



# En innvandringspolitikk for det kommende århundret

Av Mats A. Skogheim Kirkebirkeland, rådgiver i Civita

## Innledning og problemstilling

Norge vil få økt knapphet på arbeidskraft i tiden fremover. Det er sammensatte årsaker bak utviklingen, men den viktigste handler om betydelige endringer i demografien.<sup>1</sup>

Antallet fødsler har vært synkende over tid, noe som medfører at barnekullene er mindre enn før, særlig sammenlignet med de store etterkrigskullene som er i ferd med å pensjonere seg. Den såkalte eldrebølgen vil medføre, alt annet likt, at antallet yrkesaktive som andel av befolkningen reduseres fra 54 prosent i 2023 til 48 prosent i 2060.<sup>2,3</sup>

Andre årsaker, som at den gjennomsnittlige arbeidstiden reduseres, bidrar til en ytterligere knapphet på arbeidskraft.<sup>4</sup>

Men knappheten på arbeidskraft kan reduseres. Den siste perspektivmeldingen, lagt frem av Støre-regjeringen i august 2024, nevner en rekke retningsvalg som kan bidra til å øke arbeidsinnsatsen

og arbeidsstyrken. Eksempler på tiltak som blir nevnt, er å øke gjennomføringen ved høyere utdanning, redusere sykefraværet, øke andelen heltidsansatte og å øke sysselsettingsandelen.

Tiltakene som perspektivmeldingen nevner, er for det meste innrettet mot den eksisterende arbeidsstyrken og -reserven. Mange av tiltakene er også vanskelige å gjennomføre, av både politiske og reelle årsaker. Men selv om tiltakene hadde latt seg gjennomføre, er det usikkert om dette ville vært tilstrekkelig til å møte den kommende eldrebølgen og opprettholde velferdsstatens bærekraft.

Dette notatet skal derfor peke på et tiltaksområde som kan bidra til å oppnå samme målsetting om å redusere fremtidig knapphet på arbeidskraft, men som ikke nødvendigvis blir diskutert like mye – innvandringspolitikken.

## **Dagens innvandringspolitikk vil i liten grad bidra til å redusere knappheten på arbeidskraft**

Innvandring og innvandringspolitikk blir mye diskutert i den norske offentligheten, men da handler debatten som oftest om problemstillinger knyttet til personer med asyl- og flyktningbakgrunn. Denne gruppen utgjør omtrent en tredjedel av alle innvandrere i Norge og nesten seks prosent av Norges befolkning.<sup>5</sup>

Å øke sysselsettingen blant personer med flyktningbakgrunn vil selvfølgelig være et godt bidrag til å øke fremtidens arbeidsstyrke, noe som også den siste perspektivmeldingen nevner som et tiltak. Likevel er primærårsaken til at akkurat denne gruppen innvandrere kommer til å få opphold i Norge, behovet for beskyttelse (asyl). Selv om det både er legitimt og viktig å diskutere hvor mange flyktninger og asylsøkere vi skal ta imot, og på hvilket grunnlag, er det ikke riktig å forvent at denne gruppen skal være nettofinansielle bidragsyttere til den norske velferdsstaten.

Dette notatet skal i stedet se på den andre store innvandringsgruppen, nemlig arbeidsinnvandrere, som også utgjør omtrent en tredjedel av alle innvandrere i Norge. Rundt 85 prosent av dem har bakgrunn fra et annet EØS-land.<sup>6</sup>

Arbeidsinnvandrere, særlig fra landene som ble medlem av EU i 2004, har nemlig vært det viktigste bidraget til sysselsettingsveksten i Norge i de siste tiårene. Disse har også høyere sysselsettingsandeler enn øvrige innvandrere.<sup>7,8</sup>

Arbeidsinnvandring blir derfor ofte nevnt som en løsning på fremtidens knapphet på arbeidskraft. Men det er samtidig uklart om, og eventuelt hvordan, arbeidsinnvandrere vil lette på Norges knapphet på arbeidskraft.

Nivået på nettoinnvandringen fremover er usikkert og vanskelig å predikere. I den siste nasjonale befolkningsframskrivingen fra SSB, er det derfor en betydelig forskjell mellom den estimerte årlige nettoinnvandringen i lav- og høyalternativet. Men et fellestrekk for alle alternativer er at netto årlig innvandring av alle typer er forventet å bli lavere over tid.<sup>9</sup>

De siste årene har antallet arbeidsinnvandrere til Norge, særlig fra de østlige EU-landene som ble medlem etter 2004, blitt kraftig redusert. Mange arbeidsinnvandrere som har vært i Norge reiser også tilbake til hjemlandet. Reduserte lønnsforskjeller mellom Norge og de «nye» EU-landene, og kraftig fall i arbeidsledigheten i disse landene, blir pekt på som hovedforklaringen.<sup>10, 11</sup>

I årene fremover vil alle europeiske land oppleve en eldrebølge og økende arbeidskraft-knapphet, i flere land sterkere enn det vi opplever i Norge. Det vil derfor bli vanskeligere for Norge å tiltrekke seg arbeidskraft fra EU/EØS-området i årene fremover.

En fallende global arbeidsstyrke og en stadig eldre verdensbefolkning vil også skape økt konkurranse mellom stater om å tiltrekke seg de mest produktive innvandrerne.<sup>12</sup>

Selv om Norge fortsatt hadde tiltrukket seg arbeidsinnvandrere fra EU på samme nivå som tidligere, påpekte det første Brochmann-utvalget som så på konsekvensene for den norske velferdsmodellen av økt migrasjon, at også arbeidsinnvandrere fra EU skaper en rekke utfordringer for velferdsordningene og arbeidslivet.<sup>13</sup>

## **Innvandringsgruppen som ikke diskuteres**

En mulighet er å se nærmere på en innvandringsgruppe som i liten grad diskuteres i Norge, nemlig arbeidsinnvandrere som kommer fra land utenfor EU/EØS, ofte omtalt som såkalte tredjeland. Denne mindre gruppen av arbeidsinnvandrere består hovedsakelig av to grupper.

Den ene gruppen er arbeidsinnvandrere som kommer til Norge på kortere opphold, ofte omtalt som sesongarbeidere. Denne gruppen får kun lov til å arbeide innen noen begrensede sesongbaserte næringer og virksomheter. De siste ti årene har det i gjennomsnitt blitt innvilget rundt 2600 årlige oppholdstillatelser til arbeidsinnvandrere fra såkalte tredjeland med sesongarbeid som oppholdsgrunnlag. Vietnam, Ukraina og Thailand utgjør de største avsenderlandene, og mange av dem får jobb i det norske jordbruket.

Den andre gruppen består av arbeidsinnvandrere fra tredjeland som får oppholdstillatelse i Norge basert på faglige kvalifikasjoner. De siste ti årene er det innvilget rundt 3800 oppholdstillatelser i gjennomsnitt hvert år med faglært arbeid som oppholdsgrunnlag. Denne innvandringsgruppen er noe mer mangfoldig enn den førstnevnte gruppen, og innvandrere med statsborgerskap fra India, Serbia og USA utgjør de tre største gruppene.

Arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS har flere fordeler, sett fra et politisk ståsted, sammenlignet med annen innvandring. Den viktigste er at denne innvandringen er mer kontrollerbar og kan reguleres med kvoter. Videre er oppholdstillatelsen midlertidig i inntil tre år, før man kan få permanent oppholdstillatelse. Dette skaper større rom for å lage politikk.

Et problem med asyl- og flyktninginnvandring er at den er irregulær. I de siste årene har Norge og EU opplevd store ukontrollerte bølger med asylsøkere. Det ukontrollerbare ved denne innvandringsgruppen skaper ofte konflikt og reduserer muligheten for effektiv politikk. Personer

som søker og får asyl vil også ofte beslaglegge kapasitet innen helse- og omsorgssektoren, i tillegg til undervisningssektoren, før de kan tre inn i arbeidsmarkedet.

Innvandring fra EU-landene kan heller ikke kontrolleres og reguleres politisk, ettersom EU-borgere har rett til å bo, arbeide og studere i Norge. Men oppholdstillatelsen er knyttet til selvforsørgelse gjennom jobb eller på en annen måte. Deretter gir arbeid og botid medlemskap i folketrygden med tilhørende velferdsrettigheter over tid. Slik sett er EØS-innvandring fordelaktig ettersom den i praksis er styrt etter etterspørselen i arbeidsmarkedet.<sup>14</sup>

Etter fem år i landet får riktignok EU-innvandrere varig oppholdsrett, noe som innebærer at EU-borgere, inkludert familiemedlemmer (uavhengig av statsborgerskap), kan oppholde seg i og arbeide i Norge på ubestemt tid.<sup>15</sup> Skulle de av en eller annen grunn miste jobben i Norge, har de full adgang til å søke jobb i andre EØS-land.

Det er med andre ord både prinsipielle og praktiske forskjeller mellom innvandrere som kommer til Norge som asyl- og flyktningeinnvandrere og de som kommer som arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Asyl- og flyktningeinnvandrere vil for eksempel i større grad la seg tiltrekke av den norske stats velferdsordninger, som innvandreren umiddelbart vil få tilgang til, mens arbeidsinnvandrere fra EØS-området i utgangspunktet skal greie seg selv, og først får tilgang til våre velferdsordninger etter at vedkommende har skaffet seg arbeid.

Men det er også noen fellestrekk. I begge tilfeller er innvandringspolitikken styrt av rettigheter, hvor asylinnvandring er styrt gjennom asylretten og flyktningkonvensjonen, mens innvandring fra EØS er styrt av Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Dette gir myndighetene og politikerne svært lite rom for prioriteringer og politisk styring.

Men når det kommer innvandrere fra land utenfor EU/EØS-området, er det mulig å lage ulike modeller avhengig av politiske målsettinger for å tiltrekke seg innvandrere – på både midlertidig og permanent basis.

## Formål

Dette notatet skal se nærmere på ulike innvandringspolitiske tiltak, hvor målet er å lette på fremtidig knapphet på arbeidskraft, men på en måte som ikke samtidig svekker den norske velferdsstatens bærekraft i nevneverdig grad. Notatet vil også foreslå tiltak som kan bidra til å nå andre politiske målsettinger for innvandringspolitikken.

Eventuelle juridiske vurderinger av for eksempel internasjonale forpliktelser av de foreslåtte modellene er ikke utredet i notatet. Intensjonen har vært å utvide mulighetsrommet og bedrive høytenkning om innvandring, et politisk kontroversielt tema av flere årsaker, men som samtidig er et politisk område som vil være høyaktuelt i tiden fremover.

## Reformere dagens regelverk

For å bo og arbeide i Norge som utenlandsk statsborger (bortsett fra nordiske statsborgere) kreves det en form for oppholdstillatelse. Statsborgere fra EØS-området får automatisk oppholdsrett i Norge.<sup>16</sup> Men for statsborgere fra tredjeland, altså alle stater utenom Norden og EØS, er det – som nevnt over – noen få unntak fra denne regelen.<sup>17</sup>

Hvis man ser bort fra familieinnvandring, familieetablering og studietillatelse ved utdanningsopphold, kan borgere fra tredjeland søke om oppholdstillatelse på grunnlag av faglært arbeid, sesongarbeid, som selvstendig næringsdrivende eller som ansatt i en humanitær, ideell eller religiøs organisasjon. Som regel må man ha en jobb på forhånd.<sup>18</sup>

Tidligere fungerte au pair-ordningen også som en form for arbeidsinnvandring for noen grupper, men denne ordningen ble avviklet i 2024.<sup>19</sup>

## Reform og utvidelse av sesongbasert arbeidsinnvandring

Det er en rekke fordeler for både for den norske arbeidsgiveren og innvandrerens med dagens ordning som muliggjør oppholdstillatelse som sesongarbeider.

For borgere fra de fleste stater utenfor EU er lønnsnivået i Norge såpass høyt at det er svært attraktivt å få arbeide i Norge som sesongarbeider. Det er heller ingen krav om faglig kompetanse. Altså vil det være et stort tilbud av arbeidstakere globalt som trolig vil ønske å arbeide i Norge på midlertidig basis.

Det er også mye som taler for at migrasjon er bra for utviklingen i arbeidsinnvandrers hjemland. For eksempel er pengebeløpet som innvandrere i mer velstående land sender tilbake til hjemlandene større enn beløpet som går til både internasjonal bistand og direkte utenlandsinvesteringer (FDI).<sup>20, 21</sup>

Som følge av et stramt arbeidsmarked i Norge, er tilgangen til sesongarbeidere i Norge begrenset. Derfor vil sesongarbeiderne fra tredjeland som oftest gjøre et arbeid som ikke er attraktivt eller lønnsomt nok for hverken norske arbeidstakere eller arbeidstakere fra EU. Uten mulighet til å ansette sesongarbeidere fra tredjeland, ville enkelte virksomheter og bransjer hatt store problemer, slik mange arbeidsgivere erfarte under koronapandemien, med å rekruttere arbeidstakere til flere typer sesongarbeid.<sup>22</sup>

Sesongbasert arbeidsinnvandring er også attraktivt, sett fra et politisk perspektiv, ettersom denne oppholdstillatelsen er tidsavgrenset. Dette gjør denne innvandringsordningen politisk fleksibel og styrbar.

Videre må innvandrerens ha et konkret tilbud fra en arbeidsgiver om heltidsarbeid for å få oppholdstillatelse som sesongarbeider. Altså er det liten grunn til å tro at innvandrere som ikke er økonomisk verdiskapende, vil få oppholdstillatelse over tid.<sup>23</sup>

Fra et integreringsperspektiv er også sesongbasert innvandring fordelaktig. I dag må forholdene i hjemlandet til innvandrerene være av en slik art at det er sannsynlig at man reiser tilbake igjen når man er ferdig med å arbeide i Norge. Sesongarbeidsinnvandringen er organisert på en slik måte, med et visst ansvar pålagt arbeidsgiver, at det er vanskelig for innvandrerene å reise til Norge uten grunnlag.

Altså er det lite sannsynlig at ordningen blir benyttet av personer som ønsker å søke asyl eller ikke ønsker å returnere til sitt hjemland av andre årsaker. Videre vil innvandrerene ikke opparbeide seg rettigheter til permanent oppholdstillatelse i den tiden vedkommende arbeider som sesongarbeider i Norge, mens eventuell familie heller ikke har rett til oppholdstillatelse for å bo sammen med vedkommende i Norge.

Alle disse forholdene gjør at ordningen med sesongbasert arbeidsinnvandring er politisk og økonomisk fleksibel nok til at den kan tilpasses endrede forhold både i Norge og globalt. Det er med andre ord stor grunn til å tro at sesongbasert og tidsavgrenset arbeidsinnvandring vil fungere godt som et tiltak for å redusere arbeidsknapphet i enkelte bransjer og virksomheter som tilbyr ufaglærte arbeidsoppgaver.

Men dette utelukker ikke at ordningen kan bli bedre. Det er nemlig relativt strenge kriterier for hva som kan karakteriseres som sesongbasert virksomhet og arbeid.

For eksempel kan en arbeidsgiver innen jordbruket kun benytte sesongbasert arbeidskraft til arbeid som bare kan gjøres en begrenset del av året, som for eksempel innhøsting, mens typisk forefallende arbeid i en jordbruksbedrift, som snekring, maling og annet vedlikehold- og restaureringsarbeid, ikke regnes som sesongarbeid.<sup>24</sup>

Mye arbeid kan, gjennom moderne teknologi – i teorien – gjøres hele året. For eksempel kan man ha varmeovner på stillas som muliggjør arbeid som maling og pussing av fasader om vinteren, mens man kan varme opp bakken og smelte telen i jorden og muliggjøre graving i bakken på samme årstid. Men likevel er det norske klimaet og været av en slik art at mye arbeid, i praksis, er «sesongbasert» i mange virksomheter og bransjer, selv om det ikke er direkte knyttet til det som de fleste forbinder med sesonger – som turisme, innhøsting i jordbruket, fiske og så videre.

Altså kan man stille spørsmål ved premisset om at arbeidet og virksomheten må være sesongbasert. Som nevnt er fleksibilitet og lønnsomhet den største fordelen med dagens sesongbaserte innvandringsordning.

En annen begrensning handler om at behovet for sesongarbeidere fra land utenfor EØS-området til sesongbaserte virksomheter utenfor landbruket må vurderes av NAV. En arbeidsgiver må altså innhente bekreftelse fra det lokale NAV-kontoret om at det ikke er mulig å finne arbeidere fra Norge eller EØS til stillingen.

Dagens regelverk har også en tidsavgrensning på inntil seks måneder, med like lang karantenetid før en ny oppholdstillatelse kan innvilges.

Det er altså mye som taler for at regelverket bør endres, dersom denne typen midlertidig og sesongbasert arbeidsinnvandring virkelig skal bidra til å redusere knappheten på arbeidskraft.

Det bør vurderes om oppholdstillatelsen bør kunne utvides til mer enn seks måneder, med tilsvarende lang karantenetid, i de tilfellene der sesongvirksomheten strekker seg lenger enn seks måneder. Videre bør flere typer arbeid og virksomheter som i praksis er sesongbaserte, men som ikke karakteriseres som sesongbasert virksomhet, kunne benytte seg av ordningen.

Det bør også diskuteres om det er hensiktsmessig og mulig å utvide ordningen ved å inkludere arbeid i flere næringer og virksomheter som er avhengige av arbeid som ikke krever spesifikke faglige kvalifikasjoner, men som ikke kan sies å være sesongbaserte hverken per definisjon eller i praksis. For eksempel er det mye arbeid som er prosjektbasert.

Det er også grunn til å tro at etterspørselen etter ufaglært i private hjem, som au pair-ordningen dekket, eller i helse- og omsorgssektoren – hvor også ufaglært arbeidskraft kan være nyttig – kan gi en noe høyere etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft enn hva offisiell arbeidsmarkedsstatistikk viser.<sup>25</sup>

Frykten for sosial dumping og lønnspress er det vanligste argumentet mot arbeidsinnvandring fra stater med betydelige lønnsforskjeller til Norge. Den samme frykten gjaldt også i 2004, da borgere av mange av de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa ble en del av EUs felles arbeidsmarked, som Norge også er en del av gjennom EØS-avtalen.

Selv om det er betydelige utfordringer i deler av det norske arbeidsmarkedet som følge av arbeidsinnvandring, viser likevel sentrale utredninger at hovedtrekkene i arbeidslivet, inkludert maktforholdene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, ikke er vesentlig endret siden EØS-avtalen i 1994 og senere EU-utvidelser fra 2004. Det er heller ikke dokumentert direkte fortrenning av norske arbeidstakere, selv om det trolig er noen indirekte effekter.<sup>26</sup>

Det er altså en viss risiko for at en del grupper, som ungdommer, ufaglærte og andre marginaliserte, vil oppleve økt konkurranse i arbeidsmarkedet dersom det kommer mange flere midlertidig og sesongbaserte arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området inn i det norske arbeidsmarkedet.

Å utvide tidsavgrensningen og typer arbeid og virksomheter for arbeidsinnvandrere fra såkalte tredjeland er altså ikke uproblematisk, og må veies opp mot andre politiske forhold og hensyn. Men samtidig er det ikke lov å tilby dårligere arbeidsvilkår og lavere lønn til sesongbaserte arbeidsinnvandrere enn det som er vanlig i Norge.<sup>27</sup>

På dette området er det også en stor fordel at innvandringsordningene kan styres politisk, med mulighet for å reversere eventuelle liberaliseringer og unnta eller begrense regelverket til enkelte virksomheter eller næringer, dersom norske arbeidsvilkår ikke blir fulgt eller ved andre negative samfunnsmessige konsekvenser.

## Hvorfor faglærte arbeidsinnvandrere er attraktive for Norge

Borgere fra land utenfor EU/EØS-området kan også søke om oppholdstillatelse i Norge basert på faglærte kvalifikasjoner, som betyr at innvandrerens må ha fagutdanning, høyere utdanning eller spesielle kvalifikasjoner. Man trenger en jobb på forhånd for å få oppholdstillatelse, noe som betyr at konjunkturer i Norge påvirker antallet arbeidsinnvandrere i denne gruppen.

Norge har i lenger tid hatt en kvote på inntil 5000 faglærte arbeidsinnvandrere i året. Som allerede nevnt, er det de siste ti årene i gjennomsnitt rundt 3800 faglærte arbeidsinnvandrere fra et tredjeland som har fått oppholdstillatelse. Inntil 2022 ble kvoten aldri fylt opp, men siden da har regjeringen utvidet kvoten til 6000, blant annet på grunn av at kvotetaket ble nådd for første gang i 2022.<sup>28</sup>

Det har likevel vært lite politisk debatt og oppmerksomhet om akkurat denne innvandringsgruppen. Dette har nok flere årsaker, blant annet antall, landbakgrunn, utdanningsbakgrunn og sysselsettingsnivå.

Fra perioden 1990 til 2020 har det kommet rundt 48.000 arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS, hvor rundt halvparten fremdeles var bosatt i landet ved inngangen til 2021. Omtrent 25.000 ytterligere innvandrere har kommet som familietilknyttede til arbeidsinnvandrerne i samme periode, hvor nesten 60 prosent fremdeles var bosatt i Norge.<sup>29</sup>

I perioden 1990 til 2020 har altså rundt 40.000 innvandrere fra land utenfor EØS, inkludert familiemedlemmer, men ekskludert eventuelle etterkommere født i Norge, bosatt seg i Norge. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og familietilknyttede til disse arbeidsinnvandrerne utgjorde nesten fire prosent av alle innvandrere i Norge og knappe 0,8 prosent av hele den norske befolkningen i 2021.

Personer med statsborgerskap fra India, Kina, USA, Ukraina, Filippinene, Russland og Serbia, har vært de største gruppene av faglærte arbeidsinnvandrere til Norge siden 1990. Men etter at Storbritannia gikk ut av EU, har briter vært den nest største gruppen.

Det er for det meste personer mellom 25 og 44 år som kommer til Norge som faglærte fra tredjeland. 70 prosent er menn. Av utdanning hadde mer enn tre av fire lang eller kort universitets- og høyskoleutdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå. Denne innvandringsgruppen har et markant høyere utdanningsnivå enn både eksisterende befolkning i Norge og arbeidsinnvandrere fra EØS-området.

Av fagbakgrunn er det IT, naturvitenskapelige, tekniske, og håndverksfag som dominerer, mens tidligere år utgjorde andelen arbeidsinnvandrere med helsefaglig bakgrunn en stor gruppe. Nye krav til helsepersonell med utdanningsbakgrunn fra land utenfor EØS i 2017, i kombinasjon med økt global konkurranse om denne kompetansen, har trolig bidratt til færre arbeidsinnvandrere med slik bakgrunn til Norge i de senere årene.



Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS hadde en sysselsettingsandel på hele 78,4 prosent i 2020, noe som var på samme nivå som befolkningen eksklusive innvandrere. Nesten 90 prosent av gruppen hadde en heltidsstilling, noe som er høyere enn alle andre innvandringsgrupper, samt den øvrige befolkningen.

Videre var over 62 prosent av denne innvandringsgruppen sysselsatt i akademiske yrker, noe som nok bidrar til et lønnsnivå som var høyere enn befolkningen ellers og alle andre innvandringsgrupper.

Nærmere en tredjedel av innvandringsgruppen var bosatt i Oslo, mens en fjerdedel var bosatt i Stavanger, Bergen, Trondheim og Bærum. Likevel er innvandrernes botid i Norge lav, sammenlignet med andre grupper.

Under halvparten av gruppen har en botid på mer enn syv år, og median botid var nede i seks år. Dette bidrar nok til at kun 20 prosent av gruppen har opparbeidet seg norsk statsborgerskap, sammenlignet med 34 prosent for alle bosatte innvandrere og godt over halvparten for innvandrere med flyktningbakgrunn.<sup>30</sup>

Oppsummert er det rimelig å antyde at de fleste faglærte arbeidsinnvandrere utenfor EØS er netto bidragsytere til den norske velferdsstaten. De kommer til Norge med en utdanning og kompetanse som det norske arbeidsmarkedet etterspør. De er relativt unge, har høye sysselsettings- og heltidsandeler, har høyere lønn (og betaler mer i skatt) enn gjennomsnittet, og en stor andel blir ikke værende i Norge permanent.

Vurderingen blir trolig noe svekket dersom man inkluderer den innvandringsgruppen som er familietilknyttet til de faglærte arbeidsinnvandrerne. Denne gruppen, som for det meste består av ektefeller til den faglærte arbeidsinnvandreren (hvor flesteparten var kvinner), har ofte høyere utdanning. Likevel var sysselsettingsandelen for denne gruppen på kun 58,4 prosent i 2020, noe som var betydelig lavere enn de fleste andre innvandringsgrupper, selv om sysselsettingsandelen øker noe etter botid.

Men selv om man inkluderer de familietilknyttede, skiller de faglærte arbeidsinnvandrerne seg ut sammenlignet med andre ikke-vestlige innvandringsgrupper ved å ha høye husholdningsinntekter, hvor en stor andel kommer fra yrkesinntekt og relativt lite bruk av ulike velferdsordninger.

Denne innvandringsgruppen skiller seg også ut ved at en betydelig andel velger å utvandre fra Norge igjen etter relativt kort botid. For eksempel utvandret de aller fleste (mellom 80 og 90 prosent) fra store landgrupper som India, Serbia, USA, Kina og Filippinene i løpet av de første fire årene i Norge. Dette er en gruppe som typisk tar midlertidige jobbopphold i Norge før de reiser hjem igjen, eller til et annet land. Jobbene kan være knyttet til visse prosjekter, eller være i norske datterselskaper av konsern som de er ansatt i.

Oppsummert er det derfor gode argumenter for at Norge bør gjøre mer for å tiltrekke seg flere faglærte arbeidsinnvandrere fra stater utenfor EØS, og ikke minst få flere til å bli her lenger.

## Hvordan tiltrekke seg flere faglærte arbeidsinnvandrere fra stater utenfor EØS-området?

Den viktigste grunnen til at det ikke kommer flere faglærte er nok at norske arbeidsgivere har hatt mulighet til å rekruttere faglærte arbeidstakere fra EØS-området. Men det er ikke gitt at arbeidstakere fra EØS-området vil kunne bidra til å redusere knappheten på arbeidskraft i tiden fremover i like stor grad som i årene som har vært. Dette gjelder spesielt faglærte arbeidstakere som er attraktive på global basis. Altså bør Norge kanskje gjøre noe for å bli mer attraktiv for faglærte arbeidsinnvandrere i fremtiden.

En rapport laget av Fafo i 2022 undersøkte hvordan Norge kan bli mer attraktiv for faglærte arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området.<sup>31</sup>

Der kommer det frem at Norge har en såkalt etterspørselsdrevet, fremfor en tilbuds drevet, lovgivning og ordning for faglært arbeidsinnvandring fra tredjeland. Det vil si at det er arbeidsgivernes behov for kompetanse, i kombinasjon med de økonomiske konjunktorene, fremfor arbeidstakernes ønske om å komme til landet for å arbeide, som er katalysator for innvandringen.

Blant OECD-landene er det mest vanlig med en etterspørselsdrevet ordning, slik Norge har, mens Canada, New Zealand og Australia er eksempler på stater med tilbuds drevne arbeidsinnvandringsordninger.

Det er avveininger mellom de to ordningene. Norge og de fleste andre vestlige stater foretrekker en etterspørselsdrevet ordning for å sikre at dAe som faktisk kommer, er og blir produktive arbeidstakere, mens forskningslitteraturen viser at stater med en tilbuds drevet ordning tiltrekker seg flere arbeidsinnvandrere – selv om dette nok også henger sammen med at sistnevnte ofte er engelsktalende land.

I Fafos rapport fremkommer det at de fleste arbeidsinnvandrere fra tredjeland som kommer til Norge for arbeid, oppga gode jobbmuligheter, faglig utvikling og god lønn som viktig i beslutningen om å velge Norge.

Men samtidig oppga halvparten av arbeidsinnvandrerne at de vurderte andre land før de kom til Norge, hvor de fremste konkurrentlandene var Tyskland, Storbritannia, USA, Sverige og Canada – altså alle stater hvor de faglige miljøene som oftest er større og med et lønnsnivå, spesielt for spesialkompetanse, som er høyere enn i Norge.

Norge har likevel mulighet til å konkurrere på andre områder. Arbeidsinnvandrerne trakk frem forhold utenfor selve jobben som viktig for hvorfor de valgte Norge. Da kan det handle om at det norske samfunnet er godt tilrettelagt for å kombinere jobb og familie, og at Norge er et land med gode velferdsordninger. Kanskje noe overraskende var det norske klimaet ikke oppgitt som avskrekkende for å velge å komme til Norge.

Fafos rapport peker på flere tiltak som kan bidra til å tiltrekke seg flere faglærte arbeidsinnvandrere på både kort og lengre sikt.

Norge – som et lite land – bør bli en bedre markedsfører, hvor spesielt norske arbeids- og levevilkår gjøres mer kjent. Videre bør søknadsprosessene ta kortere tid og bli forenklet, blant annet med mulighet for å levere søknad om oppholdstillatelse elektronisk, samt å skreddersy søknadsprosessene for å bedre tilpasses ulike bransjer, sektorer, og yrkesgrupper.

Et eksempel på dette ser vi når byggingen av en batterifabrikk i Arendal blir fire måneder forsinket, med en kostnad på hundre millioner kroner, fordi mellom 60 og 80 utenlandske faglærte arbeidstakere fra Japan og Sør-Korea ikke får lov til å arbeide i Norge som følge av ulik tolkning av innvandringsregelverket.<sup>32</sup>

Fafo peker også på at utenlandsstudenter som studerer i Norge er en gruppe som mer aktivt bør rekrutteres til å bli værende etter endt studium. Denne gruppen vil allerede ha kunnskap om og kjennskap til det norske samfunnet, og ikke minst norsk utdanning. Etter en lovendring i 2016, som muliggjorde at nyutdannede utenlandsstudenter fikk 12 måneders oppholdstillatelse i Norge, økte antallet som også søkte og fikk jobb i Norge.

I de siste ti årene har mellom 600 og 1000 oppholdstillatelser blitt innvilget årlig til faglærte innvandrere med utdanningsbakgrunn fra Norge. Til sammenligning var det totalt 14.000 internasjonale gradsstudenter i Norge i 2022, hvor nær halvparten hadde bakgrunn fra Europa.<sup>33</sup>

Trolig er potensialet blant denne gruppen noe redusert etter at det ble innført studieavgift ved norske offentlige høyere utdanningsinstitusjoner for nye utenlandske studenter fra Sveits og land utenfor EØS i 2023. Året etter innføringen av studieavgiften var det bare 332 internasjonale studenter fra stater utenfor EØS ved norske utdanningsinstitusjoner. Dette tilsvarer en nedgang på 80 prosent fra året før.<sup>34, 35</sup>

Den nye studieavgiften gjelder ikke for doktorgraderstudenter, som – til forskjell fra de fleste andre vestlige land – er en betalt midlertidig forskerstilling i Norge. Personer fra utlandet utgjør en stadig høyere andel av doktorgradsstudentene ved norske universiteter og høyskoler. Likevel forlater nesten halvparten av alle utlendinger som studerer til en doktorgrad i Norge landet, etter fullført utdanning.<sup>36</sup>

Tiltak som vil gjøre det enda mer attraktivt for utenlandsstudenter å både studere og bli i Norge ved endte studier er en lavhengende frukt for å redusere knappheten på arbeidskraft. Fafo peker på at norske arbeidsgivere bør tilby relevant arbeidspraksis i studietiden som et virkemiddel, men utdanningsinstitusjonene bør også ha et ansvar for å hjelpe utenlandsstudenter til å få relevant jobb i Norge. Etter innføring av studieavgift for utenlandsstudenter, bør det også vurderes å tilby stipender, lavere studieavgift og lignende for å tiltrekke seg utenlandsstudenter som har spesielt attraktiv kompetanse og bakgrunn.

For å få arbeidsinnvandrerer til å bli værende, er særlig familieforhold avgjørende. I Fafos rapport pekes det på at det at partner også får jobb, og at familien trives i Norge, er viktige årsaker for å bli i landet.

Forskningslitteraturen og intervjuene i Fafos rapport viser at muligheten for permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening er det viktigste tiltaket for å bli i landet i en lengre periode.<sup>37</sup>

Men tiltak som bedre og mer språkopplæring og mulighet for godkjenning av utdanninger, spesielt innen helsesektoren, som muliggjør å arbeide i Norge på samme faglige nivå som i hjemlandet, blir også nevnt. Mange faglærte arbeidsinnvandrere har jobber hvor man er overkvalifisert og -utdannet.<sup>38</sup>

## Nye innvandringsmodeller og ideer for innvandringspolitikk

I notatet er det hittil kun foreslått og tenkt høyt om tiltak som kan forbedre eksisterende norsk innvandringspolitikk og regelverk. Men det er også mulig å bedrive høyttenkning om en helt ny og annerledes innvandringspolitikk for Norge – som også er tilpasset den norske samfunnsmodellen. I denne delen av notatet gjennomgås noen ideer til en ny innvandringspolitikk som kan bli aktuell i tiden fremover.

## Norge kan inngå bilaterale avtaler om gjensidig oppholdsrett med stater utenfor EU/EØS

EU-borgere og deres familiemedlemmer har oppholdsrett, som gir mulighet til å bo og søke jobb i Norge i inntil tre måneder. Som allerede nevnt er innvandring fra EØS-området den viktigste årsaken til at det er såpass få faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Men etter hvert som levestandarden mellom de nye og gamle EU-landene konvergerer, vil det nok komme færre arbeidsinnvandrere fra EU, fordi velferds- og lønnsnivået i hjemlandet nærmer seg Norge.<sup>39</sup>

Det er allerede i ferd med å inntreffe blant de EU-statene, som Polen og Litauen, hvorfra særlig mange arbeidsinnvandrere har kommet til Norge. Etter hvert er det trolig at de EU-landene som har lavest levestandard og lønnsnivå, som Romania og Bulgaria, samt EU-stater i Sør-Europa – som sliter med kronisk høye arbeidsledighetsnivåer, spesielt ungdomsledighet – vil rykke stadig nærmere Norge i levestandard og oppleve en lignende knapphet på arbeidskraft og ditto arbeidsledighet.

Denne situasjonen bør åpne opp for en diskusjon om hvorvidt Norge bør inngå avtaler om gjensidig oppholdsrett med andre stater enn EØS-området, for å kompensere for stadig færre arbeidsinnvandrere fra EU-land. Slike bilaterale avtaler kan også komme norske borgere til gode, gjennom at også nordmenn kan ha interesse av å bo og arbeide i enkelte land utenfor EØS-området. Det bør likevel være en del kriterier for hvilke land som Norge kan tenkes å inngå slike bilaterale avtaler med. Et av disse er at forholdene i hjemlandet er såpass politisk stabile at det vil være svært lav risiko for at innvandreren vil søke om og eventuelt få innvilget asyl i Norge. Videre bør de bilaterale forholdene mellom Norge og hjemlandet være av en slik karakter at det muliggjør effektiv retur ved brudd på oppholdsretten eller for andre utvisningsvedtak.

Dernest bør utdanningssystemene inneha en kvalitet og være relativt kompatibelt med det norske, slik at faglærte og utdannede innvandrere får arbeid på samme faglige nivå i Norge som i hjemlandet.

Med alle disse hovedforholdene på plass, kan man tenke seg flere stater som Norge kan inngå slike bilaterale, gjensidige oppholdsrett-avtaler med.

Den første gruppen er stater med et såpass generelt høyt velferdsnivå at det ikke er forventet at innvandringen til Norge vil bli på veldig høye nivåer, men hvor det er en stor sannsynlighet for at hver enkelt arbeidsinnvandrer vil ha høye kvalifikasjoner og sysselsettingsnivåer sammenlignet med andre innvandringsgrupper. En god parallell er de gamle, stort sett vestlige, EU-statene fra perioden før 2004. Stater som USA, Canada, Australia, New Zealand, Israel, Singapore, Japan, Sør-Korea og Taiwan er i denne kategorien. De fleste av disse landene vil det også være svært ettertraktet for norske borgere å få oppholdsrett til.

Den andre kategorien stater er mellominntektsland med en kultur som har likhetstrekk med den norske og vestlige, noe som gjør det mulig for Norge å ha bedre kapasitet til å integrere arbeidsinnvandrerne som kommer – også på eventuelle høyere nivåer. De mest velstående landene i Latin-Amerika er i denne kategorien, som for eksempel Chile, Argentina, Uruguay, Panama, Costa Rica og de meste velstående statene i Karibia. Stater som ligger i det kulturelle Europa, men som ennå ikke er medlem av EU, som for eksempel Moldova, Ukraina, Serbia, Georgia, Armenia og Bosnia, faller også inn under denne kategorien.

Den siste gruppen av stater hvor det er mulig å tenke seg at Norge kan inngå bilaterale avtaler om gjensidig oppholdsrett, er mellominntektsland med en kultur som er ulik, men likevel historisk har vist seg å være kompatibel med norsk og vestlig kultur. Stater som Vietnam, Thailand, Malaysia, Filippinene og Sri Lanka faller inn under denne kategorien.

Å inngå bilaterale avtaler som gir flere lands borgere oppholdsrett i Norge er politisk risikabelt, fordi det gjør innvandringspolitikken rettighetsbasert, og dermed lite styrbar. Altså er det usikkert hvordan en slik politikk spiller seg ut i praksis. Likevel kan man lære en del av erfaringene med arbeidsinnvandringen fra EU, spesielt de nye EU-landene fra 2004.

Da så man at borgere fra EU-stater som ligger nærmest Norge, både geografisk og kulturelt, som de baltiske statene og Polen, i mye større grad innvandret til Norge, enn borgere i EU-stater som ikke er så like kulturelt, som Bulgaria, Romania, Kroatia og Slovenia. Heller ikke blant de gamle EU-statene i Sør-Europa, som i mange år opplevde økonomisk nedgang og høy arbeidsledighet, innvandret arbeidssøkere i særlig store mengder til Norge – til tross for at norsk økonomi gikk relativt bra på samme tid.

Altså er det ikke gitt at en utvidelse av oppholdsretten til borgere av mellominntektsland, som de to siste kategoriene over – og spesielt ikke til høyinntektsland, som den første kategorien – vil innebære veldig høye innvandringsnivåer til Norge. Oppholdsrett gir kun midlertidig rett til å bo og søke arbeid i Norge. Dersom man ikke finner arbeid eller kan forsørge seg selv, vil oppholdstillatelsen falle bort.

Ettersom avtalene også inngås bilateralt, fremfor multilateralt – som med EU – og i tillegg fungerer med gjensidighet for begge lands borgere, vil det også være mulig å ha en del forbehold i avtalene, for eksempel tidsavgrensning, som gjør det mulig for Norge å si opp avtalene, dersom forhold skulle tilsa dette. Likevel bør en innvandringspolitikk som utvider oppholdsretten til borgere av flere stater enn borgere av stater i EØS-området, gjennomføres forsiktig og med omhu.

Dette notatet går ikke nærmere inn på realismen i om og hvordan Norge kan inngå slike bilaterale avtaler med andre stater. Likevel er det sannsynlig å antyde at Norge – som et land med et høyt lønns- og velferdsnivå og relativt liten befolkning – vil være et attraktivt land for de fleste stater å inngå en bilateral avtale om gjensidig oppholdsrett med.

Deretter bør det vurderes om Norge bør ha noen kriterier knyttet til for eksempel liberalt demokrati, håndhevelse av menneskerettigheter med mer blant de statene som Norge kunne vurdert å inngå slike bilaterale avtaler med.

### **Innvandring basert på poeng og kvote**

Som nevnt over har Norge, sammen med de fleste OECD-land, en såkalt etterspørselsdrevet innvandringsmodell. Det vil si at det er behovene blant arbeidsgiverne som er avgjørende for hvilke innvandrere som kommer. En slik modell bevarer politikernes behov for kontroll og sørger for at arbeidsinnvandreren er bedriftsøkonomisk lønnsom, i hvert fall på kort sikt.

Men denne modellen er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for at Norge skal kunne tiltrekke seg nok arbeidsinnvandrere, spesielt høykvalifiserte arbeidsinnvandrere, som for eksempel helsepersonell eller teknologer, som det stadig blir økt konkurranse om.

Som nevnt over, har noen få andre stater, for eksempel Canada og Australia, en tilbudsrevet innvandringspolitikk, hvor det er innvandreren som er den aktive part, fremfor arbeidsgiverne. Dette betyr ikke at statene som praktiserer en slik tilbudsrevet innvandringspolitikk, har helt åpne grenser for alle som vil innvandre til landet.

På 1960-tallet var Canada det første landet som innførte et såkalt poengsystem som avgjorde hvilke innvandrere som fikk komme til landet. Senere har flere stater laget et lignende poengsystem.<sup>40</sup>

Poengsystemet gir hver enkelt innvandrere poeng etter ulike kriterier, som for eksempel en spesifikk ferdighet, utdanningsnivå, formue, tilknytning til landet, språkkunnskaper, fravær av kriminalitet på rullebladet og så videre.

Deretter kan hver enkelt stat ha for eksempel en årlig kvote, hvor de innvandrerne med høyest samlet poengscore får oppholdstillatelse, eller så kan staten innføre en minimums-poengscore som hver enkelt innvandrere må ha for å få oppholdstillatelse.

Noen stater, også flere EU-stater, har ordninger som gir opphold basert på at innvandreren investerer en viss sum i enten eiendom eller verdipapir tilknyttet landet. Disse ordningene er

ofte omtalt som «gull-visa» og er beregnet å treffe formuende personer som ønsker å flytte til et annet land.<sup>41</sup>

Flere land har også hybridordninger – altså en kombinasjon av de to hovedformene. Storbritannia innførte nylig et poengsystem for å regulere innvandringen etter at landet forlot EU, men landet har også en ordning som gjør det mulig å få oppholdstillatelse, dersom man har et konkret jobbtilbud.<sup>42</sup>

Fafo peker på en hybridmodell som et tiltak for å gjøre Norge mer attraktivt for faglært arbeidskraft fra tredjeland. Da kan man tenke seg hybridmodeller som beholder en viss kontroll og balanse i arbeidsmarkedet ved at vekten mellom den etterspørselsdrevne og tilbuds-drevne innvandringen kan variere mellom bransjer og etter økonomiske konjunkturer.

Men Norge har egentlig allerede innført en slags hybridmodell, dersom man inkluderer FNs program for overføringsflyktninger, som oftest kalt kvoteflyktninger, som en del av landets overordnede innvandringspolitikk.

Antallet kvoteflyktninger Norge velger å ta imot, har variert mye fra år til år, noe som gjør det mulig å ha politisk styring. For eksempel er den foreslåtte kvoten rekordlav i 2025, på grunn av mange flyktninger fra Ukraina. Det er også mulig for Norge å la være å ta imot overføringsflyktninger. I 2023 var det kun litt over tjue stater i verden som tok imot overføringsflyktninger i regi av FN.<sup>43, 44</sup>

Det er ikke bare den årlige kvoten av overføringsflyktninger som gjør det mulig for Norge å ha politisk kontroll på hvilke innvandrere som får opphold i landet. De siste årene har visse grupper vært prioritert for overføring til Norge, som for eksempel barnefamilier med barn under 18 år, utsatte kvinner, LGBTIQ+-personer og religiøse minoriteter.<sup>45</sup>

Dersom Norge skulle ha innført en hybridmodell hvor man også åpnet opp for at innvandrere søkte om oppholdstillatelse basert på poeng, er det mange ulike modeller og kriterier som kan tenkes. Et poengsystem gir altså fortsatt mulighet for både politikk og kontroll.

Dersom man ønsker å begrense innvandringen, kan man ha en politikk med lave kvoter eller høye poengkriterier, mens det motsatte gjelder dersom man ønsker mer innvandring.

Man kan også justere poengscoren for å løse utfordringer i deler av arbeidsmarkedet eller samfunnet, som for eksempel ved mangel på helsepersonell. Da kan man kan øke poengscoren for helsefaglig bakgrunn og utdanning.

Det er også mulig å tilpasse scoren etter for eksempel integreringshensyn, slik det gjøres ved mottak av kvoteflyktninger. Det samme gjelder ved andre politiske hensyn og målsettinger.

Dersom man for eksempel er opptatt av klima, kan man innføre en poengscore for personer som er, eller kommer til å bli utsatt for klimaendringer, men som ikke kvalifiserer som flyktninger eller asylanter.

Det samme gjelder for mennesker som lever i fattigdom, ofte i stater som ikke fungerer, men som likevel ikke kvalifiserer til asyl eller flyktningstatus. For eksempel får omtrent halvparten av asylsøkerne avslag eller opphold på humanitært grunnlag – som juridisk sett ikke kvalifiserer til asyl. Men likevel tar millioner av mennesker sjansen – ofte med stor risiko – for å komme til Vesten, inkludert Norge, i håp om å få opphold.<sup>46</sup>

Etablering av flere lovlige måter å arbeide i eller innvandre til Vesten, kan i beste fall redusere noe av den ulovlige migrasjonen fra fattigere land. En slik etablering kan også gjøre det mer forsvarlig å ha en streng innvandringspolitikk for ulovlig migrasjon og innvandring.

## Konklusjon

Norge vil – i likhet med andre velstående og vestlige stater – få økte problemer med knapphet på arbeidskraft i tiden fremover. Flere tiltak for å styrke arbeidsinnsatsen i den eksisterende arbeidsstyrken kan innføres, men disse tiltakene er det vanskelig å gjennomføre politisk. Altså kan det bli behov for andre løsninger som ikke omhandler eksisterende arbeidsstyrke.

Innvandring blir ofte pekt på som en mulig løsning. Men innvandringspolitikk er ikke hverken enkelt eller ukontroversielt. Hovedproblemet med dagens innvandringspolitikk er at den er rettighetsbasert, noe som skaper lite rom for politisk styring og ny politikkutvikling.

I dette notatet er det derfor gjort forsøk på å tenke høyt og nytt om en innvandringspolitikk som har som hovedmålsetting å lette på den fremtidige knappheten på arbeidskraft, men som også er politisk styrbar nok til å bidra til andre politiske målsettinger.

Den første delen handler om å reformere og endre regelverket for arbeidsinnvandrere fra tredjeland, som kommer til Norge for å arbeide i noen få sesongbaserte næringer eller som faglært arbeidskraft.

Antallet næringer, virksomheter og typer av arbeid, som i dag karakteriseres som sesongbaserte, bør og kan utvides til flere. Også arbeidsinnvandrers oppholdstillatelse, som i dag kun gjelder for seks måneder av gangen, bør kunne utvides til mer enn seks måneder, men karantenetiden kan gjerne beholdes for å unngå misbruk.

Når det kommer til faglærte arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området, er det først og fremst mindre tiltak som bør settes inn for å forbedre dagens ordning. Da handler det om å forbedre og forenkle søknadsprosessen for både arbeidsinnvandrere og arbeidsgivere, ha mer og bedre markedsføring av Norge overfor de mest ettertraktede globale talentene, samt å få flere utenlandsstudenter ved norske utdanningsinstitusjoner til å forbli i landet etter endt utdanning.

I den andre delen av notatet er det forsøkt å tenke helt nytt om hvordan en innvandringspolitikk kan utformes. Hovedmålsettingen med den nye innvandringspolitikken handler fremdeles om å redusere fremtidig knapphet på arbeidskraft, men samtidig kan politikken også utformes med hensyn til andre politiske målsettinger. Likevel er den nye innvandringspolitikken tenkt utformet



på en måte som reduserer de politiske konfliktpunktene og problemer som dagens innvandringspolitikk skaper.

Da handler det i første omgang om at Norge inngår bilaterale avtaler om gjensidig oppholdsrett, med enkelte utvalgte stater utenfor EØS, på lignende vilkår som EU-borgere og nordmenn har i EU i dag.

Det er tre ulike grupper av stater som kan tenkes. Den første gruppen, bestående av høyinntektsland utenfor EU, er minst risikabel med hensyn til innvandringsnivåer og integrering. Deretter er det to ulike grupper av mellominntektsland som har en kultur som historisk har vist seg å være relativt kompatibel med norsk og vestlig kultur. Det er likevel betydelig mer politisk risikabelt å gi borgere fra disse statene oppholdsrett i Norge.

Norge har en såkalt etterspørselsdrevet innvandringspolitikk, hvor det først og fremst er arbeidsgivernes etterspørsel, fremfor arbeidsinnvandrers tilbud, som er katalysator for migrasjonsstrømmene. Men en del land praktiserer en kombinasjon av disse to hovedsystemene. Norge bør også utforske muligheten for å etablere et slikt system, basert på poeng eller kvote – som muliggjør politisk styring av og fleksibilitet i innvandringspolitikken.

Innvandring er et politisk kontroversielt tema, hvor debatten de siste årene først og fremst har handlet om å begrense asylinnvandringen. Fremtidig knapphet på arbeidskraft vil utløse en ny debatt om behovet for innvandring – som en av flere løsninger. Da er det viktig å ha tenkt gjennom noen nye ideer og forslag til hvordan en ny innvandringspolitikk for Norge kan utformes på en måte som er mindre politisk kontroversiell og problematisk enn den politikken som har vært ført de siste årene.

*Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.*

*Ta kontakt med forfatteren på [mats@civita.no](mailto:mats@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no)*

## Noter

- 1 NRK, «Nav: Slik kan arbeidsmarkedet bli frem mot 2035», Artikkel, Publisert 29.01.2021, nrk.no, <https://www.nrk.no/norge/norge-kan-mangle-arbeidskraft-frem-mot-2035-1.15349816>
- 2 SSB, «Fødte», oppdatert 13.03.2024, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/fodte>
- 3 Regjeringen, «Perspektivmeldingen 2024», Stortingsmelding 31 (2023–2024), Kap. 3.5 «Arbeidskraften er den viktigste ressursen», Side 56–77, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-31-20232024/id3049290/>
- 4 SSB, «Arbeidstiden er redusert med en tredel etter krigen», Artikkel, Samfunnspeilet 2007/2, 18.04.2017, ssb.no, <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/arbeidstiden-er-reduisert-med-en-tredel-etter-krigen>
- 5 SSB, «Personer med flyktningbakgrunn», Statistikk, Oppdater 04.07.2024, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn>
- 6 SSB, «Innvandrere i Norge 2023 – hvem er de, og hvordan går det med dem?», Side 42–48, Statistisk analyser 176, publisert 29. april 2024, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/innvandrere-i-norge-2023>
- 7 SSB, «Hvem er arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene?», Steinkellner; Alice, Artikkel, 28.06.2022, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>
- 8 SSB, «Innvandrere i Norge 2023 – hvem er de, og hvordan går det med dem?», Side 102–110, Statistisk analyser 176, publisert 29. april 2024, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/innvandrere-i-norge-2023>
- 9 SSB, «Nasjonale befolkningsframskrivinger», Oppdatert 5.juni 2024, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivinger>
- 10 Norges Bank, «Hvorfor stoppet arbeidsinnvandringen?», Nordbø; Einar W., 18.06.2019, norges-bank.no, <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2019/hvorfor-stoppet-arbeidsinnvandringen/>
- 11 Midtnorsk Næringsliv, «– Jeg har ingen planer om å flytte. Men jeg kjenner flere som gjør akkurat det», artikkel, Oppdatert 15. sept. 2024, mn24.no, <https://www.mn24.no/adresseavisen/i/4BBn0q/jeg-har-ingen-planer-om-aa-flytte-men-jeg-kjenner-flere-som-gjoer-akkurat-det>
- 12 Foreign Affairs, «The Age of Depopulation», Eberstadt; Nicholas, 10.10.2024, foreignaffairs.com, <https://www.foreignaffairs.com/world/age-depopulation-surviving-world-gone-gray-nicholas-eberstadt>
- 13 Aspøy, Arild; Berg, Lars Petter: *Brochmann-utvalget* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 9. oktober 2024 fra <https://snl.no/Brochmann-utvalget>
- 14 Nav, «Hvis du kommer fra et EU/EØS-land for å arbeide i Norge», Oppdatert 31.01.2022, nav.no, <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/relatert-informasjon/hvis-du-kommer-fra-et-eu-eos-land-for-a-arbeide-i-norge>
- 15 UDI, «Opphold etter EU/EØS-regelverket», udi.no, <https://www.udi.no/skal-soke/opphold-etter-eueos-regelverket/?c=che>
- 16 *Den viktigste forskjellen mellom EØS-borgere og andre utlendinger er at EØS-borgere fritt kan reise til Norge for å ta opphold, ta arbeid eller drive ervervsvirksomhet her, mens andre utlendinger må søke om tillatelse på forhånd. EØS-borgere har oppholdsrett i Norge etter lovens § 109. Oppholdsretten er begrenset til tre måneder etter lovens § 111 såfremt man ikke får seg arbeid eller har andre inntektskilder. Dersom man kan forsørge seg selv, kan man etter lovens § 112 oppholde seg her utover tre måneder. Dersom EØS-borgeren har hatt sammenhengende lovlig opphold i riket i fem år, får han varig oppholdsrett. Kilde: [Store Norske Leksikon](#).*

- 17 Bahun, Vegard Bø: *oppholdstillatelse i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 24. oktober 2024 fra <https://snl.no/oppholdstillatelse>
- 18 UDI, «Arbeidsinnvandring», udi.no, <https://www.udi.no/skal-soke/arbeidsinnvandring/>
- 19 Regjeringen, «Au pair-ordningen avvikles», Pressemelding, 15.02.2024, regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/au-pair-ordningen-avvikles/id3025775/>
- 20 Civita, «Internasjonal migrasjon – En reise mot utvikling?», Hegertun; Nikolai og Eggen; Øyvind, Civita-Rapport 2017, 10.10.2017, civita.no, <https://civita.no/rapport/internasjonal-migrasjon-reise-utvikling/>
- 21 Al Jazeera, «Migrant workers sent \$650bn overseas last year – what it means», Artikkel, 10.08.2024, aljazeera.com, <https://www.aljazeera.com/features/2024/8/10/migrant-workers-sent-650bn-overseas-last-year-what-it-means>
- 22 Regjeringen, «Ikrafttredelse av midlertidige endringer i utlendingsforskriften – fornyet oppholdstillatelse til sesongarbeidere under Covid-19 pandemien», Rundskriv, 24.03.2020, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ikrafttredelse-av-midlertidige-endringer-i-utlendingsforskriften--fornyet-oppholdstillatelse-til-sesongarbeidere-under-covid-19-pandemien/id2694715/> og Frifagbevegelse. «Regjeringen vil lette tilgangen på sesongarbeidere», Artikkel, 10.02.2021, frifagbevegelse.no, <https://frifagbevegelse.no/nyheter/regjeringen-vil-lette-tilgangen-pa-sesongarbeidere-6.158.767156.8adb4dc74e>
- 23 UDI, «Sesongarbeider», udi.no, <https://www.udi.no/skal-soke/arbeidsinnvandring/sesongarbeid/>
- 24 UDI, «Ofte stilte spørsmål om sesongarbeid», udi.no, <https://www.udi.no/svarsider/svarsidesesong/#link-34728>
- 25 NRK, «Venter hard kamp om ufaglærte arbeidsplasser», Artikkel, 17.08.2016, nrk.no, <https://www.nrk.no/norge/venter-hard-kamp-om-ufaglaerte-arbeidsplasser-1.13092472>
- 26 Regjeringen, «Norge og EØS: Utvikling og erfaringer», NOU 2024: 7, kap. 12.2, «Hovedfunn fra 2012-utredningen», side 246 og kap 12.11, «Utvalgets hovedfunn, vurderinger og tilrådninger, side 266, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-7/id3033576/?ch=13> og
- 27 UDI, «Lønns- og arbeidsvilkår i Noreg», udi.no, <https://www.udi.no/ord-og-begreper/lonns-og-arbeidsvilkar-i-norge/>
- 28 Regjeringen, «Endring av kvoten for faglærttilatelse», Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Brev, 31.10.2022, <https://www.udiregelverk.no/contentassets/12e311ca33174618b2716f9c4acf236d/endring-av-kvoten-for-faglarertillatelse.pdf>
- 29 SSB, «Monitor for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området», Minja Tea Dzamarija m.fl., Rapporter 2022/26, Publisert 28.06.2022, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/monitor-for-arbeidsinnvandrere-fra-land-utenfor-eos-området>
- 30 SSB, «Personer med flyktningbakgrunn», Statistikk, Oppdatert, 04.07.2024, ssb.no, <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn>
- 31 Fafo, «Arbeidsinnvandring fra tredjeland», Ødegård; Anne Mette med flere, Fafo-rapport 2022:17, fafo.no, <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/arbeidsinnvandring-fra-tredjeland-2>
- 32 Dagens Næringsliv, «Smell for Morrows batterifabrikk etter jobbkroll», artikkel, 18.10.2024, dn.no, <https://www.dn.no/industri/morrow/batterier/lars-christian-bacher/smell-for-morrows-batterifabrikk-etter-jobbkroll/2-1-1725797>
- 33 Høyere Utdanningsdirektoratet, «Tilstandsrapport for høyere utdanning 2023», Kap. 2.17, Internasjonale Studenter, side 49, hkdir.no, <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2023>

- 34 Regjeringen, «Slik er lovforslaget om studieavgift for utenlandske studenter», nyheter, 24.03.2023, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-er-lovforslaget-om-studieavgift-for-utenlandske-studenter/id2968132/>
- 35 Khrono, «Nær 80 prosent av studentene forsvant», Artikkel, Publisert 27.07.2023, khrono.no, <https://www.khrono.no/naer-80-prosent-av-studentene-forsvant/796271>
- 36 SSB, «Hvor tar doktorene veien?», Østby; Mona Nedberg med flere, artikkel, 20.01.2023, ssb.no, <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/forskning-og-innovasjon-i-naeringslivet/statistikk/forskerpersonale/artikler/hvor-tar-doktorene-veien> og SSB, «Flere doktorgrader innenfor teknologi, matematikk og naturvitenskap i 2023», Steine; Frøydis, Artikkel, 21.03.2024, ssb.no, <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/forskning-og-innovasjon-i-naeringslivet/statistikk/forskerpersonale/artikler/flere-doktorgrader-innenfor-teknologi-matematikk-og-naturvitenskap-i-2023>
- 37 Fafo, «Arbeidsinnvandrere fra tredjeland – kunnskapsoppsummering», Bøckmann; Ester, Fafo-rapport 2021:05, 19.02.2021, fafo.no, <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/arbeidsinnvandrere-fra-tredjeland>
- 38 SSB, «Hvor mange innvandrere er overkvalifisert?», Edelman; Fredrik Steinrem og Villund; Ole, Artikkel, 23.06.2022, ssb.no, <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/hvor-mange-innvandrere-er-overkvalifisert>
- 39 UDI, «Oppholdsrett for EU/EØS-borgarar og familiemedlemmene deira», udi.no, <https://www.udi.no/ord-og-begreper/oppholdsrett-for-eueos-borgere-og-deres-familiemedlemmer/>
- 40 Wikipedia, «Points-based immigration system», en.wikipedia.org, [https://en.wikipedia.org/wiki/Points-based\\_immigration\\_system](https://en.wikipedia.org/wiki/Points-based_immigration_system)
- 41 Wikipedia, «Immigrant investor programs», en.wikipedia.org, [https://en.wikipedia.org/wiki/Immigrant\\_investor\\_programs](https://en.wikipedia.org/wiki/Immigrant_investor_programs)
- 42 «The UK's points-based immigration system: an introduction for employers (accessible version)», oppdatert 25.02.2022, gov.uk, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-points-based-immigration-system-employer-information/the-uks-points-based-immigration-system-an-introduction-for-employers>
- 43 UNCHR, «Resettlement fact sheet 2023», unchr.org, <https://www.unhcr.org/media/resettlement-fact-sheet-2023>
- 44 Regjeringen, «Regjeringen foreslår å redusere antallet overføringsflyktninger fra 1 000 til 200», Pressemelding, 07.10.2024, regjeringe.no, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-a-reducere-antallet-overforingsflyktninger-fra-1-000-til-200/id3057429/>
- 45 Imdi, «Bosetting av overføringsflyktninger, artikkel, sist oppdatert 02.03.23, imdi.no, <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/overforingsflyktninger/> og NRK, «Forsvarer å prioritere kristne flyktninger», artikkel, 02.12.2020, nrk.no, <https://www.nrk.no/norge/ropstad-forsvarer-prioritering-av-kristne-flyktninger-1.15269796>
- 46 UDI, «Vedtak om beskyttelse (asyl 2011–2022)», udi.no, <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyll-20112022/>