



LITTERATURSTUDIE VEDR. DANMARKS MULIGHEDER FOR TILTRÆKNING AF UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT

December 2017

RAMBØLL

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	1
1.1	Litteraturstudiets fokus og afgrænsning	1
1.2	Metodiske tilgang og søgeresultat	2
1.3	Læsevejledning	2
2.	SYNTESE OG HOVEDKONKLUSIONER	3
3.	TEMA 1: FORHOLD MED BETYDNING FOR OM DANMARK KAN TILTRÆKKE UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT	12
3.2	Faktorer for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft	12
4.	TEMA 2: DANSKE OG INTERNATIONALE ERFARINGER MED ORDNINGER	19
4.1	Erfaringer med den efterspørgselsstyrede og udbudsstyrede tilgang	19
4.2	Erfaringer med ordninger i landene	20
5.	DANMARKS INTERNATIONALE PLACERING IFT. AT TILTRÆKKE OG FASTHOLDE UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT	29
6.	BILAG	33
6.1	Bilag 1: Deltaljeret metodebeskrivelse	33
6.2	Bilag 2: Litteraturliste	39
6.3	Bilag 3: Ranglister med underliggende indikatorer	42

1. INDLEDNING

Stigende globalisering, den fri bevægelighed af arbejdskraft i EU mv. indebærer en stadig mere mobil arbejdsstyrke. Denne mobile internationale arbejdskraft er divers og sammensat forskelligt i forhold til nationalitet, kompetence- og uddannelsesbaggrund, alder, køn og socioøkonomisk og familiemæssig situation. Det indebærer et potentiale for at supplere den nationale og lokale arbejdsstyrke, fx i forhold til at imødegå flaskehalsudfordringer, tilvejebringe fag- og specialistkompetencer og styrke internationalt forretningsnetværk.

På nuværende tidspunkt er der imidlertid ikke i en dansk kontekst et klart vidensgrundlag med hensyn til og overblik over, hvad der har betydning for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft til Danmark, herunder virkningen af de aktuelle ordninger på feltet.

På den baggrund har Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) gennemført et litteraturstudie rettet mod at styrke og opsamle eksisterende viden på feltet.¹ Konkret har det været studiets formål at besvare følgende tre undersøgelsesspørgsmål (herefter kaldet temaer):



Tema 1: Hvilke forhold har betydning for, om Danmark kan tiltrække udenlandsk arbejdskraft?



Tema 2: Hvilke danske og internationale erfaringer er der med ordninger for tiltrækning og fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft?



Tema 3: Hvordan er Danmarks internationale placering i forhold til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft?

1.1 Litteraturstudiets fokus og afgrænsning

Udenlandsk arbejdskraft bliver omtalt forskelligt i den eksisterende litteratur, blandt andet under betegnelser som udenlandske arbejdstagere, expats og arbejdsimmigranter.² Samtidig dækker udenlandsk arbejdskraft over en række meget forskellige målgrupper. Fælles for alle er dog, at det er personer, som kommer fra andre lande for at arbejde.

Litteraturstudiet er afgrænset til de målgrupper, der på nuværende tidspunkt vurderes som dem, der i højest grad kan bidrage til det danske arbejdsmarked. De afgrænsede målgrupper er helt konkret:

- **Højt kvalificerede arbejdstagere³:** personer, der har gennemført tertiære uddannelser svarende til bachelorniveau eller højere.
- **Kvalificerede arbejdstagere:** personer, der har gennemført sekundære uddannelser svarende til ungdomsuddannelser eller erhvervsuddannelser.
- **Studerende/unge:** personer, som er i gang med en uddannelse.

Andre målgrupper, særligt arbejdstagere uden uddannelse, fx bærplukkere, sæsonarbejdere mv., har ikke været et fokus for opgaven.

Tema 2 er afgrænset til erfaringer med danske og internationale ordninger, som regulerer arbejdstagernes opholdsgrundlag og mulighed for at arbejde i følgende lande: Danmark, Sverige,

¹ Litteraturstudiet er gennemført på opdrag af Udlændinge- og Integrationsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for International Rekruttering og Integration og er udarbejdet i perioden oktober-november 2017.

² Vi vil i resten af rapporten referere til vores målgruppe som udenlandske arbejdstagere, dækkende over alle former for kvalificeret og højt kvalificeret arbejdskraft fra udlandet.

³ Højt kvalificerede og kvalificerede arbejdstagere er defineret ud fra International Standard Classification System (ISCED). I den videre analyse er målgrupperne fastlagt som beskrevet i det enkelte studie, og i tvivlstilfælde er ISCED-inddelingen anvendt.

Norge, Tyskland, Holland, Canada og Australien. Der afgrænses til disse lande, da de minder om Danmark og vurderes at have interessante erfaringer at bidrage med.

Øvrige initiativer og aktiviteter målrettet tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft, som fx regionale og kommunale initiativer, expatnetværk samt mentorordninger på arbejdspladser, har ikke været en del af opdraget. Erfaringer med ordninger inkluderer i litteraturstudiet både virksomheders og arbejdstageres oplevelser og erfaringer med de forskellige ordninger, studier af virkning og resultater af ordningerne. Fx om indførelsen af en ordning målrettet højt kvalificeret arbejdskraft har resulteret i flere højt kvalificerede arbejdstagere.

1.2 Metodisk tilgang og søgeresultat

Metodisk har litteraturstudiet været tilrettelagt i to spor:

- **SPOR 1: Et forskningsbaseret spor**, hvor relevant litteratur om betydende faktorer og erfaringer med ordninger (tema 1 og 2) er blevet afsøgt gennem forskningsdatabaser. Der er, givet den korte tidshorisont, taget afsæt i en såkaldt rapid evidence assessment-tilgang, der beskrives nedenfor.
- **SPOR 2: Et praksisbaseret spor**, der gennem eksplorative interviews med landeeksperter, håndholdte søgninger i databaser med grå litteratur⁴ og snowball-metoden⁵ systematisk afdækker analyser, evalueringer og publikationer på tværs af alle tre temaer.

Litteraturstudiet er tilrettelagt i disse to spor, da vores indledende kendskab til feltet har peget på, at forskningslitteraturen på feltet, særligt tema 2 og tema 3, er begrænset. Dette fordrer, at litteratursøgningen gennem forskningsdatabaser suppleres af håndholdt søgning af studier fra såkaldt "grå" litteratur, dvs. studier, der ikke er publiceret i videnskabelige tidsskrifter.

I bilag 1-2 er der angivet en detaljeret beskrivelse af litteraturstudiets design, metode og gennemførelsen af studiet samt en samlet oversigt over den inkluderede litteratur.

1.3 Læsevejledning

- **Kapitel 2:** Her præsenteres syntesens hovedresultater. Vi introducerer kort de resultater og hovedtematikker, som analysen peger på.
- **Kapitel 3-5:** Her gennemgås de tre hovedtematikker i analysen én for én med fokus på hovedresultater, indsatser og grundlæggende drivkræfter og barrierer i indsatserne.
- **Bilag:** Her redegøres der detaljeret for litteraturstudiets metodiske tilgang og de inkluderede studier. Bilag inkluderer ligeledes en samlet litteraturliste samt udførlige lister over de inkluderede ranglister og deres vægtende indikatorer.

⁴ Omfatter artikler, der ikke er publiceret i tidsskrifter.

⁵ Med snowball-metoden menes i denne sammenhæng, at vi lader interviewpersoner identificere andre relevante interviewpersoner med henblik på at finde frem til de praktikere, der har viden, der er relevant for vores litteraturstudie, samt at evt. nye emner, tilgangsvinkler mv. inddrages i undersøgelsen løbende, som de fremkommer under kortlægningen.

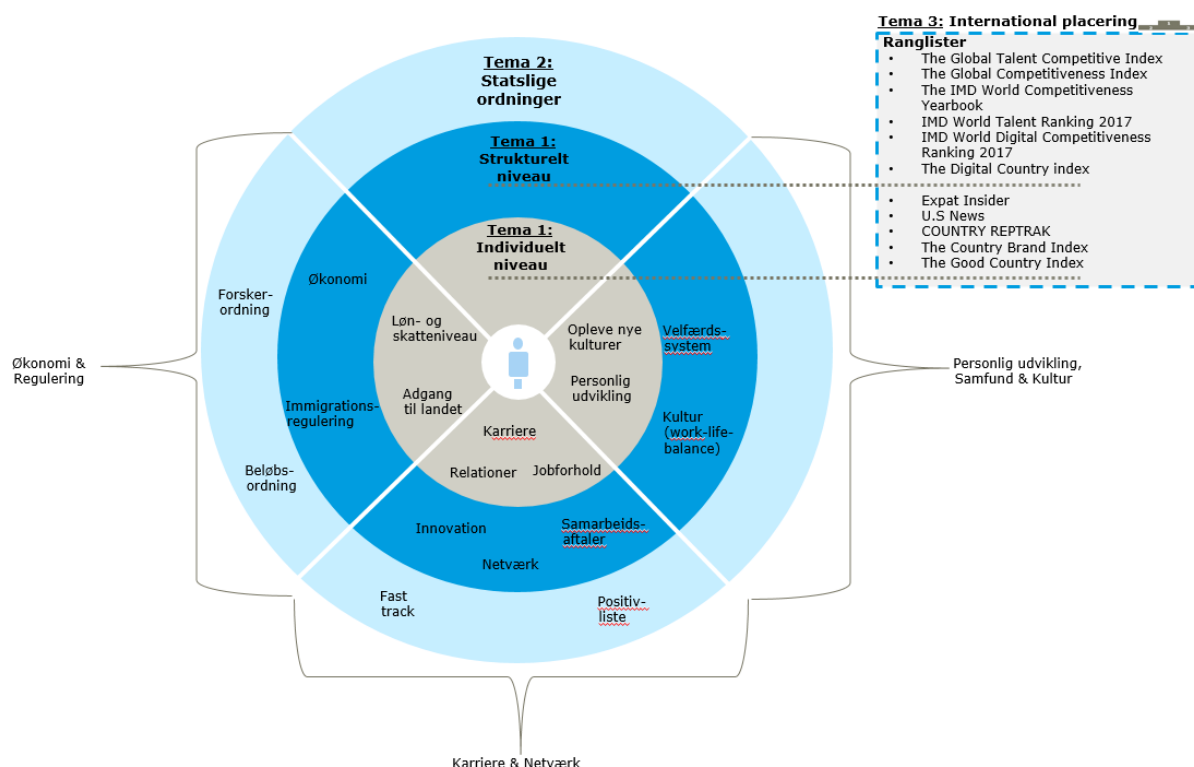
2. SYNTSE OG HOVEDKONKLUSIONER

I dette kapitel præsenteres syntesens hovedkonklusioner for henholdsvis tema 1, 2 og 3. For en dybdegående redegørelse for syntesens resultater henvises der til kapitel 3-5.

Helt overordnet peger den eksisterende viden på feltet på, at der kan identificeres en række betydende faktorer for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft, og at ordningerne på området er rettet mod at påvirke disse. Samspillet mellem de betydende faktorer og de iværksatte ordninger i det enkelte land, her Danmark, bliver udslagsgivende for landets muligheder for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft og dermed landets internationale placering.

Med afsæt i litteraturanalsen på feltet har Rambøll udviklet en samlet model over de betydende faktorer, samspillet med ordningerne på feltet samt Danmarks internationale placering, jf. figur 1:

Figur 1: Model over betydende faktorer, ordninger og international placering



Vores analyse af litteraturen viser, at der kan skelnes mellem en række individuelle og strukturelle faktorer, der har betydning for tiltrækningen af udenlandske arbejdstagere. Disse faktorer er illustreret i henholdsvis den grå og den mørkeblå cirkel. Faktorerne er på baggrund af analysen opdelt i tre undertemaer, nemlig 'Økonomi & Regulering', 'Personlig udvikling, Samfund & Kultur' og 'Karriere & Netværk' (tema 1).

Den yderste lyseblå cirkel illustrerer de statslige ordninger på feltet, der giver udenlandske arbejdstagere adgang til og ophold i Danmark (tema 2). Disse ordninger er som oftest rettet mod at påvirke nogle af de betydende faktorer, der er identificeret under tema 1.

Endelig er tema 3 i figuren, landets internationale placering, illustreret som et "resultat" af samspillet mellem de betydende faktorer og de iværksatte ordninger i form af landets evne til at tiltrække international arbejdskraft. Rambøll har ikke identificeret egentlig forskning, der vurderer Danmarks internationale placering, og denne del af litteraturstudiet bygger derfor på en gennemgang af internationale ranglister, der tager afsæt i en række afgørende faktorer, der er sammensat forskelligt på tværs af ranglister. Eksempelvis kan ranglisterne i større eller mindre grad tage afsæt i faktorer fra enten det strukturelle eller det individuelle niveau.

Nedenfor opsummeres syntesens hovedresultater opdelt på de tre temaer:



2.1.1 Tema 1: Faktorer med betydning for, om Danmark kan tiltrække udenlandsk arbejdskraft

På baggrund af litteraturstudiet sonderer vi som nævnt mellem faktorer på strukturelt og individuelt niveau i forhold til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft (se figur 1). Faktorer på det strukturelle niveau, fx økonomi, graden af innovation mv., er i litteraturen på området associeret med en øget tilvækst af udenlandske arbejdstagere og er dermed faktorer, som bidrager til at forklare "strømningerne" af udenlandsk arbejdskraft mellem lande.

Hertil kommer en række faktorer på det individuelle niveau, forstået som faktorer, der udgør enkeltindividets motivation for at emigrere som udenlandsk arbejdstager. Her er udgangspunktet således arbejdstagerens.

Grænserne mellem de individuelle og strukturelle faktorer skal forstås som flydende, da det strukturelle niveau er tæt koblet til det individuelle niveau: Et individs motivation kan således i større eller mindre grad matches af de strukturelle rammer, et bestemt land tilbyder.

Eksempelvis kan et økonomisk incitament for at migrere i højere grad mødes af lande med gunstige løn- og skatteforhold.

Konkret har vi på baggrund af litteraturstudiet identificeret følgende faktorer som betydningsfulde for Danmarks evne til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft:

Strukturelle faktorer



Økonomi: Generelt er der i litteraturen enighed om, at økonomiforhold, herunder lønninger, skatteniveau og arbejdsløshedsprocent, har en betydning for omfanget af tilstrømningen af udenlandsk arbejdskraft. Konkret tiltrækkes udenlandske arbejdstagere af steder med højkonjunkturer, lav arbejdsløshedsprocent og gunstige skatte- og lønforhold. (Dustman & Görlac 2015; Laczko & Appave 2013; Mayda 2010; Miranda-Martel et al. 2017; De Grib & Fouarge 2010)



Netværk og samarbejdsaftaler: Litteraturen indikerer, at netværk og samarbejdsaftaler har en betydning, når udenlandske arbejdstagere vælger, hvor de migrerer til. Generelt tiltrækkes personer til steder, hvor de i forvejen har en relation eller et netværk. For højt kvalificerede arbejdstagere agerer universiteter og firmaer tiltrækningsfaktorer, og derudover har personlige relationer/sociale netværk stor betydning for udenlandske arbejdstagere generelt. (Waldorf 2011; Tripl 2011; Kerr & Kerr 2017; Ryan & Mulholland 2013; Janta & Ladkin 2013; Ukrayinchuk & Hubert 2011)



Innovation: Niveauet af innovation i et land, målt på eksempelvis antal publicerede videnskabelige artikler, BNP anvendt på forskning og antal patentansøgninger, er associeret med tiltrækningen af udenlandske arbejdstagere, særligt højt kvalificerede. Det betyder, at bl.a. forskere samles på bestemte steder som følge af universiteters eller større firmaers lokation. (Waldorf 2011; Tripl 2013; Miranda-Martel et al. 2017; Mihi-Ramirez et al. 2016)



Immigrationsregulering: Overordnet har immigrationsreguleringen og muligheden for adgang til landet en betydning for, 1) hvorvidt det er muligt at komme ind i landet for arbejdstagere, og 2) muligheden for at blive i landet efter at være kommet dertil og udgør derfor betydende faktorer. Lange og besværlige ansøgningsprocesser bliver beskrevet som en barriere for tilvæksten af udenlandske arbejdstagere og for firmaer, som ønsker at rekruttere disse. (Ryan & Rosmary 2013; Wesley Hansen et al. 2010; Jensen & Frelle-Petersen 2012; Thuesen et al. 2011; Tilväxtanalys 2017; Mayda 2010)

Individuelle faktorer



Karrieremuligheder og jobforhold: Karrieremuligheder og jobforhold er tæt koblet med økonomi, men bliver i litteraturen også afdækket på individuelt niveau. Her optræder gode karrieremuligheder og jobforhold som betydende faktorer for både højt kvalificerede og kvalificerede udenlandske arbejdstagere. Tilsvarende kan mindre gode job- og karriereforhold samt få jobs generelt i hjemlandet være et incitament til at søge ud.

(Doherty et al. 2011; Oxford Research 2014; Janta et al. 2011; Farcas & Concalves 2017; Zikic et al. 2010; Jensen & Frelle-Petersen 2012; Ryan & Mulholland 2012)



Adgang til landet: Overordnet har den administrative praksis som tidligere nævnt betydning for tiltrækningen af udenlandske arbejdstagere. En lang og usmidig proces hæmmer tilgangen og fastholdelsen af udenlandske arbejdstagere. Derudover har forhold såsom internationale skoler og daginstitutioner også en betydning på det individuelle niveau, idet valget om at emigrere ikke udelukkende kan ses som en individuel beslutning, men også knytter sig til den enkelte familie.

(Ryan & Sales 2011; Jensen & Frelle-Petersen 2012; Wesley Hansen et al. 2010)



Personlig udvikling: Muligheder og faktorer, der knytter sig til personlig udvikling i forhold til at opleve nye kulturer, erfaring med at bo og arbejde i et nyt land og generelt at udvikle sig selv, optræder som motivationsfaktorer, der får udenlandske arbejdstagere til at flytte til andre lande. Disse faktorer er særligt knyttet til personer, der emigrerer på eget initiativ, og er ikke så fremtrædende hos personer, der udsendes med firmaer eller organisationer og derfor emigrerer.

(Oxford Research 2014; Doherty et al. 2011; Vaiman & Haslberger 2013; Doherty et al. 2010; Janta et al. 2011)



Velfærdssystem og kultur: Udenlandske arbejdstagere bliver også motiveret af faktorer, der knytter sig til kultur og velfærdssystem i et land. Eksempelvis har work-life-balance, kortere arbejdsdage og en generel god vægtning mellem fritid og arbejde en betydning, når udenlandske arbejdstagere skal vælge land. Herunder tiltrækkes udenlandske arbejdstagere også til en vis grad af gode sundheds- og uddannelsessystemer.

(Oxford Research 2014; Ryan & Sales 2013; Zikic et al. 2010; Dickmann 2012)

Generelt er det på baggrund af litteraturen ikke muligt at identificere særlige faktorer som værende mere afgørende for et lands evne til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft end andre. I stedet tydeliggør litteraturen et samspil af mange forskellige faktorer, som varierer fra arbejdstager til arbejdstager, på tværs af lande og på tværs af målgrupperne, der udgøres af henholdsvis højt kvalificerede, kvalificerede og studerende.

Hos de højt kvalificerede er ønsket om personlig udvikling, at udforske nye lande og at forbedre sprogkundskaber i visse sammenhænge rangeret højere end økonomi (Doherty et al. 2011). For studerende er faktorer relateret til personlig udvikling og netværk fremtrædende. Fx søger studerende, ligesom andre udenlandske arbejdstagere, til steder, hvor der er en eksisterende relation. Foruden dette vægter de studerende også højt kvalificerede oplevelser, at lære nye steder at kende og at udvikle sprogkompetencer højt, når de skal vælge uddannelsessted.

Overordnet er litteraturen på området under udvikling, og der er en stigende interesse for, hvilke faktorer som betinger arbejdstagernes valg af land.

Interessen er drevet af, at landene i stigende grad konkurrerer om de samme arbejdstagere – det såkaldte *race for talent*, hvilket driver landene til hele tiden at følge med i udviklingen (Kuvik

2012). Der sættes dog spørgsmålstegn ved, om de nuværende teorier om, hvilke faktorer der betinger arbejdstagernes valg af land, er tilstrækkelige, da verden ændrer sig, arbejdstagernes præferencer ændrer sig, og arbejdsmarkedets behov ændrer sig (Kuvik 2012).



2.1.2 Tema 2: Danske og internationale erfaringer med ordninger for tiltrækning og fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft

Som beskrevet under tema 1 er arbejdstageres adgang til og skattetrykket i et givent land faktorer, der har betydning for arbejdstagernes valg af land at arbejde i. Langt de fleste lande har derfor ordninger målrettet udenlandske arbejdstagere, som sigter mod at regulere én eller begge faktorer. Der er i stigende grad fokus på at tiltrække og fastholde højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft gennem ordninger (Calleman & Olsson 2015).

Overordnet set har litteraturstudiet vist, at litteraturen om erfaringer med ordninger for tiltrækning og fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft kan opdeles i to niveauer.

- Et overordnet niveau, der fokuserer på landes tilgange til rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. Der sondres mellem den efterspørgselsstyrede og den udbudsstyrede tilgang, og i litteraturen analyseres fordele og ulemper ved de to tilgange.
- Et landespecifikt niveau, hvor fokus er på erfaringer med konkrete ordninger, som regulerer udenlandske arbejdstageres adgang til landene og mulighed for at tage arbejde.

Mens førstnævnte er relativt velbeskrevet i litteraturen, er sidstnævnte kun meget sparsomt beskrevet.

2.1.2.1 Erfaringer med den efterspørgselsstyrede og den udbudsstyrede tilgang

Den efterspørgselsstyrede tilgang tager afsæt i arbejdsgivernes behov og giver arbejdstagere adgang til landet, såfremt de er blevet tilbudt et arbejde, mens en udbudsstyret tilgang tager udgangspunkt i arbejdstagerens eget initiativ. Her skal arbejdstageren i stedet opfylde en række krav for at få adgang til landet. Sidstnævnte er typisk pointsystemer svarende til den nu afskaffede danske greencard-ordning.

Der er, ifølge litteraturen, fordele og ulemper ved begge tilgange: Fordelen ved den efterspørgselsstyrede tilgang er, at der som udgangspunkt kun hentes arbejdsimmigranter til landet, når der er et job til dem. Omvendt er risikoen imidlertid, at virksomheder udnytter systemet til at hente billig arbejdskraft fra udlandet frem for at ansætte indenlandsk, som det fx har været tilfældet i Sverige (Emilsson 2014). Derudover er den udenlandske arbejdstager i højere grad bundet til arbejdsgiveren, som arbejdstageren er blevet tilbudt et job af, hvilket både hæmmer mobiliteten på arbejdsmarkedet og udgør en potentiel risiko for udnyttelse af arbejdsmigranten i forhold til fx dårlige arbejdsforhold (Thuesen et al. 2011). Fordelen ved den udbudsstyrede tilgang er, at den ansvarlige regering har kontrol over, hvem – og hvor mange – der rekrutteres, idet der rekrutteres på baggrund af nogle fastlagte kriterier. Det betyder imidlertid også, at størstedelen af dem, der kommer til landet, ikke på forhånd har et jobtilbud (Papademetriou & Sumption 2013).

Hvorvidt et land har implementeret et udbuds- eller efterspørgselsstyret system – eller en blanding af de to – afhænger af det enkelte lands historiske forhold til immigration, og hvilke behov der er på arbejdsmarkedet set i forhold til landets demografi.

Den måde, landene derfor må prioritere på, afspejler sig i ordningstyperne: om man prioriterer at vedligeholde og opbygge den langsigtede human kapital-beholdning i landet – som eksempelvis har været prioriteten i fx Canada – eller om man lægger vægt på aktuelle, konjunkturbestemte behov på arbejdsmarkedet, som man gør i eksempelvis Danmark, Norge og Holland (Czaika & Parsons 2017; Thuesen et al. 2011).

Litteraturen peger på, at der er blandede erfaringer med både den udbuds- og den efterspørgselsstyrede model. Og i praksis udgør de fleste landes immigrationssystemer da også en blanding af begge typer. Lande, der tidligere valgte arbejdskraft kun gennem den ene model, er i stigende grad begyndt at låne fra den 'konkurrerende' model (Papademetriou & Sumption

2013). Såkaldte hybridsystemer indrettes for at maksimere fordelene ved de to typer modeller (Czaika & Parsons 2017; Emilsson & Magnusson 2015).

2.1.2.2 Erfaringer med konkrete ordninger

Vi har gennem litteraturkortlægningen identificeret en række konkrete ordninger, som regulerer udenlandske arbejdstagers adgang til landene og mulighed for at tage arbejde. Ordningerne kan rette sig enten mod arbejdstagere generelt eller i stedet mod specifikke målgrupper, fx højt kvalificerede arbejdstagere, studerende mv.

På baggrund af litteraturstudiet har det ikke været muligt at udlede nogle entydige konklusioner om erfaringer med ordninger. Det skyldes, at ordningerne er forskelligt indrettet på tværs af landene, ligesom landenes systemer ikke er sammenlignelige. Hertil kommer, at litteraturen på feltet er sparsom.

I tabellen nedenfor er den overordnede tilgang til feltet og erfaringer hermed kort skitseret. Se kapitel 4 for en detaljeret gennemgang af ordninger.

Land	Ordning	Erfaring
Danmark 	<p>Ordningerne i Danmark er efterspørgselsorienterede, og en tredjelandstatsborger skal inden ansøgning om tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse være tilbudt job.</p> <p>Blandt de mest anvendte ordninger i Danmark kan nævnes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Beløbsordningen: angiver en minimumsgrænse for lønindtægt ➤ Fast-track-ordningen: giver certificerede virksomheder mulighed for med kort varsel at ansætte højt kvalificerede udenlandske medarbejdere. ➤ Positivlisten: giver udenlandsk arbejdskraft lettere adgang til sektorer med mangel på arbejdskraft. ➤ Forskerordningen: giver forskere særlig let adgang til det danske arbejdsmarked. 	<p>Erfaringer med danske ordninger har været blandede. Beløbsordningens nedre beløbsgrænse er fx blevet kritiseret af nogle virksomheder for at være for højt sat for lønninger i bl.a. start-up-branchen, mens fast-track-ordningen fremhæves som værende hurtig, fleksibel og ubureaukratisk.</p> <p>Positivlisten er blevet kritiseret for ikke at have stillingskategorier, der svarer til virksomhedernes virkelighed.</p>
Sverige 	<p>Sverige følger en efterspørgselsorienteret tilgang, og en tredjelandstatsborger skal inden ansøgning om tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse være tilbudt job. Derudover er det et krav, at en arbejdsgiver skal have slået stillingen op og søgt efter arbejdskraft i Sverige og EU/EØS i mindst 10 dage, inden der rekrutteres fra et tredjeland.</p> <p>Sveriges lovgivning på området blev i 2008 liberaliseret og ensrettet, så der ikke længere skelnes mellem forskellige grupper af udenlandske arbejdstagere, og så arbejdstageren kun skal opfylde et krav om en minimumsløn. Sverige har dermed ikke nogen specifikke ordninger for højt kvalificeret arbejdskraft, idet der ikke skelnes mellem højt kvalificeret arbejdskraft og øvrige grupper af udenlandsk arbejdskraft.</p> <p>Sverige har implementeret EU-direktivet om EU Blue Card, og landet er i gang med</p>	<p>Regelforenklingen fra 2008 har haft begrænset succes, i og med at det ikke er lykkedes at tiltrække flere udenlandske arbejdstagere til sektorer med mangel på arbejdskraft. I stedet er der sket en stigning i antallet af arbejdstagere til sektorer uden mangel på arbejdskraft. Overordnet konkluderes det på tværs af studier, at de gamle regler var bedre egnet til at indfri målsætningerne med regelændringen (Emilsson 2014; Calleman & Olsson 2015).</p>

at implementere EU-direktivet om intra-corporate transfers, som forventes at træde i kraft i januar 2018.

Norge



Ordningerne i Norge er efterspørgselsorienterede, og en tredjelandstatsborger skal inden ansøgning om tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse være tilbudt et job. I 2008 vedtog Norge en ny udlændingelov og foretog i den forbindelse reguleringer i reglerne for udenlandske arbejdstagere, der blandt andet førte til en årlig kvote for, hvor mange tredjelandstatsborgere som kan få opholdstilladelse som faglærte (en tredjelandstatsborger, som har gennemført en kandidat- eller bachelorgrad på universitetsniveau eller en erhvervsuddannelse på mindst 3 år). Når kvoten er brugt, vil ansøgningerne blive underlagt en individuel arbejdsmarkedstest. Norge har hverken implementeret EU-direktivet om EU Blue Card, direktivet om intra-corporate transfers eller direktivet om forskere.

Parterne på det norske arbejdsmarked har været overvejende tilfredse med de reguleringer, der fandt sted i 2008, og den efterspørgselsstyrede rekrutteringspolitik har resulteret i en arbejdsstyrke, som har været godt tilpasset virksomhedernes behov (Seip 2010).

Effektiv administration og praksis i forbindelse med arbejdstilladelser har været et problemfelt i Norge, og arbejdsgivere har efterspurgt mere effektive og hurtigere procedurer, og 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 (Thuesen et al. 2011).

Tyskland



Ordningerne i Tyskland er efterspørgselsorienterede, og en tredjelandstatsborger skal inden ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse være tilbudt et job.

Som en reaktion på mangel på uddannet arbejdskraft i Tyskland blev The Recognition Act introduceret i 2012. Den består af en længere række love og tillæg til eksisterende love, der samlet set har til hensigt at reducere kravene til udlændinge og simplificere og standardisere reglerne for anerkendelse af udenlandske faglige/erhvervsfaglige kompetencer, så man i højere grad tager imod og anerkender disse.

Tysklands ordninger er i høj grad målrettet højtuddannet arbejdskraft, og det er muligt at få permanent ophold fra starten. Tyskland har også en ordning, som retter sig mod faglært arbejdskraft.

Tyskland har implementeret EU-direktivet om EU Blue Card, om forskere og om intra-corporate transfers.

Erfaringerne med The Recognition Act har været positive, og reformen har skabt forbedrede muligheder for, at den udenlandske arbejdskraft modtager anerkendelse for kvalifikationer, og derudover bedre muligheder for støtte, hvilket vurderes at have en positiv virkning på arbejdsmarkedsintegrationen. Desuden konkluderes det, at reformen har bidraget til en stigning i antallet af kvalificerede arbejdstagere, men at reformens fulde potentiale formentlig endnu ikke er indfriet (The Federal Ministry of Education 2017).

Holland



Ordningerne i Holland er efterspørgselsorienterede, og en tredjelandstatsborger skal inden ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse være tilbudt en konkret stilling. Holland har ordninger, som er målrettet både højtuddannede og faglærte. I Holland er det ved ansættelse af en højtuddannet eller en forsker et krav, at arbejdsgiveren er certificeret.

Highly Skilled Migrants Scheme betegnes som en succesfuld ordning af hollandske myndigheder og virksomheder, da adgangen til Holland er blevet lettere, enklere og hurtigere siden indførelsen af ordningen. Sagsbehandlingstiden er ifølge rapporten også markant forbedret, om end der også er forlydender fra embedsmænd fra Office for Labour and

Certificeringen minder om den danske fast track-ordning.

I 2004 implementerede Holland ordningen *Highly Skilled Migrants Scheme*. Ordningen betød, at højtuddannede fra tredjelande kan søge om opholdstilladelse som 'vidensmigrant', hvis de har et jobtilbud med en fastsat minimumsløn (som akademisk ansatte siden er blevet fritaget for). Med ordningen indførte man også en fast-track-ordning, der i vid udstrækning svarer til den danske.

Holland har implementeret EU-direktivet om EU Blue Card, om forskere og om intra-corporate transfers.

Highly Skilled Migrants om, at sagsbehandlingen dog stadig kan trække ud af forskellige grunde (Thuesen et al. 2011; Facchini & Lodigiani 2014).

Canada



Canada var i 1967 det første land, der implementerede et pointsystem for udenlandske arbejdstagere, og landets opholdsordninger på erhvervsområdet er primært udbudsbase, hvilket vil sige, at adgangen til landet ikke nødvendigvis er knyttet til et konkret jobtilbud, men til udlændingens generelle kvalifikationer. Uddannelse er en vigtig faktor blandt disse kvalifikationer.

Canadas model har siden da gradvist ændret sig i en mere efterspørgselsstyret retning, blandt andet med en revision i 2015 af pointsystemet, der puljer ansøgerne og udvælger dem på baggrund af højeste pointtal. Denne revision har bl.a. haft til hensigt at rette op på årelange sagsbehandlingstider i systemet.

Erfaringer med virkningen af ændringerne fra 2015 er endnu sparsomme, men en kortlægning fra Europa-Kommissionen peger på, at det ser ud til at lykkes for de canadiske immigrationsmyndigheder at nedbringe sagsbehandlingstiden (European Commission 2016). Samtidig har tidligere tiltag med samme hensigt vist sig at kunne bidrage til at mindske ventetiderne. Canadas fokus på uddannelse og human kapital i udvælgelsen af ansøgere afspejler sig desuden i, at den udenlandske arbejdskraft i landet har vist sig at omfatte mere end dobbelt så mange med videregående uddannelse (Thuesen et al. 2011).

Australien



Australiens erhvervsordninger minder meget om Canadas, da de er udbudsbase, dvs. at adgangen til landet ikke er knyttet til et konkret jobtilbud, men derimod den pågældendes kvalifikationer, herunder fx uddannelse, erhvervs erfaring, alder, sprogkompetencer mv. Ligesom Canada er Australien i højere grad end tidligere orienteret mod den efterspørgselsstyrede tilgang, og landet indførte i 2012 en fast kvote for optag.

De australske ordninger giver udlændingen adgang til permanent ophold fra 1. dag eller adgang til tidsbegrænset ophold.

Erfaringer med ordningen for uafhængige, kvalificerede arbejdstagere peger på, at det ikke er lykkedes helt at indfri ambitionen om at benytte deres kompetencer. De udenlandske arbejdstagere, der ikke på baggrund af en arbejdsgivers tilbud kommer til Australien, har vist sig at have højere arbejdsløshed (Cameron et al. 2013).



I 2012 blev EU's Blue Card-ordning indført. Danmark er i kraft af retsforbeholdet ikke med i dette samarbejde. Denne efterspørgselsdrevne ordning giver højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere (uden for EU), med kontrakt med en arbejdsgiver i EU, en række rettigheder som fx fri bevægelighed i EU og ret til familiesammenføring. Hovedkravene er, at ansøger skal have færdiggjort som minimum 3 års relevant videregående uddannelse, have en bindende kontrakt med arbejdsgiver og få en minimumsløn, hvis grænse varierer fra land til land. Formålet har blandt andet været at lette og samle de deltagende medlemslandes adgang til udenlandsk arbejdskraft.

Trods generel opbakning blandt de deltagende medlemslande om at indføre fællesregler for højt kvalificerede arbejdstagere er der blevet skabt nationale variationer af EU Blue Card, der giver administrative og bureaukratiske udfordringer. Dette skyldes, ifølge Cerna (2014), at medlemslandene har meget forskellige nationale politiske standpunkter vedrørende tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft. Studiet konkluderer, at denne uoverensstemmelse mellem medlemsstaternes implementering og håndhævelse af ordningen kan forklare det knap så ambitiøse eller harmoniserede udfald af ordningen og de medfølgende problematikker i forbindelse med den (Cerna 2014).



2.1.3 Tema 3: Danmarks internationale placering i forhold til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft

Der er i vores litteraturstudie ikke fundet egentlig forskning, der er direkte rettet mod at vurdere Danmarks internationale placering i forhold til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft.

Tema 3 er derfor baseret på grå litteratur, fx rapporter fra konsulenthuse eller expat- og interesseorganisationer, samt en tværgående analyse af en række ranglister, der sigter mod at vurdere landene i forhold til hinanden ud fra deres evne til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.

Der knytter sig en række metodiske forbehold til de forskellige ranglister, som betyder, at Danmarks placering på ranglisterne skal tolkes med forbehold, og det samme skal eventuelle sammenligninger på tværs af ranglisterne. Eksempelvis er listerne ikke lige transparente i forhold til datakilder og indikatorer, ligesom det for visse lister ikke er alle indikatorer, der er relevante for litteraturstudiet.





Med disse forbehold peger analysen af Danmarks internationale placering på følgende overordnede konklusioner:

- Der er stor variation i Danmarks placering på de forskellige ranglister. Det gælder både på tværs af temaerne i tabellen og inden for samme tema.
- Danmarks placering på ranglisterne lægger sig tæt op ad Norges, Sveriges og Tysklands placeringer. Sverige er dog på de fleste ranglister (9 ud af i alt 11) placeret bedre end Danmark.
- Danmark placerer sig generelt blandt de bedste lande i forhold til strukturelle faktorer såsom konkurrenceevne og brand, men middelmådigt eller dårligere end vores nabolande, når det kommer til de individuelle faktorer.

Af tabellen nedenfor fremgår Danmarks placeringer på de udvalgte ranglister. For også at få et billede af Danmarks relative placering er Sveriges, Norges og Tysklands placering medtaget i tabellen. For hver rangliste er der tilknyttet en række underliggende indikatorer, som ligger til grund for landenes overordnede placering på ranglisten (se også kapitel 5). For et samlet overblik over landes placering med hensyn til de underliggende indikatorer henvises der desuden til bilag 3.

Ranglisterne er blevet udvalgt ud fra, hvorvidt de faktorer og indikatorer, som listerne bygger på, samlet set er relevante i lyset af litteraturstudiets fokus⁶. Der er desuden udvalgt lister, hvor Danmark, Sverige, Norge og Tyskland indgår, for at sikre et perspektiv på Danmarks placering i forhold til sammenlignelige lande. Endelig er der kun medtaget lister, der er publiceret for maksimalt fem år siden.

Table 1: Oversigt over ranglisterne og Danmarks placering

Rangliste	Fokus	Placering				Ud af
						
Strukturelt niveau						
The Global Talent Competitiveness Index 2017	Landes evne til at udvikle, tiltrække og fastholde talenter	8	5	10	17	100
IMD World Talent Ranking 2017	Landes evne til at tiltrække talenter	2	9	7	8	63
The Global Competitiveness Index 2017-2018	Landes konkurrenceevne	12	7	11	5	137
IMD World Competitiveness Yearbook 2017	Landes konkurrenceevne	7	9	11	13	63
IMD World Digital Competitiveness Ranking 2017	Landes digitale konkurrenceevne	5	2	10	17	63
The Digital Country Index 2017	Landes digitale konkurrenceevne	39	23	30	4	243
Individuelt niveau						
Expatriate Insider 2017	Expats' vurderinger af lande på en række udvalgte faktorer	30	22	20	23	55
U.S. News – Best Countries Ranking 2017	Borgere fra 36 forskellige landes vurdering af lande på en række udvalgte faktorer.	12	6	10	4	80
Country Reprtrak 2017	Landes brand	8	3	6	16	55
The Country Brand Index 2014-2015	Landes brand	9	4	6	3	118
The Good Country Index (1.1) 2011 ⁷	Landes bidrag til 'Common good of humanity and to the planet'.	2	1	13	6	163

Note: **Grøn** er det bedst placerede land på ranglisten, **gul** er det andet- eller tredjebedst placerede land på ranglisten, **rød** er det dårligst placerede land på ranglisten.

⁶ Danmarks evne til at tiltrække og fastholde udenlandske talenter er en indikator i The Global Competitiveness Index 2017-2018, mens Expatriate Insider 2017 har fokus på Danmarks placering i forhold til faktorer, som tema 1 påviste, har betydning for et lands evne til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.

⁷ Den nyeste udgave af The Good Country Index (der hedder 1.1) er baseret på data fra 2011. Udgiveren forklarer dette med, at det er de seneste tilgængelige data, der på de 35 indikatorer, indekset baserer sig på, kan give et komplet billede af verden.

3. TEMA 1: FORHOLD MED BETYDNING FOR, OM DANMARK KAN TILTRÆKKE UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT

I dette kapitel redegøres der for resultaterne fra litteraturkortlægningen for tema 1 omhandlende de betydende faktorer for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft. Indledningsvist karakteriseres litteraturen på området. Herefter beskrives de faktorer, vi har identificeret med udgangspunkt i analysemodellen, der er opstillet i kapitel 3 (se afsnit 3.2).

3.1.1 Karakteristik af litteraturen

Litteraturen, der fokuserer på betydende faktorer for tiltrækning af udenlandske arbejdstagere, er hovedsageligt international, og kun et begrænset udsnit af litteraturen undersøger tema 1 i direkte relation til Danmark.

Der skelnes i litteraturen overordnet mellem en udbuds- og en efterspørgselsstyret tilgang. Den efterspørgselsstyrede tilgang bygger blandt andet på rationalet om, at emigration sker som følge af firmaers og landes efterspørgsel på arbejdskraft. Og der beskrives i litteraturen en stigende efterspørgsel efter særligt kvalificeret og højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Årsagerne til den stigende efterspørgsel er blandt andet den demografiske udvikling og den dermed stigende andel af ældre i landene. Der refereres i litteraturen til denne stigende efterspørgsel som 'jagten på talenterne' (*the race for talent*), som netop indebærer konkurrencen om de højest kvalificerede arbejdstagere (Kuvik 2012).

Herudover er litteraturen fragmenteret, forstået på den måde, at de betydende faktorer i nogen grad varierer fra studie til studie og i forhold til den målgruppe af arbejdstagere, der er i fokus (Kuvik 2012). For eksempel er faktorer som personlig udvikling og karriere vigtige for højtuddannede, mens løn og skattetryk har større betydning for de kvalificerede arbejdstagere. Dog går nogle faktorer igen i litteraturen. En faktor som økonomi (lønninger, økonomisk konjunktur, arbejdsløshedsprocent) spiller i flere studier en central rolle, når det kommer til tiltrækning af udenlandske arbejdstagere. Derudover bliver personlig udvikling (at se og opleve kulturer, at prøve at bo og arbejde i udlandet, at lære nye sprog) også identificeret i flere tilfælde og optræder som en central motivationsfaktor for udenlandske arbejdstagere. Se den detaljerede redegørelse nedenfor, der redegør for disse gennemgående faktorer.

Derudover er der sket et skifte i fokus. Tidligere forklarede litteraturen typisk antallet af udenlandske arbejdstagere med strukturelle forhold såsom et lands økonomiske udvikling. Nu fokuseres der i højere grad på arbejdstagernes individuelle motivation for at vælge et land frem for et andet. Dette skifte indikerer, at et lands økonomi – og dermed arbejdstagerens umiddelbare lønniveau – ikke kan stå alene som forklaringsfaktor, når en arbejdstager vælger at emigrere. På samme måde er det ikke tilstrækkeligt til at forklare, hvorfor arbejdstageren vælger et land frem for et andet. Individuel motivation såsom personlig udvikling, netværk og karrieremuligheder samt familieforhold bør også betragtes som motivationsfaktorer.

Et yderligere kendetegn ved litteraturen er et fokus på push- og pull-faktorer. Push- og pull-faktorer er typisk de samme med omvendte fortegn. Push-faktorer knytter sig til årsager, der skubber arbejdstagere væk fra et konkret sted, hvorimod pull-faktorer knytter sig til de faktorer, der trækker arbejdstagere til et bestemt sted. Dette perspektiv uddybes i afsnit 3.2 som de motivationsfaktorer⁸, der fremgår af litteraturen.

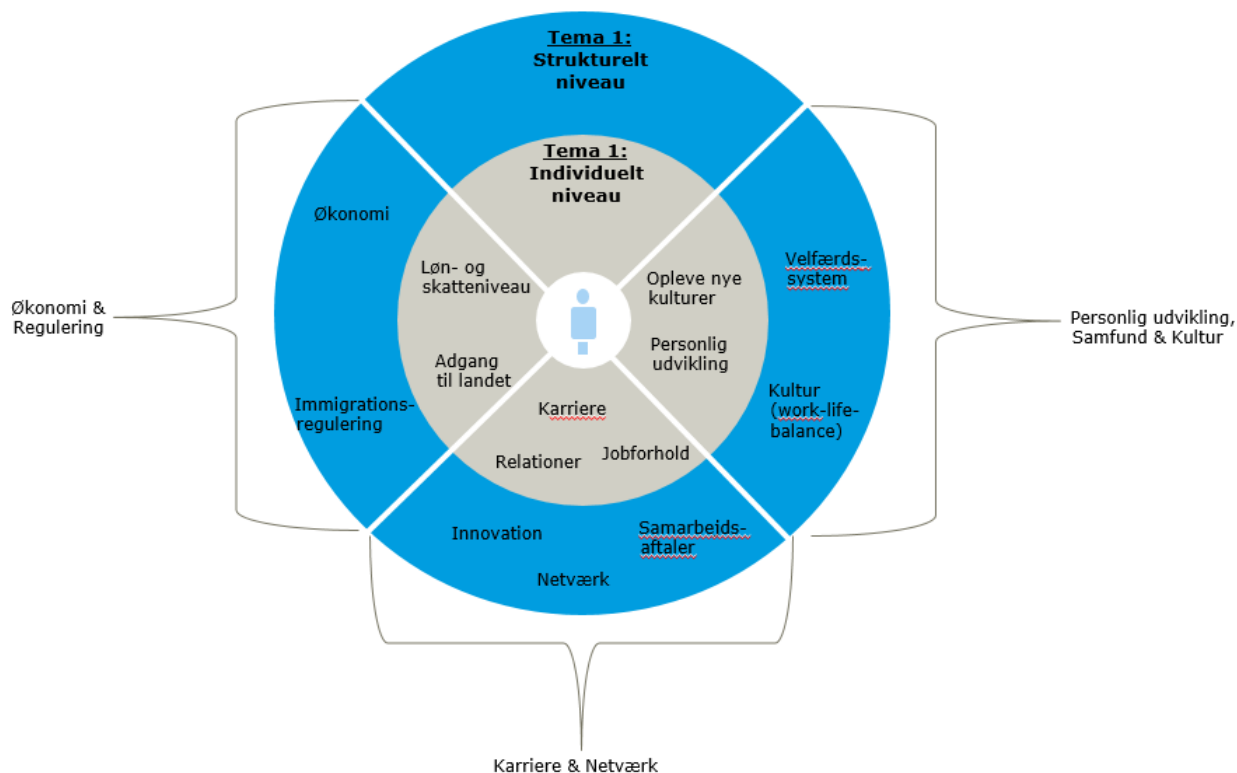
3.2 Faktorer for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft

Rambøll har som beskrevet i kapitel 2 på baggrund af litteraturanalysen udviklet en model, der overordnet systematiserer og illustrerer syntesens resultater. Nedenfor præsenteres de udsnit af modellen, der angår tema 1, og de betydende faktorer for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft. Der skelnes mellem et individuelt og et strukturelt plan inden for tre undertemaer.

⁸ Pull-faktorer bliver i litteraturen også beskrevet som motivationsfaktorer (Vaiman & Halsberger 2013).

Det skal understreges, at der er tale om et umodent og til en vis grad fragmenteret forskningsfelt, hvor der mangler en solid, evidensbaseret viden. Modellen i figur 2, der har til formål at formidle et overblik over analysens resultater, skal derfor ses med det forbehold.

Figur 2: Udsnit af analysemodel: Tema 1 – faktorer med betydning for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft

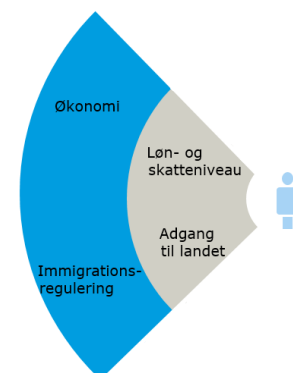


De identificerede faktorer er i analysemodellen opdelt i tre undertematikker: "Økonomi & Regulering", "Karriere & Netværk" og "Personlig udvikling, Samfund & Kultur". For hver af disse kan der skelnes mellem et strukturelt og et individuelt niveau. I det følgende gennemgås resultaterne for hver af de tre tematikker.

For alle tre delafsnit omhandlende faktorer gælder det, at de primært baserer sig på peer-reviewed forskningslitteratur og i mindre omfang "grå" litteratur i form af rapporter. Det er i delafsnittene angivet, hvornår der er tale om "grå" litteratur, og samlet set indgår der kun 1-3 rapporter af denne karakter i de enkelte afsnit.

3.2.1 Økonomi & Regulering

Økonomi & Regulering dækker en række faktorer relateret til økonomi, løn- og skatteniveau samt adgang til landet. Økonomi afdækkes bredt i den eksisterende litteratur, og vi refererer derfor til økonomi som en faktor, der dækker over både den økonomiske situation i et land, BNP og høj-/lavkonjunktur samt forhold, der er en følge heraf, eksempelvis arbejdsløshedsprocent. Med adgang til landet refereres der til immigrationsregulering og de individuelle oplevelser af adgangen til et land. Slutteligt hænger afdækningen af løn- og skatteniveau til dels sammen med økonomi som faktor, men fokuserer på betydningen af løn- og skatteforhold for emigration af arbejdskraft. Nedenfor er de inkluderede studier for hver faktor oplyst, og herefter gennemgås hver faktor for sig.



- **Økonomi** (Dustman & Görlac 2015; Laczko & Appave 2013; Mayda 2010; Miranda-Martel et al. 2017; Farcas & Concalves 2017; De Grib & Fouarge 2010; Geis 2013). Laczko & Appave 2013 og Dustman & Görlac 2015 er grå litteratur, resten er peer-reviewed forskningslitteratur.

- **Adgang til landet** (Ryan & Sales 2013; Wesley Hansen et al. 2010; Copenhagen Economics for REG LAB 2012; Thuesen et al. 2011; Tilväxtanalys 2017; Mayda 2010). Ryan & Sales 2013 og Mayda 2010 er peer-reviewet forskningslitteratur, resten er grå litteratur.

Økonomi

Økonomi har en gennemgående stor betydning for tiltrækningen af udenlandsk arbejdskraft. Mayda (2010), Miranda-Martel et al. (2017), Dustman & Görlac (2015), Kerr & Kerr (2011) og Laczko & Appave (2013) undersøger alle sammenhængen mellem økonomifaktorer i et land og tilstrømningen af udenlandske arbejdstagere. Fx viser et studie af Mayda (2010), at der er en signifikant sammenhæng mellem økonomi reflekteret i indkomstmuligheder i et destinationsland og en øget tilvækst af udenlandske arbejdstagere. En rapport fra International Organization of Immigration (IOM) viser derudover, at immigration eksempelvis sker fra syd til nord og dermed overordnet mellem lande med henholdsvis dårlig og god økonomi, høj og lav arbejdsløshedsprocent og lave og høje lønninger (Laczko & Appave 2013).

Et studie af Dustman & Görlac (2015) beskriver desuden, at tilstrømningen af udenlandsk arbejdskraft kan forklares på baggrund af, at individet søger til lande, der bidrager til mest værdi for den enkelte, hvilket er lande med økonomisk velstand og gode økonomiske forhold. Denne klassiske tænkning inden for emigrationsforskning er dog blevet kritiseret for ikke at kunne forklare visse store dele af migrationsstrømmene, idet der også foreligger andre vigtige individuelle faktorer, som er skitseret i vores analyse ramme (Kerr & Kerr 2011).

Lønninger og skattetryk er koblet til økonomi som faktor og har derfor en betydning for tiltrækningen af udenlandske arbejdstagere. Gode økonomiske forhold i et land er dog ikke ensbetydende med høje lønninger og omvendt (De Grib & Fouarge 2010; Farcas & Concalves 2017; Geis 2013). Studiet af De Grib & Fouarge (2010) viser, at lønninger blandt andet er en af drivkræfterne for migration blandt europæiske ingeniører. På samme måde finder et studie af Farcas & Concalves (2017), at ønsket om at tjene flere penge udgør en motivationsfaktor. Dette understøttes af Geis (2013), som beskriver, at gode lønninger har en positiv betydning for valg af land for udenlandske arbejdstagere.

En anden dimension af de økonomiske forhold er skattetrykket i et land. Således konkluderer Geis (2013), at høj skat i samspil med lønniveauet og arbejdsløshedsprocenten har en negativ indflydelse på et lands evne til at tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Resultaterne i studiet peger dog på, at institutionelle forhold i destinationslandet også influerer på tiltrækningen af udenlandske arbejdstagere.

Adgang til landet

Immigrationsreguleringen har på det strukturelle niveau betydning for tilstrømningen af udenlandsk arbejdskraft. Forskningslitteraturen og den grå litteratur peger, ikke overraskende, på, at en striks regulering påvirker tiltrækningen af udenlandsk arbejdskraft negativt (Mayda 2010; Tilväxtanalys 2017).

Det beskrives i en rapport af det svenske analyseinstitut Tilväxtanalys (2017), at to faktorer gør sig gældende i forhold til udenlandsk arbejdskraft. Først og fremmest skal det være muligt for udenlandsk arbejdskraft at komme ind i landet. Dernæst skal det være muligt at få og bevare en opholdstilladelse. Det beskrives i den samme rapport, at en striks immigrationsregulering har en negativ indvirkning på både størrelsen af tilvækst og fastholdelsen af udenlandsk arbejdskraft. Studiet af Mayda (2010) underbygger eksempelvis dette med, at en mindre striks immigrationspolitik influerer positivt på andre motivations- og tiltrækningsfaktorer. En striks immigrationspolitik medvirker dermed til, at personer, på trods af at være tiltrukket af eksempelvis gode løn- og karriereforskeligheder, ikke vælger lande til, hvis det er svært at få opholdstilladelse og derigennem lov til at arbejde (Mayda 2010).

Ordninger relateret til studerende bliver beskrevet i rapporten af Tilväxtanalys (2017) og i studiet af De Grib & Fouarge (2010). Inden for EU bliver Erasmus- og Sokrates-programmerne⁹ beskrevet som nogle, der har bidraget til at promovere mobiliteten af studerende mellem landene (De Grib & Fouarge 2010). I relation til dette er der ofte et for lille fokus på at fastholde udenlandske studerende, efter at de har færdiggjort deres uddannelser. Flere rapporter peger på, at mange studerende er nødsaget til at rejse hjem igen, hvis de ikke får arbejde umiddelbart efter endt studium (Wesley Hansen et al. 2010; Tilväxtanalys 2017).

Den individuelle opfattelse af, hvor nemt det er at få adgang til landet, er afdækket i rapporter og studier og er tæt koblet til immigrationsregulering. En rapport fra Copenhagen Economics for REG LAB (2012) beskriver, at en tung administrativ praksis og en negativ modtagekultur er problematiske faktorer i forhold til at tiltrække højtuddannede arbejdstagere. Eksempelvis beskrives det i rapporten, at tidsperspektiverne for de eksisterende ordninger ikke er tilfredsstillende, og at sagsbehandlingstiderne er for lange (Copenhagen Economics for REG LAB 2012).

En rapport fra Nordisk Ministerråd (2010) beskriver derudover paradokset i, at man på den ene side gerne vil fastholde kvalificeret arbejdskraft så længe som muligt og på den anden side i de nordiske lande har tidsbegrænsede adgangsortninger og opholdstilladelser, hvorfor der her er brug for en smidig og effektiv sagsbehandling (Wesley Hansen et al. 2010).

Regulering, der relaterer sig til muligheden for at tage familie med til et land, har også en betydning for, om den enkelte vælger et land eller et bestemt sted, idet familieforhold også fremgår som en væsentlig faktor for emigranter (Ryan & Sales 2013).

3.2.2 Karriere og netværk

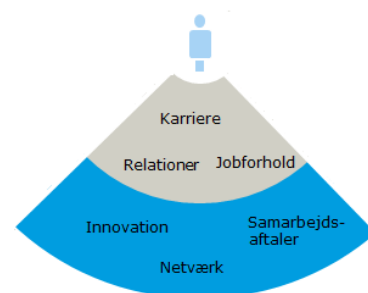
I litteraturen fremstår karrieremuligheder og jobforhold, innovation samt netværk og samarbejdsaftaler som betydende faktorer for tiltrækningen af udenlandsk arbejdskraft.



- **Karrieremuligheder og jobforhold** (Doherty et al. 2011; Oxford Research 2014; Janta et al. 2011; Farcas & Concalves 2017; Zikic et al. 2010; Copenhagen Economics for REG LAB 2012; Ryan & Mulholland 2012). Oxford Research 2014 og Copenhagen Economics for REG LAB 2012 er grå litteratur, resten er peer-reviewet forskningslitteratur.
- **Innovation** (Waldorf 2011; Trippl 2013; Miranda-Martel et al. 2017; Mihi-Ramirez et al. 2016) – alt er peer-reviewet forskningslitteratur.
- **Netværk og samarbejdsaftaler** (Waldorf 2011; Trippl 2013; Kerr & Kerr 2017; Ryan & Mulholland 2013; Janta & Ladkin 2013; Ukrayinchuk & Hubert 2011). Mens Kerr & Kerr 2017 er et working paper fra Harvard Business School, er de øvrige peer-reviewet forskningslitteratur.

Karriere- og jobforhold

Muligheder for gode job- og karriereforhold bliver fremhævet i relation til økonomi, men også som selvstændige faktorer, der har betydning for udenlandske arbejdstagere. Litteratur af Doherty et al. (2011), Oxford Research (2014), Janta et al. (2011), Farcas & Concalves (2017) og Zikic et al. (2010) beskriver karriere- og jobforhold som værende nogle af de centrale faktorer og drivkræfter for udenlandske arbejdstagere, og de kan både influere via dårlige muligheder for job og karriere i hjemlandet og som tiltrækningsfaktorer i form af gode forhold i destinationslandet. Således beskrives det i et studie af Farcas & Concalves (2017), at kvalificerede portugisiske arbejdstagere søger væk fra deres hjemland på grund af dårlige job- og karriereforhold, hvormed de bredere muligheder på arbejdsmarkedet optræder som push-faktorer, der får dem til at søge væk.



⁹ Erasmus og Sokrates er udvekslingsprogrammer og samarbejdsaftaler/udvekslingsaftaler mellem universiteter i Europa.

Flere studier fremhæver, at kompetenceudvikling og udvikling af nye færdigheder i relation til karrieren har en betydning for udenlandske arbejdstagere (Zikic et al. 2010; Janta et al. 2011).

En rapport fra Oxford Research (2014) finder, i en spørgeskemaundersøgelse blandt højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere i Danmark, at de to højest rangerede individuelle motivationsfaktorer for at flytte til Danmark var forbedring af karriere og at få et interessant job. Dette understøttes også af et studie af Doherty et al. (2011), som finder, at kompetenceudvikling og indflydelse på karrieren var de største motivationsfaktorer for personer, der blev udpeget til at rejse til udlandet gennem firmaer.

Litteraturen beskriver i forlængelse af dette en ny type af arbejdstagere som *supermovers* og *karrierenomader*. Disse er karakteriseret ved at være unge og højtuddannede, og de rejser typisk fra sted til sted, når der er nye og gode jobmuligheder for dem. Det afgørende for dem er overordnet gode karrieremuligheder, og de vælger ikke decideret steder fra, men nærmere steder til, på grund af disse faktorer (Copenhagen Economics for REG LAB 2012; Ryan & Mulholland 2012).

Innovation

Studierne af Tripl (2013), Waldorf (2011), Mihi-Ramirez et al. (2016) og Miranda-Martel et al. (2017) viser, at innovationen i et land er associeret med tiltrækningen af højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere. Studiet af Miranda-Martel et al. (2017) påpeger, at rekrutteringen af internationale talenter er forbundet med landets grundlæggende innovation målt på blandt andet patentansøgninger, ressourcer brugt på forskning og udvikling samt publicerede artikler i videnskabelige og tekniske tidsskrifter.

Ovenstående bekræftes i studiet af Mihi-Ramirez et al. (2016), som skriver, at højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere tiltrækkes af en høj grad af innovation i et land. Et andet studie fremhæver også, at højt kvalificerede tiltrækkes af steder med bestemte firmaer eller universiteter og derfor i højere grad samles på bestemte lokationer (Waldorf 2011). I forhold til sammenhængen mellem arbejdskraft og innovation påpeges der i litteraturen en manglende kausal sammenhæng. Den manglende afdækning betyder, at det ikke er muligt at konkludere, hvorvidt en høj innovation fører til øget tilstrømning af højt kvalificeret arbejdskraft eller omvendt, men at der blot ses en association.

Netværk og samarbejdsaftaler

Litteraturen tyder på, at netværk og samarbejdsaftaler fremtræder som en vigtig faktor, når det kommer til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft. Dette beskrives i studierne af Waldorf (2011), Tripl (2013), Kerr & Kerr (2017), Ukrayinchuk & Hubert (2011) og Ryan & Mulholland (2013). Netværk kan relatere sig til forbindelser både mellem enkelte individer, mellem lande og mellem og inden for virksomheder.

Et studie af Ukrayinchuk & Hubert (2011) viser, at netværk har en betydning, idet lokal tiltrækning af udenlandske arbejdstagere påvirkes af netværk til migranter, der allerede er i landet. På samme måde har geografi også en betydning for, hvor udenlandske arbejdstagere søger hen, og ofte søger de til lande, der er så tæt på deres hjemland som muligt (Boyd & Nowak 2012). Derudover skriver flere studier, at store firmaer og universiteter udgør bindeled mellem lande og dermed fungerer som en central platform for tiltrækning af særligt talenter og højt kvalificerede arbejdstagere (Tripl 2013; Waldorf 2011). I forlængelse heraf får universiteterne og uddannelsesinstitutionerne en stadig større betydning med hensyn til at tiltrække studerende og på sigt også talenter og højtuddannede forskere (Tripl 2013).

På det individuelle niveau beskrives netværk som en vigtig faktor for den enkelte. Et studie af Janta & Ladkin (2013) beskriver eksempelvis, at personer med et stærkt netværk har nemmere ved at få hjælp til opstart (bolig, visum etc.), når de kommer til et land. Et studie af Emilsson (2014) fremhæver, at netværk og personlige kontakter særligt er en vigtig faktor for lavtuddannede, mens det for højt kvalificerede i højere grad er netværket i større, globale virksomheder, der har en betydning for emigration.

Overordnet er emigration forbundet med store økonomiske, sociale og mentale omkostninger for den enkelte, hvorfor det ofte er mere fordelagtigt at flytte til et sted med en allerede etableret relation, da dette mindsker nogle af de øvrige skitserede omkostninger (Boyd & Nowak 2012). Eksempelvis viser flere studier, at studerende i højere grad søger mod steder, de har kendskab til, og at dette vægtes lige så højt som det faglige niveau og udbuddet af fag – hvorfor samarbejdsaftaler mellem universiteter bliver en vigtig kilde til arbejdskraft på sigt (De Grib & Fouarge 2010, Mosneaga & Winter 2013). På samme måde viser en rapport fra det svenske Delegationen för migrationsstudier (Delmi) 2015, at kontakter og netværk blandt emigranter har betydning for, om disse flytter til Sverige (Calleman & Olsson 2015).

3.2.3 Personlig udvikling, samfund og kultur

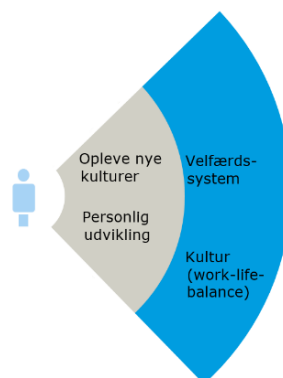
I litteraturen fremhæves personlig udvikling, samfund og kultur som betydende faktorer for tiltrækningen af udenlandsk arbejdskraft.



- **Personlig udvikling** (Oxford Research 2014; Doherty et al. 2011; Vaiman & Haslberger 2013; Doherty et al. 2010; Janta et al. 2011). Hvor Oxford Research 2014 er grå litteratur, er resten peer-reviewet forskningslitteratur.
- **Velfærdssystem og kultur** (Oxford Research 2014; Ryan & Sales 2013; Zikic et al. 2010; Dickmann 2012) – alt er peer-reviewet forskningslitteratur undtagen Oxford Research 2014.

Personlig udvikling

Doherty et al. (2011), Vaiman & Haslberger (2013), Doherty et al. (2010), Oxford Research (2014) og Janta et al. (2011) beskriver, at personlig udvikling har en betydning for særligt højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere. Eksempelvis beskriver Doherty et al. (2011), at oplevelser, fortrolighed med at bo og arbejde ude samt mulighed for at se verden rangerer højt som motivationsfaktorer for højtuddannede, der søger ud på eget initiativ. Dette understøttes af studierne af Vaiman & Haslberger (2013) og Janta et al. (2011), der også tilføjer forbedring af sprogfærdigheder som element til personlig udvikling og som motivationsfaktor for emigration. Rapporten fra Oxford Research (2014) finder på samme måde, at en stor del af de højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere søger til Danmark på grund af muligheden for personlig udvikling.



Velfærdssystem og kultur

Oxford Research (2014), Zikic et al. (2010), Dickmann (2012) og Ryan & Sales (2013) finder, at kulturen og velfærdssystemet i et land har betydning for tilvæksten af udenlandske arbejdstagere. Rapporten fra Oxford Research (2014) finder, at højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere vægter muligheden for en god work-life-balance i Danmark højt. Derudover har forholdene for familien i et land også betydning for valg af emigration. Studierne af Zikic et al. (2010) og Ryan & Sales (2013) beskriver tillige, at velfærdssystemet, herunder sundheds- og uddannelsessystemet, på strukturelt niveau også har betydning for den enkeltes valg af land. I studierne fremhæves blandt andet gode uddannelsesforhold for børn som en motivationsfaktor for at vælge et land til.

I Copenhagen Economics' rapport (2012) lyder det, at rammerne i et land skal være tillokkende for den enkelte arbejdstager og dennes familie i form af eksempelvis internationale skoler (Copenhagen Economics for REG LAB 2012). En rapport fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) beskriver på samme måde, at firmaers og organisationers rolle er vigtig, når det kommer til opstart i og adgang til landet og, som tidligere beskrevet, udgør en netværksrelation for særligt højt kvalificerede arbejdstagere (Thuesen et al. 2011). Netop netværksrelationer og hjælp til at etablere sig i et land er vigtige elementer, idet beslutningen om og incitamenterne for at emigrere ikke kun kan ses ud fra den enkelte arbejdstagers perspektiv, men ofte også ud fra

hele familien som konstellation. Eksempelvis viser studiet af Ryan & Sales (2013), at barnets alder influerer på valget om emigration.

3.2.4 Betydende faktorer på tværs af målgrupper

Den inkluderede litteratur og vores analyse heraf indikerer, at de afgørende faktorer for at rejse ud og arbejde til dels varierer på tværs af uddannelsesniveau og alder (Vaiman & Haslberger 2013; Thuesen et al. 2011). Det betyder, at det ikke nødvendigvis er de samme faktorer, som får en højtuddannet ingeniør, en faglært håndværker eller en ung studerende til at flytte fra et sted til et andet.

Hos de højt kvalificerede er ønsket om personlig udvikling, at udforske nye lande og at forbedre sprogkundskaber i visse tilfælde rangeret højere end økonomi (Doherty et al. 2011)¹⁰.

Det er generelt nemmere for højtuddannede arbejdsmigranter at tilegne sig viden om adgang til landet og dermed blive inkluderet i samfundet. Her har faktorer såsom stærkere kompetencer, flere ressourcer og et større netværk blandt de højtuddannede arbejdstagere en positiv betydning (Kerr & Kerr 2017). Højtuddannede udenlandske arbejdstagere taler oftest bedre engelsk og er derfor mere mobile i forhold til at finde information om landet og dets regler – men også ift. at begå sig i selve landet (Desiderio & Schuster 2013).

Derudover bliver højtuddannede oftere rekrutteret til arbejdspladser, hvor der i forvejen tales engelsk som koncernsprog, hvilket gør det nemmere for dem at begå sig end i organisationer, hvor der tales eksempelvis dansk.

Studerende bliver også beskrevet som en vigtig målgruppe, når det handler om tiltrækning af udenlandske arbejdstagere. Studerende bliver blandt andet beskrevet som den vigtigste mulighed for at rekruttere udenlandske arbejdstagere på sigt (Thuesen 2011).

Den nuværende generation af unge er mere mobil og søger derfor mere ud sammenlignet med tidligere generationer (Doherty et al. 2010).

I forlængelse af karakteristika for studerende som målgruppe har alder som faktor også en betydning, når vi ser på motivationsfaktorer og forskelligheder i forhold til emigration. Yngre har typisk ikke så mange forpligtelser som de ældre aldersgrupper og er derfor mere mobile i deres adfærd. Hertil bliver generation Y karakteriseret som personer, der drives af oplevelser i udlandet, og som ikke fastholdes til bestemte lokationer, som ældre generationer i højere grad gør.

I forbindelse med afdækningen af faktorer og forhold, som gør sig gældende for tiltrækning af udenlandske arbejdstagere, har vi i vores analyse ikke skelnet mellem arbejdstagere fra EU og arbejdstagere fra tredjelande. Der gør sig sandsynligvis forskellige forhold gældende mellem disse typer af arbejdstagere, når det kommer til barrierer og motivationsfaktorer, idet EU-borgere frit kan bevæge sig rundt mellem landene i EU, hvorimod dette ikke er gældende for arbejdstagere fra tredjelande. Faktorer, som relaterer sig til adgang til landet og immigrationsregulering, vil derfor sandsynligvis være forskellige på tværs af disse målgrupper, hvilket understreger den skitserede kompleksitet, når det kommer til afdækningen af forhold, der har betydning for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft til Danmark.

¹⁰ En del af forskningslitteraturen beskriver to grupper af arbejdstagere, *Self-Initiated Expatriates (SIE)* og *Company-Assigned Expatriates (AE)*, og at der for disse grupper er forskellige motivationsfaktorer, som foreligger i forbindelse med at rejse til udlandet som arbejdstager. SIE rejser ud på eget initiativ og er nærmere drevet af nye muligheder og udfordringer end dårlige betingelser i hjemlandet. AE er derimod udsendt med firmaer og har derfor ikke selv taget initiativ til at rejse ud, hvorved faktorer såsom karriere og løn spiller en stor rolle for denne gruppe.

4. TEMA 2: DANSKE OG INTERNATIONALE ERFARINGER MED ORDNINGER

Den demografiske og økonomiske udvikling samt den øgede mangel på arbejdskraft har ført til en stigende interesse for tiltrækning af udenlandske arbejdstagere. I konkurrencen om at tiltrække talenter med stor intellektuel kapital, det såkaldte *race for talents*, har flere lande i de senere år implementeret ordninger målrettet højt kvalificeret arbejdskraft (Kuvik 2012).

Litteraturstudiet har vist, at litteraturen på området fortsat er begrænset, og ifølge flere forskere på området har kun få studier haft fokus på at afdække erfaringer eller resultater med nationale ordninger i og på tværs af lande (Cerna 2014; Bevelander et al. 2014; Tilväxtanalys 2017). Grundlæggende kan der dog sondres mellem to niveauer, som der i studierne er fokus på:

- Et overordnet niveau, der fokuserer på landes tilgange og politiske strategier med hensyn til rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. Der sondres mellem den efterspørgselsstyrede (virksomhedsstyrede) og udbudsstyrede (statsregulerede) tilgang, og i litteraturen analyseres fordele og ulemper ved de to tilgange.
- Et landespecifikt niveau, hvor fokus er på erfaringer med forskellige typer af ordninger målrettet udenlandske arbejdstagere.

Mens det overordnede niveau med hensyn til landes tilgange og strategier er velbeskrevet i forskningslitteraturen, er erfaringer med ordninger kun meget sparsomt beskrevet og primært baseret på grå litteratur. Gennemgangen af erfaringer med nationale ordninger er derfor baseret på et relativt begrænset vidensgrundlag – ligesom en række af de beskrevne ordninger kan være blevet ændret, siden erfaringerne blev beskrevet.

Vi redegør i det følgende kort for henholdsvis den efterspørgselsstyrede og den udbudsstyrede tilgang og gennemgår dernæst erfaringer med konkrete ordninger i Danmark, Sverige, Norge, Tyskland, Holland, Australien og Canada og endelig Blue Card-ordningen på EU-plan.

4.1 Erfaringer med den efterspørgselsstyrede og den udbudsstyrede tilgang

Den efterspørgselsstyrede tilgang tager afsæt i arbejdsgivernes behov og giver kun arbejdstagere adgang til landet, såfremt de er blevet tilbudt et arbejde, mens en udbudsstyret tilgang tager udgangspunkt i arbejdstagerens eget initiativ. Her skal arbejdstageren i stedet opfylde en række krav for at få adgang til landet. Sidstnævnte er typisk pointsystemer, som det var tilfældet med den nu afskaffede danske greencard-ordning.

Fordelen ved den efterspørgselsstyrede tilgang er, at der som udgangspunkt kun hentes arbejdsmigranter til landet, når der er et job til dem. Omvendt er risikoen, at virksomheder i højere grad henter billig arbejdskraft fra udlandet frem for at ansætte indenlandsk, som det eksempelvis har været tilfældet i Sverige (Emilsson 2014). Derudover er den udenlandske arbejdstager i højere grad bundet til arbejdsgiveren, hvilket både hæmmer mobiliteten på arbejdsmarkedet og udgør en potentiel risiko for udnyttelse af arbejdsmigranten i forhold til dårlige arbejdsforhold (Thuesen et al. 2011). Fordelen ved den udbudsstyrede tilgang er, at den ansvarlige regering har kontrol over, hvor mange der rekrutteres, idet regeringen kan fastsætte et øvre loft over antallet. Det betyder imidlertid også, at størstedelen af dem, der kommer til landet, ikke på forhånd har et jobtilbud (Papademetriou & Sumption 2013).

Hvorvidt et land har implementeret et udbuds- eller et efterspørgselsstyret system – eller en blanding af de to – afhænger af det enkelte lands aktuelle og historiske tilgang til immigration, og hvilke behov der er på arbejdsmarkedet set i forhold til landets demografi. Den måde, landene derfor må prioritere på, afspejler sig i ordningstyperne: om man prioriterer at vedligeholde og opbygge den langsigtede human kapital-beholdning i landet – som det eksempelvis har været prioriteret i fx Canada og Australien – eller om man lægger vægt på aktuelle, konjunkturbestemte behov på arbejdsmarkedet, som man gør i eksempelvis Danmark, Norge og Holland (Czaika & Parsons 2017; Thuesen et al. 2011).

I praksis udgør de fleste landes immigrationssystemer en blanding af de to typer. Lande, der tidligere valgte arbejdskraft kun gennem den ene slags model, er i stigende grad begyndt at låne fra den 'konkurrerende' model (Papademetriou & Sumption 2013). Sådanne hybridsystemer indrettes for at maksimere fordelene ved de to typer modeller (Czaika & Parsons 2017; Emilsson & Magnusson 2015).

Den efterspørgselsdrevne tilgang sameksisterer altså i flere lande med den udbudsdrivne tilgang, da en hybridmodel ofte har den fleksibilitet, der følger med pointsystemer, men også medfører flere forskellige veje til permanent opholdstilladelse og giver arbejdstagerne større frihed til at skifte arbejdsgiver (Papademetriou & Sumption 2013).

Når det kommer til empirisk viden om effekterne af de forskellige tilgange, er der kun få analyser og rapporter til rådighed, der primært beskriver de mulige fordele og ulemper ved de forskellige tilgange (Bevelander et al. 2014). Czaika & Parsons (2017) hævder ligefrem at være de første til at undersøge effekten af de to tilgange i forhold til tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere på tværs af lande. I deres komparative studie af de to modeller konkluderes det, at den udbudsstyrede tilgang øger antallet af højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere, mens den efterspørgselsstyrede tilgang har en meget begrænset effekt og i visse tilfælde en negativ effekt (Czaika & Parsons 2017).

Et studie af Facchini & Lodigiani (2014) viser dog samtidig, at mens flere lande med den efterspørgselsstyrede tilgang har haft held med at fastholde de dygtigste internationale kandidater fra deres universiteter (eksemplificeret ved USA's H1-B-ordning), har særligt europæiske lande haft problemer med at tiltrække udenlandske studerende (Facchini & Lodigiani 2014).

4.2 Erfaringer med ordninger i landene

Inden for hver af de overordnede tilgange beskrevet ovenfor eksisterer en række mere eller mindre specialiserede ordninger, som regulerer udenlandske arbejdstagers adgang til og ophold i landene. Ordningerne kan rette sig mod arbejdstagere generelt eller specifikt mod nogle målgrupper af arbejdstagere, som fx højt kvalificerede arbejdstagere eller studerende.

På baggrund af litteraturstudiet har det ikke været muligt at udlede tværgående konklusioner om erfaringer med bestemte typer af ordninger på tværs af lande. Det skyldes følgende forhold:

- 1) Ordninger er forskelligt indrettet på tværs af lande, og arbejdstagere skal opfylde forskellige krav.
- 2) Forskelligt fokus i studierne – mens nogle studier undersøger effekten af indførelsen af en ordning i forhold til en stigning i antallet af udenlandske arbejdstagere, så har andre studier i stedet fokus på virksomheders og arbejdstagers oplevelse af og erfaringer med de gældende ordninger.
- 3) Udenlandske arbejdstagers valg af land er, som fremhævet under tema 1, betinget af mange andre faktorer end blot den konkrete ordning, der giver dem adgang til landet. Erfaringer med en ordning skal derfor tolkes i lyset af, at mange andre faktorer spiller ind i forbindelse med udenlandske arbejdstagers valg af land at arbejde i.
- 4) Den specifikke kontekst i hvert land er forskellig, når det kommer til blandt andet arbejdsmarkedsbehov, befolkningssammensætning og sprog. Det betyder, at erfaringer med ordninger ikke nødvendigvis er overførbare mellem lande.
- 5) Ordninger tilpasses løbende, og erfaringer med en ordning baseret på et ældre studie er således ikke nødvendigvis overførbare til i dag, da ordningen kan være blevet ændret siden da.

Disse forbehold og den begrænsende litteratur betyder, at der kun kan drages forsigtige konklusioner vedrørende erfaringerne med ordningerne.

Nedenfor gennemgår vi, opdelt på lande, de ordninger, hvor der gennem litteraturkortlægningen er identificeret erfaringer. For en fyldestgørende gennemgang af eksisterende ordninger i de pågældende lande henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets *"Udviklingen i international rekruttering 2014-2016"* samt *"Kortlægning af ordninger for arbejdskraftsindvandring i udlandet"* (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2017a + 2017b).

4.2.1 Danmark

Der findes i Danmark en række ordninger, som skal muliggøre, at højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere kan opnå opholds- og arbejdstilladelse. Det gælder for alle ordninger, at den udenlandske arbejdstager skal kunne fremvise en jobkontrakt eller et konkret jobtilbud med angivelse af løn- og ansættelsesvilkår (DØRS 2017). Dermed er Danmarks nuværende model for at tiltrække og fastholde udenlandsk arbejdskraft primært efterspørgselsorienteret.

Erfaringer med de danske ordninger er meget sparsomt beskrevet i litteraturen og forefindes primært i det, vi karakteriserer som "grå" litteratur, og kun en håndfuld rapporter belyser de danske ordninger og i mindre grad de danske erfaringer (Damvad Analytics 2017; DØRS 2017; Oxford Research for Erhvervsstyrelsen 2014; Thuesen et al. 2011; Wesley Hansen et al. 2010).

I forskningslitteraturen nævner Facchini & Lodigiani (2014) de danske ordninger (bl.a. greencard, beløbsordningen samt positivlisten), dog uden nærmere undersøgelse af erfaringer. Papademetriou & Sumption (2013) nævner Danmark, der trods en række restriktioner med hensyn til, hvem der gives tilladelser, alligevel har administrativt lette måder at komme ind i landet på – såsom beløbsordningen og fast track-ordningen.

Idet der ikke foreligger forskningslitteratur, der undersøger erfaringer med danske ordninger, er følgende afsnit primært baseret på de ovenstående rapporter.

4.2.1.1 Beløbsordningen

Udlændinge, som er tilbudt arbejde med høj løn, har særligt let adgang til det danske arbejdsmarked via beløbsordningen. Der stilles ikke særlige krav til uddannelse, erhvervsområde eller stillingens præcise karakter. Beløbsordningen stiller alene krav om, at den udenlandske arbejdstager skal tjene minimum 408.800 kr. om året (pr. 1. februar 2017).

Erfaringerne med den danske beløbsordning er blandede. Beløbsordningen blev i 2014 af en række digitale virksomheder nævnt som en barriere for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra tredjelande. Kritikken fra visse virksomheder går på, at den nedre løngrænse (på 375.000 kr. om året i 2014) var for højt sat for start-ups i forbindelse med rekruttering af nyuddannede. Andre virksomheder påpegede dog i samme rapport, at grænsen for beløbsordningen ikke var sat for højt (Oxford Research for Erhvervsstyrelsen 2014).

I en rapport fra Damvad Analytics (2017) blev den samme kritik fremhævet blandt en række virksomheder. Her fremhæves det, at ordningens beløbsgrænse særligt giver udfordringer i forhold til at ansætte unge talenter og visse faggrupper. I samme rapport beskrev flere af virksomhederne det som en udfordring, at ordningen ikke automatisk giver permanent opholdstilladelse, fordi det er med til at skabe usikkerhed hos medarbejderne i forhold til deres fremtid (Damvad Analytics 2017).

En rapport fra De Økonomiske Råd (2017) peger på, at både afskaffelsen af greencard-ordningen og en forhøjelse af grænsen i beløbsordningen reelt bidrager til at udelukke udenlandsk arbejdskraft, der ellers ville kunne bidrage positivt til samfundsøkonomien (DØRS 2017). Det anbefales derfor i samme rapport at sænke beløbsgrænsen i beløbsordningen.

Hos Damvad Analytics bliver beløbsordningen vurderet til at have en række fordele. Fx angiver en række virksomheder, at den gør det let og hurtigt at rekruttere, og at den har let forståelige formål og krav (Damvad Analytics 2017). I 2010 konkluderede Nordisk Ministerråd på baggrund af interview med embedsmænd og fagforeninger, at beløbsordningen havde bidraget til at rekruttere flere udenlandske arbejdstagere (Wesley Hansen et al. 2010). Dette skal dog ses i lyset af, at beløbsgrænsen var lavere end i dag.

4.2.1.2 Positivlisten

Udlændinge, som har fået arbejde inden for et af de erhverv, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft, har særlig let adgang til det danske arbejdsmarked. Disse erhverv er opført på positivlisten. Positivlisten består af en række stillingsbetegnelser inden for forskellige erhvervsområder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det er et krav for brug af ordningen, at ens job er opført på positivlisten.

Positivlisten er ikke benyttet i større omfang de seneste år. Fx blev der i 2016 givet 10 pct. færre tilladelser end i 2015 (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2017a).

Virksomheder, der anvender positivlisten, beskriver den positivt, idet der er mulighed for at rekruttere kompetencer, som ellers er svære at finde (Damvad Analytics 2017).

Positivlisten er dog også blevet kritiseret for at være ude af trit med arbejdsmarkedet og ikke at matche de oplevede forhold på arbejdsmarkedet, og derudover er de danske firmaer blevet mere afhængige af listen grundet en højere grænse for beløbsordningen. Eksempelvis opleves det som en udfordring, at positivlisten ikke dækker faglært arbejdskraft (Damvad Analytics 2017).

4.2.1.3 Fast track-ordningen

Fast track-ordningen trådte i kraft den 1. februar 2015 og er en hurtig og fleksibel ordning for højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Ordningen giver certificerede virksomheder mulighed for, med kort varsel, at ansætte højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere og giver samtidig mulighed for, at disse kan arbejde skiftevis i Danmark og i udlandet.

Ordningen bliver af de adspurgte danske virksomheder i Damvad Analytics' undersøgelse vurderet overvejende positivt, idet den er hurtig, ubureaukratisk og giver øget fleksibilitet ved medarbejdernes ind- og udrejse. Det er med ordningen i højere grad muligt for de udenlandske arbejdstagere at rejse ind i og ud af landet uden at miste arbejdstilladelsen. Samtidig gør muligheden for kortere ansættelse det nemmere at rekruttere udenlandsk arbejdskraft. Endelig er den vurderet positivt, fordi den giver mulighed for hurtig igangsættelse af medarbejdernes arbejde. Ordningen bliver dog også mødt med kritik, idet virksomheder med under 20 ansatte ikke har mulighed for adgang til ordningen. Dette omfatter 74 pct. af de danske virksomheder, som rekrutterer internationalt (Damvad Analytics 2017). Samtidigt giver systemet med bl.a. udstedelse af CPR-nummer udfordringer med at udnytte den tiltænkte hurtige proces i ordningen, og det pointeres, at ansøgningsproceduren i forbindelse med visum-pligtige lande besværliggør processen (Damvad Analytics 2017).

4.2.1.4 Forskerordningen

Forskerordningen giver forskere let adgang til det danske arbejdsmarked. Der skal dog være særlige forskningsmæssige grunde til, at arbejdet skal udføres af den konkrete ansøger. Forskerordningen blev justeret i forbindelse med reformen af international rekruttering. Den bliver især brugt i de offentlige danske forskningsmiljøer, men anvendes også af virksomheder.

Damvad Analytics (2017) vurderer i en undersøgelse af danske virksomheder, at forskerordningen gør det mere attraktivt at tiltrække og rekruttere arbejdskraft fra udlandet. Denne forbedring tilskrives, at mulighederne for at ansætte med kortere varighed er blevet forbedret med reformen, og at den bevirker, at det er nemmere for forskerne at flytte til og ud af landet uden samtidig at miste opholdstilladelsen (Damvad Analytics 2017). En rapport af Copenhagen Economics for REG LAB (2012) beskriver, at en enkelt person på forskerordningen bidrager med mellem 820.000 og 840.000 kr. om året til samfundet. En rapport fra Produktivitetskommissionen peger desuden på, at vidensarbejdere øger produktiviteten i danske virksomheder (Produktivitetskommissionen 2013). Til gengæld er ph.d.-studerende ikke inkluderet i ordningen, hvilket besværliggør overgangen fra endt uddannelse til andet arbejde (Damvad Analytics 2017).

4.2.1.5 Ordninger for "øvrigt lønarbejde" og landbrug

Foruden de ovennævnte ordninger findes der en række øvrige ordninger, som muliggør, at visse udlændinge på baggrund af en række kvalifikationer kan komme til Danmark. Ordningerne omfatter bl.a. artister og kunstnere, sportsfolk og specialiserede kokke samt ansatte på boreplatforme og trainees.

Disse øvrige ordninger for disse målgrupper beskrives i rapporten fra Damvad Analytics (2017) som værende karakteriseret af og hæmmet af bureaukratiske processer og at være langsomme at anvende og uflexible. Grundet en hævet beløbsgrænse i beløbsordningen er firmaer mere afhængige af disse øvrige ordninger, såfremt de ønsker at rekruttere udenlandske medarbejdere i de stillingskategorier, som falder under beløbsgrænsen.

Udenlandske arbejdstagere kan i Danmark derudover få job som fodermester eller driftsleder gennem ordningerne for landbrug (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2017a).

4.2.2 Sverige

I 2008 blev Sveriges lovgivning på området liberaliseret og ensrettet, så der ikke længere skelnes mellem højt kvalificeret arbejdskraft og øvrige grupper af udenlandsk arbejdskraft. Arbejdsgiveren skal kun opfylde et krav om en minimumsløn.

Derudover fjernede man begrænsningerne med hensyn til, hvilke erhverv eller sektorer udenlandske arbejdstagere kan ansættes inden for, samt begrænsningerne med hensyn til antallet af udenlandske arbejdstagere.

Formålet med reformen var at tiltrække flere udenlandske arbejdstagere til sektorer med mangel på arbejdskraft og at give virksomhederne øget fleksibilitet og mulighed for hurtigt at kunne reagere på alle former for efterspørgsel og herigennem imødekomme udfordringer med den demografiske udvikling samt undgå flaskehalsproblematikker på arbejdsmarkedet (Emilsson 2014; Calleman & Olsson 2015).

Erfaringer med den svenske reform beskrives i forskningsartikler fra Emilsson (2014) og Bevelander et al. (2014) samt i en forskningsbaseret rapport fra det svenske Delegationen för migrationsstudier (Delmi) (Calleman & Olsson 2015).

Konkret er det ikke lykkedes at tiltrække flere arbejdstagere til sektorer med mangel på arbejdskraft. I stedet er der sket en stigning i antallet af arbejdstagere i sektorer uden mangel på arbejdskraft. Med hensyn til højt kvalificeret arbejdskraft, så har liberaliseringen heller ikke haft den ønskede effekt. Højt kvalificeret arbejdskraft udgør således kun en meget begrænset andel af den samlede andel af udenlandsk arbejdskraft, og IT-specialister¹¹ – som udgør langt den største gruppe af højt kvalificerede arbejdstagere – bliver kun kortvarigt i Sverige.

Ifølge studierne på området har reformen gjort det sværere at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, da de gamle regler gav permanent opholdstilladelse til kategorier af udenlandske arbejdstagere, der på længere sigt ville være en forventet mangel på, hvilket var med til at lette rekrutteringen af den type af udenlandsk arbejdskraft.

Overordnet konkluderes det på tværs af studier, at de gamle regler på mange måder var bedre egnede til at indfri målsætningen om at tiltrække flere udenlandske arbejdstagere (Emilsson 2014; Calleman & Olsson 2015).

4.2.3 Norge

Ordningerne med hensyn til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft i Norge er efterspørgselsorienterede, og en tredjelandstatsborger skal inden ansøgning om tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse være tilbudt et job. Norge har samtidig en årlig kvote for, hvor mange tredjelandstatsborgere der kan få opholdstilladelse som faglærte¹². Når kvoten er brugt, vil ansøgningerne blive underlagt en individuel arbejdsmarkedstest (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2017b). I 2008 vedtog Norge en ny udlændingelov og foretog i den forbindelse reguleringer i reglerne for udenlandske arbejdstagere, der blandt andet førte til disse bestemmelser (Seip 2010).

¹¹ At det særligt er IT-specialister, som det lykkes at rekruttere, kan forklare med, at det for IT-specialister ikke er nødvendigt at få autoriseret deres kompetencer, og at deres kompetencer er relativt let overførbare til andre lande. Det betyder, at kulturelle, sociale og sproglige faktorer har mindre betydning.

¹² En tredjelandstatsborger, som har gennemført en kandidat- eller bachelorgrad på universitetsniveau eller en erhvervsuddannelse på mindst tre år, kan søge om opholds- og arbejdstilladelse som faglært.

Norges ordninger og erfaringer hermed finder vi beskrevet i en rapport fra Nordisk Ministerråd (Seip 2010) og i en rapport fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (Thuesen et al. 2011).

I rapporten fra Nordisk Ministerråd, der belyser rekruttering af ingeniører fra tredjelande, forklares det, at parterne på arbejdsmarkedet har været overvejende tilfredse med 2008-reguleringen. Den efterspørgselsstyrede rekrutteringspolitik har resulteret i en arbejdsstyrke, som har været godt tilpasset virksomhedernes behov (Seip 2010).

Hos Thuesen et al. (2011) berettes det, at effektiv administration og praksis i forbindelse med arbejdstilladelser har været et problemfelt i Norge, og at arbejdsgivere har efterspurgt mere effektive og hurtigere procedurer. De forklarer desuden, at en undersøgelse af virksomheders brug af udenlandsk arbejdskraft viste, 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 (Thuesen et al. 2011).

Denne pointe understøttes af rapporten fra Nordisk Ministerråd, som beskriver, at industrivirksomhederne finder det vigtigt at kunne tage arbejdskraft i brug hurtigt og undgå vanskelige og tidskrævende ansøgnings- og godkendelsesprocesser. Det fremgår også af denne rapport, at Norsk Industri ser denne problemstilling som mere afgørende for adgangen til tilstrækkelig arbejdskraft end kvoten med hensyn til antallet af ansøgere pr. år (Seip 2010).

4.2.4 Tyskland

The Recognition Act blev i 2012 introduceret i Tyskland som en reaktion på mangel på uddannet arbejdskraft. Formålet var at skabe bedre rammer for arbejdsmarkedsintegration blandt indvandrere, der allerede boede i Tyskland, og at gøre det lettere for faglært arbejdskraft at komme til Tyskland og arbejde, for på den måde at supplere den manglende nationale faglærte arbejdskraft. The Recognition Act omfatter en række love og tillæg til den eksisterende lovgivning, og den har til hensigt at reducere kravene til udlændinge samt simplificere og standardisere reglerne for anerkendelse af faglige/erhvervsfaglige og udenlandske kompetencer, så man i højere grad tager imod og anerkender disse (Federal Ministry of Education and Research 2017).

Erfaringer vedrørende den tyske reform er at finde i en rapport udgivet af det tyske uddannelses- og forskningsministerium. Heri konkluderes det, at The Recognition Act lever op til målsætningerne med reformen. Reformen har skabt bedre muligheder for, at udenlandske arbejdstagere kan få anerkendt deres kvalifikationer, hvilket vurderes at have positiv virkning på arbejdsmarkedsintegrationen (Federal Ministry of Education and Research 2017).

Konkret har reformen resulteret i:

- En konstant stigning i antallet af ansøgninger om anerkendelse af kvalifikationer fra 2012 (8775 årlige ansøgninger) til 2015 (14.388 årlige ansøgninger).
- Størstedelen af ansøgningerne om anerkendelse af kvalifikationer er blevet godkendt, og for 80 pct. af disse ansøgers vedkommende har denne anerkendelse af kvalifikationer haft afgørende betydning for valg af Tyskland som land at immigrere til.
- Ud af alle accepterede ansøgere i 2016 havde 88 pct. fået arbejde, hvilket var 30 procentpoint højere, end da ansøgningerne blev indgivet.
- 72 pct. af arbejdstagerne i målgruppen mener desuden, at deres arbejdssituation er bedre end på tidspunktet, hvor de søgte.
- Der er sket en stigning på 40 pct. i lønniveauet for arbejdstagere, der har fået godkendt deres kvalifikationer.
- Virksomheder i brancher med mangel på kvalificeret arbejdskraft ser i reformen en klar konkurrencemæssig fordel, da det er et kvalitetssignal over for kunderne, at medarbejderne har kompetencer, som er anerkendte.

Overordnet konkluderes det, at reformen har bidraget til en stigning i antallet af kvalificerede arbejdstagere, men at reformens fulde potentiale formentlig endnu ikke er indfriet (Federal Ministry of Education and Research 2017).

4.2.5 Holland

Holland har indført en række efterspørgselsorienterede foranstaltninger for at tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. I 2004 implementerede Holland ordningen *Highly Skilled Migrants Scheme* (HSMS) for at øge rekrutteringen af særligt kvalificerede arbejdstagere. Her kan højtuddannede fra tredjelande søge om opholdstilladelse som 'vidensmigrant', hvis de har et jobtilbud med en fastsat minimumsløn (som akademisk ansatte siden er blevet fritaget for). I Holland er der ved ansættelse af en højtuddannet eller en forsker et krav om, at arbejdsgiveren er certificeret sponsor. Ved certificering kan arbejdsgiveren søge om opholdstilladelse på vegne af den udenlandske arbejdstager og samtidig benytte sig af en hurtigere procedure, som minder om den danske fast track-ordning (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2017b; Thuesen et al. 2011).

Erfaringer med de hollandske ordninger er beskrevet i ovennævnte rapport fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (Thuesen et al. 2011) samt i en forskningsartikel af Facchini & Lodigiani (2014), der, blandt en række lande, ser på Hollands ordninger for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft og i den forbindelse beretter om nogle enkelte erfaringer fra landet.

Den specifikke ordning *Highly Skilled Migrants Scheme* betegnes som en succes af hollandske myndigheder og virksomheder, da adgangen til Holland er blevet lettere, enklere og hurtigere siden indførelsen af ordningen. Sagsbehandlingstiden er markant forbedret, om end der også er forlydender fra embedsmænd fra Office for Labour and Highly Skilled Migrants om, at sagsbehandlingen dog stadig kan trække ud af forskellige grunde (Thuesen et al. 2011).

I et studie af Facchini & Lodigiani (2014) konkluderes det videre, at Hollands ordning for højt kvalificerede arbejdstagere fungerer bedre end EU Blue Card – som Holland implementerede i 2011. Proceduren i forbindelse med sidstnævnte ordning betegnes som langsom og mere kompliceret. HSMS giver dog ikke mulighed for, som EU Blue Card, at migranten kan flytte til et andet EU-medlemsland (Facchini & Lodigiani 2014).

Thuesen et al. (2014) fremhæver Holland som et interessant eksempel, fordi virksomhederne er ansvarlige for rekruttering og den efterfølgende fastholdelse og integration af højtuddannede. Det sker, fordi virksomhederne får status som såkaldt certificeret sponsor, hvilket giver en forhåndsgodkendelse til rekruttering af arbejdskraft fra udlandet. Immigrationsmyndighedernes opgave er at facilitere virksomhedernes internationale rekruttering med udgangspunkt i virksomhedernes behov. Det bliver pointeret, at de hollandske ordninger på den måde har nogle administrative fordele for staten og virksomhederne, men at det samtidig kan forårsage nogle problemer angående retssikkerhed og angående arbejdstagerens rettigheder. De seneste års udvikling af migrationspolitikken i Holland betegnes dermed, ifølge denne rapport, af flere forskere som en privatisering af migrationskontrollen (Thuesen et al. 2011).

4.2.6 Australien

Australien har siden 1983 haft et udbudsorienteret pointsystem, hvor adgangen til landet ikke er knyttet til et konkret jobtilbud, men derimod til arbejdstagerens kvalifikationer.

Australien indførte i 2012 en tilpasning af sit pointsystem efter inspiration fra New Zealand. Tilpasningen har haft en positiv effekt i New Zealand på både ventetider og arbejdstagerens position på arbejdsmarkedet ved at lade en interessetilkendegivelse (*expression of interest*, EOI) indgå i udvælgelsesprocessen. På den måde bliver alle ansøgere placeret i en pulje, hvorfra den ansvarlige myndighed vælger et bestemt antal arbejdstagere med højeste score, som dermed straks får opholdstilladelse. Fordelen ved dette er, at man undgår lange ventetider, som har været et tilbagevendende problem i lande med pointsystemer. Der er en fast kvote for, hvor mange der gives tilladelse til, og i systemet findes forskellige spor og programmer. Herunder ordninger, der lader arbejdstagere komme uafhængigt af arbejdsgivere, men også ordninger, der giver australske virksomheder mulighed for at udpege og tilbyde en konkret stilling til en udenlandsk arbejdstager (Udlændinge- & Integrationsministeriet 2017b; Emilsson & Magnusson 2015).

Australiens system er dermed i højere grad end tidligere orienteret mod den efterspørgselsstyrede tilgang – dels fordi man tildeler mere vægt til de ansøgere, som har kompetencer, som der er efterspørgsel på, og dels fordi man har indført ordningen med arbejdsgiversponsorer, der giver mulighed for, at arbejdsgiverne selv kan vælge deres medarbejdere. Dermed er der sket et skifte fra uafhængige kvalificerede arbejdstagere, der ikke har et stillingstilbud på forhånd, hen imod sponserede kvalificerede arbejdstagere, der har sikret sig en stilling inden ankomst (Emilsson & Magnusson 2015; Cameron et al. 2013). Til forskel fra Canada er Australiens pointsystem i højere grad udformet med det mål at opfylde kortsigtede behov på arbejdsmarkedet. Her accepteres kun arbejdstagere med kvalifikationer, som findes på en liste over manglende højt kvalificerede kompetencer i landet. Derudover behøver de arbejdstagere, som har et jobtilbud, ikke opnå lige så mange point for at blive accepteret (Emilsson & Magnusson 2015).

Mens meget litteratur om Australiens ordninger for tiltrækning af arbejdskraft fokuserer på det australske pointsystem og system for migration i det hele taget, finder vi meget få, der beskriver erfaringer med konkrete ordninger. Cameron et al. (2013) har dog belyst situationen for netop de arbejdstagere, der kommer til Australien som uafhængige kvalificerede udlændinge.

Erfaringer med ordningen for uafhængige kvalificerede udlændinge viser, at det ikke fuldstændig er lykkedes at indfri ambitionen om at udnytte de kvalificerede udlændinges kompetencer. I studiet undersøges udenlandske ingeniørers vej til arbejdsmarkedet i Australien, og hovedparten af de undersøgte er ankommet som 'independent' på The Skilled Independent-visum – dvs. deres kompetencer er på en godkendt liste (Skilled Occupations List), og de har bestået en pointtest. Det berettes, at *independent skilled migrants* har en arbejdsløshedsrate på 6,3 pct., hvilket er højere end det australske gennemsnit. Studiets respondenter, de, der ikke har et jobtilbud på forhånd, oplever store vanskeligheder med at finde arbejde og få udnyttet deres kompetencer. Forfatterne påpeger, at der med fordel kunne sættes ind med initiativer, der støtter dem, der kommer uafhængigt, og de initiativer, der gør arbejdsgivere opmærksomme på disse udlændinge. Ifølge dette studie er der altså ikke entydig succes med den del af Australiens ordninger, på trods af at udlændingenes kompetencer er på behovslisten. Forfatterne påpeger dog selv, at der er behov for yderligere analyse af feltet (Cameron et al. 2013).

4.2.7 Canada

Canada var i 1967 det første land, der implementerede et udbudsstyret pointsystem for indvandring, herunder for udenlandske arbejdstagere. Formålet var blandt andet at kunne tiltrække de arbejdstagere, der bedst matchede arbejdsmarkedets behov og havde det største potentiale for at begå sig i det canadiske samfund (Czaika & Parsons 2017; Thuesen et al. 2011).

Canadas model har siden da gradvist ændret sig i en mere efterspørgselsstyret retning, blandt andet med en revision af pointsystemet i 2015 – lig den, der fandt sted i Australien og New Zealand (Emilsson & Magnusson 2015). Modellen er således blevet justeret, så den bedre afspejler efterspørgslen på arbejdsmarkedet, og modellen er i højere grad orienteret mod myndighedernes vurdering af arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft (Emilsson & Magnusson 2015; Thuesen et al. 2011).

I dag skal ansøgere, som ønsker at bo og arbejde i Canada, således oprette og udfylde en profil i *Express Entry*, hvorefter det vurderes, om de opfylder kriterierne i et af de 4 programmer (*Federal Skilled Workers Program; Federal Skilled Trades Program; Canadian Experience Class; enkelte af sporene i Provincial Nominee Program*). Hvis betingelserne vurderes opfyldt, så bliver ansøgerne lukket ind i en pulje, hvor de vurderes og rangeres i relation til andre kandidater ved brug af et pointbaseret system – *the Comprehensive Ranking System*. Der gives point på baggrund af alder, uddannelse, sprogfærdigheder, erhvervs erfaring og ægtefælles eller samlevers uddannelse og sprogfærdigheder. Kun ansøgere med topscore får en invitation til at søge om (permanent) opholdstilladelse under et af de relevante programmer (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2017b; European Commission 2016).

Litteraturen vedrørende Canadas ordninger for udenlandsk arbejdskraft er, ligesom i tilfældet med Australien, fokuseret på landets udbudsorienterede pointsystem, og hvordan det har udviklet sig (Emilsson & Magnusson 2015; European Commission 2016), men enkelte ser også på specifikke erfaringer, hvilket ses i rapporten fra Thuesen et al. (2011).

Canada har oplevet store udfordringer med lang sagsbehandlingstid. Således var der mindst 640.000 ubehandlede ansøgninger i 2008 (Thuesen et al. 2011). *Express Entry* med puljesystemet *Comprehensive Ranking System* blev indført netop for at imødekomme dette problem og undgå ophobninger af ansøgninger (European Commission 2016). I en kortlægning fra Europa-Kommissionen lød det i 2016, at det endnu var for tidligt at konkludere på, om 2015-revisionen har haft den ønskede virkning. Det pointeres dog samtidig, at det ser ud til, at de canadiske immigrationsmyndigheder er i stand til at møde de officielle mål om at behandle 80 pct. af ansøgningerne inden for seks måneder (European Commission 2016).

Revisionen i 2015 var ikke den første ændring af det canadiske system, der skulle gøre noget ved ventetiderne i systemet. I juni 2010 indførte Canada et krav om dokumenteret erhvervs erfaring (minimum et år) inden for en af 29 forskellige jobtyper for at få en ansøgning taget i betragtning som kvalificeret udenlandsk arbejdstager. Denne regel gælder dog ikke, hvis man på forhånd har en aftale om ansættelse hos en canadisk arbejdsgiver. Jobtyperne på listen tæller fx arkitekter, sygeplejersker, praktiserende læger, speciallæger, erhvervsøkonomisk uddannede, kokke m.fl. For hver jobtype er der en øvre grænse for, hvor mange ansøgninger der tages i betragtning i løbet af det enkelte år. Ændringerne var, ifølge Thuesen et al. (2011), med til at afkorte den lange venteliste for ansøgninger modtaget før februar 2008 og betød, at ventetiden for nye ansøgninger blev væsentligt reduceret – omend sagsbehandlingstiden samtidig lå på over syv år i forbindelse med behandlingen af visse ansøgninger (Thuesen et al. 2011).

I Canadas pointsystem spiller uddannelse en stor rolle sammen med sprogkundskaber og arbejdserfaringer. Thuesen et al. (2011) skriver, at de udenlandske arbejdstagere, der får permanent ophold gennem pointsystemet, har et højt uddannelsesniveau, der er steget i løbet af de seneste 15 år – mens kun 15 pct. af den canadiske befolkning som helhed havde en videregående uddannelse i 2001, var det samme gældende for 37 pct. af de udenlandske arbejdstagere, der kom ind i perioden 1996-2001 (Thuesen et al. 2011). Ligeledes har det oprindelige fokus i Canadas model på human kapital (sprogkundskaber og uddannelsesmæssige kvalifikationer og erhvervs erfaring) vist sig at kunne sikre, at arbejdstagere kom til Canada med væsentlige kvalifikationer, og at Canada derfor har haft en væsentlig mængde kvalificerede udenlandske arbejdstagere. Dette er opnået til trods for de årelange ventetider (Thuesen et al. 2011).

4.2.8 Bluecard på EU-plan

I 2012 blev EU's Blue Card-ordning sat i værk. Danmark er i kraft af retsforbeholdet ikke med i dette samarbejde. Denne efterspørgselsdrevne ordning giver højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere (uden for EU), som har en kontrakt med en arbejdsgiver i EU, en række rettigheder som fx fri bevægelighed i EU og ret til familiesammenføring. Hovedkravene er, at ansøger skal have færdiggjort som minimum tre års relevant videregående uddannelse, have en bindende kontrakt med arbejdsgiver og få en minimumsløn, hvis grænse varierer fra land til land. Tanken var, at Blue Card-ordningen skulle være nem at indføre og lette og samle de deltagende medlemslandes adgang til udenlandsk arbejdskraft (Cerna 2014; Facchini & Lodigiani 2014).

Erfaringer med EU's Blue Card-ordning er beskrevet i forskningslitteratur fra henholdsvis Emilsson & Magnusson (2015), Cerna (2014) og Facchini & Lodigiani (2014).

Selvom der generelt har været god opbakning blandt de deltagende medlemslande til at etablere fællesregler for højt kvalificerede arbejdstagere, er der blevet skabt nationale variationer af EU Blue Card. Dette skyldes, ifølge Cerna (2014), at medlemslandene har meget forskellige nationale politiske standpunkter vedrørende tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft. Studiet konkluderer, at denne uoverensstemmelse mellem medlemsstaternes implementering og håndhævelse af ordningen kan forklare det knap så ambitiøse eller harmoniserede udfald af ordningen og de medfølgende problematikker med hensyn til den.

I Sverige havde man i 2015 kun modtaget 11 ansøgninger om EU Blue Card-ordningen i de tre år, hvor ordningen på daværende tidspunkt havde fungeret, og Emilsson & Magnusson (2015) konkluderer, at det formentlig hænger sammen med, at ordningen ikke har meget større fordele end sædvanlige arbejdstilladelser.

Facchini & Lodigiani (2014) beskriver EU Blue Card i nogle af de lande, hvor det er implementeret, og i relation til landenes egne nationale ordninger. I Holland implementerede man EU Blue Card i 2011, og her har EU Blue Card vist sig at have længere sagsbehandlingstid og være mere kompliceret end landets nationale ordning for tiltrækning af højt kvalificerede. Studiet pointerer i forhold til Tyskland, der implementerede EU Blue Card i 2012, at det er for tidligt at vurdere, om EU Blue Card har haft succes med at gøre det mere attraktivt at komme til Tyskland. Forfatterne understreger overordnet set en vis skepsis overfor EU Blue Card, fordi der stadig er mange praktiske og bureaukratiske forhindringer forbundet med ordningen, eftersom hvert enkelt land har egne udførlige beføjelser til at afvise arbejdstageren, hvis vedkommende vil til et andet EU-land (Facchini & Lodigiani 2014).

5. DANMARKS INTERNATIONALE PLACERING IFT. AT TILTRÆKKE OG FASTHOLDE UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT

Under dette tema sættes der fokus på Danmarks internationale placering i forhold til at kunne tiltrække og fastholde udenlandsk arbejdskraft. Som det fremgår af tema 1, er udenlandske arbejdstagers beslutning i forbindelse med emigration betinget af et komplekst samspil af faktorer, der varierer fra arbejdstager til arbejdstager. Vi har derfor inkluderet forskellige typer af ranglister, der fokuserer på både strukturelle faktorer som et lands konkurrenceevne, og individuelle faktorer som et lands kultur, work-life-balance mv. Vi har inddraget de forskellige typer ranglister for på bedst mulig vis at tage højde for kompleksiteten i forbindelse med vurderingen af Danmarks placering.

Som beskrevet i tabel 2 knytter der sig en række metodiske forbehold til de forskellige ranglister, som betyder, at Danmarks placering på ranglisterne skal tolkes med forbehold, og det samme skal eventuelle sammenligninger på tværs af ranglisterne.

Derudover er ranglisterne ikke forankret i forskning, og det er i stedet banker, konsulentvirksomheder og expat- eller interesseorganisationer, som er udgivere af ranglisterne. Disse ranglister må derfor betegnes som grå litteratur. Eneste undtagelse er en rangliste udviklet af Cerna (2016), der sammenligner landenes åbenhed overfor udenlandske arbejdstagere i forhold til, hvor let det er at tage arbejde i landet. Ranglisten er dog ikke medtaget, da der knytter sig store metodiske forbehold¹³ til studiet.

Ovenstående betyder, at vi ikke kan komme med en endelig vurdering af Danmarks internationale placering, men ranglisterne bidrager til en indikation af, hvor Danmark placerer sig sammenlignet med resten af verden med hensyn til en række udvalgte indikatorer.

Tabel 2: Metodiske forbehold

Metodiske forbehold

Der knytter sig en række metodiske forbehold til de forskellige ranglister.

- For det første er de bagvedliggende udregninger for ranglisterne ofte sparsomt beskrevet, hvilket gør rangeringsgrundlaget og mulighederne for at sammenligne på tværs af ranglister ugenomsigtige.
- For det andet operationaliseres indikatorerne, der ligger til grund for den samlede vurdering af et lands placering, sjældent udførligt, og en indikator som 'kultur' bliver ikke yderligere defineret i forbindelse med en rangliste som eksempelvis U.S. News Best Countries Rankings 2017. Derudover beskrives umiddelbart ens indikatorer forskelligt af de forskellige ranglister, hvilket gør det svært at sammenligne resultater.
- For det tredje er sample-grundlaget typisk sparsomt for de ranglister, hvor datakilden er expats i landene, og der kan være bias, således at det for eksempel kun er expats, som er meget glade for eller utilfredse med at være i et land, som besvarer spørgeskemaundersøgelsen.

Danmarks placering på ranglisterne skal derfor tolkes med forbehold, og det samme skal eventuelle sammenligninger på tværs af ranglisterne.

5.1.1.1 Danmarks placering

Overordnet er Danmarks internationale placering kendetegnet ved følgende:





- Der er stor variation i Danmarks placering på de forskellige ranglister. Det gælder både på tværs af temaerne i tabellen og inden for samme tema.

¹³ Studiet fremhæver særligt udfordringer med data som et metodisk forbehold. Derudover antages det i studiet, at fagforeningernes styrke (union density) påvirker åbenhed negativt, men studiet angiver ikke en forklaring herpå. Endelig er Danmark ifølge studiet mere åben overfor udenlandske arbejdstagere end Sverige.

- Danmarks placeringer på ranglisterne lægger sig tæt op ad Norges, Sveriges og Tysklands placeringer. Sverige er dog på de fleste ranglister (9 ud af 11) placeret bedre end Danmark.
- Danmark placerer sig i overvejende grad blandt de bedste lande i forhold til strukturelle faktorer, såsom Danmarks konkurrenceevne og brand, men middelmådigt og dårligere end vores nabolande, når det kommer til de individuelle faktorer.

Af Tabel 3 nedenfor fremgår Danmarks placeringer på de udvalgte ranglister. For også at få et billede af Danmarks relative placering er Sveriges, Norges og Tysklands placering medtaget i tabellen.¹⁴ For hver rangliste er der tilknyttet en række underliggende indikatorer, som ligger til grund for landenes overordnede placering på ranglisten. For et samlet overblik over landes placering med hensyn til de underliggende indikatorer henvises der til bilag 3.

Tabel 3: Oversigt over ranglisterne og Danmarks placering

Rangliste	Fokus	Placering				Ud af
						
Strukturelt niveau						
The Global Talent Competitiveness Index 2017	Landes evne til at udvikle, tiltrække og fastholde talenter	8	5	10	17	100
IMD World Talent Ranking 2017	Landes evne til at tiltrække talenter	2	9	7	8	63
The Global Competitiveness Index 2017-2018	Landes konkurrenceevne	12	7	11	5	137
IMD World Competitiveness Yearbook 2017	Landes konkurrenceevne	7	9	11	13	63
IMD World Digital Competitiveness Ranking 2017	Landes digitale konkurrenceevne	5	2	10	17	63
The Digital Country Index 2017	Landes digitale konkurrenceevne	39	23	30	4	243
Individuelt niveau						
Expatri Insider 2017	Expats' vurderinger af lande på en række udvalgte faktorer	30	22	20	23	55
U.S. News – Best Countries Ranking 2017	Borgere fra 36 forskellige landes vurdering af lande på en række udvalgte faktorer.	12	6	10	4	80
Country Reprtrak 2017	Landes brand	8	3	6	16	55
The Country Brand Index 2014-2015	Landes brand	9	4	6	3	118
The Good Country Index (1.1) 2011	Landes bidrag til 'Common good of humanity and to the planet'.	2	1	13	6	163

Note: **Grøn** er det bedst placerede land på ranglisten, **gul** er det andet- eller tredjebedst placerede land på ranglisten, **rød** er det dårligst placerede land på ranglisten.





5.1.2 Danmarks styrkepositioner

Danmark udmærker sig særligt med hensyn til indikatorerne for 'investeringer og udvikling' og 'parathed', når det gælder evnen til at udvikle, tiltrække og fastholde udenlandsk arbejdskraft.

Investering og udvikling dækker blandt andet over de enkelte landes offentlige udgifter til uddannelse, efteruddannelse, lærlingeordninger og sundhedsvæsen og afspejler, hvor meget et land investerer i udvikling af højt kvalificeret arbejdskraft.

¹⁴ The HAYS Global Skills Index, som måler pres på det lokale arbejdsmarked i forskellige lande, er ikke medtaget. Dette skyldes, at det på hjemmesiden understreges, at scorene er givet relativt på baggrund af den interne udvikling i hvert land, hvorfor de ikke kan rangeres efter "bedste" eller "dårligste".

Tabel 4: Danmarks placering med hensyn til udvalgte indikatorer

Rangliste	Indikator	Placering				
						Ud af
IMD World Talent Ranking 2017	Investment & development	1	9	6	10	63
IMD World Talent Ranking 2017	Readiness	4	19	14	18	63
The Global Talent Competitiveness Index 2017	Growing talents	3	8	10	20	137
IMD World Digital Competitiveness Ranking 2017	Future readiness	1	5	12	18	63
U.S. News 2017	Quality of life	3	2	5	10	80
U.S. News 2017	<i>Citizenship</i>	6	2	1	10	80
Expatrier Insider 2017	Family & relationships	4	2	5	22	55
Expatrier Insider 2017	Work-life balance	1	6	3	20	55

Parathed handler om indikatorer, der kvantificerer kvaliteten af arbejdstagernes kvalifikationer, hvor der blandt andet måles på tilgængelig faglært arbejdskraft og kompetencer, sproglige kundskaber og uddannelsessystemets evne til at møde økonomiens behov.

Denne del stemmer godt overens med de tiltrækningsfaktorer, der angår gode jobforhold, velfærd og personlige udviklingsmuligheder, som fremhævet under tema 1.

U.S. News Country Ranking og Expatrier Insider viser også, at borgere og expats rangerer Danmark særligt højt med hensyn til faktorer som 'livskvalitet', 'medborgerskab' og 'familieliv', hvilket indikerer, at de institutionelle rammer omkring arbejdstageren, fx adgang til daginstitutioner og skoler, fungerer som positive tiltrækningsfaktorer for international arbejdskraft.

Dertil er Danmark blandt de bedste lande, når der kommer til udvikling af talenter og det at have et forretningsmæssigt miljø, som tiltrækker talenter. Omvendt er Danmark mindre god til at tiltrække talenter, som det fremgår af næste afsnit.

Danmark udmærker sig, hvad angår 'digital konkurrenceevne', særligt med hensyn til indikatoren 'fremtidsparathed'. Fremtidsparathed afspejler landenes parathed til at udnytte digitale transformationsmuligheder ved blandt andet at måle på befolkningens brug af elektroniske enheder, e-deltagelse, digital forvaltning (e-government) og antallet af innovative firmaer mv.

Det peger på, at Danmark placerer sig relativt godt internationalt set i forhold til de strukturelle tiltrækningsfaktorer, der vedrører 'innovation' og 'velfærdssystemet', og de individuelle tiltrækningsfaktorer såsom gode jobforhold og personlige udviklingsmuligheder.





5.1.3 Indikationer på udfordringer for Danmarks tiltrækningskraft

Danmarks placeringer på U.S. News Best Countries Ranking indikerer omvendt, at Danmark er udfordret særligt med hensyn til de individuelle tiltrækningsfaktorer, der vedrører det at 'falde til' kulturelt samt de finansielle leveomkostninger ved at være i Danmark. Her måles der blandt andet på expats' vurderinger af lokalbefolkningens venlighed, hvor nemt det er at møde venner, og hvor velkommen man føler sig. Det underbygges af, at Danmark placerer sig dårligst af samtlige lande med hensyn til indikatoren at føle sig velkommen, der handler om, hvorvidt man føler sig hjemme i den lokale kultur, og hvor nemt det er at bosætte sig.

De finansielle leveomkostninger afspejles af expats' vurderinger af, i hvilken grad deres disponible indkomst dækker deres udgifter. Danmark ligger placeret i bunden sammen med Norge og Sverige, hvad angår leveomkostninger, mens Danmark skiller sig særligt negativt ud i forhold til at kunne 'falde til' i landet.

Endelig er Danmark blandt de dårligste til at tiltrække og fastholde talenter sammenlignet med Sverige, Norge og Tyskland.

Tabel 5: Danmarks placering med hensyn til udvalgte indikatorer

Rangliste	Indikator	Placering				Ud af
						
Expat Insider 2017	Ease of settling in	65	49	50	56	55
Expat Insider 2017	Cost of living	55	50	62	27	55
U.S. News – Best Countries Ranking 2017	Movers	53	46	37	36	80
The Global Competitiveness Index 2017-2018	Attracting talents	32	26	13	20	137
The Global Competitiveness Index 2017-2018	Retaining talents	20	17	4	13	137
The Global Talent Competitiveness Index 2017	Attracting talents	15	13	14	20	100
The Global Talent Competitiveness Index 2017	Retaining talents	15	4	2	11	100

6. BILAG

6.1 Bilag 1: Detaljeret metodebeskrivelse

I dette notat beskrives den metode, der er anvendt i litteraturstudiet. Beskrivelsen omfatter først en præsentation af litteraturstudiets design og gennemførelse samt en karakteristik af den indsamlede viden. Rambøll har tilrettelagt og gennemført litteraturstudiet i to spor svarende til et forskningsbaseret og et vidensbaseret spor.

6.1.1 Spor 1: Forskningsspor

Rambøll har gennemført litteraturstudiets forskningsbaserede spor ud fra metoden **rapid evidence assessment (REA)**, der er en systematisk reviewmetode til kortlægning af forskning. I en REA-tilgang arbejdes der bredt og systematisk med at kortlægge forskningen inden for et specifikt område, og metoden bibringer en velafprøvet og effektiv tilgang til – inden for en relativt kort tidsperiode – at udlede tværgående konklusioner om et givent genstandsfelt på tværs af et større antal studier. Litteratursøgningen er her blevet gennemført i strategisk udvalgte databaser, som blev vurderet at indeholde studier om forhold med betydning for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft samt danske og nationale erfaringer med ordninger målrettet udenlandske arbejdstagere. Derudover blev der i starten af litteraturstudiet identificeret en række nøglepublikationer, som fx systematiske reviews, som bl.a. dannede grundlag for den videre udsøgning, herunder specifikke nøgleord, nøgleforfattere mv.

REA-metoden indebærer, at der blev fastlagt en række eksplicitte søgekriterier og en afgrænset søgestreng for fremsøgning af litteratur. Dette medførte en transparent søgestrategi, der sikrede, at søgningen kan genskabes og relativt enkelt opdateres med ny viden efter nogle år. Samtidig blev søgningen foretaget i afgrænsede og udvalgte databaser, hvilket ligeledes sikrede, at søgestrategien er transparent og kan genskabes. Typisk kan litteraturstudier ud fra REA-metoden gennemføres på 1,5-3 måneder modsat fx systematiske forskningskortlægninger og systematiske reviews, der typisk tager hhv. 3-6 måneder og 9-12 måneder. REA-metoden har dermed sikret et litteraturstudie af højest mulig kvalitet og med størst mulig systematik og analytisk dybde – hvilket kendetegner den klassiske systematiske forskningskortlægning – samtidig med at der tages højde for projektets tidsmæssige og økonomiske ramme.

6.1.2 Spor 2: Vidensspor

Sideløbende med forskningssporet er der fulgt et vidensafdækningsspor med systematisk afdækning af national og international viden på området. Formålet var at få viden om Danmarks muligheder for at tiltrække og fastholde udenlandsk arbejdskraft, der ikke er identificeret via forskningskortlægningen i spor 1.

Gennemførelsen af spor 2 er sket ved hjælp af følgende strategier:

- *Referencer fra netværk:* relevante referencer foreslået af Rambølls netværk, som ikke er publiceret og/eller ikke er fremkommet via søgningen i databaser. Det gælder fx i forhold til at inddrage viden fra udviklingsprojekter og viden inden for tilstødende områder.
- *Referencer fra landeeksperter:* relevante undersøgelser og referencer foreslået af ekspertpanel (tabel 6), som ikke er publiceret og/eller ikke er fremkommet via søgningen i databaser.

Formålet var derudover også at indfange relevante ranglister til tema 3 og eventuelt litteratur til tema 1 og 2, der ikke blev indfanget i spor 1 eller af de systematiske litteratursøgninger.

De inddragede eksperter, som er anvendt i forbindelse med videnssporet, fremgår af tabel 6.

Tabel 6: Interviewede landeeksperter

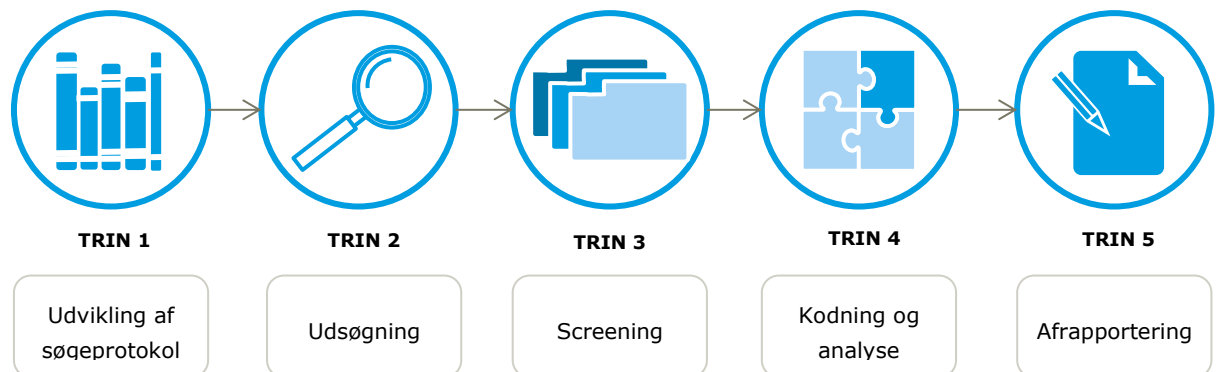
Danmark	<ul style="list-style-type: none">➢ Nikolaj Lubanski, talent director, Copenhagen Capacity➢ Camilla Høholt, direktør, Work Live Stay➢ Jonas Felbo-Kolding, ph.d.-studerende, FAOS, Københavns Universitet➢ Nana Wesley Hansen, lektor, FAOS, Københavns Universitet
Sverige	<ul style="list-style-type: none">➢ Petra Herzfeldt Ollson, professor, Uppsala University➢ Mattis Schulstad, Landsorganisationen (LO)➢ Patrik Karlsson: Svenskt Näringsliv
Norge	<ul style="list-style-type: none">➢ Ola Ribe: Arbeids- og Sosialdepartementet
Tyskland	<ul style="list-style-type: none">➢ Dr. Regina Flake: KOFA➢ Dr. Wiso Geis: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln

Litteraturstudiet blev suppleret med en systematisk referencesøgning via en **forward-reference-search-tilgang**, der bygger videre på den forskningslitteratur, der er fremkommet via ovenstående REA-tilgang. Tilgangen har været anvendelig, da den både giver information om, hvor meget en given artikel er blevet citeret efter sin udgivelse (dvs. som et mål for relevans), og bidrager til kortlægningen med nye artikler, der omhandler samme emne.

Endelig gav forward-reference-search mulighed for at finde nyere udgivelser af forfattere, som allerede var fremkommet i litteratursøgningen, og derigennem udvide antallet af relevante artikler samt få viden om, hvilken udvikling der har været på det område, den pågældende forfatter beskæftiger sig med.

De enkelte trin i den samlede REA-metode er illustreret i figur 3 og fordeler sig på fem forskellige trin, som vil blive uddybet i nedenstående afsnit.

Figur 3: Tilgang til systematisk søgning og screening for vidensafdækning



I de følgende afsnit vil trin 1-5 i figur 3 blive udfoldet.

6.1.3 Søgeprotokol

Litteraturstudiet blev indledt med udviklingen af en søgeprotokol, der består af undersøgelsesspørgsmål, søgetermer, valg af databaser, begrebsdefinition, tidsmæssig og geografisk afgrænsning samt eksklusionskriterier, som kan ses i tabel 7.

Søgeprotokollen blev udviklet med input fra Jonas Feldbo-Kolding, der er ph.d. ved Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), og gennem en række testsøgninger i udvalgte databaser med hjælp fra Alan Gomersall, der er bibliotekar og bibliometrisk ekspert på King's College London. Alan Gomersall anvendte i testsøgningerne en række forskellige søgeord i søgestrengene, og Rambøll screenede de identificerede studier med henblik på at udlede, hvilke søgeord og søgestrengene der resulterede i studier med størst relevans. Slutteligt blev relevante søgeord identificeret ved at afsøge litteratur fra følgende videnskabelige, økonomiske og sociologiske tidsskrifter, der blandt andet udgiver artikler inden for emneområdet udenlandsk arbejdskraft:

- International Migration Review
- Migration Studies
- Journal of Economics
- Journal of Development Economics

På baggrund af overstående udarbejdede Rambøll nedenstående søgeprotokol i tabel 7.

Som det fremgår af tabel 7, blev der anvendt forskellige søgetermer til de to undersøgelsesspørgsmål, da vores opstartsfasen havde vist, at vi derigennem ramte mere relevante søgehits. Der blev kun formuleret søgestrategi for de første to temaer, da vi fra vores kendskab til området vidste, at forskningslitteraturen om ranglister er minimal, og da vi på opfordring af Alan Gomersall ville indfange studier omhandlende tema 3 med de eksisterende søgestrengte. Søgestrategierne fremgår af tabel 7. Inklusionskriterierne for de to temaer blev endeligt fastlagt på baggrund af første screening og i dialog med opdragsgiver.

Tabel 7: Rambølls søgeprotokol

SØGEFOKUS				
Undersøgelsesspørgsmål	Emneord for søgestrategi			
Hvilke forhold er afgørende for et lands evne til at tiltrække og fastholde udenlandsk arbejdskraft?	Målgruppe	Feltet	Tiltrækning/fastholdelse	
	Highly skilled labour/labor OR Foreign labor/labour OR International migration OR Immigrants OR International immigration OR Regional recruitment AND	Business industry OR Labour market OR Capital transferability AND	Recruitment OR Push factor(s) OR Pull factor(s) OR Occupational attainment	
Erfaringer med danske og internationale ordninger for tiltrækning og fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft	Målgruppe	Felter	Tiltrækning/fastholdelse	Ordninger/tiltag
	Highly skilled labour/labor OR Foreign labor/labour OR International migration OR Immigrants OR International immigration OR Regional recruitment AND	Business industry OR Labour market OR Capital transferability AND	Recruitment OR Push factor(s) OR Pull factor(s) OR Occupational attainment AND	Schemes OR International assignments OR Work integration OR Immigration policies
Anvendte databaser				
Databaser	<ul style="list-style-type: none"> • Web of Science • Planex 			

	<ul style="list-style-type: none"> • EconLit • International Bibliography for Social Sciences (IBSS) • Worldwide political science abstract • Labordoc • Social Policy & Practice • Applied Social Sciences Index & Abstracts • PAIS (Public Affairs Information Service)
--	--

Tabel 8: Inklusionskriterier

Inklusionskriterier	
Forskningsfelt	Studiet omhandler: faktorer med betydning for tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft, danske og internationale ordninger og erfaringer med ordninger og Danmarks placering på ranglister
Geografisk område	Studiet indeholder data fra Vesten (med hovedvægt på Skandinavien, Canada, USA, Australien, New Zealand, Holland, Tyskland, Belgien, Storbritannien, Frankrig, Italien og Spanien).
Analysedesign	De anvendte analysedesign er af typen: systematiske reviews, RCT, kvasi-eksperimentelle design, longitudinelle studier (herunder kohorte-design) eller tværsnitstudier, case-control-studier eller systematiske kvalitative studier
Forkert dokument	Studiet redegør for empirisk forskning. Følgende betragtes ikke som empirisk forskning: editorials, kommentarer, anmeldelser, policy dokumenter fra fx arbejdsmarkedsparter, lærebøger, specialer, masters, biografier, rent teoretiske udgivelser og konferenceoplæg.
Publiceringsprog	Studiet er skrevet på enten engelsk, dansk, svensk eller norsk
Tidsperiode	Studiet er publiceret i perioden fra 2010-2017

6.1.4 Udsøgning

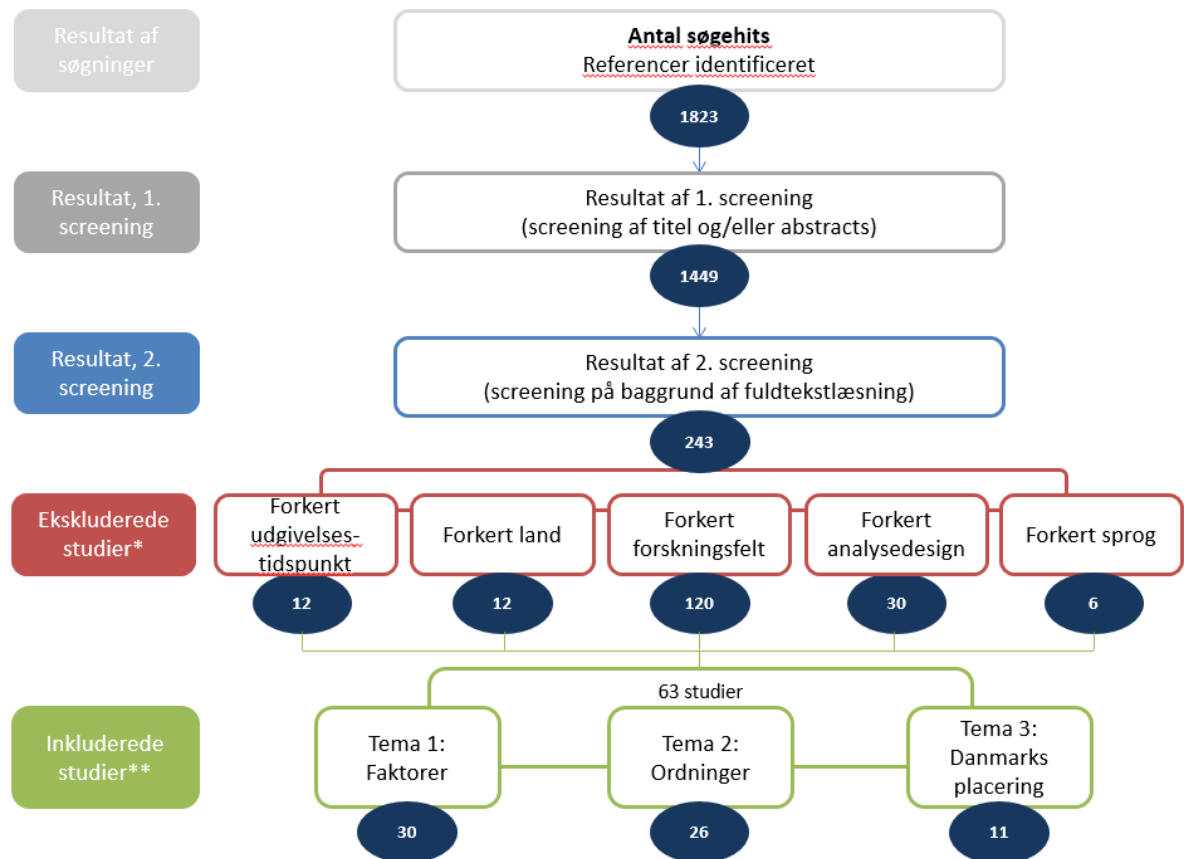
I litteraturstudiets anden fase blev en udsøgning igangsat og gennemført på baggrund af den udviklede søgeprotokol. Udsøgningen af litteratur har været todelt.

For det første er der foretaget en systematisk søgning i forskningsdatabaser i samarbejde med Alan Gomersall. I denne søgning er de identificerede søgestrengte benyttet. For enkelte databaser blev søgestrategien justeret til en mere simpel strategi for at sikre, at relevante referencer ikke blev overset.

Som supplement til de systematiske søgninger blev relevante søgninger fra ekspertpanel og netværk tilføjet til søgningen for at indsamle referencer og viden, som ikke blev afdækket gennem de systematiske søgninger.

Ovenstående søgning resulterede i 1823 studier, og disse blev inddraget i den videre screeningsproces. Den videre proces samt inklusion og eksklusion er illustreret i figur 4, der viser en samlet oversigt over screenings- og kodeprocessen.

Figur 4: Oversigt over screenings- og kodningsprocessen



* Under eksklusionsårsag kan der vælges flere årsager, hvorfor det totale antal ikke svarer til antallet, der er ekskluderet.

** Nogle studier går igen under flere temaer, hvilket medfører, at antallet under de tre temaer ikke svarer til det totale antal inkluderede studier.

6.1.5 Screening af abstract

Den anvendte søgestrategi resulterede i 1.823 referencer på tværs af de anvendte søgedatabaser i den indledende litteratursøgning. Disse referencer indgik dermed i **screeningen**, der i sig selv bestod af flere etaper.

I 1. referencescreening blev studierne gennemgået af Alan Gomersall på baggrund af deres titel og rensset for dubletter fundet i tidligere afsøgte databaser, hvilket resulterede i eksklusion af ca. 374 referencer. Alan Gomersall har alene ekskluderet åbenlyst forkerte referencer som eksempelvis åbenlyst forkerte dokumenter såsom anmeldelser eller conferenceoplæg.

I 2. referencescreening blev de resterende ca. 1.449 referencer gennemgået af Rambøll på baggrund af titel og abstract. Screeningerne har taget afsæt i rækken af inklusionskriterier, jf. tabel 8. Referencescreeningen, på baggrund af titel og abstract, resulterede i 243 referencer. Under 2. referencescreening blev de 243 inkluderede referencer efterfølgende sendt til fuldtækstlæsning, hvorefter 180 referencer blev ekskluderet.

6.1.6 Kodning og genbeskrivelse

På baggrund af den indledende screening af overskrift og abstract blev 63 studier inkluderet med henblik på videre genbeskrivelse og evidensvurdering.

Som redskab i vurderingen af forskningslitteraturen udarbejdede Rambøll et kodeskema, der blev brugt dels til vurdering af kvalitet og tyngde af det enkelte studie, dels til tematisering,

systematisering og genbeskrivelse af litteraturen. Hvert enkelt studies metodiske forskningskvalitet og metodiske relevans blev vurderet ud fra evidensvægt A, B og C:

Element A: vedrører studiets metodiske forskningskvalitet i forhold til, både om studiets empiriske og metodiske grundlag er transparent og tilstrækkeligt beskrevet, om dataindsamlingsmetoden fremgår i tilstrækkelig grad, og om den eller de anvendte analysemetoder fremgår systematisk.

Element B: vedrører studiets metodiske relevans; her vurderes studiet på baggrund af design og analysemetodens relevans ift. undersøgelsesspørgsmål, om der er gjort forsøg på at kontrollere for relevante faktorer (i form af statistisk kontrol for baggrundsvariable i kvantitative studier eller i kvalitative studier), om konteksten beskrives og inddrages i analysen, og om studiets resultater er generaliserbare.

Element C: vedrører studiets emnemæssige relevans; her blev studiets emnemæssige relevans og hensigtsmæssigheden af studiets fokus vurderet i forhold til fokus i vores litteraturstudie.

Element A, B og C blev alle vurderet på en skala fra 1 (lav) til 3 (høj), hvorefter disse udgjorde en samlet evidensscore opdelt i tre kategorier med tilhørende intervallskala i point: 1-3: "lavt", 4-6: "middel" og 7-9: "høj". Den samlede evidensvægt beror derfor på en systematisk vurdering af studiernes forskningsmæssige og rapporteringsmæssige *kvalitet* og *relevans* i relation til litteraturstudiets undersøgelsesspørgsmål. Fordelingen af de inkluderede studier svarer til følgende:

Evidensvægt	Antal inkluderede studier
Høj	35
Middel	15
Lav	0

Der gøres opmærksom på, at en høj evidensvægt ikke svarer til, at der er stærk evidens. Det vil sige, at hvor evidensstyrken typisk betegner evidens på tværs af studier, refererer begrebet evidensvægt her til det enkelte studies kvalitetsvurdering, jf. ovenstående gennemgang.

Et studie vurderes til at have en høj evidensvægt, når studiet har både en høj kvalitet og en høj grad af relevans. Et studie skal både være gennemført i overensstemmelse med de gældende videnskabelige krav inden for det anvendte design og såvel emnemæssigt som forskningsmæssigt behandle det stillede reviewspørgsmål. Når et eller flere af de nævnte forhold ikke er opfyldt i tilstrækkelig grad, vurderes studiet med 'medium' evidensvægt eller 'lav' evidensvægt, hvis mange af de ovennævnte forhold ikke er opfyldt, da der ikke kan fæstes lid til studiets resultater. En forudsætning for, at et studie kan tildeles 'høj' eller 'medium' evidensvægt, er studiets afrapporteringsgrad. Det vil sige, at der skal være tilstrækkelig information om studiets forskningsspørgsmål, metodiske fremgangsmåde, sampling, dataindsamlings- og analysestrategier og resultater. Med andre ord vægter evidensvægt A højt i den samlede vurdering.

6.1.7 Afrapportering

Sidste fase i litteraturstudiet var gennemførelsen af en **afrapportering** på baggrund af de i alt 63 inkluderede studier.

6.2 Bilag 2: Litteraturliste





Forfatter	Titel	Udgivelses- år	Evidens- vægt
Bevelander, P., Emilsson, H., Magnusson, K. & Törngren, S.O.	Världens öppnaste land – arbetskraftsinvandring efter reformen 2008	2014	Middel
Calleman, C. & Olsson, P.H. (eds.)	Arbetskraft från hela världen – Hur blev det med 2008 års reform?	2015	Høj
Cameron, R., Joyce, D., Wallace, M. & Kell, P.	Onshore Skilled Migrant Engineers: Skills Wastage and Atrophy	2013	Høj
Cerna, L.	Measuring High-Skilled Immigration Policies. In: Immigration Policies and the Global Competition for Talent	2016	Høj
Cerna, L.	The EU Blue Card: Preferences, policies, and negotiations between Member States	2014	Høj
Copenhagen Economics for Reg Lab	Flere udenlandske videnarbejdere til hovedstadsregionen	2012	Høj
Czaika, M. & Parsons, C.	The Gravity of High-Skilled Migration Policies	2017	Høj
Damvad Analytics	Evaluering af International Arbejdskraft	2017	Høj
De Grip, A. & Fouarge, D.	What Affects International Migration of European Science and Engineering Graduates?	2010	Høj
Desiderio, M.V. & Schuster, A.	Improving access to labour market information for migrants and employers	2013	Høj
Dickmann, M.	Why do they come to London? Exploring the motivations of expatriates to work in the British capital	2012	Høj
Doherty, N., Dickmann, M. & Mills, T.	Exploring the motives of company-backed and self-initiated expatriates	2011	Høj
Doherty, N., Dickmann, M. & Mills, T.	Mobility attitudes and behaviours among young Europeans	2010	Høj
Duru, D.N. & Trenz, H.	From diversity to conviviality: intra-EU mobility and international migration to Denmark in times of economic recession	2016	Høj
Dustmann, C. & Görlach, J.	The Economics of Temporary Migrations	2015	Middel
DØRS	Udenlandsk arbejdskraft, kap 4., i Dansk Økonomi, De Økonomiske Råd	2017	Høj
Emilsson, H.	Who Gets in and Why? – The Swedish Experience with Demand Driven Labour Migration – Some Preliminary Results	2014	Middel
Emilsson, H. & Magnusson, K.	Högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige, i Calleman & Olsson (2015), Arbetskraft från hela världen – Hur blev det med 2008 års reform?	2015	Høj
European Commission	COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT - Annexes to the Impact Assessment Accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment	2016	Høj
Facchini, G. & Lodigiani, E.	Attracting skilled immigrants: an overview of recent policy developments in advanced countries	2014	Høj
Farcas, D. & Concalves, M.	Motivations and Cross-Cultural Adaptation of Self-Initiated Expatriates, Assigned Expatriates, and Immigrant Workers: The Case of Portuguese Migrant Workers in the United Kingdom	2017	Høj
Federal Ministry of Education and Research	2017 Report on the Recognition Act	2017	Høj
Geis, W.	How Do Migrants Choose Their Destination Country? An Analysis of Institutional Determinants	2013	Høj
Jacobsen, R.H., Junge, M. & Skaksen, J.R.	Højtuddannede indvandreres bidrag til det danske samfund	2011	Middel
Janta, H. & Ladkin, A.	In search of employment: online technologies and Polish migrants	2013	Middel

Janta, H., Ladkin, A., Brown, L. & Lugosi, P.	Employment experiences of Polish migrant workers in the UK hospitality sector	2011	Høj
Kerr, S.P. & Kerr, W.	High-Skilled Migration and Agglomeration	2017	Middel
Kerr, S.P. & Kerr, W.	ECONOMIC IMPACTS OF IMMIGRATION: A SURVEY	2011	Middel
Kleven, H.J., Landais, C., Saez, E. & Schultz, E.	Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark	2013	Høj
Kuvik, A.	Skilled Migration in Europe and Beyond: Recent Developments and Theoretical Considerations	2012	Høj
Laczko, F. & Appave, G. (eds.)	World Migration Report 2013 – Migrant Well-being and Development	2013	Høj
Mayda, A.M.	International migration: A panel data analysis of the determinants of bilateral flows	2010	Middel
Mihi-Ramirez, A., Garcia-Rodriguez, Y. & Cuenca, E.	Innovation and International High Skilled Migration	2016	Høj
Miranda-Martel, M., Mihi-Ramirez, A. & Arteaga-Ortiz, J.	How the Level of Economic Growth and the Constituent Elements of Innovation Attract International Talent?	2017	Middel
Mosneaga, A. & Winther, L.	Emerging Talents? International Students Before and After Their Career Start in Denmark	2013	Høj
Oxford Research	The Expat Study 2014	2014	Høj
Oxford Research for Erhvervsstyrelsen	Eksplorativ undersøgelse af særlige muligheder og barrierer for digitale virksomheders markedsmodning, vækst og skalering	2014	Middel
Papademetriou, D.G. & Sumption, M.	Attracting and selecting from the global talent pool – Policy challenges	2013	Middel
Produktivitetskommissionen	Konkurrence, internationalisering og regulering	2013	Middel
Ryan, L. & Mulholland, J.	Trading Places: French Highly Skilled Migrants Negotiating Mobility and Emplacement in London	2013	Høj
Ryan, L. & Sales, R.	Family Migration: The Role of Children and Education in Family Decision-Making Strategies of Polish Migrants in London	2013	Middel
Seip, Å.A.	Norge, i Wesley Hansen et al. (2010), Rekruttering av kompetansearbeidskraft fra tredjeland til Norden – Reguleringer, strategier og realiteter	2010	Høj
Thuesen, F., Tørslev, M.K. & Jensen, T.G.	Rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft	2011	Høj
Tilväxtnanalys 2017	The global mobility of skilled workers – lessons for Sweden	2017	Høj
Trippl, M.	Islands of Innovation as Magnetic Centres of Star Scientists? Empirical Evidence on Spatial Concentration and Mobility Patterns	2013	Høj
Udlændinge- & Integrationsministeriet (a)	Udviklingen i international rekruttering 2014 - 2016	2017	-
Udlændinge- & Integrationsministeriet (b)	Kortlægning af ordninger for arbejdskraftsindvandring i udlandet	2017	-
Ukrayinchuk, N. & Jayet, H.	Immigrant Location and Network Effects: The Helvetic Case	2011	Høj
Vaimann, V. & Haslberger, A.	Talent Management of Self-Initiated Expatriates	2013	Høj
Waldorf, B.	The Location of Foreign Human Capital in the United States	2011	Middel
Wesley Hansen, N., Seip, Å.A. & Eldring, L. (eds.)	Rekruttering av kompetansearbeidskraft fra tredjeland til Norden – Reguleringer, strategier og realiteter	2010	Høj
Zikic, Jelena et al.	Crossing national boundaries: A typology of qualified immigrants' career orientations	2010	Middel
Country Reptrak 2017		2017	-
Expat Insider 2017		2017	-
IMD World Digital Competitiveness Ranking 2017		2017	-
IMD World Talent Ranking 2017		2017	-
The Country Brand Index 2014-2015		2014	-

The Digital Country Index 2017	2017	-
The Global Competitiveness Index 2017	2017	-
The Global Talent Competitiveness Index 2017	2017	-
The Good Country Index 1.1	2011	-
The IMD World Competitiveness Yearbook	2017	-
U.S. News – Best Countries Rankings 2017	2017	-

Note: Studier under tema 3 er ikke blevet tildelt en evidensvægt, da metodikken bag ranglisterne typisk kun har været meget sparsomt beskrevet.

6.3 Bilag 3: Ranglister med underliggende indikatorer

Rangliste(r)	Tema	Indikator	Placering				
							Ud af
Strukturelt niveau							
The Global Talent Competitiveness Index 2017	Landes evne til at udvikle, tiltrække og fastholde talenter	Samlet rangering	8	5	10	17	100
		Attracting talents	15	13	14	20	
		Growing talents	3	8	10	20	
		Retaining talents	15	4	2	11	
		Enable	3	9	13	14	
IMD World Talent Ranking 2017	Landes evne til at tiltrække talenter	Samlet rangering	2	9	7	8	63
		Investeringer og udvikling	1	9	6	10	
		Appeal	10	12	13	8	
		Parathed	4	19	14	18	
The Global Competitiveness Index 2017-2018	Landes konkurrenceevne	Samlet rangering	12	7	11	5	137
		Institutions	13	11	6	21	
		Infrastructure	21	19	34	10	
		Macroeconomic environment	10	4	1	12	
		Health and primary education	21	20	9	13	
		Higher education and training	6	18	8	15	
		Goods market efficiency	19	14	22	11	
		Labor market efficiency	10	20	12	14	
		- Attracting talent	32	26	13	20	
		- Retaining talent	20	17	4	13	
		Financial market development	21	10	9	12	
		Technological readiness	12	5	11	8	
		Market size	57	40	49	5	
		Business sophistication	10	6	12	5	
Innovation	10	7	14	5			
IMD World Competitiveness Yearbook 2017	Landes konkurrenceevne	Samlet rangering	7	9	11	13	63
IMD World Digital Competitiveness Ranking 2017	Landenes digitale konkurrenceevne	Samlet rangering	5	2	10	17	63
		Knowledge	8	2	15	13	
		Technology	10	5	2	21	
		Future Readiness	1	5	12	18	
The Digital Country Index 2017	Antal onlinesøgninger fordelt på udvalgte nøgleord (turisme, talenter mv.)	Samlet rangering	39	23	30	4	243
		Exports	44	35	48	5	
		Investments	46	32	42	5	
		Tourism	52	45	44	7	
		Talent	17	18	14	5	
		Prominence	29	12	18	3	
Individuelt niveau							
Expat Insider 2017	Expats' vurderinger af lande med hensyn til en række udvalgte faktorer	Top expat destinations (overordnet rangering)	30	22	20	23	55
		Quality of life	12	14	22	10	
		Leisure option	53	50	58	42	
		Personal happiness	59	39	58	55	

		Travel & transport	13	17	33	5	
		Health & well-being	3	4	8	6	
		Safety & security	10	14	2	17	
		Ease of settling in	65	49	50	56	
		Feeling welcome	61	51	52	50	
		Friendliness	59	56	50	51	
		Finding friends	64	65	63	59	
		Language	49	15	34	56	
		Working abroad	9	10	8	7	
		Job & career	59	37	45	21	
		Work life balance	1	6	3	20	
		Job security	6	8	7	2	
		Family & relationships	4	2	5	22	
		Availability of childcare & education	6	8	13	28	
		Costs of childcare & education	4	1	3	9	
		Quality of education	18	33	17	16	
		Family well-being	13	8	3	23	
		Personal finance	56	50	51	33	
		Cost of living	55	50	62	27	
U.S. News Best Countries Rankings	Borgere fra 36 forskellige landes vurdering af lande med hensyn til en række udvalgte faktorer	Samlet rangering	12	6	10	4	80
		Adventure	37	28	26	60	
		Citizenship	6	2	1	10	
		Cultural influence	15	9	20	12	
		Entrepreneurship	12	6	14	1	
		Heritage	47	34	38	23	
		Movers	53	46	37	36	
		Open for business	4	6	9	22	
		Power	27	19	25	5	
		Quality of life	3	2	5	10	
Country RepTrak 2017	Landes brand	Samlet rangering	8	3	6	16	55
The Country Brand Index 2014-2015	Landes brand	Samlet rangering	9	4	6	3	118
		Value System	6	1	4	-	
		Quality of Life	4	2	3	5	
		Good for Business	-	8	9	3	
		Tourism	-	-	-	9	
		Heritage & Culture	-	-	-	8	
		Made In (authentic products of high quality)	7	5	10	2	
The Good Country Index (1.1) 2011	Landes bidrag til 'Common good of humanity and to the planet'.	Samlet rangering	2	1	13	6	163
		Science & technology	4	8	41	11	
		Culture	2	3	36	7	
		International peace & security	49	52	58	44	
		World order	3	11	6	2	
		Planet & climate	19	7	2	17	
		Prosperity & equality	3	1	17	30	
		Health & wellbeing	6	1	8	13	