

**Anette Brunovskis, Ester Bøckmann, Synnøve Jahnsen og  
Anne Mette Ødegård**

# **Kartlegging av innvandrere med d-nummer og langvarig tilknytning til Norge**





## **Kartlegging av innvandrere med d-nummer og langvarig tilknytning til Norge**

Formålet med dette prosjektet er tredelt. For det første skal det gi kunnskap om omfang av personer med d-nummer som oppholder seg over lengre tid i landet. Et d-nummer er et identitetsnummer som ofte er aktuelt hvis du har en midlertidig tilknytning til Norge eller på andre måter ikke møter vilkårene for å bli bosatt. For det andre skal det i dette prosjektet kartlegges praksis, årsaker til og konsekvenser av at innvandrere ikke blir registrert med fødselsnummer, som man blant annet får ved å bli folkeregistrert som bosatt i Norge. For det tredje er formålet å utarbeide anbefalinger knyttet til problematikken.

# Innhold

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord .....</b>                                                                     | <b>3</b>  |
| <b>Sammendrag .....</b>                                                                 | <b>4</b>  |
| <b>1 Innledning .....</b>                                                               | <b>11</b> |
| 1.1 Problemstillinger .....                                                             | 12        |
| 1.2 Et gjenstridig problem?.....                                                        | 13        |
| 1.3 Metode og forskningsetiske hensyn .....                                             | 14        |
| 1.4 Avgrensninger .....                                                                 | 19        |
| 1.5 Gangen i rapporten.....                                                             | 20        |
| <b>2 Regelverk, begreper og bakgrunn.....</b>                                           | <b>21</b> |
| 2.1 Lover og regelverk.....                                                             | 21        |
| 2.2 Begreper .....                                                                      | 24        |
| 2.3 Foreliggende kunnskap .....                                                         | 25        |
| <b>3 Omfang av og kjennetegn ved personer med d-nummer og tilknytning til arbeid ..</b> | <b>27</b> |
| 3.1 Tilknytning til arbeid over tid .....                                               | 27        |
| 3.2 Landbakgrunn og andre kjennetegn, etter tilknytningsgrupper.....                    | 31        |
| 3.3 Bosatte innvandrere med d-nummerhistorikk .....                                     | 39        |
| 3.4 Oppsummering .....                                                                  | 43        |
| <b>4 Hvorfor er mange ikke bosatt etter lang tid? .....</b>                             | <b>45</b> |
| 4.1 Fortolkning av regelverket og praksis ved behandling av innflyttingsmeldinger ..... | 45        |
| 4.2 Opplevelser av Skatteetatens praksis .....                                          | 50        |
| 4.3 Forståelser av årsaker til manglende registrering .....                             | 52        |
| 4.4 Oppsummering .....                                                                  | 58        |
| <b>5 Utfordringer med elektronisk ID .....</b>                                          | <b>59</b> |
| 5.1 Ulike løsninger og sikkerhetsnivå for elektronisk ID .....                          | 59        |
| 5.2 Praktiske vansker uten BankID .....                                                 | 60        |
| 5.3 Gjeldende regelverk.....                                                            | 62        |
| 5.4 Spørsmål om diskriminering .....                                                    | 63        |
| 5.5 Oppsummering .....                                                                  | 64        |
| <b>6 Helsetjenester.....</b>                                                            | <b>66</b> |
| 6.1 Rettigheter til helsetjenester i Norge .....                                        | 66        |
| 6.2 Personer med d-nummer uten fastlege – hvordan får de helsehjelp?.....               | 67        |
| 6.3 Helse og arbeidslivet: sykmeldinger og oppfølging .....                             | 68        |
| 6.4 Selvforsterkende ekskludering fra helsetjenester .....                              | 70        |
| 6.5 Oppsummering .....                                                                  | 71        |
| <b>7 Velferdsytelser .....</b>                                                          | <b>73</b> |
| 7.1 Rettigheter i folketrygden .....                                                    | 73        |
| 7.2 Sosialtjenesteloven og klargjøring av kravet om bopel .....                         | 74        |
| 7.3 Bolig og boligsosialt arbeid – manglende tilgang til bostøtte .....                 | 76        |
| 7.4 Oppsummering.....                                                                   | 77        |

|                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>8 Økt sårbarhet med d-nummer?</b>                           | <b>78</b>  |
| 8.1 Kjente sårbarhetsfaktorer for utnyttning                   | 78         |
| 8.2 D-nummer og risiko for utnyttning i arbeidslivet           | 79         |
| 8.3 Oppsummering                                               | 81         |
| <b>9 Regelverk i Sverige og Finland</b>                        | <b>82</b>  |
| 9.1 Sverige                                                    | 83         |
| 9.2 Finland                                                    | 85         |
| 9.3 Oppsummering                                               | 88         |
| <b>10 Konklusjoner og anbefalinger</b>                         | <b>90</b>  |
| 10.1 Hva har vi funnet?                                        | 90         |
| 10.2 Er problemet å få fødselsnummer eller hvordan det brukes? | 93         |
| 10.3 Arbeidsmigrasjon, registreringslogikk og tilknytning      | 95         |
| 10.4 Anbefalinger                                              | 97         |
| <b>Referanser</b>                                              | <b>100</b> |
| <b>Vedlegg</b>                                                 | <b>104</b> |

# Forord

Formålet med dette prosjektet er tredelt. For det første skal det gi kunnskap om omfang av personer med d-nummer som oppholder seg over lengre tid i landet. Et d-nummer er et identitetsnummer som ofte er aktuelt hvis du har en midlertidig tilknytning til Norge eller på andre måter ikke møter vilkårene for å bli bosatt. For det andre skal det i dette prosjektet kartlegges praksis, årsaker til og konsekvenser av at innvandrere ikke blir registrert med fødselsnummer, som man blant annet får ved å bli folkeregistrert som bosatt i Norge. For det tredje er formålet å utarbeide eventuelle anbefalinger knyttet til problematikken.

Det har vært interessant å dykke ned i et felt hvor kunnskapen er spredt, og hvor det til dels er stor usikkerhet om årsakene til at noen blir gående lenge med d-nummer, og hvordan tilgang til sentrale tjenester i samfunnet fungerer for disse personene.

Studien er gjennomført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Vi vil takke kontaktpersonene våre Arild Haffner Naustdal og Henrik Solvoll Navarsete for konstruktivt samarbeid underveis i studien.

Referansegruppen i prosjektet var sentral for å ramme inn og bidra til å belyse de komplekse problemstillingene som er diskutert. Takk til: Natasza Bogacz, Arbeidstilsynet / Senter for utenlandske arbeidstakere, Maria Reiten Hindahl, Caritas, Line Eldring, Fellesforbundet, Aleksandra Czech-Havnerås, Frelsesarmeens migrasjonssenter, Mari Seilskjær, Kirkens Bymisjon, André Johansen, Nav Oppfølgingsseksjonen, Iwona Kilanowska, NHO Byggebransjen, Hanne Synøve Tærud Olberg, Skatteetaten og representant for oppdragsgiver Arild Haffner-Naustdal, AID

En stor takk rettes til informanter som tok seg tid til å la seg intervju og delte viktig kunnskap og erfaringer med oss.

Vi vil også takke Rolf K. Andersen for god og grundig kvalitetssikring av rapporten. Takk til Sofie Steensnæs Engedal i Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten med språkvask og framstilling av figurer på en leservennlig måte.

Forfatterne er ansvarlige for innholdet i rapporten, inkludert eventuelle feil og mangler.

Oslo, november 2025

Anette Brunovskis (prosjektleder)

Ester Bøckmann

Synnøve Jahnsen

Anne Mette Ødegård

# Sammendrag

D-nummer er et identitetsnummer for personer som ikke er registrert som bosatt i Norge, og har flere ulike formål. Denne rapporten gir kunnskap om omfanget av arbeidsinnvandrere med d-nummer og lang botid i Norge, her definert som mer enn seks måneder. Den kartlegger også årsaker til at personer med slik tilknytning ikke registreres som bosatt, og hvilke konsekvenser dette kan ha for deres møte med norske rettigheter og tjenester.

Bruken av d-nummer økte etter den store arbeidsinnvandringen i forbindelse med EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Det har skapt bekymring at personer som i praksis har etablert seg i landet over tid, ikke registreres som bosatt. Dette er noe av bakgrunnen for prosjektet. Tidligere forskning på feltet er begrenset, men peker på en rekke praktiske, sosiale og juridiske utfordringer ved å ha d-nummer og oppholde seg i Norge over tid.

For å bli registrert som bosatt må man ha til hensikt å bli i Norge eller faktisk ha bodd her i minst seks sammenhengende måneder i tillegg til å ha lovlig opphold. Det kreves som regel personlig oppmøte på et skattekontor med gyldig dokumentasjon for å få godkjent innflyttingsmelding. Det er plikt til å melde innflytting dersom man bosetter seg i en norsk kommune. Ved pendling til bolig i et annet EØS-land kan man unntas fra denne plikten.

D-nummer bestilles ikke av personen selv, men av en virksomhet eller myndighet som har behov for identifikasjon av en person uten fødselsnummer. Siden 2017 har d-numre blitt satt som inaktive fem år etter utstedelse. De kan reaktiveres enten av rekvirenten eller ved at personen møter til ID-kontroll ved et skattekontor.

## Data og metode

Rapportens problemstillinger er belyst gjennom en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. Omfangsanalysen bygger på data fra a-ordningen, som inneholder månedlige opplysninger om alle arbeidsforhold i Norge. Dette er det mest detaljerte og oppdaterte datagrunnlaget som finnes for personer med d-nummer. I hovedanalysen brukes data fra mars 2024, og det undersøkes hvor mange personer med d-nummer som har vært i arbeid over tid. Ved å analysere tilknytning måned for måned over en tolv månedersperiode er det gjort anslag over hvor mange som trolig har oppholdt seg i Norge over tid.

Siden det ikke finnes noen direkte informasjon om faktisk oppholdstid i Norge, bygger analysen på antagelsen om at arbeidstilknytning er en indikasjon på tilstedeværelse i landet. Dette gjelder ikke nødvendigvis for alle, for eksempel ved pendling fra utlandet. Samtidig fanger analysen bare opp personer i arbeid og utelater dermed alle som står utenfor arbeidslivet. Enkelte registrerte arbeidsforhold kan også være feil registrert, men dette antas å ha begrenset omfang. Resultatene må tolkes med varsomhet. Begrenset datatilgang er i seg selv en del av problemstillingen: Mange med langvarig

tilknytning til Norge er vanskelige å fange opp i statistikken og forblir usynlige i systemet; for forskning, forvaltning og andre.

Det kvalitative materialet består av atten dybdeintervjuer, ti kortere intervjuer og to gruppeintervjuer i tillegg til dokumentanalyse. Informantene inkluderer representanter fra offentlige etater, sivilsamfunn, arbeidsgiversiden, fagorganisasjoner og arbeidstakere. Denne bredden har vært nødvendig for å fange variasjon i erfaringer og praksis.

I mange tilfeller er det ulike lover, regelverk og instanser som virker samtidig – og til dels motstridende – på enkeltpersoners situasjon. Dette gjør at problemkomplekset har karakter av et «wicked problem»: en samfunnsutfordring som kjennetegnes av utydelige problemdefinisjoner, overlappende ansvarsforhold og manglende enighet om løsninger. Hvordan man forstår problemet – og hva man oppfatter som løsninger – avhenger i stor grad av hvilken rolle man har i systemet. Dette har vært et gjennomgående perspektiv i analysen av det kvalitative materialet, som undersøker ulike aktørers problemforståelser.

### **Omfang av personer med d-nummer i arbeidsforhold**

Det finnes ingen direkte måte å anslå hvor mange personer med d-nummer som har bodd i Norge over tid, på. Omfanget er derfor beregnet ved hjelp av månedsbaserte data fra a-ordningen. Alle arbeidsgivere er pliktige til å sende inn a-meldinger med opplysninger om sine ansatte. Når en person er registrert i et arbeidsforhold over flere måneder, tyder det på at vedkommende har oppholdt seg i landet over lengre tid.

Anslagene for hvor mange som oppholder seg i Norge over tid uten å være registrert som bosatt, har begrenset presisjon. Dette skyldes at analysen ikke fanger opp personer utenfor arbeid, og at arbeidstilknytning ikke nødvendigvis innebærer faktisk opphold – for eksempel ved pendling fra utlandet. Det er heller ikke mulig å vite hvem som oppholder seg i landet uten å arbeide eller søke arbeid, eller hvor lenge de har vært her. Det understrekes at personer med langvarig arbeidstilknytning ikke nødvendigvis burde vært registrert som bosatt etter dagens regelverk, og vi vet heller ikke hvor mange som eventuelt har forsøkt å melde innflytting.

Nedre grense for «lang botid» er i vår analyse satt til seks måneder. Personene med d-nummer er kategorisert i tre grupper:

- 1 langvarig tilknytning: kontinuerlig arbeid i alle tolv foregående måneder
- 2 sterk tilknytning: i arbeid i mellom seks og elleve måneder i tolv foregående måneder
- 3 svak tilknytning: i arbeid i mindre enn seks av tolv foregående måneder

De siste tilgjengelige tallene er fra mars 2024 og omfatter 70 000 personer. Av disse har over 30 000 hatt arbeidsforhold i alle de siste tolv månedene (langvarig tilknytning), og om lag 20 800 har vært i arbeid i seks til elleve av månedene (sterk tilknytning). Til sammen utgjør disse to gruppene 73,2 prosent av totalen.

Usikkerheten i tallene kan illustreres med to eksempler: Blant de med langvarig eller sterk tilknytning kan det være personer som jobber rotasjon<sup>1</sup> og pendler mellom hjemlandet og Norge. Det er ikke mulig å identifisere pendlere direkte. I gruppen med svak tilknytning (26,2 prosent) kan det også finnes personer som har bodd lenge i Norge, men har svak eller ujevn arbeidsmarkedstilknytning.

I gruppen med langvarig tilknytning jobber bare 12 prosent turnus eller skift, noe som muliggjør pendling. Dette tyder på at flertallet har vanlige arbeidstidsordninger og trolig oppholder seg i Norge store deler av året. Personer som er sårbare på arbeidsmarkedet, og som beveger seg hyppig ut og inn av arbeidsforhold, eller mellom svart og hvitt arbeid, havner i kategorien «svak tilknytning». Disse kan likevel ha bodd i landet i lang tid.

Majoriteten av de med langvarig tilknytning er i alderen 30–54 år, og fordelingen på opprinnelsesland er som følger:

| Opprinnelsesområde          | Langvarig tilknytning | Sterk tilknytning |
|-----------------------------|-----------------------|-------------------|
| Nordiske land               | 28 %                  | 15 %              |
| Nye EU-land                 | 62 %                  | 73 %              |
| Øvrige EU-land              | 6 %                   | 8 %               |
| Tredjeland (utenfor EU/EØS) | 4 %                   | 3 %               |

Utviklingen fra 2016 til 2024 viser at andelen med langvarig tilknytning økte fra 39 til 44 prosent av alle som er registrert med d-nummer. Andelen med sterk tilknytning holder seg på samme nivå (30 prosent) i denne perioden, mens andelen med svak tilknytning blir noe mindre.

### Overgang fra d-nummer til registrering som bosatt

Et sentralt spørsmål er hvor vanlig det er å gå fra d-nummer til å bli registrert som bosatt. Av de som hadde d-nummer i 2017, hadde 55 prosent fortsatt d-nummer tre år senere. 9 prosent var blitt registrert som bosatt, mens 36 prosent ikke var registrert – trolig fordi de har reist ut eller er utenfor arbeid. Blant personer med sterk tilknytning i 2017 hadde 38 prosent fortsatt d-nummer i 2020, 14 prosent var blitt registrert som bosatt, og 48 prosent var ikke lenger registrert. For de med svak tilknytning var andelen 23 prosent med d-nummer, 13 prosent registrert som bosatt og 64 prosent ikke registrert.

Med andre ord tyder tallene på at det er svært utbredt å bo i landet i minst seks måneder før bosetting. Videre viser analysene at den høyeste andelen med langvarig eller sterk tilknytning til Norge før bosetting er arbeidsinnvandrere fra de nyeste EU-landene.

### Praksis og opplevelser knyttet til vurderinger av innflyttingsmeldinger

Registrering som bosatt og tildeling av fødselsnummer bygger på en helhetsvurdering av lovlig opphold og enten intensjon om eller faktisk opphold i minst seks måneder. *Folkeregisterhåndboken* utdyper vurderingskriteriene, og det kreves dokumentasjon som samlet sannsynliggjør bosettingshensikt. Ifølge Skatteetaten har kravene blitt mer

---

<sup>1</sup> Arbeidstidsordninger som åpner for konsentrerte arbeidsperioder, etterfulgt av lengre samlede friperioder.



omfattende over tid, blant annet fordi ansvaret for å vurdere lovlig opphold er flyttet dit. Dokumenter som tidligere ble levert til politiet, må nå legges fram for Skatteetaten ved innflyttingsmelding.

Formuleringene i *Folkeregisterhåndboken* ble presisert i 2021 og 2022, da tilknytning til utlandet – som bolig eller familie – eksplisitt ble inkludert. Skatteetaten opplyser at dette ikke er en praksisendring, men en skriftliggjøring av etablert praksis. Det finnes imidlertid ingen dokumentasjon på at dette var uttrykt skriftlig før endringene. Siden 2021 har også Skatteetatens rutiner for innflytting mv. presisert at visse forhold kan tale mot bo-setting, blant annet «[...] uselvstendig bolig i Norge ( gjerne sammen med flere kolleger/kamerater), at melder arbeider i rotasjon eller gjennom et bemanningsbyrå, at melder har hatt samme arbeidsforhold over lengre tid uten å melde innflytting [...]». Informanter bekrefter at slike forhold også har blitt vektlagt i praksis, og at for eksempel familie i utlandet har blitt avgjørende i avslag – selv ved dokumentert bolig og arbeid i Norge.

Strukturelle forhold knyttet til bolig- og arbeidsmarkedet trekkes med andre ord fram som hindre for å kunne dokumentere opphold og tilknytning. Flere informanter mener det kreves dokumentasjon på framtidig opphold, også når seks måneders faktisk opphold er sannsynliggjort. Noen opplever at praksis varierer mellom skattekontorer og saksbehandlere, og at personer i tilsynelatende lik situasjon får ulike vedtak. Dette har ikke latt seg etterprøve. Skatteetaten viser til at ulikt utfall skyldes forskjeller i dokumentasjon eller situasjon, og at praksis ikke er endret.

Lang saksbehandlingstid løftes fram som en barriere i seg selv. Enkelte informanter viser til ventetid på flere måneder og beskriver et system som er vanskelig å navigere i. Flere oppgir at kravene er uklare, og at informasjon spriker mellom etater. Det kan finnes insentiver til å ikke melde innflytting dersom det medfører tap av rettigheter i hjemlandet. Noen kjenner ikke til plikten til å melde innflytting og forveksler d-nummer med varig registrering i Folkeregisteret. Slike misforståelser kan føre til at innflytting ikke meldes før det oppstår behov for offentlige tjenester, noe som gjør det vanskeligere å dokumentere tilknytning i ettertid. Samlet peker informantene beskrivelser på at regelverket og praksisen oppleves som krevende å forstå, med betydelige utfordringer knyttet til dokumentasjon, informasjon og forutsigbarhet.

## **Utfordringer med å leve og bo i Norge med d-nummer**

### **Elektronisk identifisering**

Elektronisk identifisering er en utfordring for personer med d-nummer. BankID er den mest brukte løsningen på høyt sikkerhetsnivå, men det er vanlig at bankene krever fødselsnummer, selv om bruk av d-nummer er tillatt. Buypass og Commfides er alternativer som er tilgjengelige for personer med d-nummer, men krever registrert adresse i Norge og koster penger. Uten elektronisk ID på høyeste nivå stenges man ute fra tjenester som mobilabonnement, depositumskonto, registrering som arbeidssøker, digital aktivitetsplan fra Nav og søknad om sosialhjelp på nett. Flere private aktører, som finn.no, godtar kun BankID. Vipps oppgir at personer med d-nummer kan bruke tjenesten, men henviser kun til BankID for identitetsverifisering.

Blant informantene rettes det kritikk mot at kun private aktører, hovedsakelig banker, tilbyr elektronisk ID på høyeste sikkerhetsnivå. Rettsstatsmeldingen fra 2023 peker på at dette utgjør et rettssikkerhetsproblem, ettersom ID-løsningen som brukes av både offentlige og private aktører, utstedes av private banker. Den reviderte eIDAS-forordningen fra EU, vedtatt i 2024, vil trolig medføre at staten får plikt til å tilby en slik ID-løsning selv.

### **Helsehjelp**

I flere av intervjuene våre framkommer det en god del usikkerhet om helserettighetene til personer med d-nummer. Alle har rett til øyeblikkelig hjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven. EU/EØS-borgere med europeisk helsetrygdkort har samme tilgang til helsetjenester som landets egne innbyggere og betaler kun en eventuell egenandel.

Fastlegeordningen er forbeholdt personer registrert som bosatt og er derfor ikke tilgjengelig for de med d-nummer. I praksis må disse benytte private helsetjenester, legevakt eller reise til hjemlandet for behandling. Mange er avhengige av sykmelding fra lege i hjemlandet, og manglende fastlege i Norge svekker muligheten for oppfølging av sykmeldte. Ved arbeidsulykker kan det bli vanskelig å samle dokumentasjon som kreves for eksempel ved yrkesskadeerstatning, og noen ganger blir ikke skader rapportert. For noen oppstår en ond sirkel: Behandling må skje i hjemlandet, og utenlandsoppholdet kan senere bli brukt som grunnlag for å avslå bosetting i Norge.

### **Velferdsytelser**

Personer som arbeider i Norge, er medlem i folketrygden – enten som «bosatt» eller som arbeidstaker. En jobb gir vanligvis umiddelbar tilgang til velferdsordninger, familieytelser og inntektssikring. Som vist kan personer med d-nummer møte praktiske hindringer i velferdsforvaltningen, blant annet på grunn av krav om elektronisk ID på høyt sikkerhetsnivå.

Rett til arbeidsavklaringspenger krever fem års medlemskap i folketrygden, og prosessen forutsetter dokumentasjon fra fastlege – noe som kan være utfordrende for personer med d-nummer. For å få sykepenger må man ha jobbet i minst fire uker og ha en årsinntekt over 0,5 G. EØS-borgere kan medregne arbeidstid fra andre EØS-land.

Man kan i prinsippet ha rett til sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven i Norge når man er registrert med et d-nummer, men det avgjørende er om man har «bopel» i Norge. EØS-borgere med lovlig opphold er unntatt fra bopelkravet. Rettighetene til EØS-borgere og deres familiemedlemmer etter sosialtjenesteloven ble klargjort i 2025 i *Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge* fordi den tidligere forskriften ikke tydeliggjorde hvordan EØS-regelverket påvirker retten til sosiale tjenester.

Bustøttelova krever at mottakeren er registrert som bosatt i folkeregisteret. Boligsosialloven stiller ikke eksplisitt krav om bosetting, men kommunene kan likevel forutsette det ved tildeling av kommunal bolig eller boligrådgivning. Også Husbankens støtteordninger

kan i praksis være utilgjengelige for personer med d-nummer, ettersom det ofte kreves langvarig tilknytning til Norge.

### **Økt sårbarhet?**

Personer med d-nummer kan komme i situasjoner som forsterker sårbarhet og dermed økt risiko for å bli utnyttet i arbeidsforhold. Det gjelder særlig en sterkere avhengighet av arbeidsgiver på grunn av praktiske hindringer med tilgang til bolig, banktjenester, helsetjenester mv. For personer med d-nummer kan det norske systemet være komplekst og vanskelig å navigere i – «alt» blir vanskeligere uten fødselsnummer. Dette skaper en situasjon der mange blir avhengige av andre for å utføre grunnleggende oppgaver.

### **Regelverk i Sverige og Finland**

Sverige har en modell som ligner den norske, med et alternativt identitetsnummer (samordningsnummer). Oppholdet må vare minst ett år for å bli folkeregistrert. Det svenske personnummeret tilsvarer det norske fødselsnummeret. Personer med samordningsnummer kan møte utfordringer ved jobbsøking, signering av arbeids- og leiekontrakter, medlemskap i foreninger, stemmerett ved lokale valg og EU-valg, netthandel, kjøretøyregistrering, bankkonto og telefon- og internettabonnement. Sverige har ikke fastlegeordning, men pasienter kan være tilknyttet helsesentre, og det er ingenting som tyder på at samordningsnummer hindrer dette. Finland har en annen modell og benytter kun ett nummer. Arbeidsinnvandrere må registrere personopplysninger for å få finsk personnummer, som krever minst tre måneders opphold. Tilgang til helsetjenester, sosialhjelp og utdanning forutsetter vanligvis registrering som bosatt i en kommune. Det krever som regel toårig arbeidskontrakt, ett års opphold eller familieband til en registrert person. Uten kommunal registrering kan tilgangen til visse tjenester være begrenset. Elektronisk ID er knyttet til tildeling av finsk personnummer.

### **Drøfting og konklusjoner**

Det er ganske ulike perspektiver blant våre informanter på problematikken rundt langvarig registrering med d-nummer. Forvaltningsorganer legger vekt på behovet for kontrollerte identiteter og regelverksforankret praksis, mens ideelle organisasjoner peker på de sosiale konsekvensene av manglende bosetting og den samlede effekten dette har for enkeltpersoner.

Et grunnleggende skille går mellom de som mener hovedproblemet er at Skatteetatens praksis ved vurdering av innflyttingsmeldinger og tildeling av fødselsnummer er for streng, og de som mener det er knyttingen av rettigheter og tjenester til fødselsnummer som skaper de største utfordringene. Disse forståelsene er ikke gjensidig utelukkende, og analysen viser at begge er sentrale for å forstå hvordan vanskene oppstår. Utfordringene oppstår i skjæringspunktene mellom ulike etater, lovverk og ansvarsområder og forsterkes av at ingen har et samordnet eller helhetlig ansvar. Vi foreslår å bruke begrepet *konsekvensforskyvning* for å beskrive hvordan praksis og regelverk på ett felt får konsekvenser på andre områder. Det framstår også som et *ansvarsfravær* snarere enn ansvarsfraskrivelse – det finnes ikke én institusjon som har ansvar for samordning for personer med d-nummer og langvarig tilknytning til Norge.

Samtidig viser materialet at mange personer med d-nummer har hatt arbeidsforhold registrert i a-ordningen over lang tid. Det reiser spørsmål om hvordan varighet og tilknytning forstås i praksis. Dokumentasjonskravene for bosettingshensikt, slik de praktiseres, samsvarer i liten grad med hvordan arbeidsmigrasjon og tilhørighet utspiller seg i mange tilfeller. Spesielt gjelder dette vurderingen av at tilknytning til utlandet – som familie eller bolig i hjemlandet – automatisk svekker tilknytningen til Norge. Det kan også stilles spørsmål om hvordan rotasjonsarbeid tolkes i vurderingen av bosetting, selv når det innebærer at personen har store deler av sitt yrkesliv i Norge.

Rettigheter og tilknytning vurderes fortsatt med utgangspunkt i langvarig bofasthet og sterk territoriell tilstedeværelse. Dette er ikke nødvendigvis forenlig med sirkelmigrasjon og transnasjonale livsstrategier, der tilstedeværelse og tilhørighet strekker seg over landegrensene og man kan ha tilhørighet flere steder. Det gjelder også for omsorgsutøvelse og familierelasjoner, som i noen tilfeller tolkes som tegn på svakere tilknytning, men som i realiteten er en del av migranternes forsørgelsesstrategier.

Det reises også spørsmål om lovligheten av enkelte avgrensninger. Enkelte rettigheter, som fastlegeordningen og bostøtte, er eksplisitt forbeholdt personer registrert som bosatt i folkeregisteret. I andre tilfeller skjer utestengelse i praksis, som når BankID krever fødselsnummer for registrering, og andre tjenester bare godtar BankID for identitetsbekreftelse. Det er uklart om dette er i tråd med EØS-retten, som forutsetter at administrative prosedyrer ikke skal utgjøre uforholdsmessige hindringer for fri bevegelighet eller gi rom for diskriminering.

Basert på analysen presenteres fire mulige innganger til tiltak:

- 1 **avskaffe d-nummer som kategori** og utvikle en ny modell for folkeregistrering, for eksempel etter finsk modell, med én type identitetsnummer
- 2 **justere Skatteetatens praksis** ved å klargjøre kriterier og dokumentasjonskrav og vurdere hvordan tilknytning til Norge skal forstås og avgjøres
- 3 **sørge for at tilgang til tjenester ikke er avhengig av registrering som bosatt**, men at det gjøres selvstendige vurderinger av rettighetsgrunnlag
- 4 **forbedre informasjon og veiledning**, slik at enkeltpersoner lettere kan forstå og navigere i regelverket

Anbefalingene retter seg mot både overordnede strukturer og mer konkrete tiltak og tar høyde for at utfordringene er sammensatte og ikke kan løses innenfor én sektor alene.

# 1 Innledning

Personer som oppholder seg i Norge, registreres på ulike måter i folkeregisteret. Den som flytter til Norge for å bosette seg, må ha lovlig opphold og skal innen åtte dager etter ankomsten personlig melde dette på skattekontoret og vise fram pass eller tilsvarende legitimasjon. En person som oppholder seg lovlig i en kommune i minst seks måneder, eller har til hensikt å bo her i mer enn seks måneder, registreres som bosatt i Norge. Der vilkårene for å registreres som bosatt ikke er møtt, kan det utstedes et d-nummer. Dette er et identitetsnummer som er nødvendig for å få skattekort eller søke om tjenester hos Nav. Det er offentlige myndigheter, offentlige virksomheter og finansforetak som rekvirerer d-nummeret, ikke personen selv. Det vil altså si at fødselsnummer er knyttet til det å være registrert som bosatt, mens personer med d-nummer ikke er registrert som bosatt. Begge grupper er imidlertid registrert i folkeregisteret.

D-nummer kommer opprinnelig fra Direktoratet for sjømenn som en ordning for å registrere sjøfolk, med andre ord en unntaksordning som angikk en liten gruppe (Gisle, 2024). Etter hvert er d-nummeret gått over til å bli et identitetsnummer som ofte brukes for personer som ikke møter kriteriene for å få et fødselsnummer (Skatteetaten, 2025d). Bruken av d-nummer har økt, særlig i forbindelse med den store arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Det har imidlertid vært usikkerhet rundt hvor mange personer som oppholder seg i Norge over lengre tid med d-nummer, og hva slags konsekvenser dette kan ha.

Denne rapporten handler om arbeidsinnvandrere som har oppholdt seg i lengre tid i Norge uten å være registrert som bosatt. Stortingsmeldingen *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp* (Meld. St. 17 (2023–2024)) slo fast at det var nødvendig med en slik kartlegging. Spørsmålene vi undersøker, er: 1) Hvor stor er denne gruppen? 2) Hva er opplevde barrierer mot å bli registrert som bosatt? 3) Hva er konsekvenser av å bo i Norge uten fødselsnummer? Undersøkelsen omfatter borgere fra de andre nordiske landene og EU/EØS-området (det vil si EU-land utenom Norden pluss EØS-landet Liechtenstein) og tredjelandsborgere (fra land utenfor EU/EØS-området). Arbeidsinnvandrernes adgang til Norge reguleres ulikt, avhengig av opprinnelsesland og oppholdsstatus. Undersøkelsen skal også gi et grunnlag for å vurdere om det er behov for tiltak, rettet både mot innvandrere og det offentlige.

I senere tid er det kommet fram en bekymring for at personer som reelt sett har en langvarig tilknytning til Norge og oppholder seg, jobber og betaler skatt her over mange år, er registrert med d-nummer. Dette kan for eksempel føre til vansker med å få tilgang til helse- og velferdstjenester. Denne bekymringen er særlig målbar av ideelle organisasjoner som ofte kommer i kontakt med personer i slike situasjoner. Bekymringen er ikke ny, og problemstillingene knyttet til dette er sammensatt, med ulike hensyn. I 2016 uttalte daværende skattedirektør Hans Christian Holte at manglende kontroll med d-nummer utgjorde et stort problem med mulig falske identiteter og kunne gjøre det mulig å utnytte velferdsordninger i Norge (Mangal, 2016). Ingrid Døskeland ved Robin Hood Huset (et møtested for økonomisk vanskeligstilte i Bergen) innvendte at deres erfaring var

at hovedproblemet var at arbeidsinnvandrere ikke fikk fødselsnummer og *ikke* fikk velferdsrettigheter (Døskeland, 2016).

I utredningen fra arbeidsinnvandrerrutvalget (NOU 2022: 18) påpekes det at fri bevegelse innad i EØS-området gjerne omtales som *mobilitet* snarere enn som migrasjon. Denne begrepsbruken gjenspeiler at forflytning mellom landegrensene internt i EØS-området anses som mer flyktig og noe som ikke innebærer varig bosetting på samme måte som andre former for migrasjon. Dette kan skape utfordringer for registreringsordninger og tiltak for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Det kan være mange som har en sterk tilknytning både til hjemlandet og til landet hvor de jobber.

Som følge av den nevnte utredningen fra arbeidsinnvandrerrutvalget (NOU 2022: 18) har integrering av arbeidsinnvandrere kommet høyere på agendaen i Norge. En utfordring er imidlertid at utredningen først og fremst omhandler integrering av bosatte arbeidsinnvandrere, det vil si de som har fødselsnummer. I høringsrunden til utredningen spilte tre sentrale ideelle organisasjoner på feltet inn at deres erfaringer var at mange arbeidsinnvandrere med d-nummer oppholder seg i landet langt ut over seks måneder. Organisasjonene pekte på strenge dokumentasjonskrav for å bli registrert som bosatt og få fødselsnummer, som er vanskelig å oppfylle for deler av målgruppen (Caritas, 2023; Frelsesarmeens Migrasjonssenter, 2023; Kirkens Bymisjon, 2023). Dette er særlig knyttet til evnen til å dokumentere bopel og langvarige arbeidskontrakter. En bekymring er at disse kan falle utenfor det offentlige sikkerhetsnettet og være mer utsatt for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

## 1.1 Problemstillinger

Dette prosjektet undersøker tre hovedtemaer for å gi et helhetlig bilde av problemstillinger knyttet til personer med d-nummer og langvarig tilknytning til Norge. Oppdragsgiver har bedt om at vi kartlegger a) gruppens sammensetning og oppholdsstatus, b) årsakene til manglende registrering som bosatt samt hvilke konsekvenser dette kan ha. Disse analysene danner grunnlaget for c) anbefalinger i prosjektets avsluttende del.

I tillegg har vi tatt med en kort beskrivelse av hovedtrekkene for folkeregistrering i Finland og Sverige, som gir ytterligere kontekst til det norske datamaterialet. Følgende problemstillinger diskuteres i denne rapporten:

- *A Omfang og oppholdsgrunnlag:*
  - Hvor mange innvandrere har d-nummer i Norge, og hva vet vi om hvor lenge de har oppholdt seg i landet?
  - Hva slags oppholdsgrunnlag har personer med d-nummer?
- *B Registreringspraksis, årsaker til og konsekvenser av at arbeidsinnvandrere har langvarig d-nummerstatus:*
  - Hva er reglene for å bli bosatt, og hvilke krav stilles?
  - Hvordan praktiseres reglene, og er praksisen forutsigbar?
  - Hvilke grunner kan det være til at personer med lang botid i Norge ikke blir registrert bosatt?

- Hvilke konsekvenser har manglende registrering som bosatt for individenes situasjon, særlig når det gjelder tilgang til helse-, velferds- og banktjenester, elektronisk ID samt situasjonen deres i arbeidsmarkedet?
  - I hvilken grad innebærer registrering som bosatt en sårbarhet for utnyttning i arbeidslivet og andre problemstillinger knyttet til arbeidslivskriminalitet?
- *C Anbefalinger:*
    - Hva er mulige tiltak for å forebygge og bøte på negative konsekvenser?

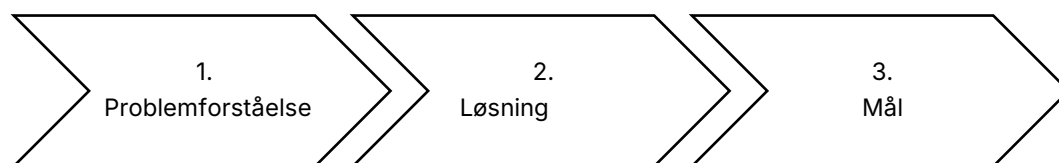
## 1.2 Et gjenstridig problem?

Problemstillingene knyttet til folkeregistrering av innvandrere og deres tilgang til rettigheter og tjenester er komplekse. Utfordringer oppstår i skjæringspunktene mellom ulike etater, lovverk og ansvarsområder. Når det er flere aktører fra ulike ståsteder som har delvis ansvar for feltet, kan de også ha ganske ulike problemforståelser.

Konsekvensene som kan oppstå for innvandrere ved langvarig registrering med d-nummer, kan potensielt forstås som et tilfelle av det Rittel og Weber i 1973 etablerte et begrep for: «wicked problems» – *komplekse samfunnsproblemer*, som på norsk også kan kalles *gjenstridige* eller *umedgjørliche* problemer. Slike problemer er kjennetegnet av at de er sammensatte, ansvaret kan ikke avgrenses til én aktør eller til én sektor alene (Hansen, 2023; Rittel & Webber, 1973). Gjenstridige problemer kan ikke nødvendigvis alltid løses – som i å elimineres helt – og i noen tilfeller kan det være mer realistisk å «temme» eller bøte på problemene (Jahnsen & Rykkja, 2020).

Et grunnleggende aspekt for å kunne lage et kunnskapsgrunnlag for eventuelle endringer i framtidig praksis er å etablere en problemforståelse. Hva er problemet som skal løses, hva er målene man ønsker å oppnå, og hvordan kan disse oppnås? Dette kan illustreres gjennom en enkel program-/handlingsteoretisk modell som spesifiserer en logisk virkekjede (basert på Karlsen & Jentoft, 2013):

**Figur 1 Programteoretisk modell**



Problemforståelsen er dermed viktig for å diskutere mulige anbefalinger. Dette er ikke noe som nødvendigvis gir seg selv på et felt med flere politikkområder involvert (folkeregistrering, innvandring, velferdspolitik, dokumentering av identitet osv.).

Denne modellen er nyttig nettopp fordi det finnes begrenset kunnskap om omfanget av personer med d-nummer og hvilke konsekvenser det kan ha, både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Begrenset kunnskap åpner for flere problemforståelser.

Formålet er derfor å få bedre oversikt over ulike problemforståelser for å komme videre i diskusjonen om mulige løsninger.

### 1.3 Metode og forskningsetiske hensyn

Problemstillingene i prosjektet er belyst gjennom en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, nærmere bestemt en deskstudie, analyse av registerdata, kvalitative intervjudata og en casestudie.

De tre hovedtemaene i problemstillingene blir belyst gjennom ulike metoder:

| Problemstillinger                                                                      | Metode og data                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| A Omfang av og oppholdsgrunnlag for personer med d-nummer                              | Analyse av registerdata                                       |
| B Registreringspraksis, årsaker til og konsekvenser av langvarig d-nummerstatus        | Deskstudie<br>Kvalitative intervjudata<br>Casestudie          |
| C Anbefalinger: Hva er mulige tiltak for å forebygge og bøte på negative konsekvenser? | Analyse av det samlede datamaterialet og funnene i prosjektet |

Prosjektet er gjennomgått av Sikt, som er Fafos personvernombud for forskning, og tilrådd gjennomført. Alt datamaterialet er behandlet etter gjeldende forskningsetiske regler og personvernlovgivning, og kun forskerne har hatt tilgang til selve datamaterialet.

#### Deskstudie

Vi innledet prosjektet med en deskstudie, det vil si en systematisk gjennomgang av sentrale dokumenter. Dette inkluderer lovverk, rundskriv og veiledninger knyttet til praksis. Videre samlet vi relevant vitenskapelig forskning, såkalt grå litteratur (studier og publikasjoner som ikke er utgitt via forlag eller i et tidsskrift) på feltet og mediesaker om innvandrere med d-nummer og lang botid. Formålet med gjennomgangen var å belyse hva som allerede er avdekket om problematikken. Underveis i prosjektperioden hadde også Arbeids- og inkluderingsdepartementet en høringsrunde om klargjøring av EØS-borgeres rettigheter etter sosialtjenesteloven, som var svært relevant for flere deler av dette prosjektet. Høringsnotatet og elleve hørings svar inngår derfor også i bakgrunns materialet vårt. Vi inkluderte hørings svarene med merknader, det vil si hørings svar som i større eller mindre grad presiserte og/eller utdypet høringsinstansens forståelse, erfaring og innspill. Disse hørings svarene kom fra Vid vitenskapelige høyskole, Nav, Kirkens Bymisjon, Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, Samarbeidsforum for fattigdom, Oslo kommune, Flerkulturelt råd, organisasjonen Bibi Amka og Caritas.

#### Kvalitative data: individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og casestudier

Det kvalitative datamaterialet vårt består av tre typer intervjuer: atten dybdeintervjuer, ti kortere såkalt fokuserte intervjuer (se under) og to gruppeintervjuer. Intervjumaterialet



ble organisert og analysert i det kvalitative analyseverktøyet NVivo. Analysen av de kvalitative intervjudataene er basert på prinsipper fra *tematisk analyse*, en fleksibel og systematisk metode for å identifisere, analysere og rapportere mønstre (temaer) i datamaterialet. Metoden åpner både for å svare på forhåndsdefinerte problemstillinger og for å oppdage nye temaer som kommer fram gjennom intervjuene (Braun & Clarke, 2006).

Vi rekrutterte informantene gjennom henvendelser på e-post med informasjon om prosjektet og forespørsel om intervju. Så godt som alle vi kontaktet, takket ja til deltagelse, med noen få unntak hvor vi ble henvist til andre innenfor samme organisasjon. Utvalget av informanter til de kvalitative intervjuene ble gjort med en strategisk tilnærming, basert på faglige vurderinger av relevans og bredde i utvalget. Det vil si at vi startet med aktører vi på forhånd visste var særlig relevante for problemstillingen, basert på eksisterende kunnskap og tidligere arbeid på feltet, samt innspill fra referansegruppen i prosjektet. I tillegg hadde vi en utforskende tilnærming der vi fulgte opp nye temaer og aktører som ble nevnt i intervjuene, for å belyse uventede temaer og nyanser som kom fram underveis i datainnsamlingen.

Dybdeintervjuene er gjennomført med aktører som har spesiell erfaring med og/eller ansvar for problemstillingene vi undersøker i prosjektet. Hensikten med dybdeintervjuene var å få informasjon om bakgrunnen for at mange er registrert med d-nummer over tid, og konsekvenser av dette, samt dominerende problemforståelser hos ulike aktører. Dybdeintervjuene varte som regel i omtrent én time. Dybdeintervjuer ble gjennomført med BankID, to representanter for fagorganisasjoner, en representant for en arbeidsgiverorganisasjon, to arbeidsinnvandrere, en konsulent som bistår arbeidsinnvandrere, Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA), to kommunalt ansatte som jobber med tilrettelegging for utenlandsk arbeidskraft, Caritas, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, en helsearbeider med særlig erfaring på migrasjonshelse og Nav.

I tillegg har vi gjort kortere, såkalt fokuserte intervjuer med flere informanter for å kartlegge hvorvidt og i hvilken grad de har kommet i kontakt med problematikken i sitt arbeid. Fokuserte intervjuer er som navnet tilsier, konsentrert om et konkret tema og noe kortere enn et tradisjonelt kvalitativt dybdeintervju. Hensikten er å gå rett i kjernen av det vi ønsker å få belyst i intervjuet (Tjora, 2021). Fokuserte intervjuer er nyttig når temaet er avgrenset (slik det er i dette prosjektet) og forskeren ønsker å få tilgang til konkrete erfaringer. Det er en del personer som kan komme i kontakt med problematikken knyttet til d-nummer, men det har ikke nødvendigvis en veldig stor påvirkning på arbeidet deres, og et dybdeintervju ville derfor være lite hensiktsmessig. Hensikten med valg av intervjuform er også å ta minst mulig av respondentenes tid, og disse intervjuene varte maksimalt i 20 minutter. Fokuserte intervjuer ble gjennomført med FHI, Helsedirektoratet, Leieboerforeningen, fire fagorganisasjoner, Fair play Oslo og Arbeidstilsynet.

Data fra to gruppeintervjuer inngår også i materialet vårt. Disse intervjuene var med henholdsvis Skatteetaten og med én fagorganisasjon og seks arbeidsinnvandrere.

I tillegg har vi gjennomført informasjonsinnhenting i form av casestudier. I forbindelse med intervjuer med innvandrere og ideelle organisasjoner ba vi også om tilgang til relevante dokumenter som kunne belyse prosessene vi intervjuet dem om. Denne delen av materialet har vi tillagt begrenset vekt i analysen, men det har vært nyttig for å

eksemplifisere komplekse prosesser. En casestudie ser på et fenomen i dybden for å illustrere en problemstilling eller for å formulere hypoteser for videre forskning. Det kan ikke trekkes generelle slutninger ut fra beskrivelsen av en eller flere caser. Vi har fått informasjon om fire caser med til sammen 36 tilhørende dokumenter. Disse casene er saker der meldinger om innflytting til Norge er blitt avslått. Vi har i tillegg fått eksempler på korrespondanse mellom ideelle organisasjoner og offentlige etater angående problemstillinger knyttet til vansker for brukere med d-nummer (15 filer). Videre fikk vi to skriftlige innspill fra respondenter som har klargjort perspektiver på henholdsvis helserettigheter og arbeidsgiverperspektiver.

Prosjektet har problemstillinger som handler både om institusjonelt nivå og praksisnivå, og vi har så langt det har vært mulig, forsøkt å få disse ulike nivåene belyst så godt som mulig. Til sammen gir det kvalitative datamaterialet et bredt grunnlag for å belyse prosjektets problemstillinger. Et viktig metodisk forbehold gjelder prosjektets rammer og kapasitet. D-nummerproblematikken berører et stort og sammensatt landskap av aktører – både offentlige, private og sivilsamfunnsorganisasjoner – og underveis i datainnsamlingen ble det tydelig hvor mange ulike instanser som på en eller annen måte er involvert og berørt. Selv om vi har forsøkt å dekke de mest sentrale perspektivene, har det ikke vært mulig å følge alle spor eller aktører i dybden. Dette peker samtidig på flere interessante retninger for videre forskning, særlig når et gjelder hvordan ulike aktører forstår og håndterer d-nummer i praksis, hvilke konsekvenser det har for ulike grupper, og hvilken rolle folkeregistrering spiller i en arbeidsinnvandringspolitisk sammenheng.

### **Omfangsanalyse med registerdata**

Hovedformålet med omfangsundersøkelsen er å gi et anslag på hvor mange personer med d-nummer det er som har bodd i Norge over lengre tid. Det finnes ingen måte å direkte fange opp dette, og ethvert anslag vil måtte hvile på antagelser det heftes stor usikkerhet ved. Vi benytter derfor administrative registerdata fra Statistisk sentralbyrå, gjennom deres nettbaserte tjeneste microdata.no, for å svare på denne problemstillingen. Microdata gir tilgang på en rekke registre på individnivå som kan kobles sammen.

Det første vi må beregne, er hvor mange personer det er med d-nummer i Norge. Personer med d-nummer fanges imidlertid opp av få administrative registre. De finnes i folkeregisteret, men da kun med en personidentitet og ikke med verdier på andre variabler som kan fortelle oss noe om faktisk tilknytning til Norge og om de oppholder seg her. Vi finner totalt 2,6 millioner slike personidentiteter i folkeregisteret, som strekker seg tilbake til 1964 og fram til 2022 uten mulighet for å avgrense ytterligere. Et stort flertall av disse vil derfor ikke være tilknyttet personer som oppholder seg i landet i dag. Folkeregisteret gir blant annet informasjon om når innvandrere ble bosatt, og innvandringsgrunn, men det fordrer at man har et fødselsnummer og dermed har status som bosatt i folkeregisteret. Personer med d-nummer er heller ikke del av utdanningsregisteret, som også kun omfatter personer med fødselsnummer og gir informasjon om hvorvidt en person er under utdanning på høyeste utdanningsnivå.

Informasjon om personer med d-nummer finnes i hovedsak i tre andre registre enn folkeregisteret. Dette er den månedsbaserte a-ordningen, det årlige skatteregisteret og i

det årlige straffesaksregisteret. Sistnevnte register er ikke relevant for å svare på omfang av personer med lang botid og d-nummer. Gjennom skatteregisteret kan vi finne ut om personer har betalt skatt i løpet av et år, der det siste tilgjengelige året er 2022. Når vi kobler alle personidentiteter som har d-nummer, med skatteregisteret for 2022, finner vi at det var omtrent 147 000 personer med d-nummer som betalte skatt i 2022. At man betaler skatt, betyr imidlertid ikke nødvendigvis at man har oppholdt seg i Norge. For eksempel vil personer som bor i utlandet og har eiendom i Norge, ha et d-nummer, og de vil i en del tilfeller betale eiendomsskatt.

A-ordningen er en månedsbasert samordnet digital innsamling av opplysninger til Skatteetaten, Nav og SSB, som ble innført i 2015. Alle arbeidsgivere er pliktige til å sende inn a-meldingsskjema på månedlig basis, der de skal rapportere opplysninger om deres ansatte. Data fra a-ordningen på microdata.no gir derfor informasjon om alle arbeidsforhold i Norge, for hver måned. Siste tilgjengelige måned vi har tilgang på i arbeidet med denne rapporten, er mars 2024. Her har vi informasjon om hvorvidt arbeidstakeren har d-nummer eller fødselsnummer, i tillegg til informasjon om arbeidsforholdet (blant annet yrkeskode, arbeidstidsordning og lønn). SSB har også koblet informasjon om den ansattes kjønn, alder, og statsborgerskap til dataene som omhandler a-ordningen på microdata.no.

Det er særlig tre fordeler ved å bruke a-ordningen i våre analyser. For det første kan vi benytte data som er oppdatert nært i tid (mars 2024) sammenlignet med data fra skatteregisteret (sist oppdatert i 2022). For det andre er det å være tilknyttet en arbeidsgiver i Norge en sterkere indikasjon på at personen også er i landet, enn at man har betalt skatt. Når vi benytter a-ordningen for mars 2024, finner vi at det var i underkant av 70 000 personer med d-nummer. Dette er altså omtrent halvparten av antallet personer med d-nummer fra skatteregisteret som har betalt skatt. Vi kan fortsatt ikke utelukke at personer i a-ordningen oppholder seg i utlandet og er ansatt i en norsk bedrift. Yrkesinformasjon og arbeidstidsordninger vil likevel kunne gi en indikasjon på om dette i stor grad er personer som må utføre arbeidet i landet. Hvilken næring de jobber i, kunne også vært informativt, men dette har vi ikke tilgang på gjennom a-ordningen.

Den tredje fordel er at vi kan undersøke om personene med d-nummer er tilknyttet en arbeidsgiver måned for måned. Slik kan vi studere hvor hyppig og over hvor lang tid personer har vært i arbeid. Dette benytter vi for å gjøre anslag på antall personer som har hatt lang botid, blant gruppen med d-nummer som er å finne i a-ordningen i mars 2024.

Med utgangspunkt i dette utvalget kobler vi på alle månedlige opplysninger fra dette registeret for de foregående tolv månedene. Slik kan vi telle antall måneder hver person er i et arbeidsforhold, samt om det er avbrudd mellom måneder. Et avbrudd vil forekomme dersom man ikke er i arbeid. Det kan være flere grunner til dette, for eksempel at man har reist ut av landet, eller at man er i landet og er arbeidsledig. Dette har vi ikke informasjon om.

Fordi det ikke finnes direkte informasjon om hvorvidt personer i denne gruppen oppholder seg i Norge, gjør vi en hovedantagelse om sannsynligheten for at man er i landet: Vi legger til grunn at dersom man er i et arbeidsforhold i en gitt måned, er det sannsynlig

at man også oppholder seg i landet. Når en person er å finne i et arbeidsforhold kontinuerlig over flere måneder, sannsynliggjør også dette at personen har bodd i landet over lengre tid. Dersom en person har avbrudd i løpet av de siste tolv månedene, altså perioder der de ikke er i et arbeidsforhold, er det større usikkerhet om hvorvidt personen bor i landet under disse avbruddene.

Reglene knyttet til å bli folkeregistrert som bosatt er blant annet at man har til hensikt å oppholde seg i landet i minst seks måneder (se kapittel 2 og 4 for en gjennomgang av regelverket). Vi setter derfor også dette som en nedre grense for å ha hatt lang botid blant personer med d-nummer. Likevel kan vi altså ikke direkte undersøke hvor lenge eller kontinuerlig personer har oppholdt seg i landet, men vi kan undersøke hvor *lenge* og hvor *kontinuerlig* personer har vært i arbeid.

Vi kategoriserer alle personer med d-nummer i tre tilknytningsgrupper etter disse to målene. Personer som har vært i arbeid kontinuerlig i alle de tolv foregående månedene, blir kategorisert i gruppen vi kaller «langvarig tilknytning». Den andre gruppen kaller vi «sterk tilknytning» og er personer som har vært i arbeid i mellom seks og elleve av de tolv foregående månedene, og ikke nødvendigvis kontinuerlig. Det vil si at de kan ha hatt ett eller flere avbrudd hvor de ikke er registrert med en arbeidsgiver. Den tredje gruppen kaller vi «svak tilknytning» og består av alle personer som har vært registrert med en arbeidsgiver i mindre enn seks av de tolv foregående månedene.

Vi utfører trendanalyser for å fange opp utviklingen i gruppefordeling over tid, ved å bruke tilsvarende marsutvalg for årene 2016 til 2024. A-ordningen ble opprettet i 2015, og derfor er 2016 det første året vi kan beregne antall personer med d-nummer og deres tilknytning til arbeid over tid. I tillegg undersøkes sesongvariasjon ved å sammenligne utvalgene for fire tidspunkter gjennom 2023. Disse analysene bidrar til å belyse endringer i tilknytningsmønstre og variasjon gjennom året. Til sist benytter vi marsutvalget for år 2017 og kobler på a-ordningen for februar 2020, altså tre år senere og før nedstengningen i forbindelse med covid-19-pandemien. Slik kan vi undersøke hvor mange innenfor hver av de tre kategoriene som tre år etter er å finne igjen, og om de fortsatt har d-nummer eller er bosatt.

Med disse tre kategoriene undersøker vi også kjennetegn knyttet til kjønn, alder og landbakgrunn samt kjennetegn knyttet til jobben deres, som bidrar til å belyse hvor stort omfang det kan være av personer som har d-nummer over lang tid, og som kan møte på utfordringer på grunn av dette.

Å gi et anslag på antall personer med lang botid og d-nummer er utfordrende, da det krever at vi legger til grunn noen antagelser. Det kan tenkes at personer med en langvarig og kontinuerlig tilknytning til arbeid i Norge har en høyere sannsynlighet for å ha bodd lenge i landet enn gruppen med svak tilknytning til arbeid. Dersom vi antar at alle disse har bodd i landet i minst seks måneder, vil antallet personer i denne gruppen kunne være et anslag på omfanget av personer med lang botid. Det vil samtidig kunne inkludere personer som jobber i rotasjonsordninger og reiser inn og ut av landet, på samme måte som det vil ekskludere personer med svak tilknytning til arbeid som fortsatt bor i landet når de ikke er i arbeid.

Det er viktig å påpeke at i tillegg til at det vil være usikkerhet om ethvert anslag over antall personer med lang botid, vil det også være personer vi ikke fanger opp i det hele tatt i våre analyser. Dette gjelder alle som av ulike grunner har d-nummer og ikke er i arbeid. Vi fanger ikke opp personer som studerer, personer som er utenfor arbeidsstyrken og bor i landet (eksempelvis hjemmевærende), eller asylsøkere med d-nummer som er utenfor arbeid. I tillegg er det en risiko for at noen registrerte arbeidsforhold med personer med d-nummer er fiktive arbeidsforhold. Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter sin rapport om registermanipulasjon peker på risikoen for at blant annet fiktive arbeidsforhold kan opprettes i a-ordningen som en metode for å urettmessig kreve utbetalinger fra Nav (2024). De gir ikke anslag på hvor utbredt dette kan være. SSB gjør egne automatiserte kontroller av arbeidsforhold før publisering av data gjennom micro-data.no. Det kan likevel ikke utelukkes at det fortsatt vil være personer med d-nummer i våre analyser som i realiteten ikke har et arbeidsforhold i Norge.

Til sist i kapittel 3 utfører vi derfor en analyse av folkeregistrerte innvandrere som har hatt d-nummerhistorikk i a-ordningen før bosettelse. For å bli folkeregistrert som bosatt kreves det blant annet ID-kontroll og dokumentasjon som sannsynliggjør at man skal bo i landet i minst seks måneder. Derfor er sannsynligheten for at dette er fiktive personer, lav. Ved å koble på månedlig a-melding kan vi kategorisere disse i de tre gruppene som tidligere beskrevet og undersøke hvordan bosatte innvandrere fordeler seg over disse gruppene. Dette bidrar til å belyse hvor utbredt det er å ha hatt lang botid før bosettelse, og nyanserer hovedanalysen.

Siste oppdatering av befolkningsregisteret er per 1. januar 2023. Vi kobler på a-meldinger for januar 2023, som gir opplysning om antall år siden bosettelse og beholder alle som er registrert med a-melding og ble bosatt i løpet av 2022. Videre kobler vi på månedlige a-meldinger for hele 2022 og beholder alle personer som i løpet av dette året hadde d-nummer i minst én måned. Dette gir oss et utvalg av alle personer som ble bosatt i løpet av 2022, og som hadde d-nummer før de ble bosatt. Vi fastsetter hvilken måned de gikk fra å ha d-nummer til fødselsnummer, og teller deretter antall måneder med arbeidsforhold og antall avbrudd i de foregående tolv månedene. Slik kan vi kategorisere dem etter de tre gruppene, på samme måte som når vi tar utgangspunkt i utvalget av personer med d-nummer.

## 1.4 Avgrensninger

Denne studien er ikke en evaluering eller vurdering av d-nummerordningen som sådan. Prosjektets mandat er avgrenset til å undersøke praksis og konsekvenser for innvandrere som er registrert med d-nummer over lengre tid. Formålet er å belyse hvordan eksisterende regelverk og praksis virker inn på rettigheter og levekår for personer med langvarig tilknytning til Norge uten å være bosatt, og hvilke utfordringer dette skaper i møte med offentlige tjenester og samfunnsdeltagelse. Prosjektet er videre avgrenset til å omfatte personer som har kommet til og er i Norge som *arbeidsinnvandrere*. Begrunnelsen er at omfangsberegningen er gjort ved hjelp av informasjon fra den månedsbaserte a-ordningen, fordi mulighetene for å fange opp personer med d-nummer over tid avhenger av at de er registrert med arbeidsforhold.

## 1.5 Gangen i rapporten

Rapporten er strukturert i ti kapitler. Kapittel 1 gir en introduksjon til prosjektet, herunder bakgrunn, problemstillinger, metode og avgrensninger. Kapittel 2 gjennomgår regelverk, sentrale begreper og eksisterende kunnskap på området og danner rammeverk for de videre analysene. Kapittel 3 tar for seg omfang og kjennetegn ved personer med d-nummer, med særlig vekt på deres tilknytning til arbeidsmarkedet over tid. I kapittel 4 analyseres registreringspraksis og årsaker til at enkelte personer med langvarig tilknytning ikke blir registrert som bosatt i folkeregisteret.

Kapittel 5 til 8 omhandler hvilke konsekvenser manglende registrering som bosatt kan ha for tilgang til ulike tjenester og rettigheter. Dette inkluderer digital identifikasjon og eID-løsninger (kapittel 5), helsetjenester (kapittel 6), bolig og sosiale ytelser (kapittel 7) samt risiko for utnytting i arbeidslivet (kapittel 8). Kapittel 9 gir en grunnleggende gjennomgang av relevante regelverk og praksiser i Sverige og Finland. Avslutningsvis samler kapittel 10 funnene i en drøfting med utgangspunkt i hovedproblemstillingene og gir anbefalinger for mulige tiltak med basis i rapportens tema og funn.

## 2 Regelverk, begreper og bakgrunn

I dette kapittelet gis det en oversikt over regelverket knyttet til folkeregistrering av arbeidsinnvandrere i Norge. Hvordan regelverket brukes i praksis, er tema i kapittel 4. Videre i kapittel 2 går vi gjennom noen sentrale begreper på området samt foreliggende kunnskap. Vi gir en oversikt over relevant mediedekning av d-nummerproblematikk, foreliggende forskning og offentlige rapporter og dokumenter.

### 2.1 Lover og regelverk

Gjennom folkeregisterloven og tilhørende forskrifter reguleres registreringen av personer som oppholder seg i Norge, enten det er midlertidig eller varig (LOV-2016-12-09-88). Folkeregisteret benyttes blant annet til skatteformål, trygdeytelser og tilgang til offentlige tjenester.

Skatteetaten, ved folkeregistermyndigheten, er ansvarlig for folkeregisteret, som blant annet er grunnlaget for skattemanntallet, valgmannntallet og befolkningsstatistikken. Et korrekt folkeregister er nødvendig for at innbyggerne skal få informasjon fra myndighetene, og det sikrer at deres rettigheter og plikter blir ivaretatt (Skatteetaten, 2025b). Arbeidsinnvandreres adgang til Norge reguleres av ulike lover og forskrifter, avhengig av deres statsborgerskap og oppholdsstatus.

Med bakgrunn i det felles nordiske arbeidsmarkedet, kan nordiske borgere fritt oppholde seg og arbeide i Norge. De må likevel melde flytting til folkeregisteret dersom de skal bo i Norge i mer enn seks måneder.<sup>2</sup>

EU/EØS-borgere fra land utenfor Norden kan fritt søke og ta arbeid i Norge. De som planlegger å arbeide eller oppholde seg i landet i mer enn tre måneder, skal registrere seg hos Utlendingsdirektoratet (UDI) og deretter personlig møte opp hos politiet, hvor de må framvise gyldig identifikasjon for å få utlevert registreringsbevis<sup>3</sup> (Utlendingsdirektoratet, 2025b).

Borgere fra land utenfor EØS-området (såkalte «tredjeland») må som hovedregel ha oppholdstillatelse (med rett til arbeid) for å kunne arbeide i Norge. De fleste får tillatelse enten som faglært eller som sesongarbeider. For faglært arbeidskraft er hovedregelen at arbeidstakeren må ha fagutdanning/fagbrev, høyere utdanning eller spesielle kvalifikasjoner (utlendingsforskriften § 6-1). Ufaglærte kan få oppholdstillatelse for inntil seks måneder for sesongarbeid (utlendingsforskriften § 6-3). Tillatelsen må vanligvis være gitt før søkeren kommer til Norge. Unntak kan gjelde for enkelte grupper på arbeidsopphold i Norge med varighet i inntil tre måneder eller seks måneder (mer informasjon hos UDI)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Overenskomst om felles nordisk arbeidsmarked ble undertegnet den 6. mars 1982 og trådte i kraft den 1. august 1983. Den erstatter en tidligere overenskomst fra den 22. mai 1954.

<sup>3</sup> Et registreringsbevis er et dokument som bekrefter at politiet har registrert deg som EU/EØS-borger som bor i Norge.

<sup>4</sup> <https://www.udi.no/skal-soke/>

For å bli registrert som bosatt i Norge må en person ha til hensikt å bo i landet i minst seks måneder eller ha faktisk opphold i minst seks måneder. Dette gjelder både norske statsborgere og utenlandske innvandrere. Faktisk opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig. En person som tar opphold i en norsk kommune på grunn av inntektsgivende aktivitet, og som dokumenterer pendling fra bolig i et annet land innenfor EØS, kan unntas registrering som bosatt i Norge (folkeregisterloven § 4-2).

Personer som flytter til Norge med en intensjon om å bo i landet i mer enn seks måneder, må melde flytting til folkeregisteret innen åtte dager etter ankomst. Dette gjelder i praksis norske og andre nordiske borgere. For EØS-borgere er kravet, i henhold til folkeregisterforskriften § 6-5-4 annet ledd, tre måneder pluss åtte dager.<sup>5</sup> Tredjelandsborgere meldes innflyttet av UDI (jf. folkeregisterforskriften § 6-5-4 første ledd). Vi kommer tilbake til hvilke dokumentasjonskrav som kan stilles til en innflyttingsmelding, i kapittel 4.

For at innflyttingsmeldingen skal bli godkjent og fødselsnummer tildelt, kreves det, med unntak for tredjelandsborgere, personlig oppmøte på et skattekontor med gyldig identifikasjon. Når Skatteetaten har gjennomgått dokumentasjonen, vurdert og godkjent innflyttingsmeldingen, blir personen registrert bosatt i Norge og tildelt fødselsnummer.

### **Fødselsnummer og d-nummer**

Et fødselsnummer er et identifikasjonsnummer som blant annet tildeles personer som registreres som bosatt i Norge. Dette nummeret består av elleve sifre, hvor de seks første viser fødselsdato, mens de fem siste er personlige kontrollsifre.

D-nummeret brukes for å identifisere personer som ikke oppfyller kravene for å få fødselsnummer, men som av ulike grunner må ha et identitetsnummer i Norge.

Folkeregisterforskriften § 2-2-3 spesifiserer hvem som kan få tildelt et d-nummer. Dette inkluderer blant annet personer som

- er skattepliktige til Norge, inkludert arbeidstakere og næringsdrivende
- har forretningsforhold med norske finansinstitusjoner
- må registreres i offentlige registre som foretaksregisteret eller konkursregisteret
- er asylsøkere eller personer med begrenset oppholdstillatelse
- er ambassadepersonell eller utenlandske diplomater

D-nummer tildeles ikke ved personlig søknad eller melding til folkeregisteret, men må bestilles av en virksomhet eller myndighet som har behov for identifikasjon av en person. De som kan bestille d-nummer, er Skatteetaten, banker, finansinstitusjoner og forsikringsselskaper, Nav, Helseøkonomiforvaltningen (Helfo), Utlendingsdirektoratet, politiets utlendingsenhet og Utlendingsnemnda, Verdipapirsentralen, Brønnøysundregistrene, Kartverket og Utenriksdepartementet. I 2018 sto Skatteetaten og Nav for 92

---

<sup>5</sup> <https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/flytte/oppholdstillatelsen-din-avgjør-om-du-blir-automatisk-bosatt-i-norge/>



prosent av rekvireringene, og 50 prosent av tildelte d-nummer var til personer som oppholdt seg i utlandet.<sup>6</sup>

Fra 2017 har d-numre blitt satt som inaktive fem år etter tildeling. Dette betyr at nummeret fortsatt eksisterer, men at man i noen sammenhenger kan møte krav om at status må være aktiv. Den som har bestilt d-nummeret (rekvirenten), kan reaktivere dette. I tillegg kan d-numre reaktiveres ved personlig oppmøte og ID-kontroll ved et skattekontor (Skatteetaten, 2025c).

### **ID-kontroll**

ID-kontroll gjennomføres ved innflytting. Alle utenlandske arbeidstakere som søker om skattekort, må som hovedregel gjennomgå en ID-kontroll ved et skattekontor. Dette innebærer

- bestilling av time for identitetskontroll
- fremvisning av gyldig pass eller nasjonalt ID-kort
- dokumentasjon på arbeidsforhold, som arbeidskontrakt eller skriftlig arbeidstilbud

Det finnes unntak fra ID-kontrollen for å få skattekort, blant annet for personer som arbeider på kontinentalsokkelen eller på norske skip<sup>7</sup>.

### **Skatt og folketrygd**

Ifølge skattemyndighetene er alle som oppholder seg i Norge i mer enn 183 dager i løpet av en 12 måneders periode, skattepliktige fra første dag. Hvis dagene fordeler seg på 2 år, gjelder dette fra 1. januar det andre året. Alternativt gjelder dette dersom man oppholder seg i Norge i mer enn 270 dager i enhver periode på 36 måneder. Alle som jobber i Norge, må ha et skattekort, og arbeidsgiver er pålagt å trekke 50 prosent skatt dersom man ikke har det.

Utenlandske arbeidstakere kan velge å betale såkalt kildeskatt. De fleste med korte arbeidsforhold i Norge blir automatisk med i kildeskattordningen, som innebærer en fast prosentsats hver måned. Etter ett år i arbeid må arbeidstakeren betale ordinær skatt.

En person som arbeider i Norge, er medlem i folketrygden. Man kan være medlem som «bosatt» eller som «arbeidstaker»,<sup>8</sup> med unntak for utsendte/utstasjonerte arbeidstakere. Det betyr at en arbeidstaker ikke behøver å ha status som bosatt for å være medlem i folketrygden. Medlemskapet innebærer at man er omfattet av alle typer ytelser og stønader etter folketrygdloven, blant annet ved sykdom, graviditet og arbeidsledighet. Pliktig medlemskap opphører dersom vedkommende tar opphold i utlandet og oppholdet er ment å vare eller varer lenger enn tolv måneder (folketrygdloven § 2-14).

---

<sup>6</sup> <https://kudos.dfo.no/documents/31243/files/27665.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/utenlandsk/arbeidsgiver/skatte-kort/#:~:text=Det%20er%20unntak%20for%20ID,er%20utenlandsk%20artist%20eller%20id-rettsut%C3%B8ver>

<sup>8</sup> <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/relatert-informasjon/medlemskap-i-folketrygden>

Prinsippet om *likebehandling* er sentralt i EØS-avtalen. Personer fra alle EØS-land skal behandles likt og ha samme rettigheter og plikter fra første dag de lovlig oppholder seg i et annet EØS-land. Opparbeidede trygderettigheter skal også kunne utbetales under opphold i andre EØS-land. For å motta dagpengeytelser må man kunne dokumentere at man har mistet jobben i Norge (eller fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent). Rettigheten til trygd kan være opptjent i et annet EØS-land.

## 2.2 Begreper

### Begrepene *bosatt* og *bopel* i øvrig lovgivning

I norsk regelverk brukes begrepene *bosatt* og *bopel* på ulike måter, avhengig av konteksten og formålet med lovgivningen. Dette kan skape uklarhet, særlig for innvandrere og personer med midlertidig opphold i Norge. Begrepene er sentrale i folkeregisterloven (LOV-2016-12-09-88), sosialtjenesteloven (LOV-2009-12-18-131), folketrygdloven (LOV-1997-02-28-19), pasient- og brukerrettighetsloven (LOV-1999-07-02-63) og i tilhørende forskrifter og rundskriv.

*Bosatt i Norge – folkeregisterloven:* Begrepet *bosatt* er sentralt i folkeregisterloven som regulerer hvem som skal registreres som bosatt i Norge. Bestemmelsen om «Innflytting» (§ 4-2) slår fast at opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting. Dette betyr at korttidsopphold, inkludert arbeidsinnvandrere med midlertidige kontrakter, i utgangspunktet ikke kvalifiserer for registrering som bosatt. Videre regulerer folke-registerforskriften (§ 2-2-3) at personer som ikke oppfyller vilkåret for å få tildelt fødselsnummer, kan tildeles et d-nummer.

*Bosatt i Norge – folketrygdloven:* I folketrygdloven brukes begrepet *bosatt* for å avgjøre medlemskap i folketrygden, men man kan også være medlem som arbeidstaker. Ifølge § 2-1 er en person bosatt i Norge dersom vedkommende har «til hensikt å oppholde seg her i minst 12 måneder». Bosattbegrepet i folketrygdloven er altså et annet enn i folkeregisterloven.

*Bosatt i Norge – pasient- og brukerrettighetsloven:* I pasient- og brukerrettighetsloven brukes begrepet *bosatt* for å fastslå hvem som har rett til helsetjenester. I forskrift til loven (§ 1-2) defineres en person som bosatt dersom vedkommende er registrert i folke-registeret som bosatt (og dermed har fødselsnummer). Dette innebærer at personer med d-nummer ikke har rett til fastlege på lik linje med innbyggere som er folkeregistrerte som bosatt (Helsedirektoratet, 2024).

*Bopel i Norge – sosialtjenesteloven:* I lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2009) benyttes begrepet *bopel* i stedet for *bosatt* når det gjelder retten til økonomisk sosialhjelp. Etter § 2 i loven har personer «som oppholder seg i riket», rett til tjenester etter loven, men det kan gis forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke har bopel i riket. (Se for øvrig kapittel 7 om EØS-borgeres rettigheter etter sosialtjenesteloven.)

Oppsummert vil dette si at begrepene *bosatt* og *bopel* brukes ulikt i norsk lovgivning og påvirker hvilke rettigheter man har.

## Ikke-bosatte arbeidsinnvandrere og pendlere

Ifølge SSB omfatter utenlandske pendlere, også kalt ikke-bosatte lønnstakere, korttidsinnvandrere eller lønnstakere på korttidsopphold, personer som ikke er registrert som bosatt i folkeregisteret (Berge et al., 2022). Skatteetatens definisjon av en pendler er en person som på grunn av inntektsgivende aktivitet (arbeid og næringsvirksomhet) må reise mellom bolig på arbeidsstedet og hjemstedet<sup>9</sup>. SSBs definisjon av utenlandske pendlere omfatter

- 1 lønnstakere i norske og utenlandske virksomheter som har lengre arbeidsperioder i Norge med påfølgende lengre friperioder;
- 2 personer som ikke bor i Norge i det hele tatt, men som pendler over grensen hver dag eller ukentlig for å arbeide i Norge. Disse er ikke registrert som bosatt uansett hvor lenge pendlingen foregår, forutsatt at de bor utenfor Norge. Dette gjelder for eksempel nordmenn og svensker som bor i Sverige og jobber i Norge;
- 3 utenlandske bosatte som arbeider på kontinentalsokkelen, eller som er sjøfolk på norske skip i utenriksfart innenfor EØS-området;
- 4 asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse.<sup>10</sup>

Det er personer i gruppe 1 og 2 som er aktuelle i vår sammenheng. Utsendte/utstasjonerte arbeidstakere er en egen gruppe som er ansatt i et utenlandsk foretak som har oppdrag i Norge. Disse kommer inn under EUs regelverk om fri flyt av tjenester (altså ikke arbeid), men utgjør en del av statistikken over «ikke-bosatte» arbeidstakere. De er ikke medlem i folketrygden da de beholder medlemskapet i trygdeordningene i hjemlandet mens de er på oppdrag. De utenlandske tjenesteleverandørene har plikt til å registrere arbeidstakere i oppdrags- og arbeidsforholdregisteret.<sup>11</sup>

## 2.3 Foreliggende kunnskap

Det er begrenset foreliggende kunnskap om omfanget og konsekvensene av at innvandrere i Norge har d-nummer over lengre tid.

Kirkens Bymisjon har hatt en egen satsing hvor de har sett på hvordan arbeidsmigranter kan havne utenfor det norske sikkerhetsnettet, og hvor en av årsakene er at de ikke er registrert som bosatt i Norge (Seilskjær, 2023). Dette er særlig knyttet til å dokumentere bopel og langvarige arbeidskontrakter, og disse er da også mer utsatt for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Seilskjær beskriver hvordan innvandrere kan bli fanget i et system hvor de ikke kan registreres som bosatte, fordi de ikke oppfyller dokumentasjonskravene til blant annet bolig, men heller ikke kan skaffe den nødvendige dokumentasjonen fordi de mangler bosattstatus (Seilskjær, 2023). Denne sirkulære problematikken forsterker sosial ekskludering og marginalisering.

Czech-Havnerås og Schweyher (2024) har undersøkt konsekvensene av å mangle fødselsnummer og BankID i sammenheng med digitaliserte offentlige tjenester i Norge, med vekt på tilgang til velferdsytelser og sårbarhet for arbeidsutnyttelse (Czech-

---

<sup>9</sup> <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/folkeregisterhandboken/gjeldende/>

<sup>10</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>

<sup>11</sup> Dette en registreringsløsning for oppdragsgivere og oppdragstakere for å rapportere oppdrag og arbeidsforhold til Skatteetaten.

Havnerås & Schweyher, 2024). I en artikkel av Schweyher vises det at EU-borgere med d-nummer møter ulike barrierer for tilgang til offentlig helsevesen og velferdsytelser. Schweyher argumenterer for at identifikasjonsnummersystemet i Norge skaper en ramme der usikkert arbeid fører til et usikkert sosialt medborgerskap (Schweyher, 2023).

Fafo-rapporten *Arbeidsinnvandreres boligforhold* (Brunovskis et al., 2024) peker på praktiske, sosiale og juridiske utfordringer for arbeidsinnvandrere i Norge forbundet med d-nummer. De sentrale problemstillingene omfatter manglende tilgang til velferdsytelser, problemer med boligforhold og situasjoner hvor arbeidsinnvandrere faller mellom ulike regelverk. Dette gjelder særlig tilgang til helse- og velferdsytelser, som fastlegeordningen og sosialhjelp.

Brunovskis et al. (2024) peker også på hvordan arbeidsinnvandreres boligforhold ofte henger sammen med deres arbeidssituasjon, og at mange av dem bor i usikre og trange boforhold. Boligsituasjonen til arbeidsinnvandrere med d-nummer preges ofte av midlertidige leiekontrakter. Det å ha bolig gjennom arbeidsgiver innebærer en forhøyet risiko for utnyttelse. Vanskeligheter med å få banklån eller langsiktige leieavtaler grunnet manglende fødselsnummer forsterker en situasjon der arbeidsinnvandrere kan bli presset til å akseptere dårlige boforhold.

Det er også flere medieoppslag som har belyst utfordringene som innvandrere med d-nummer møter i Norge. *Klassekampen* satte gjennom sommeren 2023 søkelys på problematikken. Denne artikkelserien peker på at personer med d-nummer ikke har de samme rettighetene som personer som er bosatt, noe som blant annet innebærer manglende tilgang til fastlegeordningen og andre offentlige helsetjenester (Sjøvold, 2023c), til tross for flere år med skatteinnbetalinger (Helgheim & Mohr, 2023a). Det ble også reist spørsmål om hvorvidt denne praksisen er i samsvar med EUs regelverk for fri bevegelighet og ikke-diskriminering (Sjøvold & Helgheim, 2023a).

Mange offentlige og private tjenester i Norge krever elektronisk ID, som BankID, for digital innlogging. Personer med d-nummer møter betydelige hindringer for å skaffe seg BankID. I Stortingsmelding nummer 15 (2023–2024) heter det at mange av utfordringene med ID-misbruk og ID-tyverier henger sammen med manglende mulighet til å bevise én unik identitet i Norge (s. 81).

### 3 Omfang av og kjennetegn ved personer med d-nummer og tilknytning til arbeid

I dette kapittelet viser vi resultater fra omfangsberegninger av personer med d-nummer som har ulik tilknytning til Norge gjennom arbeid. Det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet hvor mye eller hvor lenge personer med d-nummer eventuelt oppholder seg i landet. Det vil derfor være usikkerhet rundt ethvert anslag på hvor mange som bor lenge i landet med d-nummer.<sup>12</sup>

Vi har derfor valgt en løsning der vi undersøker hvor lenge og kontinuerlig personer med d-nummer har vært i arbeid, for å si noe om sannsynligheten for å ha lang botid i Norge. Dette er det sikreste målet vi kan bruke gitt hvilke registre personer med d-nummer er registrert i.

Omfangsberegningen er basert på tilgjengelige registerdata, slik vi beskrev i kapittelet om metode (jf. kapittel 1.3). Vi vil gjenta at det tilgjengelige materialet legger noen føringer på hvilke grupper det er mulig å inkludere i analysene. Mulighetene våre til å fange opp personer med d-nummer over tid er avhengig av registrering av arbeidsforhold. I perioder der arbeidsinnvandrere ikke er registrert i jobb, vet vi ingenting om årsaken til at de ikke dukker opp i registeret (for eksempel om de er i hjemlandet / et annet land / leter etter jobb i Norge). A-ordningen består av månedlige oppdateringer av alle arbeidsforhold.

Den siste oppdaterte måneden tilgjengelig under arbeidet med denne rapporten var mars 2024. Personer med d-nummer i denne måneden er vårt hovedutvalg, men vi benytter også flere utvalg for å undersøke trender over tid og sesongvariasjon. I dette hovedutvalget er det i underkant av 70 000 personer med d-nummer.

#### 3.1 Tilknytning til arbeid over tid

Som beskrevet i kapittel 1.3 om metode tar vi utgangspunkt i de foregående tolv månedene med registreringer fra a-ordningen og undersøker hvor lenge og sammenhengende personene med d-nummer er registrert i et arbeidsforhold. Tabell 3.1 gir en komplett oversikt over hvordan personene fordeler seg over antall måneder de er registrert i et arbeidsforhold, og antall avbrudd i registreringene.

---

<sup>12</sup> Det er mange som får tildelt d-nummer som aldri oppholder seg i Norge. Det kan være utenlandske statsborgere som driver næringsvirksomhet her i landet, eller som mottar trygdeytelser fra Norge.

**Tabell 3.1 Antall måneder registrert i et arbeidsforhold og antall brudd de foregående tolv månedene blant personer med d-nummer i mars 2024.**

|                          | Ingen brudd | 1 brudd | 2 brudd | 3 brudd | 4 brudd | 5 brudd | Total  |
|--------------------------|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Ingen foregående måneder | 3611        |         |         |         |         |         | 3611   |
| 1 måned                  | 3008        | 389     |         |         |         |         | 3397   |
| 2 måneder                | 2039        | 95      | 318     |         |         |         | 2452   |
| 3 måneder                | 2282        | 222     | 387     | 45      |         |         | 2936   |
| 4 måneder                | 2106        | 274     | 460     | 85      | 14      |         | 2939   |
| 5 måneder                | 1987        | 358     | 509     | 88      | 23      |         | 2965   |
| 6 måneder                | 1681        | 514     | 647     | 140     | 99      | 6       | 3087   |
| 7 måneder                | 1377        | 449     | 699     | 149     | 20      | 6       | 2700   |
| 8 måneder                | 1412        | 573     | 721     | 119     | 29      |         | 2854   |
| 9 måneder                | 1516        | 858     | 734     | 69      |         |         | 3177   |
| 10 måneder               | 1823        | 1843    | 656     |         |         |         | 4322   |
| 11 måneder               | 1763        | 2889    |         |         |         |         | 4652   |
| 12 eller flere måneder   | 30 670      |         |         |         |         |         | 30 670 |
| Total                    | 55 275      | 8464    | 5131    | 695     | 185     | 12      | 69 762 |

Tabellen viser antall personer innenfor kombinasjoner av antall foregående måneder man har vært registrert i arbeid (radvis), og antall avbrudd (kolonnevis). Av de i underkant 70 000 personene har **over 30 000 personer vært registrert med d-nummer i alle tolv av de foregående månedene** (44 prosent, markert med det mørkegrønne feltet nederst i tabell 3.1). Dette er den aller største enkeltgruppen, hvilket betyr at det er svært vanlig blant personer med d-nummer og arbeid i Norge å ha en langvarig og kontinuerlig tilknytning. Videre i kapittelet grupperer vi disse i kategorien «langvarig tilknytning». Det er blant disse vi anser at sannsynligheten for å ha lang botid er størst.

I tillegg er det omtrent 20 800 personer som har vært i arbeid, enten kontinuerlig eller med brudd, i mellom seks og elleve måneder (29,8 prosent, markert med lysegrønt felt i tabellen). Disse har en relativt sterk tilknytning til arbeid i Norge, men det er noe mindre langvarig og/eller noe mindre kontinuerlig, og det er derfor større usikkerhet knyttet til hvor mye de oppholder seg i landet. Videre i kapittelet grupperer vi disse i en kategori vi kaller «sterk tilknytning». De fleste av disse har vært i arbeid enten kontinuerlig (46 prosent) eller med ett brudd (34 prosent).

Til sist ser vi at en del personer har vært i arbeid i færre enn seks av de foregående tolv månedene, enten kontinuerlig eller med avbrudd (lilla), og 3611 personer har ikke vært i arbeid de siste tolv månedene (grå). Dette er personer vi grupperer i kategorien «svak tilknytning» til arbeid. Disse utgjør 18 600 personer (26,2 prosent).

Tabell 3.2 oppsummerer antall og prosentandel av utvalget hver av de tre gruppene utgjør.

**Tabell 3.2 Tilknytningsgrupper. Antall og prosentandel tilhørende hver gruppe.**

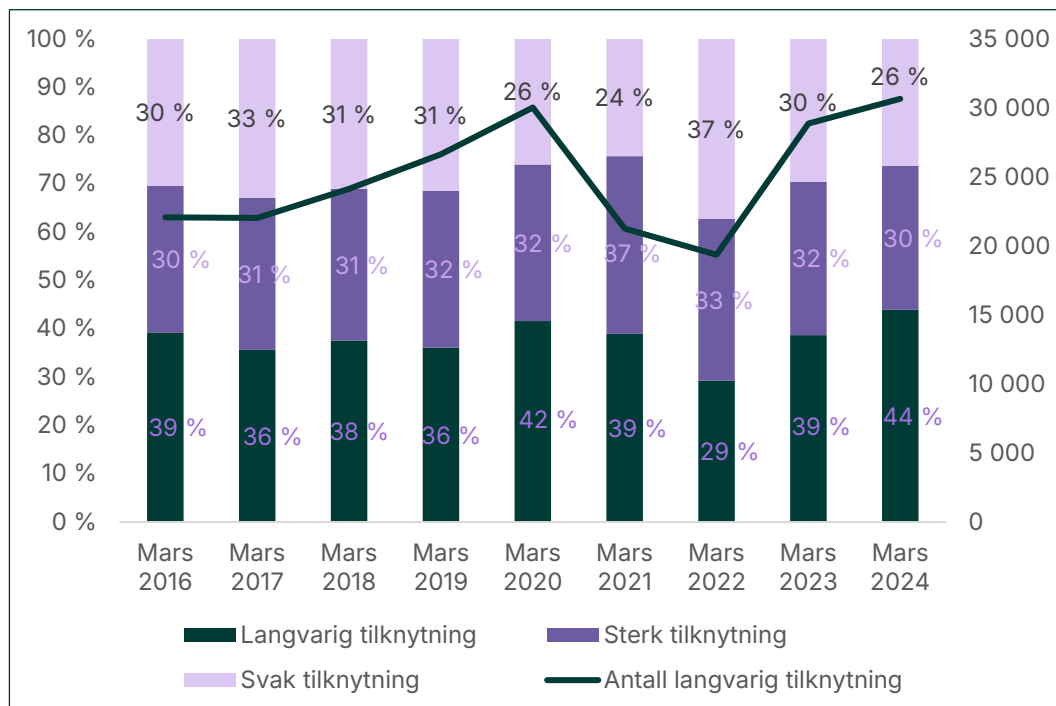
| Tilknytningsgruppe                                                                               | Antall        | Prosentandel |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|
| Lang botid (kontinuerlig i arbeid i alle tolv foregående måneder)                                | 30 670        | 44,0 %       |
| Sterk tilknytning (i arbeid i minst seks av tolv foregående måneder, med eller uten avbrudd)     | 20 792        | 29,8 %       |
| Svak tilknytning (i arbeid i mindre enn seks av tolv foregående måneder, med eller uten avbrudd) | 18 300        | 26,2 %       |
| <b>Totalt</b>                                                                                    | <b>69 762</b> | <b>100 %</b> |

En mulig antagelse for å beregne antall med lang botid og d-nummer er at personer som har jobbet i landet i minst seks av de siste tolv månedene, også har bodd her i minst seks måneder. Dette ville i tilfelle inkludere alle med langvarig og sterk tilknytning, altså omtrent 50 000 personer. Likevel er det usikkerhet ved anslagene. I alle tre gruppene (langvarig, sterk og svak tilknytning) vil det kunne være personer som har bodd i landet over lengre tid, selv om det varierer hvor sterk tilknytning de har til arbeid. For eksempel vil personer som er sårbare på arbeidsmarkedet og beveger seg hyppig ut og inn av arbeidsforhold, eller mellom svart og hvitt arbeid, havne i kategorien «svak tilknytning». Disse kan likevel ha bodd i landet i lang tid. Personer som jobber rotasjon og pendler mellom hjemlandet og Norge, eller som er i et arbeidsforhold og aldri oppholder seg i Norge, vil samtidig kunne være registrert kontinuerlig i arbeidsforhold. Det er dermed ikke slik at disse tallene kan si noe om dette er personer som egentlig burde vært registrert som bosatt. Det er ikke mulig å fange opp direkte hvem som pendler fram og tilbake til hjemlandet, men vi vil i neste delkapittel presentere kjennetegn ved de tre gruppene, som bidrar til å belyse hvor mange dette kan gjelde.

### Utvikling gruppestørrelse over tid

Videre skal vi se på utviklingen i andel som tilhører hver av de tre gruppene, hvor vi benytter marsutvalgene hvert år mellom 2016 og 2024. Det vil si at vi for hvert spesifikke år tar utgangspunkt i alle som i inneværende marsmåned har d-nummer og kategoriserer dem i de tre gruppene basert på a-meldinger fra de foregående månedene. Månedlig rapportering gjennom a-ordningen starter i 2015, og 2016 er derfor det første tilgjengelige året der vi kan benytte vår kategorisering.

**Figur 3.1 Antall med lang botid og andel i hver gruppe. Marsmåned for årgang 2016 til 2024.**



Figur 3.1 viser utviklingen i andelen hver av de tre gruppene utgjør blant alle med d-nummer i marsmåned inneværende år (stolpe, venstre akse). I tillegg viser vi antall personer med langvarig tilknytning (linje, høyre akse). Mellom 2016 og 2020 øker antall personer med langvarig tilknytning, samtidig som andelen de utgjør blant alle med d-nummer, varierer mellom 36 og 42 prosent. Mars 2020 sammenfaller med da landet stengte ned som følge av covid-19-pandemien, og vi ser at antallet personer med langvarig tilknytning også faller de neste to årene. Samtidig øker andelen med både sterk og langvarig tilknytning i 2020 og 2021, mens andelen med svak tilknytning krymper under de to pandemiårene. Dette forteller oss at pandemien førte til et særlig stort fall i antall personer med svak tilknytning til arbeid. De mange reiserestriksjonene i Norge og rundt om i verden førte både til at det var vanskeligere å komme til Norge, og til at mange reiste til hjemlandet. At det ble vanskeligere å reise inn til Norge, vil gi særlig utslag i størrelsen på gruppen med svak tilknytning. Fra mars 2022 til mars 2024 har antallet med langvarig tilknytning igjen steget, og både i antall og andel er de en større gruppe enn før pandemien. Vi tror det er blant denne gruppen det også er flest langtidsboende. At denne gruppen vokser, kan i så fall tyde på at antall personer med langvarig tilknytning og d-nummer har økt fra 2016 og fram til i dag.

### Sesongvariasjon

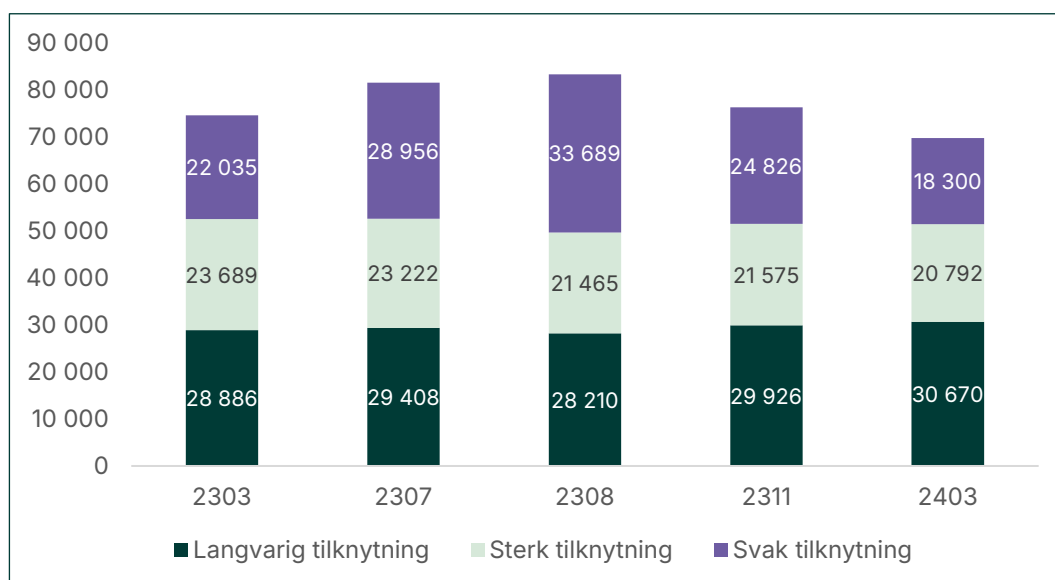
Både det totale antallet personer med d-nummer og hvordan de er fordelt i de tre tilknytningskategoriene, kan også avhenge av hvilken måned vi avgrenser utvalget etter. Hovedutvalget vårt er for mars 2024 da dette er siste tilgjengelige måned og derfor gir de mest oppdaterte tallene. Vi har derfor undersøkt om både antall med d-nummer og hvordan de er fordelt etter tilknytningsgruppe, varierer med hvilken måned som er utgangspunkt for å avgrense utvalget.



Figur 3.2 viser totalt antall med d-nummer og antall i hver av de tre gruppene, for fire forskjellige måletidspunkter i løpet av 2023 og for hovedutvalget mars 2024. De fire måletidspunktene i 2023 er henholdsvis mars, juli, august og november. Det er en viss grad av sesongvariasjon i antall personer med d-nummer. Dette er i all hovedsak drevet av at antallet personer med svak tilknytning varierer gjennom sesongene. Det er særlig mange i denne kategorien i sommermånedene juli og august, mens det igjen er færre i november 2023 og mars 2024. Samtidig er antallet personer med langvarig tilknytning og med sterk tilknytning veldig stabil gjennom sesongene.

Dette viser at valg av måned for å definere utvalget av personer er sensitivt for hvilken måned vi benytter som utgangspunkt. Marsmåned ser ut til å avgrense utvalget til et relativt lavt antall personer med d-nummer, sammenlignet med særlig sommermånedene. For vårt formål er også dette hensiktsmessig, da dette filtrerer vekk en del personer som antagelig er sesongarbeidere som kun skal være i landet og arbeide i en kort periode.

**Figur 3.2 Personer med d-nummer fordelt over de fem gruppene. Antall. Sesongvariasjon.**



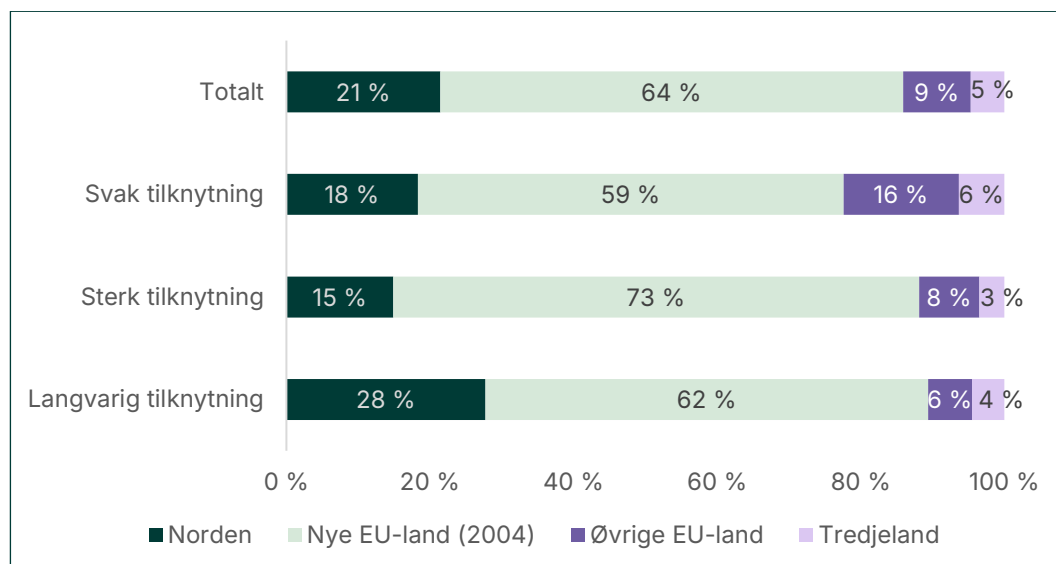
(\*2303 = mars 2023, 2307 = juli 2023, osv.)

### 3.2 Landbakgrunn og andre kjennetegn, etter tilknytningsgrupper

Analyse av landbakgrunnen til personer med d-nummer kan belyse særlig to problemstillinger som er relevante for å forstå omfanget av personer som bor og jobber i landet over lengre tid og har d-nummer. For det første kan én årsak til at personer har d-nummer, være at man faktisk bor på den andre siden av grensen mens arbeidsplassen er i Norge. Dette kan være folk som dagpendler, men ellers har liten tilknytning til landet, og som i mindre grad har utfordringer med å ha d-nummer istedenfor fødselsnummer. Dette vil først og fremst gjelde personer fra de nordiske landene. For det andre kan sammenhengen mellom landbakgrunn og tilknytning til arbeid belyse om det er enkelte landgrupper som skiller seg ut ved at en særlig høy eller lav andel har langvarig tilknytning til arbeid.

I figur 3.3 viser vi fordelingen av personer med d-nummer over fire landgrupper, basert på hovedutvalget. Norden består av Skandinavia, Finland og Island, de nyeste EU-landene består av de tolv landene som ble innlemmet i EU fra 2004 og 2007, og hvor Polen inngår som det desidert viktigste avsenderlandet.<sup>13</sup> De to siste gruppene er øvrige EU-land og tredjeland (land utenfor EU/EØS).

**Figur 3.3 Landbakgrunn. Fordeling innenfor hver gruppe og blant alle med d-nummer. Hovedutvalg.**



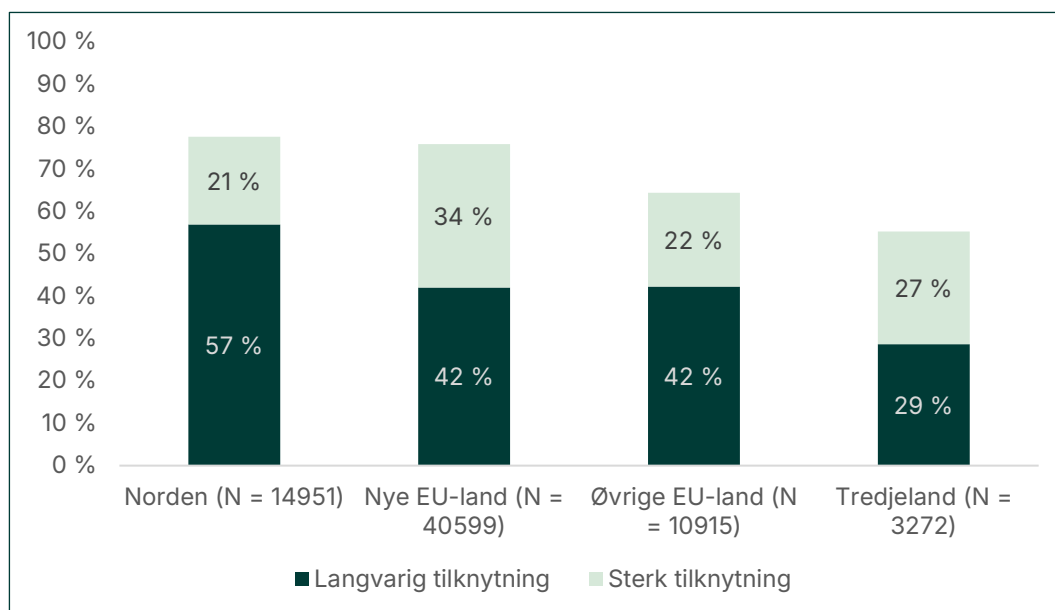
Tallene viser at personer fra Norden utgjør 21 prosent av alle med d-nummer og 28 prosent av personene med en langvarig tilknytning til arbeid. Det kan som nevnt være at mange av disse bor i hjemlandet og pendler på daglig basis til Norge for å jobbe. De nyeste EU-landene er den største landgruppen, både totalt sett og i hver gruppe, men særlig blant de med langvarig og sterk tilknytning. Blant de med svak tilknytning er det derimot en relativt høy andel av personer fra de øvrige EU-landene (16 prosent). Det er få personer med d-nummer fra tredjeland. Dette er som forventet, da disse som hovedregel må ha oppholdstillatelse (med rett til arbeid) og derfor i stor grad blir registrert som bosatt i forbindelse med dette.

I figur 3.4 undersøker vi sammenhengen mellom landbakgrunn og tilknytningsgruppe. Her ser vi innad i landgruppene og viser andel som har langvarig og sterk tilknytning. Det er tydelig at det å ha langvarig tilknytning er relativt vanlig på tvers av landgruppene. Blant de om lag 15 000 personene fra Norden har 57 prosent en langvarig tilknytning, mens 42 prosent av personene fra de nyeste EU-landene og fra øvrige EU-land har en langvarig tilknytning. Blant personer fra tredjeland er det derimot kun 29 prosent i denne kategorien. Legger vi til gruppen med sterk tilknytning, er det tydelig at Norden og de nyeste EU-landene skiller seg ut ved at en relativt høy andel faller inn under disse to tilknytningskategoriene.

<sup>13</sup> De tolv landene er Polen, Ungarn, Kypros, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Malta, Bulgaria og Romania. De to siste kom med i EU i 2007. Når det snakkes om medlemsland fra land i Sentral- og Øst-Europa, regnes ikke Kypros og Malta med.

Oppsummert indikerer disse funnene at personer fra Norden utgjør en betydelig andel av personer med d-nummer (21 prosent), og et flertall av disse har enten en sterk eller langvarig tilknytning (78 prosent). En del av disse kan man anta at pendler daglig eller ukentlig fra hjemlandet. Samtidig er det personer fra de nyeste EU-landene som utgjør den største gruppen av personer med d-nummer (64 prosent), og også blant disse er det et flertall med sterk eller langvarig tilknytning til arbeid (76 prosent). Blant disse kan det også være pendlere.

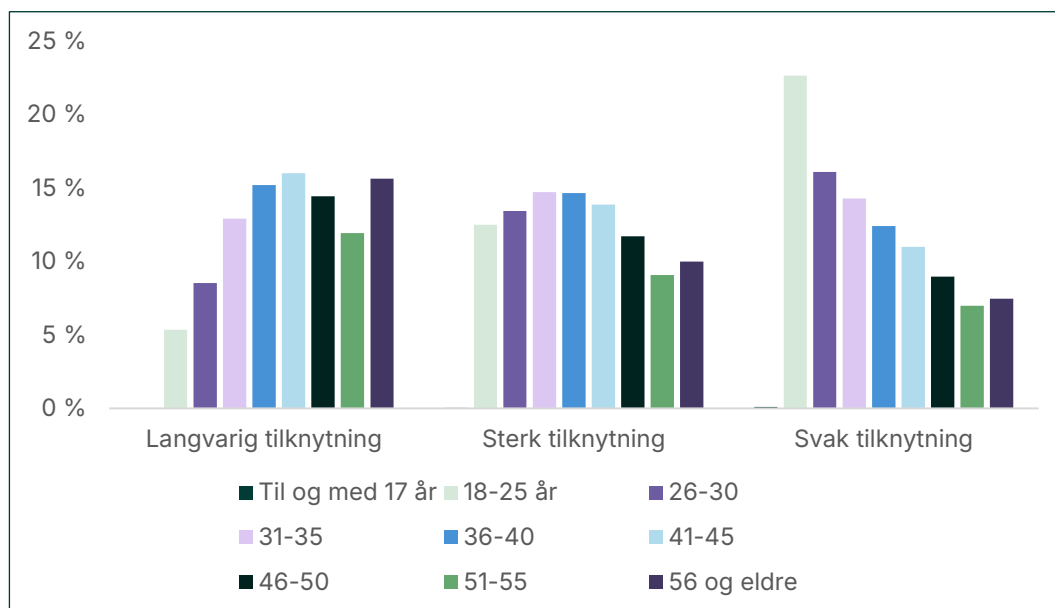
**Figur 3.4 Andel med lang botid og i arbeid over lengre tid, med brudd. Etter landbakgrunn. Hovedutvalg.**



Figur 3.5 viser aldersfordeling innenfor hver av de tre gruppene. Gjennomsnittsalderen er høyest blant de med langvarig tilknytning (43,2 år), og de under 30 år utgjør en relativt lav andel. Blant de med svak tilknytning ser vi derimot det motsatte, hvor gjennomsnittsalderen er lavest (36,2 år), og det er de yngste aldersgruppene som dominerer. Aldersfordelingen blant de med sterk tilknytning er noe midt imellom disse to yttergruppene (snittalder 39,4), men ligner mest på gruppen med langvarig tilknytning.

At gruppen med svak tilknytning har en hovedvekt av relativt unge personer, er ikke overraskende. Yngre mennesker kan være en mer mobil arbeidskraft, da mange ikke har rukket å stifte familie og slik sett er mindre stedbundet.

**Figur 3.5 Aldersfordeling blant gruppen med lang botid og blant alle. Hovedutvalg.**



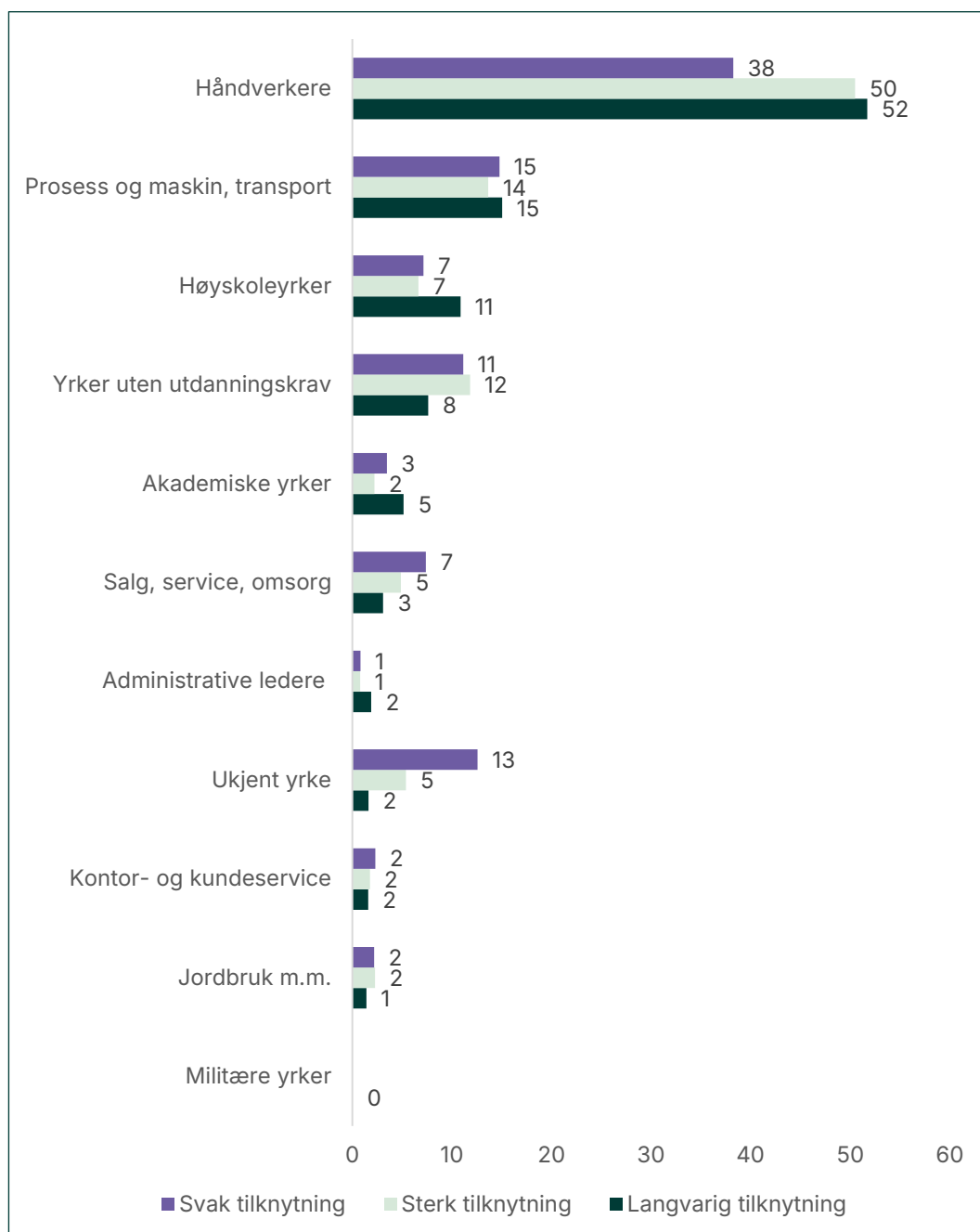
Videre skal vi se på flere kjennetegn som bidrar til å belyse hva slags posisjon gruppen med d-nummer har i arbeidsmarkedet. Et spørsmål er i hvor stor grad gruppen med svak tilknytning skiller seg ut ved at det er mange med en sårbar posisjon i arbeidsmarkedet. De er registrert med arbeid i under fem av de tolv siste månedene, men vi vet i liten grad hvorfor. En mulighet er at de reiser inn og ut av landet, en annen mulighet er at de bor i landet, men har lite regelmessig arbeid.

Vi skal begynne med å se på hvordan personene fordeler seg på ni yrkesgrupper. Dette kan si noe om kompetansenivået, som er relevant for hvor sterkt man stiller i arbeidsmarkedet. Det ville også vært interessant å se nærmere på hvilken næring personene jobber i. Dette er imidlertid ikke tilgjengelig i a-ordningen, og vi får derfor ikke sett på det. Yrkesgruppene er delt inn i ni grupper etter førstesiffer i de sjuifrede yrkeskodene som kalles STYRK98 og er den norske standarden for yrkesklassifisering.<sup>14</sup> Førstesiffer angir både en grov klassifikasjon av yrkesgruppe og kompetansenivå yrkene i hver gruppe typisk krever.

I figur 3.6 og 3.7 viser vi hvordan personene i hver av de tre gruppene fordeler seg på yrkesgrupper, for henholdsvis menn og kvinner. Yrkene er rangert etter størrelse blant de med langvarig tilknytning. Kvinner og menn jobber i nokså ulike yrker, og figurene er derfor delt etter kjønn.

<sup>14</sup> Se SSBs yrkeskatalog og dokumentasjon her: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/yrkeskatalogen>

**Figur 3.6 Fordeling over yrkesgrupper. Hovedutvalg. Etter kjønn og tilknytningsgruppe. Prosent. Menn (N = 59 481)**



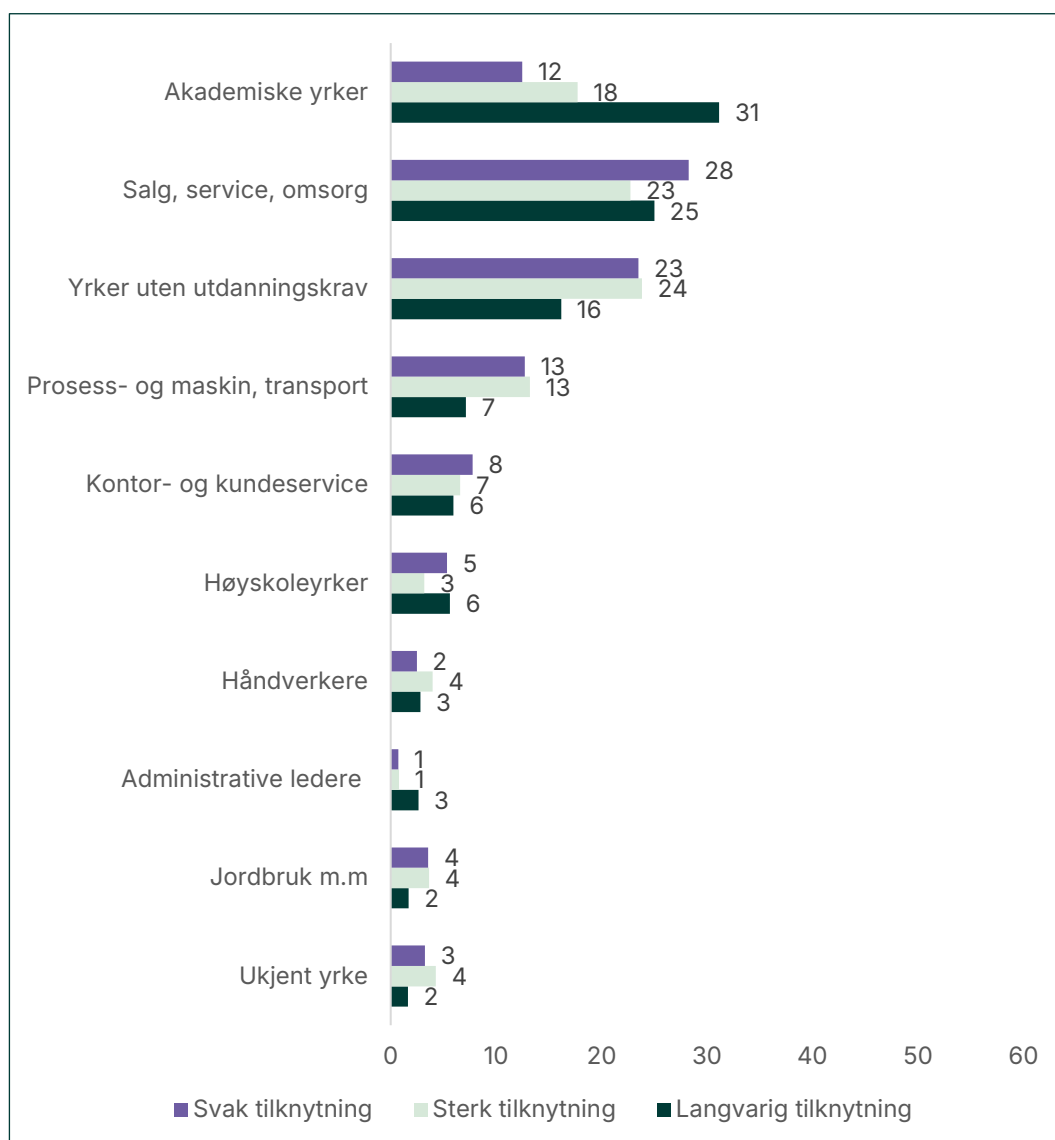
Blant menn ser vi at håndverkeryrker er den vanligste yrkesgruppen, og omtrent halvparten av alle med sterk eller langvarig tilknytning har et slikt yrke. Blant de med svak tilknytning er det en noe lavere andel i denne yrkesgruppen, men det er fortsatt den klart største. Omtrent 15 prosent innenfor hver tilknytningsgruppe har yrker innenfor prosess- og maskinoperatører samt transport. Dette er typisk yrker innenfor industrien. Den tredje største kategorien blant de med langvarig tilknytning er høyskoleyrker, hvor det blant menn er særlig ulike ingeniøryrker, maskinister og kontrolloperatører samt arbeidsledere innenfor bygg og industri som dominerer. Kategorien «ukjent» vil si at det er mangelfull utfylling av yrke i a-meldingen arbeidsgivere fyller ut. Disse vet vi ikke hva jobber med, og vi ser at det er særlig mange med svak tilknytning som mangler utfylling (13 prosent). Det er vanskelig å si hva dette skyldes, men dersom det i større grad er

useriøse arbeidsgivere som slurver med rapportering, kan dette være en indikasjon på at dette er mer utbredt blant arbeidstakere med svak tilknytning.

De to største yrkesgruppene krever tilsvarende norsk yrkesfaglig utdanning. Blant de med langvarig tilknytning ser det ut til å være noe høyere kompetansenivå, da det er en relativt større andel blant disse med høyskoleyrker og akademiske yrker sammenlignet med de med svak eller sterk tilknytning.

Ser vi på hvordan kvinner er fordelt på yrker, ser vi at mange av de med langvarig tilknytning er i akademiske yrker, og helseyrker dominerer.

**Figur 3.7 Fordeling på yrkesgrupper. Hovedutvalg. Etter kjønn og tilknytningsgruppe. Prosent. Kvinner (N = 10 253)**



Blant de med svak eller sterk tilknytning er det yrker innenfor salg, service og omsorg som utgjør de største gruppene, hvor kompetanse tilsvarende videregående er vanlig. Denne gruppen er også stor blant de med langvarig tilknytning. Den tredje største gruppen er jobber uten krav til utdanning, der renholdere og kjøkkenassistenter er de vanligste yrkene. Også blant kvinner ser det ut til at personer med langvarig tilknytning har

et høyere kompetansenivå enn de andre tilknytningsgruppene. Sammenligner vi menn og kvinner, er det en vesentlig forskjell i andel med akademiske yrker. Utdanningsnivået blant kvinner er høyere enn blant menn.

Til sist presenterer vi en tabell med kjennetegn ved arbeidsforholdet (tabell 3.3). Den viser andel med en arbeidstidsordning som innebærer skift-/turnusarbeid<sup>15</sup>, gjennomsnittlig månedslønn tilsvarende en fulltidsstilling, andel med fast stilling og gjennomsnittlig stillingsprosent.

**Tabell 3.3 Kjennetegn ved arbeidsforholdet. Etter tilknytningsgruppe.**

|                              | Turnus/skift | Lønn (kr) | Fast stilling | Stillingsprosent |
|------------------------------|--------------|-----------|---------------|------------------|
| <b>Langvarig tilknytning</b> | 12 %         | 46 500    | 86 %          | 92               |
| <b>Sterk tilknytning</b>     | 8 %          | 41 092    | 70 %          | 89               |
| <b>Svak tilknytning</b>      | 6 %          | 39 732    | 54 %          | 85               |
| <b>Total</b>                 | 10 %         | 43 536    | 73 %          | 90               |

Turnusordninger og skiftarbeid kan gjøre det mulig å være i et arbeidsforhold og få lønn hver måned samtidig som man har tid til å reise ut av landet i dager eller uker av gangen, det er derfor interessant å se hvor utbredt dette er som arbeidstidsordning. Typiske eksempler på dette er de som jobber offshore, men også innenfor bygg og industri er det ikke uvanlig med slike rotasjonsordninger der man skifter mellom å jobbe og å ha fri. Blant helsepersonell er det også muligheter for turnusordninger som innebærer lengre perioder med fri gjennom en måned. Vi har sett at denne typen yrker er relativt utbredt blant personer med d-nummer. Tabellen viser at 10 prosent av personene har slike arbeidstidsordninger, og at det er mest utbredt blant personer med langvarig tilknytning (12 prosent). Det er likevel relativt få sammenlignet med hvor mange som jobber i yrker der slike arbeidstidsordninger forekommer. Dette gir en sterk indikasjon på at et stort flertall av personer med langvarig tilknytning til arbeid i Norge har vanlige arbeidstidsordninger og trolig oppholder seg i Norge i store deler av de tolv månedene de er i arbeid.

De tre andre kjennetegnene ved arbeidsforholdet er særlig interessante for å belyse arbeidsmarkedsposisjonen til personer i de tre gruppene. Det er et tydelig mønster at det er en sammenheng mellom tilknytningsform og lønn, faste stillinger og stillingsprosent, der personer med langvarig tilknytning er sterkest posisjonert, mens de med svak tilknytning har lavere lønn, midlertidige stillinger er utbredt, og det er færre hele stillinger. Dette indikerer i tillegg at det er sannsynlig at en del av personene med svak tilknytning oppholder seg i landet også når de ikke er registrert med arbeid, fordi de har mindre trygge jobber.

<sup>15</sup> I a-ordningen registreres flere typer skift-/turnusordninger. Dersom man har én av disse ordningene, kategoriserer vi dem med skift-/turnusordning. De ulike typene er beskrevet her: [https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/39/ARBLONN\\_ARB\\_TID\\_ORDNING?searchString=arbeidstid](https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/39/ARBLONN_ARB_TID_ORDNING?searchString=arbeidstid)

Når det gjelder selve det gjennomsnittlige lønnsnivået blant de tre gruppene, er det for alle under gjennomsnittlig månedslønn for både yrkesgruppen håndverkere og prosess- og maskinoperatører og transport (begge i overkant av 49 000 kr), og kun de med langvarig tilknytning ligger i snitt over gjennomsnittslønnen til renholdere og hjelpearbeidere (ca. 42 000 kr).<sup>16</sup>

Dersom vi ser bort fra alle personer som jobber turnus eller skift, er antallet personer med langvarig tilknytning omtrent 27 000 og med sterk tilknytning omtrent 19 100.

### **Omfangsberegninger under ulike antagelser**

I en omfangsberegning av hvor mange som har lang botid blant personer med d-nummer, kan vi legge til grunn strenge og mindre strenge antagelser og komme fram til anslag basert på kjennetegnene vi har sett på.

En overordnet antagelse vi legger til grunn i hele dette kapittelet, er at det er en positiv sammenheng mellom hvor tilknyttet man er arbeidslivet, og sannsynligheten for å ha bodd i landet i minst seks måneder. Vi antar dermed at det er flest blant personer med en langvarig tilknytning som også har lang botid, men vi kan ikke uten videre anslå hvor stor andel av gruppen som har lang botid. Uten flere antagelser får vi da et anslag på 30 000 personer, som er hele denne gruppen.

Dersom vi i tillegg antar at alle fra Norden i hovedsak bor i hjemlandet, nedjusteres anslaget til 22 100. Legger vi til en antagelse om at alle som jobber turnus eller skift, i hovedsak bor utenfor Norge, nedjusteres anslaget til 19 500 personer.

Anslagene varierer altså fra 19 500 til 30 000 personer når vi kun gjør beregninger basert på gruppen med langvarig tilknytning. Det er fortsatt stor usikkerhet rundt disse tallene. Det kan være flere enn det høyeste anslaget, for eksempel dersom en betydelig andel av personer fra de andre tilknytningsgruppene også har bodd lenge i landet. Det kan også være færre enn det laveste anslaget, for eksempel dersom det er langt fra alle med langvarig tilknytning som har bodd lenge i landet, selv når man utelater Norden og personer som jobber skift/turnus.

Denne usikkerheten tydeliggjør samtidig utfordringen ved å studere denne gruppen når de i liten grad fanges opp i de administrative registrene.

### **Fra d-nummer til fødselsnummer**

Til sist skal vi med utgangspunkt i utvalget av personer med d-nummer fra 2017 undersøke hvor mange som fortsatt er å finne i a-ordningen i februar 2020, enten som bosatt med fødselsnummer eller fortsatt med d-nummer. Dette er altså omtrent tre år senere, men før nedstengningen i forbindelse med pandemien. Denne analysen belyser to aspekter som er interessante for oss: 1) hvor utbredt det er å gå fra d-nummer til fødselsnummer, og 2) hvor utbredt det er å ha d-nummer og jobbe i Norge over flere år.

Figur 3.8 viser andel som fortsatt har d-nummer, andel som er blitt bosatt med fødselsnummer, og andel som ikke dukker opp i registeret, etter tilknytningsgruppe. At man

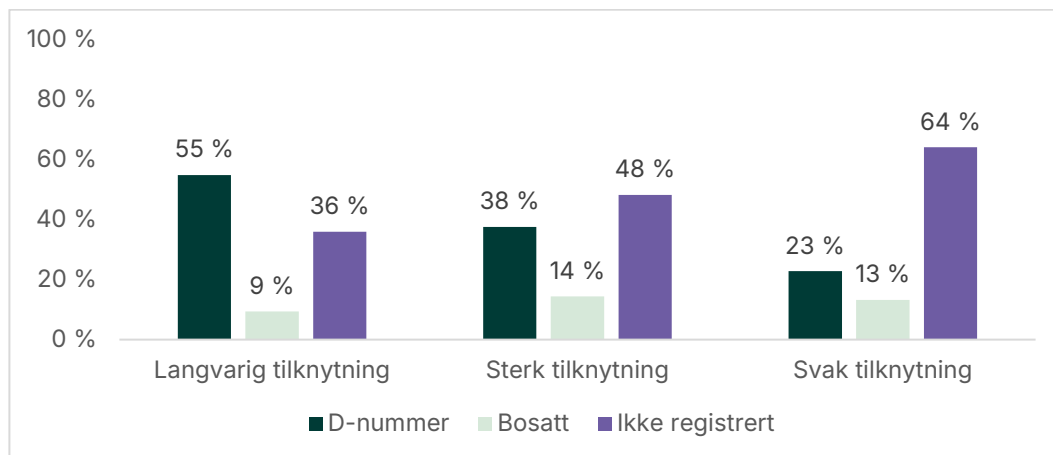
---

<sup>16</sup> Basert på SSBs publiserte statistikk om gjennomsnittlig månedslønn blant yrkesgrupper for 2024. Tabell 11419: Yrkesfordelt månedslønn, etter kjønn, arbeidstid, sektor og næring 2015–2024.



ikke dukker opp i registeret, kan bety at man har reist ut av landet, eller at man ikke er i arbeid. Dette kan vi ikke vite.

**Figur 3.8 Utvalg personer med d-nummer i 2017. Status i registeret februar 2020. Etter tilknytningsgruppe i 2017.**



Figuren viser at det blant de med langvarig tilknytning fortsatt er registrert flest med d-nummer tre år senere (55 prosent). Disse har altså hatt d-nummer i minst fire år. Samtidig er det her vi finner den laveste andelen som har blitt bosatt med fødselsnummer (9 prosent), mens tilsvarende tall blant de to andre gruppene er 13–14 prosent. Det er usikkert hva som er forklaringen. Et spørsmål er om det er fordi det er flere personer fra Norden i denne gruppen. Ved å fjerne personer fra Norden øker andelen som er bosatt, noe, men det skjer i alle tre gruppene. En annen mulig forklaring kan være at gruppen med langvarig tilknytning i større grad består av personer som får avslag når de melder flytting, og/eller personer som aldri melder flytting. Dette er imidlertid ikke mulig å svare på med disse dataene.

Tallene viser at det er en betydelig andel personer med d-nummer som har et arbeidsforhold i Norge over tre år, og kun et mindretall av disse går over til fødselsnummer.

### 3.3 Bosatte innvandrere med d-nummerhistorikk

Analysene i de foregående avsnittene har tatt utgangspunkt i alle med d-nummer på et gitt tidspunkt. Som beskrevet i kapittelet om metode (jf. kapittel 1.3) er det en risiko for at personers identitet kan bli misbrukt ved at det opprettes fiktive arbeidsforhold og lønnsopplysninger i a-ordningen. Fordi personer med d-nummer i liten grad plukkes opp av andre registre, er det vanskelig å kryssreferere opplysninger i a-ordningen med andre opplysninger for å eventuelt avdekke slike fiktive arbeidsforhold. Vi skal derfor ta utgangspunkt i bosatte innvandrere som er registrert med et arbeidsforhold, og undersøke både hvor utbredt det er å ha hatt d-nummer før bosetting, og hva slags tilknytning til arbeid de med d-nummerhistorikk har hatt før de fikk fødselsnummer. Å være bosatt innvandrere innebærer at man har fått fødselsnummer, og det er blant disse vi altså undersøker om de tidligere har hatt d-nummer før bosettelse.

Hensikten med dette er todelt. For det første er dette en robusthetssjekk av resultatene fra hovedanalysen, som viste at det er svært utbredt å ha langvarig tilknytning til arbeid blant personer med d-nummer. For det andre kan denne undersøkelsen i seg selv også

bidra til å belyse omfanget av personer som bor lenge i landet med d-nummer. Det er grunn til å tro at det er særlig mange blant de som både har hatt en langvarig eller sterk tilknytning til arbeid, og som siden blir bosatt, som også har bodd i landet i den perioden de hadde d-nummer.

Folkeregisteret gir informasjon om bosatte innvandrere per 1. januar hvert år. Vi benytter siste tilgjengelige oppdatering, som er 1. januar 2023, og avgrenser utvalget til de som i samme måned var i et arbeidsforhold, og som ble bosatt i løpet av 2022.

Tabell 3.4 gir en deskriptiv sammenstilling av dette utvalget. Første kolonne viser antallet personer, fordelt etter innvandringsgrunn.

**Tabell 3.4 Nylig bosatte personer med kobling til a-ordningen. Etter innvandringsgrunn.**

| Innvandringsgrunn | Totalt antall | Antall med tidligere d-nummer | Andel med tidligere d-nummer |
|-------------------|---------------|-------------------------------|------------------------------|
| Arbeid            | 7698          | 3126                          | 41 %                         |
| Utdanning         | 1892          | 140                           | 7 %                          |
| Familie           | 5742          | 1772                          | 31 %                         |
| Flukt             | 5672          | 73                            | 1 %                          |
| Ukjent/annet      | 6501          | 4242                          | 65 %                         |
| Ingen informasjon | 4092          | 681                           | 17 %                         |
| Total             | 31600         | 10026                         | 32 %                         |

Det er totalt 31 600 personer fra a-ordningen i januar 2023 som ble bosatt i løpet av 2022. Arbeid er den vanligste innvandringsgrunnen, mens utdanning er den minst vanlige. Det er omtrent like mange med familie og med flukt som innvandringsgrunn. Det er relativt mange med ukjent innvandringsgrunn, og SSB oppgir at de aller fleste av disse er bosatte personer fra EØS-land. Deres innvandringsgrunn er i stor grad arbeid eller familie, men det er foreløpig ikke mulig å vite noe mer detaljert om dette. Til sist er det 4092 personer uten informasjon om innvandringsgrunn, i stor grad fra nordiske land. Omtrent en tredjedel har hatt d-nummer før de ble bosatt, men det er særlig mange blant de med arbeid som innvandringsgrunn (kategori «arbeid» og «ukjent/annet»).

Det er derimot få med flukt som innvandringsgrunn som tidligere har hatt d-nummer, noe som ikke er overraskende, men som tydeliggjør hvem vi klarer å fange opp gjennom a-ordningen. Det er også få av de som bosetter seg på grunn av utdanning, som har historikk med d-nummer. Disse kan muligens i større grad dokumentere at de skal oppholde seg i landet i mer enn seks måneder, slik at de lettere kan få fødselsnummer. Det er også en relativt høy andel av de som bosetter seg av familiære årsaker, som har hatt historikk med d-nummer (31 prosent).

Videre fokuserer vi på disse i overkant av 10 000 personene som har hatt d-nummer før de ble bosatt, og ser på hvor mange av de tolv foregående månedene før bosetting de har vært i arbeid, på samme måte som vi gjør med hovedutvalget (jf. tabell 3.1). Fordi disse tolv foregående månedene vil sammenfalle noe med pandemien, særlig blant de som ble bosatt tidlig i 2022, har vi gjort samme analyse for alle som ble bosatt i løpet av 2019, med resultater i vedlegg V.1. Kort oppsummert er de to fordelingene av personer med d-nummerhistorikk over de fire tilknytningsgruppene svært like.

Tabell 3.5 viser antall måneder i arbeid og antall brudd bosatte personer med d-nummerhistorikk har hatt de foregående tolv månedene før de ble bosatt. For litt over 1000 personer har vi ikke informasjon om hvilken måned de ble bosatt, og disse vil derfor utelates fra videre analyser. Dette er etter alt å dømme personer som har hatt svak tilknytning til arbeidsmarkedet, slik at det ikke registreres i a-ordningen når de har blitt bosatt. Ser vi bort fra disse, er det 8912 personer vi kan kategorisere etter de samme tilknytningskategoriene vi har benyttet tidligere.

Ingen personer har hatt flere enn tre brudd i løpet av de tolv foregående månedene før bosetting. Personer som før bosetting var i arbeid i alle tolv måneder, utgjør 1900 personer (21 prosent). Videre er det 41 prosent som har vært i arbeid i minst seks av de tolv foregående månedene, med eller uten brudd (lysegrønn). Disse to gruppene har med høy sannsynlighet bodd i landet i minst seks måneder før de ble bosatt, og utgjør 63 prosent av utvalget. Det er altså et flertall av bosatte som tidligere har hatt d-nummer, og som antagelig har bodd lenger enn seks måneder i landet før bosetting. De som har vært i arbeid i kortere tid enn seks av de foregående tolv månedene, utgjør 27 prosent av de bosatte.

**Tabell 3.5 Bosattutvalg. Fordeling over antall måneder med d-nummerhistorikk og brudd.**

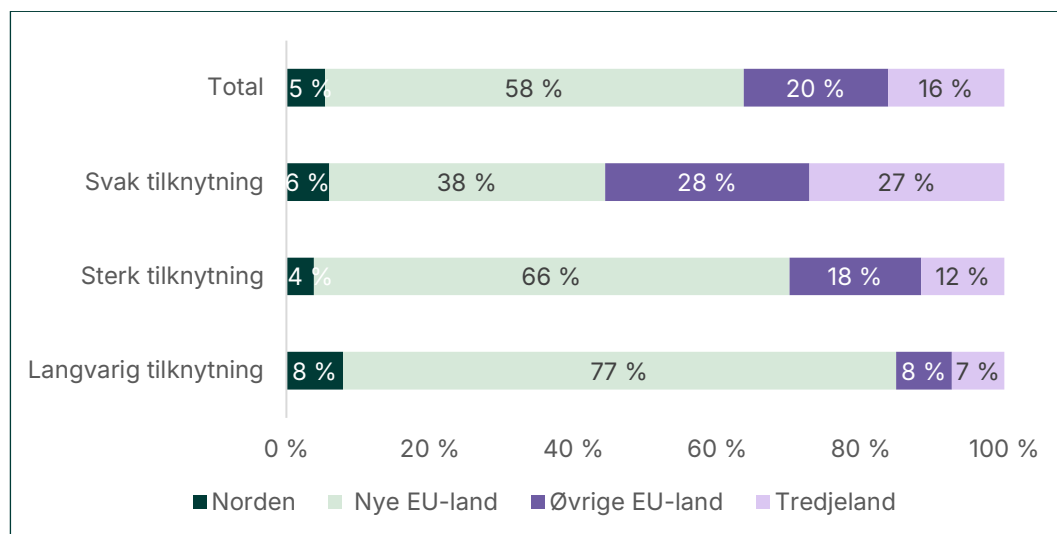
|                          | Ingen brudd | 1 brudd     | 2 brudd    | 3 brudd   | Total         |
|--------------------------|-------------|-------------|------------|-----------|---------------|
| Ingen foregående måneder |             |             |            |           |               |
| 1 måned                  | 591         | -           |            |           | 591           |
| 2 måneder                | 90          | 532         | -          |           | 633           |
| 3 måneder                | 102         | 507         | 25         | -         | 637           |
| 4 måneder                | 99          | 535         | 42         | 5         | 685           |
| 5 måneder                | 111         | 516         | 63         | 5         | 689           |
| 6 måneder                | 126         | 477         | 87         | -         | 692           |
| 7 måneder                | 164         | 460         | 84         | 5         | 712           |
| 8 måneder                | 113         | 375         | 91         | 5         | 598           |
| 9 måneder                | 87          | 337         | 104        | 7         | 521           |
| 10 måneder               | 123         | 356         | 90         |           | 571           |
| 11 måneder               | 104         | 431         | 27         |           | 545           |
| 12 eller flere måneder   | 1900        | 136         |            |           | 2038          |
| Ingen bosattinformasjon  |             |             |            |           | 1116          |
| <b>Total</b>             | <b>3610</b> | <b>4662</b> | <b>613</b> | <b>27</b> | <b>10 027</b> |

Med dette skal vi også se på landbakgrunnen til disse bosatte personene med d-nummerhistorikk. Tidligere har vi sett at blant personer med d-nummer er det en særlig overvekt av personer med bakgrunn fra de nyeste EU-landene blant de med langvarig tilknytning. Det er også ganske mange fra de nordiske landene. En hypotese er at personer fra Norden i mindre grad melder flytting, fordi de bor i et naboland og kun jobber i Norge. Personer som melder flytting mellom de nordiske landene, blir også automatisk utflyttet fra landet de flytter fra, og det er derfor grunn til å tro at mange fra de nordiske landene ser større fordeler ved å være pendler enn å melde flytting. Dersom dette stemmer, vil vi forvente at blant bosatte med d-nummerhistorikk er det en lavere andel fra Norden.

Vi har også tidligere sett at det er en sammenheng mellom hvilket land man kommer fra, og tilknytningskategori, der både Norden og de nyeste EU-landene skiller seg ut ved at en særskilt høy andel har langvarig eller sterk tilknytning til arbeid. Hvis dette handler om at personer fra disse landgruppene har større vanskeligheter med å for eksempel dokumentere at de skal bo i landet i over seks måneder, vil vi forvente å finne en lignende sammenheng blant de bosatte som vi vet faktisk har hatt en intensjon om å melde flytting.

I figur 3.8 viser vi fordeling over landbakgrunn innenfor hver av de tre tilknytningstypene samt for hele utvalget sett under ett.

**Figur 3.8 Bosatte med d-nummerhistorikk. Landbakgrunn etter tilknytningsgruppe. Andel.**

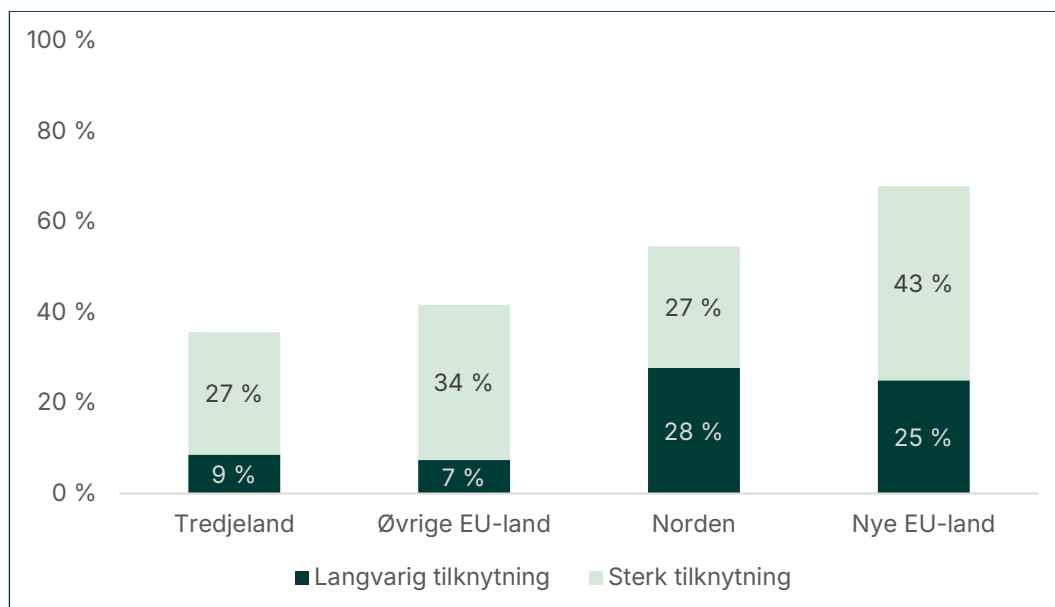


Figuren viser at også blant de bosatte utgjør de nyeste EU-landene den største landgruppen (58 prosent). Samtidig ser vi at personer fra Norden utgjør en langt lavere andel blant bosatte (5 prosent) enn blant personer med d-nummer (21 prosent). Dette støtter hypotesen om at personer fra Norden i mindre grad bor i Norge og/eller har en intensjon om å bosette seg her, selv om de er tilknyttet landet gjennom arbeid. Sammenligner vi de tre tilknytningsgruppene, ser vi at bosatte personer fra de nyeste EU-landene er nokså overrepresentert i gruppen med langvarig tilknytning (77 prosent) og gruppen med sterk tilknytning (66 prosent), mens bosatte personer fra tredjeland og øvrige EU/EØS-land i større grad har hatt svak tilknytning før bosetting. Dette tyder på at

personer fra de nyeste EU-landene i større grad har bodd lenge i landet med d-nummer før bosetting.

Dette bekreftes også når vi ser på andel som har sterk eller langvarig tilknytning, innad i landgrupper (figur 3.9). Det er blant bosatte personer fra de nyeste EU-landene vi finner høyest andel personer som har hatt en langvarig eller sterk tilknytning før bosetting (68 prosent). Dette indikerer at det er særlig vanlig å bo i Norge over lengre tid med d-nummer blant personer fra de nyeste EU-landene.

**Figur 3.9 Bosattutvalg med d-nummerhistorikk. Andel med langvarig eller sterk tilknytning. Etter landbakgrunn.**



Resultatene viser at når vi undersøker bosatte personer med d-nummerhistorikk, finner vi noen tydelige likhetstrekk med hovedutvalget. Gruppene med langvarig eller sterk tilknytning utgjør et stort flertall, slik som vi også finner blant d-nummerutvalget (jfr. avsnitt 3.1). Dette gir en enda sterkere indikasjon på at det å bo lenge i landet med d-nummer er et utbredt fenomen. Vi ser også at personer fra de nyeste EU-landene utgjør den største landgruppen, og innad i landgruppene følger andel med sterk eller langvarig tilknytning omtrent samme rangering som blant personer med d-nummer.

### 3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist resultater fra registeranalyser av personer med d-nummer. Hensikten med analysen har vært å belyse hvor utbredt det er å oppholde seg i lang tid i Norge og fortsatt ha d-nummer, samt å beskrive hva som kjennetegner denne gruppen.

En hovedutfordring er at det er få registre hvor personer med d-nummer fanges opp. Dette begrenser hvilke typer personer vi kan fange opp, og det gjør det vanskelig å beregne hvor mange av disse som bor lenge i landet.

Vi har benyttet registerdata fra a-ordningen for mars 2024. Dette gir oss et utvalg på 70 000 mennesker og utelukker alle personer som ikke er i et arbeidsforhold denne måneden. Vi har undersøkt hvor lenge og kontinuerlig personene i dette utvalget har vært i

arbeid i de foregående tolv månedene, og vi har lagt til grunn en antagelse om at sannsynligheten for å ha bodd lenge i landet øker med hvor lenge man har vært i arbeid.

Vi finner at 30 000 personer med d-nummer har vært i arbeid i alle tolv månedene, og 20 800 personer har vært i arbeid i minst seks av de foregående tolv månedene. Vi kategoriserer de førstnevnte i en gruppe kalt «langvarig tilknytning» og sistnevnte i en gruppe kalt «sterk tilknytning». De som har vært i arbeid i mindre enn seks av de siste tolv månedene, plasseres i en gruppe kalt «svak tilknytning». Omfanget av personer med d-nummer som har enten langvarig eller sterk tilknytning, utgjør altså omtrent 50 000 personer (70 prosent av utvalget). Vi vet derimot ikke hvor mange av disse som i all hovedsak har bodd i Norge over lengre tid og er utsatt for å ofte møte på de utfordringene som er knyttet til å ha d-nummer og ikke være registrert i folkeregisteret.

Vi har derfor også undersøkt kjennetegn ved de tre tilknytningsgruppene for å belyse hvilke typer innvandrere som fanges opp i vårt utvalg.

Vi finner at personer fra de nyeste EU-landene utgjør et flertall av personer med d-nummer (64 prosent), mens personer fra Norden er den andre større gruppen (21 prosent). Det er også blant disse to landgruppene andelen med langvarig eller sterk tilknytning er størst.

Majoriteten av de med langvarig tilknytning er i alderen 30–54 år. Det er en forholdsvis lav andel som er under 30 år. Dette er til forskjell fra personer med svak tilknytning, som har flest i de yngste aldersgruppene.

Vi finner også at personer med langvarig tilknytning har høyest månedsinntekt, flere som jobber skift eller turnus og høyest andel med fast stilling og stillingsprosent av de tre gruppene.

Anslag på omfanget av personer med lang botid og d-nummer avhenger av hvilke antagelser man legger til grunn for en slik beregning, og det vil være stor usikkerhet knyttet til slike tall. Under de strengeste antagelsene får vi et anslag på 19 500, mens det høyeste anslaget er 30 000 personer og inkluderer alle med langvarig tilknytning.

I siste del av kapittelet har vi undersøkt hvor utbredt det er å ha hatt d-nummer over lengre tid blant innvandrere som ble bosatt i løpet av 2022, og som vi finner at har hatt d-nummer før bosettelse. Disse analysene viser at et flertall har vært i arbeid i minst seks av de foregående tolv månedene før de ble bosatt (65 prosent av alle i bosattutvalget), noe som gir en sterk indikasjon på at det er svært utbredt å bo i landet i minst seks måneder før bosetting.

## 4 Hvorfor er mange ikke bosatt etter lang tid?

I 2024 fylte fødselsnummeret 60 år og ble omtalt som selve nøkkelen til det norske samfunnet. Det gir også de som planlegger offentlige tjenester, mulighet til å skalere til budet etter behov (Sellevoll, u.å.). Fødselsnummeret er med andre ord til nytte for både den enkelte og for samfunnet som helhet. Spørsmålet er hvorfor det er så mange som ikke har fødselsnummer etter å jobbet i Norge i mer enn seks måneder.

### 4.1 Fortolkning av regelverket og praksis ved behandling av innflyttingsmeldinger

*Folkeregisterhåndboken* er det sentrale verktøyet som Skatteetaten har for å tolke og anvende regelverket, og den gir praktisk veiledning til hvordan det skal forstås. Den omfatter utdypende forklaringer av krav til behandling av innflyttingsmeldinger og tildeling av fødselsnummer. I kapittel 4 i håndboken er det spesifikke retningslinjer for innflytting til Norge. I denne sammenhengen er den mest sentrale fortolkningen knyttet til folkeregisterloven § 4-2 første ledd, hvor det heter: «En person som flytter til en norsk kommune, registreres som bosatt når han eller hun har lovlig opphold i norsk kommune og har til hensikt å bli her i minst seks måneder. Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig.»

*Folkeregisterhåndboken* (kapittel 4) spesifiserer at det er to alternative vilkår for bostedsregistrering i Norge:

- «hensikt å bli her i minst seks måneder» (varig bosetting) (første punktum)
- «faktisk opphold av minst seks måneders varighet, selv om oppholdet er midlertidig» (annet punktum)

Personen må ha lovlig opphold i en norsk kommune, og det skal gjennomføres en ID-kontroll.

Dokumentasjonen må samlet sett framstå som pålitelig og tilstrekkelig for å underbygge bosettingshensikten. Den gjeldende utgaven av *Folkeregisterhåndboken* inneholder følgende tekst i tilknytning til § 4-2 i folkeregisterloven, Innflytting, første ledd:

***Folkeregisterhåndboken kapittel 4, § 4-2, Innflytting***

Innflytteren må kunne sannsynliggjøre at vedkommende har foretatt disposisjoner av en slik karakter at de tilkjennegir at hensikten virkelig er å ta varig opphold og derfor bosette seg i en norsk kommune, og at vedkommende ikke har konkrete planer om å forlate Norge. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av ulike momenter. Avgjørende blir om hensikten er realisert i faktisk handling. Visse forhold står sentralt ved vurderingen av om bosetting foreligger (listen er ikke uttømmende):

- Disponerer personen bolig i Norge?
- Disponerer personen bolig i fraflyttingslandet?
- Hvor har personen sine næringsinteresser og arbeid?
- Har personen mest døgnhvile i Norge eller i utlandet?
- Hvor lenge personen planlegger å bo i Norge?
- Hvilket statsborgerskap har personen?
- Hvilken familietilknytning har personen til Norge eller utlandet?

Som det fremgår er den konkrete helhetsvurderingen skjønnsmessig og det vil være ulike momenter som i større eller mindre grad skal vektlegges.

Skatteetaten vurderer dokumentasjonen og foretar en konkret vurdering i hver enkelt sak. Dersom vilkårene er oppfylt, registreres personen som bosatt i folkeregisteret og tildeles fødselsnummer.

Dersom dokumentasjonen ikke er tilstrekkelig for å fastslå bosettingsintensjon og -varighet, vil innflyttingsmeldingen kunne bli avslått. Videre påpeker Skatteetaten at oppholdsrett etter EØS-regelverket ikke i seg selv gir rett til å bli registrert som bosatt. Det må framlegges faktisk dokumentasjon på oppholdets art og varighet. Det påpekes fra våre informanter i Skatteetaten at vurderingene kan være krevende i tilfeller med svak eller uformell tilknytning til bolig- og arbeidsmarkedet. Betydningen av likebehandling og rettssikkerhet i vurderingene understrekes.

Skatteetatens vurderingspraksis balanserer dermed mellom kontrollhensyn og dokumentasjonskrav på den ene siden og hensynet til tilgjengelighet og forutsigbarhet i forvaltningen på den andre.

Videre har Skatteetaten formidlet til oss at saksbehandlingen er mer komplisert nå enn tidligere, på grunn av pålegg om å vurdere lovlig opphold på selvstendig grunnlag. Folkeregistermyndigheten må nå foreta egne og til dels kompliserte vurderinger som kan forsinke den enkelte sak i motsetning til tidligere, da det var et krav om registreringsbevis utstedt av politiet. Skatteetaten sier at totalt sett er sakene nå mer komplekse enn før og har mer som skal dokumenteres fra melderens side og vurderes av skattekontoret.



Skatteetaten formidler at det som regel ikke er ett enkeltpunkt som er avgjørende for et avslag på en innflyttingsmelding, men helhetsvurderinger av ulike punkter og innsendt dokumentasjon. Det er Skattedirektoratet som er klageinstans for vedtakene som fattes av skattekontorene. Ifølge Skattedirektoratets tall er det under 1 prosent (om lag 300 saker) av vedtakene som påklages hvert år. Om lag to tredjedeler av sakene blir omgjort av skattekontoret etter fornyet vurdering. Den øvrige tredjedelen av sakene oversendes Skattedirektoratet til videre klagebehandling. Av disse klagene er det om lag 15 prosent som tas til følge. I noen av sakene har Skattedirektoratet konkludert med at varig bosetting eller opphold i seks sammenhengende måneder er sannsynliggjort. Skattekontorene følger klagesakene og justerer praksis i tråd med eventuelle tilbakemeldinger om at det er lagt feil forståelse til grunn.<sup>17</sup>

### Endring i *Folkeregisterhåndboken* – vurderinger av tilknytning til utlandet

En gjennomgang av *Folkeregisterhåndboken*s tidligere versjoner fra 2005 og fram til 2018<sup>18</sup> viser at teksten om vurdering av bosettingshensikt og faktisk opphold i all hovedsak var uforandret gjennom denne perioden. Hovedregelen var at personer som flyttet til Norge, skulle vurderes som bosatt dersom de hadde lovlig opphold og hadde til hensikt å oppholde seg i Norge i minst seks måneder, i likhet med i dag.

I utgavene fra 2005 til 2018 har håndboken lagt til grunn at en helhetsvurdering av tilknytning til Norge skal baseres på objektive forhold som arbeid, bolig og familie. Dette punktet lød i 2018 som følger:

I uttrykket «har til hensikt å bli her i minst 6 måneder» ligger at de disposisjoner vedkommende har foretatt må være av en slik karakter at de tilkjennegir at hensikten virkelig har vært å ta varig opphold (bosetting) i Norge, og ikke har konkrete planer om å forlate landet. Avgjørende blir om hensikten er realisert i faktisk handling. Det foreligger lite teori og praksis på dette område. Visse forhold må imidlertid stå sentralt ved vurderingen av om bosetting foreligger: Disposisjonsrett over bolig, lengden av oppholdene i Norge, familietilknytning, sted for næringsinteresser,

I 2021 og 2022 kommer det imidlertid inn endringer i teksten i håndboken. Endringen ligger i at det tas inn en formulering om at *tilknytning til andre land* skal inngå i vurderingen av om en person skal anses som bosatt i Norge, noe som ikke var spesifisert tidligere. Innledningsteksten til punktene er ganske lik (se over) og vektlegger hensikt om varig opphold og at vedkommende ikke har konkrete planer om å forlate Norge. Punktene blir utformet på følgende vis. I 2021 blir punktet om bolig delt i to – det skal både vurderes om personen disponerer bolig i Norge og i fraflyttingslandet, mens dette tidligere ikke var spesifisert (vår markering):

- Disponerer personen bolig i Norge?
- Disponerer personen bolig i fraflyttingslandet?
- Hvor har personen sine næringsinteresser og arbeid?
- Har personen mest døgnhvile i Norge eller i utlandet?

<sup>17</sup> Skriv fra Skatteetaten til Fafo. Det påpekes fra Skatteetaten at det kan være en feilmargen i tallene fordi de er basert på manuell telling.

<sup>18</sup> Utgaven fra 2018 var gyldig fram til den ble erstattet av en ny utgave i 2021.

- Hvor lenge personen planlegger å bo i Norge?
- Hvilket statsborgerskap har personen?
- Hvilken familietilknytning har personen til Norge?

I 2022 revideres punktet om familietilknytning til Norge til å også inneholde tilknytning i utlandet<sup>19</sup> (vår markering):

- Hvilken familietilknytning har personen til Norge eller utlandet?

Dette innebærer at selv om en person dokumenterer arbeid og bolig i Norge, kan sterk tilknytning til et annet land tilsa at vilkårene for å bli registrert som bosatt ikke er oppfylt. Dette framstår som vesentlige endringer i formuleringene knyttet til fortolkningen av lovverket. Det er uklart hvordan vurderinger av familie og/eller bolig i utlandet forholder seg til punktet om at personen ikke skal ha *konkrete planer* om å forlate Norge. En tilknytning utenfor Norge kan godt forenes med en hensikt om å oppholde seg her over tid.

I muntlig og skriftlig kommunikasjon med oss formidler Skatteetaten at endringene i teksten i *Folkeregisterhåndboken* ikke representerer en praksisendring, men en skriftliggjøring av etablert praksis. Etter det vi forstår, finnes det ikke skriftlige kilder på at tilknytning til utlandet er blant de sentrale forholdene som må stå sentralt i vurderingen av innflyttingsmeldinger til Norge før 2021.<sup>20</sup> Skatteetaten har sendt oss et utdrag fra «Rutine for innflytting og gjeninnflytting av personer som ikke innflyttes etter melding fra utlendingsmyndighetene» gjeldende siden 1. januar 2025. Dette er rutinen som regulerer behandling av innflyttingsmeldinger, og her konkretiseres punkter som kan tale henholdsvis for eller imot bosetting videre:

Det er skattekontoret som avgjør om, og i hvilken kommune, den som har meldt innflytting, skal registreres bosatt. Avgjørelsen er et enkeltvedtak iht. forvaltningsloven § 2, første ledd, bokstav b. Det er imidlertid innflytter som skal sannsynliggjøre at de har flyttet til Norge (bostedsforrykning). Dette kan gjøres ved å fremlegge dokumentasjon som f.eks. husleiekontrakt og arbeidskontrakt, som viser at innflytteren har innrettet seg for å bo i Norge. Melder kan også bidra til å sannsynliggjøre bosetting i Norge, ved å vise at tilknytningen til fraflyttingslandet nå er opphørt eller svekket. Dette kan f.eks. være dokumentasjon på salg/utleie av bolig eller avsluttet arbeidsforhold/studie i fraflyttingslandet. Svekket tilknytning til hjemlandet vil kunne være et tilleggsmoment i vurderingen av om en bostedsforrykning er sannsynliggjort, i tillegg til å vise oppstått tilknytning til Norge.

Dokumentasjon er ikke et absolutt vilkår for å bli bosatt, men bidrar til å sannsynliggjøre bosettingen. Dokumentasjon på bolig og arbeid er ikke et ufravikelig krav for å bli registrert bosatt.

<sup>19</sup> Disse formuleringene består også i 2023- og 2024-utgavene av håndboken.

<sup>20</sup> Kommunikasjon på e-post med Skatteetaten, 25. september 2025, 27. oktober 2025 og 28. oktober 2025.

Momenter som kan tale imot bosetting kan være familie (ektefelle/samboer og barn under 18 år) i fraflyttingslandet, egen bolig i fraflyttingslandet, uselvstendig bolig i Norge (gjørne sammen med flere kolleger/kamerater), at melder arbeider i rotasjon, eller at melder har hatt samme arbeidsforhold over lengre tid uten å melde innflytting.<sup>21</sup>

Her er det også verdt å merke seg at rotasjonsarbeid og bofellesskap med andre kan tale mot bosetting, samt at å ha samme arbeidsforhold over tid uten å ha meldt innflytting kan tale mot bosetting.

### Uenighet om dokumentasjonskrav og hensikt om bosetting

Et sentralt punkt i Skatteetatens praksis er uenigheten mellom etaten og tre ideelle organisasjoner om hvordan dokumentasjonskravene for registrering som bosatt praktiseres. Denne uenigheten er blant annet uttrykt i kommunikasjon med Skatteetaten (Caritas ressurscenter et al., 2023; Skatteetaten, 2023). Organisasjonene viser til at folkeregisterloven § 4-2 gir to alternative grunnlag for registrering som bosatt (med forutsetning om lovlig opphold):

- *enten* at en person har til hensikt å oppholde seg i Norge i minst seks måneder,
- *eller* at vedkommende faktisk har oppholdt seg i landet i seks sammenhengende måneder.

De hevder at Skatteetaten i praksis også ved faktisk opphold krever dokumentasjon på framtidig bosettingshensikt og stiller spørsmål om hva som er det rettskildemessige grunnlaget for å stille krav om å dokumentere hensikt om framtidig opphold under alternativet faktisk opphold i folkeregisterloven § 4-2.

Organisasjonene mener at krav om dokumentasjon på hensikt om framtidig opphold gjør det vanskelig for arbeidsinnvandrere med kortvarige kontrakter og uformelle boforhold å oppfylle kravene, selv om de har bodd og arbeidet i Norge over lengre tid (og kan dokumentere dette) og har til hensikt å oppholde seg her i minst seks måneder eller varig. Dette kan ramme personer som i prinsippet burde være kvalifisert for registrering som bosatt. De har stilt spørsmål om hvorvidt denne praksisen er i tråd med EUs unionsborgerdirektiv (2004/38/EF), som vektlegger likebehandling uavhengig av nasjonalitet.

Skatteetaten avviser i sitt svar at praksisen er i strid med EUs unionsborgerdirektiv, og understreker at vurderingene de gjør, bygger på en helhetlig gjennomgang av den enkeltes situasjon. Dersom en person ikke kan dokumentere opphold gjennom eksempelvis arbeids- eller leiekontrakter, vil Skatteetaten vurdere om det foreligger en troverdig hensikt om fortsatt opphold i landet. Det innebærer at dokumentasjon om framtidig arbeid, bolig eller andre forhold blir avgjørende. Samtidig står det i svaret:

---

<sup>21</sup> Kommunikasjon på e-post fra Skatteetaten 25. september, vedlegg «Tilbakemelding til Fafo om praksis på innflyttingsområdet, og klagestatistikk»

«For personer som har sannsynliggjort opphold i Norge en tid før de melder flytting, for eksempel seks måneder, men som på meldetidspunktet ikke er i en bo- og/eller arbeidssituasjon som tyder på at vedkommende skal fortsette å bo her, foretas en helhetsvurdering hvor man primært ser fremover, men også ser på tid man har bodd her» (Skatteetaten, 2023).

Dette tyder på at vurderinger av framtidig bosettingshensikt også gjøres i tilfeller der faktisk opphold på seks måneder eller mer er sannsynliggjort.

Skatteetaten viser til at denne praksisen er i tråd med *Folkeregisterhåndboken* og gjeldende regelverk, og at den er utviklet gjennom langvarig forvaltningspraksis og justert gjennom klagesaksbehandling. Videre er kravet om dokumentasjon i begge tilfeller nødvendig for å sikre at registreringen i folkeregisteret gjenspeiler reelle og pågående forhold. Organisasjonene er imidlertid fremdeles kritiske til hvorvidt tolkningen og praktiseringen av lovverket er for streng i forhold til hva lovteksten gir rom for – for eksempel om det er dekning i loven for å vurdere tilknytning til andre land.

## 4.2 Opplevelser av Skatteetatens praksis

Det er som vist tidligere i dette kapittelet komplekse helhetsvurderinger som legges til grunn i behandlingen av innflyttingsmeldinger til Norge. Et kjerneproblem i diskusjonene om d-nummer og fødselsnummer, eller hvorvidt folk blir bosatt eller ikke, er hvorvidt det er mange personer som «egentlig» burde vært registrert som bosatt, men som ikke er det. Diskusjonene forvanskes av at dette kan handle om ulike innganger til og meninger om tematikken: Noen mener at regelverket er feil, noen mener at regelverket er riktig, men tolkes og praktiseres feil, mens andre igjen kan mene at ingen av delene er tilfelle – at regelverket både er riktig og praktiseres riktig.

Ulike aktørers problemforståelse er et sentralt utgangspunkt for våre analyser og hvordan samme sak kan se vært ulik ut fra ulike aktørers ståsted. Blant våre informanter trekkes det fram eksempler på hva som kan gjøre at arbeidstakere ikke får godkjent innflyttingsmeldinger. Et eksempel er en arbeidstaker som jobbet i rotasjon, og som hadde problemer med å sannsynliggjøre opphold i Norge i en periode på seks sammenhengende måneder. Et annet eksempel er en arbeidskontrakt med en arbeidstid som ikke stemte med innrapportert lønn. Det ble derfor lagt til grunn at arbeidstakeren ikke hadde et arbeidsforhold som bandt hen til å oppholde seg i Norge i seks sammenhengende måneder. Et tredje eksempel er en ansatt i et bemanningsbyrå som ikke hadde lagt fram bekreftelse på framtidige oppdrag. Videre har disse informantene eksempler på at arbeidstakere med ektefelle og barn i hjemlandet har fått avslag på innflytting hvor det i vedtaket legges avgjørende vekt på melderens familietilknytning og boligtilknytning i utlandet. Det kan framstå som at meldere må sannsynliggjøre ikke bare opphold i Norge, men også at man ikke kommer til å dra herfra – mens det som står i håndboken, er at man skal ha til hensikt å oppholde seg i landet og ikke skal ha *konkrete* planer om å dra.

Det er videre en utbredt oppfatning blant våre informanter av at praksis varierer mellom ulike saksbehandlere. Dette er noen utvalgte sitater fra våre informanter (det er også flere som sier lignende ting i sine intervjuer):

Det var flere som søkte om personnummer<sup>22</sup> for noen år siden, men fikk avslag. [...] Så søkte de om igjen nå for ikke så lenge siden og fikk personnummer. Jeg skjønner ikke hva som var forskjellen. Det var den samme dokumentasjonen som forrige gang.

Det står ingen klare regler. Man er heldig og møter den saksbehandleren som hjelper, eller ikke. Det fins ikke faste regler, i hvert fall ikke på Skatteetatens side.

Det er en stor bedrift jeg vet om hvor halvparten har fått fødselsnummer og halvparten har d-nummer. Det er folk i samme situasjon.

I tekstboksen forteller to arbeidstakere fra Polen om sine erfaringer:

#### **Opplevelser av mistillit og ekskludering**

Marek og Andrzej har begge bodd og jobbet i Norge i over 10–15 år, men de beskriver begge en økende følelse av mistillit i forholdet sitt til norske myndigheter og samfunnet generelt. Begge har mistet registrering som bosatt i folkeregisteret grunnet manglende fast adresse, noe som har ført til tap av rettigheter som helsehjelp og tilgang til banktjenester. Marek sier: «Jeg forstår ikke hvorfor jeg ble utmeldt uten forklaring», mens Andrzej spør: «Jeg har gjort alt riktig – hvorfor skjer dette?» Deres erfaringer peker på hvordan byråkratiske krav og digitale barrierer kan skape langvarig utestengelse, også for personer med sterk arbeids- og skattehistorikk i Norge. Ingen av dem godtar begrunnelsen de har fått fra myndighetene. De opplever også at det norske arbeidslivet er blitt mer presset og upersonlig. Marek forteller at arbeidsgivere tidligere spurte hvordan man hadde det, men at det nå kun handler om effektivitet: «Nå er det bare arbeid, arbeid, arbeid, og hvis noe skjer, er du ute.» Andrzej tolker utviklingen mer kritisk og mistenker at myndighetene forsøker å presse utenlandske arbeidere ut: «Jeg føler at de prøver å kvitte seg med oss.» Selv om begge opplever systemet som mer restriktivt, skiller de seg i hvordan de forstår årsakene – økonomiske prioriteringer for Marek, diskriminering for Andrzej.

Historiene i tekstboksen illustrerer hvordan mistillit og manglende rettigheter skrives inn i et større narrativ om å være ønsket som arbeidskraft, men ikke som innbygger. De to arbeidstakerne fra Polen føler at Norge tidligere verdsatte deres innsats, men at de nå møtes med barrierer og byråkrati som gjør det vanskelig å bli. De føler seg ikke velkomne.

Det er en opplevelse blant våre informanter av at det er blitt strengere praksis over tid. Skatteetatens forståelse er at ulike utfall for samme melder, eller for meldere som tilsynelatende er i samme situasjon, er at det er konkrete forskjeller i dokumentasjonen, i situasjonene eller i begge deler, og at praksis ikke er endret.

Uten å konkludere framstår det som det er en del faktorer som kan bidra enten til et faktisk rom for ulike og uforutsigbare praksiser, og/eller at det kan etterlates et inntrykk av

<sup>22</sup> Informanten bruker begrepet «personnummer», men ut fra sammenhengen er det sannsynlig at det som menes, er «fødselsnummer». Dette er en vanlig sammenblanding av begreper i materialet vårt.

slike variasjoner. Begge deler er uheldig med tanke på tillit til en forutsigbar og rettferdig behandling av innflyttingsmeldinger til Norge. Det er en skjønnsmessig helhetsvurdering<sup>23</sup> som skal ligge til grunn for vedtakene om innflytting. Det er ingen tydelig informasjon tilgjengelig om hvor «grensen» går, på Skatteetatens nettsider. Et søk på «hvem kan melde flytting til Norge» gir treff på Skatteetatens side «Flytte til Norge»<sup>24</sup>. Her er det ingen samlet informasjon om hvem som kan melde innflytting, og hvilken dokumentasjon som skal legges ved før man logger inn med elektronisk ID og begynner å fylle ut skjemaet for innflyttingsmelding. Det er altså ikke så enkelt å få et klart inntrykk av hvor grensen går for å regnes som bosatt.

### 4.3 Forståelser av årsaker til manglende registrering

Vi har undersøkt forståelsen blant våre informanter av hva som kan stå i veien for å bli bosatt etter folkeregisterregelverket. Det som særlig trekkes fram, handler om strukturelle hindringer for å framskaffe dokumentasjon, lang saksbehandlingstid, manglende og fragmentert informasjon og at innvandrerne selv ikke nødvendigvis ser nytten av å melde innflytting. Vi går nærmere inn på disse punktene i avsnittene under.

#### Strukturelle hindringer for å dokumentere bosettingshensikt

Bolig og arbeidsforhold er særlig viktige for å vurdere hensikt om å oppholde seg i Norge. På begge punkter er det noen strukturelle forhold som kan gjøre det vanskelig å framskaffe dokumentasjon som taler for bosetting. Skatteetaten understreker at det må sikres at det er reelle bosettinger og boligforhold det dreier seg om, og at folkeregisterets brukere må være sikre på at det som står der, er riktig.

*Bolig:* Boligmarkedet, spesielt i de store byene, er presset, og det er begrenset med leieboliger tilgjengelig. Informanter som er i kontakt med arbeidsinnvandrere, rapporterer at kravet om dokumentasjon på langtidsleie av bolig kan utgjøre en barriere i denne sammenhengen. Dette gjelder også for arbeidsinnvandrere som allerede har oppholdt seg, og planlegger å oppholde seg, i Norge over lengre tid.

Ifølge ideelle organisasjoner krever Skatteetaten i praksis ofte at leiekontrakten er inngått direkte med boligens hjemmelshaver, noe som medfører at for eksempel framleie ikke godtas som gyldig dokumentasjon. I et stramt boligmarked hender det også at arbeidsinnvandrere inngår leieavtaler hvor de ikke får bruke adressen i offentlig sammenheng eller til registrering, for eksempel fordi utleier ønsker å unngå skatt (se også Brunovskis et al., 2024).

En informant som jobber med arbeidsinnvandrere, reflekterte:

Men jeg tror også det handler om for mange at de ikke kommer inn på et permanent boligmarked. De får ikke ... I hvert fall i Oslo, hvor det nå er så vanskelig å bli valgt som leietaker, og så har du da utenlandsk navn, du har ingen referanser, og du kan ikke opprette depositumskonto fordi mange av bankene ikke tilbyr den tjenesten før

---

<sup>23</sup> Folkeregisterhåndboken, kapittel 4 Hvem skal regnes for å være bosatt i Norge

<sup>24</sup> <https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/flytte/til-norge/>

du har fødselsnummer. Og da står du i en ekstremt vanskelig situasjon, så jeg tror mange sliter knytta til boligmarked.

En annen problemstilling som har kommet opp i våre intervjuer, gjelder det å ha bolig gjennom arbeidsgiver i boligbrakke, hvor det ikke er mulig å ha bostedsadresse. Vi forstår det som at dette er knyttet til registrering i kommunenes matrikkel med bygnings-type og næringsgruppe som gjør at det ikke kan registreres med bostedsadresse, selv om bygningen fyller kravene til bolig. Et annet eksempel er personer som leier eller får soveplass sammen med andre, og som ikke har tilfredsstillende husleiekontrakter å vise til. Her er det også relevant å vise til rutinene for behandling av innflyttingsmeldinger som spesifiserer at det kan tale mot bosetting dersom melder har «[...] uselvstendig bolig i Norge (gjørne sammen med flere kolleger/kamerater)»<sup>25</sup>.

Dette illustrerer hvor sammensatt og komplisert problemstillingen knyttet til innflyttingsmeldinger til Norge kan være, hvor det er flere regelverk og forvaltningsmessige praksiser som hviler på hverandre, og som til sammen utgjør en strukturell utfordring for enkeltpersoner for å dokumentere sin tilknytning til Norge.

*Arbeid:* Organiseringen av arbeidet til arbeidsinnvandrere i enkelte grupper kan gjøre det vanskeligere å møte Skatteetatens dokumentasjonskrav om hensikt om å oppholde seg i Norge. For det første er det mange utenlandske arbeidstakere som har jobb i bemanningsbyråer. Dette betyr at selv om de har en fast ansettelse, kan de ikke nødvendigvis dokumentere oppdragene sine for seks måneder fram i tid. Arbeidsavtalen skal imidlertid gi mulighet til å beregne når arbeidstakeren skal arbeide (nye regler fra 1. juli 2024). Videre er det vanlig i noen bransjer, også i bemanningsbransjen, at arbeidet utføres i såkalt *rotasjon*. Det vil si arbeidstidsordninger som åpner for konsentrerte arbeidsperioder, etterfulgt av lengre samlede friperioder. I en rotasjonsordning kan det altså være at personen jobber et fullt årsverk innenfor et kalenderår i Norge, men at det er lengre perioder enn helger og ferier som er fri. I de avslagene vi har hatt tilgang til, er det eksempler på at arbeid i bemanningsbyrå og i rotasjonsordning er blitt trukket fram som argument som taler mot bosetting i Norge. Dette trekkes også fram som en barriere i flere av intervjuene våre med personer som jobber med arbeidsinnvandrere. Igjen er dette noe som spesielt trekkes fram å tale mot bosetting i Skatteetatens rutiner for behandling av innflyttingsmeldinger: «Momenter som kan tale imot bosetting kan være [...] at melder arbeider i rotasjon.»<sup>26</sup>

*Familie og bolig i utlandet:* Som vi har vist tidligere, kom det i 2021 og 2022 inn punkter i *Folkeregisterhåndboken* som spesifiserer at også tilknytning til utlandet gjennom familie eller å disponere bolig skal inngå i vurderingene av sannsynligheten for at personen kommer til å oppholde seg i Norge. Skatteetaten har som nevnt over formidlet til oss at dette har vært praksis lenge, uten at dette tidligere har vært skriftliggjort. Denne

---

<sup>25</sup> Kommunikasjon på e-post fra Skatteetaten 25. september, vedlegg «Tilbakemelding til Fafo om praksis på innflyttingsområdet, og klagestatistikk»

<sup>26</sup> Kommunikasjon på e-post fra Skatteetaten 25. september, vedlegg «Tilbakemelding til Fafo om praksis på innflyttingsområdet, og klagestatistikk»



praksisen kan bidra til høyere terskel for å kunne sannsynliggjøre hensikt om å bosette seg framover.

### **Lang saksbehandlingstid og systemiske barrierer**

Lang saksbehandlingstid for å bli bosatt kan også være en betydelig barriere og kan resultere i at mange har d-nummer lenger enn nødvendig. Skatteetaten har forklart at alle meldinger om innflytting for EU/EØS-borgere blir manuelt behandlet, noe som kan forklare saksbehandlingstiden. Videre påpeker også etaten, som nevnt over, at folkeregistermyndigheten er pålagt å gjøre mer kompliserte vurderinger nå enn tidligere angående oppholdsrett for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, og at dette kan forsinke den enkelte saken. Ansatte i en større kommune viste til egne målinger der de hadde dokumentert opp til fem måneders saksbehandlingstid:

Det tar lang tid. Vi har også gjort en del målinger på hvor lang tid det tok før folk fikk BankID når de har vært gjennom hele prosessen. Det vi så da, var at det i snitt kunne ta opptil 37 uker. Da blir det et veldig stort utenforskap i den perioden hvor du ikke har digital tilgang på høyeste nivå. Da var det ofte at folk fikk et d-nummer først, og så fikk de et fødselsnummer etter hvert [...] På det tidspunktet vi drev og målte, så var det 22 uker før du fikk svar når du sendte inn noe til Skatteetaten og folkeregisteret.

I denne sammenhengen viser begrepet *saksbehandlingstid* ikke til hvor lang tid enkelte aktører og etater, for eksempel folkeregisteret, bruker på enkeltstående meldinger/søknader, men forløpet slik det oppleves for nyankomne migranter: fra registrering ved ankomst til landet til bosetting og tildeling av fødselsnummer. Det er altså mange ledd, som kan involvere både forvaltningsorganer og eID-problematikk. Informanten beskrev denne prosessen som et «stigespill», der reglene er vanskelige å tolke, samtidig som utfallet framstår vilkårlig og avhenger av tilfeldigheter. Som i et stigespill kan man «klatre opp» raskt dersom man for eksempel møter en hjelpsom saksbehandler, men man kan også «falle ned» igjen dersom man møter byråkratiske hindre eller krav som tolkes ulikt, eller opplever manglende koordinering mellom etater.

Ansatte i kommunen beskrev barnefamilier som særlig sårbare, fordi de mister oversikten over kommunens tilbud og tilgangen til digitale tjenester som brukes til å følge opp barnas rettigheter. Som en forklarer:

[...] kanskje de har søkt barnehageplass før de fikk et d-nummer også. Vi syns det er litt vanskelig å håndtere sakene deres [...] Fordi at vi må bruke mye tid på å gjøre manuelle prosesser, for eksempel de kan ikke logge seg på digitale tjenester på samme måte, de har gjerne ikke høyeste nivå av innlogging [*eID*]. Sånn at hvis de søker barnehageplasser, så må vi passe på at vi ofte må ringe dem og gi manuelle bekreftelser. Fordi de ikke kan bruke [*digital svar-tjeneste*], som er den tjenesten kommunen ofte bruker på å sende ut offentlige brev.

Når utenlandske innflyttere ikke blir registrert som bosatt, blir de i praksis også stengt ute fra kommunens digitale systemer. All saksbehandling må da foregå manuelt, noe



som både er tidkrevende og ressurskrevende for kommunen. Ansatte beskriver derfor saker fra personer uten eID som «vanskelige å håndtere» – ikke fordi brukerne opptrer problematisk, men fordi saksbehandlingen krever omfattende manuelle prosesser. Disse personene kan ofte ikke logge seg inn på digitale tjenester på høyeste sikkerhetsnivå, og de havner dermed i et digitalt utenforskap.

### **Fragmentert og mangelfull informasjon**

Flere informanter peker på svakheter ved myndighetenes informasjon- og veiledningsansvar og at det i praksis er opp til den enkelte innvandrers å navigere i et fragmentert system. Om dette sier en arbeidsinnvander selv:

*You get different information between Skatteetaten, Nav, UDI and the police station. Many pages are translated in English but poorly. Not all the sites are accessible in English or other languages, for instance Spanish or other language. (Oslo kommune, u.å.)*

I vår studie kommer det også fram opplevelser av at ulike offentlige instanser gir ulike svar, og at svaret man får, er avhengig av hvem man snakker med, hvor man henvender seg, og hvordan man formulerer spørsmålene sine. Dette skaper stor usikkerhet og opplevelse av ansvarsforskyvning, også sett fra et forvaltningsperspektiv. En av de kommuneansatte som jobber med tilrettelegging, oppfatter dette som en form for ansvarsfraskrivelse, ansvaret for å finne ut av systemiske utfordringer blir lagt på individene:

*Jeg opplever jo det som litt sånn ansvarsfraskrivelse. At vi sier at dette må du navigere selv, og så gjør vi det nesten umulig å finne den informasjonen, da.*

Det oppstår dermed situasjoner der brukeren ikke bare må forstå egne behov, men også systemets logikk, tekniske begrensninger og praksisforskjeller mellom etater – ofte uten språkstøtte og med digitale barrierer. Det kan dessuten være vanskelig å forstå regelverket selv om teksten er oversatt.

Informasjonen er som regel ikke tilgjengelig på morsmålet til arbeidsinnvandrere, men heller ikke nødvendigvis oversatt til engelsk eller forklart på norsk på en hensiktsmessig måte. Mange er henvist til å bruke maskinoversettelser, altså digitale verktøy som Google Translate og lignende applikasjoner, som kan skape betydelig rom for misforståelser. Et eksempel på dette gjelder kravet om underhold, altså forsørgelse, som ofte oversettes til «entertainment». I desember 2024 kom en ny veileder som skal vise til gode eksempler og løsninger på hvordan fylkeskommuner, kommuner, arbeidsgivere, frivillige organisasjoner og andre kan etablere, drive og samarbeide om velkomstilbud for arbeidsinnvandrere og deres familier. Veilederen kan brukes som et utgangspunkt som blir tilpasset regionale og lokale behov (IMDi, 2024).

Politiet, Arbeidstilsynet, Nav, Skatteetaten og UDI har utviklet en nettside som heter «Work in Norway» ([workinnorway.no](https://workinnorway.no)) med informasjon på norsk og engelsk. Det er imidlertid begrenset informasjon om hvilke krav som stilles for bosetting, og hva som kan være utfordrende med å ha d-nummer sammenlignet med fødselsnummer.

For den enkelte er det som regel behov for grundigere informasjon, og både sivile og frivillige aktører bistår i navigasjonsarbeidet, herunder fagforeninger og ideelle organisasjoner. Noen peker på offentlige biblioteker og bydelskontorer, som lavterskelkontorer der man kan få hjelp til å forstå systemet. I tillegg finnes det et marked for kommersielle aktører, «relocation-firmaer», som bistår de mest ressurssterke arbeidstakerne i prosessen, mot betaling.

### **Begrepsforvirring knyttet til d-nummer, midlertidighet og folkeregistrering**

Intervjuene våre viser som nevnt både til dels ulike problemforståelser og ganske omfattende forvirring rundt regelverk og praksis. I dagligtale brukes ofte begrepene *fødselsnummer*, *personnummer* og *det å være «folkeregistrert»* om hverandre. Disse begrepene refererer imidlertid til ulike ting. Å *være folkeregistrert* brukes ofte synonymt med å ha fødselsnummer, men det riktige vil i den sammenhengen være «folkeregistrert som bosatt». Personer med d-nummer er også registrert i folkeregisteret og er dermed strengt tatt «folkeregistrert».

Det kan være verdt å merke seg en nyanse i hvordan d-nummeret omtales i ulike sammenhenger. UDI kaller d-nummeret «et midlertidig identifikasjonsnummer» på nettsidene sine, mens en av Skatteetatens nettsider sier at d-nummer er «...et unikt identifikasjonsnummer som ofte er aktuelt hvis du har en midlertidig tilknytning til Norge.» (Skatteetaten, 2025c; Utlendingsdirektoratet, u.å. a). I engelskspråklig informasjon til utenlandske arbeidstakere fra Skatteetaten omtales d-nummer slik:

[...] a temporary identification number, and you'll be issued this number if you're going to stay in Norway for a short period. You'll be issued a national identity number if you're going to stay in Norway for more than 6 months and you're registered as resident" (Skatteetaten, 2025a).

Denne typen informasjon være en delvis forklaring på at en del aktører har veldig ulik problemforståelse. Når d-nummeret blir omtalt som et «midlertidig identifikasjonsnummer» hos aktører som UDI og i engelskspråklig informasjon hos Skatteetaten, kan det gi et inntrykk av at å være registrert med dette nummeret over lengre tid er i strid med hensikten. Det behøver ikke være tilfelle i henhold til gjeldende lovverk. Det kan være at personer som oppholder seg i Norge i mange år, likevel ikke kan bosettes etter folkeregisterforskriften (§ 4-4-1), for eksempel dersom de har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 74 (midlertidig oppholdstillatelse for utlendinger som har vern mot utsendelse som sitt eneste grunnlag for opphold i riket).

### **Manglende innflyttingsmeldinger**

En problemstilling som i liten grad har kommet fram i vårt datamateriale, før det ble påpekt av Skatteetaten i prosjektets slutfase, er at det å melde innflytting til Norge er en plikt dersom man flytter til Norge for å bosette seg i en norsk kommune. Gitt de svært komplekse helhetsvurderingene som avgjør om dette anses å være tilfelle, er det ikke helt enkelt å se for seg hvordan en slik plikt kan fungere på en måte som er rimelig å pålegge enkeltpersoner. Like fullt er det et vesentlig aspekt ved problematikken hvorvidt arbeidstakere faktisk melder innflytting (og overholder denne meldeplikten).

Samtidig kan noen oppleve at et d-nummer er tilstrekkelig, og dermed overser de plikten til å melde innflytting selv om intensjonen er å bli værende i Norge. Det kan også ta tid før de oppdager begrensningene knyttet til d-nummer. De er heller ikke nødvendigvis klar over dokumentasjonskravene som systemet stiller. Flere av våre informanter har et inntrykk av at det kan gå helt fint å leve med et d-nummer over tid i Norge så lenge det ikke skjer noe spesielt – for eksempel at de bli syke. De mest ressurssterke benytter seg for eksempel av privat helsehjelp og har således ikke et presserende behov for bosattregistrering og fødselsnummer. Men når det først oppstår en situasjon, kan det for noen være vanskelig å framskaffe dokumentasjon for å bli registrert bosatt. En tematikk som vi ikke har hatt anledning til å gå dypere inn i her, er hvorvidt det kan være en ulempe for noen å melde innflytting til Norge med tanke på registrering og rettigheter i hjemlandene. Igjen er dette et svært sammensatt bilde.

### **Langvarig opphold, men midlertidig status: praksis og antagelser som utfordrer rett til bosetting**

Flere av våre informanter hevder at regelverket for bosetting i noen tilfeller praktiseres for strengt. Dette rammer internasjonale arbeidstakere som de mener oppfyller kravene for å bli registrert som bosatt. Dette kan gjøre det utfordrende å bistå denne gruppen, for eksempel gjennom offentlige velferdssystemer. Dette opplever de som et resultat av feilaktige antagelser om målgruppen og en forvaltningspraksis som styres av interne hensyn til effektivitet og saksflyt, heller enn av realitetene i den enkeltes opphold. Det er ikke mulig for oss å vurdere om dette er riktig eller er spesielt utbredt, og i vår rapport er disse beskrivelsene inkludert her fordi de synliggjør sprik i problemforståelser mellom ulike deler av forvaltningen. Det virker sannsynlig at dette reflekterer en mening om at selve regelverket er urimelig.

En informant med erfaring fra kommunal bistand til både arbeidstakere og arbeidsgivere mente at problemet særlig gjelder arbeidstakere fra tredjeland som har utenlandsk arbeidsgiver. Konkrete eksempler som nevnes, er innleide IT-spesialister fra Asia eller arbeidsinnvandrere i flere yrkesgrupper fra USA.

Til tross for gjentatte forsøk på å formidle disse utfordringene direkte opplevde informanten lite lydhørhet:

Vi opplever å ikke bli så veldig hørt når vi sier ting inn mot Skatteetaten, inn mot folkerregisteret.

Igjen, selv om det ikke er mulig å fastslå hvor utbredt denne typen frustrasjon er, inngår sitatet i et større mønster i våre data som peker mot at uklarheter i regelverket og sprik i forvaltningspraksiser gjør det utfordrende å veilede og bistå utenlandske arbeidstakere så vel som næringslivsaktører med behov for denne arbeidskraften. Dette oppleves som et problem for de det gjelder, men har som tidligere nevnt også følger for ulike etater og organisasjoners mulighet til å følge opp denne gruppen, gi informasjon og bistand, for eksempel til barnefamilier.

## 4.4 Oppsummering

Dette kapittelet har undersøkt regelverk, praksis og utfordringer knyttet til folkeregistrering som bosatt i Norge og tildeling av fødselsnummer. Det legges vekt på hvordan regelverket tolkes og praktiseres av Skatteetaten, og hvordan dette påvirker muligheten for registrering som bosatt. For å bli registrert som bosatt må personen ha lovlig opphold og enten ha til hensikt å bli i Norge i minst seks måneder eller ha hatt et faktisk opphold av minst seks måneders varighet. Dette følger av folkeregisterloven § 4-2.

Sentrale momenter i vurderingen av bosetting inkluderer om personen disponerer bolig i Norge og eventuelt i fraflyttingslandet, hvilke arbeidstilknytninger og næringsinteresser vedkommende har, samt hvordan oppholdsmønsteret ser ut. I tillegg vurderes planlagt oppholdstid, statsborgerskap og tilknytning til Norge og/eller utlandet gjennom bolig og familie.

*Folkeregisterhåndboken* utdyper disse kravene og gir praktiske retningslinjer for saksbehandlingen. Det kreves dokumentasjon som samlet gir en troverdig framstilling av bosettingshensikt eller minst seks måneders sammenhengende opphold. Skatteetaten foretar en skjønnsmessig helhetsvurdering basert på tilgjengelig informasjon. Endringer i håndboken i 2021–2022 innebærer at tilknytning til andre land – for eksempel bolig eller familie i utlandet – nå er skriftliggjort som en del av vurderingsgrunnlaget for bosetting, noe det ikke var tidligere. Dette kan gjøre det vanskelig for personer med arbeid og bolig i Norge, men tilknytning til utlandet, å bli registrert som bosatt. Videre spesifiserer rutinene for vurdering av innflyttingsmeldinger at for eksempel rotasjonsarbeid eller bolig sammen med «kolleger/kamerater» kan tale mot bosetting.

I tråd med det teoretiske rammeverket introdusert i kapittel 1 har dette kapittelet synliggjort mangfoldet av problemforståelser knyttet til disse endringene. Flere informanter opplever Skatteetatens vurderinger som uforutsigbare og lite transparente. Det rapporteres om tilsynelatende like saker med ulikt utfall og opplevelser av at vurderingsgrunnlaget ikke er klart kommunisert. Slike erfaringer har ført til en oppfatning av at systemet er vanskelig å forstå og forholde seg til. Samtidig er det noen ganger vanskelig å skille mellom hva som er en opplevelse av at praksis ikke er riktig (noe vi ikke gjør en vurdering av i denne rapporten), og hva som er en mening om at selve regelverket er urimelig og lite hensiktsmessig.

Kapittelet peker på flere strukturelle forhold som kan bidra til at personer ikke blir registrert som bosatt, selv etter lang botid i Norge. Et sentralt hinder gjelder vansker med å dokumentere bolig- og arbeidsforhold. I pressområder er boligmarkedet anstrengt, og mange arbeidsinnvandrere bor i brakker eller midlertidige løsninger tilknyttet arbeidsplassen. Dette utgjør praktiske barrierer for personer som ellers oppfyller vilkårene for bosetting. Mange arbeidsinnvandrere har løsere tilknytning til én arbeidsgiver og jobber ofte på oppdrag med kort varighet. I tillegg er det vanlig med rotasjonsordninger, særlig i enkelte bransjer, som medfører vekselvis opphold i Norge og hjemlandet. Dette kan gjøre det vanskelig å dokumentere sammenhengende tilstedeværelse i Norge og tilstrekkelig tilknytning. I tillegg rapporteres det om manglende informasjon om kravene for å bli registrert som bosatt, både blant arbeidsinnvandrere og deres arbeidsgivere.

## 5 Utfordringer med elektronisk ID

Det er ikke enkelt å leve og bo i Norge uten en elektronisk identitet (eID) på et høyt sikkerhetsnivå. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet angir sikkerhetsnivåene ulike grader av tillit til at identiteten i en elektronisk kommunikasjon er riktig. Dette vurderes ut fra hvilken risiko som kan tas, altså konsekvenser ved at for eksempel en bank har feil identitet på en person. Utfordringer med elektronisk identifisering er blant de tingene som hyppigst trekkes fram blant våre informanter som problematisk for personer med d-nummer.

### 5.1 Ulike løsninger og sikkerhetsnivå for elektronisk ID

Den største og mest utbredte løsningen for elektronisk ID på høyeste sikkerhetsnivå er BankID. Det er bankene som eier og utsteder BankID. Det er vanlig at bankene krever fødselsnummer for å få BankID. De største bankene, DnB, Nordea og Sparebank1, krever norsk fødselsnummer for å utstede BankID (DNB, u.å.; Nordea, 2025; Sparebank1, 2025). S-banken tilbyr ikke egen BankID, men henviser til DnBs løsning (SBanken, u.å.).

Det er opp til den enkelte bank å eventuelt godta d-nummer, og etter det vi har greid å etablere, er det ingenting i lovverket som direkte hindrer utstedelse av BankID til personer med d-nummer. Bankene kan for eksempel vurdere identifikasjonen til den som søker BankID, som tilfredsstillende, godkjenne en kunde som har hatt bankkonto i lengre tid, eller vurdere at bankansatte kjenner vedkommende godt nok eller har egne kilder. Vi har sett ett konkret eksempel fra en bank som for noen år siden klargjør til en person med d-nummer at hen kan få BankID. Imidlertid har vi andre eksempler i materialet vårt som viser det motsatte, hvor to ulike banker på konkrete forespørsler om BankID sier at man må ha norsk fødselsnummer.

Det finnes alternativer til BankID som også er tilgjengelige for utenlandske borgere med d-nummer. Buypass og Commfides er to løsninger med høyeste sikkerhetsnivå som kan brukes for digital autentisering, og som aksepterer både fødselsnummer og d-nummer. Buypass tilbyr innlogging i mobiltelefonen i tillegg til et smartkort som er gyldig i tre år, og som kobles til datamaskinen.<sup>27</sup> Commfides har en løsning som lagres på en USB-pinne som settes i datamaskinen, men denne har ikke en løsning for mobiltelefon. Commfides kan bestilles av personer med et aktivt d-nummer.<sup>28</sup> Som beskrevet tidligere blir d-numre som ikke er i bruk på fem år, satt som inaktive. For begge løsningene kreves det registrert adresse i Norge. Disse tjenestene koster rundt 1200–1300 kroner å etablere (i 2025), mens BankID ikke har noe eget gebyr.

MinID er en elektronisk ID som blir utstedt av Digitaliseringsdirektoratet og kan bestilles av personer med d-nummer. Den gir tilgang til noen deler av offentlige digitale tjenester, for eksempel Skatteetaten og Nav. MinID har et lavere sikkerhetsnivå (nivå 3) enn

---

<sup>27</sup> <https://www.buypass.no/produkter/buypass-id>

<sup>28</sup> <https://www.commfides.com/privat-e-id/>

BankID, BuyPass og Commfides, som ifølge Digitaliseringsdirektoratet har høyeste sikkerhetsnivå (nivå 4).<sup>29</sup>

Av nærmere 300 millioner innlogginger til offentlige digitale tjenester i 2021 sto BankID for 93,44 prosent, MinID 5,5 prosent, Buypass 1,02 prosent og Commfides 0,01 prosent (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). BankID er dermed den overveldende dominerende løsningen som blir brukt.

## 5.2 Praktiske vansker uten BankID

Det er krav om identifisering med det høyeste sikkerhetsnivået som skaper de største utfordringene for personer med d-nummer. Ifølge Sivertsen (2022) er det å ha eID på høyeste sikkerhetsnivå helt nødvendig for å kunne være en fullverdig digital borger i Norge. Eksempler på hva man er avskåret fra når man ikke har det høyeste sikkerhetsnivået, er mobilabonnement, depositumskonto i forbindelse med leie av leilighet, Vipps og å søke offentlige ytelser via nettet. For å få eID på høyeste sikkerhetsnivå kreves det personlig oppmøte og legitimering.

BankID er som vist den helt dominerende aktøren, ved siden av at det er noen private tjenester som kun aksepterer BankID (Sivertsen E., 2022). Det er virksomheten som eier tjenesten, som bestemmer hvilket sikkerhetsnivå tjenesten deres skal ha. Eksempelvis krever finn.no, som er den dominerende aktøren for bolig- og jobbannonser i Norge, BankID for å verifisere konto, og de godtar ikke Buypass eller Commfides. Uten verifisert konto kan man for eksempel ikke sende meldinger til annonsører på finn.no. Vipps oppgir at personer med d-nummer kan bruke tjenesten, men henviser kun til BankID for identitetsverifisering.

Etter BankID er MinID den vanligste formen for elektronisk identitet i Norge. MinID (en offentlig løsning som, som nevnt, har et lavere sikkerhetsnivå enn BankID) gir tilgang til noen offentlige digitale tjenester, for eksempel Nav. Det er imidlertid ikke alle Navs tjenester man kan få digital tilgang til med MinID. For å registrere seg som arbeidssøker og få en digital aktivitetsplan kreves det eID på høyeste sikkerhetsnivå. Alternativet er fysiske besøk på Nav-kontorene og at aktivitetsplanen må sendes i posten. Det blir, ifølge våre informanter, vanskeligere og mindre smidig å følge opp vedkommende uten en digital aktivitetsplan.

Våre informanter forteller at det er store vanskeligheter med å bruke papirbaserte løsninger, og at resultatet kan bli at man ikke får utløst rettigheter. Ikke minst kan det få følger at man ikke har et digitalt «spor» etter kommunikasjon. En deltager i et gruppeintervju fortalte: «Jeg var sykemeldt, men sykemeldingen havnet i søpla.» Hen forklarte at dokumentet, sendt med post, aldri ble registrert hos Nav. Uten elektronisk ID hadde han ingen digital måte å bekrefte innsendingen på.

Også for tilgang til andre offentlige tjenester med høyeste sikkerhetsnivå, som helsetjenester og Lånekassen, kreves det BankID eller tilsvarende. Det er med andre ord bare private aktører som tilbyr elektronisk identitet på det høyeste sikkerhetsnivået. Enkelte

---

<sup>29</sup> <https://eid.difi.no/en/buypass-id>

informanter mente at et system som BankID burde være offentlig, ikke styrt av private banker. En av våre informanter uttrykker frustrasjon i forbindelse med dette:

Jeg vet ikke helt hvordan dette fungerer i andre land, men at du trenger en privat betalingstjeneste for å få tilgang til en sentral velferdstjeneste digitalt er jo veldig spesielt.

Ifølge Rettsstatsmeldingen fra 2023 er det et rettssikkerhetsproblem at det er private banker som utsteder den eID som brukes av alle store offentlige og private aktører. Det heter videre at det er problematisk at bankene ikke følger en ensartet praksis når det gjelder hvilke krav som stilles for utstedelse av BankID (ICJ Norge, 2023). Betalingsutvalget påpeker at utbredelsen av BankID som påloggingsløsning for offentlige tjenester i praksis gjør BankID til en samfunnskritisk tjeneste. Samtidig er det en utfordring at bankene bestemmer hvem som kan få tilgang, når det ikke finnes et offentlig alternativ (NOU 2024: 21).

Ifølge BankID er kjernespørsmålet hvor stor risiko bankene er villige til å ta, siden det kreves en entydig kjede på identiteten. Urettmessig adgang til en annens BankID kan få alvorlige følger. Man kan ta opp lån og få tilgang til helseopplysninger og andre svært sensitive opplysninger i en annens navn. Balansen mellom å sikre seg mot misbruk og sikre folk nødvendige tjenester byr på problemer, slik flere informanter forteller om. En polsk arbeidstaker som har hatt d-nummer i en årrekke, fortalte om hvordan usikkerhet rundt bankkonto og tilgang til digitale tjenester økte hans avhengighet av andre:

Jeg vet ikke hva jeg skulle gjort uten hjelp. Jeg fikk ikke bankkort og måtte tilbake flere ganger med pass og papirer. Hvis ikke [fagforeningen] hadde hjulpet meg, vet jeg ikke hva jeg hadde gjort.

Denne arbeidstakeren fikk hjelp av en fagforening, mens andre som ikke er fagorganiserte, kan bli mer avhengige av mer eller mindre seriøse aktører og «hjelpere».

En annen polsk arbeidstaker, som har bodd og jobbet i Norge i over 14 år, fortalte at han ble slettet fra folkeregisteret [registrert som utflyttet] fordi han manglet fast adresse. Dette førte til at han ikke fikk åpnet ny bankkonto, og han kunne heller ikke ta opp lån:

Jeg fikk ikke kjøpe bil, og banken i Polen sa at jeg jobber i Norge, så jeg fikk ikke lån der heller. Hvis du ikke har adresse, er det ingen samtale. Ikke med banken, ikke med myndighetene.

Flere informanter utdypet lignende erfaringer. En kvinne i 30-årene fikk ikke BankID under pandemien. Hun kunne ikke møte fysisk i banken, og uten BankID fikk hun verken fastlege, signert leiekontrakt eller ringt hjem. Banken uttrykte mistillit og ville «se om pengene kom inn», til tross for arbeidskontrakt. Prosessen opplevdes som nedverdiggende og unødvendig krevende. Dette er bare noen eksempler, men flere av våre informanter har uttrykt bekymring for at stadig flere tjenester krever digital ID, og at fravær av BankID fører til utestengelse. Det ble påpekt at mange arbeidstakere med lang botid og tilknytning til Norge, særlig de som arbeider i rotasjon i verftsindustrien, aldri får fødselsnummer og dermed står i fare for ikke å få BankID.



I en rapport fra Jussbuss (2022) påpekes det at det er uklart hva som inngår i bankenes vurderinger, og at det dermed blir vanskelig for utlendinger å vite hva som skal til for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID. Rapporten sier at ulik praksis gjør at en del må på såkalt «bankshopping» for å finne en bank som kan gi dem den tjenesten de trenger. Fra BankIDs side påpekes det at folk også kan nektes tjenesten fordi de ikke skjønner eller vil godta de strenge betingelsene som følger med. Dette kan ha sammenheng med at noen har opplevd å bli nektet BankID som følge av språkproblemer.

### 5.3 Gjeldende regelverk

Gjeldende regelverk er basert på EU-forordningen eIDAS (Regulation on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market), som ble vedtatt i 2014, og som gir felles regler for elektronisk ID i hele Europa. Denne er gjennomført i Norge ved lov om elektroniske tillitstjenester (LOV-2018-06-15-44).<sup>30</sup> Etter reglene i eIDAS-forordningen er d-nummer likestilt med fødselsnummer. Hovedformålet med bestemmelsen var å harmonisere regelverket i EU og dermed legge til rette for bruk av eID over landegrensene.

I februar 2024 ble det vedtatt en ny forordning – European Digital Identity Framework (eIDAS 2.0.). Denne trådte i kraft i mai 2024. Bakgrunnen er at den opprinnelige eIDAS-forordningen ikke levde opp til forventningene om grensekryssende bruk av elektronisk ID. Det var derfor behov for revidering, et arbeid som EU-kommisjonen startet med i 2021. Formålet er å sikre at enhver person har tilgang til sikker elektronisk identifikasjon og tillitstjenester som kan brukes i hele EU og EØS. Den nye forordningen vil kreve offentlig ansvar for eID på høyt sikkerhetsnivå som del av en såkalt digital lommebok. Det vil si at staten trolig får en plikt til å sørge for alternativer. Denne lommeboken skal gjøre det mulig å åpne bankkonto, gjennomføre betalinger og oppbevare digitale dokumenter, som førerkort og resepter. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet vil dette ha stor betydning for elektronisk identifikasjon og digital samhandling med offentlig og privat sektor.<sup>31</sup> Fristen for gjennomføring i medlemslandene er 2026. Da skal den digitale lommeboken være tilgjengelig for borgerne, og man er forpliktet til å akseptere lommebøkene fra andre EU-land. Hvordan dette skal innføres i Norge, er foreløpig ikke klart.

I juni 2024 kom det inn en ny bestemmelse i lov om elektroniske tilleggstjenester (§1a) som sa at «utstedere av elektroniske identitetsbevis kan uten hinder av taushetsplikt innhente opplysninger fra folkeregisteret når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter denne loven». Bakgrunnen var nettopp behovet for å kunne innhente opplysninger om en persons utenlandske identifikasjonsnummer i forbindelse med utstedelse og bruk av norsk elektronisk identifikasjon (eID). Konkret hvilke opplysninger som kan innhentes, skal reguleres i forskrift som ennå ikke foreligger. Dermed er det foreløpig ikke grunnlag for utstedere å innhente slik informasjon.

---

<sup>30</sup> Tillitstjenester er en elektronisk tjeneste som normalt tilbys mot betaling og består blant annet av framstilling, verifisering og validering av elektroniske signaturer, elektroniske segl eller elektroniske tidsstempler, elektroniske tjenester for registrert sending og sertifikater knyttet til disse tjenestene (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, u.å.).

<sup>31</sup> <https://www.digdir.no/digital-identitet/et-viktig-skrutt-naermere-digital-lommebok/5559>



Under koronapandemien ble det vedtatt en midlertidig bestemmelse i selvdeklarasjonsforskriften som ga tilgang til slike opplysninger, med virkning til 31. desember 2023. Årsaken var at EØS-borgere som var blitt permittert som følge av pandemien, og som var reist tilbake til hjemlandet, hadde behov for tilgang til Nav sine tjenester i forbindelse med retten til dagpenger. Dette var personer som hadde fått tildelt et d-nummer. Fellesforbundet gjennomførte to undersøkelser blant sine polske medlemmer i første halvår av 2020.<sup>32</sup> Disse viste hvordan polske medlemmer kom i en kritisk situasjon fordi de ikke fikk tilgang til Nav sine systemer, og derfor ikke fikk dagpenger, eller det ble forsinkelser i utbetalingene. Mange uttrykte stor frustrasjon og frykt for ikke å ha noe å leve av. En av informantene sa det på denne måten: «I denne situasjonen er jeg på usikker grunn, fordi jeg ikke vet om jeg vil ha noe å leve for, og når jeg kommer tilbake til jobb. Jeg vet heller ikke om jeg vil motta Nav-ytelser.»

## 5.4 Spørsmål om diskriminering

Private aktører som tilbyr et nødvendig gode for allmennheten, kan pålegges en kontraheringsplikt, som typisk vil være tilfelle i forbindelse med utstedelse av eID. Det vil si at leverandørene har en plikt til å inngå avtale, men det er likevel mulig å nekte dersom det foreligger saklig grunn. Det er, som nevnt, bankenes ansvar å ikke utstede BankID til feil person. Tilbyderne av eID er omfattet av diskrimineringsforbudet. Å nekte BankID for personer med d-nummer begrunnet i et krav om norsk fødselsnummer kan for eksempel utgjøre en indirekte forskjellsbehandling. Bankenes rolle og ansvar trekkes også fram av en av arbeidsinnvandrere som deltok i gruppeintervju:

Bankene har påtatt seg en stor oppgave og gitt seg selv store rettigheter, men de har også et ansvar for å sikre at personer med d-nummer har tilgang til digitale tjenester, og at de ikke blir diskriminert.

Samtidig kan ulik behandling være lovlig dersom den følger saklige formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles (Sivertsen, 2023).

En sak fra Diskrimineringsnemnda gjaldt en svensk statsborger som ble fratatt sin BankID fordi hun ikke hadde norsk pass eller norsk fødselsnummer. Banken uttalte at den hadde valgt å legge seg på en strengere linje enn regelverket, slik at den som hovedregel kun utstedte BankID til kunder med norsk personnummer som legitimerte seg med norsk pass. Banken anførte tre grunntil for denne strengere linjen. For det første viste banken til forpliktelsen til å forhindre hvitvasking og terrorfinansiering. Videre argumenterte banken med at BankID ikke er en del av grunnleggende banktjenester, slik at det ikke gjelder en kontraheringsplikt. Til slutt viste den til at det er knyttet stor risiko for misbruk og svindel til BankID. Diskrimineringsnemnda uttalte at krav om norsk pass eller personnummer utgjorde indirekte forskjellsbehandling på grunnlag av etnisitet.

<sup>32</sup> <https://www.fellesforbundet.no/globalassets/dokumenter/nyheter/2020/20.04.19-resultater-fra-survey-blant-polske-medlemmer.pdf>  
<https://www.fellesforbundet.no/globalassets/nyheter/2020/survey-2-blant-polske-medlemmer-29.06.20.pdf>

Nemnda kom til at forskjellsbehandlingen ikke var lovlig, og at banken hadde diskriminert personen på grunnlag av etnisitet (gjengitt i Sivertsen, 2023).

Alle utstedere forholder seg til samme regelverk og rutiner, men det blir likevel en skjønnsmessig vurdering av utstedelse av BankID. Saker om avslag på BankID kan klages inn til Finansklagenemnda eller til Diskrimineringsnemnda, men kan ikke prøves for domstolene. Det er stort handlingsrom for tjenester som krever elektronisk ID, til å selv vurdere hvilket nivå de krever. Betalingsutvalget oppfordret finansnæringen til å vurdere om kravene kan differensieres, og utforske mulighetene for å lage en enklere BankID. Vipps ble oppfordret til å vurdere å akseptere andre digitale ID-er i tillegg til BankID (NOU 2024: 21).

Jussbuss tok i sin rapport fra 2022 til orde for å få en gjennomgang av regelverket for kontraheringsplikten EØS-rettslige side (det vil si plikten som private aktører som tilbyr et nødvendig gode for allmennheten, har). I tillegg mente Jussbuss at det var nødvendig med en vurdering av de menneskerettslige problemstillingene dette reiser for ulike grupper.

Det er også mulige endringer på gang innenfor elektronisk ID. Ifølge «Nasjonal strategi for e-ID i offentlig sektor» tas det sikte på å vurdere en eID på høyt sikkerhetsnivå i offentlig regi (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023), som man kan se for seg løser svært mange problemer for personer med d-nummer dersom en slik løsning også blir tilgjengelig for personer som ikke er bosatt. I forbindelse med den reviderte eIDAS-forordningen fra EU vil staten trolig få en plikt til å opprette en elektronisk ID med høyeste sikkerhetsnivå.

## 5.5 Oppsummering

Det er vanskelig å klare hverdagen i Norge uten tilgang på elektronisk identitet (eID) på høyt sikkerhetsnivå. BankID er dominerende på høyt sikkerhetsnivå, og personer med d-nummer har problemer med å få BankID. Alle de største bankene (DnD, Nordea, Sparebank1 og Sbanken) krever fødselsnummer for å gi BankID. Det finnes alternativer til BankID på høyeste sikkerhetsnivå (Buypass og Commfides). BankID er imidlertid den dominerende løsningen: I 2021 sto BankID for 93,44 prosent av innloggingene, MinID sto for 5,5 prosent, Buypass for 1,02 prosent og Commfides for 0,01 prosent.

MinID er en offentlig løsning som er den nest vanligste formen for elektronisk identitet i Norge, men den har ikke like høyt sikkerhetsnivå som BankID. Det er en rekke offentlige tjenester som ikke aksepterer MinID.

Eksempler på hva man er avskåret fra når man ikke har det høyeste sikkerhetsnivået, er mobilabonnement, finn.no, depositumskonto i forbindelse med leie av leilighet, Vipps og å søke sosialhjelp via nettet. I tillegg er det flere tjenester som krever BankID og ikke godtar de to andre løsningene med høyeste sikkerhetsnivå.

Det er, ifølge flere av våre informanter, en utfordring at bankene bestemmer hvem som kan få tilgang til BankID når det ikke finnes et offentlig alternativ. Ifølge «Nasjonal strategi for e-ID i offentlig sektor» tas det sikte på å vurdere en eID på høyeste sikkerhetsnivå i offentlig regi. I forbindelse med den reviderte eIDAS-forordningen fra EU (vedtatt i

2024) vil staten trolig få en plikt til å opprette en elektronisk ID med høyeste sikkerhetsnivå. Dersom denne blir tilgjengelig for personer med d-nummer, vil en del av problemene de møter i dag, være løst. Samtidig forutsetter dette at også private tjenester godtar andre innloggingsløsninger enn BankID.

## 6 Helsetjenester

I flere av intervjuene våre kommer det fram en god del usikkerhet om hvilke rettigheter til helsetjenester personer med d-nummer har. Fastlegeordningen er reservert for de som er bosatt etter folkeregisterregelverket. Hva har andre personer som oppholder seg i Norge over lengre tid, rett til? Og hvordan skal de i tilfelle benytte seg av rettighetene de har? Det finnes egne fagfolk i etatene for flyktninger og asylsøkere, og et eget fagråd for innvandrerhelse, men ingenting som er spesielt rettet mot for eksempel arbeidstakere fra EU/EØS-landene. Dette bekrefter i noen grad bildet av at dette er en gruppe som er forventet å «klare seg selv og som ikke er omfattet av integreringspolitikk» (NOU 2022: 18).

I dette kapittelet går vi først gjennom relevante deler av regelverket for helsetjenester før vi presenterer hva som trekkes fram som utfordringer blant informantene våre.

### 6.1 Rettigheter til helsetjenester i Norge

Alle personer som oppholder seg i riket, har rett til øyeblikkelig hjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 første ledd og § 2-2 første ledd. Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket fastsetter nærmere hvilke grupper som har fulle helserettigheter. Ifølge § 2 i forskriften har en person fulle helserettigheter dersom de enten har opphold i Norge som har vart eller er ment å vare i minst tolv måneder, er medlem av folketrygden eller omfattes av en gjensidighetsavtale med en annen stat.

Fastlegeordningen reguleres av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1c og forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen i kommunene. Ifølge § 2 i denne forskriften har enhver som er registrert som bosatt i en norsk kommune, rett til å stå på liste hos en fastlege. Asylsøkere har særskilte rettigheter til fastlege, men dette gjelder ikke for andre personer med d-nummer.

#### **Forskrift om pasientrettigheter mv., fastlege § 2. Retten til å stå på liste hos fastlege**

Enhver som er bosatt i en norsk kommune, har rett til å stå på liste hos fastlege. Som bosatt regnes den som i folkeregisteret er registrert som bosatt i en norsk kommune. [...]

EU/EØS-borgere med europeisk helsetrygdkort har samme tilgang til helsetjenester som landets egne innbyggere og betaler kun en eventuell egenandel. Ordningen er ikke ment for planlagte reiser med formål om behandling, men gjelder for helsehjelp som blir nødvendig under oppholdet i landet (Helsenorge, 2023). Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 pålegger kommunen å tilby nødvendige helsetjenester til alle som oppholder seg i kommunen.

Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad dette gjøres eller tilrettelegges for i praksis, når det ikke tilbys tjenester til andre enn bosatte gjennom fastlegeordningen. For noen år

siden sendte Helseetaten i Oslo kommune ut en henvendelse til fastleger med spørsmål om noen var villige til å stå på en liste over leger som tilbyr helsehjelp til personer uten fastlege (Sivertsen Ø.S., 2022). Ordningen er rettet mot diplomater, familieinnvandrere, overføringsflyktninger og andre personer med oppholds- eller arbeidstillatelse som ikke står på fastlegeliste i Oslo, og som trenger helsehjelp. Den gjelder også for turister med europeisk helsetrygdkort. I skrivende stund er det fire leger på denne listen (Oslo kommune, 2025). Det kan dermed være et potensielt kapasitetsproblem, avhengig av hvor mange i disse kategoriene som til enhver tid kan trenge helsetjenester, og hva slags kapasitet disse fastlegene har til å ta imot pasienter som ikke står på liste hos dem. Det er ikke vårt inntrykk at dette er et tilbud som er spesielt godt kjent. Hvordan dette er håndtert i andre kommuner, har vi ikke hatt mulighet til å gå inn i.

## 6.2 Personer med d-nummer uten fastlege – hvordan får de helsehjelp?

Personer som oppholder seg lenge i Norge med d-nummer, møter betydelige utfordringer i tilgang til helsetjenester. Et gjennomgående problem som framheves av våre respondenter, er mangelen på tilgang til fastlege. I praksis betyr dette at personer med d-nummer må benytte private helsetjenester (der disse er tilgjengelige og personen har råd til å betale for dem), benytte legevakt eller reise til hjemlandet for behandling.

Dette har en del uheldige konsekvenser, fordi fastlegeordningen er en sentral del av det norske helsevesenet, og fraværet av en fastlege skaper omfattende vansker, både når det gjelder kontinuitet i behandling og praktiske spørsmål som sykemelding og henvisninger til spesialisthelsetjenesten.

I intervjuene beskrives det hvordan personer med d-nummer ofte må finne alternative løsninger for å få medisinsk hjelp. Noen benytter private helsetjenester til tross for at disse er kostbare, og kostnader kan føre til at man utsetter eller unngår nødvendige legebesøk. I tillegg må pasienten selv eventuelt dekke utgifter til tolk ved bruk av private tilbydere av helsetjenester som ikke har avtale med det offentlige.<sup>33</sup>

En annen strategi er å benytte legevakten. Dette er imidlertid en begrenset løsning, ettersom legevakten først og fremst er beregnet for akutte tilfeller. Flere informanter rapporterer at personene ofte opplever at de ikke blir prioritert, og at legevakten sjelden skriver ut sykemeldinger. En informant som har hyppig kontakt med arbeidsinnvandrere, sier i denne sammenhengen:

De som jeg har hatt kontakt med, har i hovedsak hatt problemer med legebesøk. De har i praksis ikke kunnet oppsøke fastlege. Så blir de henvist til Volvat eller legevakten. På legevakten er det problemer med å få sykmelding.

Det kan også være vanskelig å tilgang til helsetjenester som ikke haster, ved legevaktene, fordi de prioriterer akutte tilfeller.

Når sykemelding ikke er tilgjengelig, kan arbeidstakere bli nødt til å bruke egenmelding, eller de venter til de eventuelt skal reise til hjemlandet, med å benytte helsetjenester.

---

<sup>33</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/tolketjenester-i-helse-og-omsorgstjenesten-horingsutkast>

Dette gjelder særlig for personer med tilknytning til EU-land. Dette er en upraktisk løsning, som krever tid og ressurser, og som kan ha alvorlige konsekvenser dersom helsetilstanden forverres før man rekker å få behandling. En informant fra fagbevegelsen beskriver dette:

Det har vært tilfeller av alvorlige kvikksølvforgiftninger med tungmetaller, og folk finner først ut av det når de er tilbake i Polen og føler seg dårlige. Først da går de til legen, men da er det for sent.

Noen arbeidsgivere tilbyr tilgang til private helsetjenester gjennom jobben. Enkelte informanter uttrykker imidlertid mistillit til leger som er ansatt av arbeidsgiver. En representant for en fagorganisasjon forteller:

[En privat legetjeneste] brukes av arbeidsgiver, så her er det mangel på tillit fra arbeidstakers side. De er redde for at helseinformasjon skal tilflyte arbeidsgiver.

Den begrensede tilgangen til offentlige helsetjenester bidrar til ulikhet i helse, hvor denne gruppen enten må betale betydelige summer for privat helsehjelp, oppsøke legevakten der de ikke får nødvendig oppfølging, eller i verste fall avstå fra helsetjenester helt. Dette understreker behovet for en gjennomgang av hvordan helsetjenester organiseres for denne gruppen, og om det finnes muligheter for å bedre deres tilgang til nødvendig medisinsk hjelp.

### **6.3 Helse og arbeidslivet: sykmeldinger og oppfølging**

Manglende tilgang til fastlege i Norge og begrenset mulighet til å få sykmelding fra legevakten gjør at mange arbeidstakere med d-nummer må få sykmelding fra lege i hjemlandet. En arbeidstaker beskriver frustrasjonen ved å forsøke å få sykmelding i Norge: «Jeg ringte sykehuset ni ganger ... de gir ikke sykemelding til polakker.» Når muligheten til å få sykmelding i Norge er begrenset, fører dette til at arbeidstakere enten må bruke egenmelding eller finne alternative løsninger, noe som kan forlenge sykefraværet unødvendig.

Mangelen på tilgang til helsetjenester i Norge kan også være en kilde til bekymring, slik en eldre arbeidstaker blant informantene våre uttrykte. Han hadde bodd og jobbet i Norge i 14 år og uttrykte sterk uro for konsekvensene dersom han blir alvorlig syk:

Før fikk man alle rettigheter med en gang. Nå tar de dem bort, én etter én. Jeg har jobbet her i over 14 år og har fortsatt ikke fastlege. Hva hvis jeg blir alvorlig syk?

Det er et inntrykk blant noen av våre informanter at sykmeldinger fra utenlandske leger oftere blir bestridt av arbeidsgiver enn de fra norske. Arbeidsgivere stiller spørsmål om legitimiteten til slike sykmeldinger og i noen tilfeller avviser dem helt. Dette kan skyldes en oppfatning om at sykmeldinger fra utenlandske leger er vanskeligere å verifisere og kan misbrukes. Det er imidlertid vanskelig å si noe om omfanget basert på foreliggende data. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser en økning i antallet inntektsmeldinger der arbeidsgiver sier at de tviler på de sykmeldtes arbeidsuførhet, fra 2022 (1315 tilfeller) til 2023 (1631). Dette er ikke det samme som sykmeldinger som er formelt

bestridt av arbeidsgiver. Samtidig kan denne endringen i inntektsmeldinger hvor det er anført tvil, tas som en indikasjon på utviklingen. Tilbakemeldinger fra enhetene i Nav som behandler bestridelsessaker, er at bransjer med mange arbeidsinnvandrere, som bygg og anlegg og bemanningsbransjen, har en viss overrepresentasjon, og at mange saker omfatter utenlandske arbeidstakere (Stortinget, 2024).

Når en sykmelding bestrides, fører det ofte til forsinkelser i utbetaling av sykepenger eller i verste fall at utbetalingen stoppes helt. Slike situasjoner kan ha alvorlige økonomiske konsekvenser for sykmeldte arbeidstakere, spesielt for de med uforutsigbare arbeidsforhold og ustabil inntekt. Videre kan det øke sjansen for at man går på jobb når man er syk.

Mangel på fastlege påvirker også muligheten for oppfølging av sykefravær for arbeidstakere med d-nummer. I det norske systemet er dialogmøter en viktig del av oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere, hvor arbeidsgiver, Nav og fastlegen sammen vurderer behovet for tilrettelegging og gradert sykmelding. Dette er et sentralt perspektiv for arbeidsgivere, som en representant for en arbeidsgiverorganisasjon uttrykker:

[Uten fastlege er det] ikke anledning til de vanlige dialogmøtene under sykemelding, og man kan ikke få de samme avklaringene knyttet til tilrettelegging eller gradert sykemelding.

Dette gjør at både arbeidstaker og arbeidsgiver mister et viktig verktøy for å sikre en rask og smidig tilbakevending til arbeid. I praksis kan dette føre til lengre sykefravær og mindre fleksible løsninger for den sykmeldte og færre muligheter for arbeidsgivere til å tilrettelegge for andre oppgaver eller delvis arbeid.

### **Arbeidssykdom og arbeidsulykker – oppfølging og dokumentasjon**

Mangel på fastlege kan få alvorlige konsekvenser for arbeidstakere med d-nummer som opplever arbeidsulykker, -skader eller sykdom. Når en person ikke har fastlege, blir det vanskeligere å samle nødvendig dokumentasjon som kreves for å få godkjent en yrkesskade eller søke om erstatning. Dokumentasjonskravene for yrkesskadeforsikring er omfattende, og informasjonen må ofte hentes fra flere ulike instanser. Uten en fastlege som kan koordinere denne informasjonen og sikre kontinuitet i pasientjournalen, risikerer arbeidstakeren at viktig dokumentasjon går tapt eller blir ufullstendig.

Når en skade må dokumenteres over tid, for eksempel ved behov for videre undersøkelser, rehabilitering eller søknader om erstatning, blir det vanskelig. En informant som jobber med arbeidsinnvandrere til daglig, beskriver hvordan personer uten fastlege kan ende opp med usammenhengende journaler:

Hvis det var en person som hadde en fastlege i Norge, ville all denne dokumentasjonen fra ulike behandlere, ulike sykehus ... vært samlet på ett sted.

Mangelen på samlet journalføring gjør det vanskeligere å bevise at en skade har oppstått på jobb, noe som kan føre til avslag på yrkesskadeerstatning. I tillegg kan det å ha fått behandling i ulike land komplisere situasjonen, ettersom helsevesenet i Norge og hjemlandet ikke har samkjørte journalsystemer.

Mange arbeidsinnvandrere jobber i bransjer med forhøyet risiko for skader og ulykker, for eksempel bygge- og anleggsvirksomhet, som er en av de mest ulykkesutsatte næringene i det norske arbeidslivet, både med tanke på arbeidsskadedødsfall og arbeidsskader (Arbeidstilsynet, 2023)<sup>34</sup>. En bekymring i forbindelse med mangel på fastlege er at arbeidsulykker og skader ikke blir rapportert inn til Arbeidstilsynet eller politiet. En systematisk oppfølging av en fastlege kan fungere som en pådriver for at slike ulykker blir registrert og dokumentert korrekt. Når arbeidstakeren ikke har en fast helsekontakt i Norge, blir ansvaret for å melde inn skaden i større grad overlatt til den skadde selv. Dette kan være utfordrende, særlig dersom arbeidstakeren må håndtere skaden samtidig som hen står i en krevende livssituasjon. En informant i en offentlig etat beskriver hvordan dette kan føre til underrapportering:

Hvis man må flytte ut fra landet eller er opptatt med andre ting, blir ikke det å registrere en arbeidsulykke en prioritet. Eller de rekker ikke å få informasjon om hvordan man skal gjøre det.

Mangel på tidlig varslings og dokumentasjon kan gjøre det vanskeligere å få skaden anerkjent som en yrkesskade senere. Dette kan få alvorlige konsekvenser, både økonomisk og helsemessig, for den skadde arbeidstakeren. I tillegg fører det til manglende oversikt over arbeidsulykker i bransjer hvor utenlandske arbeidstakere utgjør en stor andel av arbeidsstyrken. En respondent fra en fagforening mener at dette bidrar til systematiske hull i rapporteringen av arbeidsskader:

Vi har egentlig ikke oversikt ... Det mangler oversikt over hva som skjer, for eksempel når det gjelder arbeidsskader, og det er veldig viktig å ha oversikt over.

Samlet sett peker dette på at mangel på fastlege kan gjøre det vanskeligere for arbeidstakere med d-nummer å sikre sine rettigheter etter en arbeidsulykke. Det reduserer både muligheten til å få dokumentert skaden på en systematisk måte og sannsynligheten for at ulykken faktisk blir registrert. Dette svekker den enkeltes rettsvern og kan bidra til at alvorlige skader ikke får den oppfølgingen de burde hatt.

## 6.4 Selvforsterkende ekskludering fra helsetjenester

I dag er det altså slik at adgangen til fastlege blir regulert av de kravene som stilles til folkeregistrering som bosatt. Spørsmålet om hvorvidt dette er rimelig og hensiktsmessig, må vurderes i lys av at mange arbeidsinnvandrere reiser fram og tilbake mellom jobb i Norge og familie i hjemlandet, samt utfordringene på boligmarkedet. Som vist i kapittel 4 kan det være vanskelig for mange arbeidsinnvandrere å oppfylle kravene til å bli bosatt, særlig når de bor i midlertidige boliger, har arbeidskontrakter med kort varighet eller jobber i ulike rotasjonsordninger, noe som kan innebære at de jobber fulle årsverk innenfor et kalenderår, men at arbeidet er organisert i perioder. Dette kan skape et misforhold mellom den faktiske tilknytningen mange arbeidsinnvandrere har til Norge, og deres mulighet til å få tilgang til helsetjenester.

---

<sup>34</sup> [https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/1715bdd4ec5943358b024e206969a5d4/kompass-tema-nr\\_4-2023-ulykker-i-bygg-og-anlegg\\_.pdf](https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/1715bdd4ec5943358b024e206969a5d4/kompass-tema-nr_4-2023-ulykker-i-bygg-og-anlegg_.pdf)



Videre kan det oppstå en såkalt catch-22-situasjon for enkelte arbeidsinnvandrere, der barrierene for å få fastlege skaper en ond sirkel. Dersom en person ikke har fastlege, men trenger helsehjelp, kan hen bli nødt til å reise til hjemlandet for behandling. Eksempler er arbeidstakere med kroniske sykdommer eller skader som krever oppfølging over tid. Samtidig blir utenlandsopphold brukt som et argument for å avslå folkeregistrering som bosatt i Norge. En slik situasjon ble beskrevet i et intervju. En arbeidstaker forsøkte å bli registrert som bosatt etter å ha fått en arbeidsulykke godkjent som yrkesskade. Han måtte reise til hjemlandet for medisinsk oppfølging, noe som ble vurdert å tale mot at han hadde tilstrekkelig tilknytning til Norge. Utfallet var at han ikke ble bosatt og dermed heller ikke fikk fastlege, noe som igjen gjorde at han måtte fortsette å bruke helsetjenester i hjemlandet. Dette skaper en selvforsterkende eksklusjonsmekanisme der mangelen på tilgang til helsetjenester i Norge bidrar til at myndighetene konkluderer med at personen ikke har rett til å bli folkeregistrert som bosatt.

Dette illustrerer hvordan koblingen mellom folkeregistrering og tilgang til fastlege kan skape urimelige situasjoner for arbeidsinnvandrere med reell og varig tilknytning til Norge.

## 6.5 Oppsummering

Kapittelet belyser utfordringene personer med d-nummer står overfor i møte med det norske helsevesenet. Selv om alle i Norge har rett til akutt helsehjelp, er det stor uklarhet blant både brukere og helsepersonell når det gjelder hvilke rettigheter denne gruppen faktisk har. Fastlegeordningen er reservert for personer som er registrert som bosatt i folkeregisteret, og personer med d-nummer har dermed ikke tilgang til fastlege. Dette skaper utfordringer for kontinuitet i helsehjelpen, tilgang til sykemeldinger og henvisninger til spesialisthelsetjenesten.

For mange arbeidstakere med d-nummer betyr dette at de må ty til private helsetjenester, som ofte er kostbare og for noen økonomisk uoverkommelige. Noen velger å reise til hjemlandet for å få behandling, men dette kan føre til forsinket diagnostisering og manglende oppfølging. I tillegg kan fraværet av fast legekontakt få alvorlige konsekvenser i forbindelse med arbeidsulykker. Særlig problematisk er dette når det gjelder dokumentasjon av yrkesskader og krav om erstatning, der sammenhengende og strukturert journalføring ofte er avgjørende.

Dette fører også til problemer med å få sykemelding. Når arbeidstakere ikke får sykemelding i Norge, må de i mange tilfeller skaffe dette fra hjemlandet. Det er et inntrykk av at utenlandske sykemeldinger oftere møtes med skepsis fra norske arbeidsgivere og kan bli bestridt. Dette kan føre til forsinkelser i utbetaling av sykepenger og økonomisk usikkerhet for de det gjelder. Mangelen på fastlege gjør det også vanskelig å gjennomføre den oppfølgingsprosessen som normalt skjer i samarbeid mellom arbeidsgiver, Nav og lege, for eksempel i form av dialogmøter eller vurdering av tilrettelegging.

Videre beskriver kapittelet hvordan kravene til registrering som bosatt i folkeregisteret kan skape en selvforsterkende ekskluderende mekanisme. Manglende tilgang til helsehjelp i Norge kan føre til at man benytter helsetjenester i hjemlandet. Opphold i

hjemlandet i forbindelse med behandling kan brukes som argument for å avslå innflyttingsmeldinger.

Oppsummert viser kapittelet at dagens system for tilgang til helsetjenester ikke er tilpasset den virkeligheten mange arbeidsinnvandrere med d-nummer står i. Mangel på fastlege svekker både individets helsemessige rettigheter og samfunnet sin evne til å gi likeverdige tjenester.

## 7 Velferdsytelser

Som vi har vært inne på flere ganger gjennom denne rapporten, er en bekymring knyttet til personer som bor og jobber i Norge over lang tid uten å være registrert som bosatt, at de kan ha begrenset tilgang til velferdsrettigheter (se for eksempel Arbeids- og sosialkomiteen, 2023; Schweyher, 2023). Det er tre områder som er spesielt relevante å se på med tanke på rettighetene og tilgang til rettighetene til lengeboende personer med d-nummer: ytelser knyttet til arbeidslivet, sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven og ytelser/tjenester etter boligsosialloven og bustøttelova. Disse lovene fastslår rettigheter på ulike grunnlag – basert på arbeid, bopel og status som bosatt. Vi går nærmere inn på dette gjennom kapittelet.

Det har vært stilt spørsmål om hvorvidt praksiser ved bruk av d-nummer og dokumentasjonskravene for få bli bosatt er lovlige etter EUs prinsipper om likebehandling, og om den norske praksisen gjør at noen grupper av arbeidsinnvandrere får dårligere tilgang til velferdsordninger enn andre. Professor Tarjei Bekkedal ved Senter for europarett (Universitetet i Oslo) sier i et intervju i *Klassekampen* at arbeidsinnvandrere fra EU har krav på samme skattemessige og sosiale fordeler som nordmenn, og at Norge bruker for lang tid på å gi arbeidsinnvandrere rettigheter (Sjøvold & Helgheim, 2023). Spørsmål om disse juridiske aspektene ligger utenfor rammene av dette prosjektilbudet, men det er verdt å notere at praksisen er omdiskutert.

### 7.1 Rettigheter i folketrygden

En person som arbeider i Norge, er medlem i folketrygden. Man kan være medlem som «bosatt» eller som «arbeidstaker»,<sup>35</sup> med unntak for utsendte/utstasjonerte arbeidstakere. En jobb i Norge innebærer som regel umiddelbar tilgang til velferdsordninger, familietelseter og inntektssikring i den norske velferdsstaten, gjennom medlemskap i folketrygden (NOU 2022: 18).<sup>36</sup>

Det kan likevel by på praktiske problemer for arbeidstakere med d-nummer å få tilgang til sine rettigheter, på grunn av krav om elektronisk ID på høyt nivå (se kapittel 5). Et eksempel er ved arbeidsledighet. For å registrere seg som arbeidssøker og få en digital aktivitetsplan fra Nav kreves det eID på høyeste sikkerhetsnivå, altså BankID eller tilsvarende. Det kan, ifølge våre informanter, også oppstå usikkerhet hos de Nav-ansatte om personer med d-nummer skal prioriteres for tiltak. En informant i Nav sier at det er en opplevelse av at et d-nummer indikerer at vedkommende er i landet midlertidig, mens et fødselsnummer betyr at oppholdet er mer varig.

For å få sykepenges må en arbeidstaker ha jobbet i minst fire uker før vedkommende ble syk, og ha en årsinntekt over 0,5 G (50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden, det vil si 65 080 kroner i 2025). EØS-borgere kan medregne arbeidstid i annet EØS-land. For å

<sup>35</sup> <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/relatert-informasjon/medlemskap-i-folketrygden>

<sup>36</sup> Når det gjelder arbeidsledighet, må arbeidsinnvandrere fra tredjeland med oppholdstillatelsen sin knyttet til arbeid i utgangspunktet forlate Norge dersom de mister jobben. Faglærte kan bli værende for å søke ny jobb, men har ikke rett på dagpenger.

ha rett til arbeidsavklaringspenger (AAP) stilles det krav om fem års medlemskap i folketrygden. Dessuten vil man i prosessen være avhengig av dokumentasjon fra fastlege, noe som kan by på utfordringer for arbeidstakere med d-nummer.

Sommeren 2024 var det i noen måneder ikke mulig å registrere seg som arbeidssøker hos Nav hvis man hadde d-nummer. Dette ble ikke kommunisert godt nok ut til brukerne. Det var en teknisk feil, men synliggjør utfordringene med å ha parallelle registreringsordninger som fødselsnummer og d-nummer.

## 7.2 Sosialtjenesteloven og klargjøring av kravet om bopel

Sosialtjenesteloven regulerer retten til sosiale tjenester i Norge og omfatter blant annet individuelle sosiale tjenester som økonomisk stønad, midlertidig botilbud, opplysning, råd og veiledning, individuell plan og kvalifiseringsprogram. I utgangspunktet gjelder sosialtjenestelovens bestemmelser for alle personer som oppholder seg i Norge, men det er gjort unntak for personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har fast bopel i riket.

Disse begrensningene er nedfelt i forskriften om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (bopelsforskriften) (FOR-2011-12-16-1251). Utenlandske statsborgere som ikke anses å ha bopel i Norge, har ikke krav på individuelle sosiale tjenester utover opplysning, råd og veiledning. De kan få økonomisk stønad og midlertidig botilbud i akutte situasjoner dersom de ikke har andre muligheter for livsopphold.

Kravet om bopel gjelder imidlertid ikke i utgangspunktet for EØS-borgere. Prinsippene om likebehandling og fri bevegelse sikrer omfattende rettigheter for EØS-borgere, samtidig som det også finnes begrensninger innenfor EØS-rettslige rammer. Kompleksiteten i dette ligger utenfor rammene av vårt prosjekt, men mer informasjon finnes i EU-kommisjonens *Guidance on the right of free movement of EU citizens and their families* fra 2023. Kapittel 11 i dette dokumentet omtaler blant annet helsetjenester og ytelser knyttet til bolig. Dette er særlig relevant fordi det er på nettopp disse to områdene Norge avgrenser visse rettigheter til personer registrert som bosatt i folkeregisteret.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet identifiserte et behov for klargjøring av rettighetene til EØS-borgere og deres familiemedlemmer etter sosialtjenesteloven fordi den tidligere forskriften ikke tydeliggjorde hvordan EØS-regelverket påvirker retten til sosiale tjenester. Konsekvensen av dette er at noen EØS-borgere feilaktig har fått innskrenket sine rettigheter til sosiale tjenester og ikke fått realitetsbehandlet søknadene sine (Statsforvalteren i Innlandet, 2024).

*Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge*

§ 1a. Utlandinger som omfattes av EØS-avtalen

Vilkåret om bopel i § 1 første ledd gjelder ikke for EØS-borgere og deres familiemedlemmer med lovlig opphold i Norge i henhold til EØS-avtalen.

Personer som har oppholdsrett i riket etter utlendingsloven § 111, og som ikke har bopel i riket jf. § 1 første ledd, har likevel ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning.

Hvis en person som nevnt i andre ledd ikke kan sørge for sitt livsopphold, har vedkommende rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven. Hjelp gis inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet.

For å sikre rettssikkerhet og klarhet i regelverket er det vedtatt en ny paragraf i forskriften (§ 1 a), som presiserer at bopelkravet ikke gjelder for EØS-borgere med lovlig opphold.

Høringsnotatet i forkant av endringen gikk gjennom gjeldende rett og presiserte hva som er rettighetene til EØS-borgere og deres familiemedlemmer (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024). Dette er altså ikke en utvidelse eller endring i rettighetene i seg selv, men en klargjøring og presisering av at dette allerede har vært gjeldende rett. EØS-borgere har i utgangspunktet rett til de samme sosiale tjenestene i Norge som norske borgere, forutsatt at deres opphold er lovlig i henhold til EØS-avtalen. Dette prinsippet om likebehandling gjelder bredt innenfor EUs regelverk om fri bevegelighet. Samtidig åpner direktivet om fri personbevegelighet for visse unntak fra likebehandlingsprinsippet. Artikkel 24 nr. 2 i direktivet gir medlemsstatene adgang til å gjøre unntak når det gjelder tilgangen til «sosialhjelpsytelser»<sup>37</sup> (St.prp. nr. 42 (2007-2008)).

Begrepet *sosialhjelp* tolkes i EU-retten som ytelser som gis til personer som ikke har tilstrekkelige midler til å dekke sine grunnleggende behov. Det omfatter typisk økonomisk bistand knyttet til livsopphold. Ytelser som har et annet formål – for eksempel arbeidsrettede tiltak – faller ikke nødvendigvis inn under definisjonen.

Unntaksregelen i artikkel 24 nr. 2 i direktivet om fri personbevegelighet gjelder særlig i to tilfeller. For det første gjelder den overfor personer som oppholder seg i vertslandet i mindre enn tre måneder – typisk turister eller personer som oppholder seg midlertidig uten intensjon om å etablere et mer permanent opphold. For det andre gjelder unntaket for personer som oppholder seg i landet med det formål å søke arbeid.

<sup>37</sup> «Artikkel 24 Likebehandling 1. Med forbehold for særlige bestemmelser som er uttrykkelig fastsatt i traktaten og avledet regelverk, skal alle unionsborgere som i henhold til dette direktiv oppholder seg på vertsstatens territorium, ha rett til å bli behandlet på samme måte som medlemsstatens egne borgere innenfor traktatens virkeområde. Denne rett skal utvides til å omfatte familiemedlemmer som ikke er borgere i en medlemsstat, og som har oppholdsrett eller rett til fast opphold. 2. Som unntak fra nr. 1 skal vertsstaten ikke være forpliktet til å gi rett til sosialhjelp i oppholdets tre første måneder, eller eventuelt det utvidete tidsrommet nevnt i artikkel 14 nr. 4 bokstav b), og den skal heller ikke, før retten til fast opphold er oppnådd, være forpliktet til å gi utdanningsstøtte, herunder til yrkesrettet opplæring, i form av stipender eller studielån, til andre personer enn lønnsstakere eller selvstendig næringsdrivende, eller personer som har beholdt denne status, og deres familiemedlemmer.»

EØS-borgere har rett til å oppholde seg i Norge som arbeidssøkere i inntil seks måneder. Dersom de fortsatt ikke har fått arbeid etter dette, kan oppholdet forlenges i særlige tilfeller, men det krever at de kan dokumentere reell mulighet til å få arbeid. For å ha lovlig opphold etter denne perioden må de enten ha fått jobb eller oppfylle vilkårene for opphold på annet grunnlag.

Det er viktig å merke seg at EØS-borgere som er arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende, samt deres familiemedlemmer, har rett til likebehandling fra første dag de er lovlig etablert i Norge i henhold til EØS-regelverket. Dette innebærer at de har rett på de samme sosiale ytelsene og tjenestene som norske statsborgere, herunder helsetjenester og sosiale tjenester, så lenge de oppfyller vilkårene for lovlig opphold som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende.

### **7.3 Bolig og boligsosialt arbeid – manglende tilgang til bostøtte**

Bolig spiller en sentral rolle i folkeregistreringssystemet, både som et administrativt verktøy for å vurdere tilknytning til Norge og som grunnlag for tilgang til ulike rettigheter. Ved vurdering av om en person skal registreres som bosatt etter folkeregisterloven § 4-2, er disposisjonsrett til bolig et av de sentrale momentene. Dokumentasjon på bolig inngår som en del av helhetsvurderingen ved behandling av innflyttingsmeldinger. Manglende bolig eller usikre boforhold kan dermed i praksis hindre registrering som bosatt og tildeling av fødselsnummer.

Som omtalt tidligere i rapporten, i kapittel 4, kan boligforhold tillegges stor vekt i Skatteetatens vedtak om bosetting. Samtidig er bolig ofte et særlig utfordrende aspekt for arbeidsinnvandrere, som gjerne møter større vansker enn andre med å komme inn på boligmarkedet, spesielt i de større byene.

Boligsosialt arbeid i Norge er regulert gjennom flere lover. Regelverket favner bredt og omfatter både tilgang til boliger, økonomiske støtteordninger og krav til kommunal planlegging for et inkluderende boligtilbud. Økonomisk bistand til å dekke boliggifter reguleres hovedsakelig gjennom lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot (bustøttelova). Denne gir rett til bostøtte for personer med lave inntekter. Sosialtjenesteloven gir kommunene ansvar for å yte økonomisk sosialhjelp og midlertidig bolig til personer i akutt bolignød. Husbankloven fastsetter Husbankens rolle i forvaltningen av startlån og tilskudd til boligsosiale tiltak.

Kommunenes boligsosiale ansvar er nedfelt i boligsosialloven, som pålegger dem å bistå personer som har vansker med å skaffe eller beholde en egnet bolig. I tillegg regulerer helse- og omsorgstjenesteloven kommunens plikt til å tilby tilrettelagte boliger og tjenester for personer med helseutfordringer.

En særskilt problemstilling gjelder bostedsløse og akuttovernatting. Dette ble diskutert i flere av høringsuttalelsene til den foreslåtte endringen i bopelforskriften, som vi omtalte tidligere i kapittelet. Organisasjoner som Kirkens Bymisjon (2025), Samarbeidsforum mot fattigdom (2025) og VID vitenskapelige høgskole (2025) har argumentert for at retten til akutt overnatting må tydeliggjøres, og at det må sikres et minimumstilbud uavhengig av bopelstatus. Dette er særlig viktig for grupper som EØS-borgere uten

registrert bosted, som ofte faller mellom regelverkene og dermed står uten reell tilgang til nødvendige tjenester.

Bolig framstår dermed som en kritisk ressurs, både som et mål på tilknytning til Norge i behandlingen av innflyttingsmeldinger og som en levekårsfaktor med direkte betydning for helse, økonomisk trygghet og sosial integrasjon. Særlig bustøttelova trekkes fram som en utfordring av flere respondenter, fordi loven krever at mottakeren er folkeregistrert som bosatt i en norsk kommune for å kvalifisere til bostøtte, noe som utelukker personer med d-nummer.

Boligsosialloven inneholder ikke et eksplisitt krav om bosetting, men kommunene kan praktisere egne regler som forutsetter at en person er bosatt, for å få tildelt kommunal bolig eller boligrådgivning. På samme måte kan Husbankens støtteordninger, som startlån og boligtilskudd, i praksis være utilgjengelige for personer med d-nummer, ettersom det ofte stilles krav om langvarig tilknytning til Norge.

Denne koblingen mellom bosetting og tilgang til boligsosiale ytelser fører til at personer med d-nummer ofte faller utenfor ordningene, selv om de kan ha langvarig opphold og arbeid i Norge. Dette skaper utfordringer for arbeidsinnvandrere, personer med midlertidig oppholdstillatelse og andre som ikke oppfyller kravene til folkeregistrert bosetting. I praksis kan dette medføre at arbeidsinnvandrere med boligproblemer ikke får tilgang til bostøtteordningen, nettopp *fordi* de har boligproblemer.

Muligheten for å melde innflytting til Norge avhenger av at man kan sannsynliggjøre et opphold på mer enn seks måneder. Dette kan ha flere følgekonssekvenser og praktiske implikasjoner. Som vi var inne på i kapittel 5, krever de store bankene fødselsnummer for å kunne gi BankID. Uten BankID kan man ikke opprette depositumskonto og bruke andre elektroniske tjenester (Brunovskis et al., 2024). Å ha bolig har dermed betydning for arbeidsinnvandrere langt utover det å ha et sted å bo.

## 7.4 Oppsummering

En person som arbeider i Norge, er medlem i folketrygden. Dette innebærer tilgang til velferdsordninger, familieytelser og inntektssikring. Om man er bosatt eller ikke bosatt etter folkeregisterregelverket, har med andre ord ingen betydning i denne sammenhengen, slik det for eksempel har for fastlegeordningen. Det kan imidlertid by på praktiske problemer for personer med d-nummer å få tilgang til rettighetene på grunn av dokumentasjonskrav, krav om elektronisk identifikasjon (eID) på høyt sikkerhetsnivå og tolkningen av bopel.

EØS-borgeres rettigheter i sosialtjenesteloven er i 2025 blitt tydeliggjort, gjennom en ny paragraf i bopelforskriften, selv om mange aktører har etterlyst enda mer presise og forpliktende regler. Endringene peker i retning av en styrking av rettssikkerheten for EØS-borgere med d-nummer og en mulig bevegelse mot mer ensartet praksis i forvaltningen. Likevel gjenstår det uløste utfordringer, særlig knyttet til tilgang til ytelser som bostøtte og akutt overnatting.

## 8 Økt sårbarhet med d-nummer?

En del av dette prosjektet har vært å undersøke om det er en sammenheng mellom langvarig opphold i Norge med d-nummer og økt sårbarhet for utnyttning. Bakgrunnen for dette er at mange av bekymringene knyttet til lengeboende i Norge med d-nummer (som dårligere tilgang til velferdsrettigheter, helsetjenester mv.) overlapper med kjente sårbarhetsfaktorer for utnyttning. Arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget har uttrykt at det kan være vanskeligere for myndigheter og andre å nå arbeidstakere som ikke er registrert som bosatt, i arbeidet for et seriøst arbeidsliv (Arbeids- og sosialkomiteen, 2023).

Å ha d-nummer over lang tid er ikke i seg selv en direkte årsak til utnyttning i arbeidslivet, men det kan skape situasjoner som forsterker sårbarhet og gjør det vanskeligere å unngå utnyttende arbeidsforhold. Kombinasjonen av begrenset tilgang til banktjenester, helsetjenester, bolig og sosiale ytelser kan bidra til å skape et sterkere avhengighetsforhold til arbeidsgiver. Dette kan igjen føre til at arbeidstakere opplever at de ikke kan kreve rettmessige arbeidsvilkår. For å redusere risikoen for utnyttning er det derfor avgjørende å se nærmere på hvordan d-nummerets begrensninger bidrar til strukturell sårbarhet i arbeidslivet.

### 8.1 Kjente sårbarhetsfaktorer for utnyttning

Risiko for utnyttning i form av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet forsterkes av flere strukturelle og individuelle faktorer. Blant de mest sentrale er språkproblemer og manglende kunnskap om rettigheter og arbeidslivsreguleringer, særlig blant arbeidsinnvandrere som ikke er fagorganiserte og/eller har midlertidig eller uformell tilknytning til arbeidsmarkedet (Huseby & Ødegård, 2024). Uten tilstrekkelig informasjon om lønns- og arbeidsvilkår, eller hvordan de kan håndheve sine rettigheter, blir mange arbeidstakere sårbare for utnyttelse.

En annen avgjørende faktor er avhengighetsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette kan manifestere seg på ulike måter, blant annet gjennom at arbeidsgiveren skaffer bolig til arbeidstakeren, håndterer lønnsutbetalinger uformelt eller krever urealistiske tilbakebetalinger for reise- eller ansettelseskostnader. Slike forhold begrenser arbeidstakerens autonomi og gjør det vanskeligere å forlate et utnyttende arbeidsforhold (Brunovskis & Ødegård, 2022).

Arbeidsinnvandreres oppholdsgrunnlag spiller også inn. Personer med begrensede eller usikre oppholds- og arbeidstillatelser er spesielt utsatt for utnyttning, da de ofte står i et avhengighetsforhold til arbeidsgiveren for å opprettholde sin juridiske status i landet. Dette gjelder særlig for tredjelandsborgere uten permanent opphold.

Sektorer med stor andel arbeidsinnvandrere, høy andel innleid arbeidskraft, mange ledd i underleverandørkjeden og uoversiktlige kontraktsforhold er særlig utsatt for arbeidslivskriminalitet og utnyttning (Ødegård & Eldring, 2016). Byggebransjen, renhold, transport, fiskeindustrien og landbruk er eksempler på sektorer der dårlige arbeidsforhold,



manglende lønnsutbetaling og brudd på HMS-regler er rapportert (Brunovskis & Ødegård, 2022).

Et annet kritisk aspekt er språkbarrierer og isolasjon. Mange utenlandske arbeidstakere har begrensede norskkunnskaper og liten sosial eller profesjonell integrasjon i det norske samfunnet (NOU 2022: 18; Ødegård & Andersen, 2021). Dette gjør det vanskeligere å søke hjelp, navigere i regelverk, eller varsle myndighetene om kritikkverdige arbeidsforhold. I tillegg kan frykt for represalier, både fra arbeidsgivere og fra nettverk i hjemlandet, føre til at ofre unngår å anmelde utnyttning eller søke bistand (Brunovskis & Ødegård, 2019).

Som vist skyldes utnyttelse av utenlandske arbeidstakere sjelden én enkelt faktor, men snarere en kombinasjon av strukturelle, juridiske og individuelle forhold. I vår sammenheng er det derfor relevant å se nærmere på hvordan kjente sårbarhetsfaktorer kan henge sammen med registrering med d-nummer.

## **8.2 D-nummer og risiko for utnyttning i arbeidslivet**

I lys av det vi vet om sårbarhet for utnyttning, kan det å bo i Norge over lengre tid med d-nummer forsterke sårbarheten. Begrensningene som følger med d-nummer, knyttet til for eksempel tilgang på digitale identifikasjonsverktøy, bolig og helsetjenester, henger sammen med faktorer som er kjent for å øke risikoen for utnyttning av arbeidstakere. Det kan øke risikoen for å ende i dårlige eller uformelle arbeidsforhold, samtidig som de kan oppleve å ha begrensede muligheter til å håndheve sine rettigheter. Begrenset tilgang til tjenester skaper ofte en gjensidig forsterkende effekt: Personer som i utgangspunktet er mer sårbare, for eksempel på grunn av sosioøkonomisk situasjon, har også større vansker med å etablere seg i Norge og dokumentere en varig tilknytning.

### **Begrenset tilgang til finansielle tjenester og bolig**

En av de mest grunnleggende utfordringene ved å ha d-nummer over tid er, som beskrevet, manglende tilgang til BankID. Dette kan føre til problemer med å skaffe seg bolig og gjør at arbeidstakere med d-nummer må akseptere uformelle boligavtaler eller blir avhengige av bolig gjennom arbeidsgiver. Det kan øke graden av økonomisk og sosial avhengighet til arbeidsgiveren og er en sentral risikofaktor for utnyttning i arbeidslivet (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022). Når bolig er knyttet til arbeidsforholdet, kan truselen om å miste både jobb og bosted samtidig gjøre det vanskeligere å si fra om dårlige eller ulovlige arbeidsvilkår. Som vi var inne på i forrige kapittel, er det også store begrensninger i hvilken adgang personer med d-nummer har til boligsosiale støtteordninger. Bustøttelova er eksplisitt begrenset til personer registrert som bosatt i folkeregisteret.

### **Helsemessige barrierer og usikkerhet ved sykefravær**

Som beskrevet i kapittel 6 rapporterer flere arbeidere om problemer med å få godkjent sykmeldinger, særlig når de er utstedt av utenlandske leger eller ikke er koblet til en fastlege i Norge. Dersom utenlandske sykmeldinger oftere blir avvist eller behandlet som mindre gyldige, settes personer med d-nummer i en særlig utsatt posisjon. Flere uttrykte at de, i frykt for økonomisk ruin eller tap av arbeid, fortsetter i jobben selv om

de er syke. En beskrev et økende arbeidspress og fravær av omsorg: «Nå er det bare arbeid, arbeid, arbeid, og hvis noe skjer, er du ute.»

Denne typen situasjoner forsterker arbeidsgiveres makt og øker risikoen for utnyttning, ettersom arbeidstakere kan føle seg tvunget til å jobbe under helsemessig uforsvarlige forhold. Som tidligere beskrevet kan man også settes i en sårbar situasjon i forbindelse med at arbeidsgiver nekter å godta sykmeldinger fra utenlandske leger.

Inntrykket av at utenlandske sykmeldinger oftere bestrides enn meldinger fra norske fastleger, er imidlertid ikke dokumentert, men er et spørsmål som burde følges opp videre. Dersom det er vanskeligere å få godkjent utenlandske sykmeldinger i Norge, er dette en systematisk faktor som setter arbeidstakere med d-nummer i en særlig sårbar situasjon ved sykdom.

### **Manglende tilgang til sosiale stønader og økonomisk usikkerhet**

Det at personer med d-nummer har hatt vansker med å få tilgang til sosiale ytelser, som økonomisk sosialhjelp og bostøtte, øker den økonomiske usikkerheten i perioder med uforutsette hendelser. I mange tilfeller er det økonomisk sårbarhet som tvinger arbeidstakere inn i uformelle eller utnyttende arbeidsforhold (Brunovskis & Ødegård, 2022). Når det ikke finnes et sikkerhetsnett ved jobbskifte eller ved bortfall av inntekt, kan personer med d-nummer oppleve seg tvunget til å akseptere dårlige lønns- og arbeidsvilkår.

### **Systemvansker, avhengighet av hjelpere og risiko for ID-tyveri**

For personer med d-nummer kan det norske systemet være komplekst og vanskelig å navigere i – «alt» blir vanskeligere uten fødselsnummer. Dette skaper en situasjon der mange blir avhengige av andre for å utføre grunnleggende oppgaver, som å logge inn på offentlige tjenester, søke om skattekort eller håndtere banktjenester. En kvinne fortalte: «Partneren min må bruke min BankID, så alt står nå på meg.» En annen deltager sa: «Du må stole på folk når du får hjelp, men det kan gå galt.» Denne avhengigheten gjør mange sårbare for utnyttelse, spesielt når hjelpen gis av personer uten tilstrekkelig kompetanse eller med uærlige hensikter. Det er dokumentert at enkelte har blitt presset til å betale urimelige summer for bistand eller har fått personlige opplysninger misbrukt i prosesser de selv ikke forstår fullt ut (Tveter, 2021).

Et særskilt problem knyttet til denne avhengigheten er risikoen for ID-tyveri. Tidligere var det en utbredt bekymring at d-nummer kunne bli misbrukt til å opprette falske identiteter, siden identitetskontrollen ved tildeling var mindre streng enn for fødselsnummer. Dette gjorde det mulig for useriøse aktører å registrere seg under flere identiteter, noe som blant annet har vært utnyttet av arbeidslivskriminelle. Myndighetene har de siste årene innført tiltak for å begrense misbruk, blant annet krav om personlig oppmøte for ID-kontroll og regelverket om at d-nummer som ikke har vært i bruk på fem år, blir inaktive. Disse endringene kan ha redusert risikoen for ID-misbruk, men problematikken er fortsatt relevant.

I vårt intervjumateriale uttrykte flere også frustrasjon over mangelen på fysiske alternativer til digitale løsninger. En eldre informant sa: «Det burde være mulig å gjøre ting ansikt til ansikt, ikke alt er like lett på mobilen.» En annen etterlyste enklere løsninger: «Det burde finnes alternativer til BankID, som skrapekoder som før.» Disse utsagnene viser

hvordan digitaliseringen i offentlig sektor kan ekskludere enkelte grupper, og hvordan fraværet av tilrettelegging kan føre til tap av kontroll, økt avhengighet og i verste fall misbruk.

### **Samlet effekt: Økt sårbarhet på arbeidsmarkedet**

Samlet sett skaper de strukturelle utfordringene med det å ha d-nummer over lang tid en situasjon der arbeidstakere kan være mer utsatt for utnyttelse og mindre handlingsrom til å forlate dårlige arbeidsforhold. Dette samsvarer med tidligere forskning som har vist at sårbarhet i arbeidsmarkedet ofte er et resultat av en kombinasjon av faktorer som begrenset juridisk status, økonomisk usikkerhet og mangel på tilgang til sosiale støtteordninger (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022).

Ved å ekskludere personer som ikke er bosatt, fra sentrale tjenester og velferdsordninger kan det føre til at arbeidstakerne aksepterer dårlige arbeidsforhold, unnlater å varsle om utnyttelse eller forblir i uformelle og potensielt farlige ansettelsesforhold. Samtidig kan dette være faktorer som gjør det vanskeligere å få status som bosatt, fordi de ikke kan dokumentere langvarige bolig- og arbeidskontrakter. Dette kan ses som en selvforsterkende og ekskluderende sirkeldynamikk.

## **8.3 Oppsummering**

Å være registrert med d-nummer over lengre tid kan henge sammen med økt sårbarhet for utnytting i arbeidslivet. Selv om manglende registrering som bosatt i seg selv ikke er en direkte årsak til utnytting, kan det bidra til å skape forhold som forsterker sårbarhet. Begrenset tilgang til banktjenester, bolig, helsetjenester og sosiale ytelser kan gjøre arbeidstakere mer avhengige av arbeidsgivere eller andre aktører og dermed gjøre det vanskeligere stille krav om rettmessige arbeidsvilkår.

Manglende kunnskap om rettigheter, avhengighetsforhold til arbeidsgiver, usikker oppholdsstatus og arbeid i sektorer med høy risiko for arbeidslivskriminalitet øker risikoen for utnytting. Språkbarrierer, sosial isolasjon og frykt for represalier kan gjøre det vanskelig å varsle om utnytting eller søke hjelp.

Manglende tilgang til BankID skaper utfordringer i boligmarkedet, noe som kan øke sjansen for at man går inn i uformelle boligavtaler og/eller økt avhengighet av arbeidsgiver for å få et sted å bo. Tilgangen til boligsosiale støtteordninger er også begrenset. Helsemessige barrierer oppstår når sykmeldinger fra utenlandske leger ikke godtas, og enkelte arbeidstakere fortsetter i jobb til tross for sykdom.

Manglende tilgang på sosiale ytelser og økonomisk støtte kan føre til at enkelte tar til takke med dårlige eller uformelle arbeidsforhold. Avhengighet av hjelpere, som følge av manglende digital ID, utgjør en risiko for ID-tyveri og misbruk av personopplysninger. Digitaliseringen i offentlig sektor kan skape ytterligere barrierer for personer uten fødselsnummer.

## 9 Regelverk i Sverige og Finland

Sverige har en modell for folkeregistrering som ligner en del på den norske, med et alternativt identitetsnummer («samordningsnummer») i folkeregisteret for personer som ikke er registrert som bosatt, mens Finland har det ikke. Ordningene i disse to landene er dermed relevante i vår sammenheng.

Vi har også forsøkt å få et inntrykk av om det er problemer for innvandrere knyttet til folkeregistrering og tilgang til tjenester, og om det har vært gjort analyser av dette. Her var det særlig relevant om regelverk og praksis for folkeregistrering i disse landene har vært vurdert opp mot EUs regler om fri bevegelighet for arbeidstakere. Vi gir i dette kapitlet en kort oversikt over regelverket i Sverige og Finland.

Tabellen under gir en oppsummering av regelverket i Finland og Sverige, med Norge i siste kolonne som sammenligning.

|                                                                                           | Finland                                                 | Sverige                                                    | Norge                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Varighet av opphold for å få fødselsnummer eller tilsvarende                              | 3 md.<br>( <i>henkilötunnus/<br/>personbeteckning</i> ) | 1 år<br>( <i>personnummer</i> )                            | 6 md.<br>( <i>fødselsnummer</i> )                  |
| Er fødselsnummeret (eller tilsvarende) knyttet til status som bosatt ( <i>resident</i> )? | Nei                                                     | Ja                                                         | Ja                                                 |
| Varighet av opphold for å bli registrert som bosatt                                       | 1 år eller mer                                          | 1 år eller mer                                             | 6 md. eller mer                                    |
| Finnes det et alternativt ID-nummer i folke-registeret for ikke-bosatte?                  | Nei                                                     | <i>Samordningsnummer</i><br>«Vilandeforklart» etter fem år | <i>D-nummer</i><br>Blir satt inaktivt etter fem år |

(Embassy of Sweden, 2025; Skatteetaten, 2025c; Skatteverket, u.å. b)

Som vi har vist gjennom de foregående kapitlene, er det særlig to problemer som peker seg ut for personer med d-nummer i Norge og deres mulighet til å få tilgang til rettigheter og tjenester i det norske samfunnet, og som i tillegg kan ha en rekke følgekonsvenser. Det ene er knyttet til elektroniske identifiseringsverktøy og det andre til tilgang til helsetjenester når de ikke har tilgang til fastlegeordningen. Det er derfor relevant å se særlig på hvordan ordningene i Sverige og Finland fungerer når det gjelder elektroniske identifiseringsverktøy og tilgang til offentlige helsetjenester, sammenlignet med det norske d-nummeret.

Videre i kapitlet gir vi derfor en oversikt over det svenske og det finske systemet og informasjon om hvordan disse påvirker tilgangen til elektroniske identifiseringsverktøy og helsetjenester.

## 9.1 Sverige

I Sverige må innvandrere som har til hensikt å oppholde seg i minst ett år, registrere seg i folkbokføringsregisteret («folkbokföring») hos Skatteverket. Ved registrering tildeles de et personnummer som gir tilgang til offentlige og private tjenester. Det svenske personnummeret tilsvarer det norske fødselsnummeret.

De som ikke oppfyller ettårskravet, kan i stedet få et «samordningsnummer», et midlertidig identitetsnummer med begrenset funksjonalitet<sup>38</sup> (Skatteverket, u.å. a). Dette er dermed en ordning som er ganske lik den norske d-nummerordningen. Det er, fra september 2023, krav om at man legitimerer seg ved et servicekontor for å bekrefte identiteten sin ved utstedelse av et samordningsnummer. Det finnes tre statuser for samordningsnummer som avgjør hva det kan brukes til: «styrkt», «sannolik» og «osäker». Bekreftelse av identitet kan etter det vi ser, utføres ved i overkant av 45 av Skatteverkets servicekontorer, relativt likt som i Norge (42 kontorer) (Skatteetaten, u.å. a; Skatteverket, u.å. a).

Personer med samordningsnummer kan oppleve problemer med jobbsøking, signering av arbeids- og leiekontrakter, medlemskap i foreninger, stemmerett i lokale valg og EU-valg, kjøp på nett, registrering av kjøretøy, bankkonto, telefon- og internettabonnement (Johansson, 2018; Råsmar & Tykesson, 2014).

Den svenske folkbokføringslagen § 3 krever altså at en person må kunne antas å oppholde seg i Sverige i minst ett år for å bli folkeregistert som bosatt og motta et personnummer. Johanson (2018) beskriver at EU-kommisjonen har stilt spørsmål om dette kravet er i samsvar med EUs regler om fri bevegelighet. I oktober 2016 åpnet kommisjonen en pilotsak og ba den svenske regjeringen forklare hvordan ettårskravet samsvarer med fri bevegelighet, særlig for jobbsøkere og arbeidstakere med kontrakter kortere enn ett år.<sup>39</sup> Den svenske regjeringen svarte i februar 2017 og hevdet at kravet ikke var i strid med EU-retten. I juli 2017 fikk det svenske Skatteverket i oppdrag å undersøke hvordan regelverket ble praktisert for EU-borgere. I februar 2018 konkluderte Skatteverket med at deres praksis ikke var i strid med EU-retten (Johansson, 2018).

Det foreligger også en dom i svensk høyesteretts forvaltningsdomstol fra 2014 som uttalte seg om forholdet mellom ettårskravet og EU-retten. Dommen konstaterte at folkeregistring i seg selv ikke har noen direkte rettsvirkninger for rettigheter, at ettårskravet praktiseres likt for alle, og at det ikke er i strid med prinsippet om fri bevegelighet. Derimot anføres det i dommen at *andre* lover som knytter sosiale ytelser til folkeregistring som bosatt, potensielt kan bryte med EU-retten. Slike andre lover var ikke gjenstand for vurdering i dommen<sup>40</sup>. Både den svenske regjeringen og Skatteverket har brukt denne dommen til å forsvare ettårskravet knyttet til folkeregistring (Johansson, 2018). Vi har

---

<sup>38</sup> Skatteverket. (u.å.). *Folkbokföring*. Hentet 28. august 2024 fra <https://www.skatteverket.se>

<sup>39</sup> Europeiska kommissionen, EU-pilotärende, Note for the Permanent Representation of Sweden to the European Union, Procedures for the registration in the Swedish Population Register of union citizens and their family members exercising rights of residence in Sweden: Questions regarding the application of Regulation (EU) no492/2011, Directive 2004/38/EC, Directive 2006/123/EC and Directive 2014/92U as well as Articles 21, 45, 49 and 56 TFEU, ärendenummer JUST/C2/RG/mb(2016)s1225811, 2016-10-13, s. 1 och 6. [cit. EUkommissionen, EU-pilotärende].

<sup>40</sup> HFD 2014 ref 6, 2014

ikke funnet kilder som kan fortelle oss om andre lover som knytter rettigheter til folkeregistrering som bosatt i Sverige, i etterkant av denne dommen er blitt vurdert opp mot EU-retten. Det ligger også utenfor vårt mandat i denne rapporten, men kan være et interessant spørsmål for videre undersøkelse.

### **Elektronisk ID i Sverige**

Det finnes tre etablerte løsninger for elektronisk identifisering i Sverige: BankID, AB Svenska pass og Freja+. De to førstnevnte krever at man har svensk personnummer, mens Freja+ kan man få om man har samordningsnummer.

Freja+ utstedes av Freja eID Group AB. Løsningen muliggjør sikker innlogging og støtter rettslig bindende elektroniske signaturer. Tjenesten er kostnadsfri for brukeren. Kravene for Freja+ inkluderer at man må ha et svensk personnummer eller et bekreftet samordningsnummer («styrkt samordningsnummer») og gyldig ID-dokument. Hvis man har et samordningsnummer, må man være registrert med adresse i det svenske folkeregisteret eller ha blitt avregistrert for mindre enn tre år siden.

Tjenesten kan brukes fra fylte 13 år eller tidligere med vergegodkjenning. For å skaffe Freja+ må man laste ned Freja eID-appen på mobil og registrere seg med en godkjent ID og et personlig ID-bilde. For å aktivere e-legitimasjonen på plussnivå må man enten skanne biometrisk pass i en elektronisk ID-løsning eller besøke en autorisert agent for identitetsbekreftelse. Det finnes over 2000 slike agenter i Sverige, blant annet hos matbutikker som Coop, ICA og Willys (Freja, u.å.). Sverige har i likhet med Norge en inndeling i fire sikkerhetsnivåer for elektroniske identifiseringsverktøy. Freja+ er på det høyeste sikkerhetsnivået og kan for eksempel brukes til å logge inn på skattemyndighetenes sider og på portalen for helsetjenester, 1177.se.

Freja+ er dermed en etablert og kostnadsfri løsning for elektronisk identifisering med høyeste sikkerhetsnivå som er tilgjengelig for personer med bekreftet («styrkt») samordningsnummer. Det framstår som det potensielt er god geografisk spredning på mulighetene for å legitimere seg og dermed få løsningen på det høyeste sikkerhetsnivået, siden det er over 2000 autoriserte agenter for dette. Dette er en identitetskontroll som kommer på toppen av den Skatteverket allerede har utført for å gi samordningsnummeret statusen «styrkt», som er en forutsetning for å få Freja+. Freja+ kan brukes på mobiltelefon.

Det er mange likhetstrekk mellom Freja+ og én av løsningene som tilbys i Norge: BuyPass. Begge løsningene har høyeste sikkerhetsnivå, kan brukes av personer med d-nummer/samordningsnummer og kan brukes på mobil. Samtidig er det noen forskjeller. Freja+ er kostnadsfri for brukeren, mens BuyPass koster NOK 989 i etableringsavgift i tillegg til Postens distribusjonskostnad. Dersom man ikke kan bruke biometrisk pass til å bekrefte sin identitet digitalt, må man for begge løsningene identifisere seg for å få utlevert koder som aktiverer verktøyet. Mens dette kan gjøres hos over 2000 agenter i Sverige, bruker BuyPass i Norge Postens PUM-tjeneste (Personlig Utlevering Mottakingsbevis)(Bringnorge, 2022; Buypass, 2020). Denne tjenesten tilbys på utvalgte utleveringssteder med skanner for identitetskontroll. Hvis det poststedet mottaker vanligvis bruker, ikke er utstyrt med skanner, vil det bli oppgitt hvilket poststed sendingen kan

hentes på. Det har ikke vært mulig for oss å finne informasjon om hvor mange utleveringssteder som har skanner. I tillegg til legitimasjon må personen medbringe fysisk kopi av brevet fra Skatteetaten som bekrefter tildeling av d-nummer.

Det er i likhet med i Norge vanskelig å få en oversikt over om det er mange tjenester hvor man bare kan bruke BankID, eller om Freja+ er en mer utbredt løsning.

## Helsetjenester

Primærhelsetjenestene i Sverige er organisert på en annen måte enn i Norge, og de har ikke noe som tilsvarer fastlegeordningen. Pasienter kan være tilknyttet en «vårdcentral» – et helsesenter. Svensk helsevesen drives av Sveriges regioner. Det er 21 regioner i landet. Sveriges kommuner og regioner gir ut en jevnlig oppdatert veiledning til helsetjenestene om helsetjenester til personer fra andre land (*Vård av personer från andra länder*). Her blir det slått fast at for eksempel personer med europeisk helsekort har samme rett på helsetjenester som bosatte og svenske statsborgere (Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022). Det ser dermed ikke ut til å være noen eksplisitt hindring for at personer med samordningsnummer kan være registrert hos et helsesenter. Dette er dermed annerledes enn i Norge, hvor folkeregistrering som bosatt er et kriterium for å stå på liste hos fastlege.

Om man blir syk eller skader seg, blir man rådet til først å henvende seg til en «vårdcentral» eller til portalen for helsetjenester, 1177, som igjen kan veilede videre. Vi nevnte over at ID-løsningen Freja+, som er tilgjengelig for personer med samordningsnummer, kan brukes til å logge inn på 1177.se. Imidlertid krever 1177.se personnummer ved innlogging, og tjenesten er dermed ikke tilgjengelig for personer med samordningsnummer, selv om de skulle ha fulle helserettigheter. Dette viser at også i Sverige er det problemer knyttet til at personer med det alternative identitetsnummeret ikke får full digital tilgang til sentrale tjenester, inkludert helsetjenester.

Også i Sverige er det en del forvirrende og motstridende informasjon. For eksempel sier en stor privat leverandør av digitale helsetjenester på sine nettsider at man ikke kan søke helsetjenester i Sverige med et samordningsnummer: «Et samordningsnummer er en identitetsbetegnelse for en person som ikke er, eller aldri har vært, registrert i det svenske offentlige registeret. Samordningsnummer er ikke et midlertidig fødselsnummer og gir ikke rett til helsehjelp»<sup>41</sup> (Kry, u.å.). Her kan det framstå som det ikke er mulig å få (offentlige) helsetjenester med samordningsnummer, men det stemmer ikke. Har man europeisk helsekort, har man også rett til helsetjenester.

## 9.2 Finland

I Finland reguleres registreringen av arbeidsinnvandrere gjennom befolkningsinformasjonssystemet, administrert av Digital- og befolkningsdatatjenesteetaten (DVV). Systemet registrerer personopplysninger og bostedsadresser for både finske statsborgere og

---

<sup>41</sup> Vår oversettelse fra svensk. Vi har oversatt «personnummer» til «fødselsnummer» fordi det refererer til identitetsnummeret som tilsvarer fødselsnummer i Norge. Original tekst: «Fråga: Kan jag söka vård med samordningsnummer? Svar: Nej. Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning för en person som inte är, eller aldrig har varit, folkbokförd i Sverige. Samordningsnumret är inte ett tillfälligt personnummer och ger inte rätt till hälso- och sjukvård.»



utenlandske innbyggere. Registreringsprosessene i Finland fastsettes av nasjonalt regelverk og administreres av DVV.

Arbeidsinnvandrere må registrere sine personopplysninger i befolkningsinformasjonssystemet for å få tildelt et finsk personnummer («henkilötunnus»). Dette nummeret er essensielt for finansielle og administrative prosesser som å åpne en bankkonto, betale skatt og inngå arbeidskontrakter. Nummeret gir i seg selv ikke automatisk tilgang til offentlige tjenester.

For registrering med finsk personnummer kreves gyldig oppholdstillatelse for personer utenfor EU/EØS eller registrert oppholdsrett for EU/EØS-borgere. Det kan også være nødvendig å framvise identifikasjon, dokumentasjon på ansettelse eller annet grunnlag for opphold. Registreringen skjer enten digitalt eller ved personlig oppmøte hos DVV. Det finnes rett i overkant av 30 kontorer i Finland hvor man kan utføre en slik ID-kontroll (Digital and population data services agency, u.å.).

Tilgangen til offentlige tjenester i Finland er avhengig av registreringsstatus. Et finsk personnummer muliggjør finansielle og administrative prosesser, mens tilgang til vanlige helsetjenester, sosialhjelp og utdanning i stor grad forutsetter at man er registrert som bosatt i en kommune. Kommunale tjenester som helsehjelp utenom akutte behov, barnehage, grunnskole og sosiale ytelser administreres på lokalt nivå og er tilgjengelige for personer med registrert bostedskommune.

For å få en registrert bostedskommune («kotikunta») må en person oppfylle kravene til permanent opphold. Dette innebærer vanligvis en arbeidskontrakt på minst to år, opphold i Finland i minst ett år eller familieband til en person med registrert bosted. Søknaden om bostedskommune sendes til DVV og behandles basert på oppgitt dokumentasjon. Etter godkjenning gir bostedsregistreringen tilgang til kommunale tjenester.

Personer som ikke er registrert i en kommune, kan oppleve begrenset tilgang til visse tjenester, som kommunale helse- og sosialtjenester. Akuttmedisin er tilgjengelig for alle, men full tilgang til offentlig helsetjeneste krever bostedsregistrering. Sosialhjelp og kommunale støtteordninger er også forbeholdt personer med registrert bosted.

Denne modellen skiller seg fra Norge og Sverige. I Finland er enkelte tjenester ikke tilgjengelige uten kommunal registrering, men den raske registreringen med personnummer eliminerer problemene knyttet til at d-nummer og samordningsnummer er mindre kjent og mindre integrert i systemer og tjenester i samfunnet som helhet. I Finland vil innvandrerne få samme type overordnede registreringsnummer som andre – det er ingen alternative identifiseringsnumre for de som ikke er registrert i folkeregisteret som bosatt.

Kriteriene for å bli registrert i en kommune i Finland ligner på de svenske og norske kravene for å få henholdsvis personnummer og fødselsnummer og bli regnet som bosatt i de respektive landene. I Sverige er tildeling av personnummer avhengig av at en person har til hensikt å bosette seg i landet permanent, noe som normalt krever en arbeidskontrakt på minst ett år, et fast bosted og oppholdsrett.



I Finland er det på samme måte krav om varig opphold for å bli registrert i en kommune, noe som avgjøres av DVV basert på arbeid, varighet av opphold eller familiebånd. Forskjellen ligger i at i Sverige er personnummeret den viktigste nøkkelen til velferdstjenester, mens i Finland fungerer kommuneregistreringen som hovedinngangen til helse, utdanning og sosiale ytelser. Det finske personnummeret alene gir primært tilgang til banktjenester og administrative prosesser, mens kommunal registrering er avgjørende for tilgang til velferdstjenester. Det er ikke noe eget ID-nummer knyttet til kommunene.

Vi har ikke funnet spesifikke vurderinger i tilgjengelige kilder av hvorvidt Finlands krav om kommunal registrering for tilgang til offentlige tjenester kan være i strid med EUs prinsipp om fri bevegelighet for arbeidstakere, jf. uttalelsen i svensk høyesterett som vi tidligere omtalte.

### **Elektronisk ID i Finland**

I Finland henger tilgang til elektronisk ID sammen med tildelingen av det finske personnummeret («henkilötunnus»). Dette innebærer at innvandrere som har fått et personnummer, ikke opplever de samme utfordringene som i Sverige og Norge. Det finnes flere etablerte løsninger for elektronisk identifisering i Finland:

- Finnish Bank Credentials (Online Banking ID): Dette er den mest brukte formen for eID i Finland og tilbys av banker. Brukere må ha en bankkonto i Finland og identifisere seg gjennom bankens godkjenningsprosess.
- Mobile ID (Mobiilivarmenne): en SIM-kort-basert identifikasjonsløsning som gjør det mulig å logge inn på offentlige og private tjenester ved hjelp av mobiltelefonen
- Electronic Identity Card (HST-kort): en fysisk ID-kortløsning utstedt av myndighetene, som kan brukes med en kortleser for sikker elektronisk autentisering

Alle disse eID-løsningene krever et gyldig finsk personnummer for registrering. Dette innebærer at personer som har fått et personnummer, kan skaffe elektronisk ID på høyeste sikkerhetsnivå, inkludert BankID. Utlendinger med gyldig opphold og finsk personnummer som kan framvise gyldig pass eller europeisk ID-kort, kan åpne bankkonto i Finland (nordea.fi, u.å.; S-Pankki, u.å.).

Personer uten registrert bostedskommune («kotikunta») kan ha begrenset tilgang til enkelte tjenester, men de kan fortsatt få et finsk personnummer og dermed bruke eID-løsningene. Bostedsregistrering i en kommune påvirker ikke muligheten for å skaffe elektronisk ID, men kan påvirke hvilke offentlige tjenester man kan bruke med den elektroniske ID-en man har. Enkelte kommunale tjenester, som full tilgang til helsevesen og sosiale ytelser, kan kreve registrert bostedskommune. Dette betyr at personer uten bostedskommune kan få elektronisk ID, men de kan oppleve begrensninger i bruken av visse offentlige tjenester knyttet til kommunal administrasjon.

I motsetning til Sverige og Norge, hvor alternative identifikasjonsmetoder som samordningsnummer og d-nummer kan skape utfordringer for tilgang til BankID, ser det ut til at Finland ikke har disse problemene. Dette gir en mer enhetlig tilgang til digitale tjenester for arbeidsinnvandrere og andre, inkludert de som ikke er registrert som bosatt i en finsk kommune.

## Helsetjenester

Tilgang til helsetjenester i Finland varierer etter en persons registreringsstatus og tilknytning til landet. For personer som ikke er registrert med en bostedskommune («kotikunta»), er rettighetene til helsetjenester mer begrensede enn for de som har slik registrering.

Personer som bor i Finland, men som ikke har en registrert bostedskommune, kan likevel ha rett til helsetjenester innen det offentlige helsevesenet. Dette gjelder for eksempel personer som arbeider i Finland, men som ikke fyller vilkårene for å bli registrert som fast bosatt. Ifølge Folkpensionsanstalten kan disse personene få et «Intyg över rätt till vårdförmåner i Finland», som gir tilgang til helsetjenester på lik linje med bosatte, mot ordinær egenandel. For å få dette vedtaket må man søke hos FPA og dokumentere sin situasjon. Et slikt vedtak gir rett til medisinsk behandling ved offentlige helseinstitusjoner, men det erstatter ikke nødvendigvis alle trygderettigheter. For personer som oppholder seg midlertidig i Finland og er dekket av sykeforsikring i et annet EU- eller EØS-land, gir det europeiske helsetrygdkortet rett til nødvendig medisinsk behandling under oppholdet. Dette innebærer behandling som er medisinsk nødvendig og ikke kan utsettes til man returnerer til hjemlandet (Fpa, 2025).

## 9.3 Oppsummering

**Identifikasjonsnummer:** Sverige og Norge har separate ID-systemer for personer som ikke er registrert som bosatt (samordningsnummer i Sverige, d-nummer i Norge), mens Finland tildeler samme type personnummer («henkilötunnus») til alle. I Finland finnes det dermed ikke en parallell ID-ordning til d-nummer eller samordningsnummer.

**Kriterier for å regnes som bosatt:** I Norge må en person ha til hensikt å bo i landet i minst seks måneder for å kunne registreres som bosatt i folkeregisteret. I Sverige og Finland kreves det at personen har til hensikt å oppholde seg i landet i minst ett år for å få tildelt personnummer og bli registrert som bosatt.

**Tilgang til velferdstjenester:** I alle tre land er full tilgang til offentlige tjenester i stor grad knyttet til registrering som bosatt. I Finland krever dette registrering som bosatt i en kommune. I Sverige og Norge er person-/fødselsnummer en forutsetning for full tilgang til tjenester, og personer med samordningsnummer eller d-nummer har mer begrensede rettigheter.

**Helse:** Norge skiller seg ut ved at tilgang til fastlegeordningen eksplisitt forutsetter at man er registrert som bosatt i folkeregisteret. Personer med d-nummer har derfor ikke tilgang til fastlege. I Sverige finnes ikke fastlegeordning, og tilknytning skjer gjennom et helsesenter. Selv om det i praksis kan være utfordringer for personer med samordningsnummer, er det etter det vi kan se, ikke noen eksplisitt ekskludering i lov eller forskrift. Finland har heller ikke noe som tilsvarer fastlegeordningen, men i likhet med i Sverige kan man registrere seg ved et helsesenter. I Finland er helsetjenester i stor grad knyttet til registrering i kommune, men enkelte grupper, som arbeidstakere uten bosetting i en kommune, kan likevel ha rett til visse helsetjenester.

**Elektronisk ID:** Ikke-bosatte i Finland har ikke de samme problemene med elektronisk ID som ikke-bosatte i Norge og Sverige, fordi personer med finsk personnummer kan få

BankID uten å være registrert som bosatt i en kommune. I Sverige kan personer med bekreftet samordningsnummer få Freja+, en gratis elektronisk ID på sikkerhetsnivå 4. I Norge finnes det ingen tilsvarende gratis løsning – alternativene til BankID på nivå 4 krever betaling. Det er i begge land vanskelig å få oversikt over hvilke tjenester som godtar innlogging med andre eID-løsninger enn BankID.

## 10 Konklusjoner og anbefalinger

Funnene i denne rapporten viser at det finnes over 40 000 personer registrert med d-nummer som har hatt varig tilknytning til Norge i mer enn seks måneder gjennom arbeid. 30 000 av disse har vært registrert sammenhengende med arbeid i Norge i tolv måneder eller mer. Disse arbeidstakerne er formelt sett ikke bosatt i Norge og omfattes dermed ikke av rettigheter og tjenester som er betinget av være bosatt og å ha et fødselsnummer. Denne gruppen utfordrer etablerte skillelinjer mellom midlertidig og varig tilstedeværelse, og det oppstår dilemmaer i møte med et system som ikke er tilpasset deres situasjon.

I dette kapittelet drøftes funnene i lys av våre innledende betraktninger om kompleksiteten på dette feltet og behovet for å avklare ulike problemforståelser for å kunne diskutere løsninger.

### 10.1 Hva har vi funnet?

Denne studien har undersøkt omfang, kjennetegn, rettighetsstatus og institusjonelle rammeverk som påvirker innvandrere med d-nummer og langvarig tilknytning til Norge. Prosjektets mål har også vært å belyse årsaker til og konsekvenser av å ha d-nummer i lengre perioder. Denne kunnskapen danner grunnlaget for anbefalinger av eventuelle tiltak. I denne delen av kapittelet gir vi en samlet oversikt over funnene knyttet til disse problemstillingene.

#### Omfang og oppholdsgrunnlag

Problemstillingene knyttet til omfang og oppholdsgrunnlag er som følger:

- Hvor mange personer som oppholder seg i Norge (norske kommuner), har d-nummer, og hva vet vi om hvor lenge de har oppholdt seg i landet?
- Hva slags oppholdsgrunnlag har personer med d-nummer og langvarig tilstedeværelse?

For å svare på disse problemstillingene har vi tatt utgangspunkt i personer som er registrert med arbeid i a-ordningen. Analysene viser at personer med d-nummer ikke utgjør én avgrenset gruppe, men har ulik tilknytning til arbeid gjennom året. I mars 2024 var 69 762 arbeidstagere registrert med d-nummer i a-ordningen. Av disse hadde omtrent 30 000 personer vært registrert med arbeid sammenhengende i alle de foregående tolv månedene – en gruppe som dermed har dokumentert, vedvarende tilknytning til det norske arbeidsmarkedet.

I tillegg er det omtrent 20 800 personer som har vært registrert i mellom seks og elleve av de foregående tolv månedene, og 46 prosent av disse har også vært i arbeid kontinuerlig.

Dette viser at over 50 000 av personene med d-nummer har en sterk tilknytning til arbeid, som tyder på at dette i stor grad er folk som kommer til Norge for å jobbe. Dette blir støttet av analyser av landbakgrunn til personer med d-nummer, hvor Norden og

EU-land dominerer og særlig de nyeste EU-landene. Dette støttes også av analysen av bosatte med d-nummerhistorikk, som viser at et stort flertall av disse har arbeid som innvandringsgrunn.

Omfanget av personer med lang botid blant de med d-nummer kan ikke måles direkte, da registerdata ikke kan svare på hvorvidt og hvor mye disse oppholder seg i landet. Vi har derfor undersøkt kjennetegn og utledet ulike antagelser man kan legge til grunn for å komme fram til noen anslag. Anslagene på mellom 19 500 og 30 000 personer når vi kun baserer oss på den gruppen som har vært i arbeid kontinuerlig de tolv foregående månedene (personer med langvarig tilknytning).

Fordi det er få registre som fanger opp gruppen med d-nummer, vil det også være personer som i liten eller ingen grad er med i våre analyser. Dette gjelder særlig personer som er i Norge og har d-nummer, men som av ulike grunner ikke er i jobb (f.eks. studenter, arbeidsledige og personer som ikke er lønnstakere).

### **Registreringspraksis og årsaker til langvarig d-nummerstatus**

Vi har undersøkt følgende problemstillinger knyttet til registreringspraksis og årsaker til langvarig registrering med d-nummer:

- Hva skal til for å bli registrert bosatt og få fødselsnummer, og hvilke krav stilles i praksis?
- Hvordan praktiseres reglene, og er praksisen forutsigbar?
- Hvilke grunner kan det være til at personer med lang botid i Norge ikke blir registrert med fødselsnummer?

For å bli registrert som bosatt må personen ha lovlig opphold og enten ha til hensikt å bli i Norge i minst seks måneder eller ha hatt et faktisk opphold av minst seks måneders varighet og melde innflytting. Dette følger av folkeregisterloven § 4-2. *Folkeregisterhåndboken* gir tolkning av lovverket og er dermed sentral for praksis. Sentrale momenter i vurderingen av bosetting inkluderer om personen disponerer bolig i Norge og eventuelt i fraflyttingslandet, hvilke arbeidstilknytninger og næringsinteresser vedkommende har, samt hvordan oppholdsmønsteret ser ut. I tillegg vurderes planlagt oppholdstid, statsborgerskap og familietilknytning til Norge og/eller utlandet. Vurdering av tilknytning til utlandet gjennom bolig og familie i tillegg til tilknytning til Norge var momenter som ble føyd til i *Folkeregisterhåndboken* i henholdsvis 2021 og 2022. Skatteetaten formidler at dette bare var en spesifisering av etablert forvaltningspraksis. Etter det vi forstår, har dette imidlertid ikke være skriftliggjort tidligere.

Studien viser at det kan være betydelige utfordringer med dokumentasjonskravene – særlig i boligmarkedet og i bransjer preget av korte kontrakter eller rotasjonsordninger. Dette gjør at personer som i praksis bor og jobber her over lengre tid, noen ganger likevel ikke får registrert innflytting til Norge.

Det er flere strukturelle forhold som kan bidra til at personer ikke blir registrert som bosatt, selv etter lang botid i Norge. Et sentralt hinder gjelder vansker med å dokumentere bolig- og arbeidsforhold. I pressområder er boligmarkedet anstrengt, og mange arbeidsinnvandrere bor i brakker eller midlertidige løsninger tilknyttet arbeidsplassen.

Mange arbeidsinnvandrere har løs tilknytning til arbeidsmarkedet, og i tillegg er det vanlig med rotasjonsordninger som innebærer lengre friperioder som tilbringes i hjemlandet. Dette kan gjøre det vanskelig å dokumentere sammenhengende tilstedeværelse i Norge og tilstrekkelig tilknytning.

I tillegg rapporteres det om manglende informasjon og veiledning om kravene for å bli registrert som bosatt, både blant arbeidsinnvandrere og deres arbeidsgivere. Det kan også være at innvanderne ikke nødvendigvis ser nytten av å melde flytting før de trenger tilgang til en ytelse eller tjeneste som bare er tilgjengelig med fødselsnummer, eller at de ikke vet at det er store forskjeller mellom å være registrert som bosatt og ha et fødselsnummer eller et d-nummer. Det er et ganske utbredt inntrykk blant informanter som enten er eller har kontakt med arbeidsinnvandrere, at det er ulik praksis mellom skattekontorer og saksbehandlere, og at ellers like innflyttingsmeldinger kan få ulike vedtak.

Skatteetaten på sin side påpeker at etaten tilstreber likebehandling, og at dette kan skyldes at situasjonene de facto er ulike, eller at vurderingene fra saksbehandlerne slår ulikt ut.

### **Konsekvenser av langvarig d-nummerstatus**

Vi har også undersøkt mulige konsekvenser for personer som oppholder seg i Norge over lengre tid med d-nummer, og som har vansker med å bli registrert som bosatt. Problemstillingene vi har sett på, er:

- Hvilke konsekvenser har manglende registrering som bosatt med fødselsnummer for individenes situasjon?
- I hvilken grad innebærer manglende registrering som bosatt med fødselsnummer en sårbarhet for utnyttning i arbeidslivet?

Konsekvensene av manglende registrering kan være omfattende. Personer med d-nummer får ikke tilgang til rettigheter og tjenester som forutsetter at de er registrert som bosatt. Dette gjelder mest eksplisitt fastlegeordningen og bostøtte, hvor tilgangen er avgrenset i lovverket. Videre er det vansker med å få BankID, og bankene har hatt ulik praksis når det gjelder om de gir BankID til personer med d-nummer. Per i dag ser det ut til at alle de største bankene krever fødselsnummer for å gi BankID. Det finnes to alternative systemer for elektronisk ID på samme sikkerhetsnivå som BankID, men disse har ikke fullt ut den samme funksjonaliteten som BankID.

Når det gjelder helsetjenester, er en hovedutfordring at fastlegeordningen er reservert for personer som er registrert som bosatt, og omfatter ikke personer med d-nummer. Dette skaper utfordringer for kontinuiteten i helsehjelpen, tilgang til sykemeldinger og henvisninger til spesialisthelsetjenesten. Det er også en bekymring for at dette kan bidra til underrapportering av arbeidsulykker og -sykdom samt mangelfull dokumentasjon i forsikrings-/erstatningssaker der det er aktuelt. Videre har ikke personer med d-nummer eller arbeidsgiverne deres tilgang til oppfølgingsprosessen som normalt skjer i samarbeid mellom arbeidsgiver, Nav og lege, for eksempel i form av dialogmøter eller vurdering av tilrettelegging.

Personer med d-nummer kan møte praktiske og strukturelle hindringer i norske velferdsordninger, særlig når det gjelder dokumentasjonskrav, digital tilgang og tolkningen av bopel. Samtidig er det pågående endringer i regelverket som kan få stor betydning for denne gruppen, ikke minst gjennom tydeliggjøring i 2025 av EØS-borgeres rettigheter i sosialtjenesteloven. Bostøtte fortsetter å være en utfordring for personer med d-nummer, fordi denne rettigheten er avgrenset til personer registrert som bosatt i folkeregisteret.

At man ikke har fødselsnummer, kan inngå i et større bilde av sosioøkonomisk sårbarhet og bidra til å øke sårbarhet for utnytting i arbeidslivet. Manglende tilgang til helsehjelp, eID og økonomiske ytelser gir en økt risiko for sosial marginalisering. Dette kan gjøre personer mer avhengige av arbeidsgivere og mer utsatt for press. Det kan bli vanskeligere å si nei til dårlige arbeidsforhold. Videre kan man bli mer avhengig av hjelp fra andre, som kan ha gode eller dårlige hensikter.

## 10.2 Er problemet å få fødselsnummer eller hvordan det brukes?

Innledningsvis i denne rapporten skrev vi om hvordan problematikken rundt langvarig registrering med d-nummer kan forstås som det som gjerne kalles et *gjenstridig problem* («wicked issue», (Rittel & Webber, 1973)). *Samfunnfloke* kan også være et dekkende norsk begrep. Det er typisk for slike problemer at ansvaret ikke kan avgrenses til én aktør eller til én sektor alene (Hansen, 2023; Rittel & Webber, 1973). Ansvaret for å finne løsninger kan også bli pulverisert når problemene oppstår i «gapene» eller «overgangene» mellom ulike institusjoners ansvarsområder (Brunovskis, 2016) – som når Skatteetatens praksis og ivaretagelse av etatens overordnede samfunnsoppgaver får konsekvenser for innvandreres tilgang til helsetjenester eller velferdsordninger (som ligger utenfor etatens ansvar).

Utfordringene oppstår altså i skjæringspunktene mellom ulike etater, lovverk og ansvarsområder. Når det er flere aktører som har delvis ansvar for feltet, er det heller ikke uvanlig at de ikke nødvendigvis deler problemforståelse, og at de kan se problemet fra veldig ulike ståsteder. Det har derfor vært en viktig del av dette prosjektet å undersøke ulike problemforståelser knyttet til problemstillingene våre: Hva er problemet som skal løses? Dette blir i stor grad også styrende for hva slags anbefalinger som kan være hensiktsmessige.

Det er ganske ulike perspektiver på problematikken rundt langvarig registrering med d-nummer. Problemforståelsen varierer ofte med hvilken rolle man har. Forvaltningsorganene legger vekt på behovet for kontrollerte identiteter og regelverksforankret praksis knyttet til sitt eget ansvarsområde. Ideelle organisasjoner peker på de sosiale konsekvensene av manglende bosetting og den samlede effekten av konsekvenser på flere felt for enkeltindividene.

Et grunnleggende skille i problemforståelsene i materialet vårt går på hvor man mener hovedproblemet ligger. Én problemforståelse er at Skatteetatens praksis ved vurdering av innflyttingsmeldinger til Norge og tildeling av fødselsnummer er for streng, og at det først og fremst er her endringer bør skje. En annen problemforståelse er at problemet i all hovedsak oppstår ved at andre etater og virksomheter knytter rettigheter og tilgang

til tjenester til fødselsnummer og ekskluderer personer med d-nummer, og at det er dette som må endres. Disse problemforståelsene er ikke gjensidig utelukkende, og vår analyse tyder på at begge deler er sentrale for å forstå hvordan vanskene oppstår.

Skatteetatens praksis med innflyttingsmeldinger kan framstå som uforutsigbar fra utsiden, selv om den kan være tydelig nok for etaten selv. Det er mange punkter som er underlagt skjønn, og det er lite tilgjengelig informasjon om hvor grensene går i vurderingen av om en person har til hensikt å bosette seg.

Samtidig framgår det tydelig at de sentrale problemene når det gjelder fastlege, BankID og bostøtte, oppstår nettopp fordi andre etater og virksomheter bruker fødselsnummer som inngangsbillett til sine tjenester.

### **Konsekvensforskyvning og ansvarsfravær**

Konsekvenser for enkeltpersonene oppstår i overgangene mellom ulike etaters og virksomheters regelverk og praksis. Mens ett forvaltningsnivå vurderer dokumentasjon og oppholdsgrunnlag, oppstår konsekvensene av type registrering andre steder. Dette skaper strukturelle tomrom og bidrar til at problemene vedvarer.

Vi foreslår å bruke begrepet *konsekvensforskyvning* for å forklare hva som skjer når innvandrere med langvarig tilknytning til Norge er registrert med d-nummer. Praksis og regelverk på ett felt får konsekvenser på andre felt. Det framstår også som problemet er et *ansvarsfravær* heller enn ansvarsfraskrivelse. Det er institusjonelt og forvaltningsmessig ikke én etat som har ansvaret for samkjøring for innvandrere med langvarig tilknytning og d-nummer.

Mangelen på et overordnet ansvar for denne gruppen gir seg utslag i flere institusjonelle paradokser. Systemet forutsetter bosetting for å få tilgang til rettigheter, men det er nettopp fraværet av tilgang til tjenester og ressurser – særlig langvarige dokumenterbare boligforhold – som ofte gjør bosettingsregistrering vanskelig. I tillegg er deler av arbeidslivet organisert slik at det kan være vanskelig å dokumentere framtidig arbeid. Det skaper flere strukturelle og mer eller mindre fastlåste sirkler:

- Noen får vansker med å bli registrert bosatt fordi de ikke kan dokumentere fast leieforhold med hjemmelshavere (eiere av eiendom). Samtidig gjør registreringen med d-nummer at de ikke får muligheten til å opprette depositumskonto, og at det dermed blir vanskeligere å inngå husleiekontrakter fordi de ikke er registrert med fødselsnummer. Boforholdene deres kan dermed være både årsak til og konsekvens av manglende registrering som bosatt.
- Andre får ikke hjelp med bolig (bostøtte) fordi de ikke er registrert som bosatt. Det å være registrert som bosatt forutsetter at du har et fast og dokumenterbart boligforhold.
- Dersom man ikke har fødselsnummer og ingen fastlege, kan det være nødvendig å reise til hjemlandet for å gå til legen. Dette kan medføre avbrudd i oppholdet i Norge og redusere muligheten for å få fødselsnummer. Alternativet i Norge er private legetjenester, men dette er ikke et fullverdig alternativ til fastlegeordningen.



### **Ekskludering gjennom manglende fødselsnummer – er dette lovlig?**

Det å ikke ha fødselsnummer kan altså ha betydelige praktiske konsekvenser. Disse begrensningene er ikke alltid en følge av eksplisitt utestenging i lovverket, men av administrative krav og praksis som bygger på forutsetningen om at brukeren er registrert som bosatt.

I noen tilfeller er det imidlertid slik at det gjøres en eksplisitt utestengelse også i lovverket. Dette gjelder i vår sammenheng spesielt fastlegeordningen og bustøttelova, hvor rettighetene er avgrenset til personer som er registrert som bosatt. Det kan reises spørsmål om dette er i tråd med regelverket for det indre markedet (EØS-avtalen). Her er det interessant å se på forskjellene mellom for eksempel sosialtjenesteloven og bustøttelova. Mens sosialtjenesteloven legger opp til en selvstendig vurdering av rettighetsgrunnlaget, er rettigheter etter bustøttelova avgrenset til personer registrert som bosatt i folkeregisteret. Generelt tillater EU-retten medlemslandene å fastsette visse administrative prosedyrer, forutsatt at de ikke utgjør uberettigede hindringer for fri bevegelighet eller fører til diskriminering basert på nasjonalitet. Spørsmålet melder seg dermed også om dette er en aktuell problemstilling for de delene av det norske lovverket som eksplisitt knytter rettigheter til folkeregistrering som bosatt.

Rettighetsbildet til EU/EØS-borgere er komplekst. Det ligger utenfor dette prosjektets mandat og rammer å gjøre juridiske vurderinger. Svensk høyesteretts forvaltningsdomstol har uttalt i en dom at det ikke er ulovlig i henhold til EU-retten i seg selv å knytte vilkår til registrering som bosatt, men at det kan være ulovlig å knytte rettigheter til slik registrering, slik vi var inne på i kapittel 9. I Norge er for eksempel fastlegeordningen og bostøtte knyttet til registrering som bosatt i folkeregisteret. Et pågående forskningsprosjekt (avsluttes desember 2025) ved Universitetet i Oslo, Institutt for privatrett, undersøker EØS-rettens betydning for velferdsstaten, med en prosjektgruppe bestående av europeiske og norske eksperter på fri bevegelighet og europeisk velferdsrett. Blant temaene prosjektet skal belyse, er hvor langt de sosiale rettighetene i EUs charter om grunnleggende rettigheter rekker, og hvilken betydning disse rettighetene har innenfor rammen av EØS-avtalen, hvordan rettighetene i EØS-avtalen kan gjennomføres på en måte som borgerne forstår, rettighetsvernet til utsatte grupper og pasienters rettigheter til behandling i hele EØS (Universitetet i Oslo, 2025). Det virker sannsynlig at funn fra dette prosjektet vil være særdeles relevante for å belyse rettighetssituasjonen til en stor andel av personene med d-nummer.

Det er også et spørsmål om det er lov å nekte BankID til personer med d-nummer, slik vi diskuterte i kapittel 5. Det foreligger et vedtak fra Diskrimineringsnemnda om at det ikke er lov å nekte BankID til en ikke-bosatt person (svensk statsborger), og at dette er å regne som diskriminering på grunnlag av etnisitet (FinansFokus, 2022). Det er også tankevekkende, om ikke ulovlig, at man er avhengig av å ha et betalende kundeforhold til en privat leverandør for å være sikret tilgang til flere grunnleggende offentlige tjenester.

### **10.3 Arbeidsmigrasjon, registreringslogikk og tilknytning**

Registreringssystemer, som folkeregisteret, er basert på et behov for tydelige og adskilte kategorier – for eksempel skillelinjen mellom å være bosatt eller ikke bosatt. Denne binære logikken danner grunnlaget for tildeling av identitetsnumre som d-

nummer og fødselsnummer, med et mål om entydighet i offentlige registre. Samtidig viser analysene våre at mange personer med d-nummer har vært registrert med et arbeidsforhold i a-ordningen sammenhengende i ett år eller mer samtidig som de ikke er bosatt i Norge – noe som reiser spørsmål om hvordan varighet og tilknytning forstås i praksis.

Dette peker mot en strukturell utfordring i skjæringspunktet mellom lovverk, dokumentasjonskrav og faktisk livssituasjon. Det er ikke nødvendigvis slik at individet mangler tilknytning, men snarere at tilknytningen ikke kan dokumenteres på måter som tilfredsstiller forvaltningens krav.

Skatteetatens rolle er ikke å ta hensyn til konsekvenser av egen praksis for de registrerte, men å ivareta kravene i folkeregisterloven og forvalte folkeregisterets funksjon for registerets brukere. Samtidig er det innvandringspolitiske konsekvenser av praksisen. Det kan settes spørsmålstegn ved noen av de underliggende premissene for vurdering av tilknytning til Norge og bosettingshensikt som Skatteetaten legger til grunn. Dette gjelder særlig vurderingen av at tilknytning til utlandet, som det å ha familie eller disponere bolig der, svekker tilknytningen til Norge.

Dette aktualiserer en diskusjon om forståelsen av migrasjon og tilhørighet, som ikke fullt ut fanger realitetene i det norske samfunnet og i et åpent EØS-arbeidsmarked. Arbeidsinnvandring fra andre EØS-land er en sentral faktor for å dekke behovet for arbeidskraft i enkelte bransjer. Det indre markedet forutsetter mobilitet, og landene skal legge til rette for migrasjon gjennom adgang til arbeidsmarkedet.

Dette blir særlig synlig for personer som jobber intensivt i perioder, for eksempel i rotasjonsordninger i Norge, for så å dra til hjemlandet i friperioder. Problemet er at det ikke følger med en tilsvarende anerkjennelse av transnasjonale levesett i rettighetsforvaltningen. Rettigheter og tilknytning vurderes fortsatt med utgangspunkt i langvarig bofasthet og sterk territoriell tilstedeværelse. Dette kan bidra til opplevelse av forskjellsbehandling og mindre tillit til de norske institusjonene. Det kan også gi uheldige virkninger for arbeidsgivere som har behov for denne arbeidskraften, og svekke Norges posisjon som et attraktivt sted å jobbe. Det er konkurranse om arbeidskraften i det indre markedet, samtidig som demografiske endringer innebærer at det vil bli mindre mobil arbeidskraft tilgjengelig i EØS-landene. Det er også ventet at arbeidsinnvandring fra tredjeland vil øke for å dekke behovet for arbeidskraft, noe som ytterligere kan komplisere rettighetsbildet til arbeidsinnvandrerne.

I denne konteksten blir det tydelig at transnasjonale liv og *sirkelmigrasjon* utfordrer tidligere tiders mer territorielle, bofaste mønstre. Med sirkelmigrasjon mener vi gjentatt migrasjon mellom to eller flere land, ofte strukturert rundt arbeidskontrakter, sesongarbeid eller familiære behov, hvor individet opprettholder tilknytning og funksjoner i flere land samtidig. Dette innebærer at migranter ikke nødvendigvis forlater ett land til fordel for et annet permanent, men i stedet beveger seg regelmessig mellom dem og skaper en form for flerlokal tilhørighet. Det er ikke lenger gitt at man bor fast i ett land, og sterk territoriell tilhørighet framstår i økende grad som en normativ forventning snarere enn en realitet (Misje, 2022).

Transnasjonalt foreldreskap, der omsorg utøves på tvers av landegrenser, er beskrevet gjennom flere tiår med internasjonal migrasjonsforskning (se for eksempel Carling et al., 2012; Frenyo, 2019; Hondagneu-Sotelo & Avila, 1997; Tolstokorova, 2010). Begrepet viser til situasjoner hvor foreldre og barn bor i ulike land, og hvor foreldrene fortsetter å ivareta omsorgsoppgaver, økonomisk støtte og emosjonell tilknytning gjennom ulike former for kommunikasjon og besøk. Migrasjonen har en rolle nettopp i å ivareta familien, ved å reise til land med bedre inntektsmuligheter for å forsørge og bygge en bedre framtid for familien. Dette fenomenet har blitt analysert som en del av større transnasjonale livsstrategier blant migranter og peker på hvordan familiestrukturer og omsorgspraksiser tilpasses globale mobilitetsregimer. Slike omsorgspraksiser utfordrer Skatteetatens underliggende antagelse om at det å ha barn eller nær familie i et annet land nødvendigvis indikerer at man ikke har til hensikt å bli i Norge over tid. Dette er særlig relevant når slike forhold tillegges avgjørende vekt i vurderinger (se kapittel 4).

## 10.4 Anbefalinger

Som vi spesifiserte i innledningen til denne rapporten, er ikke denne studien en evaluering eller vurdering av d-nummerordningen som sådan. Prosjektets mandat er avgrenset til å undersøke praksis og konsekvenser for innvandrere som er registrert med d-nummer over lengre tid. Det er en ganske bred enighet blant ulike aktører om at det er utfordringer med d-nummerregistreringen av personer som har en langvarig tilknytning til Norge, men som ikke, av ulike årsaker, blir registrert som bosatt. Spørsmålet er om det er mulig å komme fram til enighet om tiltak. Basert på vårt datamateriale er det fire mulige innganger til endring og forbedring knyttet til problemstillingene vi har undersøkt:

- 1 **Revidere hele d-nummerordningen** – Avskaffe d-nummer som kategori og utvikle en ny modell for folkeregistrering, for eksempel etter finsk modell, hvor det er én type identifikasjonsnummer og ikke to som i Norge. Dette ville være en langsiktig og svært omfattende endring med store lov- og systemendringer i samfunnet som helhet<sup>42</sup> og er dermed ikke noe som ville avhjelpe situasjonen for personer med langvarig tilknytning her og nå. Samtidig har d-nummerordningen andre samfunnsfunksjoner og endringer som kan ha uønskede konsekvenser på andre områder. Likefullt bør det gjøres en vurdering av om d-nummer fortsatt er et hensiktsmessig verktøy for framtiden, ikke minst gitt behovet for utenlandsk arbeidskraft.

De tre neste områdene for mulig endring kan være mer realistiske og hensiktsmessige på kortere sikt, og vi går derfor nærmere inn på disse:

- 2 **Justere Skatteetatens praksis** – legge bedre til rette for at flere innvandrere blir registrert som bosatt ved å klargjøre kriterier og dokumentasjonskrav samt revidere hvordan tilknytning til Norge skal forstås og avgjøres

---

<sup>42</sup> Dette er et alternativ som for eksempel er blitt diskutert i forbindelse med Skattedirektoratets utredning av samfunnsmessige, økonomiske og administrative konsekvenser av valg av ny personidentifikator. Diskusjonen inngår i en større sammenheng og må leses i kontekst, men det kan være av interesse å se at dette alternativet inngår: «Det er gjennomført en robusthetsanalyse som viser at forslagene til nytt fødselsnummer har tilstrekkelig kapasitet til å innlemme dagens D-nummerpopulasjon. Dette betyr at man kan velge å ha en felles personidentifikator for alle personer som oppholder seg i Norge.» (Skatteetaten, 2015)

- 3 **Endre hvordan tilgangen til tjenester skal organiseres** – sørge for at tilgang til offentlige og private tjenester ikke er avhengig av folkeregistrering som bosatt, men at det gjøres selvstendige vurderinger av rettighetsgrunnlaget
- 4 **Bedre individenes muligheter for å navigere systemet** – forbedre informasjon og tydeliggjøre dokumentasjonskrav

### **Ad punkt 2: anbefalinger til Skatteetatens praksis**

Skatteetaten, ved folkeregistermyndigheten, forvalter folkeregisteret og tildelingen av identitetsnummer. For å møte utfordringene som er diskutert i denne rapporten, bør det gjennomføres tiltak som kan gjøre praksis mer forståelig og forutsigbar.

- Kriteriene for vurdering av tilknytning bør klargjøres, og det bør sørges for at de er mer tilgjengelige, inkludert å spesifisere hvilke dokumentasjonskrav som gjelder. Det framstår som det i dag er et ganske omfattende rom for skjønnsmessige vurderinger av tilknytning til Norge som kan etterlate et inntrykk av ulik og vilkårlig behandling av innflyttingsmeldinger, uavhengig av om vedtakene er riktige i henhold til gjeldende lovverk. Mer transparens og tydeligere kriterier kan bidra til mer tillit til prosessen.
- Det bør gjennomføres en faglig gjennomgang av endringene i *Folkeregisterhåndboken* som ble gjort mellom 2018 og 2022, hvor vurderinger ikke bare av tilknytning til Norge, men også til andre land ble tatt inn i teksten. Kriteriene for tilknytning står i noen grad i motsetning til forskning på migrasjonsfeltet, som gjennom flere tiår har vist hvordan migranter kan ha en tilhørighet til flere land.
- Det bør vurderes om det er mer hensiktsmessig å forstå tilknytning til Norge på en annen måte enn det gjøres i dag. Dokumentasjon av langvarig disposisjonsrett til bolig, sammenhengende opphold i Norge unntatt normert ferie og helger samt begrenset tilknytning til et annet land ser ut til å tillegges stor vekt for å bli regnet som bosatt her.
- Det bør vurderes om rutinen til Skatteetaten for behandling av innflyttingsmeldinger reflekterer en rimelig forståelse av bosettingshensikt. Rutinen trekker fram arbeid i rotasjonsordninger som noe som kan tale mot bosetting. Personer som jobber i rotasjonsordninger, kan i prinsippet jobbe et vanlig årsverk innenfor et kalenderår i Norge over flere år. Dette er personer som har store deler av yrkeslivet sitt i Norge, men som for eksempel blir ekskludert fra fastlegeordningen og kan få problemer med oppfølging i forbindelse med arbeidsledighet og sykefravær. Tilsvarende trekker rutinen fram «uselvstendig bolig i Norge (gjørne sammen med flere kolleger/kamerater)» eller at melder har hatt samme arbeidsforhold over lengre tid uten å melde innflytting, som forhold som kan tale mot bosetting. Det er uklart hvorfor dette er forhold som står i motsetning til å ha en faktisk bosetting eller en bosettingshensikt i Norge.

### **Ad punkt 3: hvordan tilgang til tjenester skal organiseres**

Flere etater og virksomheter har i praksis gjort bosetting og fødselsnummer til en adgangsbillett til rettigheter og tjenester og skaper betydelige hindre for mange personer med langvarig tilknytning til Norge. Det bør derfor tas grep for å sikre et mer rettighetsbasert og inkluderende system. En overordnet anbefaling her er å vurdere tilgangen til rettigheter for personer med d-nummer opp mot EU/EØS-regelverket. Etater og

virksomheter bør i sin praksis legge større vekt på faktisk tilknytning og tilstedeværelse og vurdere om rettigheter og tjenester kan gis/ytes uten krav om fødselsnummer. Dette er særlig viktig for å unngå forskjellsbehandling av personer som i praksis bor og arbeider i landet.

- Gjeldende regelverk og praksis på sentrale felt (som elektronisk ID) bør gjennomgås for å identifisere bestemmelser som urettmessig ekskluderer personer med d-nummer, og som virker diskriminerende. Der det er mulig innenfor juridiske rammer, bør krav om bosattstatus i folkeregisteret revurderes.
- Digitale tjenester og offentlige eID-løsninger på høyeste sikkerhetsnivå bør gjøres tilgjengelige for personer uten fødselsnummer. Dette er nødvendig for å sikre likeverdig tilgang til velferdstjenester og samhandling med forvaltningen. I dag avhenger tilgangen til rettigheter og tjenester i flere deler av offentlig forvaltning av at man har et kundeforhold til en privat tjeneste, noe som er prinsipielt uheldig. Det bør derfor vurderes å opprette en statlig eID på høyeste sikkerhetsnivå, noe som også kan bli en plikt i forbindelse med den reviderte eIDAS-forordningen fra EU.

#### **Ad punkt 4: tiltak rettet mot individer og informasjonstilgang**

Mange innvandrere mangler informasjon om sine rettigheter, hvilke muligheter de har til å endre sin situasjon, og under hvilke omstendigheter de har en plikt til å melde innflytting til Norge. Forvaltningen har et ansvar for å sikre at informasjon er forståelig, tilgjengelig og samordnet. Informasjon om hva som i praksis kreves for å bli registrert som bosatt i Norge, er vanskelig tilgjengelig og komplisert å forstå, og det oppstår en rekke følgekonsekvenser som det er vanskelig å finne ut av hvordan man kan løse. Det er også et gjennomgående inntrykk at mange ikke forstår viktigheten av å melde innflytting til Norge før det oppstår et problem og man har behov for de rettighetene som følger med å ha fødselsnummer. Tiltak som bør prioriteres:

- Etater bør samarbeide om å utvikle og formidle informasjon klarere og mer tilgjengelig og på flere språk.
- Det bør i større grad tilbys lavterskel veiledningstjenester – både offentlige og i samarbeid med sivilsamfunnet – som kan gi konkret hjelp til å navigere i regelverket og forstå rettigheter og muligheter.
- Tilgang til tolketjenester og brukervennlige digitale løsninger bør styrkes. Det er behov for konkrete verktøy som gjør det lettere for personer uten fødselsnummer å forstå og påvirke sin situasjon.
- Det bør vurderes hvordan personer som ikke er bosatt, og dermed ikke har fødselsnummer, kan registreres eller dokumenteres på alternative måter, for å bidra til bedre datagrunnlag og sikre at denne gruppen ikke forblir usynlig i offentlig statistikk og tjenesteplanlegging.

# Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024). *Høring – forslag om endringer i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-endringer-i-forskrift-om-sosiale-tjenester-for-personer-uten-fast-bopel-i-norge/id3065042/>
- Berge, C., Andreassen, L. & Køber, T. (2022, 28. april). *Den grenseløse arbeidskraften*. SSB. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Bringnorge. (2022, 1. oktober). *Vilkår for PUM*. Bring. <https://www.bring.no/vilkar/post-pum-vilkar-for-personlig-utlevering-mottakingsbevis-pum>
- Brunovskis, A., Hansen, I. L. S. & Ødegård, A. M. (2024). *Arbeidsinnvandreres boligforhold* (Fafo-notat 2024:03). Fafo.
- Brunovskis, A. & Ødegård, A. M. (2022). *Grov utnytting av utenlandske arbeidstakere* (Fafo-rapport 2022:14). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/grov-utnytting-av-utenlandske-arbeidstakere>
- Buypass. (2020, 3. juli). *Personlig oppmøte ikke lenger nødvendig for eID*. Buypass AS. <https://www.buypass.no/nyheter/personlig-oppmote-ikke-lenger-nodvendig-for-eid>
- Caritas. (2023). *Høringsinnspill Caritas NOU 2022: 18* [Høringssvar]. Caritas.
- Caritas ressurscenter, Frelsesarmeens migrasjonssenter, Kirkens Bymisjon & avdeling fattige tilreisende. (2023, 8. juni). *VEDRØRENDE SKATTEETATENS PRAKSIS AV FOLKeregisterlovens krav om å VÆRE «BOSATT I NORGE»*. Brev.
- Carling, J., Menjivar, C. & Schmalzbauer, L. (2012). Central Themes in the Study of Transnational Parenthood. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(2), 191–217. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.646417>
- Czech-Havnerås, A. & Schweyher, M. (2024). Digital Bordering of Polish Workers Registered with a D-Nummer in Norway: From Precarity to Welfare Exclusion and Work Exploitation. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 35(3–4), 201–217. <https://doi.org/10.18261/nat.35.3-4.6>
- Digital and population data services agency. (u.å.). *Service locations*. Hentet 26. februar 2025 fra [https://dvv.fi/en/service-locations?utm\\_source=chatgpt.com](https://dvv.fi/en/service-locations?utm_source=chatgpt.com)
- DNB. (u.å.). *Innlogging og BankID*. Hentet 11. februar 2025 fra <https://www.dnb.no/bedrift/hjelp-og-veiledning/innlogging-og-bankid>
- Døskeland, I. (2016, 13. februar). Et nummer i systemet. *Klassekampen*. <https://www.robinhoodhuset.no/wp-content/uploads/2016/02/2016.02.13-Klassekampen-Et-nummer-i-systemet.pdf>
- Embassy of Sweden. (2025). *Samordningsnummer*. Sweden Abroad. <https://www.swedena-broad.se/sv/om-utlandet-for-svenska-medborgare/hjalp-till-svenskar-utomlands/pass-utomlands/samordningsnummer>
- FinansFokus. (2022, 5. desember). BankID er diskriminerende. *FinansFokus*. <https://www.finansfokus.no/2022/12/05/bankid-er-diskriminerende/>
- Fpa. (2025, 24. oktober). *Rätt till vård i Finland*. KELA | FPA. <https://www.kela.fi/ratt-till-vard-i-finland>
- Freja. (u.å.). *Kommuner—Freja eID*. <https://org.frejaeid.com/branscher/kommuner/>
- Frelsesarmeens Migrasjonssenter. (2023, 19. januar). *Høringssvar fra Frelsesarmeens Migrasjonssenter NOU 2022: 18* [Høringssvar]. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-18-mellom-mobilitet-og-migrasjon/id2959506/>
- Frenyo, E. (2019). Transnational families: The right to family life in the age of global migration. I B. Stark & J. Heaton (Red.), *Routledge Handbook of International Family Law* (s. X–X). Routledge.

- Hansen, I. L. S. (2023). Når svikt i tilgang til helsetjenester blir et boligproblem for personer med alvorlig psykisk helse og rusproblemer. *Nordisk Velfärdsforskning / Nordic Welfare Research*, 8(2), 127–140. <https://doi.org/10.18261/nwr.8.2.5>
- Helgheim, A. E., & Mohr, A. C. (2023, June 30). Nektes fødselsnummer etter 13 år i Norge. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/artikkel/2023-06-30/nektes-fodselsnummer-etter-13-ar-i-norge>
- Helsenorge. (2023, 13. september). *Europeisk helsetrygdkort*. <https://www.helsenorge.no/turist-i-utlandet/europeisk-helsetrygdkort/>
- HFD 2014 Ref 6 (Högsta förvaltningsdomstolen 2014). <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstaforvaltningsdomstolen/2014/hfd-2014-ref.-6.pdf>
- Hondagneu-Sotelo, P. & Avila, E. (1997). "I'M HERE, BUT I'M THERE": The Meanings of Latina Transnational Motherhood. *Gender & Society*, 11(5), 548–571. <https://doi.org/10.1177/089124397011005003>
- Huseby, J. S. & Ødegård, A. M. (2024). *Fagorganisering av arbeidsinnvandrere: Tid, tillit og trygghet* (Fafo-rapport 2024:25). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/20892.pdf>
- ICJ Norge. (2023). *Sivilsamfunnets rettsstatsmelding*. <https://icj.no/wp-content/uploads/2023/11/Rettsstatsmelding.pdf>
- IMDi. (2024). *Nasjonal veileder for etablering av velkomstilbud til arbeidsinnvandrere og deres familier*. <https://www.imdi.no/siteassets/veiledere/nasjonal-veileder/nasjonal-veileder-for-etablering-av-velkomstilbud-til-arbeidsinnvandrere-og-deres.pdf>
- Innst. 15 S (2023–2024). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Energidepartementet (rammeområde 7)*. Arbeids- og sosialkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-015s/?m=1&s=seriøst>
- Jahnsen, S. & Rykkja, L. (2020). Coordinating for Analytical and Punitive Capacity: The Case of Work-related Crime in Norway. *International Public Management Review*, 20(1), 3–22.
- Johansson, L. (2018). *Folkbokföringens ettårskrav i förhållande till rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande inom EU*. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/57603/gupea\\_2077\\_57603\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/57603/gupea_2077_57603_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Karlsen, T. K. & Jentoft, N. (2013). Programteori versus samfunnsvitenskapelig teori. I A. Halvorsen, E. L. Madsen & N. Jentoft (Red.), *Evaluering: Tradisjoner, praksis og mangfold* (s. 164–180). Fagbokforlaget.
- Kirkens Bymisjon, A. (2023, 19. januar). *Høringssvar fra Kirkens Bymisjon [Høring]*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-18-mellom-mobilitet-og-migrasjon/id2959506/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-eid-i-offentlig-sektor/id2973307/>
- Kry. (u.å.). *Vård utan personnummer*. Kry. Hentet 26. februar 2025 fra <https://www.kry.se/var-d-utan-personnummer/>
- Mangal, F. (2016, 11. februar). – Dårlig ID-sjekk av utlendinger. *Utop*. <https://www.utrop.no/nyheter/nytt/29980/>
- Meld. St. 15 (2023–2024). *Felles verdier – felles ansvar. Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20232024/id3031227/>
- Meld. St. 17 (2023–2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74b84e746a452eb0b64a88c873a6fe/no/pdfs/stm202320240017000dddpdfs.pdf>
- Misje, T. (2022). The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: Moral bordering and social workers' dilemmas. *Critical Social Policy*, 42(3), 448–468. <https://doi.org/10.1177/02610183211036580>



- Nordea. (2025). *BankID og alternativer for innlogging*. <https://www.nordea.no/privat/vare-produkter/nettbank-og-mobilbank/bankid.html>
- nordea.fi. (u.å.). *How to open banking services when you are new to Finland*. <https://www.nordea.fi/en/personal/our-services/accounts-payments/how-to-open-banking-services-when-you-are-new-to-finland.html>
- NOU 2022: 18. (2022). *Mellom mobilitet og migrasjon Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/feeda3a5578449ae9ef3b865f0f13e29/no/pdfs/nou202220220018000dddpdfs.pdf>
- NOU 2024: 21. (2024). *Trygge og enkle betalinger for alle*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/45a26f28e53047c68c4dc2072e5fec8c/no/pdfs/nou202420240021000dddpdfs.pdf>
- Oslo Kommune. (u.å. a). *Leger for deg som ikke har fastlege*. <https://www.oslo.kommune.no/helse-og-omsorg/helsetjenester/kommunale-legeskontor-og-leger-for-deg-som-ikke-har-fastlege/leger-for-deg-som-ikke-har-fastlege/>
- Oslo kommune. (u.å. b). *Welcome to Oslo*. Innsiktsrapport.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Råsmar, S. & Tykesson, I. (2014). *Att flytta till Sverige* [Elektronisk ressurs]. Kommerskollegium.
- SBanken. (u.å.). *BankID*. Hentet 10. april 2025 fra <https://sbanken.no/hjelp-og-kontakt/bank-id>
- Schweyher, M. (2023). From Precarious Work to Precarious Social Citizenship: Polish Workers' Experiences with the Identification Number System in Norway. *Central and Eastern European Migration Review*, 12(2), 135–152.
- Seilskjær, M. (2023). *I COUNT Bostedløse EU-migranter i Norge* (No. Rapport 2023). Kirkens Bymisjon. <https://kirkensbymisjon.fra1.digitaloceanspaces.com/content/uploads/2023/05/24230100/I-COUNT.-Bostedslose-EU-migranter.pdf>
- Sellevoid, R. (2024, 17. oktober). *60 år med fødselsnummer i Norge*. <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/60-ar-med-fodselsnummer-i-norge/>
- Sivertsen, Ø. S. (2022). Flykter fra ansvaret. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 142. <https://doi.org/10.4045/tidsskr.22.0248>
- Sivertsen E. (2022). *Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis (eID)* [Masteravhandling, UiO]. Duo vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/96483>
- Sjøvold, K. (2023, July 17). Skattar og jobbar i Noreg, men får ikkje fastlege. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/artikkel/2023-07-17/har-jobba-nesten-ti-ar-utan-rettar>
- Sjøvold, K., & Helgheim, A. E. (2023, August 7). Norge bruker for lang tid på å gi arbeids-innvandrere rettigheter. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/utgave/2023-08-07/praksis-kan-vaere-eu-stridig>
- Skatteetaten. (2015). *KVU: Ny personidentifikator i Folkeregisteret*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7cc56174c6645349b847c0614119e8b/skd-rapport-konseptvalgutredning.pdf>
- Skatteetaten. (2023). *Svar på spørsmål vedrørende krav for å bli registrert bosatt i Norge i Folkeregisteret*. Brev.
- Skatteetaten. (u.å. a). *Skattekontorer som utfører ID-kontroll*. Skatteetaten. Hentet 26. februar 2025 fra <https://www.skatteetaten.no/kontakt/kontor/id-kontroll/>
- Skatteetaten. (2024b). *Pendler*. Skatteetaten. <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/arbeid-trygd-og-pensjon/reise-tilfra-jobb/pendler/>
- Skatteetaten. (2025a). *Before you start work in Norway, you must do the following*. The Norwegian Tax Administration. <https://www.skatteetaten.no/en/person/foreign/are-you-intending-to-work-in-norway/what-do-i-need-to-do/>
- Skatteetaten. (2025b). *Dette er Folkeregisteret*. <https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/om/om/>



- Skatteetaten. (2025c). *D-nummer*. Skatteetaten. Hentet 24. november 2025 fra <https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/identitetsnummer-og-elektronisk-id/d-nummer/>
- Skatteetaten. (2025d). *Identification numbers in Norway*. The Norwegian Tax Administration. <https://www.skatteetaten.no/en/person/national-registry/identitetsnummer-og-elektronisk-id/om-identitetsnummer/>
- Skatteverket. (u.å. a). *Besök servicekontor*. Hentet 26. februar 2025 fra <https://skatteverket.se/omoss/kontaktaoss/besokservicekontor.4.515a6be615c637b9aa4acd5.html>
- Skatteverket. (u.å. b). *Samordningsnummer*. <https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/samordningsnummer.4.5c281c7015abecc2e201130b.html>
- S-Pankki. (u.å.). *Welcome to S-Bank | S-Pankki*. Hentet 27. februar 2025 fra <https://www.s-pankki.fi/fi/tule-asiakkaaksi/welcome-to-s-bank/>
- Sparebank1. (2025, 17. mars). *Hvordan kan jeg få BankID istedenfor innlogging uten BankID?* <https://www.sparebank1.no/nb/bank/privat/kundeservice/nettbank/hvordan-kan-jeg-fa-bankid-istedenfor-innlogging-uten-bankid.html>
- Statsforvalteren i Innlandet. (2024). *Kort gjennomgang av endringer i rundskriv R35-00, som følge av ny vurdering av EØS- borgernes rettigheter etter sosialtjenesteloven Hva betyr endringene for oss?*
- Stortinget. (2024, 30. september). *Skriftlig spørsmål fra Mimir Kristjánsson (R) til arbeids- og inkluderingsministeren [DOK15]*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=97975>
- Stortingsproposisjon nummer 42 (2007–2008). *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 158/2007 av 7. desember 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/content-tassets/7e80681931d24f09adf4bb020e60382e/no/pdfs/stp200720080042000dddpdfs.pdf>
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). (2022). *Vård av personer från andra länder. Åttonde omarbetade upplagan*. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).
- Tolstokorova, A. V. (2010). Where Have All the Mothers Gone? The Gendered Effect of Labour Migration and Transnationalism on the Institution of Parenthood in Ukraine. *Anthropology of East Europe Review*, 28(1), 184–214.
- Tveter, E. (2021, 5. august). *Suppe, såpe og BankID*. *Dagen*. <https://www.dagen.no/korsets-seier/suppe-sape-og-bankid/521990>
- Universitetet i Oslo. (2025, 21. januar). *Velferd over landegrensene: Solidaritet, likebehandling og fri bevegelse*. Institutt for privatrett. <https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/level/index.html>
- Utlendingsdirektoratet. (2025a). *D-nummer*. UDI. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/d-nummer/>
- Utlendingsdirektoratet. (2025b). *Registreringsbevis for EU/EØS-borgere*. UDI. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/registreringsbevis-for-eueos-borgere/>
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen* (Fafo-rapport 2021:14). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2021/20781.pdf>
- Ødegård, A. M. & Eldring, L. (2016). *Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport* (TemaNord 2016:530). Nordisk ministerråd. <https://doi.org/10.6027/TN2016-530>

# Vedlegg

## V1: Bosatt i løpet av 2019 og med d-nummerhistorikk

Tabell v1.1 Bosattutvalg per 1. januar 2020. Fordeling over antall måneder med d-nummer historikk og brudd.

|                          | Ingen brudd | 1 brudd | 2 brudd | 3 brudd | Total |
|--------------------------|-------------|---------|---------|---------|-------|
| Ingen foregående måneder |             |         |         |         |       |
| 1 måned                  | 654         |         |         |         | 654   |
| 2 måneder                | 6           | 631     | 32      |         | 632   |
| 3 måneder                | 5           | 576     | 44      |         | 618   |
| 4 måneder                | 9           | 550     | 47      | 7       | 597   |
| 5 måneder                | -           | 458     | 60      | 9       | 517   |
| 6 måneder                | 5           | 436     | 78      | 6       | 515   |
| 7 måneder                | 5           | 417     | 80      | 6       | 511   |
| 8 måneder                | -           | 393     | 85      | 25      | 486   |
| 9 måneder                | 6           | 393     | 87      | 7       | 503   |
| 10 måneder               | 14          | 447     | 48      |         | 550   |
| 11 måneder               | 26          | 562     |         |         | 633   |
| 12 eller flere måneder   | 2281        | 262     |         |         | 2543  |
| Ingen bosattinformasjon  |             |         |         |         | 560   |
| Total                    | 3154        | 5460    | 621     |         | 9305  |

**Fafo**

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: [fafo@fafo.no](mailto:fafo@fafo.no)

[fafo.no](http://fafo.no)

