

Mandat arbeidsinnvandringsutvalg

Som ledd i videreutviklingen av arbeidsinnvandringspolitikken, oppnevnes et offentlig utvalg som skal gjennomgå erfaringene med arbeidsinnvandring til Norge. Videre skal utvalget analysere og vurdere arbeidsinnvandringens betydning og effekter for arbeidsmarked, arbeidsliv og samfunn. Det skal også foreslå eventuelle endringer i politikken for at arbeidsinnvandringen i størst mulig grad kan understøtte behovet for arbeidskraft, bidra til å styrke arbeidstilbudet over tid og være bærekraftig. Videre skal utvalget innhente kunnskap og erfaringer fra sammenliknbare land, og vurdere hvordan EUs arbeidsinnvandringspolitikk overfor land utenfor unionen virker inn på norske forhold.

Arbeidsinnvandring omfatter personer som har kommet til Norge for å arbeide, og som er bosatt og folkeregistrert i landet. I tillegg skal lønnstakere på korttidsopphold i Norge, som pendlere, sesongarbeidere, tjenesteytere (utsendte arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere) og politikk og regelverk knyttet til disse, inkluderes i beskrivelse, vurderinger og eventuelle forslag.

Bakgrunn

Perspektivmeldingen 2024 understreker at det forventes økende knapphet på arbeidskraft, og peker på at det må mobiliseres mer arbeidskraft for å løse samfunnets oppgaver i framtiden. Utfordringer med knapphet på arbeidskraft er og forventes å bli særlig stor i distriktene. Fra enkelte hold blir arbeidsinnvandring pekt på som en måte å løse arbeidskraftutfordringene.

Arbeidsinnvandring og lønnstakere på korttidsopphold dekker både et midlertidig og løpende behov for arbeidskraft. Det tilfører fleksibilitet i arbeidstilbudet, viktig kompetanse og bidrar til å dekke etterspørselen etter arbeidskraft i mange sektorer. Men det kan også bidra til større sårbarhet i norsk økonomi, f.eks. i situasjoner med kriser eller krig.

Som det framgår både av Perspektivmeldingen og Arbeidsmarkedsmeldingen (Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje*) er det mer usikkert om arbeidsinnvandrere kan bidra til å løse de langsiktige utfordringene knyttet til demografiske endringer. Det avhenger i stor grad av hvor lenge de blir i landet, hvor mye de jobber og hvor produktive de er. Arbeidsinnvandrere blir også eldre, og vil ikke uten videre endre det langsiktige forholdet mellom antall forsørgere og forsørgede. Innvandrere skal ha tilgang på offentlige tjenester, infrastruktur og bolig, og bidrar til økt etterspørsel etter varer og tjenester. Økt innvandring vil dermed også øke etterspørselen etter arbeidskraft. Ved permanent bosetting bidrar arbeidsinnvandrere ikke bare til økt produksjon, men også til at det blir flere å dele produksjonsresultatet på.

Videre viser Arbeidsinnvandrerrutvalget at en stor andel av arbeidsinnvandrerne i Norge opplever betydelige integreringsutfordringer, både i arbeidslivet og samfunnet for øvrig (NOU 2022: 18).

Kort om arbeidsinnvandring

Norge er del av et felles nordisk arbeidsmarked der nordiske borgere fritt kan arbeide og bo i Norden. Norge er også tilsluttet EØS-avtalen og inngår i det indre markedet med fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer. EØS-borgere kan fritt reise til Norge for å jobbe, søke jobb, studere, yte tjenester, drive næringsvirksomhet eller bo her med egne midler. På samme måte kan norske borgere oppholde seg i andre EØS-stater. Borgere fra land utenfor EØS, såkalte tredjelandsborgere, må som hovedregel søke om oppholdstillatelse før de kan komme til Norge for å jobbe. Rekrutteringen er behovsstyrt og kontrollert, og skal ikke fortrenge innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS.

Arbeidsinnvandring, særlig fra Europa, er erfaringsmessig i stor grad etterspørselsdrevet og varierer med konjunktorene. I situasjoner med høy aktivitet i norsk økonomi og stor knapphet på arbeidskraft har arbeidsinnvandringen bidratt til å dempe presset i økonomien.

Det europeiske arbeidsmarkedet er hovedarena for arbeidsmobiliteten til Norge. Framover kan det bli større konkurranse om arbeidskraften i Europa, og noen av våre fortrinn i konkurransen om dem er svekket. Selv om EØS gir oss tilgang til et arbeidsmarked som er om lag 75 ganger større enn vårt eget, kan det hende vi i økende grad må se hen til tredjeland.

Problemstillinger

Utvalget skal beskrive og oppsummere eksisterende kunnskap om:

- Omfang og utvikling i arbeidsinnvandringen over tid. Hvilke faktorer som påvirker arbeidsinnvandringen til Norge.
- Sammenhengen mellom bruken av arbeidstakere på korttidsopphold, tradisjonell arbeidsinnvandring og andre typer innvandring, som utdanningsinnvandring eller familieinnvandring knyttet til arbeidsinnvandring. Betydningen for demografi på kort og lang sikt.
- Arbeidsinnvandrerens og familiemedlemmers tilknytning til arbeidsmarkedet og bruk av velferdsytelser og tjenester over tid.
- Virksomhetenes bruk av arbeidsinnvandrere og utenlandske tjenesteytere, tilknytningsformer, tilknytning over tid, variasjon over konjunkturer. Betydningen for bedrifter og virksomheter, graden av fleksibilitet arbeidsinnvandring kan bidra med og graden av avhengighet og sårbarhet, f.eks. i situasjoner med stengte grenser (jf. koronaperioden).
- Ansettelsesformer og arbeidsvilkår for ulike grupper arbeidsinnvandrere.
- Norges fortrinn og ulemper i konkurransen om den globale arbeidskraften, og utviklingen i disse.
- Arbeidsinnvandringspolitikken i Norge, EU og andre sammenliknbare land.

Beskrivelsen bør i hovedsak dekke perioden etter EU-utvidelsen i 2004. Deler av beskrivelsen kan utvides, i den grad utvalget finner det relevant og det foreligger god dokumentasjon, eller innskrenkes dersom utvalget finner det mest hensiktsmessig.

Utvalget skal videre drøfte og vurdere følgende fire hovedtemaer:

- I hvilken grad kan og bør utenlandsk arbeidskraft og arbeidsinnvandring bidra til å imøtekomme knappheten på arbeidskraft, på kort og lang sikt?
 - Hvilken type arbeidskraft trenger vi og i hvilken grad arbeidsinnvandring kan bidra til å dekke dette behovet?
 - Hensynet til opprinnelseslandene (herunder muligheter for kunnskapsoverføring, økonomiske overføringer, tilrettelegging for regulær migrasjon og *brain-drain*).

- Hva er mulige konsekvenser av arbeidsinnvandring, inkludert ankomster av medfølgende eller etterfølgende familiemedlemmer, for arbeidsliv og samfunn?
 - Virkninger på sysselsetting og arbeidsliv, inkl. eventuell fortrenning av arbeidskraft i befolkningen for øvrig (herunder andre innvandrere), sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, lønnsdannelse og den norske arbeidslivsmodellen.
 - Virkninger for norsk økonomi og offentlig velferd, herunder for kommunesektoren.
 - I hvilken grad arbeidsinnvandring kan gjøre oss avhengige, f.eks. ved bruk av sesongarbeid i enkelte næringer, eller sårbare, f.eks. i situasjoner med internasjonale kriser eller krig, og betydning for sikkerhet og beredskap.

- Klarer vi å rekruttere den utenlandske arbeidskraften vi har behov for?
 - Hva skal til for å gjøre Norge mer attraktivt for den type arbeidsinnvandrere vi trenger? Hvordan legge forholdene bedre til rette på konkrete områder? F.eks. gjennom ulike typer partnerskap eller bilaterale avtaler, eller bedre informasjon og synliggjøring?
 - Herunder gi en vurdering av utviklingstrekk i EU/EØS-området som kan påvirke tilstrømming og rekruttering av arbeidskraft framover, inkludert virkninger ved eventuelle EU-utvidelser.

- Er det nødvendig å tenke nytt rundt arbeidsinnvandringspolitikken?
 - Vurdering og vektlegging av hovedprinsipper som bør ligge til grunn for arbeidsinnvandringspolitikken.
 - Behovet for eventuelle endringer i arbeidsinnvandringsregelverket eller i organiseringen av utlendingsforvaltningen, for eksempel for å effektivisere saksbehandlingen eller hindre misbruk av reglene om arbeidsinnvandring.
 - Behovet for eventuelle endringer i tilstøtende ramme- og regelverk, f.eks. i kompetansepolitikken (f.eks. godkjenning av utenlandsk utdanning) eller i arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Forholdet til hovedmålene for innvandring (kontrollert og bærekraftig) må hensyntas i vurderinger, analyser og forslag, herunder unngå misbruk av utlendingsregelverket.

I arbeidet vil det være naturlig å skille langs to dimensjoner av arbeidsinnvandring, som begge bør være med i beskrivelser, vurderinger og forslag:

- Arbeidsinnvandring fra EØS versus tredjeland.
- Korttidsinnvandrere versus bosatte innvandrere.

Næringslivet og offentlig sektor, og enkelt næringer innenfor sektorene, kan ha ulike utfordringer og behov, og forskjellige muligheter til å rekruttere og anvende arbeidsinnvandrere. Det bør belyses i den grad det er relevant. Regionale perspektiver skal også belyses.

Avgrensninger

Utvalget skal konsentrere seg om arbeidsinnvandring, inkludert utenlandske arbeidstakere på korttidsopphold, og politikk og regelverk knyttet til dette. Det innebærer at regelverket for annen type innvandring i utgangspunktet ikke er en del av utvalgets mandat, men arbeidsinnvandring må ses i sammenheng med omfanget av andre former for innvandring. Konsekvenser for innretning av annen type innvandring kan omtales der det er klare sammenhenger med arbeidsinnvandring.

Utvalget skal se hen til funn og anbefalinger fra Arbeidsinnvandrerrutvalget (NOU 2022: 18), men behøver ikke duplisere vurderinger og forslag for arbeidsinnvandrere i disse dokumentene. Det står likevel fritt til å supplere med egne analyser der det er relevant.

Rammer for arbeidet

Utvalget skal bygge på foreliggende kunnskap om arbeidsinnvandring og bruk av utenlandsk arbeidskraft på korttidsopphold, men kan ved behov innhente analyser og faglig bistand og innspill underveis. Når det gjelder utvikling og virkninger av arbeidsmobiliteten i EØS vises det til EØS-utvalgets utredning (NOU 2024: 7, kapittel 12). EUs politikk for arbeidsinnvandring, og kunnskap og erfaringer fra andre sammenliknbare land bør trekkes inn i analysen.

Alle vurderinger skal begrunnes. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets eventuelle forslag skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen. Det skal ses hen til veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner ved vurdering av ev. forslag som kan ha konsekvenser for kommunesektoren. Utvalget skal i hovedsak fokusere på tiltak som ikke gir økte kostnader.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Utvalget må legge til rette for innspill fra og dialog med berørte aktører.

Utvalget vil få et eget sekretariat, administrativt tilknyttet Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Utvalget vil også disponere midler til å kunne sette ut oppdrag, i den grad det er behov for å supplere eksisterende kunnskapsgrunnlag.

Utvalget skal levere utredning i form av en NOU ved årsskiftet 2027/2028.