

**NOTAT**

03. juni 2014

# **SOCIALE YDELSER OG FRI BEVÆGELIGHED – FIRE BUD PÅ VEJEN FREM**

**Kontakt:**

**Forskningschef, Catharina Sørensen**  
**+45 21 54 88 21**  
**cas@thinkeuropa.dk**

**Direktør, Bjarke Møller**  
**+45 51 56 19 15**  
**bjm@thinkeuropa.dk**

*RESUME Hvordan kan vi bedst sikre, at EU's frie bevægelighed ikke kommer til at presse danske sociale ydelser, som to tredjedele af befolkningen i Danmark er bekymret for?*

*Det spørgsmål satte et markant præg på valgkampen til Europa-Parlamentet, og flere partier stillede krav om en form for velfærdsforbehold og andre værnsregler over for den vandrende arbejdskraft fra de andre EU-lande. Det er usandsynligt, at Danmark kan kræve et nationalt velfærdsforbehold uden at komme i åben konflikt med de grundlæggende principper og rettigheder i det indre marked. Der er dog mange andre mulige løsninger.*

*Tænketanken EUROPA præsenterer i dette notat en række ideer og forslag til konkrete løsninger, som både kan være med til at fremtidssikre velfærdssamfundet og respektere grundprincipperne i EU's indre marked, herunder arbejdskraftens frie bevægelighed.*

*Vi undersøger sammenhængen til EU's indre marked og situationen i vores nabolande – og vi ser nærmere på tallene for, hvor mange vandrende arbejdstagere, der er kommet til Danmark, og i hvor stor grad de får en række sociale ydelser. Her ligger Danmark på niveau med gennemsnittet i EU i forhold til antallet af migranter, cirka 3,8 pct. af den arbejdsdygtige befolkning. Og i forhold til de sociale ydelser, vi har set nærmere på, svarer migranternes andel godt*

*overens med danskeres eget brug af ydelserne. EU-borgerne i Danmark ligner faktisk danskerne mere, end det normalt antages.*

*Ud fra ambitionen om både at fastholde den frie bevægelighed i EU, og at fremtidssikre danske sociale ydelser, giver vi fire bud på, hvordan politikerne kan kvalificere debatten.*

*Det er der i høj grad brug for. Og det er også muligt. Vi vurderer, at der rent faktisk kan gøres en række ting inden for de eksisterende nationale og europæiske regler og drøfter mulighederne for at justere og præcisere en række elementer på først dansk, og dernæst europæisk, niveau. Desuden præsenterer vi et bud på en europæisk mobilitetsfond, der gør det til et fælleseuropæisk anliggende at afhjælpe et uforholdsmæssigt stort pres på de sociale systemer.*

*Der vil være fordele og ulemper ved alle forslagene, og det er et politisk valg mellem forskellige visioner for udviklingen af det europæiske samarbejde. Når det nyvalgte Europa-Parlament og den nye Europa-Kommission for alvor trækker i arbejdstøjet, vil de med stor sandsynlighed genoptage debatten om mobilitet, velfærdsydelser og arbejdsvilkår i EU. Helt konkrete danske prioriteter vil kunne få indflydelse i den debat, hvis de er baseret på konstruktive og saglige overvejelser.*

*Vi håber, at dette notat kan bidrage til at få argumenterne på tværs af de politiske partier på bordet. Det handler også om hvilket Europa, Danmark skal slå til lyd for.*

## ANBEFALINGER:

### På nationalt plan:

- **Bedre lovgivningsproces i Danmark.** EU skal langt tidligere tænkes ind i lovgivningsprocessen. Vi anbefaler, at nye danske lovforslag sendes i høring, hvis der er afledte EU-retlige konsekvenser, så man kan få en grundig vurdering af de forskellige forhold. Der er i dag kun begrænset anerkendelse af EU-rettens afledte konsekvenser for nye danske love på eksempelvis socialområdet. Der skal ikke blot tages højde for formelle, juridiske konsekvenser men også være en vurdering af, hvordan EU-reglerne kan have afledt betydning. Det skal bidrage til at skabe bedre lovgivning og fælles politisk forståelse for det indre markeds betydning for Danmark.
- **Der bør oprettes en mobilitetskommission** for at få belyst de mest optimale finansieringsmodeller for danske sociale ydelser i lyset af de seneste års europæiske og globale udvikling.
- **Der er brug for en årlig statistik om vandrede arbejdstagere.** Tænketanken EUROPA anbefaler, at der afsættes penge til en årlig statistik om arbejdsmigration fra EU. Vi har brug for et pålideligt overblik over, hvor mange EU-borgere, der kommer til Danmark og hvordan de fordeler sig i forhold til beskæftigelse, bestemte sociale ydelser, med videre. Målet er at sikre rettidig omhu i tilfælde af en uforudset udvikling.

### På europæisk plan:

- **Juster EU forordning 883/04.** Kommissionen lægger selv op til præciseringer af denne EU-lov, der koordinerer rammerne for den sociale sikring af vandrede arbejdstagere. Det kan blandt andet være i dansk interesse at få defineret, hvad der menes med "urimelige" konsekvenser af ligebehandlingsprincippet samt etablere en form for "sikkerhedsklausul" i denne forbindelse. Desuden kunne det overvejes, om forordningen kan sikre et større, fælleseuropæisk fokus på arbejdsvilkår – måske ved at stille krav til oplysning af vandrede arbejdstagere om opholdslandets vilkår.

- **Overvej en europæisk mobilitetsfond**, der kan yde periodevis aflastning i tilfælde af et dokumenteret og uforholdsmæssigt stort pres på et modtagerlands sociale system.
- **Bedre administrativ koordinering af vandrende arbejdstagere.** Danmark bør slå til lyd for etablering af et mere effektivt administrativt samarbejde på tværs af EU-grænserne, eksempelvis når det gælder kontrol af bopæl ved eksport af sociale ydelser.
- **Klarere fælles sanktionsregler.** Danmark bør støtte forslag fremsat af den tyske kommission på området om klarere og mere effektive sanktionsregler i tilfælde af misbrug, herunder i forhold til udvisning af velfærdsbedragere og blokering af deres mulighed for genindrejse.
- **Anmod Europa-Kommissionen om en årlig migrationsoversigt for den interne migration i EU.** Gennem klare, regelmæssigt og sammenlignelige tal for den frie bevægelighed kan fælles løsninger og tiltag i tilfælde af utilsigtede konsekvenser bedre defineres.

Under notatets løsningsforslag præsenterer vi desuden en række specifikke debatoplæg, der kan være med til at sikre, at EU's frie bevægelighed ikke kommer til at presse danske sociale ydelser.

## FRI BEVÆGELIGHED OG VELFÆRDSYDELSER

På trods af en lang og intens debat om velfærdsturisme, østeuropæiske arbejderes rettigheder og underminering af den danske velfærdsmodel mangler der i høj grad konkrete fakta. Hvor mange EU-borgere kommer til Danmark, fordi det er muligt at få del i attraktive velfærdsydelser? Stiger indvandringen støt fra vores østlige EU-naboer, og vil resultatet være et undergravende og uholdbart pres på dansk levevis? Kan danske regler gøres mindre sårbare over for eventuelle forsøg på velfærdsturisme inden for de eksisterende EU-regler? Eller er der særlige forhold i reglerne, der bør geares op til det globale verdensbillede anno 2014?

Samtidig er det muligt, at selv udtømmende svar ikke vil nå ind til hvad, der har været den egentlige kerne bag store dele af debatten – nemlig princippet om, at det er muligt for vandrende arbejdstagere fra mindre velstillede EU-lande at få adgang til danske velfærdsydelser på lige fod med danskerne selv. "Værn" mod retten til at tage ydelser ud af landet og "velfærdsforbehold" – modeller foreslået af henholdsvis partierne Venstre, og Enhedslisten og Dansk Folkeparti – tager udgangspunkt i, at EU-borgeres ret til sociale ydelser skal begrænses. Det mener et flertal af danskerne også selv: Målinger viser, at 66 pct. af danskerne ikke ønsker, at EU-borgere skal have ret til eksempelvis børnecheck.

oOo

Ideen om at indføre et velfærdsforbehold vil dog efter alt at dømme være i konflikt med EU's kerneprincip om fri bevægelighed. Det giver ifølge traktaterne alle borgere i EU ret til at arbejde, studere, eller – hvis man kan forsørge sig selv – blot opholde sig i et andet medlemsland. Og den ret er et centralt fundament for EU's enorme indre marked, der tæller over 500 millioner borgere. Når varer, kapital og tjenesteydelser i stigende grad krydser grænserne, følger arbejdspladser og arbejdsmuligheder – og større internationalisering – med.

Disse fire elementer af EU's frie bevægelighed – varer, kapital, tjenesteydelser og personer – hænger sammen, økonomisk og politisk.

For eksempel kræver den frie bevægelighed af tjenesteydelser, at der er mulighed for at udstationere arbejdere til at gennemføre en række opgaver. Og for at fastholde en høj produktion af varer i et land kan såvel specialiseret som manuel arbejdskraft fra andre lande være nødvendig.

For nogle lande er det måske den frie bevægelighed for arbejdskraft, der har særlig høj prioritet. For andre lande vil det være bevægeligheden for varer.

Derfor er den frie bevægelighed, som vi kender den i dag, et politisk kompromis, som EU-landene i fælleskab er blevet enige om over mange årtier.

Samlet set har den været med til at forbedre den samlede velstand i medlemslandene i de seneste årtier.

Fordelene ved at kunne interagere frit på tværs af landegrænserne i Europa gør samtidig EU til en mere attraktiv handelspartner for resten af verden. Og med nye store markeder i Asien, Sydamerika og Afrika i stærk fremgang bliver det om muligt endnu mere vigtigt fremover, at EU-landene er i stand til at drage nytte af de økonomiske fordele, det indre marked bringer.

oOo

Det grundlæggende princip om EU's indre marked er formentlig et af de elementer ved EU, allerflest kan enes om er en god idé. I Danmark mener seks ud af ti, at det indre marked forbedrer levestandarden, skaber jobs, sikrer fair konkurrence og styrker EU overfor USA, Japan og Kina.<sup>1</sup>

Princippet kan lyde ligetil. Men det fører hurtigt til komplekse spørgsmål om konkurrenceregler, produktsikkerhed, forbrugerbeskyttelse og ikke mindst social sikring af arbejdstagere, hvor politiske præferencer varierer både på tværs af grænserne og internt i et land.

For at få det indre marked til at fungere bedst muligt har medlemslandene valgt at overdrage kompetence til EU på en lang række områder, som for eksempel interne handelsregler. EU-landene regulerer også i fællesskab betingelserne for den frie bevægelighed. Det sker gennem traktater og love, og dertil kommer domspraksissen fra EU-domstolen. Et af de centrale principper, der er nedfældet i selve traktatgrundlaget, er, at en unionsborger, der arbejder eller søger arbejde i et andet EU-land, ikke må diskrimineres i forhold til landets egne borgere. Det er det såkaldte ligebehandlingsprincip. Det er primært forordning 883/04 fra 2004, der koordinerer EU-landenes regler om social sikring for personer, der udnytter retten til fri bevægelighed.

Der har helt fra starten været røster om, at et reelt indre marked også krævede koordination på det sociale område, men der er indtil videre ikke opnået enighed om at udnytte EU's harmoniseringsbestemmelser på dette område. Blandt andet har Danmark konsekvent været imod, bortset fra i forhold til arbejdsmiljøbestemmelser.

---

<sup>1</sup> Special Eurobarometer 363, september 2011.

En af grundene til at der i flere lande kører en intens debat om fri bevægelighed og velfærdsydelser skyldes netop dette forhold: på den ene side har landene ikke selv mulighed for at regulere bevægeligheden, som forudsætter ligebehandling af EU-borgere, og på den anden side betyder fraværet af fælles regler på det sociale område, at der er store forskelle på den dækning, arbejdstagere har ret til på tværs af landene.

Alle EU-borgere har selvfølgelig ligeligt ret til fri bevægelighed, men det er ikke en homogent benyttet mulighed – og ligeledes er det ikke alle medlemslande, der er populære destinationer. For eksempel udgør lettiske vandrede arbejdstagere 11,2 pct. af Letlands arbejdende befolkning, mens det tilsvarende tal for Tyskland er 0,9 pct. Omvendt udgør EU-arbejdstagere i Letland 0.2 pct. af befolkningen, mens tallet i Tyskland er 4 pct.<sup>2</sup> Der er altså store forskelle i forhold til hvilke lande, der er modtagere, og hvilke der er afsendere. Faktorer, der kan spille ind på hvem, der benytter den frie bevægelighed, er blandt andet den økonomiske situation i hjemlandet, herunder arbejdsløshedsniveau og levestandard.

oOo

Princippet om den frie bevægelighed har været grundstenen i det europæiske samarbejde siden Rom-traktaten i 1957 og benyttes direkte og indirekte af stort set alle danskere. For eksempel viser Tænketanken EUROPA's Megafon-måling fra efteråret 2013, at 79 pct. af danskerne har rejst inden for EU i de sidste tolv måneder. Hver tredje dansker ser det som "sandsynligt" eller "meget sandsynligt", at hun på et tidspunkt vil rejse til et andet EU-land for at arbejde, studere eller bosætte sig. Fri bevægelighed er ifølge Megafon-undersøgelsen da også det princip, allerflest danskere associerer med EU.

Det er der også mange gode grunde til, hvis man ser nærmere på nogle af de fordele, det indre marked har bragt med sig.

Det antages generelt, at Danmark har op mod en halv million arbejdspladser koblet op på det indre marked. Og i forbindelse med markedets 20-årsdag i 2012 offentliggjorde Europa-Kommissionen en række tal, der blandt andet viste, at den interne EU-handel steg fra godt 800 milliarder euro i 1992 til 2.800 milliarder euro i 2011 (2011-tal). Samtidigt er den interne handel vokset fra at udgøre 12 pct. af bruttonationalproduktet (BNP) i EU-landene til 22 pct.

---

<sup>2</sup> Se: Europa-Kommissionen – MEMO/14/187, 12.03.2014.

Ifølge Kommissionen var BNP i EU-27 2,13 pct. højere i 2008, end det ville have været, hvis man ikke havde indført det indre marked i 1992. Det svarer til 233 milliarder euro. I den samme periode skulle det indre marked have skabt 2,77 millioner jobs, en forøgelse på 1,3 pct. af den totale beskæftigelse i EU.<sup>3</sup>

Den danske handel med EU-landene udgjorde for december 2013 62 pct. af den samlede danske udenrigshandel. Generelt kan effekten af EU's udvidelser af det indre marked også ses tydeligt i handelsstatistikkerne. Tal fra Danmarks Statistik viser eksempelvis, at den danske vareeksport til Finland steg betydeligt efter Finlands EU-medlemskab, ligesom vi kun eksporterede for 6,8 milliarder kroner til Polen i 2003 men for hele 15,7 milliarder i 2011. En fremskrivning lavet af Tænketanken EUROPA viser, at alene vareeksporten til EU-10 vil stige med 11,6 milliarder kroner i faste priser (2004-priser) frem mod 2020. Nominelt vil det betyde, at vareeksporten vil udgøre knap 55 milliarder kroner til EU-10 landene i 2020.<sup>4</sup> Det indre marked er på denne måde med til at sikre dansk velstand.

Desuden er der mange danskere, der drager fordel af frit at kunne bosætte sig rundt om i EU-landene. Det skønnes, at der bor 150.000 danskere i andre EU-lande, som har ret til velfærdsydelse i det land, de opholder sig i. Blandt andet er godt og vel 30.000 danskere, størstedelen pensionister, flyttet til Spanien, og de trækker også i stort omfang på det spanske sundhedssystem. I Tyskland skønnes det, at 1.578 danskere sidste år modtog børnepenge betalt af den tyske statskasse for en værdi af cirka 50 millioner kroner. Samtidig modtog cirka 500 tyskere danske børnepenge.<sup>5</sup>

Det er også den frie bevægelighed, der har ført til det, der er det primære fokus for dette notat, nemlig betydningen for det danske velfærdssystem af, at der kommer EU-migration til Danmark. Vi ser nærmere på tallene nedenfor.

oOo

Hvordan kan vi bedst sikre, at videreførelsen af den frie bevægelighed ikke bidrager til et unødigt pres på det danske velfærdssamfund?

Spørgsmålet er blevet særligt aktuelt som følge af EU's udvidelser i 2004, 2007 og 2013. Her blev 13 hovedsageligt central- og østeuropæiske lande, hvoraf

<sup>3</sup> Se: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/20years/achievements-web\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-web_en.pdf).

<sup>4</sup> Se nærmere på [thinkeuropa.dk](http://thinkeuropa.dk).

<sup>5</sup> Se Avisen.dk: "Danskere hæver 'Kindergeld' for 50 millioner" fra 12. marts 2014, samt DR.dk: "30.000 danskere får velfærdsydelse i Spanien" fra 24. maj 2014.



mange er afsenderlande af vandrende arbejdstagere,<sup>6</sup> EU-medlemmer. Disse lande fik efter en overgangsperiode – som for Bulgarien og Rumæniens vedkommende udløb den 1. januar i år – ligelig adgang til blandt andet det danske arbejdsmarked. Desuden har en række af EU-domstolens afgørelser i løbet af de seneste år tolket EU-reglerne i bred forstand, og dermed også bidraget til debatten.

I lyset af det indre markeds helt centrale rolle i EU-samarbejdet er det på mange områder et fundamentalt spørgsmål om, hvilket EU, Danmark ønsker. Med et nyvalgt Europa-Parlament, der skal til at starte arbejdet i Bruxelles, og med ny Europa-Kommission, der skal sammensættes over de næste par måneder, er der en oplagt anledning til at sætte fokus på udviklingen i EU.

#### **TÆNKETANKEN EUROPA'S THINKFORCE**

Tænketanken EUROPA har sat fokus på den frie bevægeligheds betydning for Danmark og danske velfærdsydelser ved at samle otte førende forskere og fagfolk til brainstorming om emnet. Denne *thinkforce* er over en to-måneders periode kommet med indspark til at forstå og analysere den aktuelle arbejdsmigration, EU-reglerne, samt den danske kontekst.

Fokus har primært været på den lovlige migration for at arbejde samt på situationen for modtagerlandet (Danmark). Det betyder, at spørgsmål om misbrug af og spekulation i ydelser og udfordringer for afsenderlande, for eksempel i form af brain-drain, ikke specifikt belyses her. I thinkforcen er:

Jens Arnholtz Hansen, ph.d., FAOS, Københavns Universitet

Niels Ploug, afdelingsdirektør, Danmarks Statistik

Erik Simonsen, underdirektør, Dansk Arbejdsgiverforening

Tine Horwitz, CEO, Consortium for Global Talent

Gunde Odgaard, sekretariatschef, BAT-kartellet

Mikkel Barslund, ph.d. og økonom ved Centre for European Policy Studies

Kirsten Ketscher, professor, dr.jur., Københavns Universitet

Bent Gravesen, historiker og fhv. chefkonsulent i SF

Den politiske udfordringer konkret: Et flertal af danskerne ønsker ikke, at EU-borgere, der bor eller arbejder i Danmark, har ret til at modtage sociale ydelser på samme vilkår som danskere, og flere partier accepterer tilsyneladende heller ikke denne præmis. Men Danmark, et af foregangslandene for den store udvidelse i 2004, har altså løbende været medunderskriver på EU's regler om

<sup>6</sup> Se Europa-Kommissionen – MEMO/14/187, 12.03.2014

den frie bevægelighed, og danskerne benytter selv de åbne grænser, som bringer Danmark og Europa en lang række økonomiske fordele. Få ønsker at sætte en stopper for mobiliteten.

Så hvordan kan EU's frie bevægelighed og nationale velfærdsmodeller gå bedre i spænd? Er der noget, der er oplagt at gøre? Hvilke muligheder har en dansk regering?

I dette notat præsenteres Tænketankens bud på, hvordan den omfattende bekymring, der tilsyneladende eksisterer, kan gøres konkret og løsningsorienteret. Vi præsenterer både specifikke her-og-nu løsninger og mere langsigtede tiltag i både Danmark og i EU som sådan. Vores målsætning har været at skabe overblik over såvel fakta som bekymringer, som de er fremgået af det seneste års debat i Danmark,<sup>7</sup> og derigennem give inspiration til mulige veje frem.

Vi går i dybden med fire typer løsningsforslag, som thinkforcens arbejde har givet inspiration til. At vi præsenterer mulige løsningsforslag er ikke udtryk for, at Tænketanken EUROPA vurderer, at der er et aktuelt økonomisk pres på det danske velfærdssystem på baggrund af EU-migrationen. Tværtimod tyder det fakta-overblik, vi har på baggrund af officielle tal og statistikker, at det ikke er et stort og aktuelt problem, og at der i dag er tale om en relativt begrænset budgetpåvirkning. Og ifølge beregninger foretaget af Dansk Arbejdsgiverforening, er det store flertal af de tilrejsende EU-borgere i dag da også en økonomisk "overskudsforretning" for det danske samfund.<sup>8</sup>

Løsningsforslagene er en pragmatisk anerkendelse af, at i hvert fald den politiske og samfundsmæssige bekymring om den frie bevægeligheds betydning for danske velfærdsydelse er reel. De er tænkt som inspiration til en konstruktiv debat og som oplæg til videre analyser. Det er ikke en udtømmende liste.

Det er op til Folketingets politikere at tage stilling til, om de enkelte typer er attraktive: Såvel EU's frie bevægelighed som den danske velfærdsmodel er skabt af politiske valg, og det er også politiske valg, der skal til, hvis noget skal justeres.

oOo

---

<sup>7</sup> Bemærk, at det primære empirigrundlag for notatet er eksisterende materiale. Udover sparringen med Thinkforcens medlemmer og den meningsmåling, der er refereret til i afsnittet "Befolkningen", har Tænketanken EUROPA ikke indsamlet førstehåndsempiri. Det hænger sammen med, at vi har ønsket at give et overblik over debatten, som vi har set den, og derigennem bidrage med inspiration til mulige veje frem.

<sup>8</sup> Se eksempelvis: <http://www.agenda.dk/2014/01/vestlige-indvandrere-giver-gevinst/>

Vi lægger i det følgende ud med at tage temperaturen på den danske debat om den frie bevægelighed og velfærdsydelse, og derefter skitseres de fire former for løsningsforslag.

I et anneks præsenterer vi desuden et overblik over fire af de danske, sociale velfærdsydelser, der især har været drøftet af politikere og medier i de første måneder af 2014: Børnecheck, dagpenge, sygedagpenge og kontanthjælp. Det kan forhåbentligt bidrage til at give et detaljeret overblik over fakta i en ofte ophedet og sommetider unuanceret debat.

## OVERBLIK

### Befolkningen

63 pct. af danskerne er bekymrede for, at arbejdstagere fra andre EU-lande kommer til Danmark - hver fjerde "i meget høj grad". Endnu flere, 7 ud af 10, er bekymrede for, at EU-borgerne presser danske lønninger. Det viser en Megafonmåling udarbejdet for Tænketanken EUROPA i efteråret 2013 på baggrund af over 1000 respondenter.

Mens udsigten til EU-migration er blevet særligt aktuel i forbindelse med de ti central- og østeuropæiske medlemslandes adgang til det danske arbejdsmarked i løbet af de seneste år - og derfor svær at spore historisk - kommer tallene i kølvandet på en omfattende økonomisk og finansiel krise med global rækkevidde, der har påvirket rigtigt mange danskere. Begge bekymringer er særligt udbredte blandt husstande med lav indkomst, danskere med erhvervsuddannelse som højeste uddannelse samt ufaglærte arbejdere - befolkningsgrupper, der kan have været særligt udfordrede af den globale, økonomiske krise. 9 ud af 10 af Dansk Folkepartis vælgere er særligt bekymrede, mens Enhedslistens vælgere på den anden side er meget mere delte. Her er der 23 pct. færre vælgere end gennemsnittet i Danmark, der er bekymrede for, at EU-borgerne kommer til Danmark, mens frygten for løntryk er på niveau med gennemsnittet.

Tendensen til at frygte, at den danske velfærdsmodel kan blive udfordret udefra, var også tydelig i en Wilke-måling for Jyllands-Posten 21. marts 2014. 2 ud af 3 danskere er imod, at EU-borgere, der arbejder i Danmark, har ret til børnecheck. Pct.en af nej-sigere var over 50 på tværs af køn, regioner, aldersgrupper, indkomstniveauer og partier - faktisk blandt alle samfundsgrupper bortset fra de

18-29 årige og vælgere hos Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Dansk Folkeparti, der har kørt en skarp kampagne mod EU-borgeres lige ret til danske sociale ydelser, havde nær 100 pct.s opbakning blandt sine vælgere til den kurs.

## Debatten i Europa

Velfærdsdebatten er for tiden et vigtigt emne i EU og flere af dets medlemslande. At emnet debatteres netop nu skyldes de samme grunde, som i Danmark, nemlig de central- og østeuropæiske borgeres nylige adgang til hele EU's arbejdsmarked samt en række afgørelser fra EU-domstolen, der har pålagt en række medlemslande at ændre deres praksis i forhold til udbetaling af velfærdsydelse til EU-borgere.

Debatten kører fortsat på højtryk. Europa-Kommissionen har truet Finland med en retssag ved EU-Domstolen, medmindre finnerne afskaffer deres særlige begrænsninger på EU-borgeres mulighed for at få dagpenge - begrænsninger, der kan minde om de danske.

Men – med undtagelse af Storbritannien – har regeringerne rundt om i EU-landene ikke plæderet for, at den frie bevægelighed skal begrænses. Fokus har været på at finde tiltag, der inden for EU-reglerne kan sikre, at den frie bevægelighed fungerer bedst muligt – herunder hvordan man bedst kan imødegå eventuelt utilsigtede konsekvenser for såvel aftagerlande som modtagerlande.

I Tyskland har regeringen nedsat et udvalg til at undersøge risikoen for velfærdsmissbrug i forbindelse med arbejdskraftmigration under titlen: "Juridiske spørgsmål og udfordringer i brugen af de sociale sikringsordninger for statsborgere fra EU-medlemsstater." Udvalget præsenterede i marts 2014 nogle foreløbige forslag, heriblandt om registrering af skatteyderstatus i forbindelse med udbetaling af børnepenge.

Derudover har udvalget fokuseret på tiltag til at sikre en bedre håndhævelse af EU-reglerne. Det gælder for eksempel begrænsning af en jobsøgendes opholdstilladelse til tre måneder, hvis vedkommende ikke får job; udvisning af velfærdsbedrager og blokering af deres mulighed for genindrejse; samt skarpere administrativ kontrol af dem, der søger velfærdsydelse. Udvalget forventes at aflevere den endelige rapport i slutningen af juni.

I det hele taget har man i Tyskland længe været bekymret over netop risikoen

for misbrug af sociale ydelser inden for det indre marked. Sammen med Storbritannien, Holland og Østrig signerede man i maj 2013 et åbent brev til Det Europæiske Råd for at få emnet på dagsordenen i EU. I forhold til den danske debat, hvor visse kredse har stillet krav om ændringer i reglerne om den frie bevægelighed, har fokus for den tyske debat, og denne henvendelse, altså været på, hvordan misbrug og utilsigtede konsekvenser kunne imødegås inden for eksisterende regler.

Også i Frankrig har emnet om fri bevægelighed og velfærdsydelser skabt debat – men også her har såvel fokus som udgangspunkt været noget anderledes end i Danmark. Præsident François Hollandes udtalelser om social dumping og begrænsning af velfærdsrettigheder til midlertidige arbejdere skal formentlig primært ses i lyset af den ofte intense debat i Frankrig om romaer.

Den britiske premierminister David Cameron har til gengæld ytret ønske om revision af EU's regler for den frie bevægelighed, og lidt kontroversielt givet udtryk for, at den fri bevægelighed bliver nødt til at blive mindre fri. Og befolkningen bakker tilsyneladende op. En opinionsundersøgelse for avisen *Sunday Times* i januar viste, at 78 pct. af briterne er for et forslag om, at sætte velfærdsydelser i karantæne for alle migranter, indtil de har boet i Storbritannien i minimum to år. Cameron-regeringen indførte i marts et optjeningsprincip, hvor borgere skal kunne bevise, at de har tjent 149 pund om ugen i tre måneder, før de kan få adgang til en række velfærdstiltag, som blandt andet børneskattefradrag og børnebidrag. I modsætning til det danske optjeningsprincip i forhold til børnepenge, som blev indført i 2010, er det engelske princip muligvis lovligt i forhold til EU-reglerne, da det ikke særbehandler EU-borgere.

I kontrast til disse, primært vesteuropæiske, bekymringer står en række østeuropæiske lande, især anført af Polen. Her har udenrigsminister Radosław Sikorski peget på, at polske arbejdere er blevet gjort til syndebukke i hvad, han ser som populistisk indenrigspolitik i flere EU-lande. Især har han vendt sig mod Camerons hårde udtalelser om velfærdsturisme.

Denne argumentation har fået opbakning fra Sverige, der sammen med Storbritannien og Irland var de eneste EU-lande, der ikke indførte en overgangsperiode for den frie bevægelighed i forbindelse med EU's udvidelser i 2004 og 2007. Her har blandt andre migrationsminister Tobias Billström refereret til velfærdsturismedebatten som en skræmmekampagne og kommenteret, at man i Sverige ikke led under noget betydeligt pres.

I Europa-Kommissionen mødes debatten med en vis grad af forståelse. Kommissionsformand José Manuel Barroso, og EU-kommissæren med ansvar for beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og inklusion, László Andor, har understreget, at den frie bevægelighed er et kerneprincip i EU, men samtidig medgivet lydhørhed overfor de udfordringer, den kan medføre, såfremt der er beviser herfor. Ifølge Kommissionen har man endnu ikke modtaget disse beviser fra medlemslandene. Og formanden for Europæisk Råd, Herman Van Rompuy, påpegede i et interview til danske medier i april 2014, at man i eksempelvis Belgien har erfaring med, på baggrund af EU-reglerne, at "sende EU-borgere, selv fra nabolande som Frankrig, tilbage i hundredevis. Så man kan gøre meget, hvis man virkelig vil." På baggrund af de fire landes åbne brev til Europæisk Råd og efterfølgende ministerrådsmøder satte Kommissionen i november gang i fem tiltag, der blandt andet søger at skabe mere klarhed og forbedre mulighederne for at bekæmpe misbrug.

Også Europa-Parlamentet har vist sig lydhør. Dets afgående socialdemokratiske formand Martin Schulz, der har bejlet til den snart ledige post som formand for Europa-Kommissionen, udtalte til Jyllandsposten i forbindelse med et besøg i Danmark i marts, at *"Hvor den frie bevægelighed underminerer medlemsstaternes ret til at beskytte deres velfærdssystem, er der et problem, (...) vi – især kommissionen og parlamentet – skal ikke benægte problemet."*

Uden for EU, men dog stadig inden for det indre marked, er situationen igen en anden. I Schweiz, har man igennem en længere årrække oplevet en høj indvandring. Ifølge det schweiziske føderale migrationskontor var der i 2012 1,2 millioner indvandrere fra EU i Schweiz, hvilket dækker over en betydelig stigning i løbet af de seneste år. Der er især tale om tyske og italienske indvandrere.<sup>9</sup> Udviklingen kan have bidraget til, at schweizerne i februar 2014 i en folkeafstemning stemte ja til et lovforslag om – i direkte strid med EU's regler for den frie bevægelighed – at opsætte kvoter for antallet af EU-borgere, der må indvandre til landet.<sup>10</sup> Lovforslaget blev begrundet med frygt for kulturel erosion, og ikke den såkaldte "velfærdsturisme", men kan formentlig godt ses som et eksempel på en generel bekymring over for den frie bevægelighed.

I Norge var der i januar 2012 ifølge Inkluderingsministeriet cirka 550.000 indvandrere, og de havde en gennemsnitlig beskæftigelsesgrad på 63 pct. Det er

---

<sup>9</sup> Se: [http://www.swissinfo.ch/eng/swiss\\_news/More\\_foreigners\\_and\\_fewer\\_naturalisations.html](http://www.swissinfo.ch/eng/swiss_news/More_foreigners_and_fewer_naturalisations.html)

<sup>10</sup> Hvis forslaget implementeres kan det ifølge Europa-Kommissionen få store konsekvenser for Schweiz privilegerede adgang til EU's indre marked.

lidt under de nationale 69 pct. Fordelt på forskellige lande tilfaldt den højeste beskæftigelsesgrad på 76 pct. borgere fra andre nordiske lande, og på en andenplads, med 74 pct., var kategorien EU-lande i Østeuropa – foran det øvrige Vesteuropa, hvor tallet var 70 pct. Langt størstedelen af indvandrere i Norge er fra Polen. I 2012 var der omtrent 72.100 polske indvandrere, mod cirka 36.600 fra Sverige, det næste land på listen over indvandrere i Norge.<sup>11</sup>

## Fakta og tal for EU migration til Danmark

Migrationstendenser er dynamiske. De afhænger ifølge migrationsteorien i høj grad af økonomiske konjunkturer, navnlig arbejdsmuligheder og derigennem muligheder for bedre levevilkår – samt naturligvis af den gældende lovgivning, som eksempelvis EU's regler om den frie bevægelighed.

Når migrationsmønstre ændrer sig, ændrer de mulige konsekvenser af migrationen sig også. Det har for eksempel stor betydning for såvel afsenderland som modtagerland, om det er de unge, der migrerer; om det er de højtuddannede; om det er de arbejdsløse, der rejser ud i håb om at finde arbejde i et andet EU-land; eller om der er tale om korttidsmigranter, der har til hensigt at vende tilbage til hjemlandet efter en periode ude.

Antallet af EU/EØS-borgere i Danmark har været stigende de seneste år. Der var i 2012 omtrent 140.600 EU/EØS borgere i aldersgruppen 16-66 år med bopæl i Danmark, hvoraf 53.700 personer var fra EU-10 lande. Dertil kommer 21.000 fuldtidsbeskæftigede pendlere fra EU/EØS-landene, det vil sige borgere, der har lønindkomst i Danmark men ikke bor her. Heraf er cirka 6.100 fra EU10. Det giver et samlet antal borgere fra EU/EØS i den arbejdsdygtige alder på cirka 161.500 personer, med omtrent 59.800 personer fra EU-10. Henholdsvis 73.300 og 30.100 personer er registreret som beskæftigede.<sup>12</sup> Gennemsnitligt har beskæftigelsen blandt EU-10 borgerne i Danmark været 61,9 pct. over de sidste fem år, mens den var på 59,3 pct. for befolkningen som helhed.

<sup>11</sup> Se: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/grafikk-integreringsmeldingen.html?id=705935>

<sup>12</sup> Tal fra Beskæftigelsesministeriet. Bemærk at ministeriet i forhold til pendlere har lavet et skøn over, hvor mange fuldtidsjob, arbejdet svarer til – tallet er derfor ikke nødvendigvis udtryk for det præcise antal enkeltpersoner. Vi benytter i forhold til dette notat samme definition af EU-10 som Beskæftigelsesministeriet, det vil sige: Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. EØS-samarbejdet (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) blev etableret i 1994 og betyder, at EU's indre marked bestemmelser også gælder for Island, Lichtenstein og Norge. Schweiz har efterfølgende tiltrådt EØS-aftalens bestemmelser om blandt andet den frie bevægelighed for personer.

I forhold til 2008 er antallet af EU/EØS-borgere i Danmark steget med 22 pct. Det dækker over en klækkelig stigning i antallet af EU-10-borgere på 65 pct. – samt et lille fald i resten. EU/EØS-borgere i aldersgruppen 16-66 år, der har bopæl i Danmark, udgjorde i 2012 3,8 pct. af den tilsvarende danske befolkning. Det er formentlig en smule over gennemsnittet i EU.<sup>13</sup>

Migrationsudviklingen mellem 2008 og 2012 skal formentlig ses i lyset af den seneste tids økonomiske krise, der har ramt traditionelle modtagerlande som Irland hårdt. Danmark kan relativt set være blevet mere attraktiv, men derudover er det også muligt, at flere danske arbejds- og erhvervsgivere har fået øjnene op for fordele ved at bruge udenlandsk arbejdskraft fra de nye medlemslande. Det kan eksempelvis være for at løse flaskehalsproblemer. Udviklingen vil formentlig fortsætte noget tid endnu, og det er svært at spå om, hvornår den vender.

Størstedelen af EU-10 borgerne kommer til Danmark i deres arbejdsdygtige alder. For eksempel var 68 pct. af polakker og 83 pct. af rumænere i Danmark mellem 20 og 49 år i 2013. Til sammenligning var andelen af tyskere og briter i denne aldersgruppe henholdsvis på 47 og 50 pct.

oOo

Hvis vi ser nærmere på tre af de ydelser, der har været oppe at vende i den danske debat – dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge – modtog i alt 11.540 EU/EØS borgere disse ydelser i 2012, heraf 4.264 personer fra EU-10-landene. EU/EØS udgiften lød på 1.778 millioner kroner, heraf 649 millioner til borgerne fra EU-10. Der er lidt flere EU-10 borgere i Danmark i den arbejdsdygtige alder, der trækker på dagpengeydelsen, end befolkningen generelt i samme aldersgruppe – henholdsvis 3,8 pct. og 3,5 pct. Derimod er det mindre sandsynligt, at en EU-10 borger i Danmark er på kontanthjælp eller sygedagpenge end resten af befolkningen. I forhold til sygedagpengene er gennemsnittet i Danmark 2 pct., hvor det er 1 pct. af EU-10 borgerne, og i forhold til kontanthjælpen er det 3,7 pct. af befolkningen som helhed og 2,9 pct. af EU-10 borgerne, der modtager ydelsen.<sup>14</sup>

Børnechecken, som nok er den ydelse, der har været diskuteret allermest i

---

<sup>13</sup> De europæiske tal er svære at sammenligne, da beregningsgrundlaget sjældent er helt det samme som det, der benyttes i Danmark. Ifølge Europa-Kommissionen udgør EU-borgere i aldersgruppen 15-64 år i gennemsnit 3 pct. af befolkningen i et medlemsland. Kommissionen angiver i samme forbindelse, at tallet for Danmark er 3,3 pct. Udover at aldersinddelingen er en lidt anden end

Beskæftigelsesministeriets 16-66 år, ser det ud til, at disse tal ikke inkluderer borgere fra EØS-landene, herunder Norge og Island. Se: <http://www.agenda.dk/2014/05/dk-tiltraekker-ikke-eu/>

<sup>14</sup> Tal fra Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger. Se også anneks.



Danmark de seneste måneder, er ikke direkte sammenlignelig med de indkomsterstøttende fuldtidsydelse som kontanthjælp, dagpenge og sygedagpenge. I 2012 modtog 10.700 ud af de cirka 59.800 EU-10 borgere med bopæl eller pendlerstatus i Danmark denne ydelse, hvilket kostede statskassen cirka 200 millioner kroner (1,4 pct. af den samlede udgift til børnechecken). Igen svarer EU-10 borgernes brug af børnechecken meget godt overens med danskernes: Ud af det totale antal EU-10-borgere i Danmark mellem 16 og 66 år modtager 18 pct. børnecheck – det er samme andel som danskere. Såvel EU-borgere som danskere har også ret til få udbetalt denne ydelse, selv om børnene bor uden for Danmark. I 2012 blev der udbetalt 70 millioner kroner til EU-10 borgere i Danmark med børn bosat uden for landets grænser.

Alt i alt ser det i forhold til disse fire ydelser ud til, at der i dag ikke er store forskelle på EU-10 borgere og danskere, når det kommer til at trække på det sociale system i Danmark.

### **Er der behov for ændringer?**

Mens disse tal i sig selv næppe giver anledning til at tale om et stort pres på dansk velfærd er det givet, at der på baggrund af EU-migranternes jobprofil – som blandt andet tæller en høj andel beskæftigede inden for manuelt arbejde<sup>15</sup> – vil være stor forskel brancherne i mellem. I nogle brancher vil de udenlandske arbejdstagere muligvis være med til at skabe ekstra jobs til danske arbejdstagere og styrke dansk konkurrenceevne og vækst, mens de i andre brancher kan bidrage til at danske arbejdstagere får sværere ved at få eller fastholde deres job.

Den slags fordelingsmæssige problemstillinger gør det vanskeligt at tale om Danmark som en samlet enhed. Desuden har erfaringer vist, at det er yderst vanskeligt at forudse fremtidige EU-interne migrationstendenser. Det gør det blandt andet svært at spå om, hvor længe den seneste tids stigning i indvandringen fra EU-10 lande vil fortsætte.

## **LØSNINGSKATALOG**

Hvordan sikres den frie bevægelighed uden, at nogle medlemslande fremover risikerer at komme under pres? Uanset hvordan man ser på de økonomiske

---

<sup>15</sup> Se Dansk Arbejdsgiverforenings ”Arbejdsmarkedsrapport 2013.”

fakta, er det tydeligt fra de seneste måneders danske debat, at der eksisterer et politisk pres for reformer. Og en sådan debat om hvilke tiltag, der er ønskværdige kan naturligvis godt tages uden, at der nødvendigvis eksisterer økonomisk pres nu og her. Politisk kan det være en god ide at udvise rettidig omhu, således at man får et mere fremtidssikret system.

I det følgende har vi taget udfordringen op og præsenterer fire typer løsningsforslag som oplæg til debat, der med udgangspunkt i behovet for at fastholde og sikre fri bevægelighed i EU har fokus på pragmatisk fremtidssikring af den danske velfærdsmodel. Det styrende princip for forslagene er, at det er tiltag, som ikke gentænker selve grundlaget for og opbygningen af den danske velfærdsmodel, eller går på kant med de forpligtelser, Danmark har påtaget sig gennem EU.<sup>16</sup> Dels forekommer der på baggrund af det materiale, vi har kigget på, ikke at være belæg for, at der skulle være et stort pres på modellen i dag; dels er valg af velfærdsmodel et grundlæggende spørgsmål om samfundsindretning, som ville kræve en helt anden, mere omfattende analyse. Derfor er fokus også på rettidig omhu og fremtidssikring af en fair og tidsvarende migration, snarere end på her og nu løsninger.

Først og fremmest er de fire følgende afsnit dog tænkt som en række store og små, og ikke nødvendigvis prioriterede, ideer til politisk debat, snarere end som videnskabeligt-testede anbefalinger.

- **Udnyt de eksisterende muligheder bedre**

Som konklusionerne fra det tyske migrationsudvalg antyder (se ovenfor), kan der være meget at hente gennem en grundig gennemgang af, hvordan eksisterende regler kan bruges bedre til at imødekomme udfordringer i forbindelse med den frie bevægelighed.

En sådan gennemgang tager bekymringen på området alvorligt – i det tyske tilfælde havde 16 byer gjort opmærksom på et stigende pres på deres velfærds- og sygeplejesystemer som følge af et højt antal af ubeskæftigede indvandrere – samtidig med, at der værnes om de komplekse EU-kompromiser om den frie bevægelighed.

---

<sup>16</sup> Derfor kommer vi for eksempel heller ikke nærmere ind på forslaget om et ”Velfærdsforbehold”, som har været foreslået i debatten af blandt andre Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance.

Den sociale koordinering i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed er et område, de fleste vil medgive er kendetegnet ved komplekse lovtekster og svært sammenlignelige nationale praksisser. Samtidig er den seneste migrationsudvikling et relativt nyt fænomen, eftersom det stadig blot er ganske få år siden, den frie bevægelighed blev en realitet for de 12 hovedsageligt central- og østeuropæiske lande, der kom med i EU i henholdsvis 2004 og 2007. Det kan skabe uklarhed for såvel de myndigheder, der skal administrere reglerne, og de borgere, der ønsker at gøre brug af den frie bevægelighed, som for de politikere, der forsøger at forholde sig til deres befolkningernes bekymringer på området.

Og der er da bestemt også rum for at sikre en bedre udnyttelse af reglerne på området – både på EU-plan og på nationalt plan.

Det gælder også i forhold til at være mere på forkant i lovgivningsarbejdet. På nationalt plan kan en grundlæggende forklaring på, hvorfor den danske debat har været så intens, faktisk være selvforskyldt. Den drejer sig om den generelt manglende anerkendelse i lovprocessen af EU-samarbejdets indirekte påvirkning på danske regler.<sup>17</sup> I de senere år har vi gentagne gange set, hvordan danske love er blevet gennemført uden dybere vurdering af, hvad de EU-retlige konsekvenser kan være. Tværtimod har man ofte set, at der i bemærkningerne til lovforslag blot er skrevet, at der ikke er EU-retlige konsekvenser, hvad der siden har vist sig faktisk at være.

Selv om EU ikke direkte lovgiver om medlemslandenes socialpolitik – der er således ingen EU-krav til, hvilke ydelser et land skal have, og hvordan de skal se ud – kan der være en stor indirekte påvirkning i kraft af vandrede arbejdstageres ret til social sikring på lige fod med landets egne statsborgere. Det er derfor påfaldende, at der i det danske lovgivningsarbejde, hvor der skal redegøres for eventuelle EU-retlige konsekvenser, typisk ikke indgår en udførlig drøftelse af mulige afledte eller indirekte konsekvenser. Det gælder eksempelvis på socialområdet i forhold til muligheden for at tage ydelser med ud af landet.

For eksempel var anmærkningen under afsnittet "Forholdet til EU-retten" i lovforslag L 177 fra 2002 om Statens Uddannelsesstøtte (SU) blot, at forslaget ikke indeholdt EU-retlige aspekter. "L 177" var den lov, der bestemte, at SU'en kun kunne tages med til udlandet, hvis den studerende havde haft

---

<sup>17</sup> Her gives et eksempel i forhold til socialområdet, men problematikken gælder langt bredere og relaterer til igangværende drøftelser om smartere og bedre lovgivning og regulering.

sammenhængende ophold i Danmark i mindst to år inden for de seneste 10 år forud for ansøgningstidspunktet – en regel, som EU-domstolen siden har dømt i strid med EU-retten. Det har haft en økonomisk betydning for Danmark, og det har medført nye forslag til revision af loven.

Det er helt naturligt, at ikke alle konsekvenser kan forudses på lovgivningstidspunktet. Og i forhold til SU-området og L 177 var det som nævnt efterfølgende domme fra EU-domstolen, som Danmark kæmpede imod, der klargjorde, hvordan EU-reglerne om bopælskrav skulle fortolkes.

Men det ændrer ikke ved, at vi kunne få en langt mere kvalificeret debat om den frie bevægelighed – og bedre ville være i stand til at forudse mulige konsekvenser – hvis en grundig debat om EU-retten fandt sted i forbindelse med selve lovgivningsarbejdet. Det kunne ske i forbindelse med en høring. Her vil det ikke være tilstrækkeligt kun at bringe de formelle, juridiske vurderinger på bordet. Der vil også være brug for en mere dynamisk vurdering af, hvordan EU's praksis kan komme til at påvirke de danske regler.

I modsatte fald opstår der nemt et selvkonstrueret problem, hvor danske lovgivere i forbindelse med en bestemt lov giver udtryk for, at der ikke er en EU-retlig virkning, og så sidenhen kan finde det nødvendigt at revidere lovgivningens bestemmelser netop på grund af EU-regler om fri bevægelighed.

### Hvordan?

I det følgende giver vi en række bud på tiltag, der, uden behov for lovændringer, kan imødekomme nogle af de bekymringer, der har været fremme i debatten om den sociale sikring af vandrende arbejdstagere. Listen er ikke udtømmende, ligesom fordelene og ulemperne ved hvert forslag vil skulle testes grundigere, før man kan give mere konkrete policy-anbefalinger.

- Inddrage en drøftelse af EU's indirekte betydning for danske, socialpolitiske lovforslag tidligt i lovgivningsprocessen.
- Inddrage danske medlemmer af Europa-Parlamentet mere i eksempelvis udvalgsdrøftelser på området, så der løbende er dialog om EU's udvikling på området.
- Skabe klarere rammer for den administrative håndtering af samarbejdet mellem EU-landenes myndigheder. I forhold til den sociale koordination er der skabt rum for dette i forordning 883/04, Afsnit IV, som kunne udnyttes

bedre. Dette kunne eksempelvis være relevant i forhold til sammenlægningsprincippet for at finde ud af, hvor meget en borger reelt har optjent i forskellige lande. Kontrollen af bopæl er i dag mangelfuld, og ikke mindst vil kunne udgøre en risiko for svindel, når dagpenge tages med ud af landet. I sidstnævnte tilfælde skabes der asymmetri mellem det land, der betaler, og opholdslandet, der er bedst i stand til at tjekke om den opgivne bopælsadresse er korrekt. Udover at der kunne opsættes bedre regler for administrativ koordination, kunne Europa-Kommissionen også sørge for træning af nationale embedsmænd i håndtering af reglerne.

- Stramme op for misbrug nationalt. Det kunne i en dansk kontekst ske gennem bedre opfølgingsmuligheder i forhold til RUT-registeret; flere midler til samarbejdet mellem politi, SKAT og Arbejdstilsynet om kontrolbesøg på for eksempel byggepladser, systematisk verificering af bopælspligten i forhold til dagpengeretten, forøget indsats til at afsløre stråvirksomheder samt i forhold til at blackliste virksomheder, der bevidst spekulerer i sociale ydelser for at presse lønnen, med videre.
- Løbende føre tilsyn med arbejdsvilkår, så man bedre kan dokumentere social dumping. Arbejde for at sikre større fokus på europæisk plan af vigtigheden af at sikre ordentlige arbejdsvilkår i hele EU. Social dumping har været et vægtigt tema i Europa-Parlamentsvalgkampen i flere medlemslande, og det bør derfor udnyttes, at et nyvalgt Europa-Parlament formentlig vil være lydhør over for nye initiativer på dette område.
- Se nærmere på det tyske udvalgs forslag om begrænsning af en jobsøgendes opholdstilladelse til tre måneder, hvis vedkommende ikke får job, og udvisning af velfærdsbedragere og blokering af deres mulighed for genindrejse.
- Opretholde tiltag til at tiltrække højtuddannet og specialiseret arbejdskraft ved at være et land med ukompliceret bureaukrati, attraktive jobs, god infrastruktur, kulturelle tilbud, gode universiteter, med videre.
- Afsætte midler til en årlig statistik om arbejdsmigration for at afdække hvem, der kommer til Danmark fra andre EU-lande: antal migranter, baggrund (for eksempel: nationalitet, alder og uddannelse), jobsituation (for eksempel: fast/deltidsarbejde, sæsonarbejde, levering af tjenesteydelser, arbejdssøgende), bopæl, modtagelse af ydelser, med videre. Dette ville sikre en løbende monitorering af udviklingen i Danmark og gøre det muligt at træffe eventuelle forholdsregler i tide.

- Derudover kunne det foreslås Europa-Kommissionen årligt at udarbejde et oversigtsdokument, der monitorerer mobiliteten internt i EU.

### Fordele

Som det fremgår af overskriften for dette løsningsforslag er det en fordel, at de enkelte forslag ikke kræver lovændringer for at kunne gennemføres. Der kan formentlig relativt nemt opnås enighed om en intensiveret indsats mod den frie bevægeligheds udfordringer, og de forskellige tiltag vil også relativt hurtigt kunne søsættes.

### Ulemper

En række af tiltagene, som bedre kontrol, vil medføre øgede omkostninger. Eksempelvis kan ønsket om øget kontrol af bopælskravet tænkes at blive pålagt A-kasserne, som derved skulle have flere ressourcer til at kunne løfte opgaven.

Desuden vil disse tiltag næppe alene kunne imødekomme alle bekymringer, for eksempel om pres på specifikke ydelser, der har været fremme i den danske debat. Her vil der formentlig være behov for justering af reglerne, og det er er fokus for vores andet og tredje løsningsforslag nedenfor.

### • **Justeringer på nationalt plan**

Den danske velfærdsmodel er også under reformpres. Modellen har været skabt gradvist gennem årtier og flere af lovene om sociale ydelser, der i dag er i fokus, går mange år tilbage. Demografiske ændringer, økonomiske ændringer, ændringer i migrationsmønstre, stigende globalisering og markedsændringer – samt interne systemudfordringer – er over tid med til at påvirke et lands velfærdsmodel.

At der i hvert fald eksisterer et politisk pres i Danmark i dag for at sikre et smidigt samspil mellem EU's frie bevægelighed og adgangen til danske velfærdsydelser er et resultat af lang tids europæisk udvikling, som danske ministre har været med til at bestemme i Bruxelles siden 1973. Denne udvikling har selvfølgelig indvirkning på Danmark. Vi befinder os på godt og ondt i den nuværende situation på grund af politiske valg, som danske politikere har været med til at træffe.

Spørgsmålet om EU-borgeres adgang til velfærdsydelser vækker som nævnt debat i en lang række lande. Men det er muligt, at der er nogle særlige forhold ved den danske model, der gør situationen mere fundamental end tilfældet er for vores nabolande.

På det overordnede plan er flere danske ydelser for eksempel skattefinansierede, i stedet for forsikrings/bidragbaserede gennem aftaler mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Det er svært at opgøre, hvor meget hver enkelt dansker betaler gennem skatten til social sikring. Mens enkelte ydelser, som ATP-pension og dagpenge, er baseret på forsikringsprincipper, er det de omfattende dele, der er finansieret over skatten, der har bidraget til, at den danske velfærdsordning sommetider er blevet beskrevet (mere eller mindre korrekt) som en "universel velfærdsmodel".

Der er en naturlig samfundsforventning om, at brug skatte kroner skal kunne forsvares, blandt andet i forhold til hvem og hvad, der fortjener de offentlige midler. Og når pengene kan ses som at komme fra samme bunke, som i princippet kunne være brugt på skole og sygehusvæsen, kan det bidrage til en følelse af, at det ikke er fair, at midlerne går til personer, der kun har kort ophold i Danmark.

På et mere specifikt plan er Danmarks situation i EU også særlig ved, at netop arbejdsløshedsforsikringen er valgfri. Understøttelse ved ufrivillig arbejdsløshed regnes normalt som en social sikring i EU – og sociale sikringsydelser er den kategori af ydelser, der koordineres mest af forordning 883/04. I det ikke alle personer vil være omfattet af arbejdsløshedsforsikringen i Danmark, kan kontanthjælpen – som normalt ville anses som en socialhjælpsydelse, hvor der er færre koordineringsregler og for eksempel ingen eksporteringsret – de facto komme til at fremgå som en social sikringsydelse, med alle de rettigheder, det medfører for vandrende arbejdstagere.

Debatten om EU-migration og velfærdsydelser er uden tvivl fundamental for Danmark og berører mange mærkesager. Bag hele problematikken lurer eksempelvis også spørgsmålet om 60 års bestræbelser fra den danske fagbevægelses side på at forhindre etableringen af et lavtlønnet segment på arbejdsmarkedet. Det er forhold, der vedrører selve samfundsstrukturen i Danmark – og som ikke kun er blevet aktuelle på grund af EU's regler om den frie bevægelighed.

Det er nemlig højst sandsynligt, at vi også ville have en lignende debat, hvis det ikke var for EU-medlemskabet. Velfærdskommissionen fra 2008 var inde på at der især kunne opstå et pres på baggrund af den gratis uddannelse og den relativt høje SU til studerende, der ikke havde 'pligt' til at arbejde og betale skat i Danmark efter endt forløb. Lande som Schweiz og Norge oplever som beskrevet ovenfor høj migration, og migrationen af borgere fra de østeuropæiske lande – og deres ret til danske velfærdsydelser – startede længe før, de blev omfattet af EU's regler om den frie bevægelighed.

Desuden har Danmark et langsigtet underskud på de offentlige finanser samtidig med et af verdens højeste skattetryk. Det forhold alene har skabt debat om nødvendigheden af omfattende reformer af velfærdssystemet i lyset af globaliseringen. En udfordring er, at danskerne selv bruger de attraktive velfærdsydelser meget. Den gennemsnitlige dansker koster ifølge en beregning fra Dansk Arbejdsgiverforening den danske statskasse 6.000 kroner årligt, mens den gennemsnitlige EU-10 borger her og nu genererer et overskud på 16.000 kroner.<sup>18</sup>

Forklaringen er, at EU-borgerne ofte er kommet til Danmark efter endt uddannelse og trådt direkte ind på arbejdsmarkedet, hvor danskere har nydt godt af offentlige bevillinger til børnehaver, skoler, ungdomsuddannelser og universiteter, inden de kommer på arbejdsmarkedet.

Mange danskere modtager altså i kroner og ører mere fra statskassen, end de bidrager til den. Danskerne har foretaget et valg af velfærdsstat, hvor denne omfordeling har været accepteret – men modellen er nu tilsyneladende i mange danskeres øjne udfordret af, at omfordelingsprincippet i dag også omfatter andre EU-borgere.

Bredere globaliseringstendenser spiller også ind, og det er værd at bemærke, at udlændinge fra ikke EU-lande også har ret til mange sociale ydelser i Danmark – selv om de ikke er omfattet af EU's regler om fri bevægelighed. Det gælder for eksempel både børnecheck, dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge.<sup>19</sup>

Der kan derfor være gode grunde til – også uafhængigt af EU-regler – at sikre et velfærdssystem, som er mere robust over for vandringer mellem landene.

### Hvordan?

---

<sup>18</sup> Se DA's analyse fra april 2014 her: <http://www.agenda.dk/2014/04/oesteuropaeere-er-gevinst/>

<sup>19</sup> "Rapport om Optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser" fra marts 2011.



I det følgende giver vi inspiration til en række tiltag, der kan være med til at fremtidssikre den danske velfærdsmodel i lyset af EU's frie bevægelighed. Ligesom i forbindelse med kapitlet ovenfor er de tænkt som oplæg til debat, og vil hver især skulle undersøges nærmere, før deres respektive fordele og ulemper kan fastslås.

- Overvej om der i stedet for tidsbetingede optjeningsperioder – som en række EU-domme har sat spørgsmålstegn ved – kunne åbnes op for beløbsbetingede optjeningsperioder. Det ville betyde, at man for at få adgang til eksempelvis danske dagpenge skal optjene et vist beløb (eventuelt svarende til en nærmere bestemt periode med fuldtidsarbejde baseret på OECDs "Average Worker" definition) – uafhængigt af hvor i EU, og over hvor lang tid, dette beløb var optjent. En undtagelse kunne indføres for dimittender. Tilsvarende beløb ville i så fald naturligvis også gælde for danskere, og konsekvenserne for lavtlønnede samfundsgrupper ville skulle undersøges nærmere inden et sådan forslag blev fremført formelt.
- Løbende føre tilsyn med arbejdsvilkår og i den forbindelse i samarbejde med arbejdsmarkedets parter se på mulighederne for politisk at sikre en mindsteløn som værn mod lønpres (eventuelt gennem en almengørelse af overenskomster inden for udsatte sektorer).
- Overvej at bruge erfaringerne fra den svenske dagpengeadministration, hvilket ser ud til at være en mere fremtidssikret model i forhold til den stigende mobilitet inden for EU's indre marked. De danske regler om dagpenge præciserer, at man modtager 90 pct. af sin sidste løn gennem de seneste tre måneder (dog maksimalt 815 kroner om dagen). De svenske regler tager udgangspunkt i ansøgerens overordnede indtjening i løbet af det seneste år. Der skal naturligvis igen tages højde for, at ændrede regler også vil omfatte danske statsborgere, hvor nogle derved risikerer at komme på en lavere sats, end tilfældet er i dag. Konsekvenserne heraf ville derfor skulle undersøges yderligere.
- Det kunne overvejes at gøre en form for arbejdsløshedsforsikring obligatorisk for at undgå en gråzone i forhold til kontanthjælpen.
- Mere grundlæggende kunne det på sigt overvejes at gentænke finansieringsprincippet bag flere ydelser af den ikke indtægtssupplerende slags. Det kunne for eksempel være i form af flere bidragsydelse eller forsikringsordninger, hvor man sparer op gennem lovfastede ordninger i stedet for via et udefineret beløb via skatten. Med de seneste års internationalisering og migration af såvel EU-borgere som

trejdelandsborgere til Danmark ville det være én måde, hvorpå ulighed mellem hvem, der betaler, og hvem, der modtager, kunne mindskes. Det kunne også være i form af at stille ydelserne til rådighed som vouchers/subsidier til konkrete tilbud (for eksempel til nedbringelse af egenbetaling til dagsinstitutioner, fritidsordninger, skoler med videre) i stedet for som åbne beløb. Der er en række udfordringer og samspilsproblemer forbundet med en sådan mere grundlæggende nytænkning af velfærdens finansieringsprincipper. Tænketanken anbefaler derfor, at der nedsættes en mobilitetskommission til at undersøge, hvordan udfordringerne løses, og hvordan man også sikrer særligt udsatte grupper.

### Fordele

Større smidighed: Flere af de regel-justeringer, der kan tages på nationalt plan, vil formentlig kunne besluttes og implementeres væsentligt hurtigere end EU-tiltagene.

### Ulemper

Nogle af tiltagene nævnt ovenfor, for eksempel øget kontrol, vil have en budgetmæssig og/eller administrativ indvirkning.

De mere vidtgående forslag, for eksempel om mindsteløn, eller flere bidragsbaserede ydelser, udgør en følsom debat, der kan få bredere konsekvenser for samfundsopbygningen. Der er derfor brug for grundige konsekvensanalyser på disse felter.

### • **Præcisering af EU forordning 883/04**

EU's regler og praksis om fri bevægelighed har som ovenfor nævnt rod tre forskellige steder. EU-traktater har fastlagt principperne; EU-love har præciseret, hvordan principperne skal implementeres; og EU-domme fra EU-domstolen har tolket i tvivlsager og derigennem skabt præcedens. Nogle af de mest grundlæggende regler om den frie bevægelighed – traktatens artikel om ikke-diskrimination og reglen om arbejdstageres ret til de samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere – stammer uændrede fra henholdsvis 1957 og 1968. At der ikke har været ændringer kan virke overraskende i lyset af, at EU's ministre aldrig har defineret

arbejdstagerbegrebet, som netop er det, EU-Domstolen i efterfølgende domme har tolket meget bredt.

Den seneste, og mest omfattende, af en lang række forordninger, der koordinerer EU's regler om social sikring i forbindelse med den frie bevægelighed er forordning 883/04, der i dag er ti år gammel. Den daterer dermed fra en tid, hvor konsekvenserne af EU's største og mest forskelligartede udvidelse nogensinde – udvidelsen med ti central- og østeuropæiske lande i 2004, der samlet set havde et bruttonationalprodukt, som var lidt mindre end Hollands – ikke var kendte og svære at forudse. Det var desuden de færreste i 2004, der havde forudset, at en af de vanskeligste økonomiske og finansielle kriser til at ramme Europa nogensinde var lige rundt om hjørnet.

Forordning 883/04 har til formål at koordinere de nationale ordninger – ikke at harmonisere dem – da EU-landene har valgt ikke at gøre brug af traktatens harmoniseringsbestemmelser på det sociale område. Koordinationen er vigtig i forhold til at sikre, at den frie bevægelighed, og dermed en væsentlig del af EU's indre marked, kan fungere smidigt. Det er blandt andet forordning 883/04, der sikrer, at man som vandrende arbejdstager ikke mister sine rettigheder, eller står uden socialt sikringssystem, fordi man finder arbejde i et andet EU-land, eller som pensionist vælger at få sin pension udbetalt i udlandet. Men det betyder naturligvis ikke, at der ikke med tiden kan vise sig behov for at tilpasse forordningen på baggrund af gjorte erfaringer.

EU's forordninger er politiske kompromiser og ordlyden i forordning 883/04 repræsenterer ikke nødvendigvis den definitive udlægning af fri bevægelighed. Mange formuleringer i forordningen har været resultat af vanskelige kompromiser, og ordlyden er ikke altid entydig. Når der opstår konkrete tvivlsager, er det EU-domstolens opgave at tolke på baggrund af traktat- og lovteksterne. Dommerne kan somme tider tolke ordlyden i lovteksterne på en anden måde end det, som nogle stats- og regeringschefer måtte have haft in mente, da de enedes om teksten.

At der i dag er millioner af europæere, der gør brug af den frie bevægelighed er en ubestridt succeshistorie for EU's indre marked. Hvis der viser sig at være nye udfordringer, er det legitimt at forvente, at der følges op politisk. Det er således en af EU's opgaver at tage højde for eventuelle udfordringer ved den førte fælleskabspolitik og sikre, at forordninger ikke får utilsigtede konsekvenser for medlemslandene via domspraksis.

Det er sandsynligt, at Kommissionen i løbet af det næste år – formentlig umiddelbart efter tiltrædelsen af et nyt hold kommissærer i efteråret 2014 – vil komme med ændringsforslag til netop forordning 883/04. Det skyldes nu ikke de overvejelser, der har gjort sig gældende i for eksempel den danske debat, men snarere ønsket om at præcisere nogle uklarheder på dagpenge- og sygedagpengeområdet. Men selv om Kommissionens egne ændringsforslag ikke kan forventes at imødekomme netop de forhold, der har skabt bekymring i Danmark, kan der spores en erkendelse i Kommissionen af, at det er vigtigt at få forordningen bragt up-to-date og justeret i forhold til de nye udfordringer. Og det giver i det mindste mulighed for at gøre opmærksom på andre ønsker.

Hvad kunne i så fald være danske prioriteter? Ved at identificere disse i god tid, kan allierede identificeres og argumentationen slibes af. Fra dansk side vil det handle om at prioritere behovet for de vigtigste og mest realistiske ændringer og samtidig forberede sig på defensive dagsordener: enhver forhandling betyder naturligvis også, at der fra andre medlemslande kan komme forslag på bordet, der set fra et dansk synspunkt er en forringelse af det eksisterende lovgrundlag.

### Hvordan?

Nedenfor følger Tænketanken EUROPA's bud på hvad, der på baggrund af den eksisterende debat, kunne gøres til genstand for de danske overvejelser. Det er klart, at de enkelte tiltags fordele og ulemper ville skulle undersøges nærmere, før det kan besluttes, om de reelt er attråværdige. Og mens nedenstående kan give det indtryk, at alt er åbent for debat og muligt, er det klart, at dette ikke nødvendigvis vil være tilfældet, når det kommer til de konkrete forhandlingsrunder. Som nævnt ovenfor er det indtil videre kun Storbritanniens regering, der for alvor har slået til lyd for omfattende ændringer. Ikke desto mindre kan det være nyttigt at få ideerne og argumenterne på bordet.

Tiltagene tager udgangspunkt i og søger at fastholde forordning 883/04s overordnede mål, som ifølge dens egen ordlyd er "at sikre, at retten til fri bevægelighed reelt kan udøves" i EU.

- Under Artikel 1 kan der indsættes en mere præcis definition af betegnelser som "arbejdstager", "reel chance for at finde arbejde", "tilknytning", med videre. Hvor meget skal der eksempelvis til for at være arbejdstager? Bør begrænset deltidsarbejde være omfattet af forordningen?

- Det kunne endvidere overvejes, om "reel tilknytning" kunne sikres gennem at knytte udbetaling af ydelser mere direkte til, hvorvidt man er skatteyder i det land, hvor man gør krav på velfærdsydelser.
- Forordningen skriver, at "I lyset af proportionalitetsprincippet bør det påses, at princippet om ligestilling af forhold eller begivenheder ikke fører til objektivt urimelige resultater" (betragtning 12). Her kan det overvejes at etablere en form for "sikkerhedsklausul", der definerer under hvilke omstændigheder, modtagerlande mod dokumentation af "urimelige" konsekvenser midlertidigt kan tilsidesætte ligestillingsprincippet i en given sag.
- Overveje om forordningen kunne bidrage til også at sætte fokus på migranternes arbejdsvilkår i modtagerlandet. Det kunne måske være i form af at stille krav om, at myndighederne oplyser om et lands arbejdsvilkår, når migranten registrerer sig i landet. Det kunne give migranten bedre redskaber, hvis vedkommende står over for en virksomhed, der bevidst forsøger med underbetaling i forhold til det generelle lønniveau i branchen.
- Justering af Artikel 62, stk. 1, der bestemmer, at dagpenge udelukkende skal beregnes på grundlag af den indtægt, den pågældende har haft under sin senest lønnede beskæftigelse efter medlemslandets lovgivning. En afvikling af paragraffen vil bevirke, at man kan foretage en beregning af dagpengesatsen for EU-borgere i Danmark på baggrund af migrantens faktiske indkomstniveau i Danmark eller andre EU-lande, hvor den pågældende har arbejdet.
- Gøre det muligt at købekraftsregulere ydelser, der eksporteres, så der tages højde for leveomkostningerne i opholdslandet. Der skal naturligvis tages højde for, at en sådan regulering ville gælde ligeligt for alle.
- I forhold til ikke-erhvervsaktives ret til længerevarende ophold i et andet EU-land, som er tilladt såfremt vedkommende ikke er til "urimelig byrde" for modtagerlandet, kunne man i lyset af EU-domstolens nylige afgørelse i Brey-sagen<sup>20</sup> søge at opstille klarere regler for, hvornår modtagelse af landets sociale ydelser kunne udgøre en sådan "urimelig byrde".
- Det kunne også overvejes, at indføre fælles regler for sanktioner i tilfælde af misbrug.

---

<sup>20</sup> C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt v Peter Brey, September 2013. Dommen gav et tysk, ikke-erhvervsaktivt ægtepar ret til at modtage en pensionslignende ydelse i Østrig. Hvis EU-domstolen vælger at følge Generaladvokatens vurdering fra maj 2014 i den såkaldte Dano-sag (der vedrører en rumænsk ikke-erhvervsaktiv kvindes ret til kontanthjælp i Tyskland), kan det dog muligvis danne præcedens for et mere restriktivt grundlag for vurdering af, om tilknytningsprincippet er opfyldt.

### Fordele

En justering af den EU-forordning, der har givet anledning til størstedelen af de danske bekymringer – blandt andet på baggrund af EU-domstolens udlægning af forordningens betydning – ville være en grundlæggende og effektiv måde at justere samspillet mellem fri bevægelighed og retten til velfærdsydelser på.

### Ulemper

Der er mange udfordringer forude i forhold til at få præciseret danske prioriteter bedre i et justeret dokument.

Først og fremmest skal Europa-Kommission komme med et forslag på baggrund af en vurdering af fælleskabets samlede interesser, og dernæst skal der forhandles om ændringsforslagene i Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Det er klart, at der i lyset af, at store dele af debatten handler om EU-10 borgeres migration, kan blive tale om en meget følsom debat, der risikerer at skabe en uhensigtsmæssigt øst/vest skillelinje. Desuden er det som nævnt kun Storbritannien, der officielt har udtrykt ønske om en decideret ændring af de regler, der er omfattet af forordningen – hvorfor danske forslag her kunne risikere at stå ret alene.

Som udgangspunkt vil ændringsforslag, der ikke lægger op til et brud med ligebehandlingsprincippet og traktatens øvrige bestemmelser, ikke i sig selv kræve en traktatændring.

- **En europæisk mobilitetsfond**

Der har længe været forslag fremme om social koordinering på europæisk plan. Tidligere, da EU bestod af 12 lande, drøftede man blandt andet en løsning baseret på et hypotetisk medlemsland – et trettende medlemsland. Man enedes om hvilke sociale rettigheder og ydelser, der skulle være gældende her, og det ville så være det regime, vandrende arbejdstagere havde adgang til under de første år i et andet EU-land. Eksempelvis kunne der være en fast sats for basale ydelser som arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge og børnepenge. Efter en normeret tidsramme kunne EU-migranten overgå til bopælslandets eget sociale system uden forskelsbehandling i forhold til landets egne statsborgere.

En af udfordringerne ved et sådant, universelt socialt regime i EU ville være, at en form for gennemsnitssats i nogle tilfælde ville give vandrende arbejdstagere ret til højere ydelser end opholdslandets egne statsborgere og i andre tilfælde – i lande med højere leveomkostninger – gøre det svært at sikre et minimums leveniveau for migranterne. Det kunne eventuelt imødegås ved at gøre beløbene til maksimumbeløb, så de kun kom på tale i lande, hvor niveauet var højere end i det trettende medlemsland, samt ved at indekserer niveauet på baggrund af prisniveauet i det medlemsland, man migrerede til.

Men spørgsmålet er bare, hvor meget en sådan model reelt ville bidrage til at lempe et eventuelt pres på populære modtagerlandes velfærdssystemer. I flere lande kan det tænkes, at der ikke ville være den store forskel mellem niveauet for "det trettende medlemsland", når der er indekseret for prisniveau, og det allerede eksisterende niveau.

Princippet om, at solidaritet går begge veje – at der for eksempel er fælleseuropæiske mekanismer til at afhjælpe et eventuelt pres på modtagerlande – kunne dog være et vigtigt signal at sende til udsatte borgere i EU's mere velstående lande. Og det kunne bidrage til at sikre, at lande med omfattende velfærdsprogrammer ikke føler sig pressede til at nedjustere ambitionsniveauet på grund af stigende fri bevægelighed.

På den baggrund kunne en *europæisk mobilitetsfond* formentlig udgøre et konstruktivt bidrag til den igangværende debat om fri bevægelighed og velfærdsydelser. Som skitseret nedenfor kunne en sådan fond tage udgangspunkt i at være en garant for hjælp til medlemslande, hvis der opstår et uforholdsmæssigt stort pres på deres sociale system (eksempelvis i udsatte regioner) som resultat af den frie bevægelighed.

Som et hypotetisk eksempel kunne en sådan europæisk mobilitetsfond træde til, hvis EU-borgeres brug af eksempelvis den tyske børnecheck (kindergeld) stiger med 10 pct. på et år og udgør et langt større træk på ydelsen end det normale niveau for tyske borgere. Hjælpen kunne bestå af en periodevis medfinansiering af en pct.sats af det uforholdsmæssigt store træk på ydelsen – formentlig vil selv en mindre kompensation kunne have stor symbolsk betydning og forvise om, at der er europæisk opmærksomhed omkring situationen.

Europa-Kommissionen pusler selv på et meget foreløbigt og tidligt stadie med tanker om fælles sociale kasser til fordeling mellem landene efter behov i krisetider. Der har navnlig været fokus på stabiliseringsmekanismer inden for

euroområdet i forhold til arbejdsløshed, men selve ideen om en fælles kasse har paralleller til en europæisk mobilitetsfond. Princippet minder også om det, der ligger til grund for den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen fra 2006, der yder støtte til personer, der mister deres job som følge af den økonomiske krise eller større ændringer i verdens handelsmønstre.

### Hvordan?

En europæisk mobilitetsfond, administreret på EU-plan, skal gøre det til et fælleseuropæisk anliggende at hjælpe medlemslande, der oplever et uforholdsmæssigt stort pres på deres velfærdssystem som resultat af den frie bevægelighed.

Ideen bag fonden er, at den finansieres af fælleseuropæiske midler – det kunne være gennem en omfordeling af midler fra eksisterende redistribueringsfonde som strukturfondene, eller, som EU's Globaliseringsfond, gennem overførsel af midler fra bevillinger, der ikke udnyttes fuldt ud. På sigt, i forbindelse med EU's næste syvårige rammebudget, kunne det overvejes at kombinere fonden med EU's Socialfond, der allerede støtter formål som inklusion af marginaliserede vandrende arbejdstagere i modtagerlandet. Dermed kunne Socialfonden tilføjes et yderligere perspektiv om solidaritet i forhold til regioner i modtagerlande, der er særligt udsatte.

Midlerne skulle øremærkes to overordnede formål:

- 1) Støtte i tilfælde af et dokumenteret og uforholdsmæssigt stort pres på et modtagerlands sociale system (herunder en bestemt ydelse eller sektor) som følge af den frie bevægelighed. Erfaringer viser, at det er meget svært at forudse migrationsudviklingen internt i EU, så fonden skulle være en garant om støtte, hvis noget uventet opstår. Hjælpen kunne eksempelvis bestå af en periodevis medfinansiering af en pct.sats af et uforholdsmæssigt stort pres på en ydelse.
- 2) Støtte til at imødegå dokumenterede, utilsigtede konsekvenser af den frie bevægelighed, herunder i forbindelse med brain-drain, i aftagerlande, samt tiltag til at forbedre levevilkårene i EU's mindre velstillede lande, så skellet mellem de traditionelle aftager- og modtagerlande gradvist udlignes.

### Fordele



En europæisk mobilitetsfond ville være med til at værne om retten til fri bevægelighed, herunder ligebehandlingsprincippet, samtidig med at der kommer fokus på at sikre, at nationale velfærdssystemer ikke kommer under pres. Den ville også bidrage til princippet om solidaritet medlemslandene imellem og kunne være med til at opfordre til fastholdelse af ambitiøse sociale ordninger. Modellen ville ikke ændre ved kompetencefordelingen på det sociale område, og det ville fortsat stå medlemslandene frit for at indrette deres sociale systemer som ønsket.

### Ulemper

Det kan blive svært at finde flertal i Bruxelles om oprettelse og finansiering af en ny fond, der blandt andet har til formål at sikre, at relativt velstående medlemslande ikke oplever et pres på velfærdsydelse. Dog vil de fleste formentlig kunne enes om, at der også skal være en tilskyndelse for medlemslande til at opretholde og/eller udvikle et ambitiøst velfærdsniveau. Det vil skulle undgås at fonden skaber et skel mellem mere og mindre velstående EU-lande, hvor den ses som de rigere landes værn. Det kunne imødekommes gennem et samtidigt fokus på at afhjælpe en række udfordringer og utilsigtede konsekvenser i afsenderlande.

Fra dansk side er det også nødvendigt at være opmærksom på, at Danmark, alt efter fondens indretning, ikke nødvendigvis vil være nettobidragsmodtager. Andre EU-lande modtager eksempelvis langt flere EU-migranter end Danmark.

## AFSLUTTENDE OVERVEJELSER

I dette notat har vi sat fokus på den danske debat om arbejdskraftens frie bevægelighed i EU og konsekvenserne for velfærdssamfundet. Her er nogle af hovedpointerne:

**Det indre marked med den frie bevægelighed gavner dansk økonomi.** For det første er det vigtigt at forstå, hvordan arbejdskraftens frie bevægelighed er en integreret del af EU's indre marked, der skaber øget velstand i Danmark. Her hænger "de fire friheder" – varer, kapital, tjenesteydelser og personer – tæt sammen både økonomisk og politisk. Der er tale om et kompromis, EU-landene i mellem, for mens nogle lande prioriterer, at det er varer eller kapital, der bevæger sig frit, er fokus i andre lande på tjenesteydelser eller arbejdskraft. At

EU har et velfungerende indre marked har i løbet af Danmarks EU-medlemskab bragt betydelige økonomiske fordele – og alt tyder på, at dette vil fortsætte, og muligvis endda intensiveres i form af stigende eksport til nye medlemslande i Danmarks nærområde samt gennem nye EU-frihandelsaftaler med tredjelande, herunder USA. Selv lande som Norge og Schweiz, der ikke er medlemmer af EU, har valgt at deltage i det indre marked og dermed at være omfattet af reglerne om den frie bevægelighed.

**EU-borgernes brug af sociale ydelser i Danmark ligner danskernes eget brug.** De officielle tal viser, at Danmark ligger på niveau med EU-gennemsnittet i forhold til andelen af EU-migranter i landet – de udgør ifølge Dansk Arbejdsgiverforening cirka 3,3 pct. af befolkningen<sup>21</sup> – og at EU-borgernes træk på danske sociale ydelser i store træk ligner danskernes eget brug af ydelserne. Tallene, som de ser ud i dag, kan næppe siges at udgøre et stort pres på velfærdssystemet. Derimod kan der ses en betydelig stigning i andelen af EU-borgere fra de ti nye medlemslande i Danmark, og den vil formentlig fortsætte de næste år. Derfor handler debatten også om rettidig omhu – om at sikre, at såvel den danske velfærdsmodel og EU's regler er indrettet til at håndtere udviklingen.

**Der kan godt skabes en bedre balance mellem fri bevægelighed og velfærdsydelser.** Og netop med henblik på rettidig omhu kommer vi for det tredje med bud på fire typer løsningsforslag, der alt efter ambitionsniveau kan bidrage til at sikre bedre balance mellem den frie bevægelighed og velfærdsydelserne.

- **Eksisterende regler kan anvendes bedre.** Der er allerede rammer for at undgå misbrug og for samarbejde landene i mellem, men Danmark kunne engagere sig i den bredere europæiske debat om, hvordan dette kan gøres bedre. Helt konkret gælder det for eksempel om tjek af bopælsland for personer, der vælger at tage dagpenge med til et andet EU-land for at søge job der. Desuden vil en mere indgående drøftelse af EU-rettens betydning for Danmark i forbindelse med lovgivningsprocessen kunne gøre, at der i god tid tages højde for afledte konsekvenser. Og ligeledes vil vores forslag om årlig monitorering på såvel nationalt- som EU-plan kunne bidrage til, at der i tide kan reageres, hvis migrationsudviklingen giver anledning til uforholdsmæssige konsekvenser for såvel aftager- som modtagerlande.

---

<sup>21</sup> Analyse fra Dansk Arbejdsgiverforening, maj 2014: <http://www.agenda.dk/2014/05/dk-tiltraekker-ikke-eu/>

- **Danske regler kan justeres**, så der tages højde for de seneste års europæiske udvikling, herunder EU-domstolens domme. For eksempel har Sverige en alternativ beregning af dagpenge, og mange EU-lande har flere forsikringsbaserede ydelser end Danmark. Der er i denne forbindelse brug for en mere grundlæggende analyse af, hvordan Danmark kan hente inspiration fra andre europæiske lande, og hvordan danske regler kan fremtidssikres. En dansk mobilitetskommission vil kunne lave de fornødne konsekvensanalyser og komme med anbefalinger til politikerne om, hvordan velfærdsordningerne bør indrettes for at sikre en bedre balance mellem national velfærd og øget mobilitet.
- Det er også muligt at se nærmere på, hvordan **EU's regler om den frie bevægelighed kan præciseres**. I øjeblikket er det dog kun regeringen i Storbritannien, der har foreslået, at der skal en større ændring til her. Men der er også stor opmærksomhed på den frie bevægeligheds påvirkning af det sociale område i lande som Tyskland, Frankrig og Østrig, og Kommissionen har i sit arbejdsprogram for 2014 lagt op til at revidere forordningen. Alt andet lige udgør det en mulighed for at komme på banen med eventuelle danske prioriteter – og vi har taget hul på debatten om, hvordan de kunne se ud.
- En **europæisk mobilitetsfond** gør det til et fælleseuropæisk anliggende at hjælpe medlemslande, der oplever et dokumenteret, uforholdsmæssigt stort pres på deres velfærdssystem som resultat af den frie bevægelighed. Den skulle også have som formål at styrke aftagerlandes evne til at fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Med de fire typer løsningsforslag har vi vist, at der er rent faktisk findes en række tiltag, der kan igangsættes både på kort og på lang sigt. Der vil være fordele og ulemper ved alle forslagene, og det er et politisk valg mellem forskellige visioner for udviklingen af det europæiske samarbejde, der skal træffes. Det er derfor op til de danske politikere, om og hvordan de enkelte forslag skal tages videre.

Ligesom den nuværende frie bevægelighed er et resultat af politiske valg, vil også fremtidens udvikling skulle præges gennem politiske valg. Det bør fremgå tydeligere i den danske debat, hvordan de enkelte partier forholder sig til valgene. Det nyvalgte Europa-Parlament og den nye Europa-Kommission vil med stor sandsynlighed inden for den nærmere fremtid genoptage debatten om mobilitet, velfærdsydelser og arbejdsvilkår i EU. Det er derfor vigtigt, at man

allerede nu får en samlet og konstruktiv diskussion af, hvad der bør være danske prioriteter og anbefalinger i den bredere europæiske debat. Argumenterne skal på bordet. Det handler om hvilket Europa, Danmark skal slå til lyd for.