

Underholdskrav, familieinnvandring og integrering

Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning¹

¹ Rapport fra prosjektet «Underholdskrav, familieinnvandring og integrering» finansiert av UDI. Data fra SSB og UDI har vært avgjørende. Takk til Tormod Claussen (UDI) for tilrettelegging av data. Referansegruppa bestående av Rolf Henry Anthonisen (UDI), Cecilie Fjellberg (JD), Christine Engh Gunnerud (IMDI), Tom Kornstad (SSB), Hege Laskemoen (UDI) og Espen Thorud (KD) har gitt svært verdifulle kommentarer, faktaopplysninger og råd underveis. Også takk til Malin Andersen for hjelp med universell utforming av rapporten.

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Regelendringene i 2003 og 2010	5
1.3	Hvorfor forvente konsekvenser på arbeidsmarkedsutfall.....	6
1.4	Empirisk metode	7
1.5	Funn og vurderinger.....	7
2	English summary	10
2.1	Background	10
2.2	The regulatory changes of 2003 and 2010.....	11
2.3	Why expect consequences of income requirements for labor market outcomes.....	12
2.4	Empirical method	13
2.5	Findings and considerations.....	13
3	Innledning	16
4	Familieinnvandring til Norge av ektefelle av innvandrere med opphold etter asylsøknad.....	18
4.1	Endringer i underholdskravet i 2003.....	25
4.2	Endringer i underholdskravet i 2010.....	26
4.3	Fireårskravet ved familieetablering fra 2010	28
4.4	Saksbehandlingsgebyr ved søknad om familieinnvandring.....	28
5	Effekter av underholdskrav på familiegjenforening: En studie av regelendringene i 2003	29
5.1	Ulike oppholdsgrunnlag og ekteskapeleg status ved ankomst.....	29
5.2	Familiegjenforeningssøknader og gjenforeninger med ektefelle	33
5.3	Familiesituasjon i Norge etter ti år.....	35
6	Effekter av regelendringene i 2003 på arbeidsmarkedsutfall	38
6.1	Effekter etter botid	45
6.2	Arbeidsmarkedsutfall over tid blant gjenforente referansepersoner	46
6.3	Arbeidsmarkedsutfall blant gjenforente ektefeller	48
6.4	Robusthetsanalyser.....	50
7	Oppsummering. Konsekvenser av endringer i underholdskravet i 2003	54
8	Endringer i utlendingsloven i 2010	55

8.1	Hvilke grupper ble omfattet av endringene i familieinnvandringsregelverket i 2010?.....	56
9	Familieetablering og familiegjenforening blant innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Før og etter 2010	60
9.1	Familiesituasjon i Norge etter seks år	64
10	Økonomisk integrasjon av asylsøkere etter 2010-reformen	71
10.1	Utdanningsdeltakelse og sysselsetting etter botid, kjønn og oppholdsgrunnlag	76
10.2	Effekter på deltakelse i utdanning og arbeidsliv - regresjonsresultater	77
11	Effekter av endringene i 2010 for øvrige innvandrergupper, etterkommere og norske borgere uten innvandrerbakgrunn	80
11.1	Arbeidsmarkedsutfall rundt familieinnvandringsåret.....	87
12	Oppsummering. Effekter av endringene i 2010.....	93
13	Avslutning og vurderinger	95
14	Referanser	98
15	Appendiks	99
15.1	Datakilder	99
15.2	Appendiksfigurer	101

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Familieinnvandring har vært den viktigste innvandringsgrunnen for ikke-nordiske statsborgere og har stått for 36 prosent av all innvandring til Norge fra land utenfor Norden de siste 30 årene (Molstad og Steinkellner, 2020). Mange land har krav til forsørgerevne ved søknad om familieinnvandring der en utenlandsk ektefelle ønsker gjenforening eller etablering av ny familie (OECD, 2017). Et hovedformål med et slikt underholdskrav er at det skal foreligge reell forsørgerevne og at den som får oppholdstillatelse ikke skal trenge støtte fra det offentlige. I utgangspunktet er det referansepersonen (den det søkes gjenforening eller etablering med i Norge) som må oppfylle underholdskravet. Prosjektets overordnede spørsmål er hvordan utformingen av et slikt underholdskrav påvirker familieinnvandringen, særlig familieinnvandring der referansepersonen er innvandrer med opphold etter asylsøknad, med vekt på hvordan underholdskravet har hatt konsekvenser for referansepersonens integrering på arbeidsmarkedet i Norge, både på kort og lang sikt. Familieinnvandringsregelverket omfatter flere relasjonstyper, men denne studien omfatter kun ektefeller.

Familieinnvandring omfatter både gjenforening og etablering. Ektepar som ikke kom sammen til Norge, men som *var gift* da den første fikk oppholdstillatelse, kan søke om familiegjenforening. Når en person som allerede er bosatt i Norge gifter seg med utenlandsk borger og ønsker å etablere nytt familieliv med vedkommende i Norge, kan man søke om familieetablering. Selv om vårt fokus er på familiegjenforening av ektefelle, ser vi også på hvordan kravet til forsørgerevne kan påvirke familieetablering med utenlandsk ektefelle.

Rapporten kartlegger effekter av endringer i familieinnvandringsregelverket i 2003 og 2010. Prosjektets første del er en oppfølging av Bratsberg og Raaum (2010), *Effekter av krav om forsørgerevne ved familiegjenforening*, der vi ved hjelp av informasjon fra ulike administrative registre koblet sammen på individnivå studerte virkningene av underholdskravet som ble innført i 2003 for familiegjenforening der referansepersonen var innvandrer etter asylsøknad med subsidiær beskyttelse/vern eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Rapporten fra 2010 konkluderte med at regelendringen reduserte omfanget av både familiegjenforeningssøknader og faktiske gjenforeninger med ektefelle etter fire år. Underholdskravet førte også til høyere sysselsetting, økt arbeidsinntekt og mindre avhengighet av sosialhjelp blant gifte referansepersoner som kom til Norge uten ektefelle. Samtidig ble det understreket at data for de fire første årene etter regelendringen var for tynt til å kunne konkludere på de langsiktige effektene og rapporten anbefalte en oppfølgerstudie når flere år med utfallsdata ble tilgjengelig. Regelendringen har nå virket over flere år, og med data til og med 2018 er grunnlaget langt bedre for å kunne undersøke de langsiktige effektene av innstrammingene i underholdskravet fra 2003.

I andre del av rapporten studeres effekter av endringer i familieinnvandringsregelverket i den nye utlendingsloven som trådte i kraft i 2010. Med den nye utlendingsloven med virkning fra 2010 fulgte en rekke regelendringer på familieinnvandringsområdet. Underholdskravet ble skjerpet inn og skulle heretter som hovedregel kun gjelde referansepersonens nåværende og framtidige inntekt, uten hensyn til inntekspotensialet hos den ikke-bosatte utlendingen som søker om familiegjenforening eller familieetablering med referanseperson i Norge. Den nye loven innebar ulike endringer i reglene for familiegjenforening utfra hvilket grunnlag asylsøkeren fikk opphold i Norge (se detaljer under). For familieetableringer ble det i tillegg til et skjerpet underholdskrav også innført en regel om fire års arbeid eller utdanning for å kunne få opphold i Norge for ektefellen.

Kort oppsummert møtte alle asylsøkere som kom alene til Norge (enten de var gift eller ikke) et endret, og for de fleste et strengere, regelverk for familieinnvandring etter 2010. Således finnes ingen åpenbare sammenligningsgrupper i en analyse av effekter av endringene i 2010 på omfanget av familieinnvandring. Skjerpet underholdskrav ved familieetablering med ektefelle fra land utenfor EØS omfattet også norske borgere og innvandrere med oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning. Avslutningsvis i studien ser vi på omfanget og mønstre i søknader om familieetablering med ektefelle der referansepersonen er etterkommer av innvandrerforeldre eller er innvandrere fra land utenfor EØS og som har oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning.

Studien kombinerer individdata om oppholdsgrunnlag og søknader om familieinnvandring fra UDI med ulike registerdata fra SSB om inntekter etter kilde (arbeid og overføringer), demografi og utdanning. Det gir oss anledning til å studere omfanget av familieinnvandring innen grupper av innvandrere som (inngår i en «risikopopulasjon» som potensielt) kan ta del i en familiegjenforening eller familieetablering, og ikke bare omfanget av de innvilgede søknadene. Både for 2003- og 2010-reformen viser vi mønstre for familiegjenforening, familieetablering og arbeidsmarkedsutfall.

For perioden 1997-2017 var det nesten 30 000 personer med oppholdstillatelse etter asylsøknad som var ugift ved første opphold og som potensielt kunne bli referanseperson i en fremtidig søknad om familieetablering. Omkring 20 000 personer var gift ved ankomst men kom alene til Norge, og kunne potensielt bli referanseperson i en fremtidig søknad om familiegjenforening fra ektefelle i utlandet.

En asylsøker som ikke oppfylder vilkårene i flyktningkonvensjonen, kan likevel oppfylle vilkårene for beskyttelse på annet grunnlag (beskyttelse som tidligere ble kalt vern). Når en asylsøker verken oppfylder vilkårene for beskyttelse etter flyktningkonvensjonen eller på annet grunnlag, vurderes det om det foreligger sterke menneskelige hensyn i saken eller om søkeren har særlig tilknytning til riket. Hvis det er tilfelle, kan det gis oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn – også kalt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Tidlig på 2000-tallet ble det innvilget mange oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. Asylsøkere med oppholdstillatelse på hva vi i dag betegner som sterke menneskelige hensyn har falt over tid. Det har vært en klar dreining i oppholdsgrunnlag blant innvandrere til Norge etter asylsøknad. Mens en relativ liten andel av asylsøkerne faktisk fikk flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen fram til 2010, er andelen økt til langt over halvparten de siste årene. I 2010 ble i tillegg flyktningbegrepet utvidet til å omfatte de som fikk subsidiær beskyttelse/vern.

1.2 Regelendringene i 2003 og 2010

Familiegjenforening. Fra 1997 og frem til 1. mai 2003 ble det ikke stilt krav om sikret underhold for ektefeller dersom referansepersonen hadde oppholdstillatelse på grunnlag av asylsøknad og ekteskapet var inngått før referansepersonen reiste inn i Norge. Med virkning fra 1. mai 2003 ble utlendingsloven endret slik at det *kun* ble gjort unntak dersom referansepersonen hadde fått innvilget flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen. Endringen i 2003 innebar altså et skjerpet krav til underhold, men kun for asylsøkere som fikk opphold av andre beskyttelsesgrunner (vern) eller på grunn av sterke menneskelige hensyn/opphold på humanitært grunnlag. Det ble imidlertid ikke stilt underholdskrav etter at referansepersonen hadde fått bosettingstillatelse. Bosettingstillatelsen ga permanent opphold i Norge og ble typisk innvilget etter tre år med sammenhengende opphold i landet. Dermed var det i prinsippet kun de tre-fire første årene etter første oppholdsdato at det ble stilt krav til referansepersonens forsørgerevne ved familieinnvandring.

Utlendinger med flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen har alltid vært unntatt underholdskrav, men i 2010 ble det innført en frist på at familieinnvandringssøknaden må være innlevert før det har gått 12 måneder (i dag seks måneder) siden referansepersonens første oppholdsdato. Utlendinger med subsidiær beskyttelse er likestilt med flyktninger etter flyktningkonvensjonen etter 2010. Dermed fikk de unntak fra underholdskravet de første 12 månedene. Den nye loven i 2010 holdt fast ved underholdskravet for asylsøkere med oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn.

Familieetablering. Når en utlending fra land utenfor EØS-området gifter seg med en person bosatt i Norge stilles det krav om at referansepersonen har inntekt til å forsørge sin ektefelle for at vedkommende skal få opphold i Norge. Dette gjelder også flyktninger og andre personer med opphold etter asylsøknad, men kun fram til permanent opphold i Norge. Et slikt underholdskrav gjaldt også før 2010, men ble skjerpet i 2010. Samtidig ble det innført krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge (utlendingsloven § 40a). Fireårskravet kan oppfylles ved summering av mange perioder som ikke må være sammenhengende. Deltakelse i introduksjonsprogrammet teller på linje med jobb og utdanning.

Regelendringene i 2010 innebar også at underholdskravet ble skjerpet for norske borgere og unntak ble praktisert langt mindre liberalt enn tidligere. Barn av innvandrere har ofte etablert familie med en person fra foreldrene hjemland (Molstad og Steinkeller, 2020), men endringene i 2010 gjorde det vanskeligere å etablere seg med utenlandsk ektefelle, enten det skjedde frivillig eller etter press eller tvang.

1.3 Hvorfor forvente konsekvenser på arbeidsmarkedsutfall

Ettersom de fleste asylsøkere som kommer alene ønsker å samle familien etter å ha fått oppholdstillatelse i Norge, kan vi forvente at færre lykkes som en konsekvens av krav om forsørgerevne (underholdskrav). For en innvandrer vil underholdskravet kunne føre til at gevinsten ved arbeidsmarkedsdeltakelse øker, ettersom arbeidsinntekten øker muligheten for familiegjenforening i årene som kommer. Det gir sterkere insentiver til å skaffe seg inntekt; innvandreren søker hardere på arbeidsmarkedet og setter kanskje mindre krav til innholdet i jobben.

Det er likevel verdt å merke seg at insentivene til sterkere arbeidsmarkedstilknytning ved innføring av underholdskrav er svekket av at (i) ikke bare lønnsinntekt, men også (varige) trygder, inngår i grunnlaget, (ii) ikke alle innvandrere er fullt ut kjent med regelverket og endringer i det, (iii) det finnes muligheter for skjønnsmessig unntak, og endelig av at (iv) det kan finnes relativt få jobbmuligheter for innvandrere med svake norskferdigheter og lav formell kompetanse. Dette er momenter som trekker i retning av at effektene på inntektsgivende arbeid for den enkelte innvandrer er små.

For vurdering av 2003-reformen er det også viktig at underholdskravet bortfalt etter innvilget bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse). Dette svekket insentivene til å skaffe seg inntekt gjennom arbeid fordi det å avvente søknaden til en slik tillatelse foreligger er en alternativ strategi for rett til familiegjenforening. Likevel kunne man først få bosettingstillatelse etter tre år (i dag fem år). Dermed gjensto klare insentiveffekter de første årene for asylsøkere med subsidiær beskyttelse/vern eller opphold på humanitært grunnlag som ønsket rask gjenforening med ektefelle og eventuelle barn. På lengre sikt, *etter* at familiemedlemmene faktisk er bosatt, har imidlertid disse insentivene falt bort. Likevel, dersom arbeidsmarkedstilknytningen styrkes i de første årene etter ankomst, er det mange mulige grunner til at dette kan «sette varige spor» og bidra til styrket integrering også på lang sikt. Etablering av ansettelsesrettigheter, tilegnelse av kompetanse, kontakter og erfaring fra det norske arbeidslivet vil kunne bidra til økt sysselsetting på lengre sikt. Slike forhold vil også kunne påvirke arbeidsmarkedsutfall for ektefellen. I studien av integreringseffekter og arbeidsmarkedsutfall blir dermed tidsperspektivet sentralt.

1.4 Empirisk metode

Utfordringen når en skal identifisere den kausale effekten av regelendringene ligger i at den enkelte innvandrer kun møter en type regler. Effektanslaget vil måtte bygge på etablering av kontrafaktiske utfall som uttrykker hva gruppen som opplevde innstramming ville ha oppnådd, dersom innstrammingen *ikke hadde skjedd*. Følger vi ulike kohorter innen samme gruppe vil effektanslaget simpelthen være forskjell i gjennomsnittlig utfall fra før til etter regelendringen, men det vil være usikkerhet knyttet til dette effektanslaget fordi gjennomsnittet i hver gruppe *kan* påvirkes av tilfeldig variasjon og faktorer som samvarierer med regelendringen. Vi vet altså ikke hvorfor utfall i ulike kohorter er forskjellige. Er det regelendringene eller andre faktorer? Dersom disse andre forholdene (for eksempel konjunkturrendringer eller sammensetningseffekter) har tilsvarende innflytelse på en kontrollgruppe som *ikke* er påvirket av regelendringen, kan vi benytte utfall for denne gruppen som grunnlag for anslag på kontrafaktiske utfall. Dersom endringen over tid (dvs. mellom kohorter før og etter regelendringen) for målgruppen er forskjellig fra endringen for kontrollgruppen, vil vi si at regelendringen hadde en effekt på det aktuelle utfallet.

1.5 Funn og vurderinger

Vår hovedkonklusjon er at strengere krav til referansepersonens forsørgerevne har klare konsekvenser for antallet personer som får oppholdstillatelse i Norge gjennom familieinnvandring. Det kan framstå som opplagt, men det er prinsipielt mulig at endrete krav ved familieinnvandring medfører så store atferdsendringer hos dem som møter nye rammebetingelser at like mange som før oppfyller kravene. Vi finner ikke støtte for dette. Regelendringene i 2003 og 2010 hadde ulike elementer, men med ett unntak medførte de en innstramming i form av strengere betingelser ved familiegjenforening med ektefelle for gifte, voksne asylsøkere som kom alene til Norge. Ved begge anledninger finner vi at både søknader om gjenforening med ektefelle og faktiske gjenforeninger falt betydelig som følge av innstrammingene.

Når færre asylsøkere som kommer alene gjenforenes med sin ektefelle kan man forvente at flere finner en ny partner i Norge. Hyppigere etablering med ny partner i Norge kan både være en konsekvens av – og grunn til – at færre gjenforenes med den vedkommende var gift med ved ankomst til Norge. Ved å sammenlikne effekter på familiestatus i Norge etter seks år finner vi tegn til at særlig gifte kvinner som kom alene med oppholdstillatelse etter asylsøknad har økt sjanse for ny partner. Men svært få lever sammen med en ektefelle eller samboer som ikke er innvandrer. Etter 2010 finner vi indikasjoner på at familiefellesskap med en ikke-innvandrer er litt mer utbredt.

Den nye utlendingsloven fra 2010 hadde særlige omfattende konsekvenser for ugifte som kom til Norge som asylsøker og deres mulighet til å etablere seg med utenlandsk ektefelle på et senere tidspunkt. Et mer omfattende underholds krav ble innført sammen med regelen om fire års utdanning eller sysselsetting på heltid. Blant de ugifte voksne som kom til Norge etter 2009 er det svært få søknader om familieetablering og enda færre faktiske etableringer med utenlandsk ektefelle. Det er liten tvil om at dagens regelverk har lagt sterke begrensninger på ikke-europeiske utlendingers muligheter til å oppnå oppholdstillatelse i Norge gjennom ekteskap med utlending som kom til Norge som asylsøker og som var ugift ved ankomst.

Innstrammingene i underholdskravet i både 2003 og 2010 var motivert utfra et politisk ønske om å styrke referansepersonenes insentiver til atferd som økte mulighetene for aktiv deltakelse i det norske arbeidslivet. Når vi studerer forskjeller i arbeidsmarkedsutfall før og etter regelendringene *blant dem som faktisk etablerte familie eller ble gjenforent*, finner vi et mønster som speiler de økte kravene både rundt 2003 og 2010. Ettersom det ble vanskeligere å oppfylle kravene til familieinnvandring og færre partnere flyttet til Norge, har sysselsetting og inntekt vært høyere blant de referansepersonene som får ektefellen til Norge. Dette er en seleksjonseffekt som følger direkte av et system som i sterkere grad enn tidligere setter krav til inntekt og begrenser adgangen til å gjenforenes eller etableres med ektefellen for den som ønsker det. En slik seleksjons- eller sorteringseffekt dukker opp på flere områder som en konsekvens av en mer restriktiv innvandringspolitikk. Jo strengere krav til forsørgerevne for oppholdstillatelse, jo bedre vil referansepersoner som faktisk gjenforenes eller etableres med ektefellen gjøre det i arbeidsmarkedet.

Om vi har ambisjon om å avdekke mulige insentiveffekter av strammere underholdskrav, må vi måle arbeidsmarkedsutfall for hele risikogruppa av potensielle referansepersoner, også de som ikke ble gjenforent med den de var gift med ved ankomst. Insentiveffekter er også vanskeligere å dokumentere ettersom de fordrer empirisk anslag på kontrafaktiske utfall. Ettersom ulike ankomstkohorter nødvendigvis må observeres på ulike kalendertidspunkt når vi skal studere utfall etter et gitt antall år i Norge, er det ikke tilfredsstillende med en enkel etter-versus-før sammenlikning. Vi trenger en kontrollgruppe for å gi et best mulig anslag på hva som ville skjedd med de som opplevde en reform, dersom reformen ikke hadde vært gjennomført.

En annen type utfordring finnes i den statistiske usikkerheten som følger av tilfeldige hendelser og uobserverte forskjeller mellom ulike individer. Flere av gruppene vi har studert er relativt små. I denne typen studier tester vi om det finnes forskjeller i arbeidsmarkedsutfall mellom ankomstkohorter som møtte ulike regelverk. Og kan vi avvise at disse forskjellene skyldes tilfeldigheter? Hvis svaret er nei fordi usikkerheten er stor og konfidensintervallene dekker null har vi *ikke bevist* at effekten er null. Mens mange effektstudier har data som kan avvise selv små effekter er det i vårt tilfelle betydelige muligheter for at det finnes insentiveffekter som vi ikke har data og metoder til å kunne avdekke.

I tråd med konklusjonen i vår studie fra 2010 finner vi at 2003-reformen medførte en styrket deltakelse på arbeidsmarkedet og høyere yrkesinntekt for menn de første fem årene etter ankomst. Ettersom denne effekten forsvant finner vi ingen tegn til at underholdskravet satte varige spor i arbeidsmarkedsutfallene for gifte asylsøkere som kom alene til Norge. Underholdskravet bidro altså til økt sysselsetting i årene fram til de fleste som gjenforener faktisk har fått sin søknad avgjort. Etter fem år i Norge hadde mange også fått bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse), men den konsekvens at det ikke lenger ble stilt underholdskrav. Vår tolkning er at underholdskravet hadde insentiveffekter så lenge kravet var relevant, men høyere sysselsetting de fem første årene hadde i seg selv ikke langvarige konsekvenser. Vi finner ingen signifikante effekter på arbeidsmarkedsutfall for kvinner. Det er færre kvinner enn menn blant asylsøkere som kommer til Norge uten ektefelle og de har lav deltakelse i arbeidslivet. Færre familiejenforeninger i forkant av reformen kan også forklare fraværet av signifikante reformeffekter.

Endringene i familieinnvandringsregelverket som trådte i kraft i forkant av ny utlendingslov i 2010 (2010-reformen) er (enda) mer krevende å evaluere. Nær sagt alle grupper med oppholdstillatelse i Norge etter asylsøknad ble påvirket, men på ulike måter. Vi finner ingen signifikante effekter på arbeidsmarkedsutfall i disse gruppene, verken for menn eller kvinner. Men det er betydelig usikkerhet knyttet til denne delen av analysen fordi gruppene vi studerer er relativt små. Det er noe tegn i data til positive effekter på arbeidsmarkedsutfall over tid, men utfallsperioden er for kort for å kunne identifisere langsiktige effekter. Gifte asylsøkere som kom sammen til Norge ble ikke påvirket av innstrammingene i familieinnvandringsregelverket og er derfor brukt som kontrollgruppe.

For ugifte menn finner vi tegn til at reformen i 2010 medførte økt deltakelse i utdanning etter tre til fem år i Norge. Det er konsistent med antakelsen om at fireårskravet styrket insentivene til deltakelse i utdanning. Ettersom svært få kvinner som var ugift ved ankomst senere etablerte seg med en utlending før reformen er det naturlig at endringene hadde små konsekvenser for dem.

Strengere underholdskrav ved familieinnvandring har også konsekvenser for andre grupper av transnasjonale ekteskap, hvor den potensielle referansepersonen ikke kom til Norge som asylsøker. I rapporten har vi studert tre slike grupper: Ekteskap der referansepersonen ikke har innvandrerbakgrunn, ekteskap der den potensielle referansepersonen selv er innvandrer fra land utenfor EØS men ikke kom til Norge som asylsøker, og ekteskap der referansepersonen er etterkommer av innvandrere til Norge fra land utenfor EØS. Analysene viser at regelendringene i 2010 hadde sterke effekter og reduserte tilbøyeligheten til å søke om familieetablering for alle de tre gruppene, med reduksjoner opp mot 25 prosent av nivået før 2010. Vi finner også at referansepersonene som gruppe sto i en sterkere økonomisk stilling etter 2010-reformen, med høyere sysselsettingsrater og høyere yrkesinntekt enn gruppen før reformen. Men vi finner ikke at reformen hadde effekter på arbeidsmarkedsutfall for den enkelte; økningen på gruppenivå framstår som en konsekvens av sortering. Strengere krav til forsørgerevne førte til færre familieinnvandringssøknader med (potensielle) referansepersoner med dårlige muligheter på arbeidsmarkedet.

Etterkommere gifter seg typisk med en person med bakgrunn fra samme land som sine foreldre. Tidligere var det ofte slik at ektefellen var bosatt i foreldrenes opprinnelsesland og kom til Norge gjennom familieetablering. Over tid er det imidlertid blitt vanligere å gifte seg med en person som har foreldre fra samme land, men der vedkommende har vokst opp i Norge. Vår studie dokumenterer trenden der færre etablerer seg med ektefelle fra foreldrenes hjemland. Den kan både skyldes endringer i holdninger eller adferd, og at gruppen etterkommere med samme bakgrunn har blitt mye større over tid. Likevel finner vi at endringene i familieinnvandringsregelverket i 2010 samtidig har bidratt til at færre etterkommere gifter seg med en utlending som deretter kommer til Norge gjennom familieetablering.

2 English summary

2.1 Background

Family immigration is the major admission class for non-Nordic immigrants to Norway, accounting for 36 percent of overall immigration from countries outside the Nordic region over the past three decades (Molstad and Steinkellner, 2020). Most host countries impose subsistence or income requirements for applications for family immigration where a foreign spouse seeks to reunite or establish family with a resident (OECD, 2017). A main purpose of such requirements is to ensure that there are real means of family subsistence and that the person receiving the immigration visa will not need public economic support upon admission. In principle, it is the reference person (the person in Norway with whom reunification or family formation is sought) who must meet the income requirement. The chief research question of this project is whether and how such income requirements affect family immigration—in particular, family immigration where the reference person is an immigrant admitted following asylum application—with emphasis on whether the requirement has consequences for the labor market integration process of the reference person, both in the short and the long run. Family immigration regulations cover several types of family relations, but this study only considers spouses.

Family immigration includes both reunification and family formation. Couples who did not arrive together, but who were married at the time when the original migrant was admitted to Norway, can apply for family reunification. When a resident of Norway marries a foreign citizen and seeks to establish family life in Norway, the spouse residing abroad can apply for family formation admission. Although our focus is on reunification of spouses, we also examine how income requirements affect family formation with a foreign spouse.

The report addresses the effects of changes in family immigration regulations implemented in 2003 and 2010. The first part of the project is a follow-up study of Bratsberg and Raaum (2010), *Effects of income requirements on family reunification*, where we drew on individual data from various administrative registers to examine effects of the income requirement introduced in 2003. The requirement applied to family reunifications where the reference person was a former asylum seeker granted subsidiary protection or admission on humanitarian grounds. The 2010 report concluded that, after four years, the new regulation reduced the scope of both applications for family reunification and actual reunions with a spouse. The income requirement also led to higher employment rates, increased income from work, and less dependency on social assistance among married reference persons who came to Norway without a spouse. At the same time, the report emphasized that data from four years after the regulatory change were too thin to conclude on long-term effects. The report recommended a follow-up study when more years of outcome data were available. With administrative register data available through 2018, the basis is now far better for examining the long-term consequences of the regulatory change of 2003 for the individual immigrant who faced the enhanced income requirements.

The second part of the report studies the effects of changes in family immigration regulations implemented by the new immigration act of 2010. With the act, a number of changes affected family immigration. The income requirement was tightened and should henceforth only apply to current and future incomes of the reference person, regardless of any income potential of the non-resident applicant. The new law entailed different changes in regulations for family reunification depending on the exact admission category of the former asylum seeker now being the reference person of the family immigration application. For applications for family formation, on top of the stricter income requirements, the act brought the additional requirement of four years of employment or enrollment in education for the reference person. In short, after 2010 all asylum seekers who arrived in Norway alone (whether married or not), encountered changed and, for most, stricter regulations for family immigration.

Thus, there are no obvious comparison groups for analyses of the effects of the 2010 regulatory changes on the extent of family immigration. The stricter income requirements for family formation also applied to Norwegian citizens and immigrants admitted based on work, family, or education. In the final section of the study, we extend the analysis and look at the scope and patterns of applications for family formation where the reference person is a descendant of immigrant parents or an immigrant from outside the EEA admitted to Norway based on work, family, or education.

The study combines individual data from the Norwegian Directorate for Immigration covering admission class and applications for family immigration with individual records from various administrative registers provided by Statistics Norway, covering income by source (work and transfers), demographic characteristics, and education. The combined data sets allow us to study family immigration within risk populations of immigrants that can potentially take part in applications for family reunification or family formation, and not just those with an approved application. For both the 2003 and 2010 reforms, we show patterns of family reunification, family formation, and labor market outcomes.

Over the period 1997-2017, there were almost 30 000 adult immigrants with admission following an asylum application that were unmarried at the time of admission and that could potentially become the reference person in a future application for family formation. About 20 000 were married at the time of admission but came to Norway alone, and could potentially become the reference person in a future application for family reunification from a spouse abroad.

An asylum seeker who does not meet the conditions of the Refugee Convention may nevertheless meet the conditions for subsidiary protection. When an asylum seeker does not meet the conditions for protection under the Refugee Convention or the conditions for subsidiary protection, the Immigration Directorate will assess whether the case involves strong human considerations or whether the applicant has a special connection to Norway. If this is the case, the asylum seeker will be admitted on humanitarian grounds. In the early 2000s, most admissions of asylum seekers were on humanitarian grounds; this number has fallen over time. In fact, there has been a clear shift in admission categories of immigrants to Norway following asylum application. While a relatively small share of immigrants following asylum application received refugee status under the Refugee Convention before 2010, the share has increased to well over one-half in recent years. In 2010, the term refugee was also extended to include those given subsidiary protection.

2.2 The regulatory changes of 2003 and 2010

Family reunification. From 1997 until 1 May 2003, all immigrants admitted following asylum application were exempt from income requirements in applications for family reunification from a foreign spouse; there was no income requirement as long as the marriage date preceded the date of admission of the reference person. Effective 1 May 2003, the Immigration Act was amended so that exemptions were made only for applications where the reference person had been granted refugee status in accordance with the Refugee Convention. The 2003 regulatory change thus introduced an income requirement, but only for applications where the reference person was an asylum seeker admitted for subsidiary protection or on humanitarian grounds. However, the income requirement was waived once the reference person obtained a settlement permit. The settlement permit provided permanent residency in Norway and was typically granted after three years of continuous residence in the country. Thus, in practice, the income requirement for family reunification was effective only the first three or four years upon admission.

Those with refugee status under the Refugee Convention have always been exempt from income requirements, but the 2010 regulations introduced the deadline that the family immigration application must be filed within 12 months (today six months) of the date of admission of the reference person. After 2010, those admitted with subsidiary protection were on equal footing with refugees under the Refugee Convention. Thus, they were granted an exemption from the income requirement for the first 12 months upon admission. For asylum seekers admitted based on strong human considerations, the 2010 legislation maintained the income requirement in applications for family reunification.

Family formation. When a foreign national from outside the EEA marries a person residing in Norway, the reference person is required to have income to support his or her spouse in order for the applicant to immigrate to Norway. This also applies to resettlement refugees and those admitted following asylum application, but only until the reference person obtains permanent residency in Norway. The income requirement existed before 2010, but was tightened in 2010. At the same time, the regulation introduced the additional requirement of four years of work or enrollment in education in Norway (Immigration Act § 40a). The four-year requirement can be met by summing over several periods that do not have to be continuous. Participation in the introductory program counts in line with work and enrollment in education.

The regulatory changes of 2010 also meant that the income requirement was tightened for Norwegian citizens, with exceptions practiced far less liberally than before 2010. Children of immigrants have often established family with a person from the parents' home country (Molstad and Steinkeller, 2020), but the changes in 2010 made it more difficult to form family with a foreign spouse, whether voluntarily or under pressure or by coercion. The four-year requirement is typically not relevant for this group as they will have attended Norwegian schools for more than four years.

2.3 Why expect consequences of income requirements for labor market outcomes

As married asylum seekers who arrive in Norway without their spouse may want to gather the family after they are admitted to country, we can expect that fewer will succeed because of the income requirement. For the admitted immigrant, the requirement implies higher returns to labor market participation, as income from work increases the possibility of family reunification in the years to come. The requirement gives stronger incentives to earn an income; the immigrant may put more effort into job search and place fewer demands on the contents of the job.

It is nevertheless worth noting that the incentives embedded in income requirements are weakened when (i) not only wage earnings, but also social insurance transfers count in the requirement basis, (ii) not all immigrants are fully familiar with the regulations and the changes, (iii) there are discretionary exceptions, and (iv) there may be relatively few job opportunities for immigrants with weak Norwegian skills and low formal competence. These factors point in the direction that the effects on income-generating work for the individual immigrant are small. For the evaluation of the 2003 reform, it is also important that the income requirement lapsed once the reference person obtained the settlement (permanent residence) permit. This weakens the incentives to earn income through work because awaiting the application for the permit is an alternative strategy for reunification. However, one could only obtain a settlement permit after three years (today five years). Thus, there were clear incentive effects in the first years upon admission for asylum seekers with subsidiary protection or admission on humanitarian grounds who wanted rapid reunification with their spouse and children. In the long run, however, after the family members were admitted, these incentives disappeared.

Nonetheless, if labor market attachment is strengthened during the initial years in the country, there are many plausible reasons why this can "leave lasting traces" and strengthen economic integration in the long term. Establishment of employment rights, acquisition of skills, contacts, and experience from Norwegian working life are all expected to improve employability in the longer term. Such conditions could also affect labor market outcomes of the spouse. In the study of effects of income requirement on labor market integration, the time perspective thus becomes central.

2.4 Empirical method

An important challenge to identification of any causal effects of regulatory changes lies in the fact that the individual immigrant only encounters one type of regulation. The effect estimate needs to be based on an assessment of counterfactual outcomes. This assessment expresses what the group directly affected by the regulatory change would have achieved, had the change not taken place. If we track two cohorts of the same admission group—one admitted before the rule change, the other after—the effect estimate will be given by the difference in average outcomes of the two cohorts. There will remain uncertainty in this estimate because the observed average of each cohort can be affected by random variation or other factors. We do not know why the outcomes of the two cohorts differ; is it because of the rule change or other factors? If these other factors (for example cyclical changes or compositional effects) have similar influences on a control group that is not affected by the rule change, we can use outcomes for the control group as a basis for estimation of counterfactual outcomes. If the change over time (i.e., between cohorts that arrived before and after the rule change) in an outcome of the treatment group differs from that of the control group, we would say that the rule change had an effect on the outcome in question.

2.5 Findings and considerations

Our main conclusion is that stricter income requirements have clear consequences for the number of foreign nationals who receive a residence permit in Norway through family immigration. This may seem obvious, but it is possible that changed requirements cause such large behavioral responses that equal numbers meet the requirements before and after the change. We do not find any support for this. The regulatory changes of 2003 and 2010 entailed different elements, but with only a few exceptions, they led to a tightening in the form of stricter conditions for family reunification with a spouse for married asylum seekers who came to Norway alone. On both occasions, we find that both family immigration applications and actual reunions fell significantly as a result of the austerity measures.

When fewer married asylum seekers are reunited with their spouse, one can expect that more will find a new partner in Norway. More frequent establishments with a new partner can be a consequence of, but also a reason for why fewer married couples reunite. Studying effects on family status in Norway after six and ten years, we uncover signs that women admitted following asylum application have increased chances of living with a new partner. However, very few live with a spouse or cohabitant who is not an immigrant. After 2010, we find indications that family fellowship with a non-immigrant is a little more widespread.

The new immigration act of 2010 had particularly severe consequences for unmarried individuals who came to Norway as asylum seekers and their opportunity to establish themselves with a foreign spouse at a later date. The act introduced a more comprehensive income requirement together with the rule of four years of full-time educational enrollment or employment. Among the unmarried adults in this group admitted after 2009, there are very few applications for family formation and even fewer actual family formations with a foreign spouse. There is little doubt that the present regulations have placed strong restrictions on the opportunities of non-European foreigners to immigrate to Norway through marriage to a foreigner who came to Norway as an asylum seeker and who was unmarried on arrival.

The tightening of income requirements in 2003 and 2010 were on both occasions motivated by a political desire to strengthen the incentives of reference persons for active participation in Norwegian working life. When we study differences in labor market outcomes among those who actually established families or were reunited before and after the regulatory changes, we uncover patterns that reflect the raised requirements both around 2003 and 2010. As it became more difficult to meet the requirements for family immigration and fewer partners immigrated to Norway, employment rates and earnings were higher among reference persons who brought their spouse to Norway. This may be due to a selection effect that follows directly from a system that to a greater extent than before sets requirements for income and limits the right to be reunited with the spouse for those who wish to do so. Such a selection or sorting effect appears in several areas because of a more restrictive immigration policy. The stricter the income requirements for family immigration, the better are the labor market outcomes of the reference persons who actually reunite with their spouse.

If the ambition is to uncover possible incentive effects of stricter income requirements, we must measure labor market outcomes for the entire risk group of potential reference persons, including those who were not reunited with their spouse. Incentive effects are also more difficult to document as they require empirical estimates of counterfactual outcomes. Since different arrival cohorts will be observed in different calendar years when we study outcomes after a given number of years in Norway, a simple after-versus-before comparison is not sufficient. We need a control group to give the best possible estimate of what would have happened to those who experienced a reform, had the reform not been implemented.

Another type of challenge is the statistical uncertainty that results from random events and unobserved differences between different individuals. Several of the groups under study are relatively small. In this type of study, we test whether there are differences in labor market outcomes across arrival cohorts that met different regulations. Can we reject the hypothesis that these differences are due to chance? If the answer is no because confidence intervals overlap with zero, we have not proven that the effect is zero. While many effect studies have data that allow rejecting even small effects, a caveat in our case is that there may be incentive effects that we are unable to detect with the available data and methods.

In line with the conclusion of our study from 2010, we find that the 2003 reform led to stronger participation in the labor market and higher earnings for men during the first five years after arrival. As this effect disappeared after five years, we find no evidence that the income requirement left lasting traces in the labor market outcomes for married asylum seekers who came to Norway alone. The income requirement thus contributed to increased employment up until the time when most people who reunite have their application decided. After five years in Norway, many had also received a settlement permit (permanent residence permit) and therefore no longer faced an income requirement. Our interpretation is that the income requirement had incentive effects as long as the requirement was relevant, but that higher employment rates in the first five years did not have long-term consequences. We find no significant effects on labor market outcomes for women. There are fewer women than men among asylum seekers who come to Norway without a spouse and they have low labor market participation rates. Fewer family reunions ahead of the reform may also explain the absence of significant reform effects.

The changes in family immigration regulations that came into force prior to the new immigration act of 2010 (the 2010 reform) are (even) more demanding to evaluate. Almost all immigrant groups with a residence permit in Norway following an asylum application were affected by changed regulations, but in different ways. We find no significant effects on labor market outcomes of these groups, neither for men nor women. However, there is considerable uncertainty associated with this part of the analysis because the groups we study are relatively small. There is some evidence in the data of positive effects on labor market outcomes over time, but the outcome period is too short to be able to identify long-term effects. Married asylum seekers who came together to Norway were not affected by the tightening of the family immigration regulations and are therefore used as a control group in these analyses.

For unmarried men, we find signs that the reform of 2010 led to increased participation in education after three to five years in Norway. This is consistent with the four-year requirement strengthening the incentives for participation in education. The fact that very few women who were unmarried on arrival later established themselves with a foreign national even before the reform, indicates that the changes had small consequences for them.

Stricter income requirements for family immigration also have consequences for other groups of transnational marriages, where the potential reference person did not come to Norway as an asylum seeker. In the report, we have studied three such groups: Marriages where the reference person does not have an immigrant background; marriages where the potential reference person is an immigrant from countries outside the EEA but did not come to Norway as an asylum seeker; and marriages where the reference person is a descendant of immigrants to Norway from countries outside the EEA. The analyses show that the regulatory changes of 2010 had strong effects and reduced application rates for family formation for all three groups, with reductions up to 25% of the level before 2010. We also find that reference persons as a group were in a stronger financial position after the 2010 reform, with higher employment rates and higher earnings than observed for reference persons before the reform. However, we do not find that the reform had effects on labor market outcomes of the individual; the increase for the group appears to be the consequence of selection. Stricter income requirements led to fewer family immigration applications with (potential) reference persons with poor labor market performance.

Descendants of immigrants often marry a person with a background from the same country as their parents. In the past, the spouse commonly lived in the parents' country of origin and came to Norway through family formation. Over time, however, it has become more common to marry a person who has parents from the same country, but where he or she grew up in Norway. Our study documents the trend where fewer descendants establish themselves with a spouse from their parents' home country. The trend can reflect changes in attitudes or behavior, and that the group of descendants with the same background has become much larger over time. We find that the 2010 changes in the family immigration regulations at the same time contributed to fewer descendants marrying a foreigner who then was admitted to Norway through family immigration.

3 Innledning

Familieinnvandring har vært den viktigste innvandringsgrunnen for ikke-nordiske statsborgere og har stått for 36 prosent av all innvandring til Norge fra land utenfor Norden de siste 30 årene (Molstad og Steinkellner, 2020). Mange land har krav til forsørgerevne ved familieinnvandring der en vil gjenforenes eller etablere ny familie med en utenlandsk ektefelle (OECD, 2017).² Et hovedformål med et slikt underholdskrav er det skal foreligge reell forsørgerevne og at den som får oppholdstillatelse ikke skal trenge støtte fra det offentlige. I utgangspunktet er det referansepersonen (den det søkes gjenforening eller etablering med i Norge) som må oppfylle underholdskravet.

Rapportens overordnede spørsmål er hvordan utformingen av et slikt underholdskrav påvirker familieinnvandringen generelt, med særlig vekt på hvordan det har hatt konsekvenser for referansepersonens³ integrering på arbeidsmarkedet i Norge, både på kort og lang sikt. Fokus er på familieinnvandring hvor referansepersonen selv har fått oppholdstillatelse i Norge etter asylsøknad. Rapporten er todelt og ser på effekter av endringer i familieinnvandringsregelverket i 2003 og i 2010. Den første delen er en oppfølging av Bratsberg og Raaum (2010) *Effekter av krav om forsørgerevne ved familiegjenforening*, der vi studerer de langsiktige virkningene av underholdskravet som ble innført i 2003. Del to studerer effekter av endringer i familieinnvandringsregelverket i den nye utlendingsloven som trådte i kraft i 2010.

I vår studie av familieinnvandring skiller vi mellom familiegjenforening og familieetablering.⁴ Ektepar som ikke kom sammen til Norge, men som *var gift* da den første fikk oppholdstillatelse, kan søke om familiegjenforening. Når en person som allerede er bosatt i Norge gifter seg med utenlandsk borger og ønsker å etablere nytt familieliv med vedkommende i Norge, kan man søke om familieetablering. Selv om fokus er på familiegjenforening av ektefelle hvor referansepersonen selv kom til Norge alene som asylsøker, ser vi også på hvordan kravet til forsørgerevne kan påvirke familieetablering med utenlandsk ektefelle. Opphold i Norge som familieinnvandret ektefelle fordrer en søknad til norske myndigheter i utlandet (ambassade/utenriksstasjon) om familiegjenforening/etablering med en referanseperson i Norge.

Effektevalueringen av regelendringen i 2003, ved hjelp av informasjon fra ulike administrative registre koblet sammen på individnivå, finnes i Bratsberg og Raaum (2010). Rapporten fra 2010 konkluderte med at regelendringen både reduserte omfanget av familiegjenforeningssøknader og faktiske gjenforeninger med ektefelle etter fire år. Underholdskravet førte til høyere sysselsetting, økt arbeidsinntekt og mindre avhengighet av sosialhjelp blant gifte referansepersoner med subsidiær beskyttelse/vern eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag som kom til Norge uten ektefelle. Samtidig ble det understreket at data for de fire første årene etter regelendringen var for tynt til å kunne konkludere på de langsiktige effektene og rapporten anbefalte en oppfølgerstudie når flere år med utfallsdata ble tilgjengelig. Regelendringen har nå virket over flere år, og med data til og med 2018 er grunnlaget langt bedre for å kunne undersøke de langsiktige effektene av innstrammingene i underholdskravet fra 2003.

² Eggebø og Brekke (2018) drøfter sammenhenger mellom regulering av familieinnvandring og integrering, herunder erfaringer med strengere regelverk i ulike europeiske land.

³ Referanseperson er bosatt i Norge og er personen den ikke-bosatte utlendingen søker om familiegjenforening eller familieetablering med.

⁴ Studien er avgrenset til familieinnvandring av *ektefeller*, men det generelle familieinnvandringsregelverket omfatter også samboere, forlovede, barn. Mangelfulle data for samboerskap og barn født i utlandet, i tillegg til særlige endringer i regelverket vil kreve en egen analyse av samboende voksne som ikke var gift.

Med den nye utlendingsloven i 2010 fulgte en rekke regelendringer på familieinnvandringsområdet. Underholdskravet ble skjerpet inn og skulle heretter som hovedregel kun gjelde referansepersonens nåværende og framtidige inntekt, uten hensyn til inntekspotensialet hos den ikke-bosatte utlendingen som søker om familiegjenforening eller familieetablering med referanseperson i Norge. Utlendinger med flyktningstatus i Norge var fremdeles unntatt underholdskravet ved søknad om opphold for ektefellen (familiegjenforening), men søknaden måtte sendes innen 12 måneder.⁵ Da flyktningbegrepet ble utvidet til å omfatte de som fikk subsidiær beskyttelse/vern, fikk disse unntak fra underholdskravet på lik linje med utlendinger med flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen. For familieetableringer ble det i tillegg til et skjerpet underholdskrav også innført en regel om fire års arbeid eller utdanning for å kunne få opphold i Norge for ektefellen. Kort oppsummert møtte alle innvandrere med opphold etter asylsøknad og som kom alene til Norge (enten de var gift eller ikke) et endret, og for de fleste strengere, regelverk for familieinnvandring etter 2010. Således finnes ingen åpenbare sammenligningsgrupper i en analyse av effekter av endringene i 2010 på omfanget av familieinnvandring.

Skjerpet underholdskrav ved familieetablering med ektefelle fra land utenfor EØS omfattet også norske borgere og innvandrere med oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning. Avslutningsvis i studien ser vi på omfanget og mønstre i søknader om familieetablering med ektefelle der referansepersonen er etterkommer av innvandrerforeldre eller er innvandrere fra land utenfor EØS som har oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning.

Studien bygger i sin helhet på administrative longitudinelle registerdata koblet sammen på individnivå der referansepersoner kan knyttes til familieinnvandringssøknader og til senere ankomne familieinnvandrere. Individdata om oppholdsgrunnlag og søknader om familieinnvandring fra UDI kombineres med ulike registerdata fra SSB om inntekter etter kilde (arbeid og overføringer), demografi og utdanning. Det gir oss anledning til å studere omfanget av familieinnvandring innen grupper av innvandrere som (inngår i en «risikopopulasjon» som potensielt) kan ta del i en familiegjenforening eller familieetablering, og ikke bare omfanget av de innvilgede søknadene. Både for 2003- og 2010-reformen viser vi mønstre for familiegjenforening, familieetablering og arbeidsmarkedsutfall.

⁵ Fra 1.8.17 er regelen strammet inn til seks måneder: "For å få unntak fra kravet til framtidig inntekt etter fjerde ledd bokstav a til c, er det et vilkår at søknaden er fremmet eller elektronisk søknad om familiegjenforening er registrert på nettet og søknadsgebyret er betalt innen seks måneder etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse". Ettersom vår studie omfatter referansepersoner som kom før denne endringen omtaler vi fristen som 12 måneder gjennom denne rapporten.

4 Familieinnvandring til Norge av ektefelle av innvandrere med opphold etter asylsøknad

Studiens hovedfokus er innvandring av ektefelle til utlendinger som har fått opphold i Norge etter asylsøknad. I tråd med etablert praksis kalles den først ankomne for referansepersonen. Tabell 1 gir en oversikt over antall voksne innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad (20-60 år ved utgangen av første oppholdsår i henhold til dato for første opphold i Folkeregisteret), sortert etter første oppholdsår i Norge. De aller fleste kom til Norge alene. For hele perioden 1997-2017 var 45 prosent ugift, og blant de gifte kom 58 prosent alene. Mens gifte menn oftest kom alene, fikk gifte kvinner typisk opphold sammen med ektefellen.⁶

For perioden 1997-2017 var det nesten 30 000 voksne personer med opphold etter asylsøknad som var ugift ved første opphold og som potensielt kunne bli referanseperson i en fremtidig søknad om familieetablering. Omkring 20 000 var gift ved ankomst men kom alene til Norge, og kunne potensielt bli referanseperson i en fremtidig søknad om familiegjenforening fra ektefelle i utlandet.

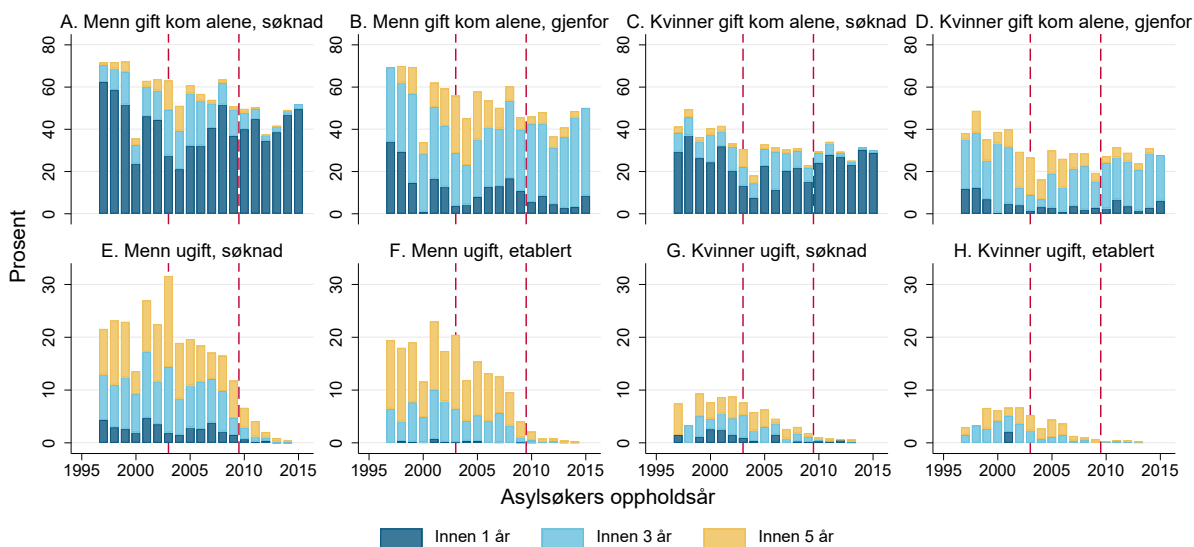
Tabell 1 illustrerer at innvandringen til Norge etter asylsøknad i perioden 1997-2017 i stor grad avspeiler konflikter ulike steder i verden. I ytterste høyre kolonne er det listet det viktigste fødelandet for hvert år. Somalia er et viktig opphavsland gjennom hele perioden. I flere av de siste ti årene er Eritrea det viktigste fødelandet. Syria dominerer etter 2015 og bidro til en kraftig økning i antall oppholdstillatelser etter asylsøknad under og i etterkant av den europeiske flyktningkrisen i 2015. I 2000 og 2001 fikk mange menn fra Irak midlertidig opphold uten rett til familiegjenforening (såkalte «MUF-tillatelser»). Ettersom de ulike ankomstkohortene endrer sammensetning over tid bør man være varsom med å tolke trender i familieinnvandring som en konsekvens av regelendringer. Slike analyser må ta hensyn til variasjon over tid i opprinnelsesland.

⁶ Ekteskapsstatus ved opphold er hentet fra første registrerte sivilstand i Folkeregisteret, gitt at registreringen er gjort i løpet av første oppholdsår. Folkeregisteret stiller imidlertid krav til dokumentasjon av ekteskap, som i noen tilfeller fører til at innvandreren feilaktig klassifiseres som ugift. I vårt materiale overprøver vi sivilstand i 402 tilfeller (1,4 prosent av alle ugifte) der innvandrere etter asylsøknad er oppført som ugift, men senere gjenforenes med ektefelle og hvor ekteskapsdato faller før første oppholdsdato.

Tabell 1. Voksne innvandrere etter asylsøknad.; etter kjønn og sivilstand ved første opphold, 1997-2017

År	Ugifte menn	Gifte menn, kom alene	Gifte menn, kom sammen	Ugifte kvinner	Gifte kvinner, kom alene	Gifte kvinner, kom sammen	I alt	Viktigste fødeland (prosentandel)
1997	139	85	54	67	34	68	447	Somalia (29)
1998	272	479	130	91	164	150	1 286	Somalia (37)
1999	484	970	654	257	190	667	3 222	Kosovo (36)
2000	760	2 371	494	195	341	305	4 466	Irak (63)
2001	400	518	295	196	185	283	1 877	Somalia (23)
2002	569	726	341	194	201	332	2 363	Somalia (29)
2003	772	725	370	210	203	347	2 627	Somalia (26)
2004	523	356	449	291	160	441	2 220	Russland (23)
2005	539	202	298	365	137	383	1 924	Russland (19)
2006	380	164	203	327	96	206	1 376	Somalia (20)
2007	868	508	377	456	168	377	2 754	Somalia (22)
2008	978	431	249	396	151	274	2 479	Eritrea (18)
2009	1 087	543	272	599	295	321	3 117	Eritrea (26)
2010	1 039	620	295	674	382	316	3 326	Eritrea (26)
2011	879	507	314	617	399	346	3 062	Eritrea (27)
2012	1 131	1 053	312	784	650	346	4 276	Somalia (37)
2013	1 504	1 237	362	792	581	331	4 807	Eritrea (30)
2014	1 481	1 136	344	542	318	326	4 147	Eritrea (34)
2015	2 052	1 347	409	648	292	358	5 106	Eritrea (35)
2016	3 292	1 464	965	753	329	991	7 794	Syria (57)
2017	1 511	507	520	393	169	530	3 630	Syria (45)
I alt	20 660	15 949	7 707	8 847	5 445	7 698	66 306	Eritrea (16)

Note: Alder 20-60 ved utgangen av oppholdsåret. I topp land kolonnen angir tallene i parentes prosentandel av totalen det aktuelle året. Detaljer om datagrunnlaget finnes i Appendiks 1. Datagrunnlag.



Figur 1. Familieinnvandringssøknader, familiegjennforeninger og familieetableringer med ektefelle blant voksne innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Etter referansepersonens kjønn og sivilstand ved første oppholdsår.

Note: De vertikale, røde linjene angir dato for regelendringene som studeres i rapporten. Dataene er avgrenset til innvandrere etter asylsøknad som var 20-60 år ved utgangen av første oppholdsår.

Tidsutviklingen i familieinnvandring av ektefeller til innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad er vist i Figur 1. Her skiller vi mellom familieinnvandringssøknader og faktiske flyttinger til Norge. Det er to aktuelle grupper av mannlige og kvinnelige referansepersoner; de som var gift men som kom til Norge alene (gjennforening) og de som var ugift da de fikk oppholdstillatelse i Norge (etablering). Vi har også merket reformårene 2003 og 2010 med røde vertikale streker.

For gifte menn og kvinner som kom til Norge uten ektefellen ser vi at de aller fleste som søkte familiegjennforening, gjorde det (for første gang) i løpet av de tre første årene (panel A og C). Andelen som faktisk ble gjennforent mellom tre og fem år er derimot betydelig (panel B og D), grunnet saksbehandlingstid og, for noen, gjentatte søknader ved avslag. Nivået for både søknader og faktiske gjennforeninger er betydelig lavere for kvinner enn for menn. Blant de ugifte er naturlig nok tidsprofilen annerledes, og langt flere søkte familieetablering mellom tre og fem år etter referansepersonens ankomst til Norge.

Ser vi nærmere på tidsutviklingen er det en generell trend med lavere andeler familieinnvandring over tid. Med unntak av år 2000 (da en stor andel av gruppen hadde midlertidig oppholdstillatelse uten grunnlag familieinnvandring) er gjennforeningsandelene blant gifte lavere etter 2003 og de falt ytterligere etter 2010 blant menn. For ugifte ser vi en klar trend med fallende etableringsandeler over tid og tegn til forsterket fall etter reformtidspunktene i 2003 og 2010. De siste årene er det svært få ugifte med oppholdstillatelse etter asylsøknad som faktisk er familieetablert med ektefelle fra utlandet.

Når vi skal studere konsekvenser av regelendringene er det viktig å skille mellom oppholdsgrunnlaget for (de potensielle) referansepersonene i Tabell 1. La oss ta et eksempel: Blant gifte menn som kom alene og fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad i 2008 var det tre mulige oppholdsgrunnlag; asyl, vern, og humanitært grunnlag. I Tabell 2 har vi slått gruppene i Tabell 1 sammen og i stedet skilt asylsøkerne etter oppholdsgrunnlag. Ved innføring av ny utlendingslov i 2010 ble oppholdsgrunnlaget «vern» erstattet med «beskyttelse» og vi har for enkelhets skyld slått sammen de to i tabellen.

Tabell 2. Innvandrere til Norge med oppholdstillatelse etter asylsøknad fordelt på oppholdsgrunnlag

Oppholdsår	Asyl	Vern/beskyttelse	Humanitært grunnlag	I alt
1997	18	214	215	447
1998	65	811	410	1 286
1999	184	1 760	1 278	3 222
2000	79	1 924	2 463	4 466
2001	126	741	1 010	1 877
2002	235	1 355	773	2 363
2003	434	1 596	597	2 627
2004	351	1 000	869	2 220
2005	465	651	808	1 924
2006	402	458	516	1 376
2007	801	705	1 248	2 754
2008	943	780	756	2 479
2009	1 425	933	759	3 117
2010	2 116	722	488	3 326
2011	2 377	400	285	3 062
2012	3 040	928	308	4 276
2013	3 800	636	371	4 807
2014	3 034	767	346	4 147
2015	4 400	365	341	5 106
2016	7 494	95	205	7 794
2017	3 300	104	226	3 630
I alt	35 089	16 945	14 272	66 306

Note: Alder 20-60 ved utgangen av første oppholdsår. I data levert fra UDI finnes fire typer vedtak; FLUKTASYL, FLUKTVERN, FLUKTBESK og FLUKTHGR. I tabellen er disse forkortet til ASYL, VERN, BESK og HGR. Se oversikt i Tabell 3 for paragrafer i lover/forskrifter.

Tabell 2 viser en klar dreining i oppholdsgrunnlag blant innvandrere til Norge etter asylsøknad. Mens en relativ liten andel av asylsøkerne faktisk fikk flyktningsstatus etter flyktningskonvensjonen fram til 2010, er andelen økt til langt over halvparten de siste årene. Det er viktig å understreke at andelen som har fått innvilget beskyttelse også henger sammen med hvilke nasjonalitetsgrupper som har søkt i ulike perioder og ikke nødvendigvis endringen i lovverket.

Tabell 3 gir en oversikt over oppholdsgrunnlag med tilhørende vedtakskoder og paragrafer i lover og forskrifter. Vedtakskoden FLUKTASYL innebærer oppholdstillatelse etter flyktningskonvensjonen med tilhørende bestemmelser i utlendingsloven. En asylsøker som ikke oppfyller vilkårene i flyktningskonvensjonen, kan likevel oppfylle vilkårene for beskyttelse på annet grunnlag (vedtakskode FLUKTBESK⁷, tidligere FLUKTVERN⁸). Når en asylsøker verken oppfyller vilkårene for beskyttelse etter flyktningskonvensjonen eller på annet grunnlag, vurderes det om det foreligger sterke menneskelige hensyn i saken eller om søkeren har særlig tilknytning til riket. Hvis det er tilfelle, kan det gis oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelig hensyn – også kalt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (FLUKTHGR⁹). I tidligere år ble det innvilget oppholdstillatelser på dette grunnlaget til mange asylsøkere. Tabell 2 viser imidlertid at antall personer med dette oppholdsgrunnlaget har falt over tid.

⁷ Etter 2010: **Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b** «i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet.»

⁸ Før 2010: **Gammel utlendingsforskrift, § 21 første ledd.** «vernet mot utsendelse etter lovens § 15»

«§ 15. *Vern mot forfølgelse.* Utlending må ikke i medhold av loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktningsstatus eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av liknende grunner som angitt i flyktningsdefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling.»

⁹ Etter 2010: **Utlendingsloven § 38** «Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.»

Før 2010: Gammel utlendingsforskrift § 21 annet ledd

«Når utlending har fått avslag på søknad om asyl og heller ikke faller inn under første ledd, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om bestemmelsene i lovens § 8 annet ledd bør anvendes, jf. lovens § 15 annet ledd. Ved anvendelsen av lovens § 8 annet ledd skal det foretas en vurdering av søkerens individuelle situasjon. Det er ikke avgjørende hvilken nasjonalitet søkeren tilhører eller hvilket geografisk område han eller hun kommer fra, men hvilke forutsetninger den enkelte søker har for å returnere til hjemlandet. Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet om at det skal gjøres unntak i visse tilfelle, jf. lovens § 38 første ledd»

Tabell 3. Underholdskrav ved familieinnvandring før og etter 2010. Etter referansepersonens oppholdsgrunnlag

Vedtakskode referanseperson	Oppholdsgrunnlag referanseperson	Familiegjenforening med ektefelle	Familieetablering med ektefelle
FLUKTASYL før 2010	Asyl Gammel utlendingslov § 17	Unntatt underholdskrav	Underholdskrav fram til permanent oppholdstillatelse
FLUKTASYL etter 2010	Asyl Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a	Unntatt underholdskrav, men må søke innen ett år. Etter ett år gjelder underholdskravet. Unntak kan evt gjøres etter utlendingsforskriften § 10-8 fjerde og femte ledd)	Underholdskrav gjelder Fireårskrav om heltid utdanning og/eller arbeid, inkl introprogrammet (heltid). Påvirkes ikke av permanent oppholdstillatelse
FLUKTVERN før 2003	Vern Gammel utlendingsforskrift § 21 første ledd	Unntatt underholdskrav	Underholdskrav fram til permanent oppholdstillatelse
FLUKTVERN 2003-2009	Vern Gammel utlendingsforskrift § 21 første ledd	Underholdskrav (unntak avvirket) fram til permanent oppholdstillatelse	Underholdskrav fram til permanent oppholdstillatelse
FLUKTBESK etter 2010	Beskyttelse Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b	Unntatt underholdskrav, men må søke innen ett år, likestilt med opphold etter flyktningkonvensjonen	Underholdskrav gjelder Fireårskrav om heltid utdanning og/eller arbeid, inkl introprogrammet (heltid). Påvirkes ikke av permanent opphold.
FLUKTHGR før 2003	Humanitært grunnlag Gammel utlendingsforskrift § 21 2. ledd	Unntatt underholdskrav	Underholdskrav fram til permanent oppholdstillatelse
FLUKTHGR 2003-2009	Humanitært grunnlag Gammel utlendingsforskrift § 21 2. ledd	Underholdskrav fram til permanent oppholdstillatelse	Underholdskrav fram til permanent oppholdstillatelse
FLUKTHGR etter 2010	Sterke menneskelige hensyn Utlendingsloven § 38	Underholdskrav (skjerpet)	Underholdskrav (skjerpet). Fireårskrav om heltid utdanning og/eller arbeid i (heltid). Påvirkes ikke av permanent oppholdstillatelse.

Vår studie omhandler krav som norske myndigheter setter ved familieinnvandring. De fleste kravene er knyttet til referansepersonens evne til å forsørge familien, enten det skjer som en familiegjenforening eller -etablering. Kravene til forsørgerevne varierer mellom oppholdsgrunnlag og over tid. De viktigste endringene fant sted i 2003 og ved innføring av den nye utlendingsloven i 2010, jf. Tabell 3. Igjen er det nyttig å skille mellom regler for familiegjenforening og familieetablering. Generelt er kravene strengest for familieetablering motivert utfra ønske om at allerede etablerte familier lettere skal kunne gjenforenes i Norge. Merk at vi i oversikten i Tabell 3 bruker begrepet permanent oppholdstillatelse også før 2010, selvom det da het bosettingstillatelse.

I tillegg til å se på familieetableringer der referansepersonen har oppholdstillatelse etter asylsøknad, vil vi også se på familieetableringer der referansepersonen har oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning og har utenlandsk bakgrunn fra *utenfor* EØS-området. Dette avspeiler oppdragsgivers ønske om å avgrense til grupper der målet om selvforsørgelse og integrering er relevant.

Familiegjenforening. Utlandinger med flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen har alltid vært unntatt underholds krav, men i 2010 ble det innført en frist på at familieinnvandringssøknaden må være innlevert før det har gått 12 måneder siden referansepersonens første oppholds dato. Utlandinger med subsidær beskyttelse/vern (før 2010) og beskyttelse (etter 2010) opplevde regelendringer i både 2003 og 2010. Mens unntaket fra underholdskravet ble avvirket i 2003, ble de likestilt med flyktninger etter flyktningkonvensjonen etter 2010. Dermed fikk de unntak fra underholdskravet de første 12 månedene. Asylsøkere med oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn / opphold på humanitært grunnlag opplevde at unntak for krav om underhold ble avvirket i 2003. Den nye loven i 2010 holdt fast ved underholdskravet for denne gruppen.

Familieetablering. Ingen av oppholdsgrunnlagene i Tabell 2 og 3 har vært unntatt underholdskrav ved familieetablering. Underholdskravet ble skjerpet i 2010 (se under for detaljer). Samtidig ble det innført krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge (utlendingsloven § 40a).

I de neste avsnittene ser vi nærmere på detaljer i endringene i 2003 og spesielt i 2010.

4.1 Endringer i underholdskravet i 2003

Hovedregelen er at referansepersonen skal forsørge familie som kommer til Norge. Fra 1997 og frem til 1. mai 2003 ble det ikke stilt krav om sikret underhold for ektefeller dersom referansepersonen hadde oppholdstillatelse på grunnlag av asylsøknad og ekteskapet var inngått før referansepersonen reiste inn i Norge.

Med virkning fra 1. mai 2003 ble utlendingsloven endret slik at det *kun* ble gjort unntak dersom referansepersonen hadde fått innvilget flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen. Det var fremdeles et krav om at ekteskapet var inngått før referansepersonen kom til Norge. Endringen innebar et skjerpet krav til underhold for asylsøkere som fikk opphold av andre beskyttelsesgrunner (VERN) eller på grunn av sterke menneskelige hensyn / opphold på humanitært grunnlag (HGR). Det ble imidlertid ikke stilt underholdskrav etter at referansepersonen hadde fått bosettingstillatelse, jf. forskrift § 25 fjerde ledd bokstav c.¹⁰ Bosettingstillatelsen ga permanent opphold i Norge og ble typisk innvilget etter tre år med sammenhengende opphold i landet. Dermed er det i prinsippet kun de tre første årene at det ble stilt krav til referansepersonens forsørgerevne ved familieinnvandring, i det minste for referansepersoner som fylte kriteriene for bosettingstillatelse.

¹⁰ Bosettingstillatelse tilsvarer permanent oppholdstillatelse i dagens regelverk.

Underholdskravet var opprinnelig satt til lønnstrinn 1 i Statens lønnsregulativ, som tilsvarte kr 167 500,- i 2004. I 2003 ble relevant underhold definert av den gamle utlendingsforskriften (1990):

"§ 19. Krav om underhold ved første gangs søknad

Underhold anses å være sikret når utlendingen

- a) vil få arbeidsinntekt av tilstrekkelig omfang. Inntekt fra heltidsarbeid anses som hovedregel som tilstrekkelig,
- b) oppbærer pensjon eller andre faste periodiske ytelser, når dette er av tilstrekkelig omfang,
- c) har egne midler som anses som tilstrekkelig. Utlendingsdirektoratet kan kreve et bestemt beløp overført til norsk bank og helt eller delvis båndlegge beløpet for en bestemt tid, eller
- d) vil få studielån eller stipend av tilstrekkelig omfang.

Underhold anses også å være sikret gjennom en kombinasjon av bokstavene a til d, når dette er tilstrekkelig. Fyller søkeren vilkårene for å få tillatelse til arbeid etter § 17 og det foreligger et konkret arbeidstilbud, tas også den forventede inntekten med i vurderingen av om underholdskravet er oppfylt. Dette gjelder likevel ikke inntekt fra arbeid som nevnt i § 17 sjette ledd.

Ved tillatelse etter § 3 annet ledd bokstav c er det en forutsetning at underhold i det vesentlige er sikret gjennom ervervsvirksomheten.

Underhold kan unntaksvis anses å være sikret ved at tredjemann stiller økonomisk garanti. Dette gjelder ikke når søkeren er ektefelle eller samboer til herboende, jf. § 23 første ledd bokstav a og b og § 24 første ledd bokstav b, eller skal inngå ekteskap med herboende etter innreisen, jf. § 24 første ledd bokstav a, og en av partene er under 23 år.

§ 25. Underholdskravet etter bestemmelsene i § 22 og § 24.

Når tillatelse søkes etter bestemmelsene i § 22 eller § 24, må underholdet være sikret for den tid søknaden gjelder, med de unntak som følger av fjerde ledd.

Underholdet anses å være sikret når søkeren fyller vilkårene etter § 19, når hovedpersonen kan forsørge søkeren gjennom bestemmelsene i § 19 eller gjennom en kombinasjon. Når søkeren er ektefelle eller samboer til herboende, jf. § 23 første ledd bokstav a og b og § 24 første ledd bokstav b, eller skal inngå ekteskap med herboende etter innreisen, jf. § 24 første ledd bokstav a, skal underholdskravet oppfylles av hovedpersonen når en av partene er under 23 år. Ytelser etter lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) regnes som arbeidsinntekt. Eventuelle ytelser etter lov av 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven) medregnes også. Fyller søkeren kravene for å få arbeidstillatelse etter § 22 og det foreligger et konkret arbeidstilbud, tas den forventede inntekten med i vurderingen av om underholdskravet er oppfylt"

4.2 Endringer i underholdskravet i 2010

Innstrammingene av underholdskravet i 2010 innebærer at

- det kun er inntektene til referansepersonen som skal medregnes
- referansepersonen skal i tillegg til inntektsevne fremover i tid, også ha hatt tilstrekkelig inntekt bakover i tid (dokumentert ved utskrift av ligningen).

- referansepersonen må ikke ha mottatt sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad de siste 12 månedene før tillatelsen gis. Ettersom det før 2010 ikke hindret oppholdstillatelse til familiemedlemmene at referansepersonen mottok sosialhjelp eller var forventet å ha behov for ytelser etter sosialtjenesteloven, representerte dette en innstramming.
- adgangen til å medregne oppsparte midler og formue, ble opphevet. Det ble heller ikke adgang til å benytte økonomisk garanti fra tredjemann.
- kravet til sikret underhold for ektefelle og samboer ble økt i ny forskrift, slik at kravet til inntekt skulle tilsvare lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ. I dag (2021) er kravet til 2,7 ganger grunnbeløpet i folketrygden hvilket for fremtidig inntekt tilsvarer NOK 287 278 og tidligere inntekt 273 648.

Hvilke inntektskilder som danner grunnlag for underhold og om unntaksregler fremgår av utlendingsforskriften § 10-8, og omfatter

- arbeidsinntekt,
- sykepenges, svangerskapspenges, foreldrepenges, uføretrygd eller alderspensjon etter folketrygdloven,
- pensjon eller andre faste periodiske ytelser med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven,
- stønad etter introduksjonsloven (endret fra 1.10.2021),
- utdanningslån eller utdanningsstipend, eller
- en kombinasjon av slike midler som nevnt i bokstav a til e.

Nærmere retningslinjer for praktiseringen av underholdskravet er nedfelt i UDI 2010-118.

Innstrammingene i underholdskravet som er omtalt over trådte i kraft 23. oktober 2009, og inngikk i den nye utlendingsloven (2008) som trådte i kraft 1. januar 2010. For enkelhetens skyld omtales disse som regelendringene fra 2010 eller 2010-reformen. Ettersom regelendringene var diskutert lenge før de trådte i kraft (Staver 2015), kan vi ikke utelukke at endringene førte til endret atferd før selve innføringen.

Regelendringene i 2010 omfattet også endringer i utformingen av underholdskravet med hensyn hvilke inntektsposter som teller med. *Før* 2010 kunne underholdet sikres gjennom arbeidsinntekt, pensjon, egne midler eller utdanningslån/stipend, eventuelt ved en kombinasjon av arbeidsinntekt, utdanningslån/stipend eller introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere. Ytelser etter folketrygdloven skulle regnes som arbeidsinntekt, men ytelser etter barnetrygdloven skulle ikke inkluderes.¹¹ Dersom søkeren fylte vilkårene for arbeidstillatelse og det forelå et konkret arbeidstilbud, ble den forventede inntekten tatt med i vurderingen. Verken kontantstøtte, kvalifiseringsstønad eller ytelser etter sosialtjenesteloven inngikk i grunnlaget.

Inntektskildene som skal telle med i vurderingen av underholdskravet ble i all hovedsak videreført uendret fra før 2010. Unntaket er barnetrygden som ble inkludert. *Etter* 2010 er hovedregelen at man ikke kan legge vekt på *søkerens* forventede inntekt. Det er også gjennom å stille krav til *referansepersonens* nåværende og fremtidige inntekt at man får best sikkerhet for at forsørgerevnen faktisk vil være oppfylt.

¹¹ Jfr UDIs retningslinjer RS 2008-028, datert 2008 (videreført fra retningslinjene RS 2003-006 fra 2003): 3. Barnetrygd. Eventuelle ytelser etter barnetrygdloven (lov av 8. mars 2002 nr. 4) anses ikke som underhold for andre enn barn under 18 år.

Stipend og lån fra Statens Lånekasse har vært en del av inntektsgrunnlaget både før og etter 2010. Søkerens inntekt kan regnes med om referanseperson er i høyere utdanning (eller fagskole). Det er også mulighet for å gjøre unntak fra kravet om tidligere inntekt dersom referansepersonen har permanent oppholdstillatelse og har tatt høyere utdanning: «Referansepersonen er norsk borger, nordisk borger eller utlending med permanent oppholdstillatelse, som har tatt høyere utdanning (høyskole eller universitet) i Norge eller utlandet, og som har opptjent minst 60 studiepoeng eller tilsvarende, eller har tatt fagskoleutdanning i Norge tilsvarende ett års normert studietid.».

I tillegg til omtalte regler over finnes det en rekke ulike unntak fra underholdskravet.¹² Adgangen til å medregne oppsparte midler og formue i vurderingen av inntekt har variert over tid, og det skilles mellom unntak for tidligere og framtidig inntekt.¹³

4.3 Fireårskravet ved familieetablering fra 2010

Med den nye utlendingsloven i 2010 ble det også innført et krav om at referansepersonen må ha minst fire års arbeid eller utdanning på heltid i Norge for at en ny ektefelle skal få oppholdstillatelse (utlendingsloven § 40a). Fireårskravet kan oppfylles ved summering av mange perioder som ikke må være sammenhengende. Deltakelse i introduksjonsprogrammet teller på linje med jobb og utdanning. Fireårskravet innebærer en klar begrensning på muligheten til å etablere familie med en utenlandsk ektefelle i Norge. Samtidig gir det referansepersoner uten familie klare insentiver til å ta utdanning.

4.4 Saksbehandlingsgebyr ved søknad om familieinnvandring

Det er ikke gratis å søke om opphold i Norge som familiemedlem, og saksbehandlingsgebyret har økt betydelig de siste årene, fra 600 kroner i 2003, til 3 000 i 2007, til 5 900 i 2014 og til 10 500 NOK i 2017. Fra 2020 ble gebyret satt noe ned igjen (til 7 800) i saker der referansepersonen har oppholdstillatelse som flyktning¹⁴ og ennå ikke er innvilget permanent oppholdstillatelse.

Om det hadde vært gratis å søke opphold i Norge ville vi forvente små responser i antall søknader på strengere krav ved familieinnvandring. Avslagsprosenten ville øke, men det ville være lite å tape på fortsatt å søke selv med lav innvilgelsessannsynlighet. Når søkeren må betale et betydelig gebyr, vil vi forvente at det kun er søknader med betydelig sjanse for et positivt vedtak som faktisk blir sendt inn. En konsekvens av dette er at familieinnvandringssøknader og faktiske gjenforeninger og etableringer i stor grad vil vise det samme mønsteret, som vi også så i Figur 1.

¹² <https://www.udi.no/ord-og-begreper/krav-til-inntekt-i-familieinnvandringssaker/#link-9489>

¹³ Se G-05/2016 Ikrafttredelse av utlendingsforskriften - heving av underholdskravet og endret unntaksbestemmelse - regjeringen.no

¹⁴ Jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a eller b.

5 Effekter av underholds krav på familiegjenforening: En studie av regelendringene i 2003

I 2003 ble regelverket for familieinnvandring strammet inn. Innstrammingen omfattet innvandrere som etter asylsøknad hadde fått subsidiær beskyttelse/vern eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og innebar at unntaket fra underholds kravet ved familiegjenforening med ektefelle falt bort for denne gruppen. Det er viktig å understreke at studien av 2003-reformen kun omfatter effekter av regelverk for *familiegjenforening* med utlending med oppholdstillatelse etter søknad om asyl, ettersom tidligere unntak fra underholds kravet kun gjaldt personer som var gift ved ankomst og kom til Norge uten ektefellen.

Utfordringen i prosjektet er å identifisere den kausale effekten av regelendringene ettersom den enkelte innvandrer kun møter en type regler. Effektanslaget vil måtte bygge på etablering av kontrafaktiske utfall som uttrykker hva gruppen som opplevde innstramming ville ha oppnådd, dersom innstrammingen *ikke hadde skjedd*. I Tabell 4 er utfallene for fire ulike grupper illustrert.

Tabell 4. Gjennomsnittsutfall etter periode og gruppe.

Ankomstkohort	Reformgruppe	Kontrollgruppe
Før regelendring	$Y_{Før}^R$	$Y_{Før}^K$
Etter regelendring	Y_{Etter}^R	Y_{Etter}^K

Følger vi ulike kohorter innen samme gruppe vil effektanslaget simpelthen være forskjell i gjennomsnittlig utfall fra før til etter regelendringen;

$$\text{Effektanslag innen gruppe} = Y_{Etter}^R - Y_{Før}^R$$

Det vil være usikkerhet knyttet til dette effektanslaget fordi gjennomsnittet i hver gruppe *kan* påvirkes av tilfeldig variasjon og faktorer som samvarierer med regelendringen.

Ulempen ved å følge kun en gruppe er altså at effektanslaget potensielt blir påvirket av andre forhold enn selve regelendringen når virkningene av utelatte faktorer ikke er tilfeldig fordelt. Vi vet altså ikke hvorfor utfall i ulike kohorter er forskjellige. Er det regelendringene eller andre faktorer? Dersom disse 'andre forholdene' (for eksempel konjunkturendringer eller sammensetningseffekter) har tilsvarende innflytelse på en kontrollgruppe som *ikke* er påvirket av regelendringen, kan vi benytte utfall for denne gruppen som grunnlag for anslag på kontrafaktiske utfall. Når denne kontrafaktiske utviklingen for målgruppen (R) måles ved hjelp av en kontrollgruppe (K) blir uttrykket for effektanslaget slik;

$$\text{Effektanslag fra forskjell i forskjell} = (Y_{Etter}^R - Y_{Før}^R) - (Y_{Etter}^K - Y_{Før}^K)$$

Med andre ord, dersom endringen over tid (dvs. mellom kohorter før og etter regelendringen) for målgruppen er større enn endringen for kontrollgruppen vil effekten av regelendringen være positiv. Merk at «positiv» her ikke har noe normativt innhold. Dersom et utfall er uønsket, vil selvfølgelig en negativ effekt være positivt for samfunnet.

5.1 Ulike oppholdsgrunnlag og ekteskapeleg status ved ankomst

Både før og etter regelendringene i 2003 var det mange asylsøkere som ikke oppfylte vilkårene i flyktningkonvensjonen, og som dermed ikke fikk flyktningstatus i Norge. Mange av disse fikk oppholdstillatelse i Norge i henhold til den gamle utlendingsforskriften § 21 første ledd i form av subsidiær beskyttelse/vern (VERN) eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (HGR) etter forskriftens § 21 annet ledd. Fram til 2003 var disse to gruppene, i likhet med personer med flyktningstatus, unntatt fra underholdskrav. Dette endret seg i 2003 da unntaket fra underholdskravet ble avvirket for disse to gruppene. For personer med flyktningstatus ble unntaket fra underholdskravet videreført.

Ettersom reformen gjaldt familiegjening er *vår reformgruppe gifte personer med VERN/HGR som kom alene*. Forskningsspørsmålet er hvorvidt innføring av underholdskrav for den gruppen hadde konsekvenser for familieinnvandringen og referansepersonens arbeidsmarkedskarriere.

Tabell 5 gir en oversikt over innvandrere som fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad i 5-årsperiodene før og etter 2003-reformen, hvor gruppene er inndelt etter sivilstand og oppholdsgrunnlag. I tabellen er det «VERN/HGR, gift, kom alene» som danner reformgruppen. Vi merker oss fra oversikten at VERN/HGR-gruppen har endret sammensetning over tid. Mens de fleste som var gift kom alene før 2003, ble de langt færre i etterperioden (etter 2003). Reformgruppen har således blitt mindre og har potensielt endret sammensetning over tid.

Tabell 5. Voksne innvandrere etter asylsøknad med opphold 1.1.1997-30.4.2003 (før reform) vs.1.5.2003-31.12.2008 (etter reform); etter sivilstand og oppholdsgrunnlag

Kjønn og kohort	ASYL, ugift	ASYL, gift, kom alene	ASYL, gift, kom sammen	VERN/HGR, ugift	VERN/HGR, gift, kom alene	VERN/HGR, gift, kom sammen	MUF	I alt
Menn, kom før 2003-reform	184	139	183	2 240	3 985	1 653	1781	10 165
Menn, kom etter reform	920	532	402	2 969	1 697	1 448	N/A	7 968
Kvinner, kom før 2003-reform	92	42	178	950	1 108	1 655	116	4 141
Kvinner, kom etter reform	737	253	441	1 245	598	1 493	N/A	4 767

Note: Alder 20-60 ved utgangen av oppholdsåret.

Når vi skal velge kontrollgruppe må vi benytte grupper med tilsvarende utfallsrom. Det vil således være en forskjell om vi ser på effekt på familiegjenforening eller arbeidsmarkedsutfall. Ettersom eventuelle søknader om familiegjenforening kun er aktuelt for de som var gift og kom alene, vil de som var ugift eller kom til Norge sammen med ektefellen ikke være mulig å bruke som kontrollgruppe i analyser av gjenforeninger. Det er kun asylsøkere som fikk flyktningstatus (ASYL i tabell 5) - og som var gift ved ankomst men kom alene - som kan være aktuell som sammenlikningsgruppe når vi skal studere mulige effekter på familiegjenforening. I analyser av andre utfall finnes det flere potensielle kontrollgrupper (mer om dette senere). Tabell 5 viser at en svakhet med den snevre kontrollgruppen (flyktningstatus, gift kom alene) er at den teller relativt få personer, særlig for kvinner før reformen i 2003. Få observasjoner i kontrollgruppen vil svekke muligheten til å skille mellom effekter av regelendringen og endringer i sammensetningen av reformgruppen.

Tabell 6 viser kjennetegn ved ulike grupper før og etter regelendringen. Blant de gifte som kom alene ser vi at VERN/HGR gruppen var noe eldre etter reformen. Mens flere kvinner hadde utdanning utover videregående skole etter reformen, falt utdanningsnivået blant menn. Vi ser også at fordelingen på opprinnelsesland endret seg over tid og er ulik for kvinner og menn.

Ser vi på gruppen av potensielle referansepersoner med flyktningstatus (ASYL) som var gift ved ankomst og kom alene, er det små forskjeller i utdanningsnivå og alder over tid. Men også her endres sammensetningen av opprinnelsesland betydelig fra før til etter reformen i 2003. Igjen er mønsteret forskjellig for kvinner og menn.

Tabell 6. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av 2003-reformen

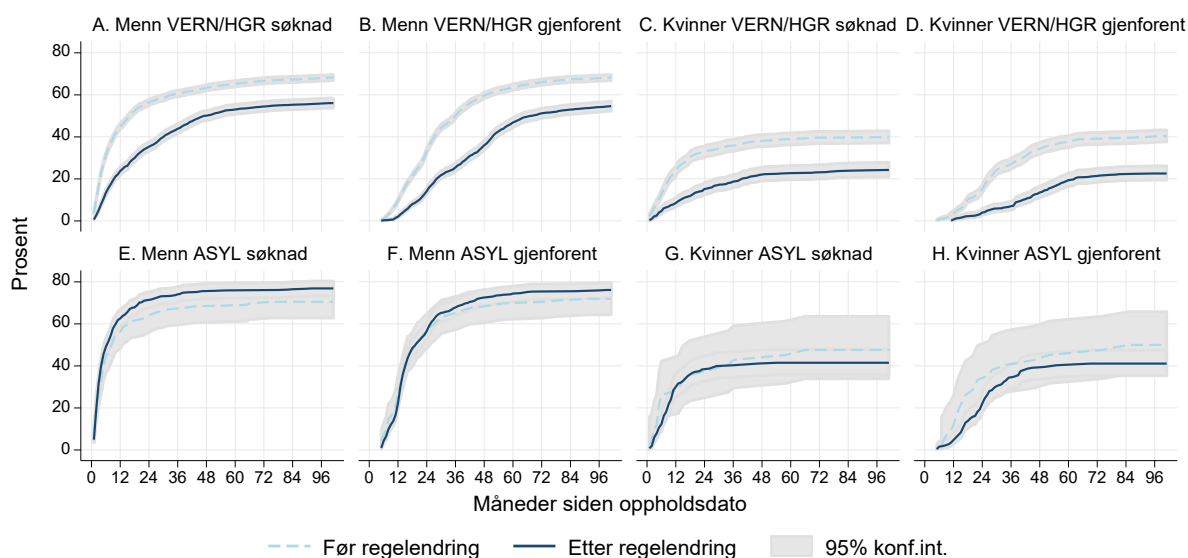
Kjønn og kjennetegn	Reform- gruppe (VERN/HGR), gift kom alene før reform	Reform- gruppe (VERN/HGR), gift kom alene etter reform	Kontroll- gruppe, ASYL, gift kom alene før reform	Kontroll- gruppe, ASYL, gift kom alene etter reform	Kontroll- gruppe, øvrige gifte kom før reform	Kontroll- gruppe, øvrige gifte kom etter reform
Menn, alder	32,8	33,9	37,7	36,8	35,4	36,3
Menn, høyere utdanning (%)	24,1	16,0	42,4	37,6	28,4	29,6
Menn, topp land (%)	Irak (47)	Somalia (46)	Irak (29)	Palestina (32)	Kosovo (22)	Russland (29)
Menn, observasjoner	3 985	1 697	139	532	1 836	1 850
Kvinner, alder	31,4	34,0	35,9	33,3	32,0	32,4
Kvinner, høyere utdanning (%)	6,7	13,4	14,3	12,6	19,2	19,3
Kvinner, topp land (%)	Somalia (78)	Somalia (43)	Iran (16)	Somalia (43)	Kosovo (23)	Russland (29)
Kvinner, observasjoner	1 108	598	42	253	1 833	1 934

Note: Populasjonen er utenlandske personer med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Alder 20-60 år ved utgangen av første oppholdsår. I topp-tre land raden angir tallene i parentes prosentandel av totalen.

5.2 Familiegjenforeningssøknader og gjenforeninger med ektefelle

Vi begynner analysene med å studere hvordan reformen påvirket tilbøyeligheten til å søke om familiegjenforening med ektefelle i Norge. Før 2003 søkte nesten sju av ti ektefeller til gifte menn med subsidiær beskyttelse (VERN) eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (HGR) om familiegjenforening i løpet av de første åtte årene etter referansepersonenes ankomst, se Figur 2 (Panel A.) Denne andelen falt betydelig blant dem som kom etter at underholdskravet ble innført. Det samme mønsteret ser vi for kvinner (Panel C). I kontrollgruppen ektefeller til menn og kvinner med flyktningstatus (ASYL) ser vi ikke det samme mønsteret, men siden det er langt færre i disse gruppene er også den statistiske usikkerheten stor (konfidensintervallene vide og overlappende).

Når vi ser på de faktiske familiegjenforeningene kommer de litt senere i tid grunnet saksbehandlingstid og mulig avstand i tid mellom når ektefellen får et positivt vedtak og dennes første oppholdsdato. Men over tid er andelen som faktisk gjenforenes svært lik andelen som har søkt om familiegjenforening (minst en gang).



Figur 2. Familiegjenforeningssøknader og gjenforeninger med ektefelle før og etter 2003-reformen.

Note: Gifte, voksne (potensielle) referansepersoner med oppholdstillatelse etter asylsøknad, som kom til Norge uten ektefelle. Kjønn gjelder (potensiell) referanseperson.

For å studere mulige effekter nærmere tar vi hensyn til åpenbare sammensetningseffekter i form av forskjeller i referansepersonenes alder og utdanning i tillegg til landbakgrunn. Effekten på søknad om familiegjenforening med potensiell referanseperson i etter ett, tre og fem år er anslått ved en lineær regresjonsmodell

$$(1) Y_i = \alpha + \beta(\text{Etter2003} * \text{VERNHGR})_i + \gamma \text{Etter2003}_i + \delta \text{VERNHGR}_i + \sum_l \eta_l D_{li} + \theta \text{Alder}_i + \tau \text{Utdanning}_i + \mu_i$$

der fotskrift i indikerer individ og Y_i er en indikatorvariabel som tar verdien 1 hvis personen har søkt om gjenforening (verdien 0 ellers) og hvor koeffisienten β uttrykker reformeffekten. Indikatorvariabelen D_l representerer fødelandet til referansepersonen og vil fange opp potensiell variasjon på tvers av opprinnelsesland i faktorer som kan påvirke utfallsmålet (lik som muligheter, ressurser, konfliktnivå og preferanser). Tilsvarende modell er estimert for faktisk gjenforening. Effektanslag for de ulike tidspunktene etter første opphold (ett, tre og fem år) er gjengitt i Tabell 7.

Tabell 7. Effekter av 2003-reform på familiegjenforeningssøknader og gjenforeninger med ektefelle. Etter 1, 3 og 5 år

Utfall	Menn, 1 år	Menn, 3 år	Menn, 5 år	Kvinner, 1 år	Kvinner, 3 år	Kvinner, 5 år
A. SØKNAD	-24,10***	-21,12***	-16,64***	-28,18***	-24,26***	-20,09**
(std. feil)	(4,599)	(4,777)	(4,756)	(7,468)	(8,518)	(8,759)
Gj.snitt avh. variabel	41,8	56,9	62,2	21,1	30,3	33,2
B. GJENFORENING	-4,475	-24,99***	-19,90***	-5,105	-21,36***	-17,91**
(std. feil)	(3,002)	(4,662)	(4,739)	(3,422)	(7,596)	(8,673)
Gj.snitt avh. variabel	11,5	46,5	60,5	3,8	22,7	32,8
Observasjoner	6353	6353	6353	2001	2001	2001

*/**/**Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Analysepopulasjon består av potensielle referansepersoner: gifte, voksne innvandrere etter asylsøknad som kom til Norge uten ektefelle. Avhengig variabel er indikator for om ektefelle har søkt om familiegjenforening (panel A) eller faktisk er gjenforent (panel B) innen hhv. 12, 36, eller 60 måneder siden referansepersonens første oppholdsdato, multiplisert med 100. Standardfeil i parenteser. Regresjoner kontrollerer for kontrollgruppe (flyktningstatus, gift, kom alene) og opphold etter reform, alder og utdanning ved første opphold i Norge, samt faste effekter for fødeland. Komplette regresjonsresultater finnes i Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-1 og A-2.

Panel A i Tabell 7 viser at vårt anslag for reformeffekten på familiegjenforeningsøknader er et fall på omkring 20 prosentpoeng. For eksempel viser tabellen at effektanslaget på andelen som har søkt gjenforening med en mannlig referanseperson etter tre år, er en reduksjon på 21,1 prosentpoeng (panel A, andre kolonne). Sammenlignet med gjennomsnittlig søknadsandel etter 3 år, tilsier dette fall i tilbøyeligheten til å søke familiegjenforening på hele 37 prosent (21,1/56,9). Naturlig nok er effekten på faktiske gjenforeninger små etter ett år, men etter tre og fem år er effektene på faktiske gjenforeninger svært like de vi finner for søknader. Effektene er også svært like for menn og kvinner. Vi minner om at kjønn her gjelder referansepersonen.

5.3 Familiesituasjon i Norge etter ti år

Det er mulig at regelverket for familiegjenforening også påvirker øvrige langsiktige utfall, liksom flytting ut av Norge, familieoppløsning og eventuell familieetablering med ny ektefelle eller samboer, og barn født i Norge. I Tabell 8 gjengir vi anslag på mulige effekter på bosetting i Norge etter ti år, utfra regresjonsanalyser basert på modell av typen i likning (1). Vi har sett på tre alternative kontrollgrupper. I tredje og sjette kolonne sammenlikner vi med den snevre kontrollgruppen bestående av referansepersoner med flyktningsstatus som var gift ved ankomst, men kom alene. I de øvrige utvides kontrollgruppen først til alle gifte og deretter til å inkludere ugifte.

Vi ser av Tabell 8 at mer enn ni av ti fremdeles bodde i Norge etter ti år. Når utlendinger med subsidiær beskyttelse eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag ble pålagt underholdskrav ved familiegjenforening finner vi ingen klar effekt på sannsynligheten for å fremdeles være bosatt i Norge. Det er en antydning til svak positiv effekt for menn når vi benytter alle andre gifte som kontrollgruppe.

I Tabell 9 gjengir vi våre anslag for reformeffekter på hvorvidt referansepersonen lever i et parforhold, i parforhold med ektefellen vedkommende var gift med ved første oppholdsdato i Norge, i parforhold med en ikke-innvandrer, samt på fertilitet (fått barn siden første oppholdsdato). Igjen benyttes en lineær regresjonsmodell (se likning (1)) der vi inkluderer kontroll for alder og utdanning ved første opphold i Norge i tillegg til faste effekter for fødeland. Kontrollgruppen er øvrige innvandrere etter asylsøknad som var gift ved ankomst, i all hovedsak asylsøkere som kom til Norge sammen med ektefellen.

Vi ser at underholdskravet førte til at færre levde i et parforhold ti år etter ankomst og effekten er større for kvinner (-9.8pp) enn for menn (-4.5pp). Enda færre lever sammen med ektefellen de var gift med da de kom til Norge første gang. Dette indikerer at underholdskravet økte sannsynligheten for å bo sammen med en annen voksen person enn den man var gift med. Vi ser også tegn til at flere bor sammen med en norskfødt voksenperson som følge av reformen, særlig blant kvinnelige potensielle referansepersoner. Men vi skal være varsomme med å legge særlig vekt på dette effektsanslaget fordi det skyldes at færre i kontrollgruppen som kom etter 2003 bor sammen med en ikke-innvandrer. Innen i VERN/HGR-gruppa ser vi *ikke* tegn til at flere bor sammen med en norskfødt partner etter reformen.

Blant menn ser vi at færre i parforhold går sammen med at færre ble far til barn født i Norge. For kvinner finner vi ingen signifikant effekt på barn født i Norge.

Tabell 8. Bosatt i Norge etter ti år. Ulike kontrollgrupper

Variabel	Menn	Menn	Menn	Kvinner	Kvinner	Kvinner
Reformeffekt	1,471	2,930**	-1,164	0,826	1,824	2,066
(std. feil)	(1,025)	(1,242)	(2,943)	(1,529)	(1,640)	(6,053)
Kom etter reform	0,968	-0,0591	4,786*	1,390*	0,896	1,903
(std. feil)	(0,643)	(0,975)	(2,864)	(0,763)	(0,981)	(5,782)
Reformgruppe	0,341	-1,141	2,047	-2,529	-3,024	-1,986
(std. feil)	(1,345)	(1,485)	(2,559)	(1,863)	(1,940)	(5,510)
Observasjoner	16352	10039	6353	8792	5768	2001
Gj.snitt avh. var	91,2	91,9	91,1	92,4	92,6	88,5
Kontrollgruppe	Alle øvrige grupper	Alle øvrige gift ved første opphold	ASYL, gift kom alene	Alle øvrige grupper	Alle øvrige gift ved første opphold	ASYL, gift kom alene

*/**/**Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Reformgruppen består av gifte, voksne innvandrere med oppholdsgrunnlag VERN eller HGR som kom til Norge uten ektefelle. Avhengig variabel er indikator for om referansepersonen er bosatt i Norge ti år etter første oppholdsdato, multiplisert med 100. Standardfeil i parenteser. Regresjoner kontrollerer for sivilstand, oppholdsgrunnlag, alder og utdanning ved første opphold samt faste effekter for fødeland. Komplette regresjonsresultater finnes i Bratsberg og Raaum (2021), tabell A-3.

Tabell 9. Familiesituasjon i Norge etter ti år

Variabel	Menn, lever i parforhold	Menn, bor sammen med opprinn ektefelle	Menn, bor sammen med ikke-innvandrer	Menn, fått barn siden opphold i Norge	Kvinner, lever i parforhold	Kvinner, bor sammen med opprinn ektefelle	Kvinner, bor sammen med ikke-innvandrer	Kvinner, fått barn siden opphold i Norge
Reformeffekt	-4,564**	-6,383***	0,933*	-8,046***	-9,825***	-12,39***	1,989**	-2,495
(std. feil)	(1,977)	(2,078)	(0,530)	(2,099)	(2,819)	(2,727)	(0,793)	(2,699)
Kom etter	0,782	1,432	-0,932**	0,686	0,904	2,821*	-1,578***	-0,287
(std. feil)	(1,546)	(1,624)	(0,414)	(1,641)	(1,657)	(1,603)	(0,466)	(1,587)
Reformgruppe	-4,385*	-3,332	-0,481	2,301	-1,289	-1,732	-0,474	-4,253
(std. feil)	(2,375)	(2,496)	(0,637)	(2,521)	(3,326)	(3,218)	(0,936)	(3,184)
Observasjoner	9224	9224	9224	9224	5342	5342	5342	5342
Gjennomsnitt	73,9	66,3	1,3	57,4	66,5	60,1	1,5	48,8

*/**/**Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Utvalget omfatter potensielle referansepersoner (se note Tabell 7) som fremdeles er bosatt i Norge etter ti år. Avhengig variabel er indikator variabel for status ti år etter første oppholdsdato, multiplisert med 100. Kontrollgruppen er alle øvrige gifte referansepersoner med opphold etter asylsøknad. Standardfeil i parenteser. Regresjoner kontrollerer for sivilstand, vedtakstype, alder og utdanning ved innvandring, samt faste effekter for fødeland. Komplette regresjonsresultater finnes i Bratsberg og Raaum (2021), tabell A-4.

6 Effekter av regelendringene i 2003 på arbeidsmarkedsutfall

Vi vil forvente at de fleste asylsøkere som kommer alene ønsker å samle familien etter å ha fått oppholdstillatelse i Norge. I forrige kapittel så vi at underholdskravet innført i 2003 førte til en klar nedgang i andel familiegjenforente. For en framoverskuende innvandrere vil underholdskravet kunne føre til at gevinsten ved arbeidsmarkedsdeltakelse øker, ettersom arbeidsinntekten øker muligheten for familiegjenforening i årene som kommer. Det gir sterkere insentiver til å skaffe seg inntekt; innvandreren søker hardere på arbeidsmarkedet og setter kanskje mindre krav til innholdet i jobben.

Det er likevel verdt å merke seg at insentivene til sterkere arbeidsmarkedstilknytning ved underholdskrav vil være svekket når (i) ikke bare lønnsinntekt, men også (varige) trygder, introduksjonsstønad etc. inngår i grunnlaget, (ii) ikke alle innvandrere er fullt ut kjent med regelverket og endringer i det, (iii) det er uklart om underholdskravet er effektivt og det er muligheter for skjønnsmessig unntak, og endelig av at (iv) det kan finnes relativt få jobbmuligheter for innvandrere med svake norskferdigheter og lav formell kompetanse. Flere av disse momentene kan ha vært til stede ved regelverksendringene i 2003, noe som trekker i retning av at effektene på inntektsgivende arbeid for den enkelte innvandrere var små.

Fram til 2010 bortfalt underholdskravet etter innvilget bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse) og dette svekket også insentivene til å skaffe seg inntekt gjennom arbeid fordi å avvente søknaden til en slik tillatelse forelå var en alternativ strategi for rett til familiegjenforening. Likevel ville bosettingstillatelsen ikke kunne oppnås før etter tre år. Etter 2010 gjelder underholdskravet også for personer med permanent oppholdstillatelse som kan søkes etter fem år i Norge.

Insentiveffektene er tydeligst de første årene for asylsøkere med subsidiær beskyttelse/vern eller opphold på humanitært grunnlag som ønsket rask gjenforening med sin ektefelle og eventuelle barn. På lengre sikt, *etter* at familiemedlemmene faktisk er bosatt, har imidlertid disse insentivene falt bort. Før 2010 falt også insentivene bort etter innvilget bosettingstillatelse. Likevel, dersom arbeidsmarkedstilknytningen styrkes i årene etter ankomst, er det mange mulige grunner til at dette kan «sette varige spor» og bidra til styrket integrering også på lang sikt. Etablering av ansettelsesrettigheter, tilegnelse av kompetanse, kontakter og erfaring fra det norske arbeidslivet vil kunne bidra til økt sysselsetting på lengre sikt. Slike forhold vil også kunne påvirke arbeidsmarkedsutfall for ektefellen. I studien av integreringseffekter og arbeidsmarkedsutfall blir dermed tidsperspektivet sentralt.

Våre mål på grad av integrering i arbeidsmarkedet er basert på utfall i form av sysselsetting og arbeidsinntekt. Evne til å forsørge seg selv og sin familie knyttes an til nivået på arbeidsinntekt og øvrige inntektskilder, i tillegg til fravær av behovsprøvde stønadsordninger (hvorav økonomisk sosialhjelp er den viktigste). Konkret studerer vi fire ulike utfall på kalenderårsbasis:

- Yrkesinntekt over 1G (sysselsetting)
- Yrkesinntekt over lønnstrinn 1 (tilsvarende underholdskravet i 2003)
- Yrkesinntekt i kroner
- Selvforsørget (definert som at yrkesinntekt overstiger overføringer, inkl. bostøtte og økonomisk sosialhjelp/stønad).

«G» står for grunnbeløpet i folketrygden. I 2003 var grunnbeløpet NOK 55 964. Lønnstrinn 1 i Statens lønnsregulativ tilsvarte NOK 167 500 i 2004. Selv om de fire utfallene er nært knyttet til hverandre, vil de kunne fange opp ulike sider ved integreringen i arbeidsmarkedet.

Vi benytter to perspektiver på konsekvenser av underholdskravet. Det første fokuserer på arbeidsmarkedsutfall etter botid (Bratsberg og Raaum, 2010) og bygger på et standard rammeverk i integrasjonsstudier (Barth mfl. 2004). Effekter etter botid baseres på kontrafaktiske botidprofiler for dem som kom etter at underholdskravet ble innført og et viktig spørsmål er hvem som kan tjene som en relevant kontrollgruppe.

Formålet med kontrollgruppen er å etablere en kontrafaktisk botidsprofil og kontrollere for periodeeffekter. Her er flere grupper aktuelle. Personer med flyktningsstatus (ASYL) - som var gift ved ankomst men kom alene - er så få at den statistiske usikkerheten blir for stor til å kunne trekke konklusjoner når det gjelder effekter. Det er mulig å utvide kontrollgruppen med både enslige med andre oppholdsgrunnlag og gifte som kom sammen med ektefelle. Ettersom vi ikke finner noen åpenbare grunner til å avgrense til utvalgte grupper, har vi valgt alle øvrige innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad som kontrollgruppe (delt inn i før- og ettergrupper) for å redusere den statistiske usikkerheten.

Vårt andre perspektiv er motivert utfra såkalte eventanalyser, der vi i vårt tilfelle fokuserer på personene som faktisk ble gjenforent og tidsmønsteret rundt det faktiske gjenforeningsåret. Om underholdskravet *ikke* påvirket arbeidsmarkedsutfallene, ville vi forvente at de som møtte underholdskrav og lyktes med familiegjenforening vil ha høyere inntekt enn de familiegjenforente som kom før reformen. Dette vil være en direkte konsekvens av at underholdskravet utelukker familiegjenforeninger der ektefellen i Norge har lav inntekt. Men uten effekt på arbeidsmarkedsutfall ville vi ikke se noe spesielt mønster i forkant eller etterkant av selve gjenforeningsåret. Om underholdskravet ikke hadde effekter på insentivene, ville vi forvente at inntektsprofilen flatet ut eller fortsatte å vokse etter gjenforeningsåret. Det er verdt å understreke at eventstudien i vårt tilfelle ikke gir grunnlag for et spesifikt anslag på effekten av underholdskravet. Grunnen er at hele arbeidsmarkedskarrieren potensielt kan bli påvirket av underholdskravet. I ordinære eventstudier antar man at utfall før selve hendelsen ikke påvirkes, slik at de kan brukes som grunnlag for anslag på kontrafaktiske utvikling i etterkant. Hos oss derimot vil mye av effekten komme i forkant av familiegjenforeningen. Eventperspektivet er også nyttig for å studere om eventuelle effekter på arbeidsmarkedsutfall vedvarer etter at ektefellen har kommet til Norge.

Beskrivende statistikk for vårt utvalg av personer i analysene av arbeidsmarkedsutfall er gjengitt i Tabell 10 og 11. Sammenlikner vi endring i arbeidsmarkedsutfall over tid (etter-før) innen reformgruppen (VERN/HGR) økte sysselsetting blant menn med tre prosentpoeng, mens den falt med 2.9 prosentpoeng i kontrollgruppen (øvrige utlendinger med opphold etter asylsøknad), som ved første øyekast tilsier en reformeffekt på nesten seks prosentpoeng på sysselsetting blant menn. For kvinner ser vi en økning i sysselsetting på 6.2 prosentpoeng i reformgruppen og et tilsvarende fall i kontrollgruppen. Liknende mønstre finner vi for de andre arbeidsmarkedsutfallene og for selvforsørgelse. Når vi ser på endringer i sammensetning av gruppene over tid (fra før til etter reformen) avdekkes det imidlertid tydelige forskjeller for kvinner. Særlig er det store forskjeller i fødeland og disse er ikke de samme i reform- og kontrollgruppen. For menn synes det å være mindre endringer i sammensetning.

Tabell 10. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av arbeidsmarketsutfall, 2003-reform. Menn

Kjennetegn	Reformgruppe, kom før reform	Reformgruppe, kom etter reform	Kontrollgruppe, kom før reform	Kontrollgruppe, kom etter reform
Sysselsatt (%)	53,2	56,2	64,3	61,4
Yrkesinntekt>ltr 1 (%)	38,9	40,5	51,3	45,9
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	226,1	222,1	297,3	255,8
Selvforsørget (%)	50,9	53,3	63,3	60,2
Botid	7,8	6,9	7,8	6,6
Alder ved opphold	32,5	33,3	31,4	30,9
Andel grunnskole	0,406	0,574	0,297	0,474
Andel VGS	0,233	0,079	0,300	0,091
Andre høyere utd under master	0,196	0,113	0,194	0,175
Andel master grad eller høyere	0,050	0,038	0,073	0,062
Andel ukjent utdanning	0,115	0,196	0,137	0,197
Andel introprogram deltakelse	0,021	0,172	0,020	0,168
Topp fødeland (%)	Irak (48)	Somalia (48)	Irak (21)	Afghanistan (16)
Observasjoner	54 172	20 380	60 025	71 873

Note: Utvalgene er avgrenset til aldersspennet 21-64 ved utgangen av observasjonsåret og botid under 16 år. Utdanning er observert ved første oppholdsdato. Reformgruppen er voksne innvandrere med oppholdsgrunnlag VERN/HGR som var gift men kom alene til Norge i perioden 1997-2008; kontrollgruppen er her øvrige voksne innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Utvalgene i studien av botidseffekter inneholder også 30 713 observasjoner av menn som fikk opphold etter asylsøknad i årene 1992-1996; disse brukes for å styrke identifikasjon av periodeeffekter (dvs, konjunktoreffekter) i analysene.

Tabell 11. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av arbeidsmarketsutfall, 2003-reform. Kvinner

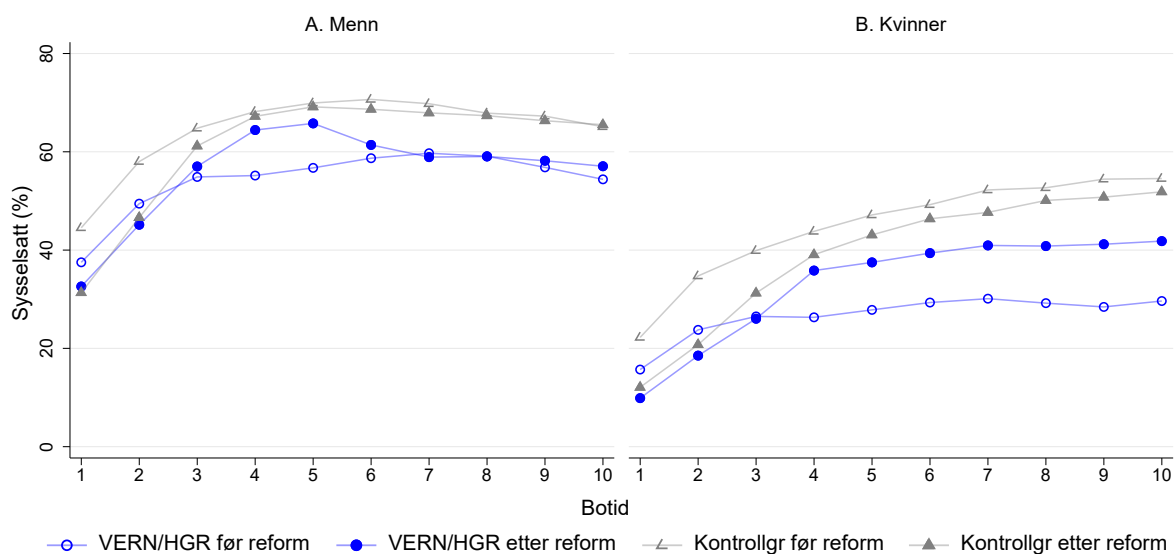
Kjennetegn	Reformgruppe, kom før reform	Reformgruppe, kom etter reform	Kontrollgruppe, kom før reform	Kontrollgruppe, kom etter reform
Sysselsatt (%)	27,8	34,5	47,6	41,3
Yrkesinntekt>ltr 1 (%)	16,6	21,6	34,1	26,6
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	98,0	121,9	187,2	148,1
Selvforsørget (%)	27,4	32,6	50,5	42,1
Botid	7,7	6,8	7,8	6,6
Alder ved opphold	31,2	33,3	31,7	31,7
Andel grunnskole	0,565	0,634	0,366	0,515
Andel VGS	0,153	0,070	0,265	0,099
Andre høyere utd under master	0,060	0,094	0,144	0,138
Andel master grad eller høyere	0,013	0,037	0,050	0,032
Andel ukjent utdanning	0,209	0,166	0,174	0,217
Andel introprogram deltakelse	0,037	0,209	0,025	0,214
Topp fødeland (%)	Somalia (77)	Somalia (47)	Kosovo (20)	Russland (19)
Observasjoner	14 321	7 014	40 437	48 480

Note: Utvalgene er avgrenset til aldersspennet 21-64 ved utgangen av observasjonsåret og botid under 16 år. Utdanning er observert ved første oppholdsdato. Reformgruppen er voksne innvandrere med oppholdsgrunnlag VERN/HGR som var gift men kom alene til Norge i perioden 1997-2008; kontrollgruppen er her øvrige voksne innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Utvalgene i studien av botidseffekter inneholder også 19 680 observasjoner av kvinner som fikk opphold etter asylsøknad i årene 1992-1996; disse brukes for å styrke identifikasjon av periodeeffekter (dvs, konjunktoreffekter) i analysene.

Botidsprofiler for (gjennomsnittlig) sysselsetting er vist i Figur 3 for reformgruppen (VERN/HGR) og for kontrollgruppen (øvrige innvandrere etter asylsøknad), delt inn etter ankomst før og etter reformen ble innført i 2003. Merk at, liksom for den beskrivende statistikken i Tabell 2, tar figuren ikke hensyn til endringer i sammensetning av gruppene over tid. I likhet med mange tidligere studier av arbeidsmarkedsintegrasjon blant asylsøkere med opphold i Norge preges bildet av en betydelig opphenting og vekst i sysselsetting de første fem årene etter ankomst. For menn flater profilene ut og vi ser endog tegn til fall i andelen sysselsatte etter 5-6 år i landet. Sysselsettingen er langt lavere blant kvinner og den fortsetter å stige gjennom de ti første årene i Norge.

Ser vi nærmere på mønsteret for menn i de fire gruppene finner vi at gifte menn som kom alene med VERN/HGR som oppholdsgrunnlag lykkes dårligere enn innvandrere etter asylsøknad med andre oppholdsgrunnlag (i gjennomsnitt). Fokuserer vi på reformgruppen med VERN/HGR som oppholdsgrunnlag etter versus før 2003 finner vi en neglisjerbar forskjell etter sju års botid, men det er tydeligere forskjeller før dette. Klarest mønster ser vi etter fire-fem år der ankomstkullene som kom etter at underholdskravet ble innført, har klart høyere sysselsetting.

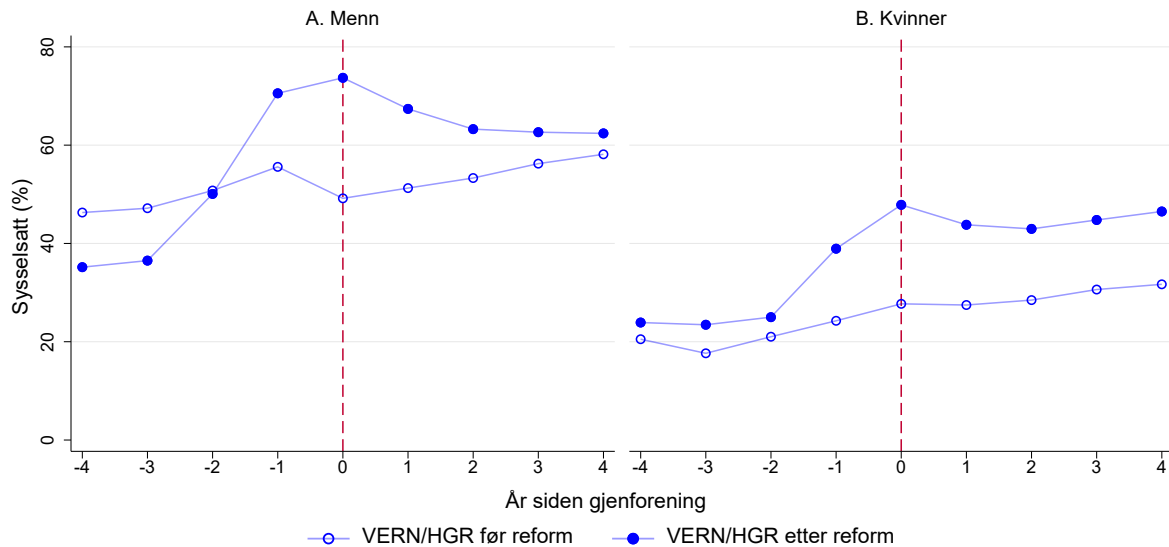
For kvinner er botidsprofilen for VERN/HGR-kullene etter at underholdskravet ble innført også ulik den vi finner for dem som kom før reformen. Men vi ser ikke den samme topp rundt 4-5 år som for menn. For kvinner vedvarer veksten i sysselsetting lengre blant dem som kom etter reformen, dog med en sysselsetting lavere enn andre kvinnelige innvandrere med opphold etter asylsøknad.



Figur 3. Sysselsetting etter botid og kjønn. Reform og kontrollgruppe, før og etter 2003-reformen.

Note: Sysselsetting er målt ved yrkesinntekt over 1G i kalenderåret. Reformgruppen er gifte som kom alene med VERN eller HGR som oppholdsgrunnlag, før og etter 2003. Kontrollgruppen er øvrige voksne innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad i samme periode. Se appendiksfigur A-1 for tilsvarende profiler for de øvrige utfallsmålene (Yrkesinntekt>1tr 1, Yrkesinntekt 2018 NOK og Selvforsørget).

Tilsvarende figurer for de øvrige utfallsmålene (Yrkesinntekt>1tr 1, Yrkesinntekt 2018 NOK og Selvforsørget) er vist i Appendiks og mønstrene er svært like de vi finner for sysselsetting i Figur 3.



Figur 4. Gjenforente referansepersoner med VERN/HGR som oppholdsgrunnlag. Sysselsetting i årene rundt faktisk gjenforening før og etter 2003-reformen.

Note: Sysselsetting er målt ved yrkesinntekt over 1G i kalenderåret. Se appendiksfigur A-2 for tilsvarende profiler for de øvrige utfallsmålene (Yrkesinntekt > ltr 1, Yrkesinntekt 2018 NOK og Selvforsørget).

Vårt andre perspektiv for å spore økonomiske integrasjonseffekter av underholdskravet fokuserer på tidsmønsteret for dem som faktisk gjenforenes. Mens botidseffektsperspektivet slår sammen effekter for hele ankomstkohorten (både de som ble gjenforent og de som ikke ønsket/lyktes), er testen her om tidsmønsteret rundt familiegjenforeningstidspunktet er endret som følge av reformen. Merk at vi her ikke har noen kontrollgruppe ettersom vi fokuserer på dem som faktisk ble gjenforent. For menn i Figur 4 kjenner vi igjen toppen fra botidsprofilen for sysselsetting. Nå avtegner dette seg som en topp rundt selve gjenforeningsåret (satt lik 0 i figuren). Mønsteret for kvinner avslører også en liten topp i året med familiegjenforening, men med tegn til vekst i sysselsetting også etter reformen.

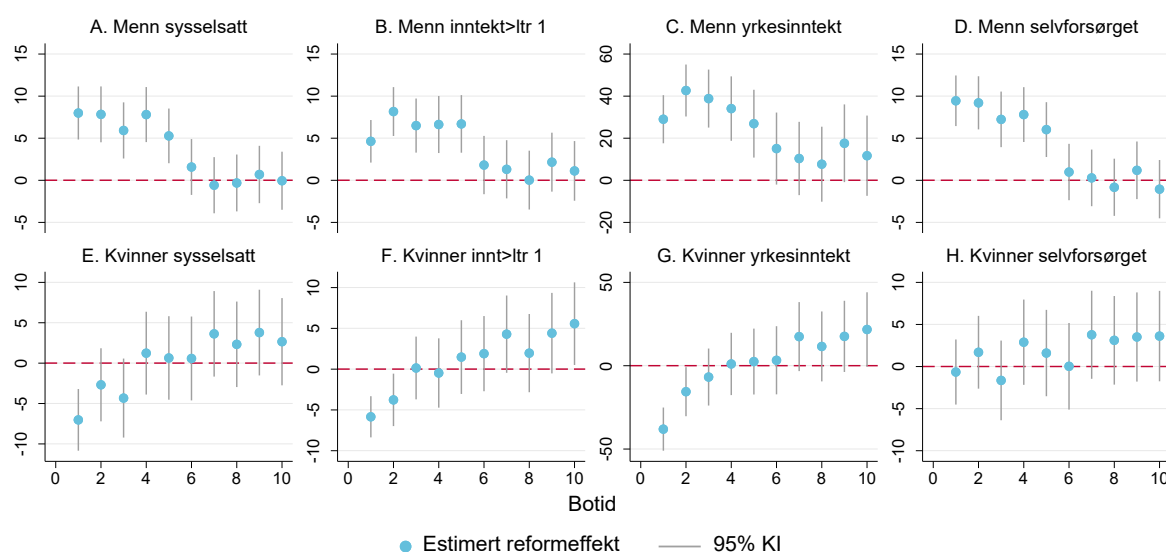
6.1 Effekter etter botid

Et sentralt spørsmål er om effekten av 2003-reformen avhenger av hvor lenge det er siden referansepersonen fikk oppholdstillatelse. Skaper underholdskravet insentiver til deltakelse på arbeidsmarkedet kun de første årene i Norge, hvorpå insentiveffekten avtar, eller vedvarer effekten over tid? I praksis betyr det at vi i regresjonsanalysene estimerer reformeffekter etter botid på toppen av en kontrafaktisk botidsprofil. Regresjonsmodellen kan uttrykkes som

$$(2) \quad Y_{it} = \alpha + f(BOTID_{it}, Etter2003_i, VERNHGR_i) + \phi INTRO_{it} + \sum_t \tau_t T_{it} + \sum_l \eta_l D_{li} + \theta Alder_i + \tau Utdanning_i + \mu_{it}$$

hvor den avhengige variabelen Y alternativt betegner hvert av de fire utfallsmålene av interesse (sysselsetting; yrkesinntekt over lønnstrinn 1; nivået på yrkesinntekten; og indikator for om referansepersonen er selvforsørget), og hvor i og t indekserer individ og observasjonsår. Funksjonen $f(\cdot)$ uttrykker et omfattende sett av interaksjoner mellom indikatorvariabler for botid i Norge, en indikator for om referansepersonen kom etter reformen i 2003, samt en indikator for om referansepersonen tilhører reformgruppen (VERN/HGR). Oppgaven til det omfattende settet med interaksjonsledd er å anslå separate botidsprofiler for hver av de fire gruppene vist i Figur 3, samtidig som vi tillater en fleksibel funksjonsform for botidsprofilene.

I Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-5 og A-6, finnes de estimerte koeffisientene for hvert enkelt av leddene som inngår i funksjonen $f(\cdot)$. I disse tabellene består referansegruppen av de i kontrollgruppen som kom før reformen, og som det framgår vil botidsprofilen for referansegruppen være gitt ved koeffisientene på 14 (dvs. 15-1 fordi år 1 er referanseåret) indikatorvariabler for botid. Profilen for de i reformgruppen som kom før reformen fanges opp gjennom summen av botidskoeffisientene for referansegruppen og koeffisientene på interaksjonsleddene mellom reformgruppen og botid, mens profilen for de i kontrollgruppen som kom etter reformen er gitt av botidskoeffisientene for referansegruppen pluss koeffisientene på interaksjonsleddene mellom *Etter2003* og botid. Våre anslag på reformeffekter er gitt av koeffisientene på dobbeltinteraksjonsleddene mellom botid, VERN/HGR (dvs. reformgruppen) og *Etter2003*. I ligning (2) står indikatorvariablene *T* og *D* for observasjonsår og fødeland, mens *Alder* og *Utdanning* er målt ved første opphold i Norge. Altså kontrollerer modellen for endringer i sammensetning av reform- og kontrollgruppen med hensyn til alder og utdanning ved ankomst, opprinnelsesland, deltakelse introprogrammet, gruppe, kohort og kalenderår.



Figur 5. Estimerte reformeffekter på arbeidsmarkedsutfall etter botid, 2003-reformen.

Note: Enheten på vertikalaksen er 1 000 NOK (inflert til 2018 kroner) i panel C og G, og prosentpoeng i øvrige paneler. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, samt sivilstand, vedtakstype, alder og utdanning ved innvandring, deltakelse i introduksjonsprogrammet og faste kalenderårseffekter. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-7 og A-8 for komplette regresjonsresultater.

Effektestimaterne er gjengitt i Figur 5. For menn ser vi at reformen førte til signifikant bedre arbeidsmarkedsutfall de første fem årene etter ankomst. Økningen i sysselsetting ligger på 5-8 prosentpoeng. Effektene på oppfyllelse av underholds kravet fra arbeidsinntekt og selvforsørgelse ligger på det samme nivået. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt økte med 30-40 000 kroner (2018-verdi) årlig de fem første årene.

For kvinner er sysselsettings- og inntektseffektene negative det første året, men det er tegn til positive effekter på økonomisk integrasjon på lang sikt. Men det er verdt å understreke usikkerheten her. Ingen av de årlige effektene er signifikante.

6.2 Arbeidsmarkedsutfall over tid blant gjenforente referansepersoner

Mens botidsprofilene er estimert for alle med opphold etter asylsøknad fokuserer vi her på referansepersoner som faktisk ble gjenforent med ektefellen. Det er ingen kontrollgruppe bestående av øvrige utlendinger med opphold etter asylsøknad. Her ser vi på tidsmønstrene innad i HGR/VERN gruppa som var gift, men kom alene. Til forskjell fra de tidligere analysene av alle innvandrere med opphold etter asylsøknad fokuserer vi på referansepersoner som faktisk ble gjenforent med ektefellen og studerer endring i utfall i årene rundt dette tidspunktet. Vi viste over at dette mønsteret var ulikt når vi sammenlikner de som kom etter med dem som kom før 2003.

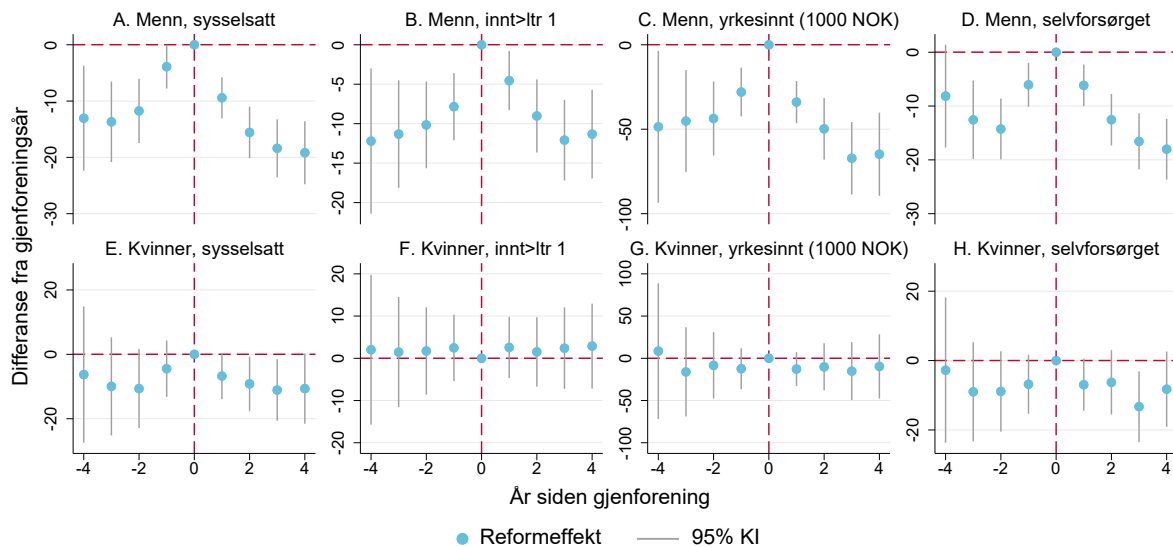
Regresjonsmodellen som ligger bak disse eventanalysene kan uttrykkes gjennom ligningen

$$(3) \quad Y_{it} = \alpha + g(TID_SIDEN_GJENFORENING_{it}, Etter2003_i) + h(BOTID_{it}, Etter2003_i) + \phi INTRO_{it} + \sum_t \tau_t T_t + \varepsilon_i + \mu_{it}$$

hvor funksjonen $g(\cdot)$ inneholder et komplett sett av interaksjoner mellom indikatorvariabler for tid siden gjenforening (som vil være et negativt tall i år før gjenforeningen) og en indikator for om referansepersonen kom etter reformen. Likeledes uttrykker funksjonen $h(\cdot)$ et komplett sett av interaksjoner mellom indikatorvariabler for botid og indikatoren for ankomst etter reformen. Modellen inneholder også individfaste effekter (ε_i), slik at kjennetegn som er konstante ved personen (alder og utdanning ved innvandring, fødeland) faller ut. Ved å kontrollere for individfaste effekter, tar vi også hensyn til andre utelatte individkjennetegn som påvirker arbeidsmarkedsutfallene vi studerer. Vi er primært interessert i hvordan arbeidsmarkedsutfallene endres i årene før og etter familiegjenforeningen, og bruker gjenforeningsåret som referansepunkt. Dette mønsteret vil være gitt ved koeffisientene på interaksjonsleddene mellom tid siden gjenforening og *Etter2003*. I Bratsberg og Raum (2021), tabeller A-7 og A-8, viser vi de estimerte koeffisientene for alle leddene som inngår i ligning (3).

Figur 6 viser tidsprofilen på arbeidsmarkedsutfall og selvforsørgelse relativt til gjenforeningsåret. Merk at analysen her sammenlikner tidsmønstret før og etter reformen, og ikke selve nivået på sysselsetting. Det er heller ingen sammenlikning med andre innvandrere (på grunn av individfaste effekter). For menn ser vi at de som kom etter 2003 har en klar topp i året med gjenforening. Det er en tydelig vekst i både sysselsetting og inntekt i årene før familiegjenforening, sammenliknet med mønsteret for dem som kom før 2003. Vi ser også et klart fall i arbeidsmarkedsutfallene i årene etter at gjenforeningen fant sted.

For kvinner er mønsteret avhengig av hvilket utfallsmål vi ser på. For inntekt (og andelen med inntekt over ltr 1) er det ingen tegn til konsekvenser av underholdskravet. Mønsteret før og etter gjenforeningsåret er ikke annerledes etter 2003, nå vi sammenlikner med dem som kom før 2003. For sysselsetting og selvforsørgelse finner vi mønstre hos kvinnene som likner hva vi fant for menn; sysselsettingen viser en topp i selve gjenforeningsåret.



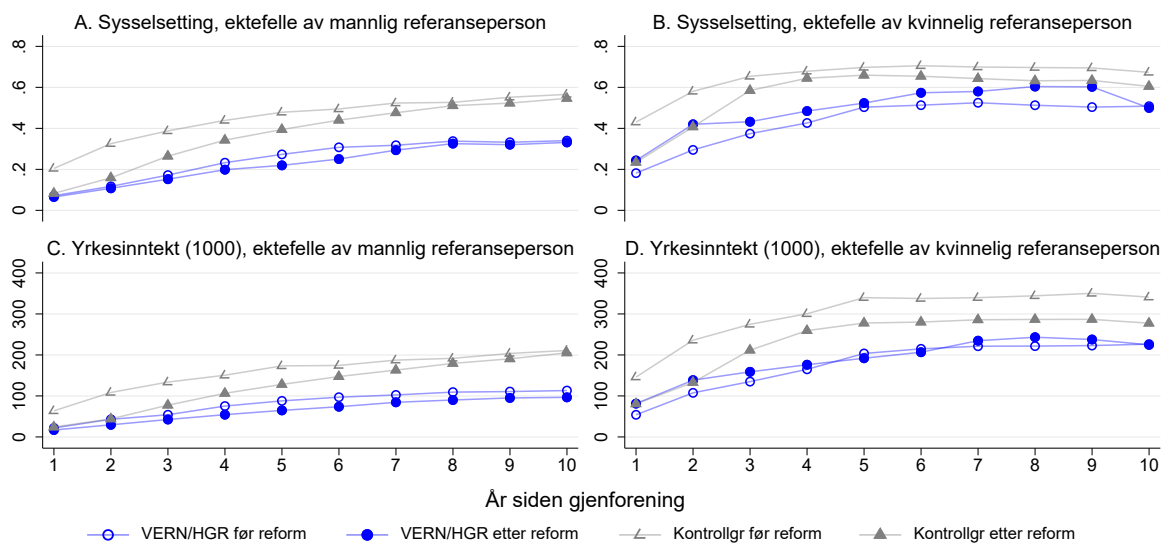
Figur 6. Differanse i arbeidsmarkedsutfall før og etter faktisk gjenforening. Forskjell i mønstre fra kohorter som kom før 2003-reformen.

Note: Enheten på vertikalaksen er 1000 NOK (inflatert til 2018) i panel C og G, og prosentpoeng i øvrige paneler. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, deltakelse i introduksjonsprogrammet, samt faste kalenderårs- og individeffekter. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-7 og A-8 for komplette regresjonsresultater.

6.3 Arbeidsmarkedsutfall blant gjenforente ektefeller

Våre data tillater også analyser av arbeidsmarkedsutfall for ektefellene som kom til Norge gjennom familiegjenforening. Men til forskjell fra referansepersonene observerer vi kun de som faktisk ble gjenforent og fikk oppholdstillatelse i Norge. Dessuten vil første oppholdsdato for ektefellen samsvare med gjenforeningsdato, slik at for ektefellen er tid siden gjenforening og botid samme størrelse. Når vi sammenlikner ektefeller til kohorter av referansepersoner som kom før og etter innføring av underholdskravet, vil vi fange opp en seleksjonseffekt i tillegg til mulige konsekvenser av kravet på adferd i arbeidsmarkedet. Siden andelen gjenforent med ektefellen faller med omkring 20 prosentpoeng som følge av reformen, kan endret sammensetning blant de faktisk gjenforente være viktig. Underholdskravet virker trolig mest begrensende for potensielle ektefeller med lavt inntektspotensiale, av to grunner. Regelverket ga rom for å inkludere forventet inntekt hos ektefellen som søkte om familieinnvandring. Dessuten vil ektefellers utdanning og kompetanse ofte være lik. Når underholdskravet hindrer referansepersoner med et lavt inntektspotensiale å gjenforenes vil det samtidig bli færre ektefeller av tilsvarende type med den konsekvens at gjennomsnittsinntekten for dem som faktisk får opphold vil øke.

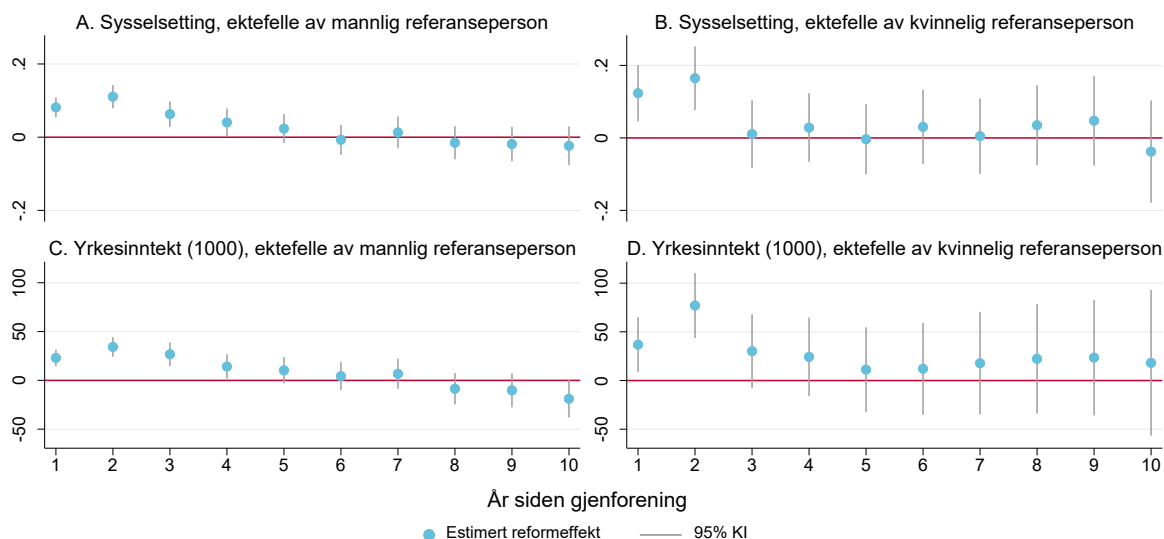
Når vi sammenlikner sysselsettings- og inntektsprofilene for ektefellene som kom til Norge gjennom familiegjenforening (se Figur 7), er det ingen åpenbare tegn til at seleksjonseffekten er sterk. Innen gruppen som møtte underholdskrav i 2003 er det ikke et entydig mønster. Likevel er det klare tegn til at ektefellene som ble gjenforent med kvinnelige referansepersoner med opphold etter 2003 hadde høyere sysselsetting og inntekt enn ektefellene til de med opphold før 2003. Det er også verdt å merke seg betydelige forskjeller for ektefellene i kontrollgruppen. Her ser vi et klart mønster der ektefellene til de med opphold etter 2003 lykkes dårligere på arbeidsmarkedet enn ektefellene til de som kom før 2003.



Figur 7. Gjenforente ektefeller. Sysselsetting og yrkesinntekt etter botid og kjønn. Reform og kontrollgruppe, før og etter 2003-reformen.

Note: Sysselsetting er målt ved yrkesinntekt over 1G i kalenderåret. I panel A og B andel sysselsatte. Reformgruppen består av ektefeller av referansepersoner som kom alene med VERN eller HGR som oppholdsgrunnlag, før og etter 2003. Kontrollgruppen er ektefeller av øvrige voksne innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad i samme periode. Før/etter reform viser til oppholdsdato for referansepersonen.

I Figur 8 viser vi estimater av reformeffekter på ektefellenes sysselsetting og yrkesinntekt. Metoden er helt lik den vi benytter for referansepersonene, jf. Ligning (2). Effektene på gjenforente ektefeller er positive de første fire årene for kvinner som gjenforenes med mannlige referansepersoner, og de første to årene for menn som gjenforenes med kvinnelige referansepersoner, men deretter forsvinner de. Størrelsesorden er midlertidig økning i sysselsettingsandelen på ti prosentpoeng for ektefeller av mannlige referansepersoner og 16 prosentpoeng for ektefeller av kvinnelige referansepersoner. Når det gjelder de gjenforente ektefellene er effektene vi estimerer summen av mulige seleksjonseffekter og endret adferd i arbeidsmarkedet.



Figur 8. Gjenforente ektefeller. Estimerte reformeffekter på arbeidsmarkedsutfall etter botid, 2003-reformen.

Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng i panel A og B og 1 000 NOK (inflatert til 2018 kroner) i panel C og D. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, vedtakstype, alder og utdanning ved innvandring, deltakelse i introduksjonsprogrammet og faste fødeland- og kalenderårseffekter.

6.4 Robusthetsanalyser

Våre studier av effekter på familieinnvandring og arbeidsmarkedsutfall bygger på antakelsen om at forskjeller i utfall mellom grupper som skyldes andre faktorer er konstant over tid (mellom ankomstkohorter). Det er grunn til å tvile på om denne antakelsen holder dersom vi finner at store forskjeller mellom kohorter i forkant av reformen. Om vi kan studere forskjeller mellom reform- og kontrollgruppen før regelverket ble endret og vise at utviklingen er parallell («parallele trender»), vil grunnlaget for identifikasjon være styrket.

I Tabell 12 har vi først estimert effekten på søknad om familiegjenforening etter 1 år med to ekstra variable. Den første er en lineær trend for årene før 2003 og vi finner ingen signifikant trend i omfanget av gjenforeningssøknader (se første og tredje kolonne). Viktigst er det imidlertid at det ikke heller er noe systematisk ulik trend i reform- og kontrollgruppene (se rad «Reformgruppe#pre-trend»). I så fall ville vi vært bekymret for at trenden fortsatte og lå bak forskjellene vi finner etter at reformen ble innført i 2003. Vi ser også at de estimerte reformeffektene på søknad om gjenforening er på samme nivå som dem i Tabell 7 når modellen kontrollerer for pre-trender i reform- og kontrollgruppene.

For arbeidsmarkedsutfall har vi valgt sysselsetting etter fire år i Norge, ettersom analysene over avdekket at effektene avtok etter fem år i Norge. Heller ikke her finner vi noen systematisk trend i forkant av reformen. Det er altså ingen tegn til at vi hadde en trend der kohortene endret sammensetning over tid i forkant av reformen. Vi finner ikke grunnlag for at våre funn avspeiler en slik trend.

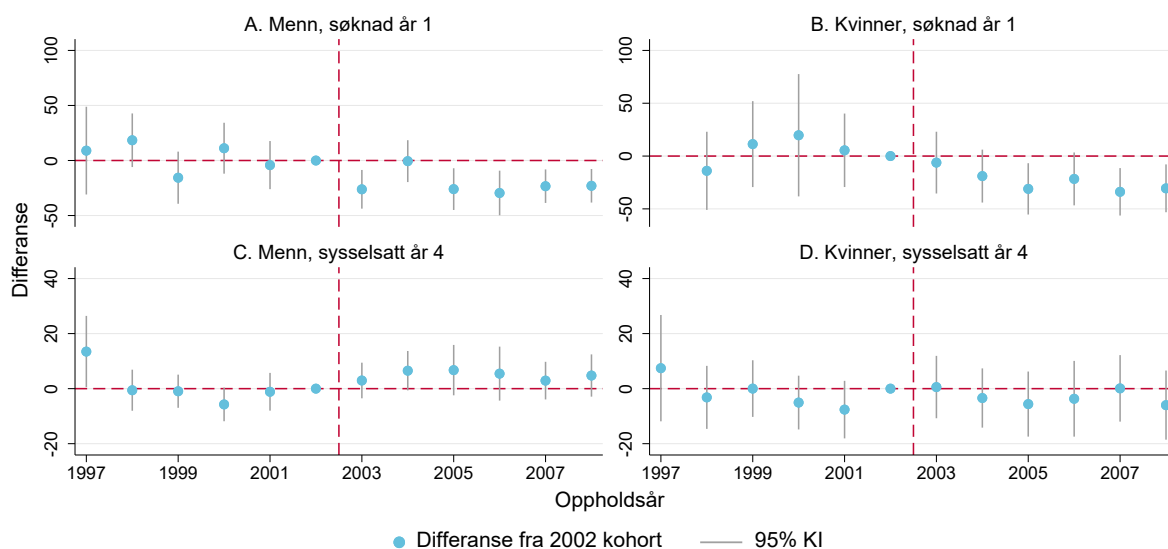
Tabell 12: Effektestimater med lineære pre-trender

Variabel	Menn, søknad år 1	Menn, sysselsatt år 4	Kvinner, søknad år 1	Kvinner, sysselsatt år 4
Reformeffekt	-18,727***	6,943***	-32,768***	1,085
(std. Feil)	(2,438)	(2,707)	(12,050)	(4,230)
Pre-trend	-0,003	0,573	-3,904	0,167
(std. Feil)	(2,383)	(0,841)	(4,165)	(1,114)
Reformgruppe#pre-trend	-1,908	-0,417	2,049	-0,452
(std. Feil)	(2,370)	(0,743)	(4,240)	(1,165)
Reformgruppe	-5,504	3,290	9,923	3,927
(std. Feil)	(7,549)	(3,042)	(11,664)	(4,645)
Kom etter reform	7,662	-2,288	20,445*	0,245
(std. Feil)	(7,593)	(3,304)	(11,604)	(4,583)
Observasjoner	6 353	15 574	2 001	8 425
Antall land	68	106	54	94

*/**/***Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Regresjoner i første og tredje kolonne kontrollerer for alder og utdanning ved opphold og faste effekter for fødeland; regresjoner i andre og fjerde kolonne for alder og utdanning ved opphold, deltakelse i introprogrammet, observasjonsår og land faste effekter.

I Figur 9 ser vi på forskjeller i gjenforeningssøknad (panel A og B) etter 1 år på tvers av ankomstkohorter, kontrollert for alder og utdanning ved ankomst i tillegg til faste effekter for opprinnelsesland. Referansekohorten er de som fikk oppholdstillatelse året før reformen. Med andre ord, estimatene i figuren løser opp i antakelsen brukt i Tabell 12 at eventuelle pre-trender i utfall er lineære. De ikke-lineære estimatene går litt opp og ned i forkant av reformen, men uten noen systematisk forskjell fra år til år. Etter reformen derimot ser vi et klart mønster med lavere andeler som søker om familiegjenforening med ektefelle.



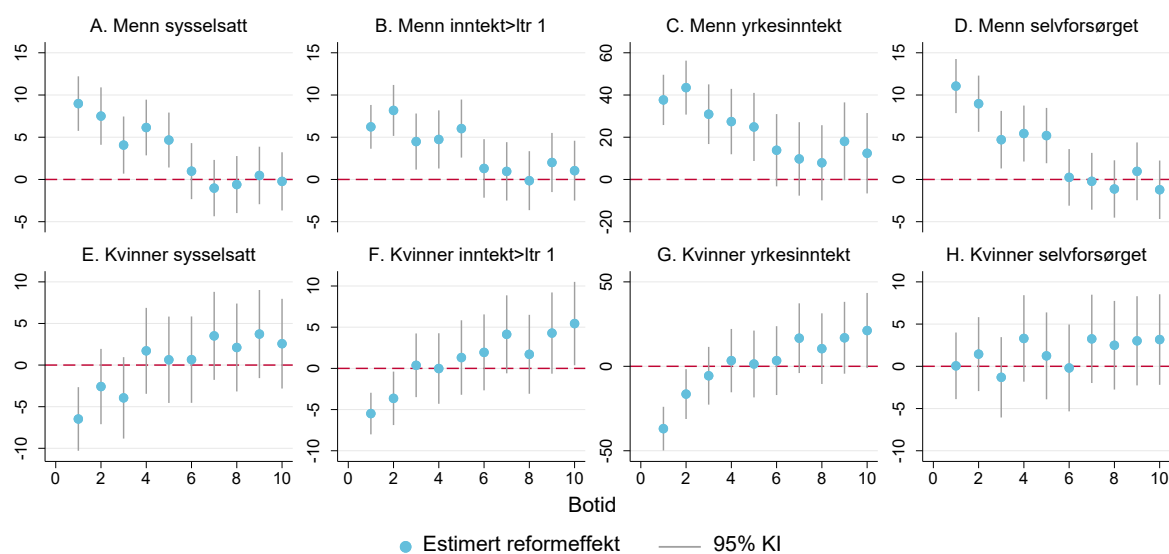
Figur 9. Forskjeller i søknad og sysselsetting mellom reform og kontrollgruppe etter oppholdsår, før og etter 2003-reform. Fleksibel funksjonsform.

Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng. Regresjoner i panel A og B kontrollerer for alder og utdanning ved opphold og fødeland (faste effekter); regresjoner i panel C og D for alder og utdanning ved opphold, deltakelse i introprogrammet, observasjonsår og fødeland.

For sysselsetting etter fire år finner vi heller ikke noe klart mønster i forkant av reformen. Effekten relativt til 2002 kohorten er ikke presist bestemt, men vi ser klare tegn til at flere menn er i jobb etter reformen. For kvinner er det få tegn til forskjeller mellom gruppen, enten vi ser på effekter før eller reformen.

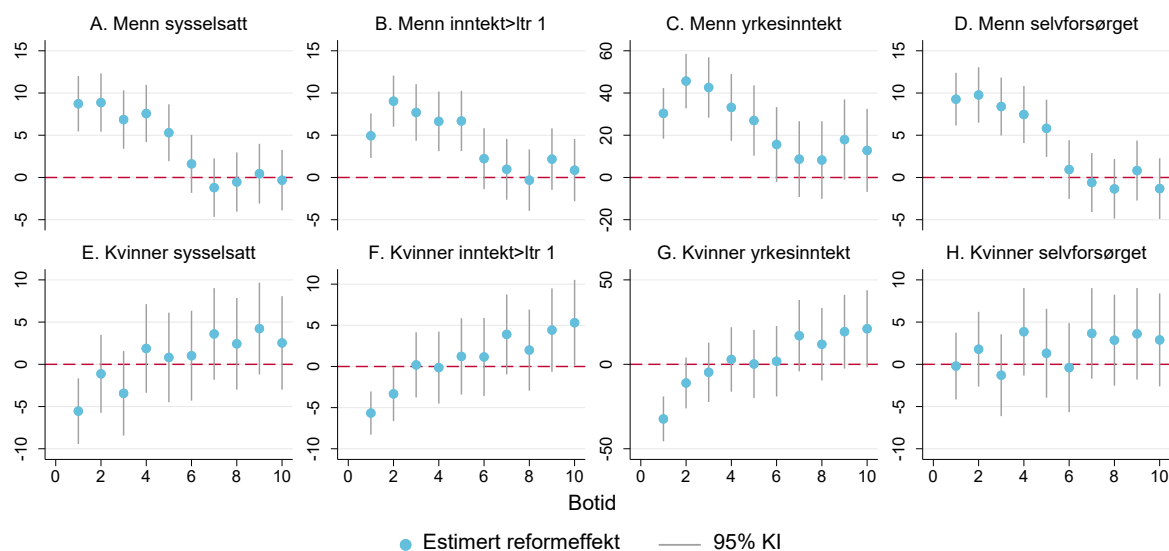
I alle studier av reformeffekter er man bekymret for at det skjer endringer i politikk eller andre rammebetingelser samtidig med reformen. I vårt tilfelle kom introduksjonsloven høsten 2003, med innføring av introduksjonsprogrammet i årene etter og som hadde betydelige konsekvenser for både inntekt og sysselsetting blant nyankomne innvandrere som fikk oppholdstillatelse i Norge etter asylsøknad. Andelen som deltok i introduksjonsprogrammet er langt høyere i etterperioden. Men våre anslag på arbeidsmarkedseffekter er robuste og påvirkes svært lite av hvorvidt vi kontrollerer for deltakelse i introprogrammet eller ikke, se Figur 10.

I analysene så langt har våre anslag for arbeidsmarkedseffekter benyttet alle (andre) referansepersoner med opphold etter asylsøknad som kontrollgruppe. Altså består kontrollgruppen av en bred gruppe innvandrere etter asylsøknad – både gifte og ugifte, og med ulike oppholdsgrunnlag. Spørsmålet er om denne brede gruppen gir anslag av kontrafaktiske mønstre som er representative for reformgruppen, dvs. Personer som var gift ved ankomst med kom alene til Norge og som fikk oppholdstillatelse VERN eller HGR. Om vi avgrenser kontrollgruppen til kun å bestå av personer som var gift og kom sammen med ektefelle og som fikk oppholdstillatelse VERN eller HGR, er mønstrene imidlertid svært like de som vi har rapportert i våre hovedresultater over (se Figur 11).



Figur 10. Estimerte reformeffekter på arbeidsmarkedsutfall etter botid, 2003-reformen. Uten kontroll for deltakelse i introduksjonsprogrammet

Note: Enheten på vertikalaksen er 1000 NOK (inflatert til 2018 kroner) i panel C og G, og prosentpoeng i øvrige paneler. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, samt sivilstand, vedtakstype, alder og utdanning ved innvandring og faste kalenderårseffekter.



Figur 11. Estimerte reformeffekter på arbeidsmarkedsutfall etter botid, 2003-reformen. Kun VERN/HGR i kontrollgruppen

Note: Enheten på vertikalaksen er 1000 NOK (inflatert til 2018 kroner) i panel C og G, og prosentpoeng i øvrige paneler. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, samt sivilstand, oppholdsgrunnlag, alder og utdanning ved første opphold i Norge innvandring og faste kalenderårseffekter.

7 Oppsummering. Konsekvenser av endringer i underholdskravet i 2003

Innføring av underholds krav ved familiegjenforening med ektefelle for asylsøkere som ikke fikk opphold etter flyktningkonvensjonen hadde konsekvenser både for familieinnvandringen og for arbeidsmarkedsutfall i Norge.

Familiegjenforening blant gifte utlendinger med opphold i Norge etter asylsøknad ble påvirket på ulike måter:

- Søknader om familiegjenforening med ektefelle etter 3-5 år falt med omkring 20 prosentpoeng etter regelendringen i 2003. Fallet i familiegjenforening gjaldt potensielle referansepersoner av begge kjønn og var like stort etter fem år. Nedgang i gjenforening finner vi både for menn og kvinner. Ettersom flere menn enn kvinner ble gjenforent før regelendringen i 2003, var nedgangen relativt sett størst for kvinner.
- Omkring ni av ti av innvandrerne med oppholdstillatelse etter asylsøknad bodde i Norge etter ti år. Reformen hadde ingen effekt på sannsynligheten for å fremdeles være bosatt i Norge etter ti år.
- Underholds kravet ved familiegjenforening medførte en økning i andel uten partner på lang sikt (etter ti år). Færre menn ble far til barn født i Norge, men vi finner ingen effekt på fertilitet blant de kvinnelige referansepersonene.

Arbeidsmarkedsutfall endret seg også:

- Innføringen av underholds kravet i 2003 førte til høyere sysselsetting, økt inntekt og styrket forsørgerevne hos menn de første fem årene etter ankomst til Norge.
- Utover det femte året i Norge er det ingen effekt på arbeidsmarkedsutfall blant mennene.
- Det er ingen sysselsettingseffekt for kvinner, men svake tegn til økt inntekt på lang sikt for kvinnene.
- Når vi studerer tidsmønsteret i arbeidsmarkedsutfall («eventstudie») finner vi klar støtte for at underholds kravet styrket arbeidsmarkedsutfall for menn i årene rundt familiegjenforening. Sysselsetting og inntekt er klart på topp i det året familiegjenforeningen fant sted. Mønsteret er langt mindre tydelig for kvinner.
- For de gjenforente ektefellene finner vi positive effekter av underholds kravet på sysselsetting og yrkesinntekt de aller første årene etter ankomst, men deretter forsvinner effektene. Ettersom andelen gjenforente falt med 20 prosentpoeng inkluderer effekten på arbeidsmarkedsutfall blant de faktisk gjenforente ektefellene en mulig seleksjonseffekt (endring i sammensetning av dem som fikk opphold), i tillegg til ulik adferd i arbeidsmarkedet.

8 Endringer i utlendingsloven i 2010

Mens regelendringene i 2003 kun innførte underholds krav for to oppholdsgrunnlag, var endringene som kom i forbindelse med ny utlendingslov i 2010 langt mer omfattende. Både hvem underholds kravet skulle gjelde for og innholdet i kravet ble vesentlig endret med virkning for familieinnvandrings søknader fremmet etter 23.10.2009. Flere av de nye bestemmelsene innebar innstramming av underholds kravet, blant annet innskjerping av krav til tidligere og fremtidig inntekt og i forhold til grupper som etter tidligere utlendingslov ofte fikk dispensasjon fra underholds kravet. Endringene har hatt betydning for en rekke grupper (nærmere omtalt under).

Fire formål ble trukket fram som begrunnelse for endringene: (I) Bedre evne til selvforsørgelse (II) Bedre integrering (III) Begrense søknader om asyl fra personer uten beskyttelsesbehov og (IV) Motvirke tvangsekteskap. Vår studie er avgrenset til å undersøke effektene av endringene i underholds kravet opp mot de to første formålene; selvforsørgelse og integrering.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev fra 2008 fremgår det at formålene med innstrammingene var: «Øke sannsynligheten for at de vilkårene som oppstilles gir en reell sikkerhet for at den som får oppholdstillatelse vil ha tilstrekkelig midler til forsørgelse og ikke trenger støtte fra det offentlige. Dette begrunner både at inntektskravet høynes og at det stilles krav til at referansepersonen kan dokumentere inntektsevne over noe tid. Ut fra et integreringsperspektiv er det av betydning at den som får opphold i Norge ikke er avhengig av sosialhjelp for å få midler til livsopphold, men at vedkommende er sikret tilstrekkelige midler til forsørgelse.»¹⁵

Endringene omfattet ulike deler av regelverket for både familiegjening og familieetablering. Dessuten medførte den nye loven med tilhørende forskrifter forskjellige unntak og innstramminger på tvers av oppholdsgrunnlag. I tillegg til endringer i utforming av underholds kravet ble det på samme tid innført betingelse om fire år i arbeid eller utdanning for familieetablering. Ettersom dette fireårskravet kan forventes å ha konsekvenser, vil effektene for familieetablering være av de samlede regelendringene.

Den politisk-byråkratiske prosessen som lå bak innstrammingene i familieinnvandringsregelverket i 2010 er problematisk ut fra et effektevalueringssyn. Arbeidet med lov- og forskriftsendringer tar tid, og framtidige regelendringer er derfor ofte vel kjent i lang tid før endringene trer i kraft.¹⁶ Når framtidige innstramminger er kjent flere år før de trer i kraft, kan det føre til tilpasninger i forkant av endringene. Ofte vil slike «anticipation-effects» vanne ut forskjellene før og etter regelendringer. Kunnskap om framtidige innstramminger kan føre til en forskyvning som gir en økning i familieinnvandringen før endringen og således bidra til et kunstig høyt fall etter innføringen av strengere regler.

¹⁵ Høringsbrev om regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap:
www.udiregelverk.no/Global/Images/Rettskilder/H%c3%b8ringer/AD%2017%2010%202008/H%c3%b8ringsbrev%20om%20regler%20i%20ny%20utlendingsforskrift%20og%20endringer%20i%20gjeldende%20utlendingsforskrift.pdf

¹⁶ Flere av innstrammingene i underholds kravet er nevnt i forarbeidene lenge før ny lov ble vedtatt i 2008, se f.eks. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007). Se også Grimen (2015) for flere detaljer om de politiske prosessene knyttet til underholds kravet.

8.1 Hvilke grupper ble omfattet av endringene i familieinnvandringsregelverket i 2010?

Vårt fokus er konsekvenser for familieinnvandringen og mulige effekter av regelverket på selvforsørgelse og arbeidsmarkedsintegrasjon blant voksne, utenlandske borgere fra land utenfor EØS. Vi ser først på utlendinger med oppholdstillatelse etter asylsøknad og deretter andre grupper. Konsekvensene av regelendringene avhenger av både referansepersonens oppholdsgrunnlag og hvorvidt vedkommende var gift eller ikke ved ankomst (gjenforening eller etablering).

Vi har delt utlendinger med oppholdstillatelse etter asylsøknad i fem grupper. Alle som ikke var gift ved ankomst ble påvirket av endringene i den nye utlendingsloven og -forskriften, mens for gifte som kom alene til Norge ga regelendringene ulike utslag avhengig av oppholdsgrunnlag:

- Ugift ved ankomst til Norge. Underholds krav ved familieetablering gjaldt også før 2010, men utformingen ble langt strengere gjennom en økning i inntektskravet. I tillegg ble det innført et fireårskrav om arbeid eller utdanning på fulltid. Ethvert forsøk på å evaluere effekter av endringene i 2010 vil derfor være de samlede konsekvensene av et strengere underholds krav og fireårskravet.
- Gift, kom alene, oppholdsgrunnlag: flyktningstatus (ASYL). Flyktninger var fortsatt unntatt underholds kravet, men ektefellen måtte søke familiegjenforening innen 12 måneder.
- Gift, kom alene, oppholdsgrunnlag: beskyttelse (VERN/BESK). Denne gruppen ble likestilt med personer med flyktningstatus etter flyktningekonvensjonen og fikk unntak fra underholds kravet dersom ektefellen søkte familiegjenforening innen 12 måneder..
- Gift, kom alene, oppholdsgrunnlag: sterke menneskelige hensyn/humanitært grunnlag (HGR). Skjerpet underholds krav ble videreført.
- Gift, kom sammen med ektefelle: For denne gruppen er det på kort og mellomlang sikt verken aktuelt med familiegjenforening eller -etablering med ektefellen.

Enhver effektstudie bygger på en grundig vurdering av hvilke grupper som kan brukes til å måle kontrafaktiske utfall for dem som opplever regelendringen («tiltaket»). Når vi skal vurdere effekter av 2010-reformen på familieinnvandringen finnes det ingen åpenbar kontrollgruppe. Grunnen er enkel. Alle grupper for hvem familieinnvandring av ektefelle var aktuelt ble omfattet av regelendringer, men på ulike måter. Det finnes således ingen gruppe som kan beskrive utviklingen for uendret regelverk. Således vil en forskjell-i-forskjeller avspeile en reformeffekt for hver av de to oppholdsgrunnlagsgrupper som sammenliknes. For familiegjenforening og -etablering vil vi derfor begrense oss til en sammenlikning av ankomstkohorter som kom etter 2009 med de som kom før. Vi har med andre ord ingen kontrollgruppe.

For arbeidsmarkedsutfall finnes flere muligheter. Som kontrollgruppe har vi valgt å benytte alle gifte voksne som kom sammen med ektefellen. Den viktigste oppgaven for disse kontrollgruppene er å kontrollere for konjunkturutviklingen som er felles for alle innvandrere med oppholdstillatelse i Norge etter asylsøknad. I analysene styrker vi identifikasjonen av konjunktoreffekter ved å også inkludere utlendinger med oppholdstillatelse etter asylsøknad fra perioden 1997-2003 i datamaterialet.

Tabell 13-16 viser viktige kjennetegn ved de fem ulike gruppene referansepersoner, etter kjønn og hvorvidt referansepersonen fikk oppholdstillatelse før eller etter 2010-reformen. Vi har valgt å behandle alle referansepersoner som fikk oppholdstillatelse i 2009 som om de var omfattet av reformen. Endringene i regelverket gjaldt søknad om familieinnvandring fremmet etter 23.10.2009.¹⁷ Grunnen er at de i praksis møtte det nye regelverket ved etterfølgende søknad om familiegjenforening.

For ugifte vil det for mange ta tid å finne en eventuell partner og inngå ekteskap, og mange som kom før 2010 møtte i praksis det nye regelverket da det ble relevant å søke om opphold for (den nye) ektefellen. For gifte er det ikke opplagt hvordan vi skal plassere 2009 kohorten i forhold til reformen ettersom ektefeller av de som kom til Norge før oktober i teorien kunne søkt om gjenforening før oktober-fristen. For de referansepersonene som kom i 2009 vil det i gjennomsnitt likevel være et svært begrenset tidsvindu for søknad om familiegjenforening eller familieetablering under det gamle regelverket, og vi har derfor valgt å definere dem med opphold i 2009 sammen med etter-reform gruppen.

Ugifte utgjør den største gruppen med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Kvinnene er noe eldre enn mennene og de har også lavere utdanningsnivå enn menn i samme gruppe. Sammenlikner vi ulike ankomstkohorter (før/etter 2010) er både gjennomsnittsalder og utdanning likt, både for kvinner og menn. Landbakgrunn, målt ved fødeland, endrer seg kraftig over tid. For eksempel var Irak det viktigste fødelandet for ugifte menn før reformen, men fraværende i topp-tre gruppen etter reformen. Samtidig domineres etter-reform gruppen av menn fra Eritrea (37 prosent), som ikke var blant topp-tre land før reformen. Likeledes domineres «gift, kom alene ASYL» gruppen før reformen av statsløse menn med registrert fødested i det palestinske området (32 prosent); disse er fraværende i topp-tre etter reformen.

De gifte som kom alene har lavere utdanningsnivå, men er noe eldre enn de ugifte naturlig nok. Også her ser vi betydelig endring i landbakgrunn.

Endelig ser vi at de gifte som kom sammen med ektefelle har en mer variert landbakgrunn, de er naturlig nok eldre og har med et høyere utdanningsnivå.

¹⁷ Jfr. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/lover-og-forskrifter/lover-forskrifter2/utlendingsforskriften/#/kapittel/20/overskrift/102/paragraf/20-10a>

Tabell 13. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av 2010-reformen. Menn som kom før reformen

Kjennetegn	Ugift	Gift, kom alene ASYL	Gift, kom alene VERN/BESK	Gift, kom alene HGR	Gift, kom sammen
Alder	28,2	36,9	34,3	36,0	36,4
Høyere utdanning (%)	20,0	38,8	20,1	16,8	30,1
Topp land (%)	Irak(18)	Palestina (32)	Somalia (47)	Somalia (32)	Russland (26)
Observasjoner	3 288	477	875	309	1 576

Note: Populasjonen er utenlandske personer med oppholdstillatelse etter asylsøknad 2004-2008. Alder 20-60 år ved utgangen av året for første opphold i Norge.

Tabell 14. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av 2010-reformen. Menn som kom etter reformen

Kjennetegn	Ugift	Gift, kom alene ASYL	Gift, kom alene VERN/BESK	Gift, kom alene HGR	Gift, kom sammen
Alder	28,4	31,8	32,0	37,3	36,0
Høyere utdanning (%)	18,5	20,6	13,9	22,1	24,4
Topp land (%)	Eritrea (37)	Eritrea (36)	Somalia (64)	Somalia (24)	Eritrea (14)
Observasjoner	5 640	2 943	872	145	1 555

Note: Populasjonen er utenlandske personer med oppholdstillatelse etter asylsøknad 2009-2013. Alder 20-60 år ved utgangen av året for første opphold i Norge.

Tabell 15. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av 2010-reformen. Kvinner som kom før reformen

Kjennetegn	Ugift	Gift, kom alene ASYL	Gift, kom alene VERN/BESK	Gift, kom alene HGR	Gift, kom sammen
Alder	31,3	33,2	33,2	35,8	32,5
Høyere utdanning (%)	14,6	12,1	15,9	14,4	19,0
Topp land (%)	Somalia (25)	Somalia (45)	Somalia (48)	Eritrea (24)	Russland (26)
Observasjoner	1 835	240	201	271	1 681

Note: Populasjonen er utenlandske personer med oppholdstillatelse etter asylsøknad 2004-2008. Alder 20-60 år ved utgangen av året for første opphold i Norge.

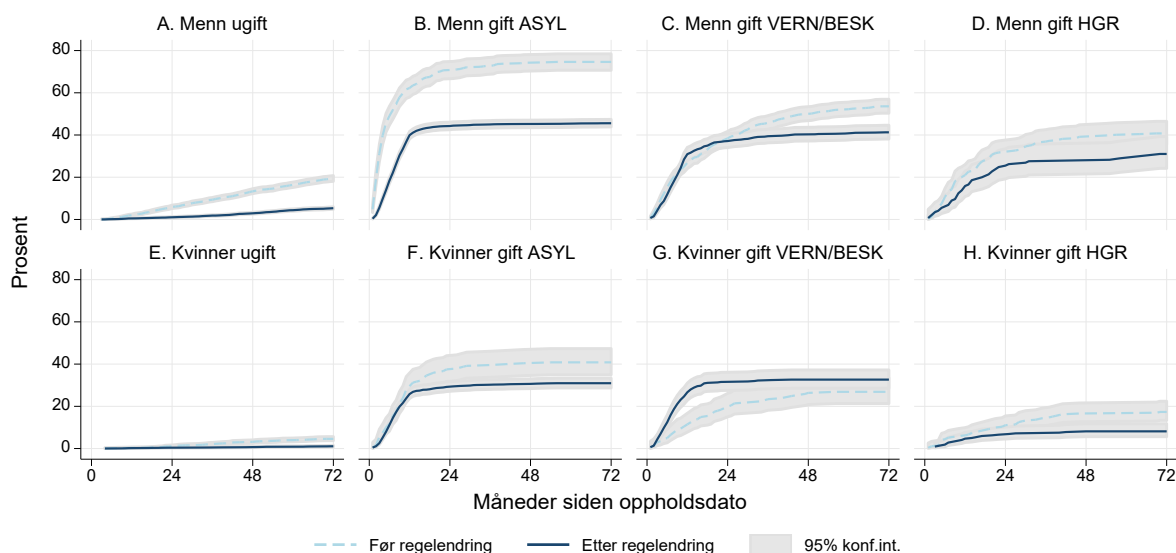
Tabell 16. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av 2010-reformen. Kvinner som kom etter reformen

Kjennetegn	Ugift	Gift, kom alene ASYL	Gift, kom alene VERN/BESK	Gift, kom alene HGR	Gift, kom sammen
Alder	29,6	30,7	30,2	34,8	31,5
Høyere utdanning (%)	10,9	8,1	5,8	7,5	20,3
Topp land (%)	Eritrea (37)	Somalia (44)	Somalia (81)	Eritrea (43)	Eritrea (15)
Observasjoner	3 466	1 538	450	319	1 660

Note: Populasjonen er utenlandske personer med oppholdstillatelse etter asylsøknad 2009-2013. Alder 20-60 år ved utgangen av året for første opphold i Norge.

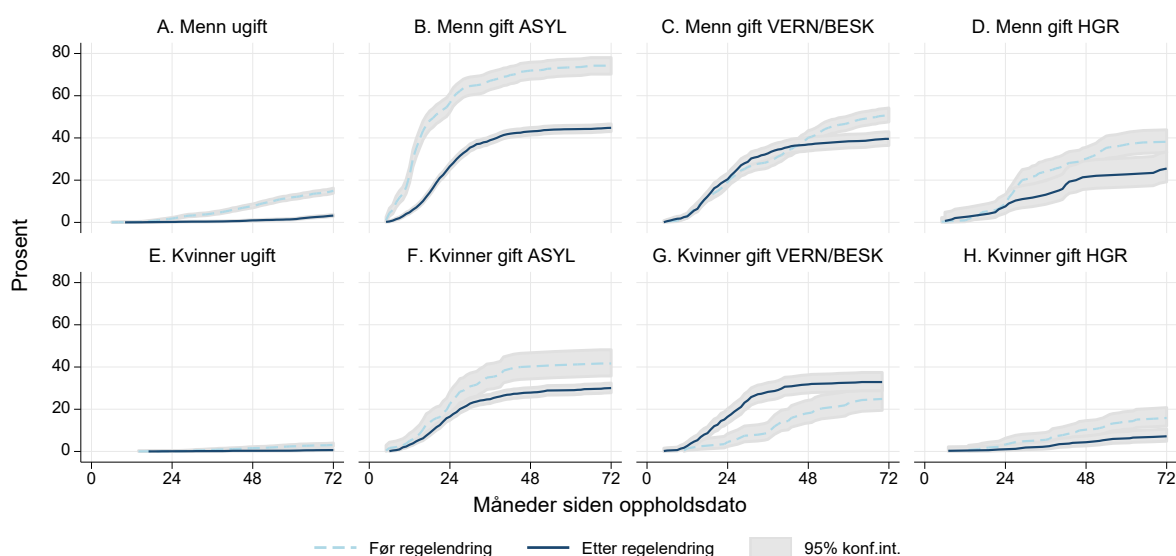
9 Familieetablering og familiegjenforening blant innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Før og etter 2010

Mønstrene for søknader og faktisk familieetablering/gjenforening med ektefelle er vist i Figurene 12 og 13. Figurene følger gruppeinndelingene fra Tabell 13-16, hvor de som fikk oppholdstillatelse i 5-års perioden 2004-2008 utgjør før-reform gruppen og de som fikk oppholdstillatelse i perioden 2009-2013 utgjør etter-reform gruppen.



Figur 12. Søknad om familieetablering eller gjenforening med ektefelle før og etter 2010-reformen.

Note: Kjønn viser til (potensiell) referanseperson, som var voksen innvandrер etter asylsøknad og ugift eller gift, men kom alene til Norge 2004-2013.



Figur 13. Tid til faktisk familieetablering eller gjenforening med ektefelle før og etter 2010-reformen.

Note: Kjønn viser til (potensiell) referanseperson, som var voksen innvandrер etter asylsøknad og ugift eller gift, men kom alene til Norge.

For hver av de tre gruppene referansepersoner (oppholdsgrunnlag ASYL, VERN/BESK, HGR) vises andelen der ektefellen har søkt familieetablering eller -gjenforening (Figur 12), eller faktisk er etablert eller gjenforent (Figur 13) for hver måned etter referansepersonens første oppholdsdato i Norge. Det er skilt mellom referansepersoner som kom i årene før og etter regelendringene.

For nesten alle grupper (potensielle) referansepersoner ser vi et kraftig fall i søknader. Unntakene er de som har oppholdsgrunnlag VERN/BESK. Blant de ugifte er det svært få som har vært referanseperson i familieetableringssøknad etter 2009. Selv om flere av de gifte ved ankomst familieforenes enn for ugifte som etableres, er det et kraftig fall i søknader om familiegjenforening etter 2009. Dette gjelder både referansepersoner med flyktningstatus og de med oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn (HGR). For (potensielle) referansepersoner med flyktningstatus ser vi at svært få ektefeller søkte om gjenforening etter at 12 måneders fristen utløp (og det ble stilt underholdskrav). I gruppen (potensielle) referansepersoner med oppholdsgrunnlag HGR, og der det ble stilt underholdskrav både før og etter regelendringene, ser vi ikke en tilsvarende nedgang etter 12 måneder. Gruppen (potensielle) referansepersoner med oppholdsgrunnlag VERN/BESK skiller seg imidlertid ut fra de øvrige. Denne gruppen ble ved 2010-reformen likestilt med utlendinger med flyktningstatus og fikk dermed mulighet til å søke familiegjenforening uten underholdskrav dersom de søkte innen ett år. Figur 13 tyder på at særlig ektefellene til kvinnelige referansepersoner benyttet seg av denne muligheten.

Nå er det vanskelig å trekke konklusjoner om effekter utfra Figur 12 og 13 ettersom gruppene endrer seg over tid, særlig når det gjelder landbakgrunn. I Tabell 17 gjengir vi derfor estimater fra regresjonsanalyser der vi anslår effekten som forskjellen mellom etter- og førkohortene, kontrollert for alder, utdanning og fødeland.

For de ugifte er det klare signifikante forskjeller i andelen familieetableringssøknader etter tre og fem år. Ikke overraskende er det få som søker familieetablering innen tre år, etter at fireårs-kravet ble innført i 2010. Men også etter fem år er effekten tydelig med et nivå nær null etter reformen.

Også for familiegjenforening er det klare mønstre og forskjeller mellom kohortene etter og før reformen. Blant utlendinger med flyktningstatus (ASYL) faller familiegjenforeningsandelen med ti prosentpoeng både for menn og kvinner (sammenliknet med et gjennomsnitt på omkring 50 prosent for menn og 32 prosent for kvinner). Vern/beskyttelse-gruppen fikk etter 2010 unntak fra underholdskravet de første 12 månedene. For kvinner i denne gruppen ser vi et klart mønster med sterk økning i familiegjenforening innen 12 måneder og den andelen holder seg langt høyere enn før reformen i de første fem årene. For menn ser vi også en kraftig økning i gjenforening innen 12 måneder, men det jevner seg ut ettersom tida går og vi ser ingen forskjell i faktiske gjenforeninger etter fem år.

Tabell 17. Effekter av 2010-reformen på søknad om familieinnvandring og faktisk etablering eller gjenforening med ektefelle. Etter referansepersonens sivilstand ved opphold, type vedtak og kjønn

Gruppe og utfall	Menn, 1 år	Menn, 3 år	Menn, 5 år	Kvinner, 1 år	Kvinner, 3 år	Kvinner, 5 år
A. UGIFTE, SØKNAD	-1,281***	-6,292***	-8,849***	-0,0381	-1,519***	-2,890***
(std. feil)	(0,274)	(0,524)	(0,691)	(0,163)	(0,325)	(0,434)
Gj.snitt avh. variabel	1,2	4,8	9,0	0,3	1,1	2,0
B. UGIFTE, ETABLERING	-0,0750	-3,536***	-8,684***	0	-0,726***	-1,977***
(std. feil)	(0,0717)	(0,343)	(0,555)	(.)	(0,200)	(0,335)
Gj.snitt avh. variabel	0,1	1,9	5,5	0,0	0,4	1,2
Observasjoner	8928	8928	8928	5301	5301	5301
C. GIFTE ASYL, SØKNAD	-1,627	-9,948***	-11,58***	-1,425	-8,160**	-8,595**
(std. feil)	(2,863)	(2,875)	(2,874)	(3,325)	(3,467)	(3,486)
Gj.snitt avh. variabel	44,2	49,8	49,5	27,4	31,6	32,3
D. GIFTE ASYL, GJENFORENING	0,800	-7,456***	-9,832***	2,050	-7,192**	-9,656***
(std. feil)	(1,480)	(2,846)	(2,865)	(1,373)	(3,282)	(3,426)
Gj.snitt avh. variabel	9,4	43,4	48,2	4,1	26,7	30,7
Observasjoner	3420	3420	3420	1778	1778	1778

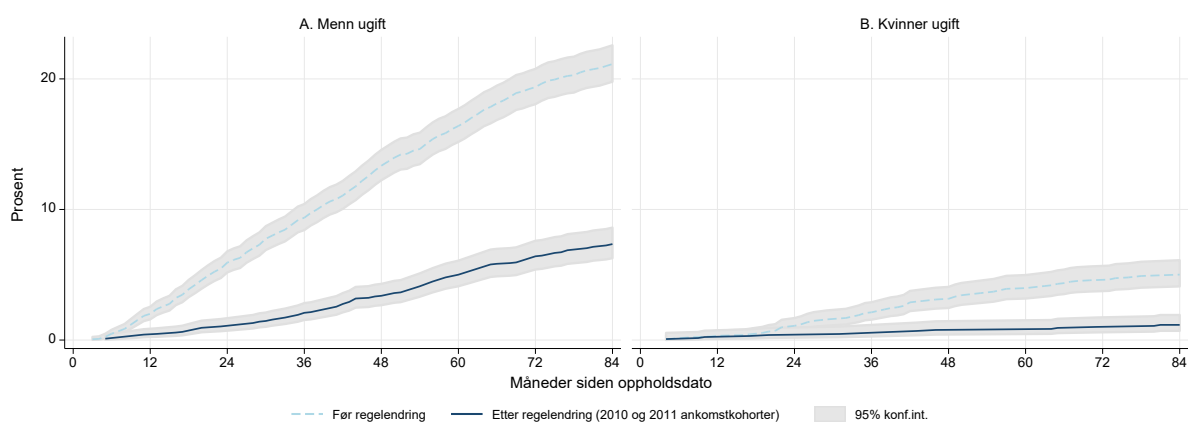
E. GIFTE VERN/BESK, SØKNAD	11,52***	1,274	-4,942**	15,49***	12,72***	9,199**
(std. feil)	(2,239)	(2,469)	(2,517)	(4,143)	(4,515)	(4,575)
Gj.snitt avh. variabel	29,8	42,9	46,7	23,2	29,6	30,9
F. GIFTE VERN/BESK, GJENFORENING	0,0405	12,37***	-1,480	2,283	20,56***	12,28***
(std. feil)	(1,054)	(2,259)	(2,478)	(1,718)	(4,071)	(4,527)
Gj.snitt avh. variabel	4,5	31,5	43,0	3,1	22,3	29,6
Observasjoner	1747	1747	1747	651	651	651
G. GIFTE HGR, SØKNAD	-8,768**	-10,40**	-10,87**	-2,549	-8,507***	-9,904***
(std. feil)	(4,128)	(4,779)	(4,912)	(2,080)	(2,779)	(2,875)
Gj.snitt avh. variabel	20,7	34,1	36,6	5,6	10,7	12,0
H. GIFTE HGR, GJENFORENING	1,122	-12,78***	-14,83***	0,166	-4,373**	-8,446***
(std. feil)	(1,199)	(4,186)	(4,651)	(0,649)	(1,833)	(2,674)
Gj.snitt avh. variabel	2,0	20,7	32,6	0,5	4,1	9,8
Observasjoner	454	454	454	590	590	590

*/**/***Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Analysepopulasjon består av voksne innvandrere etter asylsøknad som var ugift eller kom til Norge uten ektefelle. Avhengig variabel er indikator for søknad eller faktisk familieinnvandring av ektefelle innen 12, 36, eller 60 måneder etter referansepersonens første oppholdsdato, multiplisert med 100. Standardfeil i parenteser. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-9 til A-17 for komplette regresjonsresultater.

I gruppen (potensielle) referansepersoner med oppholdsgrunnlag HGR finner vi også tydelig reduksjon i andelen familiegjennforeningssøknader og faktiske gjennforeninger. Fallet i prosentpoeng er større for mannlige enn for kvinnelige referansepersoner, men det avspeiler en høyere gjennforeningsandel blant mannlige referansepersoner både før og etter 2010. Mønstrene for faktiske gjennforeninger er tilsvarende det vi finner for søknadene.

Det er slående at svært få av de som var ugift ved ankomst til Norge søkte om familieetablering i løpet av de fem første årene i Norge. I lys av fireårskravet kan fem år være en for kort etter-periode til å kunne evaluere reformen. Innenfor vår dataperiode er det mulig å studere familieinnvandringssøknader opptil sju år etter første oppholdsdato for de første to ankomstkohortene etter innføringen av skjerpet underholdskrav og fireårskravet om utdanning eller arbeid. Figur 14 fokuserer på disse to kohortene og viser andelen der ektefelle søkte familieetablering opptil måned 84 etter referansens oppholdsdato. Før reformen hadde nesten 22 prosent av mennene giftet seg med en person som deretter søkte familieetablering i Norge, og denne falt med nesten to tredeler til ca 7,5 prosent etter 2010. For kvinnelige referansepersoner er fallet også markert, men fra et langt lavere nivå.



Figur 14. Søknad om familieetablering med ektefelle før og etter 2010-reformen, referanseperson ugift ved ankomst

Note: Kjønn viser til (potensiell) referanseperson, som var ugift, voksen innvandrер etter asylsøknad. Ettergruppen er avgrenset til ankomstkohortene 2010 og 2011.

I Tabell 18 presenteres effektestimater etter fem, seks og sju år. Ettersom de er svært stabile finner vi klare effekter også innenfor en tidshorisont der referansepersonene har bedre anledning til å oppfylle fireårskravet.

9.1 Familiesituasjon i Norge etter seks år

Regelverket for familiegjennforening kan påvirke langsiktige utfall som flytting ut av Norge, familieetablering med andre personer og foreldreskap til barn født i Norge. Tabell 19 viser anslag på mulig effekter på bosetting i Norge etter seks år, utfra regresjonsanalyser basert på modeller av typen i likning (1). Husk vi her, i motsetning til analysene av 2003-reformen, ikke har noen kontrollgruppe. Regresjonene kontrollerer likevel for forskjeller fra før til etter 2010 knyttet til alder, utdanning og fødeland. For hver av de fire gruppene skiller vi mellom menn og kvinner (referansepersonens kjønn). Estimater for 2010-reformen er derfor forskjellen mellom de som kom før 2009 og de som kom etter, jf. Tabell 1.

Tabell 18: Søknader om familieetablering med ektefelle innen 5, 6 og 7 år av oppholdsdato, ugifte asylsøkere med avgrenset etter-reform gruppe

Variabel	Menn, 5 år	Menn, 6 år	Menn, 7 år	Kvinner, 5 år	Kvinner,6 år	Kvinner,7 år
Reformeffekt	-8,317***	-9,125***	-9,658***	-3,083***	-3,567***	-3,978***
(std. feil)	(1,074)	(1,148)	(1,189)	(0,638)	(0,685)	(0,719)
Observasjoner	5206	5206	5206	3126	3126	3126
Antall land	85	85	85	75	75	75
Gj.snitt avh. variabel	12,4	14,8	16,2	2,7	3,1	3,5

*/**/***Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Analysepopulasjon består av ugifte, voksne innvandrere etter asylsøknad hvor etter-reform gruppen er avgrenset til dem med opphold i 2010 og 2011. Avhengig variabel er indikator for om ektefelle har søkt om opphold i Norge innen 60, 72, eller 84 måneder siden referansepersonens første oppholdsdato, multiplisert med 100. Standardfeil i parenteser.

Tabell 19. Bosatt i Norge etter seks år, etter type vedtak

Variabel	Menn, ugift	Menn, ASYL	Menn, VERN/BESK	Menn, HGR	Kvinner, ugift	Kvinner, ASYL	Kvinner, VERN/BESK	Kvinner, HGR
Reformeffekt	0,616	-2,198**	-0,742	-7,413**	1,154**	-1,982	-0,637	1,097
(std. feil)	(0,530)	(1,060)	(1,084)	(3,504)	(0,569)	(1,309)	(1,713)	(2,259)
Observasjoner	8928	3420	1747	454	5301	1778	651	590
Gj.snitt avh. variabel	95,3	96,8	95,8	86,8	96,6	96,7	96,9	93,2

*/**/***Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Analysepopulasjon består av voksne innvandrere med opphold etter asylsøknad som kom til Norge uten ektefelle. Avhengig variabel er indikator for fortsatt er i Norge seks år etter opphold, multiplisert med 100. Standardfeil i parenteser. Regresjoner kontrollerer for alder og utdanning ved først oppholdsdato, samt faste effekter for fødeland. Komplette regresjonsresultater finnes i Bratsberg og Raaum (2021), tabell A-18.

Med unntak av menn med oppholdsgrunnlag HGR og til dels ASYL er det kun et fåtall som ikke er bosatt i Norge seks år etter første oppholdsdato. Reformen innebar videreføring og skjerping av underholdskravet for (potensielle) referansepersoner med oppholdsgrunnlag HGR, og vårt estimat indikerer at omkring sju prosentpoeng færre menn var bosatt etter seks år på grunn av reformen. For de andre gruppene er det små og oftest ikke-signifikante effekter av 2010-reformen.

Vi viste over at et mindretall av ugifte asylsøkere som fikk oppholdstillatelse i Norge ble etablert med ektefelle fra utlandet over tid. I Tabell 20 Panel A gjengir vi våre anslag for reformeffekten i 2010 på hvorvidt den ugifte referansepersonen lever i et parforhold, i parforhold med ektefelle fra før innvandring, i parforhold med ikke-innvandrere og fertilitet (fått barn i Norge siden innvandring). Igjen benyttes en lineær regresjonsmodell (se likning (1)) der vi inkluderer kontroll for alder og utdanning ved innvandring i tillegg til faste effekter for fødeland.

For ugifte kvinner finner vi ingen effekt på andelen som lever i et parforhold eller hvor mange som har fått barn i Norge. Dette må ses i lys av at nesten ingen kvinner hadde etablert seg med en utenlandsk ektefelle, selv før reformen. Blant ugifte menn var det i overkant av 15 prosent som hadde etablert seg med utenlandsk ektefelle før reformen, og vi ser at denne andelen som levde i et parforhold falt med sju prosentpoeng. Dette er noe mindre enn fallet i familieetableringer med utenlandsk ektefelle (jf. Tabell 17), hvilket indikerer at noen flere fant en ektefelle i Norge etter reformen. Svært få lever i parforhold med en ikke-innvandrer og det er svake tegn til at det ble mer utbredt etter 2010. En tilsvarende økning i andelen med partner som ikke er innvandrer finner vi også for kvinnene, igjen fra et svært lavt nivå. Det er også verdt å merke seg at langt færre ugifte menn med oppholdstillatelse etter asylsøknad i løpet av de første seks årene i Norge har blitt far til barn født i Norge, med en reduksjon på nesten ti prosentpoeng etter 2010.

Blant dem som var gift og kom alene ser vi ulike mønstre på tvers av grupper. Reformen i 2010 innebar forskjellige endringer for tre grupper. Om vi ser nærmere på menn som fikk flyktningsstatus eller oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn / humanitært grunnlag (panel B og D i Tabell 20) finner vi at nedgangen i familiegjenforeninger også avspeiles i at langt færre levde i et parforhold etter seks år i Norge. En lavere andel menn er far til barn født i Norge etter 2010-reformen. For kvinner i de samme gruppene er bildet annerledes. Mens det var nedgang i familiegjenforeninger som for menn, finner vi ingen signifikant effekt på sannsynligheten for å leve i et parforhold og heller ingen negativ effekt på fertilitet. Dette tyder på at kvinnene i større grad har funnet partnere i Norge etter reformen. Selv om punkttestimatet indikerer at flere fant en ikke-innvandrer til partner er ikke effekten statistisk signifikant.

I gruppen med vern/beskyttelse (panel C) finner vi et tydelig mønster for kvinnene. En signifikant større andel levde sammen med den man var gift ved ankomst etter seks år i Norge. For menn derimot er det ingen signifikant forskjell i sjansen for å leve i et parforhold, mens det er langt færre som er blitt far til barn født i Norge etter regelendringene i 2010.

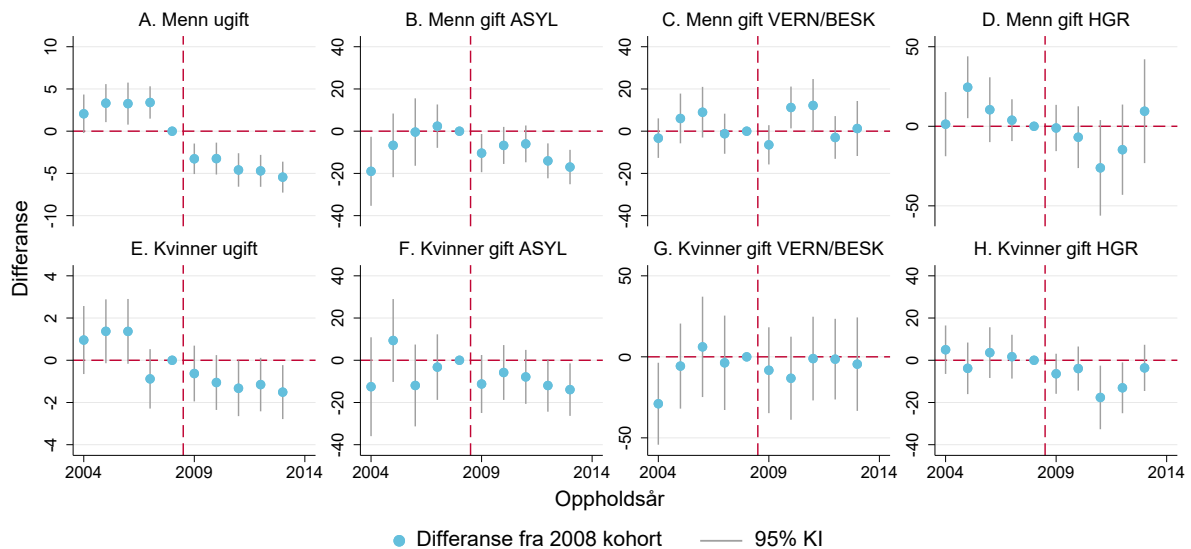
Tabell 20. Effekter av 2010-reformen på familiesituasjonen i Norge etter seks år

Gruppe:	Menn, i parforhold	Menn, parforh med oppr ektefelle	Menn, parforh med ikke-innvandr	Menn, fått barn i Norge	Kvinner, i parforhold	Kvinner, parforh med oppr ektefelle	Kvinner, parforh med ikke-innvandr	Kvinner, fått barn i Norge
A. UGIFT	-7,157***	N/A	1,249***	-9,384***	-1,881	N/A	1,185**	-2,395
(std. feil)	(1,157)	N/A	(0,415)	(1,189)	(1,429)	N/A	(0,590)	(1,486)
Observasjoner	8509	N/A	8509	8509	5120	N/A	5120	5120
Gj.snitt avh. variabel	27,4	N/A	2,6	30,2	28,8	N/A	3,5	45,7
B. GIFT ASYL	-7,975***	-10,00***	0,260	-5,429*	-1,835	-5,400	1,532	-0,799
(std. feil)	(2,999)	(2,928)	(0,763)	(3,085)	(3,714)	(3,365)	(1,183)	(3,395)
Observasjoner	3311	3311	3311	3311	1720	1720	1720	1720
Gj.snitt avh. variabel	54,2	44,7	1,5	42,9	39,9	27,4	2,4	45,8
C. GIFT VERN/BESK	-3,570	-2,233	1,066*	-10,68***	10,98**	11,03**	0,0520	3,530
(std. feil)	(2,611)	(2,531)	(0,642)	(2,618)	(4,945)	(4,499)	(1,599)	(4,419)
Observasjoner	1674	1674	1674	1674	631	631	631	631
Gj.snitt avh. variabel	51,2	42,6	1,4	40,1	40,3	26,6	2,7	44,8
D. GIFT HGR	-9,499*	-9,438*	1,252	-11,36**	-5,886	-9,582***	3,001*	0,179
(std. feil)	(5,668)	(5,175)	(1,441)	(5,436)	(3,808)	(2,832)	(1,655)	(3,773)
Observasjoner	394	394	394	394	550	550	550	550
Gj.snitt avh. variabel	44,4	35,5	1,5	34,5	20,4	10,2	3,1	29,6

*/**/***Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Utvalget er avgrenset til personer bosatt i Norge etter seks år. Avhengig variabel er indikator variabel for status seks år etter opphold, multiplisert med 100. Standardfeil i parenteser. Regresjoner kontrollerer for alder og utdanning ved innvandring, samt faste effekter for fødeland. Komplette regresjonsresultater finnes i Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-19 til A-22.

Vi har tidligere understreket viktigheten av å sjekke mulige trender i forkant av reformen (dvs. forskjeller mellom ulike ankomstkohorter) for å kunne konkludere at effektene vi anslår er til å stole på. Figur 15 viser at effekten vi mener å ha funnet for kvinner med beskyttelse/vern i sin helhet skyldes en svært lav gjenforeningsrate for ett av pre-reformkullene (2004). Om vi ekskluderer denne gruppen og fokuserer på ankomstkohortene rundt reformen finner vi ingen effekt. Vår konklusjon er derfor at estimatet vi rapporterer for kvinner med beskyttelse/vern ikke på troverdig vis kan tolkes som en effekt av reformen. For de andre gruppene som var gift ved ankomst finner vi ikke tilsvarende mønstre som gir grunn til å tvile på anslagene i Tabell 20.



Figur 15. Andel søkt om familieetablering eller gjenforening innen tre år fra referansepersonens første oppholdsdato. Før og etter 2010-reform. Etter første oppholdsår og oppholdsgrunnlag. Fleksibel funksjonsform.

Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng. Regresjoner kontrollerer for alder og utdanning ved opphold og landbakgrunn.

Figur 15 viser også et annet interessant mønster for ugifte blant kohortene som kom til Norge i forkant av reformen. For ugifte menn ser vi at andelen som har vært referanseperson i søknad om familieetablering innen tre år falt kraftig hos de som kom i 2008, sammenliknet med de fire tidligere ankomstkohortene. Mens familieetablering kan skje kort tid etter referansepersonens ankomst vil familieetablering med ektefelle for ugifte ta lengre tid. Langt fra alle vil ha en partner klar og det er naturlig at skjerping i kravene innført på et tidspunkt vil ramme personer som kom til landet flere år tidligere. Ut fra Figur 15 konkluderer vi at effektene vi estimerer for ugifte er et konservativt anslag ettersom mange av de som kom i pre-kohortene i praksis møtte det nye regelverket fra 2010 når familieetablering ble aktuelt for dem.

10 Økonomisk integrasjon av asylsøkere etter 2010-reformen

I vår studie av mulige effekter av regelendringene i 2010 på arbeidsmarkedsutfall følger vi det metodiske opplegget fra analysen av underholdskravet i 2003. Ettersom 2010-reformen medførte ulike endringer for tidligere asylsøkere med forskjellige oppholdsgrunnlag er det viktig å skille mellom oppholdsgrunnlag i tillegg til kjønn. For de som var gift ved ankomst og kom alene handlet endringene om utformingen av underholdskravet og fritaksperiode i 12 måneder. For de ugifte kom 4-årskravet på heltids utdanning eller arbeid i tillegg.

Analysen av effekter etter botid er basert på forskjell-i-forskjeller der vi på de fire gruppene av innvandrere etter asylsøknad hver for seg, jf. ligning (2). Referansepersoner som fikk første oppholdstillatelse i årene 2005-2008 utgjør pre-reform mens 2009-2013 kohortene er post-reform. I alle de fire regresjonsanalysene består kontrollgruppen av gifte som kom sammen og fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad.

Vi anslår på effekter på fire ulike utfall:

- I utdanning (minst seks måneder registrert med kurs i Nasjonal Utdanningsdatabase, SSB)
- Sysselsatt (yrkesinntekt > 1 G)
- Yrkesinntekt (2018 NOK)
- Selvforsørgelse (yrkesinntekt > overføringer)

Beskrivende statistikk er gjengitt i Tabell 21-24. For alle gruppene ser vi at sysselsetting og yrkesinntekt er lavere i ankomstkohortene etter reformen, sammenliknet med dem som kom før 2010. På den annen side er flere av dem som kom etter 2010 registrert i utdanning i minst seks måneder i løpet av kalenderåret. Forskjellen i arbeidsmarkeds- og utdanningsdeltakelse skyldes i noen grad at ankomstkohortene før reformen i 2010 har lengre botid. Vi har tidligere påpekt at fordelingen på fødeland er ulik mellom grupper og endrer seg innen gruppe over tid.

Tabell 21. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av arbeidsmarketsutfall, 2010-reform. Menn som kom før reformen

Kjennetegn	Ugift	ASYL, gift kom alene	VERN/BESK, gift kom alene	HGR, gift kom alene	Gift kom sammen
I utdanning (%)	7,6	5,9	4,3	3,0	4,1
Sysselsatt (%)	64,7	48,6	54,5	60,1	57,1
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	259,3	200,5	211,3	235,5	244,6
Selvforsørget (%)	64,4	46,6	51,2	58,2	54,8
Botid	6,3	6,0	6,5	6,1	6,5
Alder ved opphold	28,1	36,6	33,9	35,6	36,2
Andel grunnskole	0,491	0,407	0,558	0,506	0,443
Andel VGS	0,072	0,088	0,069	0,047	0,099
Andre høyere utd under master	0,157	0,271	0,132	0,173	0,222
Andel master grad eller høyere	0,044	0,118	0,060	0,014	0,082
Andel ukjent utdanning	0,236	0,116	0,180	0,261	0,153
Andel introprogram deltakelse	0,160	0,217	0,179	0,155	0,179
Topp fødeland (%)	Irak (18)	Somalia (48)	Somalia (49)	Somalia (28)	Russland (26)
Observasjoner	35 685	5 018	10 006	3 128	18 023

Note: Utvalgene er avgrenset til aldersspennet 21-64 ved utgangen av observasjonsåret og botid under 16 år. Utdanning er observert ved første oppholdsdato i Norge. Regresjonsutvalgene inneholder også 134 590 observasjoner av menn som fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad i årene 1997-2003; disse brukes til å styrke identifikasjon av periodeeffekter (dvs. konjunktoreffekter) i analysene.

Tabell 22. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av arbeidsmarketsutfall, 2010-reform. Menn som kom etter reformen

Kjennetegn	Ugift	ASYL, gift kom alene	VERN/BESK, gift kom alene	HGR, gift kom alene	Gift kom sammen
I utdanning (%)	12,7	9,1	5,9	5,0	6,3
Sysselsatt (%)	52,0	37,7	41,7	49,1	45,5
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	181,0	127,0	140,1	185,0	162,0
Selvforsørget (%)	52,5	37,3	40,9	49,0	45,0
Botid	4,0	3,7	4,2	4,4	4,0
Alder ved opphold	28,4	32,0	32,0	36,0	35,9
Andel grunnskole	0,512	0,504	0,605	0,486	0,463
Andel VGS	0,117	0,095	0,078	0,072	0,102
Andre høyere utd under master	0,149	0,163	0,118	0,160	0,179
Andel master grad eller høyere	0,041	0,053	0,030	0,050	0,065
Andel ukjent utdanning	0,180	0,184	0,169	0,231	0,189
Andel introprogram deltakelse	0,362	0,453	0,379	0,238	0,350
Topp fødeland (%)	Eritrea (38)	Palestina (31)	Somalia (62)	Somalia (28)	Eritrea (15)
Observasjoner	37 440	18 017	6 099	998	10 398

Note: Utvalgene er avgrenset til aldersspennet 21-64 ved utgangen av observasjonsåret og botid under 16 år. Utdanning er observert ved første oppholdsdato i Norge. Regresjonsutvalgene inneholder også 134 590 observasjoner av menn som fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad i årene 1997-2003; disse brukes til å styrke identifikasjon av periodeeffekter (dvs, konjunktoreffekter) i analysene.

Tabell 23. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av arbeidsmarketsutfall, 2010-reform. Kvinner som kom før reformen

Kjennetegn	Ugift	ASYL, gift kom alene	VERN/BESK, gift kom alene	HGR, gift kom alene	Gift kom sammen
I utdanning (%)	9,2	8,7	5,9	5,7	5,8
Sysselsatt (%)	41,8	34,0	29,8	41,7	40,5
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	143,3	116,9	105,0	145,5	146,4
Selvforsørget (%)	41,6	32,9	28,5	39,3	42,7
Botid	6,3	6,2	6,8	6,3	6,6
Alder ved opphold	31,0	33,1	32,8	35,3	32,3
Andel grunnskole	0,556	0,585	0,587	0,624	0,498
Andel VGS	0,077	0,057	0,075	0,083	0,111
Andre høyere utd under master	0,123	0,094	0,121	0,113	0,157
Andel master grad eller høyere	0,025	0,025	0,028	0,034	0,030
Andel ukjent utdanning	0,219	0,239	0,189	0,146	0,204
Andel introprogram deltakelse	0,214	0,245	0,224	0,221	0,220
Topp fødeland (%)	Somalia (25)	Somalia (45)	Somalia (50)	Somalia (24)	Russland (27)
Observasjoner	20 349	2 424	2 389	2 986	19 626

Note: Utvalgene er avgrenset til aldersspennet 21-64 ved utgangen av observasjonsåret og botid under 16 år. Utdanning er observert ved første oppholdsdato i Norge. Regresjonsutvalgene inneholder også 62 358 observasjoner av kvinner som fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad i årene 1997-2003; disse brukes til å styrke identifikasjon av periodeeffekter (dvs, konjunktoreffekter) i analysene.

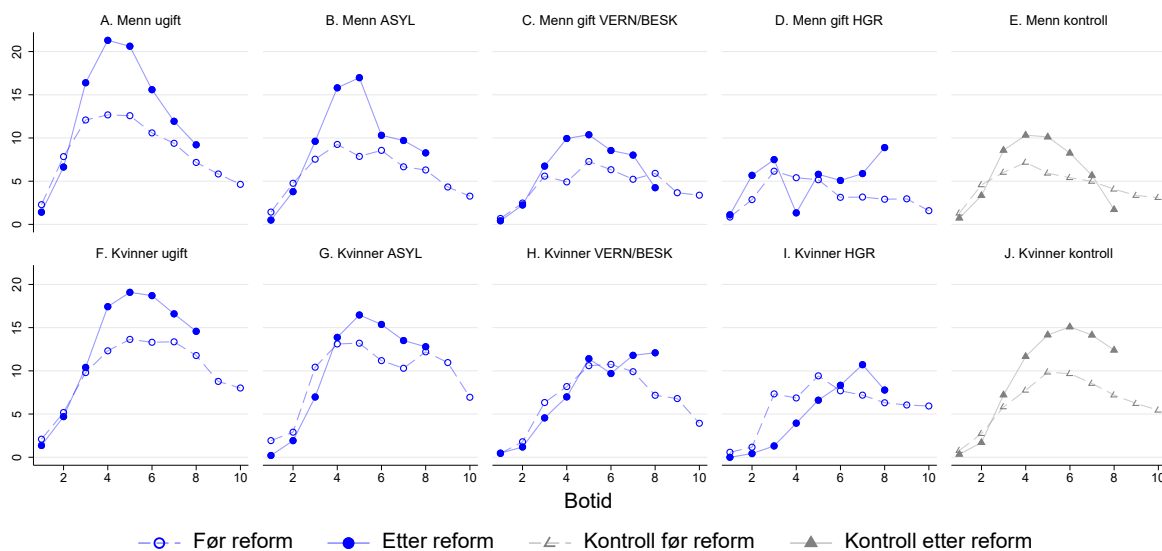
Tabell 24. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av arbeidsmarketsutfall, 2010-reform. Kvinner som kom etter reformen

Kjennetegn	Ugift	ASYL, gift kom alene	VERN/BESK, gift kom alene	HGR, gift kom alene	Gift kom sammen
I utdanning (%)	11,9	9,2	6,4	4,4	8,9
Sysselsatt (%)	29,9	22,4	14,1	29,5	24,1
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	87,4	63,7	38,7	93,1	72,7
Selvforsørget (%)	30,9	22,5	14,4	28,8	27,9
Botid	4,0	3,8	3,9	4,3	4,1
Alder ved opphold	29,7	30,8	30,1	34,9	31,4
Andel grunnskole	0,564	0,590	0,580	0,614	0,508
Andel VGS	0,085	0,059	0,055	0,056	0,075
Andre høyere utd under master	0,086	0,067	0,041	0,064	0,158
Andel master grad eller høyere	0,022	0,015	0,015	0,010	0,046
Andel ukjent utdanning	0,243	0,269	0,309	0,257	0,213
Andel introprogram deltakelse	0,406	0,489	0,478	0,373	0,409
Topp fødeland (%)	Eritrea (38)	Somalia (44)	Somalia (81)	Eritrea (49)	Eritrea (16)
Observasjoner	23 165	9 708	2 944	2 256	11 238

Note: Utvalgene er avgrenset til aldersspennet 21-64 ved utgangen av observasjonsåret og botid under 16 år. Utdanning er observert ved første oppholdsdato i Norge. Regresjonsutvalgene inneholder også 62 358 observasjoner av kvinner som fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad i årene 1997-2003; disse brukes til å styrke identifikasjon av periodeeffekter (dvs, konjunktoreffekter) i analysene.

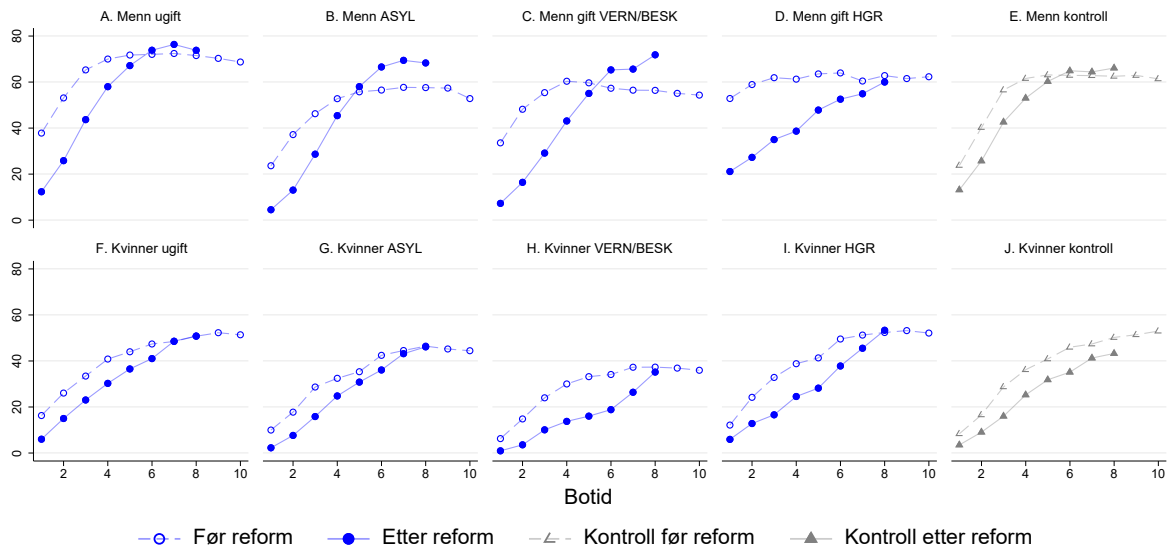
10.1 Utdanningsdeltakelse og sysselsetting etter botid, kjønn og oppholdsgrunnlag

Figur 16 viser prosentandel som deltar i utdanning minst seks måneder i løpet av kalenderåret fra og med året etter første oppholdstillatelse i Norge etter asylsøknad. For de fleste grupper er utdanningsdeltakelse på topp etter fem til seks år i Norge og klart høyere for ankomstkohortene etter 2010. Dette er en indikasjon på mulig effekt av fireårskravet. Samtidig ser vi at deltakelsen i kohortene etter 2010 er langt høyere også blant de som kom sammen med ektefellen. For denne gruppen er regler for ektefelleinnvandring irrelevant.



Figur 16. Andel registrert i utdanning minst seks måneder av året, etter botid og kjønn. Reform og kontrollgrupper, før og etter 2010-reformen.

Sysseilsetting etter botid er vist i Figur 17. I de fire til sju første årene, avhengig av oppholdsgrunnlag, ekteskapelig status og ankomst som enslige eller par, er sysseilsettingen lavere etter reformen. Men det gjelder også i kontrollgruppene av gifte som kom sammen og som dermed ikke var påvirket av regelendringene. For enkelte grupper ser vi at sysseilsettingsraten ikke flater ut i gruppene som kom 2009-2013, men fortsetter å stige og i mange tilfeller passere ankomstkohortene før 2009. For å kunne anslå effekter på deltakelse i utdanning og arbeidsliv må vi kontrollere for alder og utdanning ved ankomst i tillegg til fødeland. Kontrollgruppen er gifte asylsøkere som kom sammen til Norge.



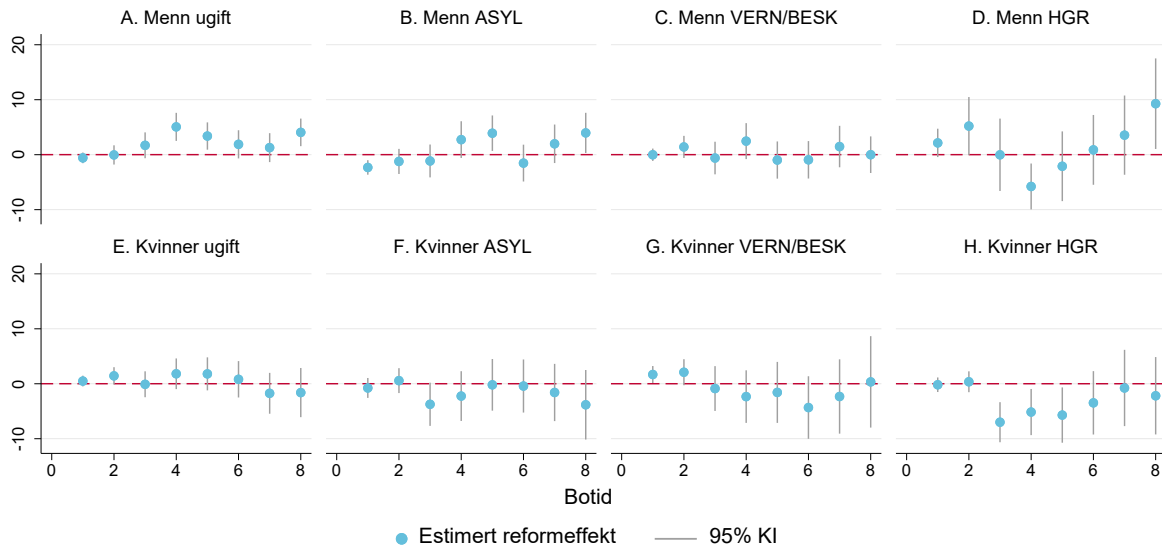
Figur 17. Andel sysselsatt etter botid og kjønn. Reform og kontrollgrupper, før og etter 2010-reformen.

Note: Sysselsetting er målt ved arbeidsinntekt over 1G. Se appendiksfigur A-3 og A-4 for tilsvarende profiler for de resterende utfallsmålene (Yrkesinntekt 2018 NOK og Selvforsørget).

10.2 Effekter på deltakelse i utdanning og arbeidsliv - regresjonsresultater

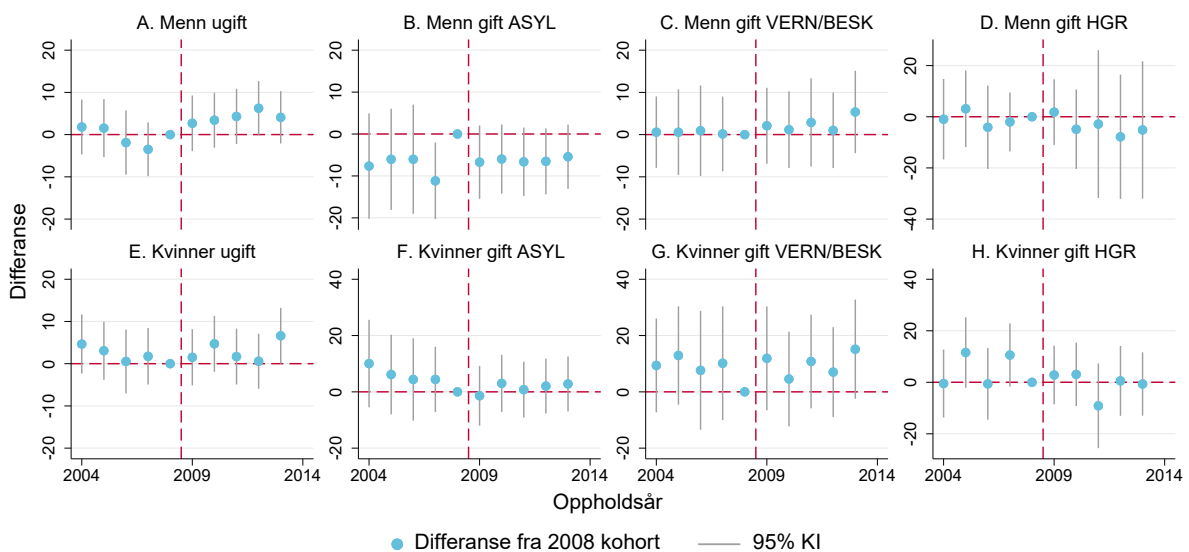
Her følger vi samme metode som i analysen av 2003-reformen og estimerer effekter etter botid ved hjelp av en regresjonsanalyse, jf. likning (2). Reformeffekter etter botid er ekstrautfall «på topp av» kontrafaktisk botidsprofil estimert ved hjelp av botidsprofiler for ektepar som kom sammen og som fikk oppholdstillatelse etter asylsøknad (kontrollgruppen). Som tidligere kontrolleres det for sammensetningseffekter ved hjelp av alder og utdanning ved innvandring, fødeland, ankomstkohort og individuell deltakelse i introduksjonsprogrammet. Utfallsårene 2006-2018 og datagrunnlaget er beskrevet i Tabell 21-24.

For deltakelse i utdanning (Figur 18) finner vi klare reformeffekter for ugifte menn med botid tre til seks år. I år fire er sannsynlighet for deltakelse omkring fem prosentpoeng høyere for dem som kom etter reformen (og måtte dokumentere fire år i arbeid eller utdanning). For ugifte kvinner er det ikke noe tilsvarende mønster, men vi har sett at svært få kvinner gifter seg med en utlending (uten opphold) som deretter søker om familieetablering i Norge. Det er små tegn til utdanningseffekter blant dem som var gift og kom alene. For disse gruppene gjelder ikke fireårskravet og det ingen åpenbare endringer i insentivene til utdanning utover støtte fra Lånekassen som regnes blant inntektene for å oppfylle underholdskravet. For kvinner med oppholdsgrunnlag HGR er det tegn til negative utdanningseffekter.



Figur 18. Estimerte reformeffekter på andel i utdanning etter botid, 2010-reformen.

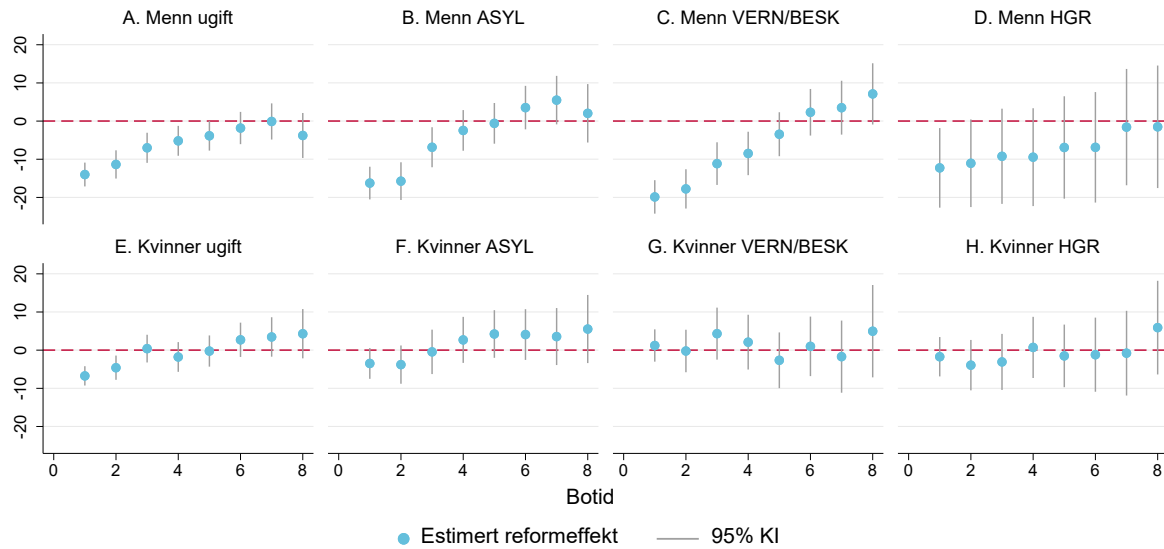
Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, samt sivilstand, oppholdsgrunnlag, alder og utdanning ved første opphold, deltakelse i introduksjonsprogrammet og faste kalenderårseffekter. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-23 og A-24 for komplette regresjonsresultater.



Figur 19. Andel i utdanning fire år etter oppholdsdato, før og etter 2010-reform. Etter referansepersonens oppholdsår og oppholdsgrunnlag. Fleksibel funksjonsform.

Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng. Regresjoner kontrollerer for alder og utdanning ved først opphold i Norge, deltakelse i introduksjonsprogrammet, observasjonsår og fødeland (faste effekter).

Sysselettingseffekter etter botid er vist i Figur 20 og vi finner ingen tegn til at 2010-reformen har bidratt til økt deltakelse i arbeidslivet hos noen av de fire gruppene. Snarere tvert imot. Menn som kom etter reformen har lavere sysselsetting de første 2-4 årene, med unntak av de som har oppholdsgrunnlag HGR. For kvinner er det også tegn til negative sysselsettingseffekter for ugifte.



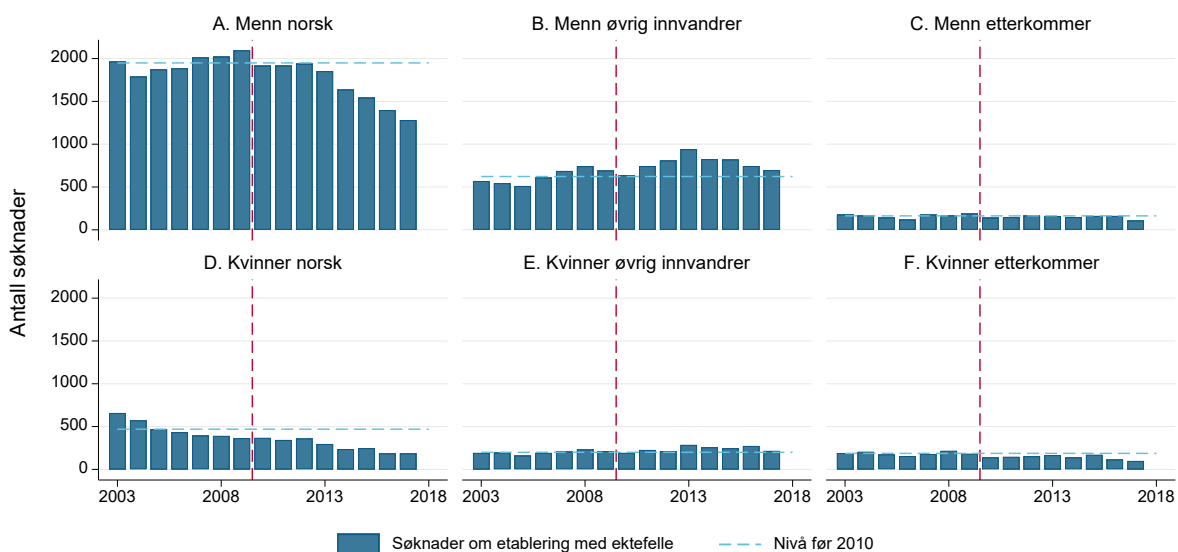
Figur 20. Estimerte reformeffekter (β_t) på sysselsetting etter botid, 2010-reformen.

Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, samt sivilstand, oppholdsgrunnlag, alder og utdanning ved første opphold i Norge, deltakelse i introduksjonsprogrammet og faste kalenderårseffekter. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-23 og A-24 for komplette regresjonsresultater. Se også appendiksfigurene A-5 og A-6 for tilsvarende figurer for utfallsmålene Yrkesinntekt 2018 NOK og Selvforsørget.

11 Effekter av endringene i 2010 for øvrige innvandreregrupper, etterkommere og norske borgere uten innvandrerbakgrunn

Regelendringene i 2010 hadde også mulige konsekvenser for familieinnvandringen i andre grupper enn utlendinger med oppholdstillatelse etter asylsøknad. For norske borgere ble underholdskravet skjerpet og unntak praktisert langt mindre liberalt enn tidligere.¹⁸ Blant barn av innvandrere vokst opp i Norge har det vært vanlig å etablere familie med en person fra landet foreldrene flyttet fra (Molstad og Steinkeller, 2020). Endringene i 2010 gjorde det vanskeligere å etablere seg med utenlandsk ektefelle, enten det skjedde frivillig eller etter press eller tvang. Det er viktig å understreke at fireårskravet ikke gjelder for etterkommere av innvandrere. Etterkommere er her definert som personer med to utenlandskfødte foreldre fra land utenfor EØS-området som enten er født i Norge av eller var under sju år ved første opphold i Norge.

Fra 2003 til 2009 søkte omkring to tusen utenlandske borgere fra land utenfor EØS årlig om familieinnvandring til Norge som gift med en norsk mann, mens kun 500 søknader kom fra ektefeller til norske kvinner (Figur 21, panel A og D). Etter 2010, og særlig fra 2013 og utover, falt antall søknader om familieinnvandring (etablering) blant både mannlige og kvinnelige potensielle referansepersoner. For mannlige norske referansepersoner steg antallet søknader år for år i forkant av reformen, men denne trenden ble brutt i 2010. For kvinnelige norske referansepersoner var det en svak nedgang også i årene før 2010. Fra 2014 har antall søknader falt kraftig fra nivået i årene før 2010. Selv om kunnskap om innføring av nytt regelverk fra 2010 kan ha ført til en økning i familieinnvandringssøknader i de nærmeste årene før reformen, synes det klart at endringen i utforming og praktisering av underholdskravet har redusert innvandringen av utenlandske ektefeller til personer uten innvandrerbakgrunn.



Figur 21. Søknader om familieetablering med ektefelle 2003-2017, andre grupper

Note: Søknader er avgrenset til borgere av land utenfor EØS. «Norske» viser til norskfødte referansepersoner med to norskfødte foreldre; «øvrige innvandrere» til referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med oppholdstillatelse på grunnlag arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» til personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge.

Panel B og E viser søknader om familieinnvandring for ektefelle der referansepersonen selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS. For denne gruppen er det ikke noen tydelig endring i antall referansepersoner med ektefelle som søker om familieinnvandring rundt 2010, men det er viktig å huske at denne befolkningsgruppen har økt kraftig i størrelse over tid. Etterkommere av innvandrere i panel C og F omfatter barn av to utenlandske foreldre fra land utenfor EØS, enten født i Norge eller som kom til landet før skolealder. Også denne gruppen har økt i størrelse over tid, hvilket bidrar til å skjule mulige effekter av reformen i figuren.

På den bakgrunn har vi for gruppene av øvrige innvandrere og etterkommere definert en risikopopulasjon av referansepersoner bestående av de som ikke lever i et parforhold (er «enslige») ved inngangen til året og er 19-59 år gamle. For å fokusere på effekter av 2010-reformen ser vi på de som var single per 1. januar i de fem årene forut for reformen (2005-2009) og de fem første årene etter (2010-2014). Beskrivende statistikk for disse populasjonene er vist i Tabell 25 og 26. Blant øvrige innvandrere fra land utenfor EØS var 3,8 prosent av menn enslige ved inngangen til året referanseperson til en ektefelles søknad om familieinnvandring pr. år i femårsperioden før 2010 og denne falt til 3,3 prosent etter reformen. Kvinner i samme gruppe var langt sjeldnere referanseperson; 1,2 prosent før og 0,9 prosent etter 2010. Både for kvinner og menn økte utdanningsnivået over tid, mens fødelandsmønsteret er stabilt. Merk at antall observasjoner er personer i et gitt kalenderår og at mange individer dermed er representert i utvalgene både før og etter 2010. Fødelandsmønsteret er imidlertid svært ulikt for menn og kvinner. Mens flere enn en av fire single kvinner er fra Filippinene, Russland eller Thailand, er mennene mer jevnt fordelt på ulike opprinnelsesland.

Blant etterkommerne er andelen enslige som i løpet av året opptrer som referanseperson i en familieinnvandringssøknad rundt 2,0 prosent for menn og 2,6 prosent for kvinner pr år i perioden før 2010. For årene 2010-2014 er disse falt til henholdsvis 1,2 prosent og 1,3 prosent. Her finner vi også et økende utdanningsnivå over tid. Som ventet er fødelandsfordelingen lik ettersom de aller fleste har vokst opp i Norge.

¹⁸ For norske borgere ble det før 2010 som hovedregel gjort unntak fra underholdskravet for ektefelle eller samboer til norsk borger over 23 år, jf. gammel utlendingsforskrift § 25 tredje ledd som ble fjernet fra 2010.

Tabell 25. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av familieinnvandring øvrige grupper, 2010-reform. Menn

Kjennetegn	Øvrige innvandrere, 2005-2009	Øvrige innvandrere, 2010-2014	Etterkommere, 2005-2009	Etterkommere, 2010-2014
Observasjoner	59 890	84 992	38 662	63 648
Individer	22 494	18 967	11 051	8 104
Andel søkt i løpet av året (%)	3,830	3,299	1,976	1,152
Alder	39,445	39,084	23,655	24,381
Andel grunnskole	0,238	0,196	0,441	0,419
Andel VGS	0,198	0,169	0,371	0,343
Andre høyere utd under master	0,185	0,185	0,122	0,158
Andel master grad eller høyere	0,112	0,182	0,036	0,050
Andel ukjent utdanning	0,268	0,267	0,031	0,030
Topp bakgrunnsland (%)	Iran (8)	Iran (7)	Pakistan (29)	Pakistan (23)

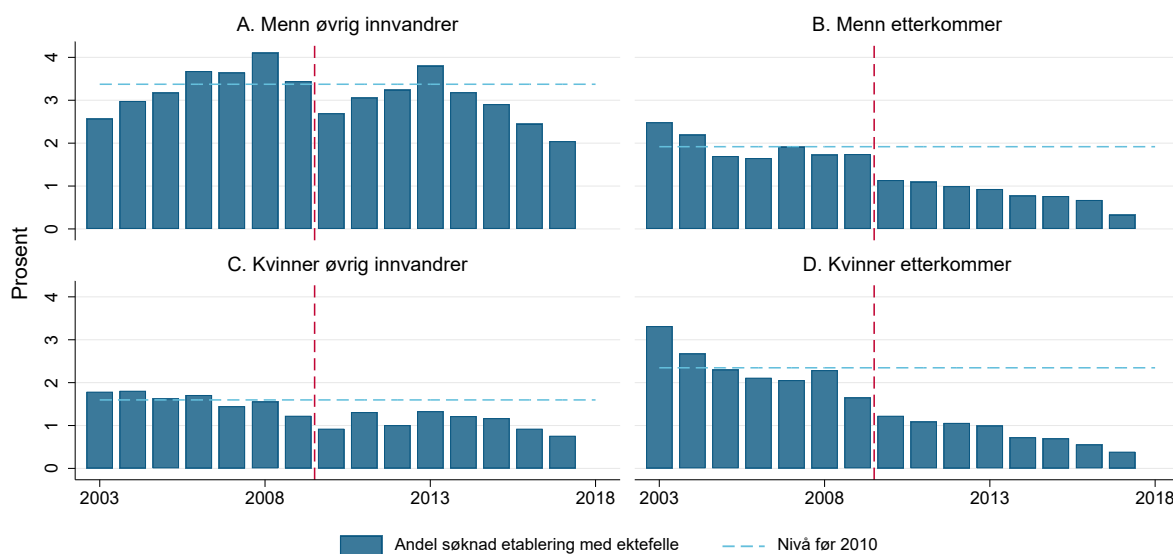
Note: Utvalgene består av personer som ikke lever i parforhold (single) 1. januar, alder 19-59. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrereforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge.

Tabell 26. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i analyser av familieinnvandring øvrige grupper, 2010-reform. Kvinner

Kjennetegn	Øvrige innvandrere, 2005-2009	Øvrige innvandrere, 2010-2014	Etterkommere, 2005-2009	Etterkommere, 2010-2014
Observasjoner	67 319	99 543	32 373	54 033
Individer	25 727	22 385	9 884	7 597
Andel søkt I løpet av året (%)	1,184	0,918	2,555	1,318
Alder	38,140	38,528	23,321	24,072
Andel grunnskole	0,278	0,260	0,289	0,274
Andel VGS	0,182	0,179	0,451	0,398
Andre høyere utd under master	0,187	0,221	0,187	0,233
Andel master grad eller høyere	0,085	0,136	0,044	0,066
Andel ukjent utdanning	0,268	0,203	0,030	0,030
Topp bakgrunnsland (%)	Filippinene (13)	Filippinene (13)	Pakistan (28)	Pakistan (24)

Note: Utvalgene består av personer som ikke lever i parforhold (single) 1. januar, alder 19-59. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrereforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge.

Over tid har andelen som har ektefelle og familieinnvandring til Norge i et gitt kalenderår endret seg (Figur 22). Merk at kalenderår nå refererer til året det ble søkt om familieinnvandring og ikke året for opphold i Norge.



Figur 22. Søknader om familieetablering med ektefelle 2003-2017, øvrige innvandrere og etterkommere. Andel av potensielle referansepersoner.

Note: «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge. Figuren viser brøken mellom søknader gjennom året og antall personer som ikke lever i parforhold i Norge per 1. januar. Se også note til Figur 21.

For øvrige innvandrere i panel A og C ser vi mønstre som ligner på mønsteret for norskfødte uten innvandrerbakgrunn. Blant mannlige øvrige innvandrere ser vi en topp i andel med søknad fra ektefelle i forkant av reformen og et fall rundt 2010 etterfulgt av en økning i 2013. For kvinner ser vi også et fall rundt reformen med årlige svingninger siden. Men nivået i 2016-17 er langt lavere enn før 2010, både blant menn og kvinner.

Mønstrene for etterkommere er preget av en fallende trend, både for menn og kvinner. Figur 22 viser at enslige etterkommere og innvandrere som kom til Norge som barn i langt mindre grad gifter seg med en person i utlandet i dag enn for 10-15 år siden, og dermed heller ikke opptrer som referanseperson i søknad om familieetablering (også vist i SSB statistikk, f.eks. Molstad og Steinkeller, 2020).

En enkel regresjonsanalyse viser at det er en klar og signifikant forskjell mellom andelen familieetableringssøknader før og etter 2010 (se Modell 1 i Tabell 27).

Tabell 27. Søknader om familieetablering med ektefelle, øvrige grupper

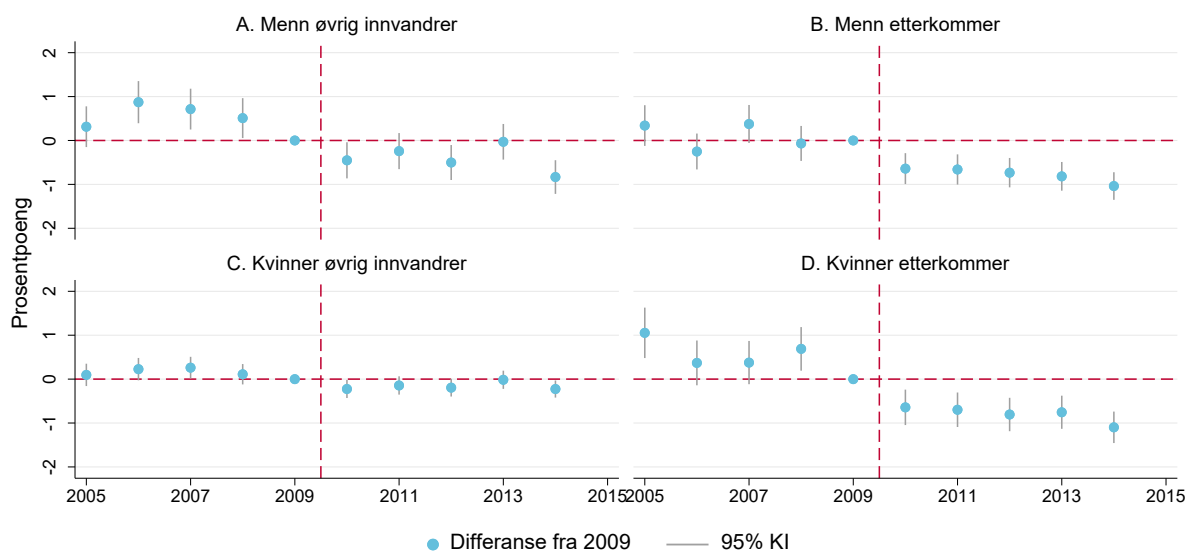
Modell og variabel	Menn, øvrige innvandrere	Menn, etterkommere	Kvinner, øvrige innvandrere	Kvinner, etterkommere
Modell 1, reformeffekt	-0,871***	-0,859***	-0,290***	-1,263***
(std. feil)	(0,0966)	(0,0811)	(0,0504)	(0,0987)
Modell 2, reformeffekt	-0,459**	-0,470***	-0,246**	-0,638***
(std. feil)	(0,190)	(0,156)	(0,0963)	(0,183)
Modell 2, trend	-0,0842**	-0,0795***	-0,00904	-0,129***
(std. feil)	(0,0330)	(0,0267)	(0,0170)	(0,0319)
Observasjoner	144 882	102 310	166 862	86 406
Antall land	174	123	167	123
Gj.snitt avh. variabel	3,4	2,0	1,1	1,8

*/**/***Statistisk signifikant på 10/5/1 prosentnivå.

Note: Analysepopulasjon består av personer alder 19-59 som ikke lever i parforhold per 1.1, 2005-2014. Avhengig variabel er indikator for om en ektefelle søkte om familieetablering med referansepersonen i løpet av året, multiplisert med 100. Regresjonene kontrollerer for alder, utdanning og fødeland. Standardfeil i parenteser. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og som har oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge. Modell 1 er estimert uten en tidstrend, mens modell 2 inkluderer en tidstrend. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-25 og A-26 for komplette regresjonsresultater.

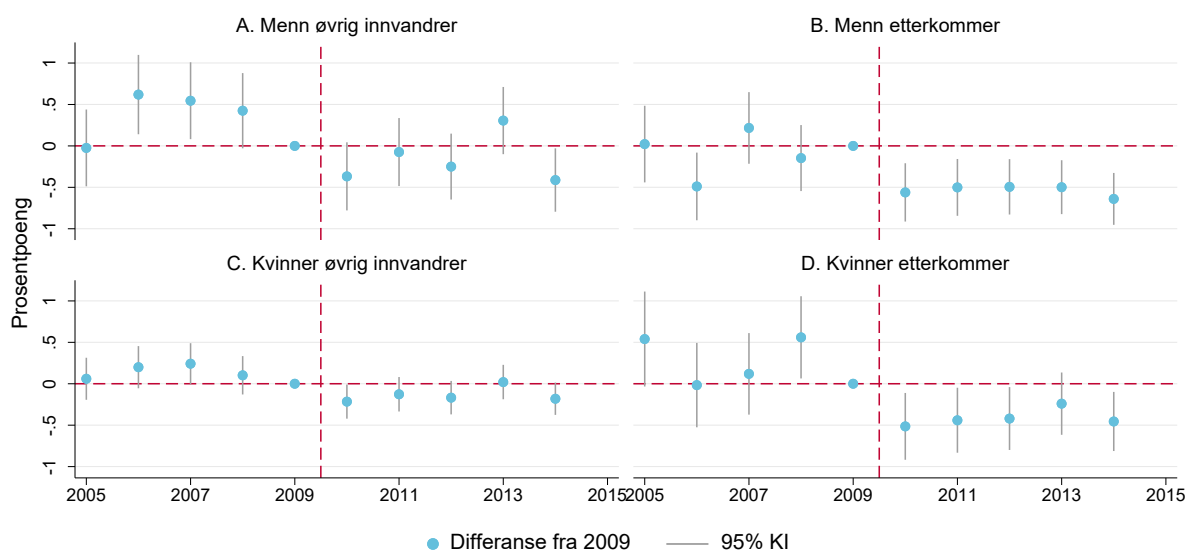
Tidligere studier av ektefelle mønstre blant unge med innvandrerbakgrunn har vist at færre finner seg ektefelle fra foreldrenes hjemland i dag enn tidligere (se f.eks. Molstad og Steinkeller, 2020). Hvis vi ikke tar hensyn til at et slikt tidsmønster kan skyldes andre faktorer enn regelverket for familieinnvandring, vil vi stå i fare for å overvurdere konsekvensene av 2010-reformen ganske enkelt fordi perioden etter reformen er annerledes av andre grunner. Figur 23 viser andelen av referansepersonene tilknyttet en familieinnvandringssøknad år for år, målt i forhold til 2009 og etter at vi har tatt hensyn til endring i antall over tid og forskjeller i sammensetning av øvrige faktorer som fødeland, alder og utdanning. For etterkommerne ser vi klare indikasjoner på trender, særlig for kvinner (om vi ser bort fra 2008).

Når vi inkluderer en lineær trend i regresjonsmodellen finner vi klare indikasjoner på at søknader om familieetablering i Norge med ektefelle har falt over tid for tre av de fire gruppene (Tabell 27, modell 2). Våre beste anslag av reformeffekten på tilbøyeligheten til å søke om familieetablering med ektefelle er dermed et fall for øvrige innvandrere på 0,5 prosentpoeng for mannlige og 0,2 prosentpoeng for kvinnelige referansepersoner (modell 2 i Tabell 27). Sett i forhold til gjennomsnittet er effekten ikke så ulik for kvinner og menn, rundt 15-20 prosent av gjennomsnittet for perioden. For etterkommere av innvandrere finner vi også et klart fall i andelen som søker om familieetablering på omkring 0,5 prosentpoeng for menn og 0,6 prosentpoeng for kvinner. Sammenlignet med nivået før 2010 innebærer dette en reduksjon i familieetablering som kan tilskrives reformen i 2010 på omkring 30 prosent for kvinner og noe mindre for menn. Figur 24 viser år-for-år mønsteret i søknader for de fire gruppene etter at regresjonsmodellen også tar hensyn til en generell tidstrend i søknader (som i Tabell 27, modell 2). Sammenlignet med Figur 23, er det ikke lenger et tydelig tidsmønster i forkant av 2010-reformen for etterkommerne.



Figur 23. Pre-trender i søknad om familieetablering, andre grupper

Note: Søknader er avgrenset til borgere av land utenfor Europa. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med opphold på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge. Se også note til Tabell 27.



Figur 24. Søknad om familieetablering, andre grupper. År-til-år mønster kontrollert for tidstrend

Note: Søknader er avgrenset til borgere av land utenfor Europa. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med opphold på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge. Estimatenes er fra modellen med tidstrend (Modell 2 i Tabell 27). Se også note til Tabell 27.

11.1 Arbeidsmarkedsutfall rundt familieinnvandringsåret

Botidseffektstudier egner seg dårlig når vi skal undersøke om regelendringene i 2010 påvirket arbeidsmarkedsutfall for andre grupper enn innvandrere med oppholdstillatelse etter asylsøknad. Det er altfor få personer for hvem familieinnvandringssøknad kan være aktuelt i datamaterialet, til at vi kan forvente å se om arbeidsmarkedskarrierer i de relevante populasjonene (i gjennomsnitt) ble påvirket av regelendringene for familieinnvandring. Det er imidlertid av interesse å følge utviklingen i arbeidsmarkedsutfall før og etter at familieetableringen fant sted for dem som faktisk får oppholdstillatelse i Norge.¹⁹ Ettersom det koster penger å søke om familieetablering vil endringer i regelverk kunne ha små konsekvenser for avslagsprosenten, men i stedet slå ut i færre søknader når folk ser at de ikke oppfyller kravene. Beskrivende statistikk for referansepersonene i faktiske familieetableringer etter søknader i perioden 2005-2014 for de tre gruppene av norske uten innvandrerbakgrunn, øvrige innvandrere fra utenfor EØS og etterkommere av innvandrerforeldre fra land utenfor EØS, er vist i Tabell 28 og 29. I tabellene har vi delt utvalgene i før- og etter-reform grupper utfra om søknadsdato for familieinnvandring faller før eller etter 23. oktober 2009.

For de aktuelle gruppene var det 12 602 familieetableringer med en norsk mannlig referanseperson, men kun 2 381 etableringer med en kvinnelig norsk referanseperson. De norske mennene var eldre enn kvinnene og ektefellene kom fra svært ulike land. Mens omkring en av to ektefeller til norske menn var fra Filippinene eller Thailand, var det langt større spredning ektefellene til de kvinnelige referansepersonene, med Tyrkia og USA på topp.

For gruppen bestående av øvrige innvandrere er det mindre aldersforskjell mellom mannlige og kvinnelige referansepersoner. Vi ser også at fødelandsmønsteret er svært ulikt for menn og kvinner.

Mens mannlige referansepersoner er spredt med India, Pakistan og Iran som viktige land er mange kvinnelige referansepersoner fra Thailand. For både menn og kvinner er det stort samsvar i landfordelingen for referansepersonen og ektefellen som søker opphold i Norge.

I gruppen etterkommere dekker perioden totalt 2 339 familieetableringer samlet for kvinner og menn. Pakistan, Tyrkia, India og Marokko er de viktigste fødelandsgruppene, som avspeiler mønsteret i landbakgrunn i populasjonen av barn av innvandrere oppvokst i Norge. Også her ser vi et slående sammenfall mellom landbakgrunn til referansepersonene og fødeland til ektefellene som søker.

Figurene 25 og 26 viser sysselsetting og yrkesinntekt for referansepersonene i årene rundt kalenderåret for familieetablering. Som ventet ser vi at sysselsetting og inntekt (målt i 2018 kroner) er høyere for familieetableringer etter 2010. Når inntektskravet skjerpes, vil vi forvente at de som faktisk lykkes i familieetableringen (dvs. søker, betaler gebyr og oppfyller kravene) har høyere inntekt. Forskjellen er minst for mannlige norske referansepersoner, som også hadde høyere sysselsetting og yrkesinntekt enn de øvrige gruppene før reformen. Når vi ser nærmere på tidsmønsteret ser vi at sysselsettingsraten og inntekten øker i årene fram mot etableringstidspunktet. Dette gjelder både før og etter reformen. For enkelte grupper faller inntekten i etterkant av etableringsåret, men vi finner ikke noe stabilt mønster som går igjen på tvers av grupper. Om reformen i 2010 virkelig bidro til styrkede arbeidskarriereinsentiver for disse gruppene ville vi forvente større forskjeller i tidsmønsteret over tid, slik vi fant for gruppene som opplevde innføring av underholdskrav i 2003 (jf. Figur 6).

¹⁹ Mohn (2020) studerer arbeidsmarkedsutfall i årene rundt etableringsåret for innvandrere og etterkommere som familieetablerer seg med utlending fra eget eller foreldres hjemland, og sammenligner disse med de som inngår ekteskap med etterkommere med lik landbakgrunn. Studien konkluderer med at de som etablerer ekteskap med utlending har svakere arbeidsmarkedsutfall i årene etter ekteskapsinngåelse enn sammenligningsgruppen, særlig for kvinner. Studien ser imidlertid ikke på regelendringen fra 2010.

Tabell 28. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i eventstudier av arbeidsmarkedsutfall for øvrige grupper, 2010-reform. Menn

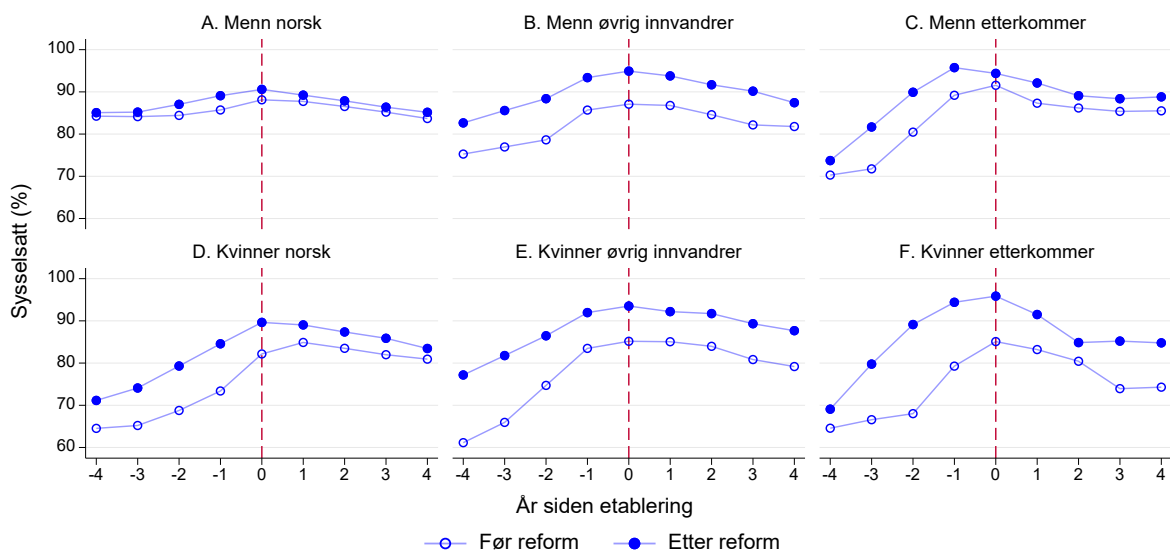
Kjennetegn	Norske, før reform	Norske, etter reform	Øvrige innvandrere, før reform	Øvrige innvandrere, etter reform	Etterkommere, før reform	Etterkommere, etter reform
Sysselsatt (%)	84,3	85,8	80,4	87,8	81,0	83,3
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	560,0	551,8	474,6	529,3	404,5	400,1
Alder	44,2	41,8	40,5	37,5	29,2	27,6
Andel grunnskole	0,227	0,240	0,244	0,155	0,461	0,397
Andel VGS	0,461	0,464	0,206	0,165	0,307	0,309
Andre høyere utd < master	0,232	0,229	0,186	0,205	0,144	0,187
Andel master grad eller høyere	0,076	0,064	0,197	0,301	0,059	0,074
Andel ukjent utdanning	0,004	0,005	0,167	0,173	0,030	0,033
Topp fødeland (%)	N/A	N/A	Pakistan (10)	India (13)	Pakistan (58)	Pakistan (53)
Topp land ektefelle (%)	Thailand (37)	Thailand (39)	Pakistan (10)	India (13)	Pakistan (58)	Pakistan (52)
Observasjoner	120 716	95 588	32 849	27 054	10 338	7 839
Individer	7 105	5 497	2 509	2 806	635	565

Note: Utvalgene består av referansepersoner i faktiske familieetableringer med ektefelle hvor søknadsdato falt i perioden 2005-2014. Datamaterialet er avgrenset til observasjonsår år hvor referansepersonen er 20-64 år; observasjonsperioden er 2001-2018. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med oppholdstillatelse på grunnlag arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge. Merk at gruppen «øvrige innvandrere» vil inneholde noen tilfeller av gjenforening mens de øvrige gruppene kun dekker familieetableringer.

Tabell 29. Beskrivende statistikk for utvalg brukt i eventstudier av arbeidsmarkedsutfall for øvrige grupper, 2010-reform. Kvinner

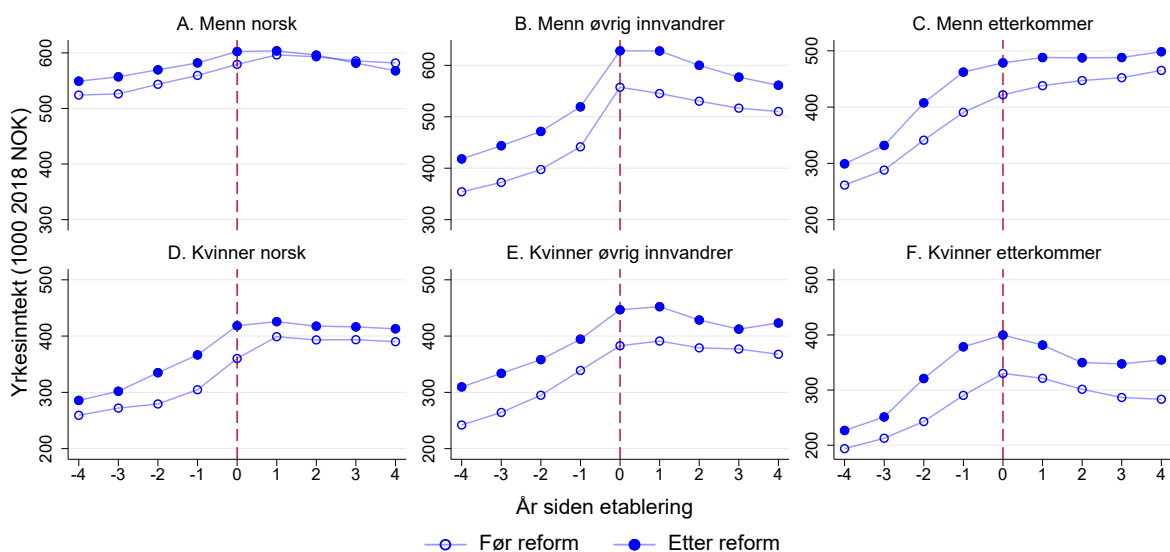
Kjennetegn	Norske, før reform	Norske, etter reform	Øvrige innvandrere, før reform	Øvrige innvandrere, etter reform	Etterkommere, før reform	Etterkommere, etter reform
Sysselsatt (%)	76,6	77,9	76,8	83,3	73,2	81,4
Yrkesinntekt (1000 2018 NOK)	360,6	344,2	346,5	374,2	280,4	312,3
Alder	36,3	34,0	37,4	35,1	28,0	26,8
Andel grunnskole	0,149	0,177	0,282	0,203	0,321	0,268
Andel VGS	0,309	0,335	0,226	0,239	0,394	0,388
Andre høyere utd < master	0,408	0,372	0,251	0,270	0,207	0,253
Andel master grad eller høyere	0,131	0,114	0,102	0,150	0,053	0,067
Andel ukjent utdanning	0,004	0,003	0,139	0,138	0,025	0,024
Topp fødeland (%)	N/A	N/A	Thailand (13)	Thailand (20)	Pakistan (55)	Pakistan (53)
Topp land ektefelle (%)	TUR (16)	TUR (14)	Thailand (14)	Thailand (21)	Pakistan (54)	Pakistan (53)
Observasjoner	22 399	16 107	12 396	9 207	9 508	6 239
Individer	1 351	1 030	856	823	636	503

Note: Utvalgene består av referansepersoner i faktiske familieetableringer med ektefelle hvor søknadsdato falt i perioden 2005-2014. Datamaterialet er avgrenset til observasjonsår år hvor referansepersonen er 20-64 år; observasjonsperioden er 2001-2018. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med oppholdstillatelse på grunnlag arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge. Merk at gruppen «øvrige innvandrere» vil inneholde noen tilfeller av gjenforening mens de øvrige gruppene kun dekker familieetableringer.



Figur 25. Sysselsetting i årene rundt faktisk etablering før og etter 2010-reformen

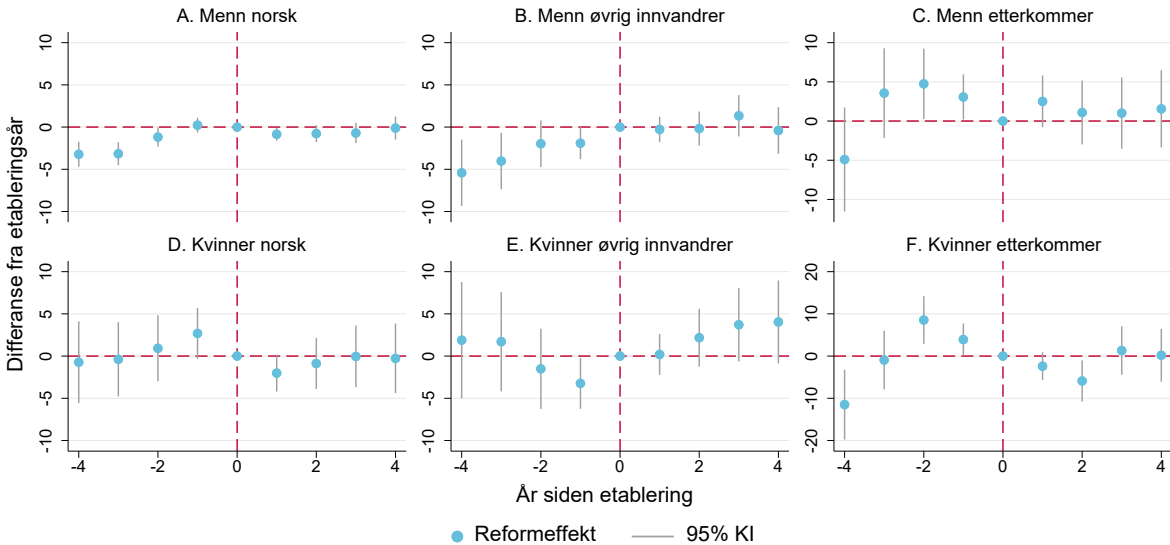
Note: «Sysselsett» er definert som yrkesinntekt over 1G. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med opphold på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge.



Figur 26. Yrkesinntekt i årene rundt faktisk etablering før og etter 2010-reformen

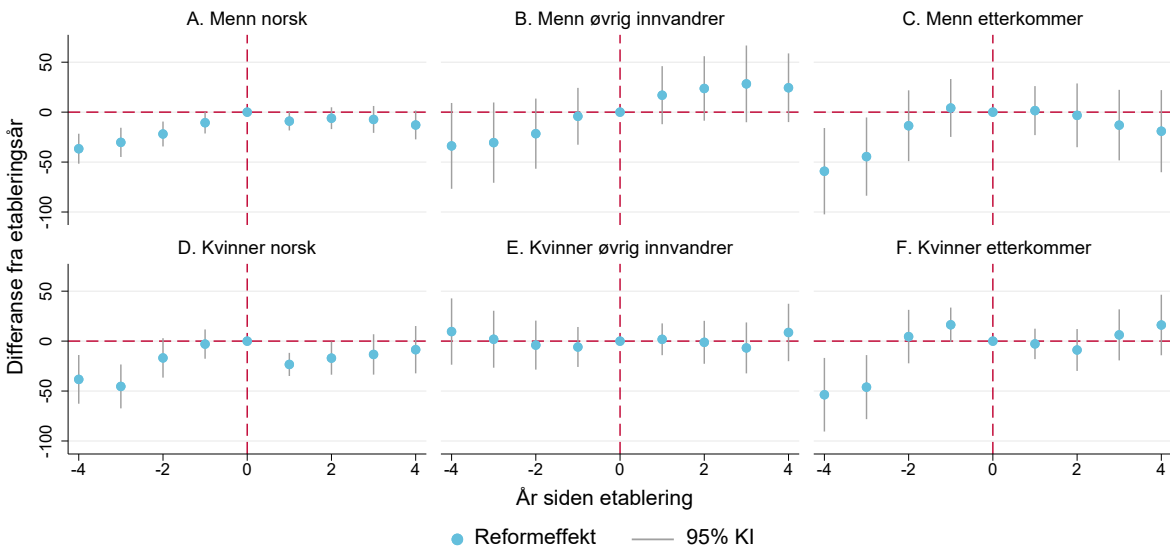
Note: «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med opphold på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge.

Når vi estimerer forskjeller i tidsmønsteret før og etter reformen innenfor et eventstudierammeverk med individfaste effekter finner vi heller ikke mønstre som indikerer at regelendringen i 2010 ga opphav til endringer i arbeidsmarkedskarrierer (se Figur 27 og 28).



Figur 27. Eventstudie: Effekt av 2010-reformen på sysselsetting i årene rundt faktisk familieetablering

Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng. Regresjoner kontrollerer for faste kalenderårs- og individeffekter. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med opphold på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge.



Figur 28. Eventstudie: Effekt av 2010-reformen på yrkesinntekt i årene rundt faktisk familieetablering

Note: Enheten på vertikalaksen er 1000 NOK (inflatert til 2018). Regresjoner kontrollerer for faste kalenderårs- og individeffekter. «Øvrige innvandrere» er referansepersoner som selv innvandret til Norge i voksen alder fra land utenfor EØS og med opphold på grunnlag av arbeid, familie eller utdanning; og «etterkommere» er personer med to innvandrerforeldre fra land utenfor EØS som enten er født i Norge eller var under sju år ved først opphold i Norge.

12 Oppsummering. Effekter av endringene i 2010

Både familieetablering og familiegjenforening blant utlendinger med opphold i Norge etter asylsøknad ble påvirket av regelendringene i 2010:

- Utlendinger med ulikt oppholdsgrunnlag etter asylsøknad (ASYL, VERN/BESK, HGR) ble alle påvirket av endringene i familieinnvandringsregelverket i 2010, men på forskjellige måter. Både for familieetablering og familiegjenforening er våre effektanslag basert på forskjeller i utfall mellom av ankomstkohorter som kom før/etter 2009 innen hver gruppe. I analyser av effekter av 2010-reformen på familieinnvandring har vi dermed ingen kontrollgruppe.
- For de ugifte er det svært få familieetableringer etter 2010. Vi finner et klar fall i familieetablering med ektefelle, målt helt fram til sju år etter referansepersonens første oppholdstillatelse i Norge. Andelen som lever i et parforhold etter seks år er lavere for både kvinner og menn. For mannlige referansepersoner finner vi færre fedre til barn født i Norge etter 2010. Blant kvinnene finner vi ingen forskjell i fødsler i Norge mellom de som kom før og etter 2010.
- Blant dem som var gift og som kom til Norge uten ektefelle ser vi ulike familiegjenforeningsmønstre på tvers av grupper. For både flyktninger (ASYL) og de som fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn/humanitært grunnlag (HGR) faller gjenforeningsandelen med ti prosentpoeng både for menn og kvinner. Nedgangen i familiegjenforeninger avspeiles også i at langt færre lever i et parforhold etter seks år i Norge. Færre menn er blitt far til barn født i Norge etter 2010-reformen. Også for kvinner var det nedgang i gjenforeningsandelen etter 2010. Derimot finner vi ingen signifikant effekt på sannsynligheten for å leve i et parforhold og heller ingen negativ effekt på fertilitet hos kvinnene som var gift, kom alene og som fikk flyktningsstatus (ASYL) eller oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn / humanitært grunnlag (HGR).
- For gruppen gifte asylsøkere som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av beskyttelse (VERN/BESK) finner vi få klare effekter, og sjansen for å leve i et parforhold etter seks år er svært lik etter reformen som før reformen for både menn og kvinner. I likhet med mønsteret for ugifte er det etter reformen langt færre som er blitt far til barn født i Norge.

For arbeidsmarkeds- og utdanningsutfall hadde regelendringene i 2010 begrensede effekter:

- For deltakelse i utdanning finner vi klare effekter for ugifte menn med botid tre-seks år. For ugifte kvinner og grupper som var gift ved ankomst finner vi ikke tegn til effekter på deltakelse i utdanning.
- Det er ikke indikasjoner på at reformen i 2010 har bidratt til økt sysselsetting eller yrkesinntekt for verken ugifte eller gifte som kom alene. Om noe er det tegn til at ankomstkohortene etter reformen hadde noe svakere arbeidsmarkedsutfall de første to-tre årene i Norge.

Effekter av 2010-reformen for øvrige innvandrergupper, etterkommere og norske borgere uten innvandrerbakgrunn kan oppsummeres slik:

- Blant øvrige innvandrere fra land utenfor EØS i alderen 19-59 år som var enslige ved inngangen til året falt andelen som var referanseperson i søknad om familieinnvandring etter 2010. Regresjonsanalyser som kontrollerer for alder og utdanning ved ankomst, fødeland og en generell tidstrend avdekker signifikante fall i søknader om familieinnvandring. For menn falt den årlige søknadsraten med 0,5 prosentpoeng hvilket tilsvarer 20 prosent av nivået før 2010. Blant de øvrige innvandrerkvinnene er fallet noe mindre; 0,2 prosentpoeng tilsvarende 12 prosent av nivået før 2010.
- For etterkommere av innvandrere finner vi også klare signifikante effekter av regelendringene i 2010 i en tilsvarende analyse, med reduksjoner i søknadsandeler på 0,5 prosentpoeng for menn og 0,6 prosentpoeng for kvinner, eller 25% av nivået før 2010.
- Selv om kunnskap om innføring av nytt regelverk fra 2010 kan ha ført til en økning i familieinnvandringssøknader i de nærmeste årene før reformen, synes det klart at endringen i utforming og praktisering av underholds kravet har redusert innvandring av utenlandske ektefeller til norske borgere uten innvandrerbakgrunn.

13 Avslutning og vurderinger

Vår hovedkonklusjon er at strengere krav til referansepersonens forsørgerevne har klare konsekvenser for antallet personer som får oppholdstillatelse i Norge gjennom familieinnvandring. Det kan framstå som opplagt, men det er prinsipielt mulig at endrete krav ved familieinnvandring medfører (store nok) atferdsendringer hos dem som møter nye rammebetingelser slik at like mange som før oppfylder kravene. Vi finner ikke støtte for dette. Regelendringene i 2003 og 2010 hadde ulike elementer, men med ett unntak medførte de en innstramming i form av strengere betingelser ved familiegjenforening med ektefelle for gifte, voksne asylsøkere som kom alene til Norge. Ved begge anledninger finner vi at både søknader om gjenforening med ektefelle og faktiske gjenforeninger falt betydelig som følge av innstrammingene.

Når færre asylsøkere som kommer alene gjenforenes med sin ektefelle kan man forvente at flere finner en ny partner i Norge. Hyppigere etablering med ny partner i Norge kan både være en konsekvens av – og grunn til – at færre gjenforenes med den vedkommende var gift med ved ankomst til Norge. Ved å sammenlikne effekter på familiestatus i Norge etter seks år finner vi tegn til at særlig gifte kvinner som kom alene med oppholdstillatelse etter asylsøknad har økt sjans for ny partner. Men svært få lever sammen med en ektefelle eller samboer som ikke er innvandrer. Etter 2010 finner vi indikasjoner på at familiefellesskap med en ikke-innvandrer er litt mer utbredt.

Den nye utlendingsloven fra 2010 hadde særlige omfattende konsekvenser for ugifte som kom til Norge som asylsøker og deres mulighet til å etablere seg med utenlandsk ektefelle på et senere tidspunkt. Et mer omfattende underholds krav ble innført sammen med regelen om fire års utdanning eller sysselsetting på heltid. Blant de ugifte voksne som kom til Norge etter 2009 er det svært få søknader om familieetablering og enda færre faktiske etableringer med utenlandsk ektefelle. Det er liten tvil om at dagens regelverk har lagt sterke begrensninger på ikke-europeiske utlendingers muligheter til å oppnå oppholdstillatelse i Norge gjennom ekteskap med utlending som kom til Norge som asylsøker og som var ugift ved ankomst.

Innstrammingene i underholds kravet i både 2003 og 2010 var motivert utfra et politisk ønske om å styrke referansepersonenes insentiver til atferd som økte mulighetene for aktiv deltakelse i det norske arbeidslivet. Når vi studerer forskjeller i arbeidsmarkedsutfall før og etter regelendringene *blant dem som faktisk etablerte familie eller ble gjenforent*, finner vi et mønster som speiler de økte kravene både rundt 2003 og 2010. Etersom det ble vanskeligere å oppfylle kravene til familieinnvandring og færre partnere flyttet til Norge, har sysselsetting og inntekt vært høyere blant de referansepersonene som får ektefellen til Norge. Dette er en seleksjonseffekt som følger direkte av et system som i sterkere grad enn tidligere setter krav til inntekt og begrenser adgangen til å gjenforenes eller etableres med ektefellen for den som ønsker det. En slik seleksjons- eller sorteringseffekt dukker opp på flere områder som en konsekvens av en mer restriktiv innvandringspolitikk. Jo strengere krav til forsørgerevne for oppholdstillatelse, jo bedre vil referansepersoner som faktisk gjenforenes eller etableres med ektefellen gjøre det i arbeidsmarkedet.

Om vi har ambisjon om å avdekke mulige insentiveffekter av strammere underholds krav, må vi måle arbeidsmarkedsutfall for hele risikogrupper av potensielle referansepersoner, også de som ikke ble gjenforent med den de var gift med ved ankomst. Insentiveffekter er også vanskeligere å dokumentere ettersom de fordrer empirisk anslag på kontrafaktiske utfall. Etersom ulike ankomstkohorter nødvendigvis må observeres på ulike kalendertidspunkt når vi skal studere utfall etter et gitt antall år i Norge, er det ikke tilfredsstillende med en enkel etter-versus-før sammenlikning. Vi trenger en kontrollgruppe for å gi et best mulig anslag på hva som ville skjedd med de som opplevde en reform, dersom reformen ikke hadde vært gjennomført.

En annen type utfordring finnes i den statistiske usikkerheten som følger av tilfeldige hendelser og uobserverte forskjeller mellom ulike individer. Flere av gruppene vi har studert er relativt små. I denne typen studier tester vi om det finnes forskjeller i arbeidsmarkedsutfall mellom ankomstkohorter som møtte ulike regelverk. Og kan vi avvise at disse forskjellene skyldes tilfeldigheter? Hvis svaret er nei fordi usikkerheten er stor og konfidensintervallene dekker null har vi *ikke bevist* at effekten er null. Mens mange effektstudier har data som kan avvise selv små effekter er det i vårt tilfelle betydelige muligheter for at det finnes insentiveffekter som vi ikke har data og metoder til å kunne avdekke.

I tråd med konklusjonen i vår studie fra 2010 finner vi at 2003-reformen medførte en styrket deltakelse på arbeidsmarkedet og høyere yrkesinntekt for menn de første fem årene etter ankomst. Ettersom denne effekten forsvant finner vi ingen tegn til at underholdskravet satte varige spor i arbeidsmarkedsutfallene for gifte asylsøkere som kom alene til Norge. Underholdskravet bidro altså til økt sysselsetting i årene fram til de fleste som gjenforener faktisk har fått sin søknad avgjort. Etter fem år i Norge hadde mange også fått bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse), men den konsekvens at det ikke lenger ble stilt underholdskrav. Vår tolkning er at underholdskravet hadde insentiveffekter så lenge kravet var relevant, men høyere sysselsetting de fem første årene hadde i seg selv ikke langvarige konsekvenser. Vi finner ingen signifikante effekter på arbeidsmarkedsutfall for kvinner. Det er færre kvinner enn menn blant asylsøkere som kommer til Norge uten ektefelle og de har lav deltakelse i arbeidslivet. Færre familiegjengforeninger i forkant av reformen kan også forklare fraværet av signifikante reformeffekter.

Endringene i familieinnvandringsregelverket som trådte i kraft i forkant av ny utlendingslov i 2010 (2010-reformen) er (enda) mer krevende å evaluere. Nær sagt alle grupper med oppholdstillatelse i Norge etter asylsøknad ble påvirket, men på ulike måter. Vi finner ingen signifikante effekter på arbeidsmarkedsutfall i disse gruppene, verken for menn eller kvinner. Men det er betydelig usikkerhet knyttet til denne delen av analysen fordi gruppene vi studerer er relativt små. Det er noe tegn i data til positive effekter på arbeidsmarkedsutfall over tid, men utfallsperioden er for kort for å kunne identifisere langsiktige effekter. Gifte asylsøkere som kom sammen til Norge ble ikke påvirket av innstrammingene i familieinnvandringsregelverket og er derfor brukt som kontrollgruppe.

For ugifte menn finner vi tegn til at reformen i 2010 medførte økt deltakelse i utdanning etter 3-5 år i Norge. Det er konsistent med antakelsen om at fireårskravet styrket insentivene til deltakelse i utdanning. Ettersom svært få kvinner som var ugift ved ankomst senere etablerte seg med en utenlandsk mann, tilsier at endringene hadde små konsekvenser for dem.

Strengere underholdskrav ved familieinnvandring har også konsekvenser for andre grupper av transnasjonale ekteskap, hvor den potensielle referansepersonen ikke kom til Norge som asylsøker. I rapporten har vi studert tre slike grupper: Ekteskap der referansepersonen ikke har innvandrerbakgrunn, ekteskap der den potensielle referansepersonen selv er innvandrer fra land utenfor EØS men ikke kom til Norge som asylsøker, og ekteskap der referansepersonen er etterkommer av innvandrere til Norge fra land utenfor EØS. Analysene viser at regelendringene i 2010 hadde sterke effekter og reduserte tilbøyeligheten til å søke om familieetablering for alle tre gruppene, med reduksjoner opp mot 25 prosent av nivået før 2010. Vi finner også at referansepersonene som gruppe sto i en sterkere økonomisk stilling etter 2010-reformen, med høyere sysselsettingsrater og høyere yrkesinntekt enn gruppen før reformen. Men vi finner ikke at reformen hadde effekter på arbeidsmarkedsutfall for den enkelte; økningen på gruppenivå framstår som en konsekvens av sortering. Strengere krav til forsørgerevne førte til færre familieinnvandringssøknader med (potensielle) referansepersoner med dårlige muligheter på arbeidsmarkedet.

Etterkommere gifter seg typisk med en person med bakgrunn fra samme land som sine foreldre. Tidligere var det ofte slik at ektefellen var bosatt i foreldrenes opprinnelsesland og kom til Norge gjennom familieetablering. Over tid er det imidlertid blitt vanligere gifte seg med en person som har foreldre fra samme land, men der vedkommende har vokst opp i Norge. Vår studie dokumenterer trenden der færre etablerer seg med ektefelle fra foreldrenes hjemland. Denne trenden kan avspeile både endringer i holdninger og adferd, og at gruppen etterkommere med samme bakgrunn har blitt mye større over tid. Likevel finner vi at endringene i familieinnvandringsregelverket i 2010 samtidig har bidratt til at færre etterkommere gifter seg med en utlending som deretter kommer til Norge gjennom familieetablering.

14 Referanser

Barth, E., B. Bratsberg og O. Raaum (2004), Identifying Earnings Assimilation of Immigrants under Changing Macroeconomic Conditions, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 106, No. 1 (Mar., 2004), pp. 1-22.

Bratsberg, B. og O. Raaum (2010), Effekter av krav om forsørgerevne ved familiegjenforening. Rapport for UDI. Rapport 4/2010, Frischsenteret, September 2010.

Bratsberg, B. og O. Raaum (2021), Underholdskrav, familieinnvandring og integrering: Appendikstabeller. Notat, Frischsenteret, Oktober 2021.

Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2014), Immigrants, Labour Market Performance and Social Insurance, *The Economic Journal*, Vol. 124 (November), F644–F683.

Eggebø, H. og J-P. Brekke (2018), Family Migration and integration: a literature review, Nordlandsforskning, NF-report 4/2018.

Grimen, S. (2015), Underholdskravet: En ulv i fåreklær? En komparativ analyse av motivene bak endringene av underholdskravet ved familiegjenforening. Masteroppgave Universitet I Bergen, vår 2015.

Lidén, H., A. Bredal, A.W. Pedersen, S. Igesund og A. Staver (2015), Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket, Institutt for samfunnsforskning Rapport 2015:4.

Mohn, F. (2020), Marriage migration and the economic trajectories of first- and second-generation immigrants in Norway, *Acta Sociologica*, Vol 63(3), 249-266.

Molstad, C.S. og A. Steinkellner (2020), Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2018, SSB Rapport 2020/5.

OECD (2017), International Migration Outlook, Chapter 3. <https://www.oecd.org/els/mig/IMO-2017-chap3.pdf>.

Staver, A. (2015), Hard Work for Love: The Economic Drift in Norwegian Family Immigration and Integration Policies, *Journal of Family Issues*, Vol. 36(11) 1453– 1471.

Aarst, M.F., A. Gotehus og S.B. Tveito (2020), Ekteskap i nær slekt: En kunnskapsgjennomgang, NOVA rapport nr 4/20.

15 Appendiks

15.1 Datakilder

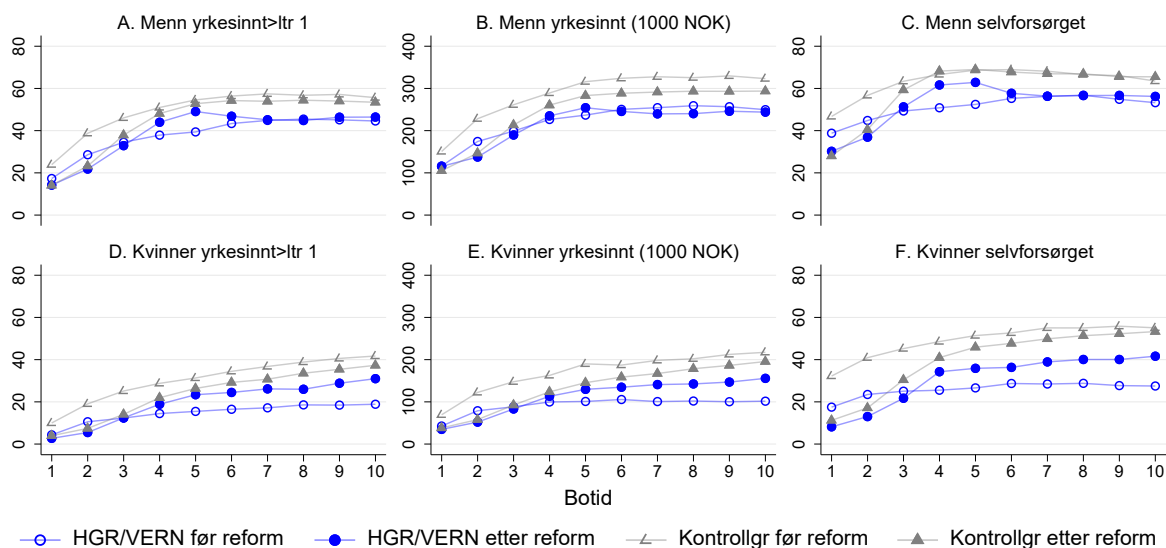
Data fra UDI

Datafil	Nøkkelvariabler	Beskrivelse	Årganger
Sak	Søkers løpenummer Referansepersons løpenummer Relasjon Sakmottattdato Fødestedland	Søknader om familieinnvandring	1991-2019
Innvandring	Referansepersons løpenummer Fluktttype Flukttypedato	Evt fluktvedtakstype og dato for referanseperson	Ingen årgang
Bosetting	Referansepersons løpenummer Kommune Bosfradato	Bosettingskommune for innvandrere etter asylsøknad	1991-2019

Utfallsvariabler (SSB registre)

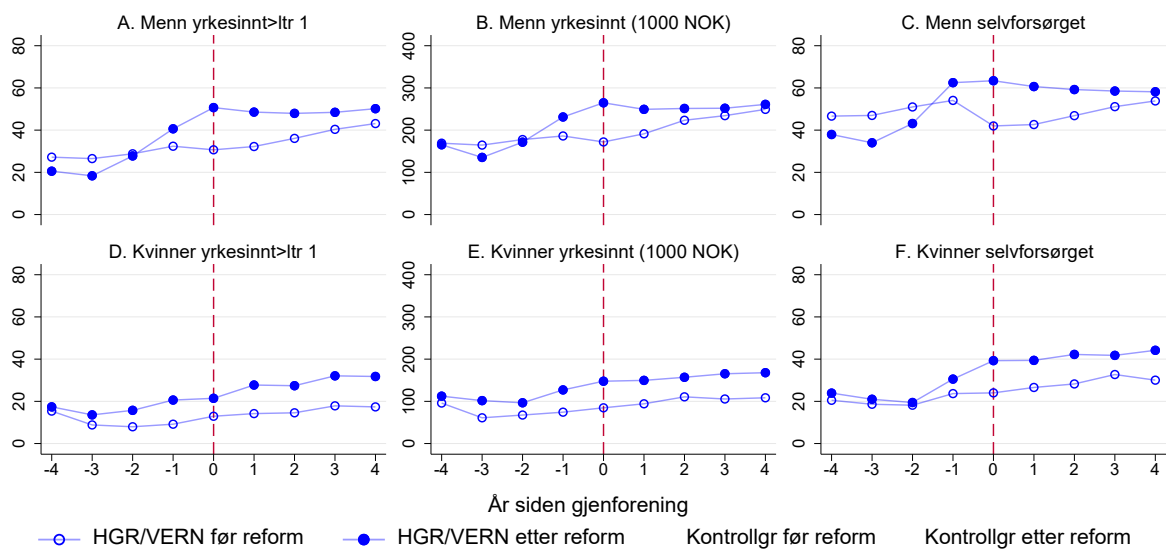
Variabler	Kilde	Oppløsning	Årganger
Lønnsinntekt	Lønns- og trekkoppgaverregisteret	Arbeidsforhold, datering noe usikker	1992-2018
Pensjonsgivende inntekt	Ligningsregisteret	Årlig	1967-2018
Arbeidsforhold	Arbeidstaker- arbeidsgiverregisteret	Daglig men noe usikker datering	1994-2018
Arbeidsledighet	Arena (A-etats, nå NAVs registre)	Månedlig	1992-2018
Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak	Arena (A-etats, nå NAVs registre)	Månedlig	1992-2018
Dagpenger ved arbeidsledighet	Arena (A-etats, nå NAVs registre)	Månedlig	1992-2018
Økonomisk sosialhjelp	FD-trygd (SSB)	Forløp	1992-2018
Introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere	Lønns- og trekkoppgaverregisteret	Årlig	2004-2018
Utdanning (pågående og høyeste fullførte)	Nasjonalt Utdanningsregister	Årlig	1990-2018
Utvandring	Folkeregisteret	Dato	1993-2019
Bostedskommune	Folkeregisteret	Årlig	1993-2019

15.2 Appendiksfigurer



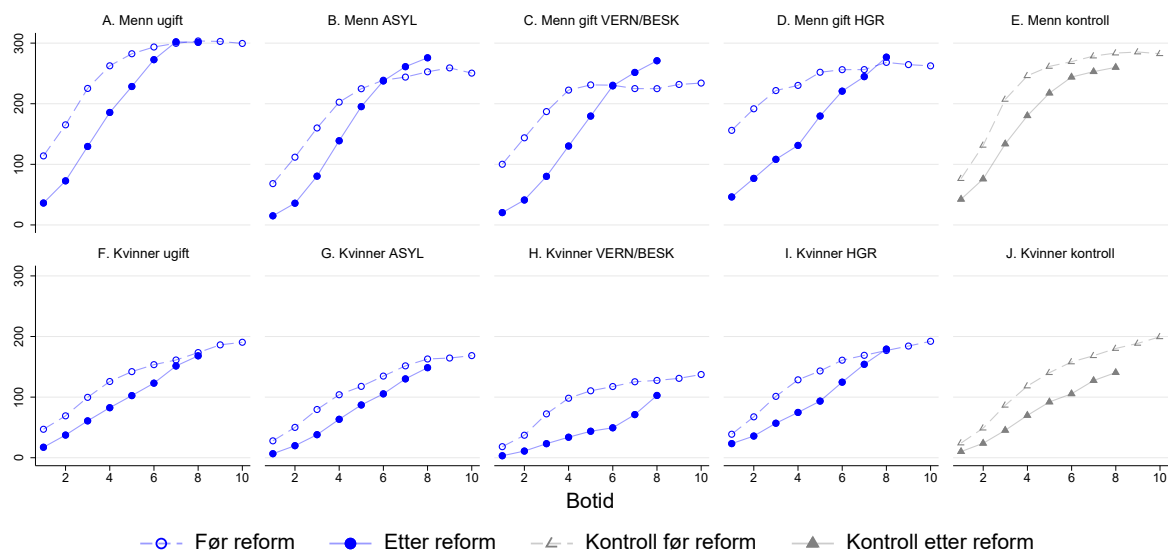
Figur A-1. Gjenomsnitt av arbeidsmarkedsutfall etter botid og kjønn. Reform og kontrollgrupper, før og etter 2003-reformen

Note: Enheten på vertikalaksen er 1000 NOK (inflatert til 2018) i panel B og E, og prosentpoeng i øvrige paneler..



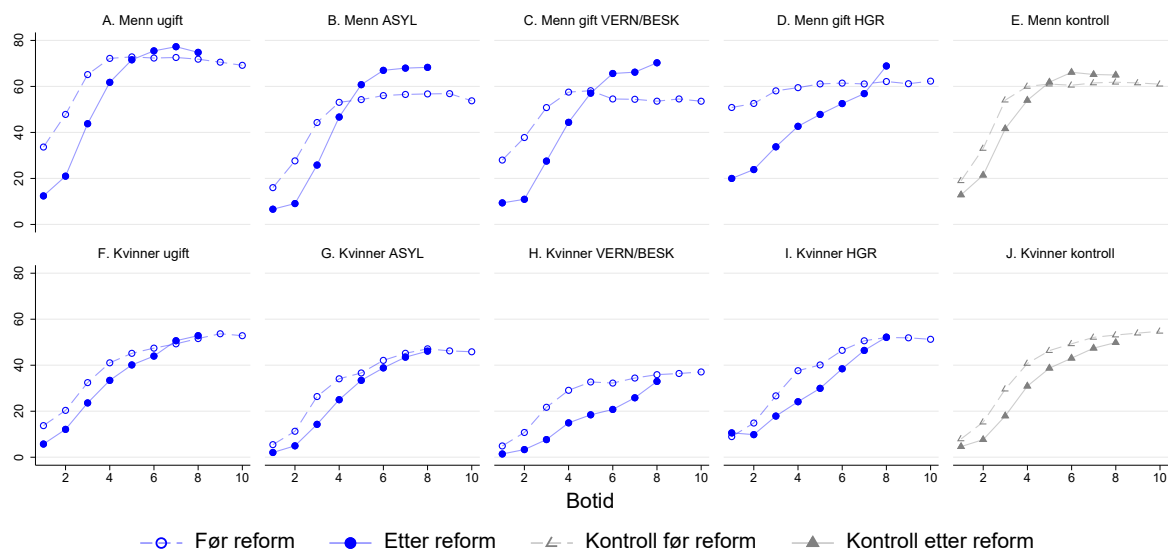
Figur A-2. Gjenomsnitt av arbeidsmarkedsutfall før og etter gjenforening, HGR/VERN gruppen, før og etter 2003-reformen

Note: Enheten på vertikalaksen er 1000 NOK (inflatert til 2018) i panel B og E, og prosentpoeng i øvrige paneler..



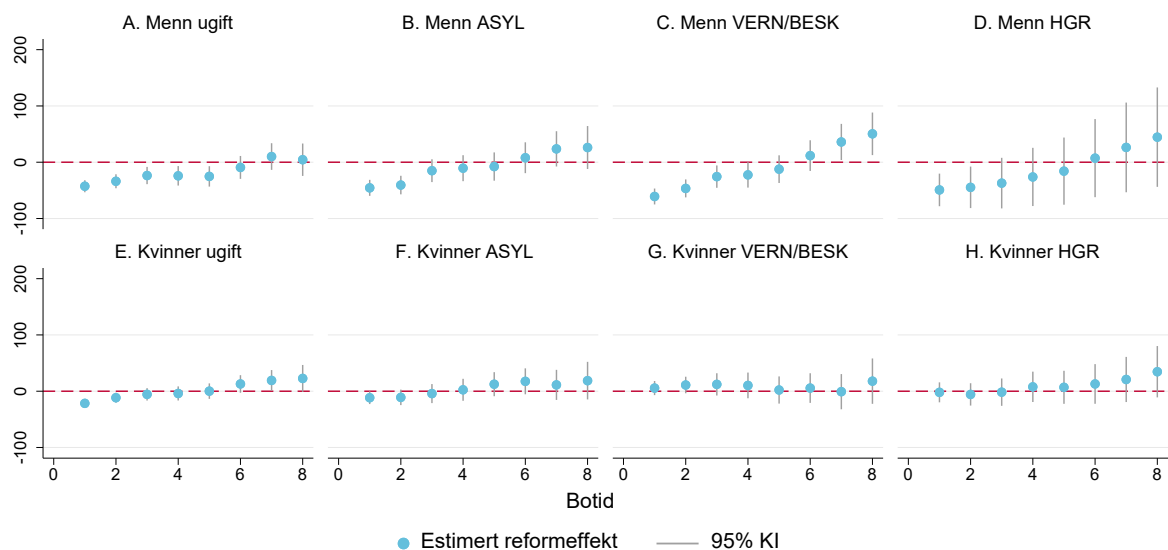
Figur A-3. Yrkesinntekt etter botid og kjønn. Reform og kontrollgrupper, før og etter 2010-reformen

Note: Arbeidsinntekt i 1000 2018 NOK.



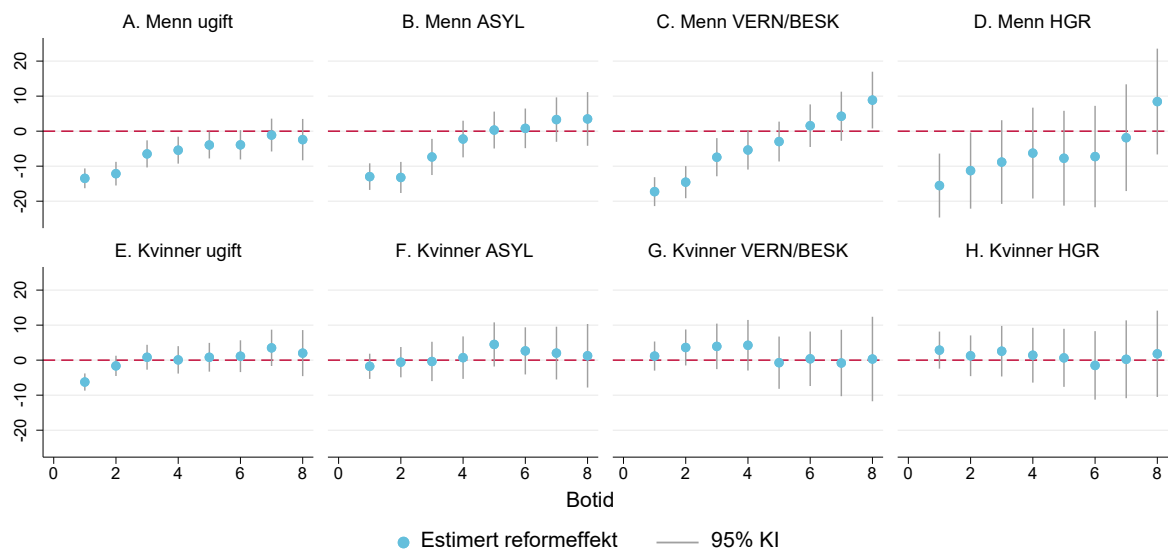
Figur A-4. Andel selvforsørget etter botid og kjønn. Reform og kontrollgrupper, før og etter 2010-reformen

Note: Selvforsørgelse målt ved yrkesinntekt større enn samlede overføringer.



Figur A-5. Estimerte reformeffekter på yrkesinntekt etter botid, 2010-reformen

Note: Enheten på vertikalaksen er 1000 2018 NOK. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, samt sivilstand, vedtakstype, alder og utdanning ved første oppholdsdato, deltakelse i introduksjonsprogrammet og faste kalenderårseffekter. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-23 og A-24 for komplette regresjonsresultater.



Figur A-6. Estimerte reformeffekter på selvforsørgelse etter botid, 2010-reformen

Note: Enheten på vertikalaksen er prosentpoeng. Regresjoner kontrollerer for botid interagert med ankomstkohort, samt sivilstand, vedtakstype, alder og utdanning ved første oppholdsdato, deltakelse i introduksjonsprogrammet og faste kalenderårseffekter. Se Bratsberg og Raaum (2021), tabeller A-23 og A-24 for komplette regresjonsresultater.