

ARTICLE

Den norske modellens møte med innvandring - et regime i endring / Grete Brochmann, Anne Skevik Grødem

VERSION: POST PRINT/GREEN OPEN ACCESS

This document is the author's post print (final accepted version). The document is archived in the institutional archive of Institute for Social Research.

The final publication is available in:

Velferdsstaten i endring : Om norsk helse- og sosialpolitikk (3. utg)
2017, Kap. 14, 362-381 / ISBN: 978-82-05-424005

{start-kep}

Kapittel XX

Den norske modellens møte med innvandring – et regime i endring

Grete Brochmann og Anne Skevik Grødem

Den norske velferdsstaten slik vi kjenner den i dag, har vokst fram over lang tid, og den viktigste utviklingsfasen var i perioden etter 2. verdenskrig og fram til 1960-årene. Da de første arbeidsinnvandrene begynte å komme i slutten av 1960-årene, var de viktigste institusjonene i velferdsstaten allerede på plass: helsetjenestene, skolevesenet, folketrygden, lov om sosial omsorg. Utviklingen av velferdsstaten falt sammen med – og kan ses på som en del av – gjenoppbyggingen etter krigen, i en periode da det også pågikk et omfattende nasjonalt homogeniseringsprosjekt.

Det betyr at den norske velferdsmodellen ble utviklet i en periode med lite bevegelse over landegrensene. Velferdssystemet var ment for landets borgere, og man kunne ta for gitt hvem som var omfattet av systemet, og hvem som ikke hørte til.

Mellomkrigstidens klassekompromiss og arbeiderbevegelsens politiske mål var sentrale forutsetninger for denne utviklingen. Det foregikk en homogenisering av befolkningen i Norden etter andre verdenskrig – en *assimilasjon* om man vil – som gjerne anses som viktig for utviklingen av velferdsstatene i Danmark, Sverige og Norge. Folk fikk tilgang til de samme rettighetene, og det skjedde også en økonomisk utjevning. På mange måter kan den nordiske modellen¹ oppfattes som et storstilt sosialt integreringsprosjekt med tre sentrale bestanddeler: demokrati, modernisering og medborgerskap. Dette oppfattes ofte som grunnlaget for den generaliserte solidariteten velferdsmodellen trengte, og som også har bidratt til å opprettholde stabil oppslutning i befolkningen. Den nasjonsbyggingen som i praksis kom ut av disse prosessene, styrket og konsoliderte båndene mellom territoriet, de sentrale institusjonene og den kulturelle identiteten. Velferdsstatens arkitekter reflekterte i liten grad over velferdsstatens grenser, altså hvem som skulle omfattes av støtteordningene, og velferdsutviklingen skjedde i en periode da nasjonalstaten og folkesuvereniteten sto sterkt (Brochmann & Hagelund 2010; Wickström 2013).

¹ Vi vil i dette kapitlet veksle mellom «den norske modellen» og «den nordiske modellen» ut fra hva som er relevant i teksten.

Temaet for dette kapitlet er velferdsstatens møte med en ny tid preget av migrasjon på tvers av landegrenser. Hvilke utfordringer gir det å opprettholde en inkluderende velferdsstat uten tydelig definerte yttergrenser? Er det i det hele tatt mulig å opprettholde nasjonale velferdsstater i en tid med transnasjonale arbeidsmarkeder og omfattende folkeforflytninger? Dette er problemstillinger de som utviklet velferdsstaten, i liten grad forholdt seg til, men som framstår som brennende viktige i våre dager.

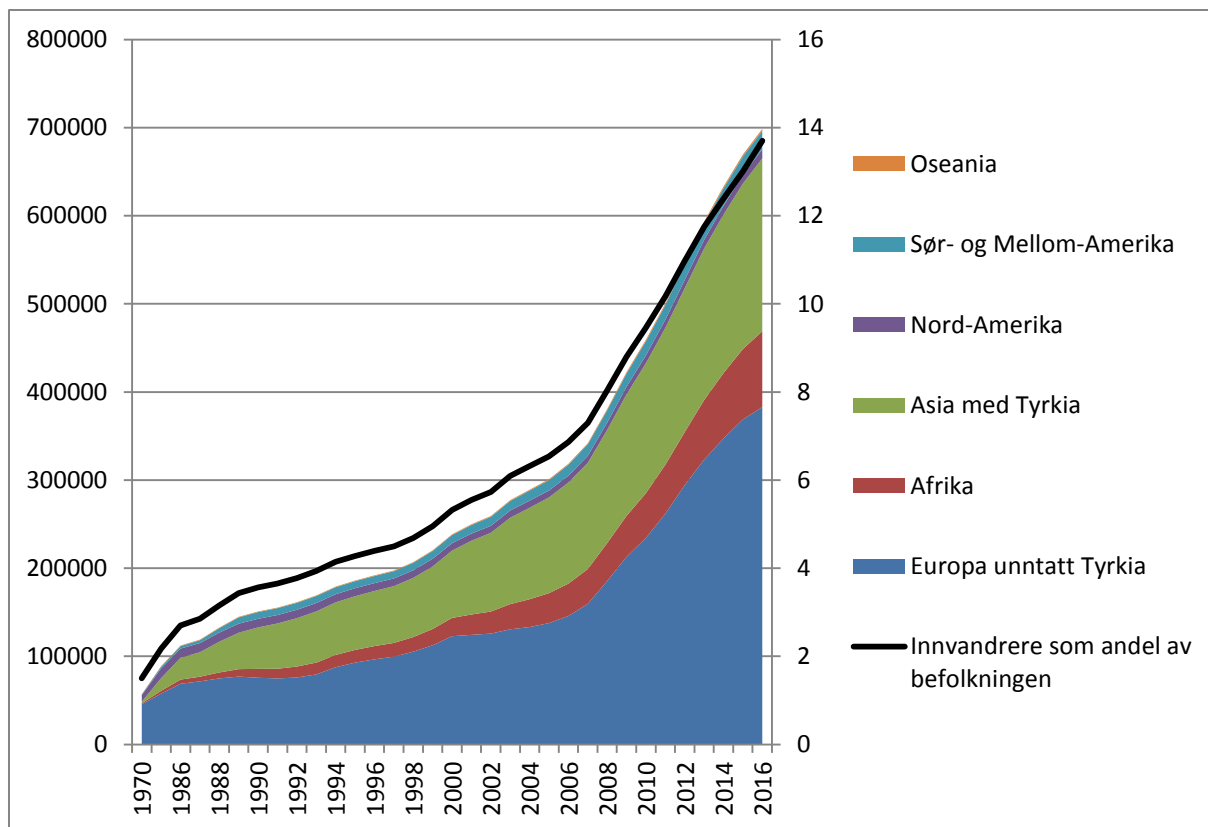
Innvandring til Norge

I 2015 ble hele Europa skaket opp av en «flyktningbølge» dominert av fordrevne fra borgerkrigen i Syria. Nesten 1,3 millioner mennesker søkte asyl i Europa dette året (Eurostat 2016), drøyt 30 000 av dem i Norge (UDI 2016). Det var den mest omfattende innvandringsbølgen til Europa etter 2. verdenskrig, og selv om strømmen ble bremsset kraftig i 2016 som følge av innstrammings tiltak i en rekke land, er det ingen grunn til å tro at verdens millioner av flyktninger og andre kommer til å slutte å søke til trygghet og relativ velstand på det europeiske kontinentet.

I tillegg kommer migrasjonen internt i Europa. EUs regelverk sikrer retten til fri bevegelighet for arbeidstakere innenfor EØS-området. Denne bestemmelsen har vært på plass lenge, men hadde liten betydning før EU-utvidelsen i 2004, da ti land i Øst- og Sentral-Europa ble innlemmet i unionen. Siden 2004 har millioner av arbeidstakere strømmet fra øst mot vest i Europa, i en migrasjonsstrøm som EØS-landene i realiteten har frasagt seg retten til å regulere. Dette har bidratt til en historisk høy økonomisk vekst i mottakerlandet Norge, men har samtidig skapt nye interesse- og maktkonstellasjoner i den norske velferds- og arbeidslivsmodellen. EU-utvidelsen brakte innvandring tungt inn i grunnstrukturene i norsk økonomi, og det har tydeliggjort noen grunnleggende utfordringer når det gjelder velferdsmodellens virkemåte. Arbeidsinnvandrerne representerer ofte «billig» arbeidskraft og kan gjennom dette presse norske lønninger og arbeidsvilkår nedover. De har også rask tilgang til velferdsgoder, som til dels kan eksporteres til hjemlandet, der kjøpekraften er uforholdsmessig høy sammenliknet med Norge.

Utviklingen i antall innvandrere i Norge fra ulike verdensdeler, og innvandrerandelen i befolkningen, er vist i figur X1. Figuren gir et bakteppe for å skjønne rekkevidden av nyere norsk innvandringshistorie. Som det framgår, har det vært en betydelig vekst, særlig fra århundreskiftet.

Figur X1. Bosatte innvandrere i Norge etter landbakgrunn (seks verdensdeler) (venstre akse), og innvandrere som andel av befolkningen (høyre akse). 1970–2016.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, egne beregninger i statistikkbanken.

Den norske modellens virkemåte

Den norske velferdsmodellen er strukturelt knyttet til det organiserte arbeidslivet på helt fundamentale måter. Arbeidsmarkedet er regulert gjennom kollektive avtaler (om lønn, rettigheter og plikter), trepartssamarbeid (mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og staten), aktiv arbeidsmarkedspolitikk og en sammenpresset lønnsstruktur. Dette har bidratt til å utvikle produktive økonomier med høy fleksibilitet og høy humankapital i betydningen høyt utdanningsnivå. Arbeidslivet og velferdsstaten har hatt gjensidige støttefunksjoner: velferdsstaten sikrer arbeidsmarkedet tilgang på kvalifisert arbeidskraft gjennom utdannings- og kvalifiseringsordninger og bidrar også til ro og stabilitet gjennom omfattende sosiale ordninger. De sosiale ordningene bidrar også til fleksibilitet – det er ikke nødvendigvis en katastrofe å miste jobben så lenge man slipper å miste inntekten samtidig. Dermed skaper ordningene ved sykdom og ledighet handlingsrom for arbeidsgiversiden, og det organiserte arbeidslivet bidrar samtidig med høy sysselsetting og derav god skatteinngang, som igjen gjør det mulig å finansiere de omfattende velferdsordningene (Barth, Moene & Wallerstein 2003; Moene 2009; Dølvik 2013).

Gøsta Esping-Andersen og Walter Korpi (1987) har karakterisert den nordiske modellen som omfattende, institusjonalisert og universell. Modellen er omfattende når det gjelder hvilke sosiale behov den skal dekke. Den er institusjonalisert gjennom sosiale rettigheter som gir alle borgere – i praksis alle som er lovlig bosatt – rett til et visst minstemål av sosiale ytelser. Og den er solidarisk og

universell i den forstand at velferdspolitikken inkluderer hele befolkningen og ikke bare de gruppene som er særskilt utsatte (Esping-Andersen & Korpi 1987).² Modellen pålegger det offentlige et omfattende ansvar for de risikoene den enkelte er utsatt for gjennom livet, noe som letter omsorgsansvaret for familiene. Den er service-intensiv, og kommunale myndigheter har en nøkkelrolle i å tilby velferdstjenester. Sysselsettingen blant kvinner er høy. Modellen er i all hovedsak skattefinansiert, og statlig kontroll og planlegging har vært sentralt.

Inntektssikring har vært et helt grunnleggende element i denne sammenhengen, både i form av sosialhjelp og i form av ulike trygdeordninger. Inntektssikringsordningene har i bunn og grunn vært designet for å skape et fundamentalt sikkerhetsnett for alle innbyggere fra vugge til grav. Dette systemet har bidratt til at Norge er et av de landene i verden der inntektsforskjellene er minst, men fordi det har vært sjenerøst, har det også vært dyrt å opprettholde. Både staten og fagforeningene har hatt innflytelse på de sosiale endringsprosessene gjennom det institusjonaliserte samarbeidet i arbeidslivet. Likebehandling er et grunntrekk i systemet, og det eneste kriteriet for å få tilgang til inntektssikring i tilfelle sykdom eller arbeidsløshet er at man har lovlig opphold. Man sier gjerne at den norske modellen er *bostedsbasert*. Velferdsmodellen har hatt sterk folkelig oppslutning over tid, og skiftende regjeringer har gjennomført mindre justeringer i politikken heller enn å endre grunntrekkene i systemet.

Selv om innvandring ikke var noe velferdsstatens opprinnelige arkitekter trengte å bekymre seg for, spilte velferdsmodellen på den andre siden definitivt en rolle i formingen av innvandringspolitikken i 1970-årene. Systemet la noen viktige føringer for hva slags politikk det var ønskelig og mulig å føre. På den ene siden var det nødvendig å få *kontroll over innvandringen* til landet. Velferdsmodellen, basert på sjenerøse og inkluderende prinsipper, kunne bli underminert hvis nykommere ikke var selvforsørget. Altså måtte man få på plass noen seleksjonsmekanismer og begrensninger med tanke på potensielle nye samfunnsmedlemmer som kom utenfra. På den andre siden har det vært avgjørende å *integrere nykommere* – særlig i arbeidslivet, men også i samfunnet for øvrig. Høyt utviklede velferdsstater kan ikke ha store grupper mennesker som faller gjennom det sosiale sikkerhetsnettet, som undergraver det regulerte arbeidslivet, ligger sosiale budsjetter til byrde og til syvende og sist undergraver den samfunnsmessige solidariteten. Hvis velferdssamfunnet skulle kunne opprettholdes, måtte nykommerne bli en del av det.

Begge disse betingelsene for styring av innvandringen til Norge – kontroll og integrasjon – har vist seg å være vanskelig å oppnå i praksis. Da den såkalte «innvandringsstoppen» kom på plass i 1975, var det sentrale hensynet å regulere tilstrømmingen av lavt kvalifisert arbeidskraft fra land i det

² *Universalismen* i den nordiske modellen kan problematiseres. Slett ikke alle velferdsordningene omfatter *alle*, og Sverige, Danmark og Norge har også i ulik grad innført opptjeningskrav for å kvalifisere til enkelte ordninger. Kompensasjonsgraden kan også variere med opptjeningsstid. Men den nordiske modellen er utvilsomt *mer* universell enn andre velferdsmodeller på de fleste områder.

globale sør.³ I årene etterpå – fram til 2004 – har det store flertallet av innvandrere vært mennesker som har søkt opphold på humanitært grunnlag, som flyktninger og familieinnvandrere. Etter EU-utvidelsen i 2004 har den største tilstrømmingen kommet fra nye EU-land i Øst- og Sentral-Europa. Betingelsene for innvandringskontroll i Norge etter 1970-årene har dermed vært sterkt påvirket av utviklingen i internasjonale avtaler som sikrer menneskerettighetene, og av forpliktelsene i EØS-avtalen.

Samtidig har det, i kjølvannet av at antall innvandrere har økt betydelig de siste 20–25 årene, blitt tydelig at integreringstiltakene har sine begrensninger og støter mot noen strukturelle sårbarheter i selve modellen, særlig når det gjelder etterspørselen etter lavt kvalifisert arbeidskraft. Den sammenpressede lønnsstrukturen i norsk økonomi innebærer at lavt kvalifisert arbeidskraft er relativt godt betalt sammenliknet med andre land, mens høyt kvalifisert arbeidskraft tilsvarende er relativt dårligere betalt. Denne lønnsstrukturen, kombinert med høye og forholdsvis lett tilgjengelige velferdsytelser, kan gjøre Norge attraktivt for nettopp de innvandrerne som kan komme til å utgjøre en utfordring for velferdsstatens grunnlag (NOU 2011:7; Borjas 1994, 1999). Trekk ved den norske velferdsmodellen kan også påvirke innvandrernes muligheter og tilpasninger når de først har kommet til landet. Kombinasjonen av en høy terskel inn i arbeidsmarkedet og sjenerøse sosiale ytelser for dem som står utenfor, innebærer at det kan være ekstra vanskelig for innvandrere med lave kvalifikasjoner å komme inn i betalt arbeid. Samtidig vil den reelle marginals-katten på lave inntekter bli svært høy når man mister en stønad og i tillegg må begynne å betale skatt, noe som kan innebære at mange innvandrere har svært svake insentiver til å søke betalt arbeid. Dette gjelder særlig fordi mange sosiale ytelser utformes med tanke på familiestørrelse, mens lønningene er de samme uansett hvor mange man skal forsørge, og innvandrere har oftere enn majoritetsbefolkningen store familier.

Tilgang til sosiale ytelser

Selv om den norske velferdsmodellen er både universell og i prinsippet omfatter alle som er lovlig bosatt i Norge, er det adgangs-begrensninger som fungerer som barrierer for full og umiddelbar tilgang for nykommere. Som hovedregel krever alle sosiale ytelser i Norge en periode med opptjening, eller en viss botid i Norge. For å få rett til alderspensjon i folketrygden må man for eksempel ha bodd i Norge i minst tre år. For å få full tilgang til hele grunnpensjonen må man ha bodd i Norge i 40 år eller mer. Uførepensjon krever tre års botid. For dagpenger ved arbeidsledighet og sykepenger må man ha vært i arbeid i en gitt periode før man får tilgang. Dette er eksempler på begrensningene i den «universelle» velferdsstaten. Ikke alle ordningene er tilgjengelige for innvandrere med en gang. Flyktninger har imidlertid hatt noen gunstige særordninger og har fått rettigheter i velferdssystemet som om de hadde bodd i Norge hele livet. Denne særordningen for flyktninger er foreslått fjernet av Solberg-regjeringen (Arbeids- og sosialdepartementet 2016). Hvis dette blir vedtatt i Stortinget, vil

³ «Stoppen» var i praksis en ny regulering der man selektivt åpnet for etterspørselsstyrt innvandring.

flyktninger bli likebehandlet med andre innvandrergupper. Personer fra land utenfor EØS-området som ikke har flyktningstatus, vil ha svært begrensede rettigheter i det norske velferdssystemet. Det gjelder i hovedsak familieinnvandrere, og det berører særlig mennesker som kommer til Norge sent i livet, som bare vil kvalifisere for svært små utbetalinger i alderspensjon når de når pensjonsalderen.

Trygdekoordineringsreglene i EU, som omfatter EØS-området og dermed Norge, krever at EU-borgere behandles som landets egne borgere i sosialforsikringssystemet. Det innebærer at EU-borgere i Norge kan legge sammen botid og arbeidsperioder i hjemlandet når de søker om norske velferdsytelser. For eksempel må en person ha arbeidet i minst fire uker for å kunne få sykepengene i Norge. En EU-borger som har jobbet i fire uker eller mer i hjemlandet sitt (eller andre land i EØS), trenger bare én dags arbeid i Norge for å kvalifisere for sykepengene. Rett til alderspensjon og uførepensjon oppnås etter ett år i Norge, og retten til fulle pensjonsytelser avhenger av kombinerte opptjeningsperioder i Norge og andre EØS-land. Liknende betingelser gjelder for familieytelsene, som barnetrygd og kontantstøtte. Barnetrygd utbetales for alle barn under 18 år, mens kontantstøtte betales for barn mellom ett og to år som ikke går i barnehage med statlig tilskudd. Begge ytelsene kan eksporteres innenfor EØS-området, og de vil bli utbetalt for barn som bor i andre EØS-land, men som har en forelder som jobber i Norge (NOU 2011:7; Grødem 2015).

Økonomisk sosialhjelp står i en særstilling i det norske sosialforsikringssystemet. Det er den eneste kontantytelsen som administreres og finansieres av kommunene, og den skiller seg ut gjennom å være skjønnsbasert (utover en veiledende minimumsnorm) og behovsprøvd. Alle som har lovlig opphold i Norge, kan søke økonomisk sosialhjelp, her gjelder det ingen krav til botid eller yrkeshistorie. Det er likevel ett unntak: EØS-borgere kan reise til et annet EØS-land og søke arbeid i inntil tre måneder. I denne tremånedersperioden må de kunne forsørge seg selv; de har ikke rett til økonomiske ytelser i landet de kommer til. Prinsippet om fri bevegelighet i Europa gjelder *arbeidskraft*. EU-regelverket åpner ikke for det som i den europeiske debatten kalles velferdsturisme. EØS-borgeres rett til sosialhjelp er dermed begrenset⁴.

Nyankomne innvandrere og innvandrere fra land utenfor EØS som ikke klarer å finne arbeid i Norge, henvises vanligvis til sosialhjelp. Dette gir økte belastninger for kommunene når de bosetter nyankomne flyktninger, og ses også på som uheldig fordi ytelsen kan medføre en viss stigmatisering. Disse bekymringene var en del av bakgrunnen for at det ble etablert to særtilbud for innvandrere med kort botid i Norge i årene etter årtusenskiftet. For det første fikk nyankomne flyktninger og deres familier i 2004 rett til å delta i *introduksjonsprogrammet*, som gir en innføring i norsk språk og samfunn og ellers skal kvalifisere deltakerne for det norske arbeidslivet. Deltakerne får rett til introduksjonsstønning, som skal tilsvare 2G (folketrygdens grunnbeløp) – normalt en del mer enn det de ville fått i sosialhjelp. For det andre ble det i 2006 etablert en egen *særstønning* for personer som er 67 år eller eldre, og som har svært kort botid i Norge. De fikk rett til en supplerende stønning på toppen av den lille alderspensjonen de eventuelt måtte ha rett til, som ga dem en samlet inntekt tilsvarende det

⁴ Se Friberg, Elgvin og Djuve (2013) om de vanskelige grenseoppgangene.

laveste pensjonsnivået for pensjonister med full botid. Denne ytelsen utbetales imidlertid etter strengere kriterier enn ordinær alderspensjon. Den viktigste forskjellen er at mottakerne ikke kan reise ut av Norge i perioder utover 90 dager, og at mottakerne kan kalles inn til Arbeids- og velferdsetaten inntil to ganger i året for å kontrollere at vilkårene for ytelsen fortsatt er oppfylt. Sommeren 2016 ble det foreslått å redusere den tillatte utenlandsperioden til 45 dager og øke adgangen til å innkalle mottakerne fra to til fire ganger i året (Arbeids- og sosialdepartementet 2016, s. 11).

En velferdsmodell der rettighetene kun er basert på at man har lovlig opphold i landet, er vanskelig å opprettholde i perioder med høy innvandring. Den nasjonale lovgivningen inneholder klausuler som begrenser tilgangen for noen grupper av personer med kort botid, men disse overkjøres av EU-regelverket for fri bevegelighet av arbeidskraft innenfor EØS-området. Omfattende migrasjon innenfor EØS-området er et historisk relativt nytt fenomen, og det gjenstår å se hvor alvorlig denne utfordringen er for den norske velferdsmodellen. I hvilken grad personer fra land utenfor EØS-området utgjør en utfordring for velferdsmodellen, kommer an på hvor godt disse flyktningene og innvandrerne lykkes i å skaffe seg betalt arbeid. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Arbeidsmarkedsdeltakelse

Sysselsettingen er gjennomgående høy i Norge sammenliknet med de andre landene i EØS-området. Dette gjelder særlig for kvinner og eldre arbeidstakere, det vil si arbeidstakere mellom 55 og 64 år. I befolkningen som helhet er 77 prosent av mennene og 73 prosent av kvinnene i betalt arbeid (tall fra 2015, befolkningen 20–66 år, registerbasert sysselsettingsstatistikk). Figur 1 viser sysselsettingsrater etter alder for majoritetsbefolkningen, og for utvalgte innvandrergrupper i Norge, som en prosentandel av alle i alderen 15–60 år fra de ulike regionene. Sysselsettingsratene for de over 60 er utelatt fordi det er svært få innvandrere fra Øst- og Sentral-Europa i denne aldersgruppen i Norge. Figuren illustrerer at sysselsettingsratene er høye i majoritetsbefolkningen – nærmere 90 prosent for personer i de mest aktive aldersgruppene. Innvandrere fra andre vestlige land har nesten like høy sysselsetting, mens innvandrere fra EU-land i Øst- og Sentral-Europa ligger litt lavere. De laveste sysselsettingsratene, for alle aldersgrupper, finner vi blant innvandrere fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Tabell X.1 Andel sysselsatte (15–60 år) etter ettårig aldersgruppe, landgruppe og kjønn. 4. kvartal 2015. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Innenfor hovedregionene er det betydelige forskjeller i sysselsettingen for innvandrere fra ulike land. For eksempel har innvandrere fra Chile og Sri Lanka nesten like høy sysselsetting som majoritetsbefolkningen, mens sysselsettingsratene blant innvandrere fra Somalia og Irak er henholdsvis 30 og 44 prosent (begge kjønn, 15–74 år, Statistisk sentralbyrå 2015). Videre har de som kom til Norge som flyktninger, de laveste sysselsettingsratene, mens arbeidsinnvandrere – ikke overraskende – har de høyeste. Familieinnvandrere som gruppe har høyere sysselsettingsrater enn flyktninger, men lavere enn arbeidsinnvandrere.

Yrkesaktiviteten varierer med botid, og den øker for de fleste grupper i de første 10–15 årene etter ankomst til Norge. Det finnes imidlertid noen studier som tyder på at sysselsettingsratene flater ut etter

denne første perioden med økning, og deretter faller noe. En studie som er mye sitert i den norske offentligheten, fulgte arbeidsmigrantene som kom til Norge før innvandringsstoppen i 1975, over livsløpet, og sammenliknet sysselsettingsratene deres over tid med sysselsettingen i et utvalg lavt utdannede menn i samme aldersgruppe i majoritetsbefolkningen (Bratsberg, Raaum & Røed 2010; Bratsberg, Røed & Raaum 2011). Tidlig i perioden hadde arbeidsinnvandrerne høyere sysselsettingsrater enn mennene i majoritetsbefolkningen, men etter ti år begynte sysselsettingen i denne gruppen å falle markant. I 2007, som var det siste året studien omfattet, var bare om lag 30 prosent av arbeidsinnvandrerne i jobb, mens det samme gjaldt om lag 80 prosent av de lavt utdannede mennene i samme aldersgruppe i majoritetsbefolkningen. Analysene har blitt gjentatt for andre innvandrergrupper som kom til Norge senere (Bratsberg, Røed & Raaum 2011) – familieinnvandrere og flyktninger. Selv om resultatene er sammensatte og observasjonsperioden i mange tilfeller er relativt kort, tyder disse analysene på at mange grupper følger det samme mønsteret: sysselsettingen øker forholdsvis raskt de første 10–15 årene, deretter flater den ut, og i noen tilfeller faller den. Årsakene til dette, foreslår forskerne bak studien, kan finnes i samspillet mellom arbeidsmarkedet og velferdsstaten (se nedenfor).

Bruk av sosiale ytelser

Sysselsettingsratene reflekteres i bruken av velferdsordninger. Personer i yrkesaktiv alder som ikke forsørger seg selv gjennom arbeidsmarkedet, blir enten tatt vare på av familien, eller de mottar en eller annen form for sosial ytelse. Når man ser på tverrsnittsdata fra ett tidspunkt, ser man vanligvis at innvandrere mottar mindre velferdsytelser enn majoritetsbefolkningen (f.eks. Løwe 2011). Det er flere grunner til dette. En av de viktigste er at alderspensjonen er en svært stor ordning i den norske velferdsstaten, både med tanke på utgifter og antall mottakere, og få innvandrere har nådd en slik alder at de mottar alderspensjon. Videre kommer innvandrere fra Øst- og Sentral-Europa til Norge for å jobbe, og de oppholder seg ofte i Norge bare i korte perioder. I disse korte periodene er de ofte ikke i kontakt med velferdssystemet i det hele tatt, og det er heller ikke gitt at de er informert om hvilke ordninger som finnes. Endelig krever de fleste sosiale ytelser i Norge en viss opptjeningsperiode, enten i form av yrkesaktivitet eller botid, slik vi beskrev ovenfor. Dette er en hovedgrunn til at for eksempel innvandrerkvinner fra land i Afrika og Asia langt sjeldnere mottar sykepengene enn kvinner i majoritetsbefolkningen: Sykepengene er en ordning for personer som er i betalt arbeid. Disse mønstrene endrer seg likevel over tid, etter hvert som innvandrerne blir eldre og botiden i Norge øker.

Til tross for at totaltallene for bruk av velferdsytelser er lavere blant innvandrere, blusser debatten om innvandrerne og velferdsstaten opp med ujevne mellomrom i Norge, særlig knyttet til innvandrere fra land i Asia og Afrika. I de senere årene har det også vært uttrykt bekymring for arbeidsinnvandrerne fra Øst- og Sentral-Europa og deres bruk av velferdsytelsene. De bekymringene de to ulike gruppene reiser, er likevel forskjellige: Når det gjelder arbeidsinnvandrerne, knytter bekymringen seg særlig til at disse til dels har svært rask adgang til norske velferdsytelser, og til at disse ytelsene – i tråd med EØS-regelverket – kan eksporteres ut av landet. Arbeidsinnvandrere kan

potensielt oppnå betydelige rettigheter i Norge ganske raskt, og deretter ta med seg ytelsene de får, tilbake til opprinnelseslandet. Fordi Norge er et høykostland, med tilsvarende høye sosiale ytelser, kan det være lukrativt å eksportere norske ytelser til land som Polen og Litauen. Velferd- og migrasjonsutvalget (NOU 2011:7, kapittel 10) anslo at ett års kontantstøtte tilsvarer omtrent en halv årslønn i Polen for en gjennomsnittlig industriarbeider, noe som gjør denne stønaden svært attraktiv for foreldre som jobber i Norge, men har barn i Polen. Stønadseksporten fra Norge til land i Øst- og Sentral-Europa ble mer enn doblet i perioden 2004–2008, men utgjorde likevel mindre enn én prosent av all stønadseksport fra Norge (NOU 2011:7). Den raske økningen i denne korte perioden sier likevel noe om at det på sikt kan ligge et potensial for økt eksport her. I 2015 utbetalte NAV 6,8 milliarder kroner til personer bosatt i utlandet, og av disse gikk 2,4 milliarder til personer som ikke var norske statsborgere. Klart mest penger gikk til Sverige (2,3 mrd. kroner), etterfulgt av Spania (797 mill. kroner) (NAV 2016). 407 millioner kroner gikk til mottakere i Polen og Litauen, de to landene der eksporten er størst av de 10 landene som kom inn i EU i 2004. Dette er en liten andel av de totale utbetalingene til utlandet, men representerte uansett en økning på 105 prosent siden 2010 (NAV 2016). Eksport av velferdsgoder har blitt et konflikttema i EU, og utviklingen framover er usikker. Det er ikke usannsynlig at begrensninger i tilgang til velferdsgoder for EU-borgere vil presse seg fram.

Innvandrere fra land i Asia og Afrika er overrepresenterte blant mottakere av økonomisk sosialhjelp i Norge, og har vært det gjennom flere år. Dette er den formen for økonomisk støtte alle kan få tilgang til, uten krav til opptjening eller tidligere yrkesaktivitet, og før introduksjonsprogrammet ble innført, var dette den primære kilden til livsopphold for flyktninger. I 2014 mottok nesten 17 prosent av innvandrerne fra Afrika økonomisk sosialhjelp, det samme gjorde i underkant av 6 prosent av innvandrerne fra Asia. Tilsvarende tall for innvandrergruppen som helhet var 4,1 prosent, og for personer uten innvandrerbakgrunn var den 1,2 prosent (Dokken 2015). Innvandrerne mottok også stønaden i lengre perioder: Nesten halvparten av innvandrerne fra Asia og Afrika som mottok sosialhjelp, hadde fått denne stønaden i seks måneder eller mer, mens det samme gjaldt 39 prosent av sosialhjelpsmottakerne i hele befolkningen. Andelen innvandrere som mottar sosialhjelp, minsker med økende botid. Dette skjer delvis fordi flere kommer i arbeid og blir selvforsørgende over tid, men også fordi flere overføres til andre velferdsytelser, og da mest opplagt uførepensjon, grunnet varig nedsatt helse.

Andelen uførepensjonister har økt i Norge over tid. Grunnene til dette er uklare, siden det ikke er noe som tyder på at helsetilstanden i befolkningen har blir dårligere i den samme perioden. Andelen som mottar uførepensjon, øker med alder, og dette er noe av grunnen til at innvandrere som gruppe mottar mindre uførepensjon enn majoritetsbefolkningen: aldersgjennomsnittet er lavere blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig. Studiene vi siterte ovenfor, som dokumenterte fallende yrkesaktivitet blant innvandrere etter om lag ti år i Norge, viser også at andelen som mottar uførepensjon, øker i den samme perioden. Etter om lag 30 år i Norge mottar to av tre arbeidsinnvandrere en eller annen form for uføreytelse, ofte lenge før de oppnår alderspensjon, sammenliknet med en av tre i referansegruppen (Bratsberg, Raaum & Røed 2010). Liknende tendenser

finner man for innvandrere som har kommet senere og på et annet grunnlag (Bratsberg, Røed & Raaum 2011). Det er ingen enkel forklaring på dette fenomenet. En delforklaring påpekt av Bratsberg, Raaum og Røed (2010) er at innvandrere oftere mister jobben i økonomiske nedgangstider, og at det tar lengre tid for dem å få en sikker jobb igjen. Teknologisk endring, som fører til at jobber med små kvalifikasjonskrav forsvinner over tid, bidrar også til eksklusjon av innvandrere, men denne effekten later ikke til å være veldig sterk. Forskerne peker på insentivene i lønns- og stønadssystemet som en hovedfaktor: fordi uførepensjon utbetales med tillegg for ektefeller uten egen inntekt og for barn, kan utbetalingene bli relativt høye for mottakere med yrkespassiv ektefelle og mange barn. Analysene viste at 11 prosent av arbeidsinnvandrerne med fire eller flere barn fikk mer utbetalt som uførepensjonister enn de noen gang fikk som yrkesaktive, og for 70 prosent av firebarnsfedrene var uførepensjonen høyere enn den gjennomsnittlige lønnsinntekten gjennom yrkeskarrieren (Bratsberg, Raaum & Røed 2010).

De siterte studiene er basert på registerdata, og de sier lite om helsesituasjon og belastninger i jobbsituasjonen. De gir dermed lite informasjon om hvilken rolle slike faktorer spiller i å skape de høye uføreratene. Kulturelle faktorer blir heller ikke systematisk diskutert. Innvandrernes tilpasninger i det norske arbeids- og velferdssystemet varierer med landbakgrunn, innvandringsgrunn, utdanning, kjønn, botid og familiesituasjon, og vi mangler fortsatt mye kunnskap om disse dynamikkene. Funnene om arbeidsinnvandrernes mottak av trygdeytelser satte likevel ny fart i diskusjonene om hvordan de norske velferdsordningene utfordres av økende migrasjon.

Legitimitet i velferdsstaten

Vil økende migrasjon og en mer etnisk og kulturelt sammensatt befolkning undergrave oppslutningen om velferdsstaten? Noen forskningsfunn fra USA kan sies å trekke i denne retningen (se blant annet Freeman 1986; Alesina & Glaser 2004; Putnam 2007), men det er vanskelig å finne støtte for en slik hypotese i europeiske data (Senik, Stichnoth & van der Straeten 2009; Mau & Burkhardt 2009). Noen forskere har likevel påpekt at selv om oppslutningen om velferdsstaten er på et høyt nivå generelt sett, kan deler av befolkningen ønske å forbeholde disse ordningene for majoritetsbefolkningen eller de som er født i landet (Reeskens & van Oorschot 2012; Brady & Finnigan 2014). Studiene som er gjort av dette, tyder på at få ønsker å utelate innvandrere helt, men det er også få som mener at de bør få adgang til velferdsstatens ytelser med en gang de kommer til landet. Flertallet mener at innvandrene enten må bidra til felleskassen først, eller de må demonstrere tilhørighet til landet gjennom å skifte statsborgerskap før de kan få tilgang. I holdningsundersøkelsen European Social Survey, som gjennomføres årlig i EU-landene og enkelte andre land, sier 16 prosent av alle som har svart, at innvandrere bør få rett til velferdsytelser med en gang, eller etter ett år uavhengig av om de har vært i jobb eller ikke. 41 prosent mener de ikke bør få tilgang før de har vært i jobb og betalt skatt i minst ett år, 35 prosent mener at tilgang ikke bør gis før innvandreren har tatt nasjonalt statsborgerskap. Bare 7 prosent mener at innvandrere aldri bør få tilgang (Reeskens & van Oorschot 2012).

Også i Norge ser vi tendenser til en betydelig og tilsynelatende økende oppslutning om prinsippet om at innvandrere ikke bør ha samme tilgang til velferdsytelser som andre. Valgundersøkelsene ber respondentene ta stilling til påstanden «Flyktninger og innvandrere bør ha samme rett til sosialhjelp som nordmenn, selv om de ikke er norske statsborgere». I 2005 sa 16 prosent at de var helt uenige i dette, mens 23 prosent var delvis uenige (Aardal, Høstmark, Lagerstrøm & Stavn 2007). I 2013 hadde andelen helt eller delvis uenig vokst til henholdsvis 24 og 28 prosent (Kleven, Aardal, Bergh, Hesstvedt & Hindenes 2015, s. 39). Andelen som mener at flyktninger og innvandrere ikke bør ha samme rett til sosialhjelp, hadde altså økt fra 39 til 52 prosent mellom 2005 og 2013. Et annet eksempel er en eksperimentstudie som ble gjennomført i Norge i 2005, der et representativt utvalg ble spurt om hva de syntes om å innføre en garantert minsteinntekt i Norge (Bay & Pedersen 2006). Dette ville i så fall være en svært kostnadskrevende sosialpolitisk reform. Etter at de hadde svart, ble de som sa ja, minnet om at hvis en slik ordning ble innført, ville også innvandrere ha tilgang til den, mens de som sa nei, ble spurt om de ville være mer positivt innstilt hvis man kunne innføre en slik ordning og holde ikke-norske statsborgere utenfor. 32 prosent av respondentene endret mening om den ambisiøse velferdsreformen da de ble minnet om at innvandrere også skulle inkluderes, eller fikk muligheten til å holde innvandrere utenfor.

Forskningen finner altså en betydelig andel som vil begrense flyktninger og innvandreres adgang til nasjonale velferdsytelser. I de siste årene har flere studier søkt å finne ut av hvem som særlig har disse oppfatningene, og i hvilke situasjoner de kommer til uttrykk. En hypotese er at svarene ikke handler om innvandring i og for seg, men snarere reflekterer det generelle prinsippet om at man må «yte før man kan nyte». Generelt er viljen til omfordeling størst overfor de som oppfattes som verdig trengende. Spør man befolkningen i Europa hvor opptatt de er av levekårene til eldre, syke og uføre, arbeidsløse og innvandrere, ser man konturene av et hierarki: Flertallet er mest opptatt av gode levekår for eldre, deretter de syke og uføre. Arbeidsløse kommer på tredjeplass, og minst opptatt er man av levekårene for innvandrere (van Oorschot 2008). En alternativ tolkning av tilsvarende funn er at flertallet er mest opptatt av velferdsordninger de selv bruker eller regner med å bruke (som barnehage, helsestell, alderspensjon), mens de er mindre engasjert i ytelse til «de andre» (som arbeidsledighetstrygd og sosialhjelp) (Miller 2006; Bay & Pedersen 2015).

Hypotesen om at egeninteressen spiller en viss rolle for holdningene til innvandrers tilgang til velferdsgoder, bekreftes i flere studier. Reeskens og van Oorschot (2012) finner at de som vil tildele velferdsytelser etter behovsprinsippet (altså gi til dem som trenger det mest), og som selv har lav inntekt, er mest restriktive til innvandreres tilgang. Dette gjelder særlig i land der innvandrerbefolkningen er stor. En senere studie bekrefter at oppslutningen om omfordelende sosiale ordninger er mindre i områder med mange innvandrere, og særlig hvis innvandrerne også har høyere arbeidsledighet og høyere forbruk av sosiale ordninger enn majoriteten (Burgoon 2014). Økning i arbeidsledigheten blant majoriteten er også assosiert med større bekymring for innvandringssituasjonen, særlig i land der innvandrerbefolkningen er stor (Finseraas, Pedersen & Bay

2016). Alt i alt tyder en rekke studier på at konkurranse om knappe ressurser – få jobber, begrensede velferdsgodter – styrker ønsket hos mange om å begrense innvandrernes adgang til fellesgodene.

Det later altså ikke til å være noen systematisk trend i retning av at oppslutningen om velferdsstaten generelt forvitrer, men det er en viss oppslutning – også i Norge – om at velferdsordninger bør forbeholdes norskfødte eller norske statsborgere. En slik politikk i møte med EU-borgere vil oppfattes som diskriminering etter EU-regelverket, og er dermed ikke lovlig. Det er imidlertid juridisk mulig å heve terskelen inn til velferdsordningene for borgere fra land utenfor EØS-området. I hvilken grad dette vil være praktisk og politisk ønskelig, er temaer som har kommet sterkere på dagsorden etter flyktningkrisen i 2015. Regjeringen Solberg har, som vi har nevnt, presentert et høringsdokument der det blant annet foreslås å avvikle de særlige rettighetene for flyktninger i folketryktdloven, samt å øke botidskravet for en rekke ytelser fra tre til fem år og innføre botidskrav på fem år i kontantstøtten (Arbeids- og sosialdepartementet 2016). Disse endringene berører ikke EØS-innvandrere, men vil begrense flyktninger og familieinnvandreres tilgang til sosiale velferdsordninger i Norge.

Innvandring som utfordring og ressurs

Den norske velferdsstaten må i likhet med andre velferdsstater i Europa håndtere at gjennomsnittsalderen i befolkningen øker. Det vil bli flere alderspensjonister å forsørge for hver yrkesaktive person og flere eldre som trenger omsorgstjenester. Denne tendensen i retning av befolkningsaldring er mindre påtrengende i Norge enn i mange andre land fordi fødselsratene i Norge over tid har vært relativt høye, men det er like fullt en politisk utfordring. En rekke velferdspolitiske reformer har vært gjennomført blant annet for å sette Norge bedre i stand til å håndtere aldringen. Pensjonsreformen i 2011, som gir insentiver til å stå lenger i jobb, er kanskje den viktigste av disse. Bekymringen er likevel den samme: Forholdet mellom velferdsstatens «yttere» (de som er i jobb og betaler inn) og velferdsstatens «nytere» (de som ikke er i jobb og forsørges av velferdsordningene) er i endring. Spørsmålet kan dermed stilles: Er innvandring en del av problemet eller en del av løsningen i denne sammenhengen?

Svaret på dette spørsmålet er sammensatt. Innvandring påvirker samfunnet på ulike måter. Innvandring er en del av løsningen i den forstand at innvandrerne typisk er relativt unge. Innvandrerne trekker gjennomsnittsalderen i Europa nedover, og de bidrar dermed til en bedre balanse mellom den yrkesaktive befolkningen og pensjonistbefolkningen. Den økte etterspørselen etter omsorgstjenester for de eldre dekkes dessuten i stor grad av innvandrere som jobber i disse tjenestene. På sikt er det likevel ikke gitt at innvandring er en løsning: Også innvandrere blir eldre, og de etterspør tjenester og ytelser fra velferdsstaten. Innvandring øker volumet i økonomien; det blir flere mennesker, men det er ikke gitt at den langsiktige balansen mellom «yttere» og «nytere» blir bedre av den grunn.

Norge har siden 1975 hatt en relativt restriktiv innvandringspolitikk. Likevel har innvandringen til Norge økt i betydelig grad i løpet av de fire tiårene som har gått siden reguleringen var på plass. Forutsetningene for å kontrollere tilstrømmningen til Norge har endret seg underveis. Dels er Norge

forpliktet av FNs flyktningkonvensjon, dels gir Norge opphold til familiemedlemmer av tidligere innvandrede, og dessuten innebærer EØS-avtalen at Norge har blitt en del av EUs indre marked, med åpning for EØS-borgeres rett til å søke arbeid. Prinsippet om fri bevegelighet innenfor Europa har hatt store følger for norsk arbeidsliv, og da særlig etter EU-utvidelsen i 2004 (jf. figur X1). Også andre bindende overnasjonale avtaler og konvensjoner begrenser det nasjonale handlingsrommet på innvandringsområdet. Det er også et spørsmål hvor sterkt norske myndigheter vil *gå inn for* å begrense innvandringen til landet. Norge vil trolig ønske å fortsette å være en åpen, internasjonalisert økonomi, og innvandrere er også på mange måter et gode for landet. Migrasjonen over landegrensene kommer ikke til å stoppe opp, så det blir viktig å diskutere hvordan nasjonale institusjoner kan tilpasses slik at innvandringen kan håndteres på en hensiktsmessig måte. Da trenger vi også en bevissthet om hva som er den norske modellens sårbare punkter – og dens sterke sider.

Vi understreket innledningsvis at den norske velferdsmodellen er et system der de ulike elementene balanserer og forsterker hverandre (Moene 2009). Et organisert arbeidsliv med høy sysselsetting gjør det mulig å finansiere omfattende velferdsordninger. Velferdsordningene skaper et lønnsgulv som gjør det mulig for arbeidstakere å kreve å få lønn på et nivå man kan leve av. Velferdstjenester, inkludert utdanningssystemet, sørger for at bedriftene har tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Skjer det endringer på et av disse områdene, vil det også ha betydning for de øvrige, og samspillet mellom institusjonene kan komme i ubalanse. Ulike innvandrergupper gir opphav til ulike utfordringer i dette arbeidslivs- og velferdssystemet.

Arbeidsmigrasjonen fra EU-land i Øst- og Sentral-Europa vil nødvendigvis påvirke hvordan det norske arbeidsmarkedet fungerer. Migrasjonen har gitt deler av arbeidsmarkedet, mest opplagt innenfor bygg- og anlegg og rengjøringstjenester, en nesten ubegrenset tilgang på arbeidskraft. Faren er at det utvikler seg et todelt arbeidsmarked, der deler av arbeidsmarkedet over tid blir oppfattet som «innvandersegmenter», der lønningene er lavere og arbeidsbetingelsene dårligere. Dette kan bidra til å undergrave det regulerte arbeidsmarkedet, og det kan bidra til å presse ut annen lavkvalifisert arbeidskraft. Det kan også skape utfordringer for velferdsstaten direkte, all den tid arbeidstakere fra EØS-området opparbeider seg velferdsrettigheter. I noen tilfeller kan det være attraktivt å akseptere en jobb med svært lav lønn hvis denne kan suppleres med ytelser som barnetrygd og kontantstøtte. Dette gjelder særlig hvis inntekten i hovedsak skal brukes eller investeres i et lavkostland. På denne måten overføres kostnader fra arbeidsgivere til velferdsstaten, på måter som ikke er til fordel verken for arbeidstakeren eller velferdsmodellen. Dette er en utvikling som de fleste vil mene bør bekjempes, og som norske myndigheter også søker å motarbeide gjennom tiltak mot lavtlønnskurransse – mot «sosial dumping» (jf. Meld. St. 29 (2010–2011)).

Eksport av stønader utgjør en annen potensiell utfordring for den norske velferdsstaten som følge av arbeidsmigrasjon. Innenfor EU-regelverket er stønadseksport (f.eks. barnetrygd og kontantstøtte) ikke ansett som et problem: Slik eksport er lovlig, og EØS-borgere har selv rett til å bestemme hvor i EØS-området de ønsker å bo. Det oppstår likevel noen dilemmaer når utpregede høykostland (som Norge) og like utpregede lavkostland (som Romania) skal integreres i samme økonomiske område. I

Norge vil de aller fleste ha høyere levestandard som yrkesaktive enn som stønadsmottakere, fordi stønadsnivåene bevisst er satt lavere enn lønnsnivået. I et lavkostland, derimot, kan en velferdsytelse fra Norge være mer verdt enn en alminnelig årslønn. Dermed kan det være attraktivt å tilpasse seg slik at man får tilgang til for eksempel sykepengen fra Norge, og kan flytte tilbake til opprinnelseslandet i sykepengeperioden. NAV har også svært begrensede muligheter til å drive det oppfølgingsarbeidet de er pålagt når stønadsmottakeren oppholder seg i et annet EØS-land (Grødem 2015).

Eksportmuligheten fører til mindre oppfølging og kontroll av stønadsmottakere, og det kan også føre til et visst overforbruk i forhold til det man får når stønaden oppfattes som mindre attraktiv. Tallene for stønadseksport (se ovenfor, se også Hatland 2015) tyder på at dette per i dag er ganske marginale problemer, men utviklingen etter 2004 antyder samtidig at dette potensielt kan bli en utfordring på sikt.

Innvandring fra land utenfor EØS er nesten utelukkende humanitært begrunnet. Selv om antallet som søker asyl, varierer sterkt fra år til år, må det antas at innvandringen fra land utenfor EØS vil ligge på et høyt nivå i mange år framover. Denne typen innvandring er *ikke* begrunnet i lønnsomhet for mottakerlandet, men i humanitære forpliktelser. Det er like fullt nødvendig og ønskelig at disse nye samfunnsmedlemmene integreres i arbeidslivet så langt det er mulig. Mange innvandrere fra land utenfor EØS forsørges i lange perioder bare av velferdsytelsene. I den grad dette skjer, vil ikke disse innvandrerne bidra til å bedre balansen mellom velferdssamfunnets «ytere» og «nytere», men snarere bidra til å forsterke utfordringene med eldrebølgen: Det blir enda flere som skal forsørges over offentlige budsjetter, ikke flere som bidrar med skatteinntekter.

Den norske velferdsmodellens framtid

Det offentlige Velferd- og migrasjonsutvalget, som leverte sin innstilling i 2011 (NOU 2011: 7), skisserte tre mulige retninger for endring av den norske velferdsmodellen i møte med de betydelige utfordringene. Én mulighet er å redusere omfanget av velferden og systematisk endre politikken i retning av lavere og mer behovsprøvde eller målrettede ytelser. Det innebærer i realiteten å avvikle den norske modellen som vi kjenner den, og bevege samfunnet i retning av de velferdsmodellene vi kjenner fra Storbritannia og (særlig) USA. En annen mulig retning er «tosporsmodellen», der velferdsytelsene forbeholdes grupper med dokumentert tilknytning til landet: norske statsborgere, personer som er født i Norge, eller personer med svært lang botid. Som vi så ovenfor, er det en viss støtte i befolkningen for slike prinsipper. Svært mange vil imidlertid ha prinsipielle og moralske innvendinger mot å gjøre forskjellsbehandling til et overordnet velferdspolitisk prinsipp. En slik dreining av velferdsstaten vil også ha uheldige praktiske konsekvenser: I realiteten fratar man store befolkningsgrupper med lovlig opphold i Norge sentrale rettigheter og plasserer dem i en situasjon der de vil være svært sårbare. Det kan bidra til at det utvikles et sekundært arbeidsmarked som fanger opp personer som i realiteten ikke har noen valg, og tilbyr dem jobber til svært lav lønn og dårlige vilkår. Det kan i neste omgang føre til press på lønningene i de utsatte bransjene, og videre til krav om at

velferdsytelsene må senkes også for «insiderne»: Hvis man kan få mer penger i velferdsytelser enn i lønn, undergraves prinsippene i arbeidslinja. Det er derfor en risiko for at man får en «ulikhetsmultiplikator» (Barth, Moene & Wallerstein 2003), og at forskjellsbehandling som prinsipp gir ringvirkninger som påvirker levekårene for langt større grupper enn det som var intensjonen.

Velferds- og migrasjonsutvalget endte derfor med å argumentere for å styrke og bevare den norske velferdsmodellen i en periode med mye bevegelse over landegrensene, det vil si å justere modellen uten å gi avkall på grunnprinsippene om inkluderende ordninger og likebehandling. Det grunnleggende problemet er ikke innvandringen som sådan, men innvandring til yrkespassivitet. Klarer man å få innvandrerne ut i jobb, bidrar de til pluss snarere enn minus i regnskapet. Å lykkes bedre med dette krever innsats både på arbeidsmarkeds- og velferdsområdet.

Revitalisering og styrking av «arbeidslinja» i velferdspolitikken er et nøkkelpunkt. Den lange tradisjonen i Norden for kvalifisering og aktivering (Johansson & Hvinden 2007) vil fortsatt være sentral. Integreringsprogrammene bygger videre på de beste tradisjonene i den nordiske modellen, i og med at de retter seg mot i utgangspunktet marginal arbeidskraft med sikte på å kvalifisere dem for arbeidsmarkedet. Også andre tiltak som tar sikte på å styrke humankapitalen til flyktingene og deres familier, hører hjemme i en slik nyorientering av velferdspolitikken. Som på mange andre velferdspolitiske områder må man få en dreining fra passive inntektssikringsordninger til investering i humankapital (utdanning, språkopplæring, barnehager etc.) (Morel, Palier & Palme 2012).

En annen dreining man kan se for seg, er i økende grad å prioritere tjenester framfor inntektssikring. Dette styrker velferdsstatens bærekraft i møte med migrasjon på to måter: Tjenester er stedbundne og kan ikke eksporteres ut av landet, og bruk av tjenester krever en viss grad av aktivitet og kontakt med landet man bor i. Det enkleste og mest opplagte eksemplet på avveiningen mellom tjenester og kontantytelser er forholdet mellom kontantstøtte og barnehager: Kontantstøtten er eksportabel og oppmuntrer til tilbaketrekning fra arbeidslivet (i en kort periode), mens barnehager er stedbundne og gir barna – og i noen grad foreldrene – et kontaktpunkt med majoritetssamfunnet. Noe av den samme logikken kan brukes om forholdet mellom kontantytelser ved helseplager og arbeidsmarkedet: Å betale arbeidstakere sykepenger og uførepensjon trekker dem helt ut av arbeidsmarkedet og de sosiale prosessene som foregår der. Å legge til rette for aktiveringstiltak, gradvis sykmelding/uførepensjon og kvalifisering for andre typer jobber gjør det mulig å opprettholde en tilknytning til arbeidslivet, også i perioder der man har redusert kapasitet.

Norge har gjennom mange år hatt fordelene av en sterk og velfungerende økonomi, kombinert med en omfattende velferdsstat. Dette gjør at Norge er et land mange ønsker å bo i, både EØS-borgere og personer fra land utenfor EØS. Innvandring gir gode muligheter for økonomisk vekst og økt sosial trygghet, og innvandrere bidrar til at arbeidsstyrken blir større og mer sammensatt. Innvandring gir tilgang til ny kompetanse og større fleksibilitet i arbeidsmarkedet. For å realisere disse mulige gevinstene er det likevel avgjørende at nykommerne inkluderes i arbeidsmarkedet i større grad enn det som er tilfellet i dag. I denne sammenhengen gir den norske velferdsmodellen noen særegne utfordringer, men også noen særegne muligheter til å skape gode løsninger.

Referanser

- Aardal, B., Høstmark, M., Lagerstrøm, B.O., & Stavn, G. (2007). Valgundersøkelsen 2005 (Dokumentasjon- og tabellrapport. Rapporter 31/2007). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Alesina, A., & Glaeser, E.L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*. Oxford: Oxford University Press
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). Høringsnotat. Forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen. Utsendt 4. juli 2016. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Barth, E., Moene, K., & Wallerstein, M. (2003). *Likhet under press*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bay, A.-H., & Pedersen, A.W. (2006). The limits of social solidarity. Basic income, immigration and the legitimacy of the universal welfare state. *Acta Sociologica* 49(4): 419–436.
- Bay, A.-H., & Pedersen, A.W. (2015). En velferdsstat (bare) for middelklassen? I: Bay, A.H., Hagelund, A., & Hatland, A. (red.). *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Borjas, G. (1994). The economics of migration. *Journal of Economic Literature* 32: 1667–1717.
- Borjas, G. (1999). Immigration and welfare magnets. *Journal of Labour Economics* 17(4): 607–637.
- Brady, D., & Finnigan, R. (2014). Does immigration undermine public support for social policy? *American Sociological Review* 79(1): 17–42.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2010). When minority labor migrants meet the welfare state. *Journal of Labor Economics* 28(3): 633–676.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2011). *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge*. Rapport 1/2011. Oslo: Frisch-senteret..
- Brochmann, G., & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Burgoon, B. (2014). Immigration, integration, and support for redistribution in Europe. *World Politics* 66(3): 365–405.
- Dokken, T. (2015). Innvandrere og økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd* 3: 45–60.
- Dølvik, J.E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. NordMod2030. Delrapport 1. Rapport 2013/13. Oslo: Fafo.

- Egge-Hoveid, K., & Sandnes, T. (2015). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i et kjønns- og likestillingsperspektiv. Utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse*. Rapport 2015/26. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Esping-Andersen, G., & Korpi, W. (1987). From poor relief to institutional welfare states. The development of Scandinavian social policy. *International Journal of Sociology* 16(3/4): 39–74.
- Eurostat (2016). *Asylum in the EU member states. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships..*
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>/ [lokalisert 10.11.2016].
- 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.
- Freeman, G. (1986). Migration and the political economy of the welfare state. *The Annals* 485: 51–63.
- Friberg, J.H., Elgvin, O., & Djuve, A.B. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati*. Rapport 2013/31. Oslo: Fafo.
- Grødem, A.S. (2015). De norske trygdene i møte med et europeisk arbeidsmarked. I: Bay, A.H., Hagelund, A., & Hatland, A. (red.). *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hatland, A. (2015). Trygdeeksport. En trussel mot velferdsstaten? *Nytt Norsk Tidsskrift* 32(2): 135–146.
- Hirsch, A.A. (2010). *Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999–2002, 2005–2008*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Johansson, H. & Hvinden, B. (2007), Re-Activating the Nordic Welfare States: Do we Find a Distinct Universalistic Model? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 334–346
- Kleven, Ø., Aardal, B., Bergh, J., Hesstvedt, S., & Hindenes, Å. (2015). *Valgundersøkelsen 2013. Dokumentasjons- og tabellrapport*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Løwe, T. (2011). *Innvandrerens bruk av velferdsordninger i 2009. Mottak av 16 typer trygdeytelser blant ulike innvandrergrupper*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Kuhnle, S., & Kildal, N. (2005). *Normative foundations of the welfare state. The Nordic experience*. London: Routledge.

- Mau, S., & Burkhardt, C. (2009). Migration and welfare state solidarity in Western Europe. *Journal of European Social Policy* 19(3): 213–229.
- Meld. St. 29 (2010–2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- 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.
- Moene, K. (2009). Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet. Vedlegg 3 i NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*. Oslo: Finansdepartementet.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- NAV (2016). *Utbetalinger til personer i utlandet. Statistikk for året 2015*.
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Flere+statistikkomrader/Utbetalinger+til+personer+i+utlandet> [lokalisert 10.11.2016].
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Olsen, B. (2016). *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2014. Eksklusive EØS-/EU-innvandrere*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Putnam, R. (2007). E pluribus unum. Diversity and community in the twenty-first century. The 2006 Johan Skytte Prize lecture. *Scandinavian Political Studies* 30(2): 137–174.
- 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.
- Sejersted, F. (2011). *The age of social democracy. Norway and Sweden in the twentieth century*. Princeton: Princeton University Press.
- Senik, C., Stichnoth, H., & van der Straeten, K. (2009). Immigration and natives’ attitudes towards the welfare state. Evidence from the European social survey. *Social Indicators Research* 91(3): 345–370.
- Statistisk sentralbyrå (2015). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2015, 4. kvartal*.
<http://www.ssb.no/innvregsys> [lokalisert 10.11.2016].

UDI (2016). Asylsøknader etter statsborgerskap, aldersgruppe og kjønn 2015. www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldersgruppe-og-kjonn/ [lokalisert 5.8.2016].

Wickström, M. (2013). Conceptual change in postwar Sweden. The marginalization of assimilation and the introduction of integration. I: Kivisto, P., & Wahlbeck, Ö. (red.). *Debating multiculturalism in the Nordic welfare states*. London: Palgrave Macmillan.