

Cecilie Aagestad,
Kristin Brænden og
Ester Bøckmann

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland

– kunnskapsoppsummering

Fafo-rapport
2021:05

Cecilie Aagestad, Kristin Brænden og Ester Bøckmann

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland – kunnskapsoppsummering

Fafo-rapport 2021:05

Fafo-rapport 2021:05

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0530-5

ISSN 2387-6859

Agenda Kaupang rapport R1021241:

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	6
1.1 Arbeidsinnvandrere fra tredjeland	7
2 Design og metode	9
2.1 Scoping review	9
3 Resultater	14
3.1 Faktorer som påvirker valg av land	14
3.2 Tredjelandsborgeres fagbakgrunn	19
3.3 Tredjelandsborgeres begrunnelse for å bli værende i lengre tid	21
3.4 Erfaringer fra sammenlignbare land.....	25
4 Konklusjon	32
Referanser	34
Vedlegg: studienes formål, metode og utvalg	36

Forord

Fafo og Agenda Kaupang har i samarbeid utført denne kunnskapsoppsummeringen om arbeidsinnvandring fra tredjeland, på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Dette er første del av et større prosjekt om temaet. Sluttrapporten er ventet ved utgangen av 2021.

Formålet med kunnskapsoppsummeringen er å identifisere hvilke faktorer som har betydning for arbeidsinnvandrernes valg av land, og hva som er viktig for at de eventuelt blir værende i landet over lengre tid. Kunnskap om hvordan sammenliknbare land har tilrettelagt for kvalifisert arbeidsinnvandring fra tredjeland har også vært en viktig del av prosjektet.

Kunnskapsoppsummeringen har blitt utført av Cecilie Aagestad og Kristin Brænden fra Agenda Kaupang og Ester Bøckmann fra Fafo.

I tillegg har Anne Mette Ødegård vært en viktig bidragsyter og Kristine Nergaard har kvalitetssikret rapporten. Begge er forskere ved Fafo.

Vi vil takke for godt samarbeid, og nyttige kommentarer og innspill fra prosjektgruppen i UDI og referansegruppen til prosjektet.

En spesiell takk til våre kontaktpersoner i UDI, Berit Gravdahl og Rachel Elisabeth Eide

Fafos informasjonsavdeling har stått for tilrettelegging av manus til ferdig rapport.

Alle feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, januar 2021

Cecilie Aagestad og Anne Mette Ødegård (prosjektleder)

Sammendrag

Det forventes at Norge i årene framover vil få større behov for å rekruttere arbeidskraft fra land utenfor EU/EØS. Formålet med denne kunnskapsoppsummeringen er å identifisere vitenskapelige publiseringer som kan gi oss innsikt i hvilke faktorer som er viktige for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Det vil si kunnskap om hvilke faktorer som påvirker arbeidstakeres valg av land, hvilke faktorer som har betydning for å bli værende i en lengre periode, og hva sammenlignbare land har gjort for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft.

I kunnskapsoppsummeringen identifiserte vi 23 vitenskapelige artikler og tre rapporter. Artiklene har både kvalitative og kvantitative design, og to artikler er kunnskapsoppsummeringer.

Resultatene viser på et overordnet nivå at det er en rekke faktorer som spiller inn når det gjelder valg av land. Karrieremuligheter er en av flere faktorer. Det som peker seg ut som særlig relevant for Norge, er betydningen av språk, nettverk og i hvilken grad landene er kjent for migrantene. Det er rimelig godt dokumentert at ikke-engelskspråklige land har større utfordringer med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft enn engelskspråklige land. For Norge er det i tillegg til språk flere faktorer som gjør det utfordrende å nå opp i konkurransen om å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Det dreier seg blant annet om en sammenpresset lønnsstruktur, høye skatter og avgifter og føringer for arbeidsinnvandring.

Hvilke faktorer som har betydning for at den kvalifiserte arbeidskraften blir værende i landet, er mange av de samme som tillegges betydning for å emigrere til landet i første omgang. Det dreier seg om oppnådd kunnskap om landet, språk, muligheter for karriereutvikling, familie, venner og nettverk og ektefelles muligheter på det norske arbeidsmarkedet. Hvilken innsats virksomhetene legger ned i å ta imot arbeidsinnvandrere, trekkes også fram som noe som bidrar til at kvalifisert arbeidskraft blir værende.

Når det gjelder hvilke tiltak som er satt i gang av sammenlignbare land, viser flere artikler til at muligheter for permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening er viktig for å få arbeidstakerne til å bli værende over lengre tid.

En utfordring som trekkes fram, er at kvalifiserte arbeidstakere fra tredjeland opplever å være overkvalifiserte til den jobben de får. Det er mulig at det vil være en lavere risiko for dette i Norge, da det er et krav om at kompetansen er relevant for stillingen. Tiltak for at arbeidsmigranter skal lære seg språket godt, kan muligens ha en effekt for å holde på den utenlandske arbeidskraften samt bidra til at de får brukt sin kompetanse og unngå «brain waste».

Det er, som ventet, lite kunnskap om begrunnelser for å innvandre til og bli i Norge spesielt. Vi identifiserte noen få artikler som eksplisitt tok opp norske forhold. Norsk arbeidslivs muligheter og begrensninger for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft fra land utenfor EØS vil utdypes og besvares gjennom spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer i del 2 av prosjektet.

1 Innledning

En aldrende befolkning i Norge tilsier at det i årene framover blir minimal vekst i den arbeidsføre delen av befolkningen. Sysselsettingen går ned. Samtidig ser arbeidsinnvandringen fra landene i Øst-Europa ut til å stagnere¹ (1). En eldre befolkning vil føre til større helse- og omsorgsutfordringer. Det forventes i tillegg endrede krav til kompetanse i arbeidslivet. Samlet kan dette føre til enda større behov for å rekruttere arbeidskraft fra land utenfor EU/EØS i årene framover (heretter kalt tredjelandsborgere). I Kompetansebehovutvalgets tredje rapport om framtidens kompetansebehov² pekes det særlig på behov for helsefagarbeidere og sykepleiere, tømrere og IKT-utviklere.

Regjeringen har som mål å legge til rette for at Norge skal være et ettertraktet land for personer med etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet. Samtidig skal arbeidsinnvandringen fra tredjeland være behovsstyrt og regulert, det vil blant annet si at det kreves oppholdstillatelse før man kan begynne å jobbe. Utgangspunktet for arbeidsinnvandringspolitikken er også at den 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) *Arbeidsinnvandring*).

Hvorvidt tredjelandsborgere søker om opphold i Norge for å arbeide, er avhengig av arbeidsgivernes behov og valgmuligheter og hva arbeidstakerne vektlegger i valget mellom arbeidstilbud og land. Norge kan oppleves som attraktivt på grunn av gode arbeidsvilkår, at det finnes et særegent fagmiljø, muligheter for videre karriere, anledning til å kombinere jobb og familieliv og fin natur. OECDs Indicators of Talent Attractiveness 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 (2).

For å vinne i konkurransen om kompetansen kreves det blant annet kunnskap om hvordan andre, sammenlignbare land legger til rette for å tiltrekke seg den arbeidskraften det er behov for. Dette gjør det mulig å si mer om hvilke faktorer som fremmer eller hemmer Norges mulighet til å hevde seg i denne konkurransen. Denne rapporten ser derfor nærmere på

- hvilke faktorer som er viktige for kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland når de skal velge et annet land å jobbe i
- hva som får dem til å bli værende i det aktuelle landet i en lengre periode
- hva sammenlignbare land har gjort for å tilrettelegge for innvandring av kvalifisert arbeidskraft

¹ Andersen, R.K. & A.M. Ødegård (2019). Presentasjon på Fafo-konferansen, 15. mai 2019.

² NOU 2020: 02. *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*

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.

Med «kvalifisert arbeidskraft» menes arbeidstakere som har fagutdanning eller høyere utdanning. For å få svar på de ovennevnte problemstillingene er det gjennomført en dokumentstudie med mål om å samle sentrale «pull»- og «push»-faktorer. Denne er basert på undersøkelser og rapporter fra en rekke land.

Innledningsvis presenteres en kort oversikt over hvilke tredjelandborgere som har funnet veien til Norge, og hva slags regelverk som gjelder for arbeidsinnvandring fra tredjeland.

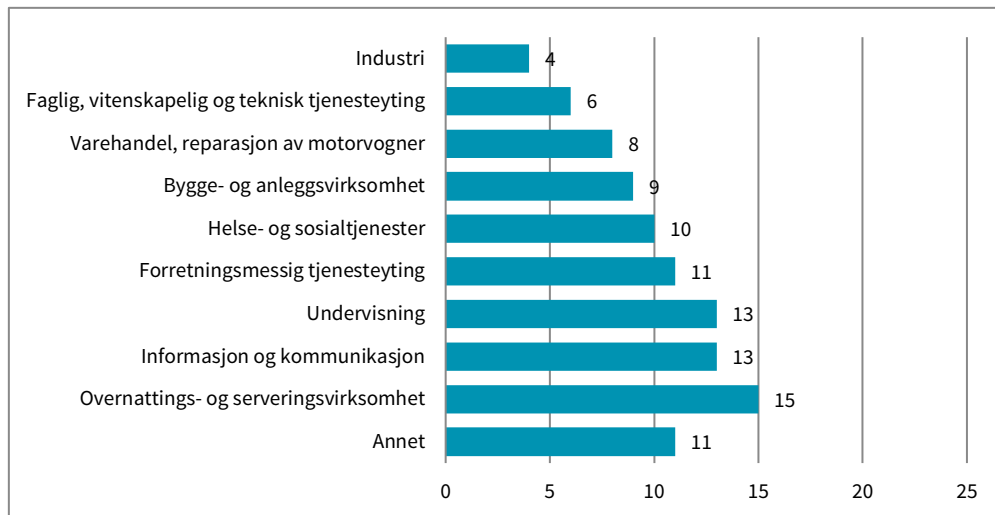
1.1 Arbeidsinnvandrere fra tredjeland

Andelen utenlandske arbeidstakere har økt betraktelig de siste tiårene. Dette henger i hovedsak sammen med at Norge gjennom EØS-avtalen (fra 1994) er en del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet, med fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester på tvers av landegrensener. Nordmenns holdning til arbeidsinnvandring har blitt mer positiv over tid, blant annet på grunn av mangel på arbeidskraft.⁴

Når det gjelder arbeidsinnvandrere fra tredjeland (utenfor EØS), er det siden 2015 innvilget om lag 25 000 førstegangstillatelser innen arbeidsinnvandring og over 20 000 søknader om fornyelse. Rundt 150 nasjonaliteter er representert. 12 000 av søknadene omhandler personer fra India. Deretter følger Serbia, Filippinene, USA, Kina, Ukraina, Russland, Canada og Bosnia-Hercegovina. Litt over 10 prosent av arbeidstakerne har tidligere hatt oppholdstillatelse som student i Norge.⁵

Sysselsettingsstatistikken fra SSB⁶ kan fortelle mer om hvilke bransjer arbeidsinnvandrerne jobber i, og hvor mange som er sysselsatt på gitte tidspunkter. I figur 1.1 vises arbeidstakere fra tredjeland som er registrert med første år i Norge i perioden 2015–2018, og som var i jobb fjerde kvartal 2018. Arbeidstakere som er kommet til landet på grunn av utdanning, og som senere har gått over i arbeid, er ikke tatt med i tallene.

Figur 1.1 Bosatte arbeidstakere fra tredjeland, første år i Norge 2015–2018, i jobb 4. kvartal 2018, innvandret pga. arbeid. Etter hovednæring. Prosent (N = 9068)



Kilde: SSB

⁴ https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/407281?_ts=16f0ede91e8

⁵ Hentet fra UDIs beskrivelse av prosjektet

⁶ SSB sysselsettingsstatistikk

Det var drøyt 9000 registrerte bosatte (bosatt under fire år) arbeidsinnvandrere fra tredjeland i Norge i fjerde kvartal 2018 (både faglærte og ufaglærte). I tillegg kommer ca. 4000 som er registrert ikke-bosatt, det vil si at de sannsynligvis er i Norge på korttidsopphold. I tillegg kan arbeidstakere fra tredjeland, som har lovlig opphold i andre EØS-land, jobbe i Norge på såkalte tjenesteoppdrag i henhold til reglene for utsendte arbeidstakere.⁷ Disse er omfattet av en egen registrering hos skatteetaten.

Som vist i figur 1.1 var de viktigste mottakerne av arbeidskraft overnatting og servering, informasjon og kommunikasjon, undervisning, forretningsmessig tjenesteyting og helse og sosialtjenester.

Også under innvandringsstoppen, som ble innført i 1975, var det åpent for at såkalte spesialister kunne få arbeidstillatelse. I 2000 ble denne spesialisttillatelsen utvidet til å gjelde personer med kompetanse på videregående nivå. Også andre regelendringer og saksbehandlingsprosedyrer som skal gjøre det lettere for norske arbeidsgivere å rekruttere arbeidstakere fra utlandet, har kommet til utover 2000-tallet. I 2010 ble det for eksempel innført en regelendring med hensikt å forenkle rekruttering av kvalifisert arbeidskraft. Arbeidstakere fra tredjeland med minst treårig høyere utdanning fikk mulighet til å starte arbeidsforholdet før søknaden om oppholdstillatelse er behandlet. Det er da arbeidsgiver som har ansvar for at arbeidstaker oppfyller vilkårene for tillatelsen (utlendingsforskriften § 6-8).

For å få oppholdstillatelse som faglært arbeidstaker stilles det krav til søkeren, til hvilken stilling vedkommende skal ha, og til lønns- og arbeidsvilkår. Hovedregelen er at arbeidstaker må ha fagutdanning/fagbrev, høyere utdanning eller ha spesielle kvalifikasjoner (utlendingsforskriften § 6-1). I tillegg må kompetansen være relevant for stillingen, nødvendig autorisasjon må foreligge, og arbeidstakeren må være omfattet av kvoten for faglærte (utlendingsforskriften § 6-12). Videre er det krav om at det foreligger et konkret tilbud om heltidsstilling (minimum 80 prosents stilling), og at arbeidstakeren ikke får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er fastsatt i tariffavtale, eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke (utlendingsloven § 23). Arbeidstakeren er gitt en viss fleksibilitet til å bytte arbeidsgiver, og for enkelte yrkesgrupper er det mulig å kombinere flere deltidsstillinger.

⁷ Utsendte/utstasjonerte arbeidstakere er en del av fri bevegelse av tjenester innenfor det indre markedet.

2 Design og metode

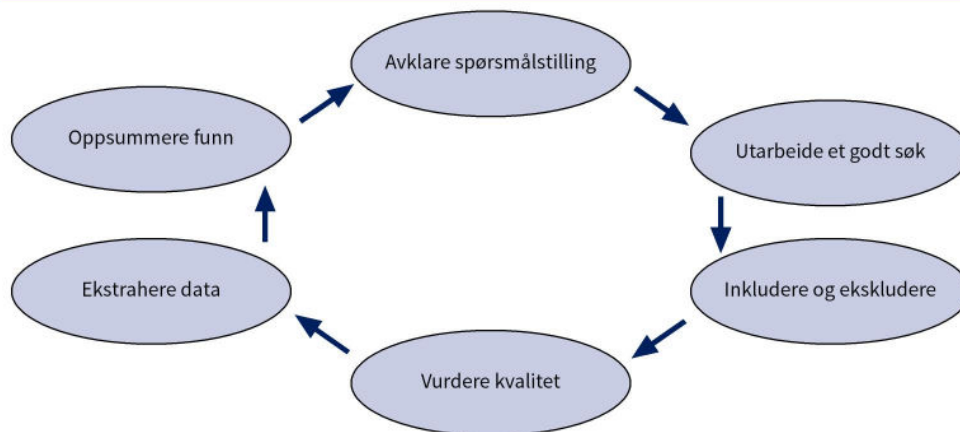
Designet for kunnskapsoppsummeringen er et «scoping review» (3). Vi har også lagt til grunn retningslinjer for kunnskapsoppsummeringer som er utviklet ved Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.⁸

2.1 Scoping review

Oppsummering av eksisterende kunnskap har likhetstrekk på tvers av ulike typer kunnskapsoppsummeringer/«reviewer», men i et «scoping review» er det rom for å revidere søkestrategien og justere inklusjonskriteriene underveis i prosessen.

Den metodiske tilnærmingen består av systematiske søk, inklusjon og eksklusjon av studier, ekstrahering av data fra hver studie og oppsummering av funn, som illustrert i figur 2.1. Studienes kvalitet er en del av dette, men vil i et «scoping review» tillegges mindre vekt. Det vil si at studier i mindre grad vil bli ekskludert med utgangspunkt i bestemte kvalitetskriterier med hensyn til vitenskapelig standard.

Figur 2.1 Prosessen ved et «scoping review»



Avklare spørsmålstilling

Kunnskapsbehovet omfatter to problemstillinger. Den første gjelder hvilke faktorer som påvirker personer i land utenfor EU/EØS i retning av å søke arbeid i et annet land, herunder hva som påvirker valg mellom ulike land. Den andre gjelder kunnskap om faktorer som får arbeidstakere til å bli i valgte land. Som en del av disse to problemstillingene skal det også gjøres en oppsummering av hvordan ulike land har tilrettelagt for arbeidsinnvandring av kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland.

⁸ https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/skjema/bruker erfaring/2015_handbok_slik_oppsummerer_vi_forskning.pdf

Problemstillingene har blitt operasjonalisert i mindre faktorer. Vi har gjennomført dette arbeidet ved å dele opp den enkelte problemstilling i hvem (målgruppe) studiene skal omhandle, hvilke faktorer studiene kan omhandle (arbeidsmarked, regelverk for arbeidstakere, regelverk for innvandring, familiegjenforening, eventuelt landets klima etc.), og hvilken effekt/virkning faktorene har (antall arbeidssøkere, positive opplevelser hos målgruppen etc.).

I tråd med Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten har vi benyttet en PICO, der P står for populasjon, pasient, problem, I for intervensjon (tiltak), C for comparison (sammenligning) og O for outcome (utfall) eller virkning. Denne tilnærmingen gir oss følgende presiseringer av problemstillingene:

Populasjon: i) Tredjelandsborgere, det vil si innbyggere i land utenfor EØS-området, som har en fagutdanning eller høyere utdanning (utlendingsforskriften §§ 6-1 første ledd og 6-13), og som har vurdert å søke arbeid utenfor hjemlandet. ii) Tredjelandsborgere som allerede er i arbeid i et annet land.

Intervensjon: Vi har vurdert at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i OECDs liste over indikatorer som er lagt til grunn for å vurdere om et land er mer eller mindre attraktivt for arbeidsinnvandring. Disse indikatorene knytter seg til muligheter i arbeidsmarkedet, framtidsmuligheter, lønnsnivå og skattetrykk, framtidsutsikter, familievennlighet, faglig miljø, inkludering og livskvalitet (OECD 2019). Velferdsordninger og brukernes møte med utlendingsforvaltningen og nettverk er andre faktorer.

Comparison: Dette er rettet mot hva sammenlignbare land har gjort for å tilrettelegge for innvandring av kvalifisert arbeidskraft.

Outcome: Effekten knyttes til i) at populasjonen har valgt ett eller flere land å søke seg til for å få jobb, og ii) at de som allerede har ankommet et land, blir værende i dette landet i en lengre periode.

Vår PICO kan settes opp som i Tabell 2.1. PICO-en benyttes videre til å utforme en søkestrategi og til å utvikle inklusjons- og eksklusjonskriterier.

Tabell 2.1 PICO

Populasjon/hvem	Intervensjon/hva	Sammenligning	Virkning
Fagutdannet person bosatt i tredjeland som vurderer å søke / har søkt jobb i et annet land	Muligheter i arbeidsmarkedet, framtidsmuligheter, lønnsnivå og skattetrykk, framtidsutsikter, familievennlighet, faglig miljø, inkludering, livskvalitet, velferdsordninger, informasjon, byråkrati	Ulike begrunnelser for å emigrere til ulike land Ulike land har ulike ordninger for å tiltrekke seg faglært arbeidskraft	Antall søknader, type arbeidskraft, hvilke faktorer som vektlegges ved søknad og beslutning Varighet på opphold
I utvalgte bransjer: helse/teknologi/akademia/olje og gass (aktiv søker)	Nettverk (profesjonelt og/eller privat)		

Søkestrategi

Søkestrategien ble utarbeidet basert på PICO-en (Tabell 2.1). For å identifisere relevante søkeord og for kategorisering av disse ble det tatt utgangspunkt i ulike sentrale publikasjoner på feltet, blant annet fra Verdensbanken⁹ og innspill fra referansegruppen.

⁹ World Bank (2018) Moving For Prosperity. Global migration and labor markets.

Tabell 1.2 Søkeord

Populasjon	Spesifikk populasjon	Utfall	Årsak/virkning	Kanaler/barrierer	Tiltak
Work force	Skilled workers	Move	Association(s)	Push factors	Skill-selective immigration
Working population	Skilled labour	Migrate	Effect(s)	Pull factors	policies
Employees	Skilled labor	Emigrate	Prediction(s)	Brain drain	Selective migration
Migrator(s)/ Migrants(s)	Educated workers	Relocate	Predict(s)	Brain gain	programs
Immigrants	Educated migrants	Stay	Relation	Mobility	High-skilled immigration and integration
Expats	High-skilled workers	Leave	Correlation	Motivation to migrate	policies
	high-skilled immigrants	Return migration	Spillover effects	Migration decisions	Demand-driven policies
	High skilled migrants	Duration	Partial equilibrium effects	Decision to leave	
	High skilled migrants	Duration of residence	General equilibrium effects	Decision to stay	
	Third country nationals	Migration flow		Motives	Supply-driven policies
	Labour/labor migrant (s)	Migration stock		Determinant/driver	
		Labor migration		Attracts	Employment permit/work permit/Work visa
		Immigration		Attraction	
		Destination		Integrate	
		Residence permit		(Labor market) assimilation	Application process
				Downgrading	
				Specialization	
				Employment opportunities	
				Climate and distance	
				Language, culture and integration	
				Income/earnings and living costs/expenses	
				Opportunities for family immigration	

Dette arbeidet bidro til en ganske omfattende liste med aktuelle søkeord kategorisert inn under følgende hovedkategorier: populasjon, utfall, årsak/virkning, kanaler/barrierer og tiltak. Hensikten var at de ulike søkeordene kunne kombineres på ulike måter for å bidra til å identifisere relevant litteratur på området.

Utgangspunktet for søket vårt var å identifisere artikler som er publisert i vitenskapelige databaser. Søkeordene ble derfor utformet på engelsk. I samarbeid med hovedbibliotekar ved NUPI arbeidet vi videre med søkeordene og gjennomførte en rekke innledende søk i Web of Science som er en strengt vitenskapelig database. Innledende søk i strengt vitenskapelige databaser er en nyttig tilnærming for å identifisere de mest sentrale søkeordene, for deretter å videreføre søket i Oria¹⁰, som vi har lagt opp til i dette prosjektet.

Vi forsøkte ulike kombinasjoner av ordene i tabell 2.2 (Tabell 2). Søkeordet som viste seg å dekke teamet, var «skilled migration», antallet treff ble redusert etter hvert som vi benyttet ulike kombinasjoner av søkeordene. I alt fikk vi 1074 relevante treff. I tillegg gjorde vi søk i Google Scholar med ulike kombinasjoner av søkeord, hvilket gav 194 treff. Utgangspunktet for litteraturgjennomgangen var til slutt 1268 artikler.

¹⁰ Oria er en søkemotor som lar deg søke i norske fag- og forskningsbiblioteks ressurser: bøker, artikler, tidsskrifter, musikk, filmer og elektroniske ressurser.

Inklusjon av studier

Med utgangspunkt i formålet med kunnskapsoppsummeringen utarbeidet vi følgende inklusjonskriterier. For at en artikkel skulle bli inkludert, måtte den omhandle minst ett av følgende kriterier: i) fagutdannet person i tredjeland som vurderer å søke jobb i annet land, ii) fagutdannet person fra tredjeland som blir værende, iii) fagutdannet person fra tredjeland som reiser tilbake, iv) initiativ fra ulike land for å tiltrekke seg fagutdannet person fra tredjeland.

Vi inkluderer hovedsakelig studier publisert i engelskspråklige vitenskapelige/fagfelleverderte tidsskrifter og rapporter i perioden 2010–2020. Feltet er i rask endring, og eldre studier er dermed trolig av mindre relevans. Både oversiktsartikler, ulike former for effektstudier, kohortstudier og kvalitative studier vil bli inkludert. Bøker, mastergrader, nyhetsartikler eller konferanseartikler (papers) vil ikke bli inkludert. Vi gjorde også noen søk der vi oversatte de mest sentrale søkeordene til norsk.

Det er nærliggende å legge hovedvekten på studier som handler om arbeidsinnvandrere til/i enkelte land, der man har kartlagt deres bakgrunn eller gjort kvalitative studier for å få fram årsakene til at de valgte det landet de nå befinner seg i. Vi har i hovedsak inkludert studier som omhandler arbeidsinnvandring til land som er sammenlignbare med Norge med tanke på velferdsordninger, arbeidsmarked og lønns- og næringsstruktur. Etter innspill fra referansegruppen så vi det som relevant å inkludere studier fra de nordiske landene, Canada, Sveits og Tyskland, men også Australia og New Zealand, som er land som skårer høyt på OECDs Indicators of Talent Attractiveness (2019).

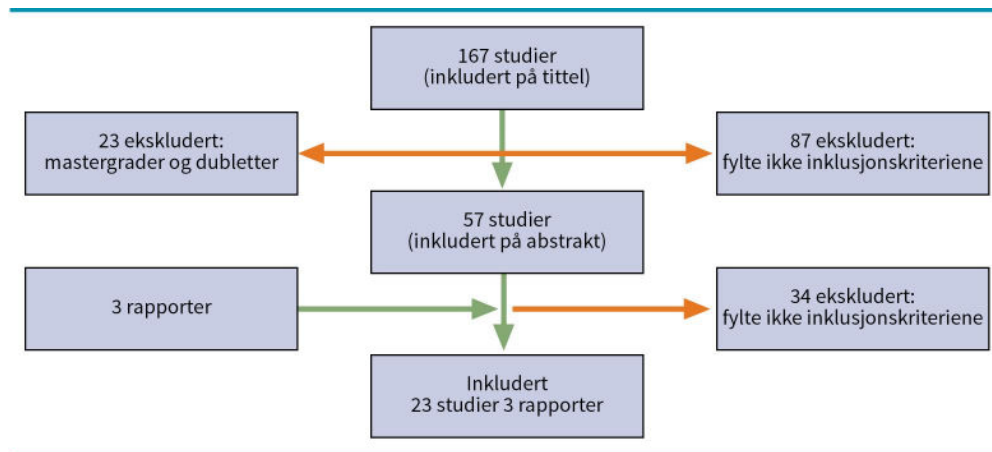
Vi har utarbeidet en tabell over inklusjons- og eksklusjonskriterier for å sikre enhetlig vurdering av materialet. Tabellen i sin helhet er vedlagt rapporten.

Dataekstraksjon

Figur 2.2 viser gangen i inklusjon-/eksklusjonsprosessen. Vår første tilnærming var å inkludere/ekskcludere artikler basert på tittel. Etter første inklusjons-/ekskklusjonsfase ble 167 artikler inkludert. Etter andre inklusjon-/ekskklusjonsfase, det vil si etter å ha lest sammendrag til 167 artikler, ble til sammen 110 referanser ekskludert fordi artiklene viste seg ikke å oppfylle inklusjonskriteriene. Det gjensto 57 artikler som vi leste i fulltekst, og etter den gjennomgangen endte vi opp med 23 artikler som vi til slutt inkluderte. I kunnskapsoppsummeringen har vi hovedsakelig valgt å inkludere vitenskapelige studier på feltet. Flere av disse studiene benytter blant annet sekundærdata fra OECD. Etter innspill fra referansegruppen har vi inkludert tre rapporter fra OECD.

Beskrivelsen av artiklene som inngår i kunnskapsoppsummeringen, inkluderer forfatter, formål, metode, deltakere og kontekst og er lagt i vedlegg til rapporten. I resultatkapittelet er funnene i hver enkelt publikasjon beskrevet ut fra hvilke spørsmål de besvarer, og deretter gruppert tematisk. Dette er for å kunne trekke ut kunnskap på tvers av studiene.

Figur 2.2 (Flytdiagram) inklusjon og eksklusjon av studier



Metodiske begrensninger

Et «scoping review» er en oppsummering av identifisert og tilgjengelig kunnskap innen valgte temaer i form av skrevne rapporter og artikler. Vi har gjort noen valg om søkestrategi, kriterier for inklusjon og eksklusjon og tidsavgrensning. Det vil derfor kunne være relevante studier vi ikke har fanget opp i denne kunnskapsoppsummeringen.

3 Resultater

Formålet med kunnskapsoppsummeringen er å identifisere artikler som kan gi oss innsikt i hvilke faktorer som er viktige å være oppmerksom på for å tiltrekke relevant arbeidskraft til Norge. Artiklene omhandler i) hvilke faktorer som påvirker faglærte arbeidsinnvandreres valg av land, ii) hva som får dem til å bli værende i en lengre periode, og iii) hva sammenlignbare land har gjort for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. I kapittelet beskrives artiklene med førsteforfatter og hovedresultater fra studiene. For en nærmere beskrivelse av studienes formål, metode og utvalg viser vi til vedlegg 1, mens den fullstendige referansen er å finne i vedlegg 2. Hvert delkapittel avsluttes med en oppsummering av hovedfunn fra artiklene og drøfter hvilke implikasjoner funnene har for Norge.

3.1 Faktorer som påvirker valg av land

I kunnskapsoppsummeringen har vi identifisert åtte artikler og to rapporter som handler om hvilke faktorer som har betydning for arbeidsinnvandreres valg av land. Noen artikler ser på begrunnelser for å dra til spesifikke land, mens andre ser på mer generelle begrunnelser som gjelder på tvers av flere land.

I artiklene som handler om spesifikke land, dreier flere seg om begrunnelser for å emigrere til Canada. I tillegg er det et begrenset antall studier som ser på begrunnelser for å arbeidsinnvandre til Norge, Tyskland, Finland, Australia og New Zealand. Studiene er i all hovedsak kvalitative, men enkelte har et kvantitativt design. Én studie er en kunnskapsoppsummering. Vi har også inkludert en rapport fra OECD som berører denne tematikken.

Arbeidsinnvandring til spesifikke land

OECD (2014) (4) har som en del av en større rapportserie om arbeidsmigrasjonspolitikk sett nærmere på Norge. Rapporten skiller ikke mellom arbeidsinnvandrere fra EØS og fra tredjeland, men framhever at det er relativt få som migrerer til Norge fra land utenfor EØS. Rapporten fokuserer primært på arbeidsmigrasjonspolitikk, men den beskriver også ulike faktorer som gjør Norge attraktivt og mindre attraktivt for arbeidsmigranter. Norge kan være et attraktivt land for utenlandsk arbeidskraft på grunn av det relativt høye lønnsnivået, særlig for yrker med lave krav til utdanning.

Samtidig framheves det i rapporten at på tross av relativt høye lønninger og muligheter for god livskvalitet er Norge i liten grad førstevalget til kvalifiserte arbeidsinnvandrere. Det kommer av blant annet språkutfordringer, at byene/bysentrum er mindre, og at Norge i liten grad er kjent som et mulig land å migrere til. Lønnsforskjellene sammenlignet med andre land er heller ikke så store for godt kvalifiserte arbeidstakere. Språket beskrives imidlertid som hovedbarrieren for å tiltrekke seg kvalifiserte arbeidsinnvandrere.

I rapporten kommer forfatterne med konkrete råd for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, og de peker blant annet på at Norge i liten grad markedsfører kvaliteter

som for eksempel trygghet, livskvalitet, utdanning og likestilling. Dette burde i større grad synliggjøres.

Et land som har flere fellestrekk med Norge, er Finland. **Koskela (2010) (5)** har gjennomført en kunnskapsoppsummering om arbeidsinnvandring til Finland. Forfatteren beskriver Finland som et land som opplever relativt lite arbeidsinnvandring sammenlignet med andre EU-land. Faktorer som får migranter til å velge Finland, er primært karrieremuligheter og spennende arbeidsoppgaver, faktorer som kan gjøre dem mer attraktive i arbeidsmarkedet. Landet blir sett på som et «overgangsland» og ikke et sted man blir værende permanent. De faktorene man kanskje kunne forvente var attraktive, som høy levestandard, sikkerhet og fin natur, er ikke i seg selv sterke nok for å velge landet.

McLeman et al. (2018) (6) undersøker i sin studie om klimautfordringer, som flom og sykkloner, var viktige årsaker til at migrantene flyttet fra Bangladesh til Canada. Datagrunnlaget er basert på fokusgrupper med totalt 44 migranter, hovedsakelig kvalifiserte migranter. Problemstillingen var basert på tidligere forskning som fant at klimautfordringer er viktige årsaker for flytting internt i Bangladesh. Studien viste at klimautfordringer ikke var en betydningsfull faktor, men andre miljøutfordringer som luftforurensing og mangler på tilgang til grøntområder var en av flere faktorer som spilte inn i avgjørelsen om å flytte. Når det gjaldt årsakene til at migrantene valgte Canada, var et godt inntrykk ved tidligere besøk viktig for de få som hadde vært der tidligere. For de andre ble valget påvirket av Canadas «skilled worker immigration program» og informasjon fra andre i sosiale nettverk.

Cameron et al. (2013) (7) så i sin studie på opplevelsene til høyt kvalifiserte ingeniører i Australia. En del av undersøkelsen så på begrunnelsen for valg av land. Studien samlet inn data fra to grupper: Den første ble rekruttert gjennom et arbeidsprogram for kvalifiserte migranter. Den andre gruppen ble rekruttert gjennom en interesseorganisasjon for ingeniører (Engineering Australia). Studien fant at hovedårsakene til at migrantene valgte Australia, var livsstil, sikkerhet og stabilitet og karriere – i nevnte rekkefølge. Det var noen ulikheter mellom de to gruppene der de som var rekruttert gjennom interesseorganisasjonen, rangerte sikkerhet og stabilitet før livsstil.

Khoo (2011) (8) Denne studien avdekker at økonomiske faktorer på et overordnet nivå spiller en mindre rolle enn livsstil og levestandard, klima og mulighet til å skape et bedre liv for barna ved å emigrere til Australia. Basert på disse funnene diskuteres mulige politiske virkemidler for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. I den sammenheng er det mulighet for familiegjenforening som særlig trekkes fram for å tiltrekke seg og beholde migranter. Begrunnelsene varierer med hensyn til hvilke land immigrantene kommer fra. For eksempel var det gjerne muligheter for en bedre livsstil og større muligheter for familien som var hovedgrunnene til at arbeidstakere fra Storbritannia og andre vesteuropeiske land valgte å bosette seg i Australia. For migranter fra land i Afrika og Asia dreide det seg om bedre muligheter i arbeidsmarkedet.

Tabor et al. (2015) (9) så i sin studie på migranter til New Zealand fra UK/Irland, India og Sør-Afrika. De undersøkte prosessen der migrantene bestemmer seg for å flytte, og hvordan de velger landet de skal migrere til. Beslutningsprosessen besto av tre steg: bestemme seg for om man skal dra, hvor man skal dra, og når man skal dra. Faktorer som påvirket valget om å dra, var personlige faktorer som for eksempel eventyrlyst og hva partner og familie tenkte om valget. Familie var spesielt viktig for migrantene fra India. Når det gjaldt valget om hvor man skulle dra, var livskvalitet,

trygghet, arbeidsmuligheter, klima, kulturell likhet, varme / hvor velkomne migranter var, og sosialt nettverk viktige faktorer. Det var noen ulikheter mellom de ulike nasjonalitetene knyttet til de ulike faktorene. Når det gjaldt tidspunkt for flyttingen, var det noen som nevnte såkalte katalysatorer – altså hendelser som gjorde at valget ble tatt. Ofte var det en lang prosess med diskusjon mellom familiemedlemmer.

Komparative studier

Lumpe (2017) (10) undersøkte i sin studie sammenhengen mellom innbyggeres holdninger til sosial mobilitet og migranternes valg av land. Studien fokuserte på innvandring av høyt kvalifiserte personer til OECD-landene med høyest inntekt per innbygger. Utvalget var Australia, Østerrike, Tyskland, New Zealand, Norge, Sverige, Sveits, Storbritannia og USA. I studien fant man at land der innbyggerne har stor tro på sosial mobilitet (for eksempel «den amerikanske drømmen»), oppleves som mer attraktive for høyt kvalifiserte migranter. Muligheter for sosial mobilitet øker sannsynligheten for at de velger å bosette seg der.

García-Rodríguez et al. (2010) (11) undersøker i sin studie sammenhengen mellom antall kvalifiserte migranter i et land og følgende forklaringsvariabler:

- prestisjen til de akademiske institusjonene / utdanningsinstitusjonene i landet
- andel av befolkningen som er fra andre land (brukes for å si noe om migrantnettverkene i landet)
- bruttonasjonalprodukt

Undersøkelsen er basert på data fra 207 land, 25 mottakerland og 182 avsenderland (som er delt opp i seks regioner: Afrika, Asia, Europa, Nord-Amerika, Sør- og Sentral-Amerika og Oseania). Dataene er analysert for alle land som helhet, og senere er de ulike regionene undersøkt for seg selv.

På overordnet nivå, med alle land og regioner sett under ett, fant forfatterne at migrantnettverk og prestisjen til akademiske institusjoner / utdanningsinstitusjoner i landet er sentrale forklaringsvariabler for migrasjon av høyt kvalifiserte migranter. Akademiske institusjoner med høy prestisje innebærer økonomiske insentiver og «fordeler» for de ansatte. Det var forskjeller i hvor viktige de ulike variablene var for migrantene fra de ulike regionene. For migranter fra Afrika og Sentral- og Sør-Amerika var prestisjen til utdanningsinstitusjonene den viktigste forklaringsfaktoren. For migrantene fra Europa, Nord-Amerika og Oseania var nettverk av andre migranter viktigst. For migrantene fra Asia var alle faktorene viktige, også bruttonasjonalprodukt. Dermed vil ulike initiativer og strategier knyttet til de ulike faktorene kunne påvirke strømmen av migranter fra ulike regioner.

Ozcurumez & Yetkin Aker (2016) (12) har gjennomført en komparativ studie som sammenligner migrasjon fra Tyrkia til Canada og Tyskland. Studien beskriver hvordan både Canada og Tyskland endret sin immigrasjonspolitik på 2000-tallet. Mange av endringene ble gjort for å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft. Forskjellen mellom landene er at Tysklands politikk er restriktiv overfor immigranter fra tredjeland, mens Canada er mer åpent for alle nasjonaliteter så lenge de oppfyller landets krav til kvalifikasjoner. Canadas liberale politikk ble oppgitt som en årsak til at man valgte å flytte dit for å bli boende permanent.

I studien ble det gjennomført dybdeintervjuer med 64 tyrkiske migranter som bor i Canada, og 48 tyrkiske migranter som bor i Tyskland. Resultatene viste at sosialt nettverk var viktig uavhengig av land, mens landenes generelle lønnsnivå hadde mindre betydning for valg av land. Resultatene viste videre at de som emigrerte til

Canada for å finne en jobb, bosatte seg der, mens for de som emigrerte til Tyskland, var det en midlertidig løsning for å få arbeidserfaring eller for å studere. Dette reflekteres ved at de som flyttet til Canada, la mest vekt på kvalitet og pris på utdanningen for barn, og de som flyttet til Tyskland, fokuserte mest på kvalitet og pris for deres egen utdanning. Oppsummert viste resultatene i artikkelen at Canada blir sett på som et land der man flytter for å bli værende, mens Tyskland er et land der man oppholder seg midlertidig.

Chaloff & Lemaitre (2009) (13) sammenligner i sin rapport migrasjonspolitik og strategier i OECD-land. Forfatterne beskriver også hvilken effekt politikken og strategiene har hatt på migrasjon til landene. Analysene er på overordnet nivå, men de beskriver også enkeltland. I rapporten nevnes det at Norge har utfordringer med å rekruttere arbeidstakere grunnet språk og relativt lav lønn etter skatt sammenlignet med engelskspråklige land.

Oppsummerende funn og betraktninger

Funnene viser at hva som har betydning for valg av land blant kvalifiserte migranter fra tredjeland, er sammensatt. Det er likevel noen faktorer som går igjen på tvers av studiene:

- gode og spennende karrieremuligheter
- lønnsnivå
- språk
- levestandard/livskvalitet
- sosialt nettverk og nettverk av migranter i landet
- migrasjonspolitik
- sikkerhet, trygghet og stabilitet
- families/partners holdninger
- klima
- politisk styring i landet
- toleranse/varme i befolkningen
- markedsføring og kunnskap om landet som et mulig land å migrere til

Gjennomgangen viser at det er mer enn gode og spennende karrieremuligheter i landene som er viktige for å tiltrekke seg høyt kvalifiserte migranter. Andre faktorer med betydning er god livskvalitet, trygghet og sikkerhet. Dette er imidlertid begrunnelser som tillegges ulik betydning avhengig av hvilket land man emigrerer fra. Emigrerer man fra konfliktfylte land, vil trygghet og sikkerhet vektas høyere enn hvis man emigrerer fra mindre konfliktfylte land. Flere studier peker på at markedsføring og kjennskap til land som det er mulig å emigrere til, er viktig. Det innebærer at faktorer utover interessante arbeidsmuligheter bør vektlegges i markedsføringen av et land (14). OECD (2014) (4) råder også Norge til å markedsføre kvaliteter som for eksempel trygghet, god livskvalitet, utdanning og likestilling. Rådene er gode, men det er imidlertid høyst usikkert hvilken effekt de vil ha. Kunnskapsgrunnlaget for å konkludere på dette området er lite.

Et interessant funn i noen av artiklene er at det er forskjeller på hva som gjør et land attraktivt for å bosette seg permanent, og hva som gjør det attraktivt å bo i for en periode. Dette ser ut til å være påvirket av hvor mye verdi som tillegges velferdssystemet. I artiklene trekkes både Tyskland og Finland fram som land der man jobber i en periode av livet, mens Canada nevnes som et eksempel på et land der man oftere

blir boende permanent. Koskela (2010) viser til at et godt velferdssystem med tilhørende høye skatter ikke nødvendigvis teller positivt dersom man ikke ser for seg å bli i landet over lengre tid (5). Det spiller for eksempel ingen stor rolle om skolene er gode, hvis du ikke ser for deg å få barn i perioden du bor i landet. Ozcurumez og Yetkin (2016) fant også at de som flyttet til Tyskland for å studere eller få internasjonal erfaring, ikke var like opptatt av kvaliteten på og kostnader for barns utdanning som de som flyttet til Canada (12). Disse resultatene kan også ses i lys av en norsk kontekst. I Norge har man et velfungerende velferdssystem, som legger til rette for like muligheter for skolegang, helsetjenester og ulike trygdeordninger. Hvis vi skal legge funnene i disse artiklene til grunn, vil dette være fordeler som vil appellere til kvalifiserte migranter som ser for seg å bosette seg permanent i landet, men som kanskje i mindre grad vil tillegges vekt av kvalifiserte arbeidsinnvandrere som ser for seg å bli boende en kortere periode.

Ser vi på barrierer, trekkes språk fram som en utfordring for Norge, spesielt i konkurranse med engelskspråklige land (4, 13). Språk er en barriere både for å tiltrekke seg migranter og for at de skal bli værende i landet over lengre tid. I Norge foreligger det også særskilte språkkrav som for eksempel i helse- og omsorgsykker. I disse yrkene vil det være et stort behov for arbeidskraft i årene som kommer. For at kvalifiserte migranter fra tredjeland skal få mulighet til å bli sysselsatt i den typen yrker, må de beherske norsk. Det å investere i å lære seg norsk gir imidlertid langt færre gevinster enn for eksempel å lære seg engelsk eller spansk. Disse språkene åpner for langt flere arbeidsmarkeder enn det norske/skandinaviske. Det norske språket er muligens en av de største barrierene for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft.

Chaloff og Lemaitre (2009) nevner en annen medvirkende årsak til at Norge har utfordringer med å rekruttere kvalifiserte migranter. Det er at lønningene er relativt lave etter skatt (13). Dette i kombinasjon med at man ikke ser for seg å bosette seg permanent i landet, og på sikt få mer «utbytte» av det høyere skattenivået i landet, kan være en faktor som gjør det lite attraktivt å bosette seg i Norge. I Norge er det relativt små lønnsforskjeller mellom ulike yrkes- og utdanningsgrupper. Sammenlignet med en rekke andre land er lønningene relativt høye for yrker med lavere krav til utdanning og tilsvarende lave for yrker med høyere krav til utdanning. I konkurranse om høyt kvalifiserte migranter vil Norge på grunn av den sammenpressede lønnsstrukturen kunne tape i konkurransen med andre land.

Norge har flere fellestrekk med Tyskland og Finland enn Canada, som blant annet en mer restriktiv linje vedrørende arbeidsinnvandring. I Norge skal arbeidsinnvandringen fra tredjeland være behovsstyrt og regulert, og det kreves oppholdstillatelse før man kan begynne å jobbe. Et annet element er at arbeidsinnvandringen fra tredjeland ikke skal fortrenge innenlandsk arbeidskraft, eller arbeidskraft fra EU/EØS, ikke svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv og ikke medføre alvorlige konsekvenser for fattige avsenderland (St.meld. nr. 18 (2007-2008) punkt 1.6). Det betyr at det å være kvalifisert i seg selv ikke er tilstrekkelig for å få mulighet til å arbeidsinnvandre til Norge. Disse kravene kan føre til at kvalifiserte arbeidsinnvandrere kan se det som mer attraktivt å velge Canada, som har en mindre restriktiv linje når det gjelder arbeidsinnvandring. Flere av studiene peker på betydningen av å ha et nettverk for at kvalifiserte migranter skal velge å bosette seg i landet. I konkurranse med land med en større tilstrømning av kvalifiserte migranter vil Norge antagelig også komme til kort når det gjelder muligheter for å tilby slike nettverk.

Det at Norge ikke skal rekruttere kvalifisert arbeidskraft fra fattige avsenderland, slik at disse landene får utfordringer med å levere tjenester til egen befolkning, er en politisk beslutning som kan ha betydning for i hvilken grad arbeidskraft fra en rekke

land vil kunne få innpass i Norge. Den økonomiske situasjonen og mangel på arbeidskraft i ulike tredjeland vil potensielt kunne være et hinder i seg selv for å rekruttere fra disse landene.

Det er flere faktorer som ser ut til å være mindre fordelaktige for Norge i konkurransen om å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Enkelte av disse faktorene er det antagelig vanskelig å gjøre noe med, som språk, en sammenpresset lønnsstruktur, høye skatter og avgifter og avtaler og regelverk som setter klare føringer for arbeidsinnvandring fra tredjeland til Norge. Dette kan i sum føre til at relevant arbeidskraft velger andre land å emigrere til. Antagelig er Norge, som Finland, relativt ukjent for potensielle arbeidsinnvandrere fra tredjeland, og til tross for at vi finner lite dokumentasjon på at faktorer utover lønn, språk, karrieremuligheter og nettverk har betydning for kvalifisert arbeidskraft og deres valg av land, vil Norge antagelig profitere på å markedsføre andre karakteristika og verdier som kjennetegner Norge.

3.2 Tredjelandsborgeres fagbakgrunn

I kunnskapsoppsummeringen er det også et formål å få kunnskap om valg av land blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland innenfor spesifikke bransjer. I Kompetansebehovsutvalgets tredje rapport (NOU 2020: 02) pekes det blant annet på at Norge vil ha et særlig behov for yrkesgrupper som helsefagarbeidere og sykepleiere, tømrere og IKT-utviklere i årene framover, og kunnskap om hva som tiltrekker denne typen fagkompetanse til ulike land, er relevant for Norge. I tillegg til nevnte yrker var det et ønske om å søke etter artikler innenfor bransjene teknologi, akademia og oljenæringen. I søkene finner vi få artikler som handler om arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres spesifikke yrkes- og næringsbakgrunn og begrunnelser for valg av land. Nedenfor oppsummerer vi funnene fra de tre artiklene vi inkluderte i kunnskapsoppsummeringen, der to omhandler migranter med legeutdanning i USA og Frankrike, og én omhandler migranter med ingeniørbakgrunn i Australia.

Peterson et al. (2014) (15) undersøkte i sin studie hvordan autorisasjonsregler/lisensregler for leger i ulike stater i USA har påvirket antall nye leger som immigrerer til staten. Studien er gjennomført som en dokumentstudie, der lisensregler i ulike stater ses opp mot immigrasjonstall. Forfatterne nevner at én årsak til å ha strenge autorisasjonsregler er å beskytte egne arbeidsmuligheter ved å skape mindre konkurranse om jobbene. Forfatterne fant at i stater der legene hadde større innflytelse over lisenskravene, førte det til strengere lisensregler, og konsekvensen var at det kom færre nye migranter med legebakgrunn. Videre framhever de at lisensregler er til samfunnets interesse, fordi de sertifiserer kompetanse, samtidig som de kan fungere som sterke barrierer for migranternes tilgang til arbeidsmarkedet. De fungerer som implisitte barrierer som ikke styres av migrasjonspolitikken. Det at man kan beskytte egne jobber ved å påvirke regelverk, er derfor en faktor som kan være med på å påvirke arbeidsmobilitet på tvers av land.

Ramboarison-Lalao et al. (2012) (16) ser i sin studie på opplevelsene til 17 madagassiske legeutdannede personer som bor og jobber i Frankrike. Studien er kvalitativ og er gjennomført ved bruk av dybdeintervjuer med legene samt én klinikkleder. Frankrike er et land som er avhengig av kvalifisert arbeidskraft, og forfatterne argumenterer med at for å forstå hvordan et land skal håndtere kvalifiserte migranter, må man også forstå deres opplevelser. Resultatene fra studien viser at informantene opplever det som utfordrende å få seg jobb som lege i Frankrike. Kun to av dem fikk legejobb direkte etter ankomst, og begge hadde tidligere tatt utdanning i Frankrike. Åtte av deltakerne kom til Frankrike for å gjennomføre spesialisering. For å få jobb

som leger måtte de først gjennomføre spesialiseringen og deretter jobbe tre år som sykepleiere (acting nurse) før de fikk godkjent utdanningen fra Madagaskar. De sju siste ble værende i sykepleierstillinger og opplevde derfor nedadgående karrieremobilitet.

OECD (2014) (4) nevner i sin rapport om Norge at godkjenningen av utenlandske kvalifikasjoner er en utfordring, spesielt for yrker som krever en offentlig godkjenning, og der ventetiden for å få autorisasjon kan være lang. OECD (2015) (17) beskriver også godkjenningen av kvalifikasjoner som varierende mellom OECD-landene og at godkjenningsordninger ofte utgjør en sterk barriere for å rekruttere helsepersonell fra utlandet.

Artikkelen til **Cameron et al. (2013)(7)** er en del av en større studie som ser på kvalifisert migrasjon som en strategi for å håndtere mangel på ingeniører i jernbansektoren i Australia. Studien fokuserer på kvalifisert arbeidskraft som allerede er i landet, og undersøker kvalifiserte migranter, primært ingeniører, som har kommet til Australia gjennom «General Skilled Migration»-programmet. Det innebærer at de er avhengig av å ha en arbeidsgiver før ankomst. I studien ser man på hva som var årsaken til at de valgte å flytte til Australia, hvor mange av dem som er i relevant jobb basert på deres yrkesbakgrunn, og utfordringer de har opplevd i forbindelse med jobbsøking.

Studien ble gjennomført ved bruk av en spørreundersøkelse som ble sendt til to grupper, én gruppe rekruttert gjennom et arbeidsprogram for kvalifiserte migranter (N = 53) og én gruppe rekruttert gjennom en interesseorganisasjon for ingeniører (N = 58). Resultatene fra undersøkelsen viste at 72 prosent i gruppen som var rekruttert gjennom et arbeidsprogram, og 44 prosent i gruppen som var rekruttert gjennom interesseorganisasjonen, var arbeidsledige selv om de i utgangspunktet var godt kvalifiserte. Migrantene beskrev at potensielle arbeidsgivere anså dem for å mangle lokal erfaring og kunnskap, og at det var en barriere for å få relevant jobb. Forfatterne framhever at hvis industrien skal få utnyttet potensialet til denne gruppen, har de et behov for opplæring i relevante temaer som for eksempel jernbanespesifikk opplæring. De argumenterer videre for at industrien kan være med og ta et ansvar for å bygge opp talenter som de senere selv kan ansette, og at dette kan bidra til å redusere mangelen på ingeniører i jernbaneindustrien i landet.

Oppsummerende funn og betraktninger

I Norge er kravene til oppholdstillatelse som faglært lik for alle yrkesgrupper. For enkelte grupper, som helsepersonell, stilles det tilleggskrav, som autorisasjon eller språkkrav.

Det var relativt få artikler som handlet om spesifikke yrkesgrupper fra tredjeland. Funnene i artiklene viser at det kan være utfordrende for fagutdannede fra tredjeland å få seg jobb innen sitt yrke i sitt nye land. OECD har i flere rapporter satt søkelys på migrasjon av helsepersonell til OECD-landene. De nevner at godkjenning av kvalifikasjoner kan være en utfordring, og at det muligvis kan ta en del tid å få en slik godkjenning på plass. Det kan også være en barriere for rekrutteringen av helsepersonell fra andre land.

Et interessant funn er at et land kan bidra til å påvirke migrasjonen og utnyttelse av kompetansen til leger fra andre land ved å regulere lisensregler.

3.3 Tredjelandsborgeres begrunnelse for å bli værende i lengre tid

Faktorene som har betydning for valg av land, kan også være viktige for å bli værende i landet. Vi identifiserte ni artikler og en rapport som handler om dette temaet. Artiklene er basert på både kvantitative data som survey- og registerdata og kvalitative metoder. To av artiklene er kunnskapsoppsummeringer. Flere av studiene er fra Australia, men vi har også identifisert studier fra Finland og Tyskland. Studiene fra særlig Finland og Tyskland har overføringsverdi til norske forhold. Det er flere artikler som handler om at hva som har betydning for at migrantene blir værende, også er av betydning for om de velger å migrere til landet i første omgang. På den måten er det noe overlapp mellom artiklene som er beskrevet i kapittel 3.1 og i dette kapittelet.

Australia

Tre studier om tematikken er fra Australia. **Wickramaarachchi & Butt (2014) (18)** har gjennomført en studie som tar utgangspunkt i Australias policy om å rekruttere faglærte (skilled migrants) til å bo og arbeide i spesifikke regioner av Australia. I Australia ble det i perioden 1996–1997 utviklet flere «State Specific Regional Migration (SSRM) visa» for å bidra til å sikre faglært arbeidskraft i alle regioner i landet. Arbeidstillatelse ble utstedt for generell faglært kompetanse og for spesifikk faglært kompetanse. Migranter med generell faglært kompetanse kunne bosette seg hvor som helst, mens de med spesifikk faglært kompetanse fikk anledning til å bosette seg i spesifikke regioner, med få muligheter til å flytte ut av regionen. Formålet med politikutformingen var å dekke behovet for faglært arbeidskraft i mer desentraliserte strøk av Australia.

Om dette har bidratt til å hindre at alle faglærte immigranter bosetter seg i mer urbane strøk, er uvisst. Det viser seg at mange flytter til mer urbane områder etter at restriksjonene knyttet til bosetting i en spesifikk region er opphevet, etter et gitt antall år. I denne studien ble det gjennomført en spørreundersøkelse til et utvalg migranter (N = 50). Migrantene kom hovedsakelig fra ulike områder i Asia, og et mindretall kom fra Afrika. Ni av ti var fra ikke-engelskspråklige land. Nesten sju av ti respondenter bodde i urbane deler av Australia.

Tidligere studier har avdekket at muligheter til å tilfredsstille ønsker om livsstil, nærhet til venner og familie, muligheter til å finne matvarer fra opprinnelseslandet og kulturelle og religiøse preferanser er viktige faktorer for valg av bosted for faglærte migranter. Resultatene i denne artikkelen viser at flere enn halvparten fortsatt ønsker å bo i den regionen de først bosatte seg i. Årsaker til å flytte var i all hovedsak ønsker om mer nærhet til venner og kulturelle preferanser, men også muligheter i arbeidsmarkedet og jobbmuligheter var viktige faktorer. Fire av ti ville fortsette å bo i mindre sentrale strøk hvis de fikk et like godt jobbtilbud som i de mer urbane delene av landet. Oppsummert viste studien at tilfredshet med økonomi og jobbmuligheter var de viktigste årsakene til å bli i regionen. Samtidig var mulighet til å opprettholde livsstil og praktisere egen kultur noe som mange respondenter var opptatt av å ivareta.

Khoo et al. (2017) (19) undersøker faktorer som påvirker beslutningen om å bli i Australia, blant kvalifiserte migranter med midlertidig oppholdstillatelse. Selv om Australia først og fremst er kjent for sitt poengbaserte inntakssystem for permanent oppholdstillatelse, har de siden 1996 også tilbudt midlertidige oppholdstillatelser. Disse er arbeidsgiverbaserte, hvor en arbeidsgiver kan sponse utenlandske kvalifiserte arbeidere i opptil fire år. Arbeidstakerne må betales i lønn på samme nivå som

de australske. Arbeidstakerne kan siden få fornyet visumet og søke om permanent oppholdstillatelse. Australia har opplevd en sterk økning av migranter som søker permanent oppholdstillatelse etter opprettelsen av dette systemet.

Årsaker til at migrantene ville søke om permanent oppholdstillatelse, var flere. En del hadde fått australsk partner, mange forklarte at de ville få mer fleksibilitet på arbeidsmarkedet, og andre igjen forklarte det med at de ønsket å få full tilgang til helse- og utdanningstilbud for seg og sine barn. Pull-faktorer var viktigere enn push-faktorer for hvorfor migrantene ønsket å bli i Australia. Australias klima, livsstil, muligheter for barna og karrieremuligheter var faktorer mange i undersøkelsen rapporterte som viktige. Mindre viktige faktorer var mangel på karrieremuligheter i hjemlandet, levestandard og andre sosiale forhold i hjemlandet. Faktorer knyttet til karriere og lønn var viktigere for yngre migranter og migranter fra utviklingsland, mens faktorer knyttet til sosiale nettverk var viktigere for kvinner enn for menn. Livsstil og klima var viktigere for migranter fra OECD-land enn for de fra utviklingsland. I Australia kan også arbeidsgivere nominere kandidater de mener er interessante, til å få en invitasjon til å søke oppholdstillatelse.

Khoo (2011) (8) I artikkelen refereres det til flere oppfølgingsstudier som har sett på årsaker til at migranter returnerte til hjemlandene. Den første studien fant at de som hadde fått foreldre og søsken til å flytte til Australia, i langt større grad ble værende enn de som ikke hadde familie i nærheten. Hovedårsakene til at migranter valgte å «dra hjem», var hjemlengsel, familieforhold og at den politiske situasjonen i hjemlandet hadde forbedret seg. Andre faktorer som høyere lønn, bedre muligheter på arbeidsmarkedet, bedre muligheter for forfremmelse og karriereutvikling andre steder var også viktige årsaker til at faglærte immigranter ikke ble boende i Australia.

Begrunnelser for å returnere til hjemlandet varierte mellom innvandringsgrupper. Migranter fra Kina, Korea og USA oppga oftere bedre muligheter på arbeidsmarkedet andre steder som en årsak til at de ikke ønsket å bli værende i Australia, mens blant yngre faglærte migranter fra Europa og Nord-Amerika var savn etter familie og venner en viktig årsak til at de ikke ønsket å bli værende. Migranter fra Sør- og Øst-Europa oppga i større grad at de ville vurdere å flytte tilbake til hjemlandet hvis det ble en forbedret situasjon knyttet til ulike sosiale og politiske forhold – som i utgangspunktet hadde vært årsaken til at de valgte å flytte til Australia.

Tyskland

Faist (2017) (20) Studien viser at motivasjonen blant høyt kvalifiserte arbeidstakere for å flytte til Tyskland, og for å bli værende, kommer av flere ulike forhold. Det første aspektet som trekkes fram, er muligheter for sosial mobilitet / muligheter for karriereutvikling. De som generelt hadde positive erfaringer og hadde fått oppfylt sine planer og ønsker med oppholdet i Tyskland, vurderte å bli værende.

Mange høyt kvalifiserte immigranter ønsker å emigrere til land med engelsk som arbeidsspråk. Noe av forklaringen på at høyt kvalifiserte arbeidstakere fra India ikke lykkes i det tyske arbeidsmarkedet, oppgis å være manglende språkferdigheter. Andre faktorer som bidrar til at indiske arbeidsinnvandrere kommer til – og blir værende – er at Tyskland har et godt omdømme knyttet til gode muligheter for utdanning og karrieremuligheter i de større byene. I tillegg oppfattes det at det er høy kvalitet på utdanningsinstitusjonene, noe som har vist seg med det stadig økende antallet studenter fra India. Hvordan integreringen i samfunnet er for øvrig, har betydning for hvor lenge immigrantene blir værende. Det tyske skolesystemet oppfattes som byråkratisk, noe som gjør det utfordrende å få integrert den øvrige familien i det tyske samfunnet. Dette kan være en faktor som bidrar til at immigrantene ikke bosetter seg

over lengre tid. En annen utfordring er at vektlegging av formell kompetanse er inngangen til arbeidsmarkedet, og det å få godkjent utdanning fra hjemlandet opplevdes som til dels utfordrende. Språkferdigheter, grad av integrering i arbeidsmarkedet og gode karrieremuligheter virker å være avgjørende faktorer for om indiske høyt kvalifiserte arbeidstakere blir værende.

Rajendran et al. (2017) (21) Studien identifiserte faktorer på den enkelte arbeidsplass, med betydning for om arbeidstakeren valgte å bli værende. Faktorer som økt integrering var både formelle og uformelle. Eksempler på formelle faktorer var det å ha et introduksjonsprogram og å ha en mangfoldskomiteé. Eksempler på uformelle faktorer var det å ha en mentorordning og det å ha en empatisk veileder, gjerne en som var migrant selv. Selvhjelpsstrategier inkluderte blant annet å aktivt bestemme seg for å få det til å fungere, søke informasjon, jobbe hardt og sosialisere med kolleger.

Faktorer som hindret integrasjon, var enten strukturelle/systematiske eller mer subtile. Eksempler på dette var mangel på støtte fra myndighetene for å finne sin første jobb og utfordringer med å få tidligere erfaring anerkjent av arbeidsgiverne. Andre opplevde utfordringer med kulturelle faktorer. Noen opplevde rasisme på arbeidsplassen. Eksempler på individuelle faktorer som påvirket negativt, var utfordringer med å tilpasse seg kommunikasjonsstilen på jobb og det å holde seg kun til sin egen gruppe med andre migranter fra samme land.

Norge/Sverige

Povrzanović Frykman et al. (2019) (22) Studien undersøker hvilken betydning arbeidssted/bosted har for øvrige faktorer som arbeid, familie og ulike sosiale dimensjoner i livet. Studien undersøker i liten grad beslutninger om å bli værende, men heller faktorer som påvirker trivselen til utenlandske leger bosatt ute i regionene. Vi omtaler kort studien siden den er en av svært få studier som omhandler høyt kvalifiserte innvandrere i Norge. Resultatene viser at det å arbeide i Agder og Skåne oppfattes som å arbeide i sentrale strøk, samt at det er lett å reise til og fra disse stedene. Nærhet til naturen og trivsel på arbeidsplassen har betydning for vurderingene om å bli værende. Utfordringer henger sammen med avstand til familie og venner som er bosatt utenfor regionen, men også i andre land.

Aidara (2020) (23) Studien viser at blant gambiske høyt utdannede migranter som ble værende, var ulike former for tilknytninger viktige forklaringer på hvorfor de ble værende. Sosiale nettverk som å ha familie og venner i vertslandet var viktig både for å velge å reise dit og for å bli værende. Å bo i et land med gode velferds- og utdanningssystemer var også blant de viktigste årsakene til å bli. Mange migranter trakk i tillegg fram faktorer som etter hvert gjorde dem mer like vertslandet både i tankesett og kultur, og som i mindre grad gjorde dem tilpasset et liv i Gambia. En av informantene som hadde bodd lenge i Norge, oppga også muligheter til opptjening av pensjonspeng som årsak til at det var lite relevant å flytte tilbake til Gambia etter et etter hvert langt yrkesliv i Norge.

Studien finner videre at returnerte migranter vektlegger at deres identitet er nært knyttet til hjemlandet, og at det er en svært viktig faktor for å flytte tilbake. Det er nettopp denne tilknytningen som også bidrar til at de ikke reemigrerer, det vil si at de blir værende i hjemlandet på tross av både uroligheter og manglende jobbmuligheter. I tillegg er det et flertall som vektlegger kostnadene ved å reise fra familien. I noen tilfeller blir barna igjen i Gambia, noe som oppleves som problematisk for flere. Et annet poeng med å reise tilbake er et ønske om å oppdra egne barn i Gambia.

Finland

Koskela (2011) (5) Studien går gjennom kunnskapsstatus på arbeidsinnvandringsfeltet i Finland. Forfatterne framhever at det har vært relativt få immigranter til Finland. Da denne artikkelen ble skrevet, var det fortsatt få høyt kvalifiserte migranter som kom til landet. I stedet for å være et attraktivt land for høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere er det heller slik at mange høyt kvalifiserte finske statsborgere reiser ut av landet («brain drain»). Dette begrunnes med at kvaliteten på utdanningsinstitusjonene i Finland er høy, og at arbeidskraften er ettertraktet i utlandet. Finland har blitt kritisert for å være sent ute med å gjøre seg attraktivt for høyt kvalifisert arbeidskraft fra andre land (omtales også over).

Faktorer som er distanserende for migrantene, er knyttet til språklige barrierer og at det oppfattes utfordrende å skape nære sosiale relasjoner både til etniske finner og til andre migranter, fordi det er en relativt liten gruppe innvandrere i Finland generelt. Andre faktorer er manglende engelskferdigheter hos offentlig ansatte, noe som gjør det ekstra utfordrende å få bistand/assistanse ved behov. Den mest uttalte faktoren for å ikke bli værende er lønns- og skattenivået. Det oppfattes også at det er lite muligheter for å avansere karrieremessig.

Det sosiale livet utenfor jobb er viktig for å få de som flytter, til å bli værende. Faktorer som språkkunnskaper, vanskeligheter med å forstå den finske væremåten (det at de kan oppleves som «kalde») og mangel på kulturelle og sosiale aktiviteter nevnes som årsaker til å flytte hjem / andre steder. Et annet interessant poeng er at et godt velferdssystem ikke nødvendigvis ses på som positivt for denne gruppen, fordi det innebærer høye skatter. Mange ser ikke for seg å få barn som skal gå på skole der, at de skal bruke helsetjenestene eller pensjonsordningene, og det blir derfor mye penger å betale for noe de trolig vil få lite bruk for.

OECD (2014) (4) beskriver i sin rapport at høyt kvalifiserte arbeidere som kommer til Norge, ofte drar igjen selv om arbeidsgiverne deres kunne ønske at de ble værende. Ektefellene til migrantene, som ofte 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 rapporten er derfor at man bør gjøre mer for å hjelpe ektefeller inn i arbeidsmarkedet, inkludert å gi dem tilgang til språkopplæring.

OECD nevner også at arbeidsmigrantene ikke er en del av den veletablerte integreringsinfrastrukturen i Norge, da den i stor grad er tilpasset humanitære migranter og deres familiemedlemmer. De må blant annet betale for språkopplæring selv. Det kan derfor være verdt å se på mulighetene for en proaktiv velkomstpakke som også inkluderer sosial integrering. Språk beskrives som hovedbarrieren både for å tiltrekke seg kvalifiserte migranter og for å beholde dem.

Oppsummerende funn og betraktninger

Resultatene fra artiklene som handler om hvilke faktorer som tillegges betydning for at kvalifiserte arbeidsinnvandrere blir værende, er mange av de samme faktorene som har betydning for valg av land å emigrere til. På tvers av studiene vi har gått igjennom, finner vi at følgende faktorer er viktige:

- språk
- godkjennelse av utdanning og arbeidserfaring
- nettverk
- levestandard/livskvalitet
- familiens/partners holdninger
- velferdssystemer

Den viktigste faktoren for at de blir i landet, er at arbeidsinnvandrerne har fått en tilknytning til landet de har emigrert til, og om de har etablert seg med familie eller har fått innvilget familiegjengenforening. Venner og andre sosiale nettverk er også viktig. Betydningen av familie, men også ektefelles muligheter på det norske arbeidsmarkedet trekkes fram i OECD-rapporten fra 2014 (4) som en betydningsfull faktor for at kvalifiserte arbeidsinnvandrere blir værende i landet. Hvilke muligheter som foreligger for familiegjengenforening, og ikke minst hvordan det legges til rette for at kvalifiserte ektefeller også får en mulighet i det norske arbeidsmarkedet, vil være viktig å utrede nærmere.

I den samme OECD- rapporten framheves det at språkopplæring ikke tilbys denne gruppen migranter, men er noe man må finansiere selv. I denne kunnskapsoppsummeringen er det særlig språk som trekkes fram som en begrensning når det gjelder å emigrere til, men også for å bli værende i ikke-engelskspråklige land. Hvordan språkopplæringen er organisert, og hva som tilbys til denne gruppen migranter, er antagelig noe som man burde utrede / se nærmere på.

Muligheter for karriereutvikling, relevante jobbmuligheter og muligheter for videreutdanning er også forhold som framheves i noen av studiene. **Faist (2017) (20)** fant i sin studie at manglende karriereutvikling var en av flere faktorer som kunne bidra til at man valgte å flytte fra landet man hadde emigrert til. Årsaker til manglende karriereutvikling er nok sammensatt. Et eksempel kan være muligheter til å gjøre karriere i form av å avansere fra medarbeider til leder. Norge skiller seg fra mange land ved at de fleste virksomhetene er små eller mellomstore, og at det er rimelig flate ledelsesstrukturer. Det innebærer at det i mange virksomheter er få ledernivåer, og mulighetene til å avansere vil være mindre enn i land der hierarkiske organisasjonsstrukturer med flere ledernivåer er mer utbredt.

En tredje faktor er knyttet til sosiale velferdsgoder, særlig i de skandinaviske landene. I studien til **Aidara (2020) (23)**, riktig nok med et svært begrenset datamateriale, var velferdsordninger i form av opptjening av pensjonspoeng noe som bidro til at man valgte å bli værende i landet. Norge har gode velferdsordninger, noe som er viktig både for å ta vare på befolkningen i et livsløpsperspektiv og for å fremme helse og utdanning i befolkningen. Disse forholdene vil antagelig være viktige der migrantene har etablert seg med familie, men antagelig mindre viktige der migrantene ikke har etablert seg med familie.

Andre forhold av betydning gjelder hvordan migrantene blir ivaretatt på arbeidsplassen. Det kan være at de har en type «onboarding», som innebærer rutiner for hvordan man tar imot nye medarbeidere, eller at de har en type «mentorordninger» som arbeidsgivere tilbyr migranter. Hvilke «onboarding»-programmer ulike virksomheter har etablert, vil være nyttig å få mer kunnskap om.

3.4 Erfaringer fra sammenlignbare land

Det siste formålet med kunnskapsoppsummeringen var å få innsikt i hvordan sammenlignbare land har tilrettelagt for kvalifisert arbeidsinnvandring. I kunnskapsoppsummeringen fant vi 13 artikler og to rapporter. Disse tar for seg virkemidler i immigrasjonslovgivning fra Canada, Australia, Nederland, Danmark, Sverige og Tyskland. Artiklene er i stor grad basert på dokumentanalyser og historisk gjennomgang av lovendringer. Det er lite empirisk evidens knyttet til virkning av lovgivning og eventuelt lovendringer. Enkelte artikler har en komparativ framstilling av ulike lands lovgivning og strategi, mens andre ser på sammenhenger mellom lovgivning og migrasjon.

EUs blue card-direktiv og andre europeiske lands politikutforming

Cerna (2013) (24) gjennomgår ulike EU-lands implementering av «blue card»-direktivet, og det følgende baserer seg på denne gjennomgangen. I 2009 implementerte EU et direktiv for immigrasjon fra tredjeland rettet mot migranter med utdanning. Hovedtrekkene i dette direktivet er 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 gjennom blue card-ordningen. Det er i tillegg krav knyttet til lønn, som må være minst 1,5 ganger gjennomsnittslønnen i det aktuelle landet. I alle land underlagt direktivet har man også rett til familiegjenforening dersom man får oppholdstillatelse på grunnlag av å være høyt kvalifisert (universitetsutdanning + minst fem års profesjonell erfaring). Medlemslandene har ellers hatt frihet til å bestemme antall tillatelser de vil gi, og seleksjonsvilkår. Det er også variasjon i varigheten av oppholdstillatelsen samt en del andre forutsetninger for oppholdstillatelse. Det har dessuten vært mulig å reservere seg mot dette direktivet, noe Danmark og Irland har valgt å gjøre. Mulighetsrommet under direktivet har ført til at blue card-ordningen har fått flere nasjonale versjoner, med spenninger mellom åpenhet og begrensninger i immigrasjonspolitikken.

Martina et al. (2013) (25) Rapporten viser til at EU tiltrekker seg relativt lite kvalifisert arbeidsinnvandring sammenlignet med enkelte land utenfor EU. EUs blue card er et etterspørselsdrevet direktiv for innvandring av kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland. Dette gir både rettigheter og begrensninger knyttet til tilgangen til EU-arbeidsmarkedet, og landene kan ha nasjonal lovgivning i tillegg. I den sammenheng har Østerrike innført et poengbasert visum, basert på erfaringene fra Canada og Australia. Det er likevel et etterspørselsdrevet system fordi man i de fleste tilfeller krever et jobbtilbud i tillegg. Østerrike oppfyller som regel det årlige målet for inntakstall. Storbritannia er ikke med i EUs blue card-direktiv, der har man i stedet et kategoribasert system hvor det er fem veier til oppholdstillatelse. Den første kategorien er for høyt utdannede og spesielt kvalifiserte søkere. Kategori 2 er for kvalifisert arbeidskraft med eksisterende jobbtilbud. Kategori 3 er for lavt utdannede, men har aldri blitt implementert. Kategori 4 er for de som skal ta utdanning, og kategori 5 er for korttidskontrakter. Også dette systemet regnes for å være etterspørselsdrevet og krever i de fleste tilfeller et jobbtilbud, investeringskapital eller et utdanningstilbud. Etter Brexit vil det imidlertid innføres et poengbasert innvandringssystem. Australia, Canada og New Zealand har et poengbasert system. Her får alle som søker, en skår basert på mange ulike faktorer, som utdanning, demografiske kjennetegn, arbeidserfaring og så videre. Dersom man har 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. Rapporten argumenterer for å utforske muligheten for at man også i EU kan tiltrekke seg arbeidskraft gjennom tilbudsdrevne ordninger.

Wind & Adamo (2019) (26) Den danske «grønt kort»-ordningen er et poengbasert system for evaluering av kandidaters arbeidskvalifikasjoner i en søknadsprosess for arbeidstillatelse. Godkjennelse 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. Videre virkemidler for å tiltrekke seg arbeidskraft handlet både om å markedsføre Danmark som et familievennlig land med gode velferdsordninger og å utvide og justere på bestemmelser i grønt kort-ordningen.

En senere evaluering viste likevel at Danmark var dårlige på rekruttering. Barrierer som ble trukket fram, var skatteordning, levestandard, språkbarrierer, dårlig tilgang på internasjonale skoler og Danmarks rykte i utlandet. Videre justeringer har ikke gitt

ønsket effekt. Utenlandske arbeidere får dårlig betalt og er ofte overkvalifiserte i stillingene de får, hvilket påvirker både ønsket om å bli og forventninger til potensielle utenlandske arbeidere. Studien argumenterer også for at Danmarks valg om å lage en egen ordning istedenfor å forplikte seg til EUs blue card antagelig har gjort Danmark dårligere stilt i konkurranse med resten av EU, da potensielle arbeidsinnvandrere med et blue card kan søke arbeid i flere andre land enn det første man lander i. Danmark har også strengere krav til språk, lønn og arbeidsaktivitet for permanent oppholdstillatelse enn hva som kreves i EU.

OECD (2014) (4) vurderer i sin rapport Norges arbeidsmigrasjonspolitik. Målet var å vurdere om politikken hadde suksess med å møte behovene i arbeidslivet, og om den var effektiv. Administrative prosedyrer for å søke om arbeidstillatelse og fornyelse vurderes som relativt effektive og enkle. Arbeidsmigrasjonspolitikken vurderes på overordnet nivå ikke som et hinder for rekruttering av kvalifiserte arbeidere. I rapporten kommer forfatterne med konkrete råd, og det nevnes blant annet at Norge bør informere internasjonale studenter bedre om mulighetene til å bli i landet etter endte studier.

Erfaringer med lovendringer

Berg (2011) (27) Artikkelen ser på trenden der det har blitt strengere krav til engelskkunnskaper hos de som søker kortvarig eller permanent «skilled» visum i Australia. Den stiller spørsmål om begrunnelsene som ligger bak dette, og ser på hvordan det påvirker strømmen av migranter. Kravene til engelskkunnskaper hos de som søker arbeidstillatelse i Australia, har blitt strengere de senere årene. Det er flere begrunnelser for dette, blant annet at det er nødvendig med tanke på helse og sikkerhet (for eksempel for å unngå arbeidsulykker), for å unngå å bli utnyttet på arbeidsplassen, for å kunne bidra inn i arbeidet og for å bli inkludert i samfunnet. Forfatteren stiller spørsmål om ikke dette kunne blitt løst på en annen måte enn å ha strengere engelskkrav. Bedre og mer omfattende opplæring kunne trolig forhindre flere arbeidsulykker. Videre peker hun på at de nye kravene har bidratt til færre migranter fra utviklingsland der de i liten grad snakker engelsk.

Finotelli & Kolb (2017) (28) Studien ser nærmere på tre land som tradisjonelt har stått langt fra hverandre med tanke på deres lovgivning knyttet til utenlandsk kvalifisert arbeidskraft. Disse tre er Canada, Tyskland og Spania. Studien benytter seg av en tredelt kategorisering av ordninger for screening av potensielle migranter for oppholdstillatelse, 1. arbeidskontraktbasert, 2. spesifikk kompetansebasert og 3. human kapitalbasert. Studien viser til hvordan Canada siden 2008 har gjennomgått sine virkemidler for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft flere ganger og har beveget seg fra en svært humankapitalorientert ordning til en hybrid mellom de tre. Tyskland har tradisjonelt vært strengt arbeidskontraktorientert, men siden innføringen av blue card har landet valgt en mer liberal retning hvor man også kan få oppholdstillatelse for å søke jobb, basert på kriterier om å kunne dekke livsopphold og å ha en viss utdanningsprofil. Spania har tradisjonelt hatt svært streng arbeidskontraktorientert ordning, som i mer forsiktig grad enn Tyskland har blitt lettet på. Oppsummert viser artikkelen at landene i større grad velger hybridløsninger, uten å gå inn på eventuelle effekter disse endringene har hatt for arbeidsinnvandringen i landene.

Kulu-Glasgow (2018) (29) tar for seg en immigrasjonsordning i Nederland som ble innført i 2006 og utvidet i 2016 for å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft. Ordningen gav tredjelandborgere som nettopp var ferdig utdannet ved et universitet i Nederland, eller var utdannet ved ett av de 200 topp rangerte universiteter i verden, en ettårig oppholdstillatelse for å orientere seg i arbeidsmarkedet og søke jobber.

Studien viser at de fleste som søkte om denne oppholdstillatelsen, allerede var bosatt i Nederland. Gjennom spørreundersøkelser og intervjuer av de som har fått denne oppholdstillatelsen, undersøkes årsaken til at de har søkt. 91 prosent hadde fullført en grad i Nederland og var allerede bosatt (81 prosent) eller returnerte til Nederland (10 prosent). Kun 9 prosent hadde bakgrunn fra et av toppuniversitetene fra resten av verden. Et stort flertall av de som søkte, hadde i utgangspunktet uansett tenkt å søke på andre eksisterende grunnlag, som familieforening. Funnene tyder på at ordningen i liten grad har klart å tiltrekke seg nye grupper kvalifiserte utenlandske arbeidstakere, og resultatene fra spørreundersøkelser og intervjuer indikerer at ordningen i liten grad er kjent blant målgruppen i tredjeland.

Lo et al. (2010) (30). I denne komparative studien tar forfatterne for seg kvalifisert arbeidsinnvandring til Canada og USA fra 1960 og fram til 2000-tallet. Fram til 1960-tallet var det lite innvandring til USA og Canada grunnet deres strenge innvandrings- og rasepolitikk. Deretter endret de reglene, og innvandringen økte i årene framover. USA fokuserte primært på familieforening, mens Canada fokuserte på kvalifiserte innvandrere. På 1980-tallet ble konkurransen fra andre land høy, og innvandringen gikk ned i begge land. På 1990-tallet økte USA kvoten for H-1B-visumer (tre-årig arbeidsvisum), og antallet økte deretter igjen. Canada endret sitt poengsystem på 1990–2000-tallet og opplevde en økning i høyt kvalifiserte arbeidere og studenter. De som immigrerer til landene, har i snitt høy utdanning, men de opplever likevel «brain waste», det vil si at de ikke får utnyttet sin utdanning, kompetanse og ferdigheter.

Van de Ven & Voitchofsky (2015) (31) Studien undersøker arbeidsmarkedseffekten av Australias endring i immigrasjonslovgivning for kvalifisert arbeidskraft. Mellom 2005 og 2009 skjedde det en rekke endringer som dro lovgivningen i en mer etterspørselsdrevet retning enn den hadde vært tidligere. Resultatet fra denne analysen viser positive kortsiktige effekter av ordningen på sysselsettingsraten blant migranter. Dette tyder på at screeningen av migranter basert på en hybrid av etterspørsels- og tilbudsdrivne immigrasjonsordninger har blitt bedre som følge av disse lovendringene.

Sammenligninger av lands attraktivitet

Czaika & Parsons (2017) (32) Studien tar for seg migrasjonsstrømmer av kvalifisert arbeidskraft til ti OECD-destinasjoner. Gjennom en regresjonsanalyse undersøkes sammenhengen mellom immigrasjonslovgivning rettet mot kvalifisert arbeidsinnvandring og innvandringsstrømmen av kvalifisert arbeidskraft. Blant landene er Norge og Sverige, Australia, New Zealand, Canada og Storbritannia. Resultatet viser at lønn og arbeidsmarkedsmuligheter er viktige faktorer som forklarer den totale innvandringen av høyt kvalifiserte arbeidstakere. I tillegg er det en sterk sammenheng mellom bilaterale avtaler om anerkjennelse av kvalifikasjoner og innvandring av høyt kvalifiserte arbeidstakere. Skattenivå ser også ut til å ha noe betydning. Krav om at man skal ha et jobbtilbud og såkalte «shortage lists» med spesifisering om type kvalifikasjon har en sterk negativ effekt på den totale arbeidsinnvandringen av høyt kvalifiserte personer. Arbeidsmarkedstester har ingen sammenheng, mens poengbasert lovgivning har en sterk positiv sammenheng. Land som tilbyr muligheter for permanent oppholdstillatelse etter at inngangsvisumet er utgått, tiltrekker seg også flere høyt kvalifiserte innvandrere.

Silvanto et al. (2015) (33) Studien undersøker viktigheten av institusjonelle, økonomiske og sosiale faktorer for å tiltrekke seg høyt kvalifiserte fagfolk fra andre land.

Den tester validiteten til «nation branding» som en strategi for å tiltrekke seg kvalifiserte internasjonale fagfolk. Studien bruker sekundærdata fra World Economic Forum og finner at internasjonalt mobile kvalifiserte fagfolk foretrekker land som kan tilby høy livskvalitet, gode arbeidsmuligheter, er fornuftig styrt, og som er tolerante og inkluderende når alle andre faktorer er like. Land som ønsker å tiltrekke seg denne gruppen, burde derfor vise fram disse kvalitetene når de promoterer seg, og ikke bare framheve at de er gode steder å arbeide. Studien fant at det at mange andre kvalifiserte migranter er samlet geografisk, ikke spiller like stor rolle for valget av sted å flytte til.

Chaloff & Lemaitre (2009) (13) sammenligner i sin rapport politikk og strategier for høyt kvalifiserte migranter og vurderer hvilket resultat de har gitt. Den sammenligner blant annet etterspørselsdrevne og tilbuds-drevne migrasjonsprogrammer. Der ser man at utfallet for de som kommer via tilbuds-drevne ordninger, ikke lenger er så positivt som det har vært, for eksempel er det en del som har jobber som krever et lavere kvalifikasjonsnivå enn de har, og mange land beveger seg derfor mer mot et etterspørselsdrevet system.

Facchini & Lodigiani (2020) (34) gjør en komparativ analyse av strategier for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft i Canada, Australia, New Zealand og USA samt EU-landene Frankrike, UK, Tyskland, Danmark, Nederland, Italia og Spania. Basert på gjennomgangen av politikken i de ulike landene fant forfatterne to ulike systemer/retninger: arbeidsgiverdrevne ordninger og arbeidstakerdrevne ordninger. I landene der lovgivningen er arbeidsgiverdrevet, er det typisk noen minimumskrav knyttet til formell kompetanse, og det kreves at de kan vise til et konkret jobbtillbud. I landene der det er arbeidstakerdrevet, plukkes immigrantene ut basert på noen karakteristikk, og det kreves ikke et konkret jobbtillbud. Mange av landene har elementer av begge i sin politikk, men med ulik vektlegging. De fleste landene i studien har ordninger som i hovedsak er arbeidsgiverdrevet, med unntak av Australia, New Zealand og Canada. Forfatterne argumenterer med at det er de arbeidstakerdrevne ordningene som bidrar til å øke kvalifikasjonsnivået i immigrantbefolkningen. De stiller derfor spørsmål om effektiviteten til for eksempel EUs blue card-initiativ.

Chand & Tung (2019) (35) sammenligner immigrasjonslovgivningen i tre av de mest attraktive destinasjonene for kvalifisert arbeidskraft, henholdsvis USA, Canada og Australia. Sammen med Storbritannia er disse landene vertskap for 70 prosent av kvalifisert arbeidsinnvandring til OECD-land. Studien introduserer begrepene tilbuds-drevet/arbeidstakerdrevet og etterspørselsdrevet/arbeidsgiverdrevet immigrasjonspolitikk. Førstnevnte ordning screener kandidater som ønsker å komme til landet for å jobbe, gjennom et poengbasert system basert på kandidatens meritter. Det er da ikke et krav at man allerede har et jobbtillbud, selv om det kan telle positivt i vurderingen. Etterspørselsdrevne immigrasjonsordninger krever derimot et jobbtillbud på forhånd. USAs immigrasjonspolitikk er etterspørselsdrevet, mens Canada og Australia i hovedsak er tilbuds-drevet.

USAs H1-B-visum er spesifikt utformet for høyt kvalifisert arbeidskraft. Visumet er betinget på at man arbeider hos arbeidsgiveren som søker på vegne av kandidaten. Andre visum for høyt kvalifisert arbeidskraft er et visum knyttet til multinasjonale selskaper med kontor både i USA og andre land (L1-visum) og et svært begrenset visum for kandidater med «ekstraordinære egenskaper». I Canada faller kvalifisert arbeidsinnvandring inn under ordninger for økonomiske migranter, med sju underkategorier. Før 2015 var godkjenninger kun basert på et poengsystem, mens det fra 2015 ble gjort endringer som skulle være mer dynamisk avhengig av Canadas økonomiske prioriteringer og arbeidsgiveres behov. Selv om det fortsatt er et poengbasert

system, vil for eksempel et jobbtillbud eller en spesifikk utdanning bli tillagt større vekt. Det er også provinsielle forskjeller i immigrasjonspolitikken, som ser ut til å ekspandere områder hvor immigrantene arbeider. I Australia er det også et poengbasert immigrasjonssystem for kvalifisert arbeidskraft, hvor ett av kriteriene er at man er kvalifisert innenfor et yrke fra en liste som utformes og oppdateres basert på behov i de seks statene. En andel kan også få godkjent visum hvis de er sponset direkte av en arbeidsgiver.

Både Australia og Canada prioriterer arbeidsbasert innvandring foran familiegjenforening, i motsetning til USA, og andelen som tar opp permanent oppholdstillatelse, er langt høyere i Canada og Australia enn USA (80 prosent sammenlignet med 46 prosent). Førstnevnte påvirker andelen kvalifiserte innvandrere, mens det å ha permanent oppholdstillatelse kan påvirke villigheten til å bli boende og for arbeidsgivere til å gi arbeid og kompetanseheving. Australia og Canada har også en multikulturell integreringspolitikk, mens USA baserer seg mer på en assimileringpolitikk. En assimileringpolitikk kan oppleves marginaliserende, mens kritikken mot multikulturell integreringspolitikk er at innvandrere kan ha usunne bånd til landet de kom fra. Likevel er det en gjengs oppfattelse i litteraturen at slik integreringspolitikk kan gi positive utfall for økonomiske bånd mellom landene. De ulike visumene i alle tre landene har både fordeler og ulemper. Mens poengbaserte visumer tiltrekker seg flere kvalifiserte arbeidstakere, har etterspørselsdrevne visumer en høyere andel innvandrere som får seg jobb. Disse har ofte også høyere lønn enn de som kommer på poengbaserte visumer. Forfatterne argumenterer derfor for at land som ønsker å tiltrekke seg mer kvalifisert arbeidskraft, utarbeider immigrasjonslovgivning som er hybrider av de to retningene, slik alle tre land etter hvert har utviklet.

She & Wotherspoon (2013) (36) Studien sammenligner internasjonal studentmobilitet i USA, Canada og Storbritannia. Den fokuserer på internasjonal studentpolitikk, spesielt regler for visumer og immigrasjonsreguleringer, og ser på hvordan det har påvirket trender i studentmobilitet i landet fra 1990-tallet. Alle de tre engelskspråklige landene mottar internasjonale studenter. USA mottar flest og Canada færrest. Studenter fra Asia utgjør den største gruppen av internasjonale studenter i alle de tre landene. Det finnes lite data på hvor mange av studentene som blir i landet etter endt utdanning, men i Canada er dette tallet på rundt 15–20 prosent.

Artikkelen beskriver ulike strategier i de tre landene. Canada beskrives som åpne for internasjonale studenter og tilbyr en direkte vei til permanent oppholdstillatelse. Landets strategi ses som et ledd i det å få høyt kvalifiserte migranter til å jobbe i landet. Storbritannia har en noe ulik strategi for studenter fra EU og studenter fra land utenfor EU. Når det gjelder migranter fra land utenfor EU, beskrives de som svært åpne for å få studenter, men strenge når det gjelder arbeidsinnvandring fra de samme landene. Dermed ser det ut til at strategien per nå ikke er å rekruttere studenter fra tredjeland for at de skal bli værende. USAs strategi beskrives som reaktiv, og tilgangen til arbeid påvirker hvilke studenter som blir værende.

Oppsummerende funn og betraktninger

Hva kan Norge lære av andre lands erfaringer med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft? Land som ønsker å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, må gjøre vurderinger av hvordan endring av lovgivning kan påvirke tilstrømningen. Det omfatter både ønsket arbeidsinnvandring og innvandring som viser seg å være uproduktiv og dermed kan føre til økte velferdsutgifter. Samtidig kan en for streng lovgivning hindre at man klarer å få dekket etterspørselen av kompetent arbeidskraft. Komparative studier som sammenligner lands virkemidler, har ofte kategorisert lovgivningen basert på om de

er etterspørselsdrevne/arbeidsgiverdrevne eller tilbuds-drevne/arbeidstakerdrevne. Førstnevnte type lovgivning er den mest utbredte ordningen blant OECD-land, mens eksempler på land med tilbuds-drevne ordninger er Canada, New Zealand og Australia.

Over de siste ti årene har det vært en tendens at land har endret lovgivning mer i retning av hybrider mellom de to mer kategoriske ordningene (28, 35). Evidens fra denne delen av litteraturgjennomgangen viser en rekke ulike erfaringer og utfordringer med å utarbeide immigrasjonsordninger som både ivaretar behovet for innførsel av kvalifisert arbeidskraft og sikrer at de som kommer, blir produktive. At land som i utgangspunktet har hatt enten tilbuds- eller etterspørselsdrevne ordninger, har beveget seg i retning av hybridordninger, viser at denne avveiningen er av betydning for arbeidsmigrasjonen. Hvilket utgangspunkt landene har, er også viktig for hva slags effekt eventuelle endringer vil ha.

Det er mangel på kunnskap om virkninger av ulike ordninger for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Litteraturgjennomgangen omfatter for det meste dokumentstudier, med noen få innslag av studier som forsøker å identifisere sammenhenger ved bruk av kvantitative data. En av artiklene i denne gjennomgangen kan tyde på at det er en positiv sammenheng mellom tilbuds-drevne immigrasjonsordninger og faktisk immigrasjon av kvalifisert arbeidskraft (32). Fordi arbeidsinnvandringsstrømmer avhenger av en rekke forhold utover lands immigrasjonspolitik, er det vanskelig å skille ut denne effekten alene i disse studiene. Norge sitt utgangspunkt er svært forskjellig fra for eksempel engelskspråklige Australia.

Det er likevel noen erfaringer fra sammenlignbare land som kan være relevante for Norge. For det første er det flere artikler i denne gjennomgangen som vektlegger at veien til permanent oppholdstillatelse og mulighet for familiegjenforening er viktige faktorer for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, dersom man ønsker at de skal bli værende over lengre tid (26, 32, 37).

Danmark har opplevd utfordringer med å tiltrekke seg nok kvalifisert arbeidskraft, selv med et mer liberalt lovverk enn andre EU-land (26). Språkbarrierer tas også opp som en utfordring i den danske studien, og det kan tenkes at dette bidrar til «brain waste». Tiltak for å få arbeidsmigranter til å lære seg språket godt kan muligens ha en effekt på det å holde på den utenlandske arbeidskraften.

Erfaringene fra Nederlands forsøk på å tiltrekke seg talenter fra utlandet, gjennom spesifikke ordninger med spissede krav knyttet til blant annet hvor man har studert (29), kan kanskje bli virksom med bedre informasjon til aktuelle kandidater (4).

Effekten av informasjonskampanjer eller andre tiltak kan være vanskelig å fange opp i denne typen breddeøk som skal gi svar på flere spørsmål. Den eneste studien med et kvasiekperimentelt design var studien fra Australia som benyttet forskjell-i-forskjell-metode for å se på effekten av en lovendring (31). Videre undersøkelser av hvordan ulike tiltak fungerer, både i Norge og andre sammenlignbare land, bør derfor forsøke å identifisere effekt. Det kan da være interessant å søke etter effektstudier av tiltak fra spesifikke land det er naturlig å sammenligne seg med. Dersom norske myndigheter også vil teste tiltak som informasjonskampanjer, kan dette gjøres gjennom et forskningsdesign som muliggjør effektanalyser. I Norge finnes det en ordning hvor studenter etter endt utdanning kan få oppholdstillatelse for å søke jobb i landet (utlendingsforskriften § 6-29). I hvilken grad denne muligheten benyttes av utenlandske studenter, har vi ikke innsikt i.

4 Konklusjon

Det ble i alt identifisert 23 artikler, supplert med tre rapporter fra OECD som handler om faktorer som har betydning for kvalifiserte arbeidsinnvandrere fra tredjeland sine valg av land og for at de velger å bli værende i landet over tid. Artikkelen omhandler også erfaringer fra sammenlignbare land om hvordan disse har tilrettelagt for kvalifisert arbeidsinnvandring fra tredjeland.

I oppsummeringen har vi i all hovedsak tatt utgangspunkt i artikler som er publisert i vitenskapelige tidsskrift, og vi har gjort avgrensninger med hensyn til inklusjons- og eksklusjonskriterier som reflekterer problemstillingene i kunnskapsoppsummeringen. Tematisk er det mye litteratur når det gjelder arbeidsinnvandring, og særlig arbeidsinnvandring og arbeidsmobilitet innenfor EØS-området. Det er langt færre artikler som handler om arbeidsinnvandring fra tredjeland. Dette er også et mindre omtalt tema i publikasjoner fra OECD. Når litteraturgjennomgangen også er avgrenset til å handle om kvalifisert arbeidsinnvandring, reduseres antall treff på relevante publikasjoner ytterligere.

Det er likevel noen funn som peker seg ut som relevante for Norge. Det er funn knyttet til språk, godkjenningsordninger, nettverk og markedsføring av landet for å tiltrekke seg relevant arbeidskraft innenfor de områdene hvor det vil mangle arbeidskraft i årene framover. Vi identifiserte noen få artikler som eksplisitt adresserte norske forhold, men kunnskapsoppsummeringen avdekker at det er kunnskapshull når det gjelder begrunnelser for at kvalifisert arbeidskraft emigrerer til Norge, og hva som gjør at de blir værende.

Både regelverksutforminger og i hvilken grad de byråkratiske prosessene i Norge bidrar til å fremme eller hemme tilstrømning av arbeidsinnvandrere, er problemstillinger som vil belyses i del 2 av dette prosjektet. I Norge er det behovsstyrt arbeidsinnvandring, men noen tilbudsbaserte ordninger for uteksaminerte studenter og faglærte uten visumplikt jamfør utlendingsforskriften § 6-29 og § 6-29a. finnes. Det er eksempelvis mulig at man bør vurdere en hybridløsning. Det vil si en lovgivning som er både etterspørselsdrevet/arbeidsgiverdrevet og tilbuds-drevet/arbeidstakerdrevet. Førstnevnte type lovgivning er den mest utbredte ordningen blant OECD-land, mens eksempler på land med tilbuds-drevne ordninger er Canada, New Zealand og Australia. I konkurransen med land som har tilbuds-drevne ordninger, viser noe av litteraturen at disse landene har et konkurransefortrinn sammenlignet med land som eksempelvis har en mer restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk. Enkelte av studiene viser at tilbuds-drevne land i større grad har gått over til hybridløsninger for å motvirke «brain waste».

Med utgangspunkt i resultatene fra denne gjennomgangen burde man se nærmere på

- språkopplæringen som tilbys til denne gruppen migranter
- tiltakene som myndighetene eller andre tilbyr for at ektefelle/samboer skal lykkes på arbeidsmarkedet i Norge
- hvilke mentorordninger eller «onboarding»-strategier norske virksomheter bør utvikle for å bidra til å integrere den typen arbeidskraft i Norge

- hva de virksomhetene som er gode på å integrere arbeidsinnvandrere, gjør
- hva mulighetene er for å kombinere tilbuds- versus etterspørselsdrevet immigrasjonspolitik i Norge
- hvordan Norge kan markedsføre seg for å nå opp i konkurransen om kvalifisert arbeidskraft fra tredjeland

For å få utdypet og oversatt funnene fra kunnskapsoppsummeringen til en norsk kontekst og for å få et mer utfyllende kunnskapsgrunnlag om kvalifiserte arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres begrunnelser for å komme til og ikke minst bli værende i Norge vil det i del 2 av prosjektet bli gjennomført både spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer for å få innsikt i de nevnte problemstillingene.

Referanser

1. Cappelen Å. Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035. 2018.
2. Tuccio M. Measuring and assessing talent attractiveness in OECD countries. 2019.
3. Whittemore R, Chao A, Jang M, Minges KE, Park C. Methods for knowledge synthesis: an overview. *Heart & Lung*. 2014;43(5):453-61.
4. OECD. Recruiting Immigrant Workers. 2014.
5. Koskela K. New explorations in Finnish migration studies: the emerging case of the skilled migrants. *E-migranter*. 2010(5):57-67.
6. McLeman R, Moniruzzaman M, Akter N. Environmental influences on skilled worker migration from Bangladesh to Canada: Environmental migration Bangladesh-Canada. *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*. 2017;62.
7. Cameron R, Joyce D, Wallace M, Kell P. Onshore Skilled Migrant Engineers: Skills Wastage and Atrophy. 2013.
8. Khoo S-E, Hugo G, McDonald P. Skilled migration from Europe to Australia. *Population space and place*. 2011;17(5):550-66.
9. Tabor AS, Milfont TL, Ward C. International migration decision-making and destination selection among skilled migrants. *Journal of Pacific Rim Psychology*. 2015;9(1):28-41.
10. Lumpe C. Public beliefs in social mobility and high-skilled migration. *Journal of Population Economics*. 2019;32(3):981-1008.
11. García-Rodríguez Y, Mihi-Ramirez A, Navarro-Pabsdorf M. Highly-Skilled Migration, Migrant Networks and the Prestige of Academic Institutions. *Engineering Economics*. 2015;26(5).
12. Ozcurumez S, Yetkin Aker D. What Moves the Highly Skilled and Why? Comparing Turkish Nationals in Canada and Germany. *International migration*. 2016;54(3):61-72.
13. Chaloff J, Lemaitre G. Managing highly-skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries. 2009.
14. Sari Pekkala K, William RK, William FL. Firms and the Economics of Skilled Immigration. *Innovation policy and the economy*. 2015;15(1):115-52.
15. Peterson BD, Pandya SS, Leblang D. Doctors with borders: occupational licensing as an implicit barrier to high skill migration. *Public Choice*. 2014;160(1):45-63.
16. Ramboarison-Lalao L, Al Ariss A, Barth I. Careers of skilled migrants: understanding the experiences of Malagasy physicians in France. *Journal of Management Development*. 2012;31(2):116-29.
17. Merçay C, Dumont J-C, Lafortune G. Changing patterns in the international migration of doctors and nurses to OECD countries. *International migration outlook*. 2015:105-76.
18. Wickramaarachchi N, Butt A. Motivations for retention and mobility: Pathways of skilled migrants in regional Victoria, Australia. *Rural Society*. 2014;23(2):188-97.
19. Khoo S-E, Hugo G, McDonald P. Which Skilled Temporary Migrants Become Permanent Residents and Why? *The International migration review*. 2018;42(1):193-226.
20. Faist T, Aksakal M, Schmidt K. Indian high-skilled migrants and international students in Germany: migration behaviors, intentions and development effects. 2017.
21. Rajendran D, Farquharson K, Hewege C. Workplace integration: the lived experiences of highly skilled migrants in Australia. *Equality, diversity and inclusion an international journal*. 2017;36(5):437-56.
22. Povrzanović Frykman M, Guribye E, Hidle K. How Does Place Matter to Highly Skilled Migrants? Work/Non-work Experiences of International Physicians in Norway and Sweden. 2019.

23. Aidara A. Skilled Gambian migrants: how embeddedness theory can explain their decision to stay abroad or leave. *Global Partners in Education Journal*. 2020;8(1):35-48.
24. Cerna L. Understanding the diversity of EU migration policy in practice: the implementation of the Blue Card initiative. *Policy Studies*. 2013;34(2):180-200.
25. Martina B, Maria Hofbauer P, Vanessa H, Carla R, Sebastian S. Highly Skilled Labour Migration in Europe. DICE report. 2018;16(1):42-52.
26. Wind M, Adamo S. Is Green Better than Blue? The Danish jha Opt-out and the Unilateral Attempt to Attract Highly Skilled Labour. *European journal of migration and law*. 2015;17(4):329-60.
27. Berg L. 'Mate speak English, you're in Australia now' : English language requirements in skilled migration. *Alternative law journal*. 2011;36(2):110-5.
28. Finotelli C, Kolb H. "The Good, the Bad and the Ugly" Reconsidered: A Comparison of German, Canadian and Spanish Labour Migration Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2017;19(1):72-86.
29. Kulu-Glasgow I, Schans D, Smit M. The Dutch battle for highly skilled migrants: policy, implementation and the role of social networks. *Migration Letters*. 2018;15(4):517-32.
30. Lo L, Li W, Yu W. Highly-skilled Migration from China and India to Canada and the United States. *International migration*. 2017;57(3):317-33.
31. van de Ven J, Voitchovsky S. Skilled migrants and labour market integration: How important is the selection process? *IZA journal of migration*. 2015;4(Art. 22):28-4:Art. 2<.
32. Czaika M, Parsons CR. The Gravity of High-Skilled Migration Policies. *Demography*. 2017;54(2):603-30.
33. Silvanto S, Ryan J, McNulty Y. An empirical study of nation branding for attracting internationally mobile skilled professionals. *Career Development International*. 2015;20(3):238-58.
34. Facchini G, Lodigiani E. Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. *National Institute economic review*. 2020;229(1):R3-R21.
35. Chand M, Tung RL. Skilled immigration to fill talent gaps: A comparison of the immigration policies of the United States, Canada, and Australia. *Journal of International Business Policy*. 2019;2(4):333-55.
36. She Q, Wotherspoon T. International student mobility and highly skilled migration: a comparative study of Canada, the United States, and the United Kingdom. *Springerplus*. 2013;2(1):1-14.
37. Khoo S-E. Attracting and retaining globally mobile skilled migrants: policy challenges based on Australian research. *INTERNATIONAL MIGRATION*. 2014;52(2).

Vedlegg: studienes formål, metode og utvalg

Forfatter og (år)	Formål	Metode, deltakere og kontekst
McLeman, Robert et al. (2018)	Studien undersøker om klimaproblemer (environmental problems) påvirker migrasjon fra Bangladesh til Canada.	Kvalitativ studie, fokusgrupper med totalt 44 deltakere, primært kvalifiserte migranter
Koskela, Kaisu (2010)	Artikkelen oppsummerer forskning på arbeidsinnvandring til Finland. Den ser på hvilke faktorer som får arbeidsinnvandrere til å velge Finland, og hva som får dem til å bli eller forlate landet.	Kunnskapsoppsummering
Lumpe, Claudia (2017)	Studien undersøker hvordan innbyggernes holdninger til sosial mobilitet kan påvirke i hvilken grad høyt kvalifiserte migranter velger å bosette seg i landet.	Studien sammenligner data om hjerneflukt («brain drain») fra IAB med data om tro på sosial mobilitet fra International Social Survey Programme (ISSP). Undersøker i hvilken grad dataene korrelerer.
Ozcurumez, Saime & Yetkin Aker, Deniz (2016)	Studien undersøker hvorfor høyt kvalifiserte migranter fra Tyrkia velger å bosette seg i Canada og Tyskland, og om forskjeller i immigrasjonspolitikken påvirker motivasjonen/begrunnelsen for å flytte til landet.	Kvalitativ studie. Semistrukturerte dybdeintervjuer med 64 tyrkiske migranter som bor i Canada, og 48 tyrkiske migranter som bor i Tyskland.
Tabor, Aidan S et al. (2015)	Studien undersøker hvordan kvalifiserte migranter bestemmer seg for å forlate landet de kommer fra, og hvordan de velger en destinasjon.	Kvalitativ studie. Semistrukturerte intervjuer med 20 informanter som ikke hadde flyttet ennå, og med 26 informanter som hadde gjennomført flyttingen til sitt nye land. Migranter til New Zealand fra UK/Irland, India og Sør-Afrika.
García-Rodríguez, Yolanda, et al. (2010)	Studien undersøker hvilke faktorer som er avgjørende for valg av migrasjonsland for høyt utdannede/kvalifiserte arbeidsinnvandrere/innvandrere. Formålet er å finne sammenhenger mellom faktorene migrasjonsnettverk, nivå/kvalitet på universitet / akademiske institusjoner og bruttonasjonalprodukt og migrasjon til landet.	Bruker registerdata fra OECD. Det er gjennomført regresjonsanalyser for å undersøke sammenhengen mellom de mulige forklaringsvariablene migrasjonsnettverk, prestisje og bruttonasjonalprodukt og valg av land. Utvalget består av 207 land, 25 mottaksland og 182 avsenderland.
Khoo, Siew-Ean (2010)	Oppsummerer funn om hvorfor migranter drar til Australia, hvorfor noen drar hjem igjen, og hvorfor noen blir permanent.	Empirisk studie (spørreundersøkelse) og kunnskapsoppsummering

Cameron, Roslyn, et al. (2013)	Artikkelen er en del av en større studie som ser på kvalifisert migrasjon som en strategi for å håndtere mangel på ingeniører i jernbaneindustrien. Studien fokuserer på kvalifisert arbeidskraft som allerede er i landet, og undersøker kvalifiserte migranter, primært ingeniører, som har kommet til Australia gjennom «General Skilled Migration»-programmet. Det innebærer at de ikke var avhengig av å ha en arbeidsgiver før ankomst. Den ser på hva som var årsaken til at de valgte å flytte til Australia, hvor mange av dem som er i relevant jobb, og utfordringer de har opplevd i forbindelse med jobbsøking.	Spørreundersøkelse sendt ut til to grupper med totalt 111 deltakere
OECD (2014)	I rapporten gjennomgår og vurderer OECD Norges arbeidsmigrasjonspolitik.	Dokumentstudie/statistikk
Chaloff & Lemaitre (2009)	I rapporten publisert av OECD sammenligner forfatterne migrasjonspolitik og strategier i OECD-land. Her beskriver de også hvilken effekt politikken og strategiene har hatt på migrasjon til landene.	Dokumentstudie/statistikk

Fagbakgrunn

Forfatter og (år)	Formål	Metode, deltakere og kontekst
Peterson, Brenton D. et al. (2014)	Studien undersøker hvordan statenes autorisasjonsregler/lisensregler for leger i USA har påvirket antall nye leger som immigrerer til statene i landet.	Dokumentstudie. Sammenligner lisensregler i ulike stater i USA med migrasjonstall.
Ramboarison-Lalao, Lovanirina et al. (2012)	Studien undersøker erfaringene/opplevelsene til madagassiske migrantleger i Frankrike.	Utforskende, kvalitativ studie basert på spørreundersøkelse og semistrukturerte dybdeintervjuer med 17 madagassiske legeutdannede personer som bor og jobber i Frankrike
Cameron, Roslyn et al. (2013)	Artikkelen er en del av en større studie som ser på kvalifisert migrasjon som en strategi for å håndtere mangel på ingeniører i jernbaneindustrien i Australia. Den undersøker kvalifiserte migranter som er i landet, og hvor mange av dem som er i jobb.	Kvalifiserte migranter i Australia, primært med ingeniørbakgrunn. Det spesifiseres ikke hvilke(t) land de kommer fra. Spørreundersøkelse sendt ut til to grupper, totalt 111 deltakere.
OECD (2014)	I rapporten gjennomgår og vurderer OECD Norges arbeidsmigrasjonspolitik.	Dokumentstudie/statistikk
OECD (2015)	I kapittelet ser forfatterne på mønstre i migrasjon av leger og sykepleiere til OECD-land.	Dokumentstudie/statistikk

Begrunnelser for å bli værende

Forfatter og (år)	Formål	Metode, deltakere og kontekst
Wickramaarachchi, Naduni & Butt, Andrew (2014)	Studien undersøker hvor viktig opplevelse av tilhørighet i samfunnet, tilfredshet med livsstil og økonomisk og arbeidsplassbetinget tilfredshet er for utenlandske arbeideres avgjørelse om å bli boende i regionale deler av Australia.	Spørreundersøkelse blant utenlandske arbeidere i Australias region Victoria, med et opprinnelig regionspesifikt visum som gjør dem bundet til å bo i regionen den første tiden de har arbeidstillatelse. 40 prosent var sykepleiere, og over 90 prosent var fra Asia og Afrika.
Khoo, Siew-Ean (2010)	Oppsummerer funn om hvorfor migranter drar til Australia, hvorfor noen drar hjem igjen, og hvorfor noen blir permanent.	Empirisk studie (spørreundersøkelse) og kunnskapsoppsummering
Rajendran, Diana et al. (2017)	Studien undersøker hvordan høyt kvalifiserte migranter til Australia integreres på arbeidsplassen, og hvilke faktorer som øker eller hindrer integreringen.	Kvalitativ studie. Semistrukturerte dybdeintervjuer med tolv informanter fra sju ulike land. Migranter i Australia.
Faist, Thomas et al. (2017)	Studien undersøker motivasjonen til og intensjoner blant høyt kvalifiserte (high skilled) innvandrere fra India om å immigrere til Tyskland og til å bli værende.	Empirisk studie (spørreundersøkelse) og dokumentgjennomgang
Povrzanović Frykman, Maja et al. (2019)	Studien undersøker i hvilken grad arbeidssted (bosted) har betydning for høyt kvalifiserte migranter.	Kvalitativ studie med 25 semistrukturerte intervjuer med leger bosatt i Norge (Agder) og i Sverige (Skåne)
Koskela, Kaisu (2010)	Artikkelen oppsummerer forskning på arbeidsinnvandring til Finland. Den ser på hvilke faktorer som får arbeidsinnvandrere til å velge Finland, og hva som får dem til å bli eller forlate landet.	Kunnskapsoppsummering
Aidara, Amy (2010)	Studien undersøker hva som kjennetegner gambiske «skilled» migranter som blir i landet de har reist til, og kjennetegn ved de som reiser tilbake til Gambia.	Kvalitativ studie, intervjuer med 41 gambiske migranter i USA, Norge og Sverige samt returnerte
Khoo, Siew-Ean et al. (2017)	Studien undersøker faktorer som påvirker beslutningen om å bli i Australia, blant kvalifiserte migranter med midlertidig oppholdstillatelse i Australia.	Regresjonsanalyse og faktoranalyse av spørreundersøkellesdata blant migranter med midlertidig oppholdstillatelse
OECD (2014)	Rapporten gjennomgår og vurderer OECD Norges arbeidsmigrasjonspolitik.	Dokumentstudie/statistikk

Erfaringer fra sammenlignbare land

Forfatter og (år)	Formål	Metode, deltakere og kontekst
Berg, Laurie (2011)	Artikkelen ser på trenden der det har blitt strengere krav til engelskkunnskaper hos de som søker kortvarig eller permanent visum i Australia. Den stiller spørsmål om begrunnelsene som ligger bak dette, og ser på hvordan det påvirker strømmen av migranter.	En sammenligning av immigrasjonsstrømmer av kvalifisert arbeidskraft og endringer i lovregulering knyttet til språkkvalifikasjoner i Australia mellom 2006 og 2010
Cerna, Lucie (2013)	Studien undersøker hvordan blue card-direktivet er implementert i ulike EU-land.	Sammenlignende dokumentstudie av nasjonale lovgivninger knyttet til blue card-direktivet
Chand, Masud & Rosalie L. Tung (2019)	Studien undersøker likheter og forskjeller i immigrasjonslovgivningen til USA, Canada og Australia samt kjennetegn ved deres kvalifiserte innvandrere.	Sammenlignende dokumentstudie av immigrasjonslovgivning samt litteraturgjennomgang
Czaika, Mathias & Christopher R. Parsons (2017)	Studien ser på om etterspørselsdrevet og tilbudsdrivet lovgivning har sammenheng med migrasjonsstrømmer av kvalifisert arbeidskraft til utviklede land.	Regresjonsanalyse av sammenhengen mellom ti ulike OECD-lands lovgivning knyttet til arbeidsinnvandring og migrasjonsstrømmer av kvalifisert arbeidskraft. Blant landene er Norge og Sverige, Australia, New Zealand, Canada og Storbritannia.
Facchini, Giovanni og Elisabetta Lodigiani (2020)	Undersøker vestlige lands (hoveddestinasjoner) virkemidler for å tiltrekke seg høyt kvalifiserte migranter, basert på nasjonal lovgivning.	Sammenlignende dokumentstudie. Tar for seg lovgivning i Canada, Australia, New Zealand, USA og EU-landene Frankrike, UK, Tyskland, Danmark, Nederland, Italia og Spania.
Finotelli, Claudia & Kolb, Holger (2017)	Formålet er å undersøke variasjon mellom utviklingstrekk i de tre landenes immigrasjonspolitikk og hva som fører til at landene blir oppfattet så ulikt når det gjelder å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft.	Komparativ undersøkelse av immigrasjonspolitikken i Tyskland, Canada og Spania
Kulu-Glasgow, Isik et al. (2018)	Artikkelen beskriver det nederlandske immigrasjonssystemet og undersøker om de politiske verktøyene for å tiltrekke riktig arbeidskraft virker.	Dokumentstudie og framstilling av deskriptiv immigrasjonsstatistikk samt spørreundersøkelse blant immigranter som har søkt relevant visum
Lo, Lucia et al. (2010)	Studien undersøker hvordan immigrasjonspolitikk i Canada og USA har påvirket strømmen og utnyttelse av høyt kvalifiserte innvandrere fra Kina og India.	Framstilling av deskriptiv immigrasjonsstatistikk for indiske og kinesiske innvandrere og diskusjon av sammenheng mellom immigrasjonsstrømmer og immigrasjonspolitikk
She, Qianru & Wotherspoon, Terry (2013)	Studien sammenligner internasjonal studentmobilitet i USA, Canada og Storbritannia. Den fokuserer på internasjonal studentpolitikk, spesielt regler for visumer og immigrasjonsreguleringer, og ser på hvordan den har påvirket trender i studentmobilitet i landet fra 1990-tallet.	Litteraturgjennomgang og sammenlignende dokumentstudie. Framstilling av deskriptiv statistikk over tilførsel av internasjonale studenter til USA, Canada og Storbritannia (sekundærdata).

Silvanto, Sari et al. (2015)	Studien undersøker viktigheten av institusjonelle, økonomiske og sosiale faktorer for nasjoner for å tiltrekke seg høyt kvalifiserte fagfolk fra andre land. Den tester validiteten til «nation branding» som en strategi for å tiltrekke seg kvalifiserte internasjonale fagfolk.	Bruker sekundærdata fra World Economic Forum, United Nations Development Programme (UNDP) og Martin Prosperity Institute. Brukte bivariat analyse, en multippel lineær regresjon og en «relative importance»-analyse for å teste de seks hypotesene.
Martina, Burmann et al. (2013)	Rapporten presenterer først statistikk over migrasjonsstrømmer inn til EU og går deretter nærmere inn på EUs blue card som immigrasjonsverktøy og sammenligner immigrasjonspolitikken med andre land utenfor EU.	Komparativ dokumentstudie og deskriptiv statistikkframstilling
Van de Ven, Justin & Voitchovsky, Sarah (2015)	Studien undersøker arbeidsmarkedseffekter av Australias endring i immigrasjonslovgivning for kvalifisert arbeidskraft.	Forskjell-i-forskjell-analyse, basert på spørreundersøkellesdata og visumdata
Wind, Marlene & Silvia Adamo (2019)	Studien sammenligner EUs blue card og Danmarks grønt kort og problematiserer hvorvidt begge disse ordningene tiltrekker seg ønsket arbeidskraft fra tredjeland.	Komparativ juridisk dokumentstudie av de to direktivene
OECD (2014)	I rapporten gjennomgår og vurderer OECD Norges arbeidsmigrasjonspolitik.	Dokumentstudie/statistikk
Chaloff & Lemaitre (2009)	I rapporten sammenligner forfatterne migrasjonspolitik og strategier i OECD-land.	Dokumentstudie/statistikk

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland

Det forventes at Norge i årene framover vil få større behov for å rekruttere arbeidskraft fra land utenfor EU/EØS (tredjeland). Formålet med denne kunnskapsoppsummeringen er å identifisere vitenskapelige publiseringer som kan gi oss innsikt i hvilke faktorer som er viktige for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft.

Fafo og Agenda Kaupang har i samarbeid utført kunnskapsoppsummeringen, på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet. Dette er første del av et større prosjekt om temaet. Sluttrapporten er ventet ved utgangen av 2021.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2020:05
ID-nr.: 20772

Agenda Kaupang rapport R1021241