

Anne Mette Ødegård,
Rolf K. Andersen, Bjorn Dapi og
Cecilie Agestad

Arbeidsinnvandring fra tredjeland

Anne Mette Ødegård, Rolf K. Andersen, Bjorn Dapi og Cecilie Aagestad

Arbeidsinnvandring fra tredjeland

Fafo-rapport 2022:17

Fafo-rapport 2022:17

© Fafo 2022

ISBN 978-82-324-0650-0

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
De fleste kommer fra Asia og Europa	7
Avhengig av konjunkturer	7
Hvorfor Norge?	8
Hvordan får vi tak i de beste hodene?	8
Søknadsprosessen tar for lang tid	8
Hvordan kan det tilrettelegges bedre?	9
1 Innledning og bakgrunn	11
1.1 Hvem vinner i konkurransen om kompetansen?	12
1.2 Problemstillinger	13
1.3 Bakgrunn	14
1.4 Regelverk	15
1.5 Gangen i rapporten	17
2 Metode	18
2.1 Spørreundersøkelse blant arbeidstakere	18
2.2 Spørreundersøkelse blant arbeidsgivere	20
2.3 Bakgrunnsvariabler i analysene	21
2.4 Kvalitative intervjuer	24
2.5 Registeranalyser	26
3 Faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland siste 20 år	28
3.1 Hva kjennetegner faglært arbeidskraft fra tredjeland?	28
3.2 Konsekvenser av regelverksendringer	39
3.3 Hva påvirker arbeidsinnvandring fra tredjeland til Norge?	43
3.4 Oppsummering	52
4 Arbeidstakernes motivasjon og erfaringer	54
4.1 Familieforhold	56
4.2 Hvorfor Norge?	56
4.3 Hvilke land konkurrerer Norge med?	59
4.4 Hvorfor blir de i Norge?	60
4.5 Hvordan oppleves det å bo i Norge?	63
4.6 Hvordan kan Norge tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere?	64

4.7	Oppsummering.....	66
5	Arbeidsgivernes motivasjon og erfaringer.....	68
5.1	Hva er attraktivt med å komme til Norge?	69
5.2	Hvordan kan Norge hevde seg i konkurranse med andre land?	70
5.3	Hva hindrer rekruttering av arbeidsinnvandrere fra tredjeland?.....	71
5.4	Oppsummering.....	72
6	Veien inn i Norge	74
6.1	Arbeidsgivernes erfaringer og synspunkter	76
6.2	Arbeidstakernes erfaringer og synspunkter	82
6.3	Å bosette seg i Norge.....	87
6.4	Oppsummering.....	88
7	Konsekvenser av koronapandemien.....	90
7.1	Ensomhet og hjemmekontor	91
7.2	Erfaringer med innreiserestriksjoner.....	93
7.3	Oppsummering.....	95
8	Hvordan kan man tilrettelegge bedre for faglært arbeidskraft fra tredjeland?.....	96
8.1	Hva er erfaringer fra andre land?.....	97
8.2	Behov for å vurdere endringer i norsk politikk?.....	100
8.3	Søknadsprosess og tjenester fra det offentlige	108
8.4	Markedsføring av og informasjon om Norge.....	110
8.5	Avsluttende vurderinger	112
9	Referanser.....	114

Forord

Bakgrunnen for denne rapporten er at UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har behov for mer kunnskap om arbeidsinnvandring av kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland og hvordan det kan legges til rette for at flere med ettertraktet kompetanse velger å ta arbeid i Norge. I løpet av arbeidet med dette prosjektet har verden og Europa gjennomlevd to rystelser som har direkte påvirkning på temaet i denne rapporten. For det første har koronapandemien ført til store vanskeligheter med å bevege seg over landegrensene for arbeidstakere og arbeidssøkere. For det andre har den russiske invasjonen i Ukraina i februar 2022 ført til den største flyktningebølgen i Europa siden andre verdenskrig. Det var fra før mange arbeidsinnvandrere både fra Ukraina og Russland i Norge. Hvordan denne krigen vil påvirke situasjonen på det norske arbeidsmarkedet, er det i skrivende stund for tidlig å si noe nærmere om.

Uansett byr denne rapporten på kunnskap som har vært mangelvare. Det har aldri tidligere blitt gjennomført spørreundersøkelser blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres arbeidsgivere her i landet.

Oppdragsgiver for prosjektet er Utlendingsdirektoratet (UDI), og vi vil takke for et spennende og interessant oppdrag som er gjort i samarbeid med Agenda Kaupang. Den første delen av prosjektet var en kunnskapsoppsummering som er publisert i en egen rapport (Aagestad mfl., 2021). Her ble det redegjort for faktorer som påvirker arbeidstakere fra tredjeland sine valg av land, begrunnelser for å bli værende over tid og ulike lands lovgivning og erfaringer med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. I samsvar med oppdragsgivers ønske er hovedinnholdet i den første rapporten inkludert i denne.

Uten våre informanter, som både har deltatt i spørreundersøkelsene og i de kvalitative intervjuene, hadde det ikke blitt noe resultat. Så tusen takk til alle som villig har stilt opp. Tusen takk for samarbeid og tålmodighet til våre kontaktpersoner i UDI, Rachel Elisabeth Eide og Berit Gravdahl, og til Magnar Naustdalslid for hjelp med tilrettelegging av data.

Ved Fafos skal Kristin Alsos og Kristine Nergaard ha takk for innsatsen som kvalitets sikrere. Fafos informasjonsavdeling har tilrettelagt rapporten for publisering. Alle feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, juni 2022

Anne Mette Ødegård
prosjektleder

Sammendrag

Temaet i denne rapporten, som er gjennomført på oppdrag fra UDI, er faglært arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS-området, såkalte tredjeland. «Faglært» vil si at vedkommende arbeidstaker må ha fagutdanning, høyere utdanning eller spesielle kvalifikasjoner for å få oppholdstillatelse i Norge.

Prosjektet er gjennomført i en spesiell periode. Koronapandemien i 2020 og 2021 førte til store vanskeligheter med å bevege seg over grensene, og den russiske invasjonen i Ukraina i februar 2022 førte til den største flyktningebølgen i Europa siden andre verdenskrig. Fra 1. januar 2021 ble dessuten alle britiske arbeidstakere regnet som tredjelandsborgere.

Koronapandemien preget en hel verden da denne undersøkelsen ble gjennomført. For arbeidsgivere og arbeidsinnvandrere fra tredjeland har innreiserestriksjoner vært en utfordring. En umiddelbar konsekvens var også en kraftig nedgang i antall søknader om oppholdstillatelse. En annen konsekvens var økt arbeidsmengde for UDI.

Det er villet politikk å legge til rette for rekruttering av nødvendig arbeidskraft fra tredjeland. En forutsetning for å få dette til er at Norge framstår som et attraktivt land å søke seg til. Samtidig er det bærende prinsippet i arbeidsinnvandringspolitikken at innvandringen ikke skal fortrenge arbeidskraft fra Norge eller fra andre land innenfor EØS-området.

Kunnskap om hvordan andre, sammenlignbare land legger til rette for å tiltrekke seg den arbeidskraften det er behov for, var tema i første del av dette prosjektet. Denne kunnskapsoppsummeringen er publisert i en egen rapport, skrevet av Cecilie Aagestad, Kristin Brænden og Ester Bøckmann, med tittelen *Arbeidsinnvandrere fra tredjeland* (Fafu-rapport 2021:05).

Formålet med dette prosjektet er å få mer kunnskap om faglærte arbeidsinnvandrere i Norge og norske arbeidsgivere som rekrutterer arbeidskraft fra tredjeland. Hva kjennetegner arbeidsinnvandrere fra tredjeland? Hva er erfaringene deres med å jobbe og bo i Norge? Hva er behovet for tjenester fra det offentlige? Trengs det endringer i regelverket? Hvordan oppleves søknadsprosessen?

I denne rapporten har vi gjennomført a) registeranalyser av innvilgede og avslåtte søknader fra 2000 til 2020, som viser kjennetegn ved arbeidsinnvandrerne, b) spørreundersøkelse blant faglærte arbeidsinnvandrere som oppholder seg i Norge, og c) spørreundersøkelse blant arbeidsgivere med ansatte fra ett eller flere tredjeland. I tillegg har vi gjennomført totalt 25 kvalitative intervjuer, med arbeidsgivere, arbeidstakere og nøkkelinformanter.

Tredjelandsborgere som ønsker å ta arbeid i Norge, må søke om oppholdstillatelse. De fleste får tillatelse som enten faglært eller sesongarbeider. Det må foreligge et konkret tilbud om arbeid, og det stilles krav både til stillingen og til lønns- og arbeidsvilkår. I 2000 ble tillatelse til faglærte utvidet til å gjelde personer med

minimum treårig yrkesrettet utdanning på norsk nivå. Dette er den viktigste endringen i regelverket de siste 20 årene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsetter, i samarbeid med Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, en årlig kvote for faglærte. Kvoten har vært på 5000 arbeidstakere siden år 2002. Det har ikke skjedd at kvoten har blitt fylt opp. Hvis det skjer, så skal det foretas en arbeidsmarkedsmessig vurdering som del av søknadsbehandlingen. Oppholdstillatelse som faglært arbeidstaker danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, som man kan søke om etter tre år. Norge er ikke bundet av EUs regelverk når det gjelder arbeidsinnvandring fra tredjeland.

De fleste kommer fra Asia og Europa

De største gruppene av arbeidsinnvandrere fra tredjeland kom i 2020 fra asiatiske og europeiske land. De fleste kommer fra India, Kina, Ukraina og Serbia. Personer mellom 25 og 44 år utgjør den største aldersgruppen. Kvinner utgjør om lag 30 prosent av arbeidsinnvandrerne fra tredjeland.

I perioden fra 2016 til 2020 faller andelen med yrkesfaglig bakgrunn og med lang universitets- eller høyskoleutdanning (mer enn fire år), mens andelen med kort universitets- eller høyskoleutdanning øker. Det er likevel de med lengst utdanning som fremdeles er i flertall. I 2020 gikk 57 prosent av innvilgelsene til de med lengst utdanning, 29 prosent til de med kort universitets- og høyskoleutdanning (inntil fire år) og 13 prosent til personer med yrkesfaglig utdanning.

Naturvitenskap, tekniske fag og håndverksfag, som inkluderer personer med IT-kompetanse, dominerer. Antall personer innenfor helse-, sosial- og idrettsfag er blitt kraftig redusert siden 2015. Dette kan henge sammen med at det er mange land som konkurrerer om å tiltrekke seg helsepersonell.

I 2016 ble det bestemt at nyutdannede skulle få oppholdstillatelse i tolv måneder etter endte studier, mot tidligere seks måneder. I perioden fra 2016 til 2019 er det flere som har tatt utdanningen sin i Norge, som også søker jobb her. Denne økningen kan ha sammenheng med regelendringen, men skyldes trolig også økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Avhengig av konjunkturer

Arbeidsinnvandring fra tredjeland er behovsstyrt og derfor svært avhengig av konjunkturer. Arbeidsledighetsnivået i Norge har stor betydning for tiltrekningen av arbeidskraft. Høy ledighet demper sannsynligheten for at arbeidstakerne søker seg til Norge. Høy arbeidsledighet i hjemlandet spiller en mindre rolle. Dette henger trolig sammen med at faglærte er mindre utsatt for nedgangstider i hjemlandet fordi de har en utdanning.

At man har nettverk i Norge, for eksempel ved at det er flere fra samme land som bor her, spiller en liten rolle for hvorvidt en arbeidstaker søker seg hit.

Hvorfor Norge?

Åtte av ti arbeidstakere som deltok i spørreundersøkelsen, svarer at gode jobbmuligheter, mulighet for faglig utvikling og god lønn har vært viktig i beslutningen om å velge Norge. Samtidig er forhold utenfor jobben viktige for de fleste: Det dreier seg om at det norske samfunnet er godt tilrettelagt for å kombinere jobb og familie, og gode velferdsordninger.

På spørsmål om hva som skal til for å bli værende, er forhold knyttet til jobben svært viktige. Det handler blant annet om faglig miljø og god lønn. Også familieforhold spiller en stor rolle i beslutningen om å bli værende eller dra ut av Norge. Seks av ti svarer at det er svært viktig at familien trives, og at partneren får jobb. Om lag 30 prosent svarer at det er vanskelig å kommunisere med nordmenn, og 60 prosent savner venner og nettverk fra hjemlandet.

Halvparten hadde vurdert å dra til andre land før de kom til Norge. De fremste konkurrentlandene er Tyskland, Storbritannia, USA, Sverige og Canada.

På spørsmål om hva Norge kan gjøre for å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere, svarer seks av ti at språkopplæring er svært viktig. Fire av ti vektlegger en enklere søknadsprosess for å få oppholdstillatelse.

Hvordan får vi tak i de beste hodene?

Den klart viktigste årsaken til at norske arbeidsgivere rekrutterer arbeidskraft fra tredjeland, er at de ikke får tak i den riktige kompetansen i Norge eller i andre land i EØS-området. Dette er spesielt viktig for IT-virksomheter. Videre er erfaringer fra andre relevante virksomheter noe arbeidsgiverne setter pris på.

Mer enn halvparten er enige i at språkutfordringer kan være en hindring for å få folk til Norge. Det samme gjelder mulighetene for partner og familie. Det blir blant annet påpekt at det er vanskelig for ektefelle eller partner å få seg jobb i Norge. Det norske klimaet er derimot noe som ikke anses for å være en stor barriere i forbindelse med å rekruttere faglært arbeidskraft fra tredjeland.

Fire av ti mener at det er for få som vet hvilke jobbmuligheter som finnes, og de etterlyser bedre informasjon om Norge i utlandet. Dette gjelder spesielt arbeidsgiverne innenfor servicesektoren. At man har gode fagmiljøer, og at folk får vite om disse, er derfor to viktige faktorer for å tiltrekke seg flere. Sju av ti mener også at det er behov for å forbedre søknadsprosessene.

Søknadsprosessen tar for lang tid

Det er UDI som behandler søknadene om oppholdstillatelse for faglært arbeidskraft. Det omfatter kontroll av dokumentasjon på utdanning og lønns- og arbeidsvilkår. Det er i utgangspunktet krav om personlig frammøte for å levere søknaden til politiet, men søknaden kan også leveres av arbeidsgiver. Det er i løpet av årene etter 2000 igangsatt en rekke initiativ for å forbedre søknadsprosessen.

Tross nye tiltak viser vår spørreundersøkelse at sju av ti arbeidsgivere mener at søknadsprosessen tar for lang tid. Drøyt halvparten av arbeidsgiverne mener at søknadsprosessen er enkel og forståelig, og at informasjonen fra det offentlige er

lett tilgjengelig. De som hadde oppsøkt hjelp fra det offentlige, var i stor grad fornøyde med bistanden de fikk.

Blant arbeidstakerne fra tredjeland er det 44 prosent som mener at søknadsprosessen tar for lang tid. Åtte av ti er enige i at prosessen er enkel og forståelig, og de som hadde oppsøkt hjelp, var fornøyde med den bistanden de fikk fra det offentlige. Sju av ti svarer også at de ble behandlet med verdighet og respekt i kontakten med offentlige myndigheter. Det er ønske om mulighet til å levere søknader elektronisk, uten personlig frammøte, slik det ble åpnet for under pandemien. Å bo-sette seg i Norge oppleves ofte som utfordrende når det gjelder å få på plass skattekort, bankkonto, bolig mv.

Hvordan kan det tilrettelegges bedre?

Til sist i rapporten diskuteres politikk- og regelverksutvikling samt om tjenestene fra det offentlige bør forbedres.

Arbeidsinnvandringspolitikken for tredjeland kan oppsummeres på følgende måte: et fleksibelt behov for arbeidskraft som skal balanseres mot myndighetenes behov for kontroll med innvandringen. Det er liten politisk debatt rundt faglært arbeidsinnvandring. En viktig årsak til dette er trolig at den fastsatte kvoten på 5000 arbeidstakere per år aldri har blitt fylt opp.

I løpet av de siste 20 årene er det norske regelverket blitt liberalisert, med mål om å øke arbeidsinnvandringen. Våre analyser har ikke klart å isolere en effekt av regelverksendringene når det gjelder omfang av arbeidsinnvandrere.

At virksomhetene ikke får dekket nødvendig behov for arbeidskraft, kan ha store ringvirkninger i arbeidsmarkedet. Man kan risikere at arbeidsgiverne ikke investerer tilstrekkelig i egen virksomhet, og at produktivitet og verdiskapning synker. Dette er ett av hovedargumentene for at arbeidsgiverne må ha tilgang til faglært arbeidskraft og spisskompetanse. Denne problemstillingen kan bli enda mer aktuell dersom arbeidsinnvandringen fra EØS-landene flater ut eller reduseres. Den demografiske utviklingen i Europa tyder på at konkurransen vil hardne til i årene som kommer.

Den etterspørselsdrevne (arbeidsgiverdrevne) lovgivningen er den mest utbredte i OECD-landene, mens eksempler på land med tilbuds-drevne (arbeidstakerdrevne) ordninger er Canada, New Zealand og Australia. I konkurranse om arbeidskraft viser litteraturen at land med en tilbuds-drevet ordning tiltrekker seg flere arbeidsinnvandrere enn de etterspørselsdrevne. Det er fordeler og ulemper med begge disse formene for lovgivning. Flere land har derfor nå utarbeidet hybrider – altså en kombinasjon – av disse to hovedformene. Dette er knyttet til avveiningen mellom å sikre behovet for arbeidskraft og at de som kommer, blir produktive.

Spørsmålet er dermed om ikke også Norge skulle vurdere å utvikle en hybridmodell for å gjøre landet mer attraktivt for faglært arbeidskraft fra tredjeland. For å beholde en viss kontroll og balanse i arbeidsmarkedet kan vekten mellom den etterspørselsdrevne og tilbuds-drevne modellen variere mellom bransjer og økonomiske konjunkturer. Ellers viser erfaringer fra andre land at det er ulike måter å innrette en hybrid arbeidsinnvandringspolitikk på.

Uavhengig av lovgivningsmodell viser litteraturen, og det bekreftes i vår undersøkelse, at mulighetene for permanent oppholdstillatelse med familie er den viktigste faktoren for å få arbeidstakerne til å bli i en lengre periode. Rett til språkkopplæring er også noe som hører med i dette bildet.

Andre oppsummerende vurderinger og anbefalinger basert på kunnskapen som er samlet i forbindelse med dette prosjektet:

- **Utnytte kompetansen.** Det er i mange tilfeller vanskelig å få godkjent utdanning fra utlandet. Det bør igangsettes en utredning om hvordan man kan gjøre det lettere å få slik godkjenning, spesielt innenfor helsesektoren.
- **Gi studentene jobb.** En effektiv rekruttering av etterlengtet kompetanse kan være å få utenlandsstudentene til å bli værende etter endt studium. Et virkemiddel i så måte er at arbeidsgiverne tilbyr relevant arbeidspraksis i studietiden.
- **Bli mer fleksible.** Det kan være verd å gjøre inngangsporten for gründere og personer med spesielle kvalifikasjoner høyere og bredere. Mange av disse representerer kompetanse, for eksempel innenfor IT, som Norge vil få mer bruk for i årene framover. Det er behov for en gjennomgang av regelverket.
- **Tilby skreddersøm.** Det kan være behov for at søknadsprosessene blir mer tilpasset ulike bransjer/næringer og sektorer, eventuelt yrkesgrupper, fordi det er så ulike behov og praksiser. Det kan også være aktuelt å omgjøre «tidlig arbeidsstart» til en reell effektiv ordning.
- **Bli en bedre markedsfører.** Norske arbeids- og levevilkår bør gjøres mer kjent. Dette er nyttig både for å tiltrekke seg flere og for å forenkle etableringen i landet. Offentlige etater kan utvikle informasjonspakker i samråd med arbeidsgivere som har erfaring med «on-boarding»-programmer og egne informasjonsopplegg.¹
- **Bruke teknologien.** For å redusere ventetidene bør det bli mulig for alle å søke oppholdstillatelse elektronisk.

¹ Onboarding defineres ofte som prosessen der nyansatte blir imøtekommet og innlemmet i organisasjonens kultur, der et bredt spekter av den nyansattes behov blir ivaretatt.

1 Innledning og bakgrunn

Å legge til rette for at arbeidsgivere kan rekruttere nødvendig faglært arbeidskraft fra land utenfor EØS-området (tredjeland), er en villet politikk. Spørsmålet er hvordan man skal få det til. Hva er det som er attraktivt med å jobbe i Norge? Hva er de viktigste hindringene? Hvilken betydning har regelverket og søknadsprosessen for om arbeidstakere velger å komme hit?

Temaet for denne rapporten er faglært arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS, såkalte tredjeland. «Faglært» vil si at vedkommende arbeidstaker må ha fagutdanning, høyere utdanning eller spesielle kvalifikasjoner for å få oppholdstillatelse i Norge (utlendingsforskriften § 6.1). Det finnes fra før lite kunnskap om arbeidsinnvandrere fra tredjeland i Norge, og det er heller ikke gjort mange studier som undersøker hvordan vi hevder oss i konkurransen med andre, sammenlignbare land (Aagestad mfl., 2021).

En av de viktigste årsakene til behovet for å rekruttere faglært arbeidskraft er en aldrende norsk befolkning som tilsier at det i årene framover blir minimal vekst i den arbeidsføre delen av befolkningen. En eldre befolkning fører også til større helse- og omsorgsutfordringer. Dårlig rekruttering til enkelte yrker, frafall i videregående opplæring, deltidsarbeid og tidlig pensjonering bidrar også til mangel på arbeidskraft (NOU 2020: 2). Behovet for riktig kompetanse i enkelte bransjer gjør det nødvendig å hente arbeidskraft utenfra.

I Kompetansebehovsutvalgets tredje rapport om framtidens kompetansebehov (NOU 2020: 2) pekes det særlig på behov for helsefagarbeidere og sykepleiere, tømrere og IKT-utviklere. NAVs bedriftsundersøkelse fra 2022 estimerer at mangelen på arbeidskraft er på 70 250 personer. Dette er 24 250 flere enn på samme tid i 2021 og 19 500 flere personer enn før koronapandemien. Det er størst mangel innenfor helse, pleie og omsorg og nest størst innenfor bygge- og anleggsvirksomhet (Myklatun 2022).

IKT-næringene er blant de raskest voksende, hvor antall sysselsatte med formell IKT-utdanning har økt med om lag 40 prosent i perioden 2009–2019. Behovet er fortsatt sterkt økende, ifølge en fersk framskriving (Samfunnsøkonomisk analyse 2021a).

Store deler av arbeidskraftbehovet har siden 2004 blitt dekket av arbeidsinnvandrere fra de nyeste EU-landene. Norge er gjennom EØS-avtalen del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet. Det innebærer fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester på tvers av landegrenser.² Det har likevel vært ønske om å legge til rette for rekruttering av nødvendig arbeidskraft fra tredjeland, både sesongarbeidere og faglært

² EØS-området omfatter følgende land: Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn, Østerrike.

arbeidskraft. For å tiltrekke seg relevant arbeidskraft må Norge framstå som et attraktivt land å søke seg til.

Det bærende prinsippet er at arbeidsinnvandringen fra tredjeland skal være regulert og behovsstyrt. Utgangspunktet for politikken på dette området er at arbeidsinnvandrerne ikke skal fortrenge innenlandsk arbeidskraft, eller arbeidskraft fra EU/EØS,³ ikke svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv og ikke medføre alvorlige konsekvenser for fattige avsenderland (St.meld. nr.18 (2007-2008)).

1.1 Hvem vinner i konkurransen om kompetansen?

Norge kan oppleves som attraktivt for kvalifisert arbeidskraft på grunn av gode arbeidsvilkår, at det finnes særegne fagmiljøer, muligheter for videre karriere, anledning til å kombinere jobb og familieliv og fin natur. OECDs Indicators of Talent Attractiveness⁴ viser at Norge er på 10. plass på lista over land som foretrekkes av arbeidstakere med mastergrad eller ph.d. Australia topper denne lista, etterfulgt av Sverige, New Zealand og Canada (NOU 2020: 2).

For å vinne i konkurransen om kompetansen kreves det kunnskap om hvordan andre, sammenlignbare land legger til rette for å tiltrekke seg den arbeidskraften det er behov for. Faktorer som er sentrale for tredjelandsborgeres valg av land, og hva som påvirker lengden på oppholdet, var tema i den første delen av dette prosjektet. Denne kunnskapsoppsummeringen av tilgjengelig forskning på feltet er publisert i en egen rapport (Aagestad mfl., 2021). De fleste studiene på feltet, med noen få unntak, er fra andre land enn Norge. De overordnede funnene om hva som er viktig for arbeidstakeres valg av land, var følgende:

- gode og spennende karrieremuligheter
- lønnsnivå
- språk
- levestandard/livskvalitet
- sosialt nettverk og nettverk av migranter i landet
- migrasjonspolitikk
- sikkerhet, trygghet og stabilitet
- families/partners holdninger
- klima
- politisk styring i landet
- toleranse/varme i befolkningen
- markedsføring og kunnskap om landet

OECD (2014) har rapportert at Norge kan virke attraktivt på grunn av det høye lønnsnivået, særlig for yrker med lave krav til utdanning. Når Norge ikke er førstevalget, så beror det blant annet på språkutfordringer, at byene er små, og at landet

³ Etter rådsforordning (EØF) 1612/68 om fri bevegelighet for arbeidstakere mv. skal EØS-borgere ha samme prioritet til stillinger som innenlandsk arbeidskraft. Det er derfor et prinsipp at det bare skal gis tillatelse til tredjelandsborgere når det ikke finnes tilgjengelig arbeidskraft innenfor landet eller innenfor EØS/EFTA-landene med den kompetansen arbeidsgiveren har behov for.

⁴ Denne lista bygger på landenes muligheter for jobb, inntekts- og skattenivå, framtidsutsikter, forhold for familieliv, muligheter for faglig utvikling, grad av inkludering og livskvalitet.
<https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-19.pdf>

er lite kjent. En annen utfordring er godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner. Det gjelder spesielt i yrker i helsesektoren, som krever offentlig godkjenning, og der ventetiden for å få autorisasjon kan være lang.

I Norge har man et velfungerende velferdssystem, med gratis utdanning, helsetjenester og utbyggede trygdeordninger. Dette er forhold som trolig appellerer mer til arbeidstakere som ser for seg å bosette seg permanent i landet, enn til arbeidsinnvandrere som regner med å være på et kortvarig opphold (Aagestad mfl., 2021).

Språk er en barriere som har betydning både for å tiltrekke seg migranter og for å få dem til å bli værende over lengre tid. Språkbarrieren oppleves trolig som spesielt høy i yrker med strenge språkkrav, som i helse- og omsorg. Språk er også en barriere for eventuelle partnere som vil ønske seg inn i det norske arbeidsmarkedet (Aagestad mfl., 2021).

I yrker med krav til høyere utdanning er det norske lønnsnivået ofte lavt sammenlignet med en rekke andre land. Dette kan resultere i at man taper i konkurransen om de best kvalifiserte. Kombinert med et skatte- og avgiftsnivå som av mange betraktes som høyt, og en restriktiv innvandringspolitikk, kan dette i sum føre til at mange velger å dra til andre land enn Norge (ibid.).

I en rapport fra 2008 kom det fram at Norge er dårlig kjent i utlandet, og spesielt i et land som har vist seg å være viktig for rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, nemlig India (DIFI 2008). Den viste til at norske bedrifter i liten grad deltok på jobbmesser i utlandet, og de syntes å være fraværende ved renommerte utdanningsinstitusjoner, hvor andre land og internasjonale selskaper er aktive med å kapre de beste studentene. I den grad Norge er kjent, har vi et godt omdømme. Markedsføringen av landet bør i tillegg til lønn legge vekt på gode levevilkår, regulerte arbeidsforhold, jobbsikkerhet, muligheter for faglig utvikling, sosial sikkerhet og personlig trygghet, orden og forutsigbarhet, natur og friluftsliv (ibid.).

OECD gjentok i 2014 argumentet om mangel på markedsføring, blant annet av trygghet, livskvalitet, utdanningsmuligheter og likestilling. Dette kan bidra til at færre drar til Norge for å arbeide.

India har lenge vært et viktig såkalt tredjeland når det gjelder arbeidsinnvandring til Norge. Det som er ganske nytt, er at etter Brexit vil arbeidstakere fra Storbritannia være underlagt reglene for tredjelandsinnvandring. Hvilke virkninger Brexit får for eksempelvis søknadsmengde og saksbehandlingstid, er noe som berøres i rapporten, men hvor det er for tidlig å gi klare konklusjoner. Noe av dette skyldes at undersøkelsen er gjennomført under koronapandemien. I praksis har grensene vært stengt i lange perioder. Dette har fått konsekvenser for antallet som har kommet til Norge, og også for de tredjelandsborgerne som har vært i Norge under pandemien.

1.2 Problemstillinger

Formålet med dette prosjektet er å få mer konkret kunnskap om faglærte arbeidstakere fra tredjeland og deres arbeidsgivere. Hva er bakgrunnen for at arbeidsinnvandrerne søker seg til Norge? Hva er grunnene til at arbeidsgiverne ønsker seg arbeidskraft fra tredjeland? Hva er erfaringene deres, med søknadsprosessen og møtet med det norske arbeidslivet? En viktig forutsetning for å bli værende i Norge er

ofte å få være sammen med familien, og at partner og barn trives her. Hvordan legges det til rette for familieinnvandring og partners muligheter på arbeidsmarkedet?

Problemstillingene kan konkretiseres på følgende måte:

- Hva kjennetegner de ulike gruppene av arbeidsinnvandrere fra tredjeland, og hva er deres erfaringer med arbeid i Norge? Hva er eventuelt begrunnelsen for å bli værende i landet?
- Hva er arbeidsgivernes motivasjon for og erfaringer med å rekruttere arbeidskraft fra tredjeland?
- Hva er arbeidstakernes og arbeidsgivernes behov for tjenester fra utlendingsforvaltningen, og hvordan oppleves møtet med det offentlige Norge?
- Er søknadsprosessene og tjenester fra det offentlige innrettet på en hensiktsmessig og tilfredsstillende måte? På hvilke områder er det eventuelt behov for endringer?
- Trengs det endringer i regelverket, prosessene og tjenestene fra det offentlige på dette området?

For å svare på problemstillingene har vi gjennomført registeranalyser av innvilgede og avslåtte søknader fra 2000 til 2020, som viser kjennetegn ved arbeidsinnvandrerne, og som undersøker faktorer som kan påvirke sannsynligheten for å komme til Norge.

I tillegg har vi gjennomført spørreundersøkelser blant arbeidstakere fra tredjeland som befinner seg i Norge, og norske arbeidsgivere med ansatte fra ett eller flere tredjeland. En rekke ansatte hos offentlige myndigheter, inkludert UDI, arbeidsgivere og arbeidstakere har deltatt i kvalitative intervjuer (les mer om dette i kapitlet om data og metode).

1.3 Bakgrunn

I 1975 ble det innført innvandringsstopp til Norge. Men det fantes allerede fra starten av en rekke unntak, blant annet for å sikre tilgang til etterspurt utenlandsk arbeidskraft (såkalte spesialister). Mangel på kompetanse og tidvis lange saksbehandlingstider har ført til en rekke endringer i regelverket de siste tiårene, med mål om å sikre nødvendig rekruttering. Det kanskje aller viktigste var at i 2000 ble tillatelse for faglærte utvidet til å gjelde personer med minimum treårig yrkesrettet utdanning på norsk videregående nivå.

Året etter, i 2001, ble det bestemt at studenter som fant arbeid før utløp av studietillatelsen, kunne søke om tillatelse som faglært. Tidligere var det en karantenebestemmelse som innebar at studenter ikke kunne søke arbeidstillatelse før etter fem års opphold utenfor Norge. Ordningen var ment å hindre at internasjonale studenter ble boende i Norge etter endt utdanning (St.meld. nr.18 (2007-2008)). Fra 2010 kunne nyutdannede få oppholdstillatelse i inntil seks måneder for å søke arbeid i Norge. I 2016 fikk nyutdannede adgang til å være i landet i ett år etter endt studium for å søke jobb.

Adgangen til å søke om arbeidstillatelse fra Norge ble utvidet i 2002. Faglærte fikk mulighet til å søke om arbeidssøkerstatus. Det kan gis til de som ønsker å sonde arbeidsmarkedet, eller som har en arbeidskontrakt og ønsker å reise inn i Norge

før tillatelse foreligger. Samme år fikk politiet adgang til å gi forenklet oppholdstillatelse i påvente av ordinær søknadsbehandling og vedtak fra Utlendingsdirektoratet (UDI). I tillegg ble det innført en årlig kvote for faglærte som innebærer at et bestemt antall saker kan behandles etter en forenklet prosedyre, det vil si uten krav til individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering fra NAV.

I 2003 fikk arbeidsgiver med forretningssted i Norge anledning til å søke på vegne av arbeidstakeren, og samme år fikk en rekke utenriksstasjoner adgang til å innvilge søknader om arbeidstillatelse for faglærte når det ikke er tvil om at vilkårene for en tillatelse er oppfylt (ibid.).

Fra 2008 ble det også gjort flere forenklinger i regelverket: Politiet fikk vedtaksmyndighet for søknader om fornyelse av oppholdstillatelser, det ble lettere å søke arbeid fra Norge, og fortolkningen av reglene om varig opphold ble myket opp slik at skifte av arbeidsgiver underveis i perioden for en gitt tillatelse ikke påvirket retten til permanent oppholdstillatelse (tidligere kalt bosettingstillatelsen).

En ny utlendingslov trådte i kraft i 2010. I den forbindelse fikk arbeidstakere fra tredjeland med minst treårig høyere utdanning mulighet til å starte arbeidsforholdet før søknaden om oppholdstillatelse var behandlet (såkalt tidlig arbeidsstart). I slike tilfeller har arbeidsgiveren ansvar for at arbeidstakeren oppfyller vilkårene for tillatelsen (utlendingsforskriften § 6-8). Samtidig ble det innført en lønns spesialistordning. Den innebar at arbeidsinnvandrere med tilbud om jobb med lønn på over 500 000 kroner kunne få oppholdstillatelse. Arbeidsgiver skulle vurdere kompetansen, da det ble antatt at en arbeidsgiver bare var villig til å betale slik lønn til kvalifiserte arbeidstakere (Hansen mfl., 2010). Den sistnevnte ordningen ble avvirket i 2013, da det hadde kommet fram mange eksempler på misbruk. Restaurantarbeidere, renholdere og butikkmedarbeidere ble hentet til landet, men uten at lønna på 500 000 kroner var reell (Arbeidstilsynet mfl., 2014).

1.4 Regelverk

Tredjelandsborgere som ønsker å ta arbeid i Norge, må søke om oppholdstillatelse. De fleste arbeidsinnvandrere får tillatelse som enten faglært eller som sesongarbeider.⁵ Personer som har tillatelse som familieinnvandret, kan også jobbe. Det er i tillegg noen unntak fra krav om arbeid (jf. utlendingsforskriften § 1-1).

For faglært arbeidskraft er hovedregelen at arbeidstakeren må ha fagutdanning/fagbrev, høyere utdanning eller ha spesielle kvalifikasjoner (utlendingsforskriften § 6-1).⁶ For søkere med spesielle kvalifikasjoner må det dokumenteres hvordan kompetansen har blitt tilegnet, og det skal foretas en konkret og individuell vurdering av søkerens kompetanse.

Det er et vilkår for tillatelsen at søkerens kompetanse er relevant for stillingen. Det stilles også krav til stillingen samt til lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstakeren skal

⁵ Ufaglærte kan få oppholdstillatelse inntil seks måneder for sesongarbeid, jf. utlendingsforskriften § 6-3. FOR-2009-10-15-1286

⁶ FOR-2009-10-15-1286

ikke ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er fastsatt i tariffavtale, eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke (utlendingsloven § 23).

I yrker med lovfestede kvalifikasjonskrav må det dokumenteres at nødvendig autorisasjon eller godkjenning foreligger (utlendingsforskriften § 6-1).

Det må foreligge et konkret tilbud om arbeid. Utgangspunktet er at arbeidstilbudet må gjelde en spesifikk stilling på full tid for én arbeidsgiver. Det kan gjøres unntak etter en konkret vurdering av stillingens art (utlendingsloven § 23, 1. ledd bokstav d). Oppholdstillatelse kan for eksempel også gis til en bestemt type arbeid for en bestemt arbeidsgiver og hvis arbeidstakeren jobber minimum 80 prosent stilling (UDI rundskriv 2014-018)⁷. Dette gir arbeidstakeren en viss fleksibilitet til å bytte arbeidsgiver, og for enkelte yrkesgrupper er det mulig å kombinere flere deltidsstillinger. Det skal være søkerens spesielle kompetanse eller forhold knyttet til yrkesutøvelsen som taler for at det gjøres unntak. Arbeidstakere som blir arbeidsledige, kan også oppholde seg i Norge i seks måneder for å søke nytt arbeid, dersom den opprinnelige tillatelsen ikke har utløpt (utlendingsforskriften § 6-11).

Arbeidsgivere kan for et bestemt, tidsbegrenset arbeid få gruppetillatelse for et bestemt antall (minst seks) arbeidstakere (utlendingsforskriften § 6-7). Arbeidstakerne får etter ankomst individuell oppholdstillatelse, men denne danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Det er særlig i oljesektoren at gruppetillatelse har blitt brukt. Denne bestemmelsen brukes, ifølge UDI, i praksis ikke lenger.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsetter, i samarbeid med Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, en årlig kvote for faglærte. Kvoten har vært på 5000 personer i året siden 2002 og innebærer at et bestemt antall saker kan behandles etter en forenklet søknadsprosedyre. Hvis kvoten fylles opp, skal det foretas en individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering som del av søknadsbehandlingen. Det har så langt aldri skjedd at kvoten er blitt fylt. Personer som er borgere av et WTO-land⁸, og som er ansatte i et internasjonalt selskap, omfattes ikke av kvotebestemmelsen.

Norge er ikke bundet av EUs regelverk når det gjelder arbeidsinnvandring fra tredjeland, og vi kan fastsette regler og eventuelt innføre kvoter.

Oppholdstillatelse som faglært arbeidstaker danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. For å kunne søke om permanent oppholdstillatelse må man ha vært i Norge i minst tre år. Familien til faglærte arbeidsinnvandrere har også rett til opphold i Norge (utlendingsloven §§ 40–42). Ved oppholdstillatelse for ektefelle og samboere gjelder det imidlertid et krav om at begge parter har fylt 24 år, med mindre ekteskapet eller samlivet var etablert før arbeidsinnvandrerens kom til Norge, eller forholdet er inngått mens begge har hatt oppholdstillatelse i Norge (utlendingsloven § 41a). Familieinnvandringsøknader skal prioriteres i saksbehandlingen.

⁷ <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2014-018/>

⁸ Verdens handelsorganisasjon

Forskere med egne forskningsmidler som skal oppholde seg ved universitet, institutt og lignende, kan få oppholdstillatelse. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse (utlendingsforskriften § 6-20). Forskere og studenter som avlegger en grad i Norge, kan under visse forutsetninger søke om å få bli i landet i tolv måneder for å finne arbeid (utlendingsforskriften § 29).

1.5 Gangen i rapporten

I kapittel 2 beskrives data og metoder som er brukt i denne rapporten: spørreundersøkelser blant kvalifiserte arbeidstakere fra tredjeland som har oppholdstillatelse i Norge og arbeidsgivere som har ansatte med gyldig oppholdstillatelse, kvalitative intervjuer og registeranalyser. Dette kapitlet inneholder også frafallsanalyser og beskrivelse av bakgrunnsvariabler i analysene.

I kapittel 3 ser vi, ved hjelp av registerdata fra UDI, på utviklingen i antallet kvalifiserte arbeidsinnvandrere fra tredjeland over tid, nærmere bestemt i perioden 2000–2020. Det vil si antallet søknader om oppholdstillatelse, innvilgelser og avslag. Videre er det gjort analyser av faktorer som påvirker tredjelandsinnvandringen til Norge, for eksempel hva slags betydning økonomiske konjunkturer har for mobiliteten.

I kapittel 4 beskrives resultatene fra spørreundersøkelsen blant arbeidstakerne: Hva slags motivasjon hadde de for å søke arbeid i Norge, og hva er erfaringene med å jobbe og bo her? Hvilke andre land (altså foruten Norge) ble vurdert da beslutningen om å reise ut ble tatt? Hva skal til for at de fortsatt skal ønske å bli værende i Norge? I tillegg gis det en oversikt over hvor de ulike nasjonalitetene jobber – altså i hvilke bransjer.

I kapittel 5 presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen blant arbeidsgiverne: Hva er viktige forhold for å rekruttere arbeidskraft fra tredjeland? Hva mener arbeidsgiverne er attraktivt med Norge, og hvordan kan Norge hevde seg i konkurransen med andre land?

I kapittel 6 er temaet opplevelse av søknadsprosessen og etablering – enkelt sagt veien inn i Norge. Utgangspunktet også for dette kapitlet er resultater fra spørreundersøkelsene blant arbeidstakerne og arbeidsgiverne. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer og blant dem også representanter for myndighetssiden.

I kapittel 7 vises erfaringer med koronapandemien, som har preget en hel verden siden 2020. Arbeidstakerne har i liten grad kunnet bevege seg over landegrensene, og norske arbeidsgivere har opplevd problemer med rekruttering. Dette førte også til at de arbeidsinnvandrere som var her i landet, fikk problemer med å få truffet familiene sine, og mange ble isolerte på hjemmekontor.

I kapittel 8 er det en drøfting av hvordan Norge kan bli et mer attraktivt land for kvalifiserte tredjelandsinnvandrere. Diskusjonen omfatter politikk- og regelverksutvikling og hvordan prosessene og tjenestene fra det offentlige kan forbedres.

2 Metode

Problemstillingene i prosjektet dekkes med tre hovedtyper av datatilgang: spørreundersøkelser, kvalitative intervjuer og registeranalyser.

Det er gjennomført to spørreundersøkelser – en rettet mot arbeidstakere med gyldig oppholdstillatelse som faglærte og en mot arbeidsgivere som har hentet kvalifiserte arbeidstakere fra tredjeland til Norge. I dette kapittelet går vi gjennom detaljene i undersøkelsen samt hvilke bakgrunnsvariabler som er analysert. Videre redegjøres det for de 25 kvalitative intervjuene som er gjennomført med representanter for arbeidsgivere, arbeidstakere, offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner. Til sist omtales analysene av registerdata fra UDI.

2.1 Spørreundersøkelse blant arbeidstakere

Spørreundersøkelsen blant faglærte arbeidstakere ble gjennomført som en webbasert spørreundersøkelse i perioden 22. oktober–8. november 2021. Utvalget ble stilt til disposisjon av UDI og bestod av samtlige arbeidsinnvandrere med gyldig faglært tillatelse etter utlendingsforskriften § 6-1 per 15. oktober 2021. Bruttoutvalget var totalt på 12 008 personer. Av disse manglet opplysninger om e-post for 122. Det var 1867 dubletter, det vil si at samme e-post stod oppført en eller flere ganger. Dublettene var arbeidsgivere som hadde sendt inn søknader på vegne av flere arbeidstakere. Disse ble fjernet fra utvalget siden denne delen av undersøkelsen rettet seg mot arbeidstakere og ikke virksomhetene. Vi satt da igjen med totalt 10 019 adresser som undersøkelsen ble sendt ut til. Mange av de som ble strøket på grunn av dubletter, kunne vi fra e-postadressen se at var arbeidsinnvandrere der relocation⁹-firmaer stod som avsender av søknaden. Det betyr at vi nok i mindre grad fanger arbeidssøkere som kommer til Norge med assistanse fra relocation-firmaene. Totalt kom 276 e-poster i retur som ugyldige (bounce). Etter to påminnelser hadde vi fått svar fra 2310 respondenter. Dette gir en svarprosent på 23.

I registeret fra UDI var det koblet på noen variabler knyttet til respondentene. Det gir mulighet til en frafallsanalyse for å se om vårt utvalg skiller seg vesentlig fra bruttoutvalget. I tabell 2.1 vises fordelingen i populasjonen (registeret) og utvalget for kjønn, alder, bransje (se den detaljerte beskrivelsen av bransjevariabelen under), antallet innvilgelser og landbakgrunn. Selv om det kan være brudd i oppholdet, indikerer antallet innvilgelser hvor lenge man har vært i Norge.

⁹ Såkalte relocation-firmaer (som på norsk kan kalles «flytting av medarbeidere») tilbyr tjenester både til arbeidsgivere og arbeidstakere, selv om det er virksomhetene som er oppdragsgivere.

Tabell 2.1 Frafall arbeidstakere etter kjønn, alder og næring/bransje, antall innvilgede oppholdstillatelser og statsborgerskap. Prosent.

Kjønn	Populasjon (N = 12008)	Utvalg (n = 2310)
Kvinne	30	30
Mann	70	70

Alder	Populasjon (N = 12008)	Utvalg (n = 2310)
30 år eller yngre	28	27
31–40 år	51	50
41–50 år	16	18

Næring/bransje	Populasjon (N = 12008)	Utvalg (n = 2310)
Vareproduksjon	21	18
Service	12	11
Tjenesteproduksjon	14	16
IT-virksomhet	17	15
Forskning	24	26
Helse og omsorg	4	4
Bemanning	3	5
Offentlig administrasjon	3	4
Undervisning	1	2
Sosialtjenester	1	1

Antall innvilgelser	Populasjon (N = 12008)	Utvalg (n = 2310)
Én	54	51
To	24	24
Tre	12	14
Fire eller flere	11	11

Landbakgrunn (stats- borgerskap)	Populasjon (N = 12008)	Utvalg (n = 2310)
Russland	5	6
Serbia	6	8
Ukraina	5	6
Europa for øvrig	8	7
India	18	14
Kina	6	4
Asia for øvrig*	24	24
Oceania	3	2
Nord-Amerika	11	12
Sør- og Mellom-Amerika	8	12
Afrika	6	5
Statsløse	0	0

* I Asia for øvrig er det land som Filippinene, Iran, Bangladesh, Thailand, Indonesia, Pakistan, Armenia, Aserbajdsjan, Sør-Korea, Sri Lanka og Tyrkia.

Som det går fram av tabell 2.1, er det ingen forskjell mellom utvalg og populasjon i kjønnsfordelingen. For alder er det noen små variasjoner, men ingen vesentlige skjevheter. Heller ikke for bransje og antall innvilgede søknader eller statsborgerskap er det særlig store forskjeller mellom utvalg og populasjon. Skjevhetene er så små at vi har valgt å ikke vekte disse. Det kan være andre skjevheter i materialet som vi ikke kan kontrollere for.

2.2 Spørreundersøkelse blant arbeidsgivere

Undersøkelsen blant arbeidsgivere er gjennomført blant arbeidsgivere med ansatte med gyldig oppholdstillatelse som faglærte per 15. oktober 2021. Uttrekket

av arbeidsgivere ble gjort av UDI. Til sammen hadde vi et uttrekk på 4999 arbeidsgivere, og undersøkelsen ble sendt per e-post. 196 av e-postene viste seg å være ugyldige (bounce). Vi fikk til sammen svar fra 1167 arbeidsgivere, noe som gir en svarprosent på 23. For arbeidsgiverne har vi kun mulighet til å gjøre en frafallsanalyse når det gjelder bransje.¹⁰ Dette er vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Frafall arbeidsgivere etter næring/bransje. Prosent.

Næring/bransje	Populasjon (n = 4999)	Utvalg (n = 1167)
Vareproduksjon	20	19
Service	16	15
Tjenesteproduksjon	18	17
IT-virksomhet	14	15
Forskning	18	21
Helse og omsorg	5	5
Bemanning	3	2
Offentlig administrasjon	5	3
Undervisning	1	1
Sosialtjenester	1	1

Som det går fram av tabell 2.2, er det ingen vesentlige skjevheter mellom utvalg og populasjon når det gjelder bransje. Om det er andre skjevheter i materialet, inkludert mer holdningsbasert nekt, er det ikke mulig å si noe sikkert om.

2.3 Bakgrunnsvariabler i analysene

I analysene av både arbeidsgivere og arbeidstakere har vi gjort bivariate krysskjøringer for å sjekke om det er noen systematiske ulikheter mellom ulike grupper av arbeidsinnvandrere og arbeidsgivere. I det følgende går vi gjennom de variablene vi har sett på, og hvordan de er inndelt.

2.3.1 Næring

Vi har fått koblet på næring (NACE)¹¹ fra UDI i registeret for både arbeidstakere og arbeidsgivere basert på data fra brønnøysundregisteret. Vi har laget en inndeling etter bransje (NACE) som brukes i våre analyser. Inndelingen er basert på en

¹⁰ Se lenger ned i kapittelet for mer informasjon om de ulike bransjene og inndelingen.

¹¹ Se standard for næringsgruppering for en mer detaljert oversikt over de enkelte kodene: <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/6>

pragmatisk inndeling ut fra hvor i arbeidsmarkedet arbeidsinnvandrerne fra tredjeland befinner seg. Vi har også lagt vekt på den faktiske fordelingen etter næring i de to spørreundersøkelsene for å sikre at de analytiske kategoriene har et tilstrekkelig antall respondenter til at det gir statistisk mening å se på dem. Inndelingen er gjort lik for både arbeidstakere og arbeidsgivere og er satt sammen på følgende måte:

- Vareproduksjon satt sammen basert på hovednæring (A-F):
 - jordbruk, skogbruk og fiske
 - bergverksdrift og utvinning
 - industri
 - elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning
 - vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet
 - bygge- og anleggsvirksomhet
- Service satt sammen basert på hovednæring (G-I og R)
 - varehandel, reparasjon av motorvogner
 - transport og lagring
 - overnattings- og serveringsvirksomhet
 - kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter
- Annen tjenesteproduksjon, satt sammen basert på hovednæring (J-N, S og U, men de som inngår i IT-virksomhet, undervisning ved universiteter og høyskoler, annen forskning og bemanning, er utelatt):
 - informasjon og kommunikasjon
 - finansierings- og forsikringsvirksomhet
 - omsetning og drift av fast eiendom
 - faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting
 - forretningsmessig tjenesteyting
 - annen tjenesteyting
 - internasjonale organisasjoner og organer
- IT-virksomhet er satt sammen av NACE 2-sifferet (61 og 62) og NACE 5-sifferet (58290):
 - telekommunikasjon
 - tjenester tilknyttet informasjonsteknologi
 - utgivelse av annen programvare
- Forskning er satt sammen av NACE 5-sifferet (85421–85429) og NACE 2-sifferet (72):
 - undervisning ved universiteter
 - undervisning ved vitenskapelige høyskoler
 - undervisning ved statlige høyskoler
 - undervisning ved militære høyskoler
 - undervisning ved andre høyskoler
 - forskning og utviklingsarbeid
- Helse og omsorg er satt sammen av NACE 2-sifferet (86–87) og NACE 5-sifferet (88101):
 - helsetjenester
 - pleie- og omsorgstjenester i institusjon
 - hjemmehjelp

- Arbeidskrafttjenester er basert på NACE 5-sifferet (78200):
 - utleie av arbeidskraft
- Offentlig administrasjon er satt sammen av hovednæring (O):
 - offentlig administrasjon og forsvar og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning
- Undervisning er satt sammen av hovednæring (P, men de som inngår i universitets- og høgskolesektoren og annen forskning, er utelatt):
 - undervisning
- Sosialtjenester er basert på hovednæring (Q, men de som inngår i helse og omsorg, er utelatt):
 - helse- og sosialtjenester

Tre av næringene er brede kategorier som rommer flere næringer/bransjer. Vareproduksjon har en overvekt av industribedrifter, men også et vesentlig innslag av bygg og anlegg og virksomheter i petroleumssektoren, dette gjelder både i undersøkelsen blant arbeidsinnvandrerne og blant virksomhetene. Servicesektoren består i hovedsak av varehandel og hotell og restaurant. Tjenestesektoren har stor spredning mellom ulike typer virksomheter, men den største enkeltgruppen er knytt til ingeniørvirksomheter.

Vi minner om at vi her ser på bransje, ikke yrke. Årsaken er at yrke ikke registreres i søknadene. IT-medarbeidere og ingeniører kan jobbe i både spesialiserte virksomheter og i andre typer virksomheter. Selv om vi har IT-virksomhet som en egen bransje, kan det for eksempel være langt flere IT-medarbeidere ut over dette. Nesten alle arbeidsgivere kan, uavhengig av bransje, teoretisk ha hentet inn IT-medarbeidere. Men siden vi ikke kan lese dette ut av næringskodene, kan vi ikke si noe om omfanget av dette basert på de registerdataene vi har tilgjengelig.

For arbeidstakerne har vi også analysert langs flere demografiske variabler:

- Statsborgerskap (fra UDIs register)
 - Russland, Serbia, Ukraina, Europa for øvrig, India, Kina, Asia for øvrig, Oceania, Nord-Amerika, Sør- og Mellom-Amerika, Afrika, statsløse
- Fra spørreundersøkelsen har vi informasjon om
 - sivilstand
- Barn under 18 år
 - barn som bor sammen med arbeidstakeren i Norge, barn som bor i Norge, men ikke sammen med arbeidstakeren, barn som bor i hjemlandet, de som ikke har barn
- Alder
 - 30 år eller yngre, 31–40 år, 41–50 år, eldre enn 50 år
- Kjønn
- Antall år i Norge
 - under 1 år
 - 1–2 år
 - 3–4 år

- 5–9 år
- 10 år eller mer

For arbeidsgiverne har vi krysskjørt svarene i undersøkelsen mot følgende bakgrunnsvariabler:

- Statsborgerskap blant arbeidstakerne
 - Russland, Serbia, Ukraina, Europa for øvrig, India, Kina, Asia for øvrig, Oceania, Nord-Amerika, Sør- og Mellom-Amerika, Afrika, statsløse
- Om virksomheten er en del av et internasjonalt konsern
 - om dette konsernet er eid utenfor EU/EØS
- Antall ansatte
 - under 10 ansatte, 10–20 ansatte, 21–50 ansatte, 51–100 ansatte, mer enn 100 ansatte

Vi har ikke informasjon om hvor mange faglærte arbeidstakere som er ansatt i hver virksomhet. Vi vet kun at de har en eller flere gyldige tillatelser per 15. oktober 2021. Alle sammenhenger som kommenteres direkte i teksten, er statistisk signifikante med en sikkerhet på 95 prosent.

2.4 Kvalitative intervjuer

Motiver for å komme til Norge og arbeidstakernes erfaringer med det norske arbeidslivet er komplekse. Slike mekanismer og prosesser vil ikke alltid like lett fanges opp i en forhåndsdefinert skala i en spørreundersøkelse. Det samme gjelder virksomhetenes/arbeidsgivernes motivasjon og erfaringer. Det kan også være stor variasjon i hvordan man rekrutterer arbeidskraft fra tredjeland. For IKT-baserte tjenester er det eksempelvis noen få store norskregistrerte IT-konsulentselskaper med tette eierskapsbånd til India som dominerer i markedet. Det er med andre ord stor spredning i kompetanse og behov. Kvalitative intervjuer kan derfor gi et mer utfyllende bilde av hvordan motivasjon, beslutningsprosesser og erfaringer arter seg.

Det er i dette prosjektet gjennomført 25 kvalitative intervjuer med faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland, norske arbeidsgivere, nærings- og arbeidsgiverorganisasjoner (IT, helse og en regional næringsforening), relocation-firma og representanter for offentlige myndigheter. Intervjuene ble gjennomført høsten 2021. De fleste intervjuene var av ca. én times varighet og ble gjennomført på telefon eller Teams. Det ble utarbeidet intervjuguider tilpasset de ulike gruppene. De fleste intervjuene ble foretatt på norsk. Halvparten av intervjuene med de åtte arbeidstakerne ble gjennomført på engelsk, etter ønske fra informantene. Mange har engelsk som arbeidsspråk og opplever at de ikke kunne norsk godt nok til å svare på spørsmålene.

Alle informantene er anonymisert i rapporten. Representanter for arbeidsgiverne ble rekruttert via UDIs nettverk, og arbeidstakerne ble dels rekruttert via arbeidsgiverne og dels via spørreundersøkelsen. Det siste ble gjort ved at de som svarte på spørreundersøkelsen til arbeidstakerne, også kunne si seg villig til å bli oppringt for å delta i et kvalitativt intervju.

De intervjuede arbeidstakerne bor i ulike deler av landet, med unntak av Nord-Norge. Det var en blanding av yngre arbeidstakere, ph.d.-kandidater og etablerte familiefolk, tre kvinner og fem menn, i alderen 31 til 55 år. Tre av informantene har partner og barn i Norge. Oppholdene i Norge hadde vart fra ett til fire år på intervju-tidspunktet.

Oversikten over de kvalitative intervjuene er vist i tabell 2.3.

Tabell 2.3 Oversikt over informanter i de kvalitative intervjuene

Informantgruppe	Antall	Yrke/ sektor	Land
Arbeidstakere	8	ph.d. (medisin), dataingeniør, sivilingeniør, lærer, kommunikasjon	India, Russland, Filippinene, USA
Arbeidsgivere	6	IT, universitet, leverandørindustri til petroleumssektoren, sykehus og kommune	
Relocation-firma	1		
Nærings- og arbeidsgiverorganisasjoner	5		
Representanter for offentlige myndigheter	5	UDI, skatt, politi	

2.4.1 Dialogkonferanse

For å få en bedre forståelse av arbeidsgivernes behov og erfaring med tjenestene og søknadsprosessen ble det gjennomført en dialogkonferanse (workshop) i sluttfasen av prosjektet. Den opprinnelige planen var å holde denne i begynnelsen av prosjektet. Koronarestriksjoner gjorde det imidlertid umulig å møtes fysisk ved oppstart, og det ble derfor avtalt med oppdragsgiver å utsette dialogkonferansen.

Om lag halvparten av deltakerne var med via Teams, mens den andre halvparten deltok fysisk. For at flest mulig skulle få komme til orde, ble deltakerne delt i to grupper. Konferansen varte i tre timer.

Deltakerne i dialogkonferansen var referansegruppa til prosjektet, i tillegg til at UDIs brukerråd ble invitert. Referansegruppa består av representanter fra UDI, Jus- tis- og beredskapsdepartementet, politiet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Skatteetaten. Brukerrådet består av representanter fra offentlige etater, arbeidsgivere, relocation-firmaer og næringsorganisasjoner. Det var 22 stykker som deltok i dialogkonferansen (inkludert fire forskere fra prosjektet).

Deltakerne fikk presentert og kommentert de første resultatene fra spørreundersøkelsene. I tillegg var det diskusjon om erfaringer med koronapandemi og Brexit, samt at deltakerne kom med synspunkter på om det er behov for endringer i

politikken når det gjelder kvalifisert arbeidsinnvandring fra tredjeland. Det var laget spørsmål på forhånd, som alle deltakerne fikk kommentere på, og alle svarene ble skrevet ned.

2.5 Registeranalyser

Tallmaterialet som ligger til grunn for våre registerdataanalyser, er gjort tilgjengelig fra UDI, og det består av to sett med data. Det første er et datasett med aggregerte tall med søknader, innvilgelser og avslag for faglært arbeidskraft etter tredjelandsregelverket samt antallet registreringer av arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Vi kan fordele hendelser (det vil si søknader, innvilgelser og avslag) etter søkerens statsborgerskap, hendelsesår (2000–2020), kjønn, fødselsår, utdanning og hvorvidt det er førstegangssøknad eller ikke. Det andre datasettet gjelder alle innvilgelser til tredjelandssinnvandrere, inkludert studenter, på individnivå. Her kan vi følge faglærte tredjelandssinnvandrere i perioden 2000–2020 med opplysninger om innvilgelser av arbeidstillatelse og eventuelle studietillatelser. Disse opplysningene gjør at vi kan skille mellom faglærte tredjelandssinnvandrere som har tatt deler av utdanningen sin i Norge, og de som kun har hatt oppholdstillatelse til arbeid i Norge.

2.5.1 Hva kjennetegner faglærte arbeidsinnvandrere som kommer til Norge?

Med utgangspunkt i aggregerte tall (etter statsborgerskap, hendelsesår, kjønn, fødselsår og utdanning) følger vi utviklingen i antall søknader om oppholdstillatelse, innvilgelser og avslag til faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland som har søkt i Norge fra 2000 til 2020. Når det gjelder beholdning (dvs. antall arbeidstakere som befinner seg i Norge et gitt kalenderår), er det nødvendig med registerdata fra SSB for å skille mellom de med gyldig tillatelse som fortsatt er i Norge, og de som har forlatt landet. Denne type registerdata har ikke vært tilgjengelig for oss. Med utgangspunkt i registerdataene fra UDI har vi imidlertid undersøkt fornyelser av oppholdstillatelser, noe som gir en rimelig indikasjon på beholdningen.

De aggregerte dataene er også supplert med statistikk over arbeidsinnvandrere fra EØS-land som har registrert seg hos UDI, ettersom denne gruppen gir et naturlig referansepunkt å sammenligne med. Gruppen omfatter arbeidsinnvandrere fra EØS-området som planlegger å være i Norge i mer enn tre måneder.

2.5.2 Hva påvirker arbeidsinnvandringen fra tredjeland til Norge?

En del av formålet med registerdataanalysen har også vært å se nærmere på hva som har påvirket arbeidsinnvandringen fra tredjeland til Norge i perioden 2000–2020. Til dette har vi tatt utgangspunkt i gravitetsmodellen. Dette er et empirisk rammeverk som forklarer innvandringen fra ulike opprinnelsesland til Norge med utgangspunkt i økonomiske forskjeller mellom landene (dvs. opprinnelseslandene og Norge), kostnader ved innvandringen og hvor vanskelig det er å tilpasse seg vertslandet. Slike forhold kan tenkes som «push»- og «pull»-faktorer som påvirker innvandringsstrømmer mellom land (Ramos 2016). For eksempel kan tiltakende arbeidsledighet i opprinnelsesland («push»-faktor) bidra til økt arbeidsinnvandring til Norge. På samme måte kan økende etterspørsel etter arbeidskraft i Norge gi høyere arbeidsinnvandring til Norge («pull»-faktor).

Videre har vi også forsøkt å se utviklingen i rekruttering av faglærte arbeidsinnvandrere i lys av (a) tidlig arbeidsstart for faglærte med minst treårig avsluttet utdanning fra universitet eller høyskole i 2010, (b) introduksjon av nettsiden «Ny i Norge» i 2011 og (c) forlenget opphold i Norge for utenlandske studenter etter fullført studium fra og med 2016.¹² For å kunne kvantifisere eventuelle effekter av disse endringene for innvandringen er det nødvendig å følge sammenligningsgrupper som har lignende innvandringsutvikling som Norge i perioden før endringen, og som er ellers upåvirket av selve endringen.

Mangelfulle opplysninger om utdanning over tid har hatt som konsekvens at vi ikke har kunnet avgrense målgruppen for «tidlig arbeidsstart». Utfordringen med nettsiden «Ny i Norge» er at målgruppen er arbeidsinnvandrere generelt samt familieinnvandrere. Eventuelle endringer på grunn av innføring av denne vil dermed påvirke flere typer arbeidsinnvandring, og dermed har vi ikke mulighet til å sammenligne tredjelands arbeidsinnvandrere med en upåvirket sammenligningsgruppe. Når det gjelder utviklingen i antall arbeidstakere med utdanningsbakgrunn fra Norge, så er andre faglærte arbeidsinnvandrere en rimelig sammenligningsgruppe, men som vi vil vise i kapittel 6, har disse to gruppene svært ulik utvikling i perioden før 2016.¹³ I analysen har vi imidlertid lent oss på en deskriptiv tilnærming, det vil si at vi beskriver utviklingen i innvandringen av faglært arbeidskraft til Norge og vurderer hvorvidt denne kan henge sammen med de ovennevnte regelverksendringene.

¹² (a) I 2010 ble det innført en regelendring med hensikt å forenkle rekruttering av kvalifisert arbeidskraft. Arbeidsgivere som rekrutterer arbeidstakere fra tredjeland med minst treårig høyere utdanning, har mulighet til å starte arbeidsforholdet før søknaden er behandlet.

(b) Nettsiden «Ny i Norge» ble opprettet i 2011, og den bidrar med informasjon om det norske samfunnet og relevante offentlige etater for innvandrere til Norge.

(c) Fra og med 2016 kan utenlandske studenter oppholde seg i Norge i en lengre periode etter fullført studium på grunnlag av studietillatelsen sin. Fra 2010 kunne de oppholde seg inntil 6 måneder, og perioden ble forlenget til 12 måneder i 2016.

¹³ For å måle effekten av regelverksendringer kan man undersøke forskjellene mellom gruppene over tid. Dersom forskjellene er stabile før en regelverksendring, kan det argumenteres for at påfølgende økte (eller reduserte) forskjeller skyldes regelendringen. Angrist og Pischke (2008) gjengir en ikke-teknisk beskrivelse av denne metoden («difference in difference»), som ofte blir brukt til å evaluere effekter av regelendringer.

Alternativt kan man kun ta utgangspunkt i målgruppen (for eksempel arbeidsinnvandrere fra tredjeland med utdanningsbakgrunn fra Norge) og sammenligne antall innvandrere i periodene før og etter regelverksendringen. Denne tilnærmingen vil dermed benytte variasjonen over tid, og det ligner variasjonen som benyttes i gravitetsmodellen. Utfordringen med denne tilnærmingen er at vi ikke kan skille mellom den isolerte effekten av regelverksendringen og andre sammenfallende endringer. Disse kan være endringer i norsk økonomi, som kan skyldes etterslep av finanskrisa i 2008 og oljeprisfallet i 2014, men også endringer i andre destinasjonsland som arbeidsinnvandrerne vurderer å flytte til. Empirisk er dette en større utfordring fordi vi ikke observerer hvilke andre potensielle destinasjonsland arbeidsinnvandrere har vurdert når de velger Norge. Uten en sammenligningsgruppe – som også påvirkes av etterslep av finanskrisa i 2008, oljeprisfallet i 2014 og andre eventuelle forhold – vil vi derfor ikke kunne måle hva skyldes kun regelverksendringen, og hva skyldes andre endringer.

3 Faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland siste 20 år

I dette kapittelet beskriver vi utviklingen i antall faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland over tid, med utgangspunkt i antall søknader om oppholdstillatelse, fordelt etter førstegangsinvilgelses, fornyelser og avslag i perioden 2003–2020.¹⁴ Dette vil dekke både nye arbeidstakere som kommer til landet, og de som blir igjen, etter utdanningskategori og opprinnelsesland. Formålet med dette kapittelet er, for det første, å undersøke sammensetningen, status og utviklingstrekk av faglærte tredjelandsinnvandrere etter geografisk opprinnelse, alder, kjønn og utdanning.

Det andre formålet er å studere utviklingen av førstegangstillatelser og fornyelser til faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland i perioden 2003–2020 i lys av regelverksendringer i samme periode.

Det tredje formålet er å analysere faktorer som påvirker innvandringen av faglært arbeidskraft til Norge. Her undersøker vi faktorer knyttet til den økonomiske situasjonen i Norge og opprinnelsesland samt betydningen av nettverk i Norge. I tillegg sammenligner vi på utvalgte områder resultatene for tredjelandsinnvandrere med hva som karakteriserer nyankomne arbeidsinnvandrere fra EØS-området.¹⁵

3.1 Hva kjennetegner faglært arbeidskraft fra tredjeland?

Hva kjennetegner sammensetningen av faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland som kom til Norge i perioden 2003–2020, samt de som fikk avslag på søknaden sin? Vi skal se nærmere på geografisk opprinnelse, kjønn, alder og utdanning.

Datagrunnlaget består av innvilgede søknader og avslag fra UDI. Både innvilgelses og avslag er fordelt etter kalenderår og statsborgerskap ved søknadstidspunktet. Av ulike årsaker er det noen få personer som sender mer enn én søknad i løpet av et gitt kalenderår, og disse telles som kun én innvilgelse eller eventuelt ett avslag. Det er dermed antallet unike personer (per kalenderår) som legges til grunn.

¹⁴ Årsaken til at vi har 2003 som startpunkt, er at data for samlet antall innvilgelses strekker tilbake til år 2000, mens separate tall for førstegangsinvilgelses, fornyelser og avslag kun er tilgjengelige f.o.m. 2003.

¹⁵ Det er viktig å ha i bakhodet at innvilgede tillatelser fra UDI kan avvike fra den faktiske innvandringen til Norge og fra innvandringsbeholdningen som blir registrert i folkeregisteret, som er grunnlaget for SSBs statistikk. Et eksempel er at når det gjelder arbeidsinnvandring fra EØS-området, bygger statistikken presentert i dette kapittelet på EØS-registreringer av arbeidsinnvandrere hos UDI, og den kan avvike fra SSBs statistikk om arbeidsinnvandring fra EØS-området. Innvilgelses etter tredjelandsregelverket og EØS-registreringer er imidlertid sammenlignbare siden begge måler strømmer av arbeidsinnvandrere til Norge.

Noen kjennetegn er nokså stabile over tid. Menn er overrepresenterte, og de fleste er i aldersgruppen 25 til 44 år. Faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland til Norge kommer fra de fleste land i verden, men sammensetning etter opprinnelsesland er noe endret over tid. De seineste årene utgjør statsborgere fra asiatiske land en stor og økende andel.

Når det gjelder kjennetegnene, brukes arbeidsinnvandrere fra EU-/EØS-land som referansegruppe. Det vil si at vi sammenligner alders- og kjønnsammensetning ved disse med faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland, for å se om det er interessante likheter og forskjeller.

3.1.1 Flest statsborgere fra asiatiske land

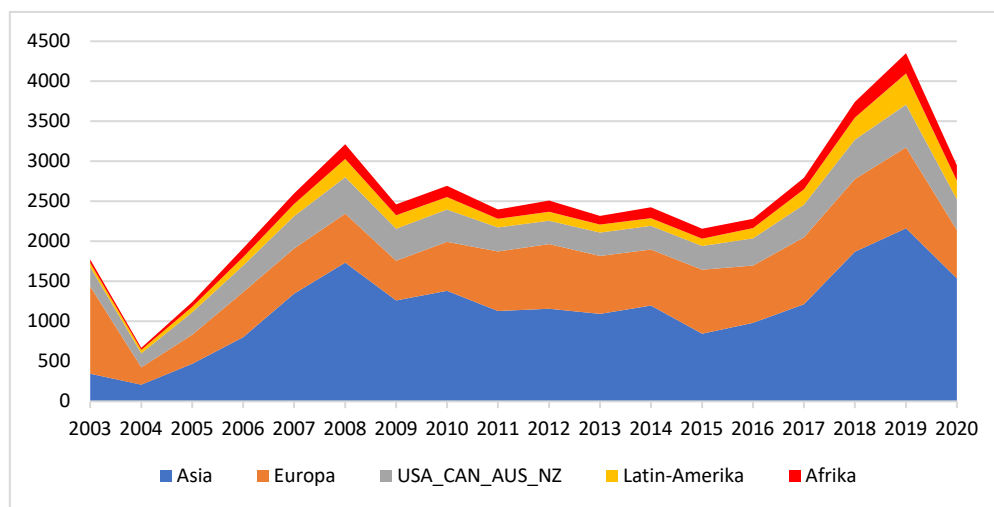
Figur 3.1 viser antall innvilgede førstegangssøknader for faglærte etter geografisk opprinnelse. I 2020 er det et tydelig fall for alle grupper, noe som henger sammen med reiserestriksjonene som følge av koronapandemien. De største gruppene i 2020 er asiatiske og europeiske statsborgere (det vil si fra europeiske land utenom EØS-området) med henholdsvis 52 og 20 prosent av innvilgede førstegangssøknader. De enkeltlandene som skiller seg ut, er India (18 prosent) og Kina (8 prosent) samt Ukraina (6 prosent) og Serbia (5 prosent). Enkeltland vises ikke i figuren, men omtales i teksten.

Figuren viser at gruppenes relative størrelser har vært ganske stabile i årene 2009–2015, mens det har vært store endringer både før og etter denne perioden. Antallet innvilgede søknader fra europeiske statsborgere skiller seg fra andre grupper med et stort fall fra 2003 til 2004. Dette henger sammen med EU-utvidelsen i 2004, da statsborgere fra de nye medlemslandene ble del av EØS-området og ikke behøvde å søke som tredjelandsborgere.

I årene fra 2005 til 2008 var Norge inne i en høykonjunktur, noe som viser igjen i antallet arbeidsinnvandrere. I denne perioden økte antallet innvilgede søknader jevnt for alle opprinnelsesgruppene, og særlig for statsborgere fra asiatiske land. I denne perioden er det antallet arbeidsinnvandrere fra India som har økt mest for denne gruppa.

Etter finanskrisa viser innvilgede søknader til asiatiske statsborgere en svakt nedadgående trend i årene 2008–2015. Innvilgede søknader til europeiske statsborgere bidrar imidlertid til å holde nivået oppe, og antallet arbeidsinnvandrere fra Serbia øker mest i disse årene. I den seineste perioden, 2015–2019, økte antallet faglærte fra alle områdene, og det økte mest for tredjelandsinnvandrere fra asiatiske land. Disse utgjør 49 prosent av alle førstegangsinngivelser i 2019, en økning på 10 prosentpoeng fra 2015. Indiske statsborgere skiller seg ut med størst økning også i denne perioden.

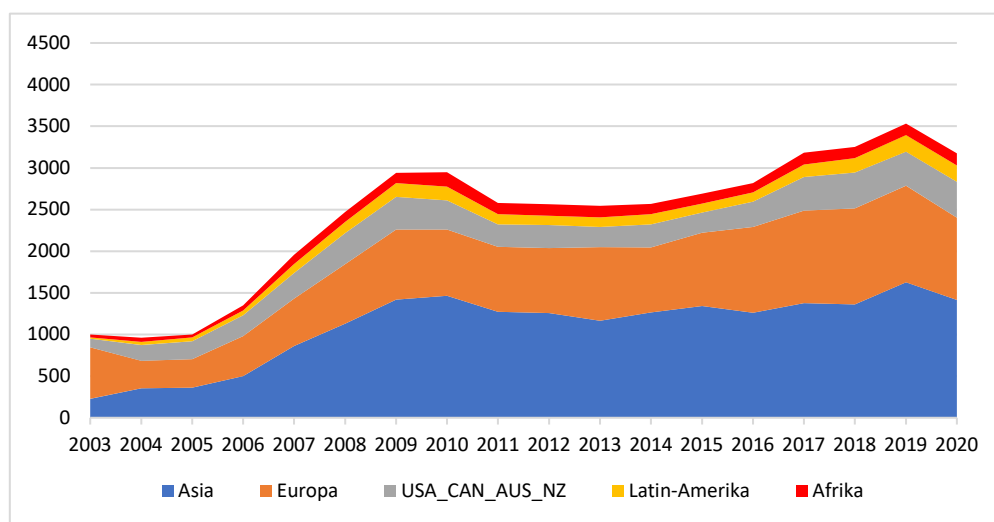
Figur 3.1 Antallet innvilgede førstegangstillatelser til faglærte etter region. 2003–2020.



Merknad: Søknader fra andre regioner og fra personer med uoppgitt statsborgerskap, ikke vist i figuren, utgjør under 1 prosent av samlet antall søknader.

Førstegangstillatelser utgjør om lag halvparten av samlet antall innvilgelser. Den andre halvparten består av fornyelser til de som allerede befinner seg i Norge, vist i figur 3.2. Statsborgere fra Asia og Europa er også i flertall blant de som har søkt og fått fornyet oppholdstillatelse. Til sammen utgjorde disse mer enn tre fjerdedeler av fornyelsene de siste ti årene. Det er imidlertid to viktige forskjeller i hvordan antall fornyelser og antall førstegangssøknader utvikler seg over tid. For det første varierer antallet fornyelser mindre enn antallet førstegangssøknader fra år til år, særlig for statsborgere fra asiatiske land. I tillegg har antallet fornyelser en sterkere tendens til å øke over tid, se for eksempel årene 2009–2016. Disse forskjellene kan tyde på at kortsiktige arbeidsmarkedsfluktuasjoner i opprinnelsesland, Norge og andre destinasjonsland har mer å si for antallet førstegangstillatelser enn fornyelser.

Figur 3.2 Antallet innvilgede fornyelser til faglærte etter region. 2003–2020.



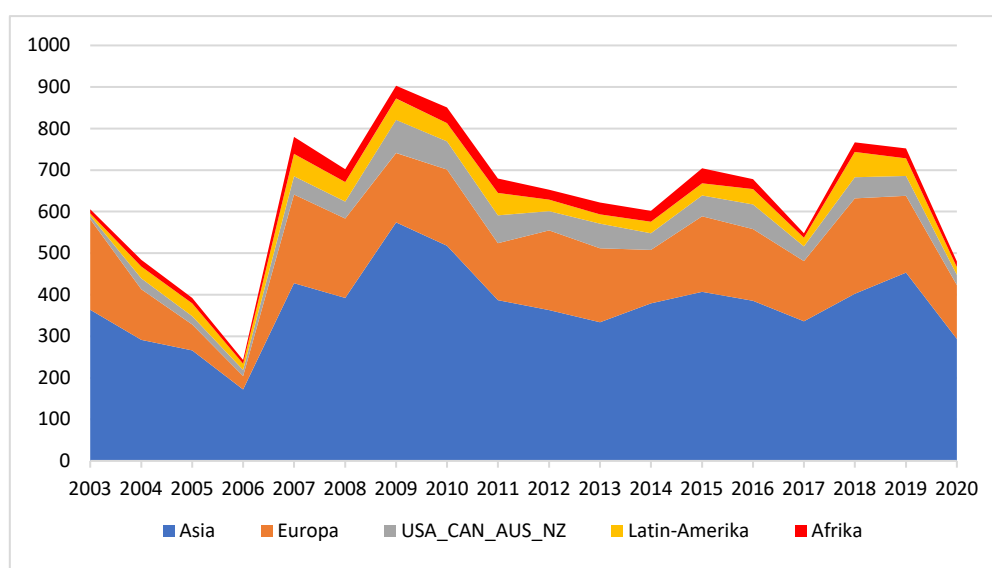
Merknad: Søknader fra andre regioner og fra personer med uoppgitt statsborgerskap, ikke vist i figuren, utgjør under 1 prosent av samlet antall søknader.

Sammensetningen av førstegangstillatelser og fornyelser kan tenkes å gi et bilde av sammensetningen av faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Summen av førstegangstillatelser og fornyelser er imidlertid ikke det samme som antallet som bor i Norge i et gitt år, da de ikke behøver å fornye tillatelsen sin hvert år. Det er også mulig å søke om permanent oppholdstillatelse etter tre år. Det er likevel mulig å konkludere med at asiatiske og europeiske land er de viktigste kildene til faglært arbeidskraft som har kommet til Norge i perioden 2003–2020.

3.1.2 Avslag på søknad

Statsborgere fra europeiske og asiatiske land har også de fleste avslagene i perioden, se figur 3.3.

Figur 3.3 Antallet avslag på søknader om oppholdstillatelse som faglært, fordelt på region. 2003–2020.



Merknad: Søknader fra andre regioner og fra personer med uoppgitt statsborgerskap, ikke vist i figuren, utgjør i gjennomsnitt under 2 prosent av samlet antall avslag.

Antallet avslag falt kraftig i årene fra 2003 til 2006, og dette har trolig sammenheng med at datagrunnlaget er av lavere kvalitet de tidligste årene. Derfor konsentrerer vi oss om perioden etter 2006.

Det er økende antall avslag i perioden 2007–2010, før vi ser en fallende tendens fram til 2014. I perioden 2017 til 2019 tar antallet seg opp igjen, før utbruddet av koronapandemien i 2020. Hvis vi ser nærmere på enkeltland, gjelder både fallet fra 2003 til 2006 og økningen i antallet avslag i påfølgende år statsborgere fra ulike geografiske områder. Det er derfor ikke mulig å lese noe mønster ut fra dette.

Disse tallene, sammen med tall for innvilgelser, viser at det er flest søknader fra asiatiske og europeiske land.

Toppene i antallet innvilgelser (det vil si summen av førstegangsinntilatelser og fornyelser) og antallet avslag nås ikke i samme kalenderår. Dette henger trolig

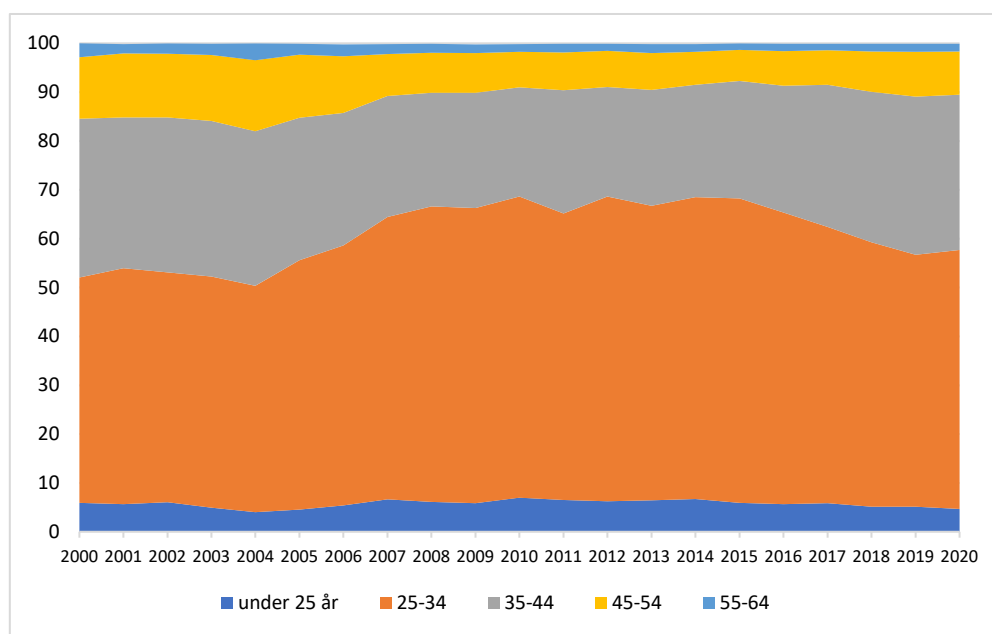
sammen med når på året søknadene er levert til UDI, og variasjon i behandlingstid. Avslag og innvilgelser følger imidlertid lignende utvikling over tid.¹⁶

3.1.3 Flest i alderen 25–44 år

Her undersøkes alderssammensetningen til faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland, og den sammenlignes med alderssammensetningen til arbeidsinnvandrere fra EØS-området. I tillegg ser vi på alderssammensetningen som har fått avslag på søknaden. Kort oppsummert er alderssammensetningen til arbeidsinnvandrere fra tredjeland mer stabil over tid enn for dem fra EØS-området. Personer mellom 25 og 44 år utgjør den største gruppen blant begge typer innvandrere.

Figur 3.4 viser alderssammensetningen for tredjelandsinnvandrere med oppholdstillatelse som faglærte arbeidstakere. Her er førstegangsinntilgelser og fornyelser slått sammen, noe som også innebærer at vi kan vise tall tilbake til år 2000.¹⁷

Figur 3.4 Innvilgelser til faglærte fra tredjeland etter alder. 2000–2020.¹⁸ Prosent.



Som tallene i figur 3.4 viser, er det unge mennesker fra 25 til 34 år som dominerer blant faglærte, og det var en økende tendens fra 2004 til 2015. Personer mellom 35 og 44 år utgjør den nest største gruppa og har økt etter 2015. For de andre aldersgruppene, både unge under 25 år og seniorer fra 55 år, er det stor stabilitet i perioden.

¹⁶ Det er ikke mulig å gi prosentandeler for de som fikk avslag, for datagrunnlaget er aggregert. Det betyr at vi vet antallet søknader og antallet avslag i et gitt år, men søknadene behandles ikke nødvendigvis i samme kalenderår som de sendes inn. Med andre ord kan et høyt antall avslag gjenspeile et høyt antall søknader fra foregående år.

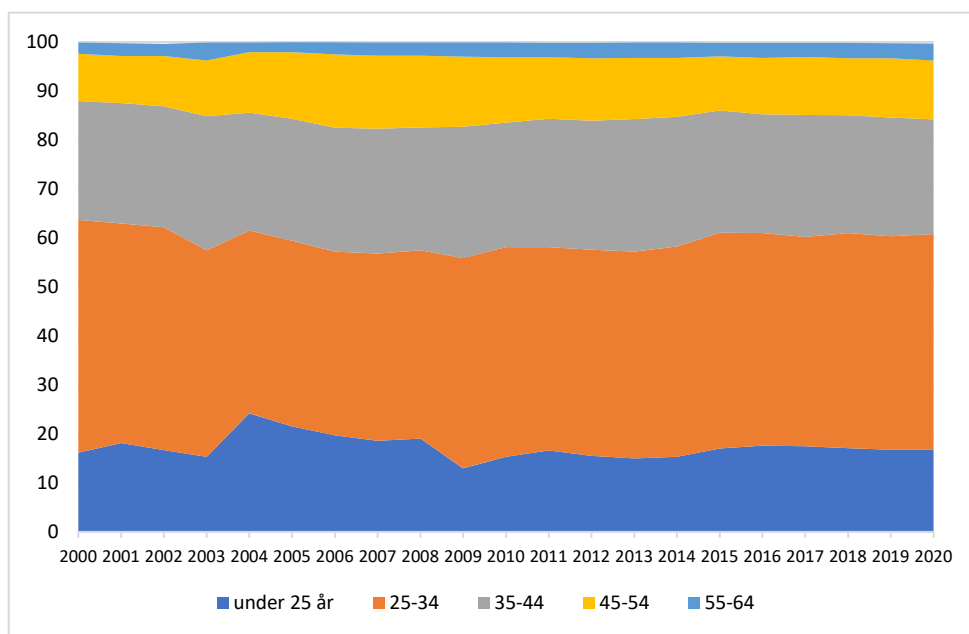
¹⁷ Som tidligere nevnt: Separate tall for førstegangsinntilgelser, fornyelser og avslag er kun tilgjengelige f.o.m. 2003.

¹⁸ Personer over 64 år er ikke inkludert i figuren da disse utgjør en marginal gruppe.

Faglærte som søker om fornyelse, er i gjennomsnitt to år eldre enn de som får innvilgelse for første gang. Dette er mest sannsynlig en følge av perioden fra første innvilgelse til fornyelse.

For å sammenligne ser vi også nærmere på alderssammensetningen blant innvandrerne fra EØS-land som registreres hos UDI. Dette inkluderer alle nyankomne arbeidsinnvandrere som blir i Norge i minst tre måneder.

Figur 3.5 Registrerte arbeidstakere fra EØS-land etter alder. 2000–2020.¹⁹ Prosent.



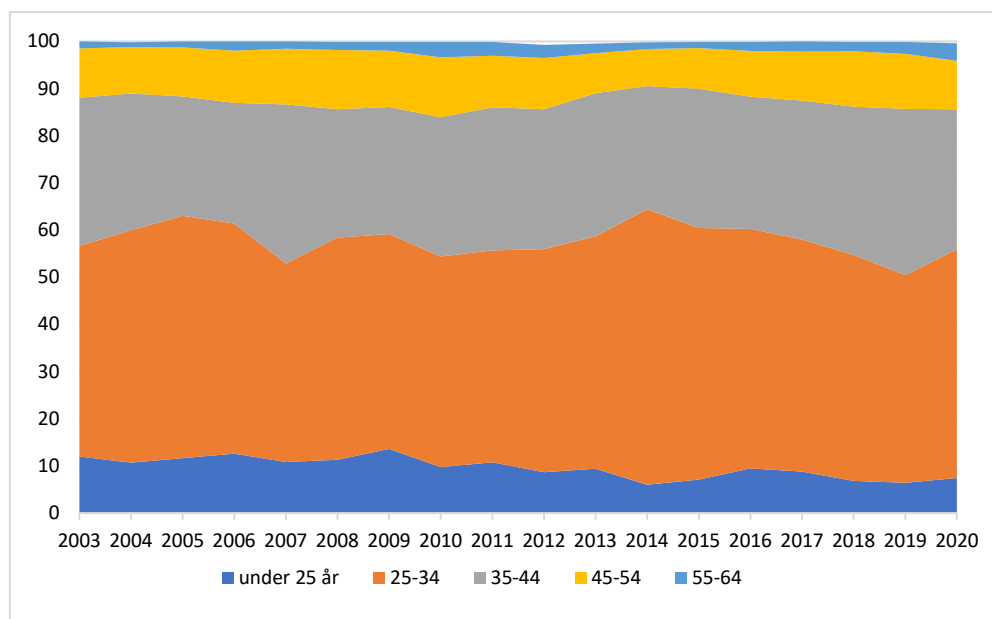
På samme måte som for faglærte fra tredjeland utgjør aldersgruppen 25–44 år den største gruppen blant registrerte arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Aldersspredningen er imidlertid større blant EØS-innvandrerne, da både yngre og eldre personer utgjør større andeler. Sammenlignet med faglærte fra tredjeland har alderssammensetningen blant arbeidsinnvandrere fra EØS-området vært mer stabil de siste ti årene. Årene fra 2004 til 2008 viser imidlertid at det er en høyere andel i den yngste aldersgruppa (under 25 år). Mange i denne aldersgruppa vil være under utdanning, og hvorvidt de melder seg på arbeidsmarkedet, er mer avhengig av konjunktorene enn for de som er eldre. At de utgjør en større andel i perioden 2004–2008, henger trolig sammen med at det var stor etterspørsel etter arbeidskraft i Norge i denne perioden.

Figur 3.6 viser alderssammensetning blant de som fikk avslag på søknaden etter tredjelandsregelverket. Sammensetningen av avslag fordelt på aldersgrupper er ganske lik den for innvilgelser (jmfør figur 3.4). Også blant de som får avslag, er andelen størst i aldersgruppa 25–44 år. En viktig forskjell er at den yngste gruppa (under 25 år) utgjør en større andel blant avslagene enn innvilgelsene. Forklaringen kan være at unge har lavere arbeidserfaring og spisskompetanse enn eldre

¹⁹ Personer over 64 år er ikke inkludert i figuren da disse utgjør en marginal gruppe.

aldergrupper og dermed lavere sannsynlighet for å oppfylle kravene etter tredjelandsregelverket.

Figur 3.6 Avslag til faglærte fra tredjeland etter alder. 2003–2020.²⁰ Prosent.



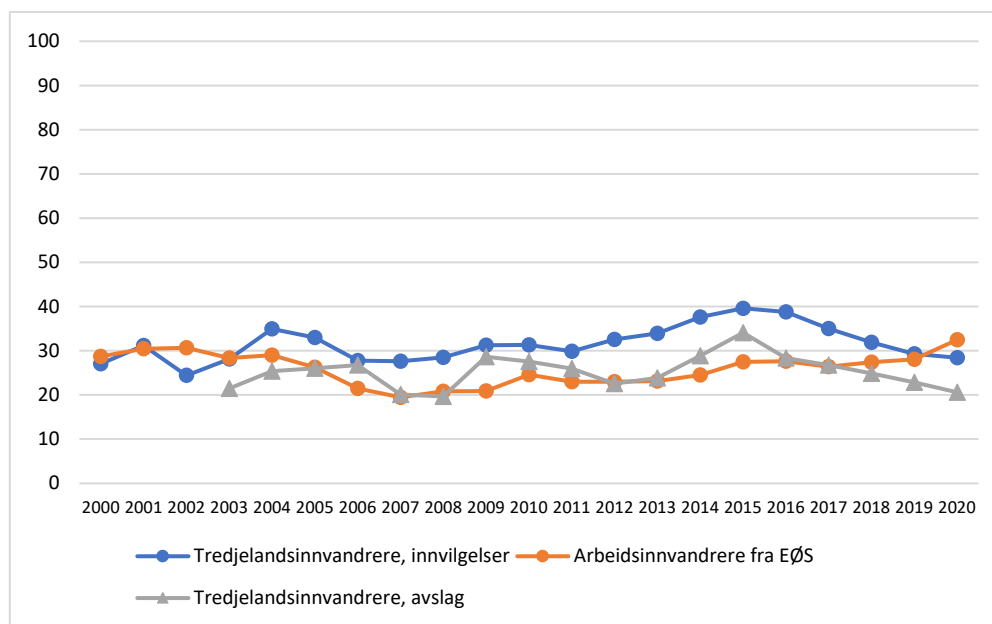
3.1.4 Kvinner er i mindretall

Blant faglærte fra tredjeland som fikk sin søknad innvilget i perioden 2000–2020, er omtrent 30 prosent kvinner (se figur 3.7). Den samme fordelingen finner vi ved å se på førstegangstillatelser og fornyelser hver for seg. Kvinneandelen har holdt seg stabil i de siste 20 årene, til tross for variasjonen i både antall tredjelandsinnvandrere og sammensetning etter opprinnelsesland. Til sammenligning har kvinneandelen blant arbeidsinnvandrere fra EØS-området økt siden 2007. Dette henger sammen med at de første ankomstkohortene av arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-medlemslandene i hovedsak bestod av menn. Over tid har det blitt vanligere at hele husholdninger flytter til Norge. Selv om det har trukket kvinneandelen opp, så er kvinner fortsatt underrepresentert i den gruppa. I 2020 utgjør kvinner under en tredjedel både blant faglærte tredjelandsinnvandrere og blant arbeidsinnvandrere fra EØS.

Figur 3.7 viser at andelen kvinner blant de som får innvilget oppholdstillatelse som faglært, og blant de som får avslag etter tredjelandsregelverket, har lignende utvikling over tid. Samtidig er andelen gjennomgående lavere for avslag. Dette henger sammen med yrkessammensetningen. Som vi kommer tilbake til, har personer med helsekompetanse en høyere andel innvilgelser, og her er kvinner overrepresentert.

²⁰ Data er ikke tilgjengelige før 2003. Personer over 64 år er ikke inkludert i figuren da disse utgjør en marginal gruppe.

Figur 3.7 Kvinneandel blant innvilgelser og avslag til faglærte fra tredjeland og registrerte arbeidsinnvandrere fra EØS. 2000–2020. Prosent.



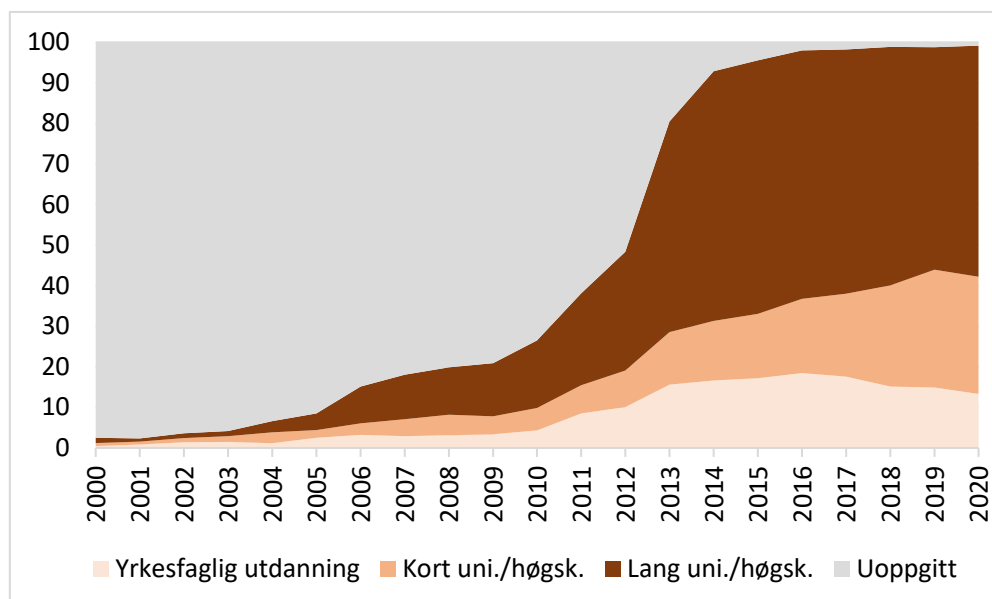
3.1.5 Mange med høy utdanning

De innvilgede søknadene fra faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland er delt i fire grupper etter utdanningslengde: 1) personer med yrkesfaglig utdanning (videregående), 2) personer med universitets- eller høyskoleutdanning inntil fire år (dette tilsvarer omtrent en bachelorgrad og omtales som kort høyere utdanning), 3) personer med mer enn fire års universitets- eller høyskoleutdanning (lang høyere utdanning), 4) personer med uoppgitt utdanning i søknaden.

Figur 3.8 viser at registreringen av utdanningsnivå blir stadig bedre. Etter 2015 utgjør faglærte fra tredjeland med uoppgitt utdanning bare en liten andel på 2 prosent eller lavere. Til sammenligning var andelen «uoppgitt» på 98 prosent i 2000. Registreringen av utdanningsnivå blir markant bedre etter 2012.

På bakgrunn av den mangelfulle registreringen av utdanningsnivå fram til 2014/2015 er det ikke mulig å si noe om hvordan endringen for tredjelandssinnvandrere fra 2000 (krav om videregående i stedet for høyere utdanning) slo ut de påfølgende årene. Den samme utfordringen gjelder for regelendringen om tidlig arbeidsstart (ordning der arbeidstakere med minimum treårig avsluttet utdanning fra universitet eller høyskole) som ble iverksatt i 2010.

Figur 3.8 Utdannings sammensetning blant innvilgede søknader til faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland. 2000–2020.



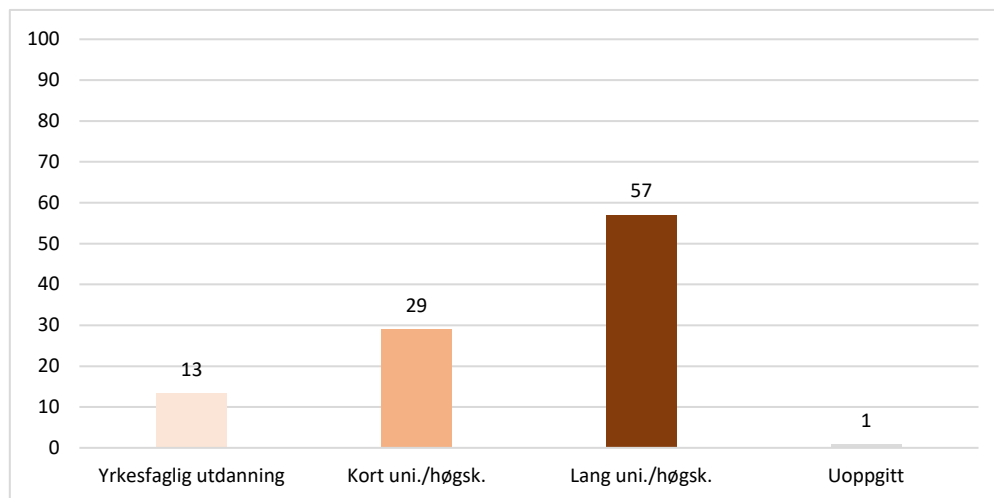
Det er, som nevnt, mest relevant å se på årene etter 2015. I perioden 2016 til 2020 faller andelen faglærte fra tredjeland med yrkesfaglig utdanning som får innvilget oppholdstillatelse i Norge, fra 18 prosent i 2016 til 13 prosent i 2020. Også andelen personer med lang universitets- eller høyskoleutdanning falt, fra 61 til 57 prosent. Det er dermed andelen med kort universitets- eller høyskoleutdanning (inntil fire år) som økte i denne perioden. Om lag 29 prosent av innvilgede søknader i 2020 var til personer i denne gruppa.

Også når vi skiller mellom førstegangsinnvilgelser og fornyelser, finner vi at andelen med kort universitets- eller høyskoleutdanning øker i begge gruppene i perioden 2016 til 2020 (vises ikke). Når det gjelder hva som kan forklare disse endringene i utdannings sammensetning, kan konjunkturrelle forhold ikke utelukkes. Mer vedvarende kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet, som økt etterspørsel etter arbeidstakere med høyere utdanning, kan også spille inn. Dette skyldes blant annet den teknologiske utviklingen. Den sammenpressede lønnsfordelingen i Norge kan også bidra til at det er lettere å tiltrekke seg faglærte fra tredjeland med bachelorgrad enn de med lengre utdanning.

Det er likevel fortsatt slik at det er personer med lang høyere utdanning som utgjør den største andelen i 2020 (se figur 3.9). Personer med yrkesfaglig utdanning og kort høyere utdanning utgjorde henholdsvis 13 og 29 prosent av de som fikk innvilget oppholdstillatelse i 2020. Andelen med lang høyere utdanning var på 57 prosent. Til sammenligning var det kun om lag 14 prosent av samtlige bosatte (altså både norskfødte og innvandrere) i aldersgruppa 20–50 som hadde lang høyere utdanning.²¹

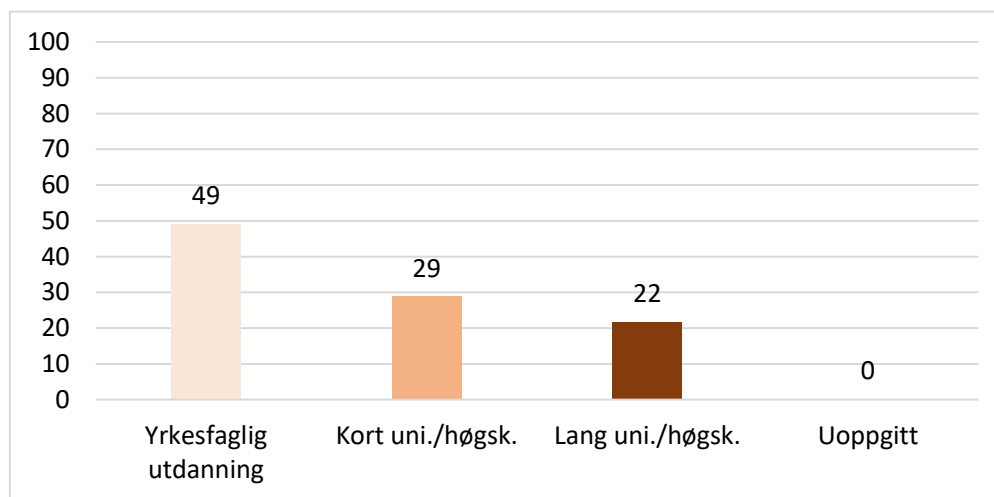
²¹ Kilde: SSB tabell 08921.

Figur 3.9 Utdannings sammensetning blant faglærte fra tredjeland med innvilget oppholdstillatelse, 2020. Prosent.



Utdannings sammensetningen til faglærte fra tredjeland med innvilget oppholdstillatelse står også i kontrast til de som får avslag. De siste årene har det vært en økning i andelen med yrkesfaglig utdanning blant de som har fått avslag. Om lag halvparten av de som fikk avslag i 2020 var personer med yrkesfaglig utdanning, se figur 3.10. Andelen med lang høyere utdanning er lavere blant de som fikk avslag (22 prosent), enn de som fikk innvilget oppholdstillatelse (57 prosent), men er fortsatt høyere enn for samtlige bosatte i aldersgruppa 20–50 år (14 prosent). Dette viser at lang utdanning er en viktig markør for personer som søker om oppholdstillatelse i Norge etter tredjelandsregelverket.

Figur 3.10 Utdannings sammensetning blant søkere som fikk avslag 2020. Prosent.



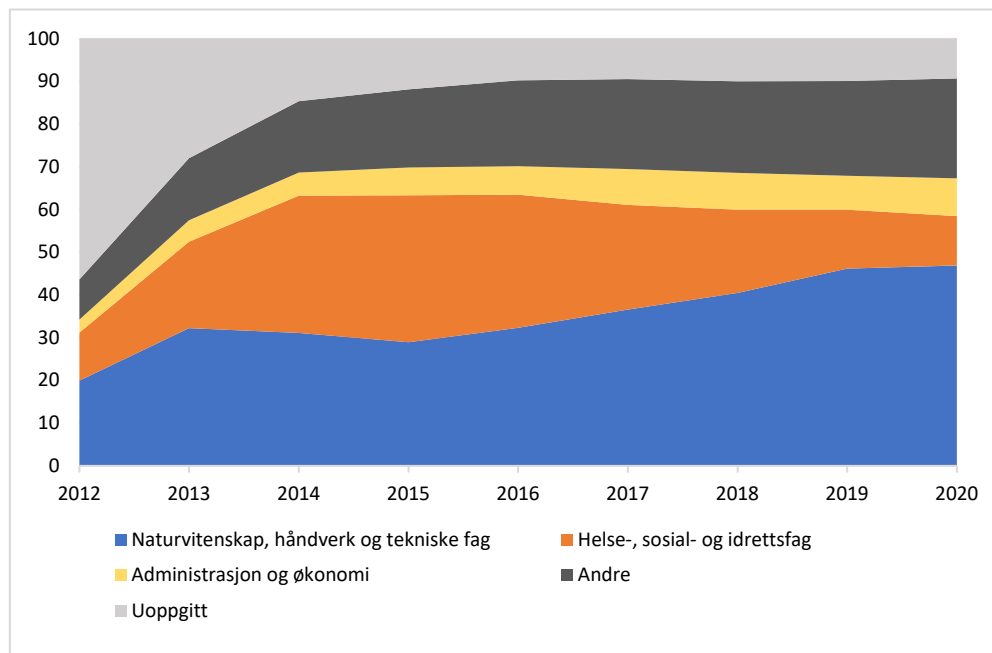
3.1.6 Naturvitenskap, tekniske fag og håndverksfag dominerer

Fordelingen av innvilgede tillatelser til faglærte fra tredjeland etter utdanningens fagområder er begrenset til perioden til 2012–2020, da utdanningsopplysninger er mangelfulle før det. Førstegangstillatelser og fornyelser er vist samlet (se figur 3.11). Opplysningene om fagområde kommer fra selve søknaden, hvor søkerne velger én av ti kategorier. Her viser vi de tre største fagområdene: 1) naturvitenskap,

tekniske fag og håndverksfag, 2) helse-, sosial- og idrettsfag og 3) administrasjon og økonomi.²²

Personer med naturvitenskap, tekniske fag og håndverksfag, som inkluderer personer med IT-kompetanse, er den største gruppen, og den blir større over tid. Antallet personer med helse-, sosial- og idrettsfag er også en relativt stor gruppe, men antallet har blitt kraftig redusert siden 2015. Dette er trolig uttrykk for at det er mange land som konkurrerer om å tiltrekke seg helsepersonell.

Figur 3.11 Fagområder for faglærte med innvilget søknad. 2012–2020. Prosent.



Personer med naturvitenskap, tekniske fag og håndverksfag utgjør en økende andel blant både innvilgelsene og avslagene etter 2015, noe som tyder på høy etterspørsel etter denne type kompetanse i Norge.

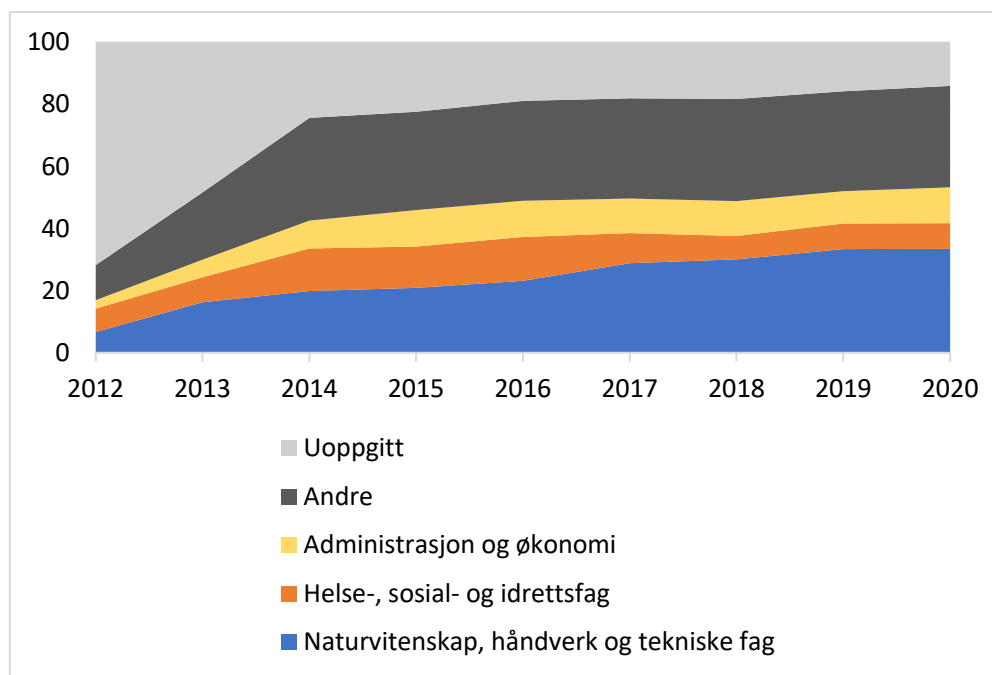
Avslag til personer med helse-, sosial- og idrettsfag har falt fra 2015 til 2020 både som andel av samlet antall avslag og som antall. Når både avslag og innvilgelser til personer med denne type kompetanse har falt, betyr dette en nedgang i søknader fra denne gruppa. Gruppa består ikke kun av personer med helsekompetanse, men helsepersonell er trolig den største undergruppa. En mulig forklaring på nedgangen kan være at etterspørselen etter helsepersonell øker i flere land, og det har dermed blitt vanskeligere å tiltrekke seg denne yrkesgruppa i Norge. I tillegg ble det 2017 innført nye krav til helsepersonell med utdanningsbakgrunn fra land utenfor EØS som søker autorisasjon i Norge.²³ Dette kan også ha bidratt til

²² Vi har brukt den inndelingen vi har fått fra UDI. I tillegg til de fire utdanningsfeltene vist i figuren er det følgende grupper: (1) «allment, ikke yrkesfaglig», (2) «historie- og språkfag, humaniora, religion, estetiske fag», (3) «landbruk, skogbruk, fiske, primærnæringer», (4) «lærerutdanning og utdanninger i pedagogikk», (5) «samferdsel, servicefag, militær, politi» og (6) «samfunnsfag og juridiske fag». Disse er samlet under gruppen «Andre» i figur 6.11.

²³ <https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/nye-krav-til-autorisasjon-for-helsepersonell-med-utdanning-fra-utenfor-eu-eos>

nedgangen i søknader etter tredjelandsregelverket fra personer med helsekompetanse.

Figur 3.12 Fagområder tredjelandsinnvandrere med avslag, 2012–2020. Prosent.



3.2 Konsekvenser av regelverksendringer

Som beskrevet i innledningskapittelet ble det gjort en rekke endringer i regelverket i årene etter 2000. Det ble blant annet vedtatt en ny utlendingslov i 2010. Før 2000 var det dessuten krav om minst treårig høyere utdanning for å få oppholdstillatelse som faglært. Det var en stor omlegging da kravet ble redusert til fullført videregående opplæring. I kapittel 1 omtaler vi endringene på 2000-tallet, som kort fortalt er følgende:

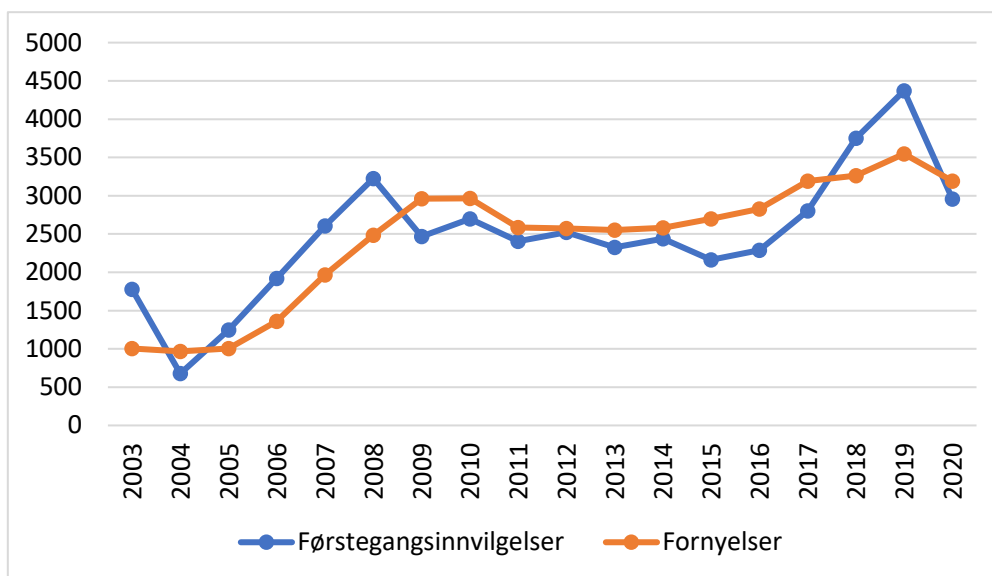
- 2000: Den såkalte «spesialisttillatelsen» ble utvidet til å gjelde personer med kompetanse på videregående nivå.
- 2001: Studenter som fant arbeid før utløp av studietillatelsen, kunne søke tillatelse som faglært.
- 2002: Adgangen til å søke om førstegangs arbeidstillatelse **fra** Norge ble utvidet. Politiet fikk adgang til å gi forenklet oppholdstillatelse i påvente av ordinær søknadsbehandling.
- 2003: Arbeidsgiver ble gitt anledning til å søke på vegne av arbeidstaker. En rekke utenriksstasjoner fikk adgang til å innvilge «opplagte» søknader.
- 2008: Politiet fikk vedtaksmyndighet for søknader om fornyelser. Det ble enda enklere å søke arbeid **fra** Norge.
- 2010: Ny utlendingslov. Tidlig arbeidsstart (arbeidstaker med mer enn tre års høyere utdanning kan begynne å jobbe før oppholdstillatelsen er ferdig behandlet). Lønnspecialistordning som innebar at arbeidsinnvandrere med tilbud om jobb med lønn på over 500 000 kroner kunne få oppholdstillatelse.
- 2013: Lønnspecialistordningen ble avviklet på grunn av misbruk.

- 2016: Nyutdannede fikk anledning til å være i landet ett år etter endt studium for å søke arbeid.

I de tidligste årene, fram til 2008, økte både førstegangstillatelser og fornyelser til faglærte relativt mye. Som tidligere omtalt henger dette trolig sammen med det økende behovet for arbeidskraft i Norge. Fornyelser holdt seg på et høyere nivå enn førstegangstillatelser etter 2008. Dette kan være uttrykk for at norske bedrifter reduserer nyansettelser når økonomien beveger seg mot mer usikre tider.

Når det gjelder tidlig arbeidsstart og introduksjon av lønnspecialistordningen i 2010, virker det ikke som om antallet førstegangstillatelser og fornyelser har blitt påvirket av disse endringene. Det er imidlertid mer sannsynlig at slike endringer har en eventuell effekt på sammensetningen av tredjelandsinnvandrere enn på samlet antall. Endringene kan for eksempel bidra til at arbeidsgivere øker etterspørselen etter tredjelandsinnvandrere med forenklet søknadsprosess og reduserer etterspørselen etter andre grupper. I så fall vil tidlig arbeidsstart og lønnspecialistordningen ha bidratt til relativt høyere etterspørsel for tredjelandsinnvandrere med lengre høyere utdanning og de med lønstilbud over 500 000 kroner. Det vil si økt etterspørsel etter tredjelandsinnvandrere med høyere kompetanse og redusert etterspørsel etter de med lavere kompetanse.²⁴

Figur 3.13 Antallet faglærte fra tredjeland, førstegangsinvilgelser og fornyelser. 2003–2020.



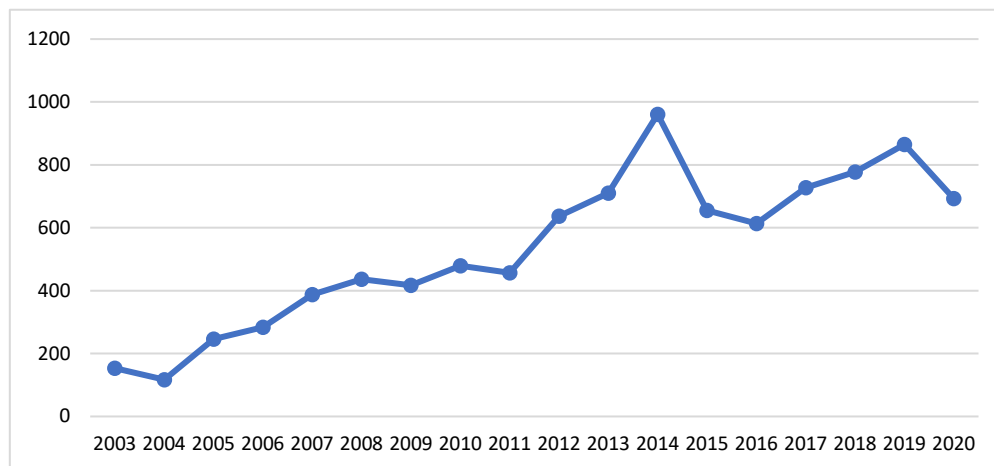
3.2.1 Utvidet opphold for utenlandske studenter etter fullført studium

Studenter pleier å øke innsatsen med å søke arbeid mot slutten av studiene. Hvilket lokalt arbeidsmarked man retter seg mot, har dermed mye å si for hvor ferdigutdannede starter karrieren sin.

²⁴ Detaljerte opplysninger om utdanningssammensetning til tredjelandsinnvandrere hele perioden er avgjørende for å kunne undersøke denne hypotesen.

Etter fullført studium i Norge kan nyutdannede få oppholdstillatelse for en gitt periode til å søke arbeid i Norge. I 2016 ble denne perioden utvidet fra seks til tolv måneder. Her undersøker vi hvorvidt denne endringen har bidratt til at flere har blitt i landet.

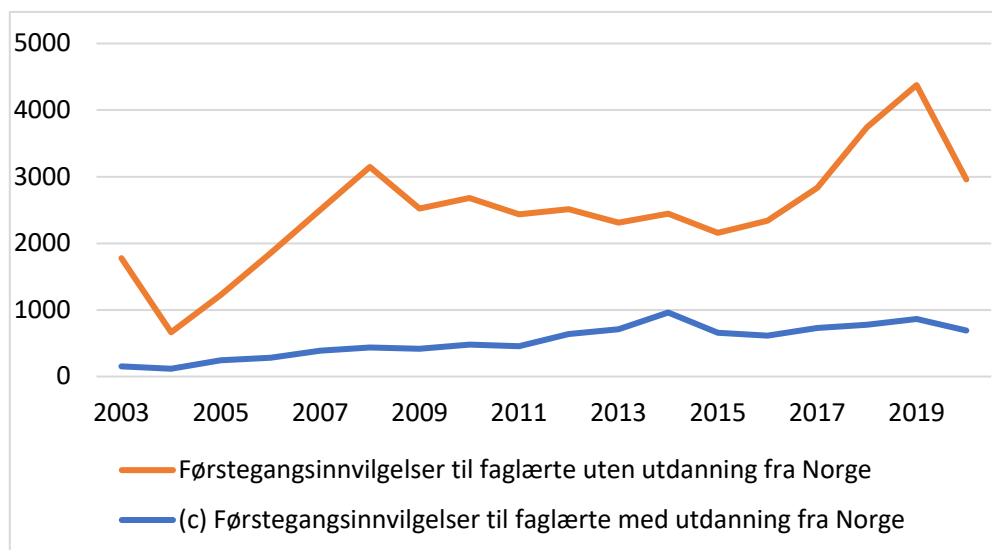
Figur 3.14 Antallet førstegangsinnvilgelser faglærte med utdanningsbakgrunn fra Norge. 2003–2020.



Figur 3.14 viser antallet førstegangsinnvilgelser til faglærte arbeidstakere med utdanningsbakgrunn fra Norge. Dette er definert med utgangspunkt i hvorvidt personer som har søkt om oppholdstillatelse som faglært etter tredjelandsregelverket, har hatt en studietillatelse i Norge forut. Antallet øker jevnt fram til 2014, og det faller betydelig året etter. Oljeprisfallet sommeren 2014 kan ha bidratt til svakere etterspørsel etter arbeidskraft i Norge (sammenlignet med andre land). I tillegg kan det norske arbeidsmarkedet ha framstått som mer usikkert sett fra en nyutdannet arbeidssøker sitt ståsted. Etter en ytterligere, men svakere, nedgang fra 2015 til 2016 øker antallet fram til 2019. Utviklingen fra 2019 til 2020 henger trolig sammen med koronapandemien.

Økningen fra 2016 til 2019 kan tyde på at oppholdstillatelse til nyutdannede for å søke jobb i Norge etter fullførte studier bidrar til at flere som har studert her, forblir i landet. Samtidig er det ikke mulig å konkludere med at utviklingen kun skyldes utvidet oppholdsperiode for studenter. Gruppen uten utdanning fra Norge har økt kraftig i samme periode, se figur 3.15. Dette tyder på at økningen blant de med norsk utdanning etter 2016 ikke kun skyldes regelendringen, men også henger sammen med økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Figur 3.15 Antallet førstegangsinvilgninger for de med og uten utdanning fra Norge. 2003–2020.



Det er også viktig å påpeke at de to gruppene vist i figur 3.15 har ulike trender i perioden før 2015. Det gjør at vi ikke kan isolere effekten av utvidet opphold for sannsynligheten til å tiltrekke seg faglærte arbeidsinnvandrere med norsk utdanningsbakgrunn.²⁵ Økningen vi observerer i årene 2016–2019, er dermed sannsynligvis ikke kun en konsekvens av regelendringen.

3.2.2 Informasjon om Norge

Hvorvidt informasjon om Norge er tilgjengelig, kan spille en rolle for avgjørelsen om å flytte til Norge og for etableringsfasen. Nettsiden «Ny i Norge» er en informasjonsportal om Norge som et vertsland.

Satsingen «Ny i Norge» kom først i 2009 i en papirutgave, og nettsiden ble lansert i 2011 med arbeidsinnvandrere som målgruppe. Informasjonen på nettsiden har siden 2011 vært tilgjengelig på norsk, engelsk, polsk, litauisk og tysk. I 2013 ble nettsiden utvidet med informasjon om målgruppen familieinnvandrere, og denne informasjonen har vært tilgjengelig på norsk og engelsk.

At informasjon i hovedsak er tilgjengelig på språk i land i EØS-området, er trolig lite problematisk ettersom informasjonen også finnes på engelsk. Dette er imidlertid også utfordringen med å undersøke hvordan «Ny i Norge» kan ha påvirket tredjelandsinnvandringen til Norge. Informasjonen har vært like tilgjengelig for alle tredjelandsinvandrere og kan ikke skilles ut i enkelte grupper, etter statsborgerskap eller morsmål. Ut fra tallene i figur 3.13 er det ikke mulig å se at det er tegn på at denne informasjonen har hatt effekt for innvandring fra tredjeland i årene etter lanseringen på nett i 2011. Samtidig kan vi heller ikke utelukke en effekt, da den kan ha hatt en virkning for grupper som ikke er mulige å skille ut.

²⁵ Figur 3.15 viser ulik utvikling i samlet antall faglærte arbeidsinnvandrere hvert år. Gjennomsnittlig antall arbeidsinnvandrere per land følger heller ikke lignende utvikling over tid, noe som er et metodisk krav for å kunne tallfeste effekten av regelverksendringen ved å sammenligne disse to gruppene.

IMDi vurderer for tiden ulike planer for nettsiden «Ny i Norge» framover. Det vil være interessant å følge med om det kommer utvidelser i målgruppene, og om informasjonen oversettes til enda flere språk. For å kunne undersøke hvilke geografiske områder nettsiden er mest relevant for, vil det være viktig å samle statistikk over besøk nettsiden får fra ulike deler av verden.

3.3 Hva påvirker arbeidsinnvandring fra tredjeland til Norge?

Arbeidsinnvandring fra tredjeland er behovsstyrt og derfor svært avhengig av konjunkturer. I årene etter 2000, som er omfattet av denne undersøkelsen, har ulike land opplevd ulike svingninger i økonomien. Det var for eksempel svært stor aktivitet i norsk økonomi og stor etterspørsel etter arbeidskraft i perioden 2005–2008. Finanskrisa i 2008 hadde ikke like sterke og vedvarende negative konsekvenser for Norge som for andre OECD-land, mens oljeprisfallet i 2014 dempet aktiviteten i norsk økonomi betydelig. I andre land bidro derimot oljeprisfallet til lavere produksjonskostnader og dermed til høyere økonomisk aktivitet. Alle disse hendelsene er eksempler på at det norske arbeidsmarkedet har hatt en annen utvikling enn mange andre land. Dette har påvirket både norsk etterspørsel etter faglærte fra tredjeland og hvorvidt norske bedrifter har klart å rekruttere dem.

Det er imidlertid ikke kun den økonomiske utviklingen som påvirker innvandringsstrømmene. Andre bakenforliggende faktorer, som nettverk i Norge og geografisk og kulturell avstand mellom Norge og opprinnelseslandet, kan også spille en rolle.

Grensene for det felleseuropeiske arbeidsmarkedet ble utvidet i 2004, 2007 og 2013.²⁶ Utslaget viser seg særlig etter utvidelsen i 2004, ved at både antallet og sammensetningen av personer med oppholdstillatelse som faglært fra tredjeland endret seg (se figur 3.1).

I dette avsnittet undersøker vi hvordan disse faktorene og økonomiske svingninger henger sammen med hvor mange som kom til Norge. Før vi beskriver det analytiske rammeverket og detaljerte empiriske resultater i resten av avsnittet, går vi gjennom hovedresultatene.

3.3.1 Arbeidsledighet og nettverk

For det første er arbeidsledigheten i Norge, som uttrykk for arbeidsmarkedssituasjonen, en viktig forklaringsvariabel for arbeidsinnvandringen fra tredjeland. Dette er ikke overraskende gitt at arbeidsinnvandringen henger tett sammen med endringer i etterspørselen etter kompetanse og arbeidskraft i mottakerlandet.

For det andre viser resultatene at etterspørselsendringer i opprinnelseslandene har hatt mindre å si for hvor mange som har kommet til Norge i perioden 2003–2020. Arbeidsledighet i opprinnelseslandene er nemlig ikke en viktig forklaringsvariabel for faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland. En mulig forklaring kan være at dette i stor grad er selekterte typer arbeidstakere med lang utdanning og spisskompetanse. Dette kan bidra til at deres jobber i opprinnelseslandet er mer

²⁶ Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Tsjekkia, Slovenia og Ungarn ble EU-medlemmer i 2004, Bulgaria og Romania i 2007 og Kroatia i 2013.

beskyttet fra negative sjokk i arbeidsmarkedene enn jobbene til andre grupper av arbeidstakere. I så fall vil høy arbeidsledighet spille en mindre rolle for mulighetene til å beholde eller finne jobb i hjemlandet og dermed ha mindre betydning for hvorvidt de søker jobb i et annet land.

For det tredje viser resultatene at nettverk (definert som antall bosatte i Norge fra samme opprinnelsesland som arbeidsinnvandrere) ikke nødvendigvis spiller en stor rolle for hvorvidt faglærte fra tredjeland søker seg til Norge. Dette kan tyde på at nettverket ikke bidrar med viktig informasjon om arbeidsmarkedet og hvordan det er å leve og bo her, utover det som allerede er tilgjengelig gjennom andre kanaler.

3.3.2 Analytisk rammeverk

Vår empiriske analyse tar utgangspunkt i hva som påvirker individenes sannsynlighet for å utvandre fra sitt opprinnelsesland til et destinasjonsland (Norge, i vårt tilfelle). Det er vanligst å undersøke drivere for utvandring til et destinasjonsland ved å benytte den såkalte gravitetsmodellen (se for eksempel Migali og Natale (2017)) eller modifiserte versjoner av denne modellen (se for eksempel Cappelen og Skjerpen (2012)). Felles for disse tilnærmingene er at sannsynligheten for å utvandre til et annet land ses i lys av tre sett med faktorer: a) geografisk og kulturell avstand mellom landene, b) nettverk i destinasjonslandet, og c) forskjeller i økonomiske forhold mellom opprinnelsesland og destinasjonslandet. I analysen legger vi til grunn en variant av denne modellen.

Utfallsvariabelen²⁷ er forholdet mellom antall førstegangstillatelser som faglært innvilget av UDI og befolkningen i opprinnelseslandet (definert etter søkerens statsborgerskap ved søknadstidspunktet). Da får man fram andelen av befolkningen i et gitt land som ønsker og får muligheten til å utvandre til Norge. En alternativ utfallsvariabel er forholdet mellom antall førstegangssøknader fra faglærte mottatt av UDI og befolkningen i opprinnelseslandet. Dette gir den gjennomsnittlige sannsynligheten for at personer fra et gitt land søker tillatelse for å komme til Norge. Vi benytter begge alternativer i analysen.

Det er ulike typer kostnader ved å flytte og bo i et annet land, og de kan henge sammen med geografisk og kulturell avstand mellom landene (pkt. a nevnt ovenfor). Nye vaner og normer kan gjøre sosialiseringen vanskelig i destinasjonslandet, samtidig som det å lære et nytt språk kan være en utfordring i seg selv. Det er ikke enkelt å måle forskjeller mellom opprinnelsesland og destinasjonsland, og det er ulike måter å gjøre det på. I likhet med andre studier bruker vi geografisk avstand, det vil si kilometeravstanden mellom Oslo og byen med høyest antall innbyggere i opprinnelseslandet. Dette vil også korrelere med reiseavstand mellom landene. Generelt forventer vi at innvandrere fra land med lengre avstand fra Norge har en lavere sannsynlighet for å søke seg til Norge.

Sannsynligheten for å søke oppholdstillatelse i Norge kan også henge sammen med nettverk (pkt. b ovenfor). Nettverk gir tilgang til informasjon og en lettere

²⁷ Utfallsvariabelen og forklaringsvariabelen er på logaritmisk form, slik det vanligvis spesifiseres i gravitetsmodellen. Dette har konsekvenser for hvordan de estimerte koeffisientene tolkes, noe vi presiserer når resultatene omtales under.

overgang til et nytt land. Dette kan være avgjørende for innvandrere som ikke behersker norsk, og kanskje særlig for de som kommer med familie. For arbeidsgiverne er informasjon om kompetansen til arbeidstakerne viktig, og dette vil påvirke etterspørselen etter bestemte typer arbeidskraft. I begge tilfeller kan nettverk være en god informasjonskilde. Heller ikke her er det kun én indikator som benyttes til å kvantifisere hvor tilgjengelig relevant informasjon er. Det som ofte brukes, er størrelsen på mulig nettverk i destinasjonslandet, det vil si antallet innvandrere fra samme opprinnelsesland som er bosatt i Norge. Tanken er at et stort nettverk med innvandrere fra samme land, og som trolig har felles erfaringer, kan bidra til å gjøre relevant informasjon lettere tilgjengelig. I tillegg kan et stort nettverk tolkes som et signal på at utfordringer i etableringsfasen er overkommelige, og øke sannsynligheten for at flere velger å flytte til Norge.

Forskjeller i økonomiske forhold kan være en medvirkende årsak til valget om å flytte til Norge (pkt. c ovenfor). Alternativkostnaden til å akseptere et jobbtilbud i Norge er trolig å takke nei til en jobb i opprinnelseslandet eller et annet land. Vi har ikke informasjon om hvilke andre land som er vurdert, og dermed sammenligner vi økonomiske utsikter i Norge med utsiktene i hjemlandet. Nærmere bestemt er det en avveining mellom yrkesinntektene i de to landene og hvor stor risiko det er for tap av yrkesinntekten. For å fange opp hvor sannsynlig det er at sysselsatte i de alternative arbeidsmarkedene mister jobben, benytter vi arbeidsledighetsrate i opprinnelsesland og i destinasjonsland. Som mål for relativ yrkesinntekt brukes forholdet mellom BNP per innbygger i opprinnelsesland og i destinasjonsland (i samme valuta).

Som det framgår av beskrivelsen til det analytiske rammeverket (pkt. a, b og c), er det en rekke antakelser som ligger til grunn når vi undersøker sammenhengen mellom utfallsvariabelen og de ulike forklaringsvariablene. Det er viktig å huske at de samme forklaringsvariablene ikke nødvendigvis har like stor betydning for den enkeltes valg om å migrere til Norge. Nyankomne innvandrere vil ikke nødvendigvis oppsøke andre innvandrere som informasjonskilde. Samlet arbeidsledighet i Norge er ikke nødvendigvis en god indikator for hvor sårbar den enkeltes jobb er her i landet. Som nevnt er det ikke gitt at faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland kun ser på forhold i Norge i valget mellom land. Forholdene i andre destinasjoner kan spille en viktig rolle. Det empiriske rammeverket er dermed en forenkling, og det får betydning for tolkningen av resultatene fra analysen. Kort oppsummert tallfester vi sammenhenger, ikke årsakssammenhenger, mellom forklaringsvariablene og sannsynligheten for innvandring til Norge. Deretter ser vi hvilke variabler, blant de som er framhevet i gravitetsmodellen, som henger sammen med innvandringsstrømmen til Norge.

3.3.3 Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av alle førstegangssøknader og førstegangsinvilgelser til faglærte etter tredjelandregelverket i perioden 2003–2020. Antallet søknader er fordelt etter land (dvs. søkerens statsborgerskap ved tidspunktet søknaden er levert til UDI) og kalenderår.

Tabell 3.1 Variabelbeskrivelse og kilder

Variabler	Kilde
Antall søknader registrert ved UDI	UDI, registerdata
Antall innvilgelser registrert ved UDI	UDI, registerdata
Indikator variabler for hvert opprinnelsesland	UDI, registerdata
Befolkning i opprinnelsesland	Verdensbanken, World Development Indicators, Variabelnavn: SP.POP.TOTL; Oppdatert versjon 23.11.2021
Geografisk avstand (km) mellom Oslo og byen med størst befolkning i opprinnelsesland	CEPII og egne beregninger Variabelnavn: dist; hentet 14.12.2021
Indikator for opprinnelsesland som deler grense med Norge	CEPII Variabelnavn: contig; hentet 14.12.2021
Innvandrere, etter landbakgrunn, år og kjønn	SSB Tabell 05184; hentet 10.12.2021
BNP per innbygger i opprinnelsesland (i 2021 US\$)	Verdensbanken, World Development Indicators, Variabelnavn: NY.GDP.PCAP.CD; oppdatert versjon 23.11.2021
BNP per innbygger i Norge (i 2021 US\$)	Verdensbanken, World Development Indicators, Variabelnavn: NY.GDP.PCAP.CD; oppdatert versjon 23.11.2021
Arbeidsledighet i opprinnelsesland	Verdensbanken, World Development Indicators, Variabelnavn: SL.UEM.TOTL.ZS; oppdatert versjon 23.11.2021
Arbeidsledighet i Norge	Verdensbanken, World Development Indicators, Variabelnavn: SL.UEM.TOTL.Z; oppdatert versjon 23.11.2021

I tillegg til faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland inkluderes registreringer av arbeidsinnvandrere fra EØS-området i samme periode.

Variablene som inngår i analysen, listet i tabell 3.1, er hentet fra tre ulike kilder: SSB, Verdensbanken og CEPII²⁸ (Head mfl., 2010; Head & Mayer 2014). I tillegg benyttes det en trendfaktor²⁹ som en forklaringsvariabel i enkelte regresjoner for å ta hensyn til at innvandringen til Norge øker over tid.

3.3.4 Resultater

Tabell 3.2 viser resultatene fra en regresjonsanalyse hvor utfallsvariabelen er førstegangssøknader som er innvilget av UDI etter regelverket for faglært arbeidskraft, delt på befolkning i opprinnelsesland. Dette er den gjennomsnittlige sannsynligheten for at personer fra et gitt land kommer til Norge gjennom dette regelverket. Det er ulike forklaringsvariabler som legges til grunn i de tre kolonnene i tabell 3.2. Grunnen til dette og hva det innebærer for resultatene, forklares underveis i teksten. Utfallsvariabelen og forklaringsvariablene med koeffisienter vist i tabellen er på logaritmisk form.

²⁸ http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele.asp. CEPII er et fransk forskningsinstitutt spesialisert på internasjonal handel, migrasjon, makroøkonomi og finans.

²⁹ Variabelen er kalenderår sentrert på 2010, dvs. observasjoner fra år 2010 får verdi 0, og observasjoner fra andre år er lik differansen fra 2010.

Tabell 3.2 Regresjonsresultater, 2003–2020. Førstegangsinvilgelser faglærte.

	(1)	(2)	(3)
Geografisk avstand	-0,855*** (-4,40)		
Indikator for opprinnelsesland som deler grense med Norge	-0,365 (-1,08)		
Nettverk i Norge	0,00454 (0,07)	0,400*** (3,38)	0,058 (0,33)
Forhold mellom BNP per innbygger i opprinnelsesland og Norge	0,543*** (6,66)	0,244 (1,80)	0,046 (0,39)
Arbeidsledighet i opprinnelsesland	0,253** (2,28)	0,0906 (0,74)	0,154 (1,30)
Arbeidsledighet i Norge	-0,758*** (-5,89)	-0,753*** (-6,50)	-0,817*** (-7,04)
Indikator for opprinnelsesland		x	x
Lineær trend			x
R ² justert	0,386	0,846	0,851
N (antall land-år-observasjoner)	1497	1497	1497

Merknader: Venstrehandsvariabelen er antall førstegangsinvilgelser til faglærte fra tredjeland delt på befolkning i opprinnelsesland. Sammenlignet med venstrehandsvariabelen har forklaringsvariablene verdier fra året før. Venstrehandsvariabelen og forklaringsvariablene med koeffisienter vist i tabellen er på logaritmisk form. De estimerte koeffisientene kan dermed tolkes som elastisiteter, dvs. prosentvis økning i utfallsvariabelen ved 1 prosent økning i forklaringsvariabelen.

t statistikk, korrigert for clustering etter land, i parentes

** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Først ser vi på sammenhengen mellom variabler som ikke endres over tid, det vil si geografisk avstand og hvorvidt opprinnelseslandet deler grense med Norge, og sannsynligheten for å få oppholdstillatelse som faglært her i landet. Fordi vi bruker logaritmisk form på både utfallsvariabelen og forklaringsvariabelen (i dette tilfellet geografisk avstand), kan den estimerte koeffisienten tolkes som at sannsynligheten for å komme til Norge er 0,855 prosent lavere når avstanden fra Norge øker med 1 prosent. Den negative sammenhengen er ikke overraskende.

Russland er det eneste tredjelandet som deler grense med Norge. Det kan derfor være overraskende at det ikke er noen positiv sammenheng mellom det å være naboland og sannsynligheten for å søke om oppholdstillatelse som faglært.

Koeffisienten på $-0,365$ viser at russiske statsborgere har en lavere sannsynlighet for å få oppholdstillatelse enn statsborgere fra andre land samlet. Siden det bare er ett enkelt land dette gjelder, kan sammenhengen være et uttrykk for særtrekk ved dette enkelte tilfellet snarere enn en indikasjon på hvorvidt naboland er viktige kilder for kvalifisert arbeidskraft.³⁰

Når vi ser på variabler som endres både på tvers av land og gjennom årene, så er ikke alle resultatene i kolonne (1) slik vi kunne forventet. Det ser for eksempel ikke ut til at størrelsen på nettverk i Norge spiller en rolle for arbeidsinnvandringen – i hvert fall ikke en rolle som er statistisk forskjellig fra null. Enda mer overraskende er det at resultatene tyder på at større BNP per innbygger i opprinnelseslandet, relativt til BNP per innbygger i Norge, fremmer utvandring til Norge. Lenger ned ser vi nærmere på mulige forklaringer på disse resultatene. Arbeidsmarkedssituasjonen slår imidlertid ut som forventet – høyere arbeidsledighet i opprinnelsesland fremmer utvandring hit til landet, mens høyere arbeidsledighet i Norge demper utvandring.

Geografisk avstand og hvorvidt opprinnelseslandet deler grense med Norge, skiller seg fra de andre variablene i tabell 3.2, fordi de ikke endres over tid. De varierer kun på tvers av land. De andre variablene (dvs. søknader, BNP per innbygger, arbeidsledighet osv.) varierer både på tvers av land og over tid (innen samme land).

Når vi benytter oss av variasjon på tvers av land, sammenligner vi ulike land, og dette kan være misvisende. Ulike land har jo ulike utvandringsstrømmer til Norge, og de kan ha ulike verdier for BNP per innbygger eller arbeidsledighet, men de kan være ulike på flere måter – ikke kun når det gjelder BNP per innbygger eller arbeidsledighet. For eksempel har land med høyere BNP per innbygger også bedre utdanningsinstitusjoner. Alt annet likt medfører dette høyere norsk etterspørsel etter faglærte arbeidstakere og høyere arbeidsinnvandring fra disse landene.

For å undersøke sammenhengen mellom inntekt i opprinnelsesland og sannsynligheten for å søke oppholdstillatelse som faglært i Norge er det dermed mer informativt å kun benytte variasjon over tid (innen samme land). På den måten vil landspesifikke kjennetegn, for eksempel kvaliteten på utdanningsinstitusjonene, ikke prege estimatene. Dette gjør vi i kolonne (2) i tabell 3.2, hvor vi bruker en indikatorvariabel for hvert land i regresjonen. Dette har som konsekvens at vi lener oss kun på samvariasjonen mellom utfalls- og forklaringsvariabelen over tid, innenfor samme land. Med andre ord sammenligner vi ikke flere land, men kun landet med seg selv over tid. I tillegg til forklaringsvariablene som vi benytter i kolonne (1) og (2), kan det være andre faktorer som endres over tid, og som påvirker arbeidsinnvandringen til Norge. Teknologisk utvikling og forbedrede kommunikasjonsmuligheter over tid kan for eksempel påvirke innvandringen av faglærte til Norge. For å ta hensyn til slike underliggende faktorer som endres over tid, og som kan bidra til økt arbeidsinnvandring til Norge, introduserer vi en trendfaktor blant forklaringsvariablene i kolonne (3) i tabell 3.2.

Resultatene i kolonnene (2) tyder på at nettverk har en positiv og signifikant effekt på utfallsvariabelen, men dette er ikke robust når vi tar hensyn til trenden over tid i

³⁰ Det er verd å nevne at det finnes egne bestemmelser for oppholdstillatelse til ufaglærte russiske arbeidstakere fra Barentsregionen og russiske grensependlere (utlendingsforskriften §§ 6-4 og 6-5).

kolonne (3). Resultatene i kolonne (2) tyder på at når antallet personer fra et gitt opprinnelsesland som bor i Norge, øker, så øker også andelen statsborgere fra samme land som får spesialistopphold i Norge. Denne sammenhengen er imidlertid drevet av land som generelt har økt innvandring til Norge over tid (dvs. en positiv utvandringstrend), og ikke nødvendigvis av at nettverk er viktig for tredjelandsinnvandrere, ifølge resultatene i kolonne (3).

Ved å ta hensyn til landspesifikke kjennetegn spiller forholdet mellom BNP per innbygger i opprinnelsesland og BNP per innbygger i Norge en mindre rolle ifølge resultatene i de to siste kolonnene, og sammenhengen er ikke forskjellig fra null statistisk sett. Resultatene i tabell 3.2 tyder på at inntektsforskjeller mellom Norge og opprinnelsesland ikke er viktige for hvor mange som kommer til Norge. Samtidig kan det tenkes at BNP per innbygger er et altfor grovt mål for yrkesinntektsalternativene som faglærte fra tredjeland står foran. I så fall vil variabelen ikke fange opp hvor viktig økonomiske insentiver er for denne gruppa.

Konjunkturrelle svingninger har betydning for arbeidsinnvandringen til Norge etter tredjelandsregelverket, ifølge resultatene i tabell 3.2. Her spiller arbeidsmarkedssituasjonen i Norge en viktigere rolle enn arbeidsmarkedssituasjonen i opprinnelsesland, altså at «pull»-faktorene er viktigere enn «push»-faktorene. Resultatene i kolonne (3) i tabell 3.2 viser at arbeidsledighet i opprinnelsesland ikke har signifikant effekt. Høyere arbeidsledighet i Norge har derimot en klar og signifikant effekt og demper sannsynligheten for å søke oppholdstillatelse til arbeid i Norge. En mulig forklaring på disse sammenhengene er at atferden til faglært arbeidskraft fra tredjeland er lite påvirket av konjunkturer i opprinnelseslandet. Dette kan for eksempel være tilfellet hvis yrkene og næringene hvor de jobber, ikke har like store konjunkturrelle fluktasjoner som resten av økonomien. Den negative sammenhengen med arbeidsledigheten i Norge kan skyldes dempet norsk etterspørsel etter arbeidskraft i nedgangskonjunkturer. En medvirkende faktor kan være at man ikke søker seg til Norge når arbeidsledigheten er høy, ettersom arbeidsmarkedet kan framstå som usikkert.

3.3.4.1 Søknader, samlede innvilgelser og konjunkturer

I tillegg til førstegangsinntilgelser er tilgangen til faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland også avhengig av hvorvidt de som allerede er i Norge, søker om fornyelse av oppholdstillatelsen. Med andre ord påvirkes virksomhetenes tilgang til kompetanse deres evne til å både tiltrekke seg og beholde arbeidskraften. For å se nærmere på rollen til konjunkturer sammenligner vi resultatene for faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland med resultater for registrerte arbeidsinnvandrere fra EØS-området.

Kolonne (2) i tabell 3.3 viser resultatene når vi tar utgangspunkt i alle innvilgelser (både førstegangstillatelser og fornyelser) til faglærte fra tredjeland. Nettverk i Norge er ikke med i forklaringsvariablene for å unngå spuriøs samvariasjon, nemlig at flere arbeidsinnvandrere fra et gitt tredjeland som bor i Norge, mekanisk vil gi flere fornyelser.

Resultatene fra kolonne (2) i tabell 3.3 ligner på resultatene fra førstegangsinntilgelser i kolonne (1). Arbeidsledighet i Norge er den eneste forklaringsvariabelen som har en signifikant effekt. Det samme gjelder hvis vi tar utgangspunkt i førstegangssøknader (kolonne 3) eller samlede søknader (kolonne 4).

Arbeidsinnvandrere fra EØS-området trenger ikke å søke oppholdstillatelse fra UDI. Antallet registrerte arbeidsinnvandrere fra EØS-området hos UDI er dermed mer sammenlignbart med antallet innvilgelser til faglærte fra tredjeland enn søknader fra faglærte.

Resultatene for EØS-arbeidsinnvandrere i kolonne (5) tyder på sterkere effekter av arbeidsledighet både i opprinnelsesland og i Norge. Deres bevegelser er dermed mer sensitive for kortsiktige konjunkturfluktuasjoner. At arbeidsinnvandrere fra EØS-området bor nærmere Norge, vil isolert sett også bidra til at de lettere kan respondere på endringer i konjunkturbildet. Dette gjelder imidlertid også når vi tar hensyn til landspesifikke kjennetegn som avstand fra Norge. Mulige forklaringer kan være at arbeidsinnvandrere fra EØS har kortere utdanning, og de utgjør en mindre selektert gruppe enn faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland.

Tabell 3.3 Regresjonsresultater for faglærte fra tredjeland og arbeidsinnvandrere fra EØS-området

Betydning for utfallet	Nye innvilgelser faglærte tredjelandsinnvandrere	Alle innvilgelser faglærte tredjelandsinnvandrere	Nye søknader faglærte tredjelandsinnvandrere	Alle søknader faglærte tredjelandsinnvandrere	EØS
Nettverk i Norge	0,058 (0,33)		0,071 (0,47)		0,205 (0,78)
Forhold mellom BNP per innbygger i opprinnelsesland og Norge	0,046 (0,39)	-0,017 (-0,15)	0,014 (0,13)	-0,101 (-0,88)	0,643 (0,74)
Arbeidsledighet i opprinnelsesland	0,154 (1,30)	0,033 (0,24)	0,150 (1,40)	-0,008 (-0,06)	0,645** (2,62)
Arbeidsledighet i Norge	-0,817*** (-7,04)	-0,848*** (-8,07)	-0,733*** (-6,89)	-0,760*** (-7,85)	-1,283** (-2,50)
Indikator for opprinnelsesland	x	x	x	x	x
Lineær trend	x	x	x	x	x
Periode	2003–2020	2000–2020	2003–2020	2000–2020	2000–2020
R ² justert	0,851	0,858	0,861	0,850	0,909
N (Antall land-år-observasjoner)	1497	1937	1594	2005	662

Merknader: Venstrehåndsvariablene er antall førstegangsinnvilgelser til faglærte fra tredjeland i kolonne (1), antall innvilgelser til faglærte fra tredjeland i kolonne (2), antall førstegangssøknader fra faglærte fra tredjeland i kolonne (3), antall søknader fra faglærte fra tredjeland i kolonne (4), antall arbeidsinnvandrere fra EØS-området i kolonne (5), delt på befolkning i opprinnelsesland. Sammenlignet med venstrehåndsvariablene, har forklaringsvariablene verdier fra året før. Venstrehåndsvariablene og forklaringsvariablene med koeffisienter vist i tabellen er logaritmisk form.

t statistikk, korrigert for clustering etter land, i parentes

** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Det er for øvrig interessant at estimatene i tabell 3.3 tyder på at nettverk ikke har en signifikant effekt, verken for faglærte fra tredjeland eller for arbeidsinnvandrere fra EØS. Når det gjelder EØS-innvandrere, kan resultatet være preget av at det var stor innvandring i årene rett etter EU-utvidelsene, samtidig med at nettverket i Norge var relativt lite. Resultatet kan også tyde på at det norske arbeidsmarkedet er godt kjent i EØS-området. I så fall vil informasjon om ledig kapasitet og udekket behov for arbeidskraft være lett tilgjengelig for alle i EØS-området og bidraget fra lokalt nettverk (altså antall bosatte i Norge fra et gitt opprinnelsesland) bli mindre viktig. Når det gjelder tredjelandsinnvandrere, kan det tenkes at arbeidsmarkedet for høyt utdannet arbeidskraft er godt integrert på tvers av land.

3.4 Oppsummering

3.4.1 Hva kjennetegner faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland?

- Menn er overrepresenterte, og de fleste er i aldersgruppen 25 til 44 år.
- Asiatiske statsborgere utgjør den største gruppen blant faglærte fra tredjeland etter 2005.
- Lang høyere utdanning (det vil si mer enn fire års universitets- eller høyskoleutdanning) er en viktig markør for faglærte fra tredjeland.
- I perioden 2015–2020 har imidlertid andelen med lang høyere utdanning falt, mens andelen med kort høyere utdanning (dvs. omtrent en bachelorgrad) har økt.
- Faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland med naturvitenskap, tekniske fag og håndverksfag utgjør den største og økende gruppen.
- De med helse-, sosial- og idrettsfag utgjør også en stor gruppe, men den har blitt mindre over tid. Dette kan tyde på økt konkurranse fra andre land om denne type kompetanse, men også økte krav for å være autorisert helsepersonell i Norge.

3.4.2 Regelverksendringer 2003–2020

- Perioden 2003–2020 kjennetegnes av flere regelverksendringer samtidig som at økonomiske forhold i Norge og andre land endres betydelig i denne perioden. Dette gjør det vanskelig å isolere effekten av enkelte regelverksendringer i denne perioden.
- Innføring av oppholdstillatelse for å søke arbeid for utenlandske studenter etter fullført studium kan være en medvirkende faktor for høyere antall faglærte med norsk utdanningsbakgrunn etter 2016.

3.4.3 Hva påvirker innvandringen av faglærte fra tredjeland til Norge?

- Arbeidsmarkedssituasjonen i Norge («pull»-faktor) er en viktig forklaringsvariabel for innvandring av faglærte fra tredjeland til Norge.
- Arbeidsmarkedssituasjonen i opprinnelsesland («push»-faktor) er mindre viktig, i hvert fall hvis vi sammenligner faglærte fra tredjeland med arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Dette henger trolig sammen med at de faglærte i gjennomsnitt har høyere utdanning enn arbeidsinnvandrere fra EØS-området, og de er dermed mindre utsatt for nedgangstider i opprinnelseslandet.
- Resultatene er ikke entydige om hvorvidt nettverk i Norge (definert som antall bosatte i Norge fra samme opprinnelsesland som arbeidsinnvandrere) påvirker arbeidsinnvandringen til Norge. De viser at nettverk ikke nødvendigvis er viktig for verken arbeidsinnvandrere fra tredjeland eller fra EØS-området. Dette kan tyde på at relevant informasjon om det norske arbeidsmarkedet er lett tilgjengelig utenfor norske grenser, og at lokalt nettverk dermed er en mindre viktig informasjonskilde.

4 Arbeidstakernes motivasjon og erfaringer

I dette kapittelet ser vi nærmere på hva som er arbeidsinnvandrerne motivasjon for å komme til Norge, og hva som er erfaringene med å jobbe og bo her. Innledningsvis presenteres utvalget av de som har svart på spørsmålene i undersøkelsen, litt nærmere.

Majoriteten av kvalifiserte arbeidsinnvandrere fra tredjeland er menn, 70 prosent menn mot 30 prosent kvinner. De er også relativt unge, kun 18 prosent i vårt utvalg er over 40 år. Blant de som har svart på spørreundersøkelsen, har halvparten ganske kort fartidstid i Norge, det vil si to år eller kortere, mens kun 4 prosent svarer at de har vært her i ti år eller mer. Det er 15 prosent som har vært i Norge mellom fem og ni år.

Kort fartstid innebærer også at de fleste – 63 prosent – kun har hatt én arbeidsgiver i Norge. På spørsmål om hvordan de fikk den jobben de nå har, svarer 59 prosent at de søkte jobben på egen hånd, mens 24 prosent ble rekruttert av arbeidsgiver. Det er relativt sett få som er på oppdrag i Norge fra en arbeidsgiver i hjemlandet (3 prosent)³¹, eller som har fått jobben gjennom et rekrutteringsfirma (6 prosent).

Sju av ti som deltok i spørreundersøkelsen, svarer at de er fast ansatt (69 prosent), 27 prosent er ansatt midlertidig, gjennom et prosjekt eller et oppdrag, og 2 prosent svarer at de er innleid gjennom et bemanningsselskap.

Arbeidsinnvandrere fra India utgjør den største gruppen fra et enkeltland i Norge, men som vist i kapittel 2 (tabell 2.1) er det stor spredning i hvilken landbakgrunn arbeidsinnvandrerne har. Arbeidstakerne er fordelt på en rekke næringer/bransjer. De største områdene er vareproduksjon (industri, bygg og anlegg mv.), forskning, tjenesteproduksjon (informasjon og kommunikasjon, finansiering og teknisk og forretningsmessig tjenesteyting mv.), service (varehandel, transport, overnatting og servering og kulturell virksomhet mv.) og IT-virksomhet. Disse fem områdene omfatter 86 prosent av de som har deltatt i spørreundersøkelsen. I tabell 4.1 har vi koblet næring/bransje med arbeidstakernes landbakgrunn for å se om det er noen systematiske mønster i hvor virksomhetene rekrutterer fra.

³¹ Dette vil være såkalt utstasjonerte/utsendte arbeidstakere som går inn under regelverket for tjenesteytere (utlendingsforskriften § 6-13).

Tabell 4.1 Faglærte arbeidsinnvandreres næring/bransje etter landbakgrunn. Prosent (n = 2183).

Næring/bransje	Russland	Serbia	Ukraina	Europa forøvrig	India	Kina	Asia forøvrig	Oceania	Nord-Amerika	Sør- og Mellom-Amerika	Afrika
Vareproduksjon	26	18	42	21	10	11	15	30	11	26	11
Service	4	18	6	12	8	12	12	10	10	9	12
Tjenesteproduksjon	14	14	8	16	20	12	14	18	18	17	16
IT-virksomhet	22	13	21	13	28	10	9	15	13	13	7
Forskning	28	5	7	15	24	46	30	20	35	29	40
Helse og omsorg	2	6	7	5	1	3	6	3	4	1	3
Bemanning	0	13	4	12	7	1	5	3	0	1	3
Offentlig administrasjon	3	11	4	3	1	3	8	0	2	0	1
Undervisning	1	1	1	3	1	0	0	3	5	3	2
Sosialtjenester	0	1	1	0	0	0	1	0	2	1	5
Totalt (n)	119	169	136	154	301	97	510	40	258	269	121
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Arbeidsinnvandrerne fra Ukraina er i særlig grad tilknyttet vareproduksjon. Noe av forklaringen er trolig at de er sysselsatt i verftsindustrien. En del norske verft har fått skrogene produsert der, og Ukraina har vært en av de store eksportørene av stål til både verft og andre deler av industrien. Slik sett har disse arbeidstakerne en kompetanse som er nyttig for industrien. Arbeidsinnvandrere fra Russland og Sør- og Mellom-Amerika er også i noe større grad enn andre tilknyttet

vareproduksjon.³² De serbiske arbeidsinnvandrerne er i større grad sysselsatt i servicesektoren. India har over lang tid eksportert IT-arbeidere og levert IT-tjenester til mange deler av verden, også til Norge. I våre tall ser vi at inderne særlig er sysselsatt i IT og i tjenestesektoren. Det er grunn til å anta at mange av de som er i servicesektoren, også er tilknyttet tekniske tjenester. De kinesiske, afrikanske, asiatiske og de fra Nord-Amerika er i større grad enn andre sysselsatt i forskningsvirksomhet.

4.1 Familieforhold

De fleste av arbeidsinnvandrerne i denne undersøkelsen har familie i form av ektefelle/samboer og barn. Noe over halvparten (52 prosent) oppgir at de er gift, mens 12 prosent svarer at de er samboere. Andelen gifte/samboende er størst blant de som kommer fra India og Serbia, to av tre fra disse to landene er gifte. Nærmere 30 prosent svarer at de har barn som bor i Norge, mens 11 prosent har barn i hjemlandet.

4.2 Hvorfor Norge?

Jeg tror ikke Norge er så godt kjent ute i verden, med mindre man jobber i olje og gass. I India er det populært å dra til USA og England. Det er kjent, og så er det selvfølgelig språket som gjør det lettere å reise til ett av de landene. (arbeidsinnvandrer fra India)

En professor kjenner universiteter, ikke land. Attraktiviteten til institusjonen er det viktigste. Utdanningsinstitusjonene våre regnes nok ikke som så attraktive som sine konkurrenter i København, Stanford osv. (representant fra næringsorganisasjon)

Et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver i Norge er en forutsetning for å få oppholdstillatelse som faglært. Utover dette kan den enkelte ha ulik motivasjon. Det kan handle om lønn og gode arbeidsbetingelser, men også om mulighet til å ha med en partner og at en eventuell partner kan få seg jobb. Tilgang på arbeid i hjemlandet eller i andre arbeidsmarkeder kan også ha betydning for valget.

Indiske IT-arbeidere er en gruppe som er viktig for Norge. Mange av disse sendes i en periode ut av sin arbeidsgiver i hjemlandet for å få nærmere kontakt med kunder her i landet. Det vil si at utreisen ikke nødvendigvis er initiert av arbeidstakeren selv, men at valget om å dra tas av den enkelte.

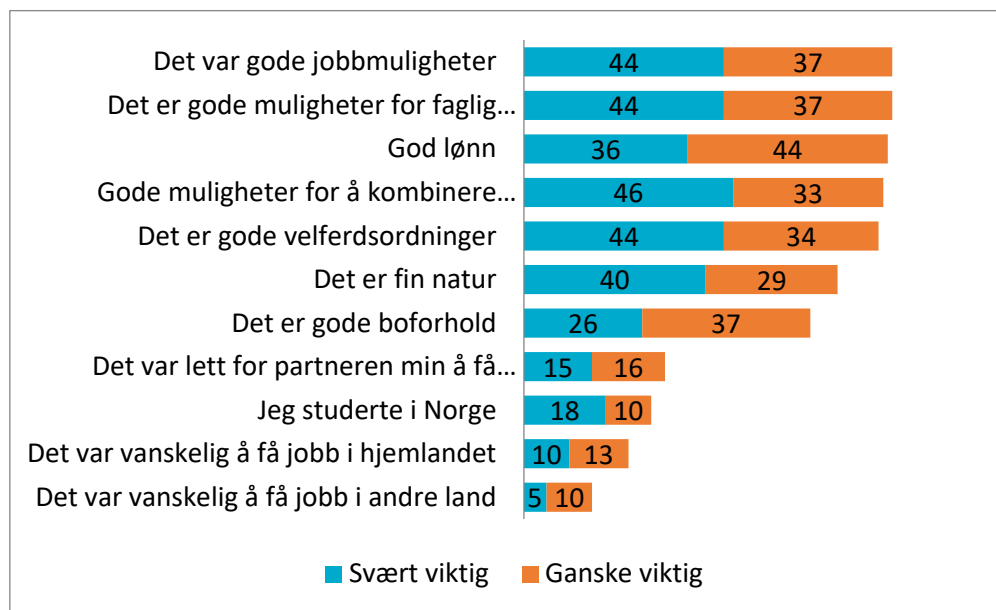
Videre er livskvalitet, klima og kulturell likhet viktige faktorer for avgjørelsen om å migrere, på tvers av ulike nasjonaliteter. Flere tidligere studier har pekt på betydningen av nettverk for at faglærte arbeidsinnvandrere skal velge å bosette seg i landet. I konkurranse med land med større tilstrømming av faglærte migranter vil Norge trolig komme til kort når det gjelder å tilby slike nettverk (ibid.). Samtidig

³² Denne undersøkelsen er gjort før den russiske invasjonen av Ukraina i februar 2022 og tar derfor ikke høyde for hvordan Russlands angrep på Ukraina vil påvirke både vareleveranser og arbeidsinnvandringen fra de to landene.

kan det norske lønnsnivået for enkelte grupper oppleves som for dårlig sammenlignet med mange andre land.

Vi har spurt arbeidsinnvandrerne i vårt utvalg om hva som var viktig for dem for å komme til Norge (se figur 4.1). De ble bedt om å ta stilling til en rekke forhold som kan ha betydning for å velge Norge som arbeidsdestinasjon.

Figur 4.1 Forhold som blir ansett som viktige for arbeidsinnvandrere for å velge å jobbe i Norge. Prosent (n = 2310).



Som tallene i figuren viser, er det fem årsaker som anses særlig viktige for å komme til Norge. Tre av dem handler om jobben som sådan, mens to av dem handler om familie og velferdsordninger. Rundt 80 prosent svarer at gode jobbmuligheter, mulighet til faglig utvikling og god lønn har vært sentrale årsaker til å velge jobb i Norge. Når det gjelder faglig utvikling, løftes dette også fram i de kvalitative intervjuene, og en indisk IT-arbeider sier det slik:

Karrieremessig lærer jeg mye teknisk – det er en fordel. Norge ligger langt framme. Hvis jeg skal søke jobb i et annet selskap eller dra til et annet land, vil det være en fordel for meg. Innenfor vår bransje er det et globalt arbeidsmarked. (IT-arbeider, India)

46 prosent svarer at gode muligheter for å kombinere jobb og familie er «svært viktig». Omtrent på samme nivå er gode velferdsordninger, som er «svært viktig» for 44 prosent av arbeidsinnvandrerne for å velge Norge.

I ett av de kvalitative intervjuene sa eksempelvis en arbeidsinnvandrer fra USA følgende:

Den norske modellen er veldig attraktiv – både i arbeidslivet og velferdsordningene. Jeg ble oppdratt til å tenke at sosialisme er veldig dårlig. Den norske samfunnsmodellen fungerer imidlertid veldig bra. Jeg kunne ha tjent mer penger i USA, men ville da ha brukt enda mer på helseforsikringer mv. Så jeg ville ha vært fattigere der. Skattenivået har sine helt klare fordeler. Balansen

mellom arbeid og fritid er noe vi setter veldig stor pris på. (arbeidsinnvandrere, USA)

Det er også mange som er opptatt av den norske naturen og at dette har vært en viktig motivasjonsfaktor. Videre har utsikter til gode boforhold betydning (svært eller ganske viktig) for 63 prosent av de spurte.

I den andre enden av skalaen – altså det som viser seg å være av mindre betydning for valget av Norge – er manglende jobbmuligheter hjemme eller i andre land.

At partneren også lett kan få seg jobb, eller at man har studert i Norge, ser tilsynelatende ut til å spille en mindre rolle. Men her er det naturlig nok mange som svarer «ikke aktuelt» – det vil si at de verken har studert her eller har en partner. Ved å fjerne andelen som har svart «ikke aktuelt», er det nesten halvparten – 46 prosent – som svarer at det er viktig at partneren lett får seg jobb i Norge. Videre er det 39 prosent som svarer at det å ha studert i Norge var viktig for beslutningen om å dra hit.

At det kan være vanskelig for partnere å komme inn i det norske samfunnet, beskrives av en russisk arbeidsinnvandrere. Han har tatt doktorgraden i Norge og senere fått jobb i et norsk firma. Hans russiske kone og de to barna er også bosatt her i landet, og de har søkt norsk statsborgerskap. De er med andre ord veletablerte, men det er vanskelig for kona å komme inn på det norske arbeidsmarkedet:

Jeg føler meg godt mottatt, og barna trives. Kona mi er glad i naturen og frisk luft, men hun har vanskeligheter med å få jobb. Jeg fortsetter å hjelpe henne. Hun er fremdeles ikke god nok i norsk. Hun har heller ikke noe særlig nettverk, så det er vanskelig for henne. Vi vet ikke om utdanningen hennes blir godkjent, hun har også liten arbeidserfaring. (arbeidsinnvandrere fra Russland)

Det er flere som beskriver en vanskelig situasjon for partnerne, og her er et annet eksempel:

Kona mi er tannlege. Men for at hun skal få jobbe med faget sitt, så må hun lære norsk og få utdanningen godkjent. Vi vet ikke hvordan dette går. Nå har hun begynt som tilkallingsvikar som tannpleier. Da får hun litt føling med hvordan det er å jobbe som tannlege i Norge. (arbeidsinnvandrere fra India)

Vi undersøkte om det er forskjell i svarene mellom arbeidstakere i ulike sektorer eller bransjer, mellom kjønn og landbakgrunn.

Gode jobbmuligheter er viktigere for ansatte i servicesektoren enn for de som jobber i andre sektorer eller bransjer.³³ Muligheten for faglig utvikling er viktigere for kvinner enn for menn når det gjelder motivasjon for å dra til Norge. På den andre siden er faglig utvikling minst viktig for arbeidstakere innenfor i IT-sektoren og for arbeidsinnvandrere fra Nord-Amerika (USA og Canada).

Det norske lønnsnivået vektlegges i noe større grad av kvinner enn av menn og av de som er 30 år eller yngre. Videre er det også noen forskjeller når det gjelder

³³ Som redegjort for i metodekapittelet er «vareproduksjon» blant annet industri og bygg og anlegg, «service» er varehandel, transport, hotell og restaurant og kultur, «tjenesteproduksjon» er informasjon og kommunikasjon, finans, forretningsmessig tjenesteyting mv.

landbakgrunn og betydningen av god lønn. De som kommer fra asiatiske land utenom India og Kina, vektlegger lønn i noe større grad enn de som kommer fra andre steder. De som kommer fra Oceania eller Nord-Amerika, legger mindre vekt på lønn. Det kan muligens forklares med ulikheter i lønnsforskjeller mellom hjemlandene og Norge. Arbeidsinnvandrere som har barn i hjemlandet, og dermed trolig en forsørgelsesplikt, legger større vekt på lønn.

Norge har gode ordninger for barnefamilier sammenlignet med mange andre land. Det gjelder både permisjonsordninger, økonomiske støtteordninger og muligheten til å være borte fra arbeid på grunn av syke barn. Gode velferdsordninger spiller en større rolle for barnefamiliene, i tillegg til gode boforhold.

Når vi ser muligheten til å kombinere jobb og familie, er det også, ikke uventet, viktigst for de med partner og barn i Norge. Det er i tillegg noen sektor-/bransjeforskjeller på dette området. De som jobber i vareproduksjon, tjenesteproduksjon og i IT-sektoren, svarer i større grad at balanse mellom jobb og familie har vært en viktig begrunnelse for å komme hit. I forlengelsen av det ser vi at de som kommer fra India, som i stor grad jobber i IT-relaterte jobber, i større grad enn andre prioriterer balansen mellom jobb og familie. På den andre siden er ansatte i forskningssektoren i mindre grad opptatt av balanse mellom jobb og familie. Det siste skyldes trolig at det her er mange unge arbeidstakere, som ikke er etablert med familie, og som er i Norge for å kvalifisere seg for en akademisk karriere gjennom en ph.d. eller postdoktor.

Det å ha studert i Norge kan gjøre det lettere å finne en vei inn i det norske arbeidsmarkedet. Et studieopphold kan bidra til å knytte kontakter, som igjen kan bidra til å få jobb. Erfaringen med å bo og studere i Norge gjør også at man har fått en mulighet til å lære landet å kjenne. Blant de som har studert her, er det en overvekt av arbeidstakere fra Kina og øvrige land i Asia (utenom India), og mange av dem er å finne innenfor forskning.

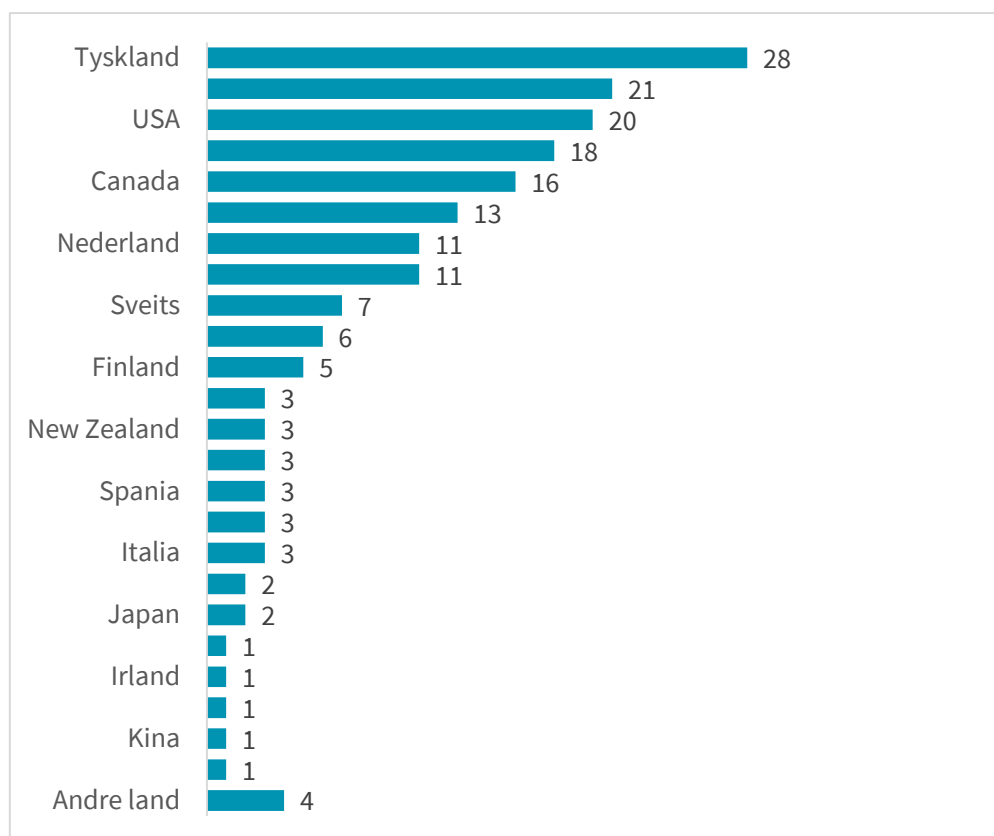
Vanskeligheter med å få jobb i hjemlandet nevnes noe oftere av kvinner enn av menn, og av de som er 30 år eller yngre. Vi finner også at det er noen forskjeller mellom regioner. De som kommer fra Sør- og Mellom-Amerika, nevner dette som viktig i noe større grad enn de som kommer fra andre områder.

4.3 Hvilke land konkurrerer Norge med?

Om lag halvparten av de som har deltatt i spørreundersøkelsen, har vurdert å dra til andre land enn Norge. Arbeidstakere fra europeiske land var blant de som i minst grad hadde vurdert andre land enn Norge, mens de fra Sør- og Mellom-Amerika i størst grad hadde vurdert andre land. Det var også en høyere andel innenfor universitets- og forskningsverdenen som hadde vurdert andre land enn Norge.

De som svarte at de hadde vurdert andre land, ble videre bedt om å oppgi hvilke som var aktuelle. Spørsmålet er: Hvem er det som er Norges største konkurrenter på dette arbeidsmarkedet? Det er mange som svarer at de har vurdert en hel rekke land. Hvilke som kommer øverst «på pallen», er vist i figur 4.2.

Figur 4.2 Hvilke land vurderte du å dra til? Flere svar mulig. Prosent (n = 1180).



Det viser seg at det er Tyskland flest hadde vurdert å dra til ved siden av Norge (28 prosent), fulgt av Storbritannia (21 prosent), USA (20 prosent), Sverige (18 prosent) og Canada (16 prosent). Flere av landene som topper denne lista, er land som er sammenlignbare med Norge med tanke på velferdsordninger, arbeidsmarked og lønns- og næringsstruktur. Australia er et land som skårer høyt på OECDs Indicators of Talent Attractiveness.

4.4 Hvorfor blir de i Norge?

Det er så mange forhold som gjør at jeg vil bli værende. Det beste er arbeidsbetingelsene. Jeg setter pris på fleksibiliteten og friheten til å uttrykke seg. Det er ikke så stor forskjell mellom toppledelse og arbeidstakere. Setter også pris på at Norge er et likestilt land. (arbeidsinnvandrer fra Russland)

Det kan være vanskelig å vite sikkert hvor lenge man som utenlandsk arbeidstaker planlegger å bli i et land. Det kan avhenge av livsfase, alder, tilgjengelighet på arbeid i hjemlandet, tilknytning til Norge i form av barn og familie og trivsel. Noen er også, som nevnt, utsendt eller leid inn til et tidsbegrenset oppdrag og vil ikke ha muligheter til å avgjøre et forlenget opphold på egen hånd.

Fra tidligere vet vi at for eksempel språkbarrierer kan spille inn både for motivasjonen for å komme til Norge og for å bli værende her, spesielt i konkurranse med engelskspråklige land. En annen barriere som er trukket fram tidligere, er at norske lønninger er relativt lave etter skatt sammenlignet med en del andre land. Hvis man har en kort tidshorisont på oppholdet, er det ikke sikkert at et godt

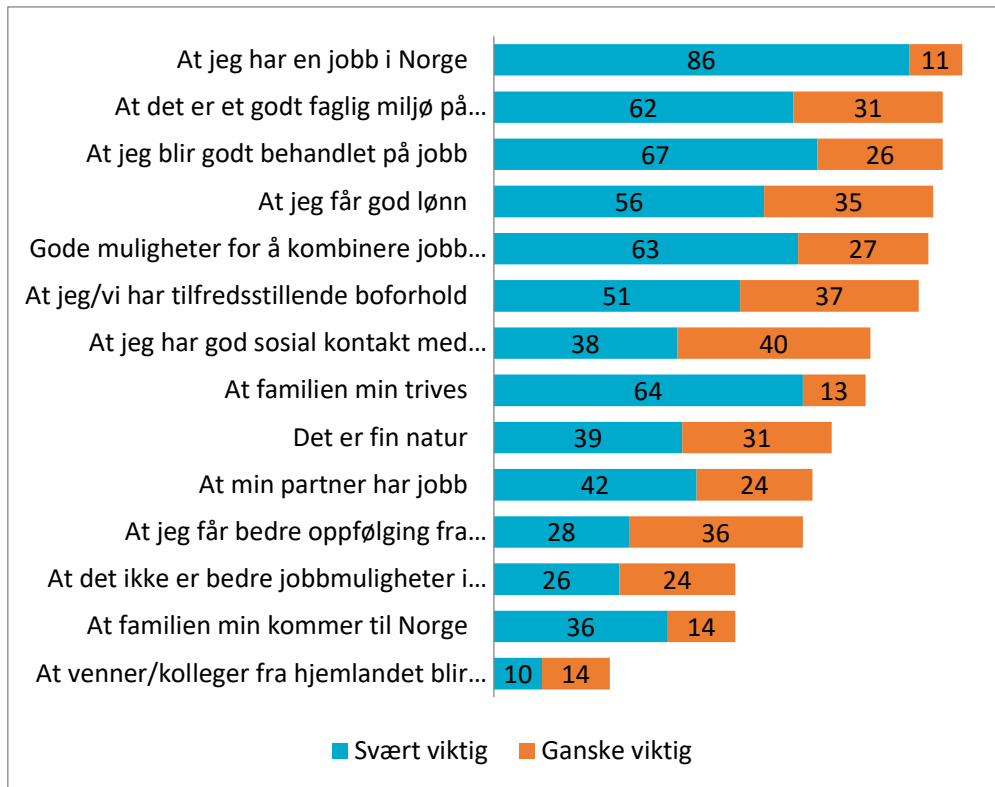
velferdssystem er så viktig, men samtidig innebærer det et ganske høyt skattetrykk. Det blir mye penger å betale (gjennom skatteseddelen) for tjenester de trolig får lite bruk for (Aagestad mfl., 2021). En studie fra Tyskland, som tar for seg hva som gjør at arbeidsinnvandrerne blir værende, viser at blant annet sosial mobilitet og karriereutvikling er viktige faktorer. De som hadde fått oppfylt sine opprinnelige planer med oppholdet i Tyskland, ønsket å bli værende (Faist 2017, gjengitt i Aagestad 2021).

På spørsmål om hvor lenge de faglærte arbeidsinnvandrerne i vår undersøkelse så for seg å være i Norge, varierte dette fra under ett år til ti år eller mer. Mye tyder imidlertid på at mange planlegger å bli i Norge en god stund. Mer enn halvparten (52 prosent) svarte at de så for seg å bli i Norge i ti år eller mer. Men det er også stor usikkerhet, ved at hele 28 prosent svarte at de ikke var sikre på hvor lenge de kom til å bli her.

De som jobber i service og vareproduksjon, har et lengre tidsperspektiv på oppholdet enn de som jobber i andre bransjer. De som har det korteste tidsperspektivet, er arbeidstakere fra Kina og Nord-Amerika (USA og Canada). Ikke overraskende finner vi at de som har barn som de bor sammen med i Norge, har et lengre tidsperspektiv for oppholdet enn de uten barn. 68 prosent av de med barn i Norge ser for seg at de skal være her i ti år eller mer. De yngste har det korteste tidsperspektivet, men selv blant de som er 30 år eller yngre, er det 45 prosent som ser for seg å være her i ti år eller mer.

I likhet med motivasjonen for å komme hit er det mange forhold som kan påvirke beslutningen om å bli værende. Arbeidsinnvandrerne ble bedt om å ta stilling til hva som er viktig for en beslutning om å bli i Norge (se figur 4.3).

Figur 4.3 Forhold som blir ansett som viktige for arbeidstakerne for å bli værende i Norge. Prosent (n = 2310).



Som vi så for beslutningen om å komme til Norge, er det å ha en jobb naturlig nok den viktigste faktoren, nesten samtlige svarer at dette er svært viktig (86 prosent) eller ganske viktig (11 prosent). Generelt er forhold knyttet til arbeidet svært eller ganske viktig for å bli værende i landet. Rundt ni av ti legger vekt på både faglig miljø på arbeidsplassen, at man blir godt behandlet på jobb, og at man får en god lønn. 64 prosent mener det er svært eller ganske viktig å få oppfølging fra arbeidsgiver.

Kunnskapsoppsummeringen som ble gjort i forbindelse med dette prosjektet, viste blant annet til faktorer som introduksjonsprogram på arbeidsplassen og/eller mentordninger (Rajendran mfl., 2017, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). I de kvalitative intervjuene kom det fram eksempler på at virksomhetene har fadderordninger og sosiale arrangementer for å inkludere arbeidsinnvandrerne.

I den andre enden av svarskalaen finner vi en betingelse om at venner og kolleger fra hjemlandet blir boende i Norge. Kun 10 prosent ser på dette som *svært viktig*. Betydningen av å ha nettverk bestående av folk fra hjemlandet har altså ikke så stor betydning som flere tidligere studier fra utlandet kan tyde på (se Aagestad mfl., 2021).

Familie og bosituasjon er, ved siden av forhold på jobben, viktige faktorer. 64 prosent svarer at det er «svært viktig» at familien trives. At partneren får jobb, er også av stor betydning. Det er ikke så lett å bo og leve i Norge med én inntekt. I de kvalitative intervjuene kom det fram at hvis det blir problematisk for partneren å finne arbeid, kan løsningen være å reise videre til et annet land der det er lettere for partner å få jobb.

Videre er det en stor andel på 63 prosent som mener det er *svært viktig* at det i Norge er gode muligheter for å kombinere jobb og familie, og at det er balanse mellom arbeid og fritid. Som en arbeidsinnvandrers sa det:

Det viktigste er det norske arbeidslivet, altså «work-life-balance». Balansen mellom arbeid og fritid er det aller beste ved Norge. Det er et stressfritt og fredelig liv. Det er kaldt her, men det gjør ikke meg så mye. Og så er det trygt, og det er få folk. Alt dette er attraktivt for meg. (IT-arbeider, India)

For rundt halvparten av utvalget er manglende jobbmuligheter i andre land noe som tillegges vekt i vurderingen av om de skal bli værende i Norge. Det kan bety at mange er villige til å reise videre så snart muligheten byr seg.

Sju av ti av de som har svart på denne undersøkelsen, legger vekt på natur. En av de få tidligere studiene som inkluderer Norge, omhandlet utenlandske leger. Den viste at blant annet nærhet til naturen hadde betydning for å bli værende (Pov-rzanovic Frykman mfl., 2019, gjengitt i Aagestad mfl., 2021).

De arbeidsrelaterte begrunnelsene er noe viktigere for kvinner enn for menn og noe viktigere for de yngste (30 år eller yngre). De mer familiære begrunnelsene er ikke overaskende viktigere for de som bor sammen med barna i Norge. De er også noe viktigere for kvinner enn for menn og for de som har vært mer enn tre år i Norge.

4.5 Hvordan oppleves det å bo i Norge?

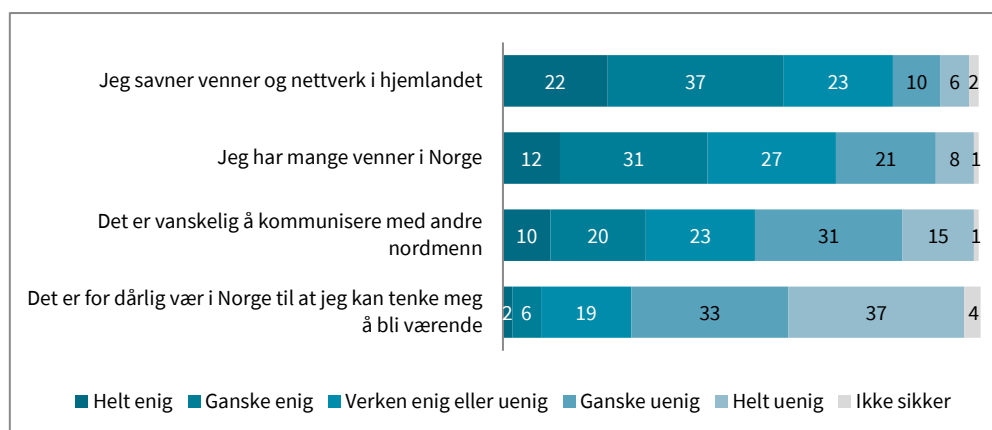
Jeg har mange norske venner som er ca. 50 år eldre enn meg. Forklaringen er at det er så mange pensjonister som bidrar på språkkafeen, og som er svært hjelpsomme og snille. Veldig god støtte. Folk på min egen alder snakker så fort og har så mange spesialuttrykk, så det er vanskelig å kommunisere. (arbeidsinnvandrers fra India)

Jeg er veldig glad i konseptet janteloven. Det sier noe om at de fleste skal være på like fot. Det er helt annerledes enn det vi er vant til fra før. (arbeidsinnvandrers fra India)

I tillegg til å spørre hva som fikk de faglærte arbeidsinnvandrerne til å dra til Norge, og hva som skal til for å bli, spurte vi om hvordan de opplevde det å bo i Norge (figur 4.4). Har de fått venner, eller er det vanskelig å kommunisere med andre nordmenn? Hvordan er det med hjemlengsel og opplevelsen av det norske været?

Denne undersøkelsen ble gjennomført under pandemien, og restriksjoner som hjemmekontor og stengte utelivssteder kan ha farget arbeidsinnvandrernes opplevelse av å bo i Norge. Det gjelder ikke minst de som har vært i landet i kort tid (se også kap. 7 om konsekvenser av koronapandemien).

Figur 4.4 Hvordan oppleves det å bo i Norge? (n = 2310)



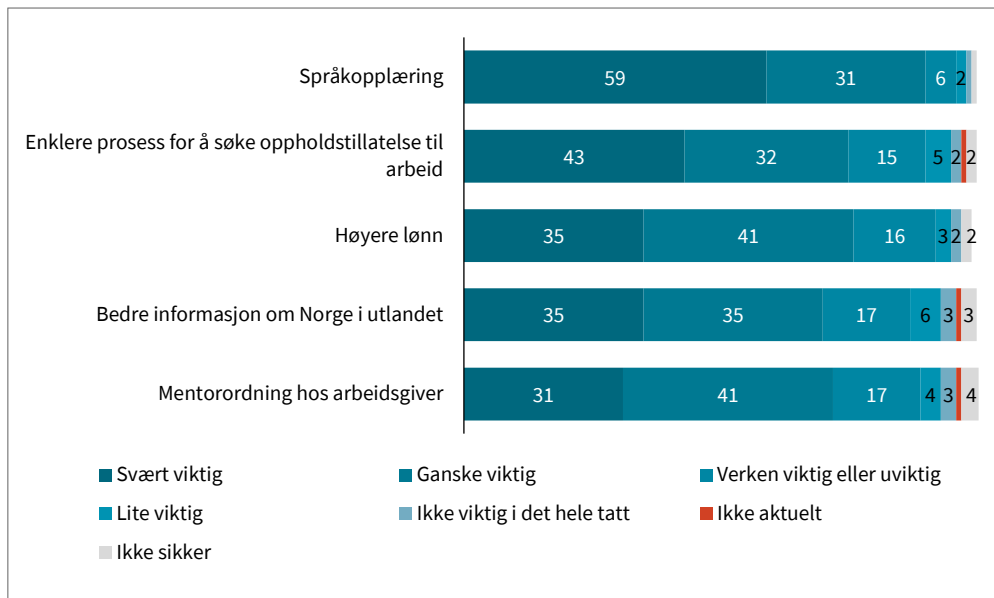
Nær 60 prosent er enige (helt eller delvis) i at de savner venner og nettverk fra hjemlandet. Samtidig er det en god del som har bygget seg opp et vennenettverk i Norge. 43 prosent er enige i at de har mange norske venner. 30 prosent er enige i at det er vanskelig å kommunisere med andre nordmenn. Det ser ut til at det norske været ikke har stor betydning for en eventuell beslutning om å bli værende i Norge eller ikke. Kun 8 prosent er enige i påstanden om at det er for dårlig vær i Norge til at de kan tenke seg å bli værende.

Det er ikke mange bransjeforskjeller for disse påstandene, men vi finner at de som er i servicebransjen, i noe større grad enn andre har mange venner i Norge. Ikke overraskende svarer også de som har vært her ganske lenge (fem år eller mer), i større grad at de har mange venner i Norge. De som jobber innenfor IT og forskning, er i mindre grad enige i at de har mange venner i her. Det er heller ikke mange forskjeller mellom landbakgrunn, bortsett fra at de som kommer fra Russland, i noe mindre grad savner venner og nettverk i hjemlandet.

4.6 Hvordan kan Norge tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere?

Å legge til rette for at arbeidsgivere i Norge kan rekruttere nødvendig og faglært arbeidskraft fra tredjeland, er en ønsket politikk, da det er mangel på arbeidskraft i deler av det norske arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandrerne i vårt utvalg har noe erfaring med å komme hit, jobbe og bo her. Det er bakgrunnen for at disse ble spurt om hva de tror kan gjøre Norge til et mer attraktivt land å reise til (figur 4.5).

Figur 4.5 Mulige tiltak for å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere. (n = 2310)



Alle de tiltakene vi har spurt om – språkopplæring, enklere prosess for å søke oppholdstillatelse, høyere lønn, bedre informasjon om Norge i utlandet og mentorordning hos arbeidsgiver – pekes ut som svært eller ganske viktige. Det er dermed vanskelig å peke på noe som ses på som viktigere enn noe annet.

Ved å konsentrere oss om andelen som svarer «svært viktig», er bildet noe mer differensiert. Språkopplæring peker seg ut, da 59 prosent svarer at dette er svært viktig. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland har ikke rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik for eksempel flyktninger har. De har imidlertid plikt til å gjennomføre opplæringen, og kommunene skal sørge for at de får den (integreringsloven § 30, 4. ledd). Kommunene kan imidlertid kreve egenbetaling fra denne gruppen. Opplæringen må være gjennomført før man kan få permanent oppholdstillatelse. Arbeidsgiver kan også tilby norskopplæring, eller man kan gjøre det på egen hånd. En filippinsk arbeidsinnvandrer som har jobberfaring fra mange land, men nå har vært så lenge i Norge at han hadde bestemt seg for å søke norsk statsborgerskap beskrev språkutfordringen på følgende måte:

Har lært noe norsk, men det er ikke så enkelt å snakke. Har bestått testen som er krav for å søke statsborgerskap. Tar norskkurs online, som jeg betaler selv. Dette er mitt femte språk. Arbeidsgiver betalte norskkurs i 2012. Det er strammet inn på dette, de betaler ikke lenger. Tror det er økonomiske årsaker. Må noen ganger snakke norsk på jobb, men det er et blandet miljø. Mange som er utenlandske – Venezuela, Ukraina, Mexico, Hellas. (arbeidsinnvandrer Filipinene)

I noen tilfeller, som for eksempel faste jobber i akademia og arbeid i helsevesenet vil det også være krav om å kunne og/eller lære seg norsk. På mange arbeidsplasser er engelsk arbeidsspråk, noe som gjør det enda vanskeligere å få praktisert norsk. Uansett om det foreligger språkkrav eller ikke, viser resultatene fra undersøkelsen at tilgangen til språkopplæring er viktig for å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere. De som jobber i IT-virksomheter, der engelsk som regel fungerer godt

som arbeidsspråk, mener i noe mindre grad enn andre at språkopplæring er svært viktig. En IT-arbeider fra India beskrev dette slik:

Arbeidsspråket i firmaet er engelsk. Jeg har heller ikke følt at det er nødvendig å snakke norsk utenom arbeid. Det går fint an å kommunisere på engelsk fordi de fleste nordmenn behersker språket. Har hatt planer om å gå på norskkurs, men dette har blitt vanskelig på grunn av pandemien. Har ikke gitt opp planer om å gå på norskkurs. Det eneste problemet har vært kontakt med banken. Da får jeg hjelp av kolleger i kombinasjon med google translate. (IT-arbeider India)

Videre finner vi også at kvinner er mer opptatt av at språkopplæring kan være et viktig bidrag til å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere til Norge. Fra et annet prosjekt, der det ble foretatt kvalitative intervjuer av vitenskapelig ansatte ved et norsk universitet, kom det fram svært ulike holdninger til og erfaringer med å leve i Norge: noen arbeidstakere har et kortsiktig perspektiv på oppholdet og er ikke opptatt av å lære norsk, andre hadde en kulturbakgrunn som var veldig forskjellig fra den norske og derfor opplevd stengsler mens andre igjen var svært opptatt av å lære norsk og sosialisere seg med andre (Ødegård & Andersen 2020).

Enklere søknadsprosess blir av 43 prosent av utvalget ansett for å være et svært viktig tiltak. De som jobber i servicenæringen, ser på dette som viktigere sammenlignet med ansatte i andre sektorer (se også kap. 6 om søkeprosess). Det er en noe mindre andel på 35 prosent som svarer at høyere lønn og bedre informasjon om Norge i utlandet er svært viktig. Når det gjelder mentorordning hos arbeidsgiver er det 31 prosent som mener at det er et svært viktig tiltak for å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere. De som er fra Asia (India, Kina og Asia ellers) peker i større grad enn andre på at høyere lønn kan være en motiverende faktor. Landbakgrunn har også betydning for andelen som mener bedre informasjon om Norge og en mentorordning er svært viktig. Dette gjelder særlig de som er fra India og fra det afrikanske kontinentet.

4.7 Oppsummering

- Majoriteten av faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland er menn, 70 prosent menn mot 30 prosent kvinner.
- Kun 18 prosent i vårt utvalg er over 40 år.
- Halvparten av de som har svart på spørreundersøkelsen, har vært i Norge i to år eller kortere, mens kun 4 prosent svarer at de har vært her i ti år eller mer.
- Indere utgjør den største gruppen fra et enkeltland (18 prosent av faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland).
- De to største «mottaker»-bransjene er forskning og vareproduksjon (industri, bygg og anlegg mv.).
- Indere er i særlig grad sysselsatt i IT-virksomhet og tjenestesektoren. Mange arbeidstakere fra Ukraina, Russland, Europa utenom EØS, Oceania og Sør- og Mellom-Amerika er sysselsatt i vareproduksjon (industri, bygg

og anlegg mv.). Det er en stor andel kinesere og russere som er forskere. Det samme gjelder arbeidsinnvandrere fra Nord-Amerika.

- Seks av ti i vårt utvalg er enten gift eller samboere.
- 30 prosent svarer at de har barn i Norge, 11 prosent har barn i hjemlandet.
- Sju av ti i vårt utvalg svarer at de er fast ansatt (69 prosent).
- Om lag halvparten svarer at de hadde vurdert å dra til andre land enn Norge. Tyskland, Storbritannia, USA, Sverige og Canada viser seg å være de sterkeste konkurrentene.
- Rundt 80 prosent svarer at gode jobbmuligheter, mulighet til faglig utvikling og god lønn har vært viktige årsaker til å velge jobb i Norge.
- Samtidig er forhold som ligger utenfor selve jobben, viktige. Gode muligheter for å kombinere jobb og familie og gode velferdsordninger er forhold som tillegges stor vekt for å velge å dra til Norge.
- Det som viser seg å være av mindre betydning for valget av Norge, er manglende jobbmuligheter hjemme eller i andre land.
- Forhold knyttet til jobben blir også ansett å være viktige for å bli værende i landet. Når vi spør hva som er viktig for å bli værende, svarer rundt ni av ti at viktige forutsetninger er både faglig miljø på arbeidsplassen, at man blir godt behandlet på jobb, og at man får en god lønn.
- På samme måte som vi så for beslutningen om å dra til Norge, er familie en faktor for å bli værende. 64 prosent svarer at det er «svært viktig» at familien trives. At partneren får jobb, er også av stor betydning.
- Nær 60 prosent er helt eller delvis enige i at de savner venner og nettverk fra hjemlandet.
- Fire av ti svarer at de har mange venner i Norge.
- 30 prosent er helt eller delvis enige i at det er vanskelig å kommunisere med nordmenn.
- Når vi spør om tiltak som er viktige for å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere, svarer 59 prosent at språkopplæring er svært viktig. 43 prosent svarer «enklere prosess for å søke oppholdstillatelse til arbeid».

5 Arbeidsgivernes motivasjon og erfaringer

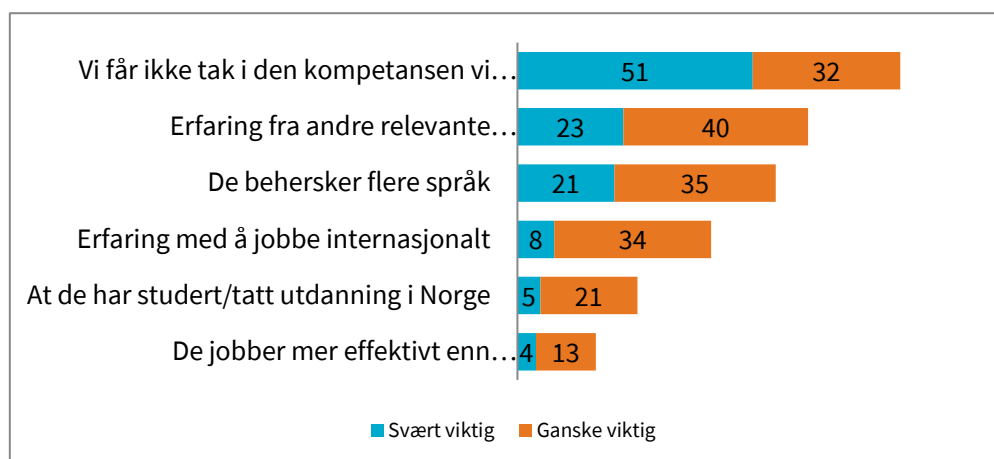
Vi henter arbeidskraft utenfra når vi mangler spesialkunnskapen her i Norge. Det er en rivende utvikling innenfor IT. I Norge er vi opptatt av å ha løsninger som er i front – altså at vi går i bresjen for å endre og utvikle. Men utdanningssystemet henger ikke med. Det vil si at vi utdanner ikke så mange som vi trenger. (representant for IT-selskap)

Jeg mener det er avgjørende at vi kan rekruttere folk fra hele verden. Kvaliteten på forskningen ville trolig ha gått ned dersom vi ikke hadde klart å gjøre det. Det er en økende rekruttering fra utlandet. (professor ved et norsk universitet)

Sitatene ovenfor illustrerer godt de viktigste poengene i diskusjonen om faglært arbeidsinnvandring fra tredjeland: Det er vanskelig å skaffe den kompetansen det er behov for i Norge, og dessuten gjelder det å få tak i «de beste hodene» for å utvikle seg videre. Å ha en arbeidsstokk med innslag fra mange land har også blitt beskrevet som inspirerende og lærerikt (Ødegård & Andersen 2020).

I dette kapittelet har vi spurt et utvalg av arbeidsgivere om deres motiver for å rekruttere faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland (figur 5.1).

Figur 5.1 Hvor viktig eller uviktig følgende forhold er for at din virksomhet rekrutterer kvalifisert arbeidskraft fra land utenfor EU/EØS. Prosent (n = 1167).



Den klart viktigste årsaken er at arbeidsgiverne mener at de ikke får tak i den arbeidskraften de har behov for, i Norge eller innenfor EU/EØS. 83 prosent oppgir dette som svært eller ganske viktig.

Videre viser resultatene i figur 5.1 at den nest viktigste grunnen til å rekruttere faglært arbeidskraft fra land utenfor EU/EØS er erfaring fra andre relevante

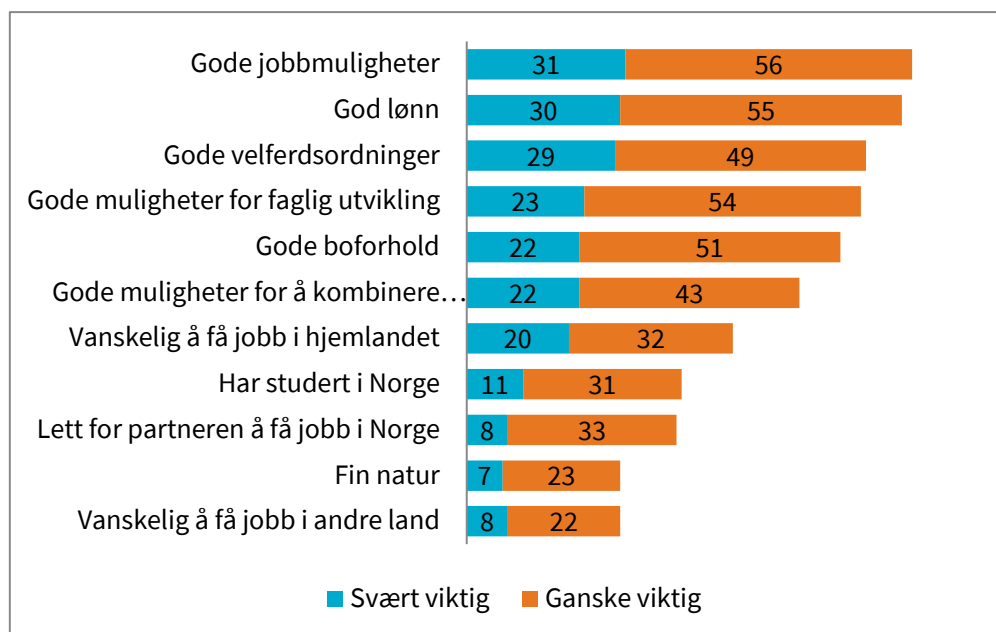
virksomheter (63 prosent svarer at dette er svært eller ganske viktig). Å beherske flere språk er en egenskap som oppgis av 56 prosent av arbeidsgiverne. 42 prosent legger vekt på internasjonal erfaring, noe som også kan henge sammen med de to foregående faktorene. Det er en mindre andel på 26 prosent som mener at det er viktig at arbeidstakerne har studert i Norge, eller at de er mer effektive enn arbeidstakere fra Norge eller andre EØS-land (17 prosent).

IT-virksomheter vektlegger i større grad enn arbeidsgivere i andre bransjer/næringer behovet for kompetanse. Det er videre noen bransjeeffekter for begrunnelsene «erfaring fra andre relevante virksomheter» og «behersker flere språk». Disse forholdene er blant annet mindre relevante innenfor forskning, noe som delvis kan skyldes at det rekrutteres mange i ph.d.- eller postdoktorløp der arbeidserfaringen i utgangspunktet er mer begrenset, og at engelsk er det mest relevante språket innenfor akademia.

5.1 Hva er attraktivt med å komme til Norge?

Arbeidsgiverne i vårt utvalg ble også bedt om å si sin mening om hva som har betydning for at faglært arbeidskraft skal finne det attraktivt å komme til Norge for å jobbe (figur 5.2).

Figur 5.2 Forhold som kan ha betydning for at faglærte arbeidstakere fra tredjeland søker jobb i Norge. Arbeidsgivere. Prosent (n = 1167).



Gode jobbmuligheter og god lønn blir, i likhet med svarene fra arbeidstakerne, ansett for å ha avgjørende betydning for å få faglærte arbeidstakere til å søke seg til Norge. Virksomheter innenfor service³⁴ og arbeidsgivere i virksomheter med færre enn ti ansatte vektlegger god lønn noe høyere enn andre. Dette kan forklares med

³⁴ Som redegjort for i metodekapittelet er «vareproduksjon» blant annet industri og bygg og anlegg, «service» er varehandel, transport, hotell og restaurant og kultur, «tjenesteproduksjon» er informasjon og kommunikasjon, finans, forretningsmessig tjenesteyting mv.

utgangspunkt i den sammenpressede lønnsstrukturen i Norge. Norsk lønn i lavtlønte yrker vil være høyere enn i mange andre land.

Arbeidsgiverne er, på samme måte som arbeidstakerne, samstemte i at gode velferdsordninger, gode muligheter for faglig utvikling og gode boforhold er viktig for å tiltrekke seg utenlandsk arbeidskraft. Faglig utvikling vektlegges i større grad innenfor forskningssektoren enn i andre sektorer. Boforholdene vektlegges i noe større grad av arbeidsgiverne i IT-bedrifter. Det kan også ha spilt en rolle at mange av arbeidstakerne som var i Norge på undersøkelsestidspunktet, har vært bundet til å jobbe på hjemmekontor i lange perioder på grunn av pandemien. Da blir boforholdene ekstra viktige, også sett fra arbeidsgivers side.

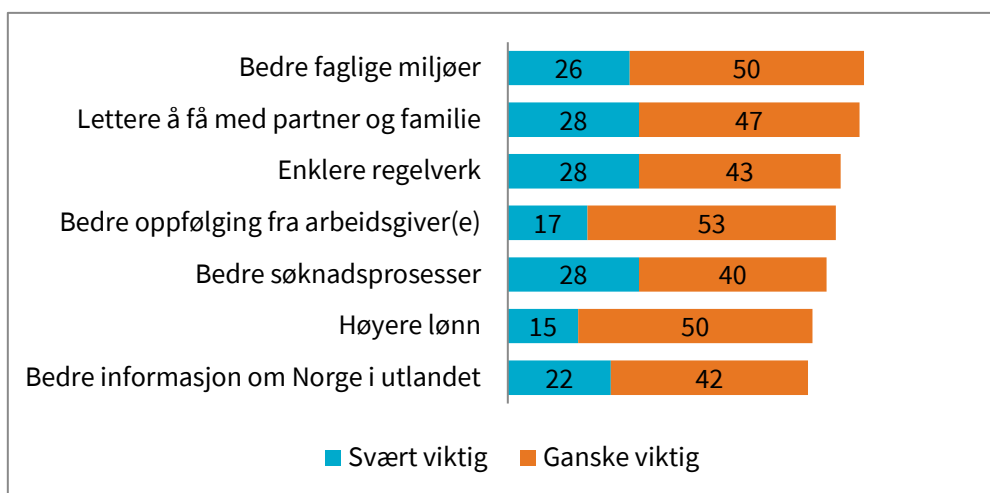
41 prosent mener at partnerens mulighet til å få jobb i Norge er viktig. Dette samsvarer godt med svarene fra arbeidstakersiden, der 46 prosent av de som har partner, mente at dette var viktig. I de kvalitative intervjuene var det en arbeidsgiverrepresentant som påpekte at manglende muligheter for partner kan bli en alvorlig hindring for rekruttering:

Partner er en annen stor utfordring. Det er ikke så lett for partnere å få jobb i Norge, lære seg språk og komme seg inn i arbeidsmarkedet. Dette kan også bli en alvorlig utfordring fordi man stort sett er avhengig av to inntekter for å bo og leve i Norge. Og så er det en annen ting i regelverket som blir veldig feil, dersom det er snakk om permanent opphold, så må partneren selv (kone eller mann) ha sin egen opptjening. Da kan det bli lettere å velge et land hvor partneren er sikret opphold, uavhengig av hva man gjør – altså om man har sin egen opptjening. (representant for arbeidsgiver ved et universitet)

5.2 Hvordan kan Norge hevde seg i konkurranse med andre land?

Betydningen av partner og familie ble også understreket da arbeidsgiverne ble spurt om hva de mener er viktig for å hevde seg i konkurransen om å tiltrekke seg faglært arbeidskraft (figur 5.3).

Figur 5.3 Forhold arbeidsgiverne mener er viktige for at Norge skal hevde seg i konkurransen om å tiltrekke seg faglært arbeidskraft fra tredjeland. (n = 1167)



Som det går fram av tallene i figur 5.3, er det ikke store skiller mellom de ulike forholdene arbeidsgiverne blir bedt om å ta stilling til. Samtlige av de nevnte forholdene, bedre faglige miljøer, lettere å få med partner og familie, enklere regelverk, bedre oppfølging fra arbeidsgiver, bedre søknadsprosesser, høyere lønn og bedre informasjon om Norge i utlandet, blir ansett som viktige for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland. Svarene tyder på at det er et stort forbedringspotensial på de fleste av disse områdene. Mye kan gjøres ved at offentlige myndigheter legger bedre til rette, mens andre faktorer – som bedre faglige miljøer – er noe som må utvikles og gjøres kjent over tid.

Innenfor forskning legges det, sammenlignet med i andre sektorer, større vekt på bedre faglige miljøer. Den internasjonale konkurransen om de gode forskerne er stor, og tiltrekningskraften er avhengig av sterke faglige miljøer. Bedre søknadsprosesser vektlegges høyere av de små virksomhetene (under ti ansatte). Dette skyldes nok i stor grad at den administrative kompetansen og kapasiteten hos disse er mindre, og at de trolig har mindre erfaring med slike søknader enn de større virksomhetene.

I de kvalitative intervjuene kom det opp et problem som særlig de indiske IT-arbeiderne stod overfor når det gjaldt å få partner til Norge. Dette dreide seg om at de ofte gifter seg i ung alder, og at partneren er under 24 år. 24-årsgrensen for familieetablering ble innført for ektefeller og samboere fra 1. januar 2017.³⁵

Et stort IT-firma som hentet svært mange indere til Norge, beskrev dette slik:

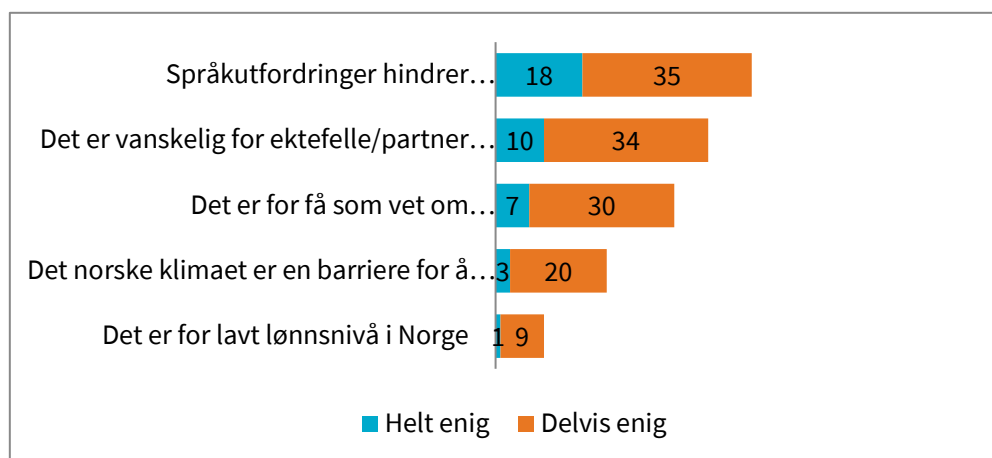
De fleste indere gifter seg i ganske ung alder. Noen av konene – for det er flest koner – er så unge at de ikke kommer inn i Norge. De får altså ikke følge sin partner som har jobb her. Det tar også altfor lang tid med familiegjenforeningssøknadene. Konene mangler også ofte godkjent-stempel på kopier av fødselsattest og vigselsattest osv. Hvis de må vente på dette, så får de ikke søkt samtidig. Dette koster både tid og penger. Arbeidstakeren har sine vitnemål som er godkjente, så det er en enklere prosess. (arbeidsgiver, IT-bransjen)

5.3 Hva hindrer rekruttering av arbeidsinnvandrere fra tredjeland?

I likhet med arbeidstakerne ser arbeidsgiverne på språkbarrierer som en alvorlig utfordring. Dette kom fram da arbeidsgiverne fikk spørsmål om hva som var de viktigste hindringene for å rekruttere arbeidskraft fra tredjeland.

³⁵ Det er et vilkår at begge parter har fylt 24 år med mindre ekteskapet eller samlivet var etablert før arbeidsinnvandreren kom til Norge, eller forholdet er inngått mens begge har hatt oppholdstillatelse i Norge (§ 41a i utlendingsloven). Formålet med kravet er å hindre tvangsekteskap.

Figur 5.4 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om hva slags hindringer som finnes i forbindelse med å rekruttere arbeidskraft fra tredjeland? (n = 1167)



Mer enn halvparten er helt eller delvis enige i påstanden om at språkutfordringer hos de som skal ansettes, hindrer rekruttering av arbeidskraft fra tredjeland. Samtidig er det et betydelig mindretall på 31 prosent som ikke anser språk som en hindring. At det er vanskelig for ektefelle/partner å få seg jobb i Norge, er 44 prosent av arbeidsgiverne helt eller delvis enige i. Her er det forskningssektoren som i størst grad svarer at dette er et problem. 37 prosent mener at det er for få som vet om jobbmuligheter i Norge, mens det er 23 prosent som mener at klimaet er en barriere mot rekruttering, og 10 prosent legger vekt på at det er for lavt lønnsnivå.

I de kvalitative intervjuene var avstand til hjemlandet, språkutfordringer og vanskeligheter med å komme inn i det norske samfunnet gjentakende temaer:

Avstand til hjemlandet er en ulempe for mange som kommer fra India, for eksempel. Og så kan det være vanskelig å forstå den norske kulturen. Det er klart at det norske klimaet også kan spille inn på en negativ måte, men på den andre siden så var det en inder som sa en gang at det var litt deilig, for det ble «aldri for varmt». (arbeidsgiver, oljesektoren)

Arbeidsgivere i servicesektoren mener i noe større grad enn de i de andre sektorene at det er mange som ikke vet om mulighetene i Norge. Videre ser arbeidsgivere i virksomheter som er del av et internasjonalt konsern, i mindre grad lønnsnivået som en hindring for rekruttering til de norske delene av konsernet.

5.4 Oppsummering

- Den klart viktigste årsaken til at arbeidsgiverne har rekruttert faglærte arbeidstakere fra tredjeland, er at de mener at de ikke får tak i den arbeidskraften de har behov for, i Norge eller innenfor EU/EØS. 83 prosent sier at dette er svært eller ganske viktig.
- IT-virksomheter legger i større grad enn arbeidsgivere i andre bransjer/næringer vekt på at det er mangel på tilgang til kompetent arbeidskraft i Norge eller EU/EØS.

- Erfaring fra andre relevante virksomheter er også noe som mange arbeidsgivere legger stor vekt på. 63 prosent svarer at dette er svært eller ganske viktig.
- Gode jobbmuligheter og god lønn er ansett å ha avgjørende betydning for å få arbeidstakere til å søke seg til Norge.
- Mulighet til å ha med seg partner og familie ble også understreket som viktig for å hevde seg i konkurransen om å tiltrekke seg faglært arbeidskraft. Flere arbeidsgivere påpekte at dette kunne være kronglete og dermed bidra til å hindre rekruttering.
- Mer enn halvparten av arbeidsgiverne er enige i at språkutfordringer kan være en hindring for å få folk til Norge.
- 44 prosent er helt eller delvis enige i at det er vanskelig for ektefelle/partner å få jobb i Norge.
- 37 prosent er helt eller delvis enige i at det er for få som vet om jobbmuligheter i Norge.
- Det norske klimaet anses ikke for å være en barriere i forbindelse med å rekruttere faglært arbeidskraft.
- Forhold som er viktige for at Norge skal hevde seg i konkurransen om å tiltrekke seg faglært arbeidskraft, ifølge arbeidsgiverne:
- 76 prosent mener at bedre faglige miljøer er svært eller ganske viktig.
- 75 prosent mener at det at det gjøres lettere å få med partner og familie, er svært eller ganske viktig.
- 68 prosent mener at bedre søknadsprosesser er svært eller ganske viktig (se også neste kapittel).
- 65 prosent mener at høyere lønn er svært eller ganske viktig.
- 64 prosent mener at bedre informasjon om Norge i utlandet er svært eller ganske viktig.

6 Veien inn i Norge

Det er for mange organisatoriske grenser i forvaltningen. Det er for mange aktører i utlendingsforvaltningen. Og det er for mange konkurrerende målsettinger. (byråkrat)

UDIs hjemmesider er veldig bra. Brukervennlige, selv om det kan være litt mye lesestoff noen ganger. (representant for arbeidsgiver)

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan arbeidsgivere og arbeidstakere opplever søkeprosessen og tjenester de mottar fra offentlig forvaltning. Det gjøres med utgangspunkt i resultater fra spørreundersøkelser til arbeidsgivere og arbeidstakere, kvalitative intervjuer og innspill fra dialogkonferansen (se metodekapittel for mer informasjon). Beskrivelsen omfatter også perspektivene fra offentlige etater.

Det må tas høyde for at denne undersøkelsen er gjennomført under koronapandemien. Den har hatt konsekvenser for innreisemuligheter og søknadsprosess, og fortolkningen av resultatene må ses i lys av dette. Kombinert med pandemien kom nye regler for britiske statsborgere. Fra 1. januar 2021 ble alle britiske statsborgere regnet som tredjelandsborgere som følge av at Storbritannia har gått ut av EU. Brexit er utfordrende, spesielt offshore, der svært mange arbeidstakere nå har gått fra å være EØS-borgere til å bli tredjelandsborgere.

Tredjelandsborgere som skal arbeide i Norge, må ha oppholdstillatelse for arbeid. Også personer med en tillatelse gjennom familieinnvandring kan jobbe. For å kunne søke om en oppholdstillatelse må det foreligge et konkret arbeidstilbud. Søknad om oppholdstillatelse for faglærte kan gjøres av den enkelte søker, arbeidsgiver eller andre, som en advokat eller lignende. Det er i utgangspunktet krav om personlig frammøte for å levere søknad til politiet. Ved søknad fra utlandet kan fullmektig møte (fysisk) for deg, eller man kan søke via en utenriksstasjon. Fullmektig kan også levere søknad dersom arbeidstakeren befinner seg i Norge.

Det er UDI som behandler søknaden, det vil si vurderer om vilkårene er oppfylt. Det omfatter kontroll av dokumentasjon på utdanning og lønns- og arbeidsvilkår i Norge. Godkjenning av utdanning skjer også i samarbeid med NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) og Helsedirektoratet. Når UDI har innvilget søknaden om oppholdstillatelse, utsteder politiet et oppholdskort. Samtidig blir det sendt en automatisk melding til Skatteetaten om at søkeren må få et identifikasjonsnummer i folkeregisteret. Skatteetaten tildeler enten D- eller F-nummer, avhengig av tillatelsens varighet. Dersom oppholdet i Norge varer i over seks måneder, vil Skatteetaten vurdere om arbeidstakeren skal registreres som bosatt i Norge. De som registreres som bosatte, får fødselsnummer.

Utstedelse av personidentifikator (D- eller F-nummer (fødselsnummer)) er avgjørende for å få et skattekort og tilgang til offentlige tjenester. Faglærte som får innvilget oppholdstillatelse i mer enn seks måneder, får tildelt et fødselsnummer med en gang.

For at arbeidsgiver skal kunne søke på vegne av arbeidstaker, må det foreligge en skriftlig fullmakt fra arbeidstakeren. Arbeidstakeren kan ikke begynne å jobbe før han eller hun har fått en oppholdstillatelse. I noen tilfeller kan arbeidstakeren likevel begynne å jobbe før søknaden er behandlet, hvis de har fått en bekreftelse fra politiet om tidlig arbeidsstart (UDI)³⁶.

For å forenkle søknadsprosessen har det blitt igangsatt en rekke initiativ. I 2007 ble Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) opprettet, blant annet for å bistå arbeidsgivere og arbeidstakere i søknadsprosessen. SUA er et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI. På SUA kan utenlandske arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende eller familie til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere til utenlandske arbeidstakere få hjelp til å ordne alt som man trenger for å jobbe i Norge. Det er fem SUA-kontorer i Norge. Dette samarbeidet mellom etatene er det mange av våre informanter som framhever som et positivt tiltak.

Full elektronisk søknadsinnlevering, det vil si innlevering uten personlig fram møte, har vært diskutert i mange år, men det er utfordringer med id-kontroll og mulig misbruk av id. Fra arbeidsgiverhold uttrykkes et ønske om permanent elektronisk innlevering av søknader, slik det var åpning for som en midlertidig løsning under koronapandemien. Denne ordningen er delvis videreført etter pandemien, for fullmektig (arbeidsgiver mfl.). Dersom du er arbeidstaker, må du fortsatt møte opp fysisk.

Fra april 2021 ble det mulig å lagre biometri (bilde, signatur og fingeravtrykk).³⁷ Dette har ført til at søkere ikke behøver å møte opp fysisk hos politiet når søknaden skal fornyes. Fornyelser er vanlig. I vårt utvalg er det eksempelvis 59 prosent som har søkt fornyelse. Denne endringen kan derfor potensielt ha stor betydning i bestrebelsene på å få til en raskere saksbehandling. En annen endring er at Skatteetaten har fått anledning til å gjenbruke informasjon fra politiet, og søkere trenger dermed ikke å møte opp fysisk for å få skattekort. Det er mulig å bli elektronisk bruker, så lenge man har bankID. Når man er elektronisk bruker, kan man sende inn søknader og motta brev fra Skatteetaten, politiet, UDI og andre offentlige tjenester på nett.³⁸ Søknad om fornyelse av oppholdstillatelse må framsettes via søknadsportalen hos UDI.

Tross disse endringene kan det oppleves som at det er mange aktører å forholde seg til. Etatene kan også ha ulike prioriteringer, og søkerne kan bli forvirret fordi de blir usikre på hvem som har ansvar for hva. Et typisk eksempel på hva som kan bli utfordrende i en søknadsprosess, er type ansettelse, eksempelvis om du er ansatt hos en norsk arbeidsgiver eller utstasjonert fra en arbeidsgiver i hjemlandet, eller om du har delt ansettelsesforhold i flere land.

Som vist tidligere mener 43 prosent av arbeidstakerne og 28 prosent av arbeidsgiverne at en enklere søknadsprosess er et *svært* viktig tiltak å vurdere. Erfaringene

³⁶ Arbeidsgivere: Ansette en person som ikke er EU/EØS-borger - UDI

³⁷ https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2021-006/#2.1.2.1._Hvilke_sakstyper_det_skal

³⁸ <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/ebruker/bli-elektronisk-bruker/>

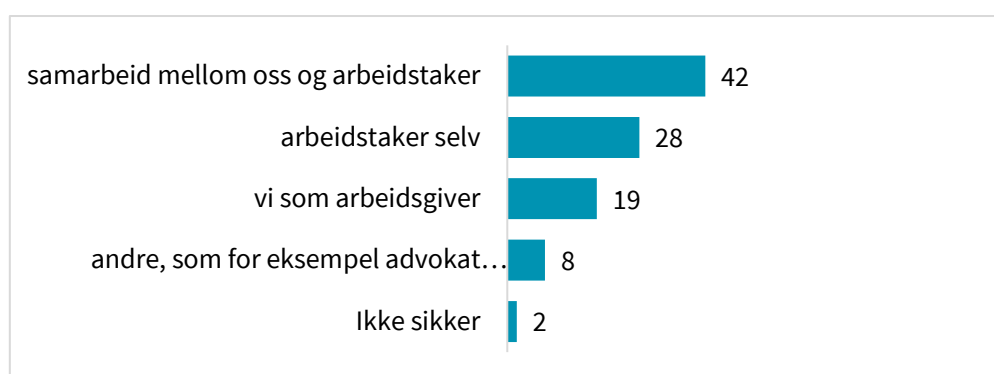
og synspunktene fra arbeidsgivere og arbeidstakere på søkeprosess og tjenester fra det offentlige presenteres hver for seg i dette kapitlet.³⁹ I tillegg beskrives informasjon og synspunkter fra de kvalitative intervjuene.

6.1 Arbeidsgivernes erfaringer og synspunkter

Som vist i kapittel 5 svarer 28 prosent av arbeidsgiverne at enklere regelverk og bedre søknadsprosesser er *svært* viktig for at Norge skal hevde seg i konkurransen om å tiltrekke seg faglært arbeidskraft fra tredjeland.

Det er vanlig at arbeidsgiver søker eller bidrar i søknadene. Innledningsvis ble det derfor stilt spørsmål om hvem som regel ordner med dette blant arbeidsgiverne.

Figur 6.1 Ved søknad om oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid – hvem ordner som regel dette? Det er i hovedsak ... Prosent (n = 1167).



Svarene i figur 6.1 viser at det er mest vanlig at søknaden om oppholdstillatelse ordnes i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (42 prosent). Dette er gjennomgående, uavhengig av virksomhetsstørrelse, næring eller landbakgrunn som det rekrutteres arbeidstakere fra (ikke vist i figuren). Totalt 28 prosent av arbeidsgiverne oppgir at arbeidstaker ordner søknad om oppholdstillatelse selv, mens 19 prosent svarer at den i hovedsak ordnes av arbeidsgiver. En mindre andel oppgir at søknaden i hovedsak ordnes av andre, for eksempel en advokat eller et firma som assisterer i forbindelse med jobb i et annet land (8 prosent).

Det er noe variasjon mellom næringer. Den høyeste andelen som oppgir at det i hovedsak er arbeidsgiver som ordner med søknad om oppholdstillatelse, finner vi innenfor vareproduksjon (27 prosent) og service (29 prosent), lavest andel i universitet/høgskole/forskning (8 prosent). At arbeidstaker ordner søknaden om oppholdstillatelse selv, er mest utbredt i tjenesteproduksjon (38 prosent).⁴⁰

Svarene varierer også noe etter virksomhetsstørrelse. Blant de minste virksomhetene (under ti ansatte) er det 29 prosent som svarer at det i hovedsak er arbeidsgiver som ordner med søknadene. Når det er flere enn 100 ansatte, og/eller når

³⁹ Det er verd å minne om at arbeidsgiverne og arbeidstakerne som deltar i spørreundersøkelsen, ikke kommer fra samme arbeidssted.

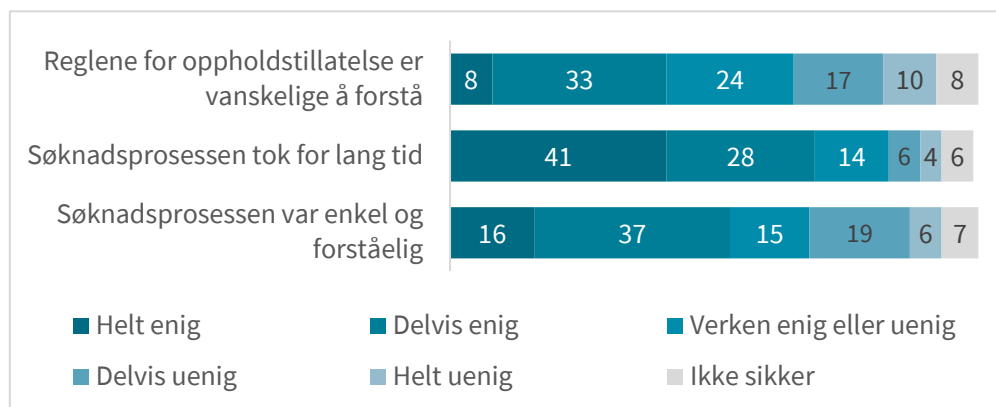
⁴⁰ Som redegjort for i metodekapitlet er «vareproduksjon» blant annet industri og bygg og anlegg, «service» er varehandel, transport, hotell og restaurant og kultur, «tjenesteproduksjon» er informasjon og kommunikasjon, finans, forretningsmessig tjenesteyting mv.

virksomheten er del av internasjonale selskaper, er det mer utbredt at søknaden ordnes av andre, som advokat eller lignende (14 prosent).

6.1.1 Erfaringer med søknadsprosessen og behov for hjelp

De arbeidsgiverne som hadde erfaring fra søknadsprosessen(e), ble videre stilt spørsmål om hvilken opplevelse de hadde hatt. Svarene viser at sju av ti arbeidsgivere er helt eller delvis enige i at søknadsprosessen tok for lang tid. Også i de kvalitative intervjuene ble det understreket at tidsaspektet er det største problemet.

Figur 6.2 Hvor uenig eller enig er du i disse påstandene om din opplevelse av søknadsprosessene? Hvis det er søkt flere ganger, så ta utgangspunkt i den siste runden. Prosent (n = 718).



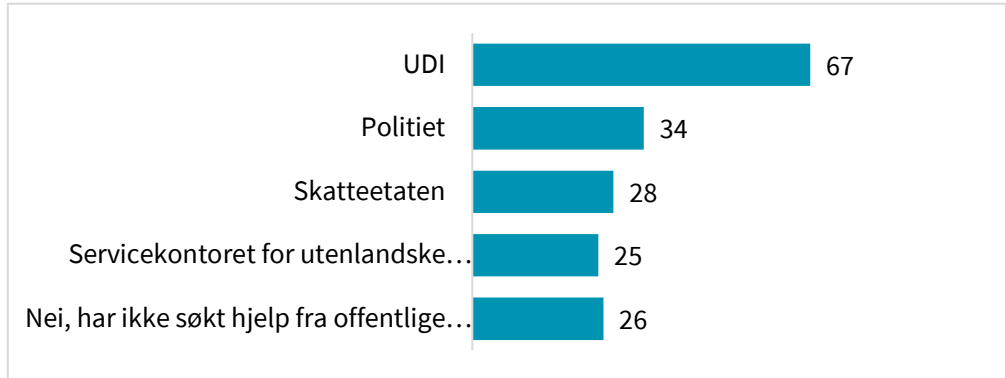
I alt 53 prosent er «helt eller delvis enige» i at søknadsprosessen var enkel og forståelig, 15 prosent er «verken enige eller uenige», mens 25 prosent oppgir at de er «delvis eller helt uenige».

Når det gjelder reglene for oppholdstillatelse, er det kun 8 prosent som er «helt enige» i at disse er vanskelige å forstå. Samtidig er det 33 prosent som er «delvis enige» i denne påstanden. Arbeidsgiverne innenfor service skiller seg ut, og her er det 15 prosent av arbeidsgiverne som er «helt enige» i at reglene for oppholdstillatelse er vanskelige å forstå (ikke vist i figuren).

Vi finner også noe variasjon etter virksomhetsstørrelse. Det er en signifikant høyere andel på 23 prosent som oppgir at de er «helt enige» i at søknadsprosessen var enkel og forståelig blant de minste virksomhetene (med under 10 ansatte og 10–20 ansatte) (ikke vist i figur). Vi vet ikke hva som er årsakene til dette. Det kan ha sammenheng med erfaring: at det er arbeidsgiverne med færrest ansatte som i størst grad selv ordner med søknader om oppholdstillatelse for arbeidstakerne. Samtidig vil det være minst administrative ressurser i de små virksomhetene, noe som kanskje gjør svaret litt overraskende.

For å få innsikt i om arbeidsgiverne har fått bistand i søknadsprosessen, fikk de spørsmål om de har søkt om hjelp fra noen av følgende offentlige myndigheter.

Figur 6.3 Har din virksomhet i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse søkt hjelp fra noen av de følgende offentlige myndigheter i Norge? Hvis det er søkt om hjelp flere ganger, så ta utgangspunkt i den siste runden. Flere svar mulig. Prosent (n = 705).



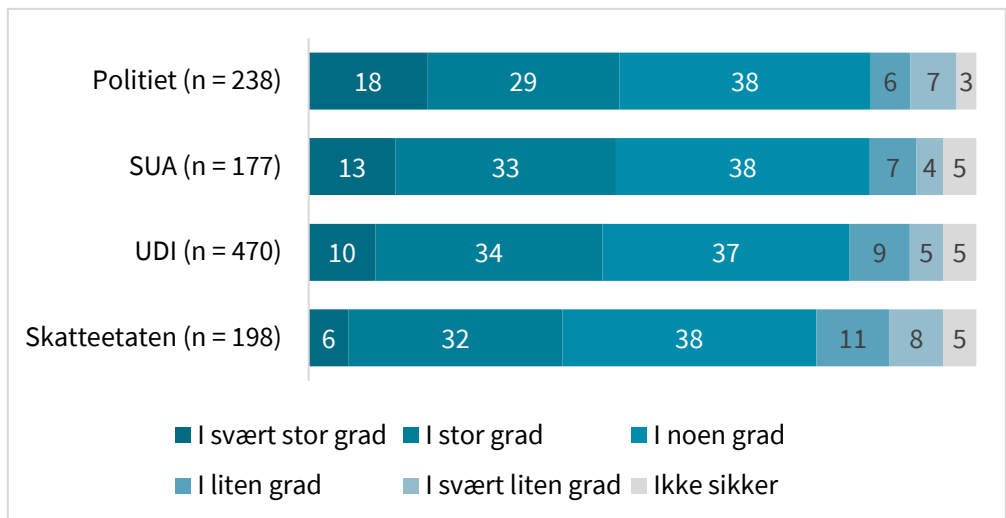
Figur 6.3 viser at om lag en fjerdedel av arbeidsgiverne ikke har søkt hjelp fra offentlige myndigheter. Blant de som har søkt hjelp, er det ikke overraskende at det er UDI som flest henvender seg til (67 prosent). 34 prosent svarer at de har søkt om hjelp fra politiet, og deretter følger Skatteetaten med 28 prosent og Servicekontoret for utenlandske arbeidstakere (SUA) med 25 prosent.

Det er ingen variasjon mellom arbeidsgivere i ulike næringer på spørsmål om bistand fra UDI. Blant IT-virksomheter er det en mindre andel på 19 prosent som har søkt om hjelp fra politiet, sammenlignet med totalen. Skatteetaten og SUA er populære hjelpere blant arbeidsgivere i universitet/høgskole/forskning, med henholdsvis 49 og 40 prosent som har søkt hjelp fra disse (ikke vist i figur).

I virksomheter med mer enn 100 ansatte er det en høyere andel som har hatt kontakt med UDI (74 prosent), sammenlignet med den totale andelen. Blant de mindre virksomhetene (10–20 ansatte) er det en høyere andel på 34 prosent som ikke har søkt hjelp fra offentlige myndigheter.

De som svarte at de har hatt kontakt med offentlige myndigheter, fikk et oppfølgingsspørsmål om i hvilken grad de fikk den hjelpen de trengte.

Figur 6.4 I hvilken grad synes du at du fikk den hjelpen du trengte? Prosent.



Det er mulig å fastslå at arbeidsgiverne i stor grad er fornøyde med den hjelpen de fikk i forbindelse med søknadsprosessen. I alle fall er det en begrenset andel som svarer at de i liten eller svært liten grad fikk den hjelpen de trengte, mellom 11 og 19 prosent. Det er Skatteetaten som har de minst fornøyde brukerne: 38 prosent er svært eller ganske fornøyde, mens 19 prosent er i liten eller svært liten grad fornøyde. Politiet og SUA kan smykke seg med de mest tilfredse brukerne – henholdsvis 47 og 46 prosent av arbeidsgiverne er fornøyde. Både politi, skatt og UDI er representert i SUA-kontorene, så dette kan være egnet til å forvirre. Poenget med spørsmålet er om man aktivt har oppsøkt SUA for å be om hjelp, uavhengig av hvilken etat(er) som bistod. Et annet poeng her er at medarbeidere som er tilknyttet SUA, for eksempel fra Skatteetaten, sannsynligvis vil ha nærmere kjennskap til problemstillingene på dette området enn andre i samme etat.

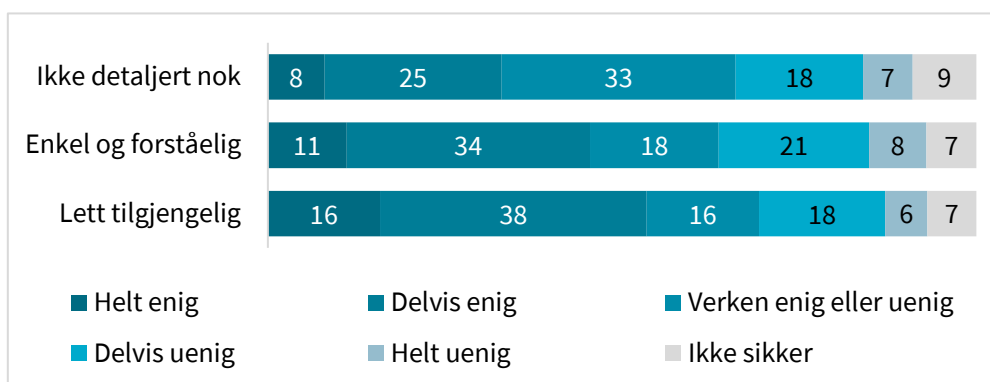
Såkalte relocation-firmaer (som på norsk kan kalles «flytting av medarbeidere») tilbyr tjenester både til arbeidsgivere og arbeidstakere, selv om virksomhetene er oppdragsgivere. De har spesialisert seg på å yte bistand, både i søknadsprosessene og i forbindelse med etablering i et nytt land. I UDIs brukerråd (se annen tekstboks i dette kapittelet) sitter det representanter fra slike firmaer, og det påpekes fra flere hold at disse gir en viktig stemme til søkerne og gjør jobben for det offentlige lettere. Firmaene opptre som fullmektig for arbeidsgivere som vil søke oppholdstillatelse for arbeidstakere, men kan også hjelpe arbeidstakerne med praktiske ting som bolig og bankkonto. Det finnes også advokatfirmaer som tilbyr de samme tjenestene som relocation-firmaene. Noen hevder at behovet for slike firmaer tyder på at regelverket og søknadsprosessen er for vanskelig.

6.1.2 Informasjon fra offentlige myndigheter

Siden søknad om oppholdstillatelse kan oppleves som en ganske omstendelig prosess med flere etater involvert, er det viktig at informasjonen er av god kvalitet – ikke minst fordi det kan koste både tid og krefter å gjøre feil. Som vist i ett av sitatene innledningsvis i dette kapittelet får UDIs hjemmesider skryt. Det gis god informasjon på en tilgjengelig måte, hetes det.

Arbeidsgiverne ble bedt om å ta stilling til ulike påstander om informasjonen fra offentlige myndigheter. Oppfattes den for eksempel å være «lett tilgjengelig» og «enkel og forståelig»?

Figur 6.5 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om informasjon fra offentlige myndigheter* i forbindelse med rekruttering fra tredjeland? Prosent (n = 718).



* Dette spørsmålet skiller ikke mellom ulike etater.

Figur 6.5 viser at 54 prosent av arbeidsgiverne mener at informasjonen er lett tilgjengelig (helt og delvis enige), mens 24 prosent er helt eller delvis uenige. En noe lavere andel på 45 prosent svarer at de er enige i at informasjonen er enkel og forståelig, mens 29 prosent er uenige. Når det gjelder påstanden om at informasjonen ikke er detaljert nok, er det større usikkerhet, ved at 33 prosent svarer at de er verken enige eller uenige. Samme andel på 33 prosent sier seg helt eller delvis enige i påstanden.

De største virksomhetene (mer enn 100 ansatte) skiller seg fra de øvrige ved å være minst fornøyde. Blant disse oppgir 11 prosent at de er *helt enige* i påstanden om at informasjonen er lett tilgjengelig, og det er også en lavere andel som svarer at de er *helt enige* i at informasjonen er enkel og forståelig (ikke vist i figur). Også blant virksomheter som er eid av et konsern/selskap utenfor EU/EØS, er det en lavere tilfredshet med informasjonen. Forskjellene reflekterer trolig ulike behov for informasjon, samt hvilke krav og forventninger man har i utgangspunktet.

Fra de kvalitative intervjuene etterlyses en tettere dialog mellom aktørene som kunne gitt raskere tilgang til dokumenter og lignende. Ett annet inntrykk er at arbeidsgiverne og deres fullmektiger savner en direktekontakt med saksbehandlere i UDI, noe som de hadde tidligere. Nå kan det oppstå frustrasjon fordi man til dels får ulike svar etter hvem man snakker med, og fordi det kan være problematisk å få tilbakemelding på vanskelige saker. Enhetlig kommunikasjon og større forutsigbarhet når det gjelder ventetid, er to ønskemål som kommer fram. Det er ikke nødvendigvis behov for endringer i regelverket, men tydeligere kommunikasjon.

SUA fungerer tydeligvis ulikt i ulike deler av landet. Noen arbeidsgivere klager på lange ventetider og at forventningene til SUA derfor ikke er oppfylt. Det ble understreket at dette var en utvikling som begynte før pandemien. Andre framhever at SUA fungerer godt og betegnes som en suksess. Det ble imidlertid påpekt at tredjelandssinnvandrere prioriteres i SUA-systemet fordi de er avhengige av oppholdstillatelse før de kan begynne å jobbe. De lange ventetidene er derfor verst for EØS-borgere som kun skal registrere seg, og som kan begynne å jobbe uavhengig av registreringen hos utlendingsmyndighetene.

Det kom også ønskemål fra noen av våre informanter om et felles informasjonssystem for de ulike etatene som hører innunder SUA-systemet.

UDI har kontakt med arbeidsgivere, brukergrupper og andre offentlige etater gjennom sitt brukerråd, som vanligvis møtes to ganger i året for informasjonsutveksling.

Denne ordningen får positiv omtale i de kvalitative intervjuene. I rådet diskuteres blant annet regelverket og utfordringer som er knyttet til det. De offentlige etatene får tilbakemeldinger på hva som fungerer, og hva som ikke fungerer.

6.1.3 Tidlig arbeidsstart

Arbeidstakere med minst treårig avsluttet utdanning fra et universitet eller høyskole som har levert fullstendig søknad, kan begynne å arbeide i Norge før de har fått oppholdstillatelse.⁴¹ Dette omtales som tidlig arbeidsstart. Det er politiet som gir bekreftelse på tidlig arbeidsstart i forbindelse med innlevering av nødvendig

⁴¹ Utlendingsforskriften § 1-3

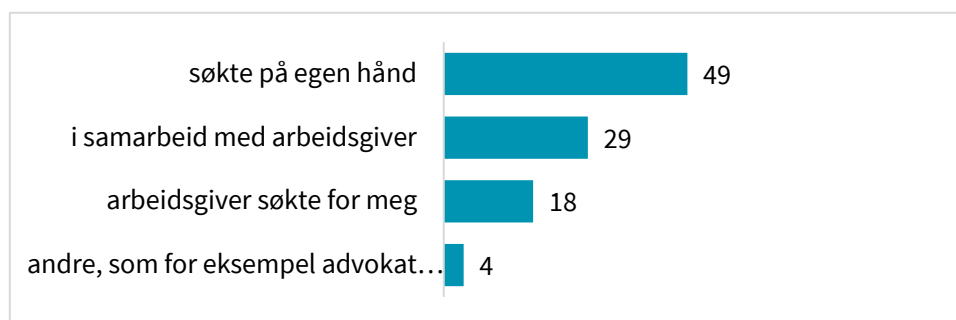
dokumentasjon.⁴² Arbeidsgiverne har ansvaret for at arbeidstakerne oppfyller vilkårene for tillatelsen.⁴³

Informasjon fra de kvalitative intervjuene tyder på at tidlig arbeidsstart ikke blir brukt i særlig grad og dermed har hatt begrenset effekt. Den viktigste årsaken er at det tar lang tid å få time hos politiet, hvor det er krav om fysisk oppmøte. Ifølge en arbeidsgiver «kan man spare en uke på det beste», og «det blir mye tukl i ettertid». Det er også mye som tyder på at denne ordningen nedprioriteres av politiet på grunn av dårlig kapasitet.

6.2 Arbeidstakernes erfaringer og synspunkter

I likhet med utvalget av arbeidsgivere ble arbeidstakerne spurt om hvem som hadde ordnet med søknaden om oppholdstillatelse.

Figur 6.6 Da du fikk oppholdstillatelse til arbeid i Norge første gang, hvem ordnet med søknad? Prosent (n = 2310).



Nesten halvparten av arbeidstakerne har ordnet med søknad på egen hånd, mens ytterligere 29 prosent søkte i samarbeid med arbeidsgiver. Det er 18 prosent som svarer at arbeidsgiver ordnet søknaden, og 4 prosent som fikk assistanse fra et firma.⁴⁴

Blant kvinnene er det 61 prosent som ordnet med søknaden selv, til sammenligning med 44 prosent av mennene. Det er også flere av de yngste, 30 år eller yngre, som søkte på egen hånd (60 prosent), sammenlignet med eldre aldersgrupper. Innenfor universitet/høgskole/forskning er det mest vanlig å søke på egen hånd – 62 prosent av arbeidstakerne svarer det. I den andre enden av skalaen er det minst vanlig å ordne søknaden selv blant ansatte i bemanningsbransjen (25 prosent), vareproduksjon (31 prosent) og IT-virksomhet (38 prosent) (ikke vist i figuren).

Arbeidstakere fra Ukraina og India søkte i minst grad på egen hånd, henholdsvis 38 og 33 prosent. Rundt 60 prosent av de som kommer fra Kina og andre asiatiske land, søkte på egen hånd.

⁴² Utlendingsforskriften § 10-4

⁴³ Utlendingsforskriften § 6-8

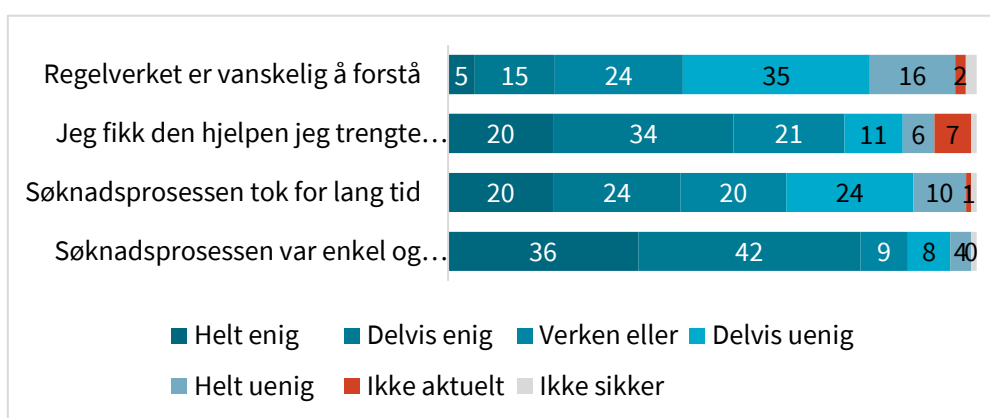
⁴⁴ Fjerning av dubletter i e-postoversikten kan ha betydning for dette resultatet. Det vil si at færre i vårt utvalg har fått hjelp av relocation-firmaer, advokatkontorer mv. enn det som er tilfellet ellers.

6.2.1 Erfaringer med søknadsprosessen og behov for hjelp

Søknadsprosessen opplever jeg som ganske enkel. Greit å få time hos politiet når man bor på landet. Det som er utfordrende, er at man kan få ulike tilbakemeldinger alt etter hvem man snakker med, varierer fra person til person. Hvis jeg skulle komme med en anbefaling, ville det være at man hadde ett sted å forholde seg til. Én etat. (arbeidsinnvandrer)

Arbeidstakere som hadde erfaring med søknadsprosessen, fikk oppfølgings spørsmål om hvordan de opplevde den. Innledningsvis var det spørsmål om forståelsen av regelverket, om det var behov for hjelp underveis, om søknadsprosessen tok for lang tid, og om den var enkel og forståelig.

Figur 6.7 Hvordan opplevde du søknadsprosessen for oppholdstillatelse til arbeid? Prosent (n = 1814).



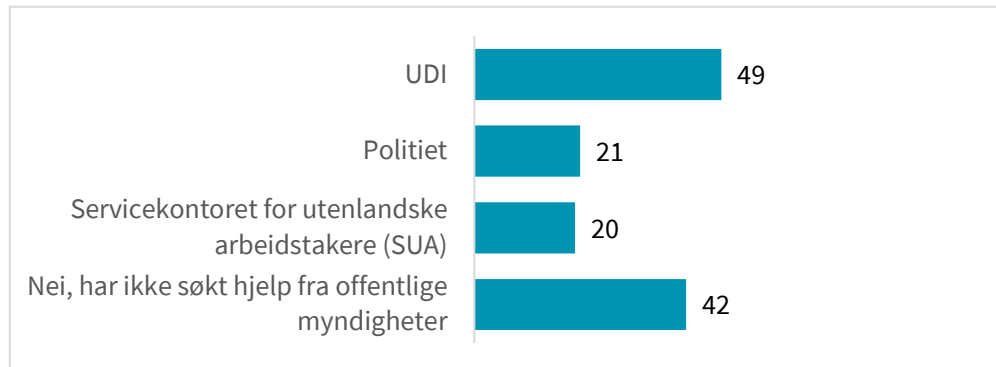
De fleste arbeidstakerne er helt eller delvis enige (78 prosent) i at søknadsprosessen var enkel og forståelig. Over halvparten (54 prosent) er enige i at de fikk den hjelpen de trengte underveis. Også blant arbeidstakerne er tidsaspektet den mest negative erfaringen: 44 prosent svarer at de er helt eller delvis enige i at søknadsprosessen tok for lang tid. Men sammenlignet med arbeidsgiverne er tålmodigheten større. Som vist i figur 5.2 var det 69 prosent av arbeidsgiverne som mente at prosessen tok for lang tid. En mindre andel av arbeidstakerne (20 prosent) er helt eller delvis enige i at regelverket er vanskelig å forstå.

Det er en litt høyere andel menn enn kvinner som opplever at søknadsprosessen var enkel og forståelig. Aldersgruppen 41–50 år oppgir i større grad at søknadsprosessen var enkel og forståelig, sammenlignet med både yngre og eldre aldersgrupper (ikke vist i figur).

Når det gjelder landbakgrunn, viser det seg at arbeidstakere fra Nord-Amerika (USA og Canada) i større grad er helt eller delvis uenige i at søknadsprosessen var enkel og forståelig – 16 prosent av denne gruppen svarte dette. Arbeidstakere fra denne regionen er også i større grad uenige i at de fikk den hjelpen de trengte (20 prosent). Det er i tillegg 37 prosent i denne gruppen som mener at regelverket er vanskelig å forstå (ikke vist i figur). Hva som er forklaringen på at arbeidstakere fra Nord-Amerika skiller seg ut på denne måten, er uviss. I likhet med svarene fra de største arbeidsgiverne kan det ha med krav og forventninger til norske myndigheter å gjøre.

I likhet med arbeidsgiverne ble arbeidstakerne spurt om de hadde oppsøkt hjelp i forbindelse med søknadsprosessen.

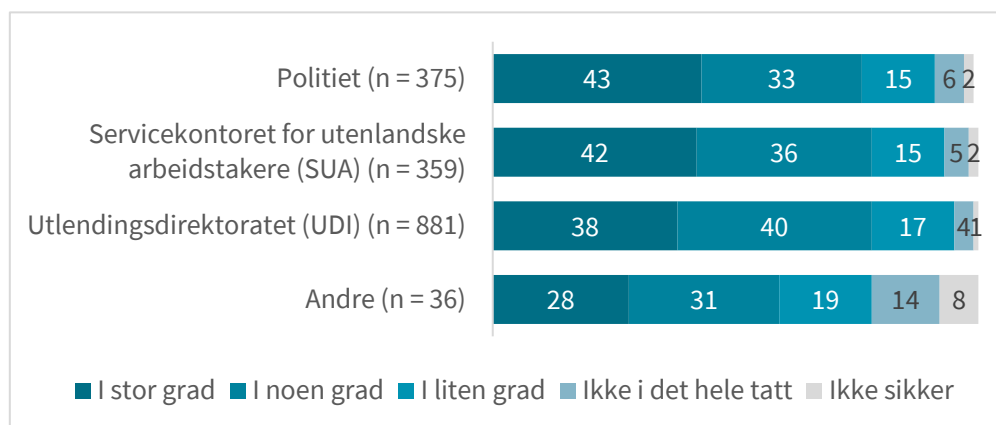
Figur 6.8 Har du i forbindelse med søknad(er) om oppholdstillatelse til arbeid søkt hjelp fra noen av de følgende offentlige myndigheter i Norge? Hvis du har søkt flere ganger, så svar med utgangspunkt i den siste runden. Flere svar mulig. Prosent. N = 1800.



Om lag halvparten har søkt hjelp hos UDI, rundt 20 prosent hos politiet eller SUA, mens 42 prosent har ikke søkt hjelp fra offentlige myndigheter. Blant de som har svart på dette spørsmålet, er også de som har søkt i samarbeid med arbeidsgiver. Det kan tenkes at noen av disse har fått hjelp fra arbeidsgiver og ikke hatt behov for å kontakte offentlige myndigheter. I de kvalitative intervjuene var det flere som mente at kvalifiserte arbeidsinnvandrere fra tredjeland ofte har profesjonelle arbeidsgivere på en helt annen måte enn EØS-innvandrerne. Det er ofte svært god service fra arbeidsgiverne til tredjelandsinnvandrerne.

Et naturlig oppfølgingsspørsmål er om arbeidstakerne fikk den hjelpen de trengte.

Figur 6.9 I hvilken grad synes du at du fikk den hjelpen du trengte fra ... Prosent.



Resultatene viser at det totalt sett er liten forskjell mellom i hvilken grad arbeidstakerne oppgir at de har fått den hjelpen de trengte fra Servicekontoret for utenlandske arbeidstakere (SUA), UDI og politiet. Om lag fire av ti synes de i stor grad fikk den hjelpen de trengte, og mellom tre og fire av ti synes de fikk det i noen grad.

Det er lite variasjon når det gjelder landbakgrunn, men arbeidstakere fra Nord-Amerika (USA og Canada) peker seg igjen ut ved at en høyere andel sier at de i liten grad fikk den hjelpen de trengte fra politiet (29 prosent), fra UDI (28 prosent) eller

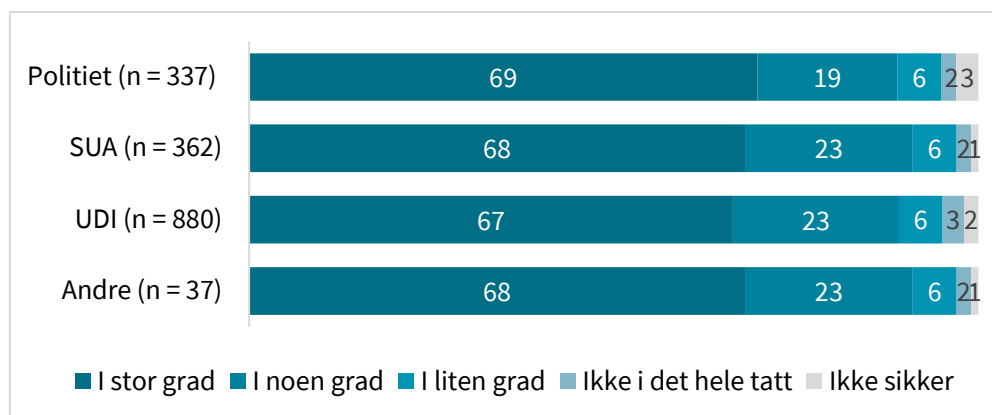
SUA (24 prosent). Det var også arbeidstakere fra denne regionen som har størst problemer med å forstå regelverket og søknadsprosessen.

Når det gjelder hvilken sektor/bransje arbeidstakerne er ansatt i, er det lite variasjon i svarene på dette spørsmålet.

6.2.2 Behandlet med respekt og verdighet

De arbeidstakerne som hadde oppsøkt hjelp fra det offentlige, fikk et oppfølgings-spørsmål om de var blitt behandlet med respekt og verdighet i den forbindelse. Her er det et overveldende positivt resultat for «hjelperne» i offentlig sektor (se figur 6.10). Rundt ni av ti svarer at de i stor eller noen grad har blitt godt behandlet, og det er nesten ingen forskjeller mellom de ulike tjenestene. Det er kun 8–9 prosent som svarer at de ikke har blitt behandlet med respekt og verdighet.

Figur 6.10 I hvilken grad synes du at du ble behandlet med respekt og verdighet? Prosent.



Resultatene fra denne undersøkelsen sammenfaller med en brukerundersøkelse som UDI gjennomførte i 2020, og der arbeidsinnvandrere var en del av utvalget. Den viste at åtte av ti brukere har tillit til saksbehandlingen i UDI, og at denne tilliten har vært økende over tid. Dette er til tross for pandemi og at både veiledning og saksbehandling i stor grad ble utført fra hjemmekontorene.⁴⁵

De videre analysene avdekker at det er noe forskjell når det gjelder hvilket land/region arbeidstakerne kommer fra. Arbeidstakere fra Nord-Amerika (USA og Canada) peker seg ut med en høyere andel som oppgir at de «ikke i det hele tatt» ble behandlet med respekt og verdighet av politiet (6 prosent), og at de «i liten grad» (11 prosent) eller «ikke i det hele tatt» (7 prosent) blir behandlet med respekt og verdighet av UDI. Videre opplever denne gruppen «i liten grad» (29 prosent) eller ikke i det hele tatt (14 prosent) at de blir behandlet med respekt og verdighet av SUA.

Arbeidstakerne fra Nord-Amerika (USA og Canada) skiller seg ut med en lavere skår på at de fikk den hjelpen de trengte, og at de ble behandlet med respekt og verdighet. Dette sammenfaller til en viss grad og kan muligens også ses i lys av resultatene fra arbeidsgivere som har rekruttert arbeidstakere fra Canada, som oppgir at informasjonen om søknadsprosessen ikke er detaljert nok, eller at den er enkel og

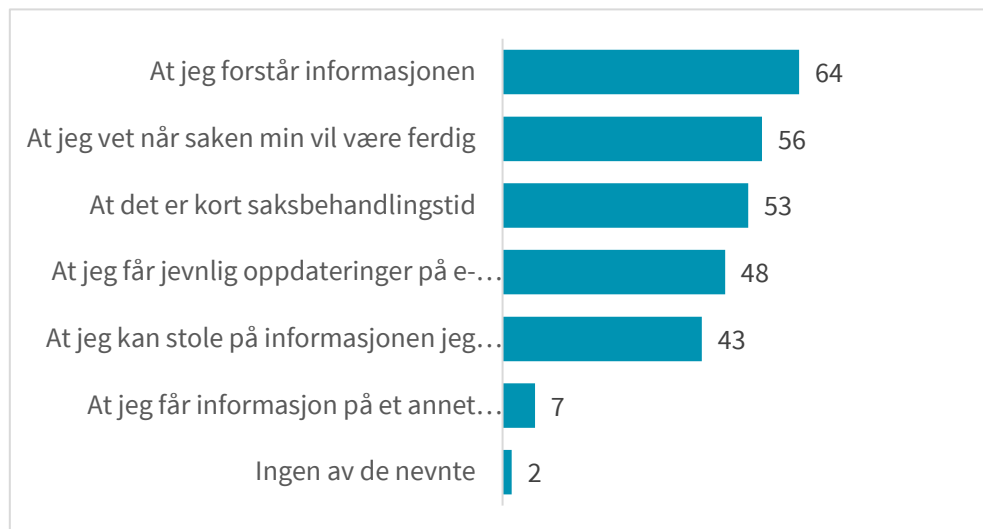
⁴⁵ <https://www.udi.no/en/latest/atte-av-ti-brukere-har-tillit-til-udi/>

forståelig, sammenlignet med rekruttering fra andre land. Hva som ligger bak disse resultatene, er usikkert, men noe av forklaringen kan være at det er andre forventninger til selve søknadsprosessen i denne gruppen søkere. Canada har en tilbuds-drevet ordning (se for eksempel Aagestad mfl., 2021), og med utgangspunkt i eget land hvor det er enklere å rekruttere, men også å tilby arbeidskraft, kan søkeprosessen, informasjonen og oppfølgingen fra myndighetene i Norge oppleves som mer krevende og vanskelig tilgjengelig. De kan være godt vant fra hjemlandet og dermed stille høyere krav. Disse resultatene indikerer imidlertid at man bør se nærmere på hva som skiller behovet for informasjon og støtte i prosessen for denne gruppen arbeidstakere fra arbeidstakere fra andre land.

6.2.3 Hva er viktigst i kontakt med det offentlige?

For å få bedre innsikt i hva som betyr mest for arbeidstakere når de er i kontakt med offentlige myndigheter, ble de bedt om å krysse av for de tre viktigste faktorene. At informasjonen er forståelig, at man får tilbakemelding om når saken er ventet å være ferdigbehandlet, og kort saksbehandlingstid peker seg ut som de tre viktigste.

Figur 6.11 Hva er de tre viktigste faktorene for deg i kontakt med offentlige myndigheter? (inntil tre svar). Prosent. n = 1058



Rundt halvparten mener at det er viktig å få jevnlig oppdateringer på e-post/SMS om hvordan det går med saken, og i overkant av 40 prosent er opptatt av at man kan stole på informasjonen. En liten andel på 7 prosent svarer at det er viktig å få informasjon på et annet språk enn norsk og engelsk. Den lave andelen skyldes at de som har deltatt i undersøkelsen, behersker enten engelsk eller norsk, da undersøkelsen kun ble sendt ut på disse to språkene. Det er ellers rimelig å anta at det er vanskelig å klare seg i Norge uten i det minste å beherske engelsk.

Arbeidstakere fra Nord-Amerika (USA og Canada) skiller seg ut på nær samtlige faktorer med en høyere andel som oppgir «at jeg forstår informasjonen» (71 prosent), jevnlig oppdateringer (36 prosent), kort saksbehandlingstid (64 prosent) og «at jeg kan stole på informasjonen som jeg får» (53 prosent). En høyere andel fra

India oppgir at en viktig faktor er jevnlig oppdatering på e-post/SMS om hvordan det står til med saken (62 prosent) (ikke vist i figuren).

6.3 Å bosette seg i Norge

Det burde ha vært enklere å få til disse praktiske tingene når man først har fått oppholdstillatelse. (byråkrat)

Innfasingen blir veldig komplisert, og det er rett og slett unødvendig. (representant for arbeidsgiver)

En av de største utfordringene med søknadsprosessen er, som vist, at den tar for lang tid. Konsekvensene kan være at livet blir satt på vent, og at arbeidsgiverne ikke får tak i de arbeidstakerne de har bruk for. Ventetidene varierer, og det er ikke mulig å gi et godt svar på hvor lang tid man i gjennomsnitt må vente. Våre spørreundersøkelser og intervjuer er dessuten gjennomført i en periode med en slags unntakstilstand på grunn av koronapandemien.

Denne historien er bare ett eksempel på konsekvensene av å måtte vente lenge, både for arbeidsgiver og arbeidstaker.

Har en kamerat som nettopp er kommet til Norge. Han har ventet fire måneder på å få startet arbeidet. Han hadde sagt opp sin tidligere jobb, så han hadde ingen inntekt. Arbeidsgiveren hans her i Norge var fortvilet og sa at nå «brenner» det. Han fikk dermed utdelt pc og arbeidsoppgaver og jobbet fra hjemlandet mens han ventet på oppholdstillatelsen. (arbeidsinnvandrers)

Etter flytting kan det å skape seg et liv i Norge by på mange utfordringer. Oppholdstillatelse og bosetting er to ulike prosesser, men begge er av avgjørende betydning for arbeidsinnvandrerne.

Fra de kvalitative intervjuene kommer det fram at det kan ta lang tid før arbeidstakerne får bankkonto, bolig, barnehageplass mv. Uten bankkonto får man verken lønn eller telefonabonnement. Det fortelles historier om venner som mottar lønn på bankkonto og siden tar ut kontanter, og om arbeidsgivere som betaler ut i lønn i kontanter i mangel på alternativer. Det kan være problematisk å få husleiekontrakt før du er fysisk til stede i Norge, og det skal gjerne betales et depositum før man har fått sin første lønn. Dette er uansett problematisk uten å ha fått bankkonto (som er avhengig av identitetsnummer).

Et opphetet boligmarked i de største byene kan også være en bøyg. Noen arbeidsgivere bruker relocation-firmaer til å hjelpe arbeidstakerne med å finne bolig, mens andre hjelper til selv. Det finnes også eksempler på at bemanningsforetak tar ansvar for husvære til arbeidstakerne. Dette gjelder når arbeidstakerne er leid ut til norske virksomheter via bemanningsforetak.

Barnehager og skoler kan by på andre utfordringer. Et enkelt eksempel som ble nevnt, er hvis du kommer til landet rett etter at søknadsfristen for barnehageplass er gått ut, så kan det ta lang tid å få plass. Mangel på internasjonale skoler er også noe som nevnes av flere.

Det kan i tillegg være vanskelig å finne ut av hva man kan få av kommunale tjenester. Informasjonen på kommunenes nettsider er ofte kun på norsk, og det finnes ikke noen samlet oversikt.

De som er ansatt i multinasjonale firmaer, får ofte all informasjon fra arbeidsgiver og forholder seg lite til norske myndigheter. Disse firmaene har ofte egne «country-guides».

En arbeidsinnvandrer som ble intervjuet, kan stå for en god oppsummering:

Jeg kunne godt tenkt meg en velkomstpakke med all mulig informasjon. Det var så mye jeg gjerne skulle ha visst på forhånd. For eksempel så har mitt amerikanske førerkort gått ut, og jeg må starte fra bunnen av. Dette kunne ha vært ordnet innen ett år, men jeg visste ikke om det. Det har også vært mye styr med skatt og bankkonto.

6.4 Oppsummering

- I undersøkelsen blant **arbeidsgiverne** er det følgende hovedpunkter:
 - Fire av ti mener at reglene for oppholdstillatelse er vanskelige å forstå.
 - Sju av ti er enige i at søknadsprosessen tok for lang tid.
 - Drøyt halvparten er enige i at søknadsprosessen var enkel og forståelig.
 - En fjerdedel har ikke hatt behov for bistand fra offentlige myndigheter i forbindelse med søknadsprosessen.
 - Blant de som oppsøker hjelp, henvender flertallet seg til UDI.
 - Arbeidsgiverne er i stor grad fornøyde med hjelpen de fikk fra offentlige etater: 47 prosent er i stor grad fornøyde med hjelpen fra politiet, 46 prosent i stor grad med hjelpen fra SUA, 44 prosent i stor grad med hjelpen fra UDI og 38 prosent i stor grad med hjelpen fra Skatteetaten.
 - Over halvparten mener at informasjonen fra det offentlige er lett tilgjengelig
 - 45 prosent mener at informasjonen fra det offentlige er enkel og forståelig
- I undersøkelsen blant **arbeidstakerne** er det følgende hovedpunkter:
 - To av ti er enig i at regelverket er vanskelig å forstå
 - 44 prosent er enig i at søknadsprosessen tok for lang tid.
 - Om lag åtte av ti er enig i at søknadsprosessen var enkel og forståelig.
 - Fire av ti har ikke hatt behov for bistand fra offentlige myndigheter i forbindelse med søknadsprosessen.
 - Blant de som oppsøker hjelp, henvender flertallet seg til UDI
 - Arbeidstakerne er svært fornøyde med hjelpen de fikk fra offentlige etater: 76 prosent er i stor grad fornøyd med hjelpen fra politiet, 78 prosent i stor grad med hjelpen fra SUA, 78 prosent i stor grad med hjelpen fra UDI.
 - Sju av ti svarer at de i stor grad ble behandlet med respekt og verdighet i kontakten med offentlige myndigheter
 - De tre viktigste faktorene i kontakt med offentlige myndigheter er: 1) at informasjonen er forståelig, 2) at man får vite når saken er ferdigbehandlet, 3) at det er kort saksbehandlingstid.
- Opprettelsen av Servicekontoret for utenlandske arbeidstakere SUA og nettsidene til UDI framheves som positive tiltak.
- Bruk av biometri og muligheter for opprettelse av elektronisk bruker trekkes fram som positive tiltak. Dette bidrar til at prosessen går raskere mellom de ulike etatene, og søker må i mindre grad møte opp fysisk.

- Det er ønske om muligheten for å levere søknader elektronisk, uten personlig fram møte (slik det ble åpnet for under pandemien).
- Å bosette seg i Norge oppleves ofte som utfordrende, når det gjelder å få på plass skattekort, bankkonto, sted å bo, kommunale tjenester mv.

7 Konsekvenser av koronapandemien

Det gikk 14 måneder før jeg fikk se familien igjen. Datteren min var 1 år da jeg dro fra India. Dette har vært kjempetøft, men samtidig er det jo ingen som kunne noe for denne situasjonen (arbeidsinnvandrer).

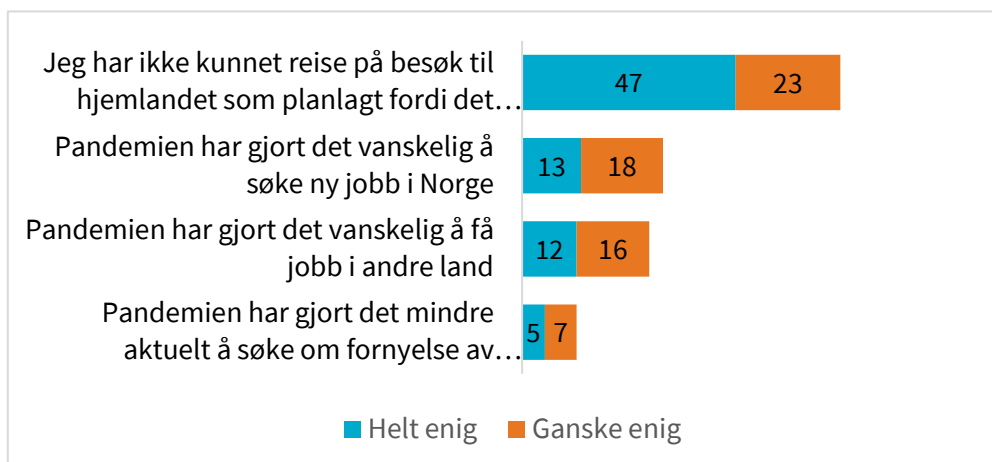
Koronapandemien har preget hele verden siden februar/mars 2020. Konsekvensene har vært store, når det gjelder nedstengning av arbeidsplasser, permitteringer og arbeidsledighet og reiserestriksjoner. Arbeidstakere har i liten grad kunne bevege seg over grensene og arbeidsgivere har opplevd problemer i forbindelse med innreiserestriksjoner. Pandemien vil derfor sette sitt preg på resultatene i denne studien. Hvilke langsiktige konsekvenser pandemien kan få for rekruttering av arbeidskraft fra tredjeland er umulig å si.

Den umiddelbare konsekvensen var nedgang i antallet søknader. Fra 2017 til 2019 økte antallet søknader fra 3456 til 4937. I 2020 var antallet søknader fra faglærte arbeidsinnvandrere redusert til 3667.

Ni av ti faglærte arbeidstakere i vår undersøkelse har vært i Norge under pandemien. Som sitatet innledningsvis illustrerer, var det mange som savnet å reise til eller få besøk fra hjemlandet. I perioder var grensene i praksis stengt, etterfulgt av karanteneperioder, og noen av disse var i tillegg obligatoriske å gjennomføre på hotell. Flytrafikken var på et minimum.

I spørreundersøkelsen ble de faglærte arbeidsinnvandrerne bedt om å ta stilling til noen påstander om hvordan de har opplevd situasjonen.

Figur 7.1 Andelen faglærte arbeidstakere som sier seg helt eller ganske enige i påstander om sin egen situasjon under koronapandemien. Prosent (n = 2050).



Det som de fleste melder tilbake, er at planlagte besøk til hjemlandet har blitt kansellert fordi man fryktet at det ville bli vanskelig å komme inn igjen i Norge. Sju av ti er helt eller ganske enige i dette, og blant kvinnene er det åtte av ti som sa seg enige. Det var også noen forskjeller etter landbakgrunn: Faglærte arbeidsinnvandrere fra Ukraina var i størst grad enige i at det var vanskelig å gjennomføre planlagte reiser til hjemlandet. Indere, kinesere og arbeidsinnvandrere fra afrikanske land var i minst grad enige i dette.

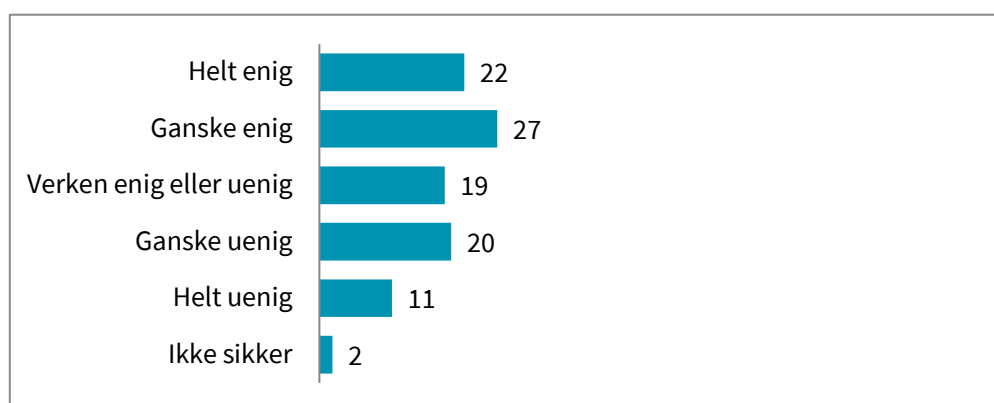
Om lag én av tre har opplevd det som vanskelig å søke ny jobb i Norge i denne perioden. For en ganske stor andel, 21 prosent, har dette imidlertid ikke vært en aktuell problemstilling (ikke vist i figuren). 28 prosent er helt eller ganske enige i at det har vært vanskelig å få jobb i andre land (27 prosent svarer at det ikke har vært aktuelt – ikke vist). Det er videre kun en liten andel på 12 prosent som mener at pandemien har gjort det mindre aktuelt å søke om fornyelse av arbeidsoppholdet i Norge.

7.1 Ensomhet og hjemmekontor

Har ikke blitt kjent med kollegene mine, siden jeg ikke kom hit før rett før det stengte ned. Har møtt dem på Teams-møter selvfølgelig, men det blir ikke det samme. Har heller ikke klart å skaffe meg venner. Har til tider følt meg ganske ensom. (arbeidsinnvandrer)

Mange ble henvist til hjemmekontor da Norge stengte ned 12. mars 2020. Det kan oppleves som ekstra dramatisk dersom man ikke har noe nettverk utenom jobben, eller dersom boforholdene gjør det vanskelig å fullføre en effektiv arbeidsdag. I tillegg har det i lange perioder vært vanskeligere å møte folk på fritiden, enten det er snakk om kulturarrangementer eller kafébesøk. Dette var bakgrunnen for spørsmålet om ensomhet, og nesten halvparten av de faglærte arbeidsinnvandrerne svarer at de har følt seg ensomme under pandemien.

Figur 7.2 Andel som sier seg enige i eller uenige i påstanden «pandemien har gjort at jeg føler meg ensom». Prosent (n = 2050).

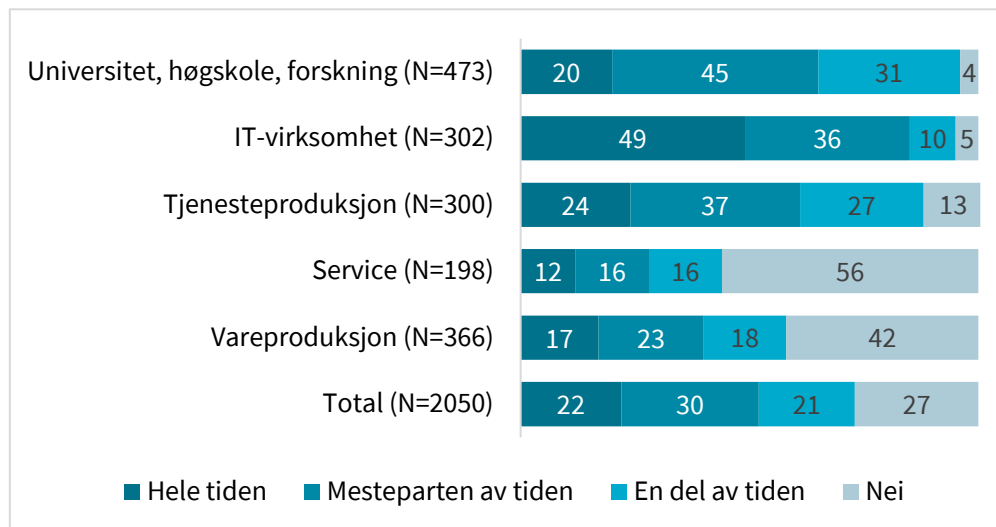


Én av fem (22 prosent) er helt enige i påstanden om at pandemien har gjort at jeg føler meg ensom. Det er kun 11 prosent som er helt uenige. De som bor alene, har, ikke overraskende, i større grad kjent på ensomhet enn de som har partner, ektefelle og barn i Norge. Det er til sammen 63 prosent av de enslige som er helt eller ganske enige i påstanden om at «pandemien har gjort at jeg føler meg ensom». I

tillegg har ensomhetsfølelsen vært noe større hos kvinnene og for arbeidstakere under 30 år.

Flere enn sju av ti har hatt erfaring med hjemmekontor under pandemien. Her er det naturlig nok store variasjoner mellom ulike sektorer (se figur 7.3). Totalt er det 22 prosent som har hatt hjemmekontor hele arbeidstiden når det har vært aktuelt, mens ytterligere 30 prosent har hatt det mesteparten av tiden. 21 prosent har hatt hjemmekontor en del av tiden, og 27 prosent har ikke hatt erfaring med hjemmekontor.

Figur 7.3 Har du jobbet på hjemmekontor under pandemien? Svar fordelt på utvalgte sektorer.⁴⁶ Prosent.

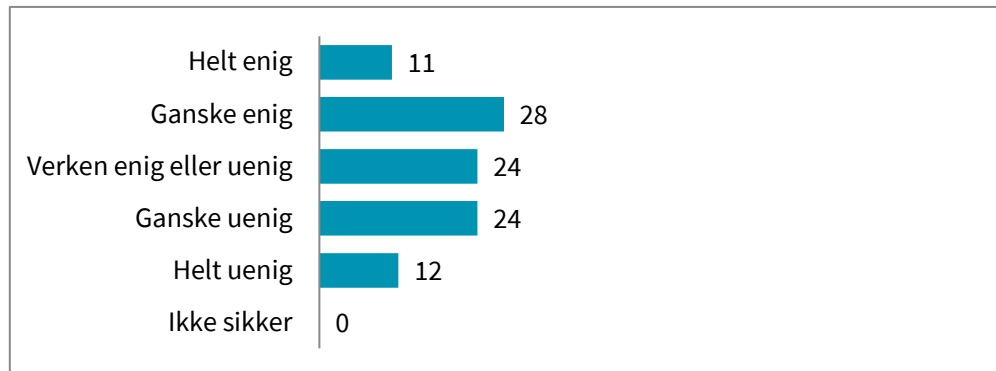


Som det framkommer i figuren, var 85 prosent av ansatte i IT-virksomheter på hjemmekontor hele eller mesteparten av tiden. Også for arbeidstakere ved universiteter og høgskoler er det omfattende bruk av hjemmekontor, med til sammen 65 prosent som har vært hjemme hele eller mesteparten av tiden. Innenfor serviceyrker var tilsvarende andel på 28 prosent og i vareproduksjon 30 prosent.

De som har hatt hjemmekontor, fikk oppfølgingsspørsmål om forholdene hadde vært vanskelige.

⁴⁶ Inndelingen er redegjort for i metodekapittelet. «Service» er her varehandel, transport, hotell og restaurant mv., «tjenesteproduksjon» er informasjon og kommunikasjon, teknisk og forretningsmessig tjenesteyting mv. «IT-virksomhet» er telekommunikasjon, informasjonsteknologi og utgivelse av programvare.

Figur 7.4 Hvor enig eller uenig er du i at arbeidsforholdene på hjemmekontoret har vært vanskelige. Prosent (n = 1499).



Samlet er det en ganske jevn fordeling mellom de som er enige og uenige i at arbeidsforholdene på hjemmekontoret har vært vanskelige. Det er 11 prosent som er helt enige i at arbeidsforholdene på hjemmekontoret har vært vanskelige, og ytterligere 28 prosent svarer at de er ganske enige. Ansatte ved universiteter og høyskoler skiller seg ut ved at 17 prosent svarer «helt enig», og ytterligere 32 prosent svarer «ganske enig». Enslige har i noe større grad (16 prosent svarer «helt enig») opplevd at arbeidsforholdene på hjemmekontor har vært vanskelige.

I de kvalitative intervjuene var det mulig å spørre om mer generelle erfaringer med livet under pandemien. Foruten savn etter familie og venner i hjemlandet fortelles det om planer om å gå på norsk kurs som har blitt utsatt, at det er vanskelig å bli integrert når man ikke møter folk, og at det å bo på en hybel eller i et kollektiv ikke er så godt tilpasset en hjemmekontortilværelse.

7.2 Erfaringer med innreiserestriksjoner

Det har vært helt krise. Har omtrent ikke gjort annet enn å oppdatere meg på midlertidig regelverk og søke om unntak fra innreiserestriksjonene. (representant for arbeidsgiver)

Det var mye interessant læring under pandemien. Det var også et mye tettere og bedre samarbeid mellom de offentlige etatene. Når det «brenner», så får vi det til. (byråkrat)

Koronapandemien har også fått konsekvenser for arbeidsgivere og offentlige myndigheter. Forsinkelser og lange ventetider er viktige stikkord. Arbeidsgiverne har opplevd at prosjekter har blitt satt på vent, og at penger ble tapt.

Ifølge regjeringen Solberg innførte Norge en av de strengeste innreise- og testregimene i Europa. Det var også strenge krav til karantene ved ankomst til Norge. Grensen ble stengt for alle utlendinger uten oppholdstillatelse i Norge i mars 2020. Oppholdstillatelse ble gitt for arbeid og studier for tredjelandsborgere fra 1. juli 2020. Det ble også gitt rett til innreise for å opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov (Regjeringen.no). Karanteneplikt ble seinere fulgt opp av plikt til registrering og et testregime.

Fra januar 2021 ble det igjen strammet til. I utgangspunktet var det kun utlendinger bosatt i Norge som fikk anledning til å reise inn, en ordning som varte fram til mai. Fra februar 2021 ble det imidlertid innført en søknadsbasert ordning for arbeidstakere som næringslivet hadde behov for. Denne skulle i utgangspunktet være en begrenset gruppe. Fullvaksinerte og de som hadde hatt covid-19 de siste seks månedene, fikk unntak fra innreisekarantene fra juni 2021. Gjenåpningen fra september 2021 medførte også en gradvis fjerning av innreisetiltakene. I midten av november 2021 ble det igjen krav om negativ test før innreise og om testing og registrering.

Faglærte arbeidstakere fra tredjeland, som ble helt eller delvis permitterte i perioden 12. mars til 31. oktober 2020, kunne oppholde seg i landet inntil tillatelsen utløp, og de hadde mulighet til å søke om dagpenger. De kunne også få fornyet oppholdstillatelse i permitteringsperioden.⁴⁷

UDI opplevde økt arbeidsmengde i forbindelse med håndtering av innreiserestriksjonene, blant annet henvendelser om nye oppholdstillatelser, vurdering av innreise for utlendinger som har fått oppholdstillatelse, samt om unntak fra innreiserestriksjonene (Prop. 5 L 2020-2021). Det var med andre ord vært svært mye informasjons- og veiledningsarbeid for myndighetene i forbindelse med pandemien.

7.2.1 Nye rutiner

Søknadsordningen om unntak fra innreiserestriksjoner ble administrert av Sjøfartsdirektoratet, fra 19. februar 2021, etter forespørsel fra Nærings- og fiskeridepartementet. Formålet med forskriften⁴⁸ var å gi adgang for utlendinger som gjør arbeid som er strengt nødvendig for å opprettholde aktiviteten i norske virksomheter. Det var arbeidsgiver som måtte søke, og bestemmelsen omfattet

- personer med teknisk kompetanse for montere/demontere/vedlikeholde bruk av maskiner og utstyr og utfører arbeid som er strengt nødvendig for virksomheten
- arbeid som skal unngå stans på landanlegg eller i petroleumsproduksjonen
- eller spesialisert kompetanse på større infrastrukturanlegg
- transportoppdrag
- arbeid som er strengt nødvendig for å avverge driftsstans i virksomheter/prosjekter

Ifølge E24s oppsummering i juni 2021 hadde 59 prosent av søknadene om unntak fra innreiserestriksjonene blitt innvilget.⁴⁹

Noen av våre informanter pekte på at det var manglende kontakt mellom Sjøfartsdirektoratet og UDI i denne perioden, og at dette skapte problemer med oppholdstillatelsene.

⁴⁷ Utlendingsforskriften § 6-11 a)

⁴⁸ Forskrift om søknadsbasert ordning for unntak fra innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen. FOR-2021-02-19-470 (opphevet).

⁴⁹ <https://e24.no/naeringsliv/i/rgoj7l/har-gitt-over-15000-virksomheter-unntak-fra-innreiserestriksjonene>

For søknader om oppholdstillatelse ble det innført en særordning som innebar at man kunne søke og laste opp papirene digitalt. Det var omtrent umulig å møte fysisk for å levere inn søknad. Deler av denne særordningen er videreført etter pandemien, ved at fullmektig (arbeidsgiver eller en annen som søker i arbeidstakers sted) kan søke digitalt. Arbeidssøkere må fortsatt møte opp fysisk.⁵⁰

7.3 Oppsummering

- Ni av ti faglærte arbeidsinnvandrere som har deltatt i spørreundersøkelsen, har vært i Norge under pandemien.
- Sju av ti faglærte har ikke hatt mulighet til å besøke hjemlandet i denne perioden.
- Halvparten sier seg helt eller delvis enige i at pandemien har ført til ensomhet.
- 85 prosent av ansatte i IT-virksomheter har hatt hjemmekontor hele eller mesteparten av tiden. Også for arbeidstakere ved universiteter og høyskoler er det omfattende bruk av hjemmekontor, med til sammen 65 prosent som har vært hjemme hele eller mesteparten av tiden.
- Fire av ti faglærte svarer at arbeidsforholdene på hjemmekontoret har vært vanskelige.
- Arbeidsgiverne har opplevd at prosjekter har blitt satt på vent og penger blitt tapt på grunn av innreiserestriksjoner.

⁵⁰ Retningslinjen gjelder søkergruppene opplistet her: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/2021-005/>

8 Hvordan kan man tilrettelegge bedre for faglært arbeidskraft fra tredjeland?

I dette kapitlet diskuterer vi hvordan det kan tilrettelegges for at Norge kan bli et mer attraktivt arbeidsland for faglærte tredjelandborgere. Diskusjonen omfatter politikk- og regelverksutvikling samt hvordan prosessene og tjenestene fra det offentlige kan bli bedre. Kapitlet baserer seg på data innsamlet i forbindelse med oppdraget og på kartleggingen av studier med erfaringer fra andre land, som utgjorde den første delen av dette prosjektet (Aagestad mfl., 2021).

Arbeidsinnvandringens tradisjonelle rolle har først og fremst vært å dekke behov i arbeidsmarkedet som ikke kan dekkes med innenlands arbeidskraft, og arbeidstakere som heller ikke kan rekrutteres fra EØS-området (St. meld. nr. 18 (2007-2008)). Politikken som ligger til grunn, kan enkelt sagt uttrykkes på følgende måte: et fleksibelt behov for arbeidskraft som skal balanseres mot myndighetenes behov for kontroll med innvandringen. Dette spennet mellom kontroll og tilrettelegging kan være utfordrende, for eksempel når det gjelder hvordan behovet for kompetanse markedsføres i utlandet.

I forbindelse med arbeidet med ny utlendingslov (som trådte i kraft fra 2010), la partene i arbeidslivet til grunn et behovsperspektiv i synet på arbeidsinnvandring. Det var Norges behov som skulle være utgangspunktet for reguleringen av arbeidsinnvandringen fra tredjeland (Hansen mfl., 2010). Dette ble også lagt til grunn i utredningen (NOU 2004: 20). Behovsperspektivet skiller seg fra tilbudsdrivne systemer, der arbeidsinnvandrerne selv tar initiativ til å sette i gang prosessen, og tillatelsen for eksempel baseres på et poengsystem knyttet til utdanning og kompetanse og ikke til et konkret arbeidsforhold. Logikken i et etterspørselsdrivet system er derimot at det er arbeidsgiverne som best vet om en person vil finne seg til rette og være produktiv (NOU 2004: 20).

Etter at lønns spesialistordningen ble avvirket i 2013, har det vært lite politisk debatt rundt faglært arbeidsinnvandring fra tredjeland. En av årsakene er trolig at den fastsatte kvoten på 5000 arbeidstakere per år ikke fylles opp.

Debatten rundt arbeidsinnvandring står i kontrast til debatten om innvandring av flyktninger og asylsøkere. Staver (2021) viser hvordan regulering av arbeidsinnvandring fra tredjeland er skilt fra den øvrige innvandringspolitikken, og at det er motstridende mål i politikken. En viktig begrunnelse for et skille i regelverket er at beskyttelse av folk på flukt ikke skal være knyttet til behov for arbeidskraft. At det er lite politisk kontrovers rundt regelverket for arbeidsinnvandring fra tredjeland, er en erkjennelse av at Norge er med i en internasjonal kamp om de beste hodene. Samtidig kan man tenke seg at Norges «rykte» i utlandet er preget av den restriktive siden av innvandringspolitikken som omfatter flyktninger og asylsøkere. Slike

inntrykk kan, med rette eller urette, redusere mulighetene for at faglærte arbeidstakere vurderer Norge som et aktuelt land å søke arbeid i.

8.1 Hva er erfaringer fra andre land?

I kunnskapsoppsummeringen som ble gjort i forbindelse med dette prosjektet (Aagestad mfl., 2021), ble det redegjort for ulike lands lovgivning og erfaringer med å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft. Lovgivningen kan ha direkte betydning for hvor attraktivt et land framstår for en mulig arbeidsinnvandrer. I tillegg beskrives viktige begrunnelser for å dra til og bli værende i et bestemt land. I likhet med hva som er vist i vår spørreundersøkelse fra Norge, er arbeidstakernes begrunnelser for å komme og for å bli værende overlappende (se kap. 4).

8.1.1 Betydning av lovgivning

Den etterspørselsdrevne (arbeidsgiverdrevne) lovgivningen er den mest utbredte i OECD-landene, mens eksempler på land med tilbuds-drevne (arbeidstakerdrevne) ordninger er Canada, New Zealand og Australia. I landene med etterspørselsdrevet lovgivning er det typisk noen minimumskrav knyttet til formell kompetanse, og det kreves at arbeidsinnvandrerne kan vise til et konkret jobbtilbud. I tilbuds-drevne ordninger får søkerne en skår basert på mange ulike faktorer, som utdanning, demografiske kjennetegn, arbeidserfaring og så videre. Dersom man kommer over en bestemt skår, er man kvalifisert til å bli rangert blant andre kvalifiserte søkere, hvor de med høyest skår blir invitert til å søke om permanent oppholdstillatelse (Aagestad mfl., 2021).

I konkurransen om arbeidskraft viser noe av litteraturen at landene med en tilbuds-drevet ordning har et konkurransefortrinn sammenlignet med land med en mer restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk. Landene med tilbuds-drevne systemer tiltrekker seg flere arbeidsinnvandrere. Etterspørselsdrevne ordninger sikrer derimot i større grad relevant jobb og bedre lønn for immigrantene. Enkelte av studiene viser at tilbuds-drevne land i større grad har gått over til hybridløsninger for å motvirke «brain waste», det vil si at arbeidsinnvandrerne ikke får utnyttet sin kompetanse i det landet de flytter til.

Det kan derfor argumenteres for at land som ønsker å tiltrekke seg mer høyt kvalifisert arbeidskraft, utarbeider immigrasjonslovgivning som er hybrider av de to retningene (Chand & Tung 2019, gjengitt i Aagestad 2021), noe som også har skjedd i løpet av de siste årene. Australia har i perioden 2005–2009 dratt lovgivningen i mer etterspørselsdrevet retning (Van Ven & Voitchovsky 2015, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). Også Canada har justert politikken noe. Før 2015 var det godkjennelse kun basert på et poengsystem. Etter 2015 kom det endringer som skulle ta mer hensyn til økonomiske prioriteringer og arbeidsgivers behov. Det vil si at et jobbtilbud eller en spesifikk utdanning vil bli tillagt større vekt.

Disse endringene gjelder blant annet avveiningen mellom å sikre behovet for arbeidskraft og at de som kommer, blir produktive. Hvilket utgangspunkt landene har, er også viktig for hva slags effekt eventuelle endringer i politikken vil ha. Fordi arbeidsinnvandringsstrømmer avhenger av en rekke forhold utover et lands immigrasjonspolitikk, er det vanskelig å skille ut denne effekten alene i disse studiene.

I 2009 vedtok EU et direktiv om høyt kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland, der målsettingen var å tiltrekke seg mer av den arbeidskraften som det er behov for.⁵¹ Hovedtrekkene i dette direktivet var at migranter som oppfyller kriterier om enten tre års høyere utdanning eller fem års relevant arbeidserfaring, og har tilbud om arbeidskontrakt i et EU-land, kan søke om oppholdstillatelse (omtalt som «blue card»). Allerede i 2016 kom det forslag til endringer fordi reguleringen ikke hadde hatt ønsket effekt. Det vil si at direktivet ikke hadde lyktes i å tiltrekke flere høyt utdannede til EU-landene.⁵² Medlemslandene hadde selv frihet til å bestemme antall tillatelser, seleksjonsvilkår og andre forutsetninger for oppholdstillatelsen. Det var dessuten mulig å reservere seg mot direktivet. Dette førte til at «blue card»-ordningen fikk flere nasjonale versjoner, med spenninger mellom åpenhet og begrensninger i immigrasjonspolitikken (Cerna 2013, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). Et nytt direktiv ble vedtatt i september 2021.⁵³ Endringene går ut på raskere prosedyrer, mer fleksible kriterier for oppholdstillatelse og større rettigheter, blant annet mobilitet innad i EU.⁵⁴ Medlemslandene har to år på seg for å gjennomføre bestemmelsene i nasjonal lovgivning. Irland og Danmark har reservert seg.

I europeiske land er det, som nevnt, ulike reguleringer. I Østerrike er det innført et poengbasert system, men det kreves likevel som regel et jobbtillbud for å få oppholdstillatelse. Tyskland har tradisjonelt vært strengt med hensyn til krav om arbeidskontrakt før man får opphold, men har valgt en mer liberal retning hvor man også kan få tillatelse for å søke jobb, basert på kriterier om å kunne dekke livsopphold og å ha en viss utdanningsprofil. Det er også gjennomført noen lettelser i den spanske ordningen, som tradisjonelt har vært strengt arbeidskontraktorientert. Den danske «grønt kort»-ordningen er et poengbasert system for evaluering av kandidaters arbeidskvalifikasjoner i en søknadsprosess for arbeidstillatelse. Godkjenning krever ikke kontrakt med en arbeidsgiver på forhånd. De første erfaringene med ordningen var at det var vanskelig for potensielle arbeidsgivere å rekruttere utenlandsk arbeidskraft på basis av grønt kort, fordi ordningen ikke la til rette for familiegjenforening (Wind & Adamo 2019, gjengitt i Aagestad mfl., 2021).

Det er mangel på kunnskap om virkninger av ulike ordninger for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, og vi kan derfor ikke si noe nærmere om hvilken av de etterspørseldrevne som fungerer best.

8.1.2 Hvorfor skal arbeidstakere komme, og hvorfor skal de bli?

Lønns- og arbeidsmarkedsmuligheter er et åpenbart utgangspunkt for å forklare innvandringen av høyt kvalifiserte arbeidstakere. Uavhengig av lovgivningsmodell viser kunnskapsoppsummeringen at mulighetene for permanent oppholdstillatelse og det at man kan ha med seg familien, er viktige faktorer for å få arbeidstakere til å bli i en lengre periode (Aagestad mfl., 2021). Det gjelder ikke minst partners muligheter til å få jobb.

⁵¹ Direktiv 2009/50/EF

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0378&from=EN>

⁵³ Direktiv (EU) 2021/1883

⁵⁴ https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/essential-information_en

En annen generell slutning fra de ulike studiene er at hvilke faktorer som er tiltrek-kende, varierer etter hvor høyt kvalifiserte arbeidstakerne er, og hvilke land/regio-ner de kommer fra. Hvis man emigrerer fra for eksempel konfliktfylte land, vil trygghet og sikkerhet vektas høyere enn hvis det er rolige og stabile forhold i hjem-landet. Det er også forskjell på hva man vektlegger hvis man ser for seg å være i det aktuelle landet for en kortere periode, eller om man regner med å bosette seg fast.

En studie fra Finland, som har mange fellestrekk med Norge, viste at karrieremulig-heter og spennende oppgaver var de viktigste tiltrekningsfaktorene. Høy levestan-dard, sikkerhet og natur var i seg selv ikke sterke nok faktorer for å velge landet (Koskela 2010, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). Negative faktorer for Finland har vist seg å være språk, vanskelig å skaffe seg venner, lønns- og skattenivå og at det var manglende engelskferdigheter blant offentlig ansatte (Koskela 2011, gjengitt i Aa-gestad mfl., 2021).

Danmark har ikke lyktes godt nok i å rekruttere tredjelands arbeidsinnvandrere, ifølge en studie. Årsakene er sammensatte, men det som har blitt trukket fram, er skatteordning, levestandard, språkbarrierer, dårlig tilgang på internasjonale skoler og Danmarks rykte i utlandet. Det er den generelt strenge innvandringspolitikken som er årsak til dette ryktet. De utenlandske arbeidstakerne i Danmark er ofte overkvalifiserte til stillingene de får (Wind & Adamo 2019, gjengitt i Aagestad mfl., 2021).

Høyt kvalifiserte innvandrede ingeniører til Australia rangerte livsstil, sikkerhet, stabilitet og karriere, i nevnte rekkefølge, som viktig for valg av land (Cameron mfl., 2013, gjengitt i Aagestad 2021). En annen studie tok for seg motivasjonen til migranter fra ulike land (Storbritannia, Irland, India og Sør-Afrika) for å velge New Zealand. Den viste at livskvalitet, arbeidsmuligheter, klima, kulturell likhet, sosialt nettverk og hvor velkomne migranter var i landet, var viktige faktorer for migrante-nes beslutning (Tabor mfl., 2015, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). Land der innbyg-gerne har stor tro på sosial mobilitet – «den amerikanske drømmen» – oppleves som mer attraktive for høykvalifiserte arbeidsvandrere, ifølge Lumpe 2017.

Ifølge Fasit (2017) har Tyskland et godt omdømme når det gjelder utdanning og karrieremuligheter i de største byene. Forhold som taler imot Tyskland, er byrå-krati, vansker med å få godkjent utdanning fra hjemlandet og språkbarrierer (gjen-gitt i Aagestad mfl., 2021).

Viktige årsaker til at migranter velger å «dra hjem», er hjemlengsel, familieforhold, at det har blitt større politisk stabilitet og bedre muligheter på arbeidsmarkedet i hjemlandet, ifølge en studie fra Australia (Khoo 2011, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). Denne undersøkelsen viste videre at begrunnelsene for å returnere varierte mellom innvandringsgruppene. Arbeidsinnvandrere fra Kina, Korea og USA oppga oftere bedre muligheter på arbeidsmarkedet, men blant de fra Europa og Nord-Amerika var savn etter familie og venner en viktig årsak til retur. Migranter fra Sør- og Øst-Europa oppga i større grad at de ville vurdere å flytte hjem hvis det ble en forbedret situasjon i ulike sosiale og politiske forhold.

Ifølge kunnskapsoppsummeringen har det stor betydning om arbeidsinnvand-terne har fått tilknytning til landet, er etablert med familie, at partneren har fått jobb, og at man har fått venner og sosiale nettverk (Aagestad mfl., 2021). Samtidig

er disse valgene – altså valget av destinasjonsland og valget om å bli værende – ikke uavhengige av hverandre.

8.2 Behov for å vurdere endringer i norsk politikk?

Hvis man ikke behøver å ha jobb før man drar, slik som i Canada, så blir det mye enklere og fleksibelt for arbeidssøkere. Da jeg gikk på skolen og tenkte på å dra til utlandet, så var det Canada som var øverst på lista. (arbeidsinnvandrere fra India)

Regelverket er basert på mistillit og frykt for at noen skal utnytte systemet. Må ikke ta utgangspunkt i at alle er ute etter å lure oss. (representant for arbeidsgiver)

Å ikke få dekket et nødvendig behov for arbeidskraft kan ha store ringvirkninger i arbeidsmarkedet. Man kan risikere at arbeidsgivere med udekket behov for faglært arbeidskraft i mindre grad vil investere i virksomheten sin. Dette kan føre til lavere produktivitet og lavere verdiskapning. En lavere verdiskapning påvirker ikke bare den enkelte virksomheten, men kan få negative samfunnsmessige konsekvenser. Dette er ett av hovedargumentene for en politikk som støtter opp under arbeidsgivernes tilgang til faglært arbeidskraft og spisskompetanse. Samme argumentasjon gjelder også for politikk som tiltrekker seg gründerkompetanse, ettersom økt gründervirksomhet kan bidra til både høyere sysselsetting og verdiskapning.

Underskudd på arbeidskraft kan bli et enda mer aktuelt tema i Norge – og behovet mer prekært – hvis arbeidsinnvandringen fra EØS-landene flater ut eller går nedover. Siden toppåret 2011 var den samlede nettoinnvandringen til Norge i 2019 blitt mer enn halvert. Nedgangen ble utelukkende forklart med lavere tilstrømming fra landene i EU og EØS.⁵⁵ Over halvparten av arbeidsgiverne i vår undersøkelse mener at mangel på kompetanse er en svært viktig begrunnelse for rekruttering av arbeidstakere fra tredjeland (se kapittel 5).

Hvordan omfanget av arbeidsinnvandrere fra EØS vil utvikle seg i etterkant av koronapandemien og medfølgende innreiserestriksjoner, er foreløpig usikkert. Vinteren og våren 2022 var preget av mange usikkerhetsfaktorer, ikke minst på grunn av krigen i Ukraina. Mye er i skrivende stund usikkert, men at det fortsatt vil være behov for kvalifisert arbeidskraft i Norge, er rimelig sikkert.

Med utgangspunkt i kunnskapsoppsummeringen og resultatene fra undersøkelsene som er gjennomført i dette prosjektet, ser vi nærmere på ulike områder hvor det kan være aktuelt å vurdere endringer i den norske politikken.

8.2.1 Hybrid mellom etterspørsel og tilbud

Land som ønsker å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft, må gjøre vurderinger av hvordan endring av politikk og lovgivning kan påvirke tilstrømmingen. En streng lovgivning kan redusere mulighetene til å få dekket etterspørselen etter kompetent arbeidskraft. På den andre siden kan en liberal immigrasjonslovgivning tiltrekke seg uproduktiv arbeidskraft, som resulterer i økte velferdsutgifter.

⁵⁵ <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2019/hvorfor-stoppet-arbeidsinnvandringen/>

Den norske arbeidsmigrasjonspolitikken ble vurdert av OECD i 2014. Målet var å se nærmere på om politikken hadde suksess med å møte behovene i arbeidslivet, og om den var effektiv. En av konklusjonene var at politikken *ikke* var til hinder for rekruttering av kvalifiserte arbeidere. Det har likevel ikke lyktes Norge å fylle opp kvoten for faglært arbeidskraft i løpet av de åtte årene som har gått siden da.

I løpet av de siste 20 årene er det norske regelverket liberalisert med mål om å øke arbeidsinnvandringen. Den viktigste endringen var trolig at kravet til å være faglært ble redusert til fagutdanning på videregående nivå, fra 2000. Analysene som er gjort i forbindelse med dette prosjektet, har ikke klart å isolere en eventuell effekt av regelverksendringene på omfanget av arbeidsinnvandrere. Dette skyldes trolig i hovedsak store endringer i økonomiske forhold, både i Norge og i verden ellers i denne perioden. At tredjelandsborgere utdannet i Norge fra 2016 fikk mulighet til å bli i landet i ett år etter avsluttet studium for å søke jobb, kan ha bidratt til økningen i antallet fram til 2019. Dette kan imidlertid også henge sammen med en generell høy etterspørsel etter arbeidskraft i Norge i denne perioden (se kapittel 3).

Et annet tiltak som er prøvd, uten ønsket effekt, er tidlig arbeidsstart. Det vil si at arbeidstakere med minst treårig høyere utdanning kan starte arbeidsforholdet før søknaden er behandlet. Arbeidsgiver har ansvar for at arbeidstakerne oppfyller vilkårene. Mangel på effekt kan ha sammenheng med at tiltaket oppleves som for tungvint å bruke for arbeidsgiverne, og at man egentlig ikke sparer noe tid. Det hindrer ikke en ny vurdering, og at ordningen endres, for eksempel etter innspill fra arbeidsgiverne om hva som fungerer og ikke fungerer.

Ifølge en av våre informanter er det i Danmark laget en liste over såkalt kurante arbeidsgivere, altså som det aldri har vært noen problemer med. Søknader som omfatter disse arbeidsgiverne, går svært raskt gjennom systemet. Det vises også til *Positivlisten for faglærte*⁵⁶ som ble introdusert i 2020. Dette er en liste over yrker hvor det er mangel på høyt kvalifisert arbeidskraft i Danmark. Utlendinger som har fått et tilbud om en jobb som er på lista, kan søke om oppholdstillatelse gjennom denne ordningen, gitt at arbeidsgiver har oppfylt visse vilkår.

Erfaringene fra de siste 20 årene reiser spørsmålet om det er behov for mer omfattende endringer i arbeidsinnvandringspolitikken. For å gjøre Norge mer attraktivt for de «beste hodene» kan det være verd å vurdere muligheten for en såkalt hybridløsning. Det vil si et regelverk som åpner for en kombinasjon av en etterspørselsdrevet/arbeidsgiverdrevet og en tilbuds drevet/arbeidstakerdrevet lovgivning. For å beholde en viss kontroll og balanse i arbeidsmarkedet kan vekten mellom disse variere mellom bransjer og/eller økonomiske konjunkturer. For tiden er behovene størst innenfor helse og bygg, ifølge NAVs bedriftsundersøkelse (Myklatun 2022). Da kan eksempelvis yrkesgruppene innenfor disse to bransjene bli omfattet av et tilbuds drevet regelverk, ved at det i større grad er arbeidstakerne selv som tar initiativ til jobb i Norge. Hvor ofte man eventuelt må gjøre tilpasninger i et slikt regelverk, er vanskelig å si, men mangelen på arbeidskraft innenfor helse, bygg og IKT har i alle fall vært vedvarende gjennom flere år. I Norge er det dessuten

⁵⁶ <https://nyidanmark.dk/da/Words%20and%20Concepts%20Front%20Page/SIRI/The%20positive%20list>

god tilgang til statistikk over og kunnskap om arbeidsmarkedet, noe som bør gjøre en bransjevis tilnærming lettere å administrere.

Tilgang på arbeid viser seg å være den sentrale forklaringen på hvorfor arbeidstakere fra tredjeland velger Norge, og er langt viktigere enn nedgangstider og arbeidsledighet i hjemlandet (se kapittel 3). Gode utsikter til jobb, kombinert med lettere tilgang til oppholdstillatelse, kan derfor gi en ekstra «dytt» for å få flere arbeidsinnvandrere innenfor de aktuelle bransjene til å velge Norge. Våre analyser viser at det har blitt færre arbeidsinnvandrere innenfor helse og sosial i løpet av de siste årene, noe som tyder på økt konkurranse fra andre land. Dette understreker ytterligere behovet for å legge bedre til rette for å få hentet kompetanse utenfra. Samtidig er det innenfor helsesektoren mange arbeidsinnvandrere som har utfordringer med å få godkjent utdanningen sin, og det er som regel krav til gode norsk-kunnskaper.

I nedgangstider, med økende arbeidsledighet, er det mulig å justere eller stramme inn adgangen til å få oppholdstillatelse til arbeid. Spørsmålet er om det er nødvendig. Som vi har vist, er arbeidsmarkedssituasjonen – altså tilgangen på arbeid i Norge – den viktigste «pull»-faktoren for faglært arbeidskraft fra tredjeland. Som destinasjonsland er Norge mindre ettertraktet i dårlige tider. Det er en økning i andelen søkere med inntil fire års høyere utdanning på universitets- og høgskolenivå, og det er allerede mange med lang høyere utdanning i Norge. Disse vil ofte være mer uavhengige av økonomiske konjunkturer i hjemlandet, men vil samtidig vurdere situasjonen i det landet de søker seg til.

Erfaringer fra andre land viser at det er ulike måter å innrette en hybrid arbeidsinnvandringspolitikk på. Canada kan være et eksempel og er dessuten en av Norges konkurrenter i kampen om arbeidstakerne. Her får potensielle arbeidstakere poeng for utdanning, erfaring og språkkunnskaper. Systemet kan løpende tilpasses etterspørselsbehovet i arbeidsmarkedet, og et konkret jobbtilbud eller en spesifikk utdanning kan gi ekstra uttelling. En omlegging av politikken til en hybrid ordning mellom etterspørselsdrevet og tilbuds drevet lovgivning vil måtte utredes nærmere.

Det er, som nevnt, ikke mulig å isolere en effekt av de siste tiårs endringer i regelverket. Mye tyder imidlertid på at land der arbeidstakerne ønskes velkommen uten å ha en jobb på forhånd, fortoner seg som mer attraktive enn de med et reint etterspørselsdrevet system. Det fungerer som en signaleffekt om at det finnes muligheter. Denne effekten bør trolig ikke undervurderes, ikke minst fordi den generelle norske innvandringspolitikken trolig er kjent for å være restriktiv. Dette inntrykket smitter også over på norske arbeidsgivere. Som sitatet gjengitt i starten av avsnittet viser, er det noen som får en følelse av at regelverket først og fremst skal hindre at noen prøver å «lure seg inne i landet», og ikke bidra til at vi får tak i den arbeidskraften det er behov for.

8.2.2 Familieinnvandring og partners mulighet for jobb i Norge

Jeg har mange venner hvor partneren ikke har jobb. Dette er ofte velutdannede folk som ikke får godkjent utdanningen sin, og som heller ikke får andre typer jobber. Det er mange som sitter hjemme og er frustrerte. (arbeidsinnvandrer)

OECD (2014) beskriver i sin rapport at høyt kvalifiserte arbeidstakere som kommer til Norge, ofte drar igjen selv om arbeidsgiverne deres kunne ønske at de ble værende. Ektefellene til migrantene som selv har utdanning og karrieremuligheter, virker å ha utfordringer med å finne en jobb i Norge. Det kan få hele familien til å dra igjen. Rådet fra forfatterne av OECD-rapporten var derfor at man bør gjøre mer for å hjelpe ektefeller inn i arbeidsmarkedet, inkludert å gi dem bedre tilgang til språkopplæring.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland som i utgangspunktet ønsker å utvandre over lengre perioder, og eventuelt bosette seg fast utenfor opprinnelseslandet, vil trolig legge større vekt på hvorvidt det er lett å etablere seg med familie i destinasjonslandet. Dette viser også erfaringene fra andre land, eksempelvis grønt kort-ordningen i Danmark.

Ifølge resultatene fra vår undersøkelse, gjennomført åtte år etter OECD-rapporteringen, virker det som om disse utfordringene fremdeles er like aktuelle i Norge. Som tidligere omtalt er det mange av våre informanter som legger stor vekt på *både* at familien er med, og at partneren får seg jobb i de tilfeller hvor dette er aktuelt. Det bør også bli enklere å søke om oppholdstillatelse for familien samtidig som man søker om opphold til arbeid, ifølge våre informanter. Det skal være unødvendig å måtte vente på familien samtidig som man skal finne seg til rette i et nytt land. Dette er et tiltak som UDI allerede har satt i verk. UDI har organisert arbeidet slik at de som behandler søknad om arbeidstillatelse, også behandler søknaden til familien, der det er aktuelt. I de tilfellene familien søker samtidig, er målet at familien får svar til samme tid.⁵⁷ Hva som er forklaringen på at våre informanter opplever at dette er et problem, har vi ikke noe godt svar på. Det kan skyldes at målet om samtidig behandling ikke har lyktes, muligens på grunn av de utfordringene som oppstod i forbindelse med koronapandemien. Det kan også tenkes at det ikke er informert godt nok om dette.

Man kan tenke seg et system der søknader fra arbeidsinnvandrere med partnere som har faglært utdanning som det er behov for i Norge, ble enda høyere prioritert i saksbehandlingen. Personer som er familieinnvandret, har anledning til å jobbe, og det kan være en «vinn-vinn»-situasjon å få inn flere faglærte som følge av familieinnvandring. Dette vil være vanskelig å gjennomføre uten samtidig å lette på det nåværende kravet om at man skal ha et konkret tilbud om arbeid.

Kostnadsnivået i Norge er i stor grad basert på at det er to inntekter i en familie. Foruten økonomi er det også vanskeligere å bli kjent med folk og få sitt eget nettverk dersom man står utenfor arbeidsmarkedet. Som en av våre informanter uttrykte det: man havner lett i «barne- og familiefella». I spørreundersøkelsen blant arbeidsinnvandrerne er det nesten halvparten som mener at det er viktig for dem at partneren får seg jobb i Norge (se kapittel 4), og arbeidsgiverne er også i stor grad enig i dette (se kapittel 5). Ikke bare er det viktig, men mangel på jobbtillbud for partneren er også med på å *hindre* rekruttering av de arbeidstakerne som er ønsket, ifølge arbeidsgiverundersøkelsen.

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-2018-udi.pdf>

Ifølge våre informanter fra de kvalitative intervjuene er det ofte et problem at partnerne ikke får brukt utdanning og arbeidserfaring som de bringer med seg, selv om de ønsker det og selv om det formelt sett ikke er noe i veien for at de kan gå ut i arbeid. De har rett og slett vansker med å få seg jobb. Det kan eksempelvis skyldes at utdanningen deres ikke blir godkjent, og at de må begynne helt fra grunnen av. Godkjenningsordninger av utenlandske utdanninger/kvalifikasjoner er en generell utfordring, selv om den varierer mellom OECD-landene. Dette utgjør ofte en sterk barriere eksempelvis for å rekruttere helsepersonell (Cameron mfl., 2013, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). I et internasjonalt arbeidsmarked er det vanskelig å slå seg til ro med at «dette er vanskelig». Å vurdere hvordan man lettere kan få godkjent utenlandsk utdanning, bør derfor utredes nærmere, ikke minst for å løse utfordringen med mangel på arbeidskraft i helsesektoren.

For indiske arbeidsinnvandrere kan det oppstå komplikasjoner på grunn av 24-årskravet for familieetablering. I India er det ikke uvanlig å gifte seg i ung alder. Hvis for eksempel en arbeidstaker drar hjem for å gifte seg, og ektemaken er under 24 år, vil paret få problemer med å kunne bo sammen i Norge. Hvis man derimot er gift på forhånd, altså før arbeidsoppholdet i Norge, så er dette ikke noe problem.⁵⁸ Det kan likevel by på vanskeligheter fordi man ikke kan søke om opphold samtidig. Tidligere studier har vist at familie er spesielt viktig for migranter fra India (Tabor mfl., 2015, gjengitt i Aagestad mfl. 2021)

Majoriteten av faglærte arbeidsinnvandrere er menn, og de er relativt unge. Familieetablering og små barn er derfor to sentrale nøkkelord i vurderingen av tiltak for å gjøre Norge mer attraktivt. I tillegg er det grunn til være mer bevisst på at flertallet av partnere vil være kvinner, og kanskje tilrettelegge informasjonskampanjer rettet mot dem.

Undersøkelsen blant arbeidsinnvandrere selv (se kapittel 4) viser at gode muligheter for å kombinere jobb og familie og velferdsordninger er svært viktig for nesten halvparten av utvalget. Derfor gjelder det å utnytte de fortrinnene som Norge har på disse områdene. Trolig er de gode ordningene for lite kjent utenfor landets grenser. Noe som underbygger denne antakelsen, er at flere av de landene som er de fremste konkurrentene til Norge, som Tyskland, Sverige og Canada, er sammenlignbare når det gjelder velferdsordninger (se kapittel 4). En godt utbygget velferdsstat gjør det også lettere å forklare hva skattepengene går til. Forutsetningen er selvsagt at familiesituasjonen og tidshorizonten for arbeidsinnvandrere gjør det aktuelt å ta i bruk ulike offentlige tjenester. I vår spørreundersøkelse er det over halvparten av arbeidstakerne som planlegger å være her i en lengre periode – det vil si i ti år eller mer. Ni av ti mener at gode muligheter for å kombinere jobb og familieliv er viktig for å bli værende i landet.

⁵⁸ Ifølge utlendingsloven § 41 a er det et vilkår for oppholdstillatelse at begge parter har fylt 24 år med mindre ekteskapet var inngått eller samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise i Norge, eller partene har inngått ekteskap eller levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse.

8.2.3 Spesielle kvalifikasjoner

Behovet for kompetanse innenfor IKT er sterkt økende, ifølge en framskrivning fra Samfunnsøkonomisk analyse (2021). Innenfor IT-sektoren er såkalt «opplæring på gutterommet» et utbredt fenomen, og kompetansen er da ikke en følge av formell utdanning. Som denne representanten for en arbeidsgiver beskriver:

Har en sak om en 20 år gammel mann som har en helt spesiell kompetanse som en bedrift er ute etter, men som ikke har noen formell utdanning. Det er etter hvert mange uten høyere utdanning som har en etterspurt kompetanse. Den teknologiske utdanningen går også så raskt at enkelte utdanninger er «gått ut på dato» før de får begynt på jobben. (representant for arbeidsgiver)

Problemet sett fra utlendingsforvaltningens side er at det er vanskelig å dokumentere at dette er en kvalifisert arbeidstaker, og det skal svært mye til for å få tillatelse i slike saker. Ifølge utlendingsforskriften (§ 6-1) kan det gis oppholdstillatelse til arbeidstakere som minst er fagutdannet tilsvarende videregående skoles nivå, har fagbrev, har utdanning fra høyskole eller universitet *eller har spesielle kvalifikasjoner*.

Dette med spesielle kvalifikasjoner framstår for flere av våre informanter som noe uklart. Uansett vil det her være snakk om bruk av skjønn for saksbehandlerne. Et typisk eksempel kan være oljearbeidere som har opparbeidet seg spesialkompetanse gjennom mange års arbeidserfaring, som ikke kan dokumenteres av vitnemål, eller den omtalte IT-arbeideren. Unntaket er en sikkerhetsventil, og det har ikke vært ønskelig å uthule hovedregelen. Det er imidlertid lettere for IT-arbeidere enn andre grupper å få tillatelse som faglærte, selv om de ikke har avsluttet en formell utdanning.

Hvordan prosessene for denne type arbeidstakere skal foregå på en mer smidig måte, bør diskuteres i forvaltningen og helst i samarbeid med representanter for de mest aktuelle bransjene. Blant våre informanter er det flere som sier at det nå er behov for en tverretattlig gjennomgang av regelverket på dette området. Et alternativ kan være å vurdere et poengsystem for denne gruppen, hvor det gis poeng for kompetanse som ikke er knyttet til formell utdanning.

8.2.4 Gründervirksomhet

Så er det slik at vi ønsker gründere til Norge, men vi har ikke noe regelverk som passer til denne gruppa. De må registrere seg som selvstendig næringsdrivende med overskudd etter ett år. Men jeg tror det er slik at politikerne ikke ønsker frislepp. De frykter muligheter for utnyttelse. (byråkrat)

Gründervirksomhet ses på som én måte å tiltrekke seg relevant kompetanse til landet på. Utlendingsforvaltningen får mange henvendelser på dette området. Utfordringene for gründere fra tredjeland har, ifølge våre informanter, vært på dagsordenen i en årrekke uten at det egentlig er funnet noen løsning.

Gründere må søke oppholdstillatelse som selvstendig næringsdrivende (utlendingsforskriften § 6-18). Det er krav om økonomisk grunnlag for virksomheten.

Det er ganske få personer fra land utenfor EØS-området som søker om å drive næringsvirksomhet i Norge – rundt 100 per år. De fleste er innenfor IKT og kulturformidling, og mange har vært i Norge fra før, som student, arbeidssøker eller faglært. Det er også en ganske høy andel på 40 prosent som får avslag, noe som knyttes til at mange ikke oppfyller minimumskravene. Kravene til selvforsørgelse anses oppfylt hvis søkeren har hatt inntekt tilsvarende 82 prosent av lønnsstrinn 19 i staten.

Solberg-regjeringen vurderte å innføre en ordning med investor- og gründervisum for å trekke kapital og innovasjonskraft til Norge.⁵⁹ En ordning med investor- og gründervisum ble ikke ansett som hensiktsmessig. Det ble imidlertid vedtatt endringer i utlendingsforskriften, som trådte i kraft høsten 2021. Ett av formålene med endringene var å gjøre saksbehandlingen for søknader om selvstendig næringsvirksomhet kortere og mer forutsigbar. I tillegg kan offentlige tilskuddsordninger ses på som del av det økonomiske grunnlaget.

Det finnes også en ordning som kalles STUDENT, og som skal fremme gründerskap blant studenter. Ordningen gir støtte til prosjekt støttet av norske institusjoner, uavhengig av studentenes statsborgerskap.

I desember 2021 ble det reist spørsmål til arbeids- og inkluderingsministeren fra en Høyre-representant om hvordan det kan gjøres lettere for arbeidsinnvandrere å starte egen gründerbedrift.⁶⁰ Stortingsrepresentanter fra Venstre foreslo i januar 2022 et eget visumprogram for gründere og investorer fra land utenfor EØS-området for å gjøre det enklere og mer fleksibelt for disse gruppene å etablere virksomhet i Norge.⁶¹ Ifølge Venstre-representantene gjør barrierene Norge unødvendig lite attraktivt for internasjonale gründere og kompetansemedarbeidere. De viste også til at land som Canada, USA og Tyskland har visumordninger for investorer. Forslaget fikk ikke flertall i Stortinget.

Flere av våre informanter fra de kvalitative intervjuene mener at regelverket er for rigid i forhold til utviklingen, for eksempel innenfor teknologi, og at dette er mennesker som man egentlig har lyst til å få til Norge. Det pekes på at det ofte tar tid før man får en virksomhet opp og stå, og at det kreves større tålmodighet. Utfordringen kan være knyttet til at man må ha livsopphold og kunne betale for utgiftene sine i oppstartsfasen, mens de arbeider og bor i Norge.

Det virker med andre ord som om det fra flere hold er interesse for å gjøre det enklere for gründere, men at flertallet av politikerne ikke er klare for å ta de store grepene. Det gjenstår også å se hva som eventuelt vil bli effekten av endringene som ble vedtatt høsten 2021 (se ovenfor).

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3b64cb3b8aa443bfae579a6f3a446306/horingsnotat-opp-holdstillatelse-til-selvstendig-naringsdrivende.pdf>

⁶⁰ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=87259>

⁶¹ Dokument 8:81 S (2021-2022).

8.2.5 Hvordan får man flere studenter til å bli værende?

Studentene blir ofte ikke kjent med noe annet enn utdanningsinstitusjonen, altså skolemiljøet. For å få jobb i Norge må du ha en norsk referanse. Det er et problem. (representant for næringsorganisasjon)

Tidligere var regelverket innrettet slik at studenter skulle ut av landet etter endt studium. Nå er tvert imot oppmerksomheten rettet mot å få flere studenter til å bli værende. I den nevnte OECD-rapporten fra 2014 gis det råd om at Norge bør gi bedre informasjon til internasjonale studenter om mulighetene til å bli i landet etter at de er ferdige med å studere.

Fra 2016 kan utenlandske studenter være i Norge i ett år etter endt studium for å søke arbeid. Hvorvidt denne ordningen har virket etter hensikten, er uklart. Det har vært en økning i antallet arbeidsinnvandrere utdannet i Norge etter 2016, men det har samtidig vært en økning i antallet med utdanning fra andre land. Økningen i antallet innvilgelser med utdanningsbakgrunn fra Norge var dessuten større i perioden fra 2011 til 2014 enn den var fra 2016 til 2019 (se kapittel 3). Igjen kan det trolig konkluderes med at det er etterspørselen etter arbeidskraft som har den største forklaringskraften. Ikke desto mindre kan det være en god idé for myndighetene å bidra til at det gis god informasjon til studenter som vurderer å bli i landet etter endte studier. Eventuelt kan man også utvikle spesifikke tiltak med mål om å øke antallet og koble både studenter og nyutdannede med mulige arbeidsgivere. Denne gruppen vil allerede være godt kjent med forholdene i Norge, trolig også språk, og dermed være en ressurs med færre integreringsutfordringer. Med andre ord er det en svært lønnsom gruppe innvandrere.

Når det gjelder eventuelle tiltak rettet mot utenlandsstudenter, er det viktig å ha en lang nok tidshorisont. Jobbsøkningsprosessen intensiveres nok etter at studiene er ferdige, men den begynner for de fleste lenge før det. Et annet poeng er at utenlandsstudentene trolig vil vurdere jobbmuligheter i flere land utenfor Norge. Der som studentene aldri vært i kontakt med norske arbeidsgivere innenfor sitt fagfelt, og eksempelvis har hatt ekstrajobb på en restaurant, gjør det det vanskeligere å starte en karriere i Norge. For norske virksomheter som er på utkikk etter spesifikk kompetanse, vil det være en fordel å komme i kontakt med utenlandske studenter på et tidlig stadium. Da kan det være at studentene får en faglig relevant deltidsjobb, også i studieløpet. Dette kan for eksempel organiseres i regi av eller ved hjelp av karriereveiledere. Dette er et område hvor også OECD i sin 2014-rapport mente at det burde innføres tiltak.

I Nederland har det, som i Norge, fra 2016 vært en ordning med at tredjelandsborgere som nettopp var ferdig utdannet, fikk en ettårig oppholdstillatelse for å orientere seg i arbeidsmarkedet og søke jobber. En undersøkelse om denne ordningen viser at den i liten grad var kjent blant målgruppen, og at den derfor ikke har bidratt til å tiltrekke seg nye grupper kvalifiserte utenlandske arbeidstakere (Kulu-Glasgow 2018, gjengitt i Aagestad mfl., 2021). Om det er det samme problemet i Norge, er vanskelig å si noe nærmere om, da vår undersøkelse ikke omfatter informasjon til studenter.

I Danmark er det gjort enda enklere for studenter å bli værende. Det er innført et etableringskort⁶² rettet mot utenlandske studenter som nylig har fullført høyere utdanning i Danmark. I 2020 ble ordningen utvidet, slik at også bachelor- og profesjonsbachelorutdannede kan søke. Etableringskortet gir adgang til å jobbe fulltid i hvilket som helst selskap eller starte egen bedrift i Danmark *uten arbeidstillatelse*. Kortet varer som regel i to år, med mulighet for utvidelse med ytterligere ett år. Søkerne må betale et saksbehandlingsgebyr i forbindelse med søknaden. Dette kan også være et eksempel til etterfølgelse for Norges del, selv om det er for tidlig å si noe om hvordan denne ordningen har virket.

For høyere utdanning og forskning vil det etter vært være helt avgjørende å få flere av de som har tatt doktorgrad i Norge, til å bli værende i landet. Det er nemlig åtte ganger så mange med utenlandsk bakgrunn som avlegger doktorgrad her nå, sammenlignet med for 20 år siden. Andelen utenlandske doktorander utgjør nå rundt 40 prosent, mens den var vel 10 prosent ved inngangen til 2000-tallet.⁶³ Halvparten av disse reiser ut av landet igjen etter å ha fullført avhandlingen.⁶⁴

8.3 Søknadsprosess og tjenester fra det offentlige

Hvis man er en statlig institusjon – hvorfor skal man være underlagt samme regime som et byggefirma som har gått konkurs fire ganger? (representant for arbeidsgiver)

Ventetiden er en kjempeutfordring. Personell er ferskvare og kritisk når det er generell knapphet på ressurser. Vi har opplevd at kandidater har takket ja til andre tilbud fordi ventetiden har vært for lang. (representant for arbeidsgiver)

OECD konkluderte i 2014 med at administrative prosedyrer for å søke om arbeidstillatelse og fornyelse var relativt effektive og enkle i Norge. Som beskrevet i innledningen er det gjort flere tilpasninger i søknadsprosessen, med mål om å gjøre den enklere og raskere. Blant annet fikk politiet vedtaksmyndighet for søknader om fornyelser (fra 2008), og det ble lettere for arbeidstakere å søke arbeid fra Norge. Samtidig viser vår undersøkelse at 28 prosent av arbeidsgiverne mener at et enklere regelverk og en bedre søknadsprosess er svært viktig for at Norge skal hevde seg i konkurransen. Blant arbeidstakerne er det 43 prosent som mener at en enklere søknadsprosess er viktig for å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere (se kapittel 4 og 5).

Hovedinntrykket er imidlertid at det ikke nødvendigvis er behov for endringer i regelverket, men et ønske om tydeligere kommunikasjon. Arbeidstakerne føler seg godt behandlet og får i stor grad den hjelpen som trengs. Det er også tilfredshet med UDIs brukerråd. I dette rådet sitter det blant annet representanter for

⁶² <https://www.nyidanmark.dk/da/Applying/Work/Establishment%20card>

⁶³ <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/indikatorrapporten-dokument/menneskelige-resurser/rekruttering-til-forskning/>

⁶⁴ <https://www.fpol.no/gode-betingelser-gjor-det-populaert-a-ta-doktorgrad-i-norge/>

arbeidsgiverne, som kan gi UDI tilbakemeldinger om hva som fungerer godt, og hva som ikke er så bra.

Som ett av sitatene i starten av dette avsnittet viser, så er det noen som mener at saksbehandlingen bør være enklere hvis arbeidsgiver er en statlig institusjon. Logikken er, enkelt sagt, at en del av staten bør stole på at en annen del av staten oppfyller sine forpliktelser. En forenkling for statlige arbeidsgivere kan bidra til å frigjøre ressurser og redusere saksbehandlingstiden for søkere i andre bransjer.

Som denne rapporten viser, er det lang saksbehandlingstid som er den store utfordringen. Det er litt forskjellige tilbakemeldinger på om dette i hovedsak skyldes koronapandemien, eller om pandemien kun har forsterket et allerede eksisterende problem. Noen mener at disse sakene generelt sett er for lavt prioriterte hos politiet. Ventetiden varierer også mellom politidistriktene eller hvilket SUA-kontor man besøker.

Arbeidsinnvandrere fra USA og Canada skiller seg ut med negativt fortegn i vår undersøkelse når det gjelder erfaringer med søknadsprosessen. Vi har ingen gode forklaringer på hva dette skyldes, men som nevnt kan det ha sammenheng med hvilke krav og forventninger den enkelte arbeidsinnvandreren har på forhånd.

I våre kvalitative intervjuer kommer det fram noen forslag til å forbedre søknadsprosessen:

- Politiet kan få ansvaret for å håndtere de enklere sakene ved førstegangs oppholdstillatelse. Slik kan UDI bli avlastet. Dette vil si saker hvor det er lett å dokumentere at søkeren har nødvendige kvalifikasjoner. Om ventetiden hos politiet ikke reduseres, vil dette trolig ikke ha noen effekt.
- Innføre elektronisk innlevering for alle søknader, for å redusere køer og ventetid.
- At det gjøres enda enklere for etatene å samarbeide og dele informasjon. Et felles system for brukerne der de kan hente ut informasjon ved behov.
- At arbeidsgivere kan ha tettere dialog med det offentlige, for eksempel direktekontakt med saksbehandlere i UDI.
- At søknadsprosessene blir mer tilpasset ulike bransjer/næring og sektorer, eventuelt yrkesgrupper, fordi det er så ulike behov og praksiser. Det er behov for større fleksibilitet. Universitetssektoren har eksempelvis utenlandske arbeidstakere som tidvis tilbringer tid i utlandet, noe som kan skape problemer for oppholdstillatelsene.⁶⁵ Det foreslås at brukere fra ulike deler av arbeidslivet inviteres til å komme med innspill til nye måter å organisere arbeidet på.
- At vedtakene er bedre begrunnet, og at det gis mer informasjon om hva man kan gjøre / ikke kan gjøre, for eksempel hvilke regler som gjelder ved utenlandsreiser.

Alle disse forslagene bør vurderes og jobbes videre med, på en eller annen måte. Kapasiteten hos politiet vil være avhengig av om det tilføres ressurser for å kunne prioritere dette arbeidet. Å dele informasjon om et svært detaljert regelverk er ikke enkelt. UDIs nettsider får mye positiv omtale, noe som viser at det er mulig å gjøre

⁶⁵ Det er i utgangspunktet krav om at man tilbringer minst halvparten av tillatelsesperioden i Norge.

informasjonen forståelig. Så kan man si at mye vil ha mer. Det er i hvert fall en topp prioritet hos arbeidsinnvandrerne at den informasjonen man får i direkte dialog med norske myndigheter, er forståelig (se kapittel 6). Det neste punktet om at arbeidsgiverne ønsker en tettere dialog og direktekontakt med saksbehandlerne, kan også sikre at informasjonen når fram på en bedre måte. Samtidig er byråkratiet stilt inn på å sikre likebehandling og at informasjonen skal være uavhengig av hvilken person man er i kontakt med. Å vurdere, eventuelt utrede, en større grad av fleksibilitet i søknadsprosessene basert på at sektorer og bransjer er forskjellige, høres i utgangspunktet ut som en god idé. Det kan imidlertid skape utfordringer med hensyn til at alle skal behandles mest mulig likt, og vil kanskje forutsette en annen type kompetanse hos saksbehandlerne.

8.4 Markedsføring av og informasjon om Norge

Kanskje er vi litt for lite ambisiøse, for forsiktige? Burde vi kanskje ha reklamert mer aktivt for Norge og norsk arbeidsliv? Vi kunne brukt ambassader og utenriksstasjoner mer aktivt. Nå er det mer «det er en arbeidsgiver som trenger noen», og så prøver man å ordne det. (byråkrat)

Sosiale medier har ført til drastiske endringer. Nå kjenner til og med landsbygda i India til Norge. (arbeidsinnvandrer fra India)

Markedsføring av Norge dreier seg om å få de arbeidstakerne man har behov for, til å vurdere å dra hit. Blant arbeidsgiverne i vår undersøkelse er det over 60 prosent som mener at bedre informasjon om Norge i utlandet er svært eller ganske viktig (se kapittel 6). Det neste steget er informasjon om hvordan det er å leve og bo her i landet etter ankomst, noe som også kan oppleves som vanskelig å få tak i.

Ifølge noen av våre informanter har Innovasjon Norge og Eksportrådet, sammen med norske konsern som opererer i utlandet, betydning for å tiltrekke seg arbeidskraft. Men det fryktes samtidig at god kunnskap om landet er begrenset til folk innenfor olje og gass.

Flere av informantene påpeker at promoteringen av Norge bør være mer systematisk og målrettet når det gjelder å vise fram utdanningssystemet, velferdsstaten og kultur, og at det finnes spennende jobbmuligheter i mange andre bransjer enn olje og gass. «Det blir for mye fjord og fjell», som en informant sa det. Fordelene ved å bo og jobbe i Norge blir underkommunisert, og informasjonen er i liten grad rettet mot enkeltpersoner. «Mye velvilje, men ikke så mye som skjer», var konklusjonen fra en annen informant.

Vår undersøkelse viser, som tidligere nevnt, at det å kombinere arbeid med familie, i tillegg til gode velferdsordninger, har stor betydning for arbeidsinnvandrerne. Det kan fungere som et trekkplaster, men må trolig gjøres bedre kjent.

Mye av informasjonsutvekslingen foregår nå på sosiale medier. Vi er eksempelvis blitt fortalt om et nettverk av indere som bor rundt om i hele verden og utveksler informasjon og erfaringer fra ulike land. UDI hadde tidligere en facebookside med informasjon til arbeidstakerne, men den er tatt ned på grunn av usikkerhet om personvern.

Norske myndigheter bør imidlertid vurdere bruk av sosiale medier for å nå bedre ut med sitt budskap. Dette kan eventuelt overlates til virksomheter og

interesseorganisasjoner. Det kan gjøre informasjonen mer målrettet, med tanke på at ulike bransjer og virksomheter har sine særegenheter. Via sosiale medier kan man kjøre målrettet reklame, rettet mot kjønn, utdanning, land mv. Disse kanalene kan også brukes til informasjon om ledige jobber. Som vist i denne rapporten får arbeidstakere i multinasjonale konsern ofte det meste av sin informasjon fra arbeidsgiver, og de forholder seg i liten grad til norske myndigheter. Likevel vil det være behov for mer overordnet, offisiell og generell informasjon om arbeids- og levevilkår i Norge.

De norske ambassadene fungerer også som informasjonskanaler. Dersom det kommer henvendelser fra arbeidssøkere, så har ambassadene en egen «hotline» til UDI slik at de raskt kan videreformidle etterspurt informasjon. Det er likevel lite som tyder på at ambassadene er aktive på informasjons- og markedsføringsfronten uten at de får konkrete henvendelser. Her er det trolig et ubrukt potensial for å promotere Norge overfor mulige arbeidssøkere.

8.4.1 Informasjon om rettigheter og ordninger i Norge

Informasjon er ikke bare viktig for avgjørelsen om hvor man skal dra, men er også avgjørende i etableringsfasen. Som vist tidligere kan det være mange praktiske hindringer for å bli etablert i Norge –for eksempel, skattekort, bankkonto og husleiekontrakt.

De informasjonstiltakene som er satt i verk, er i stor grad rettet inn mot arbeidsinnvandrere fra land i Sentral- og Øst-Europa. I 2007 ble nettsiden Nyinorge.no etablert. Målsettingen er å samle informasjon fra offentlige etater som kan være til hjelp i en ny hverdag. Den er delt i sju hovedtemaer: flytting til Norge, arbeid, barn og skole, helse, fritid, transport og tjenester og verdt å vite. Informasjonen er oversatt til engelsk, tysk, polsk og litauisk. Det er lite som tyder på at denne siden oppdateres jevnlig. Det er heller ingen av våre informanter som refererer til denne siden. I våre analyser er det ikke mulig å se tegn på at informasjon fra nettstedet har påvirket tredjelandsinnvandringen (se kapittel 3).

En annen side er Workinnorway.no, som involverer NAV, Skatteetaten, UDI, Arbeidstilsynet og politiet. Denne siden har informasjon på norsk og engelsk, med lenker til de aktuelle etatene. Innholdet er delt i tre hoveddeler: 1) søke arbeid i Norge, 2) søknad om oppholdstillatelse og 3) flytte til Norge. Ifølge våre informanter er ikke denne oppdatert i nødvendig grad. En utfordring med disse sidene har vist seg å være at de enten er for generelle, eller at informasjonen er vanskelig tilgjengelig fordi det er for mye på ett sted. Den enkelte arbeidstaker er ute etter å få vite hva denne spesifikke reguleringen eller ordningen betyr i akkurat sin situasjon, akkurat nå (Ødegård & Nergaard 2020). Samtidig er det vanskelig å skreddersy informasjon om et komplekst regelverk uten at nettsidene blir for omfattende.

«Know your rights», fra 2020, er en målrettet informasjonskampanje med bruk av sosiale medier, i regi av Arbeidstilsynet og samarbeidspartnere i Bulgaria, Romania, Estland og Litauen. Den satsset blant annet på promotering på Facebook og relevante nettsider for å nå ut til målgruppen. Denne kampanjen har blitt evaluert, og resultatene viser at innholdet var forståelig, og at nettsiden var enkel å bruke (Samfunnsøkonomisk analyse 2021).

I forberedelsene til kampanjen «Know your rights» kom det fram at sosiale medier, ikke overraskende, er den viktigste kilden til informasjon for de som drar eller vurderer å dra til Norge fra de fire aktuelle landene. Problemet er at det også spres mye feilinformasjon fra enkeltpersoner via sosiale medier (Ødegård & Nergaard 2020).

Arbeidsgiverne er viktige kilder til informasjon for tredjelandsinnvandrerne, og noen er også påpasselige med å lage informasjonspakker, både i rekrutteringsfasen og til de som er nyankomne. Det kan for eksempel dreie seg om søknadsprosess, skolesystemet og norsk kultur. Et tiltak som nevnes, er at offentlige etater utvikler en felles informasjonspakke, gjerne i samråd med arbeidsgivere som har erfaringer med «on-boarding»-programmer og egne informasjonsopplegg. Eventuelt får flere arbeidsgivere dra nytte av det arbeidet som andre har gjort på dette området, gjennom mer systematisk deling av beste praksis.

Noe av kritikken som kommer fram, er at informasjonen om hvordan det er å bo og jobbe i Norge, er fragmentert og uoversiktlig. Det gjelder spesielt i fasene før og under etablering; det er vanskelig å finne ut av hvilke tjenester som finnes, og hva man har krav på. Mye viktig informasjon, for eksempel om kommunale tjenester, finnes bare på norsk.

Ett tiltak som blir nevnt, er et senter etter mønster av internasjonalt hus i København, som er et samarbeid mellom offentlige og private aktører.⁶⁶ Her kan man få hjelp med bolig, skattekort, språkkurs og så videre. I norsk sammenheng kan det sammenlignes med et utvidet servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA). Siden SUA allerede er etablert flere steder i Norge, burde ikke dette være et uoverkommelig tiltak.

8.5 Avsluttende vurderinger

Det finnes ingen enkle løsninger for å tilrettelegge for at Norge skal bli et mer attraktivt arbeidsland for faglærte arbeidstakere. En illustrasjon på det er at tross liberalisering i regelverket de siste 20 årene er den fastsatte kvoten på 5000 arbeidsinnvandrere per år aldri oppfylt. Den demografiske utviklingen i europeiske land tyder på at konkurransen vil hardne til i årene som kommer. Det er trolig ikke tilstrekkelig å innføre mindre enkelttiltak for å lykkes i å bedre rekrutteringen av faglært arbeidskraft fra tredjeland. Som så ofte ellers kreves det en kombinasjon av virkemidler, og det bør utarbeides en enhetlig strategi.

Noen oppsummerende vurderinger og anbefalinger basert på kunnskapen som er samlet i forbindelse med dette prosjektet:

- **Forbedre Norges image.** Den dobbelte innvandringspolitikken, skilt mellom flyktninger og asylsøkere på den ene siden og arbeidsinnvandrere på den andre, skaper trolig et inntrykk av at det er vanskeligere enn det er, å få opphold i Norge for faglært arbeidskraft. Det kan være verd å vurdere muligheten for en såkalt hybridløsning. Det vil si et regelverk som åpner for en kombinasjon av en etterspørselsdrevet/arbeidsgiverdrevet og en tilbuds drevet/arbeidstakerdrevet lovgivning. For å beholde en viss kontroll

⁶⁶ <https://ihcph.kk.dk/>

og balanse i arbeidsmarkedet kan vekten mellom disse variere mellom bransjer og/eller økonomiske konjunkturer.

- **Ta vare på partneren.** Å ha med familien og at partneren får jobb, viser seg å være av stor betydning for arbeidsinnvandrerne. Ofte er partnerne godt utdannet, men de har likevel problemer med å få innpass på det norske arbeidsmarkedet. Det kan også vurderes å fjerne 24-årskravet for familieetablering.
- **Utnytte kompetansen.** Det er i mange tilfeller vanskelig å få godkjent utdanning fra utlandet. Det bør igangsettes en utredning om hvordan man kan gjøre det lettere å få slik godkjenning, spesielt innenfor helsesektoren.
- **Gi studentene jobb.** En effektiv rekruttering av etterlengtet kompetanse kan være å få utenlandsstudentene til å bli værende etter endt studium. Et virkemiddel i så måte er at arbeidsgiverne tilbyr relevant arbeidspraksis i studietiden.
- **Bli mer fleksible.** Det kan være verd å gjøre inngangsporten for gründere og personer med spesielle kvalifikasjoner høyere og bredere. Mange av disse representerer kompetanse, for eksempel innenfor IT, som Norge vil få mer bruk for i årene framover. Det er behov for en gjennomgang av regelverket.
- **Tilby skreddersøm.** Det kan være behov for at søknadsprosessene blir mer tilpasset ulike bransjer/næringer og sektorer, eventuelt yrkesgrupper, fordi det er så ulike behov og praksiser. Det kan også være aktuelt å omgjøre «tidlig arbeidsstart» til en reell effektiv ordning.
- **Bli en bedre markedsfører.** Norske arbeids- og levevilkår bør gjøres mer kjent. Dette er nyttig både for å tiltrekke seg flere og for å forenkle etableringen i landet. Offentlige etater kan utvikle informasjonspakker i samråd med arbeidsgivere som har erfaringer med «on-boarding»-programmer og egne informasjonsopplegg.
- **Bruke teknologien.** For å redusere ventetiden bør det bli mulig for alle å søke oppholdstillatelse elektronisk.

9 Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet (2020). Høringsnotat. Forslag til endringer i reglene om oppholdstillatelse til selvstendig næringsdrivende i utlendingsforskriften (økonomisk grunnlag mv.).
- Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet, Økokrim (2014). Situasjonsbeskrivelse 2014. Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge.
- Cappelen, Å., & Skjerpen, T. (2012). Immigration to Norway 1969-2010: Effects of policies and EEA membership. Discussion papers No. 687. Statistics Norway
- DIFI (2008). Direktoratet for forvaltning og IKT. *Utenlandsk arbeidskraft i sikte? Hvordan kommunikasjon kan brukes for å rekruttere flere kloke hoder til Norge*. DIFI rapport 2008:11,
- E24 (2021). Har gitt over 15.000 virksomheter unntak fra innreiserestriksjonene
- EU-kommisjonen. EU Immigration Portal. Blue Card. Essential Information
- Forskningspolitikk (2020). Gode betingelser gjør det populært å ta doktorgrad i Norge.
- Forskningsrådet (2021). Indikatorrapporten. Rekruttering til forskning
- Hansen, N. W., Å.A. Seip & L. Eldring, red. (2010). *Rekruttering av kompetansearbeidskraft fra tredjeland til Norden: Reguleringer, strategier og realiteter*. TemaNord 2010:536. København: Nordisk Ministerråd
- Head, K. & T. Mayer, (2014), "Gravity Equations: Toolkit, Cookbook, Workhorse." Handbook of International Economics, Vol. 4, eds. Gopinath, Helpman, and Rogoff, Elsevier
- Head, K., Mayer, T. & Ries, J. (2010), The erosion of colonial trade linkages after independence Journal of International Economics, 81(1):1–14
- Helsedirektoratet: Autorisasjon og lisens.
- Lithuania and Romania in Norway*. Fafo-paper 2020:04.
- Migali, S., & Natale, F. (2017). The determinants of migration to the EU: evidence from residence permits data. EUR 28685, 2017, ISBN 978-92-79-70524-3, doi:10.2760/423080, JRC 107078.
- Myklatun, K.H. (2022). NAVs bedriftsundersøkelse 2022 – stor mangel på arbeidskraft. Rapport 2/2022.
- Norges Bank (2019). Hvorfor stoppet arbeidsinnvandringen? Bankplassen blogg.
- NOU (2020: 2). *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*.
- NOU (2004:20). *Ny utlendingslov*.
- Ny i Danmark: Etableringskort
- Ny i Danmark: Positivlisterne.
- OECD (2014). Recruiting Immigrant Workers. Norway 2014. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226135-en>.
- OECD (2019). How do OECD countries compare in their attractiveness for talented migrants. Migration Policy Debates, 19, May 2019
- Prop. 5 L (2020–2021). *Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*.

- Ramos, R. (2016). Gravity models: a tool for migration analysis. *IZA World of Labor*.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2021). *Evaluation of the campaign Know Your Rights*. Report 27-2021
- Samfunnsøkonomisk analyse (2021a). *Norges behov for IKT-kompetanse i dag og framover*. Rapport 1-2021.
- Skatteetaten. Bli elektronisk bruker
- St.meld. nr.18 (2007-2008). *Arbeidsinnvandring*.
- Staver, A.B. (2021). Restriktiv eller selektiv? Innvandringspolitikkenes ulike ansikter. *Nytt Norsk Tidsskrift*. 2021, 38 (3), 183-194. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-03-02>
- Stortinget (2021). Skriftlig spørsmål fra Aleksander Stokkebø (H) til arbeids- og inkluderingsministeren. Dokument nr. 15:749 (2021-2022).
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2020). Åtte av ti brukere har tillit til UDI
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2022). UDI 2014-2018 Oppholdstillatelse til faglærte
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2022). UDI 2021-005 Midlertidig retningslinje grunnet utbrudd av Covid-19 (koronavirus) - Søknad uten personlig fremmøte for enkelte grupper.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2029). Årsrapport 2018
- Utlendingsdirektoratet (UDI). Arbeidsgivere: Ansette en person som ikke er EU/EØS-borger
- Utlendingsdirektoratet (UDI). UDI 2021-006 Opptak av biometri og saksopprettelse i utlendingssaker
- Ødegård, A.M. & Andersen, R.K. (2020). *Norsk kompetanse blant arbeidstakere født i utlandet*. 2. utgave. Fafo-rapport 2020:27
- Ødegård, A.M. & Nergaard, K. (2020). *Workers and firms from Bulgaria, Estonia,*
- Aagestad, C. Brænden, K. Bockmann, E. (2021). *Arbeidsinnvandrere fra tredjeland – kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 2021:05.