverne i Oslo responderte på 51 pst. av søknadene med typisk norsk navn og 39 pst. av søknadene med typisk muslimsk/pakistansk navn. I de andre byene var responsen henholdsvis 49 og 42 pst. Også denne undersøkelsen viste altså at omfanget av diskriminering er noe større i Oslo enn andre steder i landet. Inntrykket av diskrimineringsomfang i ulike jobber og bransjer var likevel noe annerledes. Denne studien fant lite diskriminering i yrker innen media og IKT, økonomi og regnskap og administrasjon/forvaltning, og mer i yrker innenfor transport og lager, utdanningssektoren og helse-

og sosialsektoren. Hovedtendensen i begge disse feltstudiene er likevel klar, man finner mindre diskriminering i yrker med klare kompetansekrav og mer i yrker der kompetansekravene er små og kampen om jobbene stor (transport, lager).⁴⁹

Analysen av registerdata bekrefter langt på vei funnene fra felteksperimentene. Også registerdatastudiene tyder på at det finnes «etniske barrierer» som gjør at overgangen fra utdanning til arbeidsliv tar noe lengre tid for etterkommere med – for eksempel – pakistansk- og indiskfødt foreldre enn for unge uten innvandrerbakgrunn, men omfanget av diskriminering er mindre i jobber som krever utdanning.⁵⁰ Dette skal likevel ikke forstås slik at diskriminering ikke kan finnes i yrker med krav til høyere utdanning. En studie tyder på at innvandrere møter karrierebarrierer i norske utdannings- og forskningsinstitusjoner, der innvandrere er overrepresentert i midlertidige forskerstillinger og underrepresentert i faste faglige stillinger.⁵¹ Denne undersøkelsen omfattet både personer som selv har innvandret, og etterkommere av innvandrere, noe som gir et annet utvalg og åpner for at andre mekanismer enn diskriminering (som språkproblemer) kan være virksomme.

En analyse av lønnsforskjeller mellom innvandrere og den øvrige befolkningen har tatt utgangspunkt i en hypotese om at de som har færre og dårligere alternativer, i mindre grad vil slutte i jobben når lønningene reduseres. Hvis dette gjelder for innvandrere, kan arbeidsgivere tilby dem lavere lønn uten at de reduserer sitt arbeidstilbud. Analysene viser at lønnsgapet mellom menn med og uten innvandrerbakgrunn er betydelig, og at innvandrere i mindre grad slutter i jobben hvis lønningene reduseres. Funnene tilsier at arbeidsgivere i Norge har større markedsrett overfor innvandrere enn personer fra den øvrige befolkningen, og at de derfor har mulighet til å diskriminere den første gruppen med hensyn til lønn.⁵²

⁴⁹ Birkelund, G. (2016). Mindre diskriminering i jobber som krever høyere utdanning. Kronikk i *Aftenposten* 17. mars 2016. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/viten/Mindre-diskriminering-i-jobber-som-kraver-hoyere-utdanning-8398829.html>.

⁵⁰ Birkelund, G.E., Lillehagen, M., Ekre, V.P. & Ugreninov, E. (2014). Fra utdanning til sysselsetting – En forløpsanalyse av indiske og pakistanske etterkommere i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(4), 385–414.

⁵¹ Maximova-Mentzoni, T., Egeland, C., Askvik, T., Drange, I., Støren, L.A., Røsdal, T. & Vabø, A. (2016). «Å være utlending er ingen fordel». *Karriereløp og barrierer for innvandrere i norsk akademia*. Arbeidsforskningsinstituttet, Rapport 2016:03.

⁵² Dale-Olsen, H., Røed, M. & Schøne, P. (2014). Makt til å diskriminere? *Søkelys på arbeidslivet* 4, 311–328.

⁴⁷ Rogstad, J. & Midtbøen, A. (2012). Ibid. s. 89.

⁴⁸ Birkelund, G.E., Rogstad, J., Heggebø, K., Mogstad, T. & Bjelland, H.F. (2014). Diskriminering i arbeidslivet: resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk Tidsskrift* 22 (4), 352–382.

7.5.2 Diskriminering på boligmarkedet

Relativt mange innvandrere opplever at de har blitt diskriminert på boligmarkedet. I IMDi's integreringsbarometer 2013/2014 var dette den tredje hyppigste arenaen der respondentene oppga diskriminering, etter arbeidsplassen og i jobbsøking.⁵³ Også i levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006 var opplevelsene av diskriminering på boligmarkedet betydelig. De høyeste andelene som sier at dette har skjedd, kom fra Somalia og Irak.⁵⁴ At somaliere er særlig utsatte for diskriminering på boligmarkedet, er relativt godt dokumentert også i nyere studier.⁵⁵

Et felteksperiment der forskerne sendte likelydende søknader på ledige leieboliger i Norge, ser ut til å bekrefte inntrykket av at det foregår en viss negativ forskjellsbehandling av boligsøkere med innvandrerbakgrunn.⁵⁶ Forskerne kombinerte navn (utenlandsskklingende eller norskklिंगende), kjønn og sosial status (økonom eller butikkmedarbeider), slik at de til sammen hadde åtte fiktive søkere. Av de fiktive søkerne fikk Hanne, økonom, positivt svar fra 69 pst. av boligeierne. Fatima, økonom, fikk tilbud fra 57 pst. Hanne og Fatima som butikkmedarbeidere fikk positivt svar fra hhv. 63 og 48 pst. Aller dårligst ut kom Mohammed, butikkmedarbeider, som fikk positivt svar fra 44 pst. av boligeierne. Som økonom fikk Mohammed svar fra 49 pst. Håvard fikk positivt svar fra 56 og 61 pst. som hhv. butikkmedarbeider og økonom. Det å være mann, ha lav sosial status og et utenlandsskklingende navn gir hver for seg ulemper på boligmarkedet, ifølge denne studien, og kombinasjonen gir tredobbel negativ effekt. Sjansen for å få positivt svar reduseres med 7 prosentenheter hvis søkeren er mann, 7 prosentenheter hvis han/hun er butikkmedarbeider (sammenliknet med økonom) og 13 prosentenheter hvis søkeren har et arabiskklिंगende navn. Dette tyder på at innvandrerbak-

grunn er en faktor som slår sterkt ut på det norske leiemarkedet.

7.6 Deltakelse i politikk og sivilsamfunn

Frivillighet er en viktig del av norske lokalsamfunn. Sammen med skole og arbeidsplasser er frivillige aktiviteter de viktigste møteplassene i lokalsamfunn over hele landet. Folks hverdagsliv og deltakelse i ulike formelle og uformelle nettverk kartlegges i liten grad og er vanskelig å måle. Det er vanskelig å gi et entydig svar på hvilken effekt uformell og formell deltakelse har. Men deltakelse i samfunnslivet gir bl.a. tilgang til nettverk og kan være en viktig arena for språklæring.

Videre er sosiale nettverk viktig for å komme inn på arbeidsmarkedet. I en rapport fra NIBR konkluderes det med at nettverk har stor betydning, og at innvandrere med norske venner har mye større sjanse for å være i jobb.⁵⁷ Forskerne bak rapporten argumenterer for at sosial kontakt på ulike uformelle arenaer bidrar til tillit og kan senke tersklene inn i arbeidsmarkedet fordi innvandreren får tilgang til lokale, uformelle referanser. Med utgangspunkt i europeiske data har sosiologen Ruud Koopmans argumentert for at sosio-kulturelle faktorer – språkkunnskaper, sosiale relasjoner til personer uten innvandrerbakgrunn, og holdninger til kjønnslikestilling – forklarer det meste av variasjonen i yrkesdeltakelse mellom ulike grupper.⁵⁸ Det er ikke nødvendigvis slik at yrkesdeltakelse skaper sosial og kulturell integrering, men årsakspilen ser også ut til å gå motsatt vei, der sosial og kulturell integrering skaper yrkesdeltakelse.

7.6.1 Frivillighet og organiserte fritidsaktiviteter

Innvandrere er dårligere representert enn den øvrige befolkningen i tradisjonelle frivillige organisasjoner. Blant innvandrerne deltar menn mer enn kvinner, og deltakelsen er høyere blant dem med lang botid, dem som er i jobb, og dem som snakker godt norsk.⁵⁹ Innvandrere og deres etterkommere er også klart mindre aktive i norske poli-

⁵³ IMDi (2015). *Integreringsbarometeret 2013/2014. Innvandring og integrering – holdninger og erfaringer blant personer med innvandrerbakgrunn*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

⁵⁴ Tronstad, K.R. (2008). Opplevd diskriminering. I Blom, S. & Henriksen, K. (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 5/2008, Statistisk sentralbyrå.

⁵⁵ Søholt, S. & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Norsk institutt for by- og regionforskning, rapport 2009:2, Open Societies Foundation (2013), *Somalis in Oslo*.

⁵⁶ Andersson, L., Jakobsson, N. & Kotsadam, A. (2012). A field experiment of discrimination in the Norwegian housing market: gender, class, and ethnicity. *Land Economics*, 88(2), 233–240.

⁵⁷ Søholt, S., Tronstad, K. & Vestby, G. (2015). *Syssetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*, NIBR-rapport 2015:20.

⁵⁸ Koopmans, R. (2016). Does assimilation work? Sociocultural determinants of labour market participation of European Muslims. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(2), 197–216.

tiske partier, men her er andelen som deltar aktivt, lav også for personer uten innvandrerbakgrunn. Økonomiske og språklige barrierer framheves ofte som forklaringer på den lave deltakelsen, i tillegg til kulturelle og organisatoriske barrierer. I en studie fra Veitvet, som er en av Oslos mest sammensatte drabantbyer, diskuteres slike barrierer eksplisitt.⁶⁰ En barriere, som ofte påpekes av representanter for majoriteten, er at innvandrere ikke skjønner hvordan norske organisasjoner fungerer. De forstår ikke prinsippet med dugnad, de vet ikke at det er forventet at de skal møte opp og se barnas fotballkamper, etc. Generelt mente mange på Veitvet i denne studien at bomiljøet deres hadde endret seg radikalt i løpet av 20 år, men det lokale foreningslivet hadde i liten grad endret seg for å imøtekomme denne nye situasjonen.

Til tross for lavere deltakelse i tradisjonelle organisasjoner utfører innvandrere nesten like mye frivillig arbeid som den øvrige befolkningen, men gjennom andre arenaer, som f.eks. etniske og religiøse foreninger og innvandrer- og flyktningforeninger.⁶¹ Innvandrerorganisasjonene er ofte basert på felles landbakgrunn eller felles religion, og det er omstridt hvilken rolle de kan ha i å fremme integrering. Slike organisasjoner med utspring i opprinnelsesland kan fylle ulike behov i den forstand at de er sosiale arenaer, arenaer for tokulturalitet, arenaer for kulturell læring og politiske arenaer.⁶² Gjennomgående mener informantene i undersøkelsen på Veitvet, som framstår som godt integrerte, at det ikke er noen motsetning mellom det å engasjere seg i egne organisasjoner og det å delta i det norske samfunnet. Organisasjonene med utspring i opprinnelseslandet bidrar med noe i tillegg – kulturell trygghet, kontakt med hjemlandet – men er ikke konkurrerende, etter deres syn.

To ulike undersøkelser, en fra Fafo og en fra NOVA, har vist at barn og ungdom med innvandrerbakgrunn deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn barn og unge i den øvrige befolkningen.⁶³ Særlig deltar jentene med innvandrerbakgrunn lite. 76 pst. av jentene med bakgrunn

fra Pakistan og 45 pst. av guttene med samme bakgrunn deltok sjelden eller aldri i organiserte fritidsaktiviteter. Et tilsvarende mønster, men med mindre markerte kjønnsforskjeller, ble funnet for barn med bakgrunn fra Somalia. Blant barn uten innvandrerbakgrunn var det om lag 20 pst., både blant gutter og jenter, som sjelden eller aldri deltok. NOVA-undersøkelsen sammenliknet barn og unge i et utvalg familier med lave inntekter, og fant at også innenfor dette lavinntektsutvalget var det betydelige forskjeller etter kjønn og innvandrerbakgrunn. Forskjellene var mest slående for trening i klubb eller forening (fotball, ridning eller liknende): 66 pst. av jentene med innvandrerbakgrunn i lavinntektsfamilier deltok aldri i slike aktiviteter, sammenliknet med 40 pst. av jentene i lavinntektsfamilier uten innvandrerbakgrunn. Blant guttene i lavinntektsfamilier var derimot de med innvandrerbakgrunn mer aktive enn guttene uten innvandrerbakgrunn – andelene som aldri deltok var hhv. 30 og 38 pst.

En nyere undersøkelse fra NOVA bekrefter langt på vei disse funnene.⁶⁴ Studien ser særlig på deltakelse i idrett og finner at 80 pst. av jenter med innvandrerforeldre sjelden eller aldri trener i et idrettslag. Tilsvarende tall for gutter med innvandrerforeldre er 54 pst., mot 60 og 48 pst. blant hhv. jenter og gutter i den øvrige befolkningen. Jenter med innvandrerforeldre deltar mye i fritidsklubber og religiøse foreninger, men dette forklarer ikke den manglende idrettsdeltakelsen, fordi de jentene som er aktive på disse arenaene, også deltar mer i idrett. Familiens sosioøkonomiske status forklarer mye av forskjellene i idrettsdeltakelse mellom majoritet og minoritet, men for jentene er ikke dette hele forklaringen. Jentene med minoritetsforeldre bruker mye tid på skolearbeid, men det er bare svake sammenhenger mellom det å bruke mye tid på lekser og det å ikke være aktiv i idrett.⁶⁵ De sammenhengene som finnes, handler i stor grad om at de som bruker lite tid på lekser, også deltar lite i idrett. Alt i alt greier ikke forskerne å forklare den lavere deltakelsen i organisert idrett blant jentene med innvandrerforeldre, men antyder at disse jentene generelt er mindre

⁵⁹ Enjolras, B. & Wollebæk, D. (2010). *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*. Rapport 2010:2, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

⁶⁰ Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Rapport 6/2010, Institutt for samfunnsforskning.

⁶¹ Eimhjellen, I. & Bock Seegaard, S. (2010). *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Rapport 2010:8 Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

⁶² Ødegård, G. (2010). Ibid.

⁶³ Kavli, H. (2007). *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*. Fafo-rapport 2007:22; Kristoffersen, L. (2010). Fritid og sosial deltakelse. I Sandbæk, M. & Pederesen, A.W. (red.), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. NOVA-rapport 2010:10.

⁶⁴ Ødegård, G., Bakken, A. & Strandbu, Å. (2016). *Idrettsdeltakelse og trening blant ungdom i Oslo. Barrierer, frafall og endringer over tid*. Rapport 2016:7, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

⁶⁵ Ødegård, G., Bakken, A. & Strandbu, Å. (2016). Ibid. s. 98.

opptatt av den organiserte idretten, og at det kan være noe ved idrettslag som treningsarena som ikke tiltrekker jenter med innvandrerforeldre.

Disse undersøkelsene minner om at i et samfunn der innvandrerfamilier er sterkt overrepresenterte blant lavinntektsfamilier (se kap. 7.2.1), kan det være vanskelig å skille effekten av landbakgrunn fra effekten av lavinntekt når man ser på deltakelse i aktiviteter som koster penger. De til dels store kjønnsforskjellene mellom barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsfamilier kan imidlertid tyde på at kulturelle føringer og prioriteringer har en selvstendig betydning.

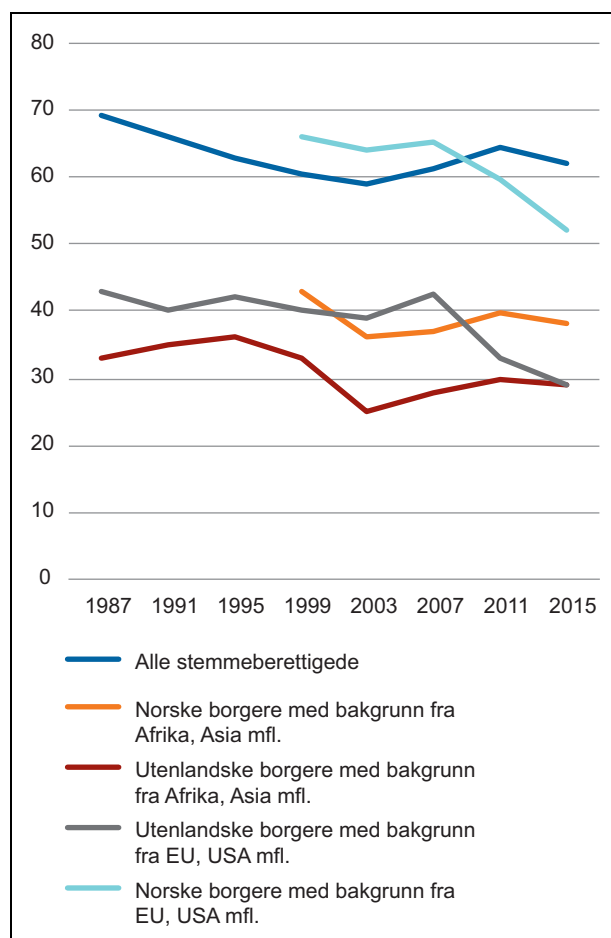
7.6.2 Politisk deltakelse

Ved lokalvalg har utenlandske statsborgere som har vært registrert i folkeregisteret som bosatt i Norge i tre år, stemmerett og er valgbare, mens det ved stortingsvalg bare gjelder norske statsborgere. I takt med økende innvandring har tallet på stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn økt. Ved lokalvalget i 2015 hadde 14 pst. av alle velgerne innvandrerbakgrunn: 8 pst. var utenlandske statsborgere og 6 pst. var norske statsborgere. Til sammenlikning var det ved lokalvalget i 2003 bare 6 pst. med innvandrerbakgrunn, fordelt på 3 pst. utenlandske statsborgere og 3 pst. norske statsborgere.⁶⁶

Blant innvandrere som er norske statsborgere, var det om lag 40 pst. som benyttet stemmeretten ved lokalvalget i 2015.⁶⁷ Til sammenlikning var valgdeltakelsen blant alle stemmeberettigede 62 pst. (se figur 7.7). Valgdeltakelsen i 2015 blant innvandrere med pakistansk bakgrunn, den største gruppen av innvandrere med norsk statsborgerskap, var 52 pst. Valgdeltakelsen blant *utenlandske statsborgere* var på 29 pst., et tall som har vært stabilt over tid. En stor andel av utenlandske statsborgere med stemmerett er arbeidsinnvandrere fra Polen, og blant disse stemte kun 7 pst. Valgdeltakelsen blant svenske statsborgere var 38 pst. For somaliere, som også er en stor gruppe blant utenlandske statsborgere, var valgdeltakelsen 48 pst. Blant norske statsborgere som er *etterkommere* av innvandrere, var valgdeltakelsen om lag 40 pst.

Valgdeltakelsen er generelt høyere ved stortingsvalg enn ved lokalvalg. I 2013 var valgdeltakelsen for den stemmeberettigede befolkningen på om lag 78 pst. Blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn var valgdeltakelsen på 53 pst.

Ved valget i 2013 gjorde forskere et eksperiment der grupper av velgere fikk brev eller SMS knyttet til valget.⁶⁸ Brev ble bare sendt til velgere med innvandrerbakgrunn i et utvalg kommuner og inneholdt blant annet praktisk informasjon om valget. SMS ble sendt til et utvalg velgere, både med og uten innvandrerbakgrunn. Eksperimentet viste at velgerne som mottok brev eller SMS, of-



Figur 7.7 Valgdeltakelse ved lokalvalg. Alle stemmeberettigede og stemmeberettigede med ulik innvandrerbakgrunn. 1987–2015. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁶⁶ Kleven, Ø. (2015). *Valgdeltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn*. Rapport 2015/33, Statistisk sentralbyrå.

⁶⁷ Statistisk sentralbyrå (2016). Kommunestyre- og fylkestingsvalget, 2015. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalg/hvert-4-aar-detaljerte/2015-12-07>.

⁶⁸ Bergh, J., Christensen, D.A. & Matland, R.E. (2016). *Getting Out the Vote. Experiments in voter mobilization among immigrants and natives in Norway*. Rapport 2016:12, Institutt for samfunnsforskning. Eksperimentet inkluderte variasjon i ordlyden i brevene til innvandrervalgerne, men utslagene av dette var små. Forskerne konkluderer derfor med at det var mottak av brev i seg selv, sammen med den praktiske informasjonen, som ga utslag.

tere stemte enn velgere som ikke hadde fått noen av delene, og at effekten var særlig stor for nye velgere med innvandrerbakgrunn. SMS gjorde også stort utslag for unge velgere i den øvrige befolkningen.

Innvandrere som gruppe har ikke bare lavere valgdeltakelse enn den øvrige befolkningen, de er også dårlig representert i kommunestyrene landet over.⁶⁹ Ved lokalvalget høsten 2015 ble det innvalgt 320 personer med innvandrerbakgrunn i kommunestyrene. Dette utgjorde 3 pst. av alle representantene, mens innvandrere som nevnt utgjorde 14 pst. av de stemmeberettigede. Andelen med innvandrerbakgrunn er størst i kommuner med stor andel innvandrere, som Drammen, Lørenskog og Oslo, mens 250 kommunestyrer er helt uten innvalgte representanter med innvandrerbakgrunn.⁷⁰

Deltakelse i demokratiske prosesser kan bidra til tillit, samhold og oppslutning om de demokratiske prinsippene. Lav valgdeltakelse kan tolkes som lavt engasjement og svak tilknytning. En analyse fra 2012 viser at innvandrere som har mer nabokontakt, sterke sosiale relasjoner og sosial deltakelse for øvrig, i større grad også benytter stemmeretten sin i Norge.⁷¹ Videre har det en viss betydning om de opplever tilhørighet og at de regner med å bli boende i Norge. Organisasjonsdeltakelse kan også ha betydning, men deltakelse i innvandrer- og religiøse organisasjoner slår ikke positivt ut på valgdeltakelsen.

7.6.3 Statsborgerskap

Utlendinger som har hatt lovlig opphold i Norge i sju år eller mer, og som fortsatt fyller kravene til permanent oppholdstillatelse, kan få innvilget norsk statsborgerskap. For å bli norsk statsborger kan man i utgangspunktet ikke være straffedømt eller under etterforskning, og man må som hovedregel være løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Etter endring i statsborgerloven er det fra 1. januar 2017 også krav om dokumenterte muntlige norskkunnskaper og en bestått prøve i samfunnskunnskap for å få innvilget statsborgerskap. Prøven i samfunnskunnskap må bestås på norsk. Kra-

vene gjelder personer mellom 18 og 67 år (se boks 4.3).

Norsk statsborgerskap gir adgang til en rekke goder i det norske samfunnet. For det første har man en ubetinget rett til arbeid og opphold, og dermed også en sikker rett til retur om man har bodd utenlands en periode. Statsborgere får rett til norsk pass, som sikrer at de kan få norske myndigheters beskyttelse i utlandet. Videre er det, som nevnt ovenfor, bare norske statsborgere som har stemmerett og er valgbare ved stortingsvalg. Dessuten er noen offentlige stillinger og verv innenfor blant annet retts-, politi- og fengselsvesenet og utenrikstjenesten forbeholdt norske statsborgere. Samtidig innebærer norsk statsborgerskap også visse plikter, som å avtjene verneplikt i Norge.⁷²

Blant innvandrere i Norge er det flest med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mfl. som bytter til norsk statsborgerskap. Arbeidsinnvandrerne som har kommet til Norge etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, bytter i langt mindre grad statsborgerskap, sammenliknet med flyktninger. Per 1. januar 2016 hadde 31 pst. av alle innvandrere i Norge norsk statsborgerskap, 55 pst. blant dem med bosted på sju år eller mer.⁷³ I 2015 var det i alt 12 400 personer som fikk norsk statsborgerskap. Av dem som ble innvilget norsk statsborgerskap i 2015, var det flest fra Eritrea, Afghanistan og Irak.⁷⁴

7.6.4 Innvanderers følelse av tilhørighet

Det å skifte statsborgerskap kan tolkes som uttrykk for en sterk opplevelse av tilhørighet til Norge. Et «mykere» mål på tilhørighet er hva innvandrere og deres etterkommere selv sier i meningsmålinger, og kvalitative studier av identitetsdannelse i ulike sosiale situasjoner. Det finnes en omfattende forskningslitteratur om identitetsdannelse, både kvalitativ og kvantitativ, ofte med vekt på ungdom og unge voksne. Det er ikke mulig å gå inn i hele denne litteraturen her, men to norske holdningsundersøkelser kan gi et hovedbilde av i hvilken grad innvandrere og unge med innvandrerbakgrunn opplever samhørighet med Norge.

⁶⁹ Bjørklund T. & J. Bergh (2013). *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge. Partivalg, valgdeltakelse, representasjon*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

⁷⁰ <https://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalgform/hvert-4-aar-representanter/2016-01>.

⁷¹ Tronstad, K. & Rogstad, J. (2012). *Stemmer de? Politisk deltakelse blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Rapport 2012:26, Fafo.

⁷² Det er utredet om det skal bli mulig å frata statsborgerskapet for personer involvert i terror mv. NOU 2015: 4 *Tap av norsk statsborgerskap*.

⁷³ Pettersen, S.V. (2016). Fallende andel tar norsk statsborgerskap. Tilgjengelig på <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fallende-andel-tar-norsk-statsborgerskap>.

⁷⁴ Statistisk sentralbyrå (2016). Overgang til norsk statsborgerskap, 2015. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/statsborger/aar/2016-05-11>. <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/statsborger>

Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006 ba respondentene markere på en skala fra 1 til 7 hvor sterk samhørighet de følte med Norge, der 1 betydde «ingen samhørighet» og 7 betydde «stor samhørighet». ⁷⁵ Gjennomsnittet for alle som svarte, var 5,0. Den laveste andelen ble funnet blant innvandrere fra Tyrkia og Irak (begge 4,3), den høyeste blant innvandrere fra Vietnam (5,9). Denne studien tyder dermed på at det er flere som føler samhørighet med Norge enn som ikke gjør det i alle grupper, selv om det kan være uklart hva som ligger i å «føle samhørighet» med et land.

En annen studie rettet seg mot ungdom i vide-regående skole i Oslo og Akershus. ⁷⁶ Ungdommene fikk to spørsmål: «Ser du på deg selv som norsk?» og «Tror du andre ser på deg som norsk?». Svaralternativene var 0 («ikke i det hele tatt»), 1 («delvis/litt») og 2 («helt»). Undersøkelsen viste, ikke overraskende, at det var betydelige forskjeller mellom unge som selv hadde innvandret, og unge som var født i Norge, på spørsmålet om de opplevde seg som norske. Etterkommere av innvandrere følte seg i langt større grad som norske enn de unge innvandrerne. For eksempel var gjennomsnittlig skår på dette spørsmålet 0,9 for unge innvandrere fra Midtøsten og Vest-Asia, og 1,2 for etterkommere med foreldre fra samme region. For unge med bakgrunn fra Afrika var tilsvarende tall 0,65 og 1,2. Blant unge fra Vest-Europa/Amerika/Oseania var det flere som trodde at andre så på dem som norske, enn som så på seg selv som norske, mens det var motsatt for unge fra Asia og Afrika.

Begge studiene, og en omfattende internasjonal forskningslitteratur, tyder på at identitetsdannelse og det å føle tilhørighet til en nasjonalstat, er komplekse fenomener. Mange med innvandrerbakgrunn omfavner en identitet som norsk, men få griper denne fullt ut, og mange opplever at deres identitet som norske utfordres av at andre ikke ser på dem på denne måten.

7.7 Ekteskapsmønstre

Familieinnvandring – familieetablering og familie-gjenforening – utgjør en betydelig del av innvandringen til Norge (se kap. 3.4). Arbeidsinnvandrere

og flyktninger vil ofte ønske å hente familien etter at de har innvandret, og i tillegg er det ikke uvanlig at personer i majoritetsbefolkningen finner en ektefelle som har statsborgerskap i et annet land. I diskusjonen om integrering er likevel atferden til etterkommere særlig interessant. I hvilken grad finner de ektefelle med en annen landbakgrunn enn deres egen, og i hvilken grad henter de ektefelle fra foreldrenes hjemland?

SSB publiserer årlig tall for familieinnvandring og ekteskapsmønstre. Den siste tilgjengelige rapporten er fra 2016 og omhandler perioden 1990–2015. ⁷⁷ Rapporten viser, for det første, at andelen som gifter seg i ung alder, synker blant etterkommere. I 2000 var 39 pst. av 21–23-åringer med foreldre fra Tyrkia gift, det samme var 25 pst. av etterkommere i samme aldersgruppe med foreldre fra Pakistan. 15 år senere hadde disse andelen falt til hhv. 13 og 7 pst. Dette er en klar nedgang, selv om andelen fortsatt er høyere enn blant 21–23-åringer i den øvrige befolkningen (3 pst.).

Etterkommere er en relativt ung gruppe, og antallet som har nådd en slik alder at de tenker på ekteskap, er ennå ganske lavt. De tre største gruppene er etterkommere med foreldre fra Pakistan, Vietnam og Tyrkia. ⁷⁸ I 2008 var det 3 151 etterkommere over 18 år med pakistanske foreldre i Norge, av disse inngikk 1 280 ekteskap i perioden 2008–2013. 4 pst. av mennene og 3 pst. av kvinnene giftet seg med en person fra majoritetsbefolkningen. 45 pst. av mennene og 48 pst. av kvinnene giftet seg med en person med samme landbakgrunn bosatt i Norge, og i tillegg kom hhv. 24 og 26 pst. som giftet seg med en ektefelle som ikke var registrert bosatt i Norge. Dette ble antatt å i stor grad være personer med pakistansk landbakgrunn, men ikke nødvendigvis bosatt i Pakistan. Tallene for etterkommere med tyrkiske foreldre var i samme størrelsesorden: 5 pst. av mennene og 2 pst. av kvinnene giftet seg med en person uten innvandrerbakgrunn, hhv. 39 og 35 pst. giftet seg med en norskbosatt person med bakgrunn fra Tyrkia, 21 og 29 pst. med en ektefelle som ikke var bosatt i Norge. Etterkommere med vietnamesisk bakgrunn hadde et litt annerledes ekteskapsmønster: 17 pst. av mennene og 29 pst. av kvinnene giftet seg med en ektefelle uten innvandrerbakgrunn, 71 og 52 pst. med en med samme landbakgrunn. Blant disse var det svært

⁷⁵ Blom, S. (2008). Bånd til opprinnelseslandet. I Blom, S. og Henriksen, K. (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 5/2008, Statistisk sentralbyrå.

⁷⁶ Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk? Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus*. Fafo-rapport 2016:43.

⁷⁷ Džamarija, M. & Sandnes, T. (2016). *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990–2015*. Rapporter 39/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁷⁸ Opplysningene er hentet fra Sandnes, T. og Østby, L. (2015). *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990–2013*. Rapporter 23/2015, Statistisk sentralbyrå, tabell 3.1.

lave andeler som hadde ektefelle som ikke var bosatt i Norge, eller der registeropplysninger manglet om ektefellen, noe som kan forklare den svært høye andelen som er registrert gift med en norskbosatt person med samme landbakgrunn.

I rapporten fra 2016⁷⁹ understrekes det at antallet familieetableringer til norskfødte med to pakistansfødte eller tyrkiskfødte foreldre har falt, til tross for at antallet unge voksne med denne bakgrunnen har økt betydelig. Familieetableringer som andel av antall ugifte 18–23-åringer med pakistansk bakgrunn falt fra drøyt 6 pst. i 1998 til nær 0 i 2015. Et enda større fall, fra over 12 pst. til under 1 pst., kunne observeres for norskfødte med tyrkisk bakgrunn i samme alder. Dette kan delvis forklares med at det blir flere med liknende bakgrunn å velge blant i Norge, slik at norskfødte med pakistansk eller tyrkisk bakgrunn i større grad finner hverandre. I tillegg er det som nevnt langt færre enn tidligere som gifter seg før fylte 23.

I den grad giftemål ut av egen nasjonale gruppe kan forstås som en indikasjon på integrering, er det grunn til bekymring for innvandrere fra Pakistan og Tyrkia, og – i mindre grad – for innvandrere fra Vietnam. Imidlertid kan det oppfattes som positivt at færre gifter seg når de er svært unge, iallfall hvis man antar at graden av selvbestemmelse øker med alder. En av få studier som er gjort av graden av selvbestemmelse ved valg av ektefelle i Norge, viser at unge innvandrere fra Pakistan opplever høy grad av foreldreinvolvering. Norskfødte med pakistanskfødte foreldre opplever også dette i større grad enn unge med foreldre fra andre land, men likevel langt mindre enn pakistanskfødte innvandrere.⁸⁰

7.8 Kriminalitet

Debatten om innvandring og kriminalitet blusser opp i offentligheten med ujevne mellomrom. Det å bli utsatt for kriminalitet truer den enkeltes trygghetsfølelse, eiendom, personlige integritet og, i de verste tilfellene, liv og helse. Muligheten for at Norge «importerer kriminalitet» gjennom innvandring, vekker sterk bekymring. Det later også til å være i ferd med å feste seg en forestilling i mange miljøer om at innvandrere er sterkt overre-

presentert i en del typer kriminalitet, og da særlig voldtekt og annen seksuelt krenkende atferd.

Forestillingen om innvandreres overrepresentasjon i kriminalitetsbildet i Norge har en viss støtte i forskningen, som dette kapitlet vil vise. Forskerne på feltet er likevel opptatt av å presisere at forskningen bare belyser en del av det totale bildet. På samme måte som for helse (se kap. 7.4) finnes det administrative registre, men hva som registreres her, vil være et resultat av flere faktorer. Registerne vil vise faktisk kriminalitet – som er det man ønsker å måle – men hva som blir registrert, påvirkes også av tilbøyelighet til å anmelde, oppklaringsprosent for ulike kriminalitetsformer mv. Forskningen legger som regel kriminalstatistikken til grunn, og denne er basert på rapporteringer fra politi og domstolsadministrasjon. I denne statistikken inngår siktede, straffede og fengslede personer. Kriminalstatistikken kan koples til andre registre, slik at det er mulig å gjøre analyser etter innvandrerbakgrunn. En usikkerhetsfaktor, også i kriminalstatistikken, er imidlertid at det ofte ikke skilles mellom utenlandske statsborgere som er i Norge for å begå kriminalitet (f.eks. omreisende vinningskriminelle, narkotikakurerer), og utenlandske personer som begår kriminalitet mens de er i landet av legitime grunner (f.eks. asylsøkere, arbeidsinnvandrere).

En studie av siktede, straffede og fengslede i 1998 viste at det dette året var 25 gjerningspersoner per 1 000 innbyggere blant innvandrere og etterkommere, mot 16,3 per 1 000 i befolkningen for øvrig.⁸¹ En analyse fra 2006 ser på fødselskohorten 1977 og andelen der som ble siktet én eller flere ganger for forbrytelser eller forseelser mens de var i alderen 15–24 år. 30 pst. av «ikke-vestlige» innvandrere ble siktet minst én gang i perioden, mot 21 pst. av personer uten innvandrerbakgrunn.⁸² Det var også noen flere flergangslovbrytere blant innvandrerne. Forskjellen mellom gruppene reduseres imidlertid betydelig ved kontroll for bosted og sosiale kjennetegn, og forfatteren argumenterer for at de sosiale kjennetegnene betyr mer enn innvandrerbakgrunn.

En rapport fra SSB ser på personer som er siktet for forbrytelser begått i perioden 2001–2004.⁸³ Andelen som hadde blitt siktet for lovbrudd begått i denne perioden, var 2,8 blant innvandrere

⁷⁹ Dzamarija, M. & Sandnes, T. (2016). Ibid., s. 29ff.

⁸⁰ Elgvin, O. & Grødem, A.S. (2011). *Hvem bestemmer? Ektefellevalg blant unge med innvandringsbakgrunn*. Fafo-rapport 2011:25.

⁸¹ Hustad, A.E. (2000). Innvandrere som gjerningspersoner. I: Gundersen, F., Haslund, U., Hustad, A.E. & Stene, R. J. (red.), *Innvandrere som offer og gjerningsmenn*, Rapporter 18/2000 (s. 33–38). Statistisk sentralbyrå.

⁸² Skardhamar, T. (2006). *Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke-vestlige innvandrere. En analyse av fødselskullet 1977*. Notater 2006/33, Statistisk sentralbyrå.

(etterkommere er ikke med), mot 1,7 pst. i den øvrige befolkningen. Overrepresentasjonen er størst blant innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, og også blant innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. Andelen siktede er særlig høy blant innvandrere fra Kosovo, Marokko, Somalia, Irak, Iran og Chile. Overrepresentasjonen reduseres, men er fremdeles tydelig, etter korrigering for alder og kjønn.

Oslopolitiet presenterte en rapport i 2011 med tittelen «Voldtekt i den globale byen» som fikk mye oppmerksomhet.⁸⁴ Rapporten presenterer særlig grundige analyser for året 2010, da det i alt var 186 saker der én eller flere personer var siktet. Av de siktede hadde 38 pst. landbakgrunn fra Norge, 15 pst. fra Europa eller Amerika, 20 pst. fra Afrika, 12 pst. fra Asia og 15 pst. fra Midtøsten. Disse tallene inkluderer gjerningsmenn som ikke var bosatt i Norge.

Det finnes få *spørreundersøkelser* som tar opp kriminell atferd. Det er store usikkerhetsmomenter knyttet til selvrapportering av kriminell atferd, og både underrapportering (man ønsker å framstå som «bedre» enn man er) og overrapportering (man ønsker å framstå som «tøffere» enn man er) er mulig. Spørreundersøkelsene Ung i Norge/ Ung i Oslo er de eneste større undersøkelsene i Norge som spør ungdom om kriminalitet og anti-sosial atferd de har vært involvert i. En rapportering fra denne undersøkelsen skiller mellom «rølp» og «kriminalitet», der «rølp» omfatter uønsket atferd som ikke nødvendigvis regnes som kriminalitet.⁸⁵ Analysen finner at «rølp» er noenlunde jevnt fordelt blant unge med og uten innvandrerbakgrunn. Gutter med innvandrerbakgrunn oppgir at de begår noe mer kriminalitet enn gutter i majoritetsbefolkningen, men forskjellene er ikke statistisk signifikante. Jenter, både med og uten innvandrerbakgrunn, skårer generelt lavt på kriminalitetsindeksen, og viser også mindre «rølp» atferd enn gutter. Jenter med innvandrerbakgrunn rapporterer likevel om noe mer kriminell atferd enn jenter uten slik bakgrunn, og ser man på gutter og jenter under ett, finnes det en svak og statistisk signifikant tendens til at unge

med innvandrerbakgrunn oppgir at de har begått mer kriminalitet enn unge uten innvandrerbakgrunn.

Samlet viser en rekke studier at innvandrere er overrepresentert blant dem som siktes og/eller straffes for kriminalitet begått i Norge. Dette finnes både i studier basert på registre og egenrapportert kriminalitet. Det varierer i hvilken grad studiene kontrollerer for demografiske og sosiale bakgrunnsfaktorer, men flere av studiene som søker å gjøre dette, finner at forskjellene svekkes, men består. Forskjellene kan være betydelige, men tallene er likevel svært små – tross alt er det et lite antall som siktes for kriminalitet. Oslopolitets rapport om voldtekt kan stå som en illustrasjon på dette. Overrepresentasjonen av menn fra Midtøsten og resten av Asia og Afrika er slående i denne rapporten, men prosentene er beregnet med utgangspunkt i 186 saker.

Kunnskapen om innvandreres utsatthet for kriminalitet er svært begrenset i Norge. En studie fra 2000 koblet kriminalitetsstatistikken til andre registre, og fant på den måten at innvandrere var overrepresenterte i kriminalitetsstatistikken både som gjerningspersoner og som ofre.⁸⁶ Særlig var innvandrere utsatte for å oppleve voldsforbrytelser. Kønns- og aldersstrukturen blant innvandrere forklarte en del av overhyppigheten, men ikke alt. Denne studien fant også at innvandrere typisk var utsatte for kriminalitet begått av andre innvandrere, mens personer uten innvandrerbakgrunn ble ofre for kriminalitet begått av andre uten innvandrerbakgrunn. Tilsvarende studier er ikke gjort med nyere data. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006 stilte spørsmål om opplevd tyveri, skadeverk, vold og trusler, og fant at innvandrere opplever slik kriminalitet i omtrent samme grad som befolkningen for øvrig, men at det er store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper.⁸⁷

7.9 Oppsummering

Det er mange sider ved det å ha gode levekår, som rimelig materiell trygghet og et visst økonomisk handlingsrom, et godt og trygt sted å bo, god helse, en følelse av tilhørighet og mulighet til deltagelse. Disse ulike aspektene ved levekårsbegre-

⁸³ Skardhamar, T., Thorsen, L.R. & Henriksen, K. (2011). *Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning*. Rapporter 21/2011, Statistisk sentralbyrå.

⁸⁴ Sætre, M. & Grytdal, V. (2011). *Voldtekt i den globale byen – Endringer i anmeldte voldtekter og seksualkultur i Oslo*. Oslo: Oslo politidistrikt, tilgjengelig på https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/oslo/Vedlegg_1309.pdf.

⁸⁵ Øia, T. (2005). *Innvandrerungdom – integrasjon og marginalisering*. Rapport nr. 5/2005, NOVA.

⁸⁶ Gundersen, F., Haslund, U., Hustad, A.E. og Stene, R.J. (2000). *Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn*. Rapporter 2000/18, Statistisk sentralbyrå.

⁸⁷ Henriksen, K. (2008). Vold og trusler. I Blom, S. og Henriksen, K. (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 5/2008, Statistisk sentralbyrå.

pet lar seg i varierende grad påvirke politisk. Det er mulig å gjennomføre tiltak for å skape et mer sosialt boligmarked, men noen kommer fortsatt til å bo i de minst attraktive boligene. Man kan gjøre en innsats mot diskriminering, noe som også gjøres, men ikke lovregulere i hvilken grad innbyggerne skal føle tilhørighet og ønske å delta. Samtidig gir eksperimentet med brev og SMS til velgere med innvandrerbakgrunn et eksempel på at relativt små tiltak kan ha betydning for å øke engasjement og deltakelse.

Mange innvandrere, også de med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl., klarer seg rimelig godt i Norge:

- Mange kjøper sin egen bolig.
- Etter noen års botid oppnår de fleste inntekter over lavinntektsgrensen.
- Bostedssegregeringen er mindre enn i mange andre land, også i Skandinavia, og selv om det er høye andeler innvandrere i enkelte bydeler i de større byene, har ikke disse områdene «gettopreg». Det er heller ikke sterke tendenser til at innvandrere fra bestemte land bosetter seg sammen med personer med samme landbakgrunn – «innvandrerbydelene» er svært sammensatte.
- De fleste innvandrere oppgir at de føler en rimelig høy grad av tilhørighet til Norge.

Samtidig er det trekk ved utviklingen som er kartlagt her, som gir grunn til bekymring:

- Barnefattigdommen i Norge øker, og økningen de siste ti årene er nesten utelukkende drevet av at det blir flere barn med innvandrerbakgrunn som bor i familier med vedvarende lavinntekt.
- Diskriminering, både på arbeidsmarkedet og boligmarkedet, er godt dokumentert. Mange med innvandrerbakgrunn har dårlige boforhold.
- Personer med innvandrerbakgrunn deltar mindre enn andre i organiserte aktiviteter og sivilsamfunnsorganisasjoner sammen med den øvrige befolkningen, og de stemmer sjeldnere ved valg.
- Ekteskap mellom personer med bakgrunn fra store innvandringsland (Tyrkia, Pakistan) og personer i majoritetsbefolkningen forekommer svært sjelden, selv om mange unge voksne med bakgrunn fra disse landene er født i Norge.
- Flere studier tyder på at personer med innvandrerbakgrunn begår kriminalitet oftere enn personer i majoritetsbefolkningen.

Det foreligger svært lite kunnskap om samspillet mellom det å ha vedvarende lavinntekt og det å vokse opp i en innvandrerfamilie, men det er grunn til bekymring når to sannsynlige indikatorer på marginalisering i så stor grad overlapper hverandre. Det er all grunn til å frykte at barn med innvandrerbakgrunn som vokser opp i lavinntektsfamilier oftere enn andre har et vanskelig utgangspunkt i livet, og at dette kan ha konsekvenser for opplevelsen av samhold og tillit i samfunnet på sikt. Det at mange familier med innvandrerbakgrunn og vedvarende lavinntekt også bor i dårlige leieboliger og har svake muligheter til å oppnå en permanent bolig av god kvalitet, kan forsterke dette. Overrepresentasjonen av innvandrere blant dem som siktes for kriminalitet, kan også forstås som en indikator på marginalisering, og som en uønsket tilpasning til det norske samfunnet blant enkelte.

Undersøkelsene som er gjennomgått her, viser entydig at diskriminering skjer i Norge, både på boligmarkedet og på arbeidsmarkedet. Det å ha et utenlandskklingende navn reduserer sjansen for positiv respons både når man søker jobb, og når man søker bolig. Dette er et problem, og gjør det vanskeligere for innvandrere å delta på lik linje med den øvrige befolkningen. Dokumentasjonen av diskriminering understreker at integrering er, og må være, en toveisprosess.

Den lave valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn, inkludert dem som har blitt norske statsborgere, kan forstås som et demokratisk problem. Innvandreres begrensede deltakelse i frivillige organisasjoner kan være en bremse på integreringsprosessene, særlig i lys av studier som viser at sosial og kulturell deltakelse fører til økt yrkesdeltakelse. Denne problematikken er særlig påtrengende når det gjelder etterkommere, som også deltar vesentlig mindre enn barn i den øvrige befolkningen. Dette gjelder særlig jenter. Studiene kan ikke svare på hva som først og fremst hemmer jentenes deltakelse, men det er rimelig å anta at det er et samspill av flere faktorer – ressurser, verdier og strukturelle forutsetninger. Forskjellene i levekår mellom innvandrere og øvrig befolkning i Norge framstår ikke som alarmerende, men vedvarende lavinntekt, diskriminering og tilbaketrekning fra fellesarenaer er utfordringer for den langsiktige integreringen.

Del III
Perspektiver og vurderinger

Kapittel 8

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av høy innvandring

8.1 Innledning

Utvalget er bedt om å

[...] belyse de samfunnsøkonomiske konsekvensene av høy innvandring og av at en økende andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Utvalget skal beskrive hvilke forutsetninger om omfang og sammensetning av framtidig inn- og utvandring til Norge og utviklingen i norsk økonomi mv. som legges til grunn for analysen.

Utvalget skal vurdere hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, særlig av flyktninger. Viktige spørsmål er den betydning innvandringen vil kunne ha for arbeidsmarked, arbeidslivsforhold, lønnsdannelse, utvikling i sysselsettingsrate, arbeidsstyrkens kompetanse, forsørgelsesbyrde og offentlige finanser.

Norge opplevde en kraftig vekst i arbeidsinnvandringen etter utvidelsen av EU, men lavere etterspørsel etter arbeidskraft har den siste tiden dempet tilstrømmingen. Den internasjonale flyktningstrømmen vokste kraftig i 2014 og 2015. Innvandringen til Norge på grunn av flukt har variert – mellom 2 000 og i underkant av 11 000 per år – de siste 25 årene (se kap. 3.4).

Innvandring kan påvirke den samlede økonomien på forskjellige måter. Hvis nye innvandrere har samme sysselsetting og produktivitet som gjennomsnittsinbyggeren, påvirkes i utgangspunktet ikke innbyggernes gjennomsnittsinntekt av innvandring. Det er med et slikt utgangspunkt ingen sammenheng mellom befolkningsvekst og gjennomsnittlig levestandard.¹ Hvis nye innvandrere har forholdsvis lav sysselsetting og produktivitet, vil det bremse veksten i mottakerlandets gjennomsnittsinntekt. Samtidig vil flyttingen til Norge ha gitt de nye innvandrerne et inntektsløft. Den øvrige befolkningen vil i utgangspunktet kunne ha den samme inntekten som de ville hatt uten innvandring, eller høyere. Slik sett kan

begge grupper oppleve en inntektsøkning, selv om den gjennomsnittlige inntekten for mottakerlandet i sin helhet har blitt lavere.

I stedet for å se på hvordan sammensetningen av befolkningen vil kunne påvirke økonomiske hovedstørrelser som produktivitet, sysselsetting og inntektsvekst, legger dette kapitlet vekt på hvorvidt innvandring vil ha økonomiske konsekvenser for innbyggerne som allerede bor i Norge. De som allerede bor i Norge omtales i dette resonnementet som den eksisterende befolkningen. Med økonomiske konsekvenser menes i dette kapitlet konsekvenser for den materielle levestandarden, uttrykt ved realinntekt etter skatt. Spørsmålet om hvorvidt innvandring fører til inntektsoverføringer mellom de nye innvandrerne og den eksisterende befolkningen diskuteres først prinsipielt i kapittel 8.2. Kapittel 8.3 beskriver kortsiktige makroøkonomiske virkninger av innvandring, og hvorfor utvalget ikke forfølger disse. Kapittel 8.4 analyserer nærmere hvordan innvandring kan påvirke realinntekten etter skatt for den eksisterende befolkningen. Kapittel 8.5 diskuterer virkninger av innvandring på ulikhet, mens kapittel 8.6 gir en mer konkret og tallfestet analyse av hvordan innvandring påvirker offentlige inntekter og utgifter.

8.2 Kilder til inntektsoverføringer

Verdien av ressurser som er uavhengige av befolkningens størrelse, kan være en kilde til inn-

¹ Et slikt «nøytralt syn» på sammenhengen mellom folke- mengde og økonomisk vekst har ikke vært enerådende i faglitteraturen. Et mer pessimistisk syn på virkninger av befolkningsvekst føres gjerne tilbake til Malthus, T. R. (1798). *An Essay on the Principle of Population*, J. Johnson, London. Det hadde flere tilhengere i 1960-årenes diskusjon av den globale befolknings eksplosjonen. En tidlig representant for «befolkningsoptimistene» er Kuznets, S. (1960). *Population Change and Aggregate Output* sidene 324-351 i National Bureau of Economic Research's «Demographic and Economic Change in Developed Countries», Columbia University Press, som argumenterer for at befolkningsvekst gir høyere økonomisk vekst.

tektsoverføringer mellom den eksisterende befolkningen og innvandrere. For Norges del er petroleumsformuen særlig viktig, både den som ligger under havbunnen, og den som er spart i Statens pensjonsfond utland. Staten eier og forvalter denne formuen på vegne av alle innbyggerne. I 2016 finansierte bruken av oljepenger tilnærmet en sjudel av offentlige utgifter.² Innvandring innebærer at oljepengene deles på flere innbyggere. For land med offentlig nettogjeld er virkningen motsatt; byrden deles på flere.

En annen kilde til inntektsoverføring er om norske arbeidstakere mister lønn og trygge arbeidsplasser i konkurranse med innvandrere. Denne problemstillingen er mer aktuell for arbeidsinnvandring enn for flyktninginnvandring. Anslagsvis to tredeler av sysselsettingsveksten etter 2004 har kommet fra utlandet, særlig nye EU-land i Sentral- og Øst-Europa, uten å skape ledighetsproblemer for den øvrige befolkningen. Det har gitt klare fordeler for både innvandrerne og det store flertallet av de øvrige innbyggerne (utdypes i kap. 8.4). Spørsmålet er om dette vil fortsette hvis norsk økonomi går inn i en fase med lavere vekst i etterspørselen etter arbeidskraft. Arbeidsinnvandringen har falt de siste årene, noe som må ses i sammenheng med svakere utvikling i norsk økonomi.³

Det norske velferdssamfunnet er avhengig av at forholdet mellom antall år vi i snitt bidrar økonomisk til fellesskapet og antall år vi i snitt mottar inntekter og andre ytelser fra det offentlige, ikke blir for skjevt. Den forventede økningen i den demografiske forsørgerbyrden, det vil si forholdet mellom eldre og befolkningen i yrkesaktiv alder, innebærer statsfinansielle utfordringer. Siden innvandrere i gjennomsnitt er relativt unge, vil høy innvandring isolert sett kunne lette denne demografiske forsørgerbyrden. Det avgjørende er imidlertid ikke alder, men innvandrerens bidrag til offentlige inntekter og utgifter, som i hovedsak bestemmes av deres arbeidsinntekt. Selv om nettoeffekten av disse bidragene er den samme som for den eksisterende befolkningen, vil et slikt tilskudd av unge snarere være en utsettelse av problemet enn en løsning. Innvandringen må også være meget høy for å ha merkbar effekt på alderssammensetningen.

En analyse av konsekvensene av høy innvandring bør gå lenger enn å se på hvordan endringer i befolkningens sammensetning påvirker nasjonale

gjennomsnittstall for økonomiske hovedstørrelser. Den bør også vurdere hvordan fordeler og ulemper fordeler seg på henholdsvis den eksisterende befolkningen og nye innvandrere. Dette er en stor oppgave, og foreliggende forskning/utredning gir ikke alle svar som ønskes. Det gjelder særlig tallfesting av effektene. Utvalget har ikke hatt mulighet til å endre denne kunnskapsstatusen vesentlig.⁴

8.3 Kortsiktige virkninger

På kort sikt vil de økonomiske virkningene av innvandring kunne avhenge av konjunktursituasjonen. I en lavkonjunktur med arbeidsledighet over det normale, vil mulighetene for innvandrere til å få jobb naturlig nok være dårligere enn i perioder med sterk etterspørsel etter arbeidskraft. Den sterke arbeidsinnvandringen fra EØS-området til Norge etter 2004 og fram til finanskrisen i 2008 falt sammen med, og var trolig også drevet av, sterk vekst i samlet etterspørsel, ikke minst som følge av høy aktivitet i petroleumsrelatert virksomhet. I denne perioden ga høy arbeidsinnvandring muligheter for kraftig økt produksjon innenlands, og dermed større inntekter i både privat og offentlig sektor. Også blant flyktninger og andre grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet er det enklere å finne arbeid i en høykonjunktur enn i en lavkonjunktur. Med lavere oljepriser og svakere arbeidsmarked har arbeidsinnvandringen avtatt de siste par årene, mens tilstrømmingen av flyktninger i liten grad påvirkes av konjunktorene innenlands.

Innvandrere synes å miste jobben lettere enn den eksisterende befolkningen i nedgangskonjunkturer.⁵ Dette trenger ikke nødvendigvis ha noe med landbakgrunn i seg selv å gjøre. Mønsteret kan skyldes at de som sist ble ansatt, er de første som må gå i nedbemanningstider, og at det er arbeidsinnvandrerne som har kortest ansettelsestid. Mange innvandrere er dessuten ansatt på midlertidige kontrakter. Et annet mønster er at innvandrere som blir arbeidsledige, har lavere sannsynlighet for å komme i arbeid igjen når konjunktorene snur. Det tilsier at arbeidsledighet har lettere for å bli varig for innvandrere enn for norskfødte.

⁴ I kapittel 8.6 vises noen hovedresultater fra beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå.

⁵ Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2014). Arbeidsinnvandring – varig gevinst? *Søkelys på arbeidslivet*, (4), 275–293.

² Meld. St. 1 (2016–2017) *Nasjonalbudsjettet 2017*.

³ Statistisk sentralbyrå (2016). Innvandrere etter innvandringsgrunn, 1. januar 2016.

Selv om det er vanskeligere å håndtere innvandring i en lavkonjunktur enn i en høykonjunktur, kan kostnadene på kort sikt i en lavkonjunktur være mindre synlige for resten av befolkningen. I gode tider må f.eks. økte flyktningutgifter innenlands dekkes inn med innstramminger andre steder i budsjettet så ikke det samlede budsjettet blir for ekspansivt. I en lavkonjunktur er ikke dette innstrammingsbehovet like stort. Deresom de økte kostnadene får slå ut i økt samlet pengebruk på offentlige budsjetter, vil færre blir berørt på kort sikt. Økningen i offentlige utgifter til å behandle asylsøknader og gi asylsøkerne mat, klær og tak over hodet vil da representere en form for ekspansiv finanspolitikk. Det samme vil være tilfellet etter bosetting når flyktningene skal gjennom introduksjonsprogrammet og får introduksjonsstønad til å finansiere livsoppholdet. Kort sagt vil flere innvandrere bety flere forbrukere. I en situasjon med arbeidsledighet og ledig kapasitet i økonomien vil økt etterspørsel fra asylsøkere og innvandrere i stor grad skape økt aktivitet og i liten grad fortrenge annen etterspørsel. Slike aktivitetsvirkninger har en lav realøkonomisk kostnad for den eksisterende befolkningen. I den grad økt økonomisk aktivitet også øker skatteinngangen, reduseres også det offentlige nettoutgifter av tiltakene. Eksempler på analyser av norsk økonomi som vektlegger slike kortsiktige effekter er Statistisk sentralbyrå (2015) og Eika (2016).⁶ Disse analysene for Norge er i hovedsak i tråd med tilsvarende analyser for andre land (se boks 8.1).

Utvalget har valgt å konsentrere seg om de langsiktige virkningene av innvandring. Særlig vil økte utgifter til asylsøker- og flyktningformål ha helt andre begrunnelser enn hensynet til å stabilisere den økonomiske utviklingen på kort sikt. Det må også legges til grunn at asyl- og flyktningutgifter innpasses, sammen med andre utgifter på statsbudsjettet, i en samlet budsjetttramme som er tilpasset den økonomiske situasjonen.

8.4 Nærmere om inntektsvirkninger

De som trolig har klareste fordel av innvandringen, er innvandrerne selv. Flytting til Norge vil for

mange øke levestandarden mye og raskt. Det gjelder både for arbeidsinnvandrere og flyktninger, selv om flyktninger per definisjon kommer for å få beskyttelse.

For den eksisterende befolkningen er virkningene av innvandring mer sammensatte. Arbeidsgivere vil ofte ha en ubetinget fordel av arbeidsinnvandring. Den gir dem en mer mangfoldig befolkning å ansette fra. Innvandrerne har ofte lavere krav til lønn og arbeidsmiljø enn norske arbeidstakere. Det er derfor vanskelig å tenke seg at ikke arbeidsinnvandring vil bidra til å presse lønnskostnadene ned på kort og mellomlang sikt. I tillegg vil økt innvandring øke etterspørselen rettet mot den enkelte bedriften, så lenge ikke innvandringen leder til at også antall konkurrerende bedrifter øker.

For de fleste innbyggere i yrkesaktiv alder er det realinntekt etter skatt som bestemmer levestandarden. Innvandring påvirker realinntekten først og fremst gjennom tre kanaler:

- Priser på det man kjøper for inntekten.
- Timelønn før skatt og sannsynligheten for å få arbeid.
- Skattebyrden.

Priser

Økt arbeidsinnvandring gir økt konkurranse i deler av arbeidsmarkedet og i mange tjenestemarkeder og kan bidra til lavere vekst i lønninger og priser. I rollen som forbruker har alle åpenbart fordel av at prisene øker mindre enn de ellers ville ha gjort. Innvandring har i realiteten ført til at tjenesteprodusenter som før var skjermet for utenlandsk konkurranse, nå er blitt mer konkurranseutsatt. Dette gjelder blant annet innenfor renhold, hotell- og restaurantdrift, transport og bygge- og anleggsvirksomhet.

Virkningen på pris av at innvandrere selger tjenester i Norge langt billigere enn norske produsenter, er av samme type som den forbrukerne opplever når billige varer fra utlandet blir tilgjengelige. Den har to komponenter. For det første kan prisen falle for en gitt vare/tjeneste, i den grad man ikke har skjermet tjenesteproduksjonen fra slike effekter gjennom tariffavtaler. For det andre vil normalt tilbudet av kvalitativt ulike varer og tjenester bli bredere og mer mangfoldig, slik at forbrukeren opplever å få mer for pengene. Det er grunn til å tro at den høye arbeidsinnvandringen til Norge etter 2004 kan ha påvirket prisene i tjenestesektoren, men det er få studier om dette.

⁶ Statistisk sentralbyrå (2015). Konjunkturutviklingen i Norge (Kapittel 2, boks 2.1), *Økonomiske analyser* 4/2015, Statistisk sentralbyrå og Eika, T. (2016). Virkninger av bosatte flyktninger og arbeidsinnvandrere på norsk økonomi. Vedlegg til NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*.

Boks 8.1 Internasjonale studier: Beregninger av økonomiske konsekvenser av økt tilstrømning av flyktninger

Det foreligger flere internasjonale studier som ser på økonomiske konsekvenser av økt asyl- og flyktninginnvandring. Gjennomgående viser disse studiene forholdsvis begrensede effekter for økonomien og offentlige budsjetter sammenliknet med de utfordringene man ellers står overfor. Det må ses i sammenheng med at studiene ser på en situasjon med et begrenset, men historisk sett høyt, antall asylsøkere og flyktninger over noen få år, slik at den samlede tilstrømningen av flyktninger bare utgjør noen tidels prosent av befolkningen i mottakerlandene.

IMF, OECD og EU-kommisjonen tar i sine beregninger utgangspunkt i den økte tilstrømningen av asylsøkere og flyktninger til Europa i 2015 og ser først og fremst på de kortsiktige konsekvensene. Alle de tre institusjonene anslår en budsjettmessig kostnad for landene i intervallet 0,1–0,5 pst. av BNP samlet sett over to til tre år. Økt offentlig pengebruk vil isolert sett kunne øke BNP med anslagsvis 0,2 pst. som følge av høyere sysselsetting i mottakerapparatet og i andre aktiviteter knyttet til økt antall asylsøkere og flyktninger. Utslaget vil avhenge av hvilke tilpasninger som gjøres i offentlige budsjetter. Utslaget vil bli mindre hvis økningen i utgifter helt eller delvis dekkes inn gjennom økte skatter eller utgiftskutt på andre områder. Det er også en del forskjeller mellom land, både når det gjelder den anslåtte budsjettmessige kostnaden, og når det gjelder de makroøkonomiske effektene.

På lengre sikt vil utslaget i økonomien avhenge av i hvilken grad flyktningene kommer i arbeid. Ved deltakelse i arbeidsmarkedet vil flyktningene bidra til verdiskaping og til å øke skatteinntektene til det offentlige og avlaste trygdebudsjettene. Personer utenfor arbeidsmarkedet vil i større grad være netto mottakere av diverse offentlige velferdsordninger. Hvorvidt flyktningene lykkes i arbeidsmarkedet, avhenger blant annet av kompetanse, alder og situasjonen i arbeidsmarkedet – forhold som for så vidt også gjelder for alle andre i befolkningen. I tillegg avhenger yrkesdeltakelsen av hvor vellykket integreringspolitikken er.

Alt i alt viser studiene at økningen i BNP i mottakerlandet er mindre enn veksten i befolkningen som følge av den økte innvandringen. BNP per innbygger blir derfor trolig lavere enn i en situasjon uten tilstrømning av flyktninger. Det vil vedvare så lenge de nyankomne har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn den øvrige befolkningen, eller har lavere produktivitet når de kommer i arbeid.

Kilder: Aiyar, S., Barkbu, B., Batini, N., Berger, H., Detragiache, E. & Dizioli, A., et.al (2016). The Refugee Surge in Europe. *IMF Staff Discussion Note*; OECD (2015). How will the refugee surge affect the European economy? *Migration Policy Debates no 8, 2015*; European Commission (2016). An Economic Take on the Refugee Crisis. A Macroeconomic Assessment of the EU. *Institutional Paper 033*.

Lønn og sannsynlighet for å få arbeid

Den samlede fordelten av lavere priser blir mer uklar og mer ujevnt fordelt når man tar hensyn til at lavere priser skyldes lavere lønnskostnader. Jo lettere den eksisterende befolkningen kan erstattes av innvandrere, desto mer utsatt er de for press nedover på lønn og arbeidsmiljø.⁷ Noen kan også oppleve å bli konkurrert ut av markedet i den forstand at de vurderer alternative jobber, eventuelt med en ledighetsperiode med dagpenger, som bedre enn å fortsette til lavere lønn. En

studie for Norge viser at arbeidsinnvandringen har redusert lønnsveksten i deler av privat sektor, både gjennom at innvanderne selv har lavere lønn enn den øvrige befolkningen, og gjennom økt lavlønnskonkurranse.⁸ Blant yrker i bygg- og anleggsgnæringen med stor vekst i andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, var lønnsfallet sterkest for arbeidstakere som ikke hadde fullført videregående skole, og for tidligere ankomne innvandrere.⁹ Empiri tyder på at arbeidsinnvandring

⁷ Ottaviano, G. I., & Peri, G. (2012). Rethinking the effect of immigration on wages. *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 152-197.

⁸ Bjørnstad, R. (red.) (2015). Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. *Rapport nr. 2-2015*. Senter for lønnsdannelse.

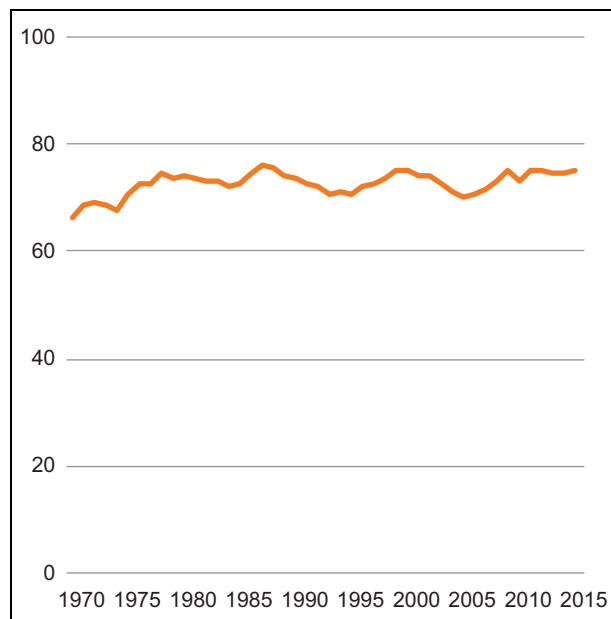
⁹ Bratsberg, B. & Raaum, O. (2012). Immigration and wages: Evidence from Construction. *The Economic Journal*, 122 (565), 1177-1205.

påvirker lønnen til andre innvandrere mer enn resten av befolkningen, og at lønnen til arbeidstakere uten innvanderbakgrunn påvirkes mest av innvandrere fra andre nordiske land.¹⁰ Norsk-fødte ungdommer ser ut til å ha vært utsatt for fortrengning pga. innvandrere fra Sverige.¹¹

Også denne effekten er velkjent fra standardresonnementene innenfor internasjonal handelsteori. Mens det store flertallet i forbrukerrollen har fordel av at varer kan være billigere hvis de kjøpes fra utenlandske framfor norske tilbydere, må utkonkurrerte norske bedrifter legges ned og de ansatte finne annet arbeid. Deres tap er større jo vanskeligere det er å finne annet arbeid. Innvandring vil kunne gi økt konkurranse i alle lavlønnsyrker samtidig, og de som ikke har ferdigheter som utfyller innvandrernes vil dermed ikke så lett kunne unnsnippe de negative effektene. På den måten kan omstillingsproblemene som følge av innvandring ramme bredere og vare lenger enn det som er det typiske ved økt internasjonal handel, som normalt treffer enkelt næringer.

Når tidsperspektivet utvides til det mer langsiktige, endrer disse effektene karakter fra omstillingskostnader til overflyttingsgevinster i økonomisk teori. Overflyttingsgevinster krever at de arbeidstakerne som slutter i én type jobb, går over i annet arbeid og får høyere lønn i den jobben de går til. Slike omstillinger bidrar til at arbeidskraften kaster mer av seg, både for den enkelte og for samfunnet. Forskning fra både USA,¹² Danmark¹³ og flere land i Europa¹⁴ viser f.eks. hvordan arbeidstakere flytter til andre typer stillinger, andre yrker eller andre næringer, og dermed oppnår høyere lønn som følge av innvandring. Dersom arbeidsinnvandring medfører varig redusert sysselsetting i den innfødte befolkningen, vil det i seg selv representere et samfunnsøkonomisk tap.

Når tapene kommer umiddelbart og gevinstene senere i omstillingsprosessen, vil gjerne tapene få mest oppmerksomhet. De som taper, har



Figur 8.1 Lønnsandel i prosent av samlet faktorinntekt i Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå

så langt vært i mindretall, men opplever enkeltvis et konkret og betydelig tap. De som vinner er mange, men gevinstene for den enkelte blir liten og uopplevd. Insentivene for de som taper til å kjempe for sine interesser, er dermed langt sterkere enn for de som vinner. Arbeidsinnvandring kan medføre en endret maktbalanse mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i enkelte bransjer, og dette kan også påvirke hvor store gevinstene blir, og hvem de eventuelt tilfaller. I Norge har imidlertid verdiskapingen i samfunnet alt i alt blitt forholdsvis jevnt fordelt mellom arbeidstakerne og bedriftseierne. Lønnsandelen har holdt seg om lag uendret siden 1970 (se figur 8.1). Høy organiseringsgrad og stort innslag av kollektive forhandlinger kan ha bidratt til dette. I tillegg fungerer den norske konkurranseloven i all hovedsak godt.¹⁵

Overflyttingsgevinstene som er omtalt over, kan komme i stand ved at innvandringen påvirker sammensetningen av utdanning og kompetanse i den opprinnelige befolkningen og dermed legger grunnlaget for høyere lønn og sikrere arbeidsplasser. En norsk studie viser hvordan rekruttering til videregående opplæring innenfor bygg og anlegg i Norge har endret seg som følge av den store økningen i innvandring til denne næringen siden utvidelsen av EØS i 2004.¹⁶ Det er tegn til at elever

¹⁰ Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, M., & Schöne, P. (2014). Immigration wage effects by origin. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 356-393.

¹¹ Bratsberg, B., & Raaum, O. (2013). Migrasjonsstrømmens påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. *Samfunnsøkonomen*, 127(3), 18-29.

¹² Peri, G., & Sparber, C. (2009). Task specialization, immigration, and wages. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 135-169.

¹³ Foged, M., & Peri, G. (2016). Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2), 1-34.

¹⁴ D'Amuri, F., & Peri, G. (2014). Immigration, jobs, and employment protection: Evidence from Europe before and during the great recession. *Journal of the European Economic Association*, 12(2), 432-464.

¹⁵ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport*.

med gode karakterer velger bort bygg- og anleggsgfag som følge av innvandring. Andre studier fra USA viser hvordan innvandring av personer med lav utdanning (lavere enn fullført videregående) kan øke andelen elever som fullfører videregående¹⁷ og som begynner på høyere utdanning.¹⁸ En analyse viser dessuten at innstrømmningen av lavt kvalifiserte innvandrere har ført til at amerikanske elever tar lengre utdanninger, oppnår bedre skoleprestasjoner og velger andre yrker med høyere krav til f.eks. språkferdigheter.¹⁹

Bedrifter som produserer for eksport kan ikke velte økte kostnader over på pris uten å miste kunder. Hvis arbeidstakerne består av grupper med ulik kompetanse, vil utskifting av norskfødte med innvandrere i noen grupper kunne senke de samlede lønnskostnadene. Bedriftenes overskudd vil øke, eller man unngår underskudd hvis prisene internasjonalt presses ned. Samtidig har den norske modellen for lønnsdannelse så langt bidratt til den relativt stabile utviklingen i fordelingen av verdiskapingen mellom arbeidskraft og kapital som vises i figur 8.1. Sammen kan disse forholdene både gjøre bedriftene mer levedyktige, og bidra til at de gjenværende norske arbeidsplassene med høyt kompetansekrav blir sikrere og får bedre vilkår enn uten ansettelsen av innvandrere. Gevinstene for norskfødte blir større jo mer kvalitativt forskjellige de er fra innvandregruppene.²⁰ De norskfødte som ikke klarer å tilpasse sin kompetanse, risikerer varig lav lønn (se kap. 8.5). Vedvarende høy innvandring vil i tråd med drøftingen i NOU 2016: 15 kunne utfordre de stabiliserende mekanismene i den norske lønnsmodellen.²¹

Tariffavtalene har stor betydning for lønnsdannelsen i Norge. De inngås mellom en fagforening eller sammenslutning av slike foreninger og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening og er bindende for avtalens parter og deres medlemmer. Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer blant annet at det settes et gulv for hvor lavt arbeidsta-

kere i den aktuelle bransjen kan lønnes, og det minsker bedriftenes mulige gevinst ved å stå utenfor overenskomstene for å betale lavere lønn. Allmenngjøringsinstituttet har på denne måten bidratt til å opprettholde koordineringen i lønnsdannelsen i en periode med høy arbeidsinnvandring. (Se mer om organisasjonsgrad blant innvandrere i kap. 5.5.4).

Skattebyrde

Til slutt vil levestandarden uttrykt ved realinntekten etter skatt påvirkes av skattebyrden. Som beskrevet i kapittel 8.6.3 følger det framtidige behovet for økt skattebyrde først og fremst av at befolkningen blir eldre, og at finansieringsbidraget fra petroleumsinntektene blir mindre viktig. I den grad innvandring svekker offentlige finanser ytterligere, innebærer det isolert sett et fall i levestandarden for dem som allerede bor i Norge, fordi skattene må økes og/eller offentlig velferd slankes på sikt. Erfaringsmessig har innvandrere fra Asia, Afrika mfl. i gjennomsnitt bidratt mer til offentlige utgifter og klart mindre til offentlige inntekter enn andre, fordi arbeidsinnsatsen og lønnen er lavere. Denne typen innvandring må imidlertid bli meget høy for at den i seg selv skal øke de statsfinansielle utfordringene mye. Men den vil kunne forsterke det sterke og voksende statsfinansielle presset på offentlige finanser som aldringen av befolkningen vil skape i tiårene framover, dersom en ikke lykkes bedre enn hittil med å få disse gruppene i arbeid.

8.5 Inntektsulikhet

Ikke alle har på samme måte fått tatt del i den globale økonomiske veksten de siste tiårene, og innad i mange OECD-land har inntektsforskjellene økt (se figur 8.2). Figuren viser nivået på og endringen i Gini-koeffisienten²² for disponibel inntekt (etter skatt og overføringer) fra midten av 1980-årene fram mot i dag for en rekke OECD-land. I Norge har den økonomiske veksten i større grad enn i andre land kommet hele befolkningen til gode, men også her har ulikheten økt noe. Teknologisk endring og globaliseringen er viktige drivkrefter for økte forskjeller, også i

¹⁶ Brekke, I., Røed, M., & Schøne, P. (2013). Påvirker innvandring investeringen i utdanning? *Søkelys på arbeidslivet*, 30(3), 169-188.

¹⁷ Hunt, J. (2012). The Impact of Immigration on the Educational Attainment of Natives. *IZA Working Paper* 6904.

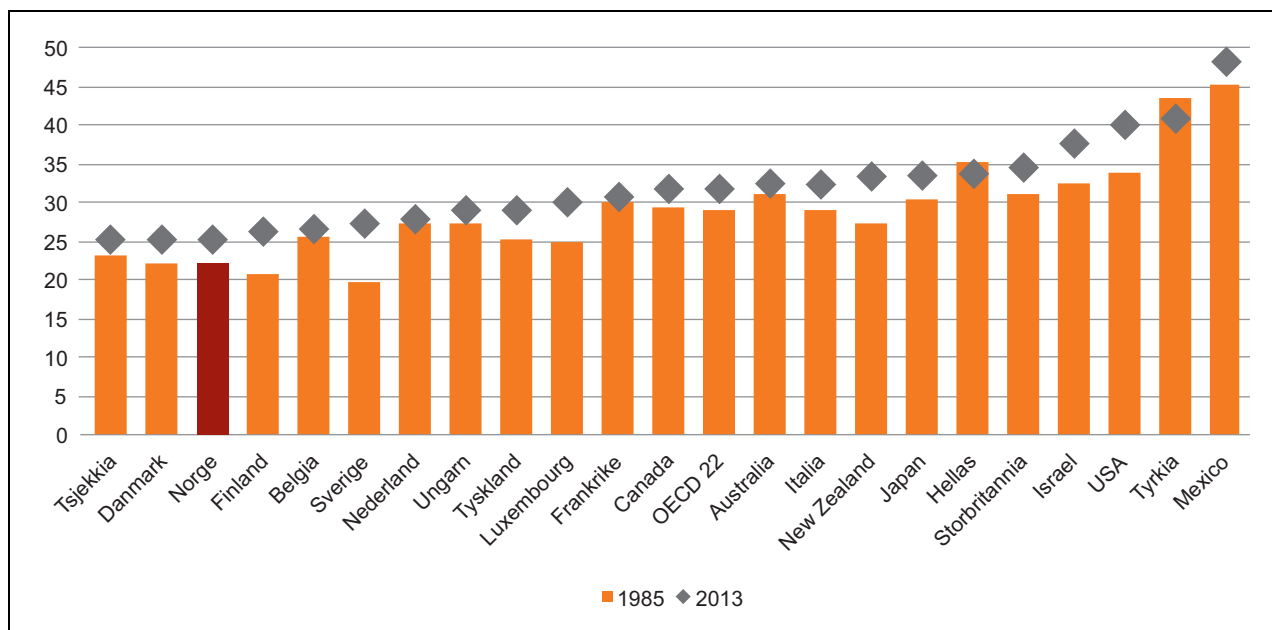
¹⁸ Jackson, O. (2010). Does Immigration Crow Natives into or out of Higher Education? *Working Paper*, University of Michigan.

¹⁹ McHenry, P. (2015). Immigration and the Human Capital of Natives. *Journal of Human Resources*, 50(1), 34-71.

²⁰ Ottaviano, G. I., & Peri, G. (2012). Rethinking the effect of immigration on wages. *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 152-197.

²¹ NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*.

²² Gini-koeffisienten er et vanlig mål på den generelle inntektsulikheten i et samfunn og benyttes som oftest til å sammenlikne inntektsulikhet mellom land og over tid. Dersom alle har lik inntekt, er Gini-koeffisienten null. Dersom kun én person har hele inntekten i samfunnet, er det maksimal ulikhet og Gini-koeffisienten får verdien 1 (100).



Figur 8.2 Ulikhet i disponibel inntekt (etter overføringer og skatt) målt med Gini i 1985¹ og 2013 eller siste tilgjengelige år

¹ For en del land er Gini-koeffisienten fra et nærliggende år til 1985. For enkelte land er verdien fra et noe senere tidspunkt: Tsjekkia (1992), Ungarn (1991) og Australia (1995).

Kilde: Statistisk sentralbyrå, OECD Income Distribution Database og OECD (2015). *In It Together? Why Less Inequality Benefits All*. OECD Publishing

Norge. Økt arbeidsinnvandring er en konsekvens av globaliseringen i mange vestlige land. I Norge har denne først og fremst kommet til tjenesteytende næringer med lav produktivitet. Dette har lagt press på lønningene i enkelte sektorer (se kap. 8.4). Isolert sett har derfor arbeidsinnvandringen bidratt til økte inntektsforskjeller i Norge. Den forholdsvis jevne fordelingen i Norge kan blant annet ses i sammenheng med omfattende, og i hovedsak offentlige finansierte, tjenester innenfor utdanning og helse, som både virker omfordelende og bidrar til høy produktivitet og vekst. I tillegg sikrer godt samarbeid om lønnsdannelsen både fleksibilitet og omstillingsevne for norsk næringsliv samt høy yrkesdeltakelse og at lønnsforskjellene i Norge er relativt små.

Endringer i økonomisk ulikhet, særlig antallet i lavinntektsgruppen, har stor samfunnsmessig betydning utover effekter som skaper inntekts-overføringer fra eller til den eksisterende befolkningen. Spørsmål knyttet til de økende inntektsulikhetene i de aller fleste OECD-landene de siste 30–35 årene har fått økt oppmerksomhet, særlig de siste årene.²³ For det første har myndigheter og samfunnsmedlemmer oppfatninger om hva som bør være en nedre grense for materiell levestandard. Spørsmålet om lav inntekt har derfor en samfunnsmessig dimensjon utover det som angår den enkelte. For det andre leder store inn-

tektsforskjeller erfaringsmessig til spenninger og noen ganger sosial uro. For det tredje kan store inntektsforskjeller gi enkeltpersoner makt og innflytelse som strider mot demokratiske idealer. Relativt høy grad av inntektsutjevning har vært et mål med bred politisk oppslutning i etterkrigstiden i Norge og andre nordiske land, og det er et nøkkelement i den såkalte «norske (nordiske) modellen». Dette gjelder ikke bare mulighetslikhet, men også resultatlikhet.

Høy innvandring av personer med relativt lav kompetanse gjør det isolert sett vanskeligere å nå gitte mål for inntektsutjevning. Selv med en sjenerøs velferdsstat som den norske vil mange av disse havne i gruppen med varig lavinntekt. De som ikke får en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, vil havne nederst på inntektsskalaen. For de aller fleste er lønnet arbeid den eneste veien ut av lavinntektsgruppen. De som kommer i lønnet arbeid, vil kunne unnsnippe lavinntektsgruppen, men vil likevel i hovedsak få en inntekt som er forholdsvis lav. Innvandring kan derfor forventes å gi en direkte økning i ulikheten i Norge, som vil

²³ Se f.eks.: Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*, The Belknap Press; Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. WW Norton & Company og Atkinson, A. B. (2015). *Inequality*. Harvard University Press.

kunne komme i strid med det politiske målet om å bevare et samfunn med små forskjeller. Det gjelder selv om innvandrerne selv opplever store økonomiske gevinster av å komme til Norge.

Et viktig forhold i denne sammenheng er også den inntektsulikheten som vil komme mellom alderspensjonister. Forutsetningene bak beregningene i kapittel 8.6 innebærer at innvandrerne fra lavinntektsland i langt større grad enn andre grupper vil ha forholdsvis lav opptjening av rettigheter og dermed være blant dem som får lavest alderspensjon.

I tillegg til den direkte effekten på ulikhet ved at mange innvandrere havner nederst på inntektskalaen, kan innvandring ha en indirekte effekt på ulikheten ved å øke ulikheten blant den eksisterende befolkningen. Det er fordi økt konkurranse i lavlønnsyrker gir generelle gevinster til hele befolkningen gjennom lavere priser på tjenester, men konsentrerte kostnader for dem som blir utsatt for økt konkurranse. Dette vil særlig gjelde for arbeidsinnvandring. Flyktninger har lavere yrkesdeltakelse og er mindre konsentrert om enkeltbransjer (se kap. 5.5.1). De har dessuten tilgang til inntektssikringsordninger som gjør at svært lave lønninger vil være mindre attraktive enn for arbeidsinnvandrere, som ikke uten videre har tilgang til sosialhjelp i Norge. Som beskrevet over vil enkelte av dem som utsettes for økt konkurranse, på sikt tilpasse seg og få økt inntekt, men de som ikke klarer å tilpasse seg risikerer å få varig lavere lønn og svakere tilknytning til arbeidslivet. En økning i denne gruppen vil bidra til økt ulikhet.

Innvandrere fra lavinntektsland er overrepresentert blant arbeidsledige. Høy og varig arbeidsledighet er en hovedkilde til lav inntekt. I tredje kvartal 2016 var summen av den registrerte ledighetsraten og andelen på arbeidsmarkedstiltak 7,5 pst. for innvandrere mot 2,3 pst. for den øvrige befolkningen (se også kap. 5.2.2).

Uføretrygdene har i gjennomsnitt lav inntekt. Studier av forløpet for flyktningers yrkesaktivitet viser at prosessen som starter med tidlig avgang og ender i uføretrygd, begynner etter bare sju års botid for flyktninger.²⁴ For andre innvandrergrupper begynner denne overgangen etter ti–elleve års botid.²⁵ Også dette er langt tidligere enn den tilsvarende overgangen for norskfødte. Denne

overgangsprosessen går via arbeidsledighet, sykepenges og ulike kvalifiseringsprogrammer. Men uføretrygd er det eneste alternativet til arbeid som gir varig inntektssikring før alderspensjonering. En annen studie ser på tidsutviklingen for selvforsørgelsesgraden blant innvandrerne som ankom i 2000.²⁶ Utviklingen for kun dette innvandrergruppen gir ikke mulighet til å skille mellom botidseffekter og effekter av andre forhold, spesielt finanskrisen. Funnene er imidlertid i hovedsak konsistente med sysselsettingsforløpene for de ulike innvandrerkoortene som følges i Bratsberg mfl.²⁷

Hovedårsaken til høy ledighet blant innvandrere er at arbeidsgivere i Norge vurderer deres produktivitet som lavere enn lønnskostnaden. Det kan være på grunn av faktisk lavere produktivitet, men også fordi innvandrere ikke har utdanning og erfaring som signaliserer til arbeidsgivere at de har tilstrekkelig produktivitet. Ledighet blant innvandrere kan også ha sammenheng med etnisk diskriminering (se kap. 7.5).

Utdanning og kvalifisering er de viktigste tiltakene for å styrke mulighetene til svake innvandrergrupper i arbeidsmarkedet. Introduksjonsprogrammet for flyktninger er det tiltaket norske myndigheter har utviklet for å møte behovene til flyktninger som trenger grunnleggende kvalifisering (se kap. 4.4.). Forskning på innvandrernes barn tyder på at det norske utdanningssystemet er godt egnet til å integrere barn og ungdom, men for godt voksne innvandrere er effekten av mer utdanning mer usikker. Tiltak for å bedre integreringen diskuteres i kapittel 10.

Blant annet som følge av det høye norske lønnskostnadsnivået er det neppe realistisk å få sysselsettingen blant voksne innvandrere med lav produktivitet opp mot det samme nivået nivå som den øvrige befolkningen. I kapittel 4.7 gir utvalget en samfunnsøkonomisk analyse av satsing på utdanning og kvalifisering av innvandrere og etterkommere.

Den norske velferdsstaten finansierer gjennom skatteinntekter et stort omfang av offentlige tjenester og stønader som bidrar til høy levestandard og livskvalitet for landets innbyggere. Dette systemet forutsetter høy arbeidsinnsats fra en stor

²⁴ Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(3), 185-207.

²⁵ Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2014). Arbeidsinnvandring – varig gevinst? *Søkelys på arbeidslivet*, 31 (4), 275-293.

²⁶ Kornstad, T., Skjerpen, T. & Telle, K. (2016). Selvforsørging etter botid blant ikke-nordiske innvandrere. *Økonomiske analyser 4/2016*. Statistisk sentralbyrå.

²⁷ Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2014). Arbeidsinnvandring – varig gevinst? *Søkelys på arbeidslivet*, 31 (4), 275-293; Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33 (3), 185-207.

andel av yrkesbefolkningen, herunder innvandrere. Selv for personer som selv kan velge sin arbeidstid (deltidsbrøk og ferie) ved en avveining mellom godene fritid og materielt forbruk, vil det være en stor gevinst for samfunnet dersom disse jobber mer enn det de selv velger. Dette skyldes skatt på arbeid i form av direkte inntektsskatt på lønn og arbeidsgiveravgift og indirekte skatter og avgifter på de varer og tjenester som lønnsinntekten brukes på. I Norge innebærer den samlede effekten av disse skattene at en arbeidstime skaper en inntekt for samfunnet som er rundt det dobbelte av det den enkelte sitter igjen med av kjøpekraft. For dem som av ulike grunner arbeider mindre enn de selv ønsker, er fritiden mindre verdt enn for dem som kan jobbe så mye de selv vil. Det betyr at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av økt arbeidsinnsats er enda større for ufrivillig arbeidsledige enn for yrkesaktive, fordi den økte arbeidsinnsatsen ikke går på bekostning av ønsket om fritid.

8.6 Konsekvenser for offentlige finanser av høy innvandring

8.6.1 Innledning

I NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*. Den norske modellens framtid var mandatet å vurdere hvordan migrasjon påvirker våre velferdsordninger. Den gang ble det lagt særlig vekt på arbeidsinnvandring, og det ble satt ut et utredningsoppdrag til SSB, som utviklet en økonomisk modell for å studere langsiktige virkninger av migrasjon på norsk økonomi, med vekt på offentlige finanser.²⁸ Beregningene viste at konsekvensene av innvandring for samlet verdiskaping og offentlige finanser først og fremst avhenger av i hvilken grad innvandrerne blir sysselsatt, og at potensialet for å øke sysselsettingen er særlig stort blant innvandrere fra utviklingsland.

I forbindelse med dette utvalgets arbeid har SSB oppdatert og videreutviklet beregningene og analysene fra 2011. Beregningene er også utvidet med sikte på å illustrere konsekvensene av flyktninginnvandring og å vurdere de økonomiske konsekvensene av innvandring opp mot de utfordringene aldringen av befolkningen gir for finansieringen av offentlige velferdsordninger fram mot 2060. Det vises til egne rapporter for utfyllende dokumentasjon av metode og resultater.²⁹ Bereg-

ningene har et langsiktig perspektiv. Det innebærer at de ser bort fra kortsiktige aktivitetseffekter beskrevet i kapittel 8.3.

Det bør understrekes at de langsiktige framskrivingene ikke skal tolkes som spådommer om den mest sannsynlige utviklingen. Det er gjort forutsetninger om utviklingen i størrelser som er meget usikre, og som man har begrenset eller ingen kontroll på. Dette gjelder blant annet befolkningsutvikling, produktivitetsvekst, rente, oljepris og andre verdensmarkedspriser. Størrelser som i hovedsak er bestemt direkte eller indirekte av politiske beslutninger, er videreført på «dagens nivå». Dette gjelder blant annet skattesystem, trygderegler, bruken av skattefinansierte kontantytelser og tjenester. Framskrivingene er altså betinget av at dagens politikk, herunder velferdsordningene, videreføres slik de er utformet i dag. Det vil selvsagt skje endringer i politikken på mange områder, nettopp for å møte utfordringer vi i dag kan se konturene av. Poenget med framskrivingene er nettopp å synliggjøre behovet for endringer i politikken.

Det økonomiske forholdet mellom den enkelte og det offentlige tar i beregningene utgangspunkt i inntektsstatistikken fra SSB for 2013 (se vedlegg 3). Befolkningen deles inn i et relativt stort antall grupper etter kjennetegnene *alder, kjønn, landbakgrunn, botid og hovedinntektskilde*. Et eksempel på en gruppering er 50 år gamle menn, innvandret fra land i Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3) for mer enn 10 år siden, som har inntekt fra arbeid som hovedinntekt. For hver gruppe brukes tall fra inntektsstatistikken, der de sentrale elementene er arbeidsinntekt og bruk av skattefinansierte kontantytelser og tjenester. En avgjørende forutsetning i beregningene er at aldersforskjellene for en variabel slik dette framkommer i 2013, også forteller hvordan disse beløpene utvikler seg over livsløpet. Et eksempel: Man observerer arbeidsinntekten i 2013 for menn fra landgruppe 3 som er henholdsvis 30 og 31 år gamle. Da antas det at de mennene som er 31 år i 2014, har den samme arbeidsinntekten som 31-åringene hadde i 2013, før det korrigeres for generell lønnsvekst.

Denne metoden gir et dekkende bilde av dynamikken over et gjennomsnittlig livsløp når kohortene er like, det vil si at viktige kjennetegn og relevant atferd i gruppene ikke endres mye over tid.

²⁸ Holmøy, E. & Strøm, B. (2012). *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring*. Rapporter 15/2012, Statistisk sentralbyrå.

²⁹ Holmøy, E., Romay, C. P., Sagelvmo, I. & Strøm, B. (2017a). *Bidrag fra innvandrere og norskfødte til offentlige inntekter og utgifter på lang sikt*. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå, og Holmøy, E. & Strøm, B. (2017b). *Den langsiktige betydningen for norsk realøkonomi og offentlige finanser og av fortsatt innvandring*. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå.

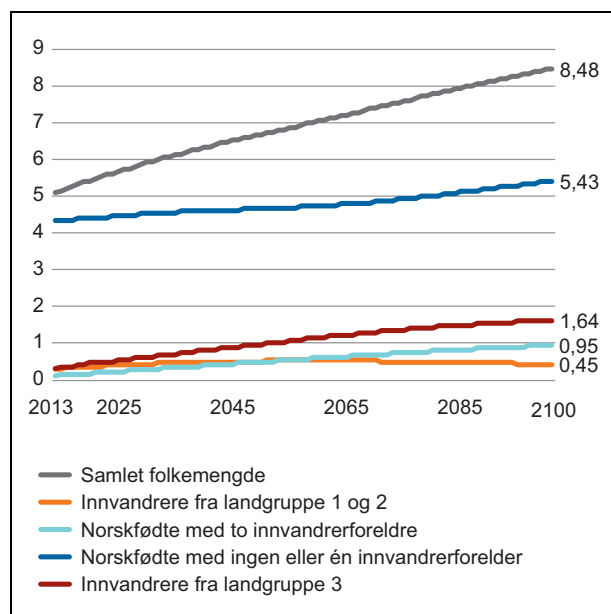
Denne forutsetningen vil i praksis aldri være oppfylt. Aldersprofilene kan gi likevel en tilstrekkelig god beskrivelse av livsløp, fordi usikkerheten – som alltid er forbundet med framskrivninger – ikke gjør framskrivingene opplagt optimistiske eller pessimistiske. Det kan f.eks. tenkes at nye eller framtidige innvandrere fra såkalte lavinntektsland har bedre forutsetninger for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet framover enn det historien har vist. Mange av dem er bedre utdannet, og integreringspolitikken har i økende grad lagt vekt på kvalifisering og tilrettelegging for deltakelse i arbeidslivet. Det motsatte kan imidlertid også være tilfellet, f.eks. hvis det blir vanskeligere enn tidligere for innvandrere med forholdsvis lav kompetanse å få innpass i framtidens arbeidsmarked. Senere i dette kapitlet undersøkes det hvordan ulike forløp for integrering av flyktninger kan påvirke bidragene til offentlige inntekter og utgifter.

Dette kapitlet beskriver noen hovedresultater fra SSBs beregninger. Alt i alt tegner analysen tilnærmet det samme bildet som i 2011 – konsekvensene for norsk økonomi og offentlige finanser av økt innvandring avhenger først og fremst av hvor godt en lykkes med å få innvandrere i arbeid. Det er en utfordring at en stor andel flyktninger har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og er avhengige av støtte fra det offentlige til livsoppholdet.

Den demografiske utviklingen vil ha konsekvenser for økonomien og statsfinansene særlig gjennom endringer i alderssammensetning og endringer i befolkningsandelene for forskjellige innvandrergrupper. Yrkesinntekt, mottak av offentlige overføringer og bruk av skattefinansierte tjenester varierer både med alder og mellom forskjellige befolkningsgrupper. Kapittel 8.6.2 beskriver befolkningsutviklingen under ulike antakelser om framtidig innvandring. Kapittel 8.6.3 viser at aldringen av befolkningen er hovedutfordringen for offentlige finanser, og at omfanget av denne hovedutfordringen vil avhenge av hva som forutsettes om innvandring. Kapittel 8.6.4 belyser nærmere hvordan den økonomiske atferden historisk har variert mellom ulike grupper i befolkningen, og hvilke konsekvenser et slikt mønster kan få framover.

8.6.2 Befolkningsutviklingen

Når modellen som brukes i beregningene deler befolkningen inn i forskjellige grupper landbakgrunn (se nærmere omtale av de ulike landgruppene i kap. 2.4), er det for å fange opp viktige forskjeller mellom gruppene med hensyn til gjen-

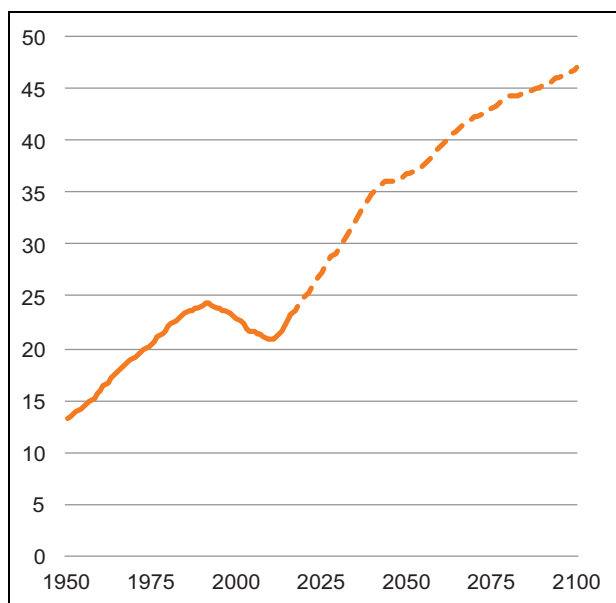


Figur 8.3 Norges befolkning i hovedalternativet 2016–2100 etter landbakgrunn. Millioner personer. Antall i 2100 er angitt

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nomsnittspersonenes bidrag til offentlige inntekter og bruk av skattefinansiert velferd (se vedlegg 3). Beregningene bygger på hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra 2016. Her øker Norges samlede folketallet fra 5,3 mill. i 2016 til 7,3 mill. i 2060, og videre til nær 8,5 mill. i 2100 (se figur 8.3). Den samlede årlige innvandringen ligger mellom 60 000 og 70 000 personer i det meste av dette århundret. Det er særlig innvandringen fra landgruppe 3 som øker, fra 0,39 mill. ved inngangen til 2016 til 1,6 mill. i 2100. Innvandringen fra landgruppene 1 og 2 endres forholdsvis lite. Den norskfødte befolkningen vokser fra 4,45 mill. i 2016 til 5,4 mill. i 2100. En betydelig del av veksten i den norskfødte befolkningen består av barn som har utenlandsfødt far eller mor.

Etter en nedgang siden 1990 ligger det an til at andelen eldre doubles fram mot slutten av århundret (se figur 8.4). Mens det i dag er godt over fire yrkesaktive per person over 67 år, vil det i 2100 kun være om lag to yrkesaktive per person over 67 år. Forholdstallet mellom antall eldre og antall personer i yrkesaktiv alder omtales gjerne som demografisk forsørgerbyrde. Økningen i forsørgerbyrden bærer bud om utfordringer for offentlige finanser (se kap. 8.6.3).



Figur 8.4 Forholdet mellom antall personer som er 67 år og eldre, og antall mellom 20 og 66 år. Framskrivinger basert på SSBs hovedalternativ. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

8.6.3 Konsekvensene for offentlige finanser av aldring og innvandring

Velferdsstaten innebærer en betydelig omfordeling over livsløpet. Barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte tjenester og overføringer. Befolkningen i yrkesaktiv alder står for størsteparten av innbetalingene av skatt og er netto bidragsytere. Dette mønsteret betyr at offentlige finanser i vesentlig grad påvirkes av endringer i sammensetningen av befolkningen. En økning i andelen eldre i befolkningen vil isolert sett trekke opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner og svekke sysselsettingen og dermed grunnlaget for skatteinntekter.

Med utgangspunkt i hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger fra 2016, viser Holmøy mfl. (2017b) hvordan offentlige utgifter ligger an til å øke raskere enn offentlige inntekter framover.³⁰ En slik utvikling i offentlige utgifter og inntekter vil gi et økende finansieringsbehov, som tilsvarende den skattebyrden som over tid er nødven-

³⁰ Beregningene hviler på en rekke forutsetninger, herunder at det tas utgangspunkt i dagens standard og dekningsgrader. Denne forutsetningen betyr at beregningene belyser hva dagens velferdsordninger vil koste når befolkningen utvikler seg som i hovedalternativet til SSBs befolkningsframskrivinger. Det tas ikke hensyn til en fortsatt videreutvikling av de offentlige velferdsordningene, slik vi har sett så langt.

dig for å balansere offentlige budsjetter gitt handlingsregelen for bruk av oljepenger. Det økende finansieringsbehovet skyldes både at det blir flere eldre i forhold til yrkesaktive, og at finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond til offentlige budsjetter etter hvert avtar sett i forhold til en voksende økonomi. Finansieringsbehovet øker til 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060. I 2015 tilsvarte 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge 104 mrd. kroner.

Analysene viser hvordan endrede forutsetninger for innvandring vil påvirke økonomien og statsfinansene. Størrelsen på norsk økonomi vil naturlig nok avhenge av folketallet. En endring i folketallet vil innebære en endring i sammensetningen av arbeidstilbydere og konsumenter, skattebetalere og mottakere av offentlig velferd. For å isolere de effektene migrasjon har på offentlige finanser, studeres et alternativ der det verken skjer inn- eller utvandring fra og med 2016. I dette hypotetiske alternativet vil befolkningen telle 5,2 mill. i 2060, om lag 2 mill. færre enn i hovedalternativet. Det udekkede finansieringsbehovet blir i 2060 1,6 pst. av fastlands-BNP, sammenliknet med 4 pst. i hovedalternativet. Hovedårsaken til denne styrkingen av offentlige finanser er at avkastningen av oljeformuen deles på færre.

SSBs alternativ med høy innvandring gir en befolkning på 8,2 mill. i 2060, som er 1 mill. mer enn i hovedalternativet. Innvandring fra landgruppe 3 bidrar klart mest til befolkningsveksten. Høyere innvandring betyr at oljeformuen må deles på flere personer. Høy innvandring fra landgruppe 3 øker befolkningsandelen i yrkesaktiv alder. Denne effekten motvirker i stor grad effekten av lavere aldersspesifikk sysselsetningsgrad. Det udekkede finansieringsbehovet for offentlige utgifter i alternativet med høy innvandring anslås til 5,1 pst. av fastlands-BNP. Sett i forhold til de store utslagene endrede forutsetninger om innvandring har for befolkningsantallet, framstår utslagene på finansieringsbehovet for offentlige finanser som forholdsvis beskjedne.

8.6.4 Nærmere om innvandrings konsekvenser for offentlige finanser

Dette kapitlet ser mer detaljert på hvordan isolerte endringer i innvandringen fra ulike landgrupper kan påvirke offentlige finanser, gitt de forutsetningene som beskrives i kapittel 8.6.1. Mens de makroøkonomiske framskrivingene i kapittel 8.6.3 ivaretar virkningene av etterkommere, vil et såkalt *livsløpsperspektiv* belyse hvordan én innvandrer, under gitte forutsetninger om inntekt,

yrkesdeltakelse og bruk av statsfinansierte tjenester, bidrar til offentlige inntekter og utgifter i løpet av sitt liv i Norge. Det legges til grunn at innvanderne kommer i 2016, og resultatene presenteres som nåverdien av bidragene til offentlige nettoutgifter. Beregningene er gjort ved hjelp av samme modell som ble brukt i makroberegningene.

Livsløpsberegningene rendyrker hvordan «innvanderatferd» påvirker offentlige finanser i forhold til norskfødtes atferd. Dette har særlig relevans når man studerer flyktninger og andre grupper som har problemer med å bli integrert i arbeidsmarkedet etter ankomsten. Integreringsfasen har svært stor innvirkning på hvor mye en innvander senere bidrar til skatteinntektene og bruker av skattefinansiert offentlig velferd. Beregningene gir grunnlag for å se på effekter av forskjellige forutsetninger om integrering av flyktninger (omtalt til slutt i dette kapitlet). Livsløpsberegninger skiller seg fra såkalte slektsberegninger, som var grunnlaget for analysene i NOU 2011: 7. Disse beregningene er omtalt i boks 8.2.

Det gjøres sammenlikninger mellom et individ fra den norskfødte befolkningen og et individ fra landgruppe 3 som innvandrer til Norge som 25-åring. Landgruppe 3 vil være sammensatt av flyktninger, arbeidsinnvandrere og innvandrere som har familiegjenforening som innvandringsgrunn. Det ses i første omgang bort fra spesifikke flyktningkostnader knyttet til asylmottak og introduksjonsordningen, men landgruppe 3-innvandrerens gjennomsnittlige mottak av introduksjonsstønader er inkludert. Det ses også bort fra gjenutvandring og at innvandreren «tiltrekker seg» sekundærinnvandring gjennom familieinnvandring.

Det kan være lettere å tolke årlige beløp enn summer over et helt livsløp, noe som kan oppnås ved å dividere nåverdiene for hele livet på antall forventede leveår for nyfødte. Ifølge SSBs hovedalternativ er disse 93 år for kvinner og 91 år for menn. Siden innvanderne forutsettes å komme når de er 25 år, kan det være hensiktsmessig å di-

videre nåverdien på antall forventede gjenværende leveår etter 25 år, som er 66 og 64 år for henholdsvis kvinner og menn.

Beregningene viser at nettobidraget til det offentlige som kan knyttes til en norskfødt mann fra han er 25 år og ut livet i gjennomsnitt utgjør om lag 54 000 kr per år (tabell 8.1). Tilsvarende tall for en mann fra landgruppe 3 er minus 94 000 kr. Forskjellen kan bl.a. ses i sammenheng med at man i hovedsak utelater investeringen i utdanning fra regnestykket for den norskfødte ved å starte på 25 år, mens avkastningen i form av høyere sysselsetting og lønn enn innvandreren tas med. For personen fra landgruppe 3 kan det på den annen side påløpe store kostnader knyttet til kompetanseheving og arbeidsmarkedstiltak i årene etter at han ankommer som 25-åring. Hvis beregningene for den norskfødte i stedet hadde startet ved 0 år, slik at de også fikk med seg barne- og ungdomsårene, ville det gjennomsnittlige nettobidraget til det offentlige vært minus 23 000 kr per år.

Bidraget til offentlige finanser fra en norskfødt kvinne fra hun er 25 år og ut livet utgjør i gjennomsnitt om lag minus 99 000 kr per år, se tabell 8.2. For en kvinne fra landgruppe 3 er det tilsvarende tallet minus 170 000 kr per år. Forskjellen mellom kvinner og menn må ses i lys av at kvinner føder barn og lever lenger (flere år med negative nettooverføringer), og at de fleste barnerelaterte stønader, herunder dekning av lønn i fødselsrelatert permisjon, utbetales til kvinner. I tillegg har kvinner i gjennomsnitt lavere lønn i arbeidslivet og lavere yrkesaktivitet enn menn, også når det korrigeres for barnefødsler. Regnet fra fødselen vil bidraget til offentlige finanser fra en norskfødt kvinne i gjennomsnitt utgjøre om lag minus 136 000 kr per år.

Landgruppeinndelingen til SSB gir ikke grunnlag for å studere konsekvenser for offentlige finanser av flere flyktninger spesielt. Flyktninger vil typisk tilhøre landgruppe 3, men de er ikke skilt ut. I beregningene er det konstruert ulike ty-

Tabell 8.1 Bidrag til offentlige finanser over menns livsløp fra ankomst i 2016 som 25-åring (og fra fødsel for norskfødte). 1000 2013-kroner per mann per år.¹

	Norskfødte			Landgruppe 3		
	Inntekt	Utgift	Nettoutgift	Inntekt	Utgift	Nettoutgift
Per gjenstående leveår fra fødsel	208	231	23			
Per gjenstående leveår fra 25 år	298	244	-54	149	243	94

¹ Beløpene i ulike år er neddiskontert til 2013-kroner med rente lik 3 prosentvekst. Summen av beløpene er dividert på gjenstående leveår.

Kilde: Holmøy, E. mfl. (2017a)

Tabell 8.2 Bidrag til offentlige finanser over kvinners livsløp fra ankomst i 2016 som 25-åring (og fra fødsel for norskfødte). 1000 2013-kroner per kvinne per år.¹

	Norskfødte			Landgruppe 3		
	Inntekt	Utgift	Nettoutgift	Inntekt	Utgift	Nettoutgift
Per gjenstående leveår fra fødsel	113	249	136			
Per gjenstående leveår fra 25 år	165	264	99	80	256	170

¹ Beløpene i ulike år er neddiskontert til 2013-kroner med rente lik 3 prosentvekst. Summen av beløpene er dividert på gjenstående leveår.

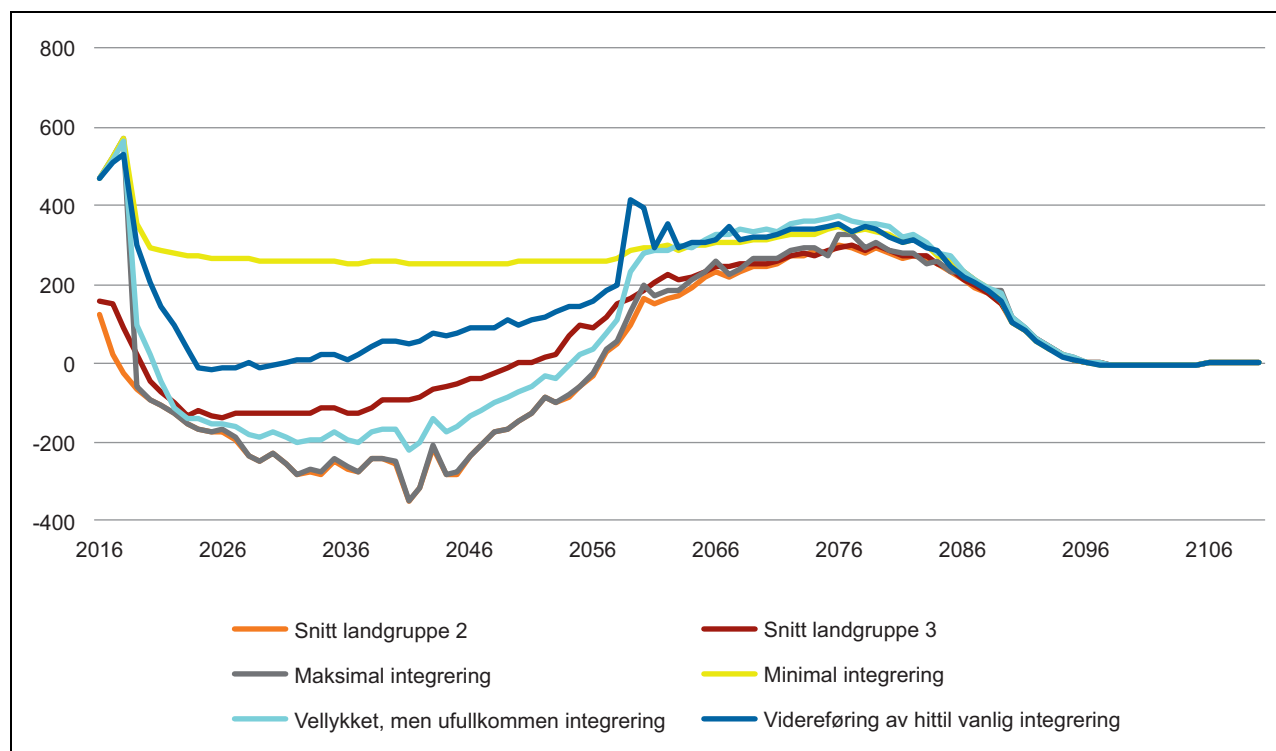
Kilde: Holmøy, E. mfl. (2017a)

pologier, det vil si tenkte økonomiske livsløp for flyktningen under ulike forutsetninger om integrering i arbeidsmarkedet.³¹ Her vises effektene av ulike typer mannlige flyktninger som er 25 år ved ankomst og som ikke utvandrer. Det ses bort fra effekter som knytter seg til innvandrers barn, barnebarn osv. Forløpene er (tilnærmet) identiske de første tre årene i Norge: 365 dager tilbringes i asylmottak før opphold og bosetting. De følger så introduksjonsprogrammet i de to føl-

gende årene. Deretter beregnes bidragene til offentlige inntekter og utgifter av fire forløp:

1. *Maksimal økonomisk integrering*: Den økonomiske atferden er den samme som for en innvandrers fra landgruppe 2. Dette betraktes som det maksimale man kan regne med for en forholdsvis bred gruppe av flyktninger fra lavinntektsland.
2. *Minimal økonomisk integrering*: Flyktningene kommer ikke i jobb som gir nevneverdig inntekt. De forsørges i stedet av offentlige overføringer, som ganske raskt blir uføretrygd lik 2,48 G fram til alderspensjon som blir lik garantipensjonen.

³¹ Holmøy, E., Rømay, C. P., Sagelvmo, I. & Strøm, B. (2017a). *Bidrag fra innvandrere og norskfødte til offentlige inntekter og utgifter på lang sikt*. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå.



Figur 8.5 Bidrag til offentlige netto utgifter per ny mannlige flyktning som ankommer som 25-åring i 2016. 1 000 2013-kroner.

Kilde: Holmøy, E. mfl. (2017a)

3. *Vellykket, men ufullkommen økonomisk integrering:* Yrkesinntekten per person øker til et uveid gjennomsnitt av gjennomsnittene for innvandrere fra landgruppe 2 og 3. Det samme gjelder forløpet for samlede offentlige overføringer.
4. *Videreføring av forløpet som har vært vanlig hitil:*³² Dette innebærer blant annet at sysselsettingsandelen øker fra 0 til 65 pst. i løpet av sju år, for deretter å avta, slik de typiske forløpene for mannlige flyktninger har gjort. Yrkesinntekten per sysselsatt antas lik gjennomsnittet av yrkesinntekten for dem i landgruppe 2 og 3 som har yrkesinntekt som hovedinntekt. Andelen som mottar helserelaterte ytelser øker med 2 prosentenheter hvert år etter bosetting.

likningens skyld viser figuren også tilsvarende livsløpsberegninger for gjennomsnittet av mannlige innvandrere fra landgruppe 2 og 3 som er 25 år ved ankomst. Nesten hele forskjellen i yrkesaktiv alder kommer fra bidraget til skatteinntekter. Etter alderspensjonering er forskjellene ganske små, og utgiftene til helse og omsorg er da de samme. Alderspensjonssystemet sørger fortsatt for betydelig utjevning, og aldersspesifikk dødelighet er lik for alle grupper. I 2031, når flyktningene er 40 år gamle, gir de maksimalt integrerte et nettobidrag på 240 000 2013-kroner til offentlige finanser, mens de ikke-integrerte bidrar med minus 258 000 2013-kroner, altså en forskjell i dette ene året på nesten en halv million kroner, målt i dagens kroneverdi.

Figur 8.5 viser hvordan offentlige nettoutgifter utvikler seg i de fire alternativene. For sammen-

Boks 8.2 Hvor mye betyr det for offentlige finanser at innvandrere har etterkommere?

Slektsberegningene skiller seg fra livsløpsberegningene på tre måter. For det første inkluderer de ikke bare bidragene til offentlige inntekter og utgifter fra innvandrerne selv, men også bidragene fra de norskfødte etterkommerne. Det forutsettes at etterkommerne har samme økonomiske atferd som andre norskfødte. For det andre studerer de ikke en bestemt innvandrertypologi, men en gruppe på 10 000 innvandrere som ankommer i 2016. Gruppen er fordelt på kjønn og alder i tråd med observasjoner for de siste årene. Virkningene sammenliknes med 10 000 flere norskfødte uten innvandrerbakgrunn i 2016. Virkningene divideres på 10 000 for å få gjennomsnittsvirkninger per ekstra innbygger. For det tredje tas det hensyn til gjenutvandring.

De økonomiske virkningene av en gitt økning i innbyggertallet i 2016 avhenger av hvor de ekstra innbyggerne kommer fra, både fordi individene i de fire landgruppene har ulik alder for gitt kjønn, og fordi det befolkningstilskuddet som over tid genereres av den ekstra innvandringen, utvikler seg ulikt. Befolkningstilskuddet reduseres forholdsvis raskt når innvandrerne kommer fra landgruppe 1 og 2, i første rekke på grunn av gjenutvandring. Tilskuddet holder seg høyere ved innvandring fra landgruppe 3 som følge av lavere gjenutvandring og flere ekstra

fødsler. Befolkningstilskuddet blir klart størst ved flere norske fødsler, fordi lav utvandring i denne gruppen betyr langt flere kvinner i fruktbar alder 20–40 år senere.

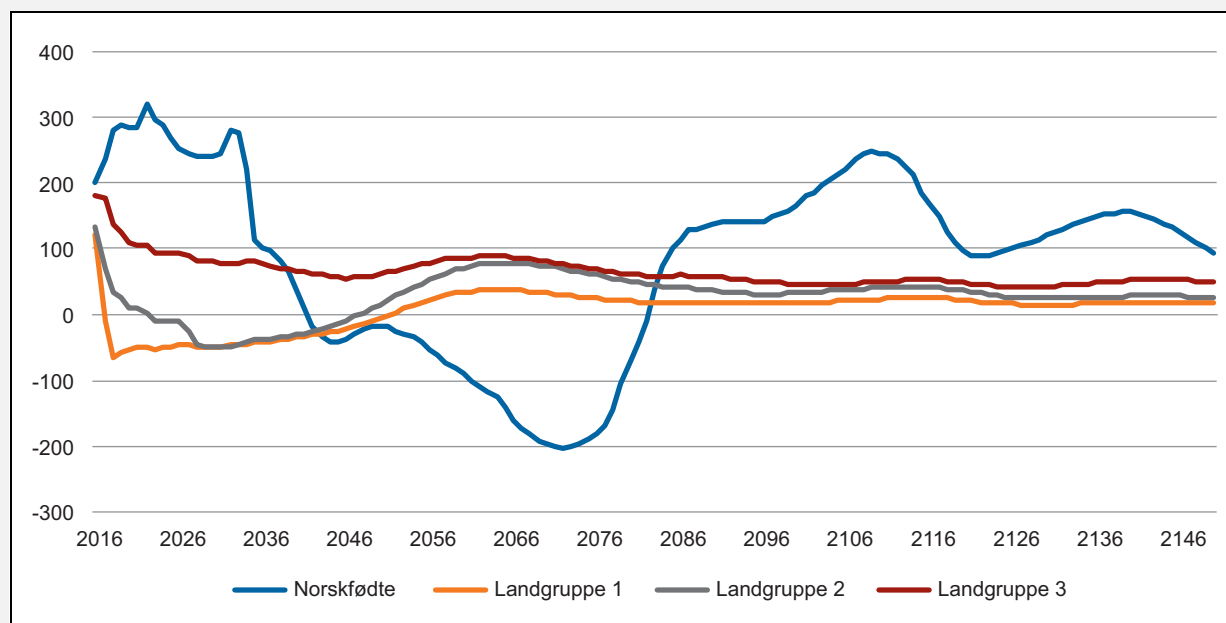
For alle innvandrergruppene er det betydelige «startutgifter» knyttet til økte offentlige overføringer og til at de nye innbyggerne får tilgang til offentlige tjenester. Forholdsvis høy sysselsetting blant innvandrerne fra landgruppe 1 og 2 fører imidlertid til at de raskt bidrar til å øke offentlige nettoinntekter. Bidraget avtar over tid. I de første tiårene skyldes det gjenutvandring. Bidraget blir negativt når de gjenværende i disse gruppene gradvis pensjoneres, samtidig som utgiftene til alderspensjon, helse-tjenester og eldreomsorg ikke dekkes av skatteinntektene fra de ekstra etterkommerne. Til sammenlikning gir innvandring fra landgruppe 3 lavere sysselsetting og skatteinntekter, høyere offentlige overføringer og høyere startkostnader fordi gruppen inneholder flere barn.

På lang sikt er det etterkommerne som dominerer virkningene, og disse antas som sagt å ha samme atferd som majoritetsbefolkningen. De relativt små forskjellene mellom innvandrergruppene etter 2080 i figur 8.6 skyldes derfor i hovedsak ulik aldersfordeling blant de ekstra etterkommerne.

Boks 8.2 forts.

Norskfødte genererer i gjennomsnitt langt høyere skatteinntekter enn innvandrere i de årene flertallet av både 2016-kullet og deres barn er i arbeid. På den andre siden blir også pensjonsutbetalingene høyere. Det samme gjelder barnerelevante utgifter, siden de fleste i innvandergruppene ankommer som voksne. Syklene i kurvene skyldes at flere generasjoner lever side om side med varierende andeler av yrkesaktive. Det gjør årlige gjennomsnitt av beregningene svært følsomme for valg av periodelengde. Når beregningene

føres fram til 2150, genererer en norskfødt høyere netto utgifter enn en ekstra innvanderer fra landgruppe 3, dels som følge av en større andel barnerelaterte utgifter i gjennomsnittstallet, dels fordi det genereres flere individer som alle påfører det offentlige en nettoutgift gjennom livsløpet. En ekstra innvanderer fra landgruppe 3 genererer større offentlige nettoutgifter enn en innvanderer fra de øvrige landgruppene, gitt forutsetningene om blant annet videreføring av observert atferd.



Figur 8.6 Virkninger på offentlige netto utgifter per ny innbygger i 2016. 1000 2013-kroner.

Kilde: Holmøy, E. mfl. (2017a)

Kilde: Se fylldig omtale av slektsberegninger i Holmøy, E., C. P. Rømay, I. Sagelvmo og B. Strøm (2017a). *Bidrag fra innvandrere og norskfødte til offentlige inntekter og utgifter på lang sikt*. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå.

8.7 Oppsummering

Analysen i dette kapitlet har forsøkt å belyse hvordan fordeler og ulemper ved innvandring kan tenkes å fordele seg på den eksisterende befolkningen og på de nye innvanderne. Det legges vekt på effekter av innvandring for levestandarden, uttrykt ved realinntekt etter skatt.

De som trolig har klareste fordel av innvandringen, er innvanderne selv. Flytting til Norge vil

for mange bedre levestandarden mye og raskt. Det gjelder for både arbeidsinnvandrere og flyktninger, selv om flyktninger per definisjon kommer for å få beskyttelse.

For den eksisterende befolkningen er virkningene av innvandring mer sammensatte. Innvandringen påvirker realinntekten først og fremst gjennom tre kanaler: priser på det man kjøper for inntekten, timelønn før skatt og sannsynligheten for å få arbeid, og skattebyrden.

- Innvandring gir økt konkurranse i deler av arbeidsmarkedet og i mange tjenestemarkeder, og dermed lavere prisvekst til fordel for alle forbrukere.

³² Se Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2014). Arbeidsinnvandring-Varig gevinst?. *Søkelys på arbeidslivet*, 31 (4), 275-293.

- Den samlede fordelene av lavere priser blir mer uklar og mer ujevnt fordelt når man tar hensyn til at lavere priser skyldes lavere lønnskostnader. Jo lettere arbeidstakere i den eksisterende befolkningen på kort sikt kan erstattes av innvandrere, desto mer utsatt er de isolert sett for negativt press på lønn og arbeidsmiljø. På lengre sikt er det gevinster å hente hvis arbeidstakerne som slutter i én type jobb, øker sin kompetanse og får høyere lønn i den jobben de går til.
- Den eksisterende befolkningen kan isolert sett oppleve økt skattebyrde eller redusert offentlig velferdstilbud dersom innvandrerne i større grad enn norskfødte forsørges av det offent-

lige. I tillegg vil innvandring innebære at statens petroleumsformue må deles på flere. Erfaringsmessig har flyktninger og andre innvandrere fra lavinntektsland bidratt klart mer til offentlige utgifter enn til offentlige inntekter. Det motsatte kan være tilfellet når det gjelder arbeidsinnvandrere med relevant kompetanse. Innvandring som svekker offentlige finanser, vil forsterke hovedutfordringen som følger av en vesentlig økning i andelen eldre i tiårene framover. Dette understreker og tydeliggjør viktigheten av å lykkes med å øke sysselsettingen hos grupper som så langt har hatt en forholdsvis svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Kapittel 9

Samhold og tillit

9.1 Innledning

Utvalget er bedt om å

[...] vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke samhold og tillit i Norge. Viktige spørsmål er i hvilken utstrekning og hvordan innvandringen kan føre til større økonomisk, sosial, kulturell og verdimessig ulikhet, hvilken betydning dette vil kunne ha for samfunnsutviklingen på sikt og for forholdet mellom ulike befolkningsgrupper. Utvalget skal også drøfte hva som kan bidra til å redusere faren for polarisering og konflikt og styrke fellesskaps- og trygghetsfølelsen i befolkningen.

De nordiske velferdsstatene oppsto og utviklet seg i samfunn der ulikheter mellom innbyggerne var mindre enn i mange andre europeiske land. De religiøse og sosiale forskjellene var begrenset, og de etniske minoritetene (samer, inuitter) bodde i stor grad i geografisk avgrensede områder langt fra maktsentrene. I velferdsforskningen argumenteres det for at denne likheten skapte en følelse av samhold og tillit som gjorde omfattende omfordeling mulig.¹ På den andre siden er det mye som tyder på at omfordelende og velfungerende velferdsordninger også skaper eller bidrar til å opprettholde tillit.² I så fall oppstår positive spiraler der velferdsordningene både baserer seg på tillit og bidrar til å vedlikeholde tilliten. I lys av dette argumentet oppstår uro og bekymring i en situasjon der tilstrømmingen av borgere fra andre samfunn er stor: Hva skjer med tillitsbaserte ordninger når samfunnet blir mindre homogent? Vil samfunnsborgerne i et heterogent samfunn be-

holde samme tillit til hverandre, og til de omfordelende institusjonene? Hvilke kulturelle og økonomiske forskjeller er akseptable i en religiøs og etnisk heterogen velferdsstat, og hvilke skaper problemer for oppslutning, samhold og tillit? I dette kapitlet drøfter utvalget hva som er særegent med den norske samfunnsmodellen, gjennomgår integrerings- og assimileringbegrepet i lys av denne, og presenterer noen refleksjoner rundt hvordan problematiske forskjeller kan håndteres. Videre diskuteres problemstillinger knyttet til religion og religiøs motivert ekstremisme. I siste del av kapitlet presenteres en kunnskapsstatus om hva forskningen sier om oppslutning om velferdsordninger i lys av innvandring.

Utvalget er bedt om å se på velferdsstatlige utfordringer som er knyttet til høy *innvandring*. Det finnes en rekke andre faktorer som kan underminere grunnlaget for samhold og tillit i et land, uavhengig av innvandring. Blant de viktigste er trolig økonomisk stagnasjon, med tilhørende arbeidsledighet, manglende lønnsvekst og økende økonomisk ulikhet. Innvandring kan samspille med faktorer som dette og bidra til å forsterke de utfordringene som oppstår.

En hovedhypotese i kapitlet er at de mest alvorlige problemene oppstår når forskjellige ulikhetsdimensjoner overlapper – når de gruppene som er mest kulturelt forskjellige fra majoriteten, også er de med minst ressurser og de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Hvis det ikke lykkes å integrere flere nykommere i produktivt arbeid, kan det på lengre sikt påvirke velferdsstatens legitimitetsgrunnlag. For innvandrere kan det være vanskelig å utvikle tillit til et nytt samfunn hvis de opplever diskriminering, hvis de oppfatter at institusjonene i landet de har kommet til, behandler dem vilkårlig og dårlig, og hvis de ikke gis et rimelig rom for å leve som de ønsker. For majoriteten kan tilliten undergraves hvis de opplever at innvandrere i for liten grad bidrar til fellesskapet, og at det oppstår sterke tendenser til segregasjon i enklaver preget av holdninger og praksiser majoriteten oppfatter som uakseptable.

¹ Bergh, A. & Bjørnskov, C. (2011). Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State. *Kyklos*. doi:10.1111/j.1467-6435.2010.00492.x.

² Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005). Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies*, doi:10.1177/0010414004273203.

9.2 Likhet som ressurs og problem

Ethvert innvandringsland vil ha sitt særpreg. Både den opprinnelige befolkningen og de ulike nykommerne i samfunnet vil ha sin historiske og kulturelle arv, og denne preger kontakten som oppstår på tvers av kulturelle grupper. I tillegg vil de institusjonelle forholdene i mottakerlandet gi føringer for hvordan myndighetene forholder seg til mangfoldet. Kulturen³ som dominerer, representerer handlingsbetingelser for hva det er mulig å gjøre innenfor en nasjonal sammenheng. Med andre ord finnes det et nasjonalt politisk, sosialt og kulturelt jordsmonn som er historisk skapt, og som danner et felles grunnlag for hva befolkningen oppfatter som legitimt. Den nasjonale kulturen former også hvordan innbyggerne er i stand til å vise solidaritet med hverandre og med nykommere.

«Likhet» er et sentralt stikkord i Norge. «Likhet» er både en *beskrivelse* av samfunnsforholdene, og et *ideal* man kan spille på i politiske sammenhenger. Norge har vært mer etnisk homogent enn mange andre land i Europa og har historisk også hatt en svak adel og lite framtreddende standsforskjeller sammenliknet med andre land. Siden andre verdenskrig har velferdsstatsutvikling på mange måter vært ledd i et overordnet likhetsskapende prosjekt, der demokrati, medborgerskap og modernisering har vært viktige ingredienser. Mellomkrigstidens hovedavtale mellom Landsorganisasjonen og Arbeidsgiverforeningen og arbeiderbevegelsens politiske mål om medbestemmelse og økonomisk utjevning var sentrale forutsetninger for denne utviklingen. I moderne tid har lik rett til utdanning og omfattende innsats for å redusere inntektsforskjeller vært sentrale virkemidler, i tillegg til aktiv politikk for å redusere forskjeller basert på kjønn (kjønnslikestilling). Idealene og *ideologien* om det likhetsorienterte samfunnet har etter hvert også spilt en viktig rolle i norsk politikktutvikling. Likhet er en norm og en referanse som setter rammer for hvilke ar-

gumenter som kan benyttes i offentlig debatt. Likhet, likestilling og likeverd har således blitt vedvarende premisser for oppslutning og legitimitet i norsk politikk etter at etterkrigstidens velferdsinstitusjoner kom på plass.

Man skal like fullt være forsiktig med å overdrive likhet og harmoni. Det norske samfunnet har alltid også vært preget av motsetninger og konflikt. Norge har aldri vært et helt homogent samfunn – landet har opplevd innvandring siden Norge ble en statsdannelse på 900-tallet.⁴ Dette har bidratt til at også Norge har hatt et visst etnisk-kulturelt mangfold opp gjennom tidene, og det har også betydd diskriminering og undertrykking av minoriteter. Både samer, romfolk, tatere og kvener har vært utsatt for til dels hardhendt politikk for å gjøre dem til deler av det nasjonale fellesskapet på majoritetens premisser. Likhet som sosialt faktum og som verdi kan være utfordrende for personer med bakgrunn fra andre kulturer – noe som også er en høyst aktuell problemstilling for innvandrere og deres etterkommere i det moderne Norge. Samtidig kan majoritetsbefolkningen føle uro over at likhetsidealene forvirrer når samfunnet blir mer kulturelt heterogent.

Før 1970-tallet var innvandringen til Norge liten, og de fleste innvandrere kom fra våre naboland. Da innvandrere begynte å komme fra fjernere områder enn tidligere – og fra mer ukjente kulturer – oppsto nye problemstillinger for den norske velferdspolitikken. Modellen la viktige premisser for hvordan det var mulig og ønskelig å håndtere innvandring institusjonelt.⁵ Innvandrere måtte inkluderes som likeverdige borgere i de institusjonelle strukturene, når det gjaldt arbeidsliv, utdanning og velferd. Moderne rettsstater er forpliktet gjennom internasjonale avtaler til å likebehandle lovlig etablerte innvandrere og statsborgere med hensyn til de fleste sivile og sosiale rettigheter. Norge valgte også etter hvert å gi innvandrere uten statsborgerskap politiske rettigheter i form av stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg. I tillegg ble det utviklet en politikk for å fremme *integrasjon* – en reell innlemming av nye medlemmer i samfunnet ut over det rent rettighetsmessige. Integrasjonspolitikken dreier seg om tiltak rettet mot lovlig etablerte innvandrere for å støtte opp under innlemmingsprosessen i samfunnet og for å styrke deres forutsetninger for å kunne reali-

³ «Kultur» er et uklart og ladet begrep som brukes på forskjellige måter både i akademisk litteratur og i offentlig diskusjon. Blant annet pågår det omfattende diskusjoner om i hvilken grad kulturer endres over tid, i hvilken grad det er mulig å definere nasjonale kulturer, hva som er sentrale og mindre sentrale sider ved lokale/nasjonale kulturer, om symmetri og asymmetri (makt og avmakt) i kulturelle møter. Vi kan ikke gå inn i en omfattende drøfting av dette, men slår fast at vi legger mer vekt på normative prinsipper, verdier og institusjoner enn på folkeskikk, lokale praksiser, symboler og myter når vi bruker kulturbegrepet. For en mer omfattende diskusjon, se Orgad, L. (2015). *The Cultural Defence of Nations. A Liberal Theory of Majority Rights*. Oxford: Oxford University Press.

⁴ Brochmann, G. & Kjeldstadli, K. (2014). *Innvandringen til Norge: 900–2010*. Oslo: Pax.

⁵ Se NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*; Brochmann, Grete (2016). *Innvandring til Skandinavia. Velferdsstater i pluralismens tid*. I Frønes, I. & Kjølsvold, L. (red.). (2005). *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal akademisk.

sere sine rettigheter til deltakelse på like fot. I tillegg har det offentlige drevet holdningsskapende arbeid overfor majoriteten⁶ for å skape grobunn i befolkningen for at integrasjonsprosjektet skal lykkes – for å etablere oppslutning om integrasjonspolitikken og vilje til en viss gjensidig tilpassning som kan fremme reell inkludering og deltakelse.

Sosiale rettigheter, økonomisk omfordeling og demokratisk representasjon er grunnpilarer i det norske systemet. Disse pilarene er viktige forutsetninger for realiseringen av likestilling og likeverd mellom samfunnets medlemmer og for oppbygging og videreutvikling av tillit i Norge i det 21. århundret. Rettighetene har bidratt til utjevning og deltakelse, som igjen har bidratt til kulturell identitet, samhold og lojalitet til de sentrale offentlige institusjonene. Dette har skapt grunnlag for det man i dag kaller sivil og sosial *kohesjon* eller «sammenbindingskrefter». Kohesjon er en vid samlebetegnelse for begreper som samhold, samhörighet og samfunnsmessig solidaritet, som gjerne knyttes til brede felles verdier og målsettinger i et samfunn – selv om samfunnet består av mennesker med ulike bakgrunn. Kohesjon og tillit er beslektede begreper, men mens tillit også kan eksistere mellom mennesker mer direkte, er kohesjon et begrep som mest brukes på samfunnsnivået.

Det har vært og er tverrpolitisk oppslutning om velferdsstatens grunnstruktur. Noe av forklaringen på denne stabiliteten er trolig at den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen er forankret i institusjonelle ordninger, har legitimitet og bred representasjon og er støttet av organisasjonene i arbeidslivet og sivilsamfunnet. Barth og Moene (2015) har beskrevet det de kaller «likhetsmultiplikatoren» i vestlige velferdsstater. Utgangspunktet er at det eksisterer en toveis interaksjon mellom arbeidslivet og velferdsstaten, der tyngdepunktet ligger på arbeidslivssiden. Etterspørselen etter velferdsordninger er størst i land der lønnsfordelingen er jevnest. Dette tilsynelatende para-

dokset skyldes at i land med små lønnsulikheter vil alminnelige lønnstakere tjene relativt godt, men fortsatt frykte å miste inntekten ved sykdom eller arbeidsløshet. Samtidig har de råd til å sette av noe midler til å forsikre seg mot disse risikoene, noe lønnstakere med svært lav lønn ikke vil ha. Disse velgerne vil støtte opp om partier som lover forsikring i bytte mot skattebetaling. Et godt utbygd velferdssystem vil i neste omgang gi lønnstakere en trygghet for inntekten som styrker forhandlingsposisjonen deres vis-à-vis arbeidsgiverne. Ved dette opprettholdes og videreføres den økonomiske likheten som i utgangspunktet bidro til oppslutning om modellen. Motsatt kan det bli satt i gang en «ulikhetsmultiplikator» hvis lønnsforskjellene i arbeidslivet øker. Lavlønnskonkurranse presser lønningene nedover og vil på sikt også øve press på ytelsesnivået i velferdsordningene, for at det stadig skal lønne seg å arbeide. Og oppslutningen om velferdsstatens omfordelingsfunksjon vil også kunne svekkes. En sammenpresset lønnsstruktur som den norske, kan danne høye terskler for sysselsetting blant personer med lave kvalifikasjoner og dermed bremse mulighetene for sosial utjevning. Hvis det dreier seg om store grupper, vil det gi utslag i økende ulikhet.

Legitimiteten til den norske samfunnsmodellen kan settes på prøve gjennom høy innvandring. En studie fra Fafo skisserer to mekanismer som kan forstyrre eller svekke den beskrevne grunn-dynamikken i den norske arbeids- og velferdsmodellen.⁷ For det første kan det tenkes at modellen *fungerer dårligere* i en situasjon med høy migrasjon. Hvis de arbeidsmarkedspolitiske eller velferdspolitiske målene ikke lenger er mulige å nå, kan modellens legitimitet komme under press. For det andre kan *majoritetens oppslutning* om solidariske løsninger (sjenerøse velferdsordninger og små lønnsforskjeller) svekkes når befolkningen blir mer økonomisk og kulturelt sammensatt. Det er ikke gitt at viljen til å omfordele er like sterk når de som nyter godt av de solidariske ordningene, oppfattes som vesentlig annerledes enn majoriteten.

Dette illustrerer hvordan institusjonene og samspillet mellom dem har bidratt til utvikling og reproduksjon av den tilliten velferdsstaten er avhengig av – og hvordan et annerledes samspill kan utfordre tilliten. Den omfattende velferdsstaten baserer seg på to ulike former for tillit. Den ene kan kalles *vertikal* tillit eller tillit til sam-

⁶ «Majoriteten» er en annen vanskelig størrelse. Majoriteten er en sammensatt enhet med indre konflikter og manglende konsensus om mange spørsmål. Orgad L. (2015). Ibid:186 deler «majoritet» inn i tre dimensjoner: en etnisk-kulturell, en «sosiologisk» (dvs. den gruppen som har den sterkeste politiske, økonomiske og kulturelle makten i samfunnet) og en idébasert (den gruppen som i høy grad deler de verdiene og prinsippene som dominerer i et samfunn). I Norge vil majoriteten – slik vi bruker begrepet – ha elementer av alle disse dimensjonene. Majoriteten endrer seg også over tid, og i tråd med Statistisk sentralbyrås definisjon inkluderer den i dag også adopterte, norskfødte med en utenlandsfødt forelder og norskfødte med to norskfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre (se kap. 3.6).

⁷ Djuve, A.B. & Grødem, A.S. (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedintegrering i Norden*. Rapport for prosjektet Nord-Mod 2030. Fafo-rapport 2014:27.

funnsinstitusjoner. Borgerne stoler på at offentlig forvaltning stort sett fungerer, at myndighetene er upartiske, etterprøvbare og effektive. Uten tilliten til at staten og det offentlige mer generelt forvalter samfunnets ressurser på en fornuftig måte, vil den enkelte neppe være like villig til å betale skatt eller la offentlige instanser stå for store deler av omfordelingen i samfunnet. Den andre sentrale formen for tillit kan kalles *horisontal* tillit eller tillit borgerne imellom. Slik tillit skaper bedre handlingsbetingelser for individene i dagliglivet og har også konsekvenser på samfunnsnivået: Den enkelte betaler sin skatt og følger samfunnets regler fordi han eller hun stoler på at andre gjør det samme. Ifølge nyere forskningslitteratur om tillit, baserer høytiltissamfunn seg på fire pilarer: historiske faktorer, tilstedeværelsen av en rettsstat og et legitimt politisk system, et sterkt sivilsamfunn og en følelse av «delt skjebne» i befolkningen.⁸ Den siste pilaren, som er mest relevant i dette kapitlet, viser til noe dypere enn bare likhet eller ulikhet. Det dreier seg mer om opplevelsen av sammenfallende grunnleggende interesser – om «å være i samme båt».⁹ Statsviteren Dag Wollebæk har studert tillit i mange år, og vurderer nå denne siste pilaren som akutt utfordret av høy innvandring. Etter mye usikkerhet innen forskning om sammenhengen mellom tillit og etnisk mangfold, tegner han i nyere artikler et tydeligere mønster: Mangfold synes å ha liten betydning for generalisert tillit, men tydelig effekt på tillit i lokal-samfunnet.¹⁰ Helt nylig tyder en undersøkelse fra Sverige på at også den generaliserte tilliten blir noe svekket, men mindre enn den lokale. Wollebæk antar at det finnes en større treghet i effektene på den generaliserte tilliten; den er mer abstrakt, formet i tidlige år, og sterkt verdiforankret.¹¹

Hvorvidt etnisk mangfold svekker tilliten i samfunnet, og hva det i tilfellet er som gjør utslaget, har etter hvert blitt en omfattende diskusjon i internasjonal forskningslitteratur. Flere forskere

argumenterer for at det ikke er etnisk mangfold i seg selv som er problemet, men en kombinasjon av sosial ulikhet, økende kulturell heterogenitet og etnisk segmentering.¹² Flere studier tyder på at bostedssegregering,¹³ og opphopning av sosiale problemer i områder med mange innvandrere er uheldig for den samfunnsmessige tilliten, selv om effekten kan være ulik for ulike personer i slike boområder.¹⁴ Følgelig vil et *samspill* mellom kulturell og økonomisk ulikhet kunne påvirke den samfunnsmessige tilliten. Hvis de som systematisk tilhører lavinntektsgruppene, også er de som oppleves som kulturelt og verdimesig mest forskjellige, kan systemet utfordres.

Et viktig spørsmål når man snakker om forskjellighet og betydningen for tillitsskaping, er om det handler om *normer* eller *atferd*. Er det nykommeres levemåte, religiøsitet og kulturuttrykk, eller er det graden av deltakelse (i arbeidsliv og sivilsamfunn) som eventuelt skaper misnøye? Dette spørsmålet er ikke belyst empirisk i norsk forskning, men det er grunn til å tro at en kombinasjon av lav utdanning, lav yrkesdeltakelse, dårlige levekår samt religion og tradisjon i sum kan skape sosiale realiteter i noen minoritetsmiljøer som påvirker holdninger i majoriteten (f.eks. overrepresentasjon i enkelte typer kriminalitet og bruk av vold i barneoppdragelse). Den danske forskeren Per Mouritsen antyder, med utgangspunkt i en omfattende litteraturgjennomgang, at problemet i Skandinavia ikke er forskjellighet som sådan, men fravær av spesifikke normer av stor betydning for de nordiske velferdsmodellene.¹⁵ at

⁸ Wollebæk, D. (2016). Tillit under press. *Syn og Segn*, 16 (3), 44–51.

⁹ Rothstein, B. & Usaner, E.M. (2005). All for all: Equality, corruption, and social trust. *World politics*, 58(1), 41–72.

¹⁰ Wallman Lundåsen, S. & Wollebæk, D. (2013). Diversity and community trust in Swedish local communities. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 23(3), 299–321; Wollebæk, D., Lundåsen, S.W. & Trägårdh, L. (2012). Three forms of interpersonal trust: Evidence from Swedish municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 319–346; Fladmoe, A. & Steen-Johnsen, K. (2016). Ethnic diversity and different dimensions of social capital in a Nordic context, paper presentert på den norske statsviterkonferansen i Kristiansand 6.–8. januar.

¹¹ Se Wallman Lundåsen, S. & Wollebæk, D. (2013). Ibid.

¹² Se f.eks. Rothstein, B. (2017, under publisering). Solidarity, diversity and the Quality of Government. I Banting, K. & Kymlicka, W. (red.), *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press; Mouritsen, P. (2016). Effekten af etnisk heterogenitet og ulighed på generaliseret tillid og velferdsstatens legitimitet. Notatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/inko-utvalget.

¹³ Man snakker om bostedssegregering hvis personer som kulturelt og religiøst skiller seg fra majoriteten dominerer i avgrensede boligområder. Bostedssegregering kan oppstå både ved at innvandrere søker seg til bestemte områder, og/ eller ved at majoritetsbefolkningen forlater de samme områdene. Det som ofte kalles «hvit flukt», kan skyldes ulike forhold – økonomiske og kulturelle.

¹⁴ Ivarsflaten, E. & Strømsnes, K. (2013). Inequality, diversity and social trust in Norwegian communities. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 23(3), 322–342; Laurence, J. & Bentley, L. (2016). Does ethnic diversity have a negative effect on attitudes towards the community? A longitudinal analysis of the causal claims within the ethnic diversity and social cohesion debate. *European Sociological Review*, 32(1), 54–67; Sturgis, P. Bruntton-Smith, I., Kuha, J. & Jackson, J. (2014). Ethnic diversity, segregation and the social cohesion of neighbourhoods in London, *Ethnic and Racial Studies*, 37 (8), 1286–1309.

ulikhet og bostedssegregering kan utfordre den solidariske samfunnskontrakten i en sjenerøs velferdsstat, først og fremst ved å underminere de *gjensidighetsnormene* samfunnsmodellens legitimitet er tuftet på – at man skal yte etter evne og nyte etter behov. I en situasjon med mange nykommere kan det danne seg forestillinger i majoriteten – berettiget eller ikke – om at de nyankomne ikke lever etter disse gjensidighetsprinsippene. I den grad nykommerne faktisk også lever på måter som kan sies å være i strid med prinsippene om gjensidighet, må man søke å avdekke om det er manglende vilje eller manglende evne og muligheter som gir dette utfallet.

9.3 Integrasjon av innvandrere¹⁶

Kulturelt mangfold – særlig som følge av innvandring – har siden 1970-tallet gitt begrepet *integrasjon* nye og kontroversielle betydninger. Innvandring har brakt med seg nye typer spenninger, nye former for sosial og kulturell differensiering og nye mønstre av ulikhet. Dette utfordrer etablerte forståelser av samfunnet, av kriterier for medlemskap, av solidaritet, av rettighetstildeling, av nasjonal kultur og av institusjoners relevans under nye forhold.

Den klassiske sosiologiske definisjonen av integrasjon som prosess – der samfunnsdeltakere blir gjort og gjør seg selv til deler av den sosiale helheten – er intuitivt meningsfylt når nykommere skal innlemmes i samfunnet. Men fordi innholdet i disse prosessene er verdiladet, blir også bruken av begrepet integrasjon kontroversiell og ofte uklar. Da den nye integrasjonstenkningen ble introdusert på begynnelsen av 1970-tallet, ble den ansett som noe kvalitativt forskjellig fra det som ble kalt *assimilasjon*, og som var hentet fra den amerikanske innvandringslitteraturen. I den dominerende integrasjonsforståelsen ble assimilasjon definert som en strategi mange stater fulgte overfor minoriteter tidligere i historien, der det ble brukt tvang og andre pressmidler for å få «avvikere» til å tilpasse seg majoritetens levemåte. Denne formen for strategi, som blant annet ble fulgt av norske myndigheter overfor den samiske urbefolkningen, fungerte som en negativ referanse da en ny politikk skulle utformes overfor

innvandrere og minoriteter. Sammen med en rekke andre europeiske stater tok Norge i bruk begrepet integrasjon, som var tilpasset en ny tid, dvs. det rommet en ny forståelse av relasjoner mellom majoritet og minoriteter. Integrasjon som strategi var inspirert av etterkrigstidens menneskerettighetsregime der «røtter» og identitet ble viktige referanser. Nykommere skulle ikke preses til å «bli som majoriteten», og det skulle legges til rette for at den medbrakte kulturen skulle kunne bevares i det nye hjemlandet. Denne typen innlemming skulle ideelt skje ved at det ble utviklet gjensidige avhengighets- og tillitsbånd mellom gruppene, og at det mer formelt ble utviklet regler for gjensidige plikter og rettigheter. Fulle politiske rettigheter skulle oppnås gjennom botid og tildeling av statsborgerskap. Integrasjonstenkningen blir ofte koplet på en multikulturalistisk politikk og ideologi, som har eksistert i mange varianter (og definisjoner) i ulike mottakerland. Motsatsen til integrasjon blir gjerne ansett å være *marginalisering* eller *manglende tilhørighet* når det gjelder individer, og *fragmentering* og *segregering/parallelsamfunn* når det gjelder hele samfunn. Marginalisering kan føre til svak deltakelse, mistrivsel og lite innflytelse for den enkelte, og kan, hvis omfanget blir stort, føre til sosiale og kulturelle spenninger i samfunnet som helhet.

Både den tradisjonelle assimilasjonstenkningen og den nyere integrasjonstilnærmingen har velfungerende samfunn som målsetting. Veien dit blir imidlertid brolagt med ulike verdier og forskjellige redskaper. Innenfor den klassiske assimilasjonstradisjonen snakker man om en prosess, der individene vokser inn i et gitt kulturelt fellesskap og gradvis tilegner seg dette fellesskapets normer og verdier. Innvandreres opprinnelige kultur blir ikke tillagt vekt eller blir oppfattet som en privat sak, og samfunnet gir ingen rettigheter basert på minoritetskultur. Samfunnets «moraldannende aktører», som familien, eventuelt religionsfellesskapet, skolen og lokalsamfunnet, skulle stå for sosial kontroll og støtte.¹⁷

Integrasjonstenkningen hadde et mer *verdipluralistisk* syn på samfunnet. Nye individer eller grupper skulle innlemmes ved å få en sideordnet plassering med allerede etablerte grupper og til majoriteten. Ved å få like livsbetingelser eller muligheter skulle personer – også med sterkt ulike verdisyn – veves inn i samfunnet mer på egne premisser. Innvandrere ble betraktet som medlem-

¹⁵ Mouritsen, P. (2016). *Effekten af etnisk heterogenitet og ulighed på generaliseret tillid og velfærdsstatens legitimitet*. Notatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/inko-utvalget.

¹⁶ Dette kapitlet er delvis basert på G. Brochmanns tekst: «Integrering» i *Store norske leksikon* (<https://snl.no/integrering>).

¹⁷ Gordon, M. (1964). *Assimilation in American Life*. New York: Oxford University Press.

mer av etniske grupper, ikke bare som individer, og individene kunne også bli tildelt rettigheter knyttet til gruppen de tilhørte eller ble henvist til. Canada har vært et ledende land når det gjelder gruppetilnærmingen, mens man i Norge har lagt større vekt på rettigheter knyttet til individet.

Disse to (stiliserte) tilnærmingene har ulikt syn på både hva slags samfunn innvandrere skal innlemmes i, og hva innholdet i selve innlemmingen går ut på. Det har også historisk vært et faglig skille mellom dem som mener at «disse prosessene bare skjer» (*laissez faire*-politikk), og dem som mener de kan og bør styres. Innenfor assimilasjonsskolen har man ment at individer ensidig skal tilpasses majoritetskulturen over tid, enten ved å presses aktivt eller ved at «det bare skjer av seg selv». En statlig integrasjonspolitik, derimot, fordrer at det tilrettelegges for mennesker med flere ulike kulturer i utformingen og organiseringen av samfunnets offentlige institusjoner.

Det er imidlertid store og viktige uklarheter, motsetninger og dilemmaer knyttet til integrasjonstenkningen, og rundt århundreskiftet tok flere forskere til orde for å revurdere assimilasjonsbegrepet.¹⁸ Diskusjonene om premissene for assimilasjon og pluralisme har blitt mer nyanseerte: Det er mulig å snakke om faktisk og/eller ønsket assimilering på noen samfunnsområder (f.eks. i arbeidsliv og utdanning) parallelt med faktisk og/eller ønsket opprettholdelse av kulturelle særtrekk i andre. Det diskuteres også hvorvidt majoriteten kan *kreve* assimilering langs noen kriterier, f.eks. tilslutning til det liberaldemokratiske fundamentet i samfunnet. På den andre siden kan nye samfunnsmedlemmer også *kreve* at samfunnet lar dem assimilere seg – på noen eller alle områder. Det vil si at majoriteten er åpen for at nye innbyggere reelt blir en likeverdig del av samfunnet. Tidshorisonten er også viktig: Snakker man om *de facto* langsiktig (og frivillig) assimilasjon gjennom historiske prosesser, eller om en mer

kortsiktig politisk strategi fra myndighetens side? Og når det gjelder politisk strategi, på hvilke samfunnsområder har assimilasjon som målsetting legitimitet?

Det har i grove trekk vært enighet om at majoriteten har og bør ha rett til å beskytte det økonomiske og sosiale systemets livsbetingelser, eller med den politiske filosofen Michael Walzers ord: Et politisk fellesskap har rett til å bevare integriteten til sin livsform.¹⁹ Men hva som definerer «sin livsform», har vært noe av stridens kjerne. Er nasjonal identitet og nasjonal/etnisk homogenitet f.eks. et basisvilkår for å gjenskape et samfunns livsform? Eller holder det med tilslutning til et felles politisk system og – i moderne demokratier – til rettsstatsprinsipper?

Hvor mye avvik skal aksepteres, og på hvilke områder? Hva tilhører privatsfæren og hva er et offentlig anliggende? Er det nok at nye grupper følger norsk lov, dvs. avstår fra direkte lovbrudd, men for øvrig følger sine egne normsett for god oppførsel? I de vanskelige grenseflatene mellom det lovlige og det legitime, er det få retningslinjer å hente i integrasjonstenkningen. Også i praksisfeltet flytter grensene seg kontinuerlig. Selv om man skulle være enig med Walzer i at majoriteten har *rett* til å reproducere sine livsformer, endrer samfunnet seg som følge av økt kulturelt mangfold. Nye samfunnsmedlemmer har rettigheter, de deltar i valg, og er de mange nok, kan de få gjennomslag for sine motstridende verdier og saker. Selve *legitimitetsgrunnlaget* kan forandre seg underveis.

En illustrasjon på denne flertydige virkeligheten kan hentes fra gjennomgangen av levekår i kapittel 7.6. Her blir det påpekt at innvandrere deltar aktivt i sivilsamfunnets organisasjoner, men at mange konsentrerer deltakelsen om «sine egne» organisasjoner, altså etnisk baserte sammenslutninger med bånd til opprinnelseslandet. Hvordan skal vi tolke dette fenomenet? Er det uttrykk for at innvanderne omfavner den norske frivillighets- og dugnadskulturen og aktivt tilfører den sitt eget preg? Eller er det uttrykk for segregering at de i så stor grad danner egne lag og foreninger i stedet for å gå inn i dem som allerede finnes i lokalsamfunnet?

Som så ofte ellers, kommer dette an på hva som faktisk skjer i innvandrernes organisasjoner, og på samspillet med lokalsamfunnet. Som beskrevet i kapittel 7.6, oppfatter mange som er aktive i nasjonalt baserte grupper, at dette gir dem

¹⁸ Brubaker, R. (2003). 'The return to assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States. I Joppke, C. & Morawska, E. (red.), *Toward assimilation and citizenship. Immigrants in liberal nation-states* (London: Palgrave Macmillan), 39–59; Alba, R. & Nee, V. (2003). *Remaking the American Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.

Jon Horgen Friberg (2016) tar også til ordet for å rehabilitere assimilasjonsbegrepet i et notat som er bestilt av utvalget. Han anvender «assimilasjon» for å undersøke i hvilken grad etterkommere i Norge har tilpasset seg majoritetens atferd og verdier, og i hvilken grad de har blitt inkludert av majoriteten. Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk? Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus*. Fafo-rapport 2016:43.

¹⁹ Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

en trygghet og noe verdifullt i tillegg til det de får gjennom deltakelse i det norske samfunnet. Nasjonalt baserte organisasjoner kan fungere som springbrett inn i mer blandede lag og foreninger. Å lære dans, eller å spille et instrument, vil være verdifullt uavhengig av hvilket lands tradisjon dansen eller musikken springer ut av. Etnisk/nasjonale kunstuttrykk utvider horisonten i Kultur-Norge og kan samtidig være en trygg og kreativ plattform for deltakelse hos utøverne. På den andre siden er det ikke gitt at nasjonale/etniske/religiøse foreninger har denne funksjonen. De kan også bidra til å forsterke segregering og til å videreføre en uro over at samhold forvitrer.

Nå i det 21. århundret har virkeligheten innhentet integrasjonsbegrepet på nye måter. Erkjennelsen av at innvandrere (med innbyrdes stor variasjon) er marginalisert på flere viktige samfunnsområder, har brakt spørsmålet om rettighetssamfunnets grenser fram i dagen. For hva gjør velferdsstaten når kulturelt eller religiøst baserte livsformer synes å stå i motsetning til mål om levekårmessig utjevning og sosial mobilitet? Når noen innvandrere later til å foretrekke selvsegregering? Når «vedvarende lavinntekt» og barnefattigdom også henger sammen med kjønnsrollemønstre? Denne typen dilemmaer har særlig tilspisset seg når religion, kvinners posisjon og kjønnslikestilling i minoritetsmiljøene er oppe til diskusjon.²⁰

Den amerikanske filosofen Nancy Fraser²¹ har formulert dette som spenningen mellom *politics of redistribution* og *politics of recognition* – avveininger mellom omfordeling og anerkjennelse.²² Tradisjonelt har den ambisiøse sosialpolitikken søkt å omfordele gjennom å tilby inntektssikring, utdanning og sosiale tjenester til alle, uavhengig av sosial opprinnelse og gruppetilhørighet. Anerkjennelsespolitikken, derimot, vektlegger at urettferdighet også har en kulturell eller symbolsk dimensjon, at enkelte gruppers identitet og verdier usynliggjøres eller undertrykkes hvis en ikke gir

en særskilt *anerkjennelse*, men bare likebehandler. Integrasjonspolitikken i Norge har, med varierende vektlegging av de to, skullet gjøre begge deler. Politikken har skullet sikre minoriteter lik tilgang til sosiale rettigheter og muligheter til sosial mobilitet og i tillegg skape rom for å bevare livsform eller kulturelle og religiøse identiteter. Men grensene for kulturell toleranse har kommet sterkere på dagsordenen de senere årene. Nødvendigheten av samfunnsmessig *deltakelse* for vellykket integrasjon – både kulturelt/sosialt og ikke minst i arbeidslivet har fått sterkere oppmerksomhet og legitimitet. Forskere snakker om en «sivil vending» («civic turn») i integrasjonsdebatten. Dette innebærer at krav til aktivt samfunnsborgerskap – gjennom bruk av både pisk og gulrot – har blitt mer utbredt, og den nordiske tradisjonen for aktiv bruk av – og vilkår for å få tilgang til – offentlige goder har nådd nye høyder. «Å stille krav om integrasjon» har blitt et tema i europeisk sammenheng, og noen forskere hevder den siste sivile vendingen igjen har autoritære anstrøk.²³ Den sivile vendingen og kravet om kulturell tilpasning har like fullt hatt økende tilslutning i mange europeiske land de senere årene – Norge inkludert.

Til tross for alle de definitoriske problemene, vil utvalget i fortsettelsen bruke «integrasjon» og «integrering» som hovedbegreper, fordi de er både overgripende og konkrete, og fordi de er godt innarbeidet i norsk offentlighet. Disse begrepene vil bli brukt til å analysere og beskrive de pågående prosessene der innvandrere skal tilpasses og tilpasser seg de ulike samfunnssfærene. «Assimilasjon» og «assimilering» som i noen nyere fortolkninger kan være et fruktbart analytisk redskap, vil bli referert til noen steder der utvalget forholder seg til hva som faktisk finner sted. De normative elementene i begge begreper vil være en del av diskusjonene i kapitlet.

9.4 Politikk for sosialt og kulturelt samhold?

Spørsmål knyttet til sosial kohesjon – sammenbindingskreftene eller «limet» i samfunnet – var ikke blant de første temaene som ble diskutert i norsk offentlighet etter at den nye innvandringen tok til. Lenge dominerte mer funksjonelle målsettinger

²⁰ Se f.eks. Okin, S. M. (1999). *Is multiculturalism bad for women?* Princeton: Princeton University Press; Eisenberg, A. & Spinner-Halev, J. (2005). *Minorities within minorities: Equality, rights and diversity*. Cambridge University Press; Siim, B. & Skjeie, H. (2008). Tracks, intersections and dead ends. Multicultural challenges to state feminism in Denmark and Norway. *Ethnicities*, 8(3), 322–344.

²¹ Dette kapitlet er hentet fra Brochmann, Grete (2016). Innvandring til Skandinavia. Velferdsstater i pluralismens tid. I Frønes, I. & Kjølørød, L. (red.). *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 130–55.

²² Fraser, N. (1995). From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age. *New Left Review*, (212), 68–93.

²³ Mouritsen, P. (2009). The culture of citizenship. A reflection on civic integration in Europe. I Zapata-Barrero, R. (red.), *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*. Barcelona: CIDOB edicions, 23–37; Joppke, C. (2007). Transformation of citizenship: status, rights, identity. *Citizenship studies*, 11(1), 37–48.

om integrasjon i arbeidsliv, utdanning og helse det offentlige ordskeft. Det tok noen år før de verdimeessige forutsetningene for velferdssamfunnet ble tema for diskusjon: Hvilke bånd er det som knytter samfunnet sammen? Hvordan kan relativt homogene velferdsstater, med svært høye ambisjoner om materiell trygghet, deltakelse og sosial utjevning, håndtere utfordringene knyttet til kulturelt mangfold? I hvilken grad er det *rimelig* å stille krav til kulturell tilpasning når (lovlige) nykommere er inntektssikret fra dag én? Hvordan reproducerer slike stater samfunnsmessig lojalitet, medvirkning og solidaritet under nye forhold? Med andre ord: Hvordan kan man anerkjenne kulturell forskjellighet uten samtidig å svekke de båndene som holder samfunnet sammen – et fellesskap rundt noen grunnleggende verdier?

I NOU 2011: 7 dreide de viktigste analysene seg om utfordringene som kan oppstå for den norske velferdsmodellen som følge av økende *økonomisk* ulikhet. Dette utvalget er bedt om å utvide disse analysene til også å gjelde spenninger som kan oppstå når «høy innvandring» over tid endrer befolkningssammensetningen, slik at også kulturell og verdimeessig ulikhet kan bli et anliggende – og kilde til konflikt. Utvalget er bedt om å drøfte hvilke politiske og institusjonelle virkemidler som finnes for å bidra til å dempe polarisering og konflikt samt styrke følelsen av fellesskap og trygghet i befolkningen.

Hvis den norske velferdsstaten i seg selv kan sees som en viktig del av sammenbindingskraften i samfunnet, reises nye problemstillinger når nye, større grupper av mennesker, som ikke har hatt grunnsosialiseringen i landet, innvandrer og bosetter seg. I den grad de oppfattes som representanter for kulturell forskjellighet, har særskilte behov, trekker seg tilbake i selvsegregerte enklaver og/eller blir utsatt for samfunnsmessig marginalisering, bidrar de også til å sette både velferdsstatens virkemåte og fellesskapets legitimitetsgrunnlag på prøve.

Kulturelt og verdimeessig mangfold som følge av innvandring, har sammensatte virkninger for det norske samfunnet. Det kan være både berikende og konfliktfylt. Økende mangfold er et normativt ladet temaområde der det knapt er mulig å finne en analyse eller en politisk strategi som skaper bred konsensus.

«Tillit» er sårbart og tillit er heller ikke en fast størrelse. Tillitsnivået i samfunnet er vanskelig å måle presist, og det kan fluktuere med hendelser (slik vi f.eks. så det på Island og i Danmark under finanskrisen fra 2008), uten at robuste samfunnsmodeller bryter sammen på kort sikt av den

grunn. Det kan argumenteres for at kompleksiteten i moderne samfunn – den «uforståelige» avanserte teknologien som samfunnet baserer seg på, kommunikasjonsrevolusjonen, globaliseringen og ikke minst endringstempoet – stiller høyere krav til generalisert tillit enn tidligere samfunnsforhold. Samtidig kan forutsetningene for å opprettholde denne abstrakte tilliten være svekket gjennom den samme kompleksiteten.²⁴

I utgangspunktet mangler stater politiske redskaper i dette landskapet. Forholdet mellom lovgivning og spørsmål om kohesjon, tilhørighet og oppslutning er uklart: «*Identity cannot be legislated*», hevder statsviteren Christian Joppke spissformulert.²⁵ Norske myndigheter manglet lenge både refleksjon og politikk som kunne knyttes til kultur- og verdispørsmål etter at den flerkulturelle innvandringen økte i omfang. Det er lite å finne i offentlige dokumenter om disse temaene før sent i utviklingen mot århundreskiftet.²⁶ I stortingsmelding nr. 39 fra 1988 ble betydningen av *deltakelse* riktignok understreket, og det ble også knesatt noen grenser for nykommeres valgfrihet. Det ble krevet tilslutning til de sentrale samfunnsverdiene demokrati, likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter.²⁷ Hvordan dette skulle følges opp i praksis, var imidlertid lite utviklet. Trolig har man håpet og trodd at de velkjente virkemidlene man hadde til rådighet i den norske modellen, også skulle virke i denne nye sammenhengen, nemlig integrasjon av nykommere gjennom både et økonomisk, sosialt og demokratisk medborgerskap. At arbeid, sosiale rettigheter og stemmerett, i tillegg til sosialisering gjennom skolen, skulle dempe kultur- og verdispenninger over tid, og at den samfunnsmessige tilliten ble gjenskapt under nye forhold som konsekvens av denne tilnærmingen.

Hvis vi ser på undersøkelser av etterkommeres tilpasning til norske forhold og norske liberal-demokratiske grunnverdier over noe tid,²⁸ er det grunn til optimisme. Det ser ut til at sosialiseringsmekanismene virker, og at store grupper blant etterkommerne av innvandrere sikter mot

²⁴ Se Mouritsen, P. (2016). Ibid.

²⁵ Joppke, C. (2008). Immigration and the identity of citizenship: the paradox of universalism. *Citizenship studies*, 12(6), 533–546.

²⁶ Brochmann, G., & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

²⁷ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*.

²⁸ Friberg, J. H. (2016). Assimilering på norsk? *Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus*. Fafo-rapport 2016:43.

eller er på vei mot full integrasjon eller assimilasjon i noen forskeres vokabular. Prosessen der etnisk tilhørighet blir gradvis mer irrelevant for livsmulighetene,²⁹ ser med andre ord ut til å være på rett spor for store grupper. Barn av innvandrere har betydelig sosial mobilitet ved hjelp av utdanning. Ikke alle sosioøkonomiske forskjeller utjevnes, men etterkommeres sosiale oppdrift er vesentlig høyere enn for majoritetsungdom med tilsvarende bakgrunn.³⁰ Studien finner også klare indikasjoner på verdiassimilering blant etterkommere: Det er tydelige tegn til sekularisering (privatisering av religion) og et mer tilpasset syn på likestilling og homofili. Når det gjelder *tillitsdimensjonen*, derimot, er tilpasningen svakere. Innvandreres barn tar i liten grad til seg det høye norske tillitsnivået og beholder i stor grad den sterke tilknytningen til egen familie. Dette beskrives som et «integrasjonsparadoks», der de sterke familieforpliktelsene *både* hemmer og fremmer sosial mobilitet. Sterk sosial kontroll og «æreskultur» hindrer full integrasjon, samtidig som den samme familielojaliteten er en spore til høye ambisjoner og mye innsats når det gjelder utdanning og suksess i yrkeslivet. I denne spenningen ligger også muligheten for en generasjonskonflikt: Assimilering langs ulike dimensjoner skjer i ulik takt. Samfunnsmessige normer og verdier endres raskere enn de nære relasjoner og identitet knyttet til familien.³¹

Fullverdig assimilasjon av innvandrere og etterkommere innebærer imidlertid også en anerkjennelse fra majoritetens side av at de er en legitim del av det nasjonale fellesskapet. Holdningsundersøkelser i majoriteten tyder på at innstillingen er relativt positiv, selv om mange uttrykker bekymring for hva høy innvandring betyr for samfunnet (se nedenfor). Holdningen til kulturelt mangfold framstår imidlertid som relativt restriktiv. I en undersøkelse fra 2016 ba SSB respondentene ta stilling til påstanden «innvandrere i Norge bør bestrebe seg på å bli så like nordmenn som mulig». 51 pst. sa seg helt eller delvis enige i dette, mens 35 pst. var helt eller delvis uenige. Innvandreres *forskjellighet* som en legitim del av

det nasjonale fellesskapet får med andre ord oppslutning fra vel en tredel av dem som er spurt.³² Samtidig viser flere undersøkelser (sitert i kap. 7.5) at innvandrere opplever diskriminering på det norske arbeids- og boligmarkedet.

I en studie av holdninger blant ungdom i første klasse på videregående skole i Oslo og Akershus ble norskfødte elever uten innvandrerbakgrunn spurt om sitt inntrykk av muslimer.³³ De fleste uttrykte et positivt eller nøytralt inntrykk, og det var relativt tydelige forskjeller mellom dem som hadde nære venner med utenlandsk bakgrunn, og dem som ikke hadde det. 26 pst. av dem som ikke hadde nære venner med utenlandsk bakgrunn, og 17 pst. av dem som hadde nære venner med utenlandsk bakgrunn, svarte at de hadde et «veldig» eller «litt» dårlig inntrykk. Forskjellen kan tolkes som støtte til hypotesen om at mer kontakt gir mer positive holdninger. På den andre siden uttrykker om lag halvparten av den norske befolkningen skepsis til muslimer og 60 pst. er negative til å få muslimsk svigersønn eller svigerdatter. Dette er vesentlig flere enn de som viser skepsis overfor andre religioner.³⁴

Til tross for at utviklingen blant etterkommere i Norge peker i positiv retning, er imidlertid verdikonflikter knyttet til de tre sentrale verdiene demokrati, likestilling og barns rettigheter stadig blant de mest framtrepende i samfunnsdebatten.

Det norske samfunnet har de siste tiårene gjennomgått store befolkningsendringer gjennom innvandring. Andelen innvandrere (utenlandsfødte) utgjør i 2016 om lag 15 pst., noe som plasserer Norge over gjennomsnittet i OECD-sammenheng. Innvandringsraten, dvs. innvandring per 1 000 innbygger, har det siste tiåret vært blant de høyeste i OECD (se kap. 3.2.2). Endringstakten når det gjelder kulturell kompleksitet, har derfor vært svært høy. Dette har trolig betydning for majoritetsbefolkningens holdninger til forandringene innvandring bringer med seg. Takt og omfang påvirker mottakersamfunnets kapasitet og evne til å innlemme nykommere – både sosialt og økonomisk. Det som måtte finnes av verdikonflikter, vil bli forsterket hvis et høyt antall mennesker som oppfattes som vesentlig annerledes, kommer i løpet av kort tid.

Dette er et ulendt terreng. Hvor mange er «et høyt antall», og hva mener man med «kort tid»?

²⁹ Alba og Nees definisjon av assimilasjon, finnes i Alba, R. & Nee, V. (1997). Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. *International Migration Review*, 31 (4), 826–75.

³⁰ Se også Hermansen, A.S. (2016). Moving Up or Falling Behind? Intergenerational Socioeconomic Transmission among Children of Immigrants in Norway. *European Sociological Review*, doi: 10.1093/esr/jcw024.

³¹ Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk? Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus*. Fafo-rapport 2016:43.

³² Blom, S. (2016). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2016*. Rapport 41/2016, Statistisk sentralbyrå.

³³ Friberg, J. H. (2016). Ibid.

³⁴ Tall fra IMDIs integreringsbarometer, referert i Wollebæk, D. (2016). Tillit under press. *Syn og Segn*, 16 (3), 44–51.

Hva er det ved innvandring fra fjerntliggende land som utfordrer den norske modellen? Hvilke typer kulturell og verdimeslig ulikhet er problematiske, og hvilke kan samfunnet enklere leve med? Er det med andre ord noen typer annerledeshet eller annerledes atferd som faktisk er mer problematisk enn andre når det gjelder muligheter til integrasjon, og i så fall hvorfor?

Terrenget er vanskelig også fordi selve debatten kan komme til å påvirke stemningen, og dermed handlingsbetingelsene til myndigheter, samfunnsborgere og nykommere. Stemningsleiet i offentlig samtale kan få betydning for tilliten mellom majoritets- og minoritetsgrupper. Men *hva slags* betydning er ikke entydig, og utfallet kan variere med konteksten. Underkommunisering av problemer kan slå tilbake, men det kan også ensidig negativ oppmerksomhet. Om assimileringspresset øker overfor innvandrere, kan det provosere fram utmelding (selvsegregering) og ytterligere polarisering, men det kan også få negative politiske og samfunnsmessige konsekvenser hvis majoriteten opplever at den strekker seg for langt i å tilpasse seg nye minoritetsgrupper. I de senere årene har det vært en betydelig debatt i flere europeiske land om behovet for økt kulturelt samhold, ofte konsentrert om spørsmål der gitte innvandrers grupper kulturelle preferanser kolliderer med kulturen i samfunnet de har innvandret til. Forsøk på prinsipiell tenkning omkring disse spennningene henter ofte inspirasjon i Bassam Tibis begrep «Leitkultur» (anførererkultur).³⁵ En sentral tanke bak dette konseptet er at den nasjonale kulturen skal ha forkjørsrett. Denne debatten har også avleggere i Norge. «Leitkultur»-begrepet, i den grad det oppfattes som en legitimering av assimileringspress, er omstridt.

Mye av utviklingen i offentligheten og i lokal-samfunn er uansett utenfor myndighetenes styringsfelt, og der det kunne være mulig med styring, finnes det ikke entydige oppskrifter på hva som virker best. I tillegg til spørsmål om hva som er lovlig og legitimt, blir det i hver sak også et spørsmål om hva som er *klokt*.

9.5 Økende religiøs mangfold

Mange av de mest betente diskusjonene mellom majoriteten og de ulike minoritetene knytter seg til religion og religiøs praksis. Religion er tilbake, både i den akademiske diskusjonen og i den of-

fentlige debatten, og hypotesen om at religionens betydning ville forvitte i moderne samfunn, har vesentlig mindre oppslutning i 2016 enn den hadde for 20–30 år siden.³⁶ Politisk islam ble ettertrykkelig satt på den internasjonale politiske dagsordenen etter angrepet på USA 11. september 2001, men interessen for religion knytter seg også til kristne evangeliske menigheters politiske kraft i USA, religionens fornyede rolle i flere «postkommunistiske» land og framveksten av ny-religiøsitet i relativt sekulære land som Norge.

Norge er blitt langt mer religiøs mangfoldig i løpet av ganske få år. Så sent som i 1980 var nesten 88 pst. av befolkningen medlemmer av Den norske kirke (se tabell 9.1). Ytterligere 3 pst. var medlemmer av andre kristne trossamfunn, hvorav pinsemenighetene utgjorde den største gruppen. Bare 0,1 pst. av befolkningen tilhørte ikke-kristne trossamfunn, og om lag 5 pst. hadde ukjent tilhørighet. I 2015 hadde andelen medlemmer i Den norske kirke falt til 73 pst., mens 7 pst. tilhørte andre kristne kirkesamfunn. Innvandringen fra Øst- og Sentral-Europa førte til at den ortodokse kirken og særlig den romersk-katolske kirken fikk et betydelig oppsving i Norge. Andelen som tilhørte ikke-kristne religiøse samfunn, økte til 2,8 pst., og den største økningen kom blant muslimene. I 2016 var 148 189 personer registrerte medlemmer av muslimske trossamfunn i Norge. I tillegg hadde andelen uten tilhørighet økt til 15 pst., og andelen registrerte medlemmer i ikke-religiøse livssynssamfunn var i underkant av 2 pst.

Er religiøs pluralisme i seg selv en utfordring for den inkluderende velferdsstaten og den samfunnssolidariteten denne modellen er basert på? Enkelte velferdsstatsforskere har hevdet at den høye graden av homogenitet i de nordiske landene har vært en forutsetning for utviklingen av denne formen for velferdspolitik. ³⁷ Andre har lagt vekt på lutheranismens forståelse av forholdet mellom individer, og mellom individet og staten, som en forutsetning for den nordiske velferdsmodellen. ³⁸ Det er likevel ikke gitt at de faktorene

³⁶ Berger, P.L. (red.) (1999). *The desecularization of the world: Resurgent religion and world politics*. Rapid Falls: Wm. B. Eerdmans Publishing; Habermas, J. (2006). Religion in the public sphere. *European journal of philosophy*, 14(1), 1–25.

³⁷ Alesina, A., & Glaeser, E.L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: A world of difference*. Oxford: Oxford University Press.

³⁸ Argumentene gjennomgås av Markkola, P. (2011). The Lutheran Nordic welfare states. I Kettunen, P. & Petersen, K. (red.), *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

³⁵ Tibi, B. (2000). *Europa ohne Identität?: Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, München: btb Verlag.

Tabell 9.1 Medlemskap i registrerte tros- og livssynssamfunn, 1988 og 2015/2016

	1980/1988		2015/2016	
	Antall	Andel av befolkningen	Antall	Andel av befolkningen
Den norske kirke	3 595 341	87,8	3 799 366	72,9
Registrerte kristne trossamfunn	123 696	3,0	349 083	6,7
Herav				
Pinsemenigheter	46 193	1,1	39 431	0,8
Den ortodokse kirke	748	0,0	20 202	0,4
Den romersk-katolske kirke	23 010	0,5	144 856	2,8
Registrerte trossamfunn utenfor kristendommen	31 398	0,8	183 201	3,5
Herav:				
Buddhisme	2 009	0,0	18 817	0,4
Jødedom	1 044	0,0	770	0,0
Islam	14 727	0,3	148 189	2,8
Registrerte livssynssamfunn			89 758	1,7
Uten tilhørighet	129 247	3,2	792 577 ¹	15,2
Ukjent	211 356	5,2		
(Totalt)	(4 091 038)	100	(5 213 985)	100

¹ Estimert tall: Folkemengden per 1.1.2016 fratrukket medlemmer i den norske kirke og andre registrerte tros- og livssynssamfunn.

Kilde: Datagrunnlag 1980/1988 for Den norske kirke, registrerte kristne trossamfunn, registrerte livssynssamfunn: folke- og bolig-tellingen 1980. Datagrunnlag 1980/1988 for registrerte trossamfunn utenfor kristendommen: register over trossamfunn med statsstøtte. Tabellen bygger på Furseth 2015, tabell 1.1, 1.4 og 1.5. Datagrunnlag 2015/2016: Statistisk sentralbyrå: «Den norske kyrkje, 2015» og «Trus- og livssynssamfunn utanfor den norske kyrkja, 1. januar 2016».

som var sentrale i velferdsstatens oppbyggingsperiode, er like sentrale i perioder der politikken dreier seg om å vedlikeholde etablerte institusjoner.³⁹ Det er mulig å argumentere for at homogenitet og lutheranisme var viktige forutsetninger for den nordiske velferdsmodellen, og samtidig mene at modellen kan videreføres i en periode med større mangfold.

9.5.1 Sekularisering?

Tallene i tabell 9.1 viser at andelen uten kjent religiøs tilhørighet øker, samtidig som (ikke-religiøse) livssynssamfunn har kommet inn som en egen kategori. Dette illustrerer det som kalles sekulariseringsprosessen i det norske samfunnet. I den relativt nye boka om religion i det norske samfunnet som denne tabellen bygger på, presen-

teres flere tall som dokumenterer at tradisjonell religion har fått en mindre framtrekkende plass i befolkningens liv i Norge.⁴⁰ Andelen som sier at de ikke tror på Gud i det hele tatt, økte fra 10 til 18 pst. mellom 1991 og 2008, mens andelen som beskrev seg selv som sterkt troende falt fra 15 til 10 pst. i samme periode. Andelen som aldri går i gudstjeneste, økte fra 35 til 43 pst., og andelen som oppgir at de aldri ber, økte fra 38 til 45 pst. Samtidig finnes det studier som tyder på at yngre generasjoner i økende grad trekkes mot individualiserte og subjektive tilnærminger til tros- og livssynsspørsmål. De religiøse dogmene blir mindre viktige, og det legges større vekt på «feelgood»-opplevelser og en mykere form for religion. Dette skjer også innenfor kirken. Forskerne forklarer

⁴⁰ Furseth, I. (red.) (2015). *Religionens tilbakekomst i offentligheten? Religion, politikk, medier, stat og sivilsamfunn i Norge siden 1980-tallet*. Oslo: Universitetsforlaget. Tallene som refereres, står på s. 35ff.

³⁹ Jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*.

disse trendene med økt utdanning og sysselsetting, særlig blant kvinner, og endrede familiemønstre, der det heterofile ekteskapet har mistet sin enerådende status. Andre forskere har pekt på modernisering som en sentral drivkraft, samt statens evne til å etablere og håndheve felles spilleregler. En generell følelse av trygghet, der man opplever at tilværelsen er noenlunde forutsigbar, og at man er beskyttet mot naturkatastrofer, sult, krig og kriminalitet, kan minske behovet for overnaturlige forklaringer.⁴¹

I tråd med disse observasjonene kan man tenke seg to former for sekularisering: at religion blir mindre viktig generelt, og at religionen endrer karakter og blir mer privatisert, mer et personlig moralsk kompass⁴² enn et sett av regler for samfunnsliv.

Hvordan spiller dette seg ut for innvandrere som ofte har religiøsitet med seg i bagasjen? Stiller man spørsmålet i holdningsundersøkelser, er det lite som tyder på at religionen blir mindre viktig for innvandrere. Spørsmålet «hvor viktig vil du si at religion er i livet ditt?» ble stilt i levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005–2006. Her framsto innvandrerne som svært religiøse, og dette varte selv etter mange års botid i Norge. De som var født i Norge av innvandrede foreldre, oppga at religion var like viktig som det var for dem som selv hadde innvandret.⁴³ Innvandrere fra Pakistan og Somalia framsto som mest religiøse, med en skår på hhv. 9 og 9,8 på skalaen som gikk fra 1 til 10. En studie som omfatter fire EU-land, viser at barn av kristne innvandrere over tid blir mer sekulære, mens graden av religiøsitet er stabil, og i noen grad økende, blant barn av muslimer. Dette kan tolkes som støtte til hypotesen om muslimsk eksepsjonalisme, altså en hypotese om at det er trekk ved islam som gjør muslimer nærmest immune ovenfor de sekulariseringsprosessene som har preget Europa.⁴⁴ En studie fra Fafo bekrefter delvis, men ikke helt, disse funnene.⁴⁵

Unge med innvandrerbakgrunn, og særlig de som er født i Norge, oppgir at religion er litt mindre viktig for dem enn de tror det er for foreldrene. Muslimer skiller seg likevel klart ut: På en skala fra 0 til 3 skårer unge innvandrede muslimer nesten 2,5, mens muslimer født i Norge skårer marginalt lavere. Dette er langt høyere enn for noen annen gruppe. Studien gir altså svak støtte til hypotesen om sekularisering, og en viss støtte til hypotesen om at muslimer faktisk er mer «immune» enn andre.

Den andre formen for sekularisering, altså en «privatisering» av religionen, er mindre studert blant innvandrere i Europa. Fafo-studien «Assimilering på norsk» er den eneste studien så langt som tematiserer dette. I denne studien bes respondentene, som er elever i videregående opplæring (Vg1) i Oslo og Akershus, om å ta stilling til følgende spørsmål: Hvilket av disse utsagnene er du mest enig i: «det viktigste med religion er å være god mot andre» eller «det viktigste med religion er å følge regler og seremonier»? Spørsmålet stilles også i World Value Survey (WVS), slik at det er mulig å sammenlikne de norske ungdommenes svar med svarene til respondenter i opprinnelseslandet. Blant de videregående elevene i Norge svarer et klart flertall at de er mest enige i påstanden «det viktigste med religion er å være god mot andre». Dette gjelder også elever med bakgrunn i land med muslimsk majoritet, som Marokko, Irak, Tyrkia og Pakistan. Om lag 70 pst. av elevene med bakgrunn fra Marokko og Pakistan gir dette svaret, det samme gjør mer enn 80 pst. av elevene fra Irak. Dette står i sterk kontrast til svarene i disse elevenes opprinnelsesland: i WVS i Marokko og Pakistan sier 70 pst. av respondentene at det viktigste er å følge lover og regler.

Funnene i denne studien tyder på at det i liten grad skjer en sekularisering av unge med innvandrerbakgrunn i den forstand at religion blir mindre viktig i livet deres. Men disse ungdommene gjennomgår det som kan forstås som en praktisk tilnærming til det sekulære samfunnet, der religion i større grad forstås som en privatsak og et spørsmål om personlig moral, og i mindre grad som et sett med ytre regler for sosialt liv.

Også på områder som gjelder religiøs toleranse, tyder funnene i Fafo-studien på at det skjer en bevegelse blant ungdom i Norge. Blant annet svarer mer enn 50 pst. av muslimske ungdommer som har innvandret til Norge, at deres religion er den eneste akseptable, og mer enn 40 pst. av unge muslimer født i Norge sier det samme. Dette er klart høyere tall enn for noen annen religiøs

⁴¹ Norris, P. & Inglehart, R. (2011). *Sacred and secular. Religion and politics worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, sitert i Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk? Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus*. Fafo-rapport 2016:43.

⁴² For å bruke et begrep fra Friberg, J. H. (2016). Ibid.

⁴³ Elgvin, O. & Tronstad, K. (2013). Nytt land, ny religiøsitet? Religiøsitet og sekularisering blant ikke-vestlige innvandrere i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 54(1): 63–90.

⁴⁴ Jacobs, K. & Kalter, F. (2013). Intergenerational Change in Religious Salience in Four European Countries. *International Migration* 51 (3), 38–56.

⁴⁵ Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk? Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom i det flerkulturelle Oslo og Akershus*. Fafo-rapport 2016:43.

gruppe i Norge, men likevel lavt sammenliknet med andelen som gir dette svaret i noen av ungdommenes opprinnelsesland: mer enn 90 pst. i Pakistan og Marokko, mer enn 80 pst. i Irak og Tyrkia. Som forfatteren påpeker, er det også uklart hva som menes med «eneste akseptable»: den eneste religionen som vil føre inn i det hinsidige Paradiset, eller den eneste som bør tolereres i samfunnet? Aksepten for ekteskap på tvers av religiøse skillelinjer ser også ut til å øke: nesten halvparten av de unge muslimene mener at det er «OK i alle tilfeller» å gifte seg med noen som tilhører en annen religion, men bare litt over 20 pst. av dem tror foreldrene er like liberale.

9.5.2 Religionsfrihet og integrering

Sentrale integreringsforskere har hevdet at motsetningen mellom islam og sekularisme er den største barrieren mot integrering mellom majoritetsbefolkningen og nykommere i Europa.⁴⁶ Det pågår imidlertid store diskusjoner blant muslimer, som blant kristne og tilhengere av andre store religioner, om hvordan religiøse forbud og påbud skal tolkes og praktiseres i moderne samfunn. Enkeltpersoner og grupper tilpasser seg også på svært ulike måter. I norsk sammenheng tyder mye på at religiøs mangfold i seg selv ikke utgjør et problem for opplevelsen av tillit og samhørighet, men at prosesser og praksiser knyttet til konkrete religiøse grupper kan være utfordrende.

Forholdet mellom religionsfrihet og de øvrige menneskerettighetene er et sammensatt og vanskelig tema, der kjønnslikestilling ofte får særskilt oppmerksomhet. På den ene siden forplikter kvinnekonsvensjonen (FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner) statene til å innlemme prinsippet om likestilling mellom kvinner og menn gjennom forfatningsregler eller annen lovgivning, og til å forby all diskriminering av kvinner. Konvensjonen fastslår at kvinner skal ha samme rettslige handleevne som menn, samme rett til å inngå avtaler og forvalte eiendom, behandles likt med menn i rettssystemet og ha samme rettigheter og plikter som foreldre. På den andre siden er retten til å praktisere sin religion en grunnleggende menneskerettighet, og mange tolkninger av de store religionene foreskriver kjønnsroller i strid med prinsippene om like rettigheter. Dette er en sentral rettighetskonflikt også i dagens Norge. Det finnes ingen enkle svar, og hel-

ler ingen etablert konsensus.⁴⁷ Samtidig er det klart at ikke alle problemstillinger knyttet til kjønnslikestilling i minoritetsmiljøer springer ut av religion, men av medbrakt kultur i videre forstand og møtet mellom denne kulturen og norske institusjoner. Dette diskuteres videre nedenfor.

Alle registrerte trossamfunn i Norge kan søke om offentlig pengestøtte. De aktuelle støtteordningene er motiverte av plikten til å tilrettelegge for religionsfrihet, og kommer i liten grad med tydelige føringer for mottakerne. I den senere tid har det oppstått en diskusjon om legitimiteten til disse støtteordningene, særlig i den grad de går til religiøse samfunn med en lære og/eller praksis som man mener er i strid med sentrale sekulære verdier (kjønnslikestilling, ikke-diskriminering av homofile, barns rettigheter). Flere har tatt til orde for å frata trossamfunn offentlig støtte hvis de tillater oppfordring til hat og vold, bryter lover som skal beskytte barns rettigheter, eller bryter diskrimineringslovgivning utover unntaksreglene som gjelder for trossamfunn. Det har også vært diskutert om det bør stilles krav til norskkunnskaper for å få arbeidstillatelse i et trossamfunn med offentlig støtte. Dette er viktige problemstillinger, men utvalget har ikke hatt anledning til å gå inn i en grundig drøfting av grenseoppgangene mellom trosfrihet, diskriminerende praksis i trossamfunn og offentlige støtteordninger. Utvalget viser til at det pågår et arbeid med en ny lov om tros- og livssynssamfunn, som blant annet vil dekke vilkår for registrering og tilskudd. Lovforslaget skal etter planen sendes på høring i 2017. Vilkår for støtte til trossamfunn drøftes også inngående i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn*. Under det eksisterende lovverket finnes et sett av unntaksbestemmelser, slik at trossamfunn – ut fra hensynet til religionsfriheten – kan praktisere prinsipper i strid med det øvrige lovverket (som regel knyttet til diskriminering av kvinner og seksuelle minoriteter). Utvalget vil anmode myndighetene om å følge misbruk av unntaksreglene nøye. Utvalget vil også understreke at trossamfunn bør bidra aktivt til å forebygge radikaliserings og ekstreme holdninger bl.a. ved å samarbeide med politiet og andre aktører.

I IMDis integreringsbarometer 2014 er respondenterne spurt om hva de synes om at kvinnelige muslimer bruker det heldekkende plagget nikab.⁴⁸ 86 pst. er meget eller ganske negative til dette, og bare 3 pst. er positive. Ikke noe annet

⁴⁶ Alba, R. & Foner, N. (2015). *Strangers No More: Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.

⁴⁷ En innflytelsesrik akademisk diskusjon om disse temaene finnes i Okin, S.M. (red.) (1999). *Is multiculturalism bad for women?* Princeton: Princeton University Press.

spørsmål i integreringsbarometeret får fram så sterke negative holdninger i den norske befolkningen. Nikab og tilsvarende heldekkende plagg er eksempler på religiøse symboler som skaper sterke reaksjoner i offentligheten. I Frankrike er det restriksjoner på bruken av slike klesplagg, og tilsvarende restriksjoner diskuteres i andre land. Frankrike har nedlagt forbud mot religiøse symboler generelt i skolen, noe som også rammer kors, kippa og turban. Bruken av religiøse symboler i offentlige rom er et stridstema i et Europa med en økende andel minoriteter.

Spørsmålet i denne sammenhengen må være om noen religiøse symboler skaper så sterk avstand, og genererer så sterk motstand, at det går ut over opplevelsen av samhörighet og tillit. På den ene siden er pluralistiske samfunn på sitt beste når alle, også minoritetene, har rom til å definere og markere sin egen identitet. Dette gjelder så vel for religiøse og etniske minoriteter som for grupper som er i minoritet på grunn av kjønnsuttrykk, seksuell orientering eller funksjonshemming. Det ligger styrke og fellesskap i det å markere seg som «norsk katolikk» eller «norsk sikh», eller for den saks skyld som «norsk transperson». På den andre siden kan det å signalisere sin religiøse tilhörighet svært sterkt ses på som en form for tilbaketrekking: det blir oppfattet som at man signaliserer at den primære identiteten ikke ligger i det lokale eller nasjonale fellesskapet, men i det religiøse. Diskusjonen kompliseres ytterligere av at det potensielt er store diskrepanser mellom hva den enkelte opplever at de religiøse symbolene signaliserer, og hva omgivelsene oppfatter. Et eksempel er swastikaen (nazistenes «hakekors»), som er et religiøst symbol for hinduer, men gir helt andre assosiasjoner i Europa. Et annet eksempel er den nevnte nikaben/burkaen, som noen muslimske kvinner vil hevde de bruker for å bekrefte sitt personlige forhold til sin gud, mens mange i Europa assosierer slike plagg med systematisk kvinneundertrykkelse, avstandtagen til kulturen i mottakerlandet og i verste fall støtte til islamsk fundamentalisme.

Bruken av kontroversielle religiøse symboler illustrerer en mer generell spenning. På den ene siden vil det være vanskelig for innvandrere å utvikle følelser av tillit og tilhörighet hvis majoritets-samfunnet overstyrer det som oppleves som personlige valg. På den andre siden skaper kontroversielle praksiser og tydelig markering av forskjell-

lighet uro i majoriteten som kan bidra til å undergrave oppslutningen om integreringsprosjektet. Representanter for majoriteten vil spørre, noen ganger med rette, om innvanderne *ønsker* å bli integrert. En måte å møte disse tvetydighetene på er gjennom samhandling og diskusjon, slik at det kan tydeliggjøres både hva de religiøse symbolene betyr for den enkelte, og hva omgivelsene eventuelt reagerer mot. Personer som bærer religiøse symboler, må høres, men kan likevel ikke forvente å ha full definisjonsmakt over hvordan disse symbolene tolkes. Dette er ikke bare et forhold mellom majoriteten og de ulike minoritetene, men også mellom enkeltpersoner innenfor minoritetene: Mange flyktninger i Europa har kommet nettopp for å unnsnippe aggressiv religiøs fundamentalisme og kan oppleve det som provoserende og truende å møte det de opplever som fundamentalistenes symboler på gatene i Europa.

9.6 Grenser for toleranse

Religionsfrihet er sentralt i liberale samfunn. Likevel er det, som diskusjonen ovenfor viser, grenser for hva som kan og bør aksepteres i religionens navn. Tilsvarende refleksjoner kan knyttes til praksiser som ikke nødvendigvis er eksplisitt religiøst begrunnede, men som kan ha dype kulturelle røtter. I mange tilfeller knytter de prinsipielle refleksjonene seg til hvilke restriksjoner enkeltpersoner, i kulturens, religionens, slektens eller ideologiens navn, kan tillates å påføre andre enkeltpersoner. To særlig utfordrende temaer i denne sammenhengen er kjønnslikestilling og barneoppdragelse.⁴⁹

9.6.1 Kjønnslikestilling

Et grunnleggende spørsmål i debatten om kulturelt mangfold og kjønnslikestilling er om det er legitimt for et liberalt samfunn å tvinge liberale verdier på illiberale grupper. Eller er det legitimt å la det være?⁵⁰ Usikkerheten i møtet med disse temaene forsterkes når kvinner fra det som anses som «illiberale grupper», står fram og forsvarer, eller iallfall nyanserer, praksiser som fra utsiden kan

⁴⁸ IMDi (2014). *Integreringsbarometeret 2013/2014. Holdninger til innvandring, integrering og mangfold*. Oslo: IMDi. s. 43.

⁴⁹ I tillegg kommer en rekke problemstillinger knyttet til mulighet for fritak for arbeidsoppgaver i ansettelsesforhold, som er hovedtema i NOU 2016: 13 *Samvittighetsfrihet i arbeidslivet*, se særlig kap. 8.

⁵⁰ Borchgrevink, T. (2002). Likestilling, det flerkulturelle demokratiets hodepine. I Brochmann, G., Borchgrevink, T. & Rogstad, R. (red.) *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

virke undertrykkende. Gode eksempler på dette finnes blant annet i studier av arrangerte ekteskap.⁵¹ Mange kvinner som kommer til orde i slike studier, gir inntrykk av at de ikke *ønsker* kjønnslikestilling, slik dette defineres og forstås i blant annet norsk likestillingslovgivning. Skal liberale stater akseptere at enkeltpersoner velger å inngå i relasjoner som tilsynelatende krever underkastelse?

Filosofisk kan dette framstå som uløselige knuter. For velferdsstatens lovgivere og førstelinje er det snakk om dilemmaer som må håndteres. Sett fra et velferdsstatlig og integreringspolitisk ståsted er kvinners underordning i familien særlig problematisk hvis den fører til at kvinner nektes – eller nekter – å delta på inkluderende arenaer, herunder arbeidslivet, og som følge av dette blir avhengig av offentlige ytelser. I slike situasjoner omformes de prinsipielle spørsmålene: Borgere i en stat basert på liberale prinsipper kan kreve en høy grad av respekt for sitt privatliv, men borgere i en liberal *velferdsstat* kan neppe forlange at andre samfunnsborgere skal betale for valg de gjør i privatlivet. Hvis kostnadene skal bæres av noen andre, må dette begrunnes i noe annet enn den enkeltes frihet. Kravet om at velferdsytelser skal være sekundære i forhold til lønnsinntekt, og at friske stønadsmottakere i yrkesaktiv alder har plikt til å ta tilgjengelig arbeid, er godt innarbeidede prinsipper i den norske velferdsstaten. En prinsipiell oppfatning om at kvinner ikke skal delta i arbeidsmarkedet eller i kvalifiseringstiltak, kan vanskelig være en tilstrekkelig begrunnelse for unntak fra denne gjennomgående regelen. I denne sammenhengen er det relevant å understreke at kjønnslikestilling ikke bare er en «norsk verdi» man kan adoptere eller avvise – kvinners deltakelse i arbeidslivet er en forutsetning for at den omfattende og tjenesteintensive norske velferdsmodellen skal fungere.⁵²

Gjennom mediene formidles med ujevne mellomrom historier om overgrep, vold og sosial kontroll i lukkede, ofte religiøse miljøer. Et eksempel fra våren 2016 var dokumentasjon av omfattende seksuelle overgrep mot barn og unge i en læstadiansk menighet i en kommune i Nordland.⁵³ Det er viktig å understreke at slike handlinger er kriminelle, og at ingen kan påberope seg immunitet gjennom å vise til privatlivets fred eller religiøse

bud. Det norske samfunnet har en infrastruktur for å håndtere lovbrudd bak lukkede dører, og også for å ivareta ofre for slike lovbrudd. Sentrale aktører er politiet, barnevernet, krisesentrene og helsevesenet. Det må aldri være tvil om at disse aktørene har myndighet, også i situasjoner der lovbrutere hevder å handle i tråd med sin kultur/religion/tradisjon. Samtidig er det viktig at de relevante institusjonene bygger tillit i minoritetsmiljøene. Personer i minoritetene, som ofte har kort botid i Norge, må vite hva de kan forvente av hjelpeapparatet, og hjelpeapparatet må ha tilstrekkelig kulturell kompetanse til å gi et relevant tilbud til volds- og overgrepsofre i minoritetsmiljøer.

Når noen kvinner i minoritetsmiljøer aktivt velger å gå inn i underordnede roller, er det en utfordring for likestillingstankegangen i majoritetsbefolkningen. En del kvinner har en sterk forestilling om at deres gud pålegger dem å underordne seg foreldrene eller ektemannen, eller å være en del av menigheter som ikke tillater kvinner å ha autoritative roller. På dette området gjelder prinsippet om den enkeltes autonomi. Hvordan samtykkende voksne mennesker organiserer sine nære relasjoner, er opp til dem. Dette gjelder likevel bare innenfor rammene som er skissert ovenfor. Det er ikke tillatt å bruke vold mot familie-medlemmer, uavhengig av om fornærmede gir en form for «samtykke» til underordning. Kvinner som opplever å bli gjenstand for kontroll og maktbruk, skal kunne få hjelp til å håndtere relasjonen – eller til å forlate den.

9.6.2 Barneoppdragelse

Det kan være et godt prinsipp at voksne mennesker skal ha frihet til å organisere sitt liv som de ønsker. Derimot kan det oppstå utfordringer hvis det er barn inne i bildet. Hvor langt går foreldres rett til å kreve at barna skal leve i tråd med deres prinsipper, kanskje på måter som ekskluderer barna fra majoritetssamfunnet? FNs erklæring om barns rettigheter (barnekonvensjonen) inneholder en rekke formuleringer om barns rett til ytringsfrihet, deltakelse i organisasjoner og forsamlinger, frihet fra vold og overgrep etc. Samtidig heter det i artikkel 30:

I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkningen, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur,

⁵¹ Bredal, A. (2006). *Vi er jo en familie. Arrangerte ekteskap, autonomi og fellesskap blant unge norsk-asiater*. Oslo: Unipax.

⁵² NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*.

⁵³ Saken ble presentert i VGs helgebilag 11. juni 2016.

bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk.

Barnekonvensjonen pålegger altså statene å anerkjenne at det finnes et mangfold av kulturer, og at barn har rett til «å leve i pakt med sin kultur». Spenningsforholdet mellom de ulike delene av konvensjonen åpner for ulike tolkninger. Det er en rekke dilemmaer knyttet til hva staten skal gjøre hvis en minoritets kultur for barneoppdragelse overtrer grensene for det som oppfattes som overgrep i majoritetsbefolkningen. Ulike kulturer har ulike normer for bruk av vold i barneoppdragelse, og også for når barnet er modent til å ha seksuelle relasjoner og inngå ekteskap. Grensene mellom «barns frihet» og «omsorgssvikt» kan også være flytende.

En utfordring i denne sammenhengen er at til-liten til institusjonene kan være liten i minoritetsmiljøene. Det å oppdra barn i et nytt land og en ukjent kultur er krevende, og foreldre kan ofte være usikre på hva som skjer f.eks. på skolen og i barnehagen. Dette kan blant annet knytte seg til forventningene om at barn skal leke ute om vinteren, eller frykt for at barna skal få servert mat som er forbudt i foreldrenes religion.⁵⁴ Forholdet til barnevernet kan være særlig problematisk, siden barnevernet har mulighet til å bruke tvangsmidler og i verste fall kan ta barnet ut av familien.

Norsk lov setter en del grenser for *akseptabel oppdragerpraksis*, og heller ikke i barneoppdragelsen står kulturelle normer eller religiøse påbud i minoritetsmiljøer over norske lover. Det er ikke lov å slå barn, og det er forbudt å ha seksuell omgang med barn under 16 år. Igjen oppstår de vanskelige spørsmålene når praksisen det gjelder, ikke rammes direkte av loven, men likevel oppfattes som uheldig. Et eksempel som med ujevne mellomrom lanseres i den offentlige debatten i Norge, er omskjæring av guttebarn. Praksisen kan sjelden gis en medisinsk begrunnelse, og mange hevder at det er uetisk – og dessuten sløsing med offentlige ressurser – å operere friske organer. På den andre siden hevdes det at praksisen heller ikke er skadelig i medisinsk forstand, og at omskjæring er et helt sentralt ritual for jødiske og muslimske menn. Skal da liberale samfunn tillate foreldre å utsette sønnene sine for medisinsk unødvendige operasjoner? I dette konkrete tilfellet har lovgivere i Norge kommet fram til at foreldres rett til å treffe beslutninger på bar-

nas vegne gis prioritet, og at det ikke er tungtveiende nok grunner til å forby omskjæring av gutter og menn.

Tilsvarende refleksjoner kan knyttes til *skolen* som integreringsarena. De aller fleste barn i Norge går i offentlige skoler. Dette er et godt utgangspunkt, men skolens rolle som integreringsarena utfordres i noen grad av elever og foreldre som går langt i å kreve spesielle tilpasninger, eventuelt fritak fra undervisning. Det finnes lite forskning om hvordan dette påvirker skolehverdagen, men det finnes en rekke eksempler som har vært omtalt i mediene: skolejenter med hijab, krav om fritak fra gymnastikk- og svømmeundervisning, krav om bønnenrom på skolen etc. Disse utfordringene håndteres som regel pragmatisk på den enkelte skolen og fører sjelden til offentlig debatt. Noen lærere kan likevel savne klarere retningslinjer for hva som er akseptable tilpasninger, og under hvilke betingelser de kan si nei til foreldres krav om fritak/tilrettelegging. Det prinsipielle spørsmålet her må være hvor langt foreldre kan gå i å begrense mindreårige barns kontakt med det samfunnet de tross alt vil at barna skal være en del av i framtiden. Igjen vil det være snakk om grader av tilpasning, ikke om absolutter. I den grad ansatte i barnehage, skole, barnevern, politi, helsevesen og NAV – de som har mest direkte kontakt med brukerne og må håndtere slike beslutninger løpende – føler at de står alene i disse vurderingene, er det likevel problematisk. Det er også et problem hvis de foreldrene som vil ha flest særtilpasninger, gis en form for definisjonsmakt i slike sammenhenger. Utvalget mener at det er behov for felles standarder på en del områder, og at et felles regelverk bør gå noe lenger enn i dag i å regulere i hvor stor grad foreldre har rett til å nekte barna sine deltakelse på fellesarenaer i kulturens eller religionens navn.

9.7 Radikalisering og terror

Utvalget er bedt om å drøfte hva som kan bidra til å «reducere faren for polarisering og konflikt og styrke fellesskaps- og trygghetsfølelsen i befolkningen». Polarisering og konflikt har mange avskygninger, hvorav radikalisering og voldelig ekstremisme er ytterpunkter på en skala. På regjeringens nettsider om forebyggende arbeid defineres voldelig ekstremisme som at personer er villige til å bruke vold for å nå sine politiske mål, mens radikalisering forstås som prosessen der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå sine politiske mål.⁵⁵

⁵⁴ Djuve, A.B. & Pettersen, H.C. (1998). *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Fafo-rapport 262.

Radikalisering er med andre ord en prosess som kan føre til at en person blir en voldelig ekstremist. Typisk for denne prosessen vil være at personer i faresonen utvikler et ensidig verdensbilde der det ikke er rom for alternative perspektiver. De opplever at drastiske handlinger (som støtte eller oppfordring til vold) er nødvendig, og utvikler en forståelse der hensikten helliger midlene. Ikke alle som har vært igjennom deler av denne prosessen, ender med å bruke vold for å fremme sine mål. Radikaliseringsprosessen har ideologiske (politiske/religiøse) elementer, men også psykologiske.

Utvalget har ikke anledning til å gå dypere inn i denne problematikken, men vil likevel påpeke at det å utvikle og opprettholde gode og inkluderende fellesarenaer (skoler, arbeidsplasser, nabolag) kan være et virkemiddel for å hindre radikalisering. Det fordrer imidlertid at fellesarenaene faktisk er inkluderende. Her har politiske og religiøse ledere også et ansvar for ikke å bygge opp «oss mot dem»-holdninger.

Utvalget fikk en orientering fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) om radikalisering og ekstremisme i et utvalgsmøte i august 2016. Lederen for PST formidlet blant annet følgende:

Jo større innvandringen er over et gitt tidsrom, desto tydeligere vil vi se effekten [flere ekstremister blant innvandrere og vekst i høyreekstreme miljøer]. Dette gjelder hvis vi holder alle andre faktorer «konstante», det vil si ikke «korrigerer» for ulike former for integrerings tiltak og forebygging. Ved å sørge for språkopplæring, jobbmuligheter, nødvendig psykisk helsevern etc. vil man redusere sannsynligheten for at både første- og andregenerasjons innvandrere blir ekstremister. Å redusere sannsynligheten er likevel ikke det samme som å eliminere den.

[...]

Også uten terroraksjoner kan følelsen av fellesskap og trygghet bli redusert. Det kan skje hvis det gjennom innvandring utvikles segregering og konfliktlinjer mellom folkegrupper. Manglende integrering, vedvarende sosioøkonomisk underutvikling, fattigdom og religiøse og kulturelle parallellsamfunn kan gi grobunn for mistro og fiendebilder. Borgerne må føle fellesskapet som naturlig og ønskelig. Da må mange av de sentrale verdiene faktisk være fel-

les. Språk, historie og kultur er viktige fellesnevner, men også ønsket om å leve i et demokratisk og liberalt samfunn. Hvis motstanden mot et fellesskap blir stor, vil grunnlaget smuldre bort og kunne resultere i flere og mindre sub-fellesskaper. Slike utviklingstrekk har man sett i flere europeiske land, og denne type prosesser er svært vanskelige å snu. Å hindre utvikling av segregerte og «parallell» samfunn er ikke en oppgave for en sikkerhetstjeneste, men nettopp under slike forhold kan radikalisering og ekstremisme få grobunn.

Utvalget forstår lederen for PST slik at det å skape og bevare et nasjonalt fellesskap, basert på et felles ønske om å leve i et demokratisk og liberalt samfunn, er sentralt også i arbeidet for å forebygge radikalisering.⁵⁶ Å motvirke utviklingen av parallellsamfunn er essensielt for å bevare dette fellesskapet og for å hindre at det skapes «lommer» der politiet ikke har tilgang og ekstreme grupper kan få innflytelse. Med andre ord er bevaring av fellesskapet, insisteringen på liberale verdier og motarbeidelse av parallellsamfunn ikke bare viktige mål i seg selv, men også sentrale virkemidler for å motarbeide terror og ekstremisme på norsk territorium. Dette fordrer at tendenser til selvsegregering blant innvandrere motarbeides, og også at majoritetssamfunnet reelt åpner seg for nykommere og minoriteter. Lederen for PST sa videre:

Høyreekstreme grupper bruker muslimsk innvandring og særlig kriminelle innvandrere som bevis på at det norske samfunnet er under angrep, og at norske myndigheter svikter befolkningen. [...] Dette er en kamp som bare kan vinnes ved bruk av vold. Både innvandrere og myndighetene er legitime mål.

Økende aktivitet i høyreekstreme miljøer framheves også som en sentral bekymring i PSTs trusselvurdering for 2016, og trusselen fra disse miljøene ble vurdert som større enn tidligere.⁵⁷ Dette skyldtes blant annet den økte flyktningtilstrømmingen i 2015, som ble antatt å mobilisere flere til høyreradikale miljøer. PST vurderte i 2016 likevel terrortrusselen fra disse miljøene som begrenset, fordi miljøet var svakt organisert og preget av in-

⁵⁵ <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/om-forebyggende-arbeid/hva-er-radikalisering-og-voldelig-ekstre/id663761/>

⁵⁶ Dette er også et hovedpoeng i Hegghammer, T. (2016). Flyktningkrisens radikaliseringsutfordringer. Kronikk i *Aftenposten* 21. september 2016.

⁵⁷ Politiets sikkerhetstjeneste (2016). Trusselvurdering 2016. Tilgjengelig på http://www.pst.no/media/81096/PST_Brosjyre_Trussel_NORSK.pdf.

dre konflikt. Terskelen for å gjennomføre angrep som medførte tap av liv, ble antatt å være høy. Høyreekstremer ble imidlertid mistenkt for å ha gjennomført aksjoner som ildspåsettelse på asylmottak og andre former for sabotasje, og enkeltpersoner med høyreekstremer synspunkter ble antatt å kunne gjennomføre rene terroraksjoner.

9.8 Holdninger til innvandring og velferdsordninger

Velferds- og migrasjonsutvalget diskuterte hvordan befolkningens oppslutning om den omfordelende velferdsstaten ble påvirket av innvandring. Hovedkonklusjonen var da at det ikke later til å være noen sterk effekt av innvandring på befolkningens ønske om en omfattende velferdsstat.⁵⁸ En rekke europeiske holdningsundersøkelser viser at oppslutningen om velferdsstaten er stabil, uavhengig av hvor mange utenlandsfødte eller personer med innvandrerbakgrunn som bor i landet. Ulike studier antyder ulike forklaringer på dette. For det første er velferdsstatlige institusjoner robuste når de først er bygget opp. Befolkningen i et land tilpasser seg de institusjonene som finnes, og institusjoner tilpasses til hverandre. Har man først slått inn på et gitt spor, er det vanskelig å skifte kurs⁵⁹ – det skal mye til for at støtten til disse institusjonene forvitrer. For det andre kan innvandring skape en følelse av utrygghet og føre til at flere frykter å miste levebrødet som følge av økt konkurranse om jobbene. Dette kan lede til sterkere oppslutning om velferdsordningene snarere enn svakere.⁶⁰

Siden 2011 har det imidlertid blitt tydelig i den velferdspolitiske debatten at det å slutte opp om velferdsordninger generelt, og det å ønske nykommere (flyktninger og andre) velkommen inn i disse ordningene, er to ulike ting. Den norske politikken på feltet har også dreid i retning av å begrense tilgangen til velferdsytelser for nykommere (se boks 10.4).

I dette kapitlet gjennomgås en rekke holdningsundersøkelser om innvandring og velferds-

rettigheter. Undersøkelsene er gjennomført på ulike måter, med ulike prosedyrer for valg av respondenter, spørsmålsstilling etc. Undersøkelsene har dermed ulike sterke og svake sider. En generell usikkerhet ved holdningsundersøkelser er at det er vanskelig å fastslå hvor representative utvalgene er. Svarprosenten kan være lav selv om utvalgene er store. Dette gjelder særlig blant innvandrere, der det generelt er en risiko for at de som svarer, er systematisk forskjellige fra de som ikke svarer. Videre vil svar på en del spørsmål være følsomme for ulikheter i spørsmålsformuleringene, slik at man kan komme i tvil om hva som egentlig måles. Gjennomgangen nedenfor går i liten grad inn på det metodiske opplegget til de ulike undersøkelsene, men søker i den grad det er mulig, å få fram et helhetsbilde på tvers av ulike undersøkelser med ulike empiriske opplegg.

9.8.1 Holdninger til å begrense rettigheter for nykommere

Nyere studier av befolkningens holdninger til innvandring og velferd tyder på at det er relativt få som vil ekskludere alle nykommere permanent, men svært mange som vil gjøre tilgangen til ordningene betinget. Ser man på resultatene fra den store holdningsundersøkelsen European Social Survey (ESS) for 24 europeiske land under ett, sier f.eks. 16 pst. at de vil gi innvandrere ubetinget adgang til velferdsordninger med en gang eller etter et års opphold, uavhengig av om de har vært i jobb i denne perioden. 41 pst. vil gjøre tilgangen avhengig av at innvandrerne har vært i jobb og betalt skatt i minst ett år, 35 pst. etter at de har blitt statsborgere i landet. Bare 7 pst. sier at innvandrere aldri bør få tilgang.⁶¹ Ønsket om å begrense eller betinge innvandreres stønadsadgang omtales i en ny norsk artikkel som *velferdsnasjonalisme*.⁶² Dette begrepet brukes videre i dette kapitlet, selv om det anerkjennes at ønsket om å begrense nykommeres adgang til velferdsytelser kan begrunnes i andre hensyn enn de som vanligvis assosieres med «nasjonalisme». Tendenser til

⁵⁸ NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.

⁵⁹ Dette omtales i litteraturen som «sti-avhengighet», jf. Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2), 251–267.

⁶⁰ Finseraas, H. (2008). Immigration and Preferences for Redistribution: An Empirical Analysis of European Social Survey Data. *Comparative European Politics*, doi: 10.1057/cep.2008.3.

⁶¹ Reeskens, T. & van Oorschot, W. (2012). Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism. *International Journal of Comparative Sociology* 53 (2):120–139.

⁶² Bay, A.H., Finseraas, H. & Pedersen, A. W. (2016). Welfare nationalism and Popular Support for Raising the Child Allowance: Evidence from a Norwegian Survey Experiment. Research Note. *Scandinavian Political Studies*. doi: 10.1111/1467-9477.12067. Et alternativt begrep, som ofte brukes i engelskspråklig litteratur, er «welfare chauvinism».

velferdsnasjonalisme er dokumentert i en rekke studier, både nasjonale og internasjonale. Et norsk eksempel er valgundersøkelsen 2013, der respondentene ble bedt om å ta stilling til påstanden «flyktninger og innvandrere bør ha samme rett til sosialhjelp som nordmenn, selv om de ikke er norske statsborgere». 24 pst. sa seg «helt uenig» i dette, mens 28 pst. var «nokså uenig». 52 pst. mente altså at flyktninger og innvandrere ikke bør ha samme rett til sosialhjelp som nordmenn. Den tilsvarende andelen i 2005 var 39 pst., så oppslutningen om dette prinsippet har klart økt.

Over tid har forskningens oppmerksomhet dreid seg fra å kartlegge fenomenet til å undersøke *hva slags fenomen* velferdsnasjonalisme er. I hvilke situasjoner øker oppslutningen om velferdsnasjonalisme, hvem er det særlig som har slike holdninger, og er det særlige egenskaper ved innvandrerne som utløser det?

Velferdsnasjonalisme kan måles direkte eller indirekte. Det målet som brukes i ESS, der man spør direkte om og ev. når nykommere i landet bør gis tilgang, er av den direkte typen. Indirekte mål tar utgangspunkt i forholdet mellom oppslutningen om velferdsordninger som er generelle og går til alle, og oppslutning om ordninger som krever opptjening (og dermed ekskluderer nykommere i utgangspunktet).⁶⁴ Hvis oppslutningen om opptjeningsbaserte/statusbevarende ordninger er uendret i en situasjon med høy innvandring mens oppslutningen om universelle/omfordelende ordninger synker, kan det tolkes som tegn på at man ikke ønsker å omfordele til innvandrere.

To nyere studier bruker begge indirekte mål, i den forstand at de måler om innvandring til et land påvirker oppslutningen om omfordelende velferdsordninger. Den ene av disse finner at andelen utenlandsfødte i et område har negativ effekt på oppslutningen om påstanden «myndighetene bør sikre en jobb for alle som ønsker en». Derimot påvirker ikke andelen utenlandsfødte svarene på spørsmål om velferdsytelser som alderspensjon, støtte til arbeidsløse, helsestell etc. Forfatterne bak studien antar at velferdsnasjona-

listiske holdninger oppstår når et gode oppfattes som begrenset, slik at økt tilgang for innvandrere betyr at innenlandsfødte får mindre, og når det oppfattes som en trussel, det vil si at innvandrere gjennom å få tilgang til dette godet settes bedre i stand til å konkurrere med majoriteten. Den andre studien bruker andre data og andre mål på oppslutning.⁶⁶ Hovedfunnet i denne studien er at andelen utenlandsfødte i et område har liten betydning for oppslutningen om universelle og omfordelende ordninger, men at *økningen* i innvandring svekker oppslutningen. Denne sammenhengen gjelder likevel bare i land som hadde stor økonomisk ulikhet i utgangspunktet. Konklusjonen er dermed at velferdsnasjonalismen aktiveres når det kommer mange innvandrere til land med stor ulikhet, der personer i bunnen av hierarkiet allerede er marginalisert. Studien har ikke data som viser hvem som i slike situasjoner framstår som mest velferdsnasjonalistiske – de rike (som kan frykte at de må betale mer) eller de fattige (som kan frykte økt konkurranse om knappe goder).

Spørsmålet om hvem som lar seg påvirke av høy innvandrерandel og/eller stor tilstrømming til et område, er imidlertid tema i flere andre studier. En norsk studie fra 2016 undersøker f.eks. hvordan skepsis til innvandrere varierer med nivået på arbeidsløsheten i et land.⁶⁷ Forskerne finner at høy innvandring til land med høy arbeidsledighet skaper bekymring, særlig hvis det er mange innvandrere i landet fra før, og at bekymringen er særlig sterk blant dem med lave formelle kvalifikasjoner. En annen studie finner et samspill mellom holdninger og egeninteresse.⁶⁸ De som mener at velferdsgoder bør fordeles etter behov-prinsippet (i stedet for universalisme eller fortjeneste), er oftere enn andre villige til å ekskludere innvandrere, og særlig hvis de selv har lav inntekt og innvandrerbefolkningen i landet er stor. En annen studie viser også at oppslutningen om omfordelende velferdsordninger er lavere i områder med mange innvandrere, men at denne effekten er vesentlig sterkere når innvandrerne har høyere arbeidsledighet og er mer avhengige av sosiale overføringer enn personer i majoritetsbefolkning.

⁶³ Kleven, Ø., Aardal, B., Bergh, J., Hesstvedt, S. & Hindenes, Å. (2015). *Valgundersøkelsen 2013. Dokumentasjons- og tabellrapport*. Notater 2015/29, Statistisk sentralbyrå.

⁶⁴ Miller, D. (2006). Multiculturalism and the Welfare State: Theoretical Reflections. I Banting, K. & Kymlicka, W. (red.), *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

⁶⁵ Brady, D. & Finnigan, R. (2014). Does Immigration undermine Public Support for Social Policy? *American Sociological Review* 79(1), 17–42.

⁶⁶ Steele, L. (2016). Ethnic Diversity and Support for Redistributive Social Policies. *Social Forces* 94 (4), 1439–1481.

⁶⁷ Finseraas, H., Pedersen, A.W. & Bay, A.H. (2016). When the Going Gets Tough: The Differential Impact of National Unemployment on the Perceived Threats of Immigration. *Political Studies* 64 (1), 60–73.

⁶⁸ Reeskens, T. & van Oorschot, W. (2012). Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism. *International Journal of Comparative Sociology* 53 (2), 120–139.

gen.⁶⁹ Det ser ut til at de som i utgangspunktet er mest sårbare, er de som er mest skeptiske til å gi innvandrere tilgang til begrensede fellesgoder, og særlig når de erfarer at innvandrere i stor grad etterspør disse godene.

I den norske debatten har eksport av stønad – altså det at innvandrerne tar med seg stønaden ut av Norge og bruker pengene i opprinnelseslandet – vært et vel så stort tema som innvandreres tilgang i seg selv. Dermed kan man spørre om hva som utløser velferdsnasjonalistiske responser: innvandreres tilgang eller muligheten til eksport? En ny norsk studie søkte å skille disse to dimensjonene gjennom et surveyeksperiment om holdninger til økning av barnetrygden.⁷⁰ Respondentene ble spurt om de syntes barnetrygden burde økes. De som sa ja, ble så minnet på at [gruppe X] også mottok barnetrygd, og spurt om de fortsatt var for en økning i lys av dette. Tilsvarende fikk de som sa nei, spørsmål om de ville endre syn hvis [gruppe X] ikke fikk tilgang. Respondentgruppen var på forhånd delt i to: for halvparten var gruppe X «nyankomne innvandrere», for den andre halvparten var gruppe X «arbeidsinnvandrere fra EU-land». De sistnevnte fikk også informasjon om at arbeidsinnvandrere fra EU-land har rett til barnetrygd for barn som ikke bor i Norge. Et betydelig flertall av dem som ble minnet om at nyankomne innvandrere får barnetrygd, opprettholdt sitt opprinnelige standpunkt (85 pst. av dem som var for å øke, 83 pst. av dem som var mot). Bare 56 pst. av dem som opprinnelig var for å øke barnetrygden, opprettholdt imidlertid dette standpunktet da de ble minnet om at ytelsen også utbetales for barn som ikke bor i Norge. 27 pst. av disse sa de var mot å øke barnetrygden i lys av denne opplysningen, mens 17 pst. var usikre. Tilsvarende opprettholdt bare 63 pst. standpunktet om å ikke øke barnetrygden da de fikk anledning til å utelukke barn bosatt utenfor Norge. Når man spør om den vel-etablerte og beskjedne ytelsen barnetrygd, finner man altså at det er eksporten, og ikke ønsket om å ekskludere nykommere som sådan, som skaper motstand. Noe tilsvarende ble funnet i en svensk studie.⁷¹

Alt i alt er det klart fra forskningen på området at velferdsnasjonalisme er et reelt fenomen: Når befolkningen i Europa spørres direkte om når de synes innvandrere bør få tilgang til velferdssystemet, svarer et flertall at dette bør skje enten etter at innvandreren har gitt sitt bidrag, eller etter at han eller hun har demonstrert ønsket om å tilhøre det nasjonale fellesskapet gjennom å skifte statsborgerskap. Det er grunn til å understreke at dette ikke behøver å handle om skepsis til fremmede, men snarere gjenspeiler det etablerte prinsippet om at rettigheter skal opparbeides før man tar dem ut.⁷² Tilsvarende, i situasjoner der det er mange innvandrere og/eller en sterk tilstrømming av innvandrere, svekkes oppslutningen om omfordelende ordninger, men ikke nødvendigvis om opptjente velferdsordninger. Oppslutningen om ordninger med mekanismer for å utestenge personer uten opptjening bevares, mens oppslutningen om ordninger for alle svekkes. Den begrensede kunnskapen som finnes om dette, antyder at det særlig er de med lave kvalifikasjoner, som føler konkurransen fra innvandrerne sterkest, som trekker støtten tilbake. Studiene som foreligger, tyder på at det skjer et samspill mellom hvor mange innvandrere som bor i et område fra før, og hvor mange som kommer til. Kombinasjonen av mange bosatte og stor tilstrømming skaper særlig bekymring. Videre spiller institusjonelle ordninger og graden av økonomisk ulikhet en rolle: Bekymringen for innvandringen, og ønsket om å holde dem utenfor velferdsordningene, later til å være størst i land med stor økonomisk ulikhet, og blir mindre i samfunn der innvandrere er integrert i arbeidslivet.⁷³ Konkret kan dette bety at kombinasjonen av mange innvandrere og stor tilstrømming blir vesentlig vanskelig å håndtere hvis de økonomiske ulikhetene også øker, og særlig hvis innvandrere er overrepresentert blant dem med vedvarende lavinntekt.

9.8.2 Innvandreres holdninger til velferd

Det finnes svært få studier som går nærmere inn på innvandreres holdninger til velferd og omfordeling. Analyser av valgundersøkelsen 2013 viste at innvandrere i langt større grad enn befolkningen som helhet stemte på partier på venstresiden.

⁶⁹ Burgoon, B. (2014). Immigration, Integration and Support for Redistribution in Europe. *World Politics* 66 (3), 365–405.

⁷⁰ Bay, A.H., Finseraas, H. & Pedersen, A. W. (2016). Welfare nationalism and Popular Support for Raising the Child Allowance: Evidence from a Norwegian Survey Experiment. Research Note. *Scandinavian Political Studies*. doi: 10.1111/1467-9477.12067.

⁷¹ Hjort, F. (2016). Who benefits? Welfare Chauvinism and National Stereotypes. *European Union Politics*, 17 (1), 3–24.

⁷² Van Oorschot, W. (2008). Popular deservingness perceptions and conditionality of solidarity in Europe. I van Oorschot, W., Opielka, M. & Pfau-Effinger, B. (red.) (2008). *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar. Se også Reeskens, T. & van Oorschot, W. (2012). Ibid.

⁷³ Burgoon, B. (2014). Ibid.

Tabell 9.2 Holdninger til ulike politiske stridsspørsmål, alle og personer med innvandrerbakgrunn etter landbakgrunn. Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Andel «helt enige»

	Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra					
	Alle velgere	EU/EØS	Europa utenom EØS	Afrika	Asia	Latin-Amerika
For å oppmuntre innsatsviljen til den enkelte bør vi godta større lønnsforskjeller enn i dag	38	35	39	47	47	45
Mange offentlige aktiviteter kunne blitt utført både bedre og billigere hvis de ble overlatt til private	56	40	29	33	37	39
Flyktninger og innvandrere bør ha samme rett til sosialhjelp som nordmenn, selv om de ikke er norske statsborgere	40	45	48	78	63	49
<i>Antall respondenter</i>	<i>1700</i>	<i>182</i>	<i>107</i>	<i>96</i>	<i>233</i>	<i>68</i>

Kilder: Bergh, J., Bjørklund, T. og Aalandslid, V. (2014). Ibid., Kleven, Ø., Aardal, B., Bergh, J., Hesstvedt, S. & Hindenes, Å. (2015). Valgundersøkelsen 2013. Dokumentasjons- og tabellrapport. Notater 2015/29, Statistisk sentralbyrå.

Blant innvandrerne som hadde stemmerett ved stortingsvalget, stemte 55 pst. på Arbeiderpartiet, 6 pst. på Sosialistisk Venstreparti og 3 pst. på Rødt. I befolkningen som helhet stemte 36 pst. til sammen på disse tre partiene. Bare 3 pst. av innvandrerne stemte på Fremskrittspartiet, mot 16 pst. i befolkningen.⁷⁴ Undersøkelsen tyder likevel på en viss «høyrebølge» blant innvandrere, siden oppslutningen om partiet Høyre økte fra 13 pst. ved kommunevalget i 2011 til 26 pst. i stortingsvalget 2013. Disse tallene er ikke helt sammenliknbare, siden bare norske statsborgere har stemmerett ved stortingsvalg, mens alle bosatte med mer enn tre års botid kan stemme ved lokalvalg.

Disse tallene innebærer likevel ikke at innvandrere i overveiende grad uttrykker «venstresympatier» på sentrale verdidimensjoner. Dette illustreres av tallene i tabell 9.2 som viser holdninger til ulike politiske stridsspørsmål for alle velgere under ett, og for velgere med innvandrerbakgrunn (inkludert norskfødte med innvandrerforeldre) etter landbakgrunn.

Tabellen viser først og fremst at det er stor variasjon blant innvandrere, og at de innbyrdes forskjellene gjerne er større enn forskjellene mellom befolkningen som helhet og ulike innvandrergrupper. Innvandrere fra Asia og Afrika skiller seg

klart ut med sin tilslutning til prinsippet om at innvandrere bør ha samme rett til sosialhjelp som nordmenn, men er også mer tilbøyelige enn andre til å åpne opp for større lønnsforskjeller. Forskerne tolker disse mønstrene slik at innvandrere ikke nødvendigvis er utpreget venstreorienterte i politiske holdninger, men at de stemmer til venstre ut fra en kollektiv tanke om at partiene på venstresiden er minoritetenes forsvarere.⁷⁵

Valgundersøkelsen gjelder bare bosatte i Norge. To studier har sett på innvandrerens svar på fordelingsspørsmål i European Social Survey. ESS er ikke designet som en studie av minoritetsholdninger, men det er tilstrekkelig mange med innvandrerbakgrunn som har svart til at det er mulig å gjøre noen analyser. Man må likevel ta høyde for at ESS kun har fanget opp de best integrerte innvandrerne, blant annet fordi undersøkelsen er gjennomført på det hovedspråket som snakkes i hvert land.⁷⁶ Den første av disse studiene tar utgangspunkt i en hypotese om at innvandrere tar med seg holdninger i verdispørsmål fra landet de reiser fra, og derfor vil likne mer på befolkningen i opprinnelseslandet enn på befolkningen i bosettingslandet på dette området.⁷⁷ For å teste hypotesen ser de på europeiske innvandrere

⁷⁵ Bergh, J., Bjørklund, T. & Aalandslid, V. (2014). Ibid.

⁷⁶ Som påpekt av Reeskens, T. & Van Oorschot, W. (2015). Immigrants' attitudes towards welfare redistribution. An exploration of role of government preferences among immigrants and natives across 18 European welfare states. *European Sociological Review*, DOI: 10.1093/esr/jcv003.

⁷⁴ Bergh, J., Bjørklund, T., & Aalandslid, V. (2014). Høyrebølge blant innvandrere, men flertallet velger Arbeiderpartiet. *Samfunnsspeilet*, 3/2014, 26–30.

i Europa, og sammenlikner dem med befolkningen både i opprinnelseslandet og i landet de har bosatt seg i. Som utfallsmål bruker de ett enkelt spørsmål som er stilt i tre ESS-runder på rad: «myndighetene bør treffe tiltak som reduserer forskjeller i inntekt», der svarene varierer fra 1 («helt enig») til 5 («helt uenig»). Fordi studien omfatter innvandrere som har flyttet fra ett land der ESS gjennomføres til et annet, har man precise opplysninger om fordelingen på dette spørsmålet både i opprinnelseslandet og i bosettingslandet. Analysen bekrefter hypotesen: personer som emigrerer fra ett europeisk land til et annet, likner mer på befolkningen i opprinnelseslandet enn i bosettingslandet på dette målet. Dette gjelder også innvandrere som har bodd i det nye landet svært lenge (mer enn 20 år), og det gjelder for deres barn. Forskerne bak studien konkluderer med at det er en sterk kulturell komponent i holdninger til omfordeling, slik at denne ikke bare bestemmes av egeninteresse.

Funnene i denne artikkelen imøtegås i en artikkel fra 2015 som presenterer tall om innvandreres syn på hva staten bør gjøre.⁷⁸ Her studeres svar på fem spørsmål: bør myndighetene ta ansvar for (a) jobber til alle som ønsker en, (b) helsestell for syke, (c) en rimelig levestandard for de eldre, (d) en rimelig levestandard for de arbeidsledige, (e) barnetilsyn for yrkesaktive foreldre, (f) betalt permisjon for yrkesaktive med omsorgsforpliktelser. Til sammen utgjør disse spørsmålene dimensjonen «myndighetenes rolle». I analysene finner de at innvandrere og etterkommere av innvandrere er noe mer positive enn majoritetsbefolkningen i de fleste landene til en aktiv rolle for myndighetene på de ulike områdene, men forskjellene er ganske marginale. Etter kontroll for blant annet egen sosioøkonomisk status og oppfatninger om hvor store de sosiale problemene landet står overfor er, forsvinner forskjellene for etterkommerne, mens de reduseres for innvandrerne. Deles innvandrerne etter opprinnelsesregion, finner man ingen tegn på at innvandrere fra fattige regioner tillegger myndighetene en mer aktiv rolle i sosialpolitikken enn andre. Det funnet som er mest slående i denne undersøkelsen, er i hvilken grad innvandrere og etterkommerne deres i disse spørs-

målene likner på majoritetsbefolkningen i landet de har bosatt seg. Dette gjelder særlig etterkommerne. Innvandrere som har kommet til land der majoriteten har restriktive holdninger til myndighetenes involvering på ulike områder, framstår som klart mer restriktive enn innvandrere til land der majoritetens ønsker en mer aktiv rolle for myndighetene. På dette området mener derfor forskerne at det er tendenser til en holdningsmessig assimilering.

De to studiene av ESS-data på innvandreres oppslutning ender i helt ulike konklusjoner: Studien fra 2011 mener å påvise at holdninger er stabile, og at innvandrere likner mer på befolkningen i landet de har reist fra, enn i landet de kommer til. Studien fra 2015 finner det motsatte og mener det skjer en assimilering. Forskjellene kan sannsynligvis forklares med forskjeller i utfallsmål (et enkelt spørsmål om omfordeling versus et spørsmålsbatteri om myndighetenes rolle) og forskjeller i målgruppe (europeiske innvandrere versus alle). Innvandreres holdninger er et nytt forskningsfelt der det er begrenset tilgang på gode data, og dermed er det fortsatt ikke grunnlag for å si noe generelt om hvilke prosesser som former holdningene i ulike innvandrergrupper. Hovedinntrykket fra disse studiene er likevel at forskjellene innen innvandrergruppen er store, og at innvandrere som gruppe ikke skiller seg vesentlig fra majoritetsbefolkningen i sentrale velferdspolitiske spørsmål.

9.8.3 Holdninger til innvandrere og innvandring

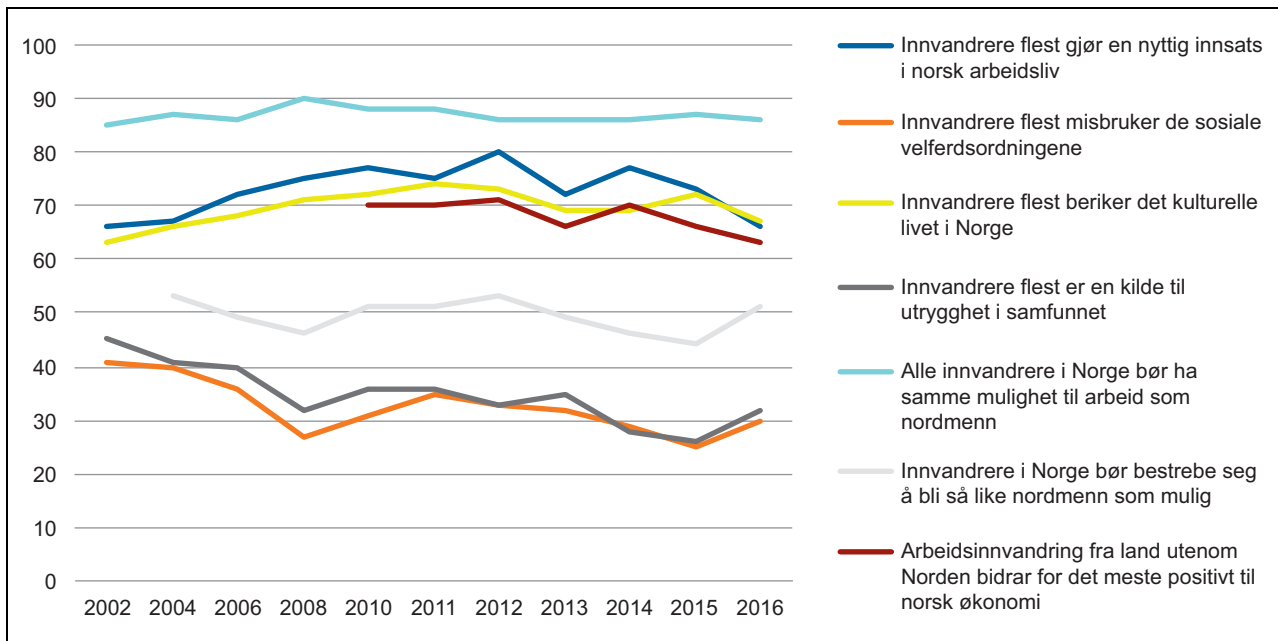
Befolkningens holdninger til innvandrere og innvandring måles mer regelmessig enn innvandreres holdninger til ulike spørsmål. I Norge gjør SSB årlige undersøkelser av dette temaet.⁷⁹ Innvandring er også en av de roterende modulene i European Social Survey,⁸⁰ i tillegg gjøres mer avgrensede studier av temaet. Studiene tyder på at holdningene er relativt stabile over tid, men at de påvirkes av hvor stor tilstrømmingen til landet er på det tidspunktet undersøkelsen gjøres, og også av hvordan problematikken «rammes inn» i den nasjonale politiske diskusjonen i ulike land.⁸¹

⁷⁷ Luttmer, E.F. & Singhal, M. (2011). Culture, context, and the taste for redistribution. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 157–179.

⁷⁸ Reeskens, T. & Van Oorschot, W. (2015). Immigrants' attitudes towards welfare redistribution. An exploration of role of government preferences among immigrants and natives across 18 European welfare states. *European Sociological Review*, DOI: 10.1093/esr/jcv003.

⁷⁹ Blom, S. (2016). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2016*. Rapport 41/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁸⁰ Moduler om holdninger til innvandrere ble brukt i ESS' datainnsamlinger i 2008 og 2014. 2008-dataene ble blant annet presentert i OECD Migration Outlook 2010. 2014-dataene ble gjort tilgjengelige for analyser 26. mai 2016, og det foreligger i skrivende stund ingen publikasjoner fra denne.



Figur 9.1 Holdninger til innvandrere. Andel helt/delvis enige i sju utsagn. Prosent

Kilde: Blom, S. (2016). Ibid.

Figur 9.1 illustrerer at holdningene i Norge til utvalgte spørsmål om innvandrere er relativt stabile over tid. I den grad det har skjedd endring over tid, gikk denne i en mer «innvandrervennlig» retning, iallfall fram til 2015. Andelen som sa seg helt eller delvis enig i at innvandrere flest misbruker de sosiale velferdsordningene, falt fra 41 pst. i 2002 til 25 pst. i 2015, mens andelen som var helt eller delvis enige i at innvandrere flest er en kilde til utrygghet i samfunnet, falt fra 45 til 26 pst. i samme periode. I 2016 gikk andelen helt eller delvis enige i disse to utsagnene riktignok opp til hhv. 30 og 32 pst., men dette er fortsatt lavere enn andelen tidlig i perioden. Oppslutningen om at innvandrere bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn, er svært høy, mellom 85 og 90 pst. har sagt seg helt eller delvis enige i dette i hele perioden. Andelen som mener at innvandrere gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv, og at innvandrere flest beriker det kulturelle livet, var på omkring eller mer enn 70 pst. mellom 2008 og 2015, men falt til hhv. 66 og 67 pst. i 2016. Spørsmål om arbeidsinnvandreres bidrag ble tatt inn i 2010, så her er tidsserien kortere. Andelen som sa seg helt eller delvis enige i dette falt fra 70 pst. 2014 til 63 pst. i 2016. Alt i alt tyder utviklingen som vises i figur 9.1 på at holdningene til innvandrere i Norge er

relativt stabile, og at endringene i perioden 2002–2015 gikk i retning av noe mer positive holdninger. Undersøkelsen fra 2016 viser imidlertid at flere uttrykker negative holdninger. Utslagene er små, og for de fleste spørsmålene var holdningene stadig mer positive i 2016 enn de var i 2002. Funnene i 2016-undersøkelsen må ses i lys av økende arbeidsledighet og svakere offentlig økonomi i Norge, og sannsynligvis også med den store flyktingtilstrømmingen i 2015. Senere undersøkelser vil vise om 2016 var et unntaksår, eller starten på en mer varig ending i retning av mer negative holdninger til innvandrere.

Alle påstandene som er vist i figur 9.1, måler holdninger til *innvandrere*. Holdninger til *innvandring* kan følge et noe annet mønster. I samme undersøkelse som den som utgjør grunnlaget for figur 9.1, bes respondentene ta stilling til om det bør bli lettere eller vanskeligere for flyktninger å få adgang til opphold i Norge, eller om dette bør være omtrent som i dag. I 2014 skjedde en påfallende endring i svarfordelingen på dette spørsmålet: andelen som mente at det burde bli lettere, som hadde ligget på 6–7 pst. siden 2002, økte plutselig til 18 pst. Andelen som mente det burde bli vanskeligere, falt fra 42 pst. i 2013 til 28 pst. i 2014. Forskerne bak studien knyttet dette til den økte oppmerksomheten rundt flyktninger fra krigen i Syria. Andelen som mente det burde bli lettere å få opphold som flyktning holdt seg høy: 15 pst. ga dette svaret i 2015, 12 pst. i 2016. Andelen som mente det burde bli vanskeligere, var 33 pst. i

⁸¹ Goerres, A., Karlsen, R. & Kumlin, S. (2016). Reform Pressures and Perceived Welfare State Sustainability: A Comparative Experiment. Paper presentert på ESPAnet-konferansen, 1–3. september 2016, Rotterdam.

2016. Det ser altså ikke ut til at «flyktningkrisen» høsten 2015 hadde ført til vesentlig sterkere oppslutning om innstramming da denne undersøkelsen ble gjennomført sommeren 2016.

Det er likevel andre undersøkelser som tyder på at innvandring som fenomen skaper en viss uro i den norske befolkningen. TNS Gallup har gjennom flere år gjennomført en undersøkelse de kaller «klimabarometeret». Her bes respondentene ta stilling til en liste på 14 temaer og velge de sakene som bekymrer dem mest. I 2016 framhevet hele 64 pst. av respondentene innvandring som en av de tre største utfordringene landet sto overfor. Innvandring var også den utfordringen som ble framhevet av flest i 2015, men da var andelen som pekte på innvandring svært mye lavere – 38 pst.⁸² Undersøkelsen er en av få som er gjennomført kort tid etter «flyktningkrisen» i 2015, noe som med svært stor sannsynlighet kan forklare den markante veksten i andelen som ser innvandring som en stor utfordring.

Merknad fra utvalgets medlem Cindy Horst:

Utvalgets medlem Cindy Horst vil understreke at svært stor oppmerksomhet om disse temaene i debatten kan føre til mer restriktive holdninger i befolkningen og viser til at en studie som ble gjennomført parallelt i Norge, Sverige og Tyskland i 2014 og 2015, søkte å studere hva befolkningen i de ulike landene oppfattet som de største utfordringene for velferdsstaten.⁸³ Bekymringen knyttet til innvandring og velferdsstatens finansiering var sterkest i Norge, noe forskerne knytter til at slike spørsmål har vært høyt på dagsorden de senere årene.

9.9 Oppsummering

Migrasjonsmønstre vi har hatt siden 1970-tallet, har vært ledsaget av økende sosial og økonomisk ulikhet, der innvandrerbefolkningen er overrepresentert i lavinntektsgruppen (se også kap. 7.2). En situasjon der kulturell forskjellighet i stor grad overlapper med økonomisk sårbarhet, vil gjøre det vanskeligere å opprettholde en opplevelse, på tvers av grupper i befolkningen, av «å være i samme båt».⁸⁴ Inkludering av nykommere i utdan-

ning og arbeidsliv, sammen med tiltak for kvalifisering og mot diskriminering, har vært sentralt for å motvirke en slik utvikling i Norge. Utvalget mener at utjevning av levekår gjennom arbeid og utdanning stadig bør være en hovedtilnærming for å fremme likeverdig deltakelse mellom majoritet og minoriteter. Samtidig kan det argumenteres for at utviklingen har vist at dette ikke er tilstrekkelig i seg selv. Det anses i økende grad som legitimt å fastsette noen kriterier for hva som er akseptabel atferd på samfunnets felles arenaer. Slike kriterier kan knytte seg til bruk av religiøse symboler, der ansiktstildekkende plagg står i en særstilling, og krav om fritak fra undervisning eller arbeidsoppgaver. I diskusjonen om kulturell og religiøs tilrettelegging står viktige prinsipper mot hverandre: Det er grenser for hvor mye staten skal legge seg opp i enkeltpersoners tilpasninger, men det er også grenser for hvor mye den enkelte kan kreve at omgivelsene skal tilpasse seg hans eller hennes spesielle behov. Utvalget mener at det er legitimt, også innenfor rammene av et liberalt fellesskap, å etablere noen kriterier for atferd på felles arenaer. Liberal ideologi legger stor vekt på enkeltpersoners autonomi, men i et samfunn der mennesker med ulike kulturelle og religiøse verdier og praksiser skal leve sammen, må dette hensynet balanseres mot en respekt for at det er grenser for hva enkeltpersoner kan kreve av omgivelsene. Det norske politiske fellesskapets rett til å bevare integriteten i sin livsform, for å bruke Michael Walzers uttrykk, tilsier at en tydeligere kommunisering av fellesskapets normer kan ha en plass også i et liberalt og pluralistisk samfunn.⁸⁵

Diskusjoner om konflikttemaer som dette pågår i dag i tilknytning til de konkrete situasjonene der beslutninger må tas, typisk på den enkelte skolen eller det enkelte NAV-kontoret.⁸⁶ Utvalget vil hevde at det er legitimt og viktig å utvikle noen nasjonale retningslinjer for akseptabel atferd på viktige fellesarenaer innen utdanningssektoren og offentlig tjenesteyting. Lokale saksbehandlere og enhetsledere kan ikke forventes å ha kompetanse til å diskutere religiøse forbud og påbud med brukerne. Mange vil oppleve det som en lettelse å kunne vise til nasjonale retningslinjer som fastslår

⁸² TNS Gallup (2016). Klimabarometeret TNS Gallups Klimabarometer 2016. Tilgjengelig på <http://www.tns-gallup.no/>

⁸³ Goerres, A., Karlsen, R. & Kumlin, S. (2016). Reform Pressures and Perceived Welfare State Sustainability: A Comparative Experiment. Paper presentert på ESPAnet-konferansen, 1–3. september 2016, Rotterdam.

⁸⁴ Dette er også en hovedkonklusjon hos Mouritsen, P. (2016). *Effekten af etnisk heterogenitet og ulighed på generalliseret tillid og velfærdsstatens legitimitet*. Notatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/inko-utvalget.

⁸⁵ Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

⁸⁶ Se drøfting i NOU 2016: 13, kap. 8.16, om samvittighetsnekter og trygdeytelser under arbeidsledighet.

hva slags praksis som skal gjelde. Med nasjonale retningslinjer kan også den motstanden som eventuelt skapes, rettes mot etater som har bedre forutsetninger for å håndtere dette enn det enkeltaktører på lokalt nivå vanligvis har.

Dette innebærer videre at innsats for å bekjempe diskriminering på etnisk eller religiøs grunnlag må prioriteres, slik at likeverdig deltakelse faktisk er mulig (se kap. 7.5). Det innebærer også en kontinuerlig innsats for å styrke den kulturelle kompetansen i etatene som møter individer og familier med minoritetsbakgrunn, slik at offentlige tjenester faktisk blir likeverdige. Slike tiltak vil være helt sentrale for at innvandrere skal kunne utvikle tillit og en opplevelse av tilhørighet. En mer tydelig normsending i form av økt bruk av retningslinjer må oppfattes som et moderat tiltak. Sosialisering og produktiv inkludering i systemer som det norske – der man har grunnsikring av livsmidler uansett – vil alltid i siste instans være avhengig av å få folk «med på laget». Hvis myndighetenes tilnærming oppleves som «assimileringspress», utløses ofte motstand – og kanskje tilbaketrekning og selvsegregering. Troverdige sanksjonsmidler er viktig i en del sammenhenger, men positive, aktiviserende tiltak vil ofte fungere bedre. Tillit er ofte et resultat av samhandling, felles arenaer og felles problemløsning. Fra minoritetens side vil det trolig handle om at det finnes muligheter og åpninger, og at diskriminering ikke hindrer likeverdig deltakelse. Fra majoritetens side vil det være viktig å se at flertallet av nykommere beveger seg i en *retning* mot å bli deltakende og velintegrerte, slik studiene av innvandrernes etterkommere langt på vei viser. Samfunnet må utvikle det Amartya Sen kaller mulighetsstrukturer.⁸⁷ Men individene må også ha evne og vilje til å bruke dem. Og mulighetsstrukturene må kunne differensieres for å tilrettelegge for personer med svært forskjellige forutsetninger. Det er snakk om sosiale investeringer gjennom en kombinasjon av generelle virkemidler og særtiltak. Dette er krevende prosesser, men denne tenkningen har vært grunnleggende for den norske modellen.

Åpen debatt om diskriminering av minoriteter på den ene siden og samhandlingsproblemer, verdikonflikter og intern undertrykking i minoriteter på den andre siden, er nødvendig for utviklingen av samfunnsmessig tillit. Viktige verdikonflikter fortjener oppmerksomhet og saklig debatt. Trolig

betyr debatten i seg selv mye for gjensidig tilvenning og nytenkning, selv om mange på kort sikt kan være pessimistiske på grunn av polarisering og høy temperatur. Konflikter kan ikke avskaffes, og de utgjør heller ikke nødvendigvis en trussel mot det tillitsbaserte samfunnet. Historisk har konflikter vært en brekkstang for kompromiss, samhandling og tilrettelegging. Når det gjelder å sikre at etterkommere av innvandrere ikke stiller med et dårligere utgangspunkt enn majoritetens barn, vil utdanning være avgjørende. Skolen vil fortsette å ha som viktig funksjon å sikre kunnskap som jevner ut mulighetene for samfunnsdeltakelse og læring samt sørge for verdi- og normmessig forankring som skal styrke følelsen av gjensidig tillit og tilhørighet.⁸⁸ For ungdom med innvandrerbakgrunn kan det å lykkes i utdanningen være særlig viktig, fordi de kan stå svakere enn majoritetsungdom når det gjelder nettverk og andre ressurser («kulturell og sosial kapital»). Studier presentert i kapittel 7.5 viser også at norskfødte med innvandrerbakgrunn med høyere utdanning fra Norge i mindre grad enn etterkommere med mindre utdanning opplever negativ forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet.

Tillit og medborgerlig engasjement er betingelser for videreføring av et levedyktig demokrati. En viktig del av det å skape mulighetsstrukturer vil være å tilrettelegge for at nykommere kan få tilgang til ressurser som bistår dem til å delta i sivilsamfunnet.⁸⁹ Den liberale rettsstaten skal være en garantist for innbyggernes likebehandling og frihet. Men de strukturene som skal sikre rettsstaten, må også reproduseres gjennom tilslutning, deltakelse og ansvarliggjøring hos hver enkelt innbygger om igjen og om igjen. Derfor er inkludering av nykommere i dette verdigrunnlaget så avgjørende.

Innvandring i stor skala til veletablerte og omfattende velferdsstater er ennå et relativt nytt fenomen. Også i forskningen vet man fortsatt lite om mange aspekter ved dagens situasjon, og det er få holdepunkter for å si noe om hvordan situasjonen vil utvikle seg på sikt. Gjennomgangen av forskning viser like fullt en viss uro i befolkningen: Flere ønsker å reservere velferdsstatens goder bare for dem som har lang botid og/eller statsborgerskap, og relativt mange er bekymret for velferdsstatens bærekraft i en situasjon med

⁸⁷ Sen, A. (1993). *Capability and Well-Being*. I Nussbaum, M. & Sen, A. (red.): *The Quality of Life* (s. 30-53). New York: Oxford University Press.

⁸⁸ Seland, I. (2011). *Tilhørighet, rettighet, likhet. Nasjonal identitet og integrasjon i velferdsstaten gjennom grunnskolen 1970–2008*. Doktoravhandling (PhD), Universitetet i Oslo.

⁸⁹ Hagelund, A., & Loga, J. (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2009:1.

høy innvandring. Halvparten av befolkningen er skeptiske til muslimer, samtidig som innvandring av nettopp denne gruppen har økt med flyktning-tilstrømmningen. Den sosiale ulikheten øker også vesentlig ved at de som kommer, har lave kvalifikasjoner og dermed problemer med å komme i ordinært arbeid, en problemstilling som vil bli mer sentral i en periode med begrenset økonomisk vekst. Jo mer økonomisk, kulturell og religiøs ulikhet overlapper, og jo sterkere annerledeshet på disse områdene forbindes med marginalisering på arbeidsmarkedet, jo mer utfordrende vil det være å opprettholde den samfunnsmessige tilliten.

På den andre siden slutter befolkningen i stor grad opp om velferdsordningene, og et klart flertall har positive holdninger til innvandrere. Med dette som utgangspunkt kan man tenke seg framtidsscenarioer der den inkluderende, tillitsbaserte velferdsstaten kan videreføres i et mer mangfoldig samfunn, men også scenarioer der mistilliten mellom grupper øker, skattebetalingsviljen svekkes og nykommere ekskluderes fra sentrale goder i samfunnet (se kap. 11).

Utvalget legger til grunn at det er mulig å opprettholde opplevelsen av tillit og samhold i det norske samfunnet, også under forhold med høy innvandring, men anerkjenner at dette kan være krevende. For å lykkes er to forhold avgjørende: Omfanget av innvandringen må være i samsvar med absorberingskapasiteten i arbeidsliv og velferdssystem, og nykommere må inkluderes på de sentrale arenaene i samfunnet. Det er også viktig at innvandrere og etterkommere tilegner seg de kulturelle forutsetningene for den norske samfunnskontrakten. Heri ligger det store og løpende utfordringer for norske politikere, og her finnes det knapt omforente eller klart treffsikre redskaper. Norske politikere har på tvers av blokkene støttet *både* en videreføring av grunntrekkene i den norske velferdsmodellen og en humanitært orientert flyktningpolitikk basert på gjeldende internasjonale konvensjoner. Det vil også i fortsettelsen måtte være en kontinuerlig balansegang mellom disse hensynene.

Gitt premisset om å opprettholde bærekraften i det norske velferdssystemet bør en god politikk for å skape tillit og dempe potensialet for konflikt og polarisering etter utvalgets mening inneholde:

1. Levekårspolitikk på områder som helse, bolig og økonomisk utjevning – først og fremst gjennom kvalifisering og aktivisering for arbeid.
2. Grunnleggende utdanning – tilgang til språkopplæring og samfunnskunnskap, og kvalifi-

sering som tar hensyn til individuelt utgangspunkt.

3. Tilretteleggelse for representasjon – aktiv inkludering i viktige deler av samfunnsmaskineriet (organisasjonslivet, politikk og mediene).
4. Aktiv motarbeiding av diskriminering – en individbasert politikk med vekt på enkeltmenneskets plikter og rettigheter.
5. Tiltak for å skape samhandlingsarenaer, knyttet til reelle oppgaver og problemer, for å skape sjanser til å bidra/delta, muligheter til å ta ansvar, f.eks. gjennom sivilsamfunnet, innsats overfor andre innvandrere etc.
6. Tydeligere kommunisering av forventninger fra myndighetens side.
7. Videreutvikling og konkretisering av de grunnleggende kravene til norsk medborgerskap; etterlevelse av demokrati, likestilling og barns rettigheter samt forventet deltakelse i arbeidsliv og sivilsamfunn. Tettere oppfølging av trosamfunn som mottar offentlig pengestøtte.

Utvalget anbefaler følgelig å satse tungt på sosialisering, kvalifisering og inkludering gjennom det norske arbeids- og velferdssystemets viktigste institusjoner. I tillegg ønsker utvalget at myndighetene utvikler klarere nasjonale retningslinjer når det gjelder krav til tilpasning på fellesarenaer som skole og arbeidsliv.

Merknad fra utvalgets medlem Cindy Horst:

Utvalgets medlem Cindy Horst vil på prinsipielt grunnlag advare mot mer offensive tiltak for å lovregulere minoritetens religiøse og kulturelle praksis. Eventuelle retningslinjer må videre baseres på forskning om hva utfordringene er og hvilket omfang de har. Dette for å unngå store offentlige debatter om praksiser som er marginale i det norske samfunnet, noe som kan virke stigmatiserende og ikke bidrar til felles problemdefinering og -løsning.

Merknad fra utvalgets medlemmer Asle Toje og Erling Holmøy:

Utvalgets medlemmer Asle Toje og Erling Holmøy vil i større grad enn teksten i kapittel 9.9 understreke individenes rett og plikt til å integrere seg i det eksisterende kulturfellesskapet i landet de har utvandret til. Det eksisterer en bred kritikk av multikulturalisme som samfunnsmodell,⁹⁰ som viser at normaliseringen av «å stå med ett bein i to kulturer» er aktivt integrasjonshemmende. Utvalgsmedlemmene mener at en større

grad av aksept blant innvandrere for norsk kultur og norske verdier vil fremme integrasjon ved å bidra til å redusere graden av problematiske spenninger i det norske samfunnet. Dermed vil det også bidra til å øke det norske samfunnets evne, herunder majoritetsbefolkningens vilje, til å absorbere flere innvandrere. Det er spesielt viktig at man i frykt for å bli stemplet fremmedfiendtlig ikke viser toleranse for intoleranse og verdier/normer som er det norske samfunnet fremmed. Kulturelt motivert valg av trygd fremfor arbeid blant kvinner i enkelte grupper er et åpenbart eksempel.⁹¹ Det er naturlig at en stat med sjenerøse, universelle skattefinansierte velferdsordninger kan ha tydeligere forventninger om at innvandrere tilpasser seg norsk kultur og norske verdier enn stater som tilbyr innvandrere færre slike goder.

Merknad fra utvalgets medlem Asle Toje:

Utvalgets medlem Asle Toje betoner at kultur-variablene ikke er tilstrekkelig problematisert i kapittel 9. I dette svarer utvalget ikke på mandatet som nevner kultur hele tre ganger. Nasjonalstaten har tradisjonelt hatt som oppgave å bære fram, en spesifikk kultur, den nasjonale. Rapportens framskrivinger tar utgangspunkt i at etniske nordmenn ikke vil komme i mindretall, noe som er interessant siden dette er en nødvendig konsekvens der-

som dagens innvandringspolitikk videreføres. Rapporten simpelthen stipulerer at innvandringen vil avta, uten å forklare hvorfor eller hvordan. Incentivene i systemer godtgjør ikke antagelsen. Høy og permanent innvandring vil bli en akutt utfordring for norsk kultur, noe som alt manifesterer seg i stadige debatter om norsk kultur og symboler som oppleves som problematisk for innvandrere. Utvalget tar en snarvei ved å legge til grunn at Norge har en tynn, verdibasert identitet, mens realiteten er at vi har en «tykk» (og langt på vei «innat-lært») kultur som det krever betydelig innsats å tilegne seg. Norge er ikke bare et land, det er også den norske nasjonens hjem. I århundrenes løp har denne nasjonen utviklet en kultur som er like distinkt som andre nasjoners og som ikke på noen meningsfull måte oppsummeres av universelle verdier. Sagt enkelt: Frihet er viktig for nordmenn men å like frihet gjør deg ikke norsk. I land som Danmark, Storbritannia og Frankrike ser vi en bevegelse mot tydeligere forventninger om tilslutning til en bredere kultur enn den tynne versjonen som flerkultur tar høyde for.⁹² Europeiske stater har tidligere løst denne typen utfordring gjennom aktiv nasjonsbygging. Patriotisme øker befolkningens mobiliseringspotensial og solidaritet. Det vil være ønskelig i en kontekst der storstilt innvandring av fremmedkulturell lavskolert arbeidskraft setter kollektive velferdsordninger under press. Mer aktive, normative, pålegg kan også skape integrasjon gjennom å gjøre samfunnets kultur eksplisitt og således lettere å navigere for nye borgere. Slike økte forventninger kan og bør gjøres til betingelser for statsborgerskap. Det er naturlig at en stat med sjenerøse, universelle skattefinansierte velferdsordninger kan ha tydeligere forventninger på dette felt enn stater som tilbyr innvandrere færre goder.

⁹⁰ Barry, B. M. (2002). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Harvard University Press; også en av multikulturalismens fremste tenkere, Will Kymlicka erkjenner at prosjektet 'går en usikker fremtid i møte' Kymlicka, W. (2007). *Multicultural odysseys: Navigating the new international politics of diversity*. Oxford: Oxford University Press, s. 12.

⁹¹ SSBs påpekning av spesielt lav sysselsetting blant første generasjons innvandrerkvinner fra land dominert av «muslimsk verdisyn» kan tyde på at slike mekanismer er virksomme. Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2015, 4. kvartal: <http://www.ssb.no/innvregsys> besøkt 20.12.16.

⁹² Se: Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

Kapittel 10

Vurderinger av relevante politikkområder

10.1 Innledning

Utvalget er bedt om å

[...] analysere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring til Norge. Herunder skal utvalget analysere og vurdere om gjeldende generelle inntektssikringsordninger, arbeidsmarkeds- og kvalifiseringstiltak, utdanningstilbud og annet offentlig tjenestetilbud er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i en situasjon der flyktninger og deres familie utgjør en stor andel av innvandringen. Utvalget skal også vurdere hvordan de særskilte ordningene som gjelder mottak av asylsøkere og bosetting, opplæring og kvalifisering av flyktninger, bidrar til at de raskt kommer i arbeid og deltar aktivt i samfunnslivet.

Flyktninger har lenge vært svakt integrert i arbeidsmarkedet. Dette gjelder ikke bare i Norge.¹ Den høye tilstrømningen av asylsøkere og flyktninger i 2015 aktualiserte dette problemet. Flyktninger kommer ikke til Norge *for å* søke arbeid, men det er like fullt et tankekors at arbeidsmarkedet framstår som lukket (se kap. 5), mens velferdsstaten er langt mer åpen (se kap. 6). Utvalgets hovedanliggende har således vært å identifisere noen årsaksforhold og utfordringer, samt peke på noen grep (endringer og/eller tilpasninger i regler og praksis) som kan bidra til å forbedre integreringsevne og -kapasitet innenfor dagens regime.

Mandatpunktet er svært omfattende, og utvalget har vært nødt til å gjøre noen avgrensninger, og en del berørte politikkområder omtales ikke. Utvalget viser til at det i løpet av utvalgets arbeids-

periode har blitt fremmet og vedtatt flere relevante politikkendringer. Ingen av disse endringene har blitt evaluert. Flere av endringene vil iverksettes etter utvalgets arbeidsperiode, og det er derfor vanskelig for utvalget å vurdere disse på faglig grunnlag. Utvalget har i tråd med mandatet så langt som mulig tatt hensyn til relevante utredninger og meldinger i analyser og vurderinger. Utvalget oppfatter at dette er en arbeidsdeling, og har derfor i liten grad gått inn i problemstillinger der det er nedsatt andre utvalg eller rådgivende grupper med problemstillinger som overlapper dette utvalgets mandat. Utvalget henviser også til at det i regjeringens arbeid med perspektivmeldingen bl.a. vil bli sett på forutsetninger for videreføringen av de norske velferdsordningene i en større kontekst. Se for øvrig oversikten over relevante prosesser i kapittel 2.5.

Gitt mandatet og den begrensede arbeidstiden har utvalget avgrenset seg til den særskilte politikken rettet mot flyktninger og innvandrere, det vil si mottakssystemet, bosettingspolitikken og integreringspolitikken. I tillegg vurderes relevante sider av den generelle utdannings-, arbeidslivs- og velferdspolitikken. En viktig avveining er hvordan man kan redusere barrierene til arbeid eller utdanning for flyktninger uten at det samtidig – med en viss sannsynlighet – gjør Norge mer attraktivt for asylsøkere. Videre gjelder det hvordan man kan gjøre investeringer til riktig tid i flyktningsliv i Norge, når de ikke følger et ordinært forløp gjennom utdanning og arbeidsliv. Dessuten er det spørsmål om hvordan det kan skapes insentiver for arbeidsgivere til å rekruttere arbeidstakere de antar er mindre produktive, og hvordan det kan tilrettelegges for kvalifiseringsløp i arbeidslivet uten at dette påvirker arbeidsmarkedets virkemåte mer generelt.

I dette kapitlet er det et underliggende tema at vedvarende høy innvandring, særlig av flyktninger, vil kunne få stor betydning for kapasiteten til ordninger og tjenester på mange samfunnsområder. Det gjelder ikke bare for mottak, bosetting og særskilte integreringstiltak, men også på områder

¹ Se bl.a. Dumont, J. , Liebig, T. , Peschner, J., Tanay, F. & Xenogiani, T. (2016). *How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2004–2014 EU LFS*. Working Paper 1/2016, EU and OECD; Papadimitriou, D. G. & Benton, M. (2016). *Towards a Whole-of-Society Approach to Receiving and Settling Newcomers in Europe*. Migration Policy Institute.

som utdanning, arbeidsmarked, helse, barnevern mv. Belastningen på systemet kan bli så stor at det ikke er mulig å håndtere situasjonen uten betydelige forenklinger og innstramminger. Mest mulig effektiv ressursbruk vil være avgjørende for å kunne opprettholde et minimumsnivå når det gjelder omfang av og kvalitet på offentlige tjenester og velferdsordninger.

10.2 Flyktninger, mottak og bosetting

10.2.1 Flyktning- og innvandringspolitikken

Utvalget er ikke bedt om å se på *flyktning- og innvandringspolitikken* som sådan, men i mandatet bes utvalget om å

[...] analysere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring til Norge.

Det har stor betydning for offentlige finanser at innvandrere blir integrert i arbeidslivet og forblir yrkesaktive (se kap. 8). Problemer knyttet til manglende integrasjon vil bli forsterket med økende omfang på innvandringen.

Utvalget vil understreke at den norske samfunnsmodellen har innvandringsregulering som et sentralt premiss. Den universalistisk orienterte velferdsmodellen ble i utgangspunktet etablert uten innvandring for øye. Velferdsordningene var tiltenkt statsborgere og andre med fast tilknytning til Norge. Etter at velferdsmodellen ble etablert, har det like fullt vært politisk støtte i den norske befolkningen for å åpne for innvandring av etterspurt utenlandsk arbeidskraft, flyktninger og familien til herboende.

Innvandringsregulering er imidlertid stadig viktig for å kunne opprettholde den norske arbeids- og velferdsmodellen. På den andre siden har det også vært nødvendig – institusjonelt og menneskelig – å inkludere nykommere, særlig i arbeidslivet, men også i velferdssamfunnet. Likebehandling i tilgang på rettigheter og lønn har vært ansett som en systemisk nødvendighet. Ambisjonene i den norske modellen om relativt små forskjeller i materiell velstand, høy økonomisk vekst og et sjenerøst skattefinansiert velferdstilbud krever høy sysselsetting. Evnen til å realisere disse ambisjonene utfordres hvis innvandrere har vesentlig dårligere levekår og lavere sysselsetting enn norskfødte. Den norske modellen, basert på samspillet mellom en sjenerøs og rettighetstildelende velferdsstat og et velordnet arbeidsliv, tåler ikke vesentlige innslag av varig marginaliserte grupper. Nye samfunnsmedlemmer må inkludere

res i det sosiale og økonomiske reisverket for at det ikke skal undermineres på sikt. Det har derfor vært – og er – viktig at antallet som kommer, tilpasses absorberingskapasiteten i samfunnet.

Dette norske innvandringsregimet – med en restriktiv front og en inkluderende innside – preget Norge i perioden fra 1975 til århundreskiftet.² I dag må bildet nyanseres fordi forutsetningene for å opprettholde dette regimet er endret. Grunnprinsippene kan bli utfordret både av den markedsstyrte EU-innvandringen, som skjøt fart etter EU-utvidelsen østover i 2004 og 2007, og et høyt antall av asylsøkere og flyktninger – gitt Norges internasjonale forpliktelser. Norge er i dag i større grad prisgitt internasjonale forhold når det gjelder innvandringsregulering. Likebehandlingen er like viktig som før, hvis premisset er å opprettholde grunntrekkene i den norske velferds- og arbeidslivsmodellen, men mulighetene for å få det til har forandret seg betraktelig.

Spørsmålene knyttet til vanskelig regulerbar innvandring er av ulik karakter. Utvalget har i kapittel 8 påpekt uheldige virkninger for arbeids- og velferdsmodellen av lavlønnskonkurranse som følge av sterk tilstrømming av lavt kvalifisert arbeidskraft. Denne typen konkurranse kan presse lønnsnivået ned i de bransjene som er utsatt, og kan på lengre sikt også presse ned nivået på velferdsytelser, for at det stadig skal lønne seg å jobbe. Hvis en vesentlig andel av innvandrerne ikke er selvforsørgende – på kort eller noe lengre sikt – kan høy innvandring forsterke den kraftige veksten i skattefinansierte kontantytelser og tjenestetilbud som vil følge av sterk vekst i de eldres befolkningsandel i tiårene framover. Denne svekkelsen av offentlige finanser vil føre til redusert offentlig velferdstilbud og/eller voksende skattebyrde. Både negativt lønnspress og høyere skattesatser innebærer en inntektsoverføring fra sysselsatte norskfødte til innvandrere utenfor arbeidslivet (se kap. 8).

Ved siden av disse potensielle system-, budsjett- og omfordelingsproblemene vil en vesentlig økning i antall asylsøkere og flyktninger presse kapasiteten i forvaltningen. Antallet som kommer, har mye å si for hvilket mottaksapparat det kan legges opp til, og for flyktningene selv. Høye ankomsttall vil bety lengre ventetid i alle ledd. Dette kan i neste instans også bety en forsinket integrasjonsprosess, noen ganger med varig marginalisering som følge.

² Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010, 1945-2010.*

Mangel på forutsigbarhet vanskeliggjør mottaks- og bosettingssystemet, og kan skape barrierer. Større forutsigbarhet kan gi en bedre plattform for mottak og integrering av flyktninger i arbeids- og samfunnsliv. Samtidig kan forsøk på å oppnå større forutsigbarhet komme i konflikt med det eksisterende flyktningeregimet, der mennesker på flukt gis rett til individuelt å søke beskyttelse.

Utvalget mener at det stadig finnes en grunnforståelse om at regulering av innvandring er nødvendig for å kunne realisere ambisjonene om å skape gode levekår for alle med lovlig opphold. Det er etter utvalgets syn derfor nødvendig fortsatt å regulere innvandringen med tanke på omfang og sammensetning der dette er mulig. Dette hensynet må imidlertid balanseres mot humanitære og andre internasjonale forpliktelser. Det er et politisk valg å finne den riktige balansen mellom disse hensynene.

Når det gjelder *innvandring fra EU-land*, begrenser de norske forpliktelsene gjennom EØS-avtalen i høy grad handlingsrommet innenfor både reguleringer av tilstrømning og tilgang på velferdsgoder. Dette ble grundig gjennomgått i NOU 2011: 7. Samtidig pågår det også på dette området en politisk prosess internasjonalt, ved at sentrale EU-land ønsker reformer både når det gjelder fri bevegelse og tilgang på velferdsrettigheter for arbeidsmigranter. Brexit og EUs avtale med Tyrkia vitner om at det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen framover, både om arbeids- og flyktninginnvandring.

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 oppfyller utlendingslovens vilkår for beskyttelse, innvilges flyktningstatus eller eventuelt opphold på humanitært grunnlag. Dette er kategorier der velferdsstatlige kostnader underlegges andre hensyn enn overfor andre innvandrergreper. Utvalget påpeker at det er viktig å opprettholde ambisjonene om en «konsekvent, rettferdig og rettsikker» asylopolitikk. Gitt mandatet, vil utvalget begrense seg til å påpeke betydningen av å holde også antall asylsøkere og flyktninger på et nivå det er mulig å håndtere. Det vil si at absorberingskapasiteten er et legitimt anliggende som må vurderes politisk.

10.2.2 Mottak og bosetting

Utvalget er bedt om å

[...] vurdere hvordan de særskilte ordningene som gjelder mottak av asylsøkere og bosetting, [...] bidrar til at de raskt kommer i arbeid og deltar aktivt i samfunnslivet.

Asylmottak

Med utgangspunkt i mandatet har utvalget avgrenset seg til å se nærmere på tilbudet i mottak til asylsøkere som venter på svar på asylsøknaden, eller som har fått opphold og venter på bosetting. I hvilken grad legges det til rette for at de som skal bosettes, raskt kommer i arbeid eller utdanning med mål om å bli selvforsørget? Vi drøfter ikke asylsaksbehandlingen i de ulike instansene i utlendingsforvaltningen eller organiseringen av mottakssystemet og ressursbruken – anbudsinnhenting, ankomst-/transitmottak, mottak for enslige mindreårige, omsorgssentrene for dem under 15 år – og eventuelle flaskehalser i dette systemet som setter rammer for den første fasen i Norge.

Like fullt er utvalget klar over at behovet for tilbud i mottaksfasen har sammenheng med hvor lang tid asylsøkere må oppholde seg i mottak før de får svar på søknaden og i påvente av bosetting. Tiltak som reduserer vente- og oppholdstiden i mottak og minsker behovet for flytting mellom mottak, vil derfor være svært viktige (se beskrivelsen av ordninger og utfordringer i kap. 3.3.3). En studie fra Sveits understøtter formodningen om at lang tid i asylsøkerfasen har betydning på kort og lang sikt for arbeidsmarkedsintegreringen for den enkelte. Dess lengre tid i en uavklart situasjon, dess større tap og risiko for at personer ikke kommer inn i et ordinært arbeidsmarked og blir selvforsørget.³

Det er økende oppmerksomhet internasjonalt om hvor mye det bør tilrettelegges for tidlig innsats i asylsøkerfasen, særlig der det er barn med i bildet. OECD anbefaler f.eks. tiltak som språk- og jobbrelatert trening, opplæring om samfunnet, registrering og vurdering og eventuelt godkjenning av medbrakt utdanning og kompetanse mens søknaden er til behandling, for asylsøkere som med stor sannsynlighet vil få opphold. Videre anbefaler

³ Hainmueller, J., Hangartner, D., & Lawrence, D. (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science Advances*, 2(8), e1600432.

OECD at slike asylsøkere bør få enklere adgang til å arbeide.⁴

Ifølge integreringsmeldingen har det vært for svake insentiver og krav til egeninnsats fra beboere i asylmottak.⁵ Viktige nye tiltak i meldingen for å rette på dette, er bl.a. økt vekt på beboermedvirkning, utvikling av et nytt system for kompetansekartlegging for asylsøkere, innføring av 50 timer kultur- og samfunnskunnskap i tillegg til norskopplæringen i ordinære mottak og etablering av egne *integreringsmottak*. Målgruppen for integreringsmottakene er personer i asylmottak som nylig har fått innvilget oppholdstillatelse, og personer fra grupper som har høy sannsynlighet for å få innvilget asylsøknaden. Det har blitt stilt spørsmål ved om etablering av egne integreringsmottak er veien å gå, framfor å differensiere tilbudet innenfor gjeldende struktur.⁶ Slike mottak kan også skape urealistiske forventninger om opphold for enkelte. Utvalget viser til at ordningen skal prøves ut, og understreker at det bør gjennomføres en reell evaluering av tiltaket, så langt dette er mulig (se kap. 10.5).

Utvalget ser betydningen av at det er tilbud om norskopplæring i mottak, også for asylsøkere som venter på svar på søknaden. Opplæringen bidrar til å aktivisere beboerne. Basisferdigheter i norsk er dessuten viktig for at asylsøkere kan kommunisere i mottaket og i lokalmiljøet, hvor enkelte kan bli værende i lengre tid. For øvrig vil opplæringen og ervervede norskferdigheter opplagt kunne være nyttig for dem som får opphold og blir bostatt. Det er i dag frivillig for vertskommunene for asylmottak å tilby norskopplæring for asylsøkere over 16 år (se kap. 4.4.1). Utvalget anbefaler at det vurderes om norskopplæring for asylsøkere bør inngå som en del av vertskommunens ansvar. Dette vil i så fall måtte få konsekvenser for størrelsen på det statlige tilskuddet til vertskommuner for asylmottak. På den andre siden er dette et eksempel på tiltak der ambisjonsnivået vil måtte tilpasses faktisk kapasitet, f.eks. av lærekrefter, og tilgjengelige ressurser ved et vedvarende høyt antall asylsøkere og flyktninger.

Utvalget har merket seg at det er varslet en oppmykning av vilkårene for å få *midlertidig arbeidstillatelse* for søkere med gode utsikter til å få innvilget opphold. En motforestilling mot ytterli-

gere oppmykning av disse vilkårene er at asylsøkere som venter på intervju eller søknadsbehandling, ikke har vært igjennom en grundig identitetssjekk.

I 2015 var nesten én av tre asylsøkere under 18 år. Utvalget har merket seg at barnehagetilbudet for barn i asylmottak nylig er styrket, og ser at et slikt tilbud vil kunne bedre livskvalitet og språkutvikling for barn i mottak, uavhengig av utfallet av foreldrenes asylsøknad. På sikt vil det også kunne føre til bedre skoleprestasjoner for de barna som får opphold i Norge. Mangel på gode tilbud til barn i mottak kan dessuten bidra til at kvinner i mindre grad enn menn deltar i norskopplæringen som tilbys, og dermed redusere kvinners muligheter til å delta aktivt i arbeids- og samfunnslivet hvis de får opphold. Imidlertid er også dette et område der ambisjonsnivå og tiltak vil måtte tilpasses kapasitet og ressurser ved et vedvarende høyt antall asylsøkere og flyktninger.

Barn i asylmottak har rett og plikt til grunnskoleopplæring, uavhengig av status og utfall av asylsaksbehandlingen. God kvalitet på opplæringen som tilbys nyankomne innvandrerbarn i Norge, er etter utvalgets syn viktig. Denne gruppen sliter med relativt dårlige skoleprestasjoner, også sammenliknet med tilsvarende grupper i andre land.

Barn i asylmottak mellom 16 og 18 år har rett til enten grunnskole eller videregående opplæring, avhengig av hvor mye utdanning de har fra før. På grunn av uklare ansvarsforhold mellom kommune og fylkeskommune kan det gå uforholdsmessig lang tid før 16–18-åringene kommer i gang med videregående opplæring. Utvalget anbefaler at myndighetene sørger for å sikre at 16–18-åringene i mottak raskt får tilgang til videregående opplæring, og at kommunene og fylkeskommunene samarbeider om dette.

Flyktninger som har fått opphold, men som fremdeles bor i mottak i påvente av bosetting, har ikke rett til studielån og stipend – herunder flyktningstipend – og har derfor begrensede muligheter til å begynne i utdanning selv om de skulle være kvalifisert. Dette kan bidra til passivitet og forsinke integreringsprosessen. Utvalget har samtidig merket seg at det er iverksatt flere tiltak for å legge bedre til rette for at flyktninger kan søke om godkjenning av medbrakt kompetanse (se kap. 4.6). Disse tiltakene bør også kunne omfatte flyktninger som venter på bosetting, slik at de raskere kommer i gang med eventuell kvalifisering og deretter arbeid. Utvalget vil i den sammenheng understreke betydningen av at det igangsatte arbeidet med sikte på rask kompetansekartlegging al-

⁴ OECD (2016d). *Making Integration Work. Refugees and others in need of protection*. OECD Publishing.

⁵ Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

⁶ Agenda (2016). *Ti bud for bedre integrering*. Policynotat, Tankesmien Agenda.

lerede i mottak, også skal gjelde for asylsøkere.⁷ Dette kan gi grunnlag for bedre tilrettelegging så snart en flyktning har fått opphold og skal bosettes.

Dersom ventetiden i mottak etter innvilget opphold, men før bosetting blir svært lang, anbefaler utvalget at myndighetene vurderer nærmere om introduksjonsprogrammet – ikke bare, som nå, den ordinære norskopplæringen – kan starte i mottak. Dette kan skje enten i regi av vertskommunen for mottaket eller i regi av relevante statlige myndigheter. Dersom det skal skje i regi av vertskommunen for asylmottaket, vil det måtte få konsekvenser for det statlige tilskuddet til slike kommuner. Imidlertid vil ambisjonsnivå og tiltak også her måtte tilpasses kapasitet og ressurser ved et vedvarende høyt antall asylsøkere og flyktninger.

Bosetting av flyktninger

Bosettingsordningen, slik den er beskrevet i kapittel 3.3.4, berører fire hovedaktører: flyktningene, kommunene, staten og sivilsamfunnet. Gjeldende modell kan sies å legge vekt på kommunenes interesser, ettersom de har mulighet til å si nei til bosetting eller å ta imot færre flyktninger enn de blir anmodet om. Prinsippet om kommunalt selvstyre, og at staten ikke kan overføre oppgaver til kommunene uten kompensasjon, står sterkt. Denne ordningen har blitt satt under et visst press i perioder fordi mange personer med innvilget opphold har blitt sittende lenger enn ønskelig i mottak og vente på bosetting (se kap. 3.3.3). Da det kom svært mange asylsøkere høsten 2015 og en betydelig andel av disse hadde gode utsikter til å få opphold, ble presset mot ordningen og kapasiteten i kommunene forsterket.⁸ I tillegg oppsto det i 2016 kapasitetsproblemer og tregghet i saksbehandlingen og det bosettingsforberedende arbeidet som statlige instanser har ansvaret for (se kap. 3.3.4).

Utvalget har merket seg at det har vært fullt mulig å følge gjeldende ordning i 2016, til tross for at det er langt høyere tall som har skullet bosettes enn for noen år siden. At det for noen likevel har blitt lang ventetid, med de uheldige konsekvensene det kan få for integreringsprosessen, ser dels ut til å skyldes venting på registrering av søkerne og på behandling av asylsøknadene, dels en viss

tregghet i arbeidet med å forberede bosetting for et større antall enn tidligere. Det tok tid før utlendingsmyndighetene på en tilfredsstillende måte klarte å håndtere det store antallet søknader som kom i løpet av få måneder. Ventetiden *etter* innvilget opphold gikk betydelig ned i 2016, sammenliknet med de siste årene, men det er fortsatt mange som må vente noen måneder også etter at de er blitt tildelt en kommune. Lang ventetid for enslige mindreårige er spesielt problematisk.

Det kan imidlertid ikke tas for gitt at stat og kommuner i samarbeid, innenfor gjeldende ordning, ville ha vært i stand til å bosette et så høyt antall som i 2016, dersom tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger hadde fortsatt over flere år på samme nivå. Utvalget har derfor vurdert om det finnes alternative ordninger som kan inngå i beredskapsplaner og supplere eller erstatte gjeldende ordning, hvis det i en årrekke er et høyt antall flyktninger som skal bosettes.

Alternative bosettingsordninger

Spørsmålet om alternative ordninger har blitt drøftet og vurdert ved flere korsveier uten at det har ført til endringer av grunnprinsippet om frivillighet for kommunene i bosettingsarbeidet (se kap. 3.3.4).⁹ Ulike alternative modeller har blitt vurdert. I hovedsak dreier det seg om ulike varianter av to hovedalternativer: *selvbosetting*, dvs. at flyktningene er i førersetet, eller *styrt bosetting*, dvs. at staten bestemmer. Disse to alternativene er i noen grad inspirert av ordningene i Sverige og Danmark (se boks 10.1).

Det finnes eksempler fra andre land som innebærer at dette arbeidet i all hovedsak er overlatt til sivilsamfunnet – frivillige organisasjoner, arbeidslivets parter mv. – og at offentlige myndigheter har en svært begrenset rolle. Utvalget har ikke vurdert dette nærmere, men vil framheve at det uansett bosettingsordning er en styrke og en fordel for gjennomføringen om sivilsamfunnet blir engasjert og bidrar aktivt med å legge til rette for bosetting og integrering.

Ordningen med *avtalt selvbosetting* finnes innenfor rammen av dagens modell (se kap. 3.3.4). I teorien kunne man tenke seg selvbosetting som hovedprinsipp, uten kommunal avtale el-

⁷ Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, kap. 2.3 og 5.4.1.

⁸ Se Sterri, E. (2016). *Kapasitet i integreringsapparatet*. Fafo-notat 2016:6.

⁹ Se f.eks. høringsbrev av 31.1.2011 fra daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting. Forslaget innebar at prinsippet om frivillighet kunne fravikes i visse situasjoner.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-bosettingsordning-for-flyktn/id635673/>

Boks 10.1 Bosettingsordninger i Danmark og Sverige

I *Danmark* er bosettingen regulert av staten gjennom et kvotesystem, en ordning som trådte i kraft i 1999. Basert på prognoser blir det hvert år fastsatt hvor mange flyktninger som skal bosettes. Dette landstallet blir fastsatt av Udlændingestyrelsen, med utgangspunkt i hvor mange flyktninger som forventes å få opphold i Danmark det kommende året. I 2015 ble det bosatt 10 600 flyktninger i Danmark.

Kommunene har mulighet til å avtale fordelingen av flyktningene mellom og innenfor regionene. Dersom det ikke inngås avtaler, er det Udlændingestyrelsen som fastsetter fordelingen. I beregningsgrunnlaget tas det hensyn til antall innvandrere som allerede bor i de enkelte kommunene, ved at det ifølge integrasjonsloven er mulig å unnta kommuner fra bosetting av flyktninger hvis det allerede bor mange flyktninger og andre innvandrere der. I 2016 gjaldt det fire kommuner.

Når en flyktning får oppholdstillatelse i Danmark, henviser samtidig Udlændingestyrelsen flyktningen til en kommune som får ansvaret for vedkommende. Avgjørelsen blir tatt på bakgrunn av kvoten, forholdene i kommunen og flyktningens personlige forhold. Udlændingestyrelsens avgjørelse om hvor flyktningen skal bosettes, er endelig og kan ikke påklages.

Kommunen har plikt til å skaffe permanent bolig til flyktningen, og flyktninger kan ikke bosettes i et utsatt boligområde. Fram til det er mulig å anviser en permanent bolig, skal kommunen anviser et midlertidig oppholdssted. Såkalte flyttere regler skaper et insentiv for deltakerne i integrasjonsprogrammet til å bli boende i den tildelte kommunen i de tre årene som integreringsperioden varer. En kommune kan overta integreringsarbeidet fra en annen kommune dersom en flyktning flytter, men har plikt til dette bare i visse tilfeller. Dersom en flyktning flytter til en annen kommune, kan det derfor få konsekvenser for tilgangen på integreringsytelser og kontantytelser, for retten til bolig etter integrasjonsloven og for når personen kan få permanent oppholdstillatelse.

Kommunene er ikke pliktige til å anviser bolig til personer som kommer til landet gjennom familieinnvandring. Det forventes at disse bor sammen med familien som de kommer til.

I *Sverige* praktiseres selvbosetting, det vil si at flyktningene kan bosette seg hvor i landet de selv ønsker. Man kan finne bosted på egen hånd, eller man kan få hjelp fra myndighetene dersom man ønsker det. Om lag 80 pst. av de nyankomne som får opphold, finner bosted på egen hånd.

Personer som har fått opphold, har rett til å bli bosatt i en kommune. Asylsøkere som har bodd privat (i «eget boende») og ikke i et statlig mottak, mens de venter, har ikke rett til hjelp til å bosette seg. De kan fortsette å bo i samme kommune etter vedtaket om opphold og kan registrere seg i folkeregisteret der. Ordningen fører til at mange bor trangt, gjerne i områder med dårlige levekår i og omkring byene Stockholm, Göteborg og Malmö.

I mars 2016 trådte en ny lov om anvisning for bosetting i kraft. Denne loven omfatter nyankomne som er registrert av og knyttet til Migrationsverkets statlige mottak og overføringsflyktninger.

Når det gjelder enslige mindreårige, anviser Migrationsverket disse til en kommune allerede ved ankomst. Migrationsverket bestemmer en andel for hver kommune etter samråd med Länstyrelsene. Anvisningsmodellen for enslige mindreårige ble endret fra april 2016 for å få jevnere fordeling.

En stor andel av flyktningene som får oppholdstillatelse i Sverige, har rett til «etableringsplan».¹ Denne tilsvarer i stor grad introduksjonsprogrammet i Norge. Staten har ingen egne boliger, men kan hjelpe nyankomne flyktninger som har rett til etableringsplan, med å finne et bosted. Kommunene gir beskjed når de har ledige boliger, og deretter bosettes nyankomne flyktninger i dialog mellom kommunen og statlige myndigheter. Hensikten er å finne en bostedskommune med et arbeidsmarked der vedkommende kan få brukt yrkeskompetansen sin.

Nyankomne flyktninger som ikke har rett til etableringsplan, kan henvende seg til Migrationsverket for å få hjelp med bosetting. Migrationsverket har også ansvaret for bosetting av kvoteflyktninger, enslige mindreårige flyktninger, pensjonister og personer med alvorlige funksjonsnedsettelser.

I 2016 hadde Arbetsförmedlingen og Migrationsverket delt ansvar for anvisning av nyankomne til kommunene. Fra 2017 har Migrationsverket overtatt hele bosettingsansvaret.

¹ Dette gjelder ikke flyktninger som har fulltidjobb, tar videregående opplæring, ikke har kapasitet til å delta i minimum 25 pst. av aktivitetene i etableringsplanen eller er under 20 år eller over 65 år. Enslige mindreårige flyktninger mellom 18 og 20 år har likevel rett til etableringsplan.

ler vetorett, inspirert av den svenske ordningen (se boks 10.1). Det ville i så fall innebære at flyktninger kunne finne bolig og eventuelt arbeid selv, samtidig som de beholdt alle rettigheter etter introduksjonsloven. Det ville gi personer med lovlig opphold rett til å velge bosted, også om de hadde behov for støtte til livsopphold og andre særlige tiltak i en periode. En slik ordning innebærer et mer begrenset offentlig ansvar og mindre statlig styring. Selvbosetting blir også enklere og billigere for staten å administrere enn dagens ordning selv om de store tilskuddene beholdes uendret. Hvis oppholdstiden i mottak reduseres for mange, betyr det også betydelige innsparinger for staten.

Utvalget ser imidlertid flere problemer med en slik modell. Kommunene mister mye av kontrollen og får lite tid til å forberede tilbud og tjenester på at det kommer nye innbyggere med særlige behov. I tillegg er det fare for økt konsentrasjon av flyktninger og andre innvandrere i enkelte sentrale kommuner eller bydeler. Fri selvbosetting vil kunne forsterke det relativt sentraliserte bosettingsmønsteret for innvandrere som allerede finnes i Norge, om enn i noe mindre grad enn i mange andre land. Dette underbygges også av erfaringene med såkalt sekundærflytting fra bosettingskommunene (se kap. 7.3). Erfaringer fra Sverige med segregerte boligområder og konsentrasjon av grupper med dårlige levekår og innvandrerbakgrunn, også i skolene, viser at en slik bosettingspolitikk kan bidra til å forsterke uheldige utviklingstrekk.

Utvalget mener dessuten at det er usikkert hvor godt en slik ordning vil kunne fungere i et boligmarked som er så privatisert som det norske, med få leieboliger og høy andel boligeiere (se kap. 7.2.2). I flere år har den største flaskehalsen for bosetting vært mangelen på tilgjengelige boliger i kommunene.¹⁰ Kommunene har dels brukt kommunale utleieboliger og dels boliger på det private utleiemarkedet for å dekke etterspørselen. Flyktninger vil ikke ha mulighet til å «bestille» kommunal bolig. Dermed er de prisgitt det begrensede private leiemarkedet ved selvbosetting. Det er mulig at større etterspørsel fra flere små aktører – som det vil bli hvis nyankomne flyktninger etterspør leiebolig på egne vegne – vil stimulere det private leiemarkedet, og at flere leieboliger vil bli tilgjengelige. Studier av boligmarkedet for flyktninger etter første bosetting gir imidlertid liten grunn til å vente dette.¹¹

Utvalget har liten grunn til å tro at nyankomne flyktninger på jakt etter sin første bolig skal møte et bedre leiemarked enn personer med flyktningbakgrunn som leter etter bolig nummer to eller tre. Det kan derfor være strukturelle trekk ved det norske boligmarkedet som tilsier at økt vekt på selvbosetting vil være mer krevende enn i land med en større ikke-kommersiell utleiesektor, som f.eks. Sverige.

Utvalget har merket seg at heller ikke i Sverige er selvbosetting mulig å gjennomføre for alle. Overføringsflyktninger må ha hjelp til å finne en kommune, og en rekke andre grupper vil trenge og/eller ønske bistand (se boks 10.1). Etter utvalgets syn bør selvbosetting være avtalebasert så lenge denne ordningen fungerer og behovet for bosettingsplasser blir oppfylt. Det bør imidlertid legges til rette for mer selvbosetting, fordi det gir mange flyktninger en mer aktiv rolle i eget liv fra starten av.

Uansett hvilken bosettingsordning man velger, vil utvalget framheve betydningen av at kommuner og flyktninger har tilgang til gode sosiale virkemidler i møte med boligmarkedet, i første rekke gjennom Husbanken. Dette er nødvendig for å avhjelpe de vanskelighetene som strukturelle sider ved det norske boligmarkedet – særlig mangelen på ikke-kommersielle utleieboliger – skaper for bosettingsarbeidet.¹²

Det andre hovedalternativet er *statlig styrt bosetting*. Det innebærer en eller annen form for fordeling av flyktninger fra statens side som kommunene ikke kan motsette seg. Fordelingen kan gjennomføres på ulike måter, f.eks. direkte av IMDi, via fylkesmennene eller som en fylkesvis kvote der KS gjennom sitt regionale ledd samordner fordelingen på kommunene i fylket.¹³ Med en slik modell unngår man å bruke mye ressurser på forhandlinger mellom stat og kommune, både om antall og om sammensetningen av flyktningene som skal bosettes (se kap. 3.3.4). Dessuten vil en

¹⁰ Jf. kap. 3.3.3 i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

¹¹ Søholt, S. & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Norsk institutt for by- og regionforskning; Grødem, A.S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32; Grødem, A. S. & Sandbæk, M.L. (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013:45; Open Societies Foundation (2013). *Somalis in Oslo*. Tilgjengelig på https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/somalis-oslo-20131210_0.pdf.

¹² Jf. NOU 2011: 15 *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden*.

¹³ Jf. forslag i nevnte høringsbrev av 31.1.2011 fra daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-bosettingsordning-for-flyktn/id635673/>

framtidig situasjon, der norsk økonomi og arbeidsmarked svekkes samtidig som det er behov for å bosette mange flyktninger, kunne forsterke behovet for sterkere statlig styring av prosessen. En slik bosettingsordning, som bygger på prinsippet om statlig styring/fordeling, kan hente inspirasjon fra den gjeldende ordningen i Danmark (se omtale i boks 10.1).

En ordning med statlig styrt bosetting vil imidlertid kunne bidra til et mer konfliktfylt forhold mellom stat og kommune på et område hvor velvilje fra kommunene og godt samarbeid er svært viktig. Dessuten kan det bli et problematisk utgangspunkt for flyktnings liv i en kommune hvis kommunen er dårlig forberedt og flyktningene ikke føler seg velkomne. Det vil kunne bety dårligere kvalitet på og effekt av integreringstiltakene, selv om tilskuddene til kommunene skulle være de samme som nå. Kvaliteten på introduksjonsprogram og tilretteleggingen for gode levekår avhenger langt på vei av kommunens tilbud og engasjement (se kap. 10.3.3). Et statlig pålegg om bosetting kan komme til å virke mot sin hensikt.

Gitt at utvalget har viktige innvendinger mot begge de to hovedalternativene til gjeldende avtalebaserte bosettingsordning, har ulike former for kombinasjonsløsninger blitt drøftet. Slike ordninger kan kombinere elementer fra ulike modeller og differensiere ordningen ut fra situasjonen for forskjellige grupper.

Utvalget legger til grunn at bosettingsordningen for flyktninger fortsatt skal bygge på at staten inngår avtaler med kommunene om bosetting – så lenge dette er tilstrekkelig for å få bosatt alle det er behov for. Hvis kommunene ikke tilbyr nok plasser, og det blir svært mange som venter lenge i mottak, må staten kunne ta i bruk en *beredskapsordning*. En slik ordning må ha som siktemål å sikre at flyktninger blir bosatt og kommer i en mest mulig normal livssituasjon innen rimelig tid. Dette kan innebære at flyktninger fordeles mellom kommunene via en av de regionale mekanismene som ble antydnet ovenfor, f.eks. via fylkesmennene og i samråd med KS sitt regionale ledd. Også innenfor en slik ordning vil det være viktig med best mulig samarbeid mellom stat og kommune. Dessuten er det et spørsmål om statlige myndigheter i større grad må ta ansvar for å skaffe boliger og for å organisere introduksjonsprogram i kommunene, hvis en beredskapsordning for statlig fordeling skal iverksettes (se kap. 10.3.3).

Utvalget har ikke hatt kapasitet til å utrede slike organisatoriske spørsmål nærmere og nøyer seg med å anbefale at det bør gjennomføres en

utredning med sikte på å utvikle en beredskapsordning for statlig styrt bosetting.

Bosetting, kompetanse og arbeidsmarked

Utvalget har videre drøftet om det er mulig å legge større vekt på arbeidskraftbehovet i kommuner/regioner når flyktninger bosettes, også i en situasjon med svært mange flyktninger. Bør myndighetene i større grad forsøke å ta hensyn til flyktnings kompetanse og det lokale jobbtilbudet, eventuelt også utdanningstilbudet, ved bosetting? En slik kobling er dessuten i tråd med en av anbefalingene fra OECD når det gjelder vellykket integrering.¹⁴

Arbeidsmarkedet i kommunen eller regionen er et av flere relevante kriterier som vurderes når IMDi anmoder kommunene om å ta imot flyktninger (se kap. 3.3.4). Dersom arbeidsmarked og eventuelt utdanningstilbud skal vektes mer, må andre faktorer tillegges mindre vekt. Det kan bety mindre bosetting i utkantkommuner med et svært begrenset arbeidsmarked.

På den annen side har utvalget merket seg at bosetting i utkantkommuner kan bidra til at arbeidsplasser beholdes og skapes. For noen kommuner kan bosetting av flyktninger være viktig for å opprettholde folketallet. Dersom kommunen også har asylmottak, kan den satse på i størst mulig grad å bosette personer som i praksis allerede bor i kommunen og har begynt å få en tilknytning. Dette vil være enda enklere om kommunen har såkalt desentralisert mottak (se kap. 3.3.3). Utvalget vil generelt framheve at det ofte vil være gunstig for både kommuner og flyktninger at bosetting kan skje i den kommunen hvor flyktningen har bodd i asylmottak.

Noen kommuner kan ha en annen innfallsvinkel og bosetter flyktninger for å kvalifisere dem, gi dem en nødvendig ballast for et videre liv i landet og et godt første bosted, uten å forvente at flest mulig skal bli boende i kommunen. En rekke faktorer tilsier at noen uansett vil flytte til mer sentrale kommuner, selv om den såkalte sekundærflyttingen de første par årene etter bosettingen har minket noe. Dette skyldes høyst sannsynlig introduksjonsordningen, som langt på vei «binder» flyktningene til kommunen så lenge de deltar i introduksjonsprogrammet (se kap. 7.3). Utvalget stiller seg skeptisk til forslag om ytterligere tiltak for å forhindre at flyktninger flytter etter at de har gjennomført introduksjonsprogrammet. Det er

¹⁴ OECD (2016d). *Making integration work. Refugees and others in need of protection*. OECD Publishing.

prinsipielt betenkelig å innføre denne typen «boplikt» for bestemte befolkningsgrupper. Flytting vil noen ganger være helt nødvendig for at flyktninger raskest mulig skal bli selvforsørget.

I tillegg til spørsmålet om å legge større vekt på den lokale arbeidsmarkedssituasjonen generelt, har utvalget også drøftet om staten ved IMDi ved valg av bosettingskommune i større grad bør vurdere den enkelte flyktnings yrkes- og utdanningsbakgrunn opp mot det konkrete arbeidskraftbehovet, eventuelt også utdanningstilbudet. Utvalget mener at dette kan ha noe for seg når det gjelder lokale utdannings- og kvalifiseringstilbud, utover selve introduksjonsprogrammet. Når det gjelder konkrete jobbtilbud, kan det være begrenset hvor mange flyktninger det vil gjelde for. Ut fra tilgjengelig kunnskap om flyktnings utdanningsbakgrunn, omtalt i kapittel 4.2, virker det sannsynlig at relativt få har en spesifikk kompetanse som leder direkte til et jobbtilbud så tidlig i prosessen. For mange enslige mindreårige vil det lokale utdanningstilbudet kunne være viktig.

Utvalget anbefaler at mulighetene for en viss justering av kriteriene for bosetting i retning av større vektning av lokalt/regionalt arbeidsmarked, ev. også utdanningstilbud, vurderes. En dreining mot i størst mulig grad å bosette flyktninger med relevant kompetanse i kommuner/regioner der kompetansen er etterspurt, kan ev. komme på bakgrunn av den planlagte kompetansekartleggingen og karriereveiledningen i mottak, via yrkesveiledning fra NAV og gjennom et slags «hurtigspor». En slik innretning vil forsterke behovet for norskopplæring i mottak og for rask tilgang til godkjenningsordninger og ev. tilbud om kompletterende utdanning.¹⁵

En helhetlig analyse

Sist et offentlig utvalg foretok en bred gjennomgang av asylmottakssystemet var i 2010–2011.¹⁶ For øvrig har det de siste årene ikke vært større offentlige utredninger om sammenhengene mellom asylsaksbehandling, mottak, bosetting, introduksjonsordning og andre særskilte integrerings tiltak, men ulike deler av tematikken er omhandlet i meldinger og proposisjoner til Stortinget. Et vedvarende høyt antall asylsøkere og flyktninger

vil innebære stort press på alle ledd i kjeden. Utvalget anbefaler derfor at myndighetene tar initiativ til en helhetlig analyse av sammenhenger, flaskehalser og samordningsbehov med sikte på et mer rasjonelt og effektivt system. En slik utredning vil kunne bidra til å klarlegge hvordan stat, kommuner og sivilsamfunn i Norge best mulig kan håndtere store og til dels raske svingninger i antall asylsøkere og flyktninger. Utvalget har innenfor sitt vide mandat og korte funksjonstid ikke hatt anledning til å se nærmere på dette.

10.3 Kvalifisering, utdanning og arbeid

Utvalget er bedt om å

[...] analysere og vurdere om gjeldende generelle [...] arbeidsmarkeds- og kvalifiseringstiltak, utdanningstilbud [...] er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i en situasjon der flyktninger og deres familie utgjør en stor andel av innvandringen. Utvalget skal også vurdere hvordan de særskilte ordningene som gjelder [...] opplæring og kvalifisering av flyktninger, bidrar til at de raskt kommer i arbeid og deltar aktivt i samfunnslivet.

10.3.1 Barn og unge

Det er viktig at barn og unge som innvandrer til Norge lykkes i skolen. Samfunnet pådrar seg store kostnader dersom barn som innvandrer til Norge ikke får en fullverdig utdanning (se kap. 4). Utvalget viser til at OECD på bakgrunn av forskning har formulert en del anbefalinger angående opplæringen til innvandrere:¹⁷

- Prioritere tidlig innsats, spesielt fjerne barrierer mot deltakelse i barnehage.
- Sørge for god språkopplæring til alle innvandrere, både foreldre og barn. For barn som er i skolealder, og som trenger språkundervisning, anbefales det å organisere dette i tillegg til – ikke i stedet for – den vanlige undervisningen.
- Integrere nyankomne elever i ordinær undervisning så raskt som mulig. Det er dårlige erfaringer med atskilte klasser for innvandrere i fagundervisningen.
- Unngå sterk konsentrasjon av innvandrere på få skoler.
- Sørge for at alle lærere har kompetanse i å undervise innvandrerelever.

¹⁵ Se tiltak i Meld. St. 30 (2015–2016), kap. 5.4.6 Raskere spor for innvandrere med etterspurt kompetanse, og i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

¹⁶ NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom – Mottakstilbudet for asylsøkere*.

¹⁷ OECD (2015). *Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration*. OECD Publishing.

Utvalget har identifisert noen barrierer disse barna møter i dagens utdanningssystem (se kap. 4.3).

Høy foreldrebetaling i barnehage og skolefritidsordning (SFO) er en barriere mot deltakelse. Innføring av gratis kjernetid i barnehage for lavinntektsfamilier i 2016 gir bedre tilgang til barnehage for flyktninger med lav inntekt, men er samtidig kritisert for å utgjøre en mulig fattigdomsfelle på grunn av høy effekt av marginalsatt for dem som ligger like under inntektsgrensen for foreldrebetaling. Utvalget mener myndighetene må fortsette arbeidet med å sikre at innvandrerbarn får samme mulighet som andre barn til å delta i barnehage og SFO, av hensyn til språklig og sosial utvikling.

Kvaliteten på skoletilbudet er antakelig ikke god nok, tatt i betraktning at mange barn som ankommer midt i skoleløpet, oppnår dårlige resultater i utdanningssystemet (se kap. 4.3). I lys av OECDs anbefalinger om at elevene så raskt som mulig bør inn i ordinære klasser, og at ekstra språkundervisning og liknende bør gis i tillegg til den ordinære undervisningen, kan det være en grunn til bekymring over at nyankomne elever i Norge kan tilbringe opptil to år i egne innføringstilbud. Det finnes ikke kunnskap om effekten av de ulike innføringstilbudene de får. Utvalget mener myndighetene bør sørge for å effektevaluere innføringstilbudene for nyankomne. Det er også behov for bedre rutiner og informasjonsflyt mellom ulike aktører som har ansvar for utdanningstilbudet i transittmottak, mottak og bosettingskommune for å sikre kontinuitet og effektiv ressursbruk.

Det kan ta lang tid for nyankomne å komme i gang med videregående opplæring. Dette skyldes at fylkeskommunene ikke har plikt til å ta inn elever i løpet av året, og at en del fylkeskommuner heller ikke tar imot søknader etter at fristen er gått ut (i mars). I verste fall kan det derfor gå nesten halvannet år fra ankomst til opplæringen er i gang. Lang ventetid i passivitet medfører fare for at kunnskap og ferdigheter går til spille. Utvalget mener myndighetene bør pålegge fylkeskommunene å ta inn nyankomne elever hele året.

10.3.2 Norskopplæring for voksne

For å bli en del av det norske samfunns- og arbeidslivet må flyktninger og andre innvandrere lære seg norsk. Som vist i kapittel 5.2, er det store forskjeller i sysselsettingsnivået blant innvandrere som har utdanning fra Norge, og dem som har utdanning fra hjemlandet. Dette kan også henge sammen med at den førstnevnte gruppen antake-

lig har bedre basisferdigheter i norsk, og at norsk-kunnskaper er sentrale for hvilke jobbmuligheter den enkelte har.¹⁸

Personer med fluktbakgrunn og familiegjenforente med disse har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven (se kap. 4.4.1 og 4.4.2). For mange deltakere i introduksjonsprogrammet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap det mest omfattende tiltaket i programmet.¹⁹ Behovet for bedre tilpasset opplæring, bedre sammenheng med annen opplæring og økt lærerkompetanse er påpekt.²⁰ Kommunene har plikt til å tilby opplæringen, noe som gir et varierende tilbud. Kommunene vil ha ulike rammebetingelser, og det vil være variasjon i kvaliteten på tilbudene. Variasjonen kan skyldes at kommunene utnytter det lokale handlingsrommet innenfor regelverkets rammer ulikt, og at det varierer hvorvidt norskopplæringen prioriteres av kommunene. Variasjonen kan også skyldes forskjeller i lærerkompetanse og ulikheter i ressurser, ambisjonsnivå og organisering av tilbudene.²¹ I en undersøkelse om kapasitet i integreringsapparatet framheves tilgangen på norsklærere som en av kommunenes bekymringer.²² Økt innvandring og flere deltakere kan bety at noen flere kommuner klarer å tilrettelegge bedre, men det kan også føre til at kvalitet på tjenesten nedprioriteres.

Hvilket språknivå den enkelte kan nå i løpet av opplæringen, avhenger av utdanningsbakgrunn, språkbakgrunn, motivasjon mv., og det avhenger av kvaliteten på opplæringen. Hva som er tilstrekkelige norskkunnskaper for å kunne gå ut i det norske arbeidslivet, vil også variere, og det er avhengig av hva slags arbeidsoppgaver den enkelte skal utføre. På noen arbeidsplasser vil man langt på vei kunne klare seg med engelsk, eller eventuelt morsmålet, om det tilrettelegges for dette. Det kan være lite heldig å holde deltakere i opplæring til de kan «nok» norsk, da dette vil virke kontra-produktivt og ha en innlåsingseffekt. Samtidig er det forskning som tyder på at å komme raskt ut i jobb ikke er ensbetydende med å få varig tilknytning til arbeidslivet, men at investering i flyktning-

¹⁸ Blom, S. & Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapporter 5/2008, Statistisk sentralbyrå.

¹⁹ Blom, S. & Enes, A. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*, Rapporter 36/2015, Statistisk sentralbyrå.

²⁰ Se bl.a. NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*.

²¹ Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

²² Sterri, E. B. (2016). *Kapasitet i integreringsapparatet*. Fafo-notat 2016: 6.

gers kompetanse gir sterkere og mer varig tilknytning til arbeidslivet.²³

Målgruppen i opplæringen er svært heterogen, og det taler for at det bør være ulike metoder som velges, og ulikt innhold og organisering av opplæringen.²⁴ Utvalget vil understreke at det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne, det gjelder både opplæringens innhold, metodisk tilnærming, læringsmiljø og kommunenes organisering av tilbudet.²⁵ Lite kunnskap kan føre til at politikktutviklingen skjer på mangelfullt grunnlag. I en situasjon med høy innvandring og mange som vil ha behov for norskopplæring, anbefaler utvalget at det legges til rette for systematisk utprøving og evaluering av ulike modeller for opplæring, slik at valg av opplæringsmodeller – i klasserom, arbeidsliv, eller kombinasjoner av disse – blir mer kunnskapsbasert.

10.3.3 Introduksjonsordningen

Ordningen med introduksjonsprogram og tilhørende introduksjonsstønad er myndighetenes viktigste verktøy for å få voksne nyankomne flyktninger raskt i arbeid eller utdanning og å bli økonomisk selvstendige (se boks 4.4). Det er store forskjeller, både mellom kjønnene og mellom kommunene, når det gjelder å nå målene for overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program.²⁶ Basert på tilgjengelig informasjon, ser det ut til å være betydelige problemer for kommunene knyttet til etablering av heldagstilbud, tilpasning av innholdet i programmet og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak.²⁷ Se nærmere omtale i kapittel 4.4.2.

I løpet av 2016 har det kommet flere endringer i introduksjonsloven, bl.a. bedre tilrettelegging for å ta formell utdanning som en del av ordningen.²⁸ Videre er det besluttet at kvalifiseringen skal starte tidligere og være mer arbeidsrettet enn i dag. Det innebærer at mer av opplæringen bør

skje på arbeidsplassen, arbeidsmarkedskompetansen i kommunene bør bli bedre og samarbeidet mellom kommunene og det lokale og regionale arbeidslivet om kvalifiseringen av flyktninger bør styrkes.²⁹ Se nærmere omtale i kapittel 4.4.2.

I hvilken grad endringene lykkes, er mye avhengig av iverksettingen, både på statlig og på kommunal side. Det er et betydelig behov for samordning mellom ulike sektormyndigheter, ikke minst mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene.

Individuell tilrettelegging og differensierte løp

Utvalget er bedt om å vurdere konsekvensene av en høy innvandring der flyktninger og deres familie utgjør en betydelig andel. De allerede skisserte utfordringene i tilknytning til introduksjonsprogrammet kan vanskelig tenkes å bli mindre når enda flere skal ha et individuelt tilpasset løp, og når flere kommuner skal tilby introduksjonsprogram, opplæring og arbeidspraksis. En individuell tilpasning kan bli både ressurskrevende og vanskelig å få til hvis det kommer mange på kort tid og/eller den enkelte kommune jobber med forholdsvis få flyktninger. Dette henger også sammen med at flere kommuner med lite erfaring med bosettings- og integreringsarbeid ofte vil bli involvert når det kommer mange flyktninger på kort tid, slik vi så høsten 2015.

Det er urealistisk å forvente at alle relevante instanser i alle kommuner skal ha riktig kompetanse og rikelig med muligheter for å kunne lage et tilbud som på en god måte dekker mangfoldet av individuelle behov. Samtidig vil en så heterogen gruppe som flyktninger ha behov for ulike tilnærminger til arbeidslivet. Utvalget er enig i at innsatsen innenfor introduksjonsprogrammet må differensieres og målrettes mot ulike grupper ut fra utdanningsnivå, yrkeserfaring, språkkompetanse osv., slik det framkommer i rapporten til den partssammensatte arbeidsgruppen under Arbeids- og pensjonspolitisk råd fra mai 2016.³⁰

Kommunenes dokumenterte problemer med å opprette et passende og tilstrekkelig opplegg innenfor introduksjonsprogrammet tilsier at den enkelte kommunen ofte trenger bistand i utformingen av tilbudet og innholdet i programmet. Etter utvalgets vurdering er mer veiledning og

²³ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(3), 185–207.

²⁴ Alver, V. & Lahaug, V. (1999). *Alfabetisering-mer enn å lære bokstavene: metodisk veiledning for undervisning av voksne minoritetsspråklige*. Novus Forlag.

²⁵ Dette ble også omtalt i NOU 2010: 7. Ibid.

²⁶ Blom, S. & Enes, A. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapporter 36/2015. Statistisk sentralbyrå.

²⁷ Djuve, A. & Kavli, H. (2015). *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*, Fafo-rapport 2015:26.

²⁸ Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

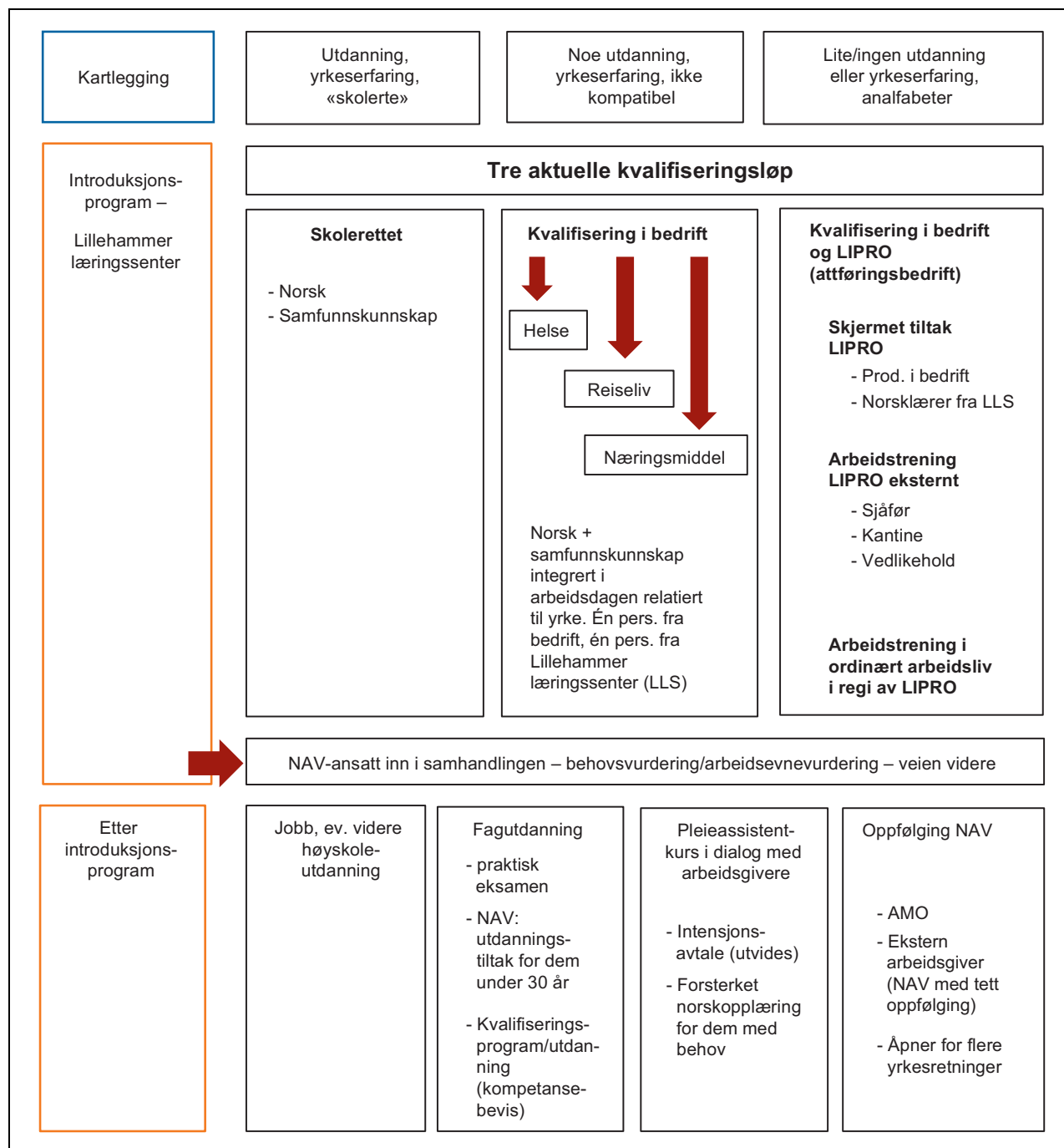
²⁹ Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

³⁰ Flyktninger og arbeid. Rapport fra arbeidsgruppe. Publisert 31. mai. 2016. https://www.regjeringen.no/contentassets/f0707078220a4d499fce2bbef7cdb37d/flyktninger_og_arbeid_rapport_2016.pdf.

struktur nødvendig. Dagens situasjon, hvor en del kommuner tilbyr mer eller mindre samme standardiserte løp til alle deltakere, gir for liten fleksibilitet og treffsikkerhet. På den annen side kan et mål om å tilby full individuell tilpasning bli for kostbart og for tungvint hvis det kommer mange flyktninger.

Utvalget anbefaler at det innenfor introduksjonsprogrammet utvikles forslag til et begrenset antall moduler som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av

programdeltakere. Slik differensiering foregår allerede i mange kommuner, og det er derfor ikke en helt ny tanke innenfor integreringsarbeid. Figur 10.1 trekker fram et eksempel på slik differensiering i Lillehammer. Eksemplet er tilpasset lokale forhold på Lillehammer og skal ikke oppfattes som et konkret forslag til utforming. Et slikt begrenset antall moduler kan være et nyttig hjelpemiddel ved utforming av det konkrete tilbudet i kommunene. Utvikling av forslag til slike moduler kan gjøres på statlig nivå, f.eks. gjennom et samar-



Figur 10.1 Eksempel på kvalifiseringsløp i Lillehammer kommune

Kilde: NAV Lillehammer

beid mellom IMDi, Kompetanse Norge og NAV, og iverksettingen bør evalueres. Kommunene bør fortsatt ha friheten til å tilpasse sine programmer til lokale forhold og behov.

Regionalt samarbeid om introduksjonsprogrammet mellom flere kommuner kan bidra til å løse noen av problemene knyttet til tilbud og innhold. Et slikt samarbeid bør også ses i sammenheng med det framtidige behovet for arbeidskraft i regionene. Regionalt samarbeid kan f.eks. øke mulighetene for å kunne gi differensierte tilbud innenfor rammen av et begrenset antall moduler. Statlige etater bør kunne tilby kommunene oversikt over eksisterende tilbud innenfor regionen og bistå i utforming og organisering av slike regionale tilbud.

Utvalget mener at det også er behov for å utvikle løsninger på tvers av sektorene arbeidskvalifisering, utdanning og inntektssikring. Deltakerne i introduksjonsprogrammet som har lavest overgang til arbeid, har behov for opplæring som gir formell kompetanse. Dette forutsetter nye løsninger når det gjelder kombinasjoner av norskopplæring, grunnskoleopplæring og fagopplæring, gjerne med stort innslag av opplæring i arbeidslivet. Boks 10.3 viser eksempler på samarbeidsmodeller, bl.a. i Gloppen kommune. Slike tilbud er per i dag kun unntaksvis tilgjengelig. Det gjenstår også å utvikle ordninger som er tilpasset deltakere som i utgangspunktet ikke har grunnskole.

Mer satsing på praksisnær kvalifisering i arbeidslivet

Utvalget mener at enkelte momenter bør vektlegges særskilt for å gjøre introduksjonsprogrammet mer arbeidsrettet. Nordisk forskning underbygger at praksis i arbeidslivet, særlig lønnstilskudd, har effekt når det gjelder overgang til arbeid for innvandrere (se kap. 5.3.2). I norsk sammenheng omfatter praksis i arbeidslivet både virksomhetsrettede arbeidsmarkedstiltak fra NAV (lønnstilskudd, arbeidstrening) og praksisplasser (f.eks. språkpraksis) som organiseres gjennom introduksjonsprogrammet i kommunen.

Utvalget understreker at tiltaket arbeidspraksis (nå kalt arbeidstrening) ikke har vist seg å ha klar effekt på overgang til arbeid, verken for innvandrere eller ikke-innvandrere.³¹ Lønnstilskudd er et lite brukt tiltak, og brukes i all hovedsak

overfor deltakere som man antar står nært ordinært arbeidsliv. Det er ikke gitt at en utvidelse av bruken av lønnstilskudd til andre deltakere vil gi tilsvarende gode resultater. Økt bruk av praksis i arbeidslivet bør inngå som ledd i planmessig norskopplæring eller i øvrig kvalifisering. Det er viktig at tiltaket ikke kan utnyttes av useriøse aktører. Praksisnær og planmessig kvalifisering kan imidlertid ha positiv effekt, spesielt for grupper som har lite erfaring med skolebasert opplæring. Det er et betydelig potensial for bedre samarbeid mellom utdannings- og kvalifiseringsinstitusjonene og arbeidslivet. Slikt samarbeid kan med fordel forankres hos arbeidslivets parter.

I samarbeid med partene i arbeidslivet er det utarbeidet et forslag til *hurtigspor* i introduksjonsprogrammet for dem med etterspurt kompetanse og gode forutsetninger for å komme raskt i arbeid. Hurtigsporet skal i hovedsak bruke arbeidsmarkedspolitiske virkemidler, og samarbeidspartnerne går inn for å ta i bruk lønnstilskudd og ulike tilretteleggings- og oppfølgingsordninger, blant annet mentorstøtte på arbeidsplassen. Det er ikke sagt noe om at kompletterende utdanning kan inngå i hurtigsporet, slik tilfellet er for det svenske hurtigsporet (se boks 10.2).³² Utvalget er enig i at det er viktig å sikre rask overgang til arbeid for de flyktningene som er målgruppen for hurtigsporet, og vil samtidig understreke betydningen av tilbud om kompletterende utdanning for dem som trenger det.

Etter utvalgets vurdering bør omfanget av praksis i arbeidslivet økes innenfor introduksjonsprogrammet og tilbys flest mulig av deltakerne. Erfaringene med liknende virksomhetsrettede tiltak innenfor det danske integrasjonsprogrammet kan være relevant som et viktig supplement til kunnskap og erfaring i Norge. Se også diskusjon om de danske ordningene i kapittel 5.3.2. Eksemplet fra Lillehammer i figur 10.1 viser hvordan arbeidsretting kan integreres i introduksjonsprogrammet.

Ordinær utdanning innenfor introduksjonsprogrammet

Programmet skal være tilrettelagt og tilpasset den enkeltes bakgrunn, forutsetninger og kvalifiseringsbehov (se boks 4.4). Programmet kan i tillegg til norskopplæring og ulike former for prak-

³¹ Hardoy, I., & Zhang, T. (2011). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?. *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343-364; Kvinge, T. & Djuve, A. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 517.

³² Flyktninger og arbeid. Rapport fra arbeidsgruppe. Publisert 31. mai. 2016. https://www.regjeringen.no/contentassets/f0707078220a4d499fce2bbef7cdb37d/flyktninger_og_arbeid_rapport_2016.pdf.

sis i arbeidslivet, også omfatte utdanning, med unntak av høyere utdanning på fulltid. Både stortingsmeldingen om livslang læring og integreringsmeldingen varslet tiltak med sikte på bedre tilrettelegging for å kunne ta mer ordinær utdanning innenfor programmet.³³ Det kan imidlertid skape problemer for noen deltakere, herunder de som trenger kompletterende utdanning for å få godkjent medbrakt kompetanse, at ordinær høyere utdanning på fulltid er utelukket i regelverket.³⁴ De vil ikke kunne komme i gang med slik utdanning før etter gjennomført program. Dette kan gjøre det vanskeligere å nå målet om at flest mulig flyktninger blir selvforsørget, og det kan gjøre det vanskeligere for flyktninger å komme raskt i arbeid, få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet og få brukt medbrakt kompetanse. Utvalget anbefaler at myndighetene ser nærmere på om regelverket er hensiktsmessig utformet på dette punktet.

Organisering, samordning og samarbeid

Ansvar for introduksjonsprogrammet ligger hos bosettingskommunene, og de skal samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om planlegging og gjennomføring av programmet. Til tross for at noen kommuner har utarbeidet faste samarbeidsrutiner, er det lite samarbeid mellom mange kommuner og NAV.³⁵ Omtrent halvparten av kommunene har skriftlige samarbeidsavtaler med NAV.³⁶ Regjeringen har varslet tiltak med sikte på at Arbeids- og velferdsetaten, i samarbeid med kommunene, skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakerne i introduksjonsprogrammet og bistå med individuelle planer.³⁷ Samarbeid mellom partene om etablering av et hurtigspor innenfor programmet er én måte som dette skal gjøres på. Det må konkretiseres hvordan NAV skal imøtekomme behovet for

tidligere innsats og større arbeidsmarkedsfaglig bistand.

Introduksjonsprogrammet er organisert under ulike etater med tilknytning til flere departementer.³⁸ Ordningen blir på denne måten kompleks.³⁹ Utvalget vil påpeke at det er en stor utfordring at det legges opp til samarbeid mellom flere ulike sektorer med ulike mål og styringssystemer. De ulike etatene som skal samarbeide, har ikke nødvendigvis de samme insentivene til måloppnåelse og kanskje ikke styringssignaler som drar i samme retning.⁴⁰

Utvalget vil understreke at integreringsarbeid må sees på som en langsiktig investering der godt arbeid gir en eventuell gevinst i form av høyere sysselsetting først etter noen år. Det er vanskelig å sikre gode insentiver i en slik situasjon. På kort sikt – som i dette tilfellet handler om tre til fem år etter bosettingen – kan kommunen se seg tjent med å bruke mindre på integreringsarbeidet enn det de mottar i integreringstilskudd fra staten (se kap. 3.3.4). Om kommunene gjør dette uten at det går på bekostning av kvaliteten på arbeidet, er det uproblematisk. Imidlertid kan det få langsiktige, negative følger hvis kvaliteten ikke er god. Kostnader forårsaket av dårlig integreringsarbeid, rammer ikke bare den enkelte kommune, men også resten av samfunnet. Se også kapittel 6 om bruk av ulike velferdsordninger.⁴¹

10.3.4 Utdanning for voksne flyktninger

Lønnet arbeidsinnsats gir høy samfunnsøkonomisk avkastning (se kap. 4.7 og 8). Utvalget har gjennomgående understreket betydningen av tiltak som øker den lønnede arbeidsinnsatsen blant

³³ Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

³⁴ Se Rundskriv G-01/2016, der det bl.a. står at «(H)vis en må ta ordinær utdanning på universitet eller høyskole på fulltid for å få godkjent utdanningen fra hjemlandet er dette ikke å anse som grunnleggende kvalifisering, og kan derfor ikke tas innenfor introduksjonsordningen.»

³⁵ Djuve, A., Kavli, H. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering*. Fafo-rapport 2011:02; Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. FOU-prosjekt. 2011.

³⁶ Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, november 2016.

³⁷ Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

³⁸ Justis- og beredskapsdepartementet/IMDi, Kommunal- og moderniseringsdepartementet/kommunene, Arbeids- og sosialdepartementet/Arbeids- og velferdsetaten, Kunnskapsdepartementet/vokseopplæring.

³⁹ Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. FOU-prosjekt.

⁴⁰ I følge Introduksjonsloven § 12 heter det at dersom en person som del av introduksjonsprogrammet deltar på arbeidsmarkedstiltak, skal tiltakspengene som utløses, tilfalle kommunen. Regjeringen har i Prop.1 (2016-2017) foreslått å avvike bestemmelsen. Etter regjeringens vurdering, innebærer bestemmelsen en lite målrettet overføring til kommunesektoren og unødig ressursbruk hos NAV. En avvikling av ordningen vil ikke ha innvirkning på utbetalingen til deltakerne, da de mottar introduksjonsstønad. Denne ordningen er et godt eksempel på hvordan insentiver til samarbeid kan påvirkes av institusjonelle forhold.

⁴¹ Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det blant tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet fem år etter avsluttet program, er 9 pst. som er mottakere av arbeidsavklaringspenger, 6 pst. sosialhjelp (tall for 2014). Sysselsettingen er på 56 pst.

innvandrere. Her spiller kompetanseheving gjennom utdanning en viktig rolle.

Kompetansehevingen kan skje på ulike måter som innebærer forskjellig ressursbruk og offentlige utgifter. Et relativt billig tiltak er raskere vurdering av innvandrernes utdanning fra utlandet og dermed kartlegging av hvilken kompletterende opplæring/utdanning som er viktigst. Det samme gjelder motiverende informasjon til voksne flyktninger om hvor viktig slik komplettering er for å øke mulighetene for jobb og bedre levekår. Med i dette bildet hører lettere adgang til å få en norsk sertifisering av medbrakt kunnskap gjennom adgang til å avlegge eksamener og vurdert realkompetanse uten krav til opplæringstid i Norge.

Egeninnsats i tilegnelsen av språk og andre kunnskaper har ingen samfunnsøkonomisk kostnad når passiv lediggang er alternativet. Snarere tvert imot, arbeid med læring kan være en viktig form for arbeidstrening. Man kommer imidlertid ikke utenom at økt sysselsetting blant voksne innvandrere vil kreve mer ressursbruk til utdanning. Hvor mye utdanning som kreves for å kunne få en stabil tilknytning til det norske arbeidslivet, vil variere. Utvalget har identifisert en del barrierer mot at innvandrere kan få komplettert sin medbrakte utdanning med en utdanning på tilsvarende nivå i Norge (se kap. 4). Utvalget mener disse barrierene må bygges ned.

Utvalget understreker at den økonomiske lønnsomheten av kompletterende utdanningsinvesteringer avhenger av den sysselsettingseffekten disse har. Sysselsettingseffekten er beheftet med usikkerhet, spesielt effekten av å øke utdanningsnivået utover en «norsk» komplettering av den medbrakte utdanningen. I tillegg må det understrekes at lønnsomheten av kompletterende utdanning avhenger sterkt av lengden på både utdanningen og den påfølgende høstingsperioden med potensielt høyere yrkesinntekt. Utvalget tilrår ikke en ubegrenset satsing på lang utdanning for alle voksne flyktninger da dette trolig vil gi høy kostnad i forhold til nytten.

For flyktninger med svært lav medbrakt kompetanse vil det være viktig å prioritere tiltak som sikrer dem et grunnleggende nivå av ferdigheter som er nødvendige for å kunne delta i det norske samfunnet. Dette kan ha betydelige positive effekter som ikke er inkludert i utvalgets beregninger i kapittel 4.7, f.eks. at foreldre blir i stand til å følge opp barnas skolegang.

Grunnskole og videregående opplæring for voksne

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er, som allerede påpekt lite brukt i introduksjonsprogrammet (se kap. 10.3.3). Den første tiden etter bosettingen utnyttes således dårlig til å komplettere flyktningers medbrakte utdanning. Utvalget mener myndighetene bør prioritere høyere å tilby kompletterende utdanning i introduksjonsprogrammet.

Nesten alle som tar grunnskoleopplæring som voksne, er innvandrere. Likevel er grunnskoleopplæringen dårlig tilpasset voksne innvandrere og deres særskilte behov for norskopplæring og rask progresjon.⁴² Myndighetene har besluttet å iverksette en forsøksordning med modulbasert forberedende voksenopplæring som skal ivareta disse behovene. Utvalget støtter denne tilnærmingen og mener myndighetene også bør vurdere tilsvarende tilnærming innenfor videregående opplæring: Det bør utvikles yrkesrettede kvalifiseringsmoduler med sikte på formalisert kompetanse tilsvarende praksiskandidat, der det er tilrettelagt også for deltakere uten grunnskole, og der norskopplæringen er integrert. Dette vil sikre yrkesretting fra starten av opplæringen, og kan gi en innsparing sammenliknet med å først gjennomføre et grunnskoleløp, og deretter videregående opplæring. Differensierte utdanningsløp som kan gi rask komplettering av innvandreres medbrakte utdanning, er antakelig svært lønnsomme for samfunnet. Slike utdanningsløp bør inngå i introduksjonsprogrammet (se kap. 10.3.3.).

En eksisterende potensielt rask vei gjennom videregående opplæring er praksiskandidatordningen. Den gir innvandrere med relevant bakgrunn mulighet for å oppnå et norsk fagbrev (se kap. 4.3). Det kan imidlertid være vanskelig å dokumentere praksis fra utlandet, og det kan være vanskelig for den enkelte at eksamen må tas på norsk. Utvalget mener myndighetene bør vurdere om det kan utvikles alternative dokumentasjonsformer for arbeidspraksis fra land der det ikke er mulig å oppdrive slik dokumentasjon. Det bør også vurderes om det kan bli mulig å avgi eksamen på andre språk enn norsk.

Voksne innvandrere kan bli utestengt fra videregående opplæring fordi de av ulike årsaker ikke har rett til slik opplæring i Norge.⁴³ Myndighetene har nylig besluttet flere utvidelser av rettig-

⁴² Utvalget viser til omtalen av utfordringer og tiltak i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

⁴³ Jf. omtale av rett til videregående opplæring i kapittel 4.3.4.

hetene, og dette vil øke innvandrernes muligheter til å ta videregående utdanning i Norge. Utvalget støtter myndighetenes satsing på å sikre tilgang til videregående opplæring for innvandrere som har behov for det. Utvalget mener likevel at innvandrere som i realiteten har tilstrekkelige forutsetninger og motivasjon for å gjennomføre høyere utdanning, ikke bør bruke unødvendig tid i videregående opplæring (se nedenfor).

Flere utredninger har pekt på at mangel på en tilpasset ordning som sikrer midler til livsopphold, er en hindring for innvandrere som ønsker å ta mer formell utdanning som grunnskoleopplæring for voksne eller videregående opplæring for voksne.⁴⁴ Voksne som trenger slik opplæring, må dekke livsopphold med egne midler eller gjennom stipend, eventuelt også lån⁴⁵ i Lånekassen (herunder det tidsbegrensede flyktningstipendet). Det er strenge restriksjoner mot at elever og studenter kan motta andre ytelser. Utvalget registrerer at nyankomne innvandrere derfor kan stå overfor betydelige økonomiske disinsentiver til å ta utdanning (se kap. 4.3 og 10.3.1). Myndighetene har besluttet å nedsette en ekspertgruppe for å utrede en løsning, og utvalget har derfor valgt å ikke gå nærmere inn på dette temaet.

Høyere utdanning og godkjenningsordninger

Norge har et sentralisert system for opptak til høyere utdanning, i likhet med de andre nordiske landene og en del andre land. Systemet har sine fordeler, men kan også utgjøre en barriere mot at flyktninger får komplettert sin medbrakte utdanning. Det er i liten grad åpent for individuell vurdering i form av opptaksprøver eller kvalifiserende forkurs, som er vanlig i mange land (se kap. 4.3.5). Utvalget mener myndighetene bør vurdere å gi universiteter og høyskoler tillatelse til å ta opp flyktninger på individuelt grunnlag i form av f.eks. opptaksprøver, selv om de ikke tilfredsstiller kravene i GSU-listen til generell studiekompetanse (se omtale i kap. 4.3.5). En forutsetning er at lærestedene forsikrer seg om at flyktningene har tilstrekkelige forutsetninger for å kunne fullføre en høyere utdanning. Dette vil være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn å henvise slike personer til videregående opplæring. Utvalget mener det kan argumenteres for særbehandling av flyktning-

ger ved opptak til høyere utdanning, i og med at de har vært tvunget til å avbryte utdanningsløpet i hjemlandet.

For flyktninger og andre innvandrere som har fullført en høyere utdanning i utlandet, er det av stor betydning for videre utdanning og jobbmuligheter å få den medbrakte utdanningen godkjent i Norge. Mange flyktninger fra de viktigste opprinnelseslandene risikerer å ikke få medbrakt høyere utdanning godkjent i Norge på grunn av GSU-listens klassifisering av grunnopplæringen i opprinnelseslandet. Utvalget mener bruken av GSU-listen i godkjenning av utenlandsk høyere utdanning kan ha urimelige utslag i en del tilfeller, og foreslår at myndighetene tar initiativ for å endre uheldig praksis.

Når det gjelder godkjenning/autorisasjon til å utøve regulerte yrker i Norge, er det for lite samordning mellom autorisasjonskontorene og utdanningsinstitusjonene, for lite tilbud av komplette utdanning og mangel på forutsigbarhet for søkerne. Utvalget mener myndighetene i langt større grad bør sørge for at det finnes komplette utdanningstilbud, og at godkjenningssmyndighetene må forplikte seg til å godkjenne slike tilbud. Det er samfunnsøkonomisk svært lønnsomt å komplettere en utenlandsk utdanning med noe utdanning fra Norge, sammenliknet med å måtte ta hele utdanningen om igjen, eller alternativt få en usikker tilknytning til arbeidsmarkedet som ufaglært.

En potensiell flaskehals ved høy innvandring er de ulike generelle og faglige godkjenningsordningene. NOKUT har gjort store framskritt på området både når det gjelder utvikling av ordninger og saksbehandlingstid (se boks 4.6). Utvalget mener godkjenning av utenlandsk utdanning bør prioriteres høyt, siden slik godkjenning også antakelig er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Et siste forhold som begrenser eller forsinket utdanningsmulighetene for flyktninger, er mulighetene for tilstrekkelig norskopplæring for å klare opptakskravene i høyere utdanning (se kap. 4.3.5), eventuelt mulighet for å ta høyere utdanning på engelsk. Utvalget mener myndighetene bør vurdere mulighetene for i større grad å integrere norskopplæring med kompletterende høyere utdanning, f.eks. i form av forkurs der studentene også får mulighet til å lære seg fagspesifikk norsk. Utvalget mener også at myndighetene bør stimulere til at de høyere utdanningsinstitusjonene tilbyr flere programmer på engelsk. Dette vil ha en positiv sideeffekt ved at Norge blir mer attraktivt som studieland.

⁴⁴ NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*; NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*; NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*.

⁴⁵ For dem som ikke fyller vilkårene for flyktningstipend, se boks 4.1.

10.3.5 Lønn- og lønnsdannelse

Det norske systemet for lønnsdannelse er kjennetegnet ved en høy grad av koordinering, både i de sentrale forhandlingene og gjennom den lokale kollektive lønnsdannelsen. Ifølge flere analyser har koordineringen bidratt til at Norge over tid har hatt høy produktivitsvekst, høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller i et internasjonalt perspektiv.⁴⁶ Den sammenpressede lønnsstrukturen har ført til at lavlønnede i Norge gjennomgående tjener mer enn sammenliknbare grupper i de fleste andre land. Det innebærer at kravene til kompetanse og kvalifikasjoner i det norske arbeidsmarkedet også er høye (se kap. 5.4). De høye kompetansekravene kan føre til at det blir vanskelig for grupper med lav kompetanse å få innpass og oppnå permanent fotfeste i arbeidsmarkedet.

Flyktningene som tidligere har kommet til Norge, er en heterogen gruppe. Deler av gruppen har blitt godt integrert i arbeidslivet, men mange har problemer med å bli sysselsatt, også etter mange år i Norge. Det må ses i sammenheng med at et mindretall av de flyktningene som har kommet til Norge så langt, har hatt høyere formell utdanning og mange har manglet kvalifikasjoner som kan benyttes i det norske arbeidsmarkedet. Basert på disse erfaringene kan en høy tilstrømning av asylsøkere og en økning i antall flyktninger som får opphold, bety at tilbudet av lavkvalifisert arbeidskraft vil øke og flere kan bli stående utenfor arbeidsmarkedet.

I Norge er det ingen nasjonal minstelønnsordning. Det innebærer at bedrifter som ikke er bundet av en tariffavtale, i utgangspunktet har anledning til å fastsette lønnen fritt. Tariffavtaledekningen i Norge er på om lag 70 pst.⁴⁷ Dekningsgraden er imidlertid lavere enn dette i privat sektor (om lag 57 pst.). En del uorganiserte bedrifter velger også å tilby lønn tilsvarende den som finnes i de vanlige eller større tariffavtalene i egen sektor. I en del bransjer er tariffavtalen også blitt allmenngjort, noe som grovt sett innebærer at minstelønssatsen i tariffavtalen gjelder som minstelønn for arbeidstakere i bransjen, bortsett fra innen renhold der det er normallønnsavtaler. Tariffavta-

ler og allmenngjøring innebærer at det settes et nedre gulv for avlønning, noe som kan begrense tilbudet av lavkvalifiserte jobber og føre til at arbeidsgivere stiller større krav til kompetanse, yrkeserfaring og produktivitet.

Internasjonalt har det oppstått debatt om hvordan lønnspolitikken bør innrettes for å legge til rette for at flere kan komme i arbeid. Det internasjonale pengefondet (IMF) har anbefalt land med mange flyktninger å vurdere midlertidige reduksjoner i minstelønninger eller lønninger for nykommere, slik at flere raskere kan integreres i arbeidslivet.⁴⁸ OECD har i en vurdering av svensk integreringspolitikk bl.a. foreslått mer bruk av midlertidige opplæringsjobber med redusert lønn.⁴⁹

Blant annet som følge av det høye antallet asylsøkere og flyktninger høsten 2015 ble det 11. mars 2016 satt ned et partssammensatt utvalg som fikk i mandat å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i Norge som følge av nye utviklingstrekk, bl. a. den store tilstrømningen av asylsøkere til Europa høsten 2015. NOU 2016: 15⁵⁰ ble lagt fram 20. september 2016 og konkluderte bl.a. med at utviklingen de senere årene har vist at lønnsdannelsesmodellen er tilpasningsdyktig til økonomiske skiftninger og institusjonelle endringer, at arbeidsinnvandringen trolig vil bli en større utfordring for lønnsdannelsen enn flyktninginnvandringen, og at det institusjonelle rammeverket i lønnsdannelsen ikke bør endres som følge av kortere perioder med høy asyltilstrømning. Utredningen konkluderte videre med at mange flyktninger som kommer til Norge har mangelfull formell kompetanse og få kvalifikasjoner som kan benyttes i det norske arbeidsmarkedet. Den konstaterte at lønnsdannelsen er arbeidsmarkedspartenes ansvar, at en generell reduksjon av de laveste lønssatsene ikke er en farbar vei å gå for øke jobbmulighetene for flyktninger, og at et lavlønsspør ikke vil være forenlig med den norske modellen som har gitt høy sysselsetting, god omstillingsevne og høy produktivitet.

NOU 2016: 15 ga uttrykk for at kvalifisering bør være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid. For å tilføre flyktninger tilstrekkelig kompetanse til å forsvare en høyere lønn, mente utval-

⁴⁶ Calmfors, L., Booth, A., Burda, M., Checchi, D., Naylor, R., & Visser, J. (2001). *The future of collective bargaining in Europe. The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, 1-151; Barth, E., Moene, K. O., & Willumsen, F. (2014). The Scandinavian model – an interpretation. *Journal of Public Economics*, 117, 60-72.

⁴⁷ Nergaard, K. (2016). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2014*, Fafo-notat 2016:7.

⁴⁸ IMF (2016). *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*. IMF Staff Discussion Note 16:02.

⁴⁹ OECD (2016g). *Working Together. Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their children in Sweden*. OECD Publishing.

⁵⁰ NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*.

get bak NOU 2016: 15 at bruken av arbeidsrettet bistand som lønnstilskudd og andre tilretteleggings- og oppfølgingsordninger i det ordinære arbeidslivet burde økes. Samtidig mente de at det kan være hensiktsmessig å se nærmere på ordninger som kombinerer lønnet arbeid og opplæring, f.eks. lærlingordningen i fagopplæringen. Det vil innebære lavere lønn, fordi man ikke får betalt for opplæringsdelen. Slike løsninger kan ifølge NOU 2016: 15 være en god strategi for å få flere flyktninger raskere inn i arbeidsmarkedet, samtidig som tariffavtaler og standardene i arbeidslivet opprettholdes.

Vårt utvalgs mandat tar utgangspunkt i en situasjon der innvandringen til Norge forblir høy over lengre tid. Stilt overfor slike utfordringer, mener utvalget at de institusjonelle rammene i modellen for lønnsdannelse vil bli satt under et betydelig press.⁵¹ Med en vedvarende høy innvandring, vil tilbudet av arbeidskraft kunne øke i enkelte næringer og sektorer hvor kvalifikasjonskravene er lavere. Da kan man forvente et press nedover på lønningene i bransjer og for jobber hvor konkurransen blir særlig stor. Videre er organisasjonsgraden for innvandrere lavere enn for majoritetsbefolkningen. En sentral forutsetning for den koordinerte lønnsdannelsen i Norge er at arbeidsmarkedet har vært preget av høy organisasjonsgrad, både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden. Dersom denne svekkes, kan det bidra til å svekke lønnsdannelsessystemet. Høy innvandring kan også føre til en økning i antall personer uten lovlig opphold, som kan øke utfordringene med useriøse aktører og svart arbeid. Partene og myndighetene har derfor en viktig oppgave i å legge til rette for at flyktninger kan bli en del av det organiserte arbeidslivet.

Siden årtusenskiftet har utfordringene for lønnsdannelsen imidlertid vært langt større som følge av arbeidsinnvandring, enn som følge av flyktningeinnvandring. Det må ses i sammenheng med at arbeidsinnvandringen har vært vesentlig større enn flyktningeinnvandringen. Selv om flyktningeinnvandringen skulle bli større enn i dag, er det mekanismer i den norske modellen som virker ulikt for flyktninger og arbeidsinnvandrere. Dette er delvis knyttet til permanensen i flyktningeinnvandringen sett opp mot den stadige forflyttingen over landegrensene når det gjelder arbeids- og tjenestevandringer. Flyktigheten i arbeidsinnvandring gjør at det kan være vanskelig å kontrollere lønnsvilkår og effektivere f.eks. all-

menngjøringstiltak overfor disse. I tillegg vil lønnspresset som følge av flyktningeinnvandring dempes av at flyktningene har tilgang til introduksjonsstønad og senere sosialhjelp. Det tilsier at lønninger som ligger langt under sosialhjelpsnormen er mindre attraktive for flyktningene enn for arbeidsinnvandrerne, som ikke har tilgang til norsk sosialhjelp, men derimot til et lønnsnivå hjemme som ligger langt under både de laveste lønningene i det norske arbeidsmarkedet og sosialhjelpsnormen. Flyktningene er dessuten erfaringsvis mindre konsentrert i enkeltbransjer, og er i større grad fagorganisert enn arbeidsinnvandrere. Med veldig stor tilstrømning over tid vil likevel også flyktningeinnvandring kunne medføre utfordringer for lønnsdannelsen. I en situasjon med vedvarende høy innvandring vil man stå overfor vanskelige avveier. Utvalget er enig med NOU 2016: 15 i at den norske modellen, herunder systemet for lønnsdannelse, har bidratt til god produktivitsutvikling, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling i Norge over tid. Flere elementer i modellen har bidratt til denne relativt gode utviklingen. Viktige årsaker til den jevne inntektsfordelingen har vært et utdanningssystem som fanger opp alle, et godt og universelt utformet velferdssystem, med bl.a. offentlig finansierte barnehager. Disse ordningene legger til rette for at barn og ungdom med innvandrerbakgrunn vil ha de samme mulighetene som norskfødte når de senere skal inn i arbeidslivet.

På den andre siden er ikke alle elementene i den norske modellen like godt utformet med sikte på å integrere voksne innvandrere med lave kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet. Høye krav til kompetanse og høye lønnskostnader kan føre til at arbeidsgivere stiller krav til produktivitet som ligger høyere enn det mange voksne innvandrere kan innfri, og det kan bli vanskelig for disse personene å få arbeid uten betydelig kvalifiseringsinnsats. Den norske modellen er dermed sårbar for høy innvandring av voksne med lav produktivitet.

Det er neppe realistisk at modellen skal klare å utjevne alle forskjellene mellom voksne innvandrere med lav kompetanse og den øvrige arbeidsstyrken, men utvalget vil framheve at en vellykket norsk integreringspolitikk, sammen med innvandrernes egeninnsats, kan bidra til at denne gruppens evne til selvforsørgelse blir vesentlig høyere enn den ellers ville vært. I denne sammenhengen spiller arbeid en viktig rolle, selv om det vil kreve offentlige ordninger for kompetanseutvikling, lønnstilskudd mv.

For å få flere lavkvalifiserte innvandrere ut i arbeid mener utvalget at myndighetene må vurdere

⁵¹ Vedvarende høy innvandringen kan også skape utfordringer for bærekraften i velferdsstaten, se omtale i kapittel 8.

å øke bruken av arbeidsrettet bistand som lønns-tilskudd. Gjennom lønnstilskudd kan arbeidsgiveren få prøvd ut kompetansen og produktiviteten til tiltaksdeltakeren, samtidig som den enkelte får opplæring og erfaring i arbeids- og samfunnslivet. Forskning viser at bruk av det ordinære arbeidslivet som tiltaksarena kan bidra til at flere kommer i arbeid, selv om litteraturen om effekten av lønns-tilskudd blant innvandrere er av begrenset omfang (se kap. 5.3.2). Lønnstilskuddsordningen bør imidlertid være tidsavgrenset, og insentivene må legges til rette for at både arbeidsgiver og arbeidstaker ønsker å delta. Mange arbeidsgivere opplever lønnstilskuddsordningen som tidkrevende og «byråkratisk». Utvalget mener at det derfor kan være behov for forenkling av ordningen. Samtidig bør det sikres at den fortsatt er i tråd med EØS-regelverket og at det ikke blir lettere for useriøse arbeidsgivere å utnytte ordningen. Det er samtidig viktig at ordningen treffer målgruppen og at den ikke får utilsiktede virkninger (f.eks. at ordinære lønnskostnader blir veltet over på staten) og at den ikke gir uheldige fortrenghningseffekter.

Dersom vedvarende høy flyktninginnvandring fører til at store grupper blir stående utenfor arbeidslivet, legger utvalget til grunn at myndighetene og partene tar ansvar for å drøfte hvorvidt det er behov for å utvikle særskilte stillingstyper med tilpasset lønn, for å gi muligheter til arbeidstrening og aktivisering. Slike løsninger kan ifølge NOU 2016: 15 være en god strategi for å få flere flyktninger raskere inn i arbeidsmarkedet, samtidig som tariffavtaler og standardene i arbeidslivet opprettholdes. Se også omtale av løsninger som kombinerer arbeid og utdanning i kapittel 10.3.7.

10.3.6 Involvering av arbeidsgivere

Det er ikke uvanlig at arbeidsgivere opplever vanskeligheter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Hvilke næringer og yrker dette gjelder for endrer seg over tid og med konjunktorene. Hva som menes med «kvalifisert» vil i tillegg variere mellom yrker og næringer. I noen tilfeller må formelle kvalifikasjoner være på plass, f.eks. gjennom autorisasjon, sertifisering eller riktig type (godkjent) utdanning. I andre tilfeller er arbeidsoppgavene ganske enkle og krever lite formell kunnskap, men jobben krever at arbeidstakeren er punktlig og pålitelig og har grunnleggende ferdigheter, inkludert språkkunnskaper.

Usikker produktivitet

Sett fra arbeidsgiverens ståsted, har nesten enhver arbeidstaker med utenlandsk utdanning og/eller utenlandsk arbeidserfaring usikker produktivitet, i hvert fall så lenge han eller hun mangler arbeidserfaring eller utdanning fra Norge. Det finnes forskning som viser at innvandrernes tidligere erfaring fra andre land ikke gir særlig avkastning i Norge.⁵² Usikker produktivitet knyttet til manglende eller svake norskkunnskaper vil i hovedsak være et midlertidig fenomen, men det er likevel en reell problemstilling ved ansettelse i mange jobber. Samtidig gjør både lønnsnivået og stillingsvernet det risikabelt for arbeidsgivere å ansette folk hvis usikkerheten rundt produktiviteten er stor. Det gjelder også hvis en mulig arbeidstaker har lært noe norsk, men arbeidsgiver er usikker på om vedkommende klarer å bedre norskferdighetene. Usikkerhet knyttet til produktivitet kan også føre til at arbeidsgivere stiller for høye krav til språkkunnskaper eller andre formelle kvalifikasjoner, for å være på den sikre siden.

Noen av vurderingene som skjer under en rekrutteringsprosess, handler imidlertid ikke bare om formelle kvalifikasjoner, men også om sosiale ferdigheter og personlig egnethet samt hvorvidt arbeidstakeren framstår som pålitelig og samvittighetsfull og har forståelse for de kulturelle kodene i arbeidslivet. Dette gjelder for jobber på alle kvalifikasjonsnivåer, men for ufaglærte stillinger med små krav til formelle kvalifikasjoner utover grunnleggende ferdigheter vil disse faktorene ofte være utslagsgivende. Når det gjelder flyktninger og andre personer med ingen eller liten arbeidserfaring i Norge, kan arbeidsgivere synes det er spesielt vanskelig å vurdere hvorvidt den enkelte arbeidssøkeren har disse egenskapene eller ferdighetene.

Usikkerhet om kvalifikasjoner kan gi utslag i noe som framstår som forskjellsbehandling og som påvirker arbeidsgivernes vurderinger av innvandrere som søker jobb. Forskning som omtales i kapittel 7.5 viser at diskriminering forekommer på det norske arbeidsmarkedet. Annen forskning viser i tillegg at mange arbeidsgivere og ledere overvurderer sin innsikt ved vurdering av arbeidssøkere.⁵³ De faller ofte tilbake på subjektive vur-

⁵² Hardoy, I. & Schøne, P. (2014). Returns to pre-immigration education for non-western immigrants: why so low? *Education Economics*, 22(1), 48–72.; Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(03), 185–207.

deringer og «magefølelse». I slike tilfeller kan ulike typer fordommer spille inn.

Informasjonsproblemene berører ikke bare arbeidstakere som ikke får jobb, men også arbeidsgiverne selv, som risikerer å ikke ansette arbeidssøkere med gode kvalifikasjoner, noe som i sin tur kan begrense veksten i bedriften. Det er eksempler på bedrifter, særlig store bedrifter, som klarer å utvikle strategier for å rekruttere innvandrere og tilpasse deres kompetanse til bedriftens behov. For andre – muligens de fleste – arbeidsgivere kan utfordringene være for store til at de klarer å håndtere dem alene.

Utvalget mener at noen av problemet knyttet til integrering av flyktninger og andre innvandrere på arbeidsmarkedet dreier seg om informasjonsproblemer som det er vanskelig å håndtere alene for den enkelte arbeidsgiveren. Informasjonsproblemer som skaper friksjon på arbeidsmarkedet, kan være en del av forklaringen på at innvandrere har lavere sysselsettingsrater enn resten av befolkningen. Bedre løsninger for godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner og styrking av mulighetene for flyktninger og andre innvandrere til å ta utdanning kan bidra til å løse noen av problemene knyttet til arbeidsgivernes vurdering av *formelle* kvalifikasjoner (se kap. 10.3.4). Det finnes imidlertid ikke like klare eller enkle løsninger for vanskeligheter knyttet til å vurdere de «mykere» kvalifikasjonene, som uten tvil er viktige i rekrutteringsprosesser.

Utvalget mener at bevisste, reflekterte holdninger til rekrutteringsstrategier og -verktøy kan minske feilvurderingene og feilansettelsene og bidra til at arbeidsgivere i mindre grad overser potensialet i flyktningers arbeidstilbud. Dette krever imidlertid kunnskap. Her mener utvalget at både myndighetene og partene, særlig arbeidsgiver- og bransjeorganisasjoner, kan gjøre en innsats, ved å veilede og bistå arbeidsgiverne. Stat og kommune som arbeidsgivere bør også være forbilder i arbeidet med å sikre god rekrutteringspraksis til offentlige stillinger. Utdanning fra Norge er også viktig for å signalisere kompetanse og produktivitet.

Definisjon av behov og løsninger for enkelte bransjer

Utvalget mener at myndighetene kan bidra til å gjøre det lettere for arbeidsgivere å ta i bruk flyktningers arbeidskraftressurser ved å etablere mø-

teplasser hvor partene, bransjeorganisasjoner og offentlige instanser som NAV, utdanningsmyndigheter og utdanningsinstitusjoner kan komme sammen for å drøfte kompetansebehov i enkelte bransjer. Det kan være en fordel å konsentrere seg om bransjer, yrker eller regioner hvor det er tegn til mangel på kvalifisert arbeidskraft og hvor man forventer at det kan høstes størst gevinst i form av mest/best mulige jobber for flyktninger, f.eks. helsefagarbeidere, barne- og ungdomsarbeidere i barnehager, eller håndverksfag (se også kap. 5.6.2). Hvis arbeidsgivere gjennom partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjoner klarer å formidle hvilken kompetanse eller ferdigheter som de opplever mangel på, blir det lettere å opprette eller tilpasse opplærings- og utdanningstilbud, arbeidsmarkedstiltak eller kombinasjonsløsninger til de konkrete behovene i de enkelte bransjene (se kap. 10.3.7).

Det er vesentlig at arbeidsgivere involveres, fordi verken saksbehandlere i NAV eller utdanningsinstitusjoner har like god kunnskap om delarbeidsmarkeder som de som selv jobber i bransjene. Samarbeid med partene i arbeidslivet og mer spesifikke bransjeorganisasjoner kan være viktig for å få fram gode løsninger. Boks 10.2 gir eksempler på ordninger fra Danmark og Sverige som arbeidsgiverne har vært med på å utvikle. Utvalget mener i tillegg at når staten eller kommunene selv er arbeidsgivere som mangler kvalifisert arbeidskraft, bør de gå foran med gode eksempler også på dette området.

10.3.7 Tiltak som kombinerer opplæring og arbeid

Som det framgår av kapittel 10.2.2, bør behov og muligheter for videre utdanning for den enkelte kartlegges, avklares og påbegynnes så tidlig som mulig. Så langt som mulig bør nødvendig opplæring/utdanning påbegynnes og gjennomføres i introduksjonsprogrammet, og det er nå åpnet for mulighet til å ta hele videregående opplæring innenfor programmet. Det er også åpnet for at flyktninger med svak utdanningsbakgrunn fra hjemlandet skal kunne få utvidet introduksjonsperioden til inntil fire år.⁵⁴

Mange flyktninger kan imidlertid ha behov for opplæring og/eller tiltak med praksis i arbeidslivet etter introduksjonsperioden. Utvalget mener at erfaring i norsk arbeidsliv kan være et viktig og nyttig supplement til opplæring/utdanning for å

⁵³ Rogstad, J. & Sterri, E. (2016). *Rettsmessig forskjellsbehandling? Rettferdighet og amatørskap i ansettelsesprosesser*, Fafo-rapport 2016:23.

⁵⁴ Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, kap. 5.5.3.

Boks 10.2 Involvering av arbeidsgivere i Danmark og Sverige

Integrationsgrunduddannelse (IGU) i Danmark: I Danmark har regjeringen og partene i arbeidslivet inngått en avtale om arbeidsmarkedsintegrering for flyktninger som innfører en integrasjonsgrunnutdanning (IGU) for flyktninger og familiegjennforente mellom 18 og 40 år. Ordningen kombinerer lærlinglønn med opplæring som støttes av en offentlig stønad. Lønnssetningene er de til enhver tid gjeldende satser for «erhvervsgrunnutdanning» (læringsatser) i de respektive overenskomstområdene, eller elevsatser i virksomheter uten kollektiv overenskomst. Øvrige ansettelsesvilkår følger av de kollektive avtalene eller reglene som gjelder. Deltakeren mottar den nye IGU-skoleplassen fra kommunen for undervisning i arbeidstiden. Den nye ordningen er tidsbegrenset, med varighet opp til to år, inkludert et 20 ukers undervisningsopplegg på full tid (32–37 timer i uken) fordelt over toårsperioden, og skal fungere som et supplement til arbeidsmarkedstiltak som lønnsstilskudd, arbeidspraksis og kvalifiseringsprogram. Arbeidsavtalen skal inngås direkte mellom bedriften og den enkelte arbeidstakeren. Private bedrifter som ansetter flyktninger og familiegjennforente i ordinære stillinger eller under IGU-ordningen, får en bonus på kr 20 000 etter seks måneder og ytterligere kr 20 000 etter to år, når IGU-løpet er fullført. For å hindre at ordningen går ut over annen arbeidskraft, og for å vurdere om ordningen gir de ønskede sysselsettingseffektene, skal det foretas en årlig evaluering.

Snabbspår i Sverige: For å få nyankomne innvandrere raskere i arbeid har arbeidsmarkedsmyndighetene i Sverige ført samtaler med organisasjonene i arbeidslivet for å etablere raskere prosesser for bosatte innvandrere/flyktninger med en utdannings- eller yrkesbakgrunn som

det er behov for i Sverige. Utgangspunktet er at det kan ta lang tid å få godkjent og anerkjent utenlandsk yrkesutdanning for det nasjonale arbeidsmarkedet, men at kravene og prosessene for å få dette til kan variere mellom ulike yrker og bransjer. Bakteppet for samtalene har også vært identifiserte «brist-yrker», dvs. yrker hvor det er problemer med å dekke etterspørselen i det svenske arbeidsmarkedet.

Målet med snabbspår er at 1) innvandrere/flyktninger skal komme raskere i jobb; 2) deres medbrakte kompetanse skal brukes i riktige jobber; og 3) bransjer med behov for arbeidskraft skal få tilgang til etterspurt kompetanse.

Snabbspår gjennomføres som et organisert samarbeid mellom arbeidsformidlingen og organisasjonene på bransjenivå, og bestanddeler kan være:

- Tidlig svenskopplæring, med tilbud allerede i asylmottak
- Tidlig kartlegging og vurdering av erfaring, kompetanse og motivasjon
- Godkjenning av utdanning og yrkeskompetanse etter bransjevis krav
- Yrkes- og utdanningsveiledning
- Støtte til arbeidsgivere for at de skal finne relevante deltakere
- Svenskopplæring som er relevant for yrkesområdet
- Kompletterende utdanning ved behov
- Praksis eller arbeid kombinert med svenskopplæring eller kompletterende kurs
- Språkstøtte, veiledere og mentorer på arbeidsplassen

Kilde: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/snabbspar-snabbare-etablering-av-nyanlanda/> og <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=183388>

komme i jobb. Utvalget anbefaler at løsninger som kombinerer utdanning og arbeid, i større grad bør vurderes og tas i bruk, men erkjenner at dette er komplisert, se også 10.3.5.

Mange flyktninger kan i kortere eller lengre perioder være i arbeid – også i form av deltidsarbeid- og midlertidige stillinger – avbrutt av perioder som arbeidssøkere. Mange steder i landet er det satt i gang samarbeidsprosjekter mellom NAV og fylkeskommunene om videregående opplæ-

ring for denne gruppen (se boks 10.3). En gjennomgang av slike samarbeidsprosjekter finner at de sjelden overlever forsøksstadiet.⁵⁵ Slike kombinasjonsmodeller krever samarbeid mellom flere sektorer og etater, og kan være utfordrende å få til bl.a. på grunn av ulik styringsstruktur, organisering og regelverk.⁵⁶ Noen slike innsatser har blitt

⁵⁵ Proba (2015). *Evalueringer av forsøksordninger med videregående opplæring for arbeidssøkere og på arbeidsplass*. Rapport 2015-06.

Boks 10.3 Eksempler på samarbeidsprosjekter/kombinasjonsløsninger

I Sogn og Fjordane finansierer NAV, én kommune (Gloppen eller Flora) og fylkeskommunen et samarbeidsprosjekt som er kalt Helsefagarbeiderklassen, «Gloppen-modellen». Fylkeskommunen lager et utvidet opplæringstilbud, NAV velger ut egnede kandidater, og kommunene tilbyr lærlingplasser. Målgruppen er innvandrere over 25 år, primært flyktninger med kun grunnskoleutdanning. Finansieringen av livsoppholdet til deltakerne har vært delt mellom lønn for deltakernes deltidsarbeid, stipend fra Lånekassen og støtte fra NAV. Helsefagarbeiderklassen er ikke evaluert, men kan vise til gode resultater. Forsøksklassen startet høsten 2013, og våren 2015 hadde 11 av de 12 elevene bestått de to første årene, alle med en snittkarakter på over 4. Kun én kandidat hadde sluttet underveis.

Kilde: Proba (2015). *Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøker* Rapport 2015:04, og samtale med rektor på Firda videregående skole; Distriktssenteret (2016). *Nytenkende inkludering gir god rekruttering*, <https://distriktssenteret.no>

NAV Oslo innledet et samarbeid med Oslo voksenopplæring i 2010, der motiverte voksne innvandrere fikk godkjent deltakelse i videregående opplæring som AMO i 10 + 6 måneder. De hadde deretter en kort periode uten livsoppholdsyttelser før de gikk over i en lærlingperiode og var lærlinger i 2 år. I løpet av 4 år hadde de fått fagbrev. Dette begynte først med et kull med

helsefagarbeidere, og senere har det også vært oppstart for et kull med barne- og ungdomsarbeidere og et kull med kokk- og servitørutdanning. Erfaringene er at de aller fleste gjennomfører og at fagbrev gir arbeid etter fullført utdanning.

Kilde: Omtalen baserer seg på innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Levanger voksenopplæring har utviklet en modell for praksisrettede fagkurs integrert i norskopplæring. Tilbudet er utviklet gjennom et samarbeid mellom Levanger kommune, NAV, SINTEF og utvalgte arbeidsgivere. Fagkursene startet opp i 2014 og retter seg mot henholdsvis helse- og renholdsfag. Målgruppen er motiverte deltakere i introduksjonsprogrammet som har liten eller ingen skolegang fra hjemlandet, først og fremst kvinner, hvorav mange er analfabeter. Deltakerne får introduksjonsprogram over tre år som består av norskopplæring og arbeidspraksis innenfor helse/renhold, med en fagplan og veileder på en arbeidsplass. Frikjøp av veiledere på praksisplassen finansieres av NAV. Etter 1 ½ år er flere av prosjektdeltakerne nå i ordinær jobb. SINTEF er rådgiver og sikrer dokumentasjon av resultatene.

Kilde: Håpnes, T. (2016). *Innvandrerkvinner klar for jobb på rekordtid*, <http://www.sintef.no>; Innlegg fra Levanger kommune på FARVE-konferansen

evaluert, men ikke på en slik måte at det er lett å fastslå hva som fungerer bedre enn annen type innsats. Utvalget anbefaler at det legges opp til systematisk utprøving av alternative modeller for å kombinere opplæring og arbeid, og at disse bør effektevalueres (se også kap. 10.5).

Det lar seg i hovedsak ikke gjøre å ta utdanning samtidig som man mottar sosialhjelp eller andre velferdsytelser. Dette må sees i sammenheng med at det allerede finnes egne finansieringsordninger for utdanning (Lånekassen) og at de stat-

lige og kommunale inntektssikringsordningene som administreres av NAV, har et annet formål. Det kan imidlertid virke lite attraktivt å satse på utdanning hvis studiefinansiering via Lånekassen er mindre økonomisk gunstig enn yttelser fra NAV (se kap. 4.3.4). Dette gjelder ikke bare for innvandrere, og eventuell særbehandling for flyktninger og andre innvandrere ville være uheldig. Utvalget tar ikke stilling til hvordan deltakere i opplærings tiltak, som kombinerer utdanning og praksis, skal sikres livsopphold, og viser til at det, som nevnt i kapittel 10.3.4, skal settes ned en ekspertgruppe som skal utrede dette for voksne som tar grunnskole eller videregående opplæring.⁵⁷

⁵⁶ Se bl.a. om samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene: Proba (2015). *Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere*. Rapport 2015-04.

Merknad fra utvalgets medlem Asle Toje:

Utvalgets medlem Asle Toje påpeker at utvalget burde ha betont det åpenbare problemet med «kvalifisering som universalløsning». Tvert imot er det fare for at utvalget skaper forhåpninger til denne løsningen som ved nærmere ettersyn ikke vil leve opp til. For at dette skal fungere må innvandrerene kvalifiseres til å bli like effektive som norske arbeidere. Dette er usannsynlig, på grensen til utenkelig, siden innvandrerne i betydelig grad er lavkvalifisert, lavskolert arbeidskraft som ankommer i voksen alder. Dessuten er norske trygder så sjenerøse at de virker som et disinsentiv for en selvforbedringsprosess av slike episke proporsjoner. Utvalget kunne ha påpekt at den eneste måten «kvalifiseringslinjen» ville fungere på, er dersom Norge tok til å håndplukke etterspurt arbeidskraft (slik blant annet Canada gjør) i stedet for asylinnvandringens selv-selektering. Dette ble vurdert å ligge utenfor mandatet. Vi må derfor anta at den høye innvandringen vil være omtrent like kvalifiserte som de som alt har kommet. Det er ikke tvil om at «kvalifiseringslinjen» er hva politikere i alle leire ønsker. Det er kanskje derfor mandatet konkluderer på vegne av utvalget: «For at Norge skal kunne opprettholde velferdsordningene på et nivå og med en standard vi har vært vant til, må innvandrere til Norge raskt komme i arbeid og opprettholde høy sysselsetting over tid.» Hva utvalget burde ha skrevet mer om, er hvorvidt dette er realistisk? Det er det trolig ikke. Troen på at Norge vil produsere de samme verdiene med en betydelig lavere kvalifisert arbeidsstyrke er ønsketenkning. Det er ingen ting i rapporten som tilsier at utdanning vil hjelpe så det monner overfor godt voksne innvandrere som ofte mangler grunnskole og grunnleggende språklige ferdigheter. Altså håper utvalget egentlig på at lavt kvalifiserte innvandrere vil komme i arbeid til høye norske lønninger som deres verdiskaping ikke tilsier. Dette strider mot de økonomiske tyngdelovene. Svakheterne ved «kvalifiseringslinjen» er en nevneverdig innsikt siden det politiske etablissementets foretrukne løsning (over) blir devaluert som løsning med stor L. I utvalgsmedlemmets øyne er dette den kanskje viktigste innsikten fra utvalgets arbeid: Problemet er at storstilt lavkvalifisert innvandring til en av verdens mest høyskolerte og produktive økonomier

vil ikke være bærekraftig fordi vi ikke vil makte å skolere en tilstrekkelig andel voksne lavskolerte mennesker til et nivå der deres arbeidskraft er effektiv nok til å rettferdiggjøre et norsk lønnsnivå. Siden innvandringen vil være høy, vil det ikke være bærekraftig å trygde disse inn i middelklassen. Den åpenbare konklusjonen er at de langsiktige konsekvenser av høy innvandring, vil være den «etnisk fragmenterte underklasse», som Maktutredningen av 2003 så konturene av.⁵⁸

10.4 Arbeid og insentiver

Utvalget er bedt om å

[...] analysere og vurdere om gjeldende generelle inntektssikringsordninger[...] og annet offentlig tjenestetilbud er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i en situasjon der flyktninger og deres familie utgjør en stor andel av innvandringen.

Lavere sysselsettingsrater blant flyktninger medfører at denne gruppen er overrepresentert som mottakere av en rekke velferdsytelser og -tjenester (se kap. 5 og 6). Mindre grad av selvforsørgeelse blant innvandrere, og en tendens til økende trygdebruk over lengre botid, innebærer en tilleggssutfordring for velferdsstatens bærekraft på lengre sikt (se kap. 8).

Som diskutert tidligere i denne utredningen, er det to hovedforklaringer på dette mønsteret. Den ene er at terskelen inn i arbeidsmarkedet er høy i Norge. Den andre er at velferdsytelsene i Norge er relativt høye, slik at det oppstår uheldige insentiver. For en del mennesker kan det være lite å tjene på å være i arbeid framfor å motta offentlige ytelser. Dette har også sammenheng med utformingen av skattesystemet, og gjelder særlig personer som har valgt mellom å motta ytelser eller arbeide med lav lønn. Vurderingene i kapittel 10.3, og i noen grad 10.2, knytter seg til hvordan flere kan hjelpes over terskelen inn i arbeidsmarkedet. Dette kapitlet ser på hvordan mulige uheldige insentiveffekter av stønadssystemet kan motvirkes.

10.4.1 Velferdsytelser

Det er flere måter å dempe uheldige insentivvirkninger på innenfor ytelsessystemet: gjennom å re-

⁵⁷ Som oppfølging av Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*, ble det besluttet å sette ned en ekspertgruppe som skulle se på livsopphold for voksne som tar grunnskole eller videregående opplæring.

⁵⁸ Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

dusere ytelsene, gjennom strengere inngangsvilkår og gjennom strengere aktivitetskrav for mottakere. I tillegg til å dempe uheldige insentiver vil reduserte ytelser og strengere inngangsvilkår ha en direkte effekt på velferdsstatens utgifter.

Den sentrale tilnærmingen til sosialpolitikken i NOU 2011: 7 ble omtalt som *aktiviseringsalternativet*. Hovedprinsippet var å endre alle velferdsstatens ordninger på en slik måte at aktivitet skulle lønne seg. Familier som forsørges av personer som potensielt vil være ansatt i lavt betalte stillinger, vil ha lite å tjene på at disse personene er yrkesaktive framfor ytelsesmottakere. Siden innvandrere er overrepresentert i lavlønnssyrker, vil dette gjelde i noe større grad for innvandrere enn for andre. På denne bakgrunnen ble det i NOU 2011: 7 foreslått å innføre aktivitetskrav i overgangsstønad til enslig mor eller far når det yngste barnet fylte ett år (ikke tre år som tidligere), å begrense antall perioder som den enkelte kan motta overgangsstønad, å utvide tiltak med gratis kjernetid i barnehager, å fase ut kontantstøtten, å utvikle ektefelletilleggene i uførepensjonen og å redusere barnetilleggene. Flere av disse forslagene ble tatt opp i etterkant av utredningen. Blant annet er aktivitetskrav ved overgangsstønad skjerpet, gratis kjernetid i barnehage er innført i hele landet og det er satt et tak på forsørgertilleggene i uførepensjonen. Kontantstøtten er avviklet for toåringer, men økt for ettåringer.

Ifølge en analyse fra NAV ser satsøkningen for kontantstøtten for ettåringer ut til å ha direkte effekt på sysselsettingen til mødre med ettåringer, i den forstand at sysselsettingen ble redusert med 5–6 prosentenheter. Utslaget var større for mødre med innvandrerbakgrunn, noe som i stor grad ser ut til å være en konsekvens av at kvinner med innvandrerbakgrunn oftere jobber i lavlønnssyrker.⁵⁹ Selv om kontantstøtten er redusert fra to til ett år, tyder disse tallene altså på at den fortsatt bidrar til å holde kvinner utenfor arbeidsstyrken, og at dette gjelder innvandrerkvinner i langt større grad enn kvinner i majoritetsbefolkningen.

Høsten 2014 ble ordningen med gratis kjernetid i barnehager inntektsprøvd i bydelen Gamle Oslo, i Drammen og i bydelen Årstad i Bergen. Det ble samtidig stilt krav om aktivitet for foreldre. En rapport finner at foreldre opplever aktivitetsplikten som en mulighet til å lære norsk og dermed kunne følge opp barna i barnehage og skole slik de gjerne vil.⁶⁰

⁵⁹ Hedding, B. (2016). Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats. *Arbeid og velferd* (3): 61–73.

Reduserte ytelser

Strategien med ytelsesskutt kan stimulere til at flere personer tilbyr sin arbeidskraft, fordi kuttene gjør det mer lønnsomt å jobbe. Strategien har også sine begrensninger. For de som får ytelsene sine redusert og som reelt ikke er i stand til å forsørge seg selv gjennom betalt arbeid, vil kuttene først og fremst redusere inntekten. Dette illustreres blant annet i evalueringen av innføringen av «starthjelp» i Danmark. Sysselsettingen økte blant innvandrere som fikk starthjelp i stedet for den høyere kontanthjelpen, men levekårsutfordringene ble også betydelig større for mottakerne av starthjelp som ikke lyktes i å skaffe en jobb.⁶¹

Det å ha vedvarende lavinntekt kan i seg selv bidra til å forsterke marginalisering. Lavinntekt eller fattigdom gjør det vanskelig å delta på de sentrale arenaene i samfunnet. Barn som vokser opp med lav inntekt deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter⁶² og har større risiko enn andre for å bli stående utenfor arbeidslivet som voksne.⁶³ Å leve med vedvarende lav inntekt er dessuten ressurskrevende, slik at familier kan komme til å bruke mye tid og krefter bare på å håndtere den dårlige økonomien og kompensere for materielt dårlige levekår. Rene kutt i velferdsytelser kan bidra til å få flere i jobb, men for dem som forblir mottakere, kan lavinntektssituasjonen komme til å undergrave integreringen på sikt. Dette er et reelt dilemma i utformingen av ytelsessystemet.

I NOU 2011: 7 ble det foreslått å erstatte kontantytelser med tjenester som en delvis løsning på dette dilemmaet. Gjennom å gi tjenester kan man hindre eller dempe noen av følgene av fattigdom, samtidig som man ikke undergraver insentiver til arbeid, fordi arbeidsinntekt vil gi større økonomisk frihet. Eksempler på politiske tiltak under en slik strategi var å erstatte kontantstøtten med mer utstrakt bruk av gratis kjernetid i barnehager eller å erstatte barnetillegget i uførepensjonen med gratis tilgang til aktiviteter for barn. Utvalget me-

⁶⁰ Bråten, B. & Bogen, H. (2015). *Målretting av gratis kjernetid. Erfaringer fra bydel Gamle Oslo, Drammen og Bergen*. Fafo-rapport 2015:39.

⁶¹ Hansen, H., Højsgaard Andersen, L., Schultz-Nielsen, M. & Tranæs, T. (2012). *Starthjelpens betydning for flyktnings levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed.

⁶² Kristofersen, L. B. (2010). Fritid og sosial deltakelse. I: Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (eds.). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. Oslo: NOVA, rapport nr. 2010/10.

⁶³ Wiborg, Ø. & Hansen, M. (2009). Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage. *European Sociological Review* 25(3), s. 379–394.

ner at denne tilnærmingen kan utvikles videre, særlig med tanke på barnefamilier, hvor man nettopp ønsker å legge til rette for barns deltakelse, uten å undergrave arbeidsinsentivene for foreldrene. Gratis transport og fritids- og ferieaktiviteter for barn er mulige tjenester som kan tilbys hvis kontantytelsene til familiene reduseres.

Strengere inngangsvilkår

Regjeringen lanserte sommeren 2016 et høringsnotat som begrenser flyktningers og andre innvandreres rettigheter i ytelsessystemet på flere måter, slik at flyktninger i større grad likebehandles med norske statsborgere og andre med lovlig

opphold i Norge (se boks 10.4). For det første foreslås det – noe som gjelder flere av folketrygdens ytelser – å avvike den positive særbehandlingen av flyktninger og å erstatte retten til garanterte minsteytelser ved alder og uførhet med ordningen med supplerende stønad. For det andre foreslår regjeringen å innføre et botidskrav på fem år i kontantstøtten og å øke botidskravet fra tre til fem år i alderspensjonen, uføretrygden, arbeidsavklaringspengene og stønaden til enslig mor eller far. Utvalget merker seg innholdet i høringsnotatet, og anerkjenner at det høye forbruket av enkelte av disse ytelsene, sammen med risikoen for stønadseksport, tilsier at slike innstramminger kan være nødvendig. Høringsnotatets beregning

Boks 10.4 Høringsnotat om endringer i folketrygden

For å ha rett til en del folketrygdtytelser, inkludert alderspensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig mor eller far, stilles det normalt krav til kvalifiseringsperioder i form av forutgående medlemskap i folketrygden eller trygdetid. Alderspensjon og uføretrygd har videre bestemmelser om at trygdetid er en faktor i beregningen av ytelsen, slik at ytelsen reduseres forholdsmessig dersom man har mindre enn 40 års trygdetid.

For personer som har fått opphold i Norge med status som flyktning, gjøres det unntak fra kravet til kvalifiseringsperiode og bestemmelsene om avkortning i ytelsene på grunn av manglende trygdetid. Det forutsettes at de andre vilkårene for de enkelte ytelsene er oppfylt, herunder kravene til alder, sykdom, redusert inntektsevne mv. Bakgrunnen for særreglene for flyktninger er at personer som har måttet flykte fra opprinnelseslandet, sjelden eller aldri vil ha tilgang til eventuelle opptjente pensjonsrettigheter derfra.

Om man skal beholde retten til en ytelse som er innvilget eller beregnet etter særrettighetene for flyktninger, er det et absolutt krav at man fortsatt er medlem i folketrygden. Dersom medlemskapet opphører, f.eks. ved flytting til utlandet, faller retten til ytelsen og den fordelaktige beregningen bort. Den ytelsen som i så fall vil kunne tas med til utlandet, er begrenset til det beløpet flyktningen har rett til basert på egen opptjening.

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 4. juli 2016 ut et høringsnotat hvor departementet foreslår å øke botidskravet for rett til pensjoner,

uføretrygd og arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år. For rett til stønad til enslig mor eller far foreslås det også å heve kravet fra tre til fem år. For kontantstøtte, hvor det i dag ikke stilles krav til botid, foreslås det innført et krav om fem års botid. Det er stor usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvordan utbetalingene av økonomisk sosialhjelp vil påvirkes av å øke botidskravet for trygdeytelser.

I tillegg ble det foreslått å avvike de fleste av ordningene som automatisk gir personer med flyktningstatus fulle minsteytelser fra folketrygden som om de har bodd i Norge hele livet. For alderspensjon og uføretrygd ble det foreslått at disse ordningene skal erstattes av ordningen med supplerende stønad.¹ En slik løsning forutsetter at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år. Supplerende stønad er en behovsprøvd ordning utenfor folketrygden som gis uten forsørgingstillegg, og som er mer tilpasset den aktuelle målgruppen. Det påpekes i notatet at betydelige økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter unnås ved at eldre og uføre flyktninger får tilnærmet lik inntektssikring innenfor ordningen med supplerende stønad som de ellers ville ha fått innenfor folketrygden.

¹ Supplerende stønad har som formål å garantere en minsteinntekt for personer som har fylt 67 år, og som har kort eller ingen botid, noe som gjør at de ikke har tilstrekkelige alderspensjonsrettigheter i folketrygden. Se vedlegg 1.

Kilde: Høring om forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen, 4. juli 2016.

ger av innsparinger som følge av denne omleggingen er imidlertid svært usikre, og de antatte innsparingene kommer hovedsakelig som følge av at supplerende stønad er en behovsprøvd ordning uten forsørgertillegg. Det er også stor usikkerhet knyttet til hvordan utbetalingene av økonomisk sosialhjelp vil bli påvirket av de foreslåtte endringene, men det vil trolig føre til økte utgifter for kommunene. Utvalget understreker derfor at det er viktig å evaluere virkningene av de foreslåtte endringene i trygdeordningene, slik det legges opp til i høringsnotatet. Utvalget understreker videre at en strategi med begrensede rettigheter for flyktninger og andre innvandrere bør suppleres med en fortsatt strategi for å investere i innvandreres kompetanse.

Forslaget om å innføre et botidskrav på fem år i kontantstøtten antas å gi en innsparing i løpet av det første året etter innføring på rundt 60 mill. kr, eller om lag 4 pst. av den årlige utgiften til denne ytelsen.⁶⁴ Hvilken effekt innføringen av botidskrav vil ha på innvandrerkvinnens yrkesdeltakelse, er usikkert, all den tid tilgjengelig statistikk ikke sier noe om forholdet mellom kontantstøttet mottak og botid. På denne bakgrunnen viser utvalget til argumentasjonen i NOU 2011: 7 og anbefaler at kontantstøtteordningen fases ut.

Aktivitetskrav

Aktivitetskrav finnes allerede i en rekke velferdsytelser, i større eller mindre grad. Unntaket er uføretrygd, som oppfattes som en varig ytelse når den først er innvilget. Som vist i kapittel 6.5 kan aktivitetskrav og sanksjoner ha en positiv effekt på overgangen til arbeid. Det er imidlertid signaler som tyder på at arbeids- og velferdsforvaltningen håndhever aktivitetskravene ulikt og i mindre grad enn regelverket åpner for. Utvalget understreker at alle som mottar velferdsytelser, bør delta i aktiviteter som virker kvalifiserende, eller som bidrar til å holde fast i kontakten med arbeidslivet, og at aktivitetskrav bør praktiseres strengt. Aktivitet har en selvstendig effekt i tillegg til den rent kvalifiserende. Begrunnelsen er at alternativet vil være passivitet, noe som er uheldig for den enkelte og som vil kunne undergrave legitimiteten til velferdsytelsene. Utvalget mener de mulighetene som ligger i lovverket til å bruke betingelser og sanksjoner, bør tas i bruk i større grad enn i dag. Samtidig er det viktig at aktivite-

tene som tilbys, har et tilstrekkelig kvalitetsnivå og tilfører noe meningsfylt til deltakeren.

For mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år er det fra 2017 innført en aktivitetsplikt med det formål å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget.⁶⁵ En studie av innføringen av aktivitetsplikt i fire kommuner viser at en streng praktisering av aktivitetskrav kan gi en kraftig reduksjon i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp, uten at studien dokumenterer at dette fører til høyere overgang til arbeid.⁶⁶ Utvalget mener at det ikke skal være mulig å motta sosialhjelp over tid uten å møte aktivitetskrav, hvis ikke det er tungtveiende grunner som taler mot dette.

Langtidsmottakere av sosialhjelp vil ofte ha vært igjennom en rekke kvalifiseringstiltak og innsatser, uten at disse har satt dem i stand til å etablere en fast tilknytning til arbeidsmarkedet. I noen tilfeller har tiltakene hatt liten annen effekt enn å påføre brukeren nok en opplevelse av nederlag, og i sum kan aktiviseringsinnsatsen oppleves som ydmykende.⁶⁷ Utvalget understreker at aktivitetskravene for dem som står lengst fra arbeidsmarkedet bør innrettes slik at de i tillegg til å være arbeidsrettet også bygger opp minimumsferdigheter som sikrer sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, noe som også inngår i formålet med sosialtjenesteloven. For personer i slike situasjoner kan man f.eks. ha som et minimumsmål at alle skal ha grunnleggende leseferdigheter, slik at de kan forstå enkle beskjeder. Dette vil forbedre mestringen av kontakten med offentlige myndigheter, inkludert skolen, slik at de blir i stand til å følge opp barnas utdanning. Det vil også bidra til å styrke ferdigheter som er viktige for å kunne komme i arbeid. Eksempler kan være krav om deltakelse på norskkurs, arbeid for frivillighetssentralen eller tilsvarende formidling av uformell hjelp, eller tiltak organisert av kommunene og frivillige organisasjoner i fellesskap, der «uvirksomme hender» kobles til «eksisterende behov».⁶⁸ Dette er et område hvor det er rom for kreativitet, så lenge prosjektene som opprettes, ivaretar verdigheten til deltakerne.

⁶⁵ Prop. 1 S (2016–2017), Prop. 13 L (2016–2017).

⁶⁶ Dahl, E. & Lima, I. (2016). Krav om å stå opp om morra'n: Virker det?, *Arbeid og velferd* 3-2016.

⁶⁷ Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2014). *Når aktivisering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43.

⁶⁸ Noen slike prosjekter er beskrevet hos Guldbrandsen, T. (2015). *Frivillighet som treningsarena for arbeidslivet*. Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 2015/11.

⁶⁴ Samlet tildeling til NAV for posten kontantstøtte var 1,62 mrd. kr i 2015, ifølge NAVs årsrapport, tilgjengelig på NAVs nettsider.

10.4.2 Skatt

Skattesystemet påvirker både insentivene til å arbeide for den enkelte og arbeidsgiveres insentiver til å ansette personer. Det er da også naturlig å vurdere om endringer i skattesystemet kan bidra til å øke sysselsetningen blant innvandrere.

Det er mulig å bedre insentivene til å arbeide framfor å gå på trygd innenfor skattesystemet ved å la lønn bli skattlagt lavere enn trygd. Det kan f.eks. oppnås ved å innføre et særskilt fradrag i inntekten som betinges av at man har arbeidsinntekt. Et slikt arbeidsbetinget fradrag vil bidra til å redusere kompensasjonsgraden etter skatt for de ulike trygdeordningene, fordi nettoinntekten som lønsmottaker øker. Et slikt fradrag vil isolert sett kunne ha en høy kostnad. Det er imidlertid mulig å begrense kostnaden dersom en finansierer hele eller deler av fradraget gjennom å redusere mer generelle inntektsfradrag. Utvalget viser i denne forbindelsen til at regjeringen har signalisert at den vurderer en slik ordning parallelt med gjennomføringen av den pågående skattereformen.⁶⁹

Det kan være ønskelig å bedre insentivene til arbeid for dem som allerede er i jobb, men som har lav lønn. Lavere skattesatser på arbeid kan da gi økt arbeidstilbud. Det skyldes at det man får igjen for å arbeide litt mer, øker. Dette omtales ofte som *substitusjonsvirkningen* av lavere skattesats på arbeid. Samtidig trekker inntektsvirkningen mot lavere arbeidstilbud: Når lønnstakeren får økt disponibel inntekt som følge av lavere skatt, vil den økte inntekten delvis bli brukt til å øke konsumet av fritid, det vil si at arbeidstilbudet går ned. Empirisk forskning på norske data tyder på at substitusjonsvirkningen normalt er sterkere enn inntektsvirkningen for dem som allerede arbeider, det vil si at arbeidstilbudet øker når skattesatser reduseres. Virkningen er sterkest for lavinntektsgrupper og for gifte kvinner, men svakere for aleneboende og gifte menn.⁷⁰

Mulighetene til å målrette skattelettelse for enkeltgrupper er likevel svært begrenset, noe som er påpekt av flere utvalg.⁷¹ Skatter og avgifter er generelle virkemidler i den forstand at en even-

tuell særskilt skattelettelse i liten grad kan målrettes mot en bestemt mottakergruppe. Reglene må utformes slik at alle som tilfredsstiller visse kriterier, får den aktuelle skatte- eller avgiftslettelsen. Skatter og avgifter er dermed lite egnede virkemidler i situasjoner der formålet er å støtte aktiviteter eller virksomheter som skal tilfredsstille et sett av kriterier og/eller hvor det skal være rom for skjønn. Jo mer målrettet en ønsker at støtten skal være, desto mindre egnet vil skatte- og avgiftssystemet normalt være sammenliknet med direkte støtte over statsbudsjettet.

Skattesystemets begrensede muligheter til å målrette skatteletter mot lavinntektsgrupper kan illustreres med følgende: Å redusere skattesatser på lave inntektsnivåer ved å redusere satsene i trinn 1 og 2 i trinnskatten (som i 2017 gjelder for personinntekter mellom 164 100 og 580 650 kr) vil bedre arbeidsinsentivene for lønnstakerne i denne gruppen. Men kostnaden blir høy fordi satsreduksjonen også gir lavere skatt for trygdemottakere og pensjonister og for alle med høyere personinntekter enn inntektsintervallet som dekkes av trinn 1 og 2. Arbeidsinsentivene til lønnstakerne i den sistnevnte gruppen (de med høyere inntekter) svekkes dessuten fordi gjennomsnittsskatten reduseres uten at marginals-katten reduseres. Økninger i generelle bunnfradrag er heller ikke målrettet, fordi også dette vil gi lettelse for personer med høye inntekter og for andre grupper enn lønnstakere. I tillegg vil økte bunnfradrag i hovedsak bare gi lavere gjennomsnittsskatt uten å redusere marginals-katten.⁷²

På arbeidsgiversiden er det først og fremst arbeidsgiveravgiften i skattesystemet som påvirker etterspørselen etter arbeidskraft. Men det kan også tenkes mer særskilte skatteordninger som bidrar til å øke etterspørselen i enkelt næringer som i stor grad ansetter arbeidskraft med lav lønn. Slike ordninger blir imidlertid ofte lite målrettede, med stor risiko for at kostnadene blir høye sammenliknet med sysselsettingsvirkningen. Høye kostnader gir mindre rom for generelle satsreduksjoner, herunder på arbeid. I tillegg vil ordninger som skattemessig favoriserer enkelt næringer, gi et samfunnsmessig velferdstap ved at ressurser ikke lenger investeres der hvor de kaster mest av seg for samfunnet.

Det er mulig å legge til rette for en generell bedring av insentivene til arbeid gjennom en gene-

⁶⁹ Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt* (Skattemeldingen), punkt 6.6. Beregninger av sysselsettingsvirkninger og kostnader ved ulike modeller for jobbskattefradrag finnes hos Bhuller, M., Vestad, O. & Aaberge, R. (2016). *Virkninger av jobbskattefradrag på innvandreres arbeidstilbud*. Rapport nr. 28/2016, Statistisk sentralbyrå.

⁷⁰ Thoresen, T.O. & Vattø, T.E. (2015). Validation of the discrete choice labor supply model by methods of the new tax responsiveness literature, *Labour Economics* 37, s. 38–53.

⁷¹ NOU 2003: 9 *Skatteutvalget* og NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.

⁷² Beregninger publisert av Finansdepartementet basert på Statistisk sentralbyrås arbeidstilbudsmodell LOTTE-Arbeid viser f.eks. at økte bunnfradrag ikke har virkning av betydning på arbeidstilbudet.

rell reduksjon i skattesatsene på arbeid. I den forbindelse vises det til at marginals-katten på arbeid over tid har blitt redusert betydelig med skiftende regjeringer. Skattereformen 2006, som ble iverk-satt av regjeringen Stoltenberg II, innebar en betydelig reduksjon i skattesatsene på arbeid, særlig for personer med middels og høye inntekter. Den pågående skattereformen reduserer også margi-nalskatten moderat for et stort antall personlige skattytere både på lavere og på høyere inntektsni-vær.

10.5 Systematisk utprøving og evaluering

Det finnes allerede mye kunnskap om effekten av arbeidsmarkedspolitikken og en del om særskilte innsatser/tiltak for innvandrere, men det er fort-satt mye vi ikke vet. I mange tilfeller vil kunnskap om effekter heller ikke så lett la seg avdekke ved hjelp av eksisterende data og organisering av til-tak/ordninger.

Tegn til for lite arbeidsretting i introduksjons-programmet og problemene knyttet til oppfølging av personer med liten eller ingen utdanning etter endt program, peker i retning av å styrke arbeids-rettingen. Samtidig er det mye som tyder på at det er rom for å forbedre utdannings- og opplærings-mulighetene for flyktninger og muligens også an-dre innvandrergupper i Norge. Det er også tegn til at kombinasjonsløp (utdanning/opplæring kombinert med arbeidsrettede tiltak) eller «til-takskjeder» (ulike tiltak i en bestemt rekkefølge) kan fungere, for noen grupper og/eller under visse omstendigheter.

Mye av innsatsen som rettes mot flyktninger i integreringsarbeidet, både i introduksjonspro-grammet og gjennom f.eks. arbeidsmarkedstiltak i NAV, er basert på en individuell vurdering av be-hov og hensiktsmessighet. Flyktningenes egne preferanser og motivasjon spiller også inn. Sett fra et forskningsperspektiv skaper en slik situasjon vanskeligheter i tolkningen av resultatene for ulike typer innsats og for ulike grupper, fordi det kan være betydelige seleksjonsskjevheter knyttet til hva slags tilbud eller tiltak den enkelte flykt-ning har fått eller deltatt i. I tillegg er mye av inte-greringsarbeidet i Norge desentralisert, dvs. ved at det foregår i den enkelte kommunen eller med hjelp fra det lokale NAV-kontoret, og kan være på-virket av lokale forhold. Det er følgelig behov for mer kunnskap om hvordan integreringsarbeidet foregår i kommunen, ved NAV-kontoret og innen-for voksenopplæringen.

Det er sjelden helt klart nøyaktig hva slags til-tak, endringer, kombinasjoner eller «kjeder» som fungerer best, og hva det burde satses mer på. Det er også mulig at én type tiltak/løp fungerer best for noen, mens en annen fungerer best for an-dre. I en slik situasjon, når vi ikke vet nøyaktig hva som fungerer best og eventuelt for hvem, blir det hensiktsmessig å prøve ut ulike modeller og å eva-luere disse enten opp mot den nåværende situa-sjonen/organiseringen eller opp mot hverandre. Eksperimenter innebærer alltid en viss grad av forskjellsbehandling, fordi noen deltakere får én type behandling mens andre får en annen (eller in-gen) behandling.

Dagens system for integreringstiltak, med om-fattende prosesser rundt bosetting og et introduk-sjonsprogram som går over flere år, er ressurskre-vende. Det er ikke opplagt at kvaliteten i arbeidet knyttet til disse oppgavene vil kunne oppretthol-des hvis et større antall skal gå gjennom systemet over flere år. Det kan derfor være nødvendig med sterkere prioriteringer, og for å gjøre det på en god måte, er det behov for kunnskap.

Randomiserte, kontrollerte eksperimenter blir ofte ansett som «gullstandarden» for evidensba-sert kunnskap, og utvalget oppfordrer til mer ut-prøving basert på slike evalueringer. Det er imid-lertid også svakheter ved eksperimenter. Eksperi-menter har stor «intern validitet». Det betyr at analyser av eksperimenter gir godt grunnlag for å si at «behandlingen» slik den ble gjennomført i ek-sperimentet, faktisk hadde en effekt (eller ikke). I mange tilfeller viser det seg imidlertid at effekten ikke er like stor (eller i det hele tatt til stede) når behandlingen innføres for større populasjoner. Det kan være flere grunner til det, men én av dem er at man ikke klarer å opprettholde like god kvali-tet ved innføring i den virkelige verden, muligens med «behandlere» som ikke er like godt forberedt eller kvalifiserte som i den eksperimentelle sam-menhengen. Når det gjelder arbeidsintegrering av innvandrere er den virkelige verdenen ute i kom-munene, NAV-kontorene og utdanningsinstitusjo-nene. Det er der grunnlaget for integrering av inn-vandrere skjer.

Gradvis innføring av en endring eller en ny ordning i ulike regioner eller for ulike grupper over tid er et eksempel på en annen måte å tilrette-legge for evaluering på. Det innebærer at ulike «systemer» eksisterer parallelt og lar seg analy-sere ved hjelp av «kvasi-eksperimentelle» meto-der. Ideelt sett burde det være tilfeldig hva slags region eller gruppe som får innført endringen i de ulike periodene. Utvalget registrerer at tilnærmin-gene, tiltakene og framgangsmåten innenfor inte-

greringsarbeidet sjelden evalueres med metoder som kan gi gode svar om virkninger og kausale effekter, og anerkjenner at det er krevende å tilrettelegge for og gjennomføre slik forskning, gitt rammebetingelsene og organiseringen av integreringsarbeid i Norge i dag. Vi vet for lite om effekten av språkopplæring og om språkopplæring eventuelt kunne forbedres gjennom annen satsing eller organisering. Det er for lite kunnskap om hva slags tilnærminger og tiltak som brukes innenfor introduksjonsprogrammet i de enkelte kommunene og om enkelte kommuner klarer å oppnå bedre resultater over lengre tid (se kap. 10.3.3). Utvalget mener at det generelt trengs mer kunnskap om hva som virker innenfor introduksjonsprogrammet. Mens det finnes noen effektstudier av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere, mener utvalget at vi fortsatt vet for lite om hvordan NAV jobber med integrering av flyktninger innenfor introduksjonsprogrammet, og videre kunnskap trenges også om hvordan arbeidsmarkedspolitikken kan brukes for å oppnå best mulig effekt når det gjelder å sikre varig fotfeste for innvandrere på arbeidsmarkedet. Uten kunnskap fra effektstudier av høy vitenskapelig kvalitet mener utvalget at det ikke vil være mulig å bedre effektiviteten i integreringsarbeid framover og veilede kommuner om høy kvalitet innenfor integreringsarbeid.

Utvalget mener at eksperimenter eller tilrettelegging for kvasieksperimentelle analyser bør tilstrebes i større grad når endringene og innovasjonene innenfor integreringsarbeidet i Norge diskuteres eller planlegges. I den grad det er realistisk, gitt politiske og administrative rammer, bør det i større grad planlegges for evaluering av en endring samtidig som man planlegger innføringen av endringen.

10.6 Oppsummering

Det norske velferdssamfunnet står overfor en periode med økende forsørgerbyrde og mindre handlingsrom i den økonomiske politikken. Utvalget vurderer høy innvandring som en tilleggsutfordring i dette helhetsbildet (se kap. 8).

For at arbeidslivet og velferdsstaten skal settes i stand til å møte høy migrasjon, må integreringsnivåen styrkes, slik at flyktninger i større grad blir en del av det ordinære arbeids- og samfunnslivet. Det har derfor vært viktig å identifisere de trekk og mekanismer ved det norske velferds- og arbeidslivssystemet som utfordres av høy innvand-

ring, og å vurdere hva som kan gjøres for at det skal bli mer robust og i større grad tjene som en ressurs i håndteringen av disse utfordringene.

Analysene i denne utredningen bygger videre på NOU 2011: 7, der *aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging* representerte de viktigste anbefalingene. Disse overordnede redskapene må fortløpende utvikles og justeres i tråd med viktige endringer i samfunnsøkonomien og i intensiteten i tilstrømningen. De bør også justeres og utvikles i tråd med de systematiske evalueringene av alle større satsinger som dette utvalget anbefaler.

På basis av situasjonen i 2016, har utvalget i dette kapitlet trukket fram noen sentrale virkemidler som bør justeres innenfor det gjeldende integrasjonsregimet, for å bedre kunne sikre at velferdsordningene kan opprettholdes på et høyt nivå i en situasjon med stor tilstrømning av asylsøkere og flyktninger. Utvalget har lagt vekt på å forbedre virkemidlenes treffsikkerhet og mottaks- og integreringsapparatets funksjonsdyktighet.

Utvalget understreker betydningen av å se de ulike stadiene i sammenheng og å fremme kombinerte løsninger for økt sysselsetting og integrasjon. Mer spesifikt vil utvalget understreke:

- Tiltak som bidrar til aktivisering og fremmer integrering på sikt, bør starte allerede i asylmottakene for å utnytte ventetiden og motvirke passivisering. Noen slike tiltak – norskopplæring, informasjon om norske samfunnsforhold og kompetansekartlegging – bør også omfatte asylsøkere som venter på utfallet av asylsøknaden, ikke bare flyktninger som venter på bosetting. Det er spesielt viktig at barn og unge i mottak kommer raskt inn i det ordinære tilbudet i barnehage og skole.
- Bosettingen av flyktninger bør fortsatt bygge på at staten inngår avtaler med kommunene om bosetting – så langt dette er tilstrekkelig for å få bosatt alle det er behov for. Hvis kommunene ikke tilbyr nok plasser, og det blir svært mange som venter lenge i mottak, må staten kunne ta i bruk en beredskapsordning som sikrer at flyktninger kan flytte ut av mottak og bli bosatt innen rimelig tid. Utformingen av en slik ordning, og hvilke konsekvenser den kan ha for ansvarsdelingen mellom stat og kommune, må utredes nærmere.
- Mulighetene for en viss justering av kriteriene for bosetting i retning av større vektning av lokalt og regionalt arbeidsmarked, ev. også utdanningstilbud, bør vurderes. En dreining mot i sterkere grad å bosette flyktninger med relevant kompetanse i kommuner/regioner der

kompetansen deres er etterspurt, kan skje på bakgrunn av planlagt kompetansekartlegging og karriereveiledning i mottakene.

- Myndighetene bør ta initiativ til en helhetlig analyse av sammenhenger, flaskehalser og samordningsbehov med sikte på et mer rasjonelt og effektivt system for asylsaksbehandling, mottak, bosetting, introduksjonsordning og andre særskilte integreringstiltak. En slik utredning vil kunne bidra til å klarlegge hvordan stat, kommuner og sivilsamfunn i Norge best mulig kan håndtere store og til dels raske svingninger i antall asylsøkere og flyktninger.
- Barrierer som barn og unge som innvandrer til Norge møter i utdanningssystemet bør bygges ned. Myndighetene bør utvikle kunnskapsbaserte tiltak for en mer effektiv overgang til norsk skole. Det bør også satses videre på å øke barnas deltakelse i utdanning før og etter den obligatoriske grunnskolen.
- Det bør utvikles moduler innenfor introduksjonsprogrammet som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltakere. Kommunene bør fortsatt ha frihet til å tilpasse tilbudet til lokale forhold og behov.
- Det bør satses på mer arbeidsretting i introduksjonsprogrammet. Praksis i arbeidslivet bør tilbys de fleste programdeltakerne. Videre bør det tilrettelegges for at deltakerne skal kunne ta mer ordinær utdanning innenfor programmet, om det er dette de har behov for.
- Det norske arbeidsmarkedet verdsetter i liten grad utdanningen flyktninger har med seg til Norge. Det ser ut til være store samfunnsøkonomiske gevinster forbundet med å komplettere utenlandsk utdanning med noe utdanning fra Norge, sammenliknet med å måtte ta hele utdanningen på nytt, eller alternativt få en usikker tilknytning til arbeidsmarkedet som ufaglært. Den potensielle gevinsten vil være større dess mer effektivt kvalifiseringsløpet tilrettelegges og hindringene for å ta del i det ordinære utdanningssystemet bygges ned.
- Myndighetene bør i langt større grad sørge for at det finnes kompletterende utdanningstilbud, og relevante godkjenningsmyndigheter må forplikte seg når det gjelder godkjenning av slike tilbud. Der det er mulig, bør myndighetene sørge for at det utvikles alternative dokumentasjons- og godkjenningsordninger, særskilte opptaksmuligheter og fleksible og differensierte tilbud med integrert norskopplæring.
- Språk er viktig, og det bør sees nærmere på om språkopplæring i større grad kan integreres i

annen kvalifisering og kompetansepåbygging og på arbeidsplassen. Det er behov for systematisk utprøving av ulike modeller for norskopplæring, slik at valg av opplæringsmodeller blir mer kunnskapsbasert.

- For å få flere lavkvalifiserte innvandrere ut i arbeid må myndighetene vurdere å øke bruken av lønnstilskudd som arbeidsrettet bistand. Gjennom lønnstilskudd kan arbeidsgiveren få testet kompetansen og produktiviteten til tiltaksdeltakeren, samtidig som den enkelte får opplæring og erfaring i arbeids- og samfunnslivet. Lønnstilskuddsordningen bør imidlertid være tidsavgrenset, og insentivene må legges til rette for at både arbeidsgiver og arbeidstaker ønsker å delta.
- For å komme i jobb kan mange flyktninger ha behov for mer opplæring og/eller tiltak med praksis i arbeidslivet etter introduksjonsprogrammet. Opplegg som kombinerer utdanning og arbeid, bør i større grad utvikles og tas i bruk. Siden det foreligger begrenset kunnskap om hvorvidt og hvordan slike kombinasjonsopplegg virker, bør det legges opp til systematisk utprøving av alternative modeller, og disse bør effektevalueres.
- Dersom vedvarende høy flyktninginnvandring fører til at store grupper blir stående utenfor arbeidslivet, legges det til grunn at myndighetene og partene tar ansvar for å drøfte hvorvidt det er behov for å utvikle særskilte stillingstyper med tilpasset lønn, for å gi muligheter til arbeidstrening og aktivisering. Slike løsninger kan ifølge NOU 2016: 15 være en god strategi for å få flere flyktninger raskere inn i arbeidsmarkedet, samtidig som tariffavtaler og standardene i arbeidslivet opprettholdes.
- Aktivisering for stønadsmottakere ble foreslått i NOU 2011: 7. Aktivitetskrav finnes allerede i en rekke velferdsytelser, i større eller mindre grad. Myndighetene bør i større grad enn i dag ta i bruk de mulighetene som ligger i lovverket til å bruke betingelser og sanksjoner. Aktivitetskravene for dem som står lengst fra arbeidsmarkedet, bør innrettes slik at de i tillegg til å være arbeidsrettet også bygger opp minimumsferdigheter som sikrer sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.
- Det er viktig å bygge ned uheldige insentivstrukturer i de generelle inntektssikringsordningene. I NOU 2011: 7 ble det foreslått å erstatte kontantytelser med tjenester som en delvis løsning på dette dilemmaet. Denne tilnærmingen kan utvikles videre, særlig med tanke på barnefamilier, hvor man nettopp øn-

sker å legge til rette for barns deltakelse uten å undergrave arbeidsinsentivene for foreldrene. Det understrekes også at kontantstøtten særlig

bidrar til å holde innvandrerkvinner utenfor arbeidsstyrken, og derfor bør fases ut.

Kapittel 11

Overordnede tilnærminger til integrering

11.1 Innledning

Utvalget er bedt om å

[...] på bakgrunn av egne analyser og vurderinger skissere alternative strategier for å kunne møte utfordringer i tilknytning til fortsatt høy innvandring. Kunnskap og erfaringer fra sammenliknbare land bør trekkes inn i analysen.

I utvalgets mandat er høy innvandring en forutsetning for analysene, og det legges til grunn at flyktninger og deres familier utgjør en stor andel av innvandringen. Utvalgets oppgave er dermed å se på ulike strategier som kan gi en retning for hvordan denne typen høy innvandring kan gripes an. Utvalget har tolket mandatet slik at det norske samfunnets sosiale og økonomiske bærekraft er en viktig betingelse for arbeidet: Det framstilles i mandatet som et mål at

[...] Norge skal kunne opprettholde velferdsordningene på et nivå og med en standard vi har vært vant til.

Utvalgets oppgave er altså å peke på noen strategiske tilnærminger politikerne kan velge for å sikre at velferdsytelsene opprettholdes på et høyt nivå i en situasjon med stor tilstrømming av flyktninger. Utvalget anerkjenner at det er en krevende oppgave. Uavhengig av antall asylsøkere og flyktninger står velferdsstaten overfor en periode med voksende forsørgerbyrde og en mer usikker finansiering (se kap. 8).¹ En stor tilstrømming av personer med små eller usikre kvalifikasjoner som ikke snakker norsk, og som vil oppfatte vesentlige sider ved det norske samfunnet som fremmed, vil forsterke utfordringene. Det er ikke gitt at velferdsytelsene på det høye nivået vi har vært vant til, lar seg opprettholde i en slik situasjon med kombinerte pressfaktorer. Utvalget vil

påpeke at det ikke finnes noen enkle grep som vil sette Norge i stand til å ta imot et vedvarende høyt antall flyktninger, uten at dette vil ha negative konsekvenser for produktivitet, fordeling og velferd.

Utvalget er videre i mandatet bedt om å oppdatere analysene fra NOU 2011: 7. I årene som har gått etter 2011, har innvandringsbildet og den økonomiske situasjonen i Norge endret seg. Flyktningkrisen, slik den utviklet seg i 2015, viste at innvandringen tidvis vil kunne bli svært høy i årene framover, selv om tilstrømmingen i 2016 har vært uvanlig lav. Arbeidsinnvandringen fra EØS-land er fortsatt høy, noe som har ført til sterk konkurranse om jobbene i mange bransjer. Den skjerpede konkurransen berører både nyankomne og etablerte innvandrere og arbeidstakere i den øvrige befolkningen i de berørte bransjene. Dessuten har oljeprisen falt betraktelig, noe som har ført til mindre etterspørsel etter arbeidskraft i oljerelaterte næringer, svakere vekst i økonomien og sysselsettingen og lavere inntekter for den norske staten. Kombinasjonen av dempet vekst, redusert handlingsrom i den økonomiske politikken, skjerpet konkurranse om jobbene og høy innvandring fra lavinntektsland gjør at situasjonen framstår som langt mer utfordrende enn den gjorde så sent som i 2011.

Utvalgets mandat er avgrenset til å analysere de delene av problemfeltet som har med innvandring å gjøre. Utvalget påpeker at innvandring i seg selv ikke behøver å være problematisk for velferdssamfunnet. Innvandring av arbeidsdyktige mennesker med kvalifikasjoner som er relevante og etterspurte i det norske arbeidsmarkedet, utgjør i utgangspunktet en ressurs. Det som vekker bekymring, er innvandring av personer med kvalifikasjoner som enten er lave, vanskelige å dokumentere eller lite etterspurte i det norske arbeidsmarkedet. Flertallet av dem som kommer som flyktninger, befinner seg i denne kategorien. I Norge vil mange av disse oppleve terskelen inn i arbeidsmarkedet som høy og terskelen til velferdsytelsene som lav. Vedvarende høy tilstrømming av personer i denne situasjonen vil represen-

¹ Jf. St.meld. nr. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*.

tere en tillegg utfordring til de generelle faktorene som setter arbeids- og velferdsmodellen under press. Denne typen høy innvandring kan potensielt svekke det organiserte arbeidslivet og bidra til framvekst av økonomiske gråsoner preget av manglende kontrakter, underbetaling og svart arbeid. Hvis norske myndigheter ikke klarer å motvirke slike utviklingstrekk, kan det i tillegg til de økonomiske effektene bidra til å svekke den samfunnsmessige tilliten både blant innvandrere og deres etterkommere og i den øvrige befolkningen. For å sette velferdsstaten i stand til å møte økt migrasjon, må integrasjonsevnen styrkes. Det er derfor sentralt å identifisere de trekkene og mekanismene ved den norske modellen som settes på prøve ved høy innvandring, og å vurdere hva som kan gjøres for å styrke integreringsregimets effektivitet og velferdsmodellens motstanddyktighet i møtet med disse utfordringene.

Hensikten med tiltakene som ble diskutert i kapittel 10, er nettopp å styrke integreringsevnen i velferdssamfunnet. Mange av disse tiltakene retter seg mot å kartlegge, utnytte og utvide nykommerens kompetanse. Dette avsluttende kapitlet er motivert av muligheten for at slike forbedringer innenfor det eksisterende systemet ikke vil være tilstrekkelig. Gitt at norsk økonomi i dag er i en mer usikker situasjon enn i 2011, kan svært høy og vedvarende tilstrømming av personer med lave kvalifikasjoner gjøre at man må ta i bruk alternative strategier. Hensikten med dette kapitlet er å klargjøre noen politiske handlingsalternativer og kort diskutere mulige fordeler og ulemper med de ulike alternativene.

11.2 Stiliserte hovedtilnærminger til integrering

Nedenfor skisseres tre stiliserte hovedtilnærminger til integrering. Disse tydeliggjør sammenhenger mellom premisser, virkemidler og mulige utfall av politiske valg når myndighetene framover skal tilpasse integreringspolitikken til endrede økonomiske og sosiale forutsetninger. Hvilke strategier som foretrekkes, vil avhenge av hva man betrakter som de viktigste arenaer, forutsetninger og virkemidler for å fremme integrering. De tre tilnærmingene har ulik innretning:

1. Den første er konsentrert om velferdsrettigheter, inntektssikring og utjevning av levekår.
2. Den andre tar for seg arbeidsmarkedets virkemåte, lønnsdannelse og fleksibilitet.

3. Den tredje tilnærmingen legger hovedvekt på investering i kompetanse, kvalifikasjonsutvikling og sosial kapital.

De tre stiliserte tilnærmingene gir opphav til ulike retninger for reform av velferds- og arbeidslivsmodellen for å styrke integrasjonskapasiteten, men ingen av dem egner seg i rendyrket form. En skjematisk oversikt over de tre stiliserte tilnærmingene er gitt i tabell 11.1. De tre tilnærmingene springer ut av den samfunnsfaglige litteraturen og betegnes her hhv. som «rettighetsorientert universalisme», «markedsorientert tilpasning» og «sosial investering».² I dagens regime finner man elementer fra alle de tre tilnærmingene: det er velutbygde ordninger for å fremme økonomisk trygghet og motarbeide fattigdom; lønnsdannelse, fleksibilitet og aktivering står sentralt i debatten om å styrke integreringen i arbeidsmarkedet; og innsatsen for kvalifisering av nykommere og utdanning av etterkommere er betydelig. Spørsmålet er i hvilken retning man ønsker å gå når tilstrømmingen og utfordringene øker, og hvorvidt og hvordan virkemidler fra de tre tilnærmingene kan koples sammen i en mer helhetlig og differensiert strategi der tiltakskjeden samlet gir økt integreringskraft.

Rettighetsorientert universalisme

Rettighetsorientert universalisme rendyrker det som ofte anses som de fremste kjennetegnene ved den norske velferdsmodellen: universalisme, sterke sosiale rettigheter, høye minimumsnivåer. Det sentrale i denne tilnærmingen er å gi sosial og økonomisk grunntrygghet som en nødvendig forutsetning for deltakelse og for å motvirke stor ulikhet i levekår. Nykommere som har fått innvilget lovlig opphold i landet får tilgang til rettigheter raskt, uten at det stilles konkrete krav til yrkesaktivitet eller kvalifisering. I denne tilnærmingen legges liten vekt på økonomiske insentiver. Det mest sentrale *virkemidlet* vil være sjenerøse of-

² De tre tilnærmingene bygger på «standard»-inndelinger i den sosialpolitiske faglitteraturen og har store likhetstrekk med f.eks. kategoriene RED (REdistributive Discourse), MUD (Moral Underclass Discourse) og SID (Social Investment Discourse) hos Levitas, R. (1998). *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Palgrave: Macmillan, og med the Keynesian Perspective, the Neo-liberal Perspective og the Social Investment Perspective hos Jensen, J. (2012), *Redesigning citizenship perspectives after Neo-Liberalism: moving towards social investment*, i Morel, N., Palier, B. og Palme, J. (red.) *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press

Tabell 11.1 Tre stiliserte overordnede tilnærminger

	Rettighetsorientert universalisme	Markedsrettet tilpasning	Sosial investering
<i>Sentrale virkemidler</i>	Høye sosiale stønader, minstesikring	Fleksibelt arbeidsmarked, lav skatt, arbeidslinjen, lavt nivå på minstepytelser	Utdanning, kvalifisering, tidlig innsats som springbrett inn i ordinært arbeidsliv
<i>Suksesskriterium, samfunnsnivå</i>	Sosial likhet, ingen fattigdom	Full sysselsetting Effektivitet	Høy sysselsetting i kvalifisert arbeidsstyrke
<i>Suksesskriterium, individnivå</i>	Gode levekår for alle	Stabil arbeidstilknytning, selvforsørgelse	Høy sosial mobilitet
<i>Arbeidsmarkedet</i>	En av flere arenaer for aktivitet. Likelønn og antidiskriminering	Hovedarena for inntekt og fordeling. Sterk lønnsdifferensiering, fleksibelt stillingsvern	Varig tilknytning til arbeidslivet sentralt. Langsiktig kompetanseoppbygging
<i>Aktivitetskrav for stønadsmottakere</i>	Bare hvis de antas å bedre levekår/øke sosial kapital	Ja, krav til å yte noe tilbake	Ja, krav om å delta på hensiktsmessig kvalifiserings tiltak
<i>Gradering av ytelser/tilbud</i>	Krav til lovlig opphold, evt. statsborgerskap	Krav til botid og/eller opptjeningsstid gjennom arbeid mht. velferdstydelser «Innslusingslønn»	Krav til egnethet og egeninnsats f.eks. gjennom språkkurs, forkurs, eller opptaksprøver. Økonomiske sanksjoner for de som ikke oppfyller kravene
<i>Risiko (generell)</i>	Usikker økonomisk bærekraft Høyt skattenivå Irritasjon over «velferdsturisme» og «uproduktive» innvandrere svekker oppslutningen	Utvikling av segregert arbeidsmarked med mange dårlig betalte jobber Skjerpet konkurranse, motsetninger mellom grupper. Stor ulikhet	Ressurs- og innsatskrevende, høye idealer. Krever høy kompetanse og store utgifter. Frustrasjon og fare for utenforskap når det ikke fungerer Potensielt lange perioder med lav selvforsørgelse
<i>Risiko (innvandrere)</i>	Tilbaketrekning, subsidiert isolasjon. Segregering i parallellsamfunn	Vedvarende lav inntekt. Utstøting, lite kontakt med det øvrige samfunnet utenom kontakten i arbeidslivet	Nederlagsfølelse, tilbaketrekning. Ingen gevinst for dem som ikke lykkes med å få kompetanse eller ikke ønsker økt utdanning

fentlige stønader i perioder der den enkelte står utenfor arbeidsmarkedet.

I integreringspolitikken er man særlig opptatt av å unngå at innvandrerne marginaliseres gjennom fattigdom eller vedvarende lavinntekt. Dette er viktig fordi økonomisk fattigdom oppfattes som et onde i seg selv, men også fordi dårlige levekår begrenser mulighetene til deltakelse. Fattigdom framstår dermed som en barriere, mens økono-

misk trygghet og handlefrihet antas å frigjøre menneskelige ressurser som de nyankomne kan benytte i sosiale og kulturelle integreringsprosesser.

Suksesskriterier for rettighetsorientert universalisme vil først og fremst være økonomisk likhet, særlig i betydningen «høyt gulv» i inntektsfordelingen. Innenfor denne tenkemåten blir målet om å utrydde fattigdom tatt på største alvor, særlig

når barn er involvert. Barn med innvandrerbakgrunn skal inkluderes fullt ut og ha samme muligheter som barn i majoritetsbefolkningen. Høy deltakelse er dermed et viktig suksesskriterium, men forståelsen av deltakelse er romslig: deltakelse i arbeidslivet er sentralt, men utdanning/kvalifisering, frivillig innsats, ubetalt omsorgsarbeid, sosialt entreprenørskap etc. vil også betraktes som positive uttrykk for deltakelse. Sosial og kulturell aktivitet antas å fremme økonomisk deltakelse på lengre sikt.

Risikoen med en slik tilnærming til integreringspolitikken vil være lav yrkesdeltakelse, verdiskaping og skatteinntekt fra innvandrere, og dermed økte byrder for velferdsstaten, som vil bli svært kostbar å finansiere. Finansieringsbehovet tilsier at skattenivået, særlig på midlere og høyere inntekter, derfor vil øke betydelig. Det er mye virkelyst og kreativ aktivitet som må utløses om en modell med så omfattende grunnsikring skal bli økonomisk bærekraftig. I den grad dette ikke lykkes, risikerer man å subsidiere passivitet og utvikle nettopp den type utenforskap som man i utgangspunktet ønsker å bekjempe. I tillegg kommer risikoen for at majoriteten vil mislike en integreringspolitikk som krever store ofre av dem – i form av et høyere skattenivå – drevet av økte offentlige utgifter som kommer nykommerne uforholdsmessig til gode. Velferdsavhengighet og utenforskap kan bli en uforutsett konsekvens av denne tilnærmingen, noe som i verste fall kan føre til sosial uro og økt konfliktnivå i samfunnet.

Markedsrettet tilpasning

Markedsrettet tilpasning er på mange måter motsatsen til rettighetsorientert universalisme. I spenningen mellom minstesikring og insentiver vil man i denne tenkemåten foretrekke økonomiske insentiver med vekt på tilpasning av lønn, skatt og økt fleksibilitet. Markedet er den primære arenaen for deltakelse, inntekt og fordeling, og nykommere har i utgangspunktet selv hovedansvaret for sin egen integrering. Man kan tenke seg et romslig aktivitetsbegrep der ulike former for økonomisk virksomhet inngår, men grunntanken vil være klar: Man må yte – på en målbar måte – før man kan nyte. I denne tilnærmingen oppfattes yrkesaktivitet og arbeidsdeltakelse som goder i seg selv, uvirksomhet og eksklusjon som ondt. Arbeidslivet anses som hovedarenaen for læring og sosialisering i hverdagen. Gjennom betalt arbeid kommer man seg ut og treffer folk, man får rutiner med struktur på dagene og ukene, og man får bokstavelig talt lønn for strevet. For flyktninger og

innvandrere vil målet dermed være å komme i arbeid så fort som mulig. Arbeidsmarkedets behov vil være førende, ikke hva nykommerne i lys av sin bakgrunn og sine verdier har sterkest preferanse for å jobbe med. En rendyrket markedsrettet tilpasning vil kreve endringer i arbeidsmarkedets virkemåte og den norske modellen slik den framstår i dag, blant annet gjennom liberalisering av enkelte reguleringer, enklere adgang til midlertidige ansettelser, større adgang til oppsigelse og fjerning av hindringer for konkurranse på lønn.

Å opprettholde og styrke arbeidslinjen i velferdsstaten er viktig for at en markedsrettet tilpasning i integreringspolitikken skal fungere. Særlig nivået på minsteytelser i velferdsstaten og tilgangen på sosialhjelp må tilpasses for å sikre at arbeid fortsatt lønner seg selv i dårlig betalte jobber. Økt bruk av lønnstilskudd og arbeidsbetingede stønader («inwork benefits») kan også være aktuelle virkemidler.

Nykommere vil følgelig møtes med krav om å komme seg ut i jobb – raskt. Arbeidsinnvandrere fra EU-land møter allerede dette kravet, så denne tilnærmingen innebærer på mange måter å generalisere den logikken som møter arbeidsinnvandrerne. Kvalifiseringstiltak og språkopplæring i offentlig regi innrettes mot raske og kostnadseffektive innsatser. Eventuelle behov utover dette legges det ikke særlig til rette for, og den enkelte må derfor benytte seg av det allmenne utdanningstilbudet eller tjenester man kan kjøpe i markedet. Også innvandrerkvinner vil forventes å jobbe, og familier som søker å basere seg på én lønnsinntekt, må selv ta de økonomiske konsekvensene av det valget.

Suksesskriteriene i denne modellen er først og fremst sysselsetting i det ordinære arbeidslivet. Økt satsing på markedsrettet tilpasning i integreringsarbeidet krever et fleksibelt og velfungerende arbeidsmarked. Tilnærmingen må antas å føre til lavere lønninger i de dårligst betalte jobbene, og til at jobbtryggheten for lavt kvalifisert arbeidskraft svekkes. For at innvandrere skal komme bedre ut inntektsmessig, er man avhengig av at den lavere arbeidsinntekten motsvares av en høyere gjennomsnittlig arbeidsdeltakelse, og at deltakelse i arbeidslivet over tid gir en positiv lønnsutvikling. Mindre jobbtrygghet antas kompensert ved at det blir lettere å finne nye jobber. Velferdsstatens bærekraft styrkes gjennom lavere stønadsnivåer og at færre står utenfor arbeidslivet. Lavere skatt på arbeidsinntekt kompenseres av økt sysselsetting, utvidet skattegrunnlag og reduserte offentlige velferdsutgifter.

Et springende punkt i denne tilnærmingen vil være om tillempling av regler for lønnsfastsettelse, svakere stillingsvern eller kutt i offentlige stønader skal gjelde generelt eller bare for nyankomne innvandrere. En ulik tillempling av regler står i fare for å bryte med likebehandlingsprinsippet som ligger til grunn for EU-retten og ILOs kjernekonvensjoner.

Hvis man like fullt ekskluderer nykommere fra sentrale ordninger, vil man plassere dem i en mer sårbar situasjon, der de er dårligere vernet mot vanlige risikoer (sykdom, uførhet), og der de vil ha enda større behov for å finne en jobb å leve av. Dette kan føre til at nykommere i større grad kommer til å jobbe i de delene av arbeidsmarkedet der lønningene er lavest og stillingsvernet svakest.

Hvis støtten i befolkningen til en velferdsstat med høye ambisjoner for utjevning av levekår er basert på en idé om sterk tilhørighet til samfunnet, kan krav til botid og opptjening av rettigheter ved å arbeide sikre fortsatt oppslutning om disse ambisjonene. Vilkår for velferdsgoder vil også gjøre det billigere å opprettholde en sjenerøs velferdsstat. Men gradering etter botid og/eller opptjening kan – hvis graderingen er inngripende – innebære at de som er nederst på inntektsskalaen blant de yrkesaktive, vil oppleve en forsterket lønnskurransen fra innvandrere som kan jobbe på andre vilkår. En annen svakhet ved denne tilnærmingen er risikoen for svært lav levestandard blant dem som ikke oppfyller kravene. Dette kan innebære en form for dobbelt utenforskap, hvor de som ikke oppfyller kravene, og dermed i utgangspunktet er mindre integrert i samfunnet, i tillegg blir aktivt ekskludert fra velferdsstaten. På grunn av dårlig økonomi vil de også ha problemer med å øke sin deltakelse.

Generell liberalisering kan motvirke tendenser til polarisering etter etniske skillelinjer, siden nykommere og majoritet i større grad vil konkurrere på like vilkår, men det kan også føre til større ulikhet og økt kamp om knappe goder. Siden dette særlig vil ramme sårbare grupper, kan det også føre til motstand i majoritetsbefolkningen, særlig hvis det fester seg en oppfatning av at etablerte rettigheter avvikes på grunn av innvandring.

Det er en rekke faktorer som skal være på plass for at tilnærmingen skal kunne levere gode resultater. For det første skal det være gode tider i økonomien for at en slik strategi ikke fører til økt kamp om de enkleste jobbene og nedadgående lønnspress i utsatte bransjer. Omfattende innvandring fra lavinntektsland, enten dette er arbeids-, flyktning- eller familieinnvandring, vil føre til økt

lønnspress og dermed skape press for å redusere de laveste stønadsnivåene. For det andre må det finnes reelle muligheter til mobilitet i arbeidsmarkedet, slik at det ikke skapes en permanent underklasse som kun finner jobber i arbeidsmarkedets nedre sjikt. For dem som har de minst attraktive jobbene, vil lange arbeidsdager uten vesentlig heving av levestandarden kunne virke demotiverende og bidra til misnøye og uro. Fattigdommen i samfunnet vil øke, og innvandrere – særlig flyktninger og deres familier – vil etter all sannsynlighet være overrepresenterte. Dersom fattigdom og segregering har konsekvenser for inkluderingen i neste generasjon, gir det risiko for negativ sosial arv. Økt ulikhet i arbeidsforhold, inntekter og forbruksmuligheter vil ha konsekvenser for bosettingsmønstre, sosiale relasjoner, tillit og samhold. Tilnærmingen legger lite til rette for deltakelse i samfunnet på andre måter enn gjennom arbeid.

Sosial investering

Sosial investering innebærer et skift fra «passiv» inntektssikring til satsing på aktive kvalifiserings tiltak og er blitt presentert som en ny giv i sosialpolitikken i Europa.³ Det sentrale i tankegangen bak sosial investering er at velferdspolitikken i større grad bør innrettes mot oppbygging av kompetanse, ferdigheter og forutsetninger for deltakelse som kan jevne ut forskjeller i livssjanser – spesielt for sårbare grupper og deres barn. Velferdsstaten kan godt være omfattende, men sosiale overføringer bør utformes med sikte på å styrke mottakernes langsiktige evne til å klare seg i samfunnslivet. Denne tilnærmingen legger vekt på tilrettelegging, krav om deltakelse i offentlige tiltak og skreddersøm framfor økonomiske insentiver. Kompetanseutvikling, utdanning og kvalifisering er de mest sentrale virkemidlene. Målet er å bygge humankapital gjennom opplæring og sosial kapital gjennom å utvikle nettverk, sosiale relasjoner, og sette nykommerne i stand til å fungere som gode samfunnsborgere. Sosial investering står i kontrast til forestillingen om at «one size fits all». Det kan gi ekstra stor avkastning å investere i utsatte grupper – og særlig hvis denne investeringen skjer så tidlig som mulig i barndommen.

Sosial investering er innrettet mot kvalifisering for deltakelse både i arbeidsmarkedet og i

³ Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.

sivilsamfunnet, men skiller seg fra den markedsorienterte tilnærmingen ved å legge en vesentlig del av ansvaret for kvalifisering på staten og ikke bare på individet. Målet er ikke raskest mulig sysselsetting, men kvalifisering for jobber som gir langsiktig, stabil sysselsetting og sosial mobilitet. Man søker å unngå at vanskeligstilte i arbeidsmarkedet havner i eller går i runddans mellom kortvarige engasjementer i enkle lavtlønnede jobber. Sosial investeringsstrategi retter seg i like stor grad mot nyankomne kvinner som mot menn. Tilnærmingen stiller betydelige krav til individuell tilpasning, slik at særskilte behov vurderes i hvert enkelt tilfelle. Tidlig innsats oppfattes i mange tilfeller som en suksessfaktor, derfor er gode og tilgjengelige barnehager et sentralt element innenfor denne tilnærmingen. Andre tiltak vil være sterk satsing på utdanning, både grunnskole og videregående opplæring, lengre kvalifiseringsløp for lavkvalifiserte voksne og livslang læring.

Sosial investering som tilnærming til integreringspolitikken er tett forbundet med utviklingen av kunnskapssamfunnet og arbeidsmarkedets behov for kvalifisert arbeidskraft. Suksesskriteriet innenfor denne tilnærmingen vil dermed være å fremme sosial mobilitet gjennom å utvikle en høyt kvalifisert arbeidsstyrke, slik at flest mulig kan hevde seg i det kompetansekrevene arbeidslivet. For den enkelte vil målet være å utvikle de evnene man har innenfor rammene av hva arbeidsmarkedet etterspør. Myndighetene må legge til rette for reell sjanselikkhet og sosial mobilitet. Arbeidsmarkedet oppfattes som en sentral arena for integrering og mobilitet, men utdannings- og yrkesopplæringssystemet – fra barnehage til voksenopplæring – anses som nøkkellarenaer for å få politikken til å lykkes/fungere. Gjennom utdanning og kvalifisering er målet også å fremme sosialisering til bosettingslandets kultur og virkemåte og slik fremme kulturell og politisk integrasjon.

Tilnærmingen er avhengig av at mottakerne er motiverte til å gjennomføre kvalifiseringstiltak. På kort sikt innebærer kvalifiseringstiltak en kostnad for mottakerne ved at de ikke kan arbeide og forsørge seg selv. For voksne personer med lav kompetanse kan det være demotiverende å skulle bruke mange år i offentlige tiltak før de får mulighet til å ta ansvar for sitt eget liv. En rendyrket sosial investeringsstrategi gir ikke svar på hvordan man skal håndtere personer som ikke er motivert for kvalifiseringstiltak, som faller ut av tiltakene, eller som har for dårlige ferdigheter til å kunne benytte seg av tiltakene. En ensidig satsing på sosial investering kan derfor gi polariserte utfall,

med gode resultater for dem som lykkes, og dårlige resultater for dem som ikke lykkes. Utstrakt bruk av tiltak kan gi innlåsingseffekter, slik at deltakerne går mellom tiltak uten tilstrekkelige insentiver til å komme seg videre.

Hvis investeringstiltak implementeres på en ufullstendig måte, risikerer man å sette inn feil ressurser på feil sted, slik at man sløser med offentlige midler og påfører nykommerne nederlag. «Skandaler» knyttet til at nykommere har «fått» store ressurser uten at noe produktivt har kommet ut av det, vil tære på tilliten i majoritetsbefolkningen, mens nykommernes tillit svekkes hvis de gjentatte ganger blir forventet å gjøre ting de ikke mestrer eller interesserer seg for.

En gjennomgående satsing på integrering gjennom sosial investering vil være kostnadskrevende. Satsingen har en *direkte* kostnad i form av ressursbruken til det offentlige. En rekke offentlig ansatte vil være involvert i kartlegging av nykommeres ferdigheter og utvikling av skreddersydde løp i lys av det regionale arbeidsmarkedets behov. Man vil trenge et økt antall lærere og en styrking av yrkesopplæringen, i tillegg til tolker og andre som tilrettelegger i en tidlig fase. Man vil også trenge mange saksbehandlere i velferdssystemet for å gi tilstrekkelig tilpassede tiltak. Satsingen har også en *indirekte* kostnad i form av at mottakerne av tiltakene ikke arbeider og bidrar til verdiskapning mens de er i til dels lange kvalifiseringsløp. For at den direkte og indirekte kostnaden skal svare seg, må kvalifiseringen gi en tilstrekkelig stor økning i mottakernes framtidige inntekter og tilknytning til arbeidslivet. Tilnærmingen krever derfor god kjennskap til hva aktuelle arbeidsgivere faktisk etterspør til enhver tid. Ansatte som skal arbeide med dette, må ha bred kompetanse og evne til å samarbeide tett med en rekke ulike aktører – og de må ha romslig med ressurser.

En sosial investeringsstrategi kan også gjennomføres på en gradert eller differensiert måte ved at innvandrere må oppfylle visse kriterier til egnethet og egeninnsats for å få tilgang til utdannings- og kvalifiseringstiltak. Dette kan f.eks. sikres ved krav om gjennomført språkkurs, forkurs, opptaksprøver eller liknende, og samsvarer med denne tilnærmingens vekt på individuell differensiering og skreddersøm. Økonomiske sanksjoner kan tas i bruk for personer som ikke oppfyller kravene. Slike krav kan motivere til større egeninnsats hos nyankomne innvandrere, og det kan frigjøre ressurser som kan brukes på et bedre tilbud til dem som oppfyller kravene. Men omfattende krav kan også ha ulemper. De som ikke oppfyller

vilkårene for å delta i kompetanseutvikling, vil ha dårligere forutsetninger for å komme i arbeid og opparbeide yrkesrelaterte velferdsrettigheter. Man går også glipp av de samfunnsmessige gevinstene man kunne ha oppnådd ved økt kompetanse og yrkesdeltaking hos dem som – på grunn av for strenge krav – ekskluderes fra sosiale investeringer. For strenge krav kan dermed også skape et dobbelt utenforskap, i betydning at de som ikke oppfyller kravene, og dermed i utgangspunktet er mindre integrert i samfunnet, i tillegg blir ekskludert fra muligheten til å bedre kompetansen og yrkesmulighetene sine. Spesielt problematisk kan det være dersom dette doble utenforskapet blir konsentrert i enkelte grupper innvandrere med dårlige forutsetninger for deltakelse.

11.3 Oppsummering og drøfting

Som antydnet innledningsvis, kombinerer den eksisterende norske velferdsstaten trekk fra alle disse stiliserte tilnærmingene. Det finnes også eksempler på gradering etter botid eller yrkesdeltakelse i dag. Vektlegging av utdanning, inkludert sterkt subsidierte barnehager for de minste barna, og på kvalifisering og attføring for voksne arbeidstakere, er elementer av sosial investering. Introduksjonsprogrammet for flyktninger, egne arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og en lang rekke mer avgrensede prosjekter rettet mot innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, gjenspeiler denne tilnærmingen på integreringsområdet. Samtidig er minstesikringsnivået i det norske samfunnet relativt høyt, med høye nivåer på ytelser som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og dagpenger. Alle disse trekkene samsvarer med den universelle, rettighetsbaserte tilnærmingen. Den økte vekten på aktivitetskrav, vilkårsetting, oppfølging og tilskudd til arbeidsgivere gjenspeiler en mer markedsrettet innretning av sosialpolitikken. Deler av dagens arbeidsmarkedsregulering er i tråd med en markedsrettet tilpasning, herunder forholdsvis lite offentlig innblanding i lønnsdannelsen, få hindringer mot å bytte arbeid mellom sektorer og lett adgang til oppsigelse grunnet økonomiske forhold.

En forsterkning av den markedsorienterte tilnærmingens måten ville man ha fått om man fjernet hindringer for konkurranse på lønn og dermed fikk et større innslag av lavproduktive lavlønnsjobber. Partene i arbeidslivet ønsker å unngå en slik utvikling, men det er trekk som tyder på at det likevel vokser fram gråsoner i norsk arbeidsliv der

både partene og lovverket har begrenset innflytelse.⁴ Dette er et fenomen som utvikler seg på siden av de etablerte institusjonene, i betydelig grad som konsekvens av den omfattende arbeidsinnvandringen fra EØS-land.

I det nåværende norske integrasjonsregimet har myndighetene gradvis beveget seg fra en politikk der rettighetsfestet grunnsikring har vært dominerende, til i stadig sterkere grad å legge vekt på sysselsettingsfremmende tiltak. Det har følgelig vært rom for justeringer av tilnærmingen til integrasjon av innvandrere innenfor rammene av den norske velferdsmodellen.

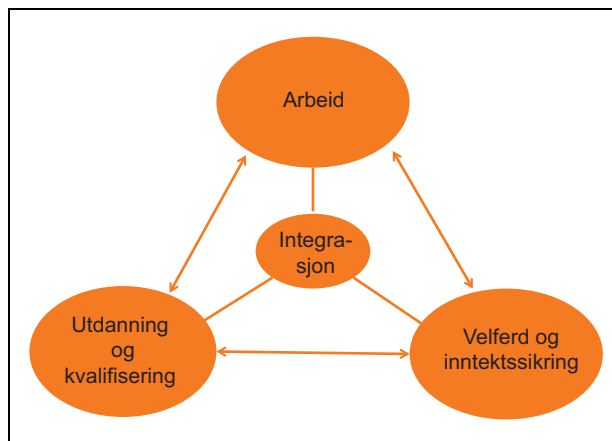
De tre stiliserte hovedtilnærmingene legger vekt på ulike grunnelementer i det norske integrasjonsregimet – arbeid, utdanning og velferd – og gjenspeiler ulike forståelser av hva som er de viktigste barrierene, forutsetningene og virkemidlene for å styrke integrasjonsevnen (se figur 11.1). I norsk politikk er det bred enighet om at arbeid er en grunnforutsetning for vellykket integrering, men de tre alternativene bygger på ulike forståelser av hva som skal til for å øke yrkesdeltakingen blant flyktninger. Der rettighetsalternativet legger mest vekt på å sikre gode levekår og likeverdig integrasjon av etterkommerne, legger sosial investeringsstrategien hovedvekten på et langsiktig utdannings- og kvalifiseringsløft for å fremme sysselsetting og sosial mobilitet. Den markedsorienterte tilnærmingen bygger på tilpasning av lønninger, stillingsvern, stønader og skatter for å styrke insentivene til arbeid blant flyktningene og gjøre det mer attraktivt for arbeidsgiverne å ansette lavt kvalifisert arbeidskraft. Hver for seg vil neppe noen av disse tilnærmingene være tilstrekkelige til å bringe yrkesdeltakingen blant flyktninger opp mot nasjonalt nivå. Men ved å kombinere elementer og virkemidler fra de ulike tilnærmingene, tilpasse dem bedre til ulike målgruppers forutsetninger og behov og utvikle en mer helhetlig, langsiktig integrasjonsstrategi hvor koplingene mellom leddene i tiltakskjeden og koordineringen mellom politikkfeltene forsterkes, er det grunn til å anta at man over tid kan oppnå bedre resultater. Utvalget vil understreke betydningen av å anlegge et langsiktig perspektiv hvor f.eks. økte kostnader til investering i utdanning og opplæring på kort sikt må veies opp mot den avkastningen dette kan

⁴ Se f.eks. rapporten «Arbidsmarkeds kriminalitet i Norge – Situasjonsbeskrivelse 2014» utarbeidet av Kripos, Politiets utlendingsenhet, Økokrim, Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, UDI, Mattilsynet, tollvesenet, Kriminalomsorgen og Næringslivets sikkerhetsråd (NSR). Tilgjengelig på https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/vedlegg_2797.

gi i form av økt yrkesdeltaking, verdiskaping, skattegrunnlag og reduserte velferdsutgifter på lang sikt. Graderte varianter av tilnærmingene, hvor det stilles strengere krav eller vilkår for tilgang til offentlige velferds- og utdanningstjenester, kan potensielt gi gevinster, men har også klare fallgruver. Hvis kravene blir så strenge at de er vanskelige å oppfylle for mange, og hvis konsekvensene av å ikke oppfylle kravene blir store i form av reduserte ytelser og vilkår, kan det forsterke utenforskapet.

Hvis Norge i framtiden står overfor vedvarende høy innvandring av personer med lave kvalifikasjoner (som i denne utredningen har dreid seg om flyktninger og deres familier), samtidig med økende forsørgerbyrde og trangere økonomi, er det realistisk å regne med vesentlige endringer i vektingen mellom de tre hovedtilnærmingene i integrasjonsregimet. Avhengig av politiske prioriteringer og karakteristika ved dem som kommer, kan man ved vedvarende høy tilstrømming risikere at kvalifiseringssystemets kapasitet sprenses, slik at man i stedet for individuelt tilpassede løp må tilby kortvarig standardopplæring som kan gi dårlige resultater. Det vil også være risiko for at aktiviteten i de uregulerte delene av arbeidsmarkedet vokser, at ulikhetene akselererer, og at forbruket av sosiale ytelser øker så mye at velferdsstatens forsørgerbyrde blir uhåndterlig uten kraftige kutt i ytelser og/eller skatteøkninger. I et slikt scenario vil reduksjon i tilgang til velferdsytelser for personer med kort botid kunne framstå som politisk fristende, men som beskrevet foran er slike strategier forbundet med økt risiko for utenforskap. Jo mer en slik omlegging nærmer seg det stiliserte markedsalternativet, jo vanskeligere vil det være å opprettholde grunntrekkene i den eksisterende arbeidslivs- og velferdsmodellen.

Som det framgår av denne utredningen, må økt yrkesdeltakelse blant flyktninger være en helt sentral del av en strategi for å bevare den norske samfunnsmodellen. Framskrivningene Statistisk



Figur 11.1 Grunnelementer i det norske integrasjonsregimet

sentralbyrå har gjort for utvalget, viser tydelig hvor stor gevinst det gir å få nykommere i arbeid (se kap. 8.6). Utvalgets egne analyser har understreket betydningen av integrasjon i arbeidslivet også ut over det rent økonomiske. Deltakelse i arbeidslivet er gunstig for den enkelte flyktning og hans eller hennes familie, som en plattform for integrasjon også på andre områder i samfunnet. Lønnet arbeid er den viktigste veien ut av fattigdom. I tillegg har utvalget lagt vekt på betydningen av økt yrkesdeltakelse blant flyktninger av hensyn til videreutviklingen av tillit og samhold i det norske samfunnet. Nye samfunnsmedlemmer bør i størst mulig grad bli gitt anledning til å yte – til å bli en del av det viktige gjensidighetsgrunnlaget den norske velferdsmodellen bygger på.

Utvalget har ikke hatt som oppgave å vurdere innvandrings- og flyktningpolitikken. Utformingen av denne er også gjenstand for politiske valg, der viktige humanitære verdier skal avveies mot det norske systemets evne til å inkludere nykommere på en forsvarlig måte. Samfunnets absorberingskapasitet er en viktig faktor, selv om det ikke er en statisk størrelse. Hensikten med denne utredningen er å bidra med analyser og vurderinger som kan føre til at denne kapasiteten øker.

Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser

Tabell 1.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Dagpenger	Tiltakspenger	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Overgangsstønnad	Kvalifiseringsstønnad	Introduksjonsstønnad
<i>Formål/inngangsvilkår (a)</i>	Skal gi delvis kompensasjon for tapt arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet. Må ha hatt arbeidsinntekt på 1,5 G siste kalenderår eller 3 G tre siste kalenderår. Tapt arbeidstid må være på minst 50 pst.	Sikre inntekt til personer som deltar på arbeidstiltak for å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet.	Kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsuførhet pga. sykdom eller skade. Må være minst 20 pst. arbeidsufør. Må ha hatt årlig inntekt på minst 0,5 G.	Sikre inntekt for personer med nedsatt arbeidssevne. Må ha minst 50 pst. tapt arbeidssevne pga. sykdom, skade eller lyte.	Gi enslige personer med hovedomsorg for barn under 8 år inntektssikring i en overgangsperiode. Stimulere til arbeid og utdanning.	Sikre inntekt til personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven, og som deltar i et kvalifiseringsprogram.	Sikre inntekt til innvandrere som deltar på introduksjonsprogram. Stønaden gjelder for nyankomne med flukt som innvandringsgrunn og etterfølgende familiemedlemmer; 18–55 år; med oppholdstilatelse; bosatt iht. avtale; behov for grunnleggende kvalifisering samt personer som får opphold pga. tvangsekteskap, mishandling o.l.

Tabell 1.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Dagpenger	Tiltakspenger	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Overgangsstønad	Kvalifiseringsstønad	Introduksjonsstønad
<i>Aktivitetskrav (b)</i>						
Ja, krav om å være reell arbeidssøker, dvs. villig til å ta ethvert arbeid hvor som helst i Norge, på heltid eller deltid.	Ja, må delta på et av følgende arbeidsmarkeds-tiltak: Avklaring, arbeidstrening, oppfølging, opplæring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidsforberedende trening.	Ja, krav om så tidlig som mulig og senest innen åtte uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet.	Ja, krav om å være i behandling, delta i arbeidsrettede tiltak eller få annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Mot-taker skal bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid.	Ja, plikt til å være i arbeid eller utdanning på minst 50 pst., være tilmeldt NAV som reell arbeidssøker eller etablere egen virksomhet når yngste barn har fylt ett år.	Ja, krav om å delta på fulltidsprogram.	Ja, plikt til deltakelse i introduksjonsprogram.
Må melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver 14. dag ved å sende inn melding kort og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen.			Må melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver 14. dag ved å sende inn melding kort og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen.			

Tabell 1.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Dagpenger	Tiltakspenger	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Overgangsstønad	Kvalifiseringsstønad	Introduksjonsstønad
<i>Brutto kompensasjonsgrad/maks stønad (c)</i>	Ca. 62,4 pst. av beredningsgrunnlaget (inntektsgrunnlaget). Inntekt over 6 G inngår ikke i beredningsgrunnlaget. I inntektsgrunnlaget inngår tidligere arbeidsinntekt, dagpenger, sykepenger, omsorgspenger, pleiepenger, oppføringspenger, svangerskaps- og foreldrepenger.	100 pst. av inntekt fra første dag for arbeidstakere. Inntekt over 6 G inngår ikke i inntektsgrunnlaget. (65 pst. av inntekt fra 17. dag for selvstendig næringsdrivende).	66 pst. av inntekt grunnlaget inntekt over 6 G inngår ikke i inntektsgrunnlaget. Til personer som forsørger barn gis det barnetillegg.	2,25 G (kr 208 296 per 1. mai 2016).	2 G (2/3 stønad for personer under 25 år). Til personer som forsørger barn gis det barnetillegg.	Maks stønad 2 G (2/3 stønad for personer under 25 år).
<i>Minstenivå (d)</i>	62,4 pst. av 1 G	355 kr eller 257 kr (2016)	20 pst. av 0,5 G ved 20 pst. uførehet	2 G, 2,44 G hvis «ung ufør»	2 G (2/3 stønad for personer under 25 år)	2 G (2/3 stønad for personer under 25 år)
<i>Maksimal varighet (e)</i>	104/52 uker	Så lenge tiltaket varer	4 år, men stønadsperioden kan i særlige tilfeller forlenges.	3 år (+2 år)	1 år (+1 år) Programmet kan etter særskilt vurdering forlenges utover to år.	Inntil to år (+ ett år hvis særlige grunner)

Tabell 1.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Dagpenger	Tiltakspenger	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Overgangsstønad	Kvalifiseringsstønad	Introduksjonsstønad
<i>Avkortes mot andre ytelser/stønader/inntekter (f)</i>	Dagpengene avkortes mot ytelser mottakeren får til livsopphold bl.a. via folketrygden (f.eks. sykepenger, uføretrygd og foreldrepenger). Summen av dagpengene og andre ytelser skal likevel ikke utgjøre mindre enn fulle dagpenger. I tillegg skal som hovedregel alle timer med lønnet og ulønnet arbeid føre til reduksjon i utbetaling av dagpenger.	Tiltakspenger faller bort om deltakeren har rett til andre livsoppholdsyntelser (unntak for barnepensjon). Lønn fra arbeid utenom tiltaksdeltakelsen fører ikke til reduksjon av tiltakspengene. Sykepenger gis uten hensyn til om mottakeren også har alderspensjon. En som mottar uføretrygd, får sykepenger ut fra den arbeidsinntekten han eller hun har i tillegg til uføretrygden.	Sykepene regnes på grunnlag av reduksjon i arbeidstid og/eller inntektstap. Har mottakeren også rett til arbeidsavklaringspenger, har han eller hun rett til den høyeste ytelsen. Sykepenger gis uten hensyn til om mottakeren også har alderspensjon. En som mottar uføretrygd, får sykepenger ut fra den arbeidsinntekten han eller hun har i tillegg til uføretrygden.	Arbeidsavklaringspenger reduseres mot antall timer mottakeren har vært eller kunne ha vært i inntektsgivende arbeid. Ved rett til fulle arbeidsavklaringspenger og annen inntektssikring fra folketrygden, må mottakeren velge ytelse. Gis det annen redusert ytelse, gis det reduserte arbeidsavklaringspenger. Ytelsen reduseres ikke mot alderspensjon.	Stønaden avkortes med 45 pst. av arbeidsinntekt som overstiger ½ G. Som arbeidsinntekt regnes også dagpenger, sykepenger, stønad ved barns og andre nærstående sykdom, arbeidsavklaringspenger, svangerskaps- og overgangspenger, sykepenger, eller foreldrepenger. Stønaden faller bort når mottakeren får pensjon eller overgangsstønad som gjenlevende ektefelle, uføretrygd eller avtafestet pensjon.	Stønaden avkortes mot dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad (skattepliktige stønader). Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.
<i>Skattepliktig/ikke skattepliktig (g)</i>	Skattepliktig	Ikke skattepliktig	Skattepliktig	Skattepliktig	Skattepliktig	Skattepliktig
<i>Statlig eller kommunal ordning (h)</i>	Statlig	Statlig	Statlig	Statlig	Kommunal	Kommunal

Tabell 1.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Dagpenger	Tilbakspenger	Sykepenger	Arbeidsavklarings- penger	Overgangsstonad	Kvalifiserings- stonad	Introduksjons- stonad
<i>Krav til forutgående botid/ trygdetid (i)</i>	Nei, bare krav til tidligere inntekt i foregående kalenderår, evt. de tre siste kalenderårene.	Nei, men må ha vært i arbeid i minst fire uker.	Ja, må ha vært medlem i trygden i minst tre år forut for krav eller i ett år umiddelbart før krav og i denne perioden i stand til å utføre ordinært arbeid.	Ja, må ha vært medlem av trygden i minst tre år.	Nei	Nei, retter seg mot nyankomme, mindre enn to år etter bosetting i kommune.
<i>(Trygdetid er perioder der en person har vært medlem i folketrygden og samsvarer i hovedsak med antall år en har bodd i Norge etter fylte 16 år)</i>						
<i>Særskilt for flyktninger (j)</i>	Nei	Nei	Ja, jf. rad (i): Krav til forutgående medlemskap i trygden gjelder ikke for flyktninger.	Ja, jf. rad (i): Krav til forutgående medlemskap i trygden gjelder ikke for flyktninger.	Nei	Ja, jf. rad (a)
<i>Oppfylgning av inngangsvilkår vha. sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land (k)</i>	Ja, fulltidsarbeid i 16 uker siste kalenderår eller 32 uker tre siste kalenderår. Men må ha blitt ledig fra arbeid i Norge.	Ja, kravet om fire ukers arbeid kan opptjenes i annet EØS-land, men krav om minst en dags arbeid i Norge.	Ja, kravet om forutgående medlemskap kan oppfylles ved sammenlegging av perioder i Norge og perioder i andre EØS-land.	Nei	Nei	Nei

Tabell 1.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Dagpenger	Tilskpenger	Sykepenger	Arbeidsavklarings- penger	Overgangsstønad	Kvalifiserings- stønad	Introduksjons- stønad
<i>Kan utbetales i andre EØS-land (1)</i>	Ja, i inntil 3 mnd., gitt at mottakeren har vært tilmeldt NAV som reell arbeids-søker i minst 4 uker og melder seg som arbeids-søker i ankomstlandet innen 7 dager.	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging og aktivitet som når mottakeren oppholder seg i Norge.	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging og aktivitet som når mottakeren oppholder seg i Norge.	I utgangspunktet nei, men unntak for opphold i inntil seks uker i løpet av en 12 mnd. periode og opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver.	Nei	Nei
<i>Kan utbetales i land utenfor EØS (m)</i>	Nei	Som hovedregel nei, men flere unntak. Se folketrygdloven § 8-9.	I utgangspunktet nei, men kan gjøres hvis utenlandsoppholdet er forenlig med krav til aktivitet og oppfølging.	I utgangspunktet nei, men unntak for opphold i inntil seks uker i en 12 mnd. periode og opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver.	Nei	Nei

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

Tabell 1.2 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Uføretrygd	Alderspensjon (fra folketrygden)	Supplerende stønad	Sosialhjelp	Utdanningsstøtte	Flyktningstipend	Utsyrssstipend til unge asylsøkere
<i>Formål/inngangs- vilkår (a)</i>	Sikre inntekt for personer som har fått sin inntekts- evne varig nedsatt med minst 50 pst. pga. sykdom, skade eller lyte. Må ha gjennom- gått hentsiktsmes- sig behandling og arbeidsrettede til- tak. Tilstrekkelig at inntektsevn er nedsatt med 40 pst. hvis mottatt arbeids- avklaringspenger.	Sikre inntekt for personer i alder- dommen og legge til rette for en fleksibel og grad- vis overgang fra arbeid til pensjon. Alderspensjon kan under gitte vilkår tas ut fra 62 år. Fra 67 år kan alle som vil, ta ut alderspensjon.	Sikre inntekt for eldre personer (67 år eller eldre) med kort botid og lav/ ingen alders- pensjon. Gjelder ikke for familie- gjenforente til personer som må garantere for underholdet til den familie- gjenforente.	Sikre inntekt for personer som ikke er i stand til å søke for sitt livs- opphold gjennom arbeid, egne mid- ler eller andre økonomiske ret- tigheter.	Bidra til like muligheter til utdanning. Må som hoved- regel være norsk statsborger. Utenlandske statsborgere med lovlig opphold i Norge får utdan- ningsstøtte gitt visse vilkår (f eks, er flyktning, gift med norsk stats- borger eller har jobbet fulltid i Norge i minst to år.)	Utbetales til uten- landsk stats- borger som har fått asyl i Norge, som deltar i vanlig videregående opplæring eller grunnskole- opplæring for voksne.	Utbetales til asyl- søkere og human- itære søkere under 18 år som bor på mottak. For å få utstys- stipend må søke- ren ha rett til vide- regående opplæ- ring etter opp- læringsloven § 3-1 siste ledd og i til- legg oppfylle de generelle vil- kårene for støtte.

Tabell 1.2 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Uføretrygd	Alderspensjon (fra folketrygden)	Supplerende stønad	Sosialhjelp	Utdanningsstøtte	Flyktningstipend	Utsyrsstipend til unge asylsøkere
<i>Aktivitetskrav (b)</i>	Nei	Nei	Nei	Ja, kommunene kan stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved til- deling av støn- den. Fra 1. jan. 2017 er det inn- ført aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk sosial- hjelp under 30 år.	Ja, for å ha rett til støtte må søke- ren være tatt opp som elev eller stu- dent og ha rett til å gå opp til eksa- men. Læringer må ha godkjent lærekontrakt, og lærekontrakter og praksisbrev- kandidater må ha godkjent opp- læringskontrakt. Ved utdanning i utlandet må man som hovedregel oppholde seg på lærestedet og følge under- visningen.	Ja, må delta i videregående opplæring eller grunnskole- opplæring.	Ja, må delta i videregående opplæring.

Tabell 1.2 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Uføretrygd	Alderspensjon (fra folketrygden)	Supplerende stønad	Sosialhjelp	Utdanningsstøtte	Flyktningstipend	Ustyrstipend til unge asylsøkere
<i>Brutto kompensasjonsgrad/maks stønad (c)</i>	66 pst. av inntektsgrunnlaget inntil 6 G. Uføretrygden avkortes forholdsmessig dersom trygdetiden (inkludert antatt framtidig tid) er mindre enn 40 år.	Gjennomsnittlig 50–60 pst. av tidligere inntekt (etter skatt).	Minste pensjonsnivå (ca. 2 G) men ulike satser avhengig av sivilstand. Avkortes mot inntekt og formue jf. rad (f).	Forsvarlig livsopphold, vurdert konkret og individuelt. Skjønnsbasert.	For støtte til høyere utdanning, fagskoleutdanning mv. utgjør basisstøtten 103 950 kroner (2016/2017). Inntil 40 pst. (41 580 kr) gis som stipend ved fullføring. I tillegg gis ekstra lån/stipend bl.a. ved forsørgelse av barn, funksjonshemming og fødsel. For støtte til elever (med rett til videregående opplæring) gis bethovsprøvd grunnstipend (inntil 30 960 kr), høyere utdanning stipend (inntil 42 610 kr) og lån (inntil 30 750) kroner, hvor lån kun gis til elever som er 18 år eller eldre og ikke bor sammen med foreldrene.	Elever som tar vanlig videregående opplæring får det samme beløp som norske elever i vgo mottar, men alt lån (med unntak av lån til skolepenger) blir omgjort til stipend. For de som går i grunnskole (med rett etter opplæringsloven) eller i videregående opplæring uten rett etter opplæringsloven § 3-1, er støttebeløpet lik det som norske studenter i høytare utdanning mottar, men hvor alt lån (med unntak av lån til skolepenger) blir omgjort til stipend.	Ustyrstipend er ment å bidra til å dekke skolematerie, som f.eks. leie av PC, kjøp av bøker eller kokkeklær.

Tabell 1.2 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Uføretrygd	Alderspensjon (fra folketrygden)	Supplerende stønad	Sosialhjelp	Utdanningsstøtte	Flyktningstipend	Utlstyrstipend til unge asylsøkere
<i>Minstenivå (d)</i>	2,28 G for gifte/ samboere, men likevel 2,33 G hvis omregnet fra uførepensjon. 2,48 G for ens- lige. Høyere sats for unge uføre.	Ca. 2 G, men ulike satser avhengig av sivilstand.	Minste pensjons- nivå (ca. 2 G) men ulike satser avhengig av sivil- stand. Avkortes mot inntekt og formue jf. rad (f).	Skjønnsbasert	Utdannings- stipend: 41 580 kr, men avkortes av- hengig av annen inntekt jf. (f) Grunnstipend (vgo.) laveste sats: 10 310 kr.	Se rad (c).	Gis etter tre satser avhengig av utdannings- program. Laveste sats er 991 kr.
<i>Maksimal varig- het (e)</i>	Varig, dog begrenset opp til 67 år når det gis alderspensjon.	Varig	Tilkjennes for 12 mnd. av gan- gen. Ingen øvre grense for hvor mange ganger stønad kan til- kjennes.	Ingen tidsbe- grensning. Ut- gangspunktet er at sosialhjelp er en midlertidig inntektssikring og stønad bør ta sikte på å gjøre mottakeren selv- hjulpen.	<i>For høyere utdan- ning</i> (og annen ut- danning som ikke tas med rett etter opplæringsloven § 3-1) gis det støtte samlet i inn- til åtte år. Søker som har fylt 65 år får ikke støtte. Studielånet redu- seres for søkere over 45 år. <i>For videregående opplæring</i> gis det støtte så lenge søkeren har rett til opplæring etter opplæringsloven § 3-1.	Fra 1 til maks 3 år innenfor en varig- het på seks år. Regnes fra den dato asyl (opp- holdstillatelse) blir innvilget. Ordningen kan utvides til å gjelde innenfor en åtte- årsperiode der- som søkeren har barn under ti år/ venter barn eller har rett til grunn- skoleopplæring.	Personer med lov- lig opphold kan motta stipendet tom det skoleåret man fyller 18 år. For de med avslag om opphold kan stipendet mottas fram til dato for endelig vedtak.

Tabell 1.2 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Uføretrygd	Alderspensjon (fra folketrygden)	Supplerende stønad	Sosialhjelp	Utdanningsstøtte	Flyktningstipend	Utlstyrstipend til unge asylsøkere
<i>Avkortes mot andre ytelser/stønader/inntekter (f)</i>	Uføretrygden reduseres gradvis ved pensjonsgivende inntekt over 0,4 G. Det utbetales ikke uføretrygd når pensjonsgivende inntekten utgjør mer enn 80 pst. av inntekt før uførhet.	Med unntak av barnetrygd, grunnstønad, hjelpestønad og bostøtte skal annen inntekt vedkommende måtte ha (inkl. inntekt fra ektefelle, samboer eller registrert partner), gå til fradrag i stønaden. Stønaden behøvsprøves også mot formue som husholdet har utover vanlig bolig.	Skjønnsbasert individuell vurdering (av lokalt NAV-kontor). Det tas hensyn til samlet inntekt og formue i husholdet før stønaden beregnes.	Utdanningsstipendet (høyere utdanning mm) reduseres med fem pst. per måned ved samtidig mottak av (skattepliktig) trygd over 92 350 kr per år eller person- og kapitalinntekt over 172 597 kr per år (grenser i 2017). Grunnstipendet (vgo) avkortes mot forsørgernes samlede person og kapitalinntekt. Bostipendet (vgo) avkortes ikke.	Avkortes ikke mot andre inntekter/stønader med unntak av inntektsstønaden som det ikke kan kombineres med. Kan ikke mottas ved utdanning utover grunnskole/videregående opplæring. Ved ikke fullført utdanning, kan stipendet kreves tilbake. Fra og med undervisningsåret 2017/2018 vil flyktningstipendet behøvsprøves på lik linje med basisstøtten.	Ingen avkortning mot andre stønader/inntekter.
<i>Skattepliktig (g)</i>	Skattepliktig	Skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig
<i>Statlig eller kommunal ordning (h)</i>	Statlig	Statlig	Kommunal	Statlig	Statlig	Statlig

Tabell 1.2 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Uføretrygd	Alderspensjon (fra folketrygden)	Supplerende stønad	Sosialhjelp	Utdanningsstøtte	Flyktningstipend	Utsyrsstipend til unge asylsøkere
<i>Krav til forutgående botid/ trygdetid (i)</i> <i>(Trygdetid er perioder der en person har vært medlem i folketrygden, og samsvarer i hovedsak med antall år en har bodd i Norge etter fylte 16 år)</i>	Medlem av trygden i minst tre år. Unntak for personer under 26 år og personer som har vært medlem av trygden hele tiden etter fylte 16 år med unntak av maks. 5 år.	Med unntak av inntektspensjonen etter kapittel 20 i folketrygden (Nye alderspensjon), stilles krav om at man har vært medlem i trygden i minst tre år. Fullt minste pensjonsnivå bare til personer med minst 40 års trygdetid.	Nei	Nei, ikke for utdanning i Norge. Ved utdanning i utlandet gjelder flere vilkår. Bl.a. må man ha bodd i Norge sammenhengende i minst to av de siste fem årene.	Nei	Nei
<i>Særskilt for flyktninger (j)</i>	Ja, jf. rad (i): Krav til forutgående medlemskap i trygden gjelder ikke for flyktninger. Jf. rad (c): Flyktninger er sikret minstenivå og barnetillegg uten hensyn til trygdetid.	Ja, jf. rad (i): Krav til forutgående medlemskap i trygden gjelder ikke for flyktninger. Jf. rad (c): Flyktninger er sikret minstenivå og barnetillegg uten hensyn til trygdetid.	Nei	Nei	Ja, gis kun til personer som har fått beskyttelse (asyl) i Norge	Ja

Tabell 1.2 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

Uføretrygd	Alderspensjon (fra folketrygden)	Supplerende stønad	Sosialhjelp	Utdanningsstøtte	Flyktningstipend	Utsyrsstipend til unge asylsøkere
<i>Oppfylld av inn- gangsvilkår vha. sammenlegging av tid i Norge og an- dre EØS-land (k)</i>	Ja, minstkravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS-land, men må ha minst ett års medlemskap i Norge for yrkes- aktive og tre års medlemskap for ikke-yrkesaktive.	–	Nei	Nei	Nei	Nei
<i>Kan utbetales i an- dre EØS-land (l)</i>	Ja	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
<i>Kan utbetales i land utenfor EØS (m)</i>	Ja, hvis mottake- ren er medlem i folketrygden og/ eller har minst 20 års samlet botid. Ved mindre enn 20 års botid, gis det uføretrygd basert på tidligere inntekt.	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

Tabell 1.3 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Foreldrepenger	Engangsstønad ved fødsel eller adopsjon	Barnetrygd	Kontantstøtte	Redusert foreldrebetaling i barnehage for lavinntektsfamilier	Gratis kjernetid i barnehage for lavinntektsfamilier	Bostøtte og/eller tilskudd til etablering (fra Husbanken)
Formål/inngangsvilkår (a)	Yrkesaktivitet i minst seks av ti siste måneder.	Kvinne som føder barn.	Ha barn under 18 år boende fast hos seg.	Ha ettårning som ikke gjør bruk av plass i offentlig finansiert barnehage boende fast hos seg. Deltidsplass i barnehage kan gi rett til halv kontantstøtte. Gjelder inntil barnet fyl-ler 2 år, totalt 11 måneder.	Alle familier med barn i barnehage hvor maksimalprisen (kr 30 030 i 2017) for en heltidsplass i barnehage utgjør mer enn 6 pst. av samlet inntekt i husholdet. Dvs. hvor samlet husholdsinntekt er under kr 500 000 (2017).	Familier med barn i aldersgruppen 3-5 år hvor samlet husholdsinntekt er mindre enn 428 000 kroner per år (2017/2018). Alle med rett til gratis kjernetid etter denne ordningen har også rett til reduksjon i foreldrebetaling jf. kolonne om Redusert foreldrebetaling i barnehage for lavinntektsfamilier	Alle bosatte personer over 18 år (med unntak av de fleste studenter, samt personer i førstegangs- (j eneste) kan søke bostøtte. Det stilles funksjonskrav til boligen. I tillegg kan van-skeligstilte på boligmarkedet søke om tilskudd til etablering og startlån. Kommunene forvalter disse to ordningene på vegne av Husbanken.
Aktivitetskrav (b)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Tabell 1.3 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Foreldrepenger	Engangsstønad ved fødsel eller adopsjon	Barnetrygd	Kontantstøtte	Redusert foreldrebetaling i barnehage for lavinntektsfamilier	Gratis kjernetid i barnehage for 3-, 4- og 5-åringer fra lavinntektsfamilier	Bostøtte og/eller tilskudd til etablering (fra Husbanken)
<i>Brutto kompensasjonsgrad/maks stønad (c)</i>	100 pst. av inntektsgrunnlaget, inntil 6 G, i 49 uker eller 80 pst. av inntektsgrunnlaget, inntil 6 G, i 59 uker.	Flatt beløp: kr 61 120 per barn. (Fra 1. januar 2017)	Kr 11 640 per barn per år (2017)	Inntil kr 66 000 per barn per år for 11 måneder (maksimal stønadsperiode). Fra 1 august 2017: inntil 82 500 for 11 måneder.	Inntil kr 30 030 per år for første barn (2017). For søsken 70 pst. av gebyr for første barn og deretter 50 pst. for etterfølgende barn.	Gratis kjernetid i barnehage (20 timer per uke) for foreldre med barn som er enten 3, 4 eller 5 år.	Ytelsen avhenger av boutgifter og inntekt. Avkortning mot inntekt i hovedsak mellom 12,1 pst. og 80 pst. Øvre grenser for boutgifter som dekkes, ligger i intervallet 63 700 kr og 121 800 kr per år avhengig av antall medlemmer i husholdet, bosted og eventuell spesialtilpassning i boligen (per 1. jan 2017).
<i>Minstenivå (d)</i>				33 000 (ved deltidsplass)	Ingen, avkortes ned til null hvis høy nok husholdsinntekt	Ingen, avkortes ned til null hvis høy nok husholdsinntekt	308 kr per måned (per 1. jan 2017)
<i>Maksimal varighet (e)</i>	49/59 uker	Engangsbetøp	Gjelder inntil barnet fyller 18 år.	Gjelder inntil barnet fyller 2 år, totalt 11 måneder.	Gjelder for alle familier med barn i barnehage.	Gjelder for alle familier med 3-5-åringer i barnehage.	Ingen tidsbegrensning.

Tabell 1.3 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Foreldrepenger	Engangsstønad ved fødsel eller adopsjon	Barnetrygd	Kontantstøtte	Redusert foreldrebetaling i barnehager for lavinntektsfamilier	Gratis kjernetid i barnehage for 3-, 4- og 5-åringer fra lavinntektsfamilier	Bostøtte og/eller tilskudd til etablering (fra Husbanken)
<i>Avkortes mot andre ytelser/stønader/inntekter (f)</i>	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja, gis kun når samlet husholdsinntekt er under en viss grense, se rad (a). Beregnes etter skattepliktig inntekt slik at barnetrygd, kontantstøtte osv. er holdt utenfor.	Ja, gis kun når samlet husholdsinntekt er under en viss grense, se rad (a). Beregnes etter skattepliktig inntekt slik at barnetrygd, kontantstøtte osv. er holdt utenfor.	Ja, avkortes mot skattepliktig inntekt etter egne beregningsregler. Retten til bostøtte faller bort ved et visst inntektsnivå, som avhenger av grensen for godkjente boutgifter. Laveste inntektsgrense er om lag 204 000 kr per år (fra 1. januar 2017).
<i>Skattepliktig (g)</i>	Skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig	Ikke skattepliktig
<i>Statlig eller kommunal ordning (h)</i>	Statlig	Statlig	Statlig	Statlig	Kommunal, men med statlige retningslinjer	Kommunal, men med statlige retningslinjer	Statlig
<i>Krav til forutgående botid/trygdetid (i)</i>	Ja, må ha vært i arbeid i minst seks av de siste ti månedene.	Nei, men må være medlem i folketrygden.	Har vært bosatt eller har til hensikt å være bosatt i Norge i minst 12 mnd.	Har vært bosatt eller har til hensikt å være bosatt i Norge i minst 12 mnd.	Nei	Nei	Nei
<i>Særskilt for flyktninger (j)</i>	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Tabell 1.3 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsytelser (Per 1. januar 2017)

	Foreldrepenger	Engangsstønad ved fødsel eller adopsjon	Barnetrygd	Kontantstøtte	Redusert foreldrebetaling i barnehager for lavinntektsfamilier	Gratis kjernetid i barnehage for 3-, 4- og 5-åringer fra lavinntektsfamilier	Bostøtte og/eller tilskudd til etablering (fra Husbanken)
<i>Oppfylgning av inn-gangsvilkår vha. sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land (k)</i>	Kravet om yrkesaktivitet kan oppfylles gjennom arbeid i annet EØS-land, men krav om minst en dags arbeid i Norge.	Nei	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
<i>Kan utbetales i andre EØS-land (l)</i>	Ja	Ja, hvis mottakeren er medlem i folketrygden.	Ja, hvis forelderen er medlem av norsk trygd, jf. trygdeforordning nr. 883/2004.	Ja, hvis forelderen er medlem av norsk trygd, jf. trygdeforordning nr. 883/2004.	Nei	Nei	Nei
<i>Kan utbetales i land utenfor EØS (m)</i>	Ja, hvis mottakeren er medlem i folketrygden.	Ja, hvis mottakeren er medlem i folketrygden.	Som hovedregel nei, men visse unntak, se barne-trygdloven §§ 4 og 5.	Nei	Nei	Nei	Nei

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg 2**Utbetalinger av velferdsytelser og lønns- og kapitalinntekt**

Tabell 2.1 Utbetaling av velferdsytelser og yrkes- og kapitalinntekt etter kjønn og innvandrergroupe for årene 2001, 2005, 2009 og 2014. 2000-kohort og befolkningen eksklusive innvandrere. Gjennomsnitt i kroner.

Innvandrergroupe	Kjønn	Type inntekt	Observasjonsår			
			2001	2005	2009	2014
Flyktning	Kvinner	Velferdsytelser	93 526	132 328	141 389	130 831
		Yrkes- og kapitalinntekt	39 186	101 475	153 722	174 047
	Menn	Velferdsytelser	60 942	84 241	84 855	95 552
		Yrkes- og kapitalinntekt	114 190	191 115	261 737	245 291
Familieinnvandrere	Kvinner	Velferdsytelser	42 797	90 431	103 687	103 215
		Yrkes- og kapitalinntekt	42 319	85 013	157 398	191 653
	Menn	Velferdsytelser	21 163	41 482	59 488	74 499
		Yrkes- og kapitalinntekt	136 040	222 010	269 250	308 447
Arbeidsinnvandrere	Kvinner	Velferdsytelser	8 526	32 086	32 716	30 342
		Yrkes- og kapitalinntekt	331 347	401 408	485 599	572 829
	Menn	Velferdsytelser	3 267	14 363	13 815	20 783
		Yrkes- og kapitalinntekt	392 998	416 178	545 329	630 008
Nordiske innvandrere	Kvinner	Velferdsytelser	12 026	37 787	38 703	50 672
		Yrkes- og kapitalinntekt	242 253	277 854	354 465	428 796
	Menn	Velferdsytelser	3 826	14 395	20 960	25 108
		Yrkes- og kapitalinntekt	346 978	383 238	473 551	566 709
Befolkningen eksklusive innvandrere	Kvinner	Velferdsytelser	50 520	57 792	56 953	61 758
		Yrkes- og kapitalinntekt	210 682	273 703	343 751	406 952
	Menn	Velferdsytelser	18 912	26 001	27 946	33 583
		Yrkes- og kapitalinntekt	343 712	457 853	525 184	625 038

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 3

Viktige forutsetninger bak beregningene¹

Beregningene i kap. 8.6 er utført ved hjelp av modellsystemet DEMEC, utviklet i Statistisk sentralbyrå. Modellen er utformet for å studere langsiktige sammenhenger mellom demografi og makroøkonomi med særlig vekt på offentlige finanser. DEMEC består av fire delmodeller som beregner¹

1. utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning
2. betalinger mellom gjennomsnittsindivider i modellens spesifiserte befolkningsgrupper og offentlig forvaltning, det vil si ulike personskatter, ulike pensjoner, sosialstønader og andre kontantytelser
3. offentlige utgifter til skattefinansiert produksjon av individrettede tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg, og fellesgoder som blant annet kultur, forsvar og administrasjon
4. utviklingen i grunnlagene for direkte og indirekte skatter innenfor en konsistent og helhetlig makroøkonomisk modell som bygger på beregningene i delmodellene 1–3

Befolkningsutvikling

Beregningsmodellen deler befolkningen inn i grupper definert ved ettårig alder, kjønn, fire grupper av opprinnelsesland og fem kategorier for botid. Det skilles mellom *innvandrere* og *norskfødte med innvandrerforeldre*. Innvandrernes landbakgrunn er som hovedregel deres eget fødeland. Norskfødte med *to* innvandrerforeldre har samme landgruppetilhørighet som moren. Den resterende majoritetsbefolkningen omfatter norskfødte som har en eller to norskfødte foreldre. Utenom Norge er opprinnelseslandene inndelt i følgende landgrupper:

- *Landgruppe 1* omfatter alle vesteuropeiske land utenom Norge som var med i EU før 2004

og/eller EØS og EFTA, samt Canada, USA, Australia og New Zealand. Innvandrere herfra antas å ha den samme aldersspesifikke fruktbarheten som norskfødte. Gjenutvandringen for denne gruppen skjer raskere enn for andre innvandrere.

- *Landgruppe 2* består av de elleve østeuropeiske landene som ble EU-medlemmer i 2004 eller senere: Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kroatia, Bulgaria og Romania. Gjenutvandringen for denne gruppen antas å ligge noe lavere enn for landgruppe 1, men klart høyere enn for landgruppe 3.
- *Landgruppe 3* består av resten av verden, det vil si det øvrige Øst-Europa, Afrika, Asia (inkludert Tyrkia), Sør- og Mellom-Amerika og Oseania (utenom Australia og New Zealand). Gjennomsnittlig fruktbarhet er høyere og gjenutvandringen lavere enn for de andre gruppene.

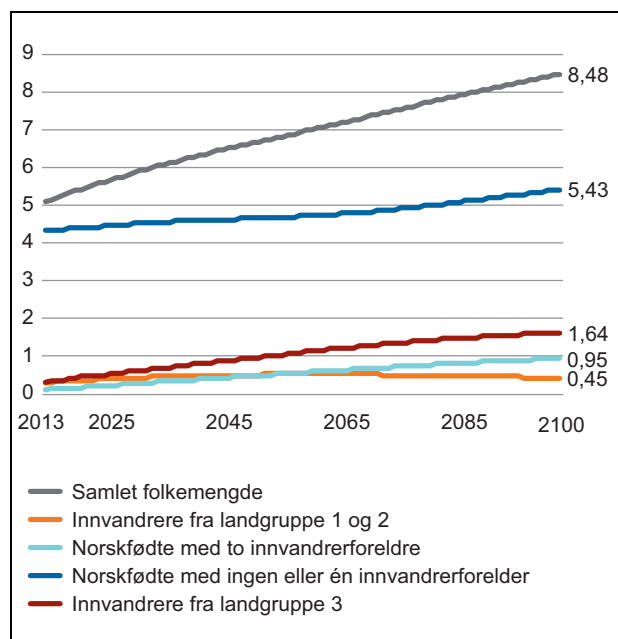
Beregningene bygger på hovedalternativet (mel-lomalternativet) i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger fra 2016.² Her øker Norges samlede folkemengde fra 5,3 mill. i 2016 til 7,3 mill. i 2060, og videre til nær 8,5 mill. i 2100 (se figur 3.1). Fra rundt 2025 forutsettes kvinner fra landgruppe 3 å føde 2,04 barn i løpet av livet. Det tilsvarende fruktbarhetstallet for de andre landgruppene samlet ligger nær 1,7.

Aldersspesifikke dødelighetsrater antas like for alle landgruppene. Dødeligheten fortsetter å falle framover. Forventet levealder for nyfødte i 2016 er tilnærmet 93 år for kvinner og 91,5 år for menn, når man tar hensyn til at dødeligheten faller i løpet av deres livsløp.

Den samlede årlige innvandringen ligger mellom 60 000 og 70 000 personer i det meste av dette århundret. Innvandringen fra landgruppe 1 endres lite, mens en økende innvandring fra landgruppe 3 nøytraliserer en fallende innvandring fra landgruppe 2. Den norskfødte befolkningen vokser fra 4,5 mill. i 2016 til 5,4 mill. i 2100. Blant inn-

¹ En fylldigere gjennomgang av forutsetningene finnes i: Holmøy, E., Rømay, C. P., Sagelvmo, I. & Strøm, B. (2017a). Bidrag fra innvandrere og norskfødte til offentlige inntekter og utgifter på lang sikt. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå, og Holmøy, E. & Strøm, B. (2017b). Den langsiktige betydningen for norsk realøkonomi og offentlige finanser og av fortsatt innvandring. Kommer i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå.

² Se <http://www.ssb.no/befolkning?de=Befolkningsframskrivninger>.



Figur 3.1 Norges befolkning i hovedalternativet 2016–2100 etter landbakgrunn. Millioner personer. Antall i 2100 er angitt

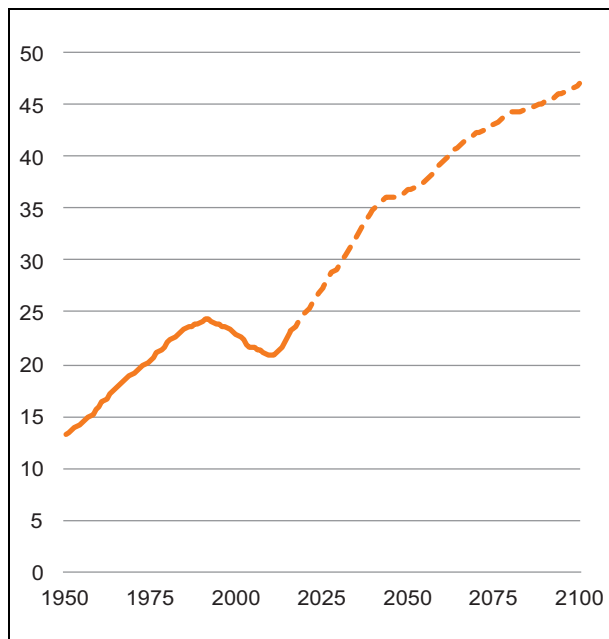
Kilde: Statistisk sentralbyrå

vandrerne er det særlig landgruppe 3 som øker, fra 0,4 mill. ved inngangen til 2016 til 1,2 mill. i 2060 og 1,6 mill. i 2100. En betydelig del av veksten blant norskfødte består av barn som har utenlandsk far *eller* mor.

Etter en nedgang siden 1990 ligger det an til at andelen eldre doubles fram mot slutten av århundret (se figur 3.2). Mens det i dag er godt over fire yrkesaktive per person over 67 år, vil det i 2100 være om lag to yrkesaktive per person over 67 år. Forholdstallet mellom antall eldre og antall personer i yrkesaktiv alder er et av flere mål på demografisk forsørgerbyrde.

Individuell økonomisk atferd

Beregningene føres langt fram for å fange opp hele livsløp og treg befolkningsdynamikk. De sentrale elementene i livsløpet er yrkesinntekt og bruk av skattefinansierte kontantytelser og tjenester. Yrkesinntekten bestemmer direkte en viktig del av grunnlagene for skatt på personlig inntekt og arbeidsgiveravgiften. I tillegg innebærer modellens sammenhenger at yrkesinntekt i *privat sektor* også bestemmer grunnlagene for indirekte skatter og overskuddsskatt på selskaper og bedrifter i privat sektor i Fastlands-Norge. De økonomiske livsløpene for gjennomsnittspersonen i hver gruppe er tallfestet på grunnlag av inntekts-



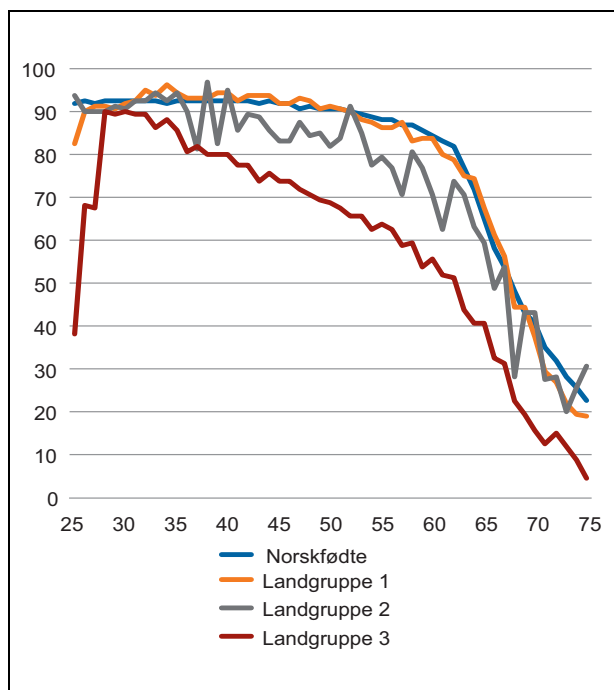
Figur 3.2 Forholdet mellom antall personer som er 67 år og eldre, og antall mellom 20 og 66 år. Framskrivninger basert på SSBs hovedalternativ. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

statistikken fra SSB for 2013. For etterkommere og eldre innvandrere mangler data helt eller delvis. Her er det gjort antakelser basert på aldersprofilene for grupper med bedre tallgrunnlag. Alle etterkommere antas å ha den samme atferden som norskfødte med ingen eller én innvandrerforelder.

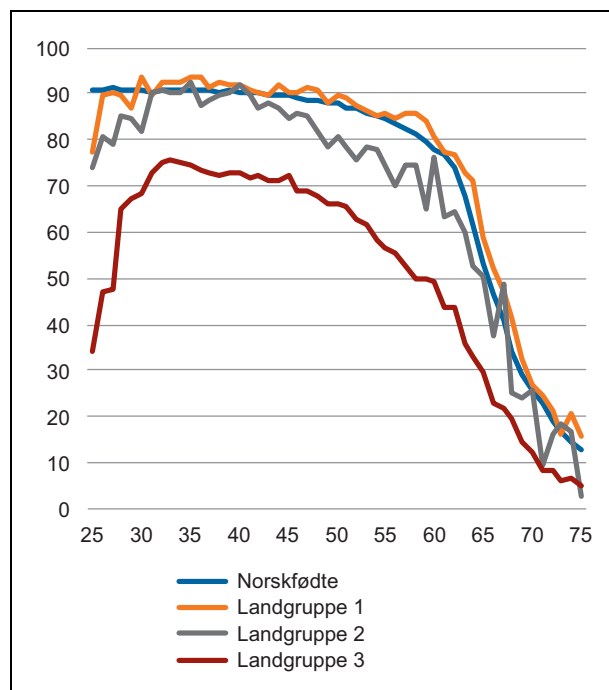
Aldersprofilene er tverrsnittstall. I beregningene antas disse å vise forløp, slik at man overtar den adferden som gjelder for høyere alderstrinn og botid når tiden går. Det korrigeres da for generell inntektsvekst over tid, dødelighet og utvandring. Det er fare for at slike tverrsnittstall ikke fanger opp kohorteffekter og realistiske forløp. Imidlertid er disse problemene betydelig redusert ved at modellen også tar hensyn til botid for innvandrere.

Inndelingen i befolkningsgrupper søker å fange opp viktige forskjeller mellom gruppene med hensyn til gjennomsnittspersonenes bidrag til offentlige inntekter og bruk av skattefinansiert velferd. Figur 3.3 og 3.4 viser sysselsettingsandeler etter landgruppe og alder for henholdsvis kvinner og menn i 2013. Personer med yrkesinntekt større eller lik folketrygdens grunnbeløp regnes som sysselsatte. I figurene er det tatt hensyn til at botid øker i takt med alder. Innvandrerne antas å ankomme som 25-åringer. Kurvene kan dermed tolkes som forløp fra 25 års alder der yrkesinntek-



Figur 3.3 Sysselsettingsandeler for menn etter landbakgrunn og alder, 25–75 år. 2013. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.4 Sysselsettingsandeler for kvinner etter landbakgrunn og alder, 25–75 år. 2013. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

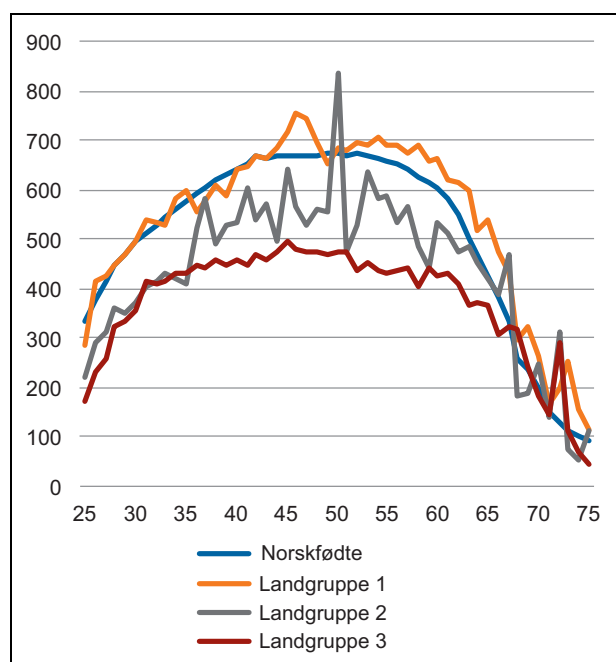
ten er regnet i faste 2015-kroner og det ses bort fra dødelighet og utvandring. For både menn og kvinner er det liten forskjell på sysselsettingsandelene mellom landgruppe 1 og norskfødte. Sammenliknet med disse gruppene faller sysselsettingen blant både menn og kvinner fra landgruppe 3 raskere fra rundt 40 års alder. Innvandrerne fra landgruppe 3 har klart lavest sysselsetting av de spesifiserte gruppene. Forskjellen er særlig stor for kvinner. For menn i denne gruppen øker sysselsettingen fra snaut 40 pst. til 90 pst. i løpet av tre–fire års botid. Dette er tilnærmet samme andel som for de andre gruppene gitt alder og botid. Det må understrekes at flyktingene var i klart mindretall blant innvandrerne fra landgruppe 3 i 2013. Imidlertid faller sysselsettingsandelen for menn i denne gruppen markert etter bare sju–ni års botid, både i forhold til nivået ved 30 års alder og i forhold til de andre befolkningsgruppene. Kvinner fra landgruppe 3 følger det samme mønsteret, men sysselsettingen deres ligger på alle alderstrinn klart lavere enn for de andre gruppene. Likevel er sysselsettingsandelene for denne gruppen over 70 pst. på alderstrinnene 30–45 år, tilsvarende 5–20 års botid.

For menn er yrkesinntekten per sysselsatt relativt lik for norskfødte og innvandrere fra landgruppe 1 (se figur 3.5). Den er for de fleste alderstrinn/botider lavere for menn fra landgruppe 2 og

enda lavere for menn fra landgruppe 3. Imidlertid er de sistnevntes yrkesinntekt til dels godt over 400 000 2015-kroner i aldersintervallet 30–62 år (5–37 års botid). Mønsteret i de tilsvarende konstruerte forløpene for kvinner er det samme (se figur 3.6). Gjennomsnittlig yrkesinntekt blant sysselsatte kvinner fra landgruppe 3 ligger over 300 000 2015-kroner i aldersintervallet 30–62 år (5–37 års botid).

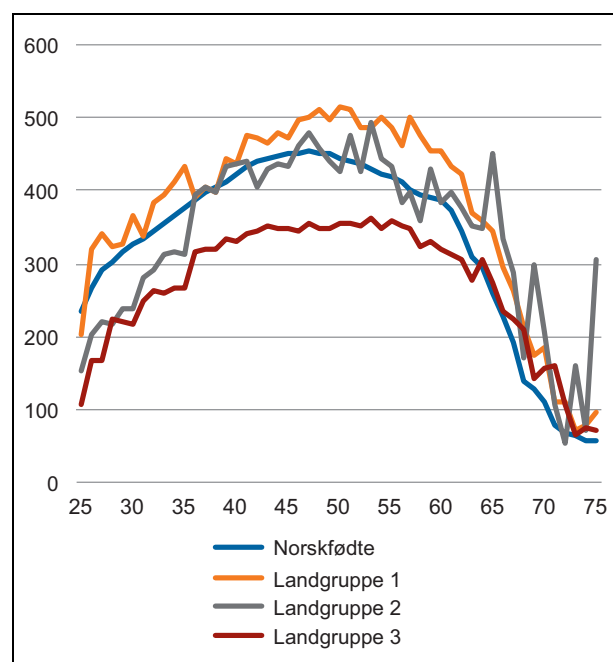
Som hovedregel ligger 2013-tallene for den gruppespesifikke økonomiske atferden fast over tid. Disse bekrefter mønsteret beskrevet i kapittel 5 og 6. Innvandrere fra landgruppe 3 skiller seg ut ved lavere nettobidrag til offentlige finanser i yrkesaktiv alder. Det skyldes først og fremst relativt lav sysselsetting og relativt lav lønn, men også høyere mottak av kontantoverføringer i yrkesaktiv alder. Samtidig er pensjonene i gjennomsnitt lavere for eldre innvandrerne fra denne gruppen, som følge av lavere trygderettigheter.

Forutsetningene om det økonomiske forholdet mellom den enkelte og det offentlige er et holdpunkt for hva som kan skje framover. Som ethvert anslag om fremtiden er de nødvendigvis usikre. Usikkerheten går imidlertid begge veier. Noen forhold trekker i retning av at innvandrere fra landgruppe 3 i beregningene bidrar mer til å svekke offentlige finanser enn det som vil være den mest sannsynlige utviklingen. For det første



Figur 3.5 Yrkesinntekt per sysselsatt for menn etter landbakgrunn og alder, 25–75 år. 1 000 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.6 Yrkesinntekt per sysselsatt for kvinner etter landbakgrunn og alder, 25–75 år. 1 000 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

holdes politikken uendret i framskrivingene. Det innebærer at det ikke er lagt inn noen forbedret integrering av blant annet flyktninger. Det må understrekes at denne mulige skjevheten ikke er en svakhet ved framskrivingene. Den er tvert imot tilskattet, fordi framskrivingene har til hensikt å gi et realistisk bilde av de problemene som kan oppstå ved videreføring av dagens politikk. Et beslektet poeng er at alle personer vil gi et mer positivt bidrag til offentlige finanser dersom det generelle skattetrykket økes og/eller den generelle veksten i offentlige utgifter svekkes i forhold til anslagene i framskrivingene. En slik innstramming er realistisk fordi framskrivingene viser at dagens velferdsstat på lang sikt er underfinansiert med dagens skattesatser. Dette skyldes i hovedsak at de eldres andel av befolkningen øker.

Makroøkonomiske forutsetninger

Modellen framskriver i alle år et konsistent nasjonalregnskap. Nasjonalregnskapet er det eneste aktuelle datagrunnlaget for helhetlige makromodeller. Året 2013 er basisåret for modellberegningene.

Modellen gir en svært aggregert beskrivelse av markedsrettet produksjon, da dette har liten betydning for offentlige finanser. Relevansen er imidlertid åpenbar for skattefinansiert produk-

sjon, og her spesifiseres 19 tjenester. For hver tjeneste er det en fast kjønns- og aldersspesifikk andel av befolkningen som bruker tjenesten en eller flere ganger per år. Bruken av arbeidskraft og andre ressurser i produksjonen av hver skattefinansierte tjeneste bestemmes av produktivitet og kjønns- og aldersspesifikke tjenestestandarder.

Modellen beskriver norsk økonomi som liten og åpen når det gjelder produkt- og kapitalmarkeder. Det innebærer at prisen på produkter som handles, er uavhengig av norske forhold. Det samme gjelder renter. Gitt det langsiktige perspektivet forutsettes det likevekt i alle produkt- og faktormarkeder, herunder full sysselsetting.³ Arbeidstilbudet og produktivitetsveksten bestemmer i all hovedsak størrelsen på norsk økonomi framover når et krav om balansert utenriksøkonomi begrenser importen. Arbeidstilbudet fra alle personer, uansett opprinnelse, blir sysselsatt, fordi sysselsettingen skaper produksjon, inntekt og etterspørsel som er stor nok til å absorbere arbeidstilbudet. Likevektsforutsetningen innebærer at arbeidstilbudet fra nye innvandrere ikke fortrenge sysselsettingen blant norske og/eller utenlandske arbeidstakere. I tillegg impliserer forutsetningene at variasjoner i etterspørselen ikke kan påvirke

³ Arbeidsledigheten holdes på et lavt nivå og tolkes som såkalt likevektsledighet.

den samlede produksjonen, utover det som måtte følge av endringer i sammensetningen av produksjonen. Forutsetningene medfører dessuten at økt offentlig etterspørsel som følge av f.eks. flere asylsøkere, ikke vil ha stimulerende aktivitetseffekter.

I utgangspunktet vil en ekstra person i yrkesaktiv alder få jobb i privat sektor. En ekstra person i økonomien vil imidlertid også øke etterspørselen etter skattefinansierte tjenester og dermed offentlig sysselsetting. Nettoeffekten på privat sysselsetting blir da lik differansen mellom personens arbeidstilbud og den offentlige sysselsettingen som trengs for å dekke personens bruk av skattefinansierte tjenester. Modellen bestemmer ikke i hvilken grad gjennomsnittspersonene i hver befolkningsgruppe jobber i privat eller offentlig sektor.

Produksjonen anvendes innenlands av bedriftene til produktinnsats og investeringer, av offentlig forvaltning til produktinnsats, investeringer og konsum og av husholdningene til privat konsum. I tillegg eksporteres det nok til å finansiere importen samt en eksogen netto finansinvestering i utlandet. Man kan si at privat konsum får det som er igjen av produksjonen etter at bedrifter, offentlig forvaltning og utlandet har «fått sitt».

Prisene vil avhenge av verdensmarkedspriser, indirekte skattesatser og arbeidsproduktivitet, som alle er eksogene variable. Alle verdensmarkedspriser antas å øke med 2 pst. per år. Arbeidsproduktiviteten i privat sektor vokser med 1 pst. i alle år. Alle skattesatser holdes konstante. Real lønnsveksten blir lik veksten i arbeidsproduktiviteten.

Modellen spesifiserer en uttømmende inndeling av offentlige primære inntekter og utgifter. Den spesifiserer 16 typer kontantoverføringer (trygder og stønader) til personer og 19 typer skattefinansierte tjenester. Nettoutgiftene tar hensyn til offentlige inntekter fra egenandeler, brukerbetalinger og gebyrer. På inntektssiden spesi-

seres 6 arter for direkte skatter på inntekt og formue betalt av personer, arbeidsgiveravgift, direkte skatt på bedrifts- og selskapsoverskudd og 15 arter for indirekte skatter, avgifter og subsidier. I tillegg kommer renter og andre kapitalinntekter.

Handlingsregelen for finanspolitikken følges strengt i beregningene: Alle statlige petroleumsinntekter settes inn i Statens pensjonsfond utland (SPU). Offentlig forvaltning forutsettes å bruke realavkastningen – satt til 3,5 pst. – av den løpende fondskapitalen til å finansiere det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Det skjer ingen offentlig formuesoppbygging utover oppbyggingen av SPU. Den offentlige budsjettbetingelsen som følger av handlingsregelen, oppfylles ved en tilpasning av uspesifisert skattebeløp, en såkalt *rundsum* overføring, til husholdningene. I privat sektor (husholdninger og selskaper) settes den finansielle sparingen overfor utlandet til null. Ser man bort fra effekter på driftsbalansen av endringer i rente- og stønadsbalansen, innebærer disse forutsetningene i rendyrket form at man kan ha et permanent offentlig underskudd, og et underskudd på handelsbalansen overfor utlandet, på 3,5 pst. av fondskapitalen i SPU.

Tilpasninger av rundsum overføringer er ingen realistisk budsjettneøytraliserende politikk. Man kunne isteden beregnet nødvendige endringer i en skattesats, en offentlig utgiftskomponent eller «pakker» av skatte- og utgiftsendringer. Dette skaper imidlertid to tolkningsproblemer: For det første er ambisjonen å identifisere de direkte budsjettvirkningene av endringer i migrasjon og integrering. Provenynøytrale politikkenninger ville gjort en slik identifikasjon vanskeligere. For det andre vil budsjetteffektene av politikkenninger avhenge av de konkrete tilpasningene, og det kan flytte søkelyset fra innvandring og integrering til hvem som skal bære de største innstramningene.

Norges offentlige utredninger

2016

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov
NOU 2016: 17 På lik linje

Finansdepartementet:

NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi
til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om
årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye
økonomiske utviklingstrekk
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens
pensjonsfond utland
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering
i banksektoren
NOU 2016: 26 Ny lovgivning mot hvitvasking og
terrorfinansiering II

Forsvarsdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2016: 25 Kvinnsland-utvalget

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar
– voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene
i bustadoppføringslova
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2016: 4 Ny kommunelov
NOU 2016: 18 Hjertespråket

Kulturdepartementet:

NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning
for individ og samfunn
NOU 2016: 14 Mer å hente

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping

Utenriksdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 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 PrintMedia AS – 02/2017