

# REKRUTTERING OG FASTHOLDELSE AF HØJTUDDANNET ARBEJDSKRAFT

DANMARK, NORGE, HOLLAND, STORBRITANNIEN OG CANADA



11:42

FREDERIK THUESEN  
METTE KIRSTINE TØRSLEV  
TINA GUDRUND JENSEN



11:42

REKRUTTERING OG  
FASTHOLDELSE AF  
HØJTUDDANNET  
ARBEJDSKRAFT

DANMARK, NORGE, HOLLAND, STORBRITANNIEN OG CANADA

FREDERIK THUESEN  
METTE KIRSTINE TØRSLEV  
TINA GUDRUN JENSEN

KØBENHAVN 2011  
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

REKRUTTERING OG FASTHOLDELSE AF HØJTUDDANNET ARBEJDSKRAFT.  
DANMARK, NORGE, HOLLAND, STORBRITANNIEN OG CANADA.  
Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen  
Afdelingen for beskæftigelse og integration

Undersøgelsens følgegruppe:  
Berit Toft Fihl, DA  
Dorte Bukdahl, Københavns Kommune  
Helle Aaen, Integrationsministeriet  
Henning Gade, DA  
Jens Frank, FTF  
Nana Wesley Hansen, FAOS  
Niels Højensgaard, Beskæftigelsesministeriet  
Niels Lykke Jensen, AC  
Thomas Qvortrup Christensen, DI

ISSN: 1396-1810  
ISBN: 978-87-7119-063-2  
e-ISBN: 978-87-7119-064-9

Layout: Hedda Bank  
Forsidefoto: iStockphoto  
Oplag: 500  
Tryk: Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

© 2011 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd  
Herluf Trolles Gade 11  
1052 København K  
Tlf. 33 48 08 00  
sfi@sfi.dk  
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.  
Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's  
publikationer, bedes sendt til centret.

# INDHOLD

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
|          | <b>FORORD</b>   | <b>7</b>  |
|          | <b>RESUMÉ</b>   | <b>9</b>  |
| <b>1</b> | <b>INDLEDNING OG SAMMENFATNING</b>                      | <b>15</b> |
|          | Baggrund  | 16        |
|          | Best practice-analyse                                   | 17        |
|          | Kortlægning af praksis for rekruttering og fastholdelse | 18        |
|          | Udvælgelse af lande                                     | 20        |
|          | Rapportens opbygning                                    | 23        |
|          | Sammenfatning vedrørende lande                          | 24        |
|          | Best practice vedrørende rekruttering                   | 28        |
|          | Best practice vedrørende fastholdelse                   | 31        |
| <b>2</b> | <b>REKRUTTERING OG FASTHOLDELSE GENERELT</b>            | <b>35</b> |
|          | Rekruttering af højtuddannede arbejdsmigranter          | 36        |
|          | Fastholdelse og integration                             | 41        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
|          | Opsummering   | 44         |
| <b>3</b> | <b>DANMARK</b>  | <b>45</b>  |
|          | Udenlandske højtuddannede og det danske arbejdsmarked | 46         |
|          | Det danske immigrationssystem og de højtuddannede     | 47         |
|          | Tal for indvandring af højtuddannede udlændinge       | 52         |
|          | Administrativ praksis                                 | 56         |
|          | Markedsføring og information                          | 59         |
|          | Ankomst og myndighedskontakt                          | 64         |
|          | Fastholdelse og integration                           | 68         |
|          | Opsummering   | 75         |
| <b>4</b> | <b>NORGE</b>  | <b>77</b>  |
|          | Arbejdsmarkedsforhold/rammebetingelser                | 78         |
|          | Immigration til Norge                                 | 79         |
|          | Systemets opbygning                                   | 80         |
|          | Rekruttering og markedsføring                         | 84         |
|          | Administrativ praksis                                 | 90         |
|          | Ankomst og myndighedskontakt                          | 92         |
|          | Fastholdelse og integration                           | 94         |
|          | Samfund og integration                                | 98         |
|          | Opsummering   | 100        |
| <b>5</b> | <b>HOLLAND</b>  | <b>103</b> |
|          | Rammebetingelser                                      | 104        |
|          | Immigration til Holland                               | 106        |
|          | Systemets opbygning                                   | 109        |
|          | På vej mod "modern migration policy"                  | 112        |
|          | Rekruttering, markedsføring og information            | 119        |
|          | Ankomst og myndighedskontakt                          | 122        |
|          | Fastholdelse og integration                           | 124        |
|          | Opsummering   | 128        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>6</b> | <b>STORBRITANNIEN</b>                                      | <b>131</b> |
|          | Storbritannien: Indvandring til debat                      | 132        |
|          | Systemets opbygning  | 136        |
|          | Markedsføring og information                               | 143        |
|          | Administrativ praksis                                      | 145        |
|          | Ankomst og myndighedskontakt                               | 147        |
|          | Fastholdelse og integration                                | 147        |
|          | Opsummering  | 150        |
| <br>     |  |            |
| <b>7</b> | <b>CANADA</b>  | <b>153</b> |
|          | Canada – et immigrantsamfund                               | 154        |
|          | Det canadiske immigrationssystem                           | 156        |
|          | Nyere ændringer af lovgivning og administrativ praksis     | 161        |
|          | Fra human kapital til arbejdsmarkedsstyring                | 164        |
|          | En kort ekskurs om Australien                              | 166        |
|          | Nogle kritiske perspektiver på de administrative ændringer | 167        |
|          | Rekruttering, markedsføring og information                 | 169        |
|          | Ankomst og myndighedskontakt                               | 173        |
|          | Integration og fastholdelse på arbejdsmarkedet             | 177        |
|          | Fastholdelse og integration socialt                        | 182        |
|          | Opsummering  | 185        |
| <br>     |  |            |
| <b>8</b> | <b>BEST PRACTICE VEDRØRENDE REKRUTTERING</b>               | <b>187</b> |
|          | Rammebetingelser og politiske prioriteringer               | 188        |
|          | Opbygning af systemer: Ordninger                           | 189        |
|          | Internationale studerende                                  | 191        |
|          | Markedsføring  | 194        |
|          | Information  | 196        |
|          | Administrativ praksis                                      | 198        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>9</b> | <b>BEST PRACTICE VEDRØRENDE FASTHOLDELSE<br/>OG INTEGRATION</b> | <b>201</b> |
|          | Ankomst   | 201        |
|          | Myndighedskontakt   | 203        |
|          | Sprog- og kulturtilegnelse                                      | 205        |
|          | Arbejdsmarkedsintegration                                       | 207        |
|          | Familiens trivsel   | 210        |
|          | Socialintegration   | 212        |
|          | <b>BILAG</b>  | <b>215</b> |
|          | Bilag 1: Metode   | 215        |
|          | Bilag 2: Anvendte forkortelser                                  | 222        |
|          | <b>LITTERATUR</b>   | <b>225</b> |
|          | <b>SFI-RAPPORTER SIDEN 2010</b>                                 | <b>237</b> |



# FORORD

Denne rapport handler om rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft fra tredjelande. Rapporten sammenligner immigrationsordninger og tiltag i Danmark, Norge, Holland, Storbritannien og Canada.

Rapporten er baseret på et omfattende litteraturstudie af forskningslitteratur på området, udredninger, rapporter samt 49 interview med i alt 68 embedsmænd, organisationsrepræsentanter og eksperter fra de fem nævnte lande.

Baggrunden for rapporten er udsigten til mangel på arbejdskraft, specielt højtuddannet arbejdskraft, i løbet af de kommende år, specifikt som følge af, at store årgange trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Hertil kommer, at forskningens udvikling og den teknologiske udvikling generelt i et land som Danmark kan skabe mangel på forskellige typer velkvalificeret arbejdskraft. Begge udfordringer skaber behov for at kunne rekruttere og fastholde højtuddannet arbejdskraft fra udlandet. Samtidig knytter der sig en række udfordringer til at hente denne type arbejdskraft fra udlandet.

Hvad angår rekruttering, handler disse udfordringer bl.a. om at kunne tiltrække dygtige og velkvalificerede medarbejdere til virksomhederne, at sikre en tilgang af arbejdskraft, som svarer til behovet på arbejdsmarkedet, og at sikre, at myndighedernes sagsbehandling af immigrationsansøgninger er effektiv.

Hvad angår fastholdelse, handler udfordringerne bl.a. om at sikre, at der bliver taget ordentligt imod disse arbejdsimmigranter i lokalsamfundet, at deres familie trives, herunder fx at de højtuddannedes ægtefæller kan finde relevant arbejde, og at deres børn kan komme i en international skole, hvis dette er forældrenes ønske.

Det er disse typer af problemstillinger, som beskrives og analyseres i denne rapport med udgangspunkt i de erfaringer, man har gjort sig i Danmark, Norge, Holland, Storbritannien og Canada.

I forbindelse med dataindsamlingen vil vi gerne takke Jakob Henningsen fra den danske ambassade i Ottawa og Nauja Kleist, DIIS, for hjælp til at komme i kontakt med relevante interviewpersoner i Canada. Vi vil også gerne takke Frazer Thomas fra den britiske ambassade i København for samme type hjælp i relation til Storbritannien.

Vi vil også gerne takke rapportens lektor, centerleder ved FAOS (Sociologisk Institut, KU), lektor, ph.d. Søren Kaj Andersen for værdifulde kommentarer til et tidligere manuskriptudkast.

Undersøgelsen er gennemført af forsker Frederik Thuesen, der har været projektleder, i samarbejde med forskningsassistent Mette Tørslev og seniorforsker Tina G. Jensen.

Rapporten er finansieret af den centrale pulje til en særlig beskæftigelsesindsats under det centrale beskæftigelsesråd efter indstilling fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.

København, november 2011

JØRGEN SØNDERGAARD

# RESUMÉ

## REKRUTTERING OG FASTHOLDELSE I FEM LANDE

Denne undersøgelse tilvejebringer komparativ viden om en række udvalgte landes erfaringer med rekruttering af højtuddannede arbejdsmigranter fra tredjelande. Undersøgelsen afdækker danske erfaringer på området samt erfaringer fra Norge, Holland, Storbritannien og Canada med henblik på at indkredse ”gode erfaringer” – best practice – inden for rekruttering og fastholdelse af højtuddannede arbejdsimmigranter. De fem lande er udvalgt ud fra, at de repræsenterer både ligheder og forskelle med hensyn til immigrationspolitik vedrørende arbejdsimmigranter.

Arbejdsimmigranter definerer vi som personer, der søger opholdstilladelse i et andet land med henblik på at arbejde. Højtuddannede forstår vi som personer med en længere videregående uddannelse, dvs. personer på bachelorniveau (herunder professionsbachelor) eller derover.

Undersøgelsen fokuserer på de erfaringer, man har gjort sig i de fem udvalgte lande vedrørende *rekruttering*, med fokus på konkrete immigrationsordninger, markedsføring og information om landet og dets arbejdsmarked, administrativ praksis vedrørende immigrationsansøgninger samt rekruttering af udenlandske studerende. Hvad angår *fastholdelse og integration*, fokuserer undersøgelsen på, hvad man i de fem lande gør vedrørende ankomst og myndighedskontakt, sprog- og kulturtilvænning,

familiens trivsel samt integration i lokalsamfundet og i samfundet generelt.

#### BEST PRACTICE OG METODE

I undersøgelsen forstår vi best practice som det, de enkelte lande selv definerer som gode erfaringer med rekruttering og fastholdelse, givet disse landes forskellige politiske udgangspunkter og behov på arbejdsmarkedet. I vores sammenlignende analyse fokuserer vi på de elementer af best practice, hvor de respektive landeerfaringer meningsfyldt kan sammenlignes. Vores redegørelse for best practice udgør på den baggrund et erfaringsbaseret idékatalog, der kan tjene som inspiration i forhold til fremtidige tiltag på området.

Empirisk baserer undersøgelsen sig på et litteraturstudie, på rapporter og udredninger samt på interview med embedsmænd, forskere og organisationsrepræsentanter. Vi har i alt gennemført 49 interview med 68 interviewpersoner i de fem udvalgte lande.

#### REKRUTTERINGSSTRATEGIER

Best practice i relation til konkrete ordninger handler om at finde en hensigtsmæssig kombination af efterspørgselsstyrede (fx pointbaserede greencard-ordninger uden krav om forudgående jobtilbud) og udbudsstyrede rekrutteringsstrategier (typisk opholdstilladelse baseret på et krav om forudgående jobtilbud). Flere af landene i undersøgelsen har både udbudsorienterede og efterspørgselsstyrede ordninger (en hybridtilgang). Dette kan være hensigtsmæssigt, idet en sådan hybridtilgang giver mulighed for at tilpasse rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft efter konjunkturer, strukturelle (teknologiske) behov mv.

Efterspørgselsstyret rekruttering giver virksomhederne et særligt ansvar og særlige muligheder for at rekruttere den efterspurgte arbejdskraft. Holland er her en interessant case, idet virksomhederne her er ansvarlige for rekruttering og efterfølgende fastholdelse og integration af højtuddannede. Virksomhederne får en status som såkaldt *sponsor*, hvilket vil sige, at de får en forhåndsgodkendelse til at rekruttere arbejdskraft i udlandet. De hollandske ordninger har nogle administrative fordele for staten og virksomhederne, men kan dog også rejse problemer i forhold til retssikkerhed og arbejdsimmigranternes rettigheder.

Udbudsstyret rekruttering giver staten en mere styrende rolle. Udbudsstyret rekruttering kan også bidrage til, at små og mellemstore virksomheder, som ikke har ressourcer til selv at rekruttere i udlandet, lettere kan finde den nødvendige arbejdskraft. Erfaringer fra Canada viser dog, at de udbudsstyrede ordninger stiller store krav i forhold til at sikre, at immigrationssystemets selektionskriterier matcher de faktiske selektionskriterier på arbejdsmarkedet. Ellers risikerer mange højtuddannede at ende som ledige eller i ufaglærte stillinger. Rekrutteringsstrategierne kan med stor fordel fokusere på at tiltrække internationale studerende og at fastholde dem efter studierne. Det er hensigtsmæssigt, at disse har en rimelig periode (6-12 måneder) til at søge job efter studierne.

#### MARKEDSFØRING OG INFORMATION

Best practice i relation til markedsføring er i høj grad afhængig af de enkelte landes globale ”brand” og deres virksomheders globale ”brands”. En markedsføringsindsats for at promovere et land i forhold til internationale arbejdsmigranter må både henvise til vilkårene på landets arbejdsmarked og til samfundsmæssige goder i landet (livskvalitet) – fx kvalitet af uddannelsesinstitutioner, om der er offentligt tilgængeligt sundhedsvæsen mv. Indsatsen kan også med fordel trække på nationale virksomheders internationale brands. Endvidere er det hensigtsmæssigt at gennemføre strategisk markedsføring rettet mod fx specifikke universitetsmiljøer eller regioner i udlandet kendetegnet ved innovation og vækst. God, opdateret information, primært via internettet, er endvidere vigtig for at give højtuddannede et troværdigt billede af et land og dets arbejdsmarked.

#### ADMINISTRATION, MYNDIGHEDSKONTAKT OG ANKOMST

En effektiv administrativ praksis i forhold til immigrationsansøgninger kræver enkle og overskuelige ordninger samt tilstrækkelige ressourcer til en effektiv sagsbehandling. Det er også en fordel, at myndighederne samarbejder med specialiserede regionale centre, som de fx kendes fra de danske *Work in Denmark*-centre, der kan assistere virksomheder på lokalt plan og hjælpe til at skabe kontakt til højtuddannede i udlandet.

I forhold til myndighedskontakt er det en fordel, hvis der findes *one-stop-shops* regionalt (og eventuelt lokalt), som det kendes fra de danske *International Citizen Servicecentre* og de norske *Servicecentre*, hvor nyankomne

immigranter kan få kontakt til en række myndigheder på én gang. Assistance til nyankomne kan med fordel kombinere private og offentlige tilbud – service fra *relocation*-bureauer til ansatte i firmaer, der kan finansiere dette, og basal vejledning fra offentlige myndigheder eller private ngo'er til andre nyankomne arbejdsimmigranter.

#### ARBEJDSMARKEDSINTEGRATION

Best practice vedrørende arbejdsmarkedsintegration handler om at have god information om jobåbninger og om at have gode *brobygningsinstitutioner*, som det kendes fra Canada, som kan skabe forbindelse mellem de udenlandske højtuddannede og virksomhederne. Det gælder særligt i relation til udbudsstyrende immigrationsordninger, hvor immigranten ikke på forhånd har et job. Det drejer sig også om, at de krav til uddannelse og kvalifikationer, som man stiller for at udøve forskellige branche- eller lovregulerede erhverv, er saglige, fair og transparente. Endvidere er gode data og god forskning vigtig i forhold til at analysere arbejdsmarkedseffekterne af de forskellige immigrationsordninger og i forhold til at levere løbende inputs til beslutningstagere og offentligheden.

#### SPROG- OG KULTURTILEGNELSE

Højtuddannede, uanset om de kommer til lande med ”små” eller ”store” sprog, kan have behov for sprogkurser for at lære et specialiseret professionelt vokabularium eller deltage i samtalen over frokostbordet i kantine. I Danmark findes allerede offentligt finansierede sprogkurser for højtuddannede. Kurserne er vigtige, da udenlandske højtuddannede kan have ringe incitament til at lære sproget fra et lille sprogområde. Et godt sprogkendskab er vigtigt for at fremme den højtuddannedes sociale integration og muligheder for fastholdelse på arbejdsmarkedet.

#### FAMILIENS TRIVSEL OG INTEGRATION I SAMFUNDET

Ægtefæller har typisk også behov for adgang til sprogkurser. De har meget ofte også behov for assistance fra myndigheder, private virksomheder eller ngo'er for at finde ind på arbejdsmarkedet, hvilket kan være vigtigt for hele familiens trivsel. Lige så vigtigt er det, at der findes pladser på internationale skoler til børnene. Det er også vigtigt, at de udenlandske højtuddannede og deres familie føler sig velkomne i lokalsam-

fundet og her har mulighed for at skabe sociale netværk til kolleger, andre *expats*<sup>1</sup> eller landets øvrige borgere. Dette er et ansvar for deres arbejdsplads, kommunen og det lokale foreningsliv.

---

1. Expatriate: udvandre, udstationeret medarbejder.





# INDLEDNING OG SAMMENFATNING

Formålet med denne undersøgelse er at tilvejebringe komparativ viden om en række udvalgte landes erfaringer med rekruttering af højtuddannede arbejdsimmigranter fra tredjelande. Undersøgelsen sigter også mod at kortlægge, hvad disse lande gør, med henblik på at fastholde og integrere højtuddannede arbejdskraft efter ankomst. Undersøgelsen afdækker danske erfaringer på området samt erfaringer fra Norge, Holland, Storbritannien og Canada med henblik på at indkredse ”gode erfaringer” – best practice – inden for rekruttering og fastholdelse af højtuddannede arbejdsimmigranter.

Arbejdsimmigranter er personer, der kommer til ovennævnte lande med henblik på at arbejde. Højtuddannede forstår vi som personer med en længere videregående uddannelse, dvs. personer på bachelorniveau (herunder professionsbachelor) eller derover.<sup>2</sup>

Tredjelande er lande uden for EU/EØS. Inden for EU/EØS gælder princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Højtuddannede fra et EU/EØS-land kan altså frit slå sig ned for at arbejde i et andet EU/EØS-land. Rapporten fokuserer på højtuddannede fra tredjelande,

---

2. I det følgende bruger vi begrebet arbejdsmigrant om personer, som (potentielt) rejser på tværs af landegrænser med henblik på at arbejde. Arbejdsimmigranter og arbejdsindvandrere bruger vi om personer, der er indvandret til et andet land end deres oprindelsesland for at arbejde.

men berører i relation til nogle af de fire EU-lande, som indgår i rapporten (særligt Danmark og Norge), visse tiltag til rekruttering og fastholdelse af højtuddannede fra EU/EØS. Det skyldes, at nogle offentlige tiltag i flere af de udvalgte EU-lande, fx sprogkurser eller andre tiltag til fastholdelse og integration af højtuddannede og deres familier, både henvender sig til personer fra EU/EØS og til personer fra tredjelande.

## BAGGRUND

Den demografiske udvikling, hvor store årgange over de næste 4-6 år går på pension, betyder, at det over de kommende år bliver en udfordring for virksomhederne at tiltrække og fastholde højtuddannet og velkvalificeret arbejdskraft fra udlandet. Danmarks Ingeniørforening (IDA) vurderede eksempelvis i en analyse fra juni 2009, at Danmark i 2015 vil mangle 7.600 ingeniører (IDA, 2009). I en analyse fra 2008 vurderede Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd (AE), at der i 2018 vil mangle 85.000 personer med en videregående uddannelse i den offentlige sektor (Madsen, 2008). Sådanne fremskrivninger skal tages med store forbehold, da det er meget vanskeligt at spå om fremtidige behov for arbejdskraft. Ikke desto mindre kan sådanne fremskrivninger give en indikation af et fremtidigt behov for kvalificeret arbejdskraft. Dette behov kan også opstå som følge af den teknologiske udvikling i et videnssamfund, der kan gøre det nødvendigt at rekruttere højtuddannede specialister i udlandet.

Samtidig tyder undersøgelser på, at selv når det lykkes at rekruttere højtuddannede i udlandet, kan der være problemer med at fastholde og integrere disse personer og deres familier i det danske samfund. Dårlig integration af fx en medfølgende ægtefælle, der ikke kan finde job, kan få det resultat, at den højtuddannede forlader landet igen efter en kortere periode.

En række danske rapporter har gennem de senere år analyseret barrierer for rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft i Danmark (Deloitte, 2008; Rambøll, 2009; ØEM & INM, 2008). En rapport fra Nordisk Råd fra maj 2010 sammenligner de nordiske landes indsats for rekruttering af højtuddannet arbejdskraft uden for EU/EØS-området (Hansen, Seip & Eldring, 2010). Der findes imidlertid endnu ingen undersøgelser, der afdækker danske erfaringer vedrørende rekrut-

tering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft samt erfaringer fra lande uden for Norden, der har succes med rekruttering og fastholdelse af disse arbejdstagere, med henblik på en analyse af best practice. Problemstillingen er endvidere relevant, da forskellige lande har ret forskellige regler og procedurer for, hvordan højtuddannet arbejdskraft rekrutteres og fastholdes.

## BEST PRACTICE-ANALYSE

Denne undersøgelse er et komparativt studie af rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft med henblik på at identificere gode erfaringer fra forskellige lande. Undersøgelsen tilvejebringer et overblik over, hvad forskellige udvalgte lande gør for at rekruttere, fastholde og integrere højtuddannet arbejdskraft, og i forlængelse af denne kortlægning identificerer vi ”gode erfaringer” – best practice.

I undersøgelsen ser vi på best practice på både et deskriptivt og et analytisk niveau. På *det deskriptive niveau* forstår vi best practice som det, de enkelte lande selv definerer som gode og hensigtsmæssige erfaringer med rekruttering og fastholdelse, givet deres forskellige udgangspunkt og behov. På *det analytiske niveau* fokuserer vi på de elementer af best practice, hvor de respektive landeerfaringer meningsfyldt kan sammenlignes.

Disse sammenligninger kræver fx, at de problemer, som landene søger at løse gennem forskellige tiltag, har nogle fælles træk, der gør en sammenligning meningsfuld. Analysen tager altså højde for, at de enkelte lande har forskellige udgangspunkter, og at de ordninger, som de forskellige lande vælger, kan afhænge af forskelle i rekrutterings- og fastholdelsesbehov, herunder fx behovet for arbejdsindvandring givet arbejdsstyrkens omfang, struktur mv. De konklusioner, vi uddrager af *vores* best practice-analyse, repræsenterer et *erfaringsbaseret idékatalog*, der kan inspirere fremtidige tiltag på området.

## METODE

Undersøgelsen og analysen baserer sig på et litteraturstudie, et studie af policy-dokumenter og udredninger vedrørende højtuddannet udenlandsk arbejdskraft i de udvalgte lande samt ekspertinterview med bl.a. embedsmænd, forskere og repræsentanter fra arbejdsgiverforeninger samt fagforeninger. I alt har vi gennemført 49 interview med 68 interviewper-

soner i de fem udvalgte lande. Analysen er gennemført ved at identificere og sammenligne, hvilke tiltag og initiativer der skaber gode resultater. Det skal præciseres, at nærværende projekt ikke inkluderer egentlige effektundersøgelser med henblik på at fastslå effekterne af forskellige regler, procedurer etc.

## KORTLÆGNING AF PRAKSIS FOR REKRUTTERING OG FASTHOLDELSE

Med udgangspunkt i et statsligt policy-niveau sigter undersøgelsen mod at kortlægge praksis både for rekruttering og for fastholdelse og integration af højtuddannede arbejdsimmigranter. I undersøgelsen adskiller vi de to områder for at kunne fokusere på de enkelte elementer, selvom rekruttering og fastholdelse i praksis er forbundet i mange sammenhænge.

Højtuddannede arbejdsimmigranter er ikke en entydigt defineret migrantkategori, hverken inden for litteraturen eller i forskellige landes konkrete praksis på området. Typisk defineres de på baggrund af ét eller flere af disse forhold (Cerna, 2010; Iredale, 2001; Salt, 1997):

- Universitetsuddannelse (evt. anden videregående uddannelse)
- Særlig erfaring/ekspertise inden for et felt
- Lønniveau.

Højtuddannede arbejdsimmigranter ansættes i mange forskellige typer stillinger; både i den private og i den offentlige sektor i stillinger inden for fx sundhed, uddannelse, grundforskning eller R&D (research and development) (Cerna, 2010).

I denne undersøgelse forstår vi som udgangspunkt højtuddannede arbejdsimmigranter som personer med en længere videregående uddannelse; dvs. på bachelorniveau eller derover. I de enkelte landestudier er det dog nødvendigt at tage højde for landenes definition og brug af kategorien ”højtuddannet arbejdsmigrant”. I undersøgelsen skelner vi mellem to grupper af højtuddannede arbejdsimmigranter: arbejdsimmigranter fra tredjelande (lande uden for EU/EØS) og arbejdsimmigranter fra EU/EØS-lande. Da Danmark, Norge, Holland og Storbritannien er del af den europæiske aftale om fri bevægelighed, refererer ordninger

omkring opholds- og arbejdstilladelse til personer fra tredjelande, medmindre andet nævnes.

#### KOMPARATIV KORTLÆGNING AF PRAKSIS FOR REKRUTTERING

I kortlægningen af landenes praksis for og erfaringer med rekruttering af højtuddannet arbejdskraft fokuserer vi på følgende specifikke områder:

**Markedsføring og information:** Hvordan markedsfører et land dets arbejdsmarked samt job- og karrieremuligheder i udlandet? Hvordan formidles god og troværdig information med henblik på at tiltrække højtuddannede arbejdsmigranter?

**Konkrete ordninger og regler på området:** Hvilken tilgang har de enkelte lande til rekruttering af højtuddannet arbejdskraft, og hvilke strategier benytter de? Herunder en kortlægning af de konkrete ordninger og regler inden for rekruttering af højtuddannede arbejdsimmigranter.

**Administrativ praksis:** Hvordan søger landene at skabe en overskuelig og effektiv sagsgang i forbindelse med ansøgninger fra højtuddannede om arbejds- og opholdstilladelse?

**Rekruttering af udenlandske studerende:** Hvilke initiativer tager forskellige lande for at rekruttere udlændinge, der har fuldført en længerevarende videregående uddannelse i det pågældende land?

#### KOMPARATIV KORTLÆGNING AF PRAKSIS FOR FASTHOLDELSE OG INTEGRATION

I kortlægningen af landenes praksis for og erfaringer med fastholdelse og integration af højtuddannet arbejdskraft fokuserer vi på følgende specifikke områder:

**Ankomst og myndighedskontakt:** Hvilke initiativer tager man for at lette myndighedskontakten i forbindelse med ankomst til landet? Hvordan hjælper myndighederne og/eller andre aktører den nyansatte i forbindelse med ankomsten til landet og opstarten på den nye arbejdsplads?

**Sprog- og kulturtilegnelse:** Hvad gør man for at lette sprog- og kultur-tilegnelse for den nyankomne og dennes families?

**Familiens trivsel:** Hvad gør man for at fremme familiens trivsel? Hvad gør man for at fremme, at ægtefællen kan finde et arbejde og falde til? Og hvad gør man for at introducere til og lette den nye medarbejders og dennes eventuelle families integration i lokalsamfundet?

**Integration og samfund:** I hvilken grad er modtagerlandene åbne eller lukkede over for kulturel diversitet, dvs. hvilke uformelle integrationskrav mødes den nyankomne med, og hvilken betydning har det for fastholdelse og integration?

## UDVÆLGELSE AF LANDE

Undersøgelsen er baseret på landestudier, dvs. studier af, hvordan udvalgte lande tiltrækker og fastholder arbejdskraft blandt højtuddannede udlændinge. Landene, der indgår i studiet, er valgt på baggrund af landenes forskelligartede erfaring med at tiltrække arbejdskraft blandt højtuddannede udlændinge. Derfor har vi valgt lande, der både har ligheder og forskelle med hensyn til, hvordan de historisk og lovgivningsmæssigt har forholdt sig til indvandring, integration og kulturel diversitet. Derved har vi haft mulighed for at undersøge betydningsfulde faktorer for rekruttering og fastholdelse af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft. Endelig har vi lagt vægt på, at der blandt landene skulle være lande, der er kendt for god praksis for rekruttering af udenlandsk arbejdskraft.

Indledningsvis beskriver vi Danmark, der udgør en reference for analysens sammenligninger med landene Norge, Holland, Storbritannien og Canada.

Vi har udvalgt Norge og Holland, fordi landene har en del ligheder med Danmark, bl.a. på det integrationspolitiske område. Derudover står begge lande med en sproglig udfordring i lighed med Danmark. Dertil kommer, at Norge i en komparativ undersøgelse af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft i OECD-lande fremhæves som et land i vækst med hensyn til højtuddannet udenlandsk arbejdskraft (Chaloff & Lemaitre, 2009). I Holland er der inden for de seneste 10 år gennemført markante reformer af arbejdsindvandringspolitikken, og mange nye initiativ

ver for at lette adgangen for højtuddannet arbejdskraft er iværksat og under udvikling.

Vi har endvidere udvalgt Storbritannien og Canada. Canada er historisk set et immigrationsland og har siden 1967 haft fokus på rekruttering af højtuddannet arbejdskraft. Grunden til, at vi har valgt Canada frem for USA, der har en lignende immigrationshistorie, er, at Canada som velfærdsstat mere ligner europæiske lande, særligt Danmark. Ligeledes har vi medtaget Storbritannien, fordi dette land ikke blot fremhæves i forbindelse med rekruttering, men også har en længere tradition for immigration og integration.

Landenes forskellighed både i forhold til indvandringshistorie og praksis og i forhold til samfundsmæssige rammebetingelser udgør en styrke, fordi forskelligheden fremmer et blik for mulighederne i forhold til rekruttering og fastholdelse af højtuddannede arbejdsmigranter. Forskelligheden betyder dog også, at det ene lands praksis ikke nødvendigvis kan oversættes direkte til praksis i et andet land. For at kunne bruge erfaringer på tværs af landene lægges der derfor i hvert landestudie vægt på, at deres rekrutterings- og fastholdelsespraksis ses i lyset af det pågældende lands rammebetingelser.

TABEL 1.1

Andel og antal immigranter fra tredjelande i de fem lande. 2009.

|                | Samlet andel<br>indvandrere af<br>samlet befolkning,<br>pct. | Tilgang af nye<br>indvandrere<br>(2009) | Antal arbejds-<br>indvandrede af nye<br>indvandrere<br>(2009) <sup>1</sup> | Arbejdsindvandre-<br>de af nye indvan-<br>drere (2009), pct. |
|----------------|--|---|--|--|
| Danmark        | 7,5  | 38.413                                  | 6.602  | 17,2   |
| Norge          | 10,9   | 41.113                                  | 2.688  | 6,2  |
| Holland        | 11,1   | 91.967                                  | 8.162  | 8,9  |
| Storbritannien | 11,3   | 397.905                                 | 142.448  | 35,8   |
| Canada         | 19,6   | 252.179 <sup>2</sup>                    | 64.007   | 25,4   |
| OECD           | .  | 4.190.973                               | 831.819  | 20   |

Anm.: Mere detaljeret information findes i de enkelte landekapitler.

1. Baseret på antallet af udstedte opholdstilladelser. Der er ikke skelnet mellem uddannelsesniveauer.

2. De canadiske tal refererer til permanente immigranter, hertil kommer et stort antal personer på midlertidigt arbejdsophold.

Kilde: OECD International Migration Outlook: SOPEMI 2011.

I tabel 1.1 er de fem lande sammenlignet i forhold til, hvor stor en andel af de enkelte landes befolkning der udgøres af indvandrere, og hvor mange der i 2009 er indvandret (i alt og for at arbejde).

Det fremgår af tabel 1.1, at andelen af indvandrere i de fire europæiske lande er nogenlunde ens, dog er andelen af indvandrere som en del af den samlede befolkning lidt lavere i Danmark end i de øvrige lande. Som det også fremgår af tabellen, skiller Canada sig ud som et land med markant flere indvandrere som andel af den samlede befolkning.

Hvad angår andelen af personer, der er indvandret til de respektive lande i 2009 med henblik på at arbejde som del af det samlede antal indvandrere det år, er der til gengæld stor forskel. Ud af de nye indvandrere til Danmark i 2009 er der 17,2 pct., der har fået opholdstilladelse på grundlag af arbejde, mens ca. en tredjedel – 35,8 pct. – af alle indvandrede til Storbritannien i 2009 kom for at arbejde. Norge er det land, hvor der ifølge OECD er relativt færrest arbejdsindvandrere set i forhold til det samlede antal indvandrere i 2009. Der skal tages højde for, at en stor andel af det samlede antal indvandrere i de fire europæiske lande udgøres af indvandrere fra EU/EØS-landene. En stor del af disse indvandrere migrerer på baggrund af arbejde; evt. som højtuddannede. I Danmark er 57 pct. af de indvandrede i 2009 omfattet af den europæiske aftale om fri bevægelighed, mens denne andel er 50 pct. i Norge og 60 pct. i Holland. Andelen af indvandrede fra EU/EØS-lande til Storbritannien er væsentlig lavere: 19 pct.

I tabel 1.2 ser vi på de seneste års migrationsbevægelser i de fem lande ved at sammenligne netto-migrationsfrekvensen; dvs. hvor mange der er indvandrede i forhold til, hvor mange der er udvandrede.

TABEL 1.2

Nettomigrationsfrekvensen i de fem lande for udvalgte år.<sup>1</sup>

|                | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Canada         | 6,5  | 5,5  | 6,5  | 7    | 6,9  | 7,3  | .    |
| Danmark        | 1,6  | 5,5  | 1,7  | 1,2  | 1,8  | 4,2  | 5,3  |
| Holland        | 4    | 0,9  | 3,4  | -1,7 | -1,9 | -0,4 | 1,6  |
| Norge          | 0,5  | 1,4  | 2    | 3,9  | 5,1  | 8,5  | 9    |
| Storbritannien | 1,2  | -    | -    | -    | -    | -    | -    |

1. Antal af immigranter minus antal af emigranter pr. 1000 indbyggere.

Kilde: OECD Factbook: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook\\_18147364](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook_18147364)



Som det fremgår af tabel 1.2, er der markante forskelle på migrationsstrømmen til de enkelte lande. De to lande med markant højest indvandring i 2007/2008 er Norge og Canada, men Danmark er dog også godt med. Norge har en netto-migrationsfrekvens på 9 i 2008. Dette er en relativt høj frekvens. I 2007 ligger frekvensen endda over Canada, der er kendetegnet ved at være et immigrationsland. Stigningen i netto-migrationen i Norge hænger formodentlig sammen med, at mange personer er indvandret fra de østeuropæiske lande efter EU-udvidelserne i 2004 og 2007. Netto-migrationsfrekvensen er ligeledes steget i Danmark siden 2001 – flere personer indvandrer til Danmark, og mange af disse kommer for at arbejde. Holland har til gengæld i en række år, frem til 2007, haft en negativ netto-migration (dvs. der er rejst flere *fra* landet end *til* landet).

## RAPPORTENS OPBYGNING

Her i rapportens kapitel 1 har vi beskrevet undersøgelsens baggrund, redegjort for rapportens formål og beskrevet baggrunden for udvalget af lande. Kapitel 1 indeholder herudover en sammenfatning – både vedrørende lande og vedrørende tværgående best practice-erfaringer. Med udgangspunkt i tidligere forskning inden for feltet redegør vi i kapitel 2 for rekruttering og fastholdelse af højtuddannede arbejdsimmigranter generelt. Vi ser bl.a. på det teoretiske grundlag for forskellige politiske rekrutteringsstrategier og fastholdelsesindsatser for højtuddannede arbejdsimmigranter. I de følgende fem kapitler beskriver vi praksis i forhold til rekruttering og fastholdelse i de udvalgte lande. Dansk praksis belyses i kapitel 3 og danner udgangspunkt for at se nærmere på praksis i Norge (kapitel 4), Holland (kapitel 5), Storbritannien (kapitel 6) og Canada (kapitel 7). I hvert kapitel belyses systemets opbygning, rekruttering og markedsføring, administrativ praksis, ankomst og myndighedskontakt samt fastholdelse og integration. I kapitel 8 og 9 sammenligner og analyserer vi best practice i de fem lande vedrørende henholdsvis rekruttering (kapitel 8) og fastholdelse (kapitel 9). Vi redegør for undersøgelsens metode og dataindsamling i bilag 1, mens bilag 2 indeholder en oversigt over de mest benyttede forkortelser.

## SAMMENFATNING VEDRØRENDE LANDE

### DANMARK

I Danmark har der været et stærkt politisk fokus på rekruttering af udenlandsk højtuddannet arbejdskraft siden 2001. Folketinget har gradvist indført en række – efterspørgsels- og udbudsstyrede<sup>3</sup> – ordninger, som har muliggjort, at højtuddannede arbejdsmigranter fra tredjelande har fået mulighed for at søge om opholds- og arbejdstilladelse. Det er ordninger som positivlisten, beløbsordningen, koncernordningen og green-card-ordningen. Den danske arbejdsmigrationspolitik er således hybrid, idet den kombinerer efterspørgsels- og udbudsorienterede ordninger. Grundet arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU er der også kommet mange højtuddannede arbejdsimmigranter fra EU.

I tilknytning til de ordninger, som er blevet indført gennem de senere år, er der også kommet fokus på en bedre administrativ service til virksomheder og ansøgere. Rekrutteringsindsatsen er således blevet professionaliseret via fire nye *Work in Denmark*-centre. Den tilhørende internetportal ([workindenmark.dk](http://workindenmark.dk)) har også løftet informationsniveauet for potentielle arbejdsimmigranter. Set i forhold til at tiltrække højtuddannede må ordningerne siges at være en rimelig succes. Der er således kommet mange højtuddannede til Danmark. Undersøgelser peger dog også på, at der er mange højtuddannede, som forlader Danmark igen, ligesom der er en hel del højtuddannede fra tredjelande, som havner i ufaglærte job.

Siden 2008 har politikere og arbejdsmarkedets parter i Danmark styrket fokus på også at *fastholde* disse højtuddannede og deres familier efter ankomst til Danmark – bl.a. gennem forskellige typer af offentlig service til disse. Det har utvivlsomt hjulpet på nyankomne højtuddannedes kontakt til myndighederne, at der i fire store kommuner er blevet etableret *International Citizen Service*-centre. Hvad angår sprog- og kulturtilegnelse, åbner nye undervisningstilbud som *Introdansk* og *Online-dansk* bedre muligheder for, at arbejdsimmigranter hurtigt kan tilegne sig dansk. Endvidere kan jobcentrene nu give beskæftigelsesfremmende tilbud til ægtefæller til højtuddannede arbejdsimmigranter, mens der i de senere år er etableret flere pladser på internationale skoler til børn af

---

3. Om skellet mellem udbuds- og efterspørgselsstyrede ordninger, se kapitel 2.

arbejdsimmigranter. Mange højtuddannede udlændinge oplever dog fortsat danskerne som lukkede, og de har problemer med at skabe sociale netværk og at finde frem til meningsfulde fritidsbeskæftigelser mv. Her forestår der endnu en del arbejde – bl.a. med at gøre ”Foreningsdanmark” mere tilgængeligt for udlændinge.

## NORGE

Norge har på linje med en række andre europæiske lande gennem de senere år sat fokus på rekruttering af højtuddannet arbejdskraft fra udlandet. Den norske immigrationspolitik angående højtuddannede indvandrere er *efterspørgselsstyret*, da man ikke ønsker at risikere at fortrænge norsk arbejdskraft. Samtidig satser Norge først og fremmest på arbejdskraft fra EU/EØS-lande. Alligevel er der kommet væsentligt flere specialister til Norge fra lande uden for Europa gennem de senere år. Højtuddannede kan få opholdstilladelse i Norge via ordningen for faglærte (baseret på uddannelse og erhvervs erfaring) eller via en beløbsordning for specialister. Man satser således på nogle immigrationsordninger, som er enkle og lettilgængelige.

De virksomheder, som efterspørger arbejdskraft, må selv spille en vigtig rolle i rekrutteringsprocessen. Dette kan dog være et problem for mindre virksomheder, der ikke har ressourcerne til selv at løfte rekrutteringsopgaven internationalt. Hvad angår markedsføring af Norge i forbindelse med rekruttering i udlandet, findes der ikke statslige initiativer.

For at lette administration og myndighedskontakt har man siden 2008 etableret tre *Servicecentre* i henholdsvis Oslo, Stavanger og Kirkenes, hvor højtuddannede kan få ordnet sagsbehandling på tværs af en række myndigheder (Politi, Udlændingedirektoratet, SKAT) og få vejledning fra det norske arbejdstilsyn. Med hensyn til tiltrækning og fastholdelse af kvalificerede arbejdsimmigranter anser man det i Norge for at være en udfordring, at man er et lille sprogeområde med en isoleret geografisk beliggenhed, og at der er en flad lønstruktur i det norske samfund, som gør det mindre attraktivt for højt- end for lavtuddannede at søge til landet. Der findes ikke offentligt finansierede sprogkurser for arbejdsimmigranter, og udlændinge er typisk overladt til sig selv i forhold til at blive integreret i de norske lokalsamfund.

## HOLLAND

Hollands immigrationspolitik vedrørende højtuddannede er hybrid, men fortrinsvis efterspørgselsstyret. Borgere fra lande uden for EU kan få en midlertidig arbejds- og opholdstilladelse, hvis de har tilbud om en konkret stilling, og der er foretaget en arbejdsmarkedstest, som sikrer, at hollandsk arbejdskraft ikke fortrænges. Højtuddannede kan herudover komme til landet via en beløbsordning som forskere eller via et pointsystem. Pointsystemet er en udbudsorienteret ordning, men hidtil er kun meget få immigranter kommet ind via denne ordning.

Den grundlæggende tanke i den hollandske immigrationspolitik er, at virksomhederne er ansvarlige for rekruttering og efterfølgende fastholdelse og integration af højtuddannede. Virksomhederne får en status som såkaldt *sponsor*, hvilket vil sige en forhåndsgodkendelse til rekruttering af arbejdskraft i udlandet. Dette har fået nogle forskere til at tale om en privatisering af immigrationskontrollen.

Holland tiltrækker mange højtuddannede i kraft af, at mange internationale institutioner og store virksomheder har hovedsæde i landet. Landet har endvidere etableret en række *expat*-centre i de store byer, som fungerer som modtagecentre for vidensmigranter. Hvad angår fastholdelse og integration, er ansvaret primært placeret hos virksomhederne samt eventuelt ngo'er og *relocation*-bureauer, som virksomhederne samarbejder med. Højtuddannede kan skabe sig sociale netværk knyttet til de internationale miljøer, som findes i de store byer. Der er en begrænset politisk indsats for at sikre meget langsigtet integration, ligesom der ikke findes offentligt finansierede sprogkurser for højtuddannede.

## STORBRITANNIEN

Storbritannien har sat fokus på rekruttering af højtuddannede siden slutningen af 1990'erne og har indtil fornylig været et af de mest åbne lande i Europa i forhold til indvandring af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft. Det britiske immigrationssystem for højtuddannede fra tredjelande havde indtil fornylig en stærk udbudsorientering, hvor arbejdsimmigranter via et pointsystem kunne opnå opholds- og arbejdstilladelse uden et forudgående jobtilbud. Reglerne er blevet væsentligt mere restriktive og efterspørgselsorienterede med virkning fra april 2011, efter at en ny konservativ regering kom til i maj 2010. Stramningerne er bl.a. affødt af diskussioner og bekymringer i offentligheden om, hvorvidt udenlandsk

arbejdskraft fortrænger britiske lønmodtagere. Med hensyn til administrativ praksis fungerer ordningerne effektivt og hurtigt.

Storbritannien tiltrækker mange studerende og højtuddannede i kraft af landets ”brand”, i kraft af, at det officielle sprog er engelsk, og på grund af Londons status som globalt kendt metropol. Endvidere er Storbritannien i forvejen et land med en lang indvandringshistorie og et ry for at være et åbent multikulturelt samfund. Hvad angår fastholdelse og integration af højtuddannede, udgør Storbritannien dog samtidig et liberalt samfund i den forstand, at disse langt hen ad vejen må klare sig selv. Der findes ikke særlige statslige initiativer (fx offentligt støttede sprogkurser mv.), som skal hjælpe dem med sproglig opkvalificering eller med at skabe sociale netværk.

## CANADA

Canada tildeler hvert år et stort antal permanente opholdstilladelser til arbejdsimmigranter og deres familier. Disse immigranter har typisk en lang videregående uddannelse, som er en af forudsætningerne for at få point i henhold til Canadas greencard-ordning. Canadas immigrationspolitik har således traditionelt været udbudsorienteret. Men grundet en lavere beskæftigelsesfrekvens og dårligere udnyttelse af kompetencer blandt de højtuddannede indvandrere end tidligere blev systemet i 2008 ændret efter australsk forbillede i en mere efterspørgselsorienteret retning. Ansøgerne kan således fremover kun få behandlet deres ansøgning, hvis de har et jobtilbud eller har erhvervs erfaring fra job på en positivliste udfærdiget af den canadiske regering. Reformen er også blevet gennemført for at nedbringe de canadiske immigrationsmyndigheders tidligere ekstremt lange sagsbehandlingstider (op til 7 år).

Canadas omdømme gør, at man ikke behøver markedsføring, men man har dog i de senere år gjort en større indsats for at informere potentielle arbejdsimmigranter om vilkår og barrierer på det canadiske arbejdsmarked. Disse barrierer knytter sig bl.a. til, at det kan være vanskeligt og bekosteligt at få godkendt udenlandske uddannelsesmæssige kvalifikationer. Efter ankomst i Canada leverer en lang række organisationer med offentlig finansiering sprog- og integrationskurser. Canada trækker her på et levende civilsamfund, som bl.a. via mange frivillige hjælper nyankomne ind i det canadiske samfund. Staten og provinserne understøtter endvidere programmer, der skal gøre integrationsprocessen ind i lokalsamfundene lettere og bekæmpe racisme.

## BEST PRACTICE VEDRØRENDE REKRUTTERING

Herunder opsummerer vi i punktform de anbefalinger vedrørende rekruttering, som vi har udtaget af analysen af best practice på tværs af de fem landekapitler. Som nævnt bygger vores analyse på en kortlægning af det, de enkelte lande selv definerer som gode erfaringer med rekruttering og fastholdelse, givet deres forskellige udgangspunkt og behov. I nedenstående to afsnit fokuserer vi på de elementer af best practice, hvor de respektive lande erfaringer meningsfyldt kan sammenlignes.

### RAMMEBETINGELSER OG KONKRETE ORDNINGER

Best practice vedrørende sammenhængen mellem rammebetingelser og konkrete ordninger handler om, hvordan – og med hvilket politisk udgangspunkt – det enkelte land udvikler en hensigtsmæssig rekrutteringsstrategi. Det enkelte lands tradition i forhold til immigration, demografiske udfordringer samt kort- og langsigtede behov på arbejdsmarkedet er afgørende for, om der tages udgangspunkt i en udbudsstyret eller efterspørgselsstyret tilgang til rekruttering. Det vil sige, om man politisk prioriterer en generel human kapital-opbygning og indvandring med henblik på at opretholde befolkningstallet, som man eksempelvis har lagt stor vægt på i Canada, eller om der i højere grad er tale om at lægge vægt på aktuelle, konjunkturbestemte behov på arbejdsmarkedet, som man eksempelvis gør i Danmark, Norge og Holland. Endelig kan der også være tale om at imødegå strukturelle (fx teknologiske) forandringer på arbejdsmarkedet – fx langsigtet mangel på teknisk-naturvidenskabeligt højtuddannede på ph.d.-niveau.

Best practice i relation til konkrete ordninger handler om at finde en hensigtsmæssig kombination af efterspørgsels- og udbudsstyrede rekrutteringsstrategier. Efterspørgselsstyret rekruttering giver virksomhederne et særligt ansvar og særlige muligheder for at rekruttere aktuelt nødvendig arbejdskraft. Holland er her en interessant case, idet virksomhederne her er ansvarlige for rekruttering og efterfølgende fastholdelse og integration af højtuddannede. Virksomhederne får en status som såkaldt *sponsor*, hvilket vil sige en forhåndsgodkendelse til rekruttering af arbejdskraft i udlandet. De hollandske ordninger har nogle administrative fordele for staten og virksomhederne, men kan dog også rejse problemer angående retssikkerhed og angående arbejdsimmigranternes rettigheder.

Udbudsstyret rekruttering giver staten en aktivt styrende rolle, hvilket bidrager til, at små og mellemstore virksomheder, som ikke har ressourcer til at bære et stort rekrutteringsansvar, også kan finde nødvendig arbejdskraft blandt højtuddannede arbejdsimmigranter. Erfaringer fra Canada viser dog også, at de udbudsstyrede ordninger stiller store krav i forhold til at sikre, at immigrationssystemets selektionskriterier matcher de faktiske selektionskriterier på arbejdsmarkedet. Ellers risikerer mange højtuddannede at ende som ledige eller i ufaglærte stillinger.

Udbudsorienterede ordninger (greencard) passer i mange tilfælde godt til en højkonjunktur med stor efterspørgsel efter arbejdskraft, mens efterspørgselsstyrede ordninger (fx krav om forudgående jobtilbud) til gengæld modsvarer en situation med lavkonjunktur og få jobåbninger. Man kan dog også argumentere for, at en hybridtilgang, der inkluderer begge typer ordninger, giver gode muligheder for at tilpasse rekrutteringen i henhold til både konjunkturer, strukturforandringer på arbejdsmarkedet mv.

Systemet bør være brugervenligt og let at overskue, som det fx kendes fra Norge. I udviklingen af rekrutteringsstrategi og indsats kan det være fordelagtigt at inddrage uafhængige rådgivningsorganer med ekspertise inden for området, som det fx kendes fra Storbritanniens MAC-organ (*Migration Advisory Committee*).

## INTERNATIONALE STUDERENDE

Best practice vedrørende internationale studerende giver ideelt set både kvalificerede studerende mulighed for at varetage studenterjob i løbet af studietiden (bl.a. fordi det letter senere indslusning på arbejdsmarkedet) og inkluderer indsatser omkring sproglig opkvalificering samt inklusion på arbejdsmarkedet efter endte studier. Afhængigt af arbejdsmarkedets konjunkturer kan det være hensigtsmæssigt at kunne justere længden på en opholdstilladelse til jobsøgning efter endte studier. Denne periode varierer i vores undersøgelse fra 6 måneder til 3 år. Man skal i øvrigt være opmærksom på, at længden på en mulig opholdstilladelse til at søge arbejde efter endte studier kan være en motiverende faktor i forhold til at tiltrække internationale studerende. For at lette de administrative barrierer omkring internationale studerendes ophold kan det være en fordel at lade arbejdstilladelse til studiearbejde indgå i opholdsgrundlaget.

## MARKEDSFØRING

Best practice i relation til markedsføring er i høj grad afhængig af de enkelte landes position i forhold til global migration, landenes globale ”brand” (herunder deres virksomheders globale ”brand”) samt deres rekrutteringsstrategier. Efterspørgselsstyret rekruttering indebærer typisk, at markedsføringsopgaven ligger hos virksomhederne. I denne undersøgelse er der identificeret få offentlige markedsføringstiltag. Dog kan vi på baggrund af de interviewede eksperter vurderinger pege på, at en samlet markedsføringsindsats med fordel kan trække på nationale virksomheders internationale brands eller efter hollandsk forbillede rettes mod at tiltrække internationale virksomheder og investorer. Vi vurderer også, at det kan være hensigtsmæssigt at gennemføre strategisk markedsføring rettet mod fx specifikke universitetsmiljøer eller regioner kendetegnet ved vækst og innovation mv.

## INFORMATION

Best practice vedrørende information afhænger af det enkelte lands rekrutteringsstrategi, som bl.a. har betydning for, *hvem* der har et informationsansvar over for arbejdsmigranten. I lande som Holland, der har en efterspørgselsstyret tilgang til rekruttering, er det typisk arbejdsgiverens opgave at informere arbejdsmigranten omkring arbejdsforhold og procedurer i forbindelse med opholdstilladelse, rettigheder på arbejdsmarkedet mv. I forbindelse med udbudsorienteret rekruttering er der ikke på forhånd en konkret arbejdsgiver. Her er der behov for offentlige informationstiltag; fx via internettet. I denne sammenhæng rejser der sig en etisk forpligtelse til at sikre viden om muligheder, udfordringer og barrierer på arbejdsmarkedet inden ankomst. Derudover er det vigtigt, at arbejdsmigranten kan finde viden om regler vedrørende betingelser og krav for at få opholds- og arbejdstilladelse samt viden om almindelige løn- og arbejdsvilkår.

## ADMINISTRATIV PRAKSIS

Best practice i forhold til administrativ praksis handler om at skabe hurtig og effektiv sagsgang. Det kræver først og fremmest enkle og overskuelige ordninger samt klare retningslinjer omkring dokumentation, som skal vedlægges ansøgningen. For at effektivisere kan det være hensigtsmæssigt, at immigrationsmyndighederne har en særlig afdeling bemandet



af embedsmænd med særlig ekspertise på området. Denne afdeling kan med fordel samarbejde med specialiserede regionale centre, som de fx kendes fra de danske *Work in Denmark*-centre, der varetager opgaven lokalt. Endelig kan det være hensigtsmæssigt at forhåndsgodkende virksomheder, der jævnligt rekrutterer højtuddannede arbejdsimmigranter. Her skal man dog også være opmærksom på at sikre ansøgernes og offentlighedens interesse i retssikkerhed.

## BEST PRACTICE VEDRØRENDE FASTHOLDELSE

Nedenfor opsummerer vi vores konklusioner og anbefalinger vedrørende fastholdelse og integration, som vi har uddraget af analysen af best practice på tværs af de fem landekapitler.

### ANKOMST

Erfaringer fra lande som Danmark, Holland og Canada tyder på, at best practice vedrørende ankomst kombinerer private og offentlige tilbud til de nyankomne – service fra *relocation*-bureauer til ansatte i firmaer, der kan finansiere dette, og basal vejledning fra offentlige myndigheder eller private ngo'er til andre nyankomne arbejdsimmigranter. Ideelt set vil sidstnævnte organisationer være spredt geografisk ud, således at de kan hjælpe med at modtage nyankomne alle steder, hvor det er påkrævet i henhold til arbejdsmarkedets behov.

### MYNDIGHEDSKONTAKT

Landene i undersøgelsen har hver deres måder at organisere offentlig service på, og best practice, hvad angår myndighedskontakt og service-ring af udenlandske borgere, kunne i sig selv være genstand for en indgående undersøgelse. I forlængelse af nærværende undersøgelse kan vi dog pege på en række forhold, der kunne være elementer i best practice. Det gælder særligt eksistensen eller etableringen af *one-stop-shops* i byer med mange arbejdsimmigranter, som det kendes fra Danmark og Norge. Det er endvidere en fordel, hvis der findes supplerende ekspertise hos lokale myndigheder uden for de store byer. I lande som Danmark og Norge efterspørger flere eksperter og organisationsrepræsentanter endvidere bedre engelsksproget kommunikation mellem borgerne og myndighe-

derne, særligt med fokus på den digitale/internetbaserede kommunikation mellem borgere og myndigheder. Endelig kommer man nok ikke uden om, at tålmodige arbejdsgivere, der er villige til at hjælpe nyankomne udenlandske medarbejdere med kontakten til myndighederne, samt eventuelt støtte fra ngo'er, der arbejder med (arbejds-) immigranternes vilkår, også fremover må være en del af best practice vedrørende myndighedskontakt.

#### SPROG- OG KULTURTILEGNELSE

Lidt overraskende viser vores undersøgelse, at arbejdsimmigranter, der kommer til både små sprogeområder (Danmark, Norge og Holland) og til store sprogeområder (Storbritannien og Canada), kan have behov for sproglig opkvalificering, typisk med fokus på vokabularet inden for en særlig profession eller branche. Best practice for sprog- og kulturtilegnelse består derfor – hvis vi skeler til Canada og Danmark – i offentligt finansierede fleksible og erhvervsrettede sprogkurser, der går fra et basalt til et mere avanceret niveau, og hvori der indgår orientering om landets kultur og om arbejdspladskultur. Adgangen til sådanne sprogkurser kan godt være behovsstyret – fx sprogkurser rettet mod arbejdsløse højtuddannede, der fortsat oppebærer arbejds- og opholdstilladelse i landet. Men det er hensigtsmæssigt, at basale sprogkurser i værtlandets sprog er tilgængelige for højtuddannede inden ankomst (fx via internettet), samt når de er kommet til landet.

#### ARBEJDSMARKEDSINTEGRATION

Erfaringer fra flere lande i undersøgelsen med højtuddannede arbejdsimmigranter, der havner i ufaglærte job, peger på, at best practice vedrørende arbejdsmarkedsintegration bygger på god og opdateret information på fremmedsprog om arbejdsmarkedet og gode brobygningsinstitutioner, som kan skabe forbindelse mellem de udenlandske højtuddannede og arbejdsmarkedet. Det gælder særligt i relation til udbudstyrende immigrationsordninger, hvor immigranten ikke på forhånd har et job. I relation til efterspørgselsstyrende ordninger handler det mere om at sikre optimal udnyttelse af kompetence og fastholdelse af job – bl.a. gennem løbende sproglig opkvalificering. Det drejer sig også om, at de krav til uddannelse og kvalifikationer, som man stiller for at udøve forskellige branche- eller lovregulerede erhverv, er saglige, fair og transparente. Endelig drejer det

sig om at have gode data og forskning, som kan dokumentere effekterne af de forskellige typer af ordninger, og som løbende kan levere inputs til beslutningstagere og offentligheden.

#### FAMILIENS TRIVSEL

Erfaringer særligt fra Danmark viser, at best practice for familiens trivsel handler om, at også ægtefæller til højtuddannede migranter får mulighed for at få sprogundervisning i modtagerlandets sprog og vejledning om beskæftigelseschancer og muligheder på det lokale arbejdsmarked. Det handler også om, at virksomhederne gør en indsats for at etablere netværk, databaser, familiekontakter mv., som kan hjælpe ægtefæller til at få fodfæste på arbejdsmarkedet, hvis dette er den pågældende ægtefælles ønske. Hvad angår børn, handler det om, at der er tilstrækkelig undervisningskapacitet på internationale skoler til en pris, som udenlandske højtuddannede kan betale. Endelig handler det om at sikre, at der er et godt læringsmiljø for børn af udlændinge på offentlige skoler i de byer, hvor der ikke er internationale skoler.

#### SOCIALINTEGRATION

Erfaringer fra flere lande i undersøgelsen tyder på, at best practice, hvad angår socialintegration, bl.a. bygger på en offentlig sfære, hvor højtuddannede udlændinge kan føle sig værdsatte og anerkendte for det bidrag, de leverer til modtagerlandet. Den bygger også på nogle arbejdspladser og lokalsamfund, hvor det er muligt at skabe venskaber til kolleger, andre *expats* eller andre medborgere. Endvidere bygger en sådan best practice på trivsel, som hænger sammen med lokalt tilgængelig viden (på fremmedsprog) om meningsfulde fritidsaktiviteter, kulturtilbud mv. samt et foreningsliv, som er åbent for udlændinge.



## REKRUTTERING OG FASTHOLDELSE GENERELT

Lande som Canada, USA og Australien har i mange år opereret med selektive immigrationspolitikker med fokus på at tiltrække de klogeste hoveder inden for den globale migrationsstrøm. Inden for de seneste årtier er også mange af de øvrige OECD-lande i stigende grad begyndt at fokusere på tiltrækning af højtuddannet arbejdskraft fra udlandet (OECD, 2002; Shachar, 2006). Startskuddet til *the race for talent* – kapløbet om talenter – (Shachar, 2006) er således for længst skudt i gang. Baggrunden for konkurrencen om internationale talenter bunder i forskellige forhold. Landene søger for det første at imødekomme konkret mangel på arbejdskraft; bl.a. forårsaget af en demografisk udfordring i form af aldrende befolkninger i de fleste OECD-lande. For det andet ønsker landene at øge den ”humane kapital”; dvs. landets talentmasse, for samtidig at øge videncirkulation og fremme innovation (OECD, 2002, s. 9). Kapløbet om talenter handler således om, at både virksomheder og nationale politikudviklere i en global kontekst må fokusere på økonomisk konkurrencedygtighed. Og det handler i høj grad om at skabe og vedligeholde sunde, effektive arbejdsmarkeder baseret på konstant og fleksibel tilgængelighed af kvalificeret arbejdskraft (The Transatlantic Council on Migration, 2009, s. 25).

Via rekruttering af højtuddannet arbejdskraft forsøger landene at imødekomme to former for mangel på arbejdskraft; *strukturel* og *teknolo-*

*give* (Cerna, 2010, s. 1). Strukturel mangel på arbejdskraft er, når tilgangen til et fag er mindre end afgang; dvs. hvis der bliver færre og færre personer til at løfte opgaven inden for et område, fx sundhedssektoren. Teknologisk mangel på arbejdskraft henviser til, at der ikke er tilstrækkelig talentmæssig basis for teknologisk udvikling. Begge problemer kan være alvorlige for væksten i lande kendetegnet ved en vidensøkonomi.

## REKRUTTERING AF HØJTUDDANNEDE ARBEJDSMIGRANTER

### STRATEGIER FOR REKRUTTERING

I litteraturen omkring rekruttering af højtuddannet arbejdskraft skelnes overordnet set mellem to forskellige tilgange til at imødekomme mangel på arbejdskraft: en *efterspørgselsstyret* og en *udbudstyret* tilgang (Jf. Chaloff & Lemaitre, 2009; Papademetriou, Somerville & Tanak, 2008).

**Efterspørgselsstyret rekruttering:** Når tiltrækning og rekruttering foregår på arbejdsgiveres initiativ, er der tale om en efterspørgselsstyret tilgang til rekruttering. Arbejdsgiveren tilbyder arbejdsmigranten en konkret stilling, inden han/hun ankommer til modtagerlandet, og statens rolle vil typisk være af regulerende karakter, fx i form af en *arbejdsmarkedstest*, som det fx kendes fra Holland, Norge og Canada. Arbejdsmarkedstesten skal sikre, at indenlandsk arbejdskraft ikke fortrænges. Det kan fx indebære specifikke krav om, hvor og hvor længe den konkrete stilling skal være annonceret, inden der kan rekrutteres internationalt (Chaloff & Lemaitre, 2009). Ved siden af arbejdsmarkedstesten vil der typisk være krav til arbejdsimmigrantens uddannelsesniveau, tidligere erfaring eller løn, for at vedkommende kan få arbejds-/opholdstilladelse.

Omvendt kan der også være mere lempelige ordninger, som fx kvoter for ansættelse uden arbejdsmarkedstest eller en *positivliste*, som det kendes fra Danmark. En positivliste angiver erhverv, der kan rekrutteres inden for på grund af særlig mangel på arbejdskraft. Nogle lande opererer også med *forhåndsgodkendelsesprocedurer*, hvor virksomheder på forhånd er godkendt af myndighederne til at rekruttere højtuddannede arbejdsmigranter. Ved at virksomhederne binder sig til at efterleve forskellige krav (fx omkring arbejdsforhold, løn, dokumenteret korrekt skattepraksis), kan de hurtigere få højtuddannede udenlandske nyansatte gennem lan-

dets immigrationsprocedurer. Eventuelt kan forhåndsgodkendelse tilknyttes en positivliste (Papademetriou, Somerville & Tanak, 2008).

**Udbudsstyret rekruttering:** Udbudsstyret rekruttering af højtuddannede arbejdsmigranter indebærer, at et land åbner op for, at arbejdsmigranter, der lever op til visse krav omkring fx uddannelse, erfaring og kompetencer, kan få opholdstilladelse med henblik på at søge arbejde. Rekrutteringsstrategien handler om på sigt at øge landets videnskonomiske ressourcer; at øge den humane kapital, videnscirkulationen og fremme innovation. Det er primært staten, der identificerer og vurderer aktuelle arbejdskraftsbehov og styrer, hvem der reelt får adgang (Papademetriou, Somerville & Tanak, 2008, s. 4). Et udbudsstyret system vil typisk indebære en form for pointsystem, som fx det danske greencard (jf. kapitel 3).

Allerede i 1967 indførte Canada det første pointsystem, men først inden for de seneste 10 år er denne form for rekruttering blevet mere udbredt. I Storbritannien blev pointsystemet indført i 2002, i Danmark i 2007 og i Holland i 2008. Systemerne er opbygget på forskellig vis, men de grundlæggende parametre for, hvordan arbejdsimmigranter udvælges, er enslydende: alder, sproglige kompetencer, uddannelse, profession og tidligere uddannelses- eller erhvervs erfaring i det pågældende land (Chaloff & Lemaitre, 2009, s. 22).

Når vi sammenligner de to tilgange til rekruttering af højtuddannede arbejdsmigranter, ser vi, at den efterspørgselsstyrede tilgang tillægger arbejdsgivere handlerum og ansvar, mens den udbudsstyrede tilgang giver staten ansvar for tiltrækning og udvælgelse af højtuddannede arbejdsmigranter. I mange lande bygger den samlede rekrutteringsindsats af højtuddannede på en kombination af de to forskellige tilgange (Papademetriou, Somerville & Tanak, 2008, s. 31).

**Permanent versus midlertidigt ophold:** Ud over disse to typer af immigrationsordninger kan man også skelne mellem lande, der satser på at tildele (point-)udvalgte immigranter *permanente opholds- og arbejdstilladelser*, og lande, der satser på *midlertidige opholds- og arbejdstilladelser*, som inddrages, hvis arbejdsmigranten mister jobbet, eller tilladelsen ophører. De europæiske lande i vores undersøgelse hører alle fortrinsvis til i den sidste kategori, selvom arbejdsimmigranter typisk kan søge om forlængelse og om permanent opholdstilladelse efter nogle år. Canada hører til i den

første kategori, selvom landet også er begyndt at udstede mange midlertidige opholdstilladelser gennem de senere år for at imødekomme behov for arbejdskraft.

#### UDENLANDSKE STUDERENDE – FREMTIDENS HØJTUDDANNEDE ARBEJDSKRAFT

Internationale studerende er i mange lande blevet et redskab til at rekruttere højtuddannet udenlandsk arbejdskraft. Der er flere grunde til, at de studerende er attraktive for arbejdsgivere: De har relevant faglig – og nationalt anerkendt – uddannelse, de forventes at have kendskab til modtagerlandets sprog, de har måske erfaring fra modtagerlandets arbejdsmarked, og de har samtidig opnået socialt og kulturelt kendskab til landet (Hawthorne, 2009, s. 262). Derudover er der en demografisk logik i at vælge de kvalificerede nyuddannede, der typisk er unge. Dermed udgør de en balancerende modvægt til den aldrende befolkning, hvis tilbagetrækning udfordrer de fleste vestlige landes arbejdsmarkeder (Hawthorne, 2009, s. 365). Set i dette lys er reglerne blevet lempet i en række OECD-lande, inklusive de lande, der indgår i nærværende undersøgelse, så internationale studerende har bedre mulighed for at arbejde i løbet af studietiden og efterfølgende blive i modtagerlandet efter endt eksamen (Chaloff & Lemaitre, 2009, s. 24; Hawthorne, 2009; OECD, 2010, s. 41). Andelen af internationale studerende i de lande, der indgår i denne undersøgelse, varierer (jf. tabel 2.1).

TABEL 2.1

Antal og andel internationale studerende i alderen 20-24 år ved højere læreanstalter i de fem lande. 2008.

|                | Antal internationale studerende | Antal internationale studerende pr. 100 personer i alderen 20-24 år. Pct. |
|----------------|---------------------------------|---|
| Danmark        | 6.390                           | 2,1   |
| Norge          | 4.470                           | 1,5   |
| Holland        | 30.050                          | 3,0   |
| Storbritannien | 341.790                         | 8,4   |
| Canada         | 92.880                          | 4,1   |
| OECD1          | 2.349.190                       | 3,3   |

Anm.: Internationale studerende er defineret som "non-resident students"; dvs. ud fra deres faste bopælsland.

1 Chile, Estland, Israel, Luxemburg, Mexico og Slovenien indgår ikke i det samlede antal.

Kilde: OECD International Migration Outlook: SOPEMI 2011.



Det fremgår af tabel 2.1, at Storbritannien ligger væsentligt over de øvrige lande, hvad angår antallet af internationale studerende. Danmark og Norge har færrest indskrevne internationale studerende, og sammen med Holland placerer de sig under OECD's gennemsnit på 3,3 internationale studerende pr. 100 personer i alderen 20-24 år.

#### MOTIVATIONSFAKTORER

Konkurrencen omkring tiltrækning af højtuddannede arbejdsmigranter er skarp og vil sandsynligvis intensiveres inden for de kommende år. Mange vestlige lande har derfor fokus på at lette adgang til ophold og arbejde for særligt kvalificerede indvandrere, mens nogle lande yderligere aktivt søger at rekruttere fra udlandet. Men hvordan tiltrækkes de internationale talenter? Hvad motiverer den enkelte til at søge ét land frem for et andet? Økonomiske modeller (Sjaastad, 1962; Todaro, 1969) placerer *forventet økonomisk vinding* som hovedmotiv for migration, men andre forskere peger på, at motivationen til at migrere er langt mere kompleks (Hall 2005, s. 940). De økonomiske incitament er vigtige, men kun en del af det samlede billede, hvor *sociale relationer*, *arbejdsforhold* og *karrieremuligheder* spiller en stor rolle både i forhold til at vælge at migrere og vælge destination (Cervantes, 2004; Hall, 2005).

Desuden er der forskel på forskellige typer højtuddannede arbejdsmigranter, og hvad de lægger vægt på. Forskere mener derfor, at det er nødvendigt at differentiere mellem disse typer i satsningen på at tiltrække højtuddannet arbejdskraft, fordi ”push and pull”-faktorerne – dvs. faktorer, der tiltrækker migranter eller holder dem tilbage – varierer (Mahroum, 2000, s. 24). Ingeniører og eksperter vil typisk rejse hen, hvor der er mangel på deres specifikke ekspertise, hvor der er størst økonomisk vinding, og det er lettest at komme til at arbejde. Forskeres migration vil typisk være motiveret af det akademiske netværk, prestigefulde forskningsinstitutioner og karrieremæssige muligheder. Entreprenører vil tiltrækkes af investeringsmuligheder og fordelagtige skatteforhold, mens studerende ofte vil være afhængige af internationale samarbejdsaftaler. Endelig er der erhvervsledere, som ofte er midlertidigt udstationerede, og deres migration er som regel knyttet til virksomheders (internationale) ekspansion (Mahroum, 2000).

Et lands strategi i forhold til at tiltrække internationale talenter må derfor tage udgangspunkt i, dels hvilken type højtuddannede arbejdsmigranter, der skal tiltrækkes, dels hvilke rammebetingelser det

enkelte land har i forhold til tiltrækning (Mahroum, 2000, s. 29). Et land som Storbritannien har fx en række internationalt prestigefyldte universiteter, og landet udgør derfor en attraktiv destination for forskere og internationale studerende, der ønsker at blive i landet i forbindelse med en forskerkarriere.

#### ETISK REKRUTTERING

Dette studie fokuserer på, hvordan lande bedst muligt kan tiltrække nødvendig højtuddannet arbejdskraft. Perspektivet er altså på migrationens destinationer frem for afsenderlande. I litteraturen omkring tiltrækning af og konkurrence om verdens talenter er der dog også meget stor vægt på afsenderlande og problematisering af fænomenet ”brain drain”; dvs. ”hjerneflugt” fra udviklingslande, der ser de bedste talenter forsvinde til den vestlige verden (Khachani, 2010; Lehr, 2008; Li, 2008; Zafira & Walters, 2008). Debatten har tidligere været præget af to fløje. På den ene side ”internationalisterne”, der argumenterede for, at talent-mobilitet øger den samlede globale indkomst og velfærd, og på den anden side ”nationalisterne”, der fremhævede og problematiserede asymmetrien i talent-mobiliteten, fordi afsenderlandene typisk ikke profiterer af mobiliteten (Solimano, 2008, s. 2). Gennem de seneste 10 år er der dog i stigende grad kommet fokus på, hvordan den globale mobilitet af talenter bidrager til vækst i både afsender- og modtagerlande, og begrebet ”brain circulation” – hjerne-cirkulation – har vundet indpas i litteraturen. Der lægges nu vægt på, at *remittances* (økonomiske midler optjent i modtagerlandet, som sendes tilbage til oprindelseslandet) samt overførsel og udvikling af nye teknologier og ideer til oprindelseslandet opvejer det konkrete tab af talent (Solimano, 2008, s. 2).

I relation til nogle fag er der dog fortsat fokus på, at afsenderlande rammes hårdt, når den højt kvalificerede arbejdskraft forlader landet. Det gælder særligt inden for sundhedssektoren, hvor der sker en massiv emigration af læger og sygeplejersker fra udviklingslande, der har hårdt brug for både deres ekspertise og helt konkrete arbejdskraft (Solimano, 2008, s. 3). Der er således betydelige etiske overvejelser forbundet med rekruttering af visse højtuddannede arbejdsimmigranter fra udviklingslande, hvor et væsentligt dilemma er den enkelte læges ret til fri bevægelighed over for samfundsmæssige omkostninger (Hamilton & Yau, 2004). Særligt i Norge er der fokus på etiske aspekter forbundet med

rekruttering inden for fx sundhedssektoren, og etiske spørgsmål har her haft indflydelse på politikudviklingen.

## FASTHOLDELSE OG INTEGRATION

En ting er at tiltrække højtuddannede arbejdsimmigranter, noget andet er at holde på dem. Mange lande har fokus på behovet for at rekruttere talenter, men hvad gør landene for at fastholde dem, når de først er ansat? Hvad kræver det? Og i hvilken grad er der behov for og ønske om, at højtuddannede arbejdsimmigranter bliver i modtagerlandet og bosætter sig med deres familie? I indvandringspolitikker – love omkring adgang og ophold for udlændinge – skelnes eksplicit mellem højtuddannede arbejdsimmigranter og øvrige udlændinge, der ønsker ophold i det pågældende land. I integrationspolitikker kan det imidlertid være sværere at lokalisere differentierede tiltag over for højtuddannede arbejdsimmigranter. I en europæisk kontekst hænger det bl.a. sammen med, at højtuddannede arbejdsindvandrere som udgangspunkt forventes at integrere sig relativt uproblematisk, og derfor målrettes integrationstiltag sjældent mod denne gruppe indvandrere (Collett & Zuleeg, 2009, s. 347).

En afgørende faktor for, hvorvidt højtuddannede arbejdsimmigranter bliver boende i modtagerlandet, er imidlertid, at de kan fastholde arbejde, der svarer til deres kvalifikations- og kompetenceniveau, og har mulighed for karrieremæssig udvikling. Derudover er der en række sociale og kulturelle faktorer, der har betydning for, hvorvidt arbejdsimmigranten og dennes familie oplever at være integreret i samfundet og således er mere tilbøjelige til at blive boende (Oxford Research & Copenhagen Post, 2010).

## ARBEJDSMARKEDSFASTHOLDELSE

Målrettede, politiske indsatser for rekruttering af højtuddannede arbejdsimmigranter er et relativt nyt fænomen i Danmark og mange andre europæiske lande. Viden om langsigtet arbejdsmarkedstilknytning for denne type migranter er derfor sparsom i disse lande. I lande som Canada og USA, der igangsatte de første initiativer i midten af 1960'erne, er udfordringerne på området i højere grad adresseret (Shachar, 2006). I disse lande sætter forskere og praktikere fokus på fænomenet ”brain waste”, der refererer til de højtuddannede arbejdsimmigranter, der har haft van-

skeligt ved at få fodfæste inden for deres fag og derfor er endt i stillinger eller brancher, hvor de er overkvalificerede. Der er flere årsager til, at dette ”spild af talent” er problematisk. For det første er det en mangelfuld udnyttelse af menneskelige ressourcer, hvilket er til skade for både den enkelte migrant og samfundet. Dernæst er det ufordelagtigt for det enkelte lands muligheder for at tiltrække og integrere højtuddannede arbejdsimmigranter. Endelig er det spildte talent en hindring for *remittances* og videnscirkulation mellem afsender- og modtagerland (Batalova, Fix & Creticos, 2008, s. 5).

Studier foretaget i Canada og Australien fremhæver institutionelle barrierer som medvirkende årsag til mange af de vanskeligheder, højtuddannede immigranter møder, og som eventuelt ender med ansættelse i en stilling, de er overkvalificerede til. Disse barrierer kan fx være at bevise professionelle kvalifikationer og kompetencer, at få anerkendt en udenlandsk uddannelse, arbejdsgiveres manglende viden om – og kulturelle kompetence til – at vurdere internationalt uddannede ansøgere samt diskrimination (Batalova, Fix & Creticos, 2008; Birrell, Hawthorne & Richardson, 2006; Gilmore & Le Petit, 2008; Reitz, 2002). En anden betydelig barriere er mangel på erhvervsrettede sprogkurser, der er målrettet højtuddannede arbejdsimmigranter (Creticos m.fl., 2006).

#### ÆGTEFÆLLER OG FAMILIE

Højtuddannede arbejdsimmigranter har ofte medfølgende ægtefæller og børn, der, som arbejdsmigranten selv, skal finde sig til rette i det nye samfund. Eventuelt skal ægtefællen finde beskæftigelse, og børnene skal måske gå i en børneinstitution eller skole. En undersøgelse foretaget blandt højtuddannede arbejdsindvandrere viser, at familiens sociale integration og ægtefællens job- og karrieremuligheder er afgørende for, om de vælger at blive i Danmark (International Community, 2010). Selvom der findes stadig mere forskning i *kvindelige* immigranternes vilkår (Liversage, 2009), så er trivsel og vilkår for højtuddannedes ægtefæller og børn imidlertid et underbelyst emne inden for den internationale immigrationsforskning.

#### INTEGRATION OG KULTUREL FORSKELLIGHED

Oplevelsen af at komme til et nyt land kan ikke undgå at blive præget af det modtagende samfunds imødekommenhed og åbenhed over for kul-

turelle forskelligheder. Modtagerlandets generelle indstilling til indvandring og indvandrere samt (arbejds)kulturelle og sociale forhold har derfor en betydning for arbejdsimmigranterne og deres familier.

Internationale undersøgelser omkring indvandring viser store holdningsforskelle blandt befolkninger i OECD-landene. *The International Social Survey Programme* (2003) viste, at andelen af respondenter, der angav at gå ind for strengt kontrolleret eller reduceret indvandring, var over 70 pct. i Storbritannien, Norge og Holland, ca. 50 pct. i Danmark og kun 40 pct. i Canada. Samme tendens gør sig gældende i lignende undersøgelser (*European Social Survey* og *The World Values Survey*) (OECD, 2010, s. 118). Holdningsvariationer har mange forklaringer; der er forskel på, hvilken erfaring det enkelte land har med immigration både historisk og i relation til nylige migrationsstrømme. Derudover er der forskel på, hvilken type indvandring der er tradition for i landet (humanitær, økonomisk, familiesammenføring). Typisk vil også indvandreres potentielle bidrag til samfundet spille en rolle for, hvor positivt stemt de adspurgte i modtagerlandet er over for indvandring (Bauer, Zimmermann & Lofstrom, 2000, citeret i OECD, 2010, s. 119). Landenes integrationsprogrammer og evne til at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet spiller derfor også en rolle.

Holdningsundersøgelserne i OECD-landene tyder på, at befolkninger i modtagerlandene er relativt positivt stemte over for indvandring af højtuddannede arbejdsimmigranter, selvom der i flere lande kan være forbehold over for indvandring generelt set. Alligevel har den generelle indstilling i forhold til indvandrere, diversitet og kulturel forskellighed også en betydning for de højtuddannede indvandrere og deres oplevelse af at bosætte sig i et land for at arbejde. Det er svært at vurdere, i hvilken grad denne oplevelse har betydning for, om højtuddannede arbejdsimmigranter vælger at blive eller rejse videre. Et studie foretaget blandt højtuddannede arbejdsindvandrere i Danmark viser, at mange oplever en vis eksklusion i samfundet, og samtidig viser studiet en sammenhæng mellem graden af oplevet integration og egen vurdering af livskvalitet. De, der ikke føler sig integreret, vurderer således deres livskvalitet væsentligt dårligere end de, der føler sig integreret (Oxford Research, 2010).

## OPSUMMERING

Inden for de seneste årtier er mange OECD-lande i stigende grad begyndt at sætte fokus på tiltrækning af højt kvalificerede arbejdsmigranter. Årsagen er for det første en konkret mangel på arbejdskraft; bl.a. forårsaget af en demografisk udfordring i form af aldrende befolkninger i de fleste OECD-lande. For det andet ønsker landene at øge den ”humane kapital”; dvs. landets talentmasse, for samtidig at øge videnscirkulation og fremme innovation.

I litteraturen omkring rekruttering af højtuddannet arbejdskraft skelnes overordnet set mellem to forskellige tilgange til at imødekomme mangel på arbejdskraft: En *efterspørgselsstyret* tilgang, hvor rekruttering foregår på arbejdsgivers initiativ med tilbud om konkrete stillinger til den migrerende arbejdstager (fx den danske *beløbsordning*, se nedenfor), og en *udbudstyret* tilgang, hvor staten er primær aktør til at vurdere aktuelle arbejdskraftsbehov samt styre adgang via fx pointsystem. I mange lande bygger den samlede rekrutteringsindsats af højtuddannede på en kombination af de to forskellige tilgange.

I det hele taget er der stigende konkurrence omkring tiltrækning af højtuddannede arbejdsmigranter, og et centralt spørgsmål er, hvad det enkelte land kan gøre for at tiltrække de højtuddannede. Forskere peger på en kompleks sammensætning af motivationsfaktorer, hvor økonomiske incitamenter er betydelige, men kun en del af det samlede billede. Sociale relationer, arbejdsforhold og karrieremuligheder spiller således også en stor rolle både i forhold til at vælge at migrere og at vælge destination. Internationale studerende er i mange lande blevet et redskab til at rekruttere højtuddannet udenlandsk arbejdskraft.

Hvad angår fastholdelse og integration, er en afgørende faktor for, hvorvidt højtuddannede arbejdsimmigranter bliver boende i modtagerlandet, at de kan fastholde arbejde, der svarer til deres kvalifikations- og kompetenceniveau, og har mulighed for karrieremæssig udvikling. Endelig er der i forhold til fastholdelse en række sociale og kulturelle faktorer, der har betydning for, hvorvidt arbejdsimmigranten og dennes familie oplever at være integreret i samfundet og således er mere tilbøjelige til at blive boende. Her spiller socialintegration og trivsel blandt ægtefæller og børn en vigtig rolle, men alligevel er dette område kun sporadisk dækket i forskningen.

## DANMARK

Gennem de seneste 10 år har man i Danmark haft politisk fokus på at fremme rekruttering af udenlandske højtuddannede til det danske arbejdsmarked. Siden 2001 har man således indført en række ordninger som positivlisten, greencard-ordningen, beløbsordningen og Koncernordningen, der muliggør, at højtuddannet udenlandsk arbejdskraft kan komme til landet. Disse ordninger supplerer de regler, der inden for EU muliggør arbejdskraftens frie bevægelighed, som ligeledes muliggør, at højtuddannede fra EU har kunnet komme til Danmark for at arbejde. Samlet har disse forskellige ordninger og regler bidraget til, at der er kommet et betydeligt antal højtuddannede til landet, som det vil fremgå nedenfor.

Gennem de senere år er det politiske fokus på rekruttering af arbejdskraft blevet suppleret med en lang række forskellige offentlige og private initiativer til at fastholde højtuddannede og deres familier, når disse først er kommet til Danmark. Nogle af disse initiativer retter sig mod udenlandske studerende, der har taget en videregående uddannelse i Danmark, idet disse repræsenterer et betydeligt højtuddannet arbejdskraftpotentiale. Andre initiativer er iværksat, fordi en række højtuddannede forlader landet igen efter en kortere eller længere periode. Dette kan eksempelvis skyldes, at de højtuddannede ikke kan få etableret et socialt netværk i Danmark, at deres ægtefæller ikke kan finde arbejde,

eller at deres børn ikke kan komme i en international skole efter forældrenes valg.

I det følgende beskriver vi først kort rammebetingelserne for højtuddannet udenlandsk arbejdsmigration til Danmark. Herefter kommer vi ind på de regler, som regulerer mulighederne for, at højtuddannede kan komme til Danmark, administrativ praksis samt markedsføring og information. Endelig ser vi på, hvad man i Danmark gør med henblik på ankomst og myndighedskontakt samt fastholdelse og integration.

## UDENLANDSKE HØJTUDDANNEDE OG DET DANSKE ARBEJDSMARKED

Siden 2001 har der været stigende fokus på rekruttering af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft til det danske arbejdsmarked. Hvor udlændingepolitikken, hvad angår flygtninge, familiesammenførte og øvrige indvandrere, har været restriktiv, har man gradvist etableret forskellige ordninger, som muliggør, at højtuddannede og deres nærmeste familie har fået mulighed for at komme til landet. Særligt Jobplan-aftalen mellem Regeringen, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Ny Alliance fra februar 2008 åbnede op for indvandring af højtuddannede arbejdsimmigranter.<sup>4</sup>

Et notat fra Integrationsministeriet fra 2008 omtaler de nye indvandrere som muliggjort af en politik, der har ”åbnet op for en kontrolleret øget arbejdskraftindvandring” (INM, 2008). Hvor indvandring til et land som Canada (se kapitel 7) også har et demografisk aspekt, der handler om at opretholde landets befolkningstal i en situation med en lav fertilitetsrate, så har fokus i Danmark altså været på behovet for arbejdskraft med særlige kvalifikationer. Dette gælder, hvad enten det drejer sig om læger eller sygeplejersker fra Østeuropa eller indiske eller pakistanske it-folk og ingeniører.

Denne nye politik hænger sammen med, at der frem til finanskrisen i 2008 var stigende efterspørgsel på det danske arbejdsmarked efter højtuddannet arbejdskraft. Økonomer peger dog også på et generelt stigende behov for højtuddannet arbejdskraft i danske virksomheder – særligt inden for servicesektoren – og på at dette behov må forventes at vokse over de kommende år (Malchow-Møller & Skaksen, 2004). I sam-

---

4. Jf. *Aftale om en Jobplan*, 28. februar 2008, se [www.fm.dk](http://www.fm.dk). Besøgt 24-5-2011.



menhæng med dette behov kan man konstatere en stigende indvandring af udenlandske eksperter, som ansættes i danske virksomheder.

I en analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed fra 2009 peger forskere på, at antallet af udenlandske eksperter ansat i private virksomheder med mere end 10 ansatte mellem 1997 og 2005 steg fra ca. 2.000 til ca. 5.000 (Malchow-Møller, Munch & Skaksen, 2009).<sup>5</sup> I samme periode steg de udenlandske eksperters andel af samtlige eksperter ansat i danske virksomheder fra ca. 4 pct. til ca. 5,5 pct. Malchow-Møller, Munch & Skaksen (2009) peger på, at virksomhedernes stigende brug af udenlandske eksperter hænger sammen med, at disse eksperter bidrager til stigende produktivitet i de virksomheder, som ansætter dem.

De udenlandske højtuddannede, som ansættes i danske virksomheder, kommer fortrinsvis fra Europa. De udenlandske eksperter i Malchow-Møller, Munch & Skaksens analyse kommer i nævnte prioriterede rækkefølge fra Tyskland, Storbritannien, Sverige, USA, Norge, Iran, Polen, Frankrig, Holland og Vietnam (2009, s. 100). Hovedparten af de højtuddannede, som kommer til Danmark, kommer altså fra vestlige lande.

Integrationsministeriet påpeger, at indvandringen til Danmark har ændret karakter, således at der nu kommer flere indvandrere til Danmark fra vestlige lande end fra ikke-vestlige lande. Nettoindvandringen af personer fra vestlige lande steg mellem 2001 og 2007 fra 3.808 personer til 14.123, mens den i samme periode for personer med ikke-vestlig oprindelse faldt fra 13.251 til 9.140 personer (INM, 2008).

## **DET DANSKE IMMIGRATIONSSYSTEM OG DE HØJTUDDANNEDE**

Nedenfor beskrives kort de regler, som muliggør den nye arbejdskraftindvandring, med fokus på de højtuddannede.

---

5. Udenlandsk ekspert defineres af Malchow-Møller, Munch & Skaksen (2009) ud fra de såkaldte DISCO-koder for uddannelse som en person inden for DISCO-hovedgruppe 2. Hovedgruppe 2 dækker personer, som er ansat i et job ”som forudsætter færdigheder på højeste niveau inden for pågældende område”.

## REGLER FOR ARBEJDS- OG OPHOLDSTILLADELSE FOR UDENLANDSKE HØJTUDDANNEDE

For borgere fra de nordiske lande (Norge, Sverige, Finland og Island) gælder regler om, at man frit kan søge og tage job samt bosætte sig i de andre nordiske lande. Højtuddannede fra disse lande har derfor ikke behov for særlige tilladelser for at komme til Danmark for at arbejde.

Hvad angår borgere fra EU, EØS<sup>6</sup> og Schweiz, gælder regler baseret på EU-principperne om arbejdskraftens frie bevægelighed. I forlængelse af disse principper kan en borger fra et af disse lande frit opholde sig i Danmark i op til 3 måneder og i op til 6 måneder, hvis den pågældende søger arbejde. Ophold ud over de 3 eller 6 måneder kræver et *registreringsbevis*, som den pågældende skal ansøge om ved statsforvaltningen. EU/EØS-borgere kan få udstedt et registreringsbevis, hvis ansøgeren er i lønnet arbejde, driver selvstændig virksomhed, er studerende eller råder over tilstrækkelige midler til ikke at være en byrde for det offentlige.

Ud over ovenstående regler har den danske regering som nævnt siden 2001 indført en række ordninger, som muliggør, at udenlandske højtuddannede fra tredjelande (uden for EU, EØS, Schweiz) kan søge om arbejds- og opholdstilladelse i Danmark. De vigtigste gældende ordninger gennemgår vi nedenfor.<sup>7</sup>

**Positiv-listen** er en ordning, som har eksisteret siden 2002. Den muliggør, at en udlænding kan søge om opholds- og arbejdstilladelse i Danmark i kraft af, at den pågældende har uddannelse og erhvervs erfaring inden for et erhvervsområde, hvor der er mangel på arbejdskraft i Danmark. Opholdstilladelse forudsætter også, at der foreligger et konkret jobtilbud, at løn- og ansættelsesvilkår er i overensstemmelse med sædvanlige regler på området, og at den pågældende udlænding kan forsørge sig selv under opholdet i Danmark. I maj 2011 var der 45 stillingsbetegnelser på listen inden for områderne akademisk arbejde (fx advokatfuldmægtig eller ingeniør); it- og teleteknik; ledelse; pædagogisk, socialt ar-

---

6. EØS-landene er Norge, Island og Lichtenstein. Jf. bilagstabel B2.1 for oversigt over anvendte forkortelser.

7. Ordningerne har hjemmel i Udlændingelovens § 9 a., stk. 2. Se <http://www.nyidanmark.dk/dk/Ophold/arbejde/arbejdsophold.htm>. Besøgt 23-5-2011.

bejde og kirkeligt arbejde; salg, indkøb og markedsføring; sundhed, omsorg og personlig pleje; undervisning og vejledning.<sup>8</sup>

**Beløbsordningen** er en ordning, hvor en udlænding, der har et konkret jobtilbud i Danmark med en bruttoårløn på mindst 375.000 DKK, kan opnå opholds- og arbejdstilladelse. Dette gælder, uanset om der er mangel på arbejdskraft inden for det pågældendes erhvervsområde. Løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige i henhold til danske forhold. Da ordningen blev indført i maj 2007, var beløbskravet 450.000 DKK, men dette blev sat ned til 375.000 med regeringens *Jobplan* med virkning fra juli 2008. Opholdstilladelsen efter positivlisten og beløbsordningen gives for ansættelseskontraktens længde, dog højst 4 år ad gangen med mulighed for forlængelse. Endvidere har personer, som har fået opholdstilladelse efter disse to ordninger, ret til et jobsøgningsophold på 6 måneder, efter ansættelseskontrakten løber ud.

**Greencard-ordningen** muliggør, at udlændinge kan opnå arbejds- og opholdstilladelse i Danmark efter en individuel vurdering fra Udlændingeservice, der bygger på et pointsystem, som bruges til at vurdere deres muligheder for at opnå kvalificeret arbejde i Danmark. Greencard-ordningen blev også indført med regeringens *Jobplan* fra 2008.

TABEL 3.1

Oversigt over det danske greencard-pointsystem til tildeling af opholdstilladelse til arbejdsimmigranter.

| Kategori        | Beskrivelse.<br>Stigende antal point tildeles efter:  | Maks.<br>point |
|-----------------|---|----------------|
| Uddannelse      | Afsluttet uddannelse op til kandidatgrad/ph.d.  | 105            |
| Sprogkendskab   | Nordiske sprog, engelsk eller tysk  | 30             |
| Arbejdserfaring | Erhvervserfaring som forsker eller fra job på positivlisten   | 15             |
| Alder           | Maks. point, hvis ansøgeren er 34 år eller derunder   | 15             |
| Tilpasningsevne | Baseret på afsluttet videregående uddannelse fra et EU/EØS-land eller Schweiz samt dansk kundskaber | 15             |
| Total           |   | 180            |

Kilde: [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)

Point gives i henhold til ordningen for uddannelse, sprogfærdigheder, arbejdserfaring, tilpasningsevne og alder. Hovedparten af disse point

8. Se [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk). Besøgt 23-5-2011.

gives for *uddannelse* (op til 105 point for ph.d. fra et internationalt anerkendt universitet med bonuspoint for arbejds erfaring fra en stilling, som er på positivlisten). Færre point gives for *sprogkundskab* (op til 30 point for kendskab til nordiske sprog samt engelsk/tysk), *arbejds erfaring* (op til 15 point for arbejds erfaring som forsker eller fra stilling på positivlisten), *tilpasningsevne* (op til 15 point for afsluttet videregående uddannelse fra eller en periode i beskæftigelse i et EU/EØS-land eller Schweiz samt dansk kundskaber) samt *alder* (op til 15 point, hvis ansøgeren er 34 år eller derunder).

Ansøgeren skal opnå mindst 100 point for at kunne komme i betragtning til et greencard. Opholdstilladelsen gives for 3 år med mulighed for forlængelse og forudsætter endvidere, at ansøgeren har tilstrækkelige med økonomiske midler til at forsørge sig selv og en eventuel medfølgende ægtefælle samt børn det første år i Danmark. Greencard er den eneste type tilladelse, som ikke kræver, at en udlænding allerede har job, inden vedkommende kommer til Danmark.

For både greencard-ordningen, positivlisten og beløbsordningen gælder, at tilladelsen til at arbejde i Danmark i nogle tilfælde forudsætter en dansk autorisation til at arbejde inden for lovregulerede erhverv – fx til at arbejde som læge, advokat eller gymnasielærer.

**Koncern-ordningen**, som muliggør, at virksomheder, der opererer i Danmark, kan hente medarbejdere med særlige evner eller kvalifikationer fra udenlandske dele af virksomheden til Danmark. Det skal ske i forbindelse med opgaver af innovativ, projektmæssig eller uddannelsesmæssig karakter. Tilladelsen forudsætter en koncerngodkendelse af virksomheden, der bl.a. kræver, at virksomheden er etableret både i Danmark og udlandet, at den har mere end 10 medarbejdere i Danmark, og at løn- og ansættelsesmæssige vilkår følger almindelige danske forhold. Opholds- og arbejdstilladelsen gives for op til 4 år ad gangen med mulighed for forlængelse. Koncernordningen blev også indført med Jobplanen fra 2008.

**Ordningen vedrørende særlige beskæftigelsesmæssige hensyn:** Udlændingeloven giver mulighed for at give opholdstilladelse, hvis særlige beskæftigelses- eller erhvervsmæssige hensyn i øvrigt taler for at imødekomme ansøgningen. Dette er en åbent formuleret paragraf, der giver Udlændingetjenesten mulighed for at udstede opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af et konkret skøn vedrørende behovet for arbejdskraft med særlige kvalifikationer. Det drejer sig typisk om fag-

grupper, som ikke kan komme ind under de andre ordninger, men hvor der alligevel kan være særlige grunde til at give adgang til det danske arbejdsmarked – fx forskere, undervisere, tolke, kokke, fodermestre, driftsledere, boreplatformsmedarbejdere, idrætsudøvere, selvstændige erhvervsdrivende m.fl. Før en opholdstilladelse kan tildeles, kan Det Regionale Beskæftigelsesråd høres om, hvorvidt der faktisk er behov for den pågældende arbejdskraft.

**Forskerordning:** Hvad angår forskere, gælder i forlængelse af ordningen vedrørende særlige beskæftigelsesmæssige hensyn, at hvor særlige forskningshensyn taler for, at et bestemt arbejde udføres af en udenlandsk forsker, kan den pågældende få arbejds- og opholdstilladelse i Danmark i op til 4 år med mulighed for herefter at søge om en ny opholdstilladelse.

**Udenlandske studerende:** Endelig er der også i de senere år kommet mere fokus på, at danske virksomheder får mulighed for at rekruttere udenlandske studerende, der har afsluttet en videregående uddannelse i Danmark. Efter afsluttede studier får udenlandske studerende i dag tilladelse til at opholde sig og søge arbejde i Danmark i op til 6 måneder efter eksamen. De kan herefter søge om opholds- og arbejdstilladelse i henhold til alle ovennævnte erhvervsrelaterede ordninger – herunder greencard. Under studierne har de mulighed for at have erhvervsarbejde i op til 15 timer om ugen (dog fuldtid i juni, juli og august).

## UDVIKLING OG JUSTERING<sup>9</sup>

Reglerne vedrørende positivlisten, beløbsordningen, greencard-ordningen og koncernordningen er fastlagt i aftalen vedrørende en Jobplan fra februar 2008. Både hvad angår indkomstgrænsen i beløbsordningen og tildelingen af point i greencard-ordningen, kan kriterierne ændres af integrationsministeren efter vurdering af arbejdsmarkedets behov og efter drøftelse med aftalepartierne.<sup>10</sup> Hvad angår antallet af stillinger på positivlisten, gælder, at dette antal fastlægges administrativt to gange om året med udgangspunkt i Arbejdsmarkedsbalancemodellen.

---

9. Se også Hansen & Boesen (2010, s. 19-26).

10. Dette var den ordning, som gjaldt frem til folketingsvalget i september 2011. Herefter blev Integrationsministeriet nedlagt og opsplittet. Hvorledes kriterierne fremover kan ændres, vides på nuværende tidspunkt (oktober 2011) ikke.

Arbejdsmarkedsbalancen viser halvårligt beskæftigelsessituationen for 1.100 forskellige stillingsbetegnelser i de fire beskæftigelsesregioner. Arbejdsmarkedsbalancen bygger på data vedrørende ledighed og beskæftigelse fra bl.a. Danmarks Statistik og Jobnet samt på data vedrørende virksomhedernes mangel på arbejdskraft indsamlet via en landsdækkende survey.

Jobplanen indebar også et styrket fokus på at servicere virksomheder, der havde behov for at rekruttere fra udlandet. Hvad angår overvågning og udvikling af indsatsen vedrørende rekruttering og fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft, blev der i forbindelse med Jobplanen nedsat en *tværministeriel taskeforce*. Denne taskeforce skulle identificere barrierer for, at udenlandsk arbejdskraft kan komme til Danmark, og komme med forslag til, hvordan disse barrierer kunne afhjælpes. Jobplanen etablerede også et *Trepartsudvalg* bestående af integrationsministeren, beskæftigelsesministeren og arbejdsmarkedets parter, som to gange om året med udgangspunkt i udviklingen på arbejdsmarkedet skulle drøfte regler mv. angående rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. Dette trepartsudvalg supplerer dermed den på forhånd oprettede *Følgegruppe til drøftelser med arbejdsmarkedets parter* vedrørende udenlandsk arbejdskraft.

Med henblik på overvågning af indsatsen rummede Jobplanen fra 2008 også det initiativ, at der skulle opbygges et nyt nøgletalssystem, som skulle give et samlet overblik over udenlandske arbejdstagere fra EU og tredjelande i Danmark. Nøgletalssystemet baserer sig på tal fra både Udlændingesservice, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt SKAT.

## TAL FOR INDVANDRING AF HØJTUDDANNEDE UDLÆNDINGE

Skal man danne sig et indtryk af, hvor mange arbejdsimmigranter der kommer til Danmark, herunder hvor mange der kommer ind via de ordninger, som fastlægges i Jobplanen, kan dette gøres via tal fra Udlændingesservice og Integrationsministeriet (Udlændingesservice & INM, 2011) eller via Arbejdsmarkedsstyrelsens nøgletalssystem:

TABEL 3.2

Antallet af meddelte opholdstilladelser mv. 2006-2010. Antal tilladelser.

|   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010             |
|---|--------|--------|--------|--------|------------------|
| Erhverv   | 15.396 | 21.440 | 12.638 | 9.168  | 10.851           |
| Heraf ordninger u. Jobplan mv.                  | 900    | 1.745  | 2.624  | 3.616  | 5.395            |
| Heraf øvrigt lønarbejde og selvstændigt erhverv | 1.849  | 3.464  | 3.109  | 2.897  | 2.575            |
| Heraf lønarbejde til pers. fra de nye EU-lande  | 10.353 | 13.773 | 4.459  | 292    | .. <sup>1)</sup> |
| Studie  | 13.052 | 16.083 | 20.235 | 16.837 | 15.273           |
| Heraf uddannelse                                | 5.043  | 6.031  | 7.358  | 6.145  | 5.751            |
| Heraf au pair                                   | 1.793  | 2.207  | 2.937  | 2.773  | 2.649            |
| Heraf praktikanter                              | 2.620  | 3.221  | 3.142  | 2.160  | 1.647            |
| EU/EØS  | 12.802 | 14.620 | 30.544 | 24.305 | 25.361           |
| Heraf lønarbejde                                | 3.684  | 4.532  | 17.837 | 11.019 | 10.560           |
| Heraf uddannelse                                | 5.753  | 5.996  | 6.817  | 7.974  | 8.954            |
| Heraf medfølgende familie fra EU/EØS-borgere    | 1.941  | 2.980  | 4.773  | 3.824  | 3.492            |
| Familiesammenføring                             | 4.198  | 5.148  | 4.407  | 5.211  | 5.410            |
| Asyl  | 1.095  | 1.278  | 1.453  | 1.376  | 2.124            |
| Opholdsgrundlag i alt                           | 46.543 | 58.569 | 69.277 | 56.897 | 59.019           |

Anm.: Bemærk, at tal for højtuddannede fra tredjelande primært optræder under de to øverste kategorier i tabellen: ordninger under jobplanen og øvrigt lønarbejde og selvstændigt erhverv. Det vil dog kun være nogle personer i sidstnævnte kategori, der efter vores definition kan karakteriseres som højtuddannede (personer på bachelorniveau eller derover).

1. Pr. 1. maj 2009 blev overgangsordninger, der begrænsede adgang til det danske arbejdsmarked for borgere fra de 10 nye EU-lande, ophævet. Herefter er alle EU-statsborgere ligestillede i forhold til adgangen til at opholde sig og arbejde i Danmark.

Kilde: Tal og Fakta på Udlændingeområdet 2010 (Udlændingetjeneste & INM, 2011, s. 17).

Ser vi på det samlede antal opholds- og arbejdstilladelser siden 2006 ifølge tal fra Udlændingetjeneste, kan vi se, at hovedparten af de personer, der er kommet til Danmark fra tredjelande, kommer med henblik på erhverv eller studie – eller også kommer de fra EU/EØS. I sidstnævnte kategori (EU/EØS) er hovedparten af opholdstilladelserne også til enten erhverv eller studie. Langt færre kommer til Danmark som familiesammenførte eller med henblik på asyl.

Mens det samlede antal opholdstilladelser til erhverv faldt i 2009 og 2010 sammenlignet med 2008, ser vi i tabel 3.2 en stigning i antallet af personer, som kommer ind via ordninger fra Jobplanen som greencard-ordningen, positivlisten, beløbsordningen og koncernordningen. I 2010 blev der udstedt 5.395 tilladelser efter disse ordninger. Via disse ordninger kommer der altså fortsat mange højtuddannede fra tredjelande til Danmark.

Vi kan endvidere se af tal fra Udlændingesservice, at det særligt er greencard- og beløbsordningen, der giver mange højtuddannede adgang til opholdstilladelse i Danmark. I 2010 fik henholdsvis 3.060 og 1.863 opholdstilladelse efter disse to ordninger. Antallet, der kommer ind via positivlisten, er til gengæld faldet kraftigt – i 2010 blev blot 97 tilladelser givet via denne ordning (Udlændingesservice & INM, 2011, s. 15-17).

TABEL 3.3

Opholdstilladelser efter beløbsordningen fordelt på brancher. 2009-2010.

| Kategori   | 2009  | 2010  |
|--|-------|-------|
| It-specialister  | 1.096 | 911   |
| Ingeniører mv.   | 160   | 195   |
| Ledere (hovedgruppe 1 i Disco 88)                        | 87    | 58    |
| Samfundsvidenskab og økonomi                             | 94    | 48    |
| Vidensmedarbejdere inden for teknologi og naturvidenskab | 44    | 31    |
| Læger  | 28    | 25    |
| Undervisning, pædagogisk arbejde mv.                     | 8     | 4     |
| Øvrigt sundhedspersonale                                 | 3     | 1     |
| Sygeplejersker   | 1     | 0     |
| Øvrige på beløbsordningen                                | 536   | 590   |
| I alt  | 2.057 | 1.863 |

Kilde: Tal og Fakta på Udlændingeområdet 2010 (Udlændingesservice & INM, 2011, s. 16).

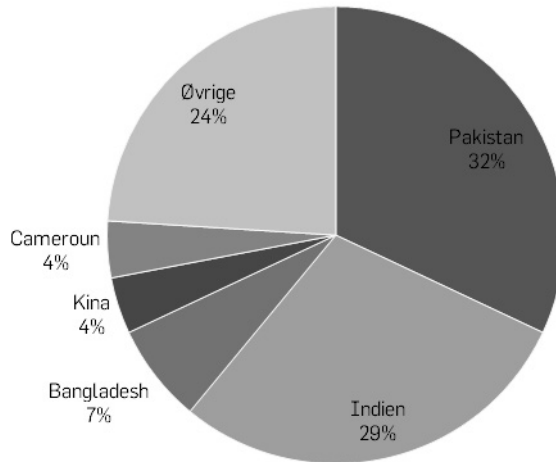
Af tabel 3.3 fremgår det, at det særligt er it-specialister og i mindre omfang ingeniører, ledere og samfundsvidenskabeligt uddannede, der kommer ind via beløbsordningen. Hvad angår positivlisten, fremgår det af tal fra Udlændingesservice, at det særligt er it-specialister, ingeniører, læger og sygeplejersker, som er de mest dominerende faggrupper (Udlændingesservice & INM, 2011, s. 16).

Hvad angår nationaliteten blandt personer, som kommer ind via disse ordninger, kommer, i relation til både beløbsordningen og positivlisten, flest fra Indien. Hvad angår greencard-ordningen, er Indien og Pakistan to lande, som leverer mange ansøgere (se figur 3.1). USA, Kina og Ukraine er andre hyppigt forekommende nationaliteter i relation til de forskellige ordninger.



FIGUR 3.1

Tilladelser efter greencard-ordningen fordelt på nationaliteter. 2010. Procent.



Anm.: Ud af samlet 3.060 greencard-tilladelser givet i 2010.

Kilde: Tal og Fakta på Udlændingområdet 2010 (Udlændingetjeneste & INM, 2011, s. 17).

Ovenstående tal tyder sammen med tal fra tidligere undersøgelser (Malchow-Møller, Munch & Skaksen, 2009) på, at et betragteligt antal højtuddannede fra tredjelande er kommet til Danmark gennem de senere år.

Denne trend fortsætter uanset den økonomiske afmatning. Dette fremgår også af tal fra Jobindsats.dk, der viser, at 50.850 udenlandske borgere i 2010 havde opholds- og arbejdstilladelse i Danmark med henblik på erhverv (se tabel 3.4). Indregner man udenlandske studerende, var der i 2010 i alt 60.454 personer med opholdstilladelse til arbejde eller studie i Danmark. Dette dækker både personer fra EU/EØS samt tredjelande. Ser man alene på personer fra tredjelande med ophold til erhverv, altså personer, der er kommet ind via ordninger under Jobplanen eller andre ordninger for personer fra tredjelande, drejede det sig i 2010 ifølge Jobindsats.dk om 9.462 personer. Det er lidt flere end i 2009, hvor tallet var 9.096, og i 2008, hvor tallet var 7.157.

TABEL 3.4

Antal udenlandske statsborgere i Danmark i 2008, 2009 og 2010.

|  | 2008    | 2009    | 2010    |
|--|---------|---------|---------|
| <i>Opholdsgrundlag i alt</i>                                     | 183.715 | 173.942 | 171.073 |
| <i>Opholdsgrundlag erhverv, i alt</i>                            | 42.816  | 45.223  | 50.850  |
| Lønarbejde og selvstændigt erhverv (EU)                          | 27.219  | 26.275  | 28.676  |
| Lønarbejde og selvstændigt erhverv (uden for EU)                 | 3.595   | 4.293   | 4.263   |
| Positivlisten og Jobkortordningen                                | 1.930   | 1.617   | 1.235   |
| Specialister   | 705     | 492     | 286     |
| Trainee  | 90      | 81      | 64      |
| Greencard  | 54      | 563     | 1.304   |
| Beløbsordningen  | 783     | 2.036   | 2.272   |
| Koncernopholdstilladelse   | .       | 14      | 38      |
| <i>Lønarbejde og selvstændigt erhverv (uden for EU) – samlet</i> | 7.157   | 9.096   | 9.462   |
| Øvrige ophold til erhverv  | 9.071   | 10.674  | 13.388  |
| <i>Opholdsgrundlag studie, i alt</i>                             | 12.253  | 11.572  | 9.604   |
| Uddannelse   | 5.820   | 5.450   | 4.655   |
| Praktik  | 5.585   | 5.183   | 3.907   |
| Øvrige ophold til studier  | 877     | 959     | 1.053   |
| <i>Øvrige med lønindkomst</i>                                    | 143.126 | 122.666 | 114.076 |

Anm.: Bemærk, at tallene fra Jobindsats.dk alene viser udlændinge med arbejdstilladelse i Danmark, som minimum har haft 1 måneds lønindkomst (uanset størrelse). Tallene inkluderer altså ikke personer, som er arbejdsløse. Tallene inkluderer dermed heller ikke personer, som har fået en arbejds- og opholdstilladelse, men som enten ikke er kommet til landet, eller som er ind- og udrejst uden at have taget arbejde. "Øvrige ophold til erhverv" viser personer med familiemæssig tilknytning til personer med opholdstilladelse til erhverv, personer med tilstrækkelige midler samt personer, der har opholdstilladelse som folkepensionister. "Øvrige ophold til studier" viser personer, der har opholdsgrundlag som au pair, til humanitært arbejde, religiøse forkyndere, personer med familiemæssig tilknytning til personer med opholdstilladelse til studie, samt studerende fra de nye EU-lande, der har arbejdstilladelse i Danmark.

Kilde: Bestandstal fra [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk), besøgt d. 7.9.2011. Jobindsats.dk (Udlændingeregistret, cpr-registret, DetailCOR).

## ADMINISTRATIV PRAKSIS

Sagsbehandlingen af en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse i Danmark starter typisk, når ansøgningen afleveres til en dansk repræsentation i udlandet eller til en dansk politistation.

Udlændingesservice har et servicemål for behandling af ansøgninger via ordninger under jobplanen, dvs. positivliste, beløbsordning,

greencard-ordning og koncernordning, på 1 måned.<sup>11</sup> Det kan dog i nogle tilfælde være nødvendigt at sende ansøgningen i høring hos enten en brancheorganisation (en fagforening) eller et regionalt beskæftigelsesråd – typisk fordi det ikke er klart, om ansættelses- og lønforhold er i overensstemmelse med almindelige danske forhold. Beskæftigelsesrådene har en frist til at svare på 14 dage. I det tilfælde gælder et servicemål på maksimalt 3 måneder.

Servicemålet for greencard-ordningen er også 1 måned, men også her kan sagsbehandlingstiden blive længere, hvis det er nødvendigt med en mere grundig undersøgelse af ansøgerens uddannelsesmæssige kvalifikationer. De skal i relation til nogle ansøgninger tjekkes af *Styrelsen for International Uddannelse*, som skal vurdere, om uddannelsesniveaut fra et givet udenlandsk universitet svarer til det tilsvarende danske niveau eller må ækvivaleres til et lavere niveau. Det er fx ikke ualmindeligt, at ækvivalere en kandidatgrad fra et universitet i Pakistan med en dansk bachelorgrad.<sup>12</sup> Styrelsen havde for disse vurderinger i 2010 en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 32,5 dage og kun 18,6 dage i gennemsnit til brug i forbindelse med greencard-ordningen (Videnskabsministeren, 2011). De fleste vurderinger gennemføres altså forholdsvis hurtigt.

Deloitte Consulting udarbejdede i 2008 en rapport om barrierer for international rekruttering til Danmark (Deloitte, 2008). En af de barrierer, som Deloitte pegede på, består i, at både danske virksomheder og en del af ansøgerne oplever lange sagsbehandlingstider i Udlændingesservice som et problem (2008, s. 18). Det fremgår af Udlændingesservices årsrapport for 2010, at styrelsen har problemer med at leve op til sine egne servicemål for sagsbehandlingstider (Udlændingesservice, 2011, s. 27). Hovedparten af sagerne (ca. 70-80 pct.) behandles dog inden for servicemålene.

En repræsentant for ingeniørforeningen IDA med kendskab til administrativ praksis peger på, at han stadig hører fra danske virksomheder, at der kan være lange sagsbehandlingstider i Udlændingesservice. Han siger dog også, at det går hurtigere end tidligere, bl.a. fordi færre sager sendes i høring hos de faglige organisationer. Endvidere behandles flere

---

11. Se <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Myndigheder/udlaendingservice/servicemaal/>. Besøgt 1-6-2011.

12. På hjemmesiden for Styrelsen for International Uddannelse er beskrevet særlige forhold vedrørende anerkendelse af uddannelser fra Indien og Pakistan, se [www.iu.dk](http://www.iu.dk). Besøgt 1-6-2011.

ansøgninger, der tidligere blev behandlet i henhold til positivlisten, i dag i henhold til beløbsordningen. Dette hænger sammen med sænkningen af indkomstgrænse fra 450.000 til 375.000, som har gjort det lettere at komme ind via beløbsordningen.

Dette afspejler sig også i statistikken, hvoraf det fremgår, at efter at beløbsordningens indkomstgrænse blev sat ned i 2008, kom langt flere ansøgere ind via denne ordning end via positivlisten (jf. tabel 3.2). En embedsmand fra Udlændingesservice påpeger, at selvom en ansøger søger via positivlisten, så behandler Udlændingesservice ansøgningen efter beløbsordningen, hvis den pågældende ansøger opfylder indkomstkravet. Udlændingesservice vælger altså selv, hvilken ordning man vil administrere efter. Dette peger også på, at det er lettere at administrere efter beløbsordningen end efter positivlisten. Ifølge en repræsentant for Udlændingesservice skal uddannelsesniveau og eksamensbeviser heller ikke verificeres lige så grundigt i relation til beløbsordningen som i relation til positivlisten, hvor Udlændingesservice skal vurdere, om ansøgerens uddannelse svarer til den stilling, som den pågældende skal bestride.

Hvor sagsbehandlingen af ansøgninger om arbejds- og opholdstilladelse til højtuddannede synes at være blevet mere effektiv end tidligere, stiller nogle fagforeninger til gengæld spørgsmålstegn ved, om dette er gået ud over overskueligheden og gennemskeligheden i behandlingen af ansøgningerne. Repræsentanter for IDA og AC udtrykker bekymring for, om de personer, som kommer ind bl.a. via beløbsordningen, faktisk har de uddannelsesmæssige kvalifikationer, som skal til for at få job som højtuddannet i Danmark. Når færre ansøgninger sendes i høring hos faglige organisationer, oplever disse også, at de mister indblik i, om de højtuddannede, som kommer til Danmark, faktisk arbejder i overensstemmelse med sædvanlige dansk løn- og ansættelsesvilkår.

Selv embedsmænd fra ministerier, der er i berøring med spørgsmålet om rekruttering af højtuddannede, peger på, at der i dag er så forholdsvist mange ordninger, som muliggør, at højtuddannede kan komme til Danmark, at det kan være svært for både ansøgere, virksomheder og andre at overskue, hvordan disse ordninger fungerer.

For at sikre tiltrækning af veluddannet arbejdskraft fra udlandet og for at sikre, at ordningerne vedrørende rekruttering af højtuddannet arbejdskraft er legitime i offentlighedens øjne, er det formodentlig vigtigt, at sagsgangen i forbindelse med en ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse er *både* effektiv *og* overskuelig for ansøgere og andre inte-

ressenter. Ifølge iagttagere er effektiviteten i sagsbehandlingen gået op gennem de senere år, men dette er til gengæld gået ud over overskueligheden og gennemskueligheden i systemet.

Som noget nyt er der pr. 1. januar 2011 pålagt gebyrer på ansøgninger under jobplanen. Det er en følge af regeringens genopretningsplan, der er en reaktion på den økonomiske krise. Det koster eksempelvis 6.100 DKK at få behandlet en greencard-ansøgning. Styrelsen for International Uddannelse vurderer i en beretning fra juli 2011, at antallet af greencard-ansøgninger vil blive væsentlig reduceret sammenlignet med 2010 som følge af de nye gebyrer (Videnskabsministeren, 2011). Flere interviewede embedsmænd og organisationsrepræsentanter mener ligeledes, at gebyrer kan reducere antallet af ansøgninger.

## MARKEDSFØRING OG INFORMATION

I bestræbelserne på at tiltrække højtuddannede til Danmark har man fra myndighedernes side taget forskellige initiativer til aktiv markedsføring i udlandet af Danmark, det danske arbejdsmarked og job- og karrieremuligheder. I april 2007 vedtog VK-regeringen, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialdemokraterne ”Handlingsplan for Offensiv Global Markedsføring af Danmark. 2007-2010” (HOGM 2007-2010) – en handlingsplan, der havde til formål at udbrede kendskabet til Danmark og forbedre Danmarks image i udlandet (ØEM, 2007). Til markedsføring af Danmark som henholdsvis arbejds- og uddannelsesland afsatte planen henholdsvis 9 mio. og 24 mio. DKK ud af en samlet ramme på 412 mio. DKK fordelt over perioden 2007-2010.

Markedsføringen af Danmark som arbejdsland fokuserede bl.a. på, at Danmark har et højt beskæftigelses- og lønniveau, at det danske arbejdsmarked er familievenligt, at der er gode muligheder for faglig og personlig udvikling, og at livskvaliteten er høj. Kampagnen var målrettet mod bestemte lande (OECD/BRIK-landene) og bestemte sektorer (særligt sundhedspersonale samt it-folk og ingeniører).

HOGM 2007-2010 blev i november 2010 fulgt op af ”Handlingsplan for Offensiv Global Markedsføring af Danmark 2011-2012” (HOGM 2011-2012) (ØEM, 2010). Denne plan afsætter 15,4 mio. til at tiltrække udenlandske studerende til Danmark og befordre, at de bliver efter endt eksamen. Endvidere afsætter planen 2,4 mio. til at fastholde

udenlandsk arbejdskraft i Danmark gennem støtte til netværket *Expatriate in Denmark*.<sup>13</sup> Den nye HOGM 2011-2012 afsætter altså ikke midler til markedsføring med henblik på rekruttering, men fokuserer på at tiltrække udenlandske studerende, der potentielt udgør højtuddannet arbejdskraft, og på at fastholde udenlandske højtuddannede, som allerede er i Danmark.

En evaluering af den første HOGM 2007-2010 fra juni 2010 konkluderede om markedsføringen af Danmark som arbejdsland, at ”initiativet har opfyldt sine mål om at etablere kontakt med, informere om og tiltrække tilstrækkeligt mange højt kvalificerede arbejdstagere” (Pluss Leadership, 2010, s. 71). En embedsmand fra Beskæftigelsesministeriet giver udtryk for, at det var relativt nemt at tiltrække udenlandske arbejdstagere, fx i Indien, hvor Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet som et pilotprojekt i en periode drev et kontor, der kunne give generel vejledning om mulighederne for at få opholdstilladelse i Danmark og modtage ansøgninger (centret blev lukket ned i 2010). Mulighederne for at komme til Danmark via ordningerne under *Jobplanen* spredte sig i Indien hurtigt via mund til mund-metoden og medførte et stort antal ansøgninger fra jobsøgende, som ikke var tilstrækkeligt kvalificerede. I Beskæftigelsesministeriet drog man derfor den konklusion, at det er vigtigt at målrette markedsføringsindsatsen i tredjeverdenslande præcist mod bestemte kvalificerede målgrupper.

Uden for ministerieverdenen giver både arbejdsgiver- og fagforeningsrepræsentanter udtryk for mere kritiske perspektiver på markedsføringen af Danmark. En repræsentant for AC giver udtryk for den opfattelse, at man ikke gør nok for at tiltrække topforskere og ”virkelige specialister” til Danmark, som ofte vil være tilbøjelige til at tage til lande som USA og Canada. En repræsentant for IDA peger på, at selvom man er blevet bedre til at markedsføre Danmark, end man var tidligere, så kunne man i Danmark lære noget af svenskerne, der er bedre til at tiltrække ingeniører fra udlandet – primært i kraft af et godt kendskab i udlandet til store svenske industrivirksomheder. Ifølge IDA-repræsentanten kunne man gøre endnu mere for at markedsføre Danmark som arbejdsland ved at slå på, hvilke spændende job i konkrete virksomheder der findes i Danmark. En repræsentant for *Consortium for*

---

13. Se [www.expatriatedenmark.com](http://www.expatriatedenmark.com). Besøgt 10-5-2011, samt afsnittet ”Fastholdelse” nedenfor.

*Global Talent*<sup>14</sup> peger med lignende argumenter på, at man kunne og burde gøre mere for at markedsføre Danmark som arbejdsland i samarbejde med store danske virksomheder inden for fx biotek eller shipping, som udenlandske højtuddannede måske allerede kender.

De senere års markedsføring af Danmark som arbejdsland har altså virket, for så vidt som et stort antal (mere eller mindre) højtuddannede har søgt opholdstilladelse. Det er dog spørgsmålet, om ikke man kunne få endnu flere velkvalificerede ansøgere med en endnu mere målrettet strategi, der bl.a. henviser til danske virksomheder med et kendt brand i udlandet.

#### INFORMATION OM AT LEVE OG ARBEJDE I DANMARK

Et vigtigt element i bestræbelserne på at rekruttere højtuddannede i udlandet består i at sikre, at potentielle ansøgere kan få god og troværdig information om det land, de måtte være på vej til. I forlængelse af Jobplanen fra 2008 blev der pr. 1.10.2008 oprettet tre *Work in Denmark*-centre, som er lokaliseret i København, Odense og Århus. Centrene har til opgave at assistere med at matche danske arbejdsgivere, der har ubesatte stillinger, med udenlandske arbejdstagere bosat i Danmark eller udlandet. Centrene er således opsøgende i forhold til brancher med arbejdskraftmangel i Danmark. Endvidere tager centrenes medarbejdere til jobmesser i andre europæiske lande medbringende danske jobopslag. Her møder de potentielle arbejdsimmigranter og kan personligt og via medbragt informationsmateriale fortælle disse om Danmark og jobmulighederne på det danske arbejdsmarked. Lederen af *Work in Denmark South* (Odense) anslår, at dette ene center formidler ca. 200-300 kontakter i kvartalet.

Sammen med Arbejdsmarkedsstyrelsen driver centrene hjemmesiden *workindenmark.dk*, som samler centrale informationer om Danmark og det danske arbejdsmarked. Udenlandske arbejdstagere og danske arbejdsgivere kan også finde hinanden via en database knyttet til hjemmesiden. Danske arbejdsgivere kan lægge jobopslag ind på hjemmesiden, og udenlandske arbejdstagere kan oprette en profil med et CV og herefter

---

14. *Consortium for Global Talent* er en sammenslutning af 18 store danske virksomheder, der arbejder for at forbedre vilkårene for at tiltrække og fastholde højtuddannet arbejdskraft, <http://cgt.expatindenmark.com>. Besøgt 16-6-2011.

ter søge efter danske virksomheders job. Hjemmesiden screener også en lang række danske virksomheders hjemmesider for job, som herefter bliver tilgængelige på *workindenmark.dk*. Ifølge en repræsentant for *Work in Denmark South* har man p.t. (april 2011) ca. 5.000 CV'er liggende i jobbanken, og man håber at komme op på ca. 20.000 ved årets udgang.

*Work in Denmark*-centrene er endvidere en del af det europæiske arbejdsformidlingssystem EURES (European Employment Services). EURES er et samarbejde startet af EU-kommissionen mellem 31 europæiske lande med henblik på at formidle job på tværs af Europa. Der findes ca. 800 EURES-kontaktpersoner spredt ud over de 31 europæiske lande. De fleste af *Work in Denmark*-medarbejderne er uddannet som EURES-vejledere og deltager i netværkssamarbejde, jobmesser mv. i regi af dette samarbejde.<sup>15</sup>

På en række andre danske myndigheders hjemmesider finder man nu også bedre information end tidligere på engelsk, tysk og en række andre sprog – fx Integrationsministeriets hjemmeside vedrørende de danske immigrationsregler eller SKAT's hjemmeside vedrørende danske skatteregler. Hvad angår bedre information til udenlandske arbejdstagere om Danmark og det danske arbejdsmarked, er der ifølge repræsentanter for både myndigheder, arbejdsgivere og fagforeninger sket meget gennem de senere år. Ifølge en repræsentant for IDA har informationsindsatsen tidligere ”været utilstrækkelig, men den er blevet meget, meget bedre”.

Ikke desto mindre er der ifølge IDA og AC fortsat udlændinge, som ikke ved nok om Danmark og det danske arbejdsmarked, inden de kommer her, og som kommer med urealistiske forventninger til mulighederne for at få job i Danmark. Dette er særligt en problemstilling i forhold til personer, som har fået et greencard, idet disse typisk ikke har et job i Danmark på forhånd.

Rambøll Management undersøgte for Integrationsministeriet greencard-ordningen i oktober 2010 (Rambøll, 2010). Undersøgelsen viste, at 27 pct. af de personer, der havde fået et greencard i 2008 og 2009, endnu ikke medio 2010 var registreret i cpr-registret. Enten var disse altså slet ikke kommet til Danmark, eller også havde de opholdt sig

---

15. Pr. 8.6.2011 var der ifølge EU-kommissionen 1.138.373 ledige stillinger, 647.345 CV'er og 23.968 registrerede arbejdsgivere på EURES-portalen, se <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=da>. Besøgt 8-6-2011.



kortvarigt her og var efterfølgende taget ud igen. Undersøgelsen viste dog også på baggrund af en stikprøve på 300 personer, at hovedparten af de greencard-indehavere, som faktisk opholder sig i landet i en periode og får et cpr-nummer, er tilfredse med deres job og med tilværelsen i Danmark. Ikke desto mindre er en stor del af dem enten ledige (28 pct.) eller udfører ufaglært arbejde (43 pct.). Kun 29 pct. bruger deres videregående uddannelse i deres arbejde. Bortset fra spørgsmålet om, hvor mange greencard-indehavere der var registreret i cpr-registret, var undersøgelsens resultater baseret på en forholdsvis lille stikprøve på 300 personer. Resultaterne er derfor behæftet med en vis usikkerhed, men de giver alligevel en vis indikation af greencard-indehavernes oplevelser af det at leve og arbejde i Danmark.

Undersøgelsen rejser det spørgsmål, om greencard-ansøgere – inden de kommer her – er tilstrækkeligt velinformerede om, hvor svært det kan være at finde arbejde i Danmark, og særligt hvor svært det kan være at finde arbejde, der modsvarer en videregående uddannelse. For at forbedre kendskabet til vilkårene på det danske arbejdsmarked – særligt for personer med greencard – har IDA i samarbejde med Arbejdsmarkedsstyrelsen, *Work in Denmark*-centrene, DI og DJØF lanceret internetportalen *Fitfordenmark.dk*, som skal give bedre information om udfordringer for udlændinge på det danske arbejdsmarked.<sup>16</sup>

#### INFORMATIONSSINDSATSEN I KOMMUNERNE

Hvor der er sket en hel del med informationsindsatsen for de statslige myndigheders vedkommende, påpeger repræsentanter for DA og IDA, at det fortsat halter med informationsindsatsen ude i kommunerne. En repræsentant for DA påpeger, at han i forbindelse med et integrationsprojekt for udenlandsk arbejdskraft lavede en mindre undersøgelse af, hvilke kommuner der havde information på fremmesprog til udenlandske arbejdstagere på kommunens hjemmeside – fx vedrørende børnepasning, fritidstilbud, bolig. Han fandt frem til, at 34 kommuner havde et godt informationsniveau på fremmedsprog, 35 kommuner havde ingen information, og resten havde sporadisk information på fremmesprog. Selvom der ikke er tale om en videnskabelig undersøgelse, giver oven-

---

16. Se [www.fitfordenmark.dk](http://www.fitfordenmark.dk). Besøgt 14-6-2011.

nævnte opgørelse en indikation af, at der fortsat er udfordringer på kommunalt niveau.

Andre interviewpersoner, der arbejder med integration og fastholdelse af udenlandske højtuddannede, bakker op om beskrivelsen af kommunerne som et sted, hvor informationsindsatsen på fremmesprog halter. På de danske biblioteker, hvor mange udlændinge allerede kommer for at søge viden om Danmark, er man dog mange steder ved at ruste sig til at forsyne udenlandsk arbejdskraft med mere vejledning og bedre information (Mouritzen & Liversage, 2010). Så i nogle institutioner på kommunalt niveau er man altså i disse år ved at ruste sig til at tage imod udenlandske arbejdstagere. Men i mange kommuner er informationen, ifølge flere interviewpersoner, stadig mangelfuld.

## ANKOMST OG MYNDIGHEDSKONTAKT

I de senere år har danske myndigheder fået stadig mere fokus på, hvordan man hjælper tilrejsende højtuddannede i forbindelse med ankomsten til Danmark og opstarten på den nye arbejdsplads. Et studie fra Oxford Research fra 2010 viste bl.a., at udenlandske arbejdstagere bosat i Danmark efterlyste bedre information om regler og myndigheder i det danske samfund og på arbejdsmarkedet (Oxford Research & Copenhagen Post, 2010, s. 71). Derfor har Integrationsministeriet i starten af 2011 udgivet guiden ”Welcome to Denmark. A Guide for Employees and Students from Abroad” til udenlandske arbejdstagere og studerende, der ankommer til Danmark (INM, 2011), som supplerer en ældre og mere omfattende guide på 18 sprog for udlændinge til det danske samfund (INM, 2007). Disse to bøger giver, sammen med andet informationsmateriale på Integrationsministeriets engelsksprogede hjemmeside, udlændinge, der kommer til Danmark, en udmærket overordnet beskrivelse af det danske samfund.

Endvidere blev Integrationsloven i juli 2010 ændret, så en række tilbud efter loven nu også omfatter arbejdskraftindvandrere og deres familier. De får bl.a. mulighed for et introduktionsforløb til det danske samfund af op til 3 års varighed, herunder undervisning i det danske samfunds opbygning og dansk kultur, bedre sprogkurser mv. (omtales nærmere nedenfor). Med betydning for ankomst har Integrationsministeriet også iværksat en række forsøg med såkaldte ”familiepakker”, der skal

hjælpe nyankomne og deres familier til et socialt netværk. Mange udenlandske arbejdstagere får endvidere hjælp af private *relocation*-bureauer betalt af deres danske arbejdsgiver. Det er dog ikke alle, der får denne hjælp. Derfor er der formodentlig fortsat behov for basale offentlige informations-services ved ankomsten.

En repræsentant for DA, der har arbejdet med modtagelse af udenlandsk arbejdskraft i Danmark via projektet *Welcometo.dk*, peger på, at der efterhånden findes udmærket informationsmateriale, som beskriver det danske samfund.<sup>17</sup> Problemet er imidlertid, ifølge denne DA-repræsentant, at meget af dette materiale ”beskriver systemerne, men ikke hvordan man handler i systemerne.” Dette fremgår også af en slutrapport fra *Welcometo.dk*-projektet, som argumenterer for, at bedre beskrivelser og eksempler på, hvordan man begår sig i systemerne, fx i relation til kommunen, skat, skoler etc., ville lette mange nyankomnes første kontakt med det danske samfund (Welcometo.dk, 2011, s. 8).

#### MYNDIGHEDSKONTAKT

Ved ankomsten til Danmark har arbejdsimmigranter behov for at komme i kontakt med forskellige danske myndigheder. Ud over kontakt til Udlændingetjeneste for at få en opholds- og arbejdstilladelse (borgere fra tredjelande) eller til Statsforvaltningen for at få et registreringsbevis (EU-borgere) vil den pågældende også have behov for at få et personnummer fra Borgerservice, at få et skattekort hos SKAT samt evt. at få omregistreret sin bil.

Et kritikpunkt, som optrådte i Deloitte's Barrierekatolog fra 2008, var, at ”der er for mange myndigheder”, som en udenlandsk arbejdstager skal kontakte ved ankomsten til Danmark (Deloitte, 2008, s. 15-17). Myndighedskontakt i forbindelse med ankomst til Danmark bliver derfor en uoverskuelig proces, der tager meget tid for både den nyankomne og dennes arbejdsgiver. Repræsentanter for både arbejdsgivere og fagforeninger peger på, at disse problemer fortsat eksisterer, selvom problemerne er blevet lidt mindre efter etablering af de nye ICS-centre (se nedenfor).

---

17. Welcometo.dk-projektet er drevet af DA, LO og KL i fællesskab og beskriver metoder og aktiviteter på kommunalt plan, der kan gøre det mere attraktivt for arbejdskraftindvandrere at arbejde og opholde sig i Danmark. Se [www.welcometo.dk](http://www.welcometo.dk). Besøgt 12-5-2011.

Hertil kommer det problem vedrørende myndighedskontakt, at selvom mange skemaer og blanketter fra forskellige myndigheder er blevet oversat til engelsk, så foreligger mange skemaer og blanketter fortsat kun på dansk. Svarbreve, som udlændinge får fra danske myndigheder, er også almindeligvis skrevet på dansk. Det gælder endda breve, som udenlandske borgere med adresse i Danmark får fra Udlændingesservice. Flere repræsentanter for organisationer, der arbejder med højtuddannede udlændinges vilkår i Danmark, undrer sig over, at disse breve ikke kan skrives på engelsk, så personer, der fx får en tilladelse til at opholde sig i Danmark, selv vil være i stand til at læse og forstå brevet. Ligeledes er det et problem, at det digitale Danmark – fx *Borger.dk* – kun i ringe grad er indrettet til at servicere udlændige på fremmedsprog.

Afslutningsvis skal det dog påpeges, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2010 har fået Deloitte til at udarbejde en statusrapport for myndighedernes kommunikation på fremmedsprog med henblik på at afdække barrierer i forhold til udenlandsk arbejdskraft (Deloitte, 2010). Endvidere har Udlændingesservice fra 23. august 2011 indført den praksis, at alle tilladelser på erhvervsområdet formuleres på engelsk. Det gælder dog ikke breve til greencard-indehavere bosat i Danmark.

#### INTERNATIONAL CITIZEN SERVICE-CENTRE (ICS)

Med lanceringen af de fire nye *International Citizen Service*-centre (ICS) i januar 2011 i København, Århus, Odense og Aalborg har staten og kommunerne taget et skridt i forhold til at styrke den myndighedsbetjening, som udenlandske arbejdstagere får i Danmark. I disse fire centre er SKAT, Statsforvaltningerne, Udlændingesservice og kommunen (Borgerservice) samlet.<sup>18</sup> I centrene kan udenlandske borgere derfor indgive ansøgning om opholdstilladelse, registreringsbevis, skattekort, cpr.-nr. og sundhedskort. Disse borgere kan også få personlig vejledning om job-søgning, danskundervisning, det danske skattesystem, boligsøgning m.m.

Af interview med fire medarbejdere fra henholdsvis Udlændingesservice, Statsforvaltningen, Borgerservice og SKAT tilknyttet ICS South (Odense) fremgår det, at de oplever det som en fordel for udlændinge, at en række nøglemyndigheder er samlet på samme sted. Det giver

---

18. Styrelsen for International Uddannelse kan også kontaktes fra centrene, men er dog ikke fysisk til stede i centrene.

dem bedre muligheder for personligt at kunne vejlede udenlandske borgere på stedet om forskellige danske regler og assistere dem ved udfyldelse af diverse ansøgningsskemaer. En intern tilfredshedsundersøgelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS, 2011) viser da også, at samlet over 90 pct. af de udenlandske ansatte, jobsøgere, studerende samt danske virksomheder, der har været i kontakt med ICS i løbet af første halvår 2011, har været tilfredse eller meget tilfredse med den service, de har fået.

Det fremgår dog også af interview med disse ICS-medarbejdere, at disse p.t. oplever, at der ikke er ret mange udenlandske borgere eller danske arbejdsgivere, som benytter sig af tilbuddet og møder op i centret. Efter ICS-medarbejdernes opfattelse er der behov for bedre information til udlændinge og danske arbejdsgivere om, at ICS faktisk eksisterer. Flere af disse medarbejdere påpeger, at ICS-initiativet blev til på baggrund af en højkonjunktur, men tilgangen af udenlandsk arbejdskraft til Danmark er mindre nu, hvilket formodentlig også giver en mindre søgning til ICS. En ICS-medarbejder gør dog også opmærksom på, at det sikkert er godt at være forberedt på at kunne servicere udenlandske arbejdstagere og danske arbejdsgivere, når der igen kommer gang i økonomien med tilhørende tilgang til Danmark af udenlandsk arbejdskraft.

Både en repræsentant for DA og en repræsentant for netværket *Expatriate in Denmark*, der dagligt arbejder med højtuddannede udlændinges vilkår i Danmark, peger på, at ICS har lettet myndighedskontakten for udenlandske borgere bosat i de store universitetsbyer. Et problem, der knytter sig til ICS, er imidlertid, at centrets medarbejdere kun kan servicere borgere fra de fire kommuner, hvori centrene er beliggende. Udlændinge bosat i andre kommuner må altså henvende sig hos deres lokale borgerservice.

Selvom der er taget en række initiativer, er der altså fortsat rum for – særligt på kommunalt niveau – at forbedre myndighedskontakten for udenlandsk arbejdskraft i Danmark. Det skal dog også påpeges, at spørger man de højtuddannede udlændinge selv, så er mange af dem faktisk udmærket tilfredse med de danske myndigheder. Det fremgik således af ”Expatriate Study 2010”, en spørgeskemaundersøgelse, som Oxford Research & Copenhagen Post i 2010 gennemførte blandt 1.505 udlændinge bosat i Danmark, at hovedparten af disse udlændinge faktisk var udmærket tilfredse med den offentlige service i Danmark (Oxford Research & Copenhagen Post, 2010, s. 71-72).

## FASTHOLDELSE OG INTEGRATION

Fastholdelse og integration af højtuddannede udlændinge har gennem de seneste 3 år stået højt på danske myndigheders dagsorden, da der tidligere har været tendens til, at forholdsvis mange højtuddannede forlod Danmark igen efter en kortere eller længere arbejdsperiode.

Ofte nævnes det forholdsvis høje danske skattetryk som et problem for fastholdelse. En lang række andre forhold påvirker imidlertid også højtuddannedes fastholdelse og integration i Danmark, som det fremgår af en udredning fra Økonomi- og Erhvervsministeriet og Integrationsministeriet fra 2008 (ØEM & INM, 2008). Udredningen pegede bl.a. på behovet for en bedre og mere arbejdsmarkedsrettet danskuddannelse, behovet for bedre information om og hjælp til jobsøgning (særligt til medfølgende ægtefæller) og behovet for hjælp til at etablere sociale netværk.

Nedenfor fremhæves nogle nøgletal for ind- og udvandring, og herefter beskrives, hvad myndighederne, virksomheder og andre centrale aktører senest har taget af initiativer i forhold til sprog- og kulturtilegnelse for at styrke familiens trivsel (medfølgende ægtefæller og børn) samt i forhold til at styrke øvrig social integration og netværk.

### UDVANDRING AF HØJTUDDANNEDE – NOGLE TAL

En SFI-rapport fra 2007 vedrørende ind- og udvandring af højtuddannede danskere og udlændinge for perioden 1992-2003 pegede på, at ca. 2.000-2.500 højtuddannede udvandrede fra Danmark hvert år, mens ca. 2.500 højtuddannede indvandrede (Jespersen m.fl., 2007). Rapporten tydede altså på en balance i antallet af indvandrere og udvandrere, når man så på danskere og udlændinge under ét. Men analysen viste imidlertid også en tendens til et *brain drain* fra Danmark blandt visse grupper af højtuddannede, idet højtuddannede med en ph.d.-grad, med en naturvidenskabelig uddannelse og med meget høje indkomster var lidt mere tilbøjelige til at udvandre end til at indvandre til Danmark.

En nyere analyse peger på, at højtuddannede og højtlønnede udenlandske arbejdsimmigranter har større sandsynlighed for at forlade Danmark end arbejdsimmigranter med en mellemindkomst og mellem-lang uddannelse (Malchow-Møller m.fl., 2009). Ifølge forskerne bag undersøgelsen skyldes dette, ”at det især er disse personer, der bliver nega-

tivt overraskede over den danske lønstruktur og det danske skattesystem” (Malchow-Møller m.fl., 2009, s. 121).

#### FORSKERSKAT – OG TILFREDSHEDEN MED ORDNINGEN

For at styrke rekruttering og fastholdelse af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft findes en særlig skatteordning for udenlandske forskere og nøglemedarbejdere. Ordningen administreres af SKAT.<sup>19</sup> Indtil marts 2011 var ordningen udformet således, at disse to grupper kunne betale enten 25 pct. i skat i 3 år eller 33 pct. i 5 år. For forskere med kvalifikationer godkendt af en offentlig forskningsinstitution gjaldt ingen krav til lønnens størrelse, mens ordningen for udenlandske nøglemedarbejdere fordrerede en månedsløn på mindst 63.800 DKK.

Ordningen blev revideret med virkning fra marts 2011 med henblik på yderligere at styrke rekruttering og fastholdelse af udenlandske vidensmedarbejdere. I henhold til den reviderede ordning kan udenlandske forskere samt nøglemedarbejdere nøjes med at betale 26 pct. i skat i op til 5 år. For forskere, både fra den offentlige og den private sektor, er der fortsat ingen krav til lønnens størrelse. Andre udenlandske nøglemedarbejdere skal have en månedsløn på mindst 69.300 DKK.

Flere interviewpersoner – fx en repræsentant for *Expatriate in Denmark* – peger på, at udenlandske højtuddannede ofte giver udtryk for utilfredshed med det danske skattniveau. En repræsentant fra *Consortium for Global Talent* mener dog, at den reviderede forskerskatteordning fra 2010 bidrager til at afhjælpe dette problem. Oxford Researchs ”Expatriate Study 2010” peger på, at forskerskatteordningen bidrager til rekruttering af højtuddannede, men peger samtidig på, at ordningens tidsmæssige afgrænsning kan være et problem i forhold til fastholdelse af nogle grupper af højtuddannede (Oxford Research & Copenhagen Post, 2010, s. 46). Nogle højtuddannede giver således ifølge undersøgelsen udtryk for, at de vil overveje at forlade Danmark, når de ikke længere er omfattede af ordningen. Det skal påpeges, at denne undersøgelse er lavet, inden ordningen blev revideret i 2011.

---

19. Se Udenlandske forskere og nøglemedarbejdere på [www.skat.dk](http://www.skat.dk). Besøgt 24-5-2011.

## SPROG

Ud over skat er der en række andre vigtige forhold, som påvirker fastholdelse og integration. Sprogtilegnelse er en af de helt centrale problemstillinger. Expat 2010-studiet viser eksempelvis, at jo bedre en udenlandsk arbejdstager taler det danske sprog, desto bedre føler denne sig integreret i Danmark (Oxford Research & Copenhagen Post, 2010, s. 66). Sproget er altså en vigtig nøgle til integration og fastholdelse.

Udlændinge, der opnår opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, har gennem en længere årrække haft ret til 3 års gratis danskundervisning på de kommunale sprogcentre. Denne sprogundervisning er tidligere blevet kritiseret for at være for dårligt tilpasset forskellige faggrupperes behov for et branchespecifikt sprogkendskab og for at blive tilbudt for sent (Deloitte, 2008, s. 43).

For at rette op på disse problemer har staten siden juli 2010 forpligtet kommunerne til at tilbyde Introdansk, som er et særligt arbejdsmarkedsrettet sprogtilbud for udenlandske arbejdstagere. Introdansk giver ret til maksimalt 250 timers undervisning over 1½ år fordelt over 5 moduler. Tilbuddet skal endvidere så vidt muligt være tilpasset kursistens arbejdsrelaterede behov. Efterfølgende kan kursisten fortsætte på den ordinære danskuddannelse og her forberede sig til ”prøve i dansk” 1, 2 og 3, hvor prøve i dansk 2 er en af forudsætningerne for at kunne søge om permanent opholdstilladelse i Danmark. Endvidere kan udlændinge fremover, inden de kommer til Danmark, begynde at lære dansk på internettet via det gratis sprogtilbud *Online Dansk*.

En repræsentant for DA peger på, at offentligt finansieret sprogundervisning i Danmark er noget, som mange udlændinge sætter stor pris på. Repræsentanter for DA, *Consortium for Global Talent* og *Expat in Denmark* peger på, at gode tilbud om sprogundervisning er vigtige. Dansk er ikke et verdenssprog, som en udlænding vil kunne bruge i andre dele af verden (ud over Skandinavien). Derfor er incitamentet til selv at investere penge i at lære dansk ikke stort, hvis man ikke er sikker på, at man vil blive i Danmark på længere sigt. Det fremstår derfor som vigtigt, at der er offentligt finansieret danskundervisning, så det ikke er økonomien, som gør, at udenlandske højtuddannede ikke lærer dansk – og dermed heller ikke opnår den integrationsgevinst, som ligger i at beherske sproget på et højere niveau.



## ÆGTEFÆLLER OG JOB

Trivsel blandt højtuddannedes ægtefæller har også været et centralt tema i diskussionen om fastholdelse af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft gennem de senere år. Diskussionen har været affødt af historier, bl.a. i medierne, om, at mange ægtefæller til højtuddannede ikke kan finde job i Danmark, hvorfor parret overvejer at tage hjem (Kjær, 2010). Repræsentanter for bl.a. *Expatriate in Denmark* og *Consortium for Global Talent* påpeger, at det fortsat er et problem, at mange ægtefæller til udenlandske højtuddannede har svært ved at finde job i Danmark. Dette er et problem, fordi mange af disse ægtefæller selv er højtuddannede og ønsker meningsfuld beskæftigelse. Endvidere oplever mange højtuddannede det som en økonomisk nødvendighed at have to indkomster grundet høje leveomkostninger i Danmark.

I august 2010 blev integrationsloven ændret, således at de kommunale jobcentre blev forpligtede til at give beskæftigelsesfremmende tilbud til ægtefæller. Tidligere har højtuddannedes ægtefæller godt kunnet få vejledning i jobcentrene eller via forskellige regionale tiltag, men mange ægtefæller, som havde forsøgt at gøre brug af disse tiltag, oplevede imidlertid, at de ikke fik den nødvendige hjælp (ØEM & INM, 2008, s. 8).

Repræsentanter for organisationer, som arbejder med højtuddannede udlændinge, er imidlertid ikke sikre på, at lovgivningen faktisk vil få kommunerne til at fokusere mere på denne gruppe. Set i forhold til fx at få en kontanthjælpsmodtager i job, hvor kommunen sparer udgifter til overførselsindkomst, er incitamentet til at hjælpe en ægtefælle i job mindre, da denne hører ind under kategorien ”selvforsørgende”, som ikke koster kommunen penge.

En embedsmand fra Integrationsministeriet siger, at der ligger en udfordring i at få bevidstgjort kommunerne om, at de ikke bare kan vinde en skatteyder ved, at ægtefællen finder job. Kommunerne har faktisk også noget at tabe, hvis ægtefællen mistrives. Det kan nemlig betyde, at hele familien forlader Danmark, hvorved også den part, som er i job og betaler skat i kommunen, rejser.

En repræsentant for *Consortium for Global Talent* beretter, at nogle store danske virksomheder har etableret et netværk og en database over ægtefæller til højtuddannede i disse virksomheder, som søger job. Dermed kan virksomhederne altså indbyrdes hjælpe ægtefællerne til at få job. I hvor høj grad dette har resulteret i, at flere af disse ægtefæller faktisk

har fundet job, er uklart, men denne type initiativer vil formodentlig på sigt kunne befordre, at flere kommer i job og trives bedre.

#### BØRN OG INTERNATIONALE SKOLER

Mange højtuddannede, som kommer til Danmark for at arbejde, vil gerne have deres børn i en international skole, så de kan fortsætte skoleforløbet uden afbrydelse i Danmark og senere, hvis familien tager videre til et nyt land. Repræsentanter for bl.a. DA og *Expatriate in Denmark* anfører, at der fortsat er mangel på pladser på internationale skoler, selvom der er kommet flere pladser gennem de senere år. Dette underbygges af tal fra Københavns Kommune og via en undersøgelse gennemført af DI. Alene i København anslår Københavns Kommunes Erhvervscenter, at der mangler ca. 2.000 pladser på internationale skoler (Kudahl, 2011). I en undersøgelse, som DI gennemførte i efteråret 2009 blandt 70 internationalt orienterede danske virksomheder, herunder de 20 største virksomheder og banker i Danmark, gav 55 pct. af virksomhederne udtryk for, at de havde problemer med at få skolepladser nok til deres udenlandske medarbejderes børn. 25 pct. af virksomhederne gav udtryk for, at manglen på skolepladser havde givet dem problemer med at rekruttere udenlandske medarbejdere.

Dansk lovgivning krævede tidligere, at en fri grundskoles bygninger skulle ligge geografisk ved siden af hinanden. Siden DI's undersøgelse er loven blevet ændret, så det nu er muligt for en folke- eller friskole at oprette en afdeling af skolen et andet sted i byen. Dermed er det blevet lettere for internationale skoler at udvide med flere pladser. Dette har fx muliggjort, at Copenhagen International School (CIS) i Hellerup, som i forvejen har 600 pladser, efter sommerferien i 2011 kunne åbne en ny afdeling på Østerbro og optage yderligere 300 elever.

Eftersom der i Danmark kun er 15 grundskoler, som underviser på engelsk, vil det imidlertid fortsat være et mindretal blandt kommunerne (typisk universitetsbyerne), som har et internationalt skoletilbud. Internationale skoler er endvidere forholdsvis dyre, og det er ikke alle udenlandske medarbejdere, som vil kunne betale for at have børn gående der.<sup>20</sup> Både KL og DI peger derfor på, at en del af problemets løsning

---

20. Ifølge Workindenmark.dk, besøgt 14-6-2011, koster en skoleplads på en international skole i Danmark mellem 15.000 og 88.000 om året. Det kan dog godt være endnu dyrere. Ifølge Kudahl

kunne bestå i at gøre folkeskolen mere internationalt orienteret (se Kudahl, 2011 og DI, 2009). Det kunne ske ved at undervise tidligere, fx fra 1. klassetrin, i engelsk og ved at lade undervisningen i flere fag foregå på engelsk. En anden model, som nævnes af nogle interviewpersoner, kunne bestå i, at folkeskoleloven kunne komme til at åbne mulighed for at lade kommuner, der mener at have behov for det, oprette en egentlig international (engelsksproget) linje på en eller flere kommunale folkeskoler.

Flere af de interviewede til denne undersøgelse gør derfor opmærksom på, at der er behov for flere internationale skolepladser. De ønsker dog ikke at indtage nogen officiel holdning til, hvordan folkeskolen skal indrettes for at imødekomme de højtuddannedes behov, bl.a. fordi dette kan åbne for særkrav fra andre grupper af indvandrere i Danmark.

Det skal i øvrigt påpeges, at ”Expat Study 2010” finder frem til, at 3 ud af 4 udlændinge er tilfredse med den skole, deres barn/børn går i – uanset om det er en dansk eller international skole (Oxford Research & Copenhagen Post, 2010, s. 9).

#### KULTURTILEGNELSE OG SOCIALE NETVÆRK

Mange udlændinge, der bor og arbejder i Danmark, oplever danskere som forholdsvis lukkede. Ifølge ”Expat Study 2010” siger 68 pct. af de interviewede udlændinge bosat i Danmark, at det er svært at få danske venner; 14 pct. er af den modsatte opfattelse (Oxford Research & Copenhagen Post, 2010, s. 67-68). Som rapporten også gør opmærksom på, har Oxford Research i en anden undersøgelse fundet næsten tilsvarende resultater, når det drejer sig om udlændinge bosat i Sverige og deres opfattelse af mulighederne for at få svenske venner.

Det kan altså være svært for udlændinge at skabe sociale netværk til danskere. Dette kan opleves som særligt frustrerende for nogle udlændinge, da vi i Danmark, som en repræsentant for DA gør opmærksom på, typisk forventer at udlændinge, der opholder sig her, skal gøre en indsats for at lære dansk sprog og kultur at kende – men efterfølgende vil nogle af disse fortsat kunne opleve, at det er svært at komme i kontakt

---

koster det et indmeldelsesgebyr på 25.000 at komme ind på CIS i Hellerup – og herefter mellem 92.000 og 117.000 kr. pr. skoleår (Kudahl, 2011).

med og lære danskere bedre at kende på et personligt og venskabeligt plan. Dette kan skabe øgede frustrationer blandt højtuddannede udlændinge i Danmark og svække fastholdelsen.

For at styrke kulturtilegnelsen og de sociale netværk blandt højtuddannede udlændinge åbner integrationsloven (siden sommeren 2010) mulighed for, at kommunerne kan give støtte til etablering af ordninger for værtsfamilier, hvor en dansk familie giver hjælp og vejledning til en udenlandsk højtuddannet og dennes familie i processen med at etablere sig i Danmark. I en rapport fra marts 2011, der samler erfaringer fra tidligere værtsfamilieprogrammer, som Integrationsministeriets pulje til Arbejdskraftindvandrere har støttet, anfører Rambøll Management, at der er opnået gode resultater med forskellige typer af værtsprogrammer forankret i den udenlandske arbejdstagers danske arbejdsplads, hvor en eller flere danske kolleger fungerer som vært (Rambøll, 2011). Udenlandske medarbejdere og deres medfølgende familie oplever bl.a., at de har fået styrket deres sociale netværk, både på arbejdet og uden for arbejdslivet, fået bedre kontakt til det danske foreningsliv og oplever bedre trivsel.

Med fokus på samme problemstilling åbner loven også mulighed for, at det offentlige kan give støtte til en såkaldt ”vejleder” på arbejdspladsen, som skal hjælpe en nyankommet højtuddannet med at finde sig til rette på arbejdspladsen og i lokalsamfundet. Det offentlige har også støttet forskellige mentorprogrammer for højtuddannede samt netværk for ægtefæller. P.t. støtter Økonomi- og Erhvervsministeriet sammen med Dansk Erhverv, Copenhagen Post og Finansforbundet netværket *Expatriate in Denmark* for højtuddannede udlændinge og deres ægtefæller. Dette netværk søger via foredrag, udflugter mv. med tematisk og socialt indhold at hjælpe udenlandske arbejdsimmigranter til at skabe sociale netværk nationalt, regionalt og lokalt og til at få en bedre forståelse af, hvordan det danske samfund fungerer.

En række andre foreninger har også fået offentlig støtte til projekter, der skal skabe netværk blandt udlændinge indbyrdes og blandt udlændinge og danskere. Foreningen Nydansker står bag netværksinitiativet *Letsmeetin.dk*, der via en internetportal (placeret på *Expatriate in Denmark*'s hjemmeside) og et *online matching*-system søger at sætte (højtuddannede) udlændinge i kontakt med danskere for at fremme den sociale kontakt.

Flere repræsentanter for organisationer, der beskæftiger sig med vilkårene for udenlandsk arbejdskraft i Danmark, er dog af den opfattelse, at trivsel fortsat er et problem for mange højtuddannede udlændinge, som kommer til Danmark. Problemet handler bl.a. om, hvad disse højtuddannede skal lave, når den daglige arbejdstid er overstået. Mange udlændinge i Danmark er glade for, at der faktisk er plads til fritid ved siden af arbejdslivet – men de kan ofte have problemer med at udfylde denne fritid med meningsfulde sociale aktiviteter.

Repræsentanter for flere organisationer påpeger, at en del af problemets løsning kunne bestå i at gøre de højtuddannede udlændinge og deres familier opmærksomme på det rige danske foreningsliv. Samtidig består en opgave i at gøre det danske foreningsliv – sportsklubber, ngo'er m.fl. – bevidste om, at der findes potentielle medlemmer og ressourcer blandt udlændinge, der opholder sig i Danmark. Flere påpeger, at kommunerne her kunne fungere som mellemmand – fx ved at hver kommune på sin hjemmeside på relevante fremmedsprog beskrev, hvilke foreninger og hvilke fritidstilbud der findes i kommunen.

## OPSUMMERING

Hvad angår rekruttering af højtuddannet arbejdskraft i udlandet, er der siden 2001 blevet introduceret en række ordninger, som har muliggjort, at et forholdsvis højt antal højtuddannede er kommet til Danmark. De er kommet både fra EU og fra en række tredjelande – både før finanskrisen i 2008, men også efter at denne krise indtraf. Ordningerne er blevet til efter dialog med arbejdsmarkedets parter og søger at imødekomme behovet for arbejdskraft både til det private og det offentlige.

Hvad angår markedsføring af Danmark som arbejdsland, tyder dette på, at Danmark i betydeligt omfang kan tiltrække højtuddannede arbejdsmigranter fra udlandet. *Work in Denmark*-centrenes arbejde med rekruttering af højtuddannede i udlandet og *Work in Denmark*-internetportalen har utvivlsomt løftet informationsniveauet vedrørende Danmark blandt potentielle udenlandske ansøgere. Hvad angår Udlændingeservices sagsbehandling af ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse, fremstår denne som mere effektiv end tidligere, men også som uigennemskuelig set udefra.

Hvad angår ankomst og myndighedskontakten for udenlandske borgere, er serviceniveaet for udenlandske borgere blevet løftet via de fire danske ICS-centre, men serviceniveaet i de øvrige 94 kommuner bedømmes fortsat som meget svingende af en række iagttagere. Flere iagttagere betegner det også som et fortsat problem, at udlændinges korrespondance med myndighederne i Danmark skal foregå på dansk, og at ”det digitale Danmark” stort set kun kommunikerer på dansk – selvom en bedre engelsksproget kommunikation er på vej.

Hvad angår fastholdelse og integration, er forskerskatteordningen ifølge flere iagttagere blevet forbedret. Ud over skat spiller sprogkundskaber en helt central rolle for fastholdelse og integration. Her bedømmer en lang række iagttagere det nye *Introdansk* som et rigtig godt initiativ, selvom kurserne endnu ikke udbydes i mange kommuner. Det samme gælder *Online-dansk*. Flere iagttagere peger endvidere på, at ændringen af integrationsloven, så ægtefæller også har ret til beskæftigelsesfremmende tiltag i jobcentrene, er et godt initiativ. Flere peger dog på, at de tvivler på, at jobcentrene i praksis vil gøre en indsats for at hjælpe denne gruppe i arbejde. Flere iagttagere ser det også som et godt initiativ, at internationale skoler har fået mulighed for at etablere afdelinger andre steder end der, hvor skolen oprindeligt er lokaliseret. Der er dog fortsat mangel på internationale skolepladser og problemer for udenlandske arbejdstagere i de kommuner, hvor der slet ikke er internationale skoler.

Hvad angår hjælp til at etablere sociale netværk, har stat og kommuner haft en vis succes med at støtte værtsfamilier og vejledere for udlændinge på arbejdspladsen. Støtte til netværksinitiativer som *Expatriate in Denmark* m.fl. har også bidraget til at give udenlandske højtuddannede en social platform for kontakt til hinanden og det danske samfund. Mange udenlandske arbejdstagere oplever dog stadig danskere som forholdsvis lukkede og svære at etablere venskaber med. Her ligger der fremadrettet en opgave for arbejdspladser og kommuner – bl.a. i at gøre udlændinge opmærksomme på det danske foreningsliv og i at gøre foreningslivet interesseret i udlændingene.

## NORGE

De seneste år har Norge, som mange andre europæiske lande, i stigende grad sat fokus på højtuddannet arbejdskraft fra udlandet. Brugen af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft er dog ikke et nyt fænomen i Norge, da særligt olieindustrien siden 1960'erne og 1970'erne i høj grad har rekrutteret bl.a. ingeniører fra udlandet.

Den norske arbejdsmarkedspolitik sigter mod at være behovsstyret. Norge velkommer indvandrere, der kan bidrage med nødvendige kompetencer, og så længe indenlandsk arbejdskraft ikke fortrænges, skal det være enkelt for kvalificerede udlændinge at komme til Norge for at arbejde. Den norske politik på området understreger samtidig, at arbejdstagere fra EU/EØS har fortrinsret. Et væsentligt aspekt i forhold til rekruttering af højt kvalificeret arbejdskraft er endvidere, at den skal foregå inden for etiske accepterede rammer, så mindre udviklede lande ikke mister kompetence fra sundhedssektoren.

Borgere fra tredjelande skal søge om arbejds- og opholdstilladelse for at bo og arbejde i Norge. Højtuddannede arbejdsmigranter kan få opholds- og arbejdstilladelse i Norge enten som faglærte (defineret ud fra uddannelsesniveau) eller som specialister (beløbsordning). Antallet af arbejdsindvandrere, der har opnået arbejds- og opholdstilladelse som faglært eller specialist, er steget markant de seneste år; fra 817 i 2001 til 2.808 i 2010. Hovedparten af dem, som får ophold i Norge som fag-

lært/specialist, kommer fra Indien, Rusland, Kina, Filippinerne og USA (UDI, 2010).

I dette kapitel vil vi indledningsvist se på de norske arbejdsmarkedsforhold, der danner udgangspunkt for rekrutteringen af højtuddannet arbejdskraft til Norge. Herefter beskriver vi ordninger og regler på området, inden vi kommer nærmere ind på administrativ praksis samt markedsførings- og rekrutteringsindsatsen. Endelig ser vi på eksisterende tiltag i forbindelse med ankomst til Norge, myndighedskontakt samt fastholdelse og integration.

## ARBEJDSMARKEDSFORHOLD/RAMMEBETINGELSER

Norge er et højtudviklet industrisamfund, der rangerer blandt verdens rigeste lande og er globalt højt placeret, hvad angår generel levestandard. En stor del af landets økonomi ligger i servicesektoren; herunder engros- og detailhandel, kommunikation samt offentlig service, men også olieindustrien er væsentlig for Norges økonomi. I 2008 udgjorde olieindustrien 26 pct. af Norges BNP og ca. 49 pct. af den samlede eksport. Mange udenlandske arbejdstagere, fx ingeniører, er ansat inden for olieindustrien.

Norge har haft en jævn økonomisk vækst gennem mange år, og særligt i årene fra 2003 til 2007 har landet oplevet en stærk økonomisk ekspansion med en årlig vækst på ca. 5 pct. af BNP. I denne periode voksede antallet af arbejdsimmigranter i Norge markant. Den globale finanskrisen i 2008 betød dog, at den økonomiske vækst blev betydeligt reduceret til ca. 1,5 pct. af BNP. Norges økonomi er siden sommeren 2009 stabiliseret (NAV, 2010).

I forhold til andre vestlige lande har finanskrisen haft begrænsede konsekvenser på det norske arbejdsmarked. Siden 2008 er arbejdsløshedsprocenten steget fra 2,6 pct. til 3,6 pct. i 2010. Dette niveau er fortsat historisk lavt for Norge, og sammenlignet med øvrige OECD-lande har Norge i 2009 den laveste arbejdsløshedsprocent (OECD, 2011).

Norge er en del af det fælles nordiske arbejdsmarked, og statsborgere fra Danmark, Sverige, Finland og Island kan derfor bo og arbejde i Norge uden at søge om arbejdstilladelse. Norge er ligeledes via EØS-aftalen en del af det fælles europæiske arbejdsmarked og omfattet



af reglerne om fri bevægelighed for EU-borgere. Dog er det et krav, at EU/EØS-borgere registrerer sig efter 3 måneders ophold.<sup>21</sup>

## IMMIGRATION TIL NORGE

Der er i 2010 bosat ca. 460.000 indvandrere i Norge, hvilket svarer til 9,5 pct. af den norske befolkning. Derudover bor 93.000 efterkommere af indvandrere i Norge, og samlet set har 11,4 pct. af den norske befolkning indvandringsbaggrund. De største grupper af indvandrere har oprindelse i Polen, Sverige, Tyskland og Irak (Henriksen, Østby & Ellingsen, 2010, s. 15).

Indvandringen til Norge har de seneste år været rekordstor med en nettoindvandring på 164.000 i perioden 2005-2010. I 2009 er 57 pct. af de indvandrede fra EU/EØS-lande og 5 pct. fra øvrige europæiske lande. Immigration til Norge er således domineret af indvandrere fra europæiske lande (Henriksen, Østby & Ellingsen, 2010, s. 25).

I perioden 1990-2009 indvandrede ca. 420.400 ikke-nordiske borgere og 123.500 nordiske borgere til Norge. Af de ikke-nordiske borgere kom 26 pct. (107.767) som arbejdsimmigranter, mens henholdsvis 39 pct. var familiesammenførte, 23 pct. flygtninge og 11 pct. studerende (Henriksen, Østby & Ellingsen, 2010, s. 55).

Når vi ser isoleret på de 107.767 arbejdsindvandrere, har ca. 10 pct. (11.153 personer) oprindelse i et ikke-vestligt land<sup>22</sup>, mens ca. 52 pct. (55.881 personer) har oprindelse i et af de nye østeuropæiske<sup>23</sup> EU-lande. Indvandringen fra de nye EU-lande er primært sket efter EU-udvidelserne i 2004 (Henriksen, Østby & Ellingsen, 2010, s. 40-41).

## ARBEJDSINDVANDRINGSPOLITIK

Den norske arbejdsindvandringspolitik er efterspørgselsdrevet, og politikens hovedmål er, at arbejdsgivere kan rekruttere nødvendig arbejds-

---

21. Borgere fra de nye EU-medlemslande Rumænien og Bulgarien er frem til 2012 omfattet af en overgangsordning og skal derfor søge om opholds-/arbejdstilladelse.

22. Afrika, Asien, Syd- og Mellemamerika, europæiske lande uden for EU/EØS, statsløse og Oceanien (bortset fra Australien og New Zealand).

23. Polen, Estland, Litauen, Letland, Tjekkiet, Ungarn, Slovenien, Slovakiet, Bulgarien og Rumænien.

kraft fra udlandet på en enkel og effektiv måde (Norges Regering, 2008, s. 20). Inden for de seneste år er der sat politisk fokus på effektivisering af rekrutteringsprocessen og de administrative procedurer. Målet er at etablere enkle ordninger, hvor arbejdsgiverne har ansvar og mulighed for selvstændigt at vurdere arbejdsmigranternes kompetencer.

I en rapport om arbejdsindvandring i 2008 fastslår den norske regering, at arbejdsmigration er positivt for både individer og samfund (Norges Regering, 2008). Det giver den enkelte frihed til at udnytte sine arbejdsevner, og virksomhederne kan indhente kompetent arbejdskraft. Tilsammen giver dette mere effektive arbejdsmarkeder og øget værdiskabelse. Samtidig pointerer regeringen, at mobilisering af indenlandske arbejdskraftressourcer er første prioritet og hovedstrategi i forhold til at imødekomme fremtidig efterspørgsel på arbejdskraft (Norges Regering, 2008, s. 15).

Politisk set er det europæiske arbejdsudbud hovedarena for norske arbejdsgivers rekruttering af udenlandsk arbejdskraft, og et princip om fortrinsret gør sig gældende. Fortrinsretten indebærer, at borgere fra tredjelande udelukkende kan få arbejdstilladelse, når der ikke kan rekrutteres arbejdskraft med den rette kompetence i Norge eller inden for EU/EØS-landene (Norges Regering, 2008, s. 78). Derfor skal der som udgangspunkt foretages en arbejdsmarkedstest, inden arbejdsindvandrere fra tredjelande får arbejdstilladelse. Arbejdsmarkedstesten indebærer krav om annoncering og udtømmning af rekrutteringsmuligheder i Norge og inden for EU/EØS.

## SYSTEMETS OPBYGNING

Norge vedtog i 2008 en ny udlændingelov, som trådte i kraft 1. januar 2010. I den nye lov skelnes ikke længere mellem opholdstilladelse og arbejdstilladelse, hvilket betyder, at en opholdstilladelse nu automatisk giver ret til at arbejde, medmindre andet er angivet. Centralt i den nye udlændingelov er, at det skal være enklere for højtuddannede fra tredjelande og deres familier at indvandre til Norge, mens reglerne for familiesammenføring er strammet.<sup>24</sup> I relation til arbejdsindvandring opererer

---

24. "Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres ophold her" (Utlendingsforskriften), 15.10.09, (nr. 1286).

loven med syv forskellige grundlag for opholdstilladelse til udenlandske arbejdstagere fra lande uden for EU/EØS-området: 1) faglærte, 2) specialister, 3) sæsonarbejdere, 4) ufaglærte russiske arbejdstagere, 5) russiske grænsependlere, 6) søfolk, 7) gruppetilladelse for midlertidig ansættelse af faglærte (hos én arbejdsgiver) (Berge, Britt & Tronstad, 2010, s. 11).

#### ORDNINGER OG REGLER FOR HØJTUDDANNEDE

Højtuddannede arbejdsindvandrere fra tredjelande kan få arbejds- og opholdstilladelse på baggrund af to af de ovennævnte ordninger: arbejdstilladelse for faglærte og for specialister. Derudover kan arbejdsimmigranter med uddannelse på minimum faglært niveau få ophold i Norge på arbejdssøgersum i op til 6 måneder.

**Arbejdstilladelse som faglært:** For at få arbejdstilladelse som faglært skal en arbejdsmigrant fra tredjeland have enten en faglig kompetencegivende uddannelse, der svarer til en faglig norsk uddannelse inden for samme område (svarer til en dansk erhvervsuddannelse), en afsluttet videregående universitets- eller professionsuddannelse eller specielle kvalifikationer erhvervet via arbejdserfaring.<sup>25</sup> For at arbejde inden for lovregulerede erhverv skal arbejdstageren også have en autorisation. Derudover skal der ligge et konkret tilbud om fuldtidsarbejde med løn- og arbejdsvilkår svarende til gældende kollektive overenskomster, og arbejdsindvandrerens kvalifikationer skal være specifikt relevante for den konkrete stilling. Tilladelsen som faglært gælder for en bestemt type arbejde, hvilket betyder, at arbejdsindvandrerens kan skifte job (og arbejdsgiver), hvis der er tale om en tilsvarende stilling.

**Arbejdstilladelse som specialist:** For at få arbejdstilladelse som specialist skal en arbejdsmigrant fra tredjeland have et konkret tilbud om fuldtidsarbejde med en årsløn på minimum 500.000 NOK (ca. 490.300 DKK). Arbejdsgiveren skal dokumentere, at virksomheden overholder lovbestemte krav vedrørende sundhed, arbejdsmiljø og sikkerhed. For at arbejde inden for lovregulerede erhverv skal arbejdstageren også have en

---

25. I 2000 blev reglerne for faglærte ændret. Kravet om uddannelse på universitetsniveau eller tilsvarende blev erstattet med et krav om, at ansøgeren skal være faguddannet med minimum 3 års beskæftigelsesrettet uddannelse på niveau med norske videregående skoler (St.meld nr. 18, s. 75).

autorisation. Specialstilladelsen er knyttet til den konkrete arbejdsgiver, og arbejdsindvandrerens kan derfor ikke skifte arbejdsgiver uden at søge om ny opholdstilladelse.

Ifølge en embedsmand fra Arbejdsdepartementet benyttes specialistordningen kun i begrænset omfang; i 2010 blev kun 80 af de 2.890 opholdstilladelser til faglærte/specialister givet på baggrund af specialistordningen. Han mener, at det dels skyldes, at ordningen er ny, dels hænger sammen med, at det er mere fordelagtigt at få ophold som faglært, hvor man kan få et 3-årigt ophold og ikke er bundet til én arbejdsgiver. Specialistordningen giver kun ophold i 1 år, men kan fornyes.

Arbejdstilladelse for faglærte og specialister giver mulighed for familiesammenføring og danner grundlag for efter 3 år at søge permanent ophold i Norge. For begge ordninger gælder, at arbejdsgiveren kan søge på vegne af arbejdstageren, og endvidere gælder ordningen *tidlig arbejdsstart*. Denne ordning indebærer, at arbejdsgivere, der opfylder visse kriterier (vedrørende skattedokumentation og egen-erklæring om overholdelse af lovbestemte krav omkring sundhed, arbejdsmiljø og sikkerhed), kan lade arbejdstageren påbegynde arbejdet, inden ansøgningen er færdigbehandlet hos myndighederne.

**Arbejdssøgersum:** Arbejdsimmigranter fra tredjelande, der har en uddannelse på minimum faglært niveau, har mulighed for at få arbejds-søgersum i Norge i en periode på op til 6 måneder. Formålet skal være at søge arbejde som faglært eller specialist, men tilladelsen giver ikke i sig selv ret til at arbejde. Ifølge en embedsmand fra Arbejdsdepartementet benyttes denne ordning dog i begrænset omfang; i 2010 søgte 270 personer om denne form for ophold, hvoraf 173 blev bevilliget. Han vurderer, at det lave antal hænger sammen med, at ordningen ikke promoveres i særlig grad, både fordi rekrutteringen primært skal tage udgangspunkt i efterspørgslen fra arbejdsgiverne, og fordi man i Norge først og fremmest søger at rekruttere internationalt inden for EØS-landene.

For at lette adgangen til Norge for faglærte/specialister blev en årlig kvote på 5.000 opholdstilladelser indført i 2002. Det betyder, at 5.000 arbejdsindvandrere, der kvalificerer til at få ophold som faglært eller specialist, hvert år kan få opholdstilladelse i Norge, uden at der skal foretages en ellers obligatorisk arbejdsmarkedstest. Kvoten på 5.000 er endnu ikke overskredet.

TABEL 4.1

Antal bevilligede førstegangsopholdstilladelser til faglærte/specialister pr. år. 2001-2010.

| År   | Antal |
|------|-------|
| 2001 | 817   |
| 2002 | 1.730 |
| 2003 | 1.126 |
| 2004 | 747   |
| 2005 | 1.223 |
| 2006 | 2.011 |
| 2007 | 2.913 |
| 2008 | 2.284 |
| 2009 | 2.577 |
| 2010 | 2.890 |

Kilde: UDI 2010 – Årsrapport.

Det fremgår af tabel 4.1, at antallet af højtuddannede arbejdsimmigranter fra tredjelande har været jævnt stigende siden 2001. Dog ses et dyk i 2009, som formodentligt hænger sammen med en afmatning på arbejdsmarkedet. Hovedparten af arbejdsimmigranterne kommer fra Indien, Kina, Filippinerne, USA og Rusland (UDI, 2010).

#### ORDNINGER FOR UDENLANDSKE STUDERENDE

Udenlandske studerende kan arbejde 20 timer om ugen ved siden af deres studier og fuldtid i ordinære ferier. Efter endt studietid er det muligt at få ophold som nyuddannet arbejdssøger i en periode på op til 6 måneder. Formålet med opholdstilladelsen skal være at søge arbejdstilladelse som faglært eller specialist, men i arbejdssøgerperioden kan den nyuddannede arbejde ufaglært.

Ifølge forskere og embedsfolk fra Integrerings- og mangfoldighedsdirektoratet (IMDi)<sup>26</sup> er der begrænset fokus på fastholdelse af udenlandske studerende. Samtidig mener interviewede fra IMDi, at større fokus på denne gruppe ville være hensigtsmæssig, fordi mange af de studerende netop har kompetencer, der efterspørges i Norge. En repræsentant fra IMDi fortæller, at enkelte regionale erhvervsråd har forsøgt at etablere matchningstjenester mellem højtuddannede specialister og arbejdsgivere for at imødekomme de arbejdsgivere, der giver udtryk for at mangle arbejdskraft uden at kunne tiltrække den selv. En undersøgelse

26. Jf. bilagstabel B2.2 for en oversigt over anvendte forkortelser.

fra 2008 konkluderer, at mange udenlandske studerende ønsker at blive i Norge efter endt studie, men at det er vanskeligt for dem at finde arbejde. En af årsagerne er, at de ikke imødekommer erhvervslivets krav om norskkundskaber. De internationale studerende skal selv finansiere sprogundervisning, hvilket de finder for dyrt og derfor rejser videre (Difi, 2008).

## REKRUTTERING OG MARKEDSFØRING

Norges indsats for at rekruttere arbejdskraft i udlandet er efterspørgselsstyret, og der eksisterer ikke særlige regler for at stimulere arbejdsindvandring (Berge, Britt & Tronstad, 2010; Seip, 2007). Der eksisterer imidlertid forskellige informationstiltag, der skal lette den internationale rekruttering.

På baggrund af EU/EØS-aftalen omkring fri bevægelighed er EU/EØS-landene, som tidligere nævnt, hovedarena for norsk rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. I den sammenhæng spiller EURES (European Employment Services) en central rolle.<sup>27</sup> I Norge er EURES en integreret service i Arbejds- og velferdsetaten, NAV, som udgør den statslige del af arbejds- og velfærdsforvaltningen i de kommunale jobformidlingsafdelinger. EURES er en del af NAV's specialenhed NAV International, også kaldet NAV EURES. Her rådgiver EURES-konsulenterne arbejdsgivere og arbejdstagere og yder jobformidling. Regeringen besluttede i 2008<sup>28</sup>, at det primære koordineringsansvar for information omkring rekruttering af udenlandsk arbejdskraft – inkl. arbejdskraft fra tredjelande – skulle ligge hos NAV. Ifølge en interviewet EURES-konsulent er indsatsen i forhold til tredjelande dog fortsat på et overordnet og strategisk niveau, og den konkrete rekruttering af arbejdskraft fra tredjelande foregår primært via private rekrutteringsbureauer eller internt i virksomhedernes udenlandske filialer. En embedsmand fra Arbejdsdepartementet fortæller ligeledes, at de fortsat arbejder på at oprette en fælles internetportal med informationer vedrørende rekrutte-

---

27. EURES omtales nærmere i kapitlet om Danmark.

28. Som følge af den norske regerings rapport til Stortinget omkring arbejdsindvandring, jf. Norges Regering, 2008.

ring af arbejdskraft i udlandet og jobmuligheder i Norge, men portalen er endnu ikke færdigudviklet.

#### REKRUTTERINGSKANALER

En spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt Norsk Industris medlemsvirksomheder i 2007 viser, at de mest benyttede rekrutteringskanaler for udenlandsk arbejdskraft er direkte annoncering i udlandet, private rekrutteringsbureauer, intern rekruttering i koncernen og rekruttering via andre arbejdstagere (Seip, 2007, s. 30).

En af IMDi's medarbejdere med mange års erfaring inden for rekruttering og strategisk HR fortæller, at langt de fleste erfaringer vedrørende strategisk rekruttering fra tredjelande er branchespecifikke og gjort i det private erhvervsliv; fx inden for olieindustrien. Seip (2007) beskriver et af disse tiltag, der sigter på at rekruttere ingeniører til offshore-entreprenørarbejde. Tiltaget bygger på et uddannelsessamarbejde mellem Norges Rederiforbund og et universitet i Skt. Petersborg. Rederiforbundet finansierer uddannelsen, der gennemføres i Skt. Petersborg med undervisningsbidrag fra Universitetet i Stavanger (Seip, 2007, s. 32).

Lokale offentlige myndigheder arbejder ligeledes på at etablere rekrutteringstiltag. Medarbejdere ved Norsk Sykepleierforbund (sygeplejernes fagforbund) fortæller bl.a. om et nyt initiativ i Telemark Amt. Amtet har etableret et samarbejde med to uddannelsesinstitutioner i Sydkorea, hvor 10 sygeplejersker er blevet undervist i norsk, hvorefter de har fået praktikplads som sygeplejerassistenter i Norge, hvor de er fortsat med norskundervisning. Der er ikke foretaget en officiel evaluering af projektet, men de interviewede fortæller, at projektforsøbet har været problematisk, og ingen af de sydkoreanske sygeplejersker har tilsyneladende fået autorisation til at arbejde som sygeplejerske i Norge; bl.a. pga. sproglige barrierer.

Der er, ifølge de interviewede, ikke foretaget systematiske erfaringsopsamlinger omkring rekrutteringsinitiativer og tiltag i tredjelande. Det skyldes forskellige faktorer. Problemstillingen omkring rekruttering af højtuddannede er for det første ny i Norge, og der er ikke stort fokus på området. For det andet er ansvaret for rekruttering eksplicit placeret ved virksomhederne. Det betyder, at der er en vis indbyrdes konkurrence mellem virksomhederne, som derfor ikke nødvendigvis har interesse i at dele rekrutteringsstrategier. Herudover er den officielle holdning til international rekruttering som nævnt, at den fortrinsvist skal foregå inden

for EU/EØS, hvor EURES-konsulenterne er med til at facilitere processen. Endelig er der pga. den økonomiske krise mindre mangel på arbejdskraft i øjeblikket og derfor ikke stort incitament til at udvikle politikken på området (Eldring, 2008).

#### MARKEDSFØRING AF NORGE

Markedsføring af Norge, hvad angår tiltrækning af højtuddannede arbejdsmigranter, foregår primært som branchespecifikke tiltag fra erhvervslivet selv. Inden for Europas grænser arbejder NAV EURES dog med at markedsføre Norge, hvilket fx foregår på job-messer i EURES-netværket.

En ansat ved IMDi fortæller, at norske arbejdsgivere beretter, at de generelt har svært ved at klare sig i den internationale konkurrence om talenter, hvor store lande som fx USA og Canada tiltrækker langt flere. Hun mener, at den sproglige barriere er stor, samtidig med at det er svært at tiltrække folk pga. det norske klima. Hun påpeger derfor et behov for, at Norge først og fremmest satser mere målrettet på at etablere internationale skoler, transitionsprogrammer og andre tilbud til internationale familier. Dernæst er der behov for, at Norge i langt højere grad promoverer sig strategisk på fx internationale skoler og uddannelses tilbud for derved at fjerne fokus fra sproglige barrierer, klima og Norges geografiske isolation. Der findes allerede nogle internationale tilbud, dog i begrænset omfang og på lokalt plan. Særligt i området omkring Stavan-ger findes internationale miljøer – inklusive skoletilbud – men disse tiltag er primært initieret af det private erhvervsliv; fx store virksomheder inden for olieindustrien, som har længere tids erfaring med rekruttering af højtuddannede arbejdsimmigranter.

En undersøgelse foretaget for Utlendingsdirektoratet (UDI) (de norske udlændingemyndigheder) i 2008 viser tilsvarende, at der er begrænset kendskab til Norge som arbejdsdestination – de adspurgte kender mest til det kolde klima – men det konkluderes samtidig, at der ligger et potentiale i at tiltrække specialister til Norge. For eksempel ved i højere grad at markedsføre Norge med udgangspunkt i gode leveforhold og arbejdsvilkår, social sikkerhed, jobsikkerhed og karrieremæssige udviklingsmuligheder (Difi, 2008).



## ETISK REKRUTTERING

Da norske ministre (for udvikling samt for arbejde og inklusion) i 2007 lancerede ideen om at imødekomme sundhedssektorens mangel på arbejdskraft via rekruttering fra udlandet, opstod voldsomme protester fra flere sider. Begge politiske fløje, flere ngo'er og aktører inden for den norske sundhedssektor vurderede det som uetisk at ”tappe” udviklingslande for læger og sundhedspersonale (Seip, 2007, s. 35). Den norske regering har i dag:

en bevidst holdning i forhold til at undgå aktiv rekruttering af nøglemedarbejdere, der er mangel på i andre lande. Det er bl.a. baggrunden for, at Regeringen understreger, at det ikke er aktuelt med en målrettet rekruttering af sundhedsfagligt personale fra fattige lande (Norges Regering, 2008, s. 22, vores oversættelse).

Fra sundhedsmyndighedernes side er der skarpt fokus på etisk rekruttering og overholdelse af World Health Organization's (WHO) *code of practice*. Der er indgået rammeaftaler for international rekruttering med klare forpligtelser for alle parter, hvor WHO's etiske principper indgår som bindende forpligtelser. Ifølge en ansat ved en arbejdsgiverorganisation foregår rekrutteringen via NAV og/eller konkrete aftaler med lokale myndigheder i afsenderlandene. En EURES-konsulent fortæller ligeledes, at der ikke kan laves deciderede hvervekampagner efter fx sygeplejersker, da der er mangel på disse i de fleste lande. EURES-konsulenterne tager til gengæld udgangspunkt i den enkeltes ret til fri arbejdsbevægelighed, og derved kan rekrutteringen foregå via specifikke opslag.

## UDFORDRINGER I REKRUTTERINGSPROCESSEN

Norge står over for en række udfordringer, hvad angår rekruttering af højtuddannede arbejdsmigranter. Overordnet set handler udfordringerne på den ene side om, hvorvidt Norge er attraktivt at flytte til for højtuddannede arbejdstagere, og på den anden side, i hvilken grad der er behov for – og interesse i – højtuddannet arbejdskraft fra udlandet.

Konkret handler udfordringerne om, at det inden for nogle brancher kan være svært at finde folk med de rette kompetencer (fx ingeniører til offshore-arbejde, der kræver en specifik uddannelse), at det norske sprog er vanskeligt at tilegne sig, at immigranterne har manglende

vilje til at bosætte sig i Norge, langvarige procedurer i forbindelse med opholdstilladelse, ansættelse og flytning til Norge samt arbejdsgiveres manglende tiltro til de udenlandske arbejdstageres kompetencer og evne til at begå sig på det norske arbejdsmarked (Seip, 2007).

#### ER NORGE ATTRAKTIVT?

Hvert år kan 5.000 faglærte/specialister fra lande uden for EU/EØS få opholdstilladelse til at arbejde i Norge, uden at der foretages regulerende arbejdsmarkedstest. Denne kvote er endnu ikke overskredet, siden den blev indført i 2002, hvilket kunne indikere, at Norge ikke er tilstrækkeligt attraktivt, og/eller at det er vanskeligt for migranter med uddannelser fra kulturelt og geografisk fjerntliggende lande at komme til landet (Røed & Schøne, 2007, s. 17).

Flere af de interviewede til nærværende undersøgelse nævner Norges forholdsvist isolerede geografiske beliggenhed samt klima og sprog som væsentlige barrierer i forhold til landets attraktivitet. Nogle påpeger ligeledes flade lønningsstrukturer som en barriere. Hermed mener de, at det er attraktivt for lavtuddannede at komme til Norge, fordi de får en relativt høj løn, mens det er mindre attraktivt for højtuddannede og specialister, fordi de får en relativt lav løn. OECD's rapport "Employment Outlook" fra 2007 (OECD, 2007) viser, at den norske lønspredning er steget svagt fra 1995-2005, men blandt OECD-landene har Norge fortsat den fladeste lønningsstruktur, mens det generelle lønniveau er højt i Norge. Norge har derfor svært ved at konkurrere om de højt kvalificerede arbejdsmigranter i relation til løn (Røed & Schøne, 2007, s. 10).

#### EN SAMLET, KOORDINERET INDSATS

Den norske regering pointerer i en rapport om arbejdsindvandring (2008), at en samlet, koordineret informationsindsats er vigtig i rekrutteringen af højtuddannede arbejdsmigranter. Ifølge en embedsmand ved Arbejdsdepartementet arbejder myndighederne stadig på at udvikle denne koordinerede indsats, der derfor fortsat efterlyses af andre interviewede. Nogle interviewede forklarer, at de store virksomheder med solid rekrutterings erfaring klarer sig fint, fordi de typisk har en human resource-afdeling, der varetager rekrutteringen. De kan således både markedsføre sig internationalt og tilbyde velkomstprogrammer for de udenlandske arbejdstagere og deres familier. Mindre virksomheder har der-

imod sværere ved at løfte opgaven, og de har behov for bedre informationsmuligheder og en samlet strategiudvikling fra myndighedernes side.

#### HAR NORGE BRUG FOR HØJTUDDANNEDE ARBEJDSINDVANDRERE?

Norge mangler folk inden for de sundhedsfaglige erhverv, og efterspørgslen vil stige som følge af den demografiske udvikling i de kommende år. Fra politisk side opfattes arbejdsindvandring imidlertid ikke som en primær løsning på dette problem (Norges Regering, 2008, s. 27ff.). I en strategi for arbejdskraft og rekruttering fremlagt af KS, Kommunesektorens Interesse- og Arbejdsgiverorganisation, fremhæves fx tre områder, der primært skal sikre fremtidig arbejdskraft: rekruttering af unge og nyuddannede, reduktion af sygefravær samt øget brug af teknologi. Herudover kan det, ifølge strategien, være nødvendigt at rekruttere internationalt inden for etisk acceptable rammer (KS, 2009, s. 7, 24). I arbejdsgiverforeningen ”Spekter” fortæller en ansat ligeledes, at det største potentiale i forhold til at mobilisere arbejdskraft ligger inden for Norges grænser, fx blandt de mange kvinder, der arbejder deltid, eller blandt de indvandrere, der allerede er i landet. Dog må den akutte efterspørgsel på arbejdskraft imødekommes ved, at arbejdsgivere rekrutterer europæisk arbejdskraft.

Andre kilder erklærer sig uenige i, at manglende arbejdskraft kan rekrutteres inden for Norges – og evt. EU/EØS’s – grænser. Flere foreninger og ngo’er i Norge arbejder således aktivt for at sætte fokus på, at rekruttering af højtuddannet arbejdskraft fra tredjelande er nødvendig (interview med repræsentanter for Norway International Network og IMDi). En undersøgelse omkring rekrutteringsstrategier og behov blandt Norsk Industris medlemsvirksomheder viser, at to tredjedele af de 589 virksomheder, der deltog i undersøgelsen, ville ansætte flere medarbejdere, hvis de kunne finde folk med de rette kompetencer (Seip, 2007). Der skal dog tages højde for, at undersøgelsen blev foretaget i 2006/2007, da manglen på arbejdskraft var langt større end i dag.

Hvad angår specialister inden for særlige fag – fx speciallæger – mener de fleste, at der her er et stigende behov for rekruttering fra udlandet. Behovet er dog, ifølge en repræsentant for en arbejdsgiverforening, fortsat så begrænset, at der ikke er stort politisk fokus på aktiv rekruttering. Samtidig er rekruttering af læger forbundet med store etiske udfordringer. I en artikel skriver Legeforeningen Norge, at der fremover vil være et stort behov for specialister inden for medicin, fordi en stor

andel af de nuværende specialister står over for pension. Lægeforeningens egne opgørelser viser endvidere, at en stor del af de læger, der får norsk autorisation, kun vikarierer midlertidigt i Norge (Skoglund, 2010; Taraldset, 2011, s. 16). Statistik fra Statens Autorisationskontor for hel-sepersonel viser, at ca. 16 pct. af Norges læger i 2010 (under 67 år) var udenlandske statsborgere, og de fleste heraf var fra nordiske lande, Tyskland og Holland (Taraldset, 2010, s. 16).

## ADMINISTRATIV PRAKSIS

En arbejdstager fra et tredjeland skal have et konkret jobtilbud, inden han eller hun kan søge om opholdstilladelse i Norge. Opholdstilladelsen søges som udgangspunkt ved en norsk udenrigsstation i hjemlandet, men arbejdsgiveren kan også søge på vegne af arbejdstageren; enten med en fuldmagt eller via ordningen *tidlig arbejdsstart*. Faglærte, der har lovligt ophold i Norge, kan også søge opholdstilladelse i Norge, hvor ansøgningen afleveres ved det lokale politi eller ved henvendelse i et af tre nye servicecentre for udenlandske arbejdstagere.

Effektiv administration og praksis i forbindelse med arbejdstilladelser har været et problemfelt i Norge, hvor arbejdsgivere har efterspurgt hurtigere og mere effektive procedurer. Det er således et område, der i de seneste år er sat megen fokus på (Eldring, 2008). En undersøgelse omkring virksomheders brug af udenlandsk arbejdskraft viser, at de problemer, som virksomhederne typisk er stødt på, er langtrukne og bureaukratiske ansøgningsprocesser og problemer i forbindelse med udstedelse af skattekort. De langtrukne processer er særligt problematiske, når der er tale om projektansættelser og akut behov for arbejdskraft (Seip, 2007).

## SERVICECENTER FOR UDENLANDSKE ARBEJDSTAGERE

Som en del af en effektiviseringsindsats åbnede *Servicecenter for udenlandske arbejdstagere* i Oslo i 2007, og endnu to centre åbnede i henholdsvis Kirkenes og Stavanger i 2009. Centrene er oprettet i samarbejde mellem Udlændingedirektoratet, politiet, skattevæsnet og arbejdstilsynet, for at udenlandske arbejdstagere og norske arbejdsgivere kan få vejledning og hurtig behandling af ansøgninger om arbejdstilladelse. Centrene tager sig dels af vejledning og registrering af EU/EØS-borgere, dels af arbejdstil-

ladelser til faglærte og specialister fra lande uden for EU/EØS samt deres familier.

Centret i Oslo blev oprettet som et forsøgsprojekt med det formål at imødekomme efterspørgslen fra arbejdsgivere og udenlandske arbejdstagere om bedre information og lettere/kortere sagsbehandlingstid på arbejdstilladelser. Effektivisering af sagsbehandlingen efterstræbes ved at yde ”sagsbehandling bag om skranken”, hvilket betyder, at ansøgeren kun skal aflevere sin ansøgning ét sted, hvorefter denne cirkulerer på tværs af politiet, udlændingedirektoratet og skattevæsenet. Målet er, at ansøgninger, der lever op til den nødvendige dokumentation, skal behandles i løbet af 5-10 dage. På servicecentre er det også muligt at få rådgivning af Arbejdstilsynet omkring rettigheder og pligter på det norske arbejdsmarked. Rådgivningen tilbydes så vidt muligt med tolkebi-stand.

Der er endnu ikke foretaget en systematisk evaluering af servicecentre og deres effekt i forhold til sagsbehandling og service. Lederen af centret i Oslo fortæller dog, at langt de fleste ansøgninger klares inden for nogle uger, og den generelle tilbagemelding fra både arbejdsgivere og arbejdstagere er positiv. Dette fremgår også af centrene årsrapporter (SUA, 2008; SUA, 2009; SUA, 2010). Lederen fortæller videre, at centrene håber at kunne etablere en plads for NAV – Arbejds- og Velferdsetaten – i centrene og dermed udbygge deres service ved også at tilbyde rådgivning om jobsøgning og formidle arbejde.

Et yderligere igangværende tiltag til at optimere effektivitet og brugerservice er elektronisk sagsbehandling via udlændingeforvaltningens program EFFEKT.<sup>29</sup> Programmet omfatter elektroniske brugertjenester, elektronisk sagsbehandling og elektronisk samarbejde mellem offentlige instanser og andre samarbejdspartnere på området. Det inkluderer elektronisk registrering af ansøgninger vedrørende ophold, visum og statsborgerskab. Via en internetportal kan ansøgere indsende dokumentation til politiet, servicecenter eller udenrigsstation og booke tid til at afhente fx opholdstilladelse. Tjenesten er under udvikling i 2010 og 2011 og kan endnu ikke benyttes af alle.

---

29. Samarbejde mellem Udlændingedirektoratet (UDI), Udlændingeankestyrelsen (Utlændingsnemda, UNE), Integrerings- og mangfoldighedsdirektoratet (IMDi), politiet og Udenrigsdepartementet ved udenrigsstationerne, (*EFFEKT-Programmet* 2010. Tilgængelig på: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Moderniseringsprojektet-EFFEKT/>. Besøgt 26-5-2011).

## GODKENDELSE AF KVALIFIKATIONER

Der findes en række muligheder for at få godkendt udenlandske uddannelser i Norge. Godkendelsesprocessen til lovregulerede erhverv, hvortil der kræves autorisation, foregår altid via den ansvarlige myndighed.<sup>30</sup>

NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) varetager generel niveauvurdering og godkendelse af videregående uddannelser, og det er også under denne institution, at det nationale informationscenter på området, INVIA, er placeret. Her kan arbejdsgivere og indvandrere få information og rådgivning omkring godkendelse og autorisation af lovregulerede erhverv. Inden for fag, der kræver faglig godkendelse og vurdering (fx psykologpraksis), foregår vurderingen ved de enkelte læringsinstitutioner.

For arbejdsimmigranter, der får arbejde i Norge som faglærte eller specialister, er det arbejdsgivers ansvar at vurdere den enkeltes kvalifikationer og kompetencer og sørge for, at den eventuelt nødvendige autorisation foreligger. Ønskes en officiel godkendelse af den udenlandske uddannelse i forhold til norsk standard er der lang sagsbehandlingstid (7 måneder for en generel godkendelse via NOKUT), hvilket ifølge ansatte ved IMDi i nogle sammenhænge kan udgøre en barriere, da det ikke lever op til arbejdsgivernes akutte behov. Samtidig savner arbejdsgiverne lettere tilgængelig information om selve godkendelsesprocessen.

## ANKOMST OG MYNDIGHEDSKONTAKT

I Norge har Børne-, ligestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerende ansvar for politikker på integrationsområdet. Herunder hører Introduktionsloven, som bl.a. omfatter et introduktionsprogram og et norskskoplæringsprogram for nyankomne indvandrere. IMDi (Integrerings- og mangfoldighedsdirektoratet) varetager forvaltningen af integrationspolitikken via faglige og regionale enheder i tæt samarbejde med kommunerne, der har implementerende ansvar for introduktions- og norskskoplæringsprogrammerne. Arbejdsindvandrere og deres familier er

---

30. Borgere fra EU/EØS er som udgangspunkt automatisk godkendt/autoriserede inden for de fag, der hører under sektor-ordningen (fx sygeplejerske, tandlæge, jordemor), hvis de er kvalificeret til at arbejde inden for faget i deres hjemland. Inden for fag, der ikke er tilpasset på tværs af EU/EØS med hensyn til mindstekrav, kræves evt. tillægs- eller videreuddannelse på lige fod med borgere uden for EU/EØS.

ikke omfattet af loven omkring introduktionsprogram for nyankomne, men de har ret til norsk sprog- og samfundsundervisning.

IMDi har udgivet publikationen ”Ny i Norge”, som udleveres til nyankomne arbejdsindvandrere og er tilgængelig på internettet (på norsk, engelsk, tysk, polsk og lettisk). ”Ny i Norge” indeholder oplysninger til arbejdsindvandrere omkring bl.a. ophold, arbejde, skole, sundhed og information omkring de norske myndigheder.<sup>31</sup>

Nyankomne indvandrere skal igennem en række formelle procedurer i forbindelse med ankomst til Norge. En højtuddannet arbejdsindvandrer, der kommer til Norge som faglært eller specialist, vil inden ankomst til Norge typisk have en bevilliget opholdstilladelse til at arbejde og evt. have en bekræftelse på ret til tidlig arbejdsstart (jf. afsnit om ordninger). Inden 7 dage efter ankomst skal indvandrerens registrere sit ophold hos politiet, og herefter skal den pågældende henvende sig til skattemyndighederne for at få et skattekort. Hvis man skal opholde sig i Norge længere end 6 måneder, skal man registreres hos folkeregistret og have et fødselsnummer (svarende til det danske cpr-nummer), som skal bruges for at få skattekortet og til identifikation hos offentlige myndigheder. Hvis man skal opholde sig i Norge i kortere tid end 6 måneder, får man et D-nummer i stedet for et fødselsnummer. På Servicecentrene i Oslo, Stavanger og Kirkenes kan arbejdsindvandrerne registrere sig hos Politi, UDI, Skat og folkeregister på én gang.

I tillæg til de formelle krav om registrering hos offentlige myndigheder er der andre forhold, som den enkelte arbejdsindvandrer skal forholde sig til; fx bolig, lægevalg, børnepasning og skole. I den sammenhæng tilbyder servicecentrene ikke hjælp, og indsatser til at støtte nyankomne arbejdsindvandrere på disse områder findes fortrinsvist i privat regi; typisk via *relocation*-bureauer. Oslos Handelskammer tilbyder eksempelvis denne type service til medlemsvirksomhederne via bureauet International Network of Norway, INN. INN støtter i hele ansættelsesprocessen af udenlandske arbejdstagere; inkl. hjælp til international markedsføring og rekruttering. Når arbejdstager og evt. familie ankommer til Norge, er det INN, der tager imod dem i lufthavnen, hjælper med at finde bolig og børnepasning og sørger for praktiske ting som fx oprettelse af abonnement på internet, tv, el mv. Derudover kan INN yde støtte

---

31. ”Ny i Norge” er tilgængelig på: <http://www.nyinorge.no/no/>. Besøgt 1-6-2011.

til at finde rundt i lokalsamfundet og hjælpe familien med at etablere sociale netværk.

Bureauer som INN yder, ifølge de interviewede, en god service og er til stor hjælp for nyankomne arbejdsindvandrere. Problemet er blot, at det primært er store virksomheder, der bruger disse bureauer, hvilket efterlader udenlandske arbejdstagere i mindre virksomheder på egen hånd. Derudover ligger en udfordring i at yde personalepleje over for de udenlandske arbejdstagere, når den første velkomstfase er overstået. Det gælder for både store og små virksomheder.

## SPROGOPLÆRING

Voksne indvandrere (15-55-årige) fra tredjelande med en opholdstilladelse, der danner grund for permanent ophold, har ret – og i nogle tilfælde pligt – til 300 timers sprogundervisning og samfundskundskabslære. Arbejdsindvandrere (og deres familier) hører i den gruppe af indvandrede, der kun har ret og ikke pligt til at deltage i sprogundervisning, hvilket betyder, at de kan benytte de kommunale tilbud om sprogundervisning, men selv skal betale for den. Arbejdsindvandrere fra EU/EØS har hverken ret eller pligt til sprogundervisning. Ansvar for sprogundervisning ligger i de enkelte kommuner.

Sprog er ifølge alle interviewede en stor barriere i forhold til arbejdsindvandring til Norge. Flere af de interviewede mener dog, at visse forhold kunne lette denne sprogbarriere. I forhold til borgere fra EU/EØS er det et problem, at undervisningen ikke er påkrævet, idet de i lige så høj grad som borgere fra tredjelande har svært ved at tale norsk. Derudover er brugerbetalingen en barriere for mange, idet der i forvejen er en del omkostninger forbundet med at flytte til et nyt land. Nogle virksomheder, typisk de større, betaler sprogundervisning for arbejdstageren og tilbyder undervisning i arbejdstiden, men langt de fleste må selv betale. Resultatet er derfor ofte, at de undlader at deltage i undervisning.

## FASTHOLDELSE OG INTEGRATION

Fastholdelse af højtuddannede arbejdsimmigranter er ikke et område kendetegnet ved et stærkt politisk fokus i Norge. Ifølge interviewede til nærværende undersøgelse forlader mange højtuddannede arbejdsimmigranter Norge efter nogle års ansættelse. Det kan der være mange for-



skellige årsager til; fx udsigt til bedre karrieremuligheder og løn andre steder, høje leveomkostninger i Norge, klima samt manglende tilpasning/integration på arbejdsplads og i samfundet.

Fra erhvervslivets side er ønsket, ifølge en arbejdsgiverorganisation, at have en fast norsk arbejdsstyrke, som efter behov kan suppleres med udenlandsk arbejdskraft. Det betyder, at fastholdelse overordnet set ikke er et satsningsområde. Tilsvarende argumenteres i en analyse af arbejdsindvandringen til Norge, at efterspørgslen går i retning af korte kontrakter knyttet til konkrete, tidsbegrænsede projekter (Tjomsland, 2002, s. 21). Samtidig er den politiske holdning at lade rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft være efterspørgselsdrevent og virksomhedernes ansvar, hvorfor fastholdelse af arbejdsindvandrere ikke er et specifikt politisk tema.

#### FASTHOLDELSE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Beskæftigelsen blandt arbejdsindvandrere er – som det kan forventes – relativt høj; den højeste ses blandt arbejdsindvandrere fra Tyskland og Holland, og lavest blandt arbejdsindvandrere fra Indien.

TABEL 4.2

Antal og andel beskæftigede arbejdsimmigranter. 15-74-årige. 4. kvartal 2008 (10 største landegrupper).

| Oprindelsesland | Antal beskæftigede | Pct. beskæftigede |
|-----------------|--------------------|-------------------|
| Alle            | 53.786             | 81                |
| Polen           | 22.129             | 79                |
| Tyskland        | 7.515              | 88                |
| Litauen         | 3.781              | 78                |
| Storbritannien  | 2.799              | 84                |
| Holland         | 1.704              | 89                |
| Frankrig        | 1.171              | 86                |
| Slovakiet       | 1.067              | 85                |
| Rumænien        | 991                | 82                |
| Indien          | 908                | 71                |
| Rusland         | 807                | 84                |

Kilde: Aalandslid & Tronstad, 2010; Berge, Britt & Tronstad, 2010, s. 23.

Beskæftigelsesprocenten blandt alle 15-74-årige indvandrere i Norge er til sammenligning på 64,2 pct., mens den for hele den norske befolkning i denne aldersgruppe er på 71,6 pct. (Thorud, 2010, s. 62).

Registerundersøgelser viser, at indvandrere med ikke-vestlig baggrund er underrepræsenterede inden for erhverv med høje kompetencekrav, mens de er stærkt overrepræsenterede i fag uden formelle kompetencekrav (Berge, Britt & Tronstad, 2010, s. 25). Denne fordeling kan indikere, at indvandrere med ikke-vestlig baggrund har lavere uddannelsesbaggrund, samt at de har sværere ved at omsætte deres medbragte kvalifikationer. Analyser af beskæftigedes erhverv i relation til uddannelse viser dog tendenser til, at ikke-vestlige indvandrere i større grad end andre er overkvalificerede i forhold til deres konkrete beskæftigelse (Berge, Britt & Tronstad, 2010, s. 25).

Disse undersøgelser omhandler ikke højtuddannede arbejdsimmigranter specifikt, men de kan danne grund for diskussion om, hvilke muligheder højtuddannede indvandrere fra ikke-vestlige lande har i forhold til at blive og videreudvikle deres karriere i Norge. Eller hvilke muligheder de har i forhold til at søge og/eller skifte job i Norge.

Arbejds- og velfærdsforvaltningen, NAV, varetager den overordnede beskæftigelsesfremmende indsats på henholdsvis statsligt og kommunalt plan. Herunder findes særlige beskæftigelsesrettede initiativer for borgere med indvandrerbaggrund; både i de kommunale NAV-kontorer og i form af den særlige tjeneste NAV-Intro, som findes i Oslo, Bergen, Kristiansand og Trondheim.

Nogle interviewede til nærværende undersøgelse, herunder embedsfolk og ngo-repræsentanter, påpeger, at integrationsindsatsen og beskæftigelsesindsatsen over for indvandrere generelt set har en ensrettet karakter. Det vil sige, at der ikke differentieres i indsatsen over for højtuddannede arbejdsindvandrere og indvandrere, der er kommet til Norge på et andet grundlag; fx flygtninge. De interviewede efterlyser således i højere grad indsatser rettet mod højtuddannede arbejdsimmigranter. Et eksempel på et sådant initiativ er programmet *Global Future*, der er initieret og gennemføres af erhvervsforeningen NHO (Næringslivets Hovedorganisation) med støtte fra en række forskellige offentlige og private aktører. Målet med *Global Future* er at synliggøre kvalificeret arbejdskraft og kompetence og opnå større integration af højtuddannede personer med flerkulturel baggrund i centrale (leder)stillinger i erhvervslivet. Konkret består programmet af et uddannelsesforløb med tilknyttet mentor,

hvor der lægges stor vægt på opbygning af netværk i tillæg til styrkelse af kompetencer inden for kommunikation, ledelse m.m.<sup>32</sup>

#### ARBEJDSFORHOLD

Det norske arbejdsmarked beskrives typisk som velreguleret ved at være præget af høj organisationsgrad, god opsigelsesbeskyttelse og bred overenskomstmæssig dækning. Arbejdsforhold og vilkår varierer dog fra branche til branche, særligt inden for lavere og ufaglærte erhverv (Berge, Britt & Tronstad, 2010, s. 28). Ifølge interviewede, inklusive en adspurgt medarbejder ved arbejdstilsynet på *Servicecenter for udenlandske arbejdstagere* i Oslo, udgør arbejdsforholdene blandt højtuddannede arbejdstagere ikke særlige problemer. De fleste har regulære kontrakter og arbejdsforhold, der svarer til forholdene for norske arbejdstagere. Interviewede fra Norsk Sygeplejerforening fortæller dog om problematiske arbejdsforhold blandt udenlandske sygeplejere; dels fordi de ikke er bekendte med norske overenskomster, dels fordi de er villige til at arbejde til lavere løn, da lønninger i deres hjemlande er væsentligt lavere. Mange sygeplejere rekrutteres via private vikar- og rekrutteringsbureauer, hvor de er bundet til kontrakter med bureauet og ikke nødvendigvis den konkrete norske arbejdsgiver. Bureauet varetager vurdering af kvalifikationer, sørger for procedurer i forbindelse med autorisation til at arbejde som sygeplejer samt norskopklæring. Typisk vil der være en praktikperiode, hvor sygeplejeren arbejder som assistent frem for som reel sygeplejer. Ifølge de interviewede fra sygeplejerforeningen forløber dette som regel problemfrit, men til tider ses tilfælde med dobbeltvagter, lav løn og dårlige arbejdsforhold, hvor de pågældende udenlandske arbejdstagere pga. deres kontraktmæssige binding til rekrutteringsbureauet har svært ved (eller ikke ønsker/tør) at gøre indsigelser.

På *Servicecentret for udenlandske arbejdstagere* tilbyder Arbejdstilsynet information omkring arbejdsforhold samt rådgivning i konkrete sager. Derudover har Arbejdstilsynet udgivet en brochure, tilgængelig på flere sprog, omkring arbejdsmarkedsrettigheder. Ligeledes informerer bogen ”Ny I Norge” omkring norske arbejdsmarkedsforhold, rettigheder og pligter.

---

32. NHO Global Future: <http://www.nho.no/globalfuture/>. Besøgt 1-6-2011.

## ÆGTEFÆLLE OG FAMILIE

Når højtuddannede arbejdsimmigranter bringer deres ægtefælle og familie med til Norge, er det vigtigt, at både arbejdsmigranten og familien trives i det norske samfund. Mange større virksomheder tilbyder derfor ægtefælle-programmer i forbindelse med ansættelse af udenlandske arbejdstagere. Disse programmer indeholder støtte til at finde arbejde og børnepasning, til at dyrke fritidsinteresser og skabe sociale netværk. Programmerne tilbydes typisk via de private *relocation*-bureauer. Fra offentlig side er der, ifølge interviewede ved IMDi, ikke mange tilbud til de medfølgende ægtefæller. De har arbejdstilladelse i kraft af at være familiesammenført til en arbejdsimmigrant, og de kan derfor benytte jobformidlingsservice mv. hos NAV. I forhold til at danne sociale netværk og ”finde rundt” i det norske samfund er de dog oftest afhængige af eget initiativ.

Udbuddet af internationale skoler er, ifølge flere interviewede, centralt både i forhold til at tiltrække højtuddannede arbejdsimmigranter og i forhold til at fastholde dem. Mange søger eliteskoler til deres børn – gerne engelsk- eller fransksprogede – og ifølge norske arbejdsgivere er manglen på denne type internationale tilbud en barriere i forhold til at tiltrække specialister. De højest kvalificerede indvandrere med særlig ekspertise kommer typisk til Norge for et begrænset antal år, hvorefter de rejser videre til en anden destination. For disse er muligheden for international skole/uddannelse til deres børn en afgørende præmis for at vælge Norge fra eller til.

## SAMFUND OG INTEGRATION

Den norske velfærdsstat bygger på principper omkring lige rettigheder, muligheder og pligter for alle, der bor i Norge. Ligestilling, solidaritet og rimelig fordeling af goder er derfor grundlæggende værdier for velfærdsstaten, og disse værdier ligger også til grund for politikker omkring integration og social inklusion (Thorud, 2010, s. 47). Hensynet til den norske velfærdsstat har stået centralt i indvandrerdebatten i de seneste år, og ansatte ved IMDi fortæller, at der i stigende grad er fokus på, hvad indvandrere koster velfærdssamfundet. Tendenserne på udlændingeområdet går således i retning af øgede restriktioner i forbindelse med adgang til Norge samt krav til integration og aktiv deltagelse. Dette er ikke målret-

tet højtuddannede arbejdsindvandrere, men ifølge de interviewede har den generelle holdning og indstilling til indvandrere en betydning for de højtuddannedes oplevelse af at komme til og være i Norge.

Det norske samfund er samtidig præget af en høj grad af etnisk homogenitet, og idealer omkring social og kulturel lighed er centrale i en norsk national selvopfattelse. Indvandring – og derved øget heterogenitet – kan i dette perspektiv opleves som problematisk (Brochmann, 1999, s. 216; Eriksen & Turunn, 1999, s. 92; Tjomsland, 2002, s. 13).

IMDi foretager en årlig meningsmåling omkring befolkningens holdninger til indvandring og integration; Integrationsbarometer. Den seneste meningsmåling fra 2010 viser, at befolkningen i stigende grad er skeptiske over for indvandringens omfang og ser integration af indvandrere som problematisk. Omvendt viser meningsmålingen også en øget accept af mangfoldighed (IMDi, 2010). Statistisk Sentralbyrå (SSB Norge) laver tilsvarende holdningsundersøgelser, hvor tallene fra 2010 viser, at 3 ud af 4 adspurgte mener, at de fleste indvandrere bidrager positivt til det norske arbejdsliv, og 70 pct. af de adspurgte mener, at arbejdsindvandring for det meste bidrager positivt til norsk økonomi. Kun 15 pct. erklærer sig uenig i dette (Blom, 2010). Trods skepsis over for omfanget af indvandring til Norge ser størstedelen af den norske befolkning således positivt på arbejdsindvandring.

IMDi arbejder aktivt for at skabe rum til mangfoldighed i samfundet generelt og på det norske arbejdsmarked specifikt. Der er således fokus på området, og mange både offentlige og private initiativer er iværksat.<sup>33</sup> Diskrimination udpeges dog ofte som et problem i arbejdslivet. En undersøgelse foretaget af IMDi blandt ikke-vestlige, ressourcestærke indvandrere viser, at mange føler sig ekskluderet i samfundet og på arbejdspladsen. Det gør sig særligt gældende blandt de ”synlige minoriteter”; dvs. de, der udseendemæssigt adskiller sig fra majoriteten (IMDi, 2008). Medarbejdere fra IMDi vurderer, at (oplevelsen af) diskrimination kan være en medvirkende årsag til, at nogle højtuddannede arbejdsimmigranter og deres familier vælger at forlade Norge igen.

---

33. Se evt. IMDi's hjemmeside for yderligere information: <http://www.imdi.no/no/Dialog-og-mangfold>. Besøgt 1-6-2011.

## OPSUMMERING

Norges internationale rekruttering af arbejdskraft er efterspørgselsdrevet med fokus på virksomhedernes ansvar i rekrutteringsprocessen. I 2010 trådte en ny udlændingelov i kraft, hvor det står centralt, at højtuddannet arbejdsindvandring skal faciliteres via enkle og lettilgængelige ordninger og procedurer. Højtuddannede arbejdsmigranter kan få ophold i Norge via ordningen for faglærte, baseret på uddannelse og erfaring, eller via beløbsordningen for specialister. Årligt kan 5.000 faglærte/specialister få opholdstilladelse i Norge uden arbejdsmarkedstest. Dette antal er imidlertid endnu ikke nået, selvom antallet af højtuddannede arbejdsindvandrere er stigende. Der er delte meninger om, hvorvidt Norge har behov for at øge indsatsen i forhold til rekruttering af højtuddannede fra tredjelande. Arbejdsmarkedspolitikken rettet mod udfordringen i manglende arbejdskraft, som følge af den demografiske udvikling, er primært rettet mod mobilisering af indenlandske arbejdsmarkedsressourcer, hvor international rekruttering er en sekundær løsning.

De norske myndigheder har de seneste år iværksat en række indsatser i forhold til at lette de administrative procedurer i forbindelse med international rekruttering af arbejdskraft. Siden 2008 er der etableret tre servicecentre for udenlandske arbejdstagere i Oslo, Stavanger og Kirkenes, hvor europæiske arbejdsindvandrere kan lade sig registrere, og højtuddannede arbejdsindvandrere fra tredjelande kan indlevere ansøgning om opholdstilladelse og få samlet sagsbehandling på tværs af relevante offentlige myndigheder (Politi, Udlændingedirektorat, Skat). Oprettelsen af centrene har resulteret i væsentligt hurtigere sagsbehandling og mere overskuelige procedurer.

Markedsføringen af Norge i forbindelse med rekruttering af højtuddannede arbejdsmigranter fra tredjelande varetages af virksomheder og evt. brancheorganisationer. Der findes ikke statslige initiativer til at rekruttere fra tredjelande. Fraværet af en koordineret indsats på området kan være en udfordring for mindre virksomheder, som har behov for udenlandsk arbejdskraft, men som ikke har en HR-afdeling til at løfte opgaven. Derudover anser nogle interviewede en mere aktiv markedsføring af Norge (med fokus på positive sider og internationale tilbud) som en mulighed for at imødegå nogle af de forhold, der gør Norge mindre attraktivt for højtuddannede arbejdsmigranter. Det gælder fx sproglige barrierer, landets isolerede geografiske beliggenhed og en flad lønnings-

struktur, som gør det attraktivt for lavtuddannede at arbejde i Norge, men ikke er attraktivt for højtuddannede. Derudover mener ansatte ved IMDi, at der i højere grad er brug for at satse på internationale skole- og uddannelsestilbud til de medfølgende familier.

Når højtuddannede arbejdsimmigranter ankommer til Norge, kan de og deres arbejdsgivere henvende sig på ét af de tre servicecentre, hvor opholdstilladelse og nødvendig registrering hos myndighederne varetages. Derudover eksisterer der mange private tilbud fra *relocation*-bureauer. Ifølge mange interviewede er problemet imidlertid, at det primært er de større virksomheder, som benytter disse private tilbud til deres udenlandske ansatte. Mange arbejdsindvandrere overlades derfor til sig selv i forhold til integration i lokalsamfundet. Samtidig er der mest fokus på selve ankomsten og den første tid i Norge, og nogle interviewede ser derfor et behov for i højere grad at fokusere på integration og fastholdelse.





## HOLLAND

Holland er historisk set ikke et immigrationsland. Landet er lille, har en høj befolkningstæthed og har i perioder ført en politik, der direkte opfordrede til emigration netop pga. landets relativt mange indbyggere (Ours & Veenman, 2005, s. 190). I 1960'erne begyndte arbejdsimmigranter fra bl.a. Sydeuropa, Tyrkiet og Marokko at komme til Holland, samtidig med at folk indvandrede fra de hollandske kolonier i forbindelse med disses selvstændighed. Siden har der været en svag netto-immigration til Holland. Den hollandske befolkning tæller i 2011 ca. 16.500.000 personer, hvoraf ca. 10 pct. er indvandrere, og ca. 10 pct. er efterkommere af indvandrere. 62 pct. af indvandrerne i Holland har baggrund i ikke-vestlige lande (Statistics Netherlands, 2010).

Højtuddannede arbejdsimmigranter fra tredjelande kan søge om opholdstilladelse i Holland som ”vidensmigrant”.<sup>34</sup> Vidensmigranter får ophold via beløbsordningen *Highly Skilled Migrant Scheme* (HSMS)<sup>35</sup>, pointsystemet *Highly Educated Migrant Scheme* (HEMS) eller som forsker. Det kan derudover lade sig gøre at få midlertidig arbejdstilladelse, hvis arbejdsmigranten er tilbudt en konkret stilling hos en hollandsk arbejdsgi-

---

34. I Holland betegnes højtuddannede arbejdsmigranter ”kennismigranter” eller på engelsk ”knowledge migrants”. I nærværende undersøgelse oversættes dette til ”vidensmigranter”.

35. Jf. bilagstabel B2.3 for en oversigt over anvendte forkortelser i en hollandsk kontekst.

ver. Det kræver dog en arbejdsmarkedstest, som skal sikre, at national arbejdskraft og EU-arbejdskraft ikke fortrænges.

I 2009 fik 4.895 personer opholdstilladelse via HSMS. 1.305 forskere fra tredjelande fik opholdstilladelse samme år. Pointsystemet HEMS blev indført i december 2008, og frem til august 2010 har 254 nyuddannede studerende fået jobsøgnings- og opholdstilladelse på baggrund af denne ordning. Størstedelen heraf – 170 personer – opholdt sig ved ansøgningstidspunktet allerede i Holland; fx som studerende. I 2009 fik 2.382 personer midlertidig arbejdstilladelse, mens hovedparten af arbejdsindvandrere kommer fra Indien, Kina, USA, Japan og Tyrkiet (Indiac, 2010a, s. 39; 2010b, s. 44-46).

Holland har en efterspørgselsstyret tilgang til rekruttering af arbejdsmigranter. Det nyligt etablerede pointsystem HEMS er eneste tiltag, der har karakter af at være udbudsrevet. Den grundlæggende tanke i migrationspolitikken er, at arbejdsgivere og virksomheder er ansvarlige for rekruttering af og ophold for arbejdsimmigranter i Holland. Immigrationsmyndighedernes opgave er – med udgangspunkt i virksomhedernes behov – bedst muligt at facilitere virksomhedernes internationale rekruttering af arbejdskraft. De seneste års udvikling af migrationspolitikken i Holland omfatter således, hvad forskere betegner som en privatisering af migrationskontrollen (De Lange, 2011; Lahav & Guiraudon, 2000).

I dette kapitel opridses vi indledningsvist rammebetingelser i forhold til international rekruttering af højtuddannet arbejdskraft, hvorefter vi ser nærmere på ordninger og regler på området. Herefter beskrives de eksisterende administrative procedurer i forbindelse med ansøgning og ophold, og vi ser nærmere på den seneste udvikling af den hollandske migrationspolitik. Dernæst retter vi blikket mod markedsførings- og rekrutteringsstrategier, initiativer i forbindelse med arbejdsmigranternes ankomst til Holland samt fastholdelse og integration.

## RAMMEBETINGELSER

Det hollandske samfund er internationalt orienteret. Holland er geografisk centralt placeret i Europa, og landets havne spiller en vigtig rolle for Europas oversøiske varetransport. Samtidig er Holland blandt Europas førende lande i forhold til at tiltrække udenlandsk kapital, og udenlandske virksomheder udgør en vital del af landets økonomi. Aktiv markeds-

føring af Holland med henblik på at tiltrække udenlandske investeringer er således et politisk højt prioriteret område. Den statslige institution – og en central aktør på området – Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) rapporterer i 2010 om 155 gennemførte udenlandske investeringsprojekter i Holland, hvoraf 88 relaterer sig til nyetablerede udenlandske virksomheder (Netherlands Foreign Investment Agency, 2010). Etableringen og fastholdelsen af de udenlandske investeringer udgør en væsentlig rolle i forhold til rekrutteringen af vidensmigranter, idet en stor del af denne type migranter kommer til Holland via internationale virksomheder.

Holland betegnes typisk som et kerneland i både EU, NATO og FN. Mange internationale institutioner og organisationer er placeret i Holland; bl.a. FN's Internationale Domstol, Den Internationale Straffedomstol, FN-tribunalet for det tidligere Jugoslavien samt EU-institutionerne Europol og EuroJust. De mange internationale organisationer påvirker det hollandske samfund, der præges af mange udenlandske (midlertidigt) ansatte; de såkaldte *expats*. Særligt områderne omkring Haag, Amsterdam og Rotterdam har en markant international karakter. For at imødekomme tilstrømningen af embedsfolk i de internationale organisationer er opholdsreglerne for denne gruppe i 2005 harmoniseret med reglerne for diplomater. Det betyder, at embedsfolkene får deres identitetskort via udenrigsministeriet, og de (samt deres familier) fremgår derfor ikke af statistikker vedrørende arbejdsindvandring.

#### DET HOLLANDSKE ARBEJDSMARKED

Holland har som mange andre lande været påvirket af de seneste års globale finanskriser, men har været relativt let ramt af krisen. Stabiliteten er genoprettet, og der forventes moderat økonomisk vækst de kommende år. Siden 2008 er der forekommet en mindre stigning i arbejdsløsheden, der i 2010 lå på 4,5 pct. Arbejdsløshedsprocenten synes dog stabiliseret, og ifølge økonomiske prognoser vil den i løbet af 2012 falde til omkring 4 pct. (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2011). Holland er fortsat blandt de lande i OECD, der har lavest arbejdsløshed. I forhold til antallet af arbejdsindvandrere har finanskrisen haft en begrænset indvirkning. Antallet af opholdstilladelser uddelt på baggrund af *Highly Skilled Migrant Scheme* er faldet fra 6.410 i 2008 til 4.895 i 2009, mens antallet af midlertidige arbejdstilladelser er forblevet uændret (Indiac, 2010b, s. 43).

Holland står som andre europæiske lande over for langsigtede udfordringer på arbejdsmarkedet i form af en aldrende befolkning og færre unge på arbejdsmarkedet. Strukturelle ændringer i økonomien på baggrund af international konkurrence på produktionsområdet er ligeledes en udfordring. Den hollandske arbejdsmarkedspolitik er udformet med udgangspunkt i, at løsninger på disse problemer først og fremmest skal findes på det nationale arbejdsmarked via øget fleksibilitet og mobilisering af uudnyttet arbejdspotential; herunder kvinder, ældre og ikke-vestlige indvandrere bosat i Holland. I tillæg til disse nationale tiltag er arbejdsindvandring en foranstaltning til at imødekomme akutte behov for arbejdskraft (Indiac, 2010a, s. 14f).

## IMMIGRATION TIL HOLLAND

Traditionelt set er Holland ikke et immigrationsland, forstået således at folk i højere grad er rejst fra end kommet til landet. Siden Anden Verdenskrig har Holland dog været præget af indvandring fra tidligere hollandske kolonier samt fra Sydeuropa, Tyrkiet og Marokko, hvor de såkaldte ”gæstarbejdere” blev rekrutteret fra i 1950’erne og -60’erne. De hollandske arbejdsgivers rekrutteringsaktiviteter var baseret på bilaterale aftaler med lande som fx Italien, Tyrkiet og Marokko, men aktiviteterne stoppede efter oliekrisen i 1973 (Zorlu & Hartog, 2001, s. 5).

Den massive indvandring til Holland i midten af det 20. århundrede blev dengang betragtet som midlertidig. Der eksisterede ikke nogen form for integrationstiltag før 1980’erne, hvor de første integrationspolitiske blev iværksat i form af *Ethnic Minority Policy* (etnisk minoritetspolitik) (Penninx, 2005). På grund af sit fokus på fastholdelse af kulturel identitet er denne politik ofte blevet betegnet som multikulturel (Bruquetas-Callejo m.fl., 2007; Entzinger, 2003).

I 1980’erne blev Holland ramt af stigende arbejdsløshed – særligt blandt ”gæstarbejderne” – samtidig med at massiv indvandring i form af familiesammenføring fortsatte. Det medførte en generel kritisk indstilling til den førte politik, som især blev kritiseret for at fejle i forhold til arbejdsmarkedsdeltagelse og uddannelse blandt etniske minoritetsgrupper. Det multikulturelle fokus veg i forlængelse heraf til fordel for en stærk fokusering på arbejdsmarkedsintegration og pligt til aktiv deltagelse i samfundet, hvilket skabte grund for en ny integrationspoli-

tik<sup>36</sup> i starten af 1990'erne (Bontje m.fl., 2009; Bruquetas-Callejo m.fl., 2007; Entzinger, 2003). Efterfølgende blev en ny lov om borgerintegration introduceret (1998) med bl.a. krav til indvandreres deltagelse i sprog- og samfundsundervisning. Stramninger er løbende indført; fx i 2006 via indførelsen af krav til bestået integrationseksamen i udlandet forud for bevilling af opholdstilladelse (Boom m.fl., 2007, s. 13).

Den hollandske arbejdsindvandringspolitik er i dag strengt efterspørgselsstyret. Erfaringerne fra de store strømme af ”gæstarbejdere”, der først kom til relativt ureguleret og derefter forblev i landet, har ført til stor forsigtighed i forhold til at lukke op for arbejdsindvandring. Fra politisk side frygter man, at en åbning for mere udbudsorienteret rekruttering af udenlandsk arbejdskraft samtidig vil lukke op for illegal arbejdsindvandring, der på sigt kan føre til et stort antal arbejdsløse indvandrere i Holland. Den eneste lempelse i forhold til arbejdsindvandring ses i forhold til højtlønnede talenter fra tredjelande i form af ordningerne vedrørende vidensmigranter indført efter 2004 (Berkhout, Smid & Volkerink, 2010; Doomernik, 2005).

#### ARBEJDSINDVANDRINGEN I TAL

I 2009 indvandrede 146.400 personer til Holland, mens 85.400 udvandrede. Over halvdelen af de indvandrede var fra europæiske lande, og de tre største grupper af indvandrere var i 2009 fra Polen, Tyskland og Storbritannien (OECD, 2011). I tabel 5.1 vises indvandringsgrund for indvandrede udlændinge i 2008 og 2009. Her ses, at andelen af indvandrere, der har fået ophold på grundlag af arbejde, er faldet ca. 3 procentpoint fra 2008 til 2009. Dette skyldes formodentlig afmatning på arbejdsmarkedet som følge af den økonomiske krise. Arbejdsindvandring fra EU/EØS-lande er uspecificeret under kategorien ”fri bevægelighed”.<sup>37</sup>

---

36. *The Contourennota 1994*; det hollandske indenrigsministerium.

37. Borgere fra Rumænien og Bulgarien skal fortsat have arbejdstilladelse, og de hører derfor ikke til i denne kategori.

TABEL 5.1

Indvandrede (udenlandske statsborgere) fordelt på indvandringsgrund. 2008 og 2009. Antal og procent.

| Indvandringsgrund                       | Antal  |        | Procent |      |
|---|--------|--------|---------|------|
|   | 2008   | 2009   | 2008    | 2009 |
| Arbejde                                 | 11.190 | 8.160  | 11,9    | 8,9  |
| Familiesammenføring/medfølgende familie | 20.460 | 20.410 | 21,3    | 22,2 |
| Humanitær                               | 5.670  | 7.900  | 6,0     | 8,6  |
| Fri bevægelighed                        | 56.400 | 55.490 | 60,2    | 60,3 |
| I alt                                   | 93.710 | 91.970 | 100     | 100  |

Kilde: OECD International Migration Outlook: SOPEMI 2011.

Mange af de arbejdsindvandrere, der kommer til Holland, rejser igen efter nogle års ophold. En opgørelse over antallet af arbejdsindvandrere fra tredjelande, der rejser videre i løbet af 5 år eller mindre, viser, at 68 pct. af de arbejdsindvandrere (inkl. videnskabsmigranter), der kom til Holland i 2005, var rejst igen pr. 1. januar 2010. Af de, der kom til Holland i 2007, var 44 pct. rejst igen i 2010 (Indiac, 2010b, s. 41). Opgørelsen viser også, at immigranter fra Japan og Indien typisk returnerer til deres hjemlande, mens immigranter fra Canada og Australien gerne rejser videre til et andet land. Blandt immigranter fra Tyrkiet, Kina og Rusland er der relativt flest, der fortsat er i Holland (Indiac, 2010b, s. 42).

At mange højtuddannede arbejdsindvandrere rejser igen, hænger naturligt sammen med, at en stor del af de immigranter, der får ophold via beløbsordningen *Highly Skilled Migrant Scheme*, er midlertidigt udstationerede medarbejdere fra virksomheders udenlandske filialer.<sup>38</sup> Der eksisterer ikke formelle opgørelser over, hvor mange af de højtuddannede der tilhører denne kategori. En spørgeskemaundersøgelse foretaget for Økonomiministeriet indikerer, at langt de fleste af denne type indvandrede er udstationerede (Berkhout, Smid & Volkerink, 2010). Embedsfolk fra IND's kontor, der behandler ansøgninger til HSMS, bekræfter, at hovedparten af ansøgningerne om ophold på baggrund af denne ordning er relateret til ansatte i internationale koncerner.

38. Kan være moder-, datter- eller søsterselskaber.

## SYSTEMETS OPBYGNING

Den hollandske udlændingepolitik relateret til arbejdsmigration er forankret i Udlændingeloven 2000 (Vw, 2000) samt Beskæftigelsesloven for udlændinge (Wav). Udlændingeloven regulerer adgangs- og opholdstilladelse til Holland for udlændinge og varetages af Immigrationsmyndighederne (IND, *Immigrations and Naturalisation Service under Indenrigsministeriet*). Implementeringen af beskæftigelsesloven for udlændinge varetages af den statslige instans for arbejdsmarkedsdeltagelse, UWV Werkbedrijf (under Social- og beskæftigelsesministeriet).

Adgang til Holland for immigranter fra tredjelande<sup>39</sup> består af to trin. Først skal immigranten have et midlertidigt indrejsevisum (MVV), som søges via en hollandsk ambassade i hjemlandet, hvorefter vedkommende kan anmode om regulær opholdstilladelse (VVR). VVR søges via IND efter ankomst til Holland.

### VIDENSMIGRATION TIL HOLLAND – GÆLDENDE ORDNINGER

Der eksisterer overordnet set fem forskellige muligheder for at komme til Holland som højtuddannet arbejdsmigrant fra et tredjeland:<sup>40</sup>

- Regulær arbejdsmigration
- Highly Skilled Migrant Scheme (HSMS)
- Forskningsophold
- Self-employed Migrants Scheme
- Highly Educated Migrant Scheme (HEMS).

**Regulær arbejdsmigration:** For at få ophold via ordningen *Regulær Arbejdsmigration* kræves en arbejdstilladelse (TWV). Det betyder, at den hollandske arbejdsgiver skal søge om arbejdstilladelse forud for ansættelsen af en udenlandsk arbejdstager. For at få en arbejdstilladelse skal der foretages en arbejdsmarkedstest, der har til hensigt at sikre, at national og europæisk arbejdskraft ikke fortrænges.<sup>41</sup> UWV Werkbedrijf vurderer i

---

39. Undtaget er borgere fra USA, Canada, Australien, New Zealand, Japan og Sydkorea.

40. Konkrete regler vedrørende opholds- og arbejdstilladelse er beskrevet på de hollandske immigrationsmyndigheders hjemmeside: <http://english.ind.nl/residencewizard>.

41. Borgere inden for EØS-området er ikke omfattet af Wav (undtagen borgere fra Bulgarien og Rumænien, da de frem til 2012 er omfattet af overgangsordning).

den konkrete sag, om det nationale og europæiske arbejdsudbud er tilstrækkeligt afsøgt, og træffer afgørelse om arbejdstilladelsen. I tillæg til arbejdsmarkedstest skal der foreligge et jobtilbud til minimum mindsteløn på det pågældende område, og arbejdsgiver skal stille acceptable boligforhold til rådighed for arbejdstageren. Opholdstilladelsen er midlertidig i 1 år, men kan forlænges i op til 3 år. Efter 3 år på arbejdsmarkedet er den udenlandske arbejdstager frit stillet i forhold til arbejde og kan søge uden krav om arbejdstilladelse. Før 2004 var denne ordning den eneste måde, hvorpå arbejdsimmigranter (uanset kvalifikationsniveau) kunne opnå opholdstilladelse i Holland.

**Highly Skilled Migrants Scheme (HSMS):** I 2004 blev ordningen *Highly Skilled Migrant Scheme* indført som instrument til at lette og derved øge rekrutteringen af særligt kvalificerede arbejdsimmigranter. Ordningen er en beløbsordning, hvor kravet til at få opholdstilladelse er et jobtilbud med en årsløn på minimum 50.619 EUR (ca. 376.900 DKK) – 37.121 EUR (ca. 276.400 DKK), hvis du er yngre end 30 år.<sup>42</sup> Selvom der er andre adgangsmuligheder for højtuddannede, udgør denne beløbsordning den officielle definition på en højtuddannet arbejdsmigrant i Holland; en vidensmigrant. Siden 2006 har akademisk ansatte ved uddannelses- og forskningsinstitutioner været undtaget beløbsgrænsen. Lempelsen blev gennemført for at gøre det lettere for ph.d.-studerende og læger under specialistuddannelse at få ophold og arbejde i Holland. Opholdstilladelse via HSMS kan gives, så længe den konkrete ansættelseskontrakt gælder (op til 5 år).

**Forskningsophold:** Forskere, der rekrutteres af en forskningsinstitution i forbindelse med et konkret forskningsprojekt, kan få midlertidig opholdstilladelse i op til 3 år. Der kræves arbejdstilladelse, men der kræves *ikke* arbejdsmarkedstest.

**Self-employed Migrants Scheme:** I maj 2006 trådte *Self-employed Migrants Scheme* i kraft. Denne ordning giver selvstændigt erhvervsdrivende mulighed for at søge om opholdstilladelse via et pointsystem baseret på vurderinger af personlige kvalifikationer og karakteristika, forretningsplan og forventet ”added value” for det hollandske arbejdsmarked.

---

42. Pr. 1. januar 2011. Beløbet reguleres årligt i januar.



Grundprincippet er, at vedkommende skal kunne yde et aktivt bidrag til det hollandske samfund (Indiac, 2010a, s. 16, 19).

**Highly Educated Migrants Scheme (HEMS):** I December 2008 trådte ordningen *Highly Educated Migrant Scheme* i kraft. Ordningen giver nyuddannede internationale studerende med kandidat- eller ph.d.-grad mulighed for at søge job i Holland i en periode på op til 1 år; det såkaldte ”orienteringsår”. Orienteringsåret skal ligge inden 3 år efter den afsluttende eksamen. Samme mulighed gælder for studerende, der har fuldført en kandidat- eller ph.d.-uddannelse uden for Holland ved en uddannelsesinstitution, der er inkluderet i top 150 på listerne ”Times Higher Education Supplement” og/eller ”Jiao Tong Shanghai Univeristy”.

Ordningen består af et pointsystem, hvor ansøgeren vurderes med udgangspunkt i uddannelse, alder og indikatorer for succes i Holland (fx tidligere ophold i forbindelse med studie eller arbejde i Holland, kendskab til hollandsk og engelsk). For at få ophold skal ansøgerne opnå mindst 35 ud af 40 mulige point.

Udlændinge fra tredjelande, der har ophold efter denne ordning, er ikke frit stillede til at arbejde. De kan søge arbejde via HSMS (for personer uddannet i Holland er beløbskriteriet i så fald kun 26.605 EUR/198.100 DKK pr. 1. januar 2011). Hvis de søger andet arbejde, kræves arbejdstilladelse. HEMS er den eneste hollandske ordning for arbejdsindvandring, der har karakter af at være udbudsrevet.

#### UDVIKLING I ARBEJDSINDVANDRING TIL HOLLAND

Antallet af indvandrere, der er kommet til Holland på grundlag af HSMS, er steget jævnt siden 2005 bortset fra et fald i 2009, der formodentligt skyldes den daværende finanskrisen. I hele perioden er antallet af forskningsophold steget markant.

Hovedparten af arbejdsindvandrere på ordningerne *Regulær arbejdsmigration* og HSMS kommer fra Indien, Kina, USA, Japan og Tyrkiet, mens en stor andel af de, der får ophold som selvstændige, kommer fra USA (40 i 2009). Forskerophold er primært søgt af og bevilliget til forskere fra Kina, Indonesien, Brasilien, Pakistan og Iran (Indiac, 2010b, s. 44-46).

TABEL 5.2

Arbejdsmigration til Holland for udvalgte opholdskategorier. 2005-2009.

|                          | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009             |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| Regulær arbejdsmigration | 3.299 | 2.301 | 2.149 | 2.374 | 2.382            |
| Highly Skilled MS        | 1.499 | 3.382 | 4.911 | 6.410 | 4.895            |
| Forskningsophold         | 227   | 578   | 686   | 864   | 1.305            |
| Self-employed MS         | .     | 152   | 71    | 70    | 80               |
| Highly Educated MS       | .     | .     | .     | .     | 254 <sup>1</sup> |

1. Fra indførelsen af HEMS i december 2008 til august 2010 benyttede 254 nyuddannede studerende denne ordning til at få bevilliget jobsøgnings- og opholdstilladelse. 40 af disse var fra tredjelande.

Kilde: INDIAC 2010a.

## REGLER FOR UDENLANDSKE STUDERENDE

Der er i de seneste år kommet øget fokus på fastholdelse af internationale studerende efter afgangseksamen. De internationale studerende har lov til at arbejde 10 timer om ugen (fuldtid i juni, juli, august) ved siden af deres studier, og efter uddannelsens fuldførelse kan de få arbejdsøgerophold i Holland i en periode på op til 1 år. En rådgiver ved Tilburg Universitet mener dog, at det i praksis er vanskeligt for internationale studerende at finde arbejde både under og efter studiernes ophør. Særligt på grund af sproglige barrierer. Derudover skal en arbejdsgiver, der ønsker at ansætte en studerende fra tredjelande, søge om arbejdstilladelse. Der er ikke krav om arbejdsmarkedstest, og tilladelsen er reelt set blot formalia. Alligevel ser de fleste arbejdsgivere opnåelsen af arbejdstilladelsen som et unødigt administrativt besvær, når de typisk i stedet for kan vælge en hollandsk studerende.

## PÅ VEJ MOD "MODERN MIGRATION POLICY"

I marts 2000 vedtog Det Europæiske Råd *Lissabon Strategien*, ifølge hvilken EU inden 2010 skulle være verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi.<sup>43</sup> Med en ambition om at være førende på området har Holland siden vedtagelsen af strategien sat mas-

43. *Lissabon Strategiens* formål var at skabe flere job i EU, styrke de økonomiske reformer i EU's medlemslande og samtidig sikre den sociale samhørighed i EU. Strategien er nu afløst af Europa 2020-Strategien, som Holland ligeledes i høj grad tilslutter sig.

sivt fokus på videnskøkonomisk udvikling. For eksempel nedsatte regeringen i 2003 den såkaldte *Innovative Platform* til at fremsætte forslag til, hvordan Hollands konkurrencedygtighed kan styrkes. Platformen har bl.a. påpeget et presserende behov for at modernisere og lette adgangen til Holland for højtuddannede migranter (Indiac, 2007, s. 10). Denne satsning er yderligere styrket af efterfølgende EU-oplæg omkring en fælles europæisk tilgang til økonomisk migration (Indiac, 2010a).<sup>44</sup>

Den hollandske indvandringspolitik har i dette lys gennemgået et kritisk eftersyn de seneste 10 år. Centralt i udviklingen står *Modern Migration Policy*, som blev vedtaget i 2006, men fortsat afventer endelig implementering. Den nye migrationspolitik skulle oprindeligt være trådt i kraft den 1. januar 2011, men er udskudt pga. tekniske vanskeligheder i forbindelse med et nyt elektronisk system. Systemet skal varetage administrative procedurer i forbindelse med registrering af og opfølgning på arbejdsimmigranternes ophold i Holland. Ifølge embedsmænd fra IND er der bl.a. nogle centrale aftaler omkring deling af persondata på tværs af myndigheder og andre aktører, som fortsat ikke er endeligt forhandlet på plads.

Omdrejningspunktet i *Modern Migration Policy* er selektivitet, hvilket i praksis betyder, at adgang til Holland for højt kvalificerede indvandrere, der kan bidrage til samfundsøkonomien, skal foregå let og enkelt, mens adgang for øvrige indvandrere strammes (Indiac, 2010a). Introduktionen af *Highly Skilled Migrant Scheme* og de øvrige ovennævnte ordninger specifikt rettet mod højtuddannede arbejdsimmigranter er en del af den samlede proces, der arbejder frem mod endelig implementering af *Modern Migration Policy*. Det europæiske *bluecard*-direktiv (2009/50/EC) omkring adgang og ophold for højtuddannede borgere fra tredjelande vil blive implementeret i tilknytning til *Modern Migration Policy* (Indiac, 2011, s. 57).

#### UDVIKLING AF ADMINISTRATIV PRAKSIS: FAST-TRACK OG FREMSKYNDET PROCEDURE

Med introduktionen af *Highly Skilled Migrant Scheme* i 2004 blev kritik og frustration fra arbejdsgivers side omkring procedureerne for ansøgning

---

44. ”Grøn bog om styring af økonomisk indvandring”, KOM (2004) 811, 11. januar 2005 samt ”Meddelelse fra Kommissionen: Politikplan for lovlig migration”, KOM (2005) 669, 21. december 2005.

af arbejdstilladelse til højtuddannede imødekommet. Kritikken handlede, ifølge flere interviewede, om, at kravene til den påkrævede arbejdsmarkedstest var flertydige og uigennemsigtige.

I forbindelse med *Highly Skilled Migrants Scheme* er der etableret en *fast-track*-ordning og iværksat et pilotprojekt med henblik på at udvikle fremskyndede procedurer for vidensmigranter. Disse procedurer er en forløber til implementeringsprocedurerne under den vedtagne, men ikke fuldt ud gennemførte, *Modern Migration Policy*.

**Fast-track:** *Fast-track*-ordningen indebærer, at arbejdsgivere, der ønsker at rekruttere højtuddannede arbejdstagere fra tredjelande, kan lade sig registrere hos IND (immigrationsmyndighederne) og blive forhåndsgodkendt til rekruttering af vidensmigranter fra tredjelande. I den sammenhæng har IND oprettet et særligt kontor, *Office for Labour and Highly Skilled Migrants*, som har til opgave at rådgive virksomheder og varetage forhåndsgodkendelser og ansøgninger via *Highly Skilled Migrant Scheme*. For at opnå en forhåndsgodkendelse skal arbejdsgiveren dokumentere korrekt skattepraksis og forpligte sig til at underrette om eventuelle ændringer vedrørende den udenlandske arbejdstagers status (hvis vedkommende fx rejser, skifter job eller har ændringer i indkomst).

Når arbejdsgiveren er forhåndsgodkendt og registreret hos IND som en del af *Highly Skilled Migrant Scheme* (en procedure, der ifølge IND tager 2-3 uger), kan denne søge om opholdstilladelse på vegne af den udenlandske arbejdstager og derved benytte *fremskyndede procedurer*.

**Fremskyndede procedurer:** Normalt skal arbejdsimmigranter (og andre immigranter) fra tredjelande<sup>45</sup> have både et midlertidigt indrejsevisum (MVV), som søges via en hollandsk ambassade, og en regulær opholdstilladelse (VVR), som søges via IND efter ankomst til Holland. Derudover skal arbejdsimmigranten registreres hos de lokale myndigheder i det personlige dataregister GBA, hvorefter immigranten får tildelt et borgerservicenummer kaldet BSN (kan sammenlignes med det danske CPR-nummer). Først når dette nummer er modtaget, kan den regulære opholdstilladelse udstedes. For at forenkle og fremskynde denne procedure er der etableret et pilotprojekt i form af en række regionale *expat*-centre. *Expat*-centrene er placeret i fem større byer: Amsterdam, Rotterdam,

---

45. Undtaget er borgere fra USA, Canada, Australien, New Zealand, Japan og Sydkorea.

Haag, Eindhoven og Tilburg, og i samarbejde med IND udgør de den samlede indgangsportal til ankomstprocedurer for vidensmigranter. Vidensmigranten tilbydes samtidig en *one-stop-service* – et forud aftalt besøg på *expat*-centret, hvor både BSN og regulær opholdstilladelse udstedes. Herefter kan arbejdsimmigranten begynde at arbejde. Den fremskyndede procedure forudsætter, at arbejdsgiveren er forhåndsgodkendt, og indtil *Modern Migration Policy* træder i kraft, gælder service kun for vidensmigranter i de pågældende byer/regioner.<sup>46</sup>

#### SPONSORER OG SIMPLE PROCEDURER

En vigtig udvikling i forbindelse med *Modern Migration Policy* er betydningen af en såkaldt *sponsor*.<sup>47</sup> En sponsor er en person eller virksomhed/organisation, der har interesse i at få arbejdsimmigranten til Holland. For vidensmigranter vil der typisk være tale om en arbejdsgiver. Sponsorordningen er delvist introduceret i forbindelse med *Highly Skilled Migrant Scheme* i form af den ovennævnte *Fast-track*-ordning, hvor forhåndsgodkendte arbejdsgivere – sponsorer – kan ansøge om opholdstilladelse på vegne af vidensmigranten. Når *Modern Migration Policy* implementeres, bliver ordningen et krav i forbindelse med international rekruttering.

I *Modern Migration Policy* skærpes sponsorens position i forbindelse med rekruttering og ansættelse af arbejdsindvandrere, og tre juridisk bindende pligter fremhæves i loven: Pligt til at informere (fx omkring ændringer i opholdsgrundlag eller arbejdsforhold), pligt til at varetage administration (information og dokumentation skal løbende registreres og gemmes i tilfælde af behov for kontrol) og pligt til omhu (omhyggelig rekruttering). Pligten til omhu indebærer, at det er arbejdsgiverens ansvar at sørge for, at vidensmigranten besidder nødvendige kvalifikationer og kompetencer. Med forpligtelserne følger den autoriserede sponsors ret til *Fast-track* og *Fremskyndede procedurer*, hvilket bl.a. indebærer en sagsbehandlingstid på maksimalt 2 uger. Herudover tilbydes virksomheder kurser, rådgivning og vejledning i forbindelse med ansøgningsprocedu-

---

46. Vidensmigranter, der midlertidigt er bosat i byerne, kan også benytte *expat*-centrene. En ansat ved centret i Rotterdam fortæller, at man her vælger en bred forståelsesramme for dette, og vidensmigranten skal således blot have en enkelt overnatning på hotel i Rotterdam for at kunne bruge *expat*-centret. Således kan virksomheder i andre dele af landet drage nytte af servicen.

47. *Modern Migration Policy* opererer med sponsorer i forbindelse med indvandring generelt. Medmindre andet fremgår, refereres der i nærværende rapport udelukkende til arbejdsimmigranternes sponsorer; dvs. arbejdsgivere.

rer. Ordningen styrker hermed tendensen til at privatisere migrationskontrollen, idet virksomheder pålægges dele af immigrationsmyndighedernes ansvar og opgave til gengæld for hurtige og effektive procedurer i forbindelse med ansættelse af udenlandsk kompetence (De Lange, 2011, s. 186; Lahav & Guiraudau, 2000).

Sponsorernes pligt til at informere og bogføre dokumentation vedrørende arbejdsmigrantens arbejde og ophold i Holland forventes at bidrage til hurtig registrering af misbrug og forfalskning af kontrakter mv. At pligten bliver juridisk bindende, giver endvidere øgede sanktionsmuligheder i form af bødestraf og forbud mod at rekruttere udenlandsk arbejdskraft (Indiac, 2010a, s. 24).

Et andet vigtigt element i *Modern Migration Policy* er tilrettelæggelse af *simple procedures*. Foruden en forenkling via sponsorsystemet indebærer dette konkrete ændringer. De to separate procedurer for henholdsvis midlertidigt indrejsevisum (MVV) og regulær opholdstilladelse (VVR) slås sammen i én procedure. Det betyder, at de arbejdsimmigranter fra tredjelande, der før både skulle søge om indrejsevisum via ambassaden i deres hjemland og opholdstilladelse via IND i Holland, fremover vil få behandlet begge dele samtidigt. Derudover introduceres en fælles indgang til den offentlige arbejdsformidling/administrationsmyndighed (UWV), som udsteder arbejdsstilladelser, og immigrationsmyndighederne (IND), hvilket forventes at forkorte sagsbehandlingstider på opholds- og arbejdsstilladelser (Interview med repræsentanter fra IND, marts 2011) (Dutch Ministry of Justice, 2008; Dutch Ministry of Justice, 2006).

#### STATUS: SAGSBEHANDLING OG MÅLGRUPPE

I praksis svarer *Fast-track*-ordningen og muligheden for fremskyndede procedurer nogenlunde til immigrationsprocedurerne i den kommende *Modern Migration Policy* i relation til vidensmigranter. Den væsentligste forskel er, at når *Modern Migration Policy* træder i kraft, vil procedurerne få lovpligtig karakter. Der vil være krav om, at arbejdsgivere skal forhåndsgodkendes og registreres som sponsorer forud for rekruttering af vidensmigranter. Og der vil, som tidligere nævnt, i den sammenhæng være langt flere pligter og rettigheder forbundet hermed.

Som pilotprojekt betegner de hollandske myndigheder og virksomheder både *Highly Skilled Migrant Scheme*, *Fast-track*-ordningen, de fremskyndede procedurer og de regionale *expat*-centre som en succes. Alle interviewede i forbindelse med nærværende undersøgelse mener, at

mulighederne for rekruttering af højtuddannede er blevet markant forbedret siden 2004. Adgangen til Holland, mener de, er blevet lettere, enklere og meget hurtigere. Sagsbehandlingstiden vedrørende udenlandske arbejdstageres indrejse og ophold i Holland er væsentligt forbedret i forbindelse med indførelsen af HSMS. Mens det før 2004 kunne tage flere måneder at godkende en ansøgning, er målet i dag en sagsbehandlingstid på 2 uger. Embedsmænd fra *Office for Labour and Highly Skilled Migrants* fortæller dog, at sagsbehandlingen gennemsnitligt varer 3-4 uger. Årsagen til, at behandlingen trækker ud, er typisk, at virksomhederne ikke indleverer fuld dokumentation, når de søger på vegne af en udenlandsk arbejdstager. Endvidere kan der opstå ventetid i forbindelse med behandlingen af indrejsevisum (MVV) på ambassaden i vidensmigrantens hjemland.

Per marts 2011 er ca. 6.600 virksomheder og organisationer registreret og forhåndsgodkendt i IND under *Highly Skilled Migrant Scheme*. Ifølge IND overstiger dette i høj grad forventningerne til antallet af registrerede arbejdsgivere. En undersøgelse foretaget af IND blandt de registrerede virksomheder og organisationer viser, at ordningen primært benyttes til at hente internationale ledere, forskere og ansatte inden for informations- og kommunikationsteknologi (ICT). Målgruppen svarer således til de oprindelige forventninger (Indiac, 2007, s. 27). Embedsfolk fra IND fortæller dog, at der er en mindre gruppe ”mærkelige” virksomheder – som fx små restauranter, snackbarer og lignende – der er tilknyttet ordningen uden umiddelbart at tilhøre dens målgruppe. Nogle af disse virksomheder har, ifølge embedsmændene, endnu ikke rekrutteret i praksis, og deres motivation for at være tilknyttet ordningen er uklar. Det forventes, at der i forbindelse med implementeringen af *Modern Migration Policy* vil kunne føres større tilsyn med virksomhederne og deres motiver til at lade sig registrere under HSMS; bl.a. via indførelse af et gebyr, øget rådgivning og information, samt ved at der stilles større krav til dokumentation fra virksomhedernes side. Detaljerne i denne sammenhæng er endnu ikke klarlagt.

Som HSMS fungerer nu, er der begrænsede kontrol- og sanktionsmuligheder i forhold til virksomhedernes overholdelse af reglerne. En undersøgelse sættes kun i gang, hvis der opstår konkret mistanke om misligholdelse af kontrakter (enten via henvendelse fra den udenlandske arbejdstager selv eller fra fx skattemyndighederne). I forbindelse med den endelige implementering af *Modern Migration Policy* er kontrol og

sanktionsmuligheder skrevet ind i selve lovgivningen, og på sigt vil IND kunne skride ind i tilfælde af lovbrud og sanktionere via fx bødestraf og udelukkelse fra fremtidig rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. Samtidig er et centralt element i *Modern Migration Policy* et nyt elektronisk system, hvor data og viden deles på tværs af forskellige myndighedsorganer og andre aktører; fx IND, skattevæsnet, arbejdstilsynet og offentlig forsikring. Dette giver i langt større omfang mulighed for at opdage evt. misbrug og manglende overholdelse af kontrakter.

#### PRIVATISERET ARBEJDSIMMIGRATIONSKONTROL

Et karakteristisk træk ved den hollandske arbejdsmigrationspolitik er virksomhedernes centrale rolle, hvor indsats og politik på området tilrettelægges med udgangspunkt i virksomhedernes ønsker og behov (De Lange, 2011, s. 195). Politikken er udformet på et princip om tillid, hvor virksomheder, der har opnået immigrationsmyndighedernes godkendelse, varetager dele af myndighedernes ansvar vedrørende migrationskontrol mod til gengæld at opnå *Fast-track*-procedurer (De Lange, 2011, s. 186, 195f). En del af opgaven kræver omfattende dokumentation omkring udenlandske arbejdstageres indrejse, ophold, arbejde, løn m.m., som virksomhederne er forpligtet til at kunne fremvise op til 5 år efter den pågældende ansættelses ophør. Virksomhederne får således en stor administrativ opgave. Nogle interviewede påpeger, at den administrative opgave kan udgøre en væsentlig barriere for små og mellemstore virksomheder. De fleste større virksomheder ser imidlertid gevinsten ved de hurtige procedurer som langt større end den administrative byrde, der følger med.

Fordi virksomhederne er i direkte kontakt med de udenlandske arbejdstagere, kan virksomhederne på mange måder have bedre forudsætninger end myndighederne for at udføre migrationskontrol. Det, at virksomhederne får større ansvar og overtager nogle af det offentlige opgaver, kan derfor gøre forebyggelsen af illegal arbejdsindvandring mere effektiv (De Lange, 2011, s. 198). Udfordringen er imidlertid, ifølge Lange, at migrationspolitikken er tilrettelagt, så det alene er virksomhedernes/arbejdsgivers ansvar at varetage arbejdsmigranten's interesser, hvilket i nogle tilfælde kan udgøre et problem. Særligt i situationer, hvor arbejdsmigranten's interesser kan være i strid med arbejdsgiverens. Derudover er det fortsat uklart, hvilke konsekvenser det omfattende doku-



mentationskrav har for den enkelte migrants retssikkerhed (De Lange, 2011, s. 199).

## REKRUTTERING, MARKEDSFØRING OG INFORMATION

Den hollandske indsats i forhold til global rekruttering af højtuddannet arbejdskraft ligger primært på to områder. Først og fremmest handler det om at tiltrække og fastholde internationale virksomheder og investeringer, der kan tiltrække og producere viden (nationalt og internationalt). For det andet handler det om at skabe optimale rammer for, at hollandske virksomheder kan rekruttere de talenter fra hele verden, der er behov for. Virksomhederne opfattes således som klienter, der af IND skal have støtte til at realisere deres behov for rekruttering af vidensmigranter.<sup>48</sup>

Markedsføring af Holland og tiltrækning af nødvendige vidensressourcer foregår derfor på virksomhedsniveau frem for på individniveau. Den statslige institution *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA) spiller en central rolle i forhold til at tiltrække internationale virksomheder, hvor initiativet ”Holland Gateway”<sup>49</sup> er et eksempel på aktiv markedsføring over for udenlandske investorer og virksomheder. Initiativet består af en hjemmeside og konkrete services til udenlandske virksomheder; herunder information og vejledning, støtte i investeringsprocessen samt hjælp til netværksdannelse i Holland.

Der eksisterer ikke egentlige statslige tiltag i forhold til at ”sælge” Holland til individuelle højtuddannede migranter. Dog gælder særlige regler, der gør Holland attraktivt at komme til som højtuddannet; fx reglerne for opholdstilladelse til medfølgende familie samt en 30 pct. skattefordel. I forhold til familien er udgangspunktet, at det skal være let for vidensmigranter at få deres familie med til landet, og ordningen om fremskyndede procedurer inkluderer derfor også vidensmigranternes medfølgende ægtefælle/familie. Ægtefæller er samtidig frit stillet til at arbejde i Holland uden arbejdstilladelse. Medfølgende ægtefæller til arbejdsimmi-

---

48. Interview med repræsentant fra IND; ansvarlig for implementering af økonomisk migrationspolitik.

49. Etableret i samarbejde mellem *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA), *Hollands Immigrations- og Naturalisationservice* (IND), *Hollands Social- og Beskæftigelsesministerium*, *Hollands Handelskammer* og *Schiphol Gruppen* ([www.hollandgateway.nl](http://www.hollandgateway.nl)).

granter, der har en regulær arbejdstilladelse, kan kun arbejde i Holland, hvis de kan få et job, hvortil der er givet arbejdstilladelse.

Skattefordelen for højtuddannede udenlandske arbejdstagere indebærer, at de kan få udbetalt 30 pct. af deres løn skattefrit som en kompensation for omkostninger forbundet ved at bo i et andet land end deres hjemland. Vidensmigranter og andre udenlandske arbejdstagere, der besidder efterspurgt ekspertise opbygget via uddannelse og/eller erfaring, kan drage nytte af skattefordelen, der gælder sammenlagt i 10 år. Hvis en udenlandsk arbejdstager godkendes til at modtage denne skattefordel, kan vedkommende (og dennes familie) samtidig få overført et evt. kørekort til Holland uden krav om køreprøve (Expatguide Holland).

Der er delte meninger om, hvorvidt Holland er et attraktivt land at komme til som højtuddannet. En undersøgelse fra 2008 ("Netherlands Observatory of Science and Technology") konkluderer, at Holland mister talenter, fordi landet ikke er attraktivt nok for forskere og andre højtuddannede, mens en anden undersøgelse fra 2010 (Berkhout, Smid & Volkerink, 2010) placerer Holland som et af de mest attraktive europæiske lande for højtuddannede migranter (Nuffic, 2010, s. 87). De attraktive aspekter defineres bl.a. som gode løn- og karrieremuligheder, et velfungerende arbejdsmarked og de hollandske universiteters gode omdømme. Simple adgangsprocedurer og let adgang tilskrives imidlertid ikke den store betydning i undersøgelsen. Flere interviewede til nærværende undersøgelse ser Holland som et attraktivt springbræt til andre vestlige lande. Det er fx relativt let at begå sig i det internationale, engelsksprogede miljø, der er meget udbredt. Dog er det langt sværere at blive inkluderet i samfundet mere generelt, hvor der typisk vil være sproglige barrierer.

## LOKALE MARKEDSFØRINGSSTRATEGIER OG INFORMATIONSKANALER

På regionalt plan eksisterer der mange forskellige initiativer og programmer, der har til hensigt at tiltrække udenlandske investeringer og talenter fra hele verden. Et eksempel er programmet "Amsterdam Top City"<sup>50</sup>, der har til formål at styrke byens og regionens økonomi ved at forbedre forholdene for internationale investeringer. Målet er at komme i Europas

---

50. Findes på: [www.topstad.amsterdam.nl](http://www.topstad.amsterdam.nl). Besøgt 01-06-2011.

Top 5 over forretningsmetropoler. Lokale myndigheder støtter projektet, der fx markedsfører Amsterdam via webportalen ”I am Amsterdam”<sup>51</sup>, der informerer om både kulturelle, sociale og faglige tilbud for *expats* samt om praktiske detaljer omkring skattefordele, oprettelse af bankkonto mv. ”Amsterdam Top City” indeholder også en række projekter, der bl.a. tæller internationalt orienterede videregående uddannelses tilbud, sociale og faglige netværk samt innovativ udviklingsstøtte.

Lignende initiativer kan bl.a. findes i Haag og området omkring Eindhoven, også kaldet ”The Brainport Region”. Denne region promoveres med udgangspunkt i dens massive netværk af teknologisk innovative virksomheder og vidensinstitutioner.<sup>52</sup> Også her fokuserer markedsføringen i høj grad på at promovere regionens attraktivitet for udenlandske investeringer. Til initiativerne hører dog også markedsføring målrettet de højtuddannede arbejdsmigranter med fokus på karrieremuligheder, udbud af internationale skoler samt sociale og kulturelle tilbud.

I tillæg til de lokale markedsføringsinitiativer tilbyder immigrationsmyndighederne mere generelle informationsportaler for udenlandske arbejdstagere.<sup>53</sup> Både til de, der allerede er i Holland, og de, der overvejer at rejse til landet. Både virksomheder og udenlandske arbejdstagere har således mulighed for at søge viden om forskellige praktiske forhold vedrørende det at flytte til og bo i Holland.

## REKRUTTERINGENS OMFANG

Tiltrækning af talenter og højtuddannede relaterer sig i høj grad til kortere eller længevarende udstationeringer i større internationale virksomheder og organisationer. Dette problematiseres af repræsentanter fra bl.a. arbejdsgiverforeningen AWWN<sup>54</sup> og ngo’en *Dutch Expat Foundation/Expatis*.<sup>55</sup> De mener, at der er behov for langt flere specialister og talenter end de, der kan få ophold via beløbsordningen; fx inden for it og i sundhedssektoren, hvor det nationale og europæiske udbud af specialister på områderne ikke er tilstrækkeligt. Samtidig er procedurerne om-

---

51. Findes på: [www.iamsterdam.com](http://www.iamsterdam.com). Besøgt 1-6-2011.

52. Findes på: [www.brainport.nl](http://www.brainport.nl). Besøgt 1-6-2011.

53. Findes på: <http://english.ind.nl/residencewizard>. Besøgt 1-6-2011.

54. AWWN (*Algemene Werkgeversvereniging* VNO-NCW) er en af Hollands største arbejdsgiverforeninger, der bl.a. inkluderer forskellige brancher inden for industri, servicesektor, transport og logistik.

55. Interesseorganisation for virksomheder og deres internationale ansatte.

kring ansøgning om arbejdstilladelse for højtuddannede, der ikke imødekommer beløbsordningen, fortsat så langvarige og ressourcekrævende, at virksomhederne giver op på forhånd. Resultatet er, ifølge en repræsentant fra *Expative*, at flere mindre og mellemstore virksomheder er nødsaget til at flytte deres forretning udenlands.

## ANKOMST OG MYNDIGHEDSKONTAKT

Siden 1998 har Holland haft et obligatorisk integrationsprogram for alle nyligt ankomne udlændinge, og siden 2006 har en bestået integrationseksamen (inden ankomst) været en forudsætning for at få opholdstilladelse i landet.<sup>56</sup> Visse grupper af indvandrere er undtaget de obligatoriske integrationsprogrammer og eksamen, herunder vidensmigranter og immigranter med arbejdstilladelse (inkl. deres familier). I tråd med politikken i *Modern Migration Policy* er det således arbejdsgiveren – sponsoren – der har ansvar for de praktiske foranstaltninger ved ankomsten til Holland og integration i det hollandske samfund.

Ved ankomst skal indvandrere fra tredjelande<sup>57</sup> søge om opholdstilladelse via henvendelse til immigrationsmyndighederne (IND). Og de skal henvende sig hos de lokale myndigheder for at blive registreret i det personlige dataregister, GBA. Herefter får indvandrerens et borgerservicenummer (BSN), som kræves for at blive registreret hos skattevæsnet, oprette bankkonto, tegne forsikringer mv. Dette system er som tidligere nævnt blevet kritiseret for at være vanskeligt og uoverskueligt, og procedurerne er ved at blive ændret i kraft af, at *expat*-centrene i Amsterdam, Rotterdam, Haag, Eindhoven og Tilburg (i pilotform) fungerer som samlet ankomstportal for vidensmigranter.

Er man *ikke* officielt set vidensmigrant – dvs. hvis man er højtuddannet, men kommer til Holland med regulær arbejdstilladelse – kan man imidlertid ikke benytte *expat*-centrenes service i samme omfang som officielle vidensmigranter. I så fald er det virksomhederne selv – eventuelt med støtte fra private *relocation*-bureauer – der sørger for ankomst og hjælp til administrative procedurer. Repræsentanter for ngo'er og ar-

---

56. Gælder kun udlændinge med krav om indrejsevisum (MVV).

57. Indvandrere fra tredjelande skal forud for ankomst have opnået midlertidigt indrejsevisum, med undtagelse af borgere fra USA, Canada, Australien, New Zealand, Japan og Sydkorea.

bejdsgiverforeninger fortæller dog, at mange virksomheder yder begrænset støtte til de nyankomne. Der findes også lokale initiativer til at støtte nyankomne udlændinge med information om samfundet generelt og praktiske ting specifikt. Disse initiativer er typisk internetbaserede (eksempelvis *expatguideholland.com*), men der eksisterer også informationscentre i de større byer. *The Haag International Centre*, som også rummer *Haag Expat Center*, er åbent for henvendelse fra nyankomne, der har brug for information.

Medarbejdere på *expat*-centre fortæller, at mange højtuddannede arbejdsimmigranter oplever det som en stor udfordring at finde rundt i det hollandske system, og de nyankomne føler sig ”fortabte” i bureaukratiske procedurer ved ankomst til landet. Hollandske undersøgelser omkring højtuddannede immigranter i Holland påpeger samme problematikker (Bontje m.fl., 2009, s. 48). Ifølge medarbejderne ved *expat*-centrene udtrykker de højtuddannede arbejdsindvandrere overraskelse over, hvor kompliceret det er at blive registreret hos de lokale myndigheder, få oprettet en bankkonto, få indregistreret bilen og finde en passende skole til deres børn. En væsentlig årsag til problemerne er, at mange formularer (fx i forbindelse med godkendelse af kørekort eller ansøgning om parkeringslicens) udelukkende findes på hollandsk. I Rotterdam er det ligeledes problematisk, at man ved telefonisk henvendelse til kommunen mødes af en velkomstmenu på hollandsk. De fleste af disse problematikker har myndighederne sat fokus på, og de arbejder på at give mulighed for at varetage procedurene på engelsk og evt. andre sprog.

Mens det er blevet lettere at være nyankommet vidensmigrant i Holland efter oprettelsen af *expat*-centre, er det fortsat en stor udfordring at være højtuddannet arbejdsimmigrant, der får ophold med arbejdstilladelse. Interviewene til nærværende undersøgelse viser, at det politiske fokus og den praktiske støtte primært rettes mod de, som kommer til Holland som udstationerede i internationale koncerner. Det samme påpeges af hollandske forskere, der ser det som problematisk, at det politiske fokus i forhold til vidensmigranter er så snævert. Satsningen på *expat*-centre understøtter denne tendens, og selvom forholdene er ved at forbedres, mener nogle forskere, at mange andre typer højtuddannede arbejdsimmigranter overses i det hollandske samfund (Bontje m.fl., 2009).

## ANERKENDELSE AF INTERNATIONALE KVALIFIKATIONER

Holland har, som alle andre lande i EU, en række lovregulerede erhverv; fx sygeplejerske, lærer, kørelærer. Siden oktober 2007 har borgere i alle EU/EØS-lande kunnet praktisere deres (lovregulerede) erhverv i et andet EU-land, hvis den pågældende borger er kvalificeret i sit hjemland.<sup>58</sup> Eventuelt kræves dokumentation for erfaring og kvalifikationer. Godkendelse af kvalifikationer til lovregulerede erhverv foregår altid via den ansvarlige myndighed.

I Holland varetager NUFFIC (*Netherlands organization for international corporation in higher education*) og COLO (*Association of Centres of Expertise on Vocational Education*) i fællesskab indsatsen omkring vurdering af udenlandske kvalifikationer via *Center for Credential Evaluation* (IDW). En vurdering via IDW tager 6-8 uger og koster ca. 120 EUR (ca. 900 DKK).<sup>59</sup> En autorisation til at arbejde inden for lovregulerede erhverv tager ideelt set ikke længere end 4 måneder.<sup>60</sup>

Nogle interviewede kritiserer praksis omkring godkendelse af lovregulerede erhverv for at være uigennemsigtig og bureaukratisk. Samtidig mener de, at det er vanskeligt at få tilfredsstillende information omkring regler og muligheder. En repræsentant for ngo'en ACCES mener, at det i praksis nærmest ikke lader sig gøre at få godkendt sin uddannelse og erfaring som fx læge fra et ikke-vestligt land. Procedurene er langtrukne og meget omkostningsfulde, og den pågældende ansøger skal selv afholde alle udgifter til supplerende undervisning og eksamener.<sup>61</sup>

## FASTHOLDELSE OG INTEGRATION

De hollandske myndigheder regner integrationsforanstaltninger for højtuddannede arbejdsimmigranter som unødvendige, fordi de mener, at arbejdsimmigranter – der jo per definition er i arbejde og bidrager til samfundet – selv kan klare den nødvendige integrationsproces. Arbejdsindvandrere (og deres ægtefælle/familie) skal derfor ikke deltage i de obligatoriske integrati-

---

58. EU-direktiv 2005/36/EC.

59. <http://www.idw.nl/costs-and-handling-time.html>. Besøgt 1-6-2011.

60. <http://www.nuffic.nl/international-organizations/services/professional-recognition/application-for-professional-recognition/admission>. Besøgt 1-6-2011.

61. Udtalelsen baseres på et eksempel med en bekendt: en iransk læge, der efter 10 års erfaring som læge i Iran måtte betale 120.000 EUR for at blive autoriseret læge i Holland.

ons- og sprogkurser, som indvandrere fra tredjelande ellers er forpligtet til at deltage i. Interviewede repræsentanter fra IND fortæller, at fritagelsen skyldes, at man vil undgå unødigt besvær for virksomheder, der har akut behov for en højtuddannet udenlandsk arbejdstager, og samtidig spare vidensmigranten for langtrukne kurser. Det skal som sagt være enkelt og hurtigt at komme til Holland for at arbejde som højtuddannet. Vælger vidensmigranten at blive i Holland og efter 5 år søge om permanent opholdstilladelse, skal vedkommende dog bestå et integrations- og sprogkursus.

#### ARBEJDSMARKEDSFASTHOLDELSE

Den hollandske immigrationspolitik er efterspørgselsstyret og selektiv. Udgangspunktet er, at arbejdsindvandrere kommer til Holland for et specifikt job, og når/hvis dette job ophører, så rejser den pågældende igen. Vidensmigranter er frit stillet til at skifte arbejdsgiver i Holland under forudsætning af, at den nye arbejdsgiver er registreret under ordningen HSMS. Hvis vidensmigranten afskediges uden skyld, kan vedkommende søge arbejde i Holland i 3 måneder, hvorefter opholdstilladelsen bliver inddraget. I de 3 måneder er der ikke mulighed for offentlige arbejdsløshedsydelse.

Beskæftigelsen blandt indvandrere i Holland er samlet set betydeligt lavere end beskæftigelsen blandt hollandskfødte borgere. Højtuddannede indvandrere har en væsentlig højere beskæftigelsesfrekvens end lavtuddannede indvandrere. Forskellen i beskæftigelsesfrekvens mellem hollandskfødte og indvandrere er dog nogenlunde den samme uanset uddannelsesniveau; 12,5 procentpoint for lavtuddannede og 10,7 for højtuddannede (se tabel 5.3 nedenfor). Tallene viser ikke, hvilket kvalifikationsniveau de pågældende er ansat på.

TABEL 5.3

Andel beskæftigede blandt hollandskfødte og indvandrere, 15-64-årige, fordelt på uddannelsesniveau. 2007.

| Uddannelsesniveau | Lavt | Mellem | Højt | I alt |
|-------------------|------|--------|------|-------|
| Hollandskfødte    | 61,8 | 81,1   | 88,0 | 77,0  |
| Indvandrere       | 49,3 | 65,8   | 77,3 | 62,4  |

Anm.: Definition af uddannelsesniveau er baseret på kategorier fra *International Standard Classification of Education (ISCED)*.

Kilde: OECD Factbook 2010.

## ÆGTEFÆLLE OG FAMILIE

I løbet af de seneste år er der kommet øget fokus på at skabe attraktive forhold for højtuddannede arbejdsimmigranter og deres familier i Holland. Integrationspolitikken inkluderer fortsat ikke denne gruppe af immigranter, men på lokalt og regionalt plan iværksættes i stigende grad initiativer for denne gruppe (Bontje m.fl., 2009, s. 50). Lokale og regionale myndigheder – typisk i samarbejde med ngo'er – yder således en indsats for at skabe rammerne for et godt privat- og familieliv for højtuddannede arbejdsimmigranter. I Haag er ngo'en ACCES tilknyttet *expat*-centret og støttet af de lokale myndigheder. ACCES iværksætter sociale arrangementer, skaber netværk og tilbyder hjælp til og rådgivning om stort og småt; fx hvor man kan købe ind, sende sine børn i en god skole eller få hjælp, hvis man er stresset. En repræsentant for ACCES fortæller, at ngo'ens styrke er, at alle medarbejdere selv har indvandringsbaggrund. Samtidig åbner organisationens selvstændige karakter mulighed for at give både personlig rådgivning og anbefalinger; eksempelvis omkring hvilke skoler der er bedst. Denne form for rådgivning er der, ifølge ACCES, stort behov for, fordi det er meget svært for nyankomne at navigere i udbuddet af tilbud fra både offentlig og privat side.

Internationale skoler og det internationale miljø er satsningsområder i relation til at forbedre forholdene for højtuddannede arbejdsimmigranter. I Haag og Amsterdam eksisterer der et stort udbud af forskellige internationale skoler – franske, britiske, russiske, kinesiske m.fl. – som er meget efterspurgt. Disse privatskoler er imidlertid dyre, og det er, ifølge de interviewede, primært embedsfolk i internationale organisationer, diplomater og højtuddannede immigranter ansat i store virksomheder, der betaler for børnenes skolegang, som kan benytte sig af tilbudene. Den hollandske offentlige grundskole er gratis, og nogle arbejdsindvandrere vælger denne. Typisk de, der ønsker at bosætte sig mere permanent i Holland. En intern undersøgelse<sup>62</sup> blandt Tilburg Universitets internationale ansatte (215 udsendte spørgeskemaer til ansatte og deres ægtefæller) viser, at de nærer et stort ønske om at kunne placere deres børn i international skole. Universitetet og de lokale myndigheder i Tilburg arbejder nu på at etablere et tilbud.

I tillæg til, at de lokale myndigheder søger at imødekomme behovet for international skole og uddannelse, iværksættes særlige initiativ-

---

62. Undersøgelsen er ikke offentlig tilgængelig og kun benyttet til intern brug.



ver i lokalmiljøer. I de større byer er der tale om internationalt orienterede diversitetskampagner samt sociale og kulturelle arrangementer, mens initiativer i særlige områder målrettes bestemte grupper. For eksempel i Amstelveen, hvor den japanske virksomhed Canon etablerede sit hovedkvarter i 1980'erne. Her har migrantmiljøet, i samarbejde med de lokale myndigheder, indrettet lokalsamfundet med faciliteter specifikt rettet mod japanske immigranter; herunder særlige børneinstitutioner, skoler, borgercenter, boghandlere m.m. (Bontje m.fl., 2009, s. 48).

## SAMFUND OG INTEGRATION

Integration er et stærkt politiseret og problematiseret emne i Holland. De store indvandringsstrømme i 1960'erne og 1970'erne, hvor mange ”gæstarbejdere” kom til (og endte med at blive), samt en efterfølgende stor arbejdsløshed blandt indvandrere har gjort emnerne arbejdsindvandring og integration politisk følsomme. Som i mange andre vestlige lande, der modtager indvandrere med forskellige kulturelle og religiøse baggrunde, er det multikulturelle samfund således sat til debat både politisk og i offentligheden. Samtlige interviewede til denne undersøgelse påpeger inden for denne kontekst, at det kan være svært at være indvandrer i det hollandske samfund. Grundstemningen er, ifølge de interviewede, at ”samfundet ikke kan rumme flere folk” og ”indvandrere skaber problemer”, og selvom denne indstilling ikke er rettet mod de højtuddannede, har den en betydning for deres oplevelse af at være i Holland. Forskere og meningsdannere har i tråd hermed påpeget social eksklusion, negativ stereotypisering og en stadig mere restriktiv integrationspolitik som medvirkende årsager til, at mange indvandrere rejser igen – herunder højtuddannede, der ikke som udgangspunkt er mål hverken for integrationspolitikken eller for den hårde tone over for indvandrere (Bontje m.fl., 2009; Doomernik, 2005, s. 3).

Regionale myndigheder og organisationer forsøger i stigende grad at imødekomme eksklusionsproblematikken, og særligt større byer søger aktivt at skabe et inkluderende, internationalt samfund og byrum. Den årlige integrationsrapport fra Hollands Statistik viser, at antallet af personer med ikke-vestlig baggrund, der forlader Holland, er faldende, samt at det særligt er de højtuddannede i job, der bliver i landet (Statistics Netherlands, 2010). De interviewede til nærværende undersøgelse peger også på, at det hollandske samfunds internationale karakter (primært i de store byer) er med til at gøre det lettere at begå sig som udlænding. Især

fordi man de fleste steder møder velvillighed over for at tale engelsk. På de store arbejdspladser – i særdeleshed på de internationale – er arbejds-sproget typisk engelsk, hvilket letter opholdet for højtuddannede arbejds-sindvandrere.

## OPSUMMERING

Holland har i de seneste år sat markant fokus på behovet for vidensøkonomisk udvikling, hvor øget tilstrømning af international højtuddannet arbejdskraft udgør en vigtig faktor. Holland indførte i 2004 ordningen *Highly Skilled Migrant Scheme* for at lette adgang til Holland for vidensmigranter. Yderligere tiltag er siden iværksat. Strategierne i forhold til at tiltrække arbejdskraft er efterspørgselsstyret, og politikken er indrettet, så virksomheder hurtigt og enkelt kan hente nødvendig højtuddannet arbejdskraft til Holland. For at skabe simple procedurer benytter Holland et *Fast-track*-system. Systemet indebærer, at virksomheder kan forhåndsgodkendes af immigrationsmyndighederne, hvorefter de har ret til fremskyndende procedurer, der varetages af en særlig afdeling af immigrationsmyndighederne. Derudover har myndighederne etableret en række *Expatriate*-centre, som fungerer som modtagecentre for vidensmigranter. I disse centre kan vidensmigranterne via *one-stop-service* få deres opholdstilladelse og blive registreret hos de lokale myndigheder. Herefter kan de straks begynde at arbejde.

Holland er i en proces omkring implementering af en ny migrationspolitik; *Modern Migration Policy*. Et centralt element i denne politik er den såkaldte ”sponsor”. I forhold til arbejdsmigration er sponsoren typisk en arbejdsgiver, og rollen som sponsor indebærer et væsentligt ansvar i forhold til immigransens ophold i Holland. Det betyder, at arbejdsgiveren har ansvar for rekruttering, har pligt til at registrere og dokumentere forhold vedrørende arbejdsmigransens ophold i Holland og har pligt til at informere myndighederne om eventuelle ændringer i forhold til ansættelse og ophold. Immigrationskontrollen i forhold til arbejdsindvandring er derved i høj grad placeret hos arbejdsgivere, hvilket gør hurtige og enkle procedurer mulige. Nogle forskere mener dog, at denne form for privatisering kan være problematisk, da det i nogle tilfælde kan gå ud over immigransernes rettigheder både i forhold til arbejde og privatliv.

Tiltrækning af talenter og højtuddannede relaterer sig i høj grad til kortere eller længevarende udstationeringer i større internationale virksomheder og organisationer. Dette problematiseres af flere interviewede, der mener, at der er behov for langt flere specialister og talenter end de, der kan få ophold via beløbsordningen.

Hvad angår fastholdelse og integration af højtuddannede arbejdsimmigranter, er ansvaret og indsatsen primært lokaliseret hos virksomhederne og eventuelt i ngo'er. Større virksomheder tilbyder typisk velkomstprogrammer, men indsatser omkring mere langsigtet integration er begrænsede. I de større byer er der udbyggede *expat*-miljøer, og byernes internationale karakter gør det let for udlændinge at begå sig. Mange vidensmigranter er udstationerede inden for internationale virksomheder og koncerner og opholder sig typisk kun i Holland i nogle år. De vægter internationale skoler højt og socialiserer primært inden for grænserne af *expat*-miljøer.



## STORBRIANNIEN

Storbritannien er som en tidligere kolonimagt et land, der gennem tiden har tiltrukket mange indvandrere. Alligevel har man været relativt sen til målløst at rekruttere udenlandske højtuddannede arbejdsimmigranter, hvilket er sket fra slutningen af 1990'erne. Til gengæld er Storbritannien et af de lande, der indtil for nylig har været mest åbne i forhold til indvandring af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft (Cerna, 2008). Ordningerne for denne blev til under Labour-regeringen (1997-2010), idet der i nogen tid havde været en efterspørgsel på arbejdsimmigranter. Den daværende Labour-regering blev imidlertid kritiseret for sin indvandringspolitik, bl.a. for at have for lidt kontrol med indvandring. Storbritanniens indvandringspolitik var et emne i valgkampen i 2010, som blev vundet af De Konservative, der lovede at reducere antallet af indvandrere. Reglerne for indvandring af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft er blevet ændret siden december 2010. Der er dog fortsat tale om omtrent samme model, men med reduktioner af antallet af højtuddannede indvandrere.

Den britiske ordning for højtuddannede arbejdsimmigranter, *Point Based System* (PBS)<sup>63</sup>, er inspireret af det australske pointsystem. Storbritannien har haft stor succes med at tiltrække immigranter, heriblandt

---

63. Jf. bilagstabel B2.4 for en oversigt over anvendte forkortelser.

højtuddannede. I perioden 1994-2010 er andelen af udenlandske borgere, som bor og arbejder i Storbritannien, vokset støt. Siden 1990'erne, hvor det første britiske program for højtuddannede indvandrere startede, er den udenlandske arbejdskraft vokset fra 2 mio. til 3,5 mio. (IPPR, 2010c).

Desuagtet har den britiske regering ikke været særligt aktiv i rekrutteringen og fastholdelsen af højtuddannede arbejdsimmigranter, men Storbritanniens omdømme med London som metropol tiltrækker mange fra hele verden.

I det følgende vil vi behandle rammebetingelserne for højtuddannet migration til Storbritannien. Dernæst vil vi skitsere opbygningen af det pointbaserede system, erfaringer med systemet og den administrative praksis af systemet. Til slut vil vi fokusere på fastholdelse af højtuddannede arbejdsimmigranter og deres integration i det britiske samfund.

## STORBRITANNIEN: INDVANDRING TIL DEBAT

### ARBEJDSMARKEDSFORHOLD

Overordnet set har Storbritannien et decentralt organiseret arbejdsmarked, dvs. samarbejdet mellem regering og arbejdsmarkedsparter er indirekte. Arbejdsmigration er dog et område, der går fra at have været et arbejdsgiverledet system til i tiltagende grad at være regeringsledet, bl.a. med regeringens fokus på kontrol af indvandring (Somerville, 2007).

I løbet af 1990'erne oplevede Storbritannien et økonomisk boom, som var incitament til at åbne op for arbejdsimmigranter. Den daværende socialdemokratiske Labour-regerings holdning til arbejdsmigration var influeret af kulturel liberalisme og internationalisme koblet med et ønske om at opbygge et moderne multikulturelt land med en dynamisk og åben økonomi. Labour åbnede op for udenlandsk arbejdskraft, bl.a. i form af en liberalisering af arbejdstilladelser, øget optagelse af udenlandske studerende samt åbning af arbejdsmarkedet til Øst- og Centraleuropa (IPPR, 2010a).

Der har særligt været efterspørgsel på arbejdskraft i brancher som finans og detailhandel og blandt ingeniører, it-personale, lærere, læger og sygeplejersker (Salt, 2006), som hovedsageligt er blevet rekrutteret af private firmaer, bl.a. store multinationale selskaber. Det britiske

system har dog vist sig at være så åbent, at kvoten for indvandring af arbejdsimmigranter har været overskredet (Cerna, 2008).

For tiden befinder Storbritannien sig i en stagnerende økonomisk situation, hvor der i tiltagende grad stilles spørgsmål til, om der er et reelt behov for udenlandsk arbejdskraft. Dette har medført en mindre efterspørgsel på denne form for arbejdskraft. Forskningen på dette område viser, at de seneste 15 års indvandring ikke har haft stor indvirkning på det britiske arbejdsmarked i forhold til ansættelse og løn generelt, med undtagelse af ufaglært arbejde, som indvandringen har haft et mindre nedadgående pres på (IPPR, 2009; Wadsworth, 2010).

Spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for udenlandsk arbejdskraft, forekommer at volde en del spændinger mellem regeringen og arbejdsgivere. Diskussionen går bl.a. på, hvorvidt Storbritannien lever op til at være en ”smart government”, dvs. en regering, der kan skabe betingelser for vækst gennem åbenhed over for investorer og højtuddannet arbejdskraft fra udlandet. Arbejdsmigration i Storbritannien er dermed et kontroversielt tema, idet regeringens ønsker om at reducere indvandringen støder sammen med potentielle økonomiske behov for rekruttering af udenlandsk arbejdskraft (Legrain, 2010 s. 7).

Den nuværende regering har ikke behov for at rekruttere arbejdsimmigranter, idet den ikke mener, der er en udbredt mangel på arbejdskraft i landet. I de seneste år er flere typer af job blevet fjernet fra listen over ubesatte job. Denne udvikling er siden 2007 blevet skærpet med udarbejdelsen af en positivliste, der går under betegnelsen ”jobmangeliste” (*job shortage list*), som gradvist er blevet beskåret. Arbejdsgiverne mener til gengæld, at denne skærpelse er en forkert disposition.

## INDVANDRINGSPOLITIK

Storbritannien var tidligere en omfattende kolonimagt, og derfor har landet været indvandringsland for især de forhenværende kolonier. De største grupper af indvandrere udgøres af folk med indisk, pakistansk og caribisk baggrund samt større grupper med afrikansk, bengalsk og kinesisk baggrund. Statsborgere over 17 år i britisk *Commonwealth*, dvs. det britiske statssamfund bestående af bl.a. tidligere kolonier, kan få opholdstilladelse, hvis de opfylder krav omkring arbejde og evne til selvforsørgelse. Indtil 1997 bestod de eksisterende indvandringsformer i Storbritannien af familiesammenføring og asyl (Salt, 2006). Storbritanniens import af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft er et led i en gradvis

udvikling af en efterspørgsel på dette område, som kulminerede i 1997, da Labour kom til magten. Siden Anden Verdenskrig har der været en relativt lav indvandring til Storbritannien, et resultat af regeringens ønske om at reducere indvandring til et minimum. I 1997 åbnede den socialdemokratiske regering imidlertid op som følge af arbejdsmarkedets voksende efterspørgsel på arbejdsimmigranter. Denne efterspørgsel skabte et vist pres på systemet, som gjorde det svært at opretholde en hård kurs mod immigration.

Den socialdemokratiske regering ønskede et system, hvor de kunne tiltrække de bedste og derigennem åbne op for indvandring på en kontrolleret måde ved at fokusere på de rette personer med rette evner til at deltage i udviklingen af Storbritanniens økonomi.

I 2002 indførte regeringen det første pointbaserede ”program for højtuddannede indvandrere” (*highly skilled migrant program*). Dette udgjorde et elaboreret pointsystem, der gav højtuddannede uden eksisterende jobtilbud ret til permanent ophold efter 4 (fra 2008 5) år. Desuden etablerede regeringen med rådgivning fra *Confederation of British Industries* og *Trade Union Congress* (CBI) sektorspecifikke paneler for de faggrupper, der især tiltrækker udenlandske arbejdsmigranter som ingeniører, it-arbejdere, lærere, læger og sygeplejerske. Disse paneler mødes jævnligt og har en rådgivende funktion i forhold til arbejdsmarked og indvandring. Samtidig flyttede regeringen ansvarsområdet for arbejdsimmigranter fra uddannelse og beskæftigelse til *Home Office* (Indenrigsministeriet), herunder *UK Border Agency* (UKBA), der håndterer indvandring.

Det første program for højtuddannede indvandrere blev imidlertid fundet for kompliceret, og i 2006 påbegyndtes udviklingen af et nyt pointbaseret system, *Point Based System* (PBS), som udgjorde en efterligning af det australske pointsystem i en 5-års-strategi. Systemet havde virkning fra 2008. Introduktionen af dette system udgjorde en forandring hen imod et system baseret på ordninger gennem forskellige kategorier af indvandrere (Trott, 2010).

Siden 11. september 2001 har indvandring og integration imidlertid også været emner, der har været stærkt problematiserede i den britiske offentlige debat. Labour-regeringen under Tony Blair blev bl.a. kritiseret for deres håndtering af indvandring, særligt for manglende kontrol heraf, bl.a. for at holde dørene alt for åbne og være for hurtigt ude i forhold til den internationale konkurrence om udenlandsk arbejdskraft. Der var en udbredt opfattelse af, at der på trods af det nye point-



baserede system fra 2008 ikke var kontrol nok med indvandringen, og at systemet bl.a. ikke stoppede illegal migration, idet kriterierne ikke var hårde og målrettede nok i forhold til uddannelse. Til dette billede hørte introduktionen af immigranter fra de nye østeuropæiske EU-lande, der fik et generelt dårligt omdømme. Storbritannien lukkede flere immigranter fra de nye østeuropæiske EU-lande ind end andre lande i Europa, hvilket blev tolket som en ukontrolleret migration via EU. Recessionen spillede også en rolle, idet den ansporede til mere kontrol og begrænsning af immigranter.

I den offentlige debat blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt det pointbaserede system var for åbent, og om, hvorvidt der var et reelt behov bag efterspørgslen på udenlandsk arbejdskraft. Samtidig blev kvoten for indvandring af arbejdsimmigranter overskredet (Cerna, 2008).

Ifølge en interviewet fagforeningsrepræsentant fra *Trade Union Congress* (TUC) var det en udbredt opfattelse, at der var for mange højtuddannede immigranter, som tærede på Storbritanniens infrastruktur, og som havde en negativ effekt på økonomien. Ifølge denne og andre interviewpersoner har den økonomiske samfundskrise dog ikke spillet nogen stor rolle for de efterfølgende ændringer af politikken for indvandring af højtuddannede. De mener, at reduktionen på dette område primært er politisk, dvs. relateret til at nedbringe antallet af indvandrere generelt.

I 2008 havde Labour strammet op på ordningerne for indvandring af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft, bl.a. ved at indskærpe pointsystemet. Det var imidlertid for sent i forhold til den omfattende kritik, der var af Labours indvandringspolitik. Storbritanniens indvandringspolitik var et emne i valgkampen i 2010, med De Konservatives kritik af Labours mangel på kontrol med indvandringen og løfte om at reducere den totale netto-migration til Storbritannien ”fra hundredetusinder til titusinder”, som er den nuværende regerings slogan. Efter De Konservatives sejr og regeringsskiftet er reglerne for indvandring af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft blevet ændret; de første ændringer blev varslet i december 2010. Omend der er tale om omtrent samme model for indvandring af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft som tidligere, lægger ændringerne dog op til at foretage en reduktion i forhold til antallet af højtuddannede indvandrere.

## TAL OG FAKTA I FORHOLD TIL INDVANDRING

Siden midten af 1990'erne, hvor det første britiske program for højtuddannede indvandrere startede, er mere end 7 mio. immigranter kommet til Storbritannien. En del er taget tilbage, men 2,5 mio. er blevet, og heraf er 1,5 mio. blevet engelske statsborgere. I alt er den udenlandske arbejdskraft vokset fra 2 mio. til 3,5 mio. over de sidste årtier (IPPR, 2010c). I løbet af denne periode er indvandrerbefolkningen desuden blevet mere forskelligartet. Før udgjorde immigranter i Storbritannien primært personer fra britisk *Commonwealth*; i dag udgøres immigranter fra tredjelande primært af personer fra Afrika, Fjern- og Mellemøsten samt desuden af immigranter fra Polen og Rumænien (IPPR, 2010b, s. 3-4). Især andelen af immigranter fra tredjelande er vokset støt, fra 3,8 mio. i 1994 til 7 mio. i 2010 (MAC, 2010, s. 70).

I 2010 var 36,5 pct. af arbejdsimmigranterne højtuddannede. Europæiske immigranter udgør over halvdelen af den udenlandske arbejdsstyrke, heraf er 55,3 pct. i højtuddannede arbejdssektorer (Salt, 2010, s. 56). Ændringerne i ordningerne for uddannede arbejdsimmigranter gør det svært at sammenligne data (Salt, 2010, s. 91). I 2007 ankom 454.000 immigranter til Storbritannien; heraf kom 46,2 pct. fra de forskellige ordninger for arbejdsimmigranter (Dobson & Salt, 2009). De største grupper af højtuddannede arbejdsimmigranter fra tredjelande, der er kommet til Storbritannien, udgøres af indere, som primært har arbejdet med it, og australiere, som primært har arbejdet inden for uddannelse og kultur. Andre nationaliteter, der er størst repræsenteret blandt de, der siden 2002 er kommet til Storbritannien under programmet for højtuddannede immigranter, er fra Pakistan, Nigeria, Kina, USA og Sydafrika (MAC, 2010, s. 84; Salt, 2006, s. 268). I 2009 ankom 567.000 immigranter til Storbritannien, heraf var 118.000 højtuddannede. I 2010 udgjorde højtuddannede arbejdsimmigranter 35,4 pct., og disse var dermed den største gruppe af arbejdsimmigranter.

## SYSTEMETS OPBYGNING

### STORE OG SMÅ ÆNDRINGER

Som beskrevet har det britiske system for indvandring af højtuddannede arbejdsimmigranter ændret sig en del siden dets indførelse. Det er dog

gældende for alle programmer, at de eksplicit henvender sig til migranter uden for EU.

Det tidligere program fra 2002 *High Skilled Migrant Programme* (HSMP) omfattede højtuddannede uden jobtilbud. Dette system gav dem ret til at ansøge om permanent opholdstilladelse efter 4 år og siden 2008 efter 5 år. Dette program bestod af et elaboreret pointsystem med fokus på uddannelsesmæssige kvalifikationer, arbejds erfaring og branchespecifik erhvervs erfaring. Ansøgere fik opholdstilladelse i 1 år og havde herefter mulighed for at få forlænget opholdstilladelsen under forudsætning af, at de var i arbejde og var selvforsørgende.

I 2008 trådte det såkaldte *Point Based System* (PBS) i kraft, som var designet efter det australske pointsystem.<sup>64</sup> PBS består af fem kategorier ("Tiers") og indeholdt i alt 88 grupper af arbejdsimmigranter:

- Kategori 1: Højtuddannede personer uden ansættelse og deres medfølgende familie. Omfatter også *post-study work*, dvs. udenlandske studerende, der gives tilladelse til at blive og arbejde efter endt uddannelse.
- Kategori 2: Omfatter fire underkategorier: 1) *general*, dvs. uddannede personer med mellemlang uddannelse med jobtilbud; 2) *intern udstationering* (*intra company transfer*); 3) sportspersoner; 4) religiøse ledere.
- Kategori 3: Ufaglærte arbejdere.
- Kategori 4: Studerende.
- Kategori 5: Temporære arbejdere.

Som det fremgår, er arbejdsimmigranter med en højere eller mellemlang uddannelse repræsenteret under kategori 1 og til dels kategori 2. Netop kategori 1 og 2 er under ændring, idet de grundet den konservative regerings ønske om at reducere indvandring blev hhv. helt og delvist beskåret. Allerede i oktober 2009 og april 2010 har Labour-regeringen introduceret mindre ændringer, og i april 2011 kom de permanente ændringer.

De nye beskæringer på kategori 1 og 2 skal reducere antallet af visa til arbejdstilladelse pr. år. Kategori 1, som før havde en grænse på 5.100 visa pr. år, er blevet ændret, således at den i dag kun henvender sig til investorer samt særlige talentfulde inden for fx kunst og videnskab, hvoraf der det første år gives visa til 1.000 personer. Kategori 2, *general*, er

---

64. Det australske immigrantsystem omtales nærmere i kapitlet om Canada.

blevet reduceret til ca. 21.000 visa pr. år. Kategori 2, *intern udstationering*, omfatter mindre ændringer i forhold til jobtype og varighed. En stor forandring for ansøgere under Kategori 1 og 2 er, at der ikke længere er nogen forbindelse mellem arbejdstilladelse og permanent opholdstilladelse inden for en 5-års-periode. Der er siden april 2011 desuden kommet en række mindre ændringer.<sup>65</sup>

Det skal understreges, at der med de nye ændringer primært er tale om reduktioner i antal. Dette kapitel har således fokus på det point-baserede system fra 2008, som stadig er gældende.

#### OPBYGNING AF *POINT BASED SYSTEM* (PBS)

Tre aktører er særlig vigtige i opbygningen af PBS:

- Regeringen repræsenteret af UKBA fra Indenrigsministeriet.
- *Migration Advisory Committee* (MAC): En quasi-ngo og selvstændig organisation, der rådgiver og udfører undersøgelser om indvandring for regeringen.
- Fagforeninger, forretnings- og sektorgrupper inden for fx sundhed, uddannelse, it.

Samarbejdet mellem disse organisationer består primært i MAC's udarbejdelse af en *job shortage list*, som blev igangsat i 2007 og siden har været under udvikling. Listen er baseret på offentlig statistik inden for beskæftigelsesområder med potentiel mangel på arbejdskraft. Listen udarbejdes efter konsultation af arbejdsgivere og fagforeninger. Der er dog ikke data på alle erhvervsgrupper, som derfor ansøres til at bevise mangel på arbejdskraft inden for deres felter. MAC består primært af anerkendte britiske universitetsforskere på migrationsområdet, herunder økonomer og sociologer. Forskellige interviewpersoner fremhæver, at et selvstændigt rådgivningsorgan som MAC er en fornuftig model for udarbejdelse af politikken på dette område, ikke mindst fordi området er kendetegnet ved et stærkt fokus i den offentlige debat.

UKBA konsulterer endvidere forretnings- og sektorgrupper med henblik på at få information om, hvordan politikken virker. Ved regelændringer forekommer en konsultationsperiode, hvor firmaer inviteres

---

65. Se [www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk).

til at kommentere på den kommende politik. Der er desuden en direkte og uformel kontakt i form af firmaers lobbyarbejde for regeringen.

## POINTSsystemet OG KRAVENE FOR KATEGORI 1 OG 2

Pointsystemet under kategori 1 og 2 har løbende undergået mindre ændringer, som vil være for omfattende at redegøre for her. I det følgende vil vi forholde os til systemet, som det så ud ved introduktionen i 2008.

**Kategori 1** omfatter personer, der ikke på forhånd har arbejde i Storbritannien. Kategorien omfatter fire forskellige typer: *Generel* (som er for højtuddannede); *entreprenører*, *investorer* og *studerende* (såkaldt *post-study work*). I relation til højtuddannede arbejdsimmigranter er den første og den sidste gruppe relevante. Dette afsnit fokuserer på kategori 1 *generel* (studerende behandles i næste afsnit). For alle indgange gælder, at ansøgere skal opnå mindst 75 points for at få adgang under kategori 1.

Pointsystemet for kategori 1 *generel* er baseret på kvalifikationer, tidligere indtægt og alder, som det fremgår af tabel 6.2.

TABEL 6.2.

Oversigt over kategori 1 *generel* i det britiske pointsystem.

| Kategori                                     | Beskrivelse          | Stigende antal point tildeles efter: |
|--|----------------------|--------------------------------------|
| Uddannelse                                   | Bachelor             | = 0 point                            |
|  | Kandidatuddannelse   | = 35 point                           |
|  | Ph.d.                | = 50 point                           |
|  | Tidligere indtægt    |                                      |
| Tidligere indtægt                            | 16.000-19.999        | = 0 point                            |
|  | 20.000-22.999        | = 15 point                           |
|  | 23.000-25.000        | = 20 point                           |
|  | 26.000-28.999        | = 30point                            |
|  | 32.000-34.999        | = 35 point                           |
|  | 35.000-39.999        | = 40 point                           |
|  | 40.000 eller derover | = 45 point                           |
| Alder  | Under 28             | = 20 point                           |
|  | 28-29                | = 10 point                           |
|  | 30-31                | = 5 point                            |
| Tidligere indtægt erhvervet i Storbritannien |                      | 5 point                              |

Kilde: MAC (2009).

Derudover skal ansøgeren under kategori 1 have bestået en engelsktest på C-niveau. Ansøgeren har ret til at medbringe sin ægtefælle, hvis ansø-

geren kan bevise, at han/hun kan forsørge denne. Ægtefællen har desuden arbejdstilladelse, men er ikke automatisk indplaceret i kategori 1-systemet, dvs. hvis ægtefællen ønsker at ansøge via kategori 1, må denne fraflytte Storbritannien for at søge. Ansøgeren skal desuden medbringe minimum 6.400 GBP (ca. 54.295 DKK) til opstart samt til underhold af medbringende familie samt yderligere hhv. 1.600 GBP (ca. 13.573 DKK) og 800 GBP (ca. 6.787 DKK)<sup>66</sup> for hvert familiemedlem (MAC, 2009, s. 21; Trott, 2010). Ansøgere uden arbejde har som nævnt ret til at slå sig ned i Storbritannien og søge derfra. De har dog ikke ret til understøttelse og må rejse tilbage, i fald de ikke har fundet arbejde eller andre midler til at være selvforsørgende.

Selve ansøgningen til kategori 1 og 2 koster 1.099 GBP (ca. 9.323 DKK). Adgang til Storbritannien gives i første omgang for 3 år og derefter for 2 år, såfremt immigranten lever op til reglerne. Efter de 5 år kan ansøgeren søge om permanent opholdstilladelse i Storbritannien.

**Kategori 2** bestod ved introduktionen af PBS i 2008 af fire forskellige ruter, der var betinget af, at ansøgeren på forhånd havde erhvervet arbejde i Storbritannien: arbejdsmangel (*shortage occupation*), arbejdsmarkedstest (*resident labour market test*), intern udstationering (*intra-company transfer*), repræsentanter for sport og religion. I denne sammenhæng er det primært de to første veje, der ofte henvises til som kategori 2, *generel*, som er vigtige.

En forudsætning for at ansøge kategori 2 er, at jobbet har været annonceret i 4 uger i Storbritannien og i resten af Europa, inden det annonceres uden for Europa, for at afklare, om der reelt findes mangel på den efterspurgte arbejdskraft inden for Storbritanniens rammer (*residential labour market test*). Ligesom ved kategori 1 kan kategori 2-ansøgere medbringe ægtefælle, som automatisk får arbejdstilladelse. Der er ingen yderligere krav til ansøgerne.

Pointsystemet for kategori 2 er anderledes opbygget end for kategori 1 og går på mere generelle kvalifikationer. I alt kræves 70 point for adgang via kategori 2:

---

66. Beregnet efter kursen 1 GBP = 8,48 DKK.

TABEL 6.3.

Oversigt over kategori 2 i det britiske pointsystem.

| Kategori            | Beskrivelse.<br>Stigende antal point tildeles efter: |              |
|---------------------|--|--------------|
| Økonomiske midler   | Minimum 800 GBP (ca. 6.787 DKK)                      | = 10 point   |
| Sprogkendskab       | Engelskkundskaber basalt niveau                      | = 10 point   |
| Arbejdsmarkedsprøve | Bestået prøve  | = 30 point   |
| Fremtidig indtægt   | Indtægt i Storbritannien                             | = 0-20 point |
| Uddannelse          | Uddannelsesmæssige kvalifikationer                   | = 0-15 point |

Kilde: MAC (2009).

## STUDERENDE

Der er mange udenlandske studerende på de britiske universiteter, og de udgør en indtægtskilde for Storbritannien, idet de betaler højere gebyrer end britiske og andre europæiske studerende. Regeringen har også haft et ønske om at tiltrække udenlandske studerende inden for visse fag som it, ingeniørfaget og medicin, hvor der er mangel på britiske studerende. En tredjedel af de oversøiske immigranter i Storbritannien udgøres af studerende, fx fra Kina, et land hvorfra der er kommet mange studerende i de sidste 10-15 år. Udenlandske studerende har mulighed for at arbejde i Storbritannien op til 20 timer om ugen samt fuldtid under ferier og lignende. Kategori 4 omhandler rekruttering af udenlandske studerende og omfatter sponsoreringer og rekruttering af udenlandske studerende. Reglerne på dette område er imidlertid også under skærpelse (UKBA, 2010a).

Kategori 4 omhandler studerende generelt, men kategori 1 har en særlig vej for *post-study-work* (ligeledes under skærpelse), som giver udlændinge, der har taget en videregående uddannelse i Storbritannien, mulighed for 2 års opholds- og arbejdstilladelse i Storbritannien. Derefter har de mulighed for at konvertere til kategori 1, *general*. Ligesom andre højtuddannede arbejdsimmigranter har de dog ikke ret til understøttelse, hvis de bliver arbejdsløse.

Ansøgere til kategori 1 *post-study-work* skal erhverve 75 point, som kan opnås ved at leve op til følgende krav (MAC, 2009, s. 21):

- Erhvervelse af bachelorgrad eller derover anerkendt i Storbritannien.
- Erhvervelse af en videregående universitetsuddannelse anerkendt i Storbritannien eller tilsvarende i Skotland.

- Ansøgningen til *post-study-work* inden for 12 måneder af erhvervelse af uddannelsesgraden.
- Erhvervelse af engelsk sprogtest på C-niveau eller højere.
- Økonomiske midler til underhold på minimum 6.400 GBP (ca. 54.272 DKK).

Som nævnt er dette område under forandring sammen med den generelle reducere af kategori 1. Der har været diskussioner om, hvorvidt udlændinge, som har en videregående uddannelse fra Storbritannien, havner i ufaglært arbejde (UKBA, 2010a). Desuden er regeringens planer om at reducere antallet af oversøiske udenlandske studerende en del af den overordnede plan om at reducere den totale netto-migration til Storbritannien. Også på dette område forekommer der at være uenighed om, hvorvidt Storbritannien kommer til at mangle højtuddannede udenlandske studerende i fremtiden, som kan fortsætte en karriere på det britiske arbejdsmarked (Ackers & Gill, 2005; IPPR, 2011).

#### ERFARINGER MED ORDNINGERNE

Som det allerede er fremgået, har de britiske ordninger for højtuddannede arbejdsimmigranter tidligere været præget af stor åbenhed. Denne åbenhed er blevet problematiseret og har ført til beskæringer i antallet af højtuddannede arbejdsimmigranter. Ét problem med særligt kategori 1, som er blevet fremført, er, at den store åbenhed og manglende kontrol med arbejdsimmigranter og studerende har ført til, at de er blevet udnyttet af arbejdsgivere. Det er dog en mistanke, som aldrig er blevet systematisk dokumenteret gennem undersøgelser. Man har bl.a. været opmærksom på, at ikke alle udenlandske højtuddannede fandt job som kunne matche deres kvalifikationer.

En undersøgelse udført af UKBA viste bl.a., at 30 pct. af de højtuddannede arbejdsimmigranter ender i ufaglærte job (UKBA, 2010b). De interviewede forskere på området har imidlertid kritiseret denne undersøgelse for at være mangelfuld. Dermed mangler denne påstand belæg. Samtidig har der været en udbredt antagelse af, at udlændinge tog arbejdet fra briterne. Men ifølge forskningen er også denne antagelse sandsynligvis grundløs (IPPR, 2009; IPPR, 2010a).

De interviewede eksperter og embedsmænd udtrykker generelt tilfredshed med ordningerne og mener, at de har været velfungerende, idet de har resulteret i en vedvarende tilgang af højtuddannede arbejds-



immigranter til Storbritannien. Særligt kategori 2 fremhæves som en velfungerende ordning, idet det er en fordel, at der er tale om en på forhånd etableret kontakt mellem immigranten og arbejdsgiveren.

En interviewet advokat, hvis arbejdsområder er afviste arbejdsimmigranter, fremhæver det som positivt, at det daværende kategori-system, der var gældende indtil april 2011, havde 88 kategorier for immigranter, idet det på den måde opererede med enhver mulig immigrant-kategori. Han mener, at det nye system er ekskluderende, idet det har fjernet nogle af kategorierne, bl.a. ved at fjerne visse brancher fra positivlisten, hvilket han mener på sigt kan skabe mangel på arbejdskraft. I denne forbindelse retter han også en kritik mod de fortsatte beskæringer af regeringens *job shortage list*, som, han mener, er bagud i forhold til arbejdsmarkedets aktuelle behov og derfor trægt i forhold til, at der kan opstå situationer med spontan mangel på arbejdskraft.

## MARKEDSFØRING OG INFORMATION

### STRATEGIER OG INDSATSER

Den nuværende britiske regering satser ikke på at markedsføre Storbritannien med henblik på tiltrækning af højtuddannede arbejdsimmigranter. Den britiske regering henvender sig primært til store udenlandske investorer – en strategi, der er blevet skærpet med de nuværende ændringer inden for PBS. En interviewet embedsmand ved UKBA henviser til, at systemet er baseret på efterspørgsel, og at man i dette system prioriterer britisk arbejdskraft. Desuden er der ikke – som i 1990'erne, hvor programmet for højtuddannede arbejdsimmigranter startede – nogen aktuel større efterspørgsel på denne form for arbejdskraft. Det har bl.a. at gøre med, at Storbritannien ikke demografisk set udgør en overvejende aldrende befolkning, hvilket er et problem i andre europæiske lande.

Alt i alt har den britiske regering kun iværksat få tiltag til rekruttering af udenlandske arbejdsimmigranter. For eksempel havde regeringen i slutningen af 1990'erne en rekrutteringspolitik på sundhedsområdet pga. mangel på sygeplejersker og læger. Her foregik rekrutteringen gennem ansatte i sundhedssektoren og private rekrutteringsfirmaer, som bl.a. rejste til Filippinerne for at ansætte sundhedspersonale herfra. Angående rekruttering af studerende er dette sket ved, at britiske universite-

ter rekrutterer i udlandet, fx ved at oprette en campus, hyppigst i Indien, Kina, Mellemøsten samt visse afrikanske lande, særligt Nigeria.

Der er heller ingen form for partnerskaber mellem regeringen og arbejdsgivere med henblik på rekruttering af højtuddannede arbejdsimmigranter. Det er arbejdsgiverne, der rekrutterer inden for immigrationslovgivningens bestemmelser. For arbejdsimmigranter fra tredjelande sker dette via MAC's positivliste. Regeringen sætter på denne måde rammer for, hvem firmaerne kan få ind, og monitorerer derved antallet af arbejdsimmigranter. De særlige rekrutteringsinitiativer er overladt til firmaer og større branchespecifikke rekrutteringsfirmaer.

Den eneste form for markedsføring, regeringen iværksætter, foregår via deres hjemmeside ([www.ukba.homeoffice.gov.uk](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk)). Ifølge en embedsmand ved UKBA søger de bl.a. at sikre, at denne webside er så simpel som muligt. De søger at formidle god og troværdig information via deres hjemmeside, idet materialet til hjemmesiden udformes af akademikere og revideres af advokater, forretningsmænd m.fl. Eftersom den britiske regering ikke har nogen presserende interesse for markedsføring, har de ingen evaluering på dette område. Der har dog været en blandet modtagelse af deres hjemmeside fra firmaers etc. side. Disse har klaget over, at den ikke er brugervenlig nok. Dette er et område, UKBA løbende søger at rette op på.

De forskellige personer, der i forbindelse med undersøgelsen er blevet interviewet om dette område, har desuden understreget, at regeringen ikke har behov for at markedsføre sig selv, idet der ikke i de sidste år har været mangel på arbejdsimmigranter – ej heller højtuddannede – i Storbritannien. Sådanne betragtninger vidner bl.a. om, at Storbritannien har visse fortrin i forhold til andre lande alene på grund af landets omdømme, hvilket fremgår af det følgende afsnit.

#### STORBRITANNIENS "BRAND"

Flere af de interviewede eksperter og embedsmænd fremhæver, at Storbritannien tiltrækker højtuddannede primært på grund af sit omdømme. Dette gælder særligt hovedstaden London qua sin status af metropol. En interviewet forsker fra MAC siger, at rekrutteringsfirmaer direkte bruger dette image i deres rekrutteringspraksisser.

Sproget – at der tales engelsk i Storbritannien – tillægger interviewpersonerne ligeledes en stor betydning, idet de påpeger, at højtud-

dannede udlændinge, der påtænker at arbejde i et andet land, i forvejen kan engelsk.

Desuden har det ifølge interviewpersonerne haft en stor betydning, at der har været relativt liberale ordninger for højtuddannede arbejdsimmigranter, der har gjort det let for dem at komme ind i landet. Desuden spiller Storbritanniens lange indvandringshistorie og eksistensen af etniske grupperinger og transnationale bånd en rolle for tiltrækningen af arbejdsimmigranter. De interviewede nævner, at det kan tiltrække højtuddannede arbejdsimmigranter fra lande som fx Indien og Pakistan, at de i forvejen har netværk i Storbritannien, fx i form af familie.

I denne forbindelse nævner flere af de interviewede også Storbritanniens omdømme som et multikulturelt land som noget, der kan virke tiltrækkende på højtuddannede arbejdsimmigranter.

## ADMINISTRATIV PRAKSIS

På UKBA's hjemmeside findes informationer om de forskellige ansøgningsprocedurer, som er forskellige i forhold til, hvorfra man søger, primært om man søger fra eller uden for Storbritannien. Der er således forskellige procedurer og gebyrer i forhold til, hvorfra man søger, samt for hvilken kategori i kategori-systemet man ansøger.

UKBA har kontorer i omkring 130 lande. Desuden kan man søge via UKBA's hjemmeside. På hjemmesiden kan man beregne sine point og downloade ansøgningsskemaer. Ansøgere, der ikke opholder sig i Storbritannien, kan ansøge om visum online. Hertil kræves, at ansøgeren fremviser originale dokumenter som pas, eksamensbeviser, dokumentation for ansættelser, lønindtægter samt desuden betaler et gebyr. Selve ansøgningsskemaet til kategori 2, som kan downloades fra hjemmesiden, er p.t. på 63 sider. Det skal indsendes sammen med de relevante dokumenter til UKBA, og der skal betales et gebyr.

## SAGSBEHANDLING OG SERVICE

UKBA har generelt haft en rimelig kort sagsbehandling, dvs. et par uger, til ansøgere fra kategori 1 og 2. Administrationsgangen for kategori 2, *generel*, består af følgende processer:

1. Den britiske arbejdsgiver tilbyder job til arbejdsimmigranten.
2. Arbejdsgiveren ansøger UKBA om certifikation af sponsorering.
3. Sponsorering tildeles.
4. Arbejdsgiveren informerer arbejdsimmigranten.
5. Arbejdsimmigranten søger om visum (i udlandet eller fra UK) for 3 år. Visum kan forlænges 2 år.
6. Ansøgeren skal yderligere dokumentere sprogttest, økonomiske midler m.m.

Visa til kategori 2 opnås hurtigere end andre former for indvandring og asyl; det tager højst 15 dage. Vil man betale højere gebyr, kan processen gå endnu hurtigere, ned til 1-2 dage.

De forskellige interviewpersoner udtrykker generelt tilfredshed med systemet og dets effektivitet, bl.a. fordi det ikke kræver for megen dokumentation og er hurtigt. En embedsmand fra UKBA mener dog, at det er nødvendigt at strømline ansøgningsprocessen yderligere for derved at gøre den hurtigere og mere kundevenlig. UKBA har siden 2008 anvendt en biometrisk opholdsregistrering (*biometric residence permit*), der er en form for udvidet visum. Denne registrering blev indført i 2008 som erstatning for det tidligere identitetskort. Det nye biometriske identitetskort gælder som visum for indvandrere fra tredjelande og indeholder information om immigrantens opholdsstatus. Kortholderen identificeres via billede og fingeraftryk. Dette system vil de gerne videreudvikle som et led i ansøgningsprocessen. Desuden søger de at differentiere mellem forskellige sponsorer i systemet for at gøre det nemmere for de store firmaer at få adgang hertil.

Andre personer peger på, at systemet stadigvæk bærer præg af at være for bureaukratisk. En britisk advokat, der gennem sit arbejde med afviste ansøgere har stort indblik i sagsgangen, fortæller, at småfejl, fx stavfejl i ansøgningen, kan være årsag til, at ansøgningen bliver afvist – og uden at ansøgeren bliver underrettet om årsagen. Han fortæller, at der desuden er en del ”papirnusseri” i forhold til dokumentation i forbindelse med kategori 2, fx lønsedler, stempler eller brevhoveder fra arbejdsgiveren. Han mener, at det er problematisk, at kun originaler og ikke internetdokumenter eller scannede dokumenter accepteres som dokumentation. Han tolker dette som udtryk for en umoderne regelbundenhed og infleksibilitet.

## ANKOMST OG MYNDIGHEDSKONTAKT

Den britiske regering har ingen særlige initiativer for højtuddannede arbejdsimmigranter i forhold til deres ankomst og myndighedskontakt. Ved ankomst til lufthavnene i Storbritannien skal arbejdsimmigranten henvende sig til UKBA's kontor (border force) for at få en indrejseattest. Derudover er det igen primært arbejdsgiverne, der skal sørge for at introducere arbejdsimmigranten til det britiske samfund, bl.a. ved at hjælpe immigranten med registrering hos socialforsikring og skat.

Ifølge en fagforeningsrepræsentant fra TUC er det desuden arbejdsgiverens ansvar at informere arbejdsimmigranter om deres rettigheder etc. Arbejdsimmigranter i offentlige erhverv informeres delvist om deres rettigheder, idet de får kontakt til fagforeninger ved deres ansættelse. Der er dog ingen særlig rutine om det; arbejdsimmigranter har i princippet samme rettigheder som alle andre ansatte. De har bl.a. en prøvetid på 1 år. Bliver de arbejdsløse, har de derimod ikke mulighed for at få understøttelse. TUC fører tilsyn med arbejdsimmigranter i offentlige erhverv, men har kun tiltag i forhold til ufaglærte arbejdsimmigranter, fx fra Østeuropa, som udgør særligt sårbare grupper.

Interviewpersonen fra TUC påpeger dog, at det er et problem, at arbejdsgivere ikke opfordrer højtuddannede arbejdsimmigranter til at blive medlem af fagforeninger. Der er generel mangel på opsyn på dette område, hvilket ifølge den pågældende interviewperson indebærer en risiko for, at højtuddannede arbejdsimmigranter bliver udnyttet af deres arbejdsgivere. I relation hertil kritiserer interviewpersonen regeringen for ikke at gøre nok for, at arbejdsimmigranternes rettigheder overholdes.

## FASTHOLDELSE OG INTEGRATION

I Storbritannien er der generelt ikke fokus på at fastholde og integrere højtuddannede arbejdsimmigranter; det forventes, at de kan klare sig selv. Prioritering af fastholdelse af højtuddannede arbejdsimmigranter er især blevet ændret i de senere år og særligt i forbindelse med regerings-skiftet i 2010. Som nævnt gav ordningerne fra 2002 højtuddannede mulighed for at ansøge om permanent opholdstilladelse efter 4 år og siden 2008 efter 5 år. Denne ordning er blevet ændret, og det vil fremover ikke være muligt at søge om permanent ophold inden for kategori 1 og 2.

Ifølge de interviewede eksperter har den britiske regering en retorik om, at de kun ønsker at beholde de allerbedste, samtidig med at regeringen reelt ikke forekommer at være interesseret i at fastholde arbejdsimmigranter og derfor ikke har nogen aktiviteter på det område.

Det er igen arbejdsgiverne, der formodes at have tiltag i forhold til højtuddannede arbejdsimmigranter og deres families integration i lokalområdet. Det er en del af arbejdsgivernes rekrutteringsstrategi, at de tilbyder hele ”pakker” til immigranten og dennes familie i form af bolig, skole mv. Ingen af de interviewede kendte dog til nogen konkrete tiltag. Derudover er der ingen særlige aktører, så som ngo’er etc., der tager sig af højtuddannede arbejdsimmigranter. Der er lokale initiativer i form af fx velgørenhedsorganisationer, der med midler fra lokale myndigheder arrangerer aktiviteter, men disse aktiviteter er først og fremmest rettet mod sårbare immigrantgrupper; højtuddannede arbejdsimmigranter formodes at kunne klare sig selv.

Myndighederne tager det endvidere for givet, at højtuddannede arbejdsimmigranter kan tale engelsk, når de ankommer til landet, hvilket som beskrevet påkræves ved ansøgning. Derudover er der ingen sprog- og kulturkurser for højtuddannede. Kendskab til britisk kultur er kun et krav, hvis arbejdsimmigranten ønsker britisk statsborgerskab og i den forbindelse skal bestå *Life in the UK*-testen. Denne prøve finder sted i et af UKBA’s prøvecentre, varer 45 minutter og består af 24 multiple-choice-spørgsmål baseret på materiale fra håndbogen *Life in the UK: A Journey to Citizenship* (Home Office – Life in the UK Advisory Group, 2007). Denne bog omhandler lovgivning om indvandring samt generelle oplysninger om styreform, arbejdsmarked og lovgivning i Storbritannien. Beståelsesgrænsen for prøven er en korrekt besvarelse på mindst 75 pct. Dumper man prøven, har man mulighed for at tage prøven om efter 7 dage.

Flere af de interviewede peger dog på, at der i Storbritannien i forvejen er visse institutioner, der letter integrationen i lokalsamfundet. Det skyldes især Storbritanniens lange indvandringshistorie, som betyder, at der i dag findes forskellige etniske grupper bosat i mange af landets lokalsamfund. Disse eksisterende lokale etniske netværk er med til at lette integrationen for de nye immigrantgrupper som bl.a. højtuddannede. En interviewet professor i geografi ved University College London omtaler denne tilstedeværelse af netværker som en form for social kapital qua deres integrerende rolle, fx også i forhold til arbejdsmarkedet.

Faktisk er selve diskursen omkring integration umiddelbart ny i Storbritannien i forhold til andre europæiske lande. En interviewet lektor i jura ved universitetet i Middelsex udtaler, at Storbritannien i grunden ikke har nogen tradition for integration – i den generelle betydning af tilpasning til majoritetssamfundet:

Storbritannien har ingen tradition for integration. Storbritannien har en tradition for migration. Selve idéen om en integrationsproces, der strækker sig over lang tid, er noget, som vi finder meget underligt.

De forskellige interviewpersoner omtaler generelt Storbritannien som et land, der på grund af sin lange indvandringshistorie er meget åbent i forhold til kulturel diversitet og netop er kendt for sin multikulturalisme, der bl.a. betoner kulturelle særrettigheder (se også Modood, 2007). Lektoren i jura ved universitetet i Middelsex mener, at diskursen om minoriteter er anderledes i Storbritannien end i andre europæiske lande, netop fordi immigranter længe har udgjort en del af det britiske samfund. Hun mener, at diskursen er mindre ”aggressiv” i Storbritannien, fordi det er et land bestående af mennesker med mange forskellige kulturelle baggrunde, hvorfor der ikke er nogen stærk nationalisme. Hun påpeger bl.a., at Storbritannien i modsætning til mange andre europæiske lande ikke har haft en ”burkadebat”. Dette ser hun som et udtryk for, at den britiske elite er påpasselige med at udtrykke fordomme over for etniske og religiøse minoriteter og søger at udtrykke sig nuanceret om dem.

Samtidig påpeger denne lektor sammen med en række af de øvrige interviewpersoner, at Storbritannien siden 2001 har gennemgået en forandring hen imod at være mindre åbent over for kulturel forskellighed, og efter begivenheder som 11. september og bombardementerne i London i 2005 har den offentlige debat stillet spørgsmålstegn ved multikulturalismen. Interviewpersonerne ser dette som udvikling, hvor Storbritannien er begyndt at have samme retorik som andre lande i og uden for Europa, der udtrykker en bekymring for indvandrere, integration og nationale værdier og social sammenhængskraft. Netop siden 2001 har den britiske politik på indvandringsområdet på visse områder tilnærmet sig andre europæiske lande, fx med *Life in the UK*-testen fra 2002 og andre forsøg på indføring af regler, der har gjort det sværere at opnå britisk

statsborgerskab. Også de nuværende stramninger på området for højtuddannede arbejdsimmigranter kan ses i denne kontekst.

## OPSUMMERING

Som det er fremgået af dette kapitel, er højtuddannet udenlandsk arbejdskraft i Storbritannien et område, der i disse år er til stor debat. Endvidere er de ordninger, som tidligere har muliggjort, at højtuddannede fra tredjelande kunne komme til landet, på vej til at blive væsentligt mere restriktive. De spørgsmål, der har været rejst om, hvorvidt der er et reelt behov for denne form for arbejdskraft på det britiske arbejdsmarked, har skabt spændinger mellem regeringen og arbejdsgivere.

På trods af at regeringen hverken har initiativer til at tiltrække eller fastholde højtuddannet udenlandsk arbejdskraft, forekommer Storbritannien at have haft succes med både rekruttering og fastholdelse. Siden midten af 1990'erne er gruppen af udenlandske arbejdstagere i Storbritannien vokset med 1,5 mio., og i de senere år har gruppen af højtuddannede arbejdsimmigranter udgjort den største gruppe blandt arbejdsimmigranter. Denne gruppe omfatter personer, som kommer fra Europa og fra tredjelande.

Storbritanniens pointsystemer er blevet opbygget siden slutningen af 1990'erne. De erfaringer, der p.t. er gjort med systemet, viser, at systemet er åbent, idet det har tiltrukket mange. Denne åbenhed er dog blevet kritiseret især fra politisk hold og har været medvirkende til den nuværende regerings ønske om at reducere immigrationen. Hvorvidt højtuddannede arbejdsimmigranter reelt tager arbejdskraft fra britiske statsborgere, er der dog ikke enighed om blandt politikere, arbejdsgivere og forskere, der beskæftiger sig med området. Interviewpersonerne fremhæver generelt, at ordningerne er velfungerende med en hurtig og effektiv administrativ praksis. Især fremhæves de ordninger, hvor der på forhånd er etableret kontakt mellem arbejdsgiver og arbejdsimmigrant, som velfungerende.

En ikke uvæsentlig faktor for tiltrækningen af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft er Storbritanniens internationale omdømme, samt at det sprogligt set ikke er en udfordring at immigrere dertil. Dertil kommer, at Storbritannien i forvejen er et land med en lang indvandringshistorie og et ry for multikulturalisme. Et spørgsmål er dog, om de



nye ændringer i Storbritanniens indvandringspolitik er udtryk for ændringer i billedet af Storbritannien som multikulturelt samfund.

Hvad angår fastholdelse og integration af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft, har regeringen ingen direkte initiativer hertil, ud over at den medfølgende ægtefælle har arbejdstilladelse. Initiativer i forhold til arbejdsimmigranterne og deres families trivsel i forhold til bolig og skole er noget, som enten arbejdsgiverne eller familierne selv må tage sig af.



## CANADA

Canada har gennem en længere årrække været aftager til et meget stort antal internationale arbejdsmigranter. Canada udstedte i 2009 252.179 permanente opholdstilladelser til migranter, der ønskede at komme til landet. Af disse var 153.498 arbejdsimmigranter inkl. familie. Hertil kom 178.478 internationale arbejdstagere, som kom ind på en midlertidig arbejdstilladelse, samt 85.140 studerende (CIC, 2010). 515.797 migranter kom altså til landet i 2009 på enten permanente eller midlertidige opholdstilladelser eller som studerende. Set i forhold til, at Statistics Canada i 2010 anslog landets befolkning til 34,2 mio. indbyggere, er dette et højt tal.

Canada anvender et pointsystem til at udvælge de migranter, der får lov til at komme til landet på en permanent opholdstilladelse, og i dette pointsystem spiller uddannelse en vigtig rolle sammen med sprogkundskab (engelsk/fransk) og arbejdserfaring. Studier viser, at netop disse permanente arbejdsimmigranter har et højt uddannelsesniveau, som endda er steget over de seneste 15 år (Hawthorne, 2008). Blandt indvandrere, der kom til Canada mellem 1996 og 2001, havde 37 pct. en videregående uddannelse, mens det i den canadiske befolkning som helhed i 2001 gjaldt 15 pct. (Hawthorne, 2008, s. 7).

Canada tiltrækker altså et stort antal arbejdsimmigranter, som over en årrække integreres på det canadiske arbejdsmarked, hvor de bi-

drager til landets økonomi (Dungan m.fl., 2010). Migration til Canada er dog ikke alene en socioøkonomisk succeshistorie. Arbejdsløshed og fattigdom blandt immigranter, der er kommet til Canada, har været stigende siden starten af 1990'erne (Fleury, 2007). Analyser viser også, at immigranterne oplever faldende afkast af deres uddannelse på det canadiske arbejdsmarked sammenlignet med immigranter, der kom tidligere (Picot m.fl., 2007), samt at Canada går glip af et stort bidrag til landets økonomi ved ikke at udnytte indvandreteres kvalifikationer tilstrækkeligt (Young, 2007, 2003).

Dette er dog problemer, som forskere, praktikere og beslutningstagere er opmærksomme på i Canada, og som mange forskellige offentlige og private organisationer med forskellige initiativer søger at afhjælpe, som det vil fremgå nedenfor. I Canada er der ikke bare en betydelig del af den offentlige sektor og servicesektoren, som arbejder med migration og immigranternes modtagelse, integration m.m. Der er også omfattende forskning, som beskæftiger sig med migration og migranter – herunder højtuddannede migranternes arbejdsvilkår og integration. Denne forskning belyser de samfundsmæssige muligheder og udfordringer, som knytter sig til den store migration til landet, og den bidrager dermed til at levere viden til offentligheden og beslutningstagere.

I det følgende vil vi først kort komme ind på rammebetingelserne for højtuddannet migration til Canada. Herefter kommer vi ind på markedsføring og information, på migrationssystemets opbygning og på administrativ praksis. Derefter følger en beskrivelse af, hvad man gør i Canada i forhold til ankomst og myndighedskontakt og fastholdelse og integration.

## CANADA – ET IMMIGRANTSAMFUND

Canada er historisk betragtet et immigrantsamfund, hvilket er vigtigt at være opmærksom på, når man studerer landets politik vedrørende rekruttering og integration af højtuddannet arbejdskraft. Som sociologen Jeffrey Reitz anfører i et interview lavet i relation til dette projekt, er det en del af canadiernes nationale selvforståelse, at der er immigration til Canada (se også Reitz, 2010). Canadierne støtter indvandring til landet, fordi indvandring af et bredt udsnit af den canadiske befolkning betragtes som et definerende karakteristikum ved det canadiske samfund, og

fordi de fleste mener, at indvandring leverer et dynamisk bidrag til det canadiske samfund.

Dette gælder endda, selvom forskellige makroøkonomiske studier har fundet, at arbejdskraftindvandring ingen eller kun lille positiv effekt har på det canadiske arbejdsmarked og den canadiske samfundsøkonomi (fx Economic Council of Canada, 1991). Økonomer fra University of Toronto argumenterer i et nyere studie for, at nogle økonomiske analyser af indvirkningen af indvandrere på det nationale arbejdsmarked finder begrænset eller ingen indvirkning, nogle få analyser finder positive virkninger, mens nogle få andre finder negativ indvirkning. Deres egen analyse når dog frem til, at indvandring generelt *er* til gavn for det canadiske arbejdsmarked, for den canadiske samfundsøkonomi og for den canadiske stats finanser (Dungan, Fang & Gunderson, 2010).

Canada er altså et immigrantsamfund. Ifølge en rapport fra Statistics Canada var 20 pct. af befolkningen i 2006 født uden for Canada. Ifølge en befolkningsfremskrivning kunne dette antal i det kommende år stige til mellem 25 og 28 pct. (Statistics Canada, 2010). Det store antal indvandrere afspejler sig også på arbejdsmarkedet, hvor immigranter ifølge Statistics Canada i 2006 udgjorde 21,2 pct. af den totale arbejdsstyrke på 17,1 mio. personer (Statistics Canada, 2008). Beskæftigelsesraten for immigranter i alderen 25-54 år var i 2006 77,5 pct., mens den for personer født i Canada samme år var 82,4 pct. Immigranter er altså meget tæt på at have samme beskæftigelsesrate som indfødte canadiske statsborgere.

Samtidig skal man være opmærksom på, at der er store regionale forskelle i Canada, når det drejer sig om, hvor immigranter bosætter sig – og dermed også tilgangen af arbejdskraft til arbejdsmarkedet. Flere interviewpersoner peger på en såkaldt ”MTV-effekt”, som gør sig gældende her. Immigranterne søger mod de store byer, herunder særligt ”MTV”: Montreal, Toronto og Vancouver. Blandt disse tre er det i særlig grad Toronto beliggende i Ontario-provinsen, der trækker. Af 636.500 arbejdsimmigranter i alderen 25-54 år, som ankom til Canada mellem 2001 og 2006, valgte 51,1 pct. at slå sig ned i Ontario. Quebec, hvor hovedbyen er Montreal, modtog i samme periode 19,2 pct. af disse, mens British Columbia, hvor hovedbyen er Vancouver, modtog 15,9 pct. (Statistics Canada, 2008).

I Toronto, den største by i Canada, er over halvdelen af befolkningen født uden for Canada. For at arbejde inden for en lang række

forskellige professioner i Canada, skal man have en autorisation – fx som læge eller ingeniør. I Ontario-provinsen er der ca. 70.000 autoriserede ingeniører. 40 pct. af disse har, ifølge oplysninger fra ingeniørforeningen i Ontario, deres ingeniøruddannelse fra udlandet, inden de kom til Canada og blev autoriserede til at arbejde som civilingeniører her.

Immigranterne tager altså primært til bestemte provinser og til de store metropoler, mens andre provinser og fjernt beliggende byer og landområder til gengæld kan have betydelige problemer med at tiltrække arbejdskraft (både af canadisk og udenlandsk afstamning). Disse problemer søger man til dels at løse ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft på midlertidige opholdstilladelser. Provinsen Alberta, som har en stor olieindustri baseret på udvinding af olie fra oliesand, rekrutterer således mange arbejdsimmigranter fra udlandet til denne industri ved hjælp af muligheden for at tildele disse midlertidige opholdstilladelser.

## DET CANADISKE IMMIGRATIONSSYSTEM

Når immigration betragtes velvilligt af mange canadiere, er en del af forklaringen, at indvandrere betragtes som en ressource for samfundet. Dette bygger igen på, at de indvandrere, der sammen med deres familie får permanent opholdstilladelse, bl.a. udvælges i kraft af deres uddannelsesmæssige kvalifikationer. Politisk betragtet har Canada op gennem hele det 20. århundrede satset på en *selektiv immigrationspolitik* (Antecol, Cobb-Clark & Trejo, 2004).

Tidligt i det 20. århundrede skelnede Canada mellem ”foretrukne” indvandrere (fra Storbritannien, USA og lande i Nordvesteuropa), som fik mulighed for indvandring, og ”ikke-foretrukne”, som ikke fik adgang. Senere blev disse udvælgelseskriterier betragtet som diskriminerende. I 1962 gik man over til udvælgelse af indvandrere baseret på individuelle karakteristika, og i 1967 indførte man et pointsystem, hvis grundprincipper fortsat gælder for det canadiske immigrationssystem.

Fra midten af 1960’erne og frem indebar dette radikale ændringer i indvandrernes nationale oprindelse. Hvor 85 pct. af indvandrerne i 1966 kom fra Europa og USA, så var dette tal i 2004 reduceret til 21 pct. (Hiebert, 2006, s. 186). Til gengæld kom i 2005 47 pct. fra Asien, 22 pct. fra Afrika og Mellemøsten og 9 pct. fra Latinamerika. Samlet kom næ-

sten fire femtedele af indvandererne altså fra ikke-vestlige lande (se også tabel 7.1).

TABEL 7.1

Permanente opholdstilladelser i Canada fordelt på udrejselande, 2009. Antal og procent.

| Placering        | Land           | Antal   | Pct. |
|------------------|----------------|---------|------|
| 1                | Kina           | 29.049  | 12   |
| 2                | Filippinerne   | 27.277  | 11   |
| 3                | Indien         | 26.122  | 10   |
| 4                | USA            | 9.723   | 4    |
| 5                | Storbritannien | 9.566   | 4    |
| 6                | Frankrig       | 7.300   | 3    |
| 7                | Pakistan       | 6.214   | 2    |
| 8                | Iran           | 6.065   | 2    |
| 9                | Korea          | 5.864   | 2    |
| 10               | Marokko        | 5.222   | 2    |
| Total top 10     |                | 132.402 | 53   |
| Alle andre lande |                | 119.777 | 47   |
| Total            |                | 252.179 | 100  |

Anm.: Bemærk, at denne tabel ikke blot opgør point-udvalgte (højtuddannede) immigranter, men også flygtninge og familiesammenførte.

Kilde: Annual Report to Parliament on Immigration, 2010 (CIC, 2010a).

Lovgivningsmæssigt har det aktuelle immigrationssystem hjemmel i *The Immigration and Refugee Protection Act* fra 2002, som administreres af det canadiske ministerium for statsborgerskab og immigration (Citizenship and Immigration Canada, CIC)<sup>67</sup>. Grundlæggende skelner man i det canadiske immigrationssystem mellem tre kategorier af immigranter:

- Økonomiske immigranter
- Familiesammenførte
- Flygtninge.

I det følgende koncentrerer vi os om de økonomiske immigranter.

---

67. Jf. bilagstabel B2.5 for oversigt over anvendte forkortelser.

## ØKONOMISKE IMMIGRANTER OG POINTSYSTEMET

De fleste ansøgere i kategorien økonomiske immigranter udvælges på baggrund af et pointsystem, selvom der også findes andre udvælgelseskriterier, som det vil fremgå nedenfor. Pointsystemet bygger på seks kriterier: uddannelse, sprogkundskab (engelsk/fransk), erhvervs erfaring, alder, jobtilbud i Canada og tilpasningsevne (se tabel 7.2).

TABEL 7.2

Oversigt over det føderale canadiske pointsystem til tildeling af permanent opholdstilladelse til immigranter i den økonomiske klasse.

| Kategori           | Beskrivelse.<br>Stigende antal point tildeles efter:   | Maks.<br>point |
|--------------------|--|----------------|
| Uddannelse         | Afsluttet uddannelse fra gymnasieniveau til kandidatgrad/ph.d.   | 25             |
| Sprogkendskab      | Efter evne til at forstå, tale, skrive og læse engelsk eller fransk.   | 24             |
| Erhvervs erfaring  | 1 til 4 års erhvervs erfaring i betalt fuldtids-/deltidsarbejde.   | 21             |
| Alder              | Maks. point i alder 21-49 år. Faldende antal point på begge side af dette interval.  | 10             |
| Jobtilbud i Canada | For personer, som allerede arbejder i Canada på en midlertidig kontrakt, eller som har et officielt godkendt jobtilbud fra en canadisk arbejdsgiver.                 | 10             |
| Tilpasningsevne    | Baseret på enten: Ægtefælles uddannelsesniveau; forudgående job; forudgående studier i Canada; på forhånd arrangeret jobtilbud i Canada; familie bosiddende i Canada | 10             |
| Total              |  | 100            |

Kilde: Citizenship and Immigration Canada (CIC).

Se <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, besøgt 9.3.2011.

Som det fremgår af tabel 7.2, er det særligt uddannelse, sprogkendskab og erhvervs erfaring, der vægter tungt i pointsystemet. Man kan maksimalt opnå 100 point, mens der kræves 67 point for at opnå opholdstilladelse.

Det skal bemærkes, at man i systemet skelner mellem *den primære ansøger* og dennes *familie* (ægtefælle og børn). Det er den primære ansøgers kvalifikationer, erfaring m.m., der vurderes i pointsystemet. Opnår denne en opholdstilladelse, får den pågældende mulighed for at bringe sin familie med ind i landet. Derfor kommer der faktisk flere familiemedlemmer end primære ansøgere ind i landet via kategorien kvalificerede arbejdsimmigranter (se tabel 7.3).



## PROVINSPROGRAMMER

Kategorien økonomiske immigranter rummer også ansøgere, der får permanent opholdstilladelse via de særlige *provinsprogrammer*. Disse er programmer, hvor hver enkelt provins selv kan udvikle kriterier til udvælgelse af immigranter baseret på fx lokale demografiske udfordringer eller problemer vedrørende mangel på særlige typer af arbejdskraft. Det skal påpeges, at selvom kriterierne til udvælgelse af indvandrere fastlægges i den enkelte provins, så administreres programmerne fortrinsvis på føderalt niveau af den canadiske stat. Gennem de senere år har den føderale regering i Ottawa i stigende omfang tilladt provinserne at rekruttere immigranter via disse programmer, mens antallet af føderalt udvalgte immigranter tilsvarende er gået ned. Ud over disse programmer har den fransktalende provins Quebec sit eget særlige immigrationsprogram.

TABEL 7.3

Antal permanente opholdstilladelser udstedt i Canada. 2009.

| Immigrantkategori                                     | Antal          |
|---|----------------|
| <i>Økonomisk klasse</i>                               |                |
| Føderalt udvalgt:                                     |                |
| Kvalificerede arbejdsimmigranter                      | 64.611         |
| Erhvervsklasse  | 10.845         |
| Canadisk erfaring                                     | 2.544          |
| Au-pair   | 12.454         |
| Quebec-udvalgte                                       |                |
| Kvalificerede arbejdsimmigranter                      | 31.351         |
| Erhvervsklasse  | 1.676          |
| Provinsprogrammer                                     | 30.378         |
| <i>Subtotal økonomisk klasse – primære ansøgere</i>   | <i>64.007</i>  |
| <i>Subtotal økonomisk klasse – ægtefæller og børn</i> | <i>89.491</i>  |
| <i>Total</i>  | <i>153.498</i> |
| <i>Familiesammenførte – total</i>                     | <i>65.200</i>  |
| <i>Flygtninge – total</i>                             | <i>22.846</i>  |
| <i>Andre – total</i>                                  | <i>10.634</i>  |
| <i>Samlet total</i>                                   | <i>252.179</i> |

Anm.: Bemærk, at kategorien *Økonomisk klasse* dækker over både det, canadierne kalder *den primære ansøger* (som, når det drejer sig om arbejdsimmigranter, pointvurderes) og dennes *medfølgende familie*. Det samlede antal personer i hver af disse to grupper adskilles i de to subtotaler for økonomisk klasse i tabellen. Gruppen *Familiesammenførte* dækker over familie-medlemmer, som sammenføres med en person, som allerede er bosat i Canada.

Kilde: Annual Report to Parliament on Immigration, 2010 (CIC, 2010a).

Provinsprogrammerne er til støtte for regionalt selvstyre, ligesom de giver mulighed for bedre at tilpasse indvandringen til behovene på det lokale arbejdsmarked. I Quebecs tilfælde handler det om muligheden for at rekruttere fransktalende migranter til en fransktalende delstat. Nogle interviewpersoner (ngo-repræsentanter og embedsmænd) peger dog på, at det også handler om, at staten Canada har en stor pukkel af ubehandlede immigrationsansøgninger. Ved at styrke provinsprogrammerne overføres en del af ansvaret og dermed også en del af administrationsbyrden til provinserne.

#### ØVRIGE ØKONOMISKE IMMIGRANTKATEGORIER

Ud over kvalificeret arbejdskraft udvalgt via pointsystemet og provinsprogrammerne rummer den økonomiske kategori tre mindre adgangskategorier: ”canadisk erfaringsklasse”, ”føderal erhvervsklasse” og ”omsorgsgivere bosat på arbejdsstedet” (au pair). Den første af disse kategorier – ”Canadian Experience” – giver lettere adgang til immigration til personer, der allerede har arbejdet eller studeret i Canada. Føderal erhvervsklasse – ”Federal Business” – er for personer med en vis dokumenteret startkapital, der ønsker at slå sig ned i Canada med henblik på investering eller for at starte en virksomhed. Den sidste kategori er for au pair-medhjælpere til enten børnefamilier, personer med handicap eller ældre.

#### MIDLERTIDIGE OPHOLDS- OG ARBEJDSTILLADELSER

Ud over de permanente opholdstilladelser udsteder Canada endvidere et stort antal midlertidige arbejds-/opholdstilladelser. I 2009 drejede det sig om 178.478 midlertidige arbejdstilladelser, som immigrationsministeriet udstedte i samarbejde med det canadiske beskæftigelsesministerium (Human Resources and Skills Development Canada, HRSDC), der overvåger og laver fremskrivningen for behovet for arbejdskraft på det canadiske arbejdsmarked. Canada henter således et stort antal arbejdsimmigranter ind på midlertidige arbejdstilladelser, hvilket er en forholdsvis ny udvikling. Tidligere udstedte man ikke så mange midlertidige arbejdstilladelser. Hertil kom i 2009 85.140 internationale studerende, som fik visum til at komme til Canada. Antallet af midlertidige arbejdstilladelser og visa til studerende androg tilsammen i 2009 263.618 tilladelser. Lægger man de midlertidige til de permanente opholdstilladelser, udstedte Cana-

da i 2009 dermed samlet 515.797 permanente og midlertidige opholdstilladelser.

#### STUDERENDE

Man har to forskellige typer af arbejdstilladelser, som skal muliggøre, at studerende kan opnå arbejdserfaring i Canada og forøge chancerne for at fastholde veluddannede studerende i Canada efter afsluttede studier. Det ene program – det såkaldte *Off Campus Work Permit Programme* – vedrører arbejdstilladelser til studiejob til udenlandske studerende. Det giver studerende fra universiteter med en aftale med regeringen mulighed for at arbejde 20 timer om ugen ved siden af deres studier og for at arbejde fuldtid i ferier i løbet af studieåret. Det andet program – det såkaldte *Post-graduation Work Permit Programme* – vedrører arbejdstilladelser til kandidater, og det sigter mod at fastholde studerende efter færdiggjorte studier. Det giver disse studerende mulighed for at arbejde op til 3 år i Canada efter færdiggjorte studier. Begge programmer muliggør, at studerende kan opnå canadisk arbejdserfaring, hvilket igen bidrager til, at de kan opnå permanent opholdstilladelse via den såkaldte ”canadisk erfarings-klasse” i immigrationssystemet. I 2009-2010 udstedte CIC 16.400 arbejdstilladelser til studenterjob og 18.300 arbejdstilladelser til kandidater (CIC, 2010a).

#### NYERE ÆNDRINGER AF LOVGIVNING OG ADMINISTRATIV PRAKSIS

En udfordring for det canadiske immigrationssystem frem til 2008 var en stadig voksende hurdle af ubehandlede ansøgninger. Ifølge CIC's årsrapport fra 2010 var der i 2008 640.000 ubehandlede ansøgninger (CIC, 2010a). Den canadiske immigrationsminister gav i en canadisk avis i marts 2008 udtryk for, at tallet samlet var helt oppe på 900.000 ubehandlede ansøgninger (Keung, 2008). Ventetiden i forbindelse med behandling af en ansøgning kunne være på over 7 år. Derfor introducerede den canadiske regering i starten af 2008 en ny lovgivning (lov nr. C-50), der gav ministeren for immigration og statsborgerskab større beføjelser til at udstede ministerielle instruktioner vedrørende behandling af ansøgninger

om opholdstilladelse.<sup>68</sup> Dette blev fulgt op af en handleplan for hurtigere immigration i efteråret 2008.<sup>69</sup> Denne handleplan havde tre prioriteter: 1. At nedbringe ventelisten for ansøgere i kategorien af føderale arbejdsimmigranter, 2. At reducere ventetiderne for immigrationsansøgninger, 3. At forbedre immigrationssystemets evne til at reagere på arbejdsmarkedets behov.

Basalt set gav lovændringen ministeren et større råderum til at udstede retningslinjer med henblik på at prioritere mellem forskellige typer af ansøgninger. Som en del af handleplanen blev der i efteråret 2008 udstedt ministerielle instruktioner, der fastlagde, at nogle typer af ansøgninger skulle prioriteres frem for andre.<sup>70</sup> Dette var anderledes end tidligere, hvor visumkontorerne skulle behandle alle ansøgninger. Ændringerne gjaldt for ansøgninger modtaget fra februar 2008 og frem, men ikke for ansøgninger modtaget inden denne dato. Fremover skulle ansøgninger behandles umiddelbart efter modtagelse, hvis ansøgeren på forhånd havde et jobtilbud i Canada; eller allerede var legalt bosat i Canada som studerende eller midlertidig arbejdstager; eller havde arbejds erfaring fra ét af 38 job på en liste udfærdiget i samarbejde med det canadiske beskæftigelsesministerium. Ansøgere, der ikke levede op til disse udvælgelseskriterier, ville ikke få deres ansøgning behandlet. Hensigten med forandringerne var, at ansøgere skulle få en meddelelse om deres chance for at komme til Canada i løbet af måneder og ikke år. Ansøgninger om studentvisa og opholdstilladelse som midlertidig arbejdstager skulle også opprioriteres. Ansøgninger om familiesammenføring og asyl blev ikke påvirket af ændringerne.

## NYE KRAV OM DOKUMENTERET ERHVERVSERFARING

I juni 2010 indførte den canadiske regering den regel, at man skal have dokumenteret erhvervs erfaring (minimum 1 år) inden for en af 29 forskellige jobtyper eller professioner for at få en ansøgning taget i betragtning inden for kategorien føderalt udvalgte kvalificerede arbejdsimmigranter.

---

68. Se Lov C-50 på [http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Parl=39&Ses=2&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-50\\_3](http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Parl=39&Ses=2&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-50_3).

69. Se "Backgrounder – Update on the Action Plan for Faster Immigration", [www.cic.gc.ca](http://www.cic.gc.ca). Besøgt 14-3-2011. Se også "Report on Plans and Priorities 2009-2010" (CIC, 2009b).

70. Se "Backgrounder – Ministerial Instructions", [www.cic.gc.ca](http://www.cic.gc.ca). Besøgt 14-3-2011.

granter.<sup>71</sup> Det er fortsat således, at denne regel ikke gælder, hvis man på forhånd har aftale om ansættelse hos en canadisk arbejdsgiver. Jobtyperne på listen tæller fx arkitekter, sygeplejersker, almen medicin (praktiserende læger), speciallæger, biologer og naturvidenskabeligt uddannede, erhvervsøkonomisk uddannede, kokke m.fl. For hver jobtype er der samtidig en øvre grænse for, hvor mange ansøgninger der tages i betragtning i løbet af det enkelte år. Dermed er systemet altså blevet mere orienteret mod myndighedernes vurdering af arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. Hertil kommer, at alle økonomiske ansøgere, både føderale arbejdsimmigranter og canadisk erfaringsklasse, skal vedlægge resultaterne fra en uafhængig sprogtest.

Ændringerne har nedbragt den lange venteliste for ansøgninger modtaget før februar 2008 og har også betydet, at ventetiden for nye ansøgninger er væsentligt reduceret. Der er dog ifølge CIC's hjemmeside fortsat sagsbehandlingstider på helt op til 86 måneder (over 7 år) i behandlingen af visse føderale økonomiske immigrationsansøgninger modtaget inden februar 2008.<sup>72</sup> Men for ansøgninger modtaget efter februar 2008 ligger sagsbehandlingstiderne nu på mellem 9 og 19 måneder. Hvad angår ansøgninger om midlertidige arbejdstilladelser indleveret til et visumkontor uden for Canada, ligger sagsbehandlingstiderne på mellem 1-2 måneder, for nogle visumkontorer i Afrika eller Asien dog ofte væsentligt højere.<sup>73</sup> Omkostningerne ved disse ændringer har ifølge canadiske kritikere været et mindre transparent og fair system med forringet retssikkerhed for ansøgerne. Det er endnu for tidligt at vurdere, om systemet i højere grad vil bidrage til at imødekomme det canadiske arbejdsmarkeds behov, men spørgsmålet diskuteres allerede af canadiske eksperter.

Den canadiske regering har endvidere i starten af 2011 stillet forslag om yderligere justeringer af pointsystemet (Kaur, 2011).<sup>74</sup> Dette forslag drejer sig om at lægge endnu større vægt på gode sprogkunderskaber, idet gode sprogkunderskaber har stor betydning for mulighederne for at få job. Hertil kommer et forslag om at give flere point til personer under 35 år, fordi yngre personer vurderes at have bedre chancer for at få job end ældre ansøgere. Endelig foreslår ministeren også at sænke

---

71. Se <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp>. Besøgt 10-3-2011.

72. Se <http://www.cic.gc.ca/english/information/times/perm/skilled-fed.asp>. Besøgt 10-3-2011.

73. Se <http://www.cic.gc.ca/english/information/times/temp/workers.asp>. Besøgt 10-3-2011.

74. Se <http://www.canadaupdates.com/content/changes-proposed-canada-immigration-system-16183.html>. Besøgt 27.2.2011.

kravene til ansøgernes uddannelsesmæssige kvalifikationer – bl.a. for at imødekomme et behov for at få flere faglærte immigranter til Canada, som flere interviewpersoner peger på mangler på det canadiske arbejdsmarked. Dette er i modstrid med den human kapital-model, som traditionelt ligger under det canadiske immigrationsregime, hvor antagelsen er, at ansøgerne har større chancer for vellykket integration og beskæftigelse, jo stærkere uddannelsesmæssige kvalifikationer de har.

## FRA HUMAN KAPITAL TIL ARBEJDSMARKEDSSTYRING

Frem til 2008 var den canadiske immigrationsmodel baseret på en human kapital-tankegang – human kapital forstået som sprogkundskaber, uddannelsesmæssige kvalifikationer og erhvervs erfaring. Pointsystemet sigtede således med udgangspunkt i disse egenskaber mod at udvælge de immigranter, som havde størst muligt potentiale for at begå sig i det canadiske samfund – både hvad angik det at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet og at integrere sig i det canadiske samfund socialt. Den canadiske human kapital-model indebar også, at indvandrerne *selv* fandt et job, efter at de havde fået mulighed for at bosætte sig i Canada. Med de nye lovmæssige og administrative tiltag fra 2008 og frem tager den canadiske migrationsmodel i langt højere grad udgangspunkt i arbejdsmarkedets behov, og man kan derfor tale om en overgang til en mere *arbejdsmarkedsstyret immigrationsmodel*, som man også kender fra Australien (Hawthorne, 2008).

Uagtet kritikken af den tidligere immigrationsmodel så sikrede den faktisk, at immigranter typisk kom til Canada med betydelige mængder af human kapital. Ifølge den canadiske immigrationsforsker Daniel Hiebert (2006, s. 189) kom der mellem 1995 og 2004 1,69 mio. immigranter til Canada. Af disse havde 45 pct. en afsluttet gymnasial uddannelse, 16 pct. havde en eller anden form for videregående uddannelse, og 40 pct. havde en universitetsgrad. I år 2000 opnåede 166.000 individer en bachelorgrad fra et canadisk universitet, men samme år bidrog immigration med 77.500 universitetskandidater til den canadiske befolkning. Som Hiebert gør opmærksom på, er dette bidrag specielt bemærkelsesværdigt på ph.d.-niveau. I 2000 tildelte canadiske universiteter 4.200 personer en ph.d.-grad – men samme år ankom til Canada hele 3.200 immigranter ligeledes med en ph.d.

Skiftet i immigrationspolitik i Canada har imidlertid været motiveret af, at indvandrere siden midten af 1980'erne har klaret sig dårligere på det canadiske arbejdsmarked end tidligere (Hiebert, 2006). Mere specifikt har problemerne drejet sig om, at indvandrere fra 1980'erne og frem sammenlignet med indvandrere, der ankom til Canada i 1970'erne, havde faldende økonomisk udbytte af deres kvalifikationer og faldende beskæftigelsesgrad. Dette har økonometriske analyser af offentligt tilgængelige mikrodata vist siden midten af 1990'erne (Devoretz, 1995). Problemerne har bl.a. vist sig i form af voksende fattigdom blandt indvandrere til Canada. Hvor 24,6 pct. af indvandrere i 1981 ifølge Statistics Canada var ramt af fattigdom, gjaldt dette i 1991 31,3 pct. og i 2001 35,8 pct. I 1981 var denne fattigdomsrate 1,44 højere end det tilsvarende tal for indfødte canadiere, mens fattigdomsraten var 2,29 gange højere i 2001. Problemerne har også vist sig som faldende beskæftigelsesgrad og faldende indtjening (Hiebert, 2006).

En vigtig problemstilling i denne sammenhæng – som også blev nævnt af flere canadiske organisationsfolk og eksperter interviewet i Ottawa og Toronto i marts 2011 – var spørgsmålet om immigranternes sprogkendskab. Ifølge Hiebert anslår man, at ca. 60 pct. af indvandrere, som ankom til Canada i årene efter år 2000, havde et godt kendskab til et af de to officielle sprog engelsk og fransk (2006, s. 189). Ifølge CIC's årsrapport selvrappede 73 pct. af nytilkomne indvandrere i 2009 at have kendskab til et af Canadas to officielle sprog engelsk og fransk (CIC, 2010a, s. 14). Ser man alene på de pointvurderede arbejdsimmigranter (hovedansøgerne), var dette tal ca. 92 pct. Imidlertid er det kun 1 ud af 4 immigranter, hvis personlige kvalifikationer vurderes ud fra pointsystemet. Og det selvrappede sprogkendskab er lavere for medfølgende ægtefæller og børn (66,1 pct.), familiesammenførte (67,1 pct.) og flygtninge (45,2 pct.).

Op mod 40 pct. af indvandrere har dermed ikke kendskab til et af de officielle sprog, hvilket fremstår som en betydelig andel, da undersøgelser – og en række canadiske interviewpersoner – peger på, at canadiske arbejdsgivere foretrækker jobansøgere med et godt kendskab til engelsk. Adskillige canadiske interviewpersoner – herunder arbejdsgiverrepræsentanter – peger faktisk på, at canadiske arbejdsgivere i relation til en række job kræver et *fejlfrit* engelsk – fx af eksperter, der ikke blot skal løse opgaver foran en computerskærm, men også have (mundtlig/skriftlig) kundekontakt, kontakt til myndigheder eller andre eksperter.

Udenlandske højtuddannede kan ikke ”nøjes” med rigtigt gode faglige kvalifikationer, de er også nødt til at have et rigtig godt sprogkendskab for at kunne udnytte disse kvalifikationer optimalt. Manglende eller ringe sprogkendskaber er ikke tilstrækkelige til at begå sig på et stadigt mere vidensbaseret canadisk arbejdsmarked, og det er en af hovedforklaringerne, som fremføres blandt canadiske samfundsforskere, på, hvorfor det går indvandrere dårligere end tidligere (cf. Hiebert, 2006).

## EN KORT EKSKURS OM AUSTRALIEN

Overgangen fra en human kapital-immigrationsmodel til en mere arbejdsmarkedsstyret immigrationsmodel har både fortalere og kritikere blandt forskere. Til fortalere for en mere arbejdsmarkedsstyret model frem for en human kapital-model hører den australske immigrationsforsker Leslyanne Hawthorne (2008), som har sammenlignet nyere australsk og canadisk immigrationspolitik og disse politikkers effekter. Hawthorne argumenterer for, at den australske politik, der mellem 1996 og 1999 overgik til en højere grad af arbejdsmarkedsfokus, leverer bedre resultater end den canadiske mht. arbejdsmarkedsintegration. Baggrunden for skiftet var, at indvandrere med ikke-engelsktalende baggrund (NESB)<sup>75</sup> op gennem 1980'erne klarede sig forholdsvis dårligt på det australske arbejdsmarked: 41 pct. af de indvandrere med en videregående uddannelse, der ankom mellem 1981-1985, og 49 pct. af dem, der ankom mellem 1986-1991, fandt arbejde svarende til deres uddannelse (og blandt disse klarede NESB-indvandrere sig endnu dårligere).

Hawthorne (2008, s. 4) peger på, at en borgerlig regering under John Howard i Australien på den baggrund ”overgik fra altruisme til pragmatisme” i immigrationspolitikken, bl.a. ved, at politikken i højere grad skulle ”selektere efter succes”. Det skete ved at ændre fem kriterier i forbindelse med immigration: 1. Flere point til kernebeskæftigelsesfaktorer som kvalifikationer, sprog og (ung) alder med minimumskrav på alle tre områder, 2. Fokus på immigranter med kvalifikationer, som arbejdsmarkedet efterspørger, 3. Bonuspoint til tidligere studerende, der har taget en videregående uddannelse i Australien, 4. Ingen point for alder til ansøgere over 45, 5. Bonuspoint til personer med nyere australsk eller

---

75. NESB: Non-English speaking background.



international erfaring fra en specifik profession; til personer med et reelt jobtilbud i Australien inden for en branche med efterspørgsel efter arbejdskraft; til dem, hvis ægtefælle også levede op til immigrationssystemets pointkriterier; til dem, der medbragte en stor mængde kapital (100.000 AUD, ca. 500.000 DKK); samt til dem med støtte fra nære australsk-baserede familiefæller.

Ifølge Hawthorne (2008, s. 6) medførte dette stærkt forbedret arbejdsmarkedstilknytning for indvandrere, der kom til Australien efter 1999. Beskæftigelsesraten inden for 6 måneder efter ankomst til Australien for indvandrere (primær ansøger) steg mellem 1995 og 2000 således:

- For indvandrere fra Østeuropa fra 31 pct. til 79 pct.
- For indvandrere fra Filippinerne fra 56 til 73 pct.
- For indvandrere fra Indien fra 56 til 73 pct.
- For indvandrere fra Kina fra 45 til 61 pct.

Ifølge de nyeste tal fra maj 2006 er 83 pct. af indvandrerne (primær ansøger) til Australien i job efter 6 måneder, og 60 pct. arbejder inden for den profession, de er uddannet til. Sammenligner man Australien og Canada i årene 2000-2001, var 76 pct. af indvandrerne (primær ansøger) i job i Australien efter 6 måneder, mens dette gjaldt 60 pct. af indvandrerne (primær ansøger) i Canada (Hawthorne, 2008, s. 33).

## **NOGLE KRITISKE PERSPEKTIVER PÅ DE ADMINISTRATIVE ÆNDRINGER**

Flere canadiske interviewpersoner peger på, at den nuværende borgerlige canadiske regering under Stephen Harper har ladet sig inspirere af det arbejdsmarkedsstyrede immigrationssystem i Australien, som blev indført af en borgerlig australsk regering under Bob Howard i 1990'erne.

I en canadisk sammenhæng har de nylige ændringer dog også tiltrukket sig en del kritik (Reitz, 2010). Ud over kritik af problemer med retssikkerhed går hovedkritikken af en arbejdsmarkedstyret migrationsmodel på, at det er meget vanskeligt at forudsige arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft – og at nå at få immigrationssystemet til at reagere på dette behov, inden arbejdsmarkedet og konjunkturerne har ændret sig. Hvis det lykkes at bringe permanente immigranter ind i landet i løbet af

9-19 måneder (som regeringen sigter mod), så kommer man måske tættere på at kunne nå at opfylde dette behov. Men hvis det tager 3-4 år (som nogle interviewpersoner hævder, at det fortsat gør, selvom de nye administrative reformer i Canada sigter mod, at det skal tage maksimalt 12 måneder), så vil det i mange tilfælde være svært at matche immigranternes kvalifikationer med konkrete behov på arbejdsmarkedet.

Kritikken går også på, at regeringen bringer væsentligt flere *midlertidige arbejdsimmigranter* ind i landet end tidligere. Dette er netop sket for at imødekomme kortsigtede behov på det canadiske arbejdsmarked. Flere interviewpersoner, bl.a. embedsmænd på føderalt og delstatsniveau, bekræfter, at formålet med de midlertidige arbejdsimmigranter er at opfylde kortsigtede behov for arbejdskraft – bl.a. til flere af de canadiske provinser, som ellers har svært ved at tiltrække arbejdskraft. Flere interviewpersoner fortæller, at delstaten Alberta i 2009 hentede 80.000 midlertidige arbejdsimmigranter ind, primært til at arbejde i olieindustrien. En række canadiske delstater (og deres økonomi) samt en række canadiske arbejdsgivere nyder altså godt af denne midlertidige arbejdskraft.

J. Reitz (2010; 2011), der hører til de hårde kritikere af disse ændringer, peger dog også på, at det er yderst usikkert, om disse migranter forlader Canada efter afsluttet arbejdsindsats. Han hævder, at erfaringer fra USA viser, at ”der er intet så permanent som en midlertidig arbejdsmigrant” (2010, s. 14-15). Problemet med disse midlertidige arbejdstagere er, at de ikke er så velkvalificerede som immigranter, der selekteres gennem det ordinære pointsystem. Derfor vil de have sværere ved at klare sig i det canadiske samfund på længere sigt, hvis de bliver her, enten legalt (ved fx at opnå permanent opholdstilladelse via ”Canadisk Erfaringsklasse”) eller illegalt. Reitz’ bekymring går også på, at et stort antal midlertidige og/eller illegale indvandrere kan underminere opbakningen i den canadiske befolkning til immigrationssystemet i dets helhed og dermed på sigt have negative konsekvenser for det canadiske samfunds traditionelle åbenhed over for indvandrere.

Endvidere åbner deres midlertidige status, og senere måske illegale status, for forskellige typer af udnyttelse på et ”gråt” og ureguleret arbejdsmarked. Denne problemstilling vedrører både lavt- og højtuddannede immigranter, men dog særligt førstnævnte. At denne problemstilling er reel, bekræftes af CIC’s årsrapport fra 2010, hvoraf det fremgår, at CIC og det canadiske beskæftigelsesministerium (HRSDC) arbejder for at sikre, at midlertidige immigrantarbejdere ”ikke påvirker de beskæftigel-

sesmæssige muligheder for canadiske statsborgere eller personer med permanent opholdstilladelse på uhensigtsmæssigt vis” (CIC, 2010a, s. 15). Flere interviewpersoner, både eksperter og organisationsrepræsentanter, bekræfter, at man er bekymrede for, at disse midlertidige arbejdsimmigranter ikke forlader landet igen. Embedsmænd peger på, at man fra officielt hold overvejer forskellige tiltag, bl.a. bedre registrering af *ind-* og ikke mindst *udrejse* fra Canada, for at få mere pålidelige data for, hvilke personer der opholder sig i landet.

## REKRUTTERING, MARKEDSFØRING OG INFORMATION

### FAKTORER, DER TILTRÆKKER

Hvad angår tiltrækning af højtuddannede indvandrere til Canada, så tyder forskellige undersøgelser på, at der er stor interesse blandt potentielle indvandrere i mange lande efter at komme til Canada. Ifølge CIC’s hjemmeside viste en opinionsundersøgelse fra 2010 gennemført af det canadiske markedsanalysefirma Epsos Reid blandt 18.000 respondenter i 24 lande, at 53 pct. af disse var interesserede i at leve i Canada, hvis det var muligt. Det er naturligvis ikke alle, der også er parate til at handle for at realisere dette ønske, men tallet giver en indikation af interessen blandt borgere i en række lande. Undersøgelsen viste også, at Canadas lige adgang for alle til et offentligt sundhedsvæsen, lave kriminalitetsrate, gode indtægtsmuligheder og muligheder for at gøre forretning samt smukke natur var blandt de faktorer, der tiltrak immigranter til Canada.<sup>76</sup>

En canadisk embedsmand, der selv var indvandret som højtuddannet til Canada, beskrev i forbindelse med et interview om det canadiske immigrationssystem, hvordan han selv havde afvejet forskellige økonomiske og sociale faktorer, da han valgte at immigrere til Canada. Han var nået frem til, at fødevarer, bolig, sundhedsvæsen og uddannelse var billigere i Canada end i USA. Samtidig, sagde han, har Canada et omdømme som et åbent og imødekommende immigrantsamfund, hvilket også havde påvirket hans beslutning om at tage til Canada. Det var altså et velovervejet valg fra hans side at tage til Canada baseret på en afvej-

---

76. Se [http://www.ehow.com/print/list\\_7522878\\_benefits-immigration-canada.html](http://www.ehow.com/print/list_7522878_benefits-immigration-canada.html). Besøgt 22-3-2011.

ning af økonomiske og sociale faktorer. Andre interviewpersoner peger på, at mange immigranter siger, at de valgte Canada, fordi der er gode økonomiske indtjeningsmuligheder i Canada. Mange gør det også for deres børns skyld, fordi de regner med, at deres børn vil få bedre livsbetingelser i Canada. Det canadiske samfunds kombination af et godt lønniveau, velfærd i form af gratis sundhedsvæsen og billig uddannelse samt et åbent og imødekommende samfund er attraktivt for mange højtuddannede indvandrere.

#### REKRUTTERING OG MARKEDSFØRING

På baggrund af den store interesse for at bosætte sig i Canada er det ikke underligt, at embedsmænd fra CIC i Ottawa siger, at man fra statsligt (føderalt) hold ikke gør meget for at tiltrække indvandrere. Faktisk har man, som det også fremgår ovenfor, i de senere år gjort en indsats for at afgrænse populationen af mulige kandidater, fordi søgningen overstiger den administrative kapacitet. Man fører derfor ikke kampagner i udlandet, men forlader sig fortrinsvis på ministeriets hjemmeside ([www.cic.gc.ca](http://www.cic.gc.ca)), der kan forsyne mulige ansøgere med det meste af den information, de har behov for. Personer, der på internettet kommer ind på canadiske visumkontorers hjemmesider, bliver ført videre til denne hjemmeside, hvis de skal have mere indgående information. Der er også mulighed for at ringe til et af Canadas 81 visumkontorer rundt omkring i hele verden, hvis man har specifikke spørgsmål.<sup>77</sup>

Dette betyder dog ikke, at der ikke findes markedsføring af Canada rundt omkring i mange lande. Private immigrationskonsulenter og advokater i mange lande, særligt tredjelande, lever af at tilbyde hjælp til potentielle immigranter. De annoncerer, ifølge en embedsmand fra CIC, i et utal af blade ”fra *The Economist* til lokalaviser i Punjab” for at ”bringe kunder til deres forretning”, som består i at rådgive immigranter om, hvordan de kan komme til lande som Canada, USA, Australien etc. Dette kan betegnes som en form for markedsføring med begrænsede omkostninger for den canadiske stat. Problemet er dog, hvor troværdig information disse konsulenter forsyner eventuelle immigranter med,

---

77. Se <http://www.cic.gc.ca/english/information/offices/missions.asp>. Besøgt 18-3-2011.

samt at nogle konsulenter assisterer med svindel med ansøgninger og den tilhørende dokumentation.<sup>78</sup>

Mens man fra føderalt hold ikke gør meget for at markedsføre Canada, stiller det sig anderledes, når det drejer sig om provinserne. Flere af disse gør en mere aktiv indsats for at rekruttere arbejdskraft i udlandet, da flere af disse provinser står med demografiske udfordringer, fx en lille og aldrende befolkning fordelt over et enormt landområde eller udfordringer på det lokale arbejdsmarked. Det kan være problemer med at tiltrække specialister til det offentlige, fx sundhedspersonel til offentlige sygehuse, eller til private erhverv, fx ingeniørmæssig, teknisk eller videnskabelig ekspertise til særlige industrier. Stadigt flere provinser benytter sig derfor af at rekruttere arbejdsimmigranter via de omtalte PNP's – Provincial Nominee Programs – hvor provinserne selv i dialog med den føderale regering i Ottawa fastlægger selektionskriterierne. I 1999, hvor programmerne blev lanceret, var det samlede antal immigranter rekrutteret via disse programmer 477. Dette tal var i 2009 steget til 30.378 (Reitz, 2011, tabel 7.3).

Et eksempel på et af disse programmer er Ontarios PNP. Embedsmænd fra MCI<sup>79</sup> – Ontarios Ministerium for Statsborgerskab og Immigration – påpeger, at programmet er baseret på strategisk markedsføring rettet mod små og mellemstore virksomheder i Ontario. Ontarios PNP er nemlig skruet således sammen, at det skal hjælpe virksomheder med behov for særlige specialister, fx inden for Ontarios marmorindustri, til at kunne rekruttere disse specialister i udlandet og få dem til Ontario inden for en overskuelig tid. Det er således arbejdsgiverne, som i udlandet finder frem til specialisterne. Ministeriets opgave er at sikre, at der ikke allerede findes ledige højtuddannede inden for dette område i Canada. Herefter godkender ministeriet jobtilbuddet og virksomhedens ansøgning om at måtte lade den pågældende bosætte sig i Canada. Ontarios PNP er i øvrigt ikke et særlig omfattende program, idet det blot var 1.000 arbejdsimmigranter, som blev rekrutteret via dette program i 2010.

I det hele taget spiller canadiske arbejdsgivere en vigtig rolle ved rekruttering af arbejdsimmigranter i udlandet. Dette gælder også de arbejdsimmigranter, som kommer ind via det føderale pointsystem. Med

---

78. Jf. CIC's hjemmeside, <http://www.cic.gc.ca/english/information/representative/index.asp>. Besøgt 18-3-2011.

79. MCI: Ministry of Citizenship and Immigration, se [www.citizenship.gov.on.ca](http://www.citizenship.gov.on.ca). Besøgt 19-3-2011.

de nye regler indført mellem 2008-2010 gælder som nævnt, at en arbejdsimmigrant skal have et godkendt jobtilbud eller arbejds erfaring inden for et af 29 forskellige erhverv. I førstnævnte tilfælde kræves, at en canadisk arbejdsgiver har et job, som den pågældende ønsker at besætte med en udenlandsk arbejdsimmigrant. Det samme gælder i forhold til midlertidige arbejdsimmigranter, som mange arbejdsgivere rekrutterer i udlandet med hjælp fra rekrutteringsagenter eller -bureauer placeret i de lande, man rekrutterer fra.

Inden dette kan lade sig gøre, skal arbejdsgiveren dog have en såkaldt LMO (arbejdsmarkedstest) fra det canadiske arbejdsministerium.<sup>80</sup> Dette er en tilladelse til at rekruttere den pågældende baseret på en vurdering af, at jobbet ikke kunne besættes med en canadisk lønmodtager, at lønnen knyttet til jobbet ligger på niveau med det almindelige niveau for lignende job i regionen, at arbejdsbetingelserne lever op til almindelig godkendt standard, og at rekruttering udefra kommer det canadiske arbejdsmarked til gode enten ved at skabe nye job eller ved overførsel af viden og færdigheder. Arbejdsgiveren kan søge om denne tilladelse på forhånd, hvis der er tale om en kompleks og længerevarende rekrutteringsproces, og/eller hvis denne ønsker at hyre et større antal medarbejdere i udlandet.

#### TROVÆRDIG INFORMATION

Canada er, som det fremgår, et meget populært indvandringsland. Man kan da også finde en overvældende mængde information om det canadiske immigrationssystem, arbejdsmarked og samfund på internettet. Der er næppe tvivl om, at højtuddannede migranter med evne til at bruge internettet vil kunne danne sig et nogenlunde indtryk af dette samfund ud fra disse informationskilder.

Flere interviewede embedsmænd og organisationsrepræsentanter, der selv er immigreret til Canada, er af den opfattelse, at det i vidt omfang er muligt at finde tilstrækkelig og troværdig information på internettet om muligheder og udfordringer i forbindelse med indvandring til Canada. Andre interviewpersoner, der arbejder med immigration til Canada, peger dog på, at personer, der ikke behersker engelsk på et højt

---

80. LMO: Labor Market Opinion. Se <http://www.cic.gc.ca/english/work/employers/lmo-basics.asp>. Besøgt 19-3-2011.

niveau, kan have svært ved at forstå immigrationssystemet og ikke mindst gennemskue udfordringerne for jobsøgende på det canadiske arbejdsmarked, fx vedrørende godkendelse af akademiske kvalifikationer.

Forskning peger på, at mange immigranter føler sig forledt af det canadiske pointsystem. De tror, at hvis de kan opnå mange point i kraft af deres udenlandske uddannelse og erhvervs erfaring, vil dette også gøre det let for dem at få job i Canada, hvilket langtfra altid er tilfældet. De canadiske immigrationsforskere Somerville & Walsworth (2010) beskriver på baggrund af 35 interview med højtuddannede indiske immigranter, at disse følte sig ”forført og forladt”, efter at de var kommet til Canada, da de oplevede væsentligt større problemer med at finde job, end de regnede med – uanset at de var højtuddannede med både kandidat- og ph.d.-grader. Somerville & Walsworth fremhæver derfor, at indvandrere oplever stor forskel på *immigrationsystemets selektionskriterier* (udenlandsk uddannelse og erhvervs erfaring) og *arbejdsmarkedets selektionskriterier* (canadisk uddannelse og erhvervs erfaring), hvilket giver anledning til store frustrationer blandt indvandrere, når de ikke kan finde den type job, som de er uddannet til.

At sikre at indvandrere får tilstrækkelig og troværdig information, er altså også i canadisk sammenhæng en stor udfordring. Der er mange muligheder i immigrationsforløbet for, at dette kan gå galt. CIC har for nylig lanceret en ny hjemmeside – *Working in Canada* – under deres immigrationsportal på internettet, hvor indvandrere kan søge mere målrettet arbejdsmarkedsinformation med udgangspunkt i deres specifikke uddannelse og den provins, de måtte overveje at ønske at slå sig ned i.<sup>81</sup> Dette kan ses som et skridt i retning af at levere mere målrettet information af den type, som vil hjælpe indvandrere til at vurdere mulighederne for at få job med deres specifikke uddannelse.

## ANKOMST OG MYNDIGHEDSKONTAKT

Som følge af Canadas omfattende immigration har man ganske veludviklede programmer til at modtage disse – hvad enten det drejer sig om arbejdsimmigranter, flygtninge eller familiesammenførte.

---

81. Se <http://www.workingincanada.gc.ca/cic/>. Besøgt 19-3-2011.

## FORBEREDELSE I UDLANDET

For manges vedkommende starter forberedelses- og modtagelsesprocessen allerede i udlandet. Immigranter, der har fået bevilliget opholdstilladelse, modtager en 50-siders guide med titlen *Welcome to Canada*, som orienterer om en lang række forskellige basale forhold vedrørende det canadiske samfund, livsstil, sproginstruktion, arbejdsmarked, love, krav ved ansøgninger om statsborgerskab, sundhed, yderligere informationsøgning, myndighedskontakt, bolig, uddannelse, skat m.m. (CIC, 2007). Guiden orienterer også om, at der findes hundreder af forskellige organisationer, som arbejder med at modtage og integrere immigranter, efter at de er kommet til Canada.

Hertil kommer, at den canadiske stat også driver 14 centre i udlandet – i nogle af de lande, hvorfra der enten kommer mange flygtninge eller mange arbejdsimmigranter. Disse 14 COA-centre (Canada Orientation Abroad) drives i partnerskab med organisationen International Organisation for Migration (IOM) og har til formål gennem kortere forløb af 1-5 dages varighed at forsyne arbejdsimmigranter og flygtninge med præcis information om det canadiske samfundsliv og kultur inden ankomst. Forløbene skal også fremme realistiske forventninger til den nye tilværelse i Canada og bevidstgøre flygtninge og immigranter om de udfordringer, de vil kunne støde på i det canadiske samfund. Ifølge IOM's hjemmeside gennemgik 124.146 flygtninge og migranter på vej til Canada disse kurser, fra de blev lanceret i november 1998 og frem til marts 2009.<sup>82</sup> Dermed er det også klart, at selvom et stort antal immigranter gennemgår disse kurser, så vil der også være mange af Canadas årligt ca. 250.000 immigranter, som ikke gennemgår et sådant kursus.

## ANKOMST OG INTEGRATION

Hovedparten af orienteringen om Canada sker efter, at immigranter og flygtninge er kommet til Canada. Indsatsen har hjemmel i den canadiske *Immigration and Refugee Protection Act* fra 2002. Canadiske myndigheder skelner her mellem *etablering* ("settlement"), som er en kortsigtet proces efter ankomst, og *integration*, som er en længerevarende og fortløbende proces efter etablering.

---

82. Se <http://www.iom.int/jahia/Jahia/canadian-orientation-abroad>. Besøgt 21-3-2011.



Siden 2008 har man arbejdet ud fra ”en moderniseret tilgang til etableringsprogrammer”, der sigter mod at opnå fem resultater:<sup>83</sup>

- **Orientering** – at nytilkomne kan tage velinformerede beslutninger om etablering og forstå samfundslivet i Canada.
- **Sprogfærdigheder** – at immigranter har de nødvendige sprogkunderskaber for at kunne fungere i Canada.
- **Adgang til arbejdsmarkedet** – at immigranter får assistance til at finde beskæftigelse svarende til deres kvalifikationer og uddannelse.
- **Imødekommende fællesskaber** – at immigranter får hjælp til at etablere sociale og professionelle netværk, så de føler sig inkluderede og velkomne i deres lokalsamfund.
- **Politik og programudvikling** – skal sikre effektiv levering af service på samme niveau på tværs af Canada.

Den moderniserede approach til etablering indebærer større fleksibilitet i leveringen af ydelserne end tidligere, resultatorienterede programmer med tilhørende opfølgning samt bedre planlægning og koordination. Til at nå disse mål har man ifølge CIC afsat 1,1 mia. CAD (ca. 5,5 mia. DKK) for finansåret 2010-2011 (CIC, 2010b). Ud over det føderale budget supplerer provinserne også med midler af tilsvarende omfang til både generel etablering, sprogkurser og beskæftigelsesvejledning.

Hovedparten af den service, immigranterne har adgang til – orientering om det canadiske samfund, sprogtræning, beskæftigelsesvejledning, støtte til netværksopbygning m.m. – finansieres af staten eller provinserne, men udbydes af private ikke-statslige organisationer. Ifølge CIC's hjemmeside samarbejdede man i 2008-2009 med i alt 357 forskellige serviceleverende organisationer for at nå de fem overordnede mål nævnt ovenfor.<sup>84</sup>

Disse ikke-statslige organisationer leverer altså forskelligartet hjælp og vejledning samt kurser vedrørende boligsøgning, sprogundervisning, beskæftigelsesvejledning m.m. Hvad angår sprogkurser, tilbyder man LINC (Language Instruction for Newcomers to Canada) – et generelt sprogkursus for udlændinge. Til (arbejdsløse) udenlandske højtuddannede findes bl.a. kurset ELT (Enhances Language Training for Inter-

---

83. <http://www.cic.gc.ca/english/department/paa/activity-05.asp>. Besøgt 21-3-2011.

84. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/audit/settlement/appA.asp>

nationally Trained Professionals). Det skal påpeges, at disse services er *tilbud* til nyankomne immigranter, og det er ikke alle, der benytter sig af dem. Man er fra myndighedernes side interesseret i, at flere nyankomne immigranter tager sprogkurser, og CIC gennemfører derfor i perioden 2009-2011 en pilotundersøgelse for at finde ud af, om det at udlevere kuponer til immigranter til (i forvejen gratis) sprogkurser skulle kunne få flere til at tage disse kurser (CIC, 2010a, s. 21). Det er med andre ord ikke alle immigranter, der er bevidste om, hvilket behov de kan have for disse kurser, herunder særligt gode sprogkunderskaber, for at kunne begå sig i det canadiske samfund og på arbejdsmarkedet.

Et eksempel på en af de organisationer, der udbyder services, er COSTI, der har 16 afdelinger rundt omkring i Ontario. COSTI er et ”fællesskabs-baseret multikulturelt agentur” – en ngo – som blev startet i 1952 for at hjælpe italienske immigranter ankommet til Canada. Siden er organisationen kommet til at arbejde med immigranter med alle former for national eller etnisk baggrund.<sup>85</sup> Organisationen er p.t. i kontakt med ca. 50.000 klienter årligt, har 200 ansatte og trækker endvidere på ca. 170 frivillige, der lægger ca. 15.000 arbejdstimer årligt. Medarbejderstaben taler over 60 forskellige sprog. Det årlige budget er ca. 18 mio. CAD (ca. 100 mio. DKK).<sup>86</sup> Finansieringen stammer fra både den føderale regering i Ottawa, Ontarios provinsregering, Torontos bystyre samt en række private fonde (COSTI, 2010).

COSTI arbejder med mange forskellige beskæftigelsesmæssige, sociale og helbredsmæssige problemer, som kan berøre indvandrere. Hvad angår etableringsservice til nytilkomne immigranter, hjælper organisationen med at levere orientering om banker, bolig, sundhed, kultur, uddannelse, canadisk lovgivning, skat m.m. Organisationen hjælper også nyankomne med at udfylde dokumenter til myndighederne fx vedrørende opholdstilladelse, arbejdstilladelser, skat m.m. COSTI yder hjælp til oversættelse samt personlig rådgivning om alle aspekter og problemer relateret til etableringsprocessen. Endelig udbyder organisationen også sprogkurser fra et basalt til et mere avanceret niveau.

Etableringsprocessen for immigranter er altså stærkt økonomisk understøttet af den canadiske stat, af provinserne og af myndigheder på

---

85. De italienske rødder viser sig i navnet COSTI, der oprindeligt stod for *Centro Organizzativo Scuole Tecniche Italiane*. I dag bruges navnet alene som forkortelse.

86. Se også <http://www.costi.org/whoweare/facts.php>. Besøgt 22-3-2011.

kommunalt niveau. En organisation som COSTI illustrerer imidlertid, at den canadiske stat også nyder godt af et *civilsamfund*, hvori der findes en lang række immigrantorganisationer, som kan understøtte nytilkomne immigranter. Der er en kæmpemæssig videns- og erfaringsbase i mange af disse organisationer og et stort engagement i det civile samfund i forhold til at hjælpe nye immigranter på plads i det canadiske samfund. Disse organisationer, som udspringer af det historiske og levende canadiske immigrantsamfund, spiller en vigtig rolle i forhold til at hjælpe immigranter til at etablere og integrere sig.

#### MYNDIGHEDSKONTAKT

Hvad angår myndighedskontakt, varetages denne i de forskellige provinser af de såkaldte *Service Canada Centres*, som der forefindes 600 af i Canada. Disse centre udgør en slags *one-stop-shop* på lokalt plan og kombinerer funktioner, der i Danmark ligger hos Borgerservice og i jobcentre. Når immigranterne har fået deres permanente opholdstilladelse, kan de søge om et socialforsikringsnummer (SIN – Social Security Number), som de skal bruge i forbindelse med betaling af skat, ved udbetaling af arbejdsløshedsforsikring (som de skal optjene ret til), pension mv. SIN-nummeret er dermed en forudsætning for at kunne komme til at arbejde. Hvad angår ret til lægehjælp, skal immigranterne søge om dækning via det provins-organiserede sundhedssystem (*Medicare*). I nogle provinser er der en karenperiode på nogle måneder efter ankomst, før immigranter kan få dækket udgifter til sundhedsydelser.

#### INTEGRATION OG FASTHOLDELSE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Det understreges i den velkomst-bog, immigranter får, når de ankommer til Canada, at ”selvforsørgelse og hårdt arbejde er canadiske kerneværdier” (CIC, 2007, s. 5). Arbejdsimmigranter – herunder de højtuddannede – forventes altså at arbejde, når de kommer til Canada. Alligevel kan der være forskellige barrierer for at komme ind på arbejdsmarkedet, som allerede omtalt, og den canadiske stat og provinserne gør derfor også en betydelig indsats for at hjælpe indvandrere til at overvinde disse barrierer. Det civile samfund og canadiske arbejdsgivere spiller ligeledes vigtige roller i forhold til at hjælpe immigranter til at blive inkluderet på arbejdsmarkedet.

## "BROBYGNING" OG INTEGRATION PÅ ARBEJDSMARKEDET

En vigtig del af den støtte til etablering, som den canadiske stat yder til immigranter, efter de er ankommet, drejer sig om at vejlede og assistere dem i bestræbelserne på at opnå – og fastholde – beskæftigelse. Det sker både ved, at den canadiske stat finansierer kurser og orientering, som leveres af private firmaer eller organisationer, men det sker også via den canadiske stats egne jobcentre, de såkaldte *Service Canada Centres*, som ligger spredt ud over landet, og som henvender sig til alle borgere eller personer med permanent opholdstilladelse i Canada. Overordnet handler det om at assistere immigranter – herunder højtuddannede – med forskellige typer af udfordringer, der kan være forbundet med at skulle ind på arbejdsmarkedet i et nyt land.

En lignende indsats gennemføres på provinsniveau. Ontarios Ministerium for Statsborgerskab og Immigration (MCI) har fx et særligt program, *Global Experience Ontario*, der driver et center, som skal hjælpe udenlandske højtuddannede ind på arbejdsmarkedet. Man producerer også informationsmateriale – fx de såkaldte ”karierekort” – der for en lang række forskellige professioner informerer om specifikke formelle og uformelle krav, der skal opfyldes, hvis man kommer til Canada med en udenlandsk uddannelse og ønsker at arbejde i Ontario som fx arkitekt, læge osv. Man kan også vejlede personer, som er blevet fyret, om forskellige muligheder for nyt job.

Private organisationer som COSTI har også, typisk finansieret af den canadiske stat eller provinserne, særlige kurser og vejledning for nyankomne højtuddannede immigranter, som ikke har været i stand til at finde job, hvor de kan bruge de uddannelsesmæssige kvalifikationer, som de medbringer til Canada.<sup>87</sup> De kan fx få et 4-ugers kursus, som skal vejlede dem i, hvorledes deres kvalifikationer kan bruges i en canadisk arbejdsmarkedskontekst, hjælpe dem til at sætte kort- og langsigtede karrieremål, jobsøgning og personlig markedsføring, herunder viden om, hvordan man skriver en canadisk jobansøgning eller laver et CV med referencer. Kurset indeholder også orientering om canadisk arbejdspladskultur – *business etiquette*. COSTI kan også hjælpe til at formidle kontakt til mentor- og praktikprogrammer samt til professionelle netværk. Endvidere udbyder organisationen erhvervsrettet sprogtræning samt i

---

87. Se *Employment Programs for Newcomers and Internationally Trained Individuals*, [www.costi.org](http://www.costi.org). Besøgt 24-3-2011.

nogle tilfælde også sprogkurser på jobbet for personer, som allerede har et job, men som har behov for sproglig opkvalificering for at kunne fastholde jobbet på sigt.

En indsats med samme mål, men lidt andre midler, gennemføres af organisationen TRIEC (Toronto Region Immigrant Employment Council), der blev oprettet i 2003 med det formål at sikre bedre koordination mellem myndighederne på føderalt, provins- og bystyreniveau i Toronto for at fremme bedre integration af det meget store antal immigranter, der hvert år vælger at slå sig ned i GTA.<sup>88</sup> Ud over denne koordination arbejder TRIEC på at opbygge relationer mellem organisationens konsulenter og vigtige stakeholders i integrationsprocessen, særligt arbejdsgiverne. Hvis det handler om at hjælpe en højtuddannet immigrant i arbejde, kan personlige relationer og tillid mellem organisationens konsulenter og personaleansvarlige i små og mellemstore virksomheder være vigtig. Typisk har disse virksomheder ikke en stor personaleafdeling, hvor der kan opbygges erfaring med at ansætte personer med en udenlandsk baggrund. Disse virksomheder kan derfor være tilbageholdende med at ansætte personer, som fx uddannelsesmæssigt adskiller sig fra personer med en canadisk uddannelse. TRIEC kan her formidle forskellige typer af kontakt til virksomhederne, fx via mentorprogrammer. Man samarbejder også med organisationen *Career Edge*, der udbyder de såkaldte *Career Bridge Internships* – praktikpladser af 4-12 måneders varighed, hvor arbejdsgiveren betaler en reduceret løn og får mulighed for at se en ny medarbejder an, samtidig med at denne får mulighed for at opbygge canadisk arbejdserfaring.<sup>89</sup>

Netop *Career Bridge*-programmet nævnes af canadiske arbejdsgiverrepræsentanter som et meget brugbart program, der med lav risiko og lave omkostninger giver mulighed for at afprøve mulighederne for en mere langsigtet ansættelse af en udenlandsk højtuddannet medarbejder. Disse repræsentanter giver udtryk for, at man gerne ansætter personer med en minoritetsbaggrund eller højtuddannede immigranter. Man foretrækker dog at gøre dette via programmer som *Career Bridge* eller med

---

88. GTA: *Greater Toronto Area*, et byområde med ca. 6 mio. indbyggere omkring Toronto, som betragtes som det fjerde største byområde i Nordamerika.

89. Se [www.careerbridge.ca](http://www.careerbridge.ca). Besøgt 24-3-2011.

hjælp fra organisationen *Access to Employment*, der formidler kontakt og på forhånd screener og udvælger egnede kandidater.<sup>90</sup>

Nogle interviewede canadiske arbejdsgiverrepræsentanter giver til gengæld udtryk for, at de er mindre interesserede i de ordninger, der giver mulighed for at ansætte udenlandske studenter i studenterjob eller studenter med en kortvarig opholdstilladelse efter endt uddannelse. Problemet med at ansætte disse studenter er, at deres livs- og karriereplaner ofte er uafklarede. Derfor kan virksomhederne opleve det som problematisk at investere organisatoriske ressourcer i ansættelse af disse personer, som måske forlader landet igen efter kort tid. Desuden er man af den opfattelse, at det canadiske immigrationssystem p.t. sikrer, at der er et godt udbud af højtuddannet arbejdskraft med permanent opholdstilladelse. Disse må forventes at forblive i Canada på længere sigt og repræsenterer derfor et bedre potentiale for en længerevarende karriere i organisationen.

#### ANERKENDELSE AF KVALIFIKATIONER

Adgang til at arbejde inden for mange professioner i Canada – fx som læge, ingeniør, sygeplejerske, arkitekt mv. – forudsætter godkendelse af uddannelsesmæssige kvalifikationer. Denne problemstilling er velkendt fra mange lande. I Canada er systemet imidlertid forholdsvis kompliceret, idet denne godkendelse foretages af ikke-statslige professionsforeninger eller fagskoler ("colleges"), som findes for en lang række af professioner i Canada og *specifikt for hver enkelt delstat* med hver deres særlige krav til netop uddannelsesmæssige kvalifikationer. I Canada er der 10 provinser og tre territorier.

En interviewperson fra en organisation med daglig berøring med denne problemstilling påpegede i et interview, at Canada, hvad angår godkendelse af udenlandske kvalifikationer, er at betragte "som ti forskellige lande". Dette betyder, at mange immigranter skal gennem en længere omskolingsproces, og langt fra alle immigranter har de økonomiske eller personlige ressourcer til at gennemgå denne proces (Bauder, 2003; Girard & Bauder, 2007; Somerville & Walsworth, 2010). Problemet skærpes af, at for mange professionelle, som ikke kan finde job inden for deres profession, typisk ikke finder nogen "mellemvej", som

---

90. Se [www.accestrain.com](http://www.accestrain.com). Besøgt 24-3-2011.

Daniel Hiebert påpeger (2006, s. 194). Hvis man ikke kan arbejde som læge, kan man ikke blot give sig til at arbejde som sygeplejerske, da denne profession også er reguleret. Alternativet vil derfor typisk være at tage et ufaglært arbejde, fx som taxichauffør (Reitz, 2011).

Både på føderalt niveau og på delstatsniveau er man gennem de senere år begyndt at gøre en indsats for at gøre godkendelsesprocessen lettere og mere gennemskuelig. På føderalt niveau lancerede man i samarbejde med provinserne i november 2009 et samarbejdsprogram – *The Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Credentials*, der skal sikre, at ansøgningsprocessen er fair, transparent, konsistent og kan gennemføres inden for en overskuelig tid. Dette indebærer, at ansøgere, der har fået godkendt deres kvalifikationer i én provins, også kan regne med, at denne godkendelse gælder i andre provinser (CIC, 2009a).

Der findes også på delstatsniveau særlige initiativer, der har til formål at fremme det samme mål. I Ontario har man etableret en myndighed, der fører tilsyn med de enkelte professionsforeninger, og som skal fremme, at ansøgnings- og godkendelsesprocessen er transparent, objektiv, upartisk og fair. Denne såkaldte *Fairness Commissioner* blev oprettet i 2007 med mulighed for at afkræve de enkelte professionsforeninger en redegørelse for, hvad de gør på området (Fairness Commissioner, 2010). I Quebec har en tilsvarende myndighed individuel klageadgang, hvilket man har fravalgt i Ontario.

## RISICI FORBUNDET MED IMMIGRATION

Initiativerne på føderalt og delstatsniveau til at sikre mere effektiv og fair godkendelse af udenlandsk uddannelse og erfaring afspejler, at man er klar over, at vigtige ressourcer går til spille ved en markant underudnyttelse af de menneskelige og uddannelsesmæssige kvalifikationer, som immigranterne medbringer. Disse barrierer har også menneskelige omkostninger blandt immigranterne (Somerville & Walsworth, 2009). Nogle af disse immigranter har ikke de økonomiske ressourcer til både at understøtte sig selv og evt. en familie i et nyt land og samtidig bruge 1-2 eller flere år på at opgradere deres uddannelse. Dermed risikerer de at ende i ufaglærte job eller i fattigdom.

Ifølge en rapport fra *Statistics Canada* levede 19 pct. af nyligt ankomne indvandrere mellem 2002 og 2004 i økonomisk fattigdom af længere varighed end 3 år, mens dette til sammenligning gjaldt 7 pct. af

øvrige canadiere. Fattigdom er dog et dynamisk fænomen og påvirkede således en mindre andel, 8 pct., af indvandrerne ankommet tidligere (Fleury, 2007). Over tid tilnærmer fattighedsraten blandt indvandrere sig altså den øvrige canadiske befolkning. Den canadiske organisation *Food Banks Canada*, der står for uddeling af fødevarer til 85 pct. af de canadiere, der på et givent tidspunkt ikke selv kan skaffe sig føde, opgjorde i marts 2011, at man havde uddelt fødevarer til 867.948 canadiere i løbet af 2010. 9 pct. af disse personer var flygtninge eller økonomiske immigranter (Food Banks Canada, 2011, s. 7).

At tage til Canada som (højtuddannet) immigrant er altså ikke uden risiko, da det kan være svært at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Tilgængelig statistik tyder dog på, at det er relativt få immigranter, der lever i fattigdom over længere perioder.

## FASTHOLDELSE OG INTEGRATION SOCIALT

Mange af de programmer, som den canadiske stat støtter, til at fremme integration af immigranter, henvender sig til både den primære ansøger og til dennes ægtefælle.

### ÆGTEFÆLLER OG FAMILIE

Det er således også muligt for højtuddannede ægtefæller af få orientering om samfundslivet i Canada, bolig, skat m.m. samt at tage sprogkurser. Alligevel peger nogle interviewpersoner på, at en del medfølgende ægtefæller risikerer at ende i isolation i hjemmet eller i etniske enklaver. Dette gælder også, selvom der er en sammenhæng mellem en (arbejdsimmigrant-) hovedansøgers kvalifikationer (point) og deres ægtefællers kvalifikationer (Sweetman & Warman, 2010), hvilket skyldes, at højtuddannede ofte gifter sig med højtuddannede. Alligevel klarer ægtefællerne til disse hovedansøgere sig væsentligt dårligere på arbejdsmarkedet end hovedansøgeren. Samme forskning viser også, at familiesammenførte, der sammenføres med en ægtefælle, som allerede er i Canada (kategorien ”familiesammenførte” i tabel 7.3.), klarer sig bedre end ægtefæller til pointvurderede arbejdsimmigranter.

Forskerne Sweetman og Warman (2010) argumenterer for, at dette skyldes, at når familiesammenførte kommer til Canada, så har deres ægtefælle allerede kendskab til det canadiske arbejdsmarked, og de har i



kraft af deres ægtefælle adgang til et socialt netværk (*social kapital*), som hjælper dem til at finde et job (jf. også Xue, 2008). Når en arbejdsimmigrant med en ægtefælle kommer til Canada, så har ingen af disse på forhånd kendskab til arbejdsmarkedet eller et socialt netværk. Derfor vil parret sandsynligvis koncentrere sig om at sikre, at hovedansøgeren finder et job, mens ægtefællen, i hvert fald i en periode, bliver hjemmegående.

Hvad angår øvrig social integration, lever nogle indvandrere og deres ægtefæller forholdsvis isoleret fra det omgivende samfund i etniske enklaver, som findes i byer som Toronto, Montreal og Quebec. Nogle af disse enklaver er kendetegnet ved fattigdom, men borgerne i mange enklaver klarer sig økonomisk på niveau med det omgivende samfund. Forskning peger også på, at uddannelsesniveaut inden for enklaverne typisk er på samme niveau som i de omkringliggende boligområder (Hiebert, 2009). Hvad angår højtuddannede immigranter, peger forskning på, at tendensen til at bosætte sig i enklaver er mindst udtalt blandt højtuddannede sammenlignet med andre (Gross & Schmitt, 2005). Højtuddannede er den immigrantgruppe, der er mindst tilbøjelig til at bosætte sig – og forblive bosat – blandt personer med samme kulturelle baggrund som dem selv.

Hvad angår børn af immigranter, står det almindelige skolesystem til rådighed for disse. Der findes i Canada engelske og franske skoler samt i nogle provinser katolske skoler, som er finansieret over skatten. Der findes også privatskoler, som dog kan være dyre for forældrene. Dette fremgår af velkomstmaterialet til Canada (CIC, 2007, s. 36-37). Nogle provinser medfinansierer privatskoler med anden religiøs overbevisning – fx jødiske, muslimske eller hinduiske eller sikh privatskoler. Ifølge én interviewperson er det dog til debat i den canadiske offentlighed, om provinserne bør medfinansiere disse religiøse privatskoler.

Forskning peger i øvrigt på, at børn af immigranter i Canada klarer sig dårligere fagligt end børn af forældre født i Canada i skolen i de tidlige skoleår, men de indhenter dog en stor del af det faglige efterslæb senere i skoleforløbet (Sweetman, 2010).

## INTEGRATION, MULTIKULTURALISME OG STATSBOGERSKAB

Det canadiske samfund ser fortrinsvis positivt på immigration. Meningsmålinger viser, at siden starten af 1980'erne har et flertal i befolkningen næsten hvert år støttet det aktuelle eller et højere årligt indtag af

immigranter (Reitz, 2009, s. 4). Flere interviewede canadiere peger på, at det skyldes, at landet er et immigrantsamfund, og at immigration er en del af landets selvforståelse. Derfor er der typisk ikke megen politisk debat, *om* der skal være immigration, men nok om *hvordan* den skal foregå – inden for de senere år bl.a. knyttet til den nye arbejdsmarkedsstyring af immigrationspolitikken.

Canada er altså imødekommende over for immigranter og forskellighed. Landets officielle politiske multikulturalisme er indskrevet i the *Canadian Multiculturalism Act* – et stykke lovgivning, som via hensigts-erklæringer sigter mod at understøtte respekten for forskellighed og mangfoldighed i politik og samfundsliv (CIC, 2011) – inden for rammerne af principper om ligebehandling og lige menneskerettigheder.

Disse politikker har også betydning for højtuddannede immigranter, der kommer til Canada med meget forskelligartet kulturel baggrund. Som del af bestræbelserne på at fremme et samfundsliv, der er imødekommende over for forskellighed og ”nytilkomne”, støtter den canadiske stat under programmet *Welcoming Communities* (”Imødekomende Fællesskaber”) forskellige initiativer, som sigter mod at fremme mangfoldighed. Man arbejder bl.a. med medarbejdere fra skoler, biblioteker, sundhedscentre m.fl. for at klæde medarbejdere fra disse institutioner bedre på til at hjælpe med at takle de problemer, nytilkomne kan stå over for – også vedrørende diskrimination på arbejdsmarkedet. Disse initiativer ligger inden for rammerne af Canadas handleplan til bekæmpelse af racisme, der blev lanceret i 2005 (CIC, 2011, s. 19-23).

Mens man altså sætter mere fokus på bekæmpelse af racisme end tidligere, så har man også i 2009 skærpet kravene til at opnå canadisk statsborgerskab, som dog fortsat må siges at være forholdsvis tilgængeligt, hvis man først har permanent opholdstilladelse i Canada.<sup>91</sup> Alle med permanent opholdstilladelse kan søge efter at have boet 3 år i Canada. Man skal herefter bestå en test i viden om canadisk historie, kultur og samfundsliv, herunder rettigheder og pligter, samt demonstrere et rimeligt kendskab til enten fransk eller engelsk. Årligt opnår ca. 170.000 personer canadisk statsborgerskab. Flere canadiske interviewpersoner giver udtryk for den opfattelse, at den forholdsvis lette adgang til at opnå statsborgerskab hører til blandt de elementer, som gør det attraktivt for højtuddannede immigranter at bosætte sig i Canada.

---

91. Se [www.cic.gc.ca/english/citizenship/become-eligibility.asp](http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/become-eligibility.asp). Besøgt 24-3-2011.

## OPSUMMERING

Canada er et immigrantsamfund, hvor en stor del af befolkningen er positivt indstillet over for den store tilgang af arbejdsimmigranter, som hvert år søger til og slår sig ned i Canada. Landet har et godt omdømme i udlandet, som bidrager til rekrutteringen af disse arbejdsimmigranter, og som betyder, at man kun i ringe omfang har behov for at markedsføre landet globalt. Nogle sparsomt befolkede canadiske provinser må dog selv gøre et stykke arbejde for at tiltrække arbejdsimmigranter til netop deres lokale arbejdsmarked. For mange canadiere fremstår immigration som en politisk, social og økonomisk succeshistorie, selvom økonomer er uenige om, hvor meget eller lidt indvandrerne faktisk bidrager med til den canadiske samfundsøkonomi.

Canadierne anvender et pointsystem til at udvælge arbejdsimmigranter, som ønsker at komme til landet. Dette system, som blev indført tilbage i slutningen af 1960'erne, lægger vægt på ansøgerens uddannelse, sprogkendskab, erhvervs erfaring, alder, eventuelle jobtilbud i Canada samt tilpasningsevne. Ligeledes viser studier siden midten af 1990'erne, at indvandrerne, der ankom i løbet af 1980'erne og 1990'erne, har en ringere beskæftigelsesgrad og et faldende afkast af deres uddannelse sammenlignet med indvandrere, der kom i 1960'erne og 1970'erne. Faktisk ender nogle højtuddannede indvandrere i ufaglærte job, fx som taxi-chauffør, hvor de slet ikke kan anvende deres uddannelse.

Dette er en del af baggrunden for, at den borgerlige canadiske regering under Stephen Harper gennem de senere år har gennemført en række reformer af immigrationssystemet, hvor man har gjort det til en forudsætning for at kunne søge til Canada som arbejdsmigrant, at man enten har et jobtilbud eller en uddannelse inden for en række specifikke professioner og erhverv. Dermed er den traditionelt human kapitalstyrende canadiske immigrationsmodel blevet mere arbejdsmarkedsstyret efter australsk forbillede. Om dette vil forbedre de højtuddannede indvandreres beskæftigelse og indtjening samt Canadas samfundsøkonomiske afkast af immigrationen, er endnu for tidligt at sige.

Dette afhænger også af immigrationsmyndighedernes effektivitet i håndteringen af immigrationsansøgninger, hvor der tidligere har været overordentligt lange sagsbehandlingstider på op til 6-7 år. Disse sagsbehandlingstider er dog på vej ned, men dette sker – siger kritikere – på bekostning af ansøgernes retssikkerhed. Samtidig har man fra føderalt

hold givet provinser og territorier større indflydelse og ansvar for immigrationsprocessen via de såkaldte provinsprogrammer. Dette sker bl.a., fordi provinsmyndighederne har bedre informationer om de lokale arbejdsmarkeder, og de dermed kan bidrage til at rekruttere de arbejdsimmigranter, som arbejdsgiverne har behov for.

Hvad angår ankomst og myndighedskontakt, starter forberedelsen på det canadiske samfund for en del immigranternes vedkommende allerede i udlandet i centre, der orienterer om Canada, efter at deres ansøgning er blevet godkendt. Efter ankomst i Canada leverer en lang række private organisationer, finansieret af de føderale myndigheder og provinserne, en lang række forskellige sprog- og integrationskurser, som på forskellig vis orienterer om Canada. I de senere år har man dog skærpet informationsindsatsen vedrørende det canadiske arbejdsmarked og de udfordringer og barrierer, som dette kan rumme, for at bl.a. højtuddannede kan komme til at bruge deres kvalifikationer på det canadiske arbejdsmarked.

Disse udfordringer knytter sig bl.a. til det særlige canadiske system, hvor adgang til en lang række professioner er brancheregulerede på delstatsniveau, og hvor det kan være tidskrævende, vanskeligt og økonomisk omkostningsfuldt at få konverteret udenlandske uddannelsesmæssige kvalifikationer til canadiske godkendte ditto. Både føderalt og på delstatsniveau arbejder man i disse år for at sikre en mere "fair" godkendelsesproces for udenlandsk uddannelse.

Mange ngo'er arbejder med "brobygning" til arbejdsmarkedet, og mange udenlandske højtuddannede – fx ingeniører – kommer da også til at arbejde inden for deres fag efter ankomst til Canada. Hvad angår ægtefæller til højtuddannede, som kommer til Canada, viser forskning, at disse typisk klarer sig væsentligt dårligere på arbejdsmarkedet end hovedansøgeren. Hvad angår børn, så viser forskning, at børn af indvandrere i de første år efter ankomst klarer sig dårligere end børn af canadisk oprindelse i skolen, men senere mindskes forskellene. Nogle indvandrere bosætter sig i etniske enklaver. Højtuddannede indvandrere er den gruppe, som er mindst tilbøjelig til at bosætte sig i sådanne enklaver.

# BEST PRACTICE VEDRØRENDE REKRUTTERING

Dette kapitel udgør, sammen med kapitel 9, en vidensopsamling og analyse af best practice i forhold til rekruttering og fastholdelse af højtuddannede arbejdsimmigranter fra tredjelande i Danmark, Norge, Holland, Storbritannien og Canada. I nærværende kapitel beskæftiger vi os med gode erfaringer i forhold til rekrutteringspraksis, markedsføring, information og administrativ praksis, mens vi i kapitel 9 sætter fokus på fastholdelse og integration. Best practice opsummeres løbende for de enkelte områder.

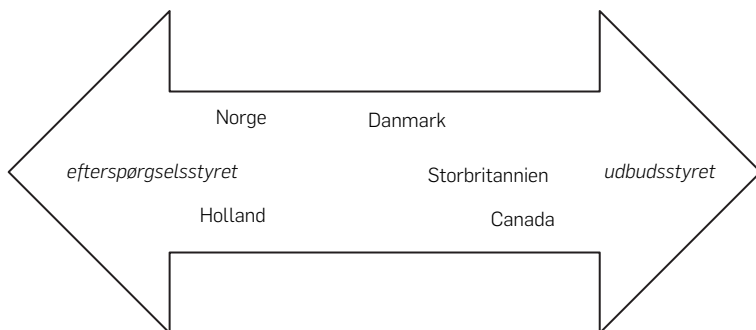
Vi lokaliserer best practice – ”gode og hensigtsmæssige erfaringer” – komparativt med udgangspunkt i de enkelte landes egne bud på, hvilke tiltag og initiativer der skaber gode resultater. De foregående kapitler har beskæftiget sig indgående med de enkelte lande og med best practice på et deskriptivt niveau; altså den praksis, som landene *selv* definerer som god og hensigtsmæssig. Vi vil nu begynde at se nærmere på de elementer af best practice, hvor de respektive landeerfaringer meningsfyldt kan sammenlignes. Vi bevæger os således op på et analytisk niveau, hvor vi på tværs af de fem lande uddrager nyttig viden og erfaring.

## RAMMEBETINGELSER OG POLITISKE PRIORITERINGER

Politiske strategier vedrørende tiltrækning af højtuddannede arbejdsmigranter tager, som nævnt i kapitel 2, typisk udgangspunkt i én af to forskellige tilgange: en udbudsstyret eller en efterspørgselsstyret tilgang. Landene i dette studie benytter forskellige strategier i bestræbelserne på at tiltrække nødvendig udenlandsk arbejdskraft fra tredjelande. For at få overblik over disse forskellige strategiske udgangspunkter kan vi sammenholde landene på et kontinuum, der spænder fra efterspørgselsstyret (virksomhedsstyret) til udbudsstyret (statsreguleret) rekruttering (se figur 8.1).

FIGUR 8.1

Landenes relative placering i et kontinuum gående fra en efterspørgselsstyret til en udbudsstyret rekrutteringsstrategi.



Det enkelte lands rammebetingelser og politiske prioriteringer er afgørende for, hvilken strategi der danner udgangspunkt for landets rekruttering af højtuddannede arbejdsmigranter. I den forbindelse spiller det enkelte lands tradition og historie, hvad angår (arbejds-) immigration en rolle. Canada har i mange år haft en udbudsstyret tilgang til rekruttering af højtuddannede, fordi indvandringen både er demografisk nødvendig og en forudsætning for videnskønomisk udvikling. Samtidig betragtes immigration velvilligt i Canada, fordi indvandringen ses som en nødvendig ressource for landet. Mange europæiske lande, inklusive Danmark, Norge og Holland, fokuserer derimod på aktuelle behov for at tiltrække internationale talenter. Særligt Norge og Holland lægger vægt på, at indvandringen er efterspørgselsstyret. Rekrutteringsstrategien i Canada er

således langt mindre konjunkturbestemt end i Danmark, Norge, Holland og til dels Storbritannien.

## OPBYGNING AF SYSTEMER: ORDNINGER

De udbuds- og efterspørgselsstyrede tilgange indeholder både styrker og svagheder, som må vægtes i forhold til det enkelte lands rammebetingelser (Chaloff & Lemaitre, 2009). De fleste lande benytter sig derfor også i stigende grad af en kombination af udbuds- og efterspørgselsstyrede tilgange; en såkaldt *hybridtilgang* (Papademetriou, Somerville & Tanak, 2008). En fordel ved den hybride tilgang er endvidere, at denne strategi er mindre følsom over for eventuelle konjunktursvingninger, hvor udbudsorienterede ordninger isoleret set er mere velegnede i en højkonjunktur, mens efterspørgselsorienterede ordninger isoleret set bedre modsvarer behovene i en lavkonjunktur.

En udbudsstyret tilgang er god til at opbygge human kapital og indeholder, som nævnt i kapitel 2, typisk et pointsystem. En politisk fordel ved pointsystemet er, at den ansvarlige regering har kontrol over hvem – og hvor mange – der rekrutteres (Papademetriou & Sumption, 2011). Det betyder imidlertid også, at størstedelen af de, der kommer til landet, ikke på forhånd har et jobtilbud.

Via den efterspørgselsstyrede tilgang udvælger arbejdsgivere arbejdsmigranter på baggrund af konkrete og aktuelle bemandings- og kvalifikationsbehov. Typisk med udgangspunkt i centralt fastsatte krav til uddannelsesniveau eller løn. Den politiske fordel er, at der teoretisk set er forsikring om, at der kun hentes arbejdsimmigranter til landet, når der er et job til dem. Risikoen er imidlertid, at virksomheder udnytter systemet til at hente billig arbejdskraft fra udlandet frem for at ansætte indenlands. Heri ligger en bekymring om, i hvilken grad arbejdsgivere vil have incitament til at bidrage til opkvalificering af de allerede tilgængelige arbejdskraftressourcer, hvis de har mere eller mindre fri adgang til at rekruttere internationalt. Derudover er en arbejdsmigrant, der er rekrutteret direkte af en arbejdsgiver, ofte bundet til den pågældende arbejdsgiver. Det kan både hæmme mobiliteten på arbejdsmarkedet og udgøre en potentiel risiko for udnyttelse af arbejdsmigranten, der vil have svært ved at gøre indsigelser over for fx dårlige arbejdsforhold (Papademetriou & Sumption, 2011, s. 4).

Canada og Storbritannien oplever problemer med, at mange højtuddannede indvandrere ikke kan finde arbejde eller ender i ufaglærte stillinger. Disse problematikker er netop medvirkende til, at begge lande søger i retning af en mere efterspørgselsstyret tilgang. I 2008 har Canada indført regler vedrørende krav om jobtilbud eller dokumenteret erfaring inden for bestemte erhverv, inden ansøgning om ophold tages i betragtning. Canadas Provinsprogrammer trækker også i retning af mere efterspørgselsstyrede og arbejdsmarkedsorienterede rekrutteringsindsatser. Programmernes fordel er, at de tager udgangspunkt i – og er tilpasset – konkrete behov på det lokale arbejdsmarked.

I Storbritannien blev den tidligere Labour-regering kritiseret for at have åbne døre og for lidt kontrol. Kritikken gik på, at national arbejdskraft blev fortrængt, og at der var mistanke om, at den indvandrede arbejdskraft blev misbrugt. Det politiske svar har været kraftig reduktion af antallet af opholdstilladelser. Interviewede i Storbritannien fremhæver derfor pointsystemets kategori 2 som en god rekrutteringsløsning, fordi der ligger et jobtilbud til grund for ansøgning om arbejdsvisum; der er med andre ord på forhånd skabt kontakt mellem arbejdsgiver og -tager.

Både Norge og Holland lægger eksplicit vægt på efterspørgselsstyret rekruttering. Et argument for dette er, at man ikke ønsker at fortrænge national arbejdskraft. Begge lande har dog også træk fra udbudsorienteret rekruttering: Holland i kraft af pointsystemet *Highly Educated Migrant Scheme* for nyuddannede, og Norge i kraft af muligheden for at opnå *arbejdsogervisum*. Disse ordninger benyttes imidlertid ikke i særlig rigt omfang, og de promoveres ikke fra myndighedernes side.

Det enkelte lands tilgang til rekruttering har også betydning for den rolle, offentlige og private aktører har. Når strategien er udbudsorienteret, ligger opgaven hos statslige og evt. lokale myndigheder, mens opgaven – og en stor del af ansvaret – ligger hos arbejdsgivere ved en efterspørgselsstyret tilgang. Politiske prioriteringer er i den sammenhæng afgørende. I Holland lægges i særlig grad vægt på arbejdsgiveres ansvar via den *sponsorordning*, som er under udvikling. Hollandske forskere mener, at der i stigende grad sker en privatisering af immigrationskontrollen. Det kan have visse fordele for staten og virksomhederne, hvad angår hurtig og effektiv rekruttering, men der er endnu ikke klarhed over, hvad denne ”privatisering” betyder for arbejdsimmigranternes retssikkerhed (De Lange, 2011).



Brugervenlighed og overskuelighed er vigtig i opbygningen af systemerne. I Danmark findes mange ordninger, som hver især tilgodeser højtuddannede arbejdsimmigranter. De mange forskellige ordninger kan dog være svære at overskue for både potentielle arbejdsimmigranter og arbejdsgivere. I Norge er enkle og simple ordninger en klar prioritering. Der eksisterer få ordninger, som er relativt simple at gennemskue.

Det er en udfordring at få opbygget en rekrutteringsstrategi, der tager udgangspunkt i et lands rammebetingelser og behov for arbejdskraft på både kort og lang sigt. Flere lande opererer derfor med forskellige former for rådgivningsorganer. I Storbritannien fungerer fx *Migration Advisory Committee* (MAC) som et selvstændigt rådgivningsorgan, der udfører analyser og undersøgelser for regeringen. MAC består primært af anerkendte britiske universitetsforskere inden for økonomi og sociologi.

#### BEST PRACTICE VEDRØRENDE RAMMEBETINGELSER OG ORDNINGER

Best practice vedrørende ordninger handler om, hvordan det enkelte land ud fra sine rammebetingelser udvikler en hensigtsmæssig rekrutteringsstrategi – om tilgangen skal være *udbuds-* eller *efterspørgselsstyret*. Et grundlæggende spørgsmål er, om der er behov for *human kapital-opbygning*, eller om man politisk i højere grad prioriterer *aktuelle, konjunkturbestemte behov på arbejdsmarkedet*. I relation til ordninger og opbygning af systemet vil det ofte være hensigtsmæssigt at benytte en hybridtilgang; en kombination af efterspørgsels- og udbudsstyrede ordninger. I forbindelse med pointsystemer kan *krav om jobtilbud* sikre kontakt mellem arbejdsgiver og -tager. Efterspørgselsstyret rekruttering giver *virksomhederne ansvar og mulighed for at rekruttere aktuelt nødvendig arbejdskraft*. Det er endvidere vigtigt, at *systemet er brugervenligt og let at overskue*.

#### INTERNATIONALE STUDERENDE

Mange OECD-lande, herunder landene, der indgår i denne undersøgelse, satser på internationale studerende som fremtidig arbejdskraftressource. Dog overvejer man i Storbritannien, om det er nødvendigt at reducere antallet af arbejdstilladelser til udenlandske studerende.

Indsatser over for studerende handler om, at udenlandske studerende skal have mulighed for dels at arbejde ved siden af studierne, dels

at få mulighed for at blive i landet som jobsøgende efter afgangseksamen. Tabel 8.1 viser en oversigt over regler vedrørende internationale studerendes muligheder for studiearbejde og ophold efter endt studieforb løb.

TABEL 8.1

Ordninger for internationale studerende under og efter studier.

|                | Arbejde under studier                                   | Mulighed for ophold efter afsluttende eksamen   |
|----------------|---|---|
| Danmark        | 15 timers arbejde pr. uge/ fuldtid i juni, juli, august | 6 måneders arbejdssøgning. Ansættelse ifølge ordninger for højtuddannede  |
| Norge          | 20 timers arbejde pr. uge/ fuldtid i ordinære ferier    | 6 måneders arbejdssøgning. Ansættelse ifølge ordninger for højtuddannede, dog mulighed for at arbejde ufaglært under de 6 måneders arbejdssøgning |
| Holland        | 10 timers arbejde pr. uge/ fuldtid juni, juli, august   | 1 års arbejdssøgerophold. Ansættelse ifølge ordninger for højtuddannede (nedsat krævet beløb ved søgning via HSMS)                                |
| Storbritannien | 20 timers arbejde pr. uge/ fuldtid i ferier             | 2 års opholds- og arbejdstilladelse, herefter ansættelse via ordninger for højtuddannede  |
| Canada         | 20 timers arbejde pr. uge/ fuldtid i ferier             | 3 års arbejdstilladelse, herefter mulighed for permanent ophold via ordninger for højtuddannede   |

En risiko forbundet med, at internationale studerende bliver i modtagerlandet, efter de har færdiggjort deres studier, er, at de som nyuddannede med udenlandsk baggrund kan have svært ved at finde arbejde, der svarer til deres uddannelsesmæssige kvalifikationer. De kan derfor ende i ufaglærte stillinger. Netop denne problematik er medvirkende til, at man i Storbritannien overvejer at reducere antallet af udenlandske studerende.

I både Danmark og Holland har studerende mulighed for at søge job efter endt studium, men for at få lov til at blive i landet skal de efter henholdsvis 6 måneder og 1 år ansættes efter reglerne for højtuddannede arbejdsimmigranter. Det kan være med til at modvirke, at de nyuddannede havner i ufaglærte stillinger. I Norge kan de nyligt uddannede arbejde ufaglært i arbejdssøgerperioden på 6 måneder, hvorefter de skal have arbejde som faglært eller specialist for at få lov til at blive i landet. Denne ordning kan være medvirkende til at gøre det økonomisk muligt at opholde sig i Norge i arbejdssøgerperioden.

I Canada og Storbritannien er jobsøgningsopholdet efter endte studier væsentligt længere end i Danmark, Norge og Holland. I lavkon-

junktur kan det være hensigtsmæssigt at have en kort periode til jobsøgning. Der er ikke så mange ledige job, og det kan være nødvendigt, at de nyuddannede rejser videre, når de er færdige med deres uddannelse. I en højkonjunktur kan det til gengæld være hensigtsmæssigt at lade de nyuddannede få længere tid til at søge job og evt. opkvalificere sig sprogligt. Da internationale studerende udgør potentiel højtuddannet arbejdskraft, er det også værd at overveje den signalværdi, der ligger i at tilbyde længere arbejdsøgerophold efter endte studier. Nogle studerende kan formodentligt tiltrækkes ved, at de kan blive i landet på længere sigt.

I Norge og Holland påpeger de interviewede, at der eksisterer en sproglig barriere, fordi relevante studiejob typisk kræver et højere sprogligt niveau end det, de udenlandske studerende kan præstere. Det samme gør sig gældende efter endt studium, hvor de nyuddannede typisk ikke kan leve op til erhvervslivets sprogmæssige krav. I Holland påpeges en yderligere barriere i form af den administrative byrde, der ligger i at ansætte en udenlandsk studerende, fordi der kræves arbejdstilladelse. Arbejdstilladelsen er let at få, men det administrative arbejde, der ligger i at skulle rekvirere tilladelsen, kan afholde arbejdsgivere fra at ansætte en udenlandsk studerende. I Storbritannien indgår arbejdstilladelse til studiearbejde automatisk i studieopholdstilladelsen, og de studerende er derfor frit stillede til at arbejde (inden for givne retningslinjer).

**BEST PRACTICE VEDRØRENDE INTERNATIONALE STUDERENDE**  
Best practice vedrørende internationale studerende giver ideelt set både mulighed for at arbejde i modtagerlandet under studierne og inkluderer indsatser omkring sproglig opkvalificering samt inklusion på arbejdsmarkedet efterfølgende. Længden på muligt arbejdsøgerophold efter endte studier kan være en motiverende faktor i forhold til at tiltrække internationale studerende. Afhængigt af arbejdsmarkedets konjunkturer kan det være hensigtsmæssigt at regulere længden på arbejdsøgerperioden. For at lette administrative barrierer kan det være en fordel at lade arbejdstilladelse til studierelevant arbejde indgå i opholdsgrundlaget for studerende.

## MARKEDSFØRING

Markedsføringsindsatser i de fem lande, der indgår i denne undersøgelse, afhænger i høj grad af det enkelte lands rammebetingelser, herunder landenes positioner i forhold til global migration. Storbritannien er en så populær destination, at markedsføring på sin vis er overflødig – Londons image som metropol tiltrækker i sig selv rigtig mange personer. Derudover spiller landets indvandringshistorie og de mange transnationale netværk, der følger store etniske grupperinger, en betydelig rolle. Endelig er det engelske sprog afgørende. Canada har ligeledes ikke et stort behov for markedsføring på internationalt plan. Dog har nogle canadiske provinser iværksat markedsføringsindsatser i udlandet for at tiltrække særlige specialister.

Danmark, Norge og Holland står i en anden position i forhold til markedsføring; de højtuddannede kommer ikke af sig selv, og der ligger en sproglig udfordring i alle tre lande. Højtuddannede arbejdsmigranter skal således både ”lokkes til” og motiveres til i større eller mindre grad at tilegne sig det pågældende sprog. Samtidig spiller overordnede rekrutteringsstrategier igen en rolle, da markedsføringsindsatser ved en efterspørgselsstyret tilgang typisk er virksomheders egen opgave. I Norge foregår markedsføring fx primært på erhvervslivets initiativ.

I Danmark blev *Handlingsplan for offensiv Global Markedsføring af Danmark* vedtaget i 2007 og fornyet i 2010 med det formål at udbrede kendskabet til Danmark som arbejds- og uddannelsesland. Handlingsplanen var målrettet bestemte lande, og den har haft rimelig succes. I Indien oplevede man fx en hurtig spredning af kendskab til mulighederne for at komme til Danmark som højtuddannet, samtidig med at antallet af ansøgere derfra steg markant. Nogle af de interviewede til nærværende undersøgelse mener dog, at man kunne gøre mere i Danmark for at tiltrække top-forskere og særlige specialister. For eksempel kunne man med fordel udarbejde markedsføringsstrategier i samarbejde med store kendte virksomheder og således trække på brands fra disse internationalt orienterede virksomheder.

I Storbritannien er markedsføringen rettet mod udenlandske investorer. Holland benytter en lignende rekrutterings- og markedsføringsstrategi, som tager udgangspunkt i store hollandske – og typisk internationale – virksomheder. Markedsføringen er primært virksomhedsrettet, hvilket betyder, at hensigten først og fremmest er at tiltrække internationale virksomheder og investeringer til Holland. Dernæst kan det hollandske arbejdsmarked drage fordel af de internationale specialister, der føl-

ger disse virksomheder. En yderligere gevinst ved at tiltrække internationale virksomheder er, at der udvikles internationale miljøer; både i virksomhederne og i de større byer. Disse miljøer kan med fordel benyttes i markedsførings- og rekrutteringsstrategier over for højtuddannede arbejdsimmigranter. Denne type markedsføring ses typisk på lokalt plan; fx *Amsterdam Top City*. Her tilbydes internationale skoler og uddannelses tilbud samt forskellige sociale og faglige netværk for højtuddannede arbejdsimmigranter og deres medfølgende familier.

I Norge påpeger nogle af de interviewede, at det vil være fordelagtigt, hvis man i højere grad udvikler en målrettet markedsindsførelses indsats. Når markedsføringen primært foregår internt i virksomheder eller brancheorganisationer, kan mindre virksomheder have en særlig udfordring, fordi de har svært ved at konkurrere med de store virksomheder. Ifølge de interviewede vil en fornuftig samlet strategi være at tage udgangspunkt i lokalt veludbyggede internationale miljøer; fx området omkring Stavanger, hvor mange udlændinge er ansat inden for olieindustrien. Udenlandske specialister vil typisk gerne have internationale skoler og *expat*-netværk at trække på i hverdagen, og derfor bør udbuddet af disse netværk være del af markedsføringsstrategien.

TABEL 8.2

Oversigt over udvalgte centrale markedsføringsindsatser via offentlige myndigheder i de fem lande.

|                | Indsats   | Formål og målgruppe  |
|----------------|---|--|
| Danmark        | Handlingsplan for offensiv Global Markedsføring af Danmark  | At skabe kendskab til Danmark som arbejds- og uddannelsesland i udvalgte lande       |
| Norge          | Information via immigrationsmyndighedernes webportal        | Ikke målrettet   |
| Holland        | Netherlands Foreign Investment Agency                       | At tiltrække internationale virksomheder og investeringer                            |
|                | Regional markedsføring; fx Amsterdam Top City, Brainport.nl | At tiltrække højtuddannede ved opbygning af internationalt orienteret samfund        |
| Storbritannien | Information via immigrationsmyndighedernes webportal        | Ikke målrettet   |
| Canada         | Provincial Nominee Programs                                 | At tiltrække højtuddannede til de enkelte provinser, med udgangspunkt i lokale behov |

Anm.: I alle lande findes private markedsførings- og rekrutteringsstrategier, som ikke er nævnt her.

## BEST PRACTICE VEDRØRENDE MARKEDSFØRING

Best practice i relation til markedsføring er i høj grad afhængig af de enkelte landes positioner i forhold til global migration og deres rekrutteringsstrategier. Efterspørgselsstyret rekruttering indebærer typisk, at markedsføringsopgaven ligger hos virksomhederne. I denne undersøgelse er der identificeret få offentlige markedsføringstiltag, dog kan vi på baggrund af de interviewede eksperter vurdering pege på, at en samlet markedsføringsindsats med fordel kan trække på *nationale virksomheders internationale brands* eller organiseres med udgangspunkt i tiltrækning af *internationale virksomheder og investeringer*. Vi vurderer også målrettet og strategisk markedsføring med udgangspunkt i *internationale skoler, miljøer og tilbud* som hensigtsmæssig.

## INFORMATION

Arbejdsmigranter har brug for information, når de står over for at skulle vælge destination. De har fx behov for at vide noget om muligheder og udfordringer på et modtagerlands arbejdsmarked, og de har brug for information om samfundet generelt.

Der er stor forskel på, i hvilken grad de enkelte lande vægter denne informationsindsats; særligt hvad angår viden om arbejdsmarkedets konkrete udfordringer og specifikke muligheder. I både Danmark og Canada er ”tilgængelig information” et fokusområde, og myndighederne har iværksat indsatser, der skal støtte potentielle arbejdsimmigranter i at opnå viden om samfund og arbejdsmarked, inden de søger opholdstilladelse. Baggrunden for denne indsats er, at mange arbejdsindvandrere får ophold via pointsystemer, og de har ikke nødvendigvis et konkret jobtilbud inden ankomst.

Canada tilbyder en del internetbaseret informationsmateriale, som dog kræver, at arbejdsmigranten besidder et professionelt engelsksprogligt niveau. En af udfordringerne i Canada er, at det er vanskeligt at give fremtidige arbejdsimmigranter information, der i tilstrækkelig grad oplyser dem om udfordringerne ved at finde job. En nyligt lanceret hjemmeside, *Working in Canada*, skal via lokalt orienteret og målrettet information imødekomme nogle af disse udfordringer. På hjemmesiden kan arbejdsimmigranter søge arbejdsmarkedsinformation med udgangs-

punkt i deres specifikke uddannelse og den provins, de overvejer at flytte til.

I Danmark har netop informationsindsatsen været problematiseret. Det har været en del af begrundelsen for at oprette en række *Work in Denmark*-centre og hjemmesiden *workindenmarkd.dk*, der bl.a. formidler kontakt mellem arbejdsgivere og udenlandske arbejdstagere. Endvidere har en række af arbejdsmarkedets parter i fællesskab lanceret internetportalen *fitfordenmark.dk*, som skal give bedre information om de faktiske udfordringer (for udlændinge) på det danske arbejdsmarked.

I både Norge og Holland tager man udgangspunkt i, at den højtuddannede arbejdsmigrant har fået tilbudt arbejde, *inden* vedkommende ankommer til landet. Derfor vægtes informationsindsatser omkring jobsøgning og arbejdsmarkedet ikke højt. Det antages, at den enkelte allerede er i kontakt med en arbejdsgiver inden ankomst.

TABEL 8.3

Oversigt over udvalgte centrale informationsindsatser for højtuddannede arbejdsimmigranter fra tredjelande i de fem lande.

|                | Indsats   | Målgruppe  | Formål   |
|----------------|---|--|--|
| Danmark        | Work in Denmark-Centre                          | Arbejdsgivere og udenlandske arbejdstagere               | Job og kontaktfremstilling                                 |
|                | <i>Fitfordenmark.dk</i> (hjemmeside)            | <i>Udenlandske arbejdstagere</i>                         | <i>Information om arbejdsmarked</i>                        |
| Norge          | UDI hjemmeside Ny i Norge (hjemmeside)          | Udenlandske arbejdstagere                                | Information om Norge og rekruttering                       |
| Holland        | Nationale og regionale myndigheders hjemmesider | Internationale virksomheder og udenlandske arbejdstagere | Information generelt                                       |
| Storbritannien | UKBA hjemmeside                                 | Udenlandske arbejdstagere                                | Information generelt                                       |
| Canada         | Working in Canada (hjemmeside)                  | Udenlandske arbejdstagere                                | Måltrettet information vedrørende samfund og arbejdsmarked |

Anm.: Alle lande tilbyder i forskelligt omfang information via immigrationsmyndighedernes hjemmeside.

## BEST PRACTICE VEDRØRENDE INFORMATION

Best practice vedrørende information afhænger af det enkelte lands rekrutteringsstrategi, som bl.a. har betydning for, hvem der har et informationsansvar over for arbejdsmigranten. I en efterspørgselsstyret tilgang er det typisk arbejdsgiverens opgave at informere arbejdsmigranten omkring arbejdsforhold og procedurer i forbindelse med opholdstilladelse. I forbindelse med udbudsorienteret rekruttering er der ikke en konkret arbejdsgiver, og der er derfor behov for offentlige informationstiltag, fx via internettet. I denne sammenhæng er det særligt vigtigt, at arbejdsmigranten har *viden om muligheder og udfordringer på arbejdsmarkedet* inden ankomst. Derudover er det vigtigt, at arbejdsmigranten kan finde *viden om regler vedrørende betingelser og krav for at få opholds- og arbejdstilladelse.*

## ADMINISTRATIV PRAKSIS

Typiske udfordringer i forhold til administrativ praksis er lange sagsbehandlingstider og uigennemsigtige procedurer. Meget lange sagsbehandlingstider for personer, der søger om permanent opholdstilladelse, kendes eksempelvis fra Canada. Her har man nu ændret reglerne, således at kun de, der har jobtilbud eller erfaring fra en positivliste, kommer i betragtning. Sagsbehandlingstiden i de enkelte lande kan være forlænget pga. komplekse ordninger, mange involverede myndigheder, eller hvis arbejdsimmigranten ikke indleverer korrekt og tilstrækkelig dokumentation, fx eksamensbeviser, dokumenteret erfaring mv.

Holland er i øjeblikket i gang med at udvikle en *fast-track*-ordning til rekruttering af højtuddannet arbejdskraft fra udlandet. Ordningen indebærer, at virksomheder kan forhåndsgodkendes af immigrationsmyndighederne, hvorefter de kan rekruttere internationalt via mere simple og hurtigere procedurer. Immigrationsmyndighederne har oprettet en særlig afdeling, der varetager opgaven omkring opholdstilladelse til videnskabsmigranter (HSMS) i samarbejde med en række regionale *expat*-centre. I øjeblikket er ordningen i en pilotfase, men den forventes forankret i forbindelse med implementeringen af en forestående ny migrationspolitik. I den forbindelse vil de forhåndsgodkendte virksomheder betegnes som *sponsorer* for arbejdsindvandrene. Sponsoren har ansvar for at rekruttere samt pligt til både at dokumentere alle forhold omkring arbejde/ophold og informere myndighederne om eventuelle ændringer.



Overordnet set betyder sponsorordningen, at en stor del af den administrative byrde forbundet med rekruttering af og ophold for højtuddannede arbejdsindvandrere placeres hos virksomhederne. Samtidig forpligter myndighederne sig til at servicere disse virksomheder bedst muligt i processen.

Forhåndsgodkendelse af virksomheder praktiseres ligeledes i Norge. Her kan virksomheder, der opfylder visse krav omkring skat og arbejdsforhold, blive godkendt til at rekruttere internationalt. Det betyder, at de kan søge om opholdstilladelse på vegne af arbejdsmigranten, som samtidig får tilladelse til at begynde at arbejde umiddelbart efter ankomst til Norge, dvs. inden at sagsbehandlingen er endeligt gennemført.

De efterspørgselsstyrede ordninger, hvor virksomheder (faciliteret af myndighederne) selv har ansvar for at tiltrække nødvendig arbejdskraft, har nogle reguleringsmæssige og administrative fordele. En væsentlig fordel er, at arbejdsgiveren har ansvar for at vurdere migrantens kvalifikations- og erfaringsniveau, og de undgår derved langvarige procedurer omkring vurdering af uddannelse og eksamensbeviser. Endvidere kan denne form for rekruttering bedre sikre, at de udvalgte arbejdsimmigranter besidder rette kvalifikationer og kompetencer. Hvor pointsystemer primært kan bruges til at vurdere kvantificerbare kvalifikationer, kan arbejdsgivere i højere grad også vurdere på baggrund af *soft skills*; fx personlige og kommunikative kompetencer og kvalifikationer, som er svære at vurdere (Collett & Zuleeg, 2009; Papademetriou & Sumption, 2011).

Der ligger imidlertid en stor arbejdsbyrde for den enkelte virksomhed i selve rekrutteringsprocessen. Store virksomheder har typisk ressourcer til at iværksætte omfattende rekrutterings- og fastholdelsesprocesser, og de kan eventuelt hyre private rekrutterings- og *relocation*-bureauer til at varetage opgaven. Men små og mellemstore virksomheder har derimod sværere ved at konkurrere på området. De kan også have brug for internationale specialister, men har ikke altid tilstrækkelige ressourcer til at rekruttere eller tage imod udenlandske ansatte. I både Norge og Holland påpeges denne skævhed. De store virksomheder er godt tilfredse med at kunne rekruttere efter behov, men det er sværere for de mindre virksomheder, der har brug for offentlig støtte både i rekrutteringsindsatsen og i forbindelse med ankomst og fastholdelse.

Norge har siden 2008 oprettet tre servicecentre for udenlandske arbejdstagere. I disse centre behandler både politi-, skatte- og immigrati-

onsmyndigheder ansøgninger om arbejdstilladelse, og arbejdsimmigranten kan således nøjes med at henvende sig til myndighederne én gang. Et elektronisk system til ansøgning og sagsbehandling er også under udvikling. Det indebærer, at ansøgere via internettet kan registrere ansøgning om ophold, indsende nødvendig dokumentation og booke aftale i servicecentret til afhentning af opholdstilladelse.

Storbritannien har relativt kort sagsbehandlingstid, og myndighederne tilbyder endda hurtigere sagsbehandling mod betaling af et højere gebyr. Derudover kræves begrænset dokumentation sammen med ansøgningen. Dog påpeger nogle interviewede, at det er u hensigtsmæssigt – og unødvendigt – at dokumentation *skal* bestå af originaler og ikke kan være fx scannede dokumenter. I Danmark er også indført gebyrer, som finansierer sagsbehandlingen. Dog er det nødvendigt at være opmærksom på, at (høje) gebyrer kan afholde nogle arbejdsimmigranter fra at søge.

#### BEST PRACTICE VEDRØRENDE ADMINISTRATIV PRAKSIS

Best practice i forhold til administrativ praksis handler om at skabe hurtig og effektiv sagsgang. Det kræver først og fremmest *enkle og overskuelige ordninger* samt *klare retningslinjer for dokumentation*, som skal vedlægges ansøgningen. For at effektivisere kan det være hensigtsmæssigt, at immigrationsmyndighederne har en særlig afdeling bemandet af embedsfolk med ekspertise på området. Denne afdeling kan med fordel samarbejde med *specialiserede regionale centre*, der varetager opgaven lokalt. Eventuelt kan disse centre udgøre en *fælles myndighedsindgang*, som i de norske servicecentre. Det kan være hensigtsmæssigt at *forhåndsgodkende virksomheder*, der jævnligt rekrutterer højtuddannede arbejdsmigranter. Dette kan lette nogle administrative byrder, men må samtidig afvejes mod, at staten dermed opgiver dele af kontrollen med arbejdsimmigrationen.

# BEST PRACTICE VEDRØRENDE FASTHOLDELSE OG INTEGRATION

Dette kapitel sammenfatter den viden, vi har fra de fem landekapitler, om best practice vedrørende fastholdelse og integration af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft. Best practice har vi tidligere defineret som ”gode og hensigtsmæssige erfaringer” og som ”tiltag og initiativer, som skaber gode resultater”. I dette kapitel handler det dermed om sådanne erfaringer og initiativer vedrørende ankomst, myndighedskontakt, sprog- og kulturtilegnelse, arbejdsmarkedsintegration, familiens trivsel samt socialintegration. Som i det foregående kapitel opsummerer vi løbende vedrørende de behandlede tematikker.

## ANKOMST

Når det handler om ankomst og modtagelse, kan vi konstatere, at der er en forskel på lande med *efterspørgselsstyrede* immigrationsordninger med stor vægt på arbejdsgivernes rekrutteringsmuligheder og ansvar, og lande, som har *udbudsorienterede* immigrationsordninger (greencard) eller *hybride ordninger*, som kombinerer begge typer arbejdsmigration. I Holland, hvor arbejdsgiverne spiller en vigtig rolle som ”sponsorer” for arbejdsimmigranterne, har arbejdsgiverne et vigtigt ansvar for at tage imod deres nye medarbejdere og introducere dem til det hollandske samfund. Arbejds-

immigranter, der kommer til landet med officiel status som vidensmigranter (via HSMS eller HEMS), har dog også mulighed for at henvende sig i *expat*-centrene i nogle af de større byer og få råd og vejledning i forbindelse med ankomsten.

Som det vil være fremgået i flere af de foregående landekapitler, ligger problemerne i forbindelse med ankomst ikke i relation til store virksomheder, der ofte betaler *relocation*-bureauer for at hjælpe nyankomne medarbejdere ved ankomsten til landet. Problemerne knytter sig snarere til de arbejdsimmigranter, der bliver ansat hos en mindre virksomhed, der ikke har en personaleafdeling eller et bureau til at tage imod den højtuddannede og dennes familie. Disse arbejdsimmigranter risikerer i lande som Holland, Norge og Storbritannien at stå uden basal støtte i forbindelse med ankomsten.

I Canada og Danmark findes der både ordninger, som kræver et forudgående jobtilbud, og greencard-ordninger, og i relation til sidstnævnte kan en arbejdsimmigrant ikke trække på hjælp ved ankomsten hos en kommende arbejdsgiver. Her er det hensigtsmæssigt, at der findes offentligt eller privat organiseret information og vejledning til nyankomne. Canada har 14 oversøiske centre – Canada Orientation Abroad (COA) – som med kortere eller lidt længere kurser forbereder immigranter med ny erhvervet opholdstilladelse på tilværelsen i Canada. Selvom langt fra alle immigranter til Canada gennemgår disse forløb, er der næppe tvivl om, at de giver immigranter, som kommer på kurserne, bedre muligheder for at få et indtryk af det samfund, de er på vej til at bosætte sig i.

Hvad angår den geografiske udbredelse af tilbud i forbindelse med ankomst, har flere lande i undersøgelsen forskellige tilbud til højtuddannede, som kommer til de store byer, men væsentligt færre tilbud til nyankomne uden for de store byer. Canada er formodentlig det land i undersøgelsen, hvor man vil finde flest organisationer geografisk fordelt rundt i de forskellige provinser, som med offentligt tilskud (fra staten eller provinsen) har udviklet ekspertise i at tage imod nyankomne. Dette hænger igen sammen med, at Canada er et immigrationsland. Arbejds migration finder ikke blot sted, når der er højkonjunktur i økonomien, men massivt og hvert år. Dette giver alt andet lige gode muligheder for at opbygge et netværk af organisationer med ekspertise i at modtage og vejlede nye immigranter.

Det er formodentlig i det hele taget vanskeligt at formidle viden til nyankomne om et helt nyt samfund. At lære at begå sig i et samfund kan sammenlignes med at lære at køre på cykel – det kræver *learning-by-doing*. En interviewperson fra Danmark med kendskab til det danske *welcometo.dk*-projekt påpegede, at det ikke er nok at beskrive, hvordan eksempelvis offentlige myndigheder eller servicetilbud er bygget op, det er også nødvendigt at forklare, hvorledes man begår sig i dem eller får adgang til deres service. Det er ikke nok at fortælle, at man skal købe et klippekort, hvis man skal med tog, metro eller bus, man skal også forklare, hvordan man får klippet sit klippekort. Megen af den type information formidles bedst via mund til mund med udgangspunkt i den nyankomnes konkrete situation i et givet lokalområde. Derfor er det hensigtsmæssigt, at fx det offentlige i Danmark har givet støtte til *familiepakker* med information og introduktionsforløb til hele den nyankomne familie, herunder *værtsfamilier* og *mentorer* på arbejdspladsen. Disse familiepakker har dog kun været en forsøgsordning, men forsøget kunne eventuelt udstrækkes over længere tid.

#### BEST PRACTICE VEDRØRENDE ANKOMST

Best practice vedrørende ankomst kombinerer private og offentlige tilbud til de nyankomne – service fra *relocation*-bureauer til ansatte i firmaer, der kan finansiere dette, og basal vejledning fra offentlige myndigheder eller private ngo'er til andre nyankomne arbejdsimmigranter. Ideelt set vil sidstnævnte organisationer være spredt geografisk ud, således at de kan hjælpe med at modtage nyankomne alle steder, hvor det er påkrævet i henhold til arbejdsmarkedets behov.

#### MYNDIGHEDSKONTAKT

Der er – uanset hvilket land, vi taler om i vores undersøgelse – mange myndigheder, en arbejdsimmigrant skal i kontakt med, når den pågældende ankommer og skal etablere sig. Der er næppe tvivl om, at de initiativer, vi finder i både Norge, Danmark og Holland, i form af etablering af særlige servicecentre for udenlandske arbejdstagere, som kan hjælpe dem gennem det, der for nyankomne kan fremstå som en bureaukratisk ”jungle”, er hensigtsmæssige. Det er fx hensigtsmæssigt, at udenlandske arbejdstagere, som i de danske ICS-centre, ét sted kan få både opholdstil-

ladelse (eller registreringsbevis) og herefter personnummer, skattekort mv. Den personlige kontakt giver mulighed for en bedre vejledning, og samtidig giver det at samle forskellige myndigheder i de samme centre også mulighed for erfaringsopsamling.

Den form for *one-stop-service*, der findes i centre i Danmark, Norge og Holland, er imidlertid kun tilgængelig for borgere i de store byer. Problemet er igen, hvordan udenlandske borgere uden for de store byer sikres et ordentligt serviceniveau. Her kan der være behov for, at sådanne centre også kan vejlede borgere, selvom de ikke har bopæl i en af de store kommuner, fx via telefon-hotlines. Man kan også skele til de canadiske *Service Centres Canada*, som er spredt ud over Canada, og som også kombinerer en række af de samme funktioner, som findes i de danske Borgerservice-centre og Jobservice-centre. De samler altså ikke helt de samme funktioner, som de danske ICS-centre. Sygesikringskort (*medicare*) skal de nyankomne til Canada eksempelvis ansøge om ved provinsernes sundhedsmyndigheder, men til gengæld kan de servicere nyankomne på nogle andre områder, herunder give vejledning om jobsøgning. I forlængelse heraf kunne man argumentere for, at det ville være hensigtsmæssigt, at der findes en lokal myndighed (i Danmark kunne det være Borgerservice i hver enkelt kommune), som har basal ekspertise i at vejlede udenlandske arbejdstagere om forhold vedrørende opholds- og arbejdstilladelse, registreringsbeviser, skat, lægehjælp og skoler. Endvidere skulle denne lokale myndighed i de tilfælde, hvor den ikke selv har tilstrækkelig autoritet eller ekspertise, kunne hjælpe med at sætte den udenlandske borger i kontakt med den myndighed, som er relevant.

Hvad angår myndighedskontakt, kan man også pege på, at best practice må involvere bedre kommunikation mellem udenlandske borgere og myndighederne på engelsk (hvilket giver sig selv i lande som Storbritannien og Canada). Selvom mange statslige myndigheder i lande som Danmark og Norge evner at kommunikere med udenlandske borgere på engelsk, så er der stadig behov for, at internetbaseret og anden digital myndighedskontakt kommer til at fungere bedre for udenlandske borgere. Det ville også være hensigtsmæssigt, at borgere, der netop er ankommet til Danmark, kan modtage breve vedrørende afgørelser mv. skrevet på engelsk.

Som det er i Danmark i dag, må arbejdsgiveren ofte træde til og hjælpe nyankomne medarbejdere med myndighedskontakten. Tålmodige og hjælpsomme arbejdsgivere vil formodentlig også fremover være en

del af den støtte, som nyankomne medarbejdere vil have behov for, bl.a. fordi arbejdsgiveren er en af de personer, der er tættest på den nyankomne og kender dennes situation. Det civile samfund kan dog også spille en rolle, hvilket fx ses i relation til Canada. Et samfund som det canadiske rummer forskelligartede immigrantmiljøer, der udgør et stort aktiv i forbindelse med integration af immigranter med forskelligartet baggrund. Disse immigrantmiljøer spiller også – via ngo'er, der er delvist finansieret af staten eller provinserne, og som delvist trækker på frivillig arbejdskraft, en væsentlig rolle ved at hjælpe nyankomne immigranter i forbindelse med ankomst og myndighedskontakt.

#### BEST PRACTICE VEDRØRENDE MYNDIGHEDSKONTAKT

Best practice, hvad angår myndighedskontakt og servicering af udenlandske borgere, kunne i sig selv være genstand for en indgående undersøgelse. I forlængelse af nærværende undersøgelse kan vi dog pege på en række forhold, der kunne være elementer i best practice. Det gælder særligt eksistensen eller etableringen af *one-stop-shops* i byer med mange arbejdsimmigranter og *supplerende ekspertise hos lokale myndigheder* uden for de store byer. Hertil kommer *bedre engelsksproget kommunikation* mellem borgerne og myndighederne samt endelig *tålmodige og hjælpsomme arbejdsgivere* og *ngo'er*.

#### SPROG- OG KULTURILEGNELSE

Flere danske respondenter med kendskab til højtuddannedes behov peger på, at der er behov for erhvervsspecifikke og fleksible sprogtilbud til højtuddannede udlændinge, som kommer til landet for en kortere eller længere periode. At dække dette behov er netop intentionen med det nye *Introdansk*-kursus, som skal være tilpasset kursistens arbejdsrelaterede behov. Højtuddannede arbejdsimmigranter kan også forberede sig på at begå sig på dansk via det internetbaserede *Online-dansk*. Introdansktilbuddet er dog endnu ikke implementeret i en række kommuner, og hvordan disse kurser kommer til at blive brugt og med hvilke effekter, er derfor heller ikke blevet evalueret endnu.

I relation til lande, der udgør små sprogområder, som Danmark, Norge og Holland, peger flere eksperter på, at det er vigtigt, at der findes *offentligt finansierede sprogtilbud*, som kan udbygges hen ad vejen. Sådanne

offentligt finansierede sprogkurser findes dog ikke i Norge og Holland. De offentligt finansierede sprogkurser er vigtige i små lande med ”små sprog”, fordi udenlandske højtuddannede typisk ikke har kendskab til sproget i forvejen, og de har heller ikke et stærkt incitament til at investere økonomiske midler i sprogkurser, hvis de er i tvivl om, hvorvidt de skal blive i landet i en længere periode. Uden et offentligt (eller arbejdsgiver-medfinansieret) sprogtilbud er der dermed risiko for, at de ikke lærer sproget på et basalt niveau, hvorved både de selv, deres arbejdsplads og værtslandet går glip af den integrationsgevinst, som knytter sig til et vist kendskab til landets sprog. Endvidere er det hensigtsmæssigt, at disse fleksible, offentligt finansierede sprogkurser kan udbygges, hvis arbejdsimmigranten ønsker at blive i landet i en længere periode (således som Introdansk også giver mulighed for at gå videre med danskprøve 2).

En anden vigtig problemstilling knytter sig til, at højtuddannedes sprogkompetencer *på engelsk* kan være meget varierende, og at nogle højtuddannede har et meget dårligt engelsk. Dette er i mindre grad et problem for *efterspørgselsbaserede* immigrationsordninger end for de *udbudsstyrede* ordninger. Hvis en arbejdsimmigrant får opholdstilladelse baseret på, at der allerede foreligger en jobkontakt med en arbejdsgiver, må man formode, at arbejdsgiveren har vurderet, at den pågældende kan bestride det job, som denne er ansat til. I relation til en *udbudsbaseret* immigrationsordning, som danske eller canadiske greencard-ordninger, viser det sig ofte, at arbejdstageren har ringere sprogkompetencer end forventet – eller i hvert fald utilstrækkelige sproglige kompetencer til at bestride den type stillinger, den pågældende ellers var uddannet til. Dette er naturligvis først og fremmest et spørgsmål om bedre screening af ansøgerne, så man fra myndighedernes side sikrer sig, at de faktisk behersker engelsk på et tilstrækkeligt avanceret niveau til, at de kan bestride et job som specialist – og dermed undgår at ende i et ufaglært job.

Trods god screening af ansøgerne er det imidlertid alligevel ikke sikkert, at ansøgerne matcher de krav, som arbejdsgiverne stiller for at ansætte en højtuddannet udlænding. Denne problemstilling blev nævnt af flere canadiske eksperter, arbejdsgivere og ngo-repræsentanter, og problemet er årsagen til, at man i Canada finder organisationer, der udbyder kurser som ELT (English Language Training for Internationally Trained Professionals), der tilbydes arbejdsløse højtuddannede immigranter. Man finder også organisationer, der tilbyder professionsspecifikke sprogkurser i arbejdstuden på arbejdspladsen. Pointen er, at det både er nødvendigt



med *meget grundlig screening* af ansøgerne, inden de får opholdstilladelse, og i nogle tilfælde supplerende *professions-specifik sprogundervisning* i både dansk og engelsk efterfølgende.

Hverken i Danmark, Norge eller Holland finansierer det offentlige sprogundervisning både i modersmålet (dansk/norsk/hollandsk) og engelsk. Hvorvidt det skal være en offentlig opgave at finansiere både dansk- og engelsk-kurser for højtuddannede, eller om dette skal medfinansieres af arbejdsgiverne, er et politisk spørgsmål. Man kan blot konstatere, at mange højtuddannede i dag, bl.a. for at kunne vedligeholde deres kompetencer og for at kunne kommunikere med fagfæller eller kolleger, er nødt til at beherske både engelsk og et lokalt modersmål (som dansk). I mange store danske virksomheder er koncernsproget engelsk, men i frokostpausen er sproget dansk. Problemet skærpes, hvis disse højtuddannede ikke har job på forhånd eller bliver arbejdsløse efter at have haft job i en periode. Hvis de ikke behersker dansk/norsk/hollandsk eller rigtig godt engelsk i lande som Danmark, Norge eller Holland, så vil deres chancer for at komme i job igen som andet end ufaglærte ofte være meget begrænsede ("Taxi-chauffør-syndromet", jf. Reitz (2011)).

BEST PRACTICE VEDRØRENDE SPROG- OG KULTURTILEGNELSE  
Best practice for sprog- og kulturtilegnelse er altså offentligt finansierede *fleksible og erhvervsrettede sprogkurser*, der går fra et basalt til et mere avanceret niveau, hvori der indgår orientering om landets kultur og om arbejdspladskultur. Sådanne sprogkurser kan godt være behovsstyrede (fx sprogkurser rettet mod arbejdsløse højtuddannede, der har opholdstilladelse). Men det er hensigtsmæssigt, at basale sprogkurser som *Introdansk* og *Online-dansk* er tilgængelige for højtuddannede i almindelighed, når de har fået opholdstilladelse og er kommet til landet.

## ARBEJDSMARKEDSINTEGRATION

Lande som Danmark og Canada med *udbudsstyrede immigrationsordninger* (greencard-ordninger) står med særlige udfordringer, når det handler om god og hensigtsmæssig arbejdsmarkedsintegration – dvs. en høj beskæftigelsesgrad og en effektiv udnyttelse af specialistkompetencer blandt højtuddannede udlændinge. I Canada har man omfattende programmer

på provinsniveau, der skal hjælpe udenlandske højtuddannede ind på arbejdsmarkedet – de såkaldte *Bridging Programmes* – ”brobygningsprogrammer”, der skal skabe bedre kontakt mellem de højtuddannede og arbejdsmarkedet. Disse programmer sigter mod at forsyne de højtuddannede med lokal arbejds erfaring gennem praktikpladser, at hjælpe dem til hurtigst muligt at få anerkendt deres akademiske kvalifikationer, at hjælpe dem til at opbygge faglige og personlige netværk mv. I Ontario forsyner provinsmyndighederne gennem *Global Experience Ontario*-programmet de højtuddannede med ”karrierekort” – information og vejledning – som skal hjælpe dem til at få overblik over, hvilke kurser og hvilke typer af job de kan bruge som ”trædesten” for at opnå en ansættelse, hvor de bruger deres specialistkvalifikationer. Der findes også ngo’er med tilknyttede konsulenter, som kan hjælpe med at tage den indledende kontakt til arbejdsgiverne.

Canadisk forskning peger på, at det er vanskeligt at sikre en høj beskæftigelsesgrad i højt kvalificerede job for udenlandske højtuddannede, selvom disse formelt set har den uddannelse, der skal til for at bestride disse job. En vigtig del af disse brobygger-ngo’ers arbejde består derfor også i at bevidstgøre arbejdsgivere om de fordele, der kan være forbundet med at have en *manifoldig arbejdsstyrke*, og at få dem til at overveje, om de kunne være mere fleksible i deres rekruttering, så de i højere grad overvejer, om det at ansætte en udenlandsk højtuddannet (med opholdstilladelse) kunne være et alternativ til at ansætte en person med canadisk uddannelse, med canadisk arbejds erfaring, og som mestrer et flydende engelsk (eller fransk) (”den ideale ansøger”, som måske ikke er tilgængelig). Denne form for brobygning er vigtig, når mange højtuddannede udlændinge skal integreres på arbejdsmarkedet.

Endvidere er det vigtigt at sikre, at de institutioner, der har til opgave at vurdere og anerkende højtuddannedes kvalifikationer, fx i forhold til lovregulerede erhverv, opererer effektivt og ikke opstiller usaglige barrierer. Her er det givetvis en fordel at have en statslig institution til at varetage denne vurdering. Den organisering, man finder i Canada, hvor det er professionerne på provinsniveau, der opstiller kriterierne og varetager godkendelsen, er bestemt ikke udtryk for best practice. Dette er canadierne dog også selv bevidste om, hvorfor man både på føderalt og provinsniveau arbejder for at sikre, at godkendelseskriterierne og -procedurerne kan fungere på tværs af provinser og bliver saglige, fair og transparente.

For lande med en *efterspørgselsstyret (selektiv) immigrationspolitik* stiller problemet vedrørende arbejdsmarkedsintegration sig i ringere grad, da indvandrene allerede har deres første job inden ankomst. I Norge og Holland, hvor man har en efterspørgselsstyret immigrationspolitik, er der på forhånd en nær kobling mellem immigration og arbejde. Immigranter kommer kun, hvis de har et job, og derfor er arbejdsmarkedsintegration ikke en højtprofileret problemstilling. Disse lande kan til gengæld have problemer med tilstrækkelig hurtigt at fremskaffe kvalificeret arbejdskraft under en højkonjunktur. I disse lande kan der dog også være problemer for udlændinge med at fastholde jobbet, hvis de eksempelvis ikke har tilstrækkelige sprogkompetencer. Derfor kan der selv i relation til selektive immigrationsregler være et behov for sproglig opkvalificering og brobygningsinstitutioner i de tilfælde, hvor udenlandske højtuddannede mister jobbet og skal søge et nyt, hvis de fortsat har opholdstilladelse. I Norge og Holland kan man i øvrigt også finde en underudnyttelse af de udenlandske højtuddannedes kvalifikationer. Dette demonstrerer den statslige norske *Global future*-kampagne, idet denne handler om at synliggøre højtuddannede personer med anden kulturel baggrund til lederstillinger.

Under alle omstændigheder hænger en høj grad af arbejdsmarkedsintegration tæt sammen med de selektionskriterier, som de højtuddannede udvælges efter, når de søger opholds- og arbejdstilladelse. Det tyder forskning, der sammenligner Canada og Australien, på (Hawthorne, 2008). Det er problematisk, hvis der er et skel mellem de selektionskriterier med henblik på at få opholds- og arbejdstilladelse, som findes i immigrationslovgivningen, og de selektionskriterier i forhold til at få job eller fastholde job, som reelt gør sig gældende på arbejdsmarkedet. Det må i øvrigt siges at være en forudsætning for overhovedet at kunne vurdere omfanget af arbejdsmarkedsintegration, at man har gode registre over udenlandske højtuddannedes beskæftigelse, jobtype mv. Det er en forudsætning for at kunne lave forskning i barrierer for job, effekter af forskellige typer af lovregler og lovændringer mv.

BEST PRACTICE VEDRØRENDE ARBEJDSMARKEDSINTEGRATION  
Best practice vedrørende arbejdsmarkedsintegration handler i relation til *udbudstyrende immigrationsordninger* bl.a. om at have *god og opdateret information* på fremmedsprog om arbejdsmarkedet og om at have *gode brobygningsinstitutioner*, som kan skabe forbindelse mellem de udenlandske højtuddanne-

de og arbejdsmarkedet. I relation til *efterspørgselsstyrende ordninger* handler det mere om at sikre optimal udnyttelse af kompetencer og fastholdelse af job – bl.a. gennem *sproglig opkvalificering*. Det drejer sig også om, at de krav til uddannelse og kvalifikationer, som man stiller for at udøve forskellige branche- eller lovregulerede erhverv, er *saglige, fair og transparente*. Endelig drejer det sig om at have *gode data og forskning*, som kan dokumentere effekterne af de forskellige typer af ordninger.

## FAMILIENS TRIVSEL

Det er vanskeligt at tale om best practice i forhold til familiens trivsel, fordi det har vist sig vanskeligt at finde forskning om, hvad der gør, at højtuddannedes familier trives godt eller dårligt, samt i hvilke lande man er god til at sikre dette. Vores interviewpersoner fra forskellige lande har typisk kun sporadisk viden om eller ”fornemmelser for”, om ægtefæller og børn til højtuddannede udlændinge trives eller mistrives. Her mangler altså mere dokumentation og forskning.

Ikke desto mindre kan vi uddrage visse erfaringer på tværs af de lande, som indgår i vores undersøgelse. Således tyder vores interview fra flere lande på, at hvis *højtuddannedes ægtefæller* skal have bedre muligheder for at integrere sig på arbejdsmarkedet og socialt, er det essentielt, at de har adgang til at tage sprogkurser på lige fod med den immigrant, som har sikret familiens opholdstilladelse. Det peger erfaringer fra bl.a. Canada på. Uden sprogfærdigheder i værtslandets sprog er der betydelig risiko for, at ægtefællerne bliver socialt isolerede eller isolerede til etniske enklaver.

Det er også vigtigt, at disse ægtefæller har adgang til viden og vejledning om, hvordan arbejdsmarkedet fungerer. Her har man i Danmark fornyligt taget det initiativ, at ægtefæller også har adgang til at få beskæftigelsesrettede tilbud i jobcentret. Her er det vigtigt, at man i jobcentret er opmærksom på denne særlige gruppe og dens behov. Det kan fx ske ved, at visse medarbejdere får til opgave at vejlede denne særlige gruppe. Eftersom det i Danmark almindeligvis er ”anden aktør”, der tager sig af vejledning om beskæftigelse for højtuddannede, kunne man også overveje, om vejledning af højtuddannede ægtefæller hørte hjemme hos ”anden aktør”.

Endvidere er det også vigtigt, at de virksomheder, der rekrutterer højtuddannede i udlandet, og som må formodes at have en interesse i at fastholde dem, bliver en del af dette problems løsning. Nærværende undersøgelse viser da også, at dette allerede er ved at ske i Danmark, idet nogle store virksomheder indgår i et netværk, hvor man hjælper ægtefæller til højtuddannede til at finde job hos andre virksomheder i netværket, hvis det er muligt. Virksomhederne vedligeholder også en database, som skulle hjælpe de jobsøgende udenlandske ægtefæller til at blive synlige i forhold til virksomheder, som ønsker at rekruttere.

Hvad angår *børn til højtuddannede*, peger vores undersøgelse på, at det er vigtigt, at der er internationale skoler, som er tilgængelige geografisk og økonomisk for højtuddannede. Her er det imidlertid også svært at uddrage best practice fra andre lande i undersøgelsen. Flere af de andre lande – fx Holland og Norge – er som Danmark kendetegnede ved, at der findes internationale skoler, men beliggende i de store byer og ofte meget dyre.

I Canada oplyste flere interviewpersoner (embedsmænd og ngo-repræsentanter), at det almindelige (engelsk/franske) skolesystem er tilgængeligt for højtuddannede immigranter. Der findes også private (internationale) skoler i Canada, men også i Canada er disse typisk meget dyre. I Canada satser man imidlertid fortrinsvis på immigration, hvor immigranterne bosætter sig permanent i landet. Dermed er det også naturligt, at børn af immigranter benytter det eksisterende offentlige skolesystem med henblik på integration i det canadiske samfund. Man kan endvidere påpege, at i forhold til børn af immigranter, der kommer til Canada på en midlertidig jobkontrakt, så kommer disse børn til et land og et skolesystem, hvor man taler engelsk, hvilket formodentlig gør behovet for internationale skoler mindre presserende.

For lande som Danmark, Norge og Holland, der repræsenterer små sprogområder, er der altså særlige problemer vedrørende internationale skoler til børn af højtuddannede migranter. I de senere år har man i Danmark liberaliseret skolelovgivningen, så eksisterende internationale skoler har fået mulighed for at etablere nye afdelinger andre steder i byen. Dermed udvides kapaciteten i en situation med stigende efterspørgsel efter elevpladser. Dette løser imidlertid fortrinsvis problemerne i de store byer og deres opland, men ikke i mindre byer. Nogle danske interviewpersoner pegede på, at man eventuelt kunne liberalisere folkeskoleloven, så kommuner uden internationale skoler får mulighed for at oprette et

internationalt spor på en eller flere folkeskoler. Her vil vi dog ikke lægge os op ad andre landes erfaringer, da vi i vores undersøgelse ikke har fundet eksempler på, at man i de offentlige skolesystemer i andre lande har mulighed for at oprette internationale spor, hvor der undervises på et fremmedsprog.

#### BEST PRACTICE VEDRØRENDE FAMILIENS TRIVSEL

Best practice for familiens trivsel handler altså om, at *ægtefæller* får mulighed for at få *sprogundervisning* i værtslandets sprog og *vejledning om beskæftigelseschancer og muligheder* på det lokale arbejdsmarked. Det handler også om, at *virksomhederne gør en indsats* for at etablere netværk, databaser, familiekontakter mv., som kan hjælpe ægtefæller til at få fodfæste på arbejdsmarkedet, hvis dette er den pågældende ægtefælles ønske. Hvad angår *børn*, handler det om, at der er *tilstrækkelig undervisningskapacitet på internationale skoler* til en pris, som udenlandske højtuddannede kan betale. Endelig handler det om at sikre, at der er et *godt læringsmiljø for børn af udlændinge på offentlige skoler* i de byer, hvor der ikke er internationale skoler.

#### SOCIALINTEGRATION

Hvad angår socialintegration, drejer best practice sig om de udenlandske højtuddannedes muligheder for at skabe sociale netværk og kontakter. Det drejer sig også om modtagerlandenes grad af åbenhed over for kulturel diversitet, for så vidt som denne åbenhed har betydning for fastholdelse og integration. Interviewpersoner fra både Danmark, Norge, Holland og Storbritannien argumenterer for, at den almindelige accept og tolerance i disse landes befolkninger over for immigration og immigranter er forholdsvis begrænset, hvilket efter deres opfattelse kan få højtuddannede immigranter til at føle sig uvelkomne. Det eneste land i undersøgelsen, hvor en stor del af befolkningen i vidt omfang fortsat støtter op omkring immigration, er Canada. Det fremstår altså som vigtigt, at højtuddannede immigranter i offentligheden kan opleve sig som værdsatte og anerkendte for deres bidrag til samfundet, hvis de skal føle sig velkomne i et land.

En undersøgelse fra Danmark peger på, at højtuddannede udlændinge oplever danskerne som forholdsvis lukkede. De oplever det som svært at skabe sociale relationer til kolleger fra arbejdspladsen eller

venskaber med personer uden for arbejdspladsen. Interview med embedsmænd, ngo-repræsentanter og eksperter fra Norge og Holland peger på, at dette også kan være forholdsvis svært i disse lande. Som tidligere nævnt når en undersøgelse fra Oxford Research (2010) endvidere frem til, at denne oplevelse også deles af højtuddannede indvandrere i Sverige. Dette tyder altså på, at det i mange lande ikke er let at ankomme som (højtuddannet) indvandrer og at skabe sociale relationer til personer, som er fastboende i landet.

I Canada findes et civilsamfund, som bl.a. består af en lang række immigrantorganisationer, som med tilskud fra den føderale regering eller provinserne hjælper indvandrere til at finde sig til rette og hjælper dem med at etablere sociale netværk. I canadiernes nationale selvforståelse har alle på et eller andet tidspunkt været indvandrere, og multikulturalisme er (fortsat) en del af statens officielle politiske ideologi. Staten og provinserne understøtter forskellige lokalt funderede initiativer (*Welcoming Communities*), som skal få alle, uanset kulturel baggrund, til at føle sig mere velkomne, og som skal bekæmpe racisme. Også i Canada har man altså gjort det til en politisk prioritet at understøtte (højtuddannedes) sociale integration og at bekæmpe racisme; heller ikke i Canada går det altså helt af sig selv.

I lande som Holland og Danmark har man sat statsligt fokus på at etablere eller understøtte organisationer og netværk, som kan hjælpe *expats* til at skabe sociale relationer til hinanden, til fagfæller eller til andre af landets borgere i almindelighed. Der er her tale om en erkendelse blandt (nogle) statslige og kommunale myndigheder samt blandt nogle arbejdsgiver- og fagforeninger af, at sociale netværk, venskaber og meningsfulde aktiviteter i fritidslivet er en forudsætning for trivsel – og trivsel fremmer chancerne for, at højtuddannede vælger at blive i landet på længere sigt.

Social integration og trivsel hænger også nært sammen med de sociale relationer på arbejdspladsen. Her kan brugen af mentorer på arbejdspladsen og værtsfamilier, som det allerede kendes fra Danmark, hvor en familie giver råd og vejledning til en udenlandsk familie under etableringsprocessen, være gavnlige. Spørgsmålet er så, om de sociale relationer, som etableres mellem mentoren og den udenlandske medarbejder eller mellem værtsfamilien og den nyankomne familie, er holdbare på længere sigt.

Mere holdbare sociale relationer kan (måske) baseres på fælles faglige interesser, fx dyrket via fagforeninger eller professionelle netværk, eller på fælles fritidsinteresser. Flere organisationsrepræsentanter i Danmark pegede på, at trivsel handler om at gøre højtuddannede opmærksomme på idrætsforeninger, klubber mv. og at gøre disse foreninger opmærksomme på, at der findes potentielle medlemmer blandt højtuddannede udlændinge. Staten og virksomhederne kan ikke pålægge organisationer i det civile samfund at blive mere åbne over for højtuddannede udlændinge. Men statslige eller kommunale oplysningskampagner, hjemmesider med information om kommunale fritidstilbud samt virksomhedssponsorater til relevante sportsforeninger mv. kan måske hjælpe til at skabe bedre kontakt mellem de højtuddannede og Foreningsdanmark.

#### BEST PRACTICE VEDRØRENDE SOCIAL INTEGRATION

Best practice, hvad angår social integration, bygger altså på en kombination af en *offentlig sfære*, hvor (højtuddannede) udlændinge kan føle sig *værdsatte og anerkendte* for det bidrag, de leverer til modtagerlandet. Den bygger også på, at det er muligt at skabe *venskaber til kolleger*, andre *expats* eller andre medborgere. Endvidere bygger en sådan best practice på trivsel, som hænger sammen med *lokalt tilgængelig viden* (på fremmedsprog) om *meningsfulde fritidsaktiviteter*, kulturtilbud mv., samt *et foreningsliv*, som er åbent for udlændinge.



# BILAG

## BILAG 1: METODE

Rapportens resultater er baseret på en undersøgelse, der består af tre dele:

1. Litteraturstudie af rekruttering og fastholdelse af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft.
2. Studie af policy-dokumenter og udredninger af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft i Danmark, Norge, Holland, Storbritannien og Canada.
3. 47 ekspertinterview med udvalgte informanter i Danmark, Norge, Holland, Storbritannien og Canada.

Nedenfor beskriver vi kort, hvorledes vi metodisk har håndteret disse tre kilder til viden.

### LITTERATURSTUDIE

Litteraturstudiet omfatter relevant forskning vedrørende rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft inden for OECD-lande generelt og i de fem udvalgte lande specifikt. Derudover omfatter litteratur-

studiet undersøgelser og analyser på området. Litteraturstudiet har bidraget til at forberede landestudierne og skabe samlet overblik på området.

Tidsmæssigt er litteraturstudiet afgrænset til forskning og undersøgelser publiceret siden 2000. Denne afgrænsning er valgt for at give et tidssvarende billede af de pågældende landes praksis på området. I nogle sammenhænge er der dog også henvist til central forskning, der er produceret inden for området før 2000.

Litteraturstudiet består af to dele: En litteratursøgning i relevante databaser og en søgning efter analyser og rapporter fra relevante internationale organisationer.

#### DATABASESØGNING

Med hjælp fra SFI's bibliotek er der gennemført en litteratursøgning i danske og udenlandske databaser. Der er søgt i Academic Search Premier, SocIndex, Business Source Elite og EconLit i alle typer materialer siden 2000. Søgningen blev foretaget ud fra tre søgesæt baseret på det grundlæggende emne *Mobile højtuddannede* kvalificeret ved søgeordet *Policy* samt *de 5 lande*. Søgningen genererede de fire resultatsæt (RS), der fremgår af tabel 10.1. Det viste sig, at resultatsættet RS1 havde størst relevans, idet alle tre facetter her var dækket, mens RS4 genererede færrest relevante referencer, fordi det grundlæggende emne var dækket alene.

#### BILAGSTABEL B1.1

Resultat af litteratursøgning i database.

| Resultatsæt | Indhold                                    | Referencer |
|-------------|--|------------|
| RS1         | Mobile højtuddannede + Policy + De 5 lande | 267        |
| RS2         | Mobile højtuddannede + De 5 lande – Policy | 203        |
| RS3         | Mobile højtuddannede + Policy – De 5 lande | 1.011      |
| RS4         | Mobile højtuddannede – Policy – De 5 lande | 1.032      |
| I alt       |  | 2.513      |

Anm.: Søgning i Academic Search Premier, SocIndex, Business Source Elite og EconLit i alle typer materialer, siden 2000.

Søgningen genererede samlet 2.513 referencer. Efter en screening af abstracts og nøgleord blev relevant litteratur bestilt hjem i bogform eller for artiklers vedkommende hentet ned i elektronisk form til yderligere studier. Langt størstedelen af det materiale, vi fandt relevant i forhold til denne undersøgelse, relaterede sig til Canada og i lidt mindre omfang

Storbritannien. Vi fandt meget begrænset forskning på området, som var direkte relateret til Danmark, Norge og Holland. Desuden blev en stor mængde litteratur sorteret fra på baggrund af, at fokus var på afsenderlande og ”brain drain”-problematikken, hvor nærværende studie har fokus på modtagerlandes policy og praksis.

#### INTERNATIONALE ORGANISATIONER

Via litteraturstudiets anden del har vi haft mulighed for at indsamle et bredt udsnit af materiale – analyser, rapporter, undersøgelser, artikler mv. – der relaterer sig til de enkelte lande. Hvor databaselitteratursøgningen gav få landespecifikke resultater for Danmark, Norge og Holland, har søgningen via internationale migrationsorganisationer i højere grad genereret landespecifikt materiale. Søgning efter analyser og rapporter er foretaget via hjemmesider for en række internationale organisationer: OECD, Migration Policy Institute (MPI), International Labour Organization (ILO), International Organization for Migration/The Migration Agency (IOM), Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), The Global Commission on International Migration (GCIM). Undersøgelser, policy-analyser og artikler fra disse organisationer er udvalgt på baggrund af deres relevans for de fem lande, der indgår i nærværende undersøgelse.

#### LANDESPECIFIKKE UDREDNINGER OG POLICY-DOKUMENTER

I forbindelse med hvert landestudie har vi foretaget en søgning på policy-dokumenter for integration generelt og rekruttering af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft specifikt. Søgningen er foregået via integrations- og beskæftigelsesministerier samt andre offentlige myndigheder og statslige organer, der betjener indvandrere. I tillæg har vi i hvert land søgt efter analyser fra relevante forskningsinstitutioner, fagforeninger for højtuddannede, arbejdsgiverforeninger og ngo’er.

#### EKSPERTINTERVIEW OG STUDIEREJSER

Vi har foretaget en studierejse til hvert af de lande, der indgår i undersøgelsen. I den forbindelse har vi foretaget kvalitative interview med en række eksperter på området: forskere, embedsmænd, ansatte ved immi-

grationskontorer, modtagecentre, arbejdsgiverforeninger, fagforeninger og ngo'er. Derudover har rejserne givet anledning til yderligere indsamling af relevante dokumenter og undersøgelser i de respektive lande.

Studierejserne fandt sted i februar og marts 2011. Det viste sig meget tids- og ressourcetrækkende at etablere kontakt til mange af disse interviewpersoner. Mange andre potentielle interviewpersoner blev kontaktet undervejs, men ønskede ikke eller havde ikke mulighed for at deltage. Det kan være en udfordring at etablere interviewaftaler med myndighedspersoner eller organisationsrepræsentanter fra andre lande, når disse ikke kender den forskningsinstitution (her SFI), som står som garant for en undersøgelses kvalitet. Derfor er interviewpersongrupperne fra de fem lande heller ikke helt homogene. I alle landene dækker de dog undersøgelsens tematikker.

Efter studierejserne er der foretaget to telefoninterview med interviewpersoner, der ikke kunne træffes aftale med i forbindelse med studierejserne (et til Holland og et til Canada). Tabel 10.2-10.6 viser oversigter over de interview, der er udført i de enkelte lande. I alt er der gennemført 47 interview med samlet 68 interviewpersoner. I Danmark er der gennemført 11 interview med i alt 13 interviewpersoner.

## BILAGSTABEL B1.2

### Interviewoversigt, Danmark.

| Institutionstype            | Besøgte institutioner          | Antal personer |
|-----------------------------|--------------------------------|----------------|
| Ministerier/Styrelser       | Arbejdsmarkedsstyrelsen        | 1              |
|                             | Integrationsministeriet        | 1              |
|                             | Udlændingesservice             | 1              |
| Rekrutteringscentre         | Work in Denmark South (Odense) | 1              |
| Modtage-/Integrationscentre | ICS-South (Odense)             | 4              |
| Arbejdsgiverorganisation    | DA (Welcometo.dk)              | 1              |
| Virksomhedsnetværk          | Consortium for Global Talent   | 1              |
| Fagforeninger               | AC                             | 1              |
|                             | IDA                            | 1              |
| Ngo                         | Expat in Denmark               | 1              |
| Interviewede i alt          |                                | 13             |

I Norge gennemførte vi 10 interview med 14 interviewpersoner.

### BILAGSTABEL B1.3

Interviewoversigt, Norge.

| Institutionstype            | Besøgte institutioner  | Interviewede |
|-----------------------------|--|--------------|
| Ministerier/Styrelser       | Arbejdsdepartementet; Integrerings- og mangfoldighedsdirektoratet; Arbejds- og velfærdsforvaltningen (EURES International) | 4            |
| Modtage-/Integrationscentre | Servicecenter for udenlandske arbejdstagere  | 1            |
| Arbejdsgiverorganisationer  | Spekter  | 1            |
| Fagforeninger               | Tekna; Norsk Sygeplejerforbund; Unio   | 4            |
| Ekspertes                   | Fafo   | 3            |
| Ngo                         | Norway International Network   | 1            |
| Interviewede i alt          |  | 14           |

I Holland gennemførte vi 9 interview med 11 interviewpersoner.

### BILAGSTABEL B1.4

Interviewoversigt, Holland.

| Institutionstype            | Besøgte institutioner  | Interviewede |
|-----------------------------|--|--------------|
| Ministerier/Styrelser       | Immigrations- og Naturalisationsservice (Justitsministeriet); Udenrigsministeriet; Office for Labour and Highly Skilled Migrants (Immigrations- og Naturalisationsservice) | 4            |
| Modtage-/Integrationscentre | Haag Expatsservice; Rotterdam Expatdesk  | 2            |
| Arbejdsgiverorganisationer  | AWVN   | 1            |
| Ekspertes                   | Amsterdam Universitet; Tilburg Universitet   | 2            |
| Ngo                         | Dutch Expat Foundation, ACCES  | 2            |
| Interviewede i alt          |  | 11           |

I Storbritannien gennemførte vi 6 interview med 9 interviewpersoner.

## BILAGSTABEL B1.5

Interviewoversigt, Storbritannien.

| Institutionstype      | Besøgte institutioner  | Antal personer |
|-----------------------|--|----------------|
| Ministerier/Styrelser | UK Border Agency, Indenrigsministeriet   | 1              |
| Fagforeninger         | Trade Union Congress   | 2              |
| Ekspertter            | London School of Economics: University College London; University of Middlesex | 4              |
| Ngo                   | Immigration Law Practitioners' Association; Migration Advisory Committee       | 2              |
| Interviewede i alt    |  | 9              |

I Canada gennemførte vi 11 interview med 21 interviewpersoner.

## BILAGSTABEL B1.6

Interviewoversigt, Canada.

| Institutionstype           | Besøgte institutioner                                  | Antal personer |
|----------------------------|--|----------------|
| Ministerier /Styrelser     | Citizenship and Immigration Canada (CIC)               | 5              |
|                            | Ministry of Citizenship and Immigration (MCI, Ontario) | 4              |
|                            | Fairness Commissioner (Ontario)                        | 3              |
| NGO/Modtagecenter          | COSTI  | 1              |
|                            | TRIEC  | 1              |
| Arbejdsgiverrepræsentanter | Royal Bank of Canada (RBC)                             | 2              |
| Professions-/Fagforeninger | Professional Engineers of Ontario (PEO)                | 1              |
|                            | Medical Council of Canada (MCC)                        | 1              |
|                            | Canadian Medical Association (CMA)                     | 1              |
| Ekspertter                 | University of Toronto                                  | 1              |
|                            | Ryerson University, Toronto                            | 1              |
| Interviewede i alt         |  | 21             |

Interviewene i de enkelte lande er udført på baggrund af en fælles interviewguide. Interviewguiden er konstrueret med udgangspunkt i de fokusområder vedrørende henholdsvis rekruttering og fastholdelse, som undersøgelsen søger at afdække. På baggrund af de landespecifikke udredninger er guiden tilpasset de enkelte lande. Derudover er nogle af guidens temaer prioriteret i de enkelte interview afhængig af den pågældende interviewpersons ekspertiseområde. Således er der i nogle interview lagt vægt på særlige områder, fx administrativ praksis i forbindelse med interview af embedsmænd ved immigrationsmyndighederne eller ankomst og myndighedskontakt i forbindelse med interview af ansatte i modtagecentre. Samlet set dækker interviewene i hvert land alle fokusområder.

Interviewene er optaget på diktafon og efterfølgende delvist transskriberet. I transskriptionen er der lagt vægt på at sammenfatte mening og informationer. Den kvalitative interviewanalyse er således indledt i forbindelse med transskriptionen i form af en indledende meningskondensering (Kvale, 2002). Analysen af interviewene er herefter struktureret på baggrund af undersøgelsens fokusområder; først med hvert enkelt land som afgrænset enhed og dernæst i en komparativ analyse af de fem landes praksis og erfaring.

Efterfølgende blev relevant information fra studiets tre kilder til viden – litteraturstudiet af forskningslitteratur, udredning og policydokumenter og ekspertinterview – samlet og analyseret med henblik på at generere undersøgelsens konklusioner.

## BILAG 2: ANVENDTE FORKORTELSER

### BILAGSTABEL B2.1

Ofte benyttede forkortelser, Danmark.

| Forkortelse  | Fuld tekst  |
|--------------|---|
| AC           | Akademikernes Centralorganisation   |
| BRIK-landene | Brasilien, Rusland, Indien, Kina  |
| CIS          | Copenhagen International School   |
| EURES        | European Employment Services  |
| EØS          | Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde<br>(Norge, Island og Lichtenstein) |
| DA           | Dansk Arbejdsgiverforening  |
| DI           | Dansk Industri  |
| DJØF         | Dansk Jurist- og Økonomforbund  |
| ISC-centre   | International Citizen Service-centre  |
| INM          | Integrationsministeriet   |
| KL           | Kommunernes Landsforbund  |
| LO           | Landsorganisationen i Danmark   |
| OECD         | Organisation for Economic Cooperation and De-<br>velopment                    |
| ØEM          | Økonomi- og Erhvervsministeriet   |



## BILAGSTABEL B2.2

Ofte benyttede forkortelser, Norge.

|                              | Fuld tekst                                  | Forklaring   |
|------------------------------|---|--|
| EURES                        | European Employment Service                 | Europæisk samarbejde omkring arbejdsmarkedsmobilitet                                     |
| IMDi                         | Integrerings- og mangfoldighedsdirektoratet | Kan sammenlignes med det danske integrationsministerium                                  |
| NAV                          | Arbejds- og Velferdsetaten                  | Statslig del af arbejds- og velfærdsforvaltningen  |
| NAV International /NAV EURES | Specialenhed inden for NAV                  | Beskæftiger sig med udenlandske arbejdstagere i Norge og norske arbejdstagere i udlandet |
| NOKUT                        | Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen  | Varetager vurdering og godkendelse af videregående uddannelser                           |
| SUA                          | Servicesenter for utenlandske arbeidstakere | Modtagecenter for udenlandske arbejdstagere  |
| UDI                          | Udlændingedirektoratet                      | Kan sammenlignes med det danske integrationsministerium/Udlændingetjenesten              |

## BILAGSTABEL B2.3

Ofte benyttede forkortelser, Holland.

| Forkortelse | Fuld tekst                            | Forklaring  |
|-------------|---------------------------------------|---|
| BSN         | Burger Service Nummer                 | Borgerservicenummer (lig CPR-nummer)                                      |
| GBA         | Gemeentelijke Basis Administratie     | Persondataregister (ved lokale myndigheder)                               |
| HEMS        | Highly Educated Migrant Scheme        | Pointsystem for nyuddannede   |
| HSMS        | Highly Skilled Migrant Scheme         | Beløbsordning   |
| IND         | Immigratie- en Naturalisatiedienst    | Hollands immigrations- og naturalisationsmyndighed (Indenrigsministeriet) |
| INDIAC      | IND Information and Analysis Centre   | Immigrationsmyndighedernes analyse og informationscenter                  |
| MVV         | Machtiging tot voorlopig verblijf     | Midlertidigt indrejsevisum  |
| NFIA        | Netherlands Foreign Investment Agency | Statsligt investeringsbureau  |
| TWV         | Tewerkstellingsvergunning             | Arbejdstilladelse   |
| VVR         | Verblijfsvergunning regulier          | Opholdstilladelse   |

## BILAGSTABEL B2.4

Ofte benyttede forkortelser, Storbritannien.

| Forkortelse | Fuld tekst                          | Forklaring  |
|-------------|-------------------------------------|---|
| CBI         | Confederation of British Industries | Arbejdsgiverorganisation for britisk industri             |
| HSMP        | Highly Skilled Migrant Program      | Betegnelse for det første point-baserede program fra 2002 |
| MAC         | Migration Advisory Committee        | Selvstændigt rådgivningsorgan for regeringen              |
| PBS         | Point Based System                  | Pointsystem for højtuddannede arbejdsimmigranter          |
| TUC         | Trade Union Congress                | Fagforening   |
| UKBA        | United Kingdom Border Agency        | Kontor for immigration under Indenrigsministeriet         |

## BILAGSTABEL B2.5

Ofte benyttede forkortelser, Canada.

| Forkortelse | Fuld tekst   | Forklaring   |
|-------------|--|--|
| CAC         | Canada Orientation Abroad  | Oversøisk forberedelseskursus inden ankomst  |
| CIC         | Citizenship and Immigration Canada                                   | Det føderale immigrationsministerium   |
| COSTI       | Centro Organizzativo Scuole Tecniche Italiane                        | Ngo, som arbejder med modtagelse af immigranter                                      |
| ELT         | Enhanced Language Training for Internationally Trained Professionals | Sprogkursus for højtuddannede  |
| GTA         | Greater Toronto Area   | Byområdet omkring Toronto  |
| HRSDC       | Human Resources and Skills Development Canada                        | Det føderale beskæftigelsesministerium   |
| IOM         | International Organization for Migration                             | Ngo, der arbejder med migration og migranter   |
| LMO         | Labor Market Opinion   | Arbejdsmarkedstest   |
| MCI         | Ministry of Citizenship and Immigration (Ontario)                    | Provinsen Ontarios immigrationsministerium   |
| NESB        | Non-English Speaking Background                                      | Personer, der ikke har engelsk som modersmål   |
| PNP         | Provincial Nominee Programme   | Provinsbaserede immigrationsprogrammer   |
| SIN         | Social Security Number   | Borgerservicenummer (lig cpr-nummer)   |
| TRIEC       | Toronto Region Immigrant Employment Council                          | Ngo, der arbejder med koordinati-on og integration af indvandrere på arbejdsmarkedet |

# LITTERATUR

- Aalandslid, V. & K.R. Tronstad (2010): *Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 23/2010.
- Ackers, L. & B. Gill (2005): "Attracting and Retaining 'Early Career' Researchers in English Higher Education Institutions". *Innovation*, 18(3), s. 277-299.
- Antecol, H., D.A. Cobb-Clark & S.J. Trejo (2004): "Selective Immigration Policy in Australia, Canada and the United States". *Brussels Economic Review/Cahiers Economiques de Bruxelles*, 47(1), s. 45-56.
- AMS (2011): Status for International Citizen Service, 2. kvartal 2011. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Batalova, J., M. Fix & P. Creticos (2008): *Uneven Progress. The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- Bauder, H. (2003): "Brain Abuse, or the Devaluation of Immigrant Labour in Canada". *Antipode*, 35(4), s. 699-717.
- Bauer, T., K.F. Zimmermann & M. Lofstrom (2000): "Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Natives' sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries". *Swedish Economic Policy Review*, 7, s. 11-53.
- Berge, Ø., A. Britt & K.R. Tronstad (2010): *Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft: Innvanderers arbeidsmiljø og tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge*. Oslo: Fafo.

- Berkhout, E., T. Smid & M. Volkerink (2010): *What Motivates Knowledge Migrants? An Analysis of the Netherland's Competitiveness in Attracting Knowledge Migrants*. Amsterdam: SEO Economic Research.
- Birrell, B., L. Hawthorne & S. Richardson (2006): *Evaluation of the General Skilled Migration Categories*. Australia: Department of Immigration and Multicultural Affairs.
- Blom, S. (2010): *Holdninger til innvandrere og innvandring 2010*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 56/2010.
- Bontje, M., H. Pehte, F. Petrasch & K. Tuppinger (2009): *Amsterdam: An Attractive Creative Knowledge Region? The View of Transnational Migrants*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies, University of Amsterdam, 7.1.
- Boom, J.D., L. Zuiderwijk, E. Snel, G. Engbersen & A. Weltevrede (2007): *Migration and Migration Policies in the Netherlands 2007. Dutch Sopemi report 2007*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Brochmann, G. (1999): "Redrawing Lines of Control: The Norwegian Welfare State Dilemma". I: G. Brochmann & T. Hammer (red.): *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg Publishers.
- Brodmann, S. & J.G. Polavieja (2011): "Immigrants in Denmark: Access to Employment, Class Attainment and Earnings in a High-Skilled Economy". *International Migration*, 49(1), s. 58-90.
- Bruquetas-Callejo, M., B. Carsés-Mascareñas, R. Penninx & P. Scholten (2007): *Policymaking related to immigration and integration. The Dutch Case*. IMISCOE, 15.
- Cerna, L. (2010): *Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis*. International Migration Papers No. 99. Geneva: ILO.
- Cerna, Lucie (2008): *The Political Economy of High-Skilled Immigration Policies: the United Kingdom and the United States*. Konference-paper præsenteret for APSA conference, Boston, USA, 28.-31. august 2008.
- Cervantes, M. (2004): "Attracting, Retaining and Mobilising High Skilled Labour". I: Organisation for Economic Co-operation and Development: *Global knowledge flows and economic development*. Paris and Washington D.C., s. 51-71.
- Chaloff, J. & G. Lemaitre (2009): *Managing Highly-Skilled Labour Migration*. OECD, 79.

- CIC (2007): *Welcome to Canada. What you Should Know*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.
- CIC (2009a): *A Commitment to Foreign Credential Recognition. Progress Report*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.
- CIC (2009b): *Report on Plans and Priorities 2009-2010*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.
- CIC (2010a): *Annual Report to Parliament on Immigration 2010*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.
- CIC (2010b): *Report on Plans and Priorities 2010-2011*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.
- CIC (2011): *Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2009-2010*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.
- Collett, E. & F. Zuleeg (2009): "Soft, Scarce, and Super Skills: Sourcing the Next Generation of Migrant Workers in Europe". I: The Migration Policy Institute (red.): *Talent, Competitiveness and Migration*. Washington D.C.: The Migration Policy Institute.
- COSTI (2010): *Making Canada Home. 2009/2010 Annual Report*. Toronto: COSTI Immigrant Services.
- Creticos, P., J. Schultz, A. Beeler & E. Ball (2006): *The Integration of Immigrants in the Workplace*. Chicago: Institute for Work and the Economy.
- De Lange, T. (2011): "The Privatization of Control over Labour Migration in the Netherlands: In Whose Interest?". *European Journal of Migration & Law*, 13, s. 185-200.
- Deloitte (2008): *International rekruttering. Barrierekatalog*. København: Deloitte.
- Deloitte (2010): *Internationalisering af myndigheders kommunikation. Opfølgning på analyse af barrierer for international rekruttering. For Arbejdsmarkedsstyrelsen*. København: Deloitte.
- Devoretz, D.J. (red.) (1995): *Diminishing Returns: The Economics of Canada's recent Immigration Policy*. Ottawa, Ontario: C. D. Howe Institute.
- Difi (2008): *Utenlandske arbeidskraft i sikte? Hvordan kommunikasjon kan brukes for at rekruttere flere kloke hoder til Norge*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT, 11/2008.
- Dobson, J. & J. Salt (2009): "Pointing the Way? Managing UK Immigration in Difficult Times". *People and Place*, 17(2), s. 16-29.
- Doomernik, J. (2005): *Increasing Labour Supply through Economic Migration. Statements and Comments*. Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies, University of Amsterdam.
- Dungan, P., T. Fang & M. Gunderson (2010): *Macroeconomic Impacts of Canadian Immigration: An Empirical Analysis using the Focus Model*. Paper presented at the CERIS Research Seminar, October 22, Toronto, Ontario.

- Dutch Ministry of Justice (2006): *Towards a Modern Migration Policy. Memorandum on the review of the policy of managed migration to the Netherlands*. Haag: Dutch Ministry of Justice.
- Dutch Ministry of Justice (2008): *Blueprint for Modern Migration Policy*. Haag: Dutch Ministry of Justice.
- Economic Council of Canada (1991): *Economic and Social Impacts of Immigration: a Research Report Prepared for the Economic Council of Canada*. Edited by Neil Swan. Ottawa: The Economic Council of Canada.
- Eldring, L. (2008): *Labour Migration Policies in good and bad times: Outlook from Norway*. Mutual Learning Programme 2009, Peer Reviews: [http://www.grupa484.org.rs/czm/radne\\_migracije/final%20for%20matted%20pdf/Norway\\_peer\\_comments\\_paper.pdf](http://www.grupa484.org.rs/czm/radne_migracije/final%20for%20matted%20pdf/Norway_peer_comments_paper.pdf)
- Entzinger, H. (2003): "The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands". I: C. Joppke & E. Morawska (red.): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Hampshire: Palgrave.
- Eriksen, T.H. & S. Turunn (1999): *Kulturforskjeller i praksis – Perspektiver på det flerkulturelle Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Fairness Commissioner (2010): *Clearing the Path. Recommendations for Action in Ontario's Professional Licensing System*. Toronto: Office of the Fairness Commissioner.
- Fleury, D. (2007): *A Study of Poverty and Working Poverty among Recent Immigrants to Canada*. Ottawa: Human Resources and Social Development Canada.
- Food Banks Canada (2011): *Hunger Count 2010*. Toronto: Food Banks Canada.
- Gilmore, J. & C. Le Petit (2008): *The Canadian Immigrant Labour Market in 2007: Analysis by Region of Postsecondary Education*. Ottawa: Statistics Canada.
- Girard, E. & H. Bauder (2007): "The Making of an Arcane Infrastructure: Immigrant Practitioners and the Origins of Professional Engineering Regulation in Ontario". *Canadian Geographer*, 51(2), s. 233-246.
- Gross, D.M. & N. Schmitt (2005): "Cultural Clustering, Skills, and International Labour Mobility". I: S.T. Easton, R.G. Harris & N. Schmitt (red.): *Brains on the Move: Essays on Human Capital Mobility in a Globalizing World and Implications for the Canadian Economy*. With contributions by William Gibson, Dominique M. Gross, and Antoine Soubeyran, s. 115-132.

- Hall, P. (2005): "Brain Drains and Brain Gains: Causes, Consequences, Policy". *International Journal of Social Economics*, 32(11), s. 939-950.
- Hamilton, K. & J. Yau (1-12-2004): *The Global Tug-of-War for Health Care Workers*. Migration Policy Institute.
- Hansen, N.W., Å.A. Seip & L. Eldring (2010): *Rekruttering af kompetansesarbejdskraft fra tredjeland til Norden*. Nordisk Råd.
- Hansen, N.W. & A.M. Boesen (2010): "Danmark". I: N.W. Hansen, Å.A. Seip & L. Eldring (red.): *Rekruttering af kompetansesarbejdskraft fra tredjeland til Norden*. København: Nordisk Ministerråd, s. 19-45.
- Hawthorne, L. (2008): "The Impact of Economic Selection Policy for Labour Market Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia". *IRPP Choices*, 14(5).
- Hawthorne, L. (2009): "The Growing Global Demand for Students as Skilled Migrants". I: Migration Policy Institute: *Talent, Competitiveness and Migration: The Transatlantic Council on Migration*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, s. 362-398.
- Henriksen, K., L. Østby & D. Ellingsen (2010): *Innvandring og innvandrere 2010*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Hiebert, D. (2006): "Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns, and Outcomes". I: B. Birrell, L. Hawthorne & S. Richardson (red.): *Evaluation of the General Skilled Migration Categories*. Canberra: Australian Government. Department of Immigration and Citizenship, s. 182-223.
- Hiebert, D. (2009): *Exploring Minority Enclave Areas in Montreal, Toronto, and Vancouver*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.
- Home Office – Life in the UK Advisory Group (2007): *Life in the UK: A Journey to Citizenship*. London: The Stationary Office.
- IDA (2009): *Prognose for ingeniørmangel. Analyse*. København: IDA.
- International Community (2010): *Insight & Influence. On Sustaining International Talent*. Aarhus: International Community.
- IMDi (2008): *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asien, Øst-Europa og Sør- og Mellemeamerika*. Oslo: IMDi Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet, 9/2008.
- IMDi (2010): *Integreringsbarometret 2009. Holdninger til innvandring, integrering og mangfold*. Oslo: IMDi Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet, 4/2010.
- Indiac (2007): *Third Country Highly Skilled Migrants in the EU. Entry and Residence Conditions in the Netherlands*. Rijswijk: Dutch Immigration and Naturalization Service.
- Indiac (2010a): *Satisfying labour Demand through Migration*. Rijswijk: Dutch Immigration and Naturalization Service.

- Indiac (2010b): *Temporary and Circular Migration. Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in the Netherlands*. Rijswijk: Dutch Immigration and Naturalization Service.
- Indiac (2011): *Annual Policy Report 2010. Developments in Dutch Migration and Asylum Policy*. Rijswijk: Dutch Immigration and Naturalization Service.
- INM (2007): *Citizen in Denmark. Information to new Citizens about Danish Society*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- INM (2008): *Den ny arbejdskraftindvandring. Notat*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- INM (2011): *Welcome to Denmark. A Guide for Employees and Students from Abroad*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- IPPR (2009): *The Economic Impacts of Migration on the UK Labour Market*. London: Institute for Public Policy Research.
- IPPR (2010a): *Immigration and Employment: Anatomy of a Media Story*. London: Institute for Public Policy Research.
- IPPR (2010b): *Capping Immigration to the UK. Where Next?* London: Institute for Public Policy Research.
- IPPR (2010c): *Immigration under Labour*. London: Institute for Public Policy Research.
- IPPR (2011): *Student Migration in the UK*. London: Institute for Public Policy Research.
- Iredale, R. (2001): "The Migration of Professionals: Theories and Typologies". *International Migration*, 39(5), s. 7-26.
- Jespersen, S.T. m.fl. (2007): *Brain drain eller brain gain? Vandringer af højtuddannede til og fra Danmark*. København: Socialforskningsinstituttet 07:04.
- Kaur, H. (2011): *Changes Proposed to Canada Immigration System*.
- Keung, N. (24-3-2008): "Immigration Changes Unfair, Critics Charge". I: *The Star*, 24-3-2008.
- Kjær, J.S. (2010): "Vidensarbejdere. Nu mangler Saeideh bare at finde et job". I: *Politiken*, 7. december 2010, 1. sektion, s. 8.
- Khachani, M. (2010): "Skilled and Qualified Mobility from North Africa to the European Union: A brain Drain Approach". *International Journal of Contemporary Sociology*, 47(1), s. 59-79.
- Kudahl, S. (2011): "Mangel på internationale skoler svækker dansk erhvervsliv". *Momentum*.
- KS (2009): *Beholde og rekruttere*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lahav, G. & V. Guiraudon (2000): "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control". *Comparative Political Studies*, 33(2), s. 163-195.



- Legrain, Phillippe (2010): "The International Challenge Facing Britain". I: W. Straw & K.-H. Spiegel (red.): *Going for Growth*. London: IPPR, s. 1-10.
- Lehr, S. (2008): "Ethical Dilemmas in Individual and Collective Rights-Based Approaches to Tertiary Education Scholarships: the Cases of Canada and Cuba". *Comparative Education*, 44(4), s. 425-444.
- Li, P.S. (2008): "Immigration from China to Canada in the Age of Globalization: Issues of Brain Gain and Brain Loss". *Pacific Affairs*, 81(2), s. 217-239.
- Liversage, A. (2009): "Vital conjunctures, shifting horizons: high-skilled female immigrants looking for work". *Work, Employment & Society*, 23(1), s. 120-141.
- MAC (2009): *Forthcoming Analysis of Tier 1, Tier 2 and Dependants under the Points Based System for Immigration. Discussion and Call for Evidence*. Croydon: Migration Advisory Committee.
- MAC (2010): *Limits on Migration*. Croydon: Migration Advisory Committee.
- Madsen, M. (2008): *Arbejdskraftmangel inden for sektorer og over tid*. Notat. København: AE-Rådet.
- Mahroum, S. (2000): "Highly Skilled Globetrotters: Mapping the International Migration of Human Capital". *R&D Management*, 30(1), s. 23.
- Malchow-Møller, N., J.R. Munch, S. Schroll & J.R. Skaksen (2009): "Genudvandring". I: N. Malchow-Møller, J.R. Munch & J.R. Skaksen (red.): *Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod Øst*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed. Gyldendal, s. 109-123.
- Malchow-Møller, N., J.R. Munch & J.R. Skaksen (2009): "Indvandrere som eksperter". I: N. Malchow-Møller, J.R. Munch & J.R. Skaksen (red.): *Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod Øst*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed. Gyldendal, s. 94-108.
- Malchow-Møller, N. & J.R. Skaksen (2004): "Changes in Demand for Skilled Labour in Denmark – A Disaggregate Perspective". *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142, 1, s. 67-80.
- Modood, Tariq (2007): *Multiculturalism*. Cambridge: Polity Press.
- Mouritzen, S.S. & A. Liversage (2010): *Newcomers. Bibliotekerne og de nye arbejdsmigranter*. København: SFI; Statsbiblioteket; Styrelsen for Bibliotek og Medier; Greve Bibliotek.dk.
- NAV (2010): "Utviklingen på arbejdsmarkedet". I: *Arbejd og velfærd*, 4.
- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2011): *Central Economic Plan 2011*.

- Netherlands Foreign Investment Agency (2010): *Results 2010 Netherlands Foreign Investment Agency*. Haag: Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation.
- Nuffic (2010): *Mapping Mobility 2010. International Mobility in Dutch Higher Education*. Haag: Nuffic.
- OECD (2011): *Society at a Glance 2011 – OECD social indicators*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2010): *OECD Factbook 2010. Economic, Environmental and social Statistics*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2010): *International Migration Outlook – SOPEMI 2010*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2007): *Employment Outlook*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2002): *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ours, V.J.C. & J. Veenman (2005): "The Netherlands: Old Emigrants – Young Immigrant Country". I: K.F. Zimmermann: *European Migration – What do we know?* Oxford and New York.
- Oxford Research & Copenhagen Post (2010): *The Expat Study 2010*. København: Oxford Research A/S & The Copenhagen Post.
- Papademetriou, D.G., W. Somerville & H. Tanak (2008): *Hybrid Immigrant-Selection Systems: The next Generation of Economic Migrant Schemes*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Papademetriou, D.G. & M. Sumption (2011): *Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration*. Washington D.C.: Migration Policy Institute
- Penninx, R. (2005): "Contribution to the Expert Panel, The Metropolis Project, The European Commission, UNESCO and the Library of Parliament". Paper præsenteret på konferencen *The Metropolis Project*, 24-1-2005.
- Pluss Leadership (2010): *Evaluering af Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Rambøll (2009): *Welcometo.dk, Idekatalog*. Rambøll.
- Rambøll (2010): *Integrationsministeriet. Undersøgelse af Greencard*. København: Rambøll Management.
- Rambøll (2011): *Tværgående Erfaringsopsamling. Puljen Arbejdskraftindvandrere*. København: Rambøll Management A/S.
- Reitz, J.G. (2002): "Host Societies and the Reception of Immigrants: Research Themes, Emerging Theories and Methodological Issues". *International Migration Review*, 36(4), s. 1005-1019.

- Reitz, J.G. (2009): "Does Canadian Immigration Experience have Lessons for Others?". *Working Paper*. Munk Centre for International Studies. University of Toronto.
- Reitz, J.G. (2010): "Selecting Immigrants in the Short Term: Is It Smart in the Long Run?". *Options Politiques*, s. 12-16.
- Reitz, J.G. (2011): "Taxi Driver Syndrome". I: *Literary Review of Canada, March 2011*.
- Røed, M. & P. Schøne (2007): *Virkninger af arbeidsinnvandring – en kunnskabsoversikt*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 12/2007.
- Salt, J. (1997): "International Movements of the Highly Skilled". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*.
- Salt, John (2006): "A3 Skilled Migration: The UK and Australia". I: B. Birrell, L. Hawthorne & S. Richardson (red.): *Evaluation of the General Skilled Migration Categories*. Commonwealth of Australia: Australian Government Department of Immigration and Citizenship.
- Salt, John (2010): *International Migration and the United Kingdom. Report of the United Kingdom SOPEMI Correspondent to the OECD, 2010*. London: University College London.
- Seip, Å.A. (2007): *Jakten på kompetanse. Bruk af utenlandske arbeidskraft i norske industri*. Oslo: Fafo, 12/2007.
- Shachar, A. (2006): "The Race for Talent: Highly skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes". *New York University Law Review*, 81(1), s. 148-233.
- Sjaastad, L.A. (1962): "The Costs and Returns of Human Migration". *Journal of Political Economy*, 70, s. 80-93.
- Skoglund, E. (2010): "Nye legespecialister godkjent i 2009". *Tidsskrift for Den Norske Lægeforening*, 5(130), s. 536-537.
- Solimano, A. (2008): "Causes and Consequences of Talent Mobility". I: A. Solimano: *The International Mobility of Talent: Types, Causes, and Development Impact*. Oxford and New York: Oxford University Press, s. 1-18.
- Somerville, K. & S. Walsworth (2009): "Vulnerabilities of Highly Skilled Immigrants in Canada and the United States". *American Review of Canadian Studies*, 39(2), s. 147-161.
- Somerville, K. & S. Walsworth (2010): "Admission and Employment Criteria Discrepancies: Experiences of Skilled Immigrants in Toronto". *Journal of International Migration & Integration*, 11(3), s. 341-352.
- Statistics Canada (2008): *Canada's Changing Labour Force, 2006 Census*. Ottawa: Minister of Industry.

- Statistics Canada (2010): *Projections of Diversity of the Canadian Population 2006-2031*. Ottawa: Minister of Industry.
- Statistics Netherlands (2010): *Annual Report on Integration 2010*. Haag: Statistics Netherlands.
- SUA (2008): *Årsrapport 2008*. Oslo: Servicesenter for utenlandske arbeidstakere.
- SUA (2009): *Årsrapport 2009*. Oslo, Kirkenes og Stavanger: Servicesenter for utenlandske arbeidstakere.
- SUA (2010): *Årsrapport 2010*. Oslo, Kirkenes og Stavanger: Servicesenter for utenlandske arbeidstakere.
- Sweetman, A. (2010): "Immigrant Children in Elementary School – An International Perspective". I: T. McDonald, E. Ruddick, A. Sweetman & C. Worswick (red.): *Canadian Immigration: Economic Evidence for a Dynamic Policy Environment*. Toronto: Queens University Press, s. 257-281.
- Sweetman, A. & C. Warman (2010): "How far does the Points System Stretch? The Spouses of Skilled Worker Principal Applicants". I: T. McDonald, E. Ruddick, A. Sweetman & C. Worswick (red.): *Canadian Immigration: Economic Evidence for a Dynamic Policy Environment*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, s. 183-207.
- Taraldset, A. (2011): "Utenlandske leger i Norge 2001-2010". *Helse, Medicin, Teknikk*, 6, s. 16-19.
- The Transatlantic Council on Migration (2009): *Talent, Competitiveness and Migration*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Thorud, E. (2010): *International Migration 2009-2010. Søpemi-report for Norway*. Oslo: Justis- og politidepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeidsdepartementet.
- Todaro, M.P. (1969): "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in less Developed Countries". *American Economic Review*, 59, s. 138-148.
- Trott, Phillip (2010): "Working, Business, Investment and Retirement in the UK". I: I. A. Macdonald & F. Webber (red.): *Macdonald's Immigration Law and Practice*. London: Butterworths Law, s. 582-602.
- UDI (2010): *Årsrapport 2010. Tall og fakta*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Udlændingesservice & INM (2011): *Tal og Fakta på Udlændingområdet 2010 (Forår 2011)*. København: Udlændingesservice & Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration.
- Udlændingesservice (2011): *Årsberetning 2010* (April 2011). København: Udlændingesservice.
- UKBA (2010a): *The Student Immigration System. A Consultation*. London: UKBA.

- UKBA (2010b): *Points Based System Tier 1: An Operational Assessment*. London: UKBA.
- Videnskabsministeren (2011): *Beretning for 2010 om vurdering og anerkendelse af udenlandske uddannelses kvalifikationer m.v.* København: Styrelsen for International Uddannelse.
- Wadsworth, Jonathan (2010): "The UK Labour Market and Immigration". *National Institute Economic Review*, 213, s. 35-42.
- Welcometo.dk (2011): *Welcomto.dk Slutrapport. Erfaringer og anbefalinger*. København: DA, LO, KL.
- Xue, L. (2008): *Social Capital and Employment Entry of Recent Immigrants to Canada*. Ottawa: Citizenship and Immigration. Research and Evaluation Report.
- Zafira, D. & D. Walters (2008): "Revisiting Canada's Brain Drain: Evidence from the 2000 Cohort of Canadian University Graduates". *Canadian Public Policy*, 34(3), s. 305-319.
- Zorlu, A. & J. Hartog (2001): *Migration and Immigrants. The Case of the Netherlands*. Amsterdam: Tinbergen Institute, Amsterdam University.
- ØEM (2010): *Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark i udlandet 2011-2012*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- ØEM (2007): *Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark i udlandet 2007-2010*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- ØEM & INM (2008): *Integration og fastholdelse af udenlandske arbejdskraft og medfølgende familie. Udfordringer og løsningsforslag*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet & Integrationsministeriet.
- ØEM (2010): *Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark i udlandet 2011-2012*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.



## SFI-RAPPORTER SIDEN 2010

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk). Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 10:01 Henriksen, A.C.: *Coaching af sygedagpengemodtagere. En pilotundersøgelse med eksperimentelt design.* 69 sider. ISBN: 978-87-7487-961-9. Kr. 70,00.
- 10:02 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H. & Jensen, V.M.: *Introduktion til dialogprojektet. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 1.* 97 sider. ISBN: 978-87-7487-962-6. Kr. 100,00.
- 10:03 Christensen, E.: *Grønlandske børn i Danmark.* 87 sider. ISBN: 978-87-7487-963-3. Kr. 90,00.
- 10:04 Henriksen, A.C.: *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.* 132 sider. ISBN: 978-87-7487-964-0. Kr. 130,00.
- 10:05 Gensby, U. & Thuesen, F.: *På vej mod job efter en arbejdsskade. En evaluering af arbejdsskadestyrelsens Fastholdelsescenter.* 128 sider. ISBN: 978-87-7487-965-7. Kr. 120,00.
- 10:06 Egelund, T., Jakobsen, T.B., Hammen, I., Olsson, M. & Høst, A.: *Sammenbrud i anbringelser af unge. Erfaringer, forklaringer og årsagerne bag.* 376 sider. ISBN: 978-87-7487-966-4. Kr. 375,00.

- 10:07 Bach H.B. & Henriksen A.C.: *Gravidens sygefravær*. 126 sider. ISBN: 978-87-7487-967-1. Kr. 130,00.
- 10:08 Bach H.B.: *Gravid og Fængselsbetjent*. 36 sider. ISBN: 978-87-7487-968-8. Netpublikation.
- 10:09 Madsen, M.B, Holt, H., Jonassen, A.B. & Schademan, H.K.: *Kvinder og mænd i den offentlige sektor. Karrieremønstre, lederønsker og ledermuligheder*. 274 sider. ISBN: 978-87-7487-969-5. Kr. 270,00.
- 10:10 Larsen, M.: *Lønforskelle mellem kvinder og mænd i 2007. Analyser for lønkommissionen*. 86 sider. ISBN: 978-87-7487-970-1. Kr. 90,00.
- 10:11 Thuesen, F.: *Ledelsen og motivation i den offentlige sektor. Et litteraturstudium*. 100 sider. ISBN: 978-87-7487-971-8. Kr. 100,00.
- 10:12 Deding, M. & Holt, H. (red.): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark*. 246 sider. ISBN: 978-87-7487-972-5. Kr. 250,00.
- 10:13 Knudsen, L. & Nielsen, V.L.: *Effekten af kommunernes forebyggende foranstaltninger for unge. Forebyggende foranstaltninger i eget miljø sammenlignet med anbringelse uden for hjemmet*. 152 sider. ISBN: 978-87-7487-973-2. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 10:14 Lausten, M., Hansen, H. & Albæk Nielsen, A.: *Udsatte børnefamilier i Danmark*. 212 sider. ISBN: 978-87-7487-976-3. Netpublikation.
- 10:15 Christensen, G., Mikkelsen, M.F., Pedersen, K.B. & Amilon, A.: *Boligsociale indsatser og buslejestøtte. Kortlægning og programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje*. 164 sider. ISBN: 978-87-7487-977-0. Vejledende pris 160,00 kr.
- 10:16 Bengtsson, S., Mateu, N.C. & Høst, A.: *Blinde børn – integration eller isolation? Blinde børns trivsel og vilkår i hjemmet, fritiden og skolen*. 136 sider. ISBN: 978-87-7487-978-7. Vejledende pris 140,00 kr.
- 10:17 Bengtsson, S., Mateu, N.C. & Høst, A.: *Blinde og stærkt svagsynede. Barrierer for samfundsdeltagelse*. 122 sider. ISBN: 978-87-7487-979-4. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 10:18 Ellerbæk, L.S. & Thuesen, F.: *Projekt arbejdsplads for højtuddannede. Følgeforskning for Region Midtjylland*. 99 sider. ISBN: 978-87-7487-980-0. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:19 Jakobsen, V. & Ellerbæk, L.S.: *Løn- og arbejdsforhold for kvinder og mænd i køkefaget*. 71 sider. ISBN: 978-87-7487-981-7. Netpublikation.



- 10:20 Ottosen, M.H., Andersen, D., Nielsen, L.P., Lausten, M. & Sta-  
ge, S.: *Børn og unge i Danmark. Velfærd og Trivsel 2010*. 155 sider.  
ISBN: 978-87-7487-982-4. Vejledende pris: 260,00 kr.
- 10:21 Kofod, J.E., Benwell, A.F., Kjær, A.A.: *Hjemvendte soldater. En  
interviewundersøgelse*. 76 sider. ISBN: 978-87-7487-983-1. Netpub-  
likation.
- 10:22 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H., Heiner Schmidt, L. &  
Aaquist, M.: *Forebyggende foranstaltninger 0-4 år. Dialoggruppe – om fo-  
rebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 2*. 184 sider. ISBN:  
978-87-7487-984-8. Vejledende pris: 195,00 kr.
- 10:23 Christensen, E., Lindstrøm, M. & Mølholt, A.-K.: *Efterværn for  
voldsudsatte kvinder. Krisecentrenes støtte og hjælp til kvinder, som flytter  
fra centrene*. 95 sider. ISBN: 978-87-7487-985-5. Vejledende pris:  
100,00 kr.
- 10:24 Jensen, V.M. & Nielsen, L.P.: *Væje til ungdomsuddannelse 1. Statisti-  
ske analyser af folkeskolens betydning for unges påbegyndelse og gennem-  
førelse af en ungdomsuddannelse*. 211 sider. ISBN: 978-87-7487-986-  
2. Netpublikation.
- 10:25 Espersen, L.D.: *Bekymrende identiteter. Ph.d.-afhandling*. 260 sider.  
ISBN: 978-87-7487-987-9. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:26 Høgelund, J., Tørslev, M.K. & Weibel, K.: *Sygemeldte og fortidspen-  
sionister med handicap. Jobcentermedarbejderes perspektiver på jobcentrenes  
indsats*. 101 sider. ISBN: 978-87-7487-986-6. Vejledende pris:  
100,00 kr.
- 10:27 Lyk-Jensen, S.V., Jacobsen, J. & Heidemann, J.: *Soldater – før,  
under og efter udsendelse. Et litteraturstudie*. 92 sider. ISBN: 978-87-  
7487-989-3. Netpublikation.
- 10:28 Thuesen, F., Holt, H., Jensen, S. & Brink Thomsen, L.: *Virksomheders sociale engagement*. 172 sider. ISBN: 978-87-7487-  
990-9. Vejledende pris: 170,00 kr.
- 10:29 Jakobsen, V. & Liversage, A.: *Køn og etnicitet i uddannelsessystemet.  
Litteraturstudier og registerdata*. 175 sider. ISBN: 978-87-7487-991-  
6. Vejledende pris: 176,00 kr.
- 10:30 Christoffersen, M.N.: *Børnemishandling i hjemmet*. 120 sider. ISBN:  
978-87-7487-992-3. Netpublikation.
- 10:31 Jakobsen, T.B., Hammen, I. & Steen, L.: *Efterværn – støtte til tidli-  
gere anbragte unge*. 94 sider. ISBN: 978-87-7487-993-0. Vejledende  
pris: 90,00 kr.

- 10:32 Korzen, S., Fisker, L. & Oldrup, H.: *Vold mod børn og unge i Danmark. En spørgeskemaundersøgelse blandt 8.-klasses-elever*. 127 sider. ISBN: 978-87-7487-994-7. Netpublikation.
- 10:33 Mateu, N.C.: *Hjælpe linjen for spilleafhængige. Kortlægning af telefonsamtaler i Danmark og Norge i perioden 2008-2009*. 50 sider. ISBN: 978-87-7487-995-4. Netpublikation.
- 10:34 Egelund, T., Böcker Jakobsen, T. & Steen, L.: *"Det er jo min familie!" Beretninger fra børn og unge i slægtspleje*. 126 sider. ISBN: 978-87-7487-996-1. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 10:35 Christensen, E.: *Alkoholproblemer og partnervold*. 48 sider. ISBN: 978-87-7487-997-8. Vejledende pris: 50,00 kr.
- 11:01 Liversage, A., Jakobsen, V. & Rode Hansen, I.: *"Det var ikke nemt, men jeg klarede det!" Interviewundersøgelse med etniske minoritetskvinder om uddannelse*. 156 sider. ISBN: 978-87-7119-000-7. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 11:02 Filges, T. & Holt, H.: *AC-arbejdskraft i den vestlige del af Region Midtjylland. Muligheder og barrierer*. 96 sider. ISBN: 978-87-7119-001-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:03 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H., Heiner Schmidt, L. & Aaquist, M.: *Forebyggende foranstaltninger 5-9 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 3*. 184 sider. ISBN: 978-87-7119-002-1. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 11:04 Jacobsen, J. & Lindstrøm, M.: *Lokal integration af førtidspensionister*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-003-8. Vejledende pris: 110 kr.
- 11:05 Deding, M. (red.): *Forskning om tvang i misbrugsbehandling. En kortlægning foretaget af SFI Campbell*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-004-5. Netpublikation.
- 11:06 Oldrup, H., Lindstrøm, M. & Korzen, S.: *Vold mod førskolebørn. Praksis og barrierer for opsporing og underretning*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-005-2. Netpublikation.
- 11:07 Christensen, E.: *Væk fra Grønland. Udsatte grønlandere, der er flyttet til Danmark med deres børn*. 88 sider. ISBN: 978-87-7119-006-9. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:08 Brink Thomsen, L. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2010*. 140 sider. ISBN: 978-87-7119-007-6. Vejledende pris: 140,00 kr.

- 11:09 Bengtsson, S., Hansen, H. & Røgeskov, M.: *Børn med en funktionsnedsættelse og deres familier. Den første kortlægning i Norden*. 108 sider. ISBN: 978-87-7119-008-3. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 11:10 Vitus, K. & Kjær, A.A.: *PSP-samarbejdet. En kortlægning af PSP-Frederiksberg, Odense, Amager og Esbjerg*. 201 sider. ISBN: 978-87-7119-009-0. Netpublikation.
- 11:11 Graversen, B.K.: *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. 78 sider. ISBN: 978-87-7119-010-6. e-ISBN: 978-87-7119-048-9. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 11:12 Andersen, D., Thomsen, R., Langhede, A.P., Albæk Nielsen, A. & Toft Hansen, A.: *Skolernes samarbejde. Kortlægning af skolernes kontakt med kommunale forvaltninger og andre institutioner*. 249 sider. ISBN: 978-87-7119-011-3. Netpublikation.
- 11:13 Larsen, M., Bach, H.B. & Ellerbæk, L.S.: *55-70-åriges forbliven på arbejdsmarkedet. Adfærd, forventninger, aftaler og kendskab til regler*. 222 sider. ISBN: 978-87-7119-012-0. e-ISBN: 978-87-7119-045-8. Vejledende pris: 220,00 kr.
- 11:14 Christoffersen, M.N. & Hammen, I.: *ADHD-indsatser. En forskningsoversigt*. 129 sider. ISBN: 978-87-7119-013-7. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 11:15 Oldrup, H., Korzen, S., Lindstrøm, M. & Christoffersen, M.N.: *Vold mod børn og unge. Hovedrapport*. 95 sider. ISBN: 978-87-7119-014-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:16 Rostgaard, T., Bjerre, L., Sørensen, K. & Rasmussen, N.: *Omsorg og etnicitet. Nye veje til rekruttering og kvalitet i aldreplejen*. 207 sider. ISBN: 978-87-7119-015-1. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:17 Bengtsson, S., Alim, W., Holmskov, H. & Lund, A.: *Sociale indsatser til mennesker med ADHD. En kortlægning*. 166 sider. ISBN: 978-87-7119-017-5. e-ISBN: 978-87-7119-040-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:18 Böcker Jakobsen, T., Langhede, A.P. & Sørensen, K.: *Lige muligheder – støtte til udsatte børn og unge. Evalueringsrapport 1: Beskrivelse af igangsatte forsøgsprojekter*. 87 sider. ISBN: 978-87-7119-016-8. Netpublikation.
- 11:19 Albæk, K. & Brink Thomsen, L.: *Er kvindefag lavtlønsfag? En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i enkelte arbejds-*

- funktioner*. 97 sider. ISBN: 978-87-7119-018-2. Vejledende pris: 97,00 kr.
- 11:20 Knudsen, L. & Egelund, T.: *Effekter af slægtspleje. Slægtsanbragte børn og unges udvikling sammenlignet med plejebørn fra traditionelle plejefamilier*. 161 sider. ISBN: 978-87-7119-019-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:21 Kofod, J., Dyrvig, T.F., Markwardt, K., Lagoni, N., Bille, R., Termansen, T., Christiansen, L., Toldam, E.J. & Vilshammer, M.: *Prostitution i Danmark*. 395 sider. ISBN: 978-87-7119-020-5. Vejledende pris: 390,00 kr.
- 11:22 Brink Thomsen, L. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse i 2010. Regionale Forskelle*. 68 sider. ISBN: 978-87-7119-021-2. e-ISBN: 978-87-7119-022-9. Vejledende pris: 60,00 kr.
- 11:23 Amilon, A.: *Supplerende arbejdsmarkedspension. Hvorfor vælger eller fravælger førtidspensionister ordningen?* 92 sider. ISBN: 978-87-7119-023-6. e-ISBN: 978-87-7119-024-3. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:24 Christensen, E. & Hansen, H.: *Den sociale indsats for børn og unge i Grønland. Kortlægning af aktiviteterne 2011*. 44 sider. ISBN: 978-87-7119-025-0. e-ISBN: 978-87-7119-026-7. Vejledende pris: 40,00 kr.
- 11:25 Lyk-Jensen, S.V., Weatherall, C.D., Heidemann, J., Damgaard, M. & Glad, A.: *Soldater før og under udsendelse. En kortlægning*. 190 sider. e-ISBN: 978-87-7119-028-1. Netpublikation.
- 11:26 Ottosen, M.H. & Stage, S.: *Dom til fælles forældremyndighed. En evaluering af forældreansvarsloven*. 257 sider. ISBN: 978-87-7119-029-8. e-ISBN: 978-87-7119-030-4. Vejledende pris: 250,00 kr.
- 11:27 Liversage, A. & Leelo Knudsen, L.: *Kvinder i byggefag. En interviewundersøgelse*. 131 sider. ISBN: 978-87-7119-031-1. e-ISBN: 978-87-7119-032-8. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 11:28 Chistensen, E. & Hansen, H.: *Kalaallit nunaanni meeqqanut inuusut-tunullu isumaginninnikkut suliniutit*. 46 sider. ISBN: 978-87-7119-033-5. e-ISBN: 978-87-7119-034-2. Vejledende pris: 40,00 kr.
- 11:29 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H., Vammen, K.S., Schmidt, L.H. & Legendre, A.-C.: *Forebyggende foranstaltninger 10-13 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 4*. 184 sider. ISBN: 978-87-7119-036-6. e-ISBN: 978-87-7119-037-3. Vejledende pris: 180,00 kr.

- 11:30 Bengtsson, S.: *Danmark venter stadig på sin psykiatrireform. Et rids af udviklingen de seneste årtier.* 78 sider. ISBN: 978-87-7119-038-0. e-ISBN: 978-87-7119-039-7. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 11:32 Oldrup, H.H. & Vitus, K.: *Indsatser over for udsatte 0-3-årige og deres forældre. En systematisk forskningsoversigt.* 213 sider. ISBN: 978-87-7119-041-0. e-ISBN: 978-87-7119-042-7. Vejledende pris: 210,00 kr.
- 11:33 Bo Larsen, M., Jacobsen, S. & Jensen, S.: *Socialt bedrageri. Et litteraturstudie.* 100 sider. e-ISBN: 978-87-7119-044-1. Netpublikation.
- 11:34 Christoffersen, M.N., Skov Olsen, P., Vammen, K.S., Sander Nielsen, S., Lausten, M. & Brauner, J.: *Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge. Risiko- og beskyttelsesfaktorer.* 207 sider. ISBN: 978-87-7119-046-5. e-ISBN: 978-87-7119-047-2. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:35 Fuglsang Olsen, R., Egelund, T. & Lausten, M.: *Tidligere anbragte som unge voksne.* 145 sider. ISBN: 978-87-7119-043-4. e-ISBN: 978-87-7119-051-9. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:36 Brink Thomsen, L. & Høgelund, J.: *Køn, Handicap og beskæftigelse i 2010.* 47 sider. e-ISBN: 978-87-7119-053-3. Netpublikation.
- 11:37 Liversage, A. & Gudrun Jensen, T.: *Parallelle retsopfattelser i Danmark. Et kvalitativt studie af privatretlige praksisser blandt etniske minoriteter.* 191 sider. ISBN: 978-87-7119-054-0. e-ISBN: 978-87-7119-055-7. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 11:38 Ottosen, M.H., Stage, S. & Søndergaard Jensen, H.: *Børn i deleordninger. En kvalitativ undersøgelse.* 209 sider. ISBN: 978-87-7119-056-4. ISBN: 978-87-7119-057-1. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:39 Jin Pedersen, M., Rosdahl, A., Winther, S.C., Langhede, A.P. & Lynggaard, M.: *Ledelse af folkeskolerne. Vilkår og former for skoleledelse.* 283 sider. e-ISBN: 978-87-7119-058-8. Netpublikation.
- 11:40 Dreyer Espersen, L., Eiberg, M. & Andersen, D.: *Veje til ungdomsuddannelse 2. Kvalitative interview med skoleledere, lærere, elever og UU-vejledere.* 169 sider. e-ISBN: 978-87-7119-060-1. Netpublikation.
- 11:41 Palmhøj Nielsen, L. & Skov Olsen, P.: *11-åriges trivsel og risiko. Statistiske analyser af 11-åriges trivsel.* 115 sider. ISBN: 978-87-7119-061-8. e-ISBN: 978-87-7119-062-5. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 11:42 Thuesen, F., Tørslev, M.K. & Gudrun Jensen, T.: *Rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft. Danmark, Norge, Holland,*

*Storbritannien og Canada.* 244 sider. ISBN: 978-87-7119-063-2. e-ISBN: 978-87-7119-064-9. Vejledende pris: 240,00.

# REKRUTTERING OG FASTHOLDELSE AF HØJTUDDANNET ARBEJDSKRAFT

DANMARK, NORGE, HOLLAND, STORBRIANNIEN OG CANADA

Danmark får i stigende grad behov for at rekruttere højtuddannet arbejdskraft fra udlandet. Denne rapport undersøger, hvordan en række lande rekrutterer og fastholder højtuddannet arbejdskraft fra tredjelande, og opstiller et idékatalog over best practice på området.

I forhold til rekruttering viser undersøgelsen bl.a., at det kan være hensigtsmæssigt for det enkelte land at anvende en kombination af efterspørgsels- og udbudsstyrede rekrutteringsstrategier. I forhold til fastholdelse er det bl.a. vigtigt, at der udbydes sprogkurser, og at der tages hånd om medfølgende ægtefæller og børn.

Rapporten er baseret på et litteraturstudie og interview i de fem lande, og den finansieret af den centrale pulje til en særlig beskæftigelsesindsats under Beskæftigelsesministeriet.