

Anne Britt Djuve

Overføringsflyktninger: Bosettingskommuner og integre- ring. Forprosjekt

Anne Britt Djuve

**Overføringsflyktninger:
Bosettingskommuner og integrering.
Forprosjekt**

© Forskningsstiftelsen Fafo 2002
ISSN 0804-5135

Innhold

| | |
|---------------------------------------|----|
| Forord | 3 |
| Problemstillinger | 4 |
| Avgrensing, data og metode | 5 |
| Bosetting | 6 |
| Hvor bosettes overføringsflyktninger? | 8 |
| Levekårsindikatorer | 15 |
| Avslutning | 19 |
| Litteratur | 20 |

Forord

I dette notatet sammenstilles tilgjengelige data om kjennetegn ved overføringsflyktinger og kommunene de bosettes i. Arbeidet er utført på oppdrag for Utlendingsdirektoratet. Opplysningene er hentet fra flyktingeregisteret (UDI), en tidligere kartlegging av kommunenes erfaringer som bosettingskommuner (Fafo) og et datamateriale etablert i forbindelse med et NFR-finansiert forskningsprosjekt som pågår ved Fafo ("Arbeidsplikten i sosialhjelpen- hjelp til selvhjelp?").

Notatet rapporterer fra et forprosjekt med en ramme på knappe seks ukesverk. Dette har ikke gitt rom for dyptpløyende analyser, og notatet presenterer derfor kun et slags oversiktsbilde av situasjonen for overføringsflyktingene. En grundigere analyse er forbeholdt en eventuell videreføring av prosjektet i et hovedprosjekt.

Fra UDIs side har prosjektet blitt fulgt av Bente Scott Amundsen og Henrik Christian Karlson. Begge skal ha takk for gode innspill underveis. Mange takk skal også kollega ved Fafo Thomas Lorentzen ha, både for å ha lånt ut dataene "sine", og for tålmodig hjelp i mine forsøk på å trenge igjennom dem. Sist men ikke minst skal kollega Hanne Cecilie Kavli ha stor takk for sine stadige oppmuntringer og gode kommentarer, spilt inn fra en fersk barselspermisjon.

Anne Britt Djuve
Fafo, april 2002.

Bakgrunn

Overføringsflyktninger skiller seg fra flyktninger som er tidligere asylsøkere på minst to måter: De har kommet til landet uten å ha tatt seg hit på egen hånd, og de direktebosettes (i de aller fleste tilfeller) i kommunene. Tilbakemeldinger fra bosettingskommunene de siste par årene tyder på at mange opplever bosetting av overføringsflyktninger som mer krevende enn bosetting av flyktninger som har oppholdt seg en tid i mottak. Kommunene trekker ofte fram at overføringsflyktningene mangler grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet og om norsk språk (Djuve og Kavli 2000). Samtidig er det fra flere hold hevdet at omfanget av alvorlige helseproblemer er større blant overføringsflyktninger enn blant andre flyktninger. Tidligere undersøkelser antyder også at enkelte grupper overføringsflyktninger har en svakere integrering i det norske arbeidsmarkedet enn andre flyktningegrupper (Djuve og Kavli 2000, Kavli og Svensen 2001).

Myndighetenes bosetting av flyktninger skjer etter visse offisielle retningslinjer. En av disse retningslinjene er man så langt som mulig skal bosette flyktninger med spesielle behov i kommuner som har et dertil egnet tjenesteapparat. I bosettingen av overføringsflyktninger vektlegges også kommunenes erfaring som bosettingskommune (Kavli og Svensen, 2001). I dette forprosjektet vil vi sammenstille tilgjengelige data om hvor i landet overføringsflyktningene faktisk bosettes, og hvilke kjennetegn vi kan finne ved de kommunene som bosetter overføringsflyktninger.

Problemstillinger

Dette notatet rapporterer fra et forprosjekt. *Hovedprosjektet* er skissert med følgende problemstillinger:

- 1. Blir overføringsflyktninger dårligere integrert enn andre flyktningegrupper?** Hvem finner arbeid, hvor godt lønnet er arbeidet, er tilknytningen til yrkeslivet varig eller går flyktningene ut og inn av sosialhjelpskontorene? Hvem tar utdanning i Norge? Hvor stort omfang har uføretrygdingen i ulike grupper?
- 2. Hvor bosettes overføringsflyktninger og hva kjennetegner de kommunene hvor overføringsflyktninger bosettes?** Hva som kjennetegner de kommunene hvor overføringsflyktningene blir bosatt med hensyn til sentralitet, arbeidsmarkedsstruktur, sysselsettingsnivå og demografiske mønstre og sammenlikne det med bosettingen av andre flyktninger. Hvilken erfaring har kommunene som bosettingskommuner?
- 3. Hvilke integreringstiltak har ulike flyktningekategorier deltatt i ?** Hva slags tilbud har flyktningene har fått av Aetat, har de deltatt i et kommunalt kvalifiseringstilbud eller ikke? Dette kan igjen sammenholdes med flyktningenes senere integreringskarrierer: har tilbudene fra Aetat hatt effekt, og i tilfelle for hvem?
- 4. Hva kan forklare en eventuell forskjell i integreringsresultat mellom overføringsflyktninger og andre flyktningegrupper?** Hvis det er slik at overføringsflyktninger lykkes i mindre grad enn andre på sentrale velferdsarenaer som arbeid og utdanning, kan det ha flere årsaker. Ved å sammenholde informasjon om hvorvidt flyktningene har lyktes i å komme i arbeid eller utdanning, med informasjon om kjennetegn ved den kommunen de er bosatt i og kjennetegn ved flyktningene selv, vil vi ha mulighet

til belyse denne problemstillingen. Er det noen kommuner som lykkes like godt i å integrere alle grupper av flyktninger? I så fall, hva kjennetegner disse kommunene?

Innenfor dette forprosjektets begrensede rammer har vi i samråd med oppdragsgiver samlet oppmerksomheten om å beskrive kjennetegn ved de kommunene som bosetter henholdsvis overføringsflyktninger og øvrige flyktninger. I tillegg presenteres noen få levekårsindikatorer: yrkesaktivitet, inntektskilder og uføretrygding. Analysen av årsaker til de forskjellene vi finner vil gjennomføres i et eventuelt hovedprosjekt.

Avgrensning, data og metode

Prosjektet avgrenses til overføringsflyktninger bosatt i en norsk kommune i løpet av nittitallet.

Forprosjektet baseres på tre hovedkilder:

Datsett 1 består av et omfattende datamateriale etablert i forbindelse med Fafoprojektet "Arbeidsplikten i sosialhjelpen- hjelp til selvhjelp?". Datasettet er etablert av SSB, og består av sammenkoblede registeropplysninger fra en rekke ulike registre.

Datasettet gir oss informasjon blant annet om følgende kjennetegn ved den enkelte person:

- Demografiske kjennetegn: Kjønn, alder, sivil status, antall barn og barnas alder, etnisk bakgrunn definert som eget/foreldres fødeland (altså både første og andre generasjons innvandrere), innvandringsår og flyktingestatus.
- Inntekt: nivå og sammensetning (For eksempel hvor stor del av inntekten som kommer fra lønnsarbeid og hvor mye fra andre kilder.)
- Utdanning- og yrkesaktivitet: utdanningsnivå og nåværende utdanningsaktivitet samt yrkesaktivitet i den registrerte perioden.
- Bruk av sosialhjelp og trygdeytelser (sykepengar, arbeidsløshetsstrygd og attføring og uførepensjon) fra 1992 til og med 1999
- Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak (Sofa-registeret fra Aetat) og i kommunale tiltak (registreringer fra sosialkontorene om sosialhjelpsmottakerne har deltatt i et kommunalt tiltak eller ikke)
- Bostedskommune, flytteaktivitet og kjennetegn ved bostedskommunene som (endringer i) sysselsettingsnivå, arbeidsmarkedsstruktur og demografiske mønstre.

Datasettet gir svært omfattende muligheter til analyse av overføringsflyktingers integreringskarrierer. Samtidig krever datasettet svært mye tilrettelegging for analyse. Innenfor dette forprosjektets rammer har det kun vært mulig å gi noen smakebiter på hva slags muligheter som ligger i datamaterialet.

Datsett 2 gir opplysninger om 150 bosettingskommuners erfaringer med bosetting av overføringsflyktninger og andre flyktingekategorier. Datasettet ble samlet inn i forbindelse med et Fafoprojekt om bosetting av flyktninger, utført på oppdrag av UDI.

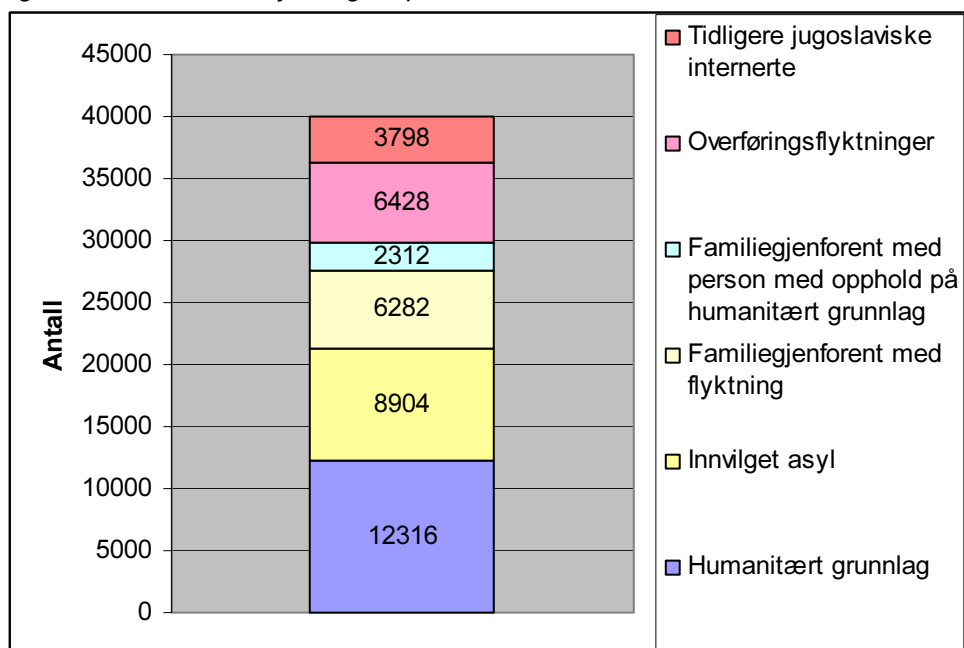
Datsett 3 består av et utdrag av flyktningeregisteret. Datasettet omfatter alle flyktninger bosatt i perioden 1991 til 1999 og gir informasjon om flyktningestatus, nasjonalitet, bosettingstidspunkt, bosettingskommune og bostedskommune. Vi har koblet sammen datsett 2 og datsett 3, slik at vi kan sammenholde kommunenes erfaringer med faktisk bosetting.

Bosetting

I perioden 1992 til 1999 ble det bosatt i alt 40 040 flyktninger i norske kommuner, hvorav 6428 overføringsflyktninger,¹ se figur 1. Både samlet bosetting og bosetting av overføringsflyktninger varierer betydelig fra år til år, jamfør figur 2. 1994 var det store bosettingsåret, med totalt 11 648 bosatte. To år senere ble det kun bosatt 2 627 flyktninger. I 1999 ble det bosatt 1588 overføringsflyktninger, det høyeste antallet i perioden.

Antall kommuner som deltar i bosettingsarbeidet svinger i takt med bosettingsbehovet. I toppåret 1994 deltok 285 kommuner, som er en økning på mer enn 100 fra året

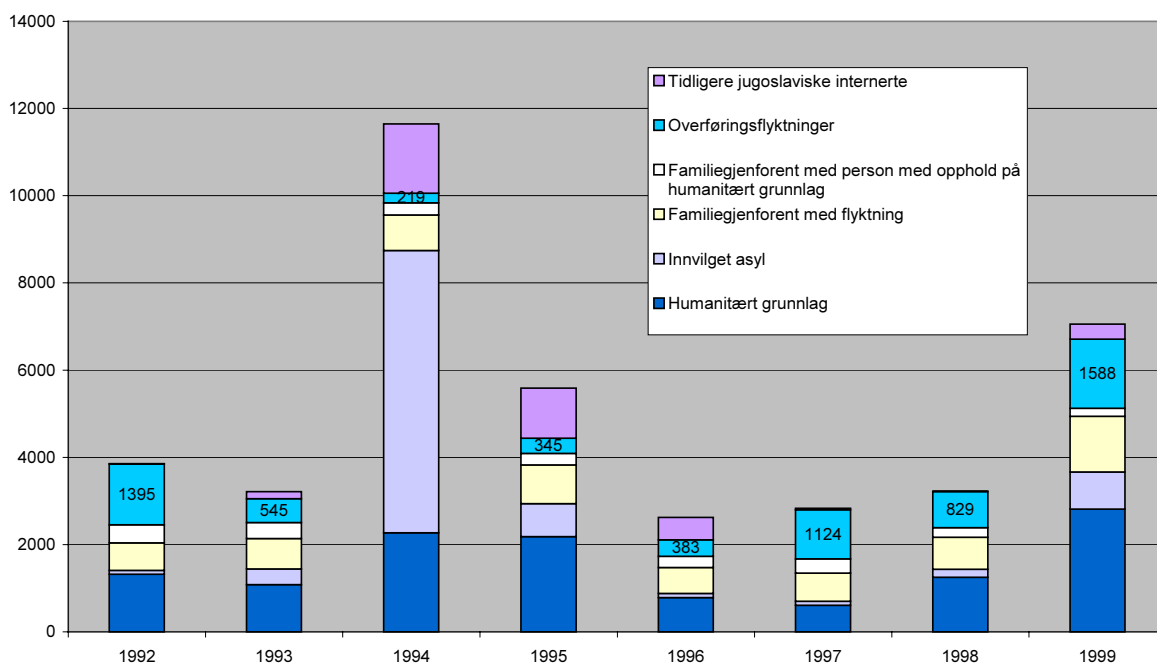
Figur 1: Antall bosatte flyktninger i perioden 1992-1999.



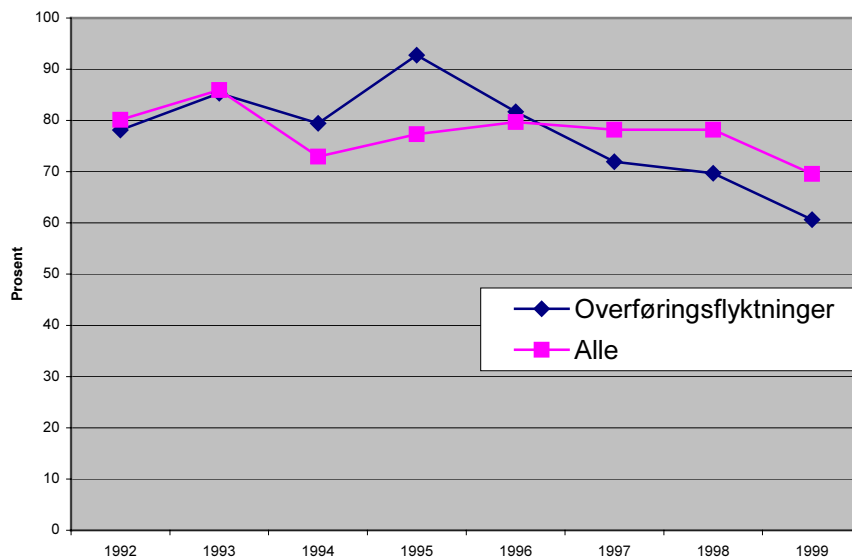
1 I tillegg ble det i perioden bosatt 3798 personer som i flyktningeregisteret er registrert som "tidligere jugoslaviske internerte". Disse personene fikk en egen juridisk status som innebar tildeling av kollektiv midlertidig beskyttelse. De ble i all hovedsak bosatt i 1994 og 1995. Mange av disse personene har det til felles med overføringsflyktningene at de ikke tok seg til Norge på egen hånd. Det er likevel flere grunner til å ikke å inkludere dem som overføringsflyktninger i dette notatet: For det første er deres juridiske status forskjellig fra overføringsflyktningene, og statusen ble brukt i en kort periode i en svært spesiell situasjon, med blant annet meget stor bosetting. Bosettingen av disse flyktningene kan derfor være lite representativ for det mer langsiktige arbeidet med bosetting av overføringsflyktninger.

før. Antall kommuner som bosetter overføringsflyktninger varierte fra 29 kommuner i 1995, til 101 kommuner i 1999, se tabell 1 i tabellvedlegget. Variasjonen i antall kommuner som bosetter overføringsflyktninger stemmer nokså godt overens med antall personer som bosettes, slik at flere kommuner involveres de årene mange overføringsflyktninger bosettes.

Figur 2: Antall bosatte flyktninger etter flyktningekategori og bosettingsår.



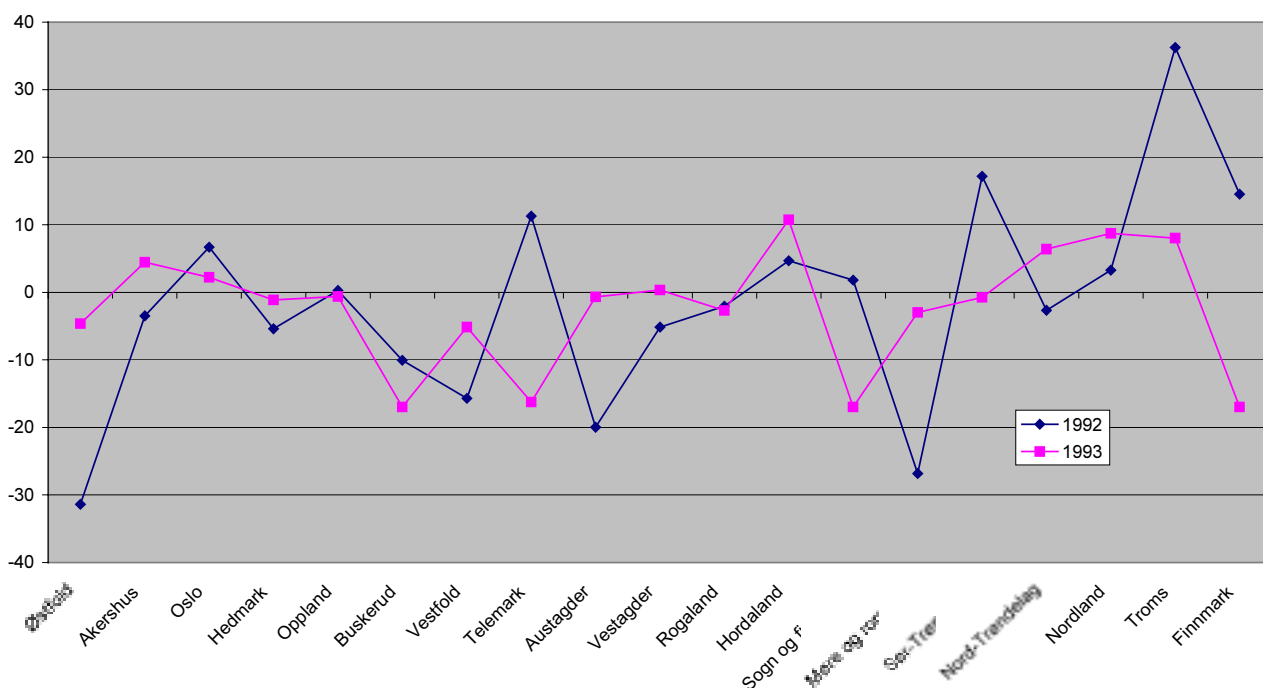
Figur 3. Prosent av flyktningene som ble bosatt i sentrale kommuner (sentralitetsnivå minst 2 etter SSBs klassifisering), etter bosettingsår. Overføringsflyktninger og alle flyktninger.



Hvor bosettes overføringsflyktninger?

I henhold til UDIs bosettingsstrategier skal det i størst mulig grad tas hensyn til flyktingenes egne ønsker og behov ved valg av bosettingskommune. UDI's kunnskaper om overføringsflyktingenes ønsker og behov er imidlertid nokså begrensede på bosettingstidspunktet. De er basert på data innhentet på kommisjonsreiser (intervjuer i flyktingeleire, gjennomført av representanter for norske innvandringsmyndigheter) eller (i rundt halvparten av tilfellene) kun på informasjon fra UNHCR (såkalte mappeuttak). Samtidig har også overføringsflyktingene gjerne sparsomme kunnskaper om Norge, og har dermed dårlige forutsetninger for å formidle klare preferanser om bosted. Tidligere asylsøkere som har fått opphold i Norge har et langt bedre kunnskapsgrunnlag som basis for sine ønsker, i tillegg til at deres behov i form av helsetjenester, utdanningstilbud og arbeidsmarked gjerne er bedre kjent. Når antall "plasser"- i betydningen hvor mange flyktninger kommunene har sagt seg villige til å bosette – er begrenset, kunne man da tenke seg at overføringsflyktingene fort kunne komme til å tape i kampen om de mest populære kommunene. En motvirkende faktor er selvsagt den innsats som gjøres hos bosettingsmyndighetene i forhold til å legge til rette for best mulig bosetting av overføringsflyktninger, som som nevnt er en gruppe som vurderes som spesielt krevende å bosette/integrere. Fram til 1996 var UDI sentralt sterkt

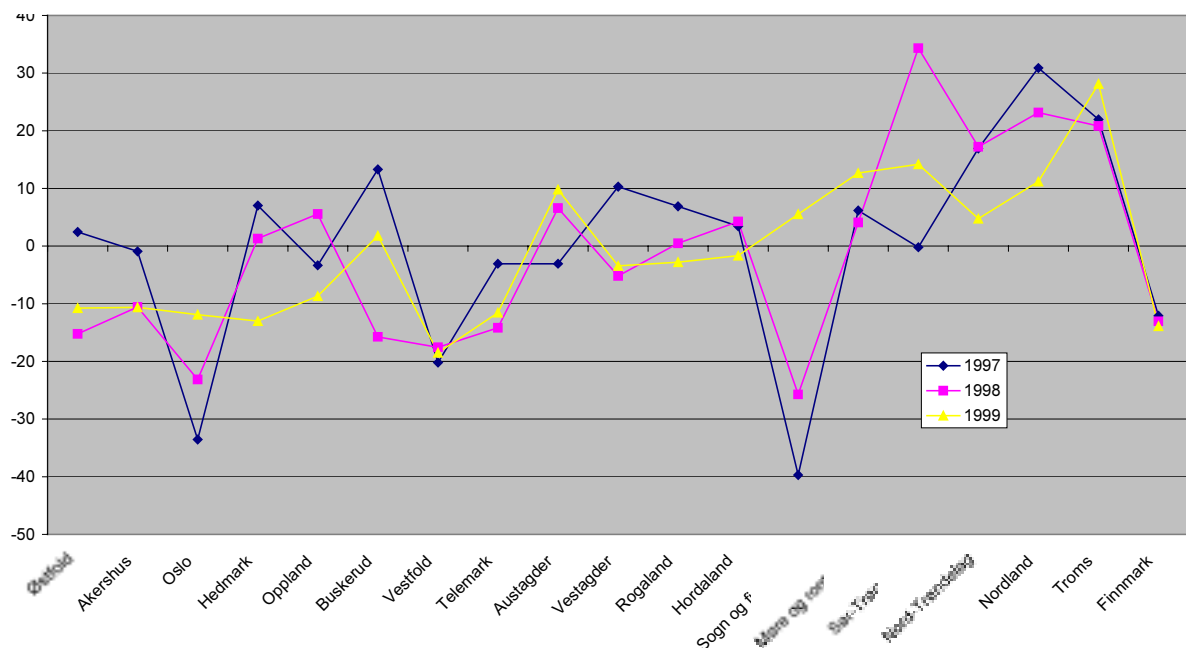
Figur 4a: Overføringsflyktingenes andel av totalt antall bosatte flyktninger, etter fylke og bosettingsår. Prosent over og under overføringsflyktingenes andel av totalt antall bosatte flyktninger på landsbasis. Flyktninger bosatt 1992 og 1993.



involvert i bosettingen av overføringsflyktningene, mens det i dag er UDIs regionkontorer som har dette ansvaret. I henhold til informanter i UDI var en viktig fordel ved den gamle ordningen at den la til rette for at sakene kunne følges opp av de samme personene, eller i det minste av samme avdeling med de fordelene dette gir for informasjonsutveksling, fra uttak til bosetting. I våre data kan vi faktisk spore en endring i bosettingsmønsteret av overføringsflyktninger fra og med 1997: fram til 1996 ble overføringsflyktninger bosatt i kommuner som var mer eller minst like sentrale² som de kommunene som bosatte andre flyktningekategorier, se figur 3. Fra og med 1997 bosettes overføringsflyktningene i noe mindre grad enn andre flyktninger i sentrale kommuner. For eksempel ble i 1999 70 prosent av alle bosatte flyktninger (inkludert overføringsflyktninger) bosatt i kommuner på sentralitetsnivå minst 2 (se fotnote 2). Blant overføringsflyktningene var det 60 prosent som ble bosatt i tilsvarende sentrale kommuner. Nå er det selvsagt ikke slik at bosetting i mindre sentrale kommuner uten videre skal tolkes som at bosettingsarbeidet er blitt dårligere. Det *kan* imidlertid medføre at overføringsflyktninger får et dårligere tilgjengelig helse-og utdanningstilbud, og/eller må forholde seg til et vanskeligere arbeidsmarked.

Også den geografiske fordelingen av overføringsflyktninger har endret seg fra begynnelsen til slutten av nitti-tallet. Tidlig på nittitallet var overføringsflyktningenes andel av det totale antall bosatte flyktninger per fylke nokså lik fra fylke til fylke, med noen få unntak (relativt få overføringsflyktninger ble bosatt i Østfold og Møre og Romsdal, relativt mange i Troms, se figur 4a). På slutten av nittitallet hadde et annet mønster

Figur 4b: Overføringsflyktningenes andel av totalt antall bosatte flyktninger, etter fylke og bosettingsår. Prosent over og under overføringsflyktningenes andel av totalt antall bosatte flyktninger på landsbasis. Flyktninger bosatt 1997, 1998 og 1999.



² Jfr SSBs firedelte sentralitetsmål.

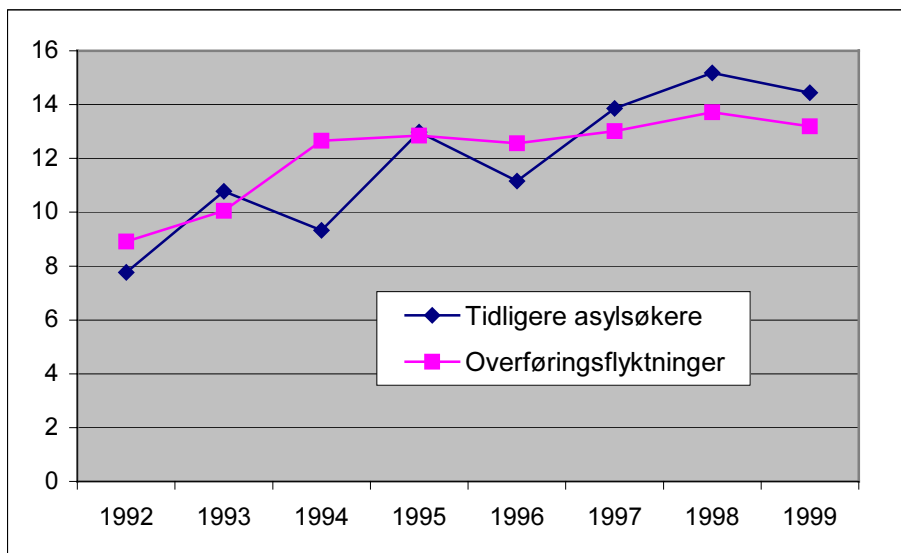
utkrystallisert seg: Oslo, Vestfold og Sogn og Fjordane bosatte påfallende få overføringsflyktninger, mens alle de nordligste fylkene (fra Sør-Trøndelag og nordover) med unntak av Finnmark hadde en klar overrepresentasjon av overføringsflyktninger, slik det framgår av figur 4b.

Siden det er en kjent sak at asylsøkere i stor grad ønsker seg til det sentrale østlandsområdet, er det nærliggende å tolke dette som støtte for hypotesen om at overføringsflyktningene taper i kampen om knappe plasser. Mer alvorlig er det kanskje at overføringsflyktningene i dag bosettes i kommuner med mindre erfaring med bosettingsarbeid enn de kommunene som bosetter andre flyktningekategorier. Dette er også en utvikling som har skjedd etter 1996. Figur 5 viser at fra og med 1997 bosettes overføringsflyktninger i kommuner med mindre bosettingserfaring enn tilfellet er for øvrige flyktninger. Overføringsflyktningene bosettes i kommuner med i gjennomsnitt rundt ett års mindre erfaring som bosettingskommune enn de kommunene som bosetter øvrige flyktninger. Når gjennomsnittlig antall års erfaring er på 13-14 år høres dette kanskje ikke spesielt bekymringsfullt ut. Vi skal imidlertid huske på at så godt som alle kommuner som bosetter overføringsflyktninger også bosetter andre flyktningekategorier. Det skal dermed nok så store forskjeller i bosettingsmønster og bosettingserfaring i kommunene til for å lage en gjennomsnittlig forskjell på ett år: selv om det er slik at overføringsflyktningene i stor grad bosettes i kommuner med liten bosettingserfaring, bosetter de samme kommunene også andre flyktningekategorier. Dermed trekkes gjennomsnittlig erfaring ned også for disse gruppene. Overføringsflyktningene bosettes også slik at de har kontakt med mer uerfarne flyktningekonsulenter enn det øvrige flyktninger har. Når vi ser på bosetting i kommuner der flyktningekonsulentene har svært kort fartstid (mindre enn ett år) og samtidig skiller mellom kommuner der overføringsflyktningene utgjorde henholdsvis mer eller mindre enn 20 prosent av totalt antall bosatte flyktninger i 1999 er denne forskjellen nok så tydelig. I de kommunene som bosatte mer enn 20 prosent overføringsflyktninger hadde 23 prosent av flyktningene en flyktningekonsulent med mindre enn ett års fartstid i jobben. I kommuner som bosatte mindre enn 20 prosent overføringsflyktninger hadde bare 11 prosent av flyktningene en flyktningekonsulent med mindre enn ett års fartstid i jobben (jfr tabell 4 i tabellvedlegget).

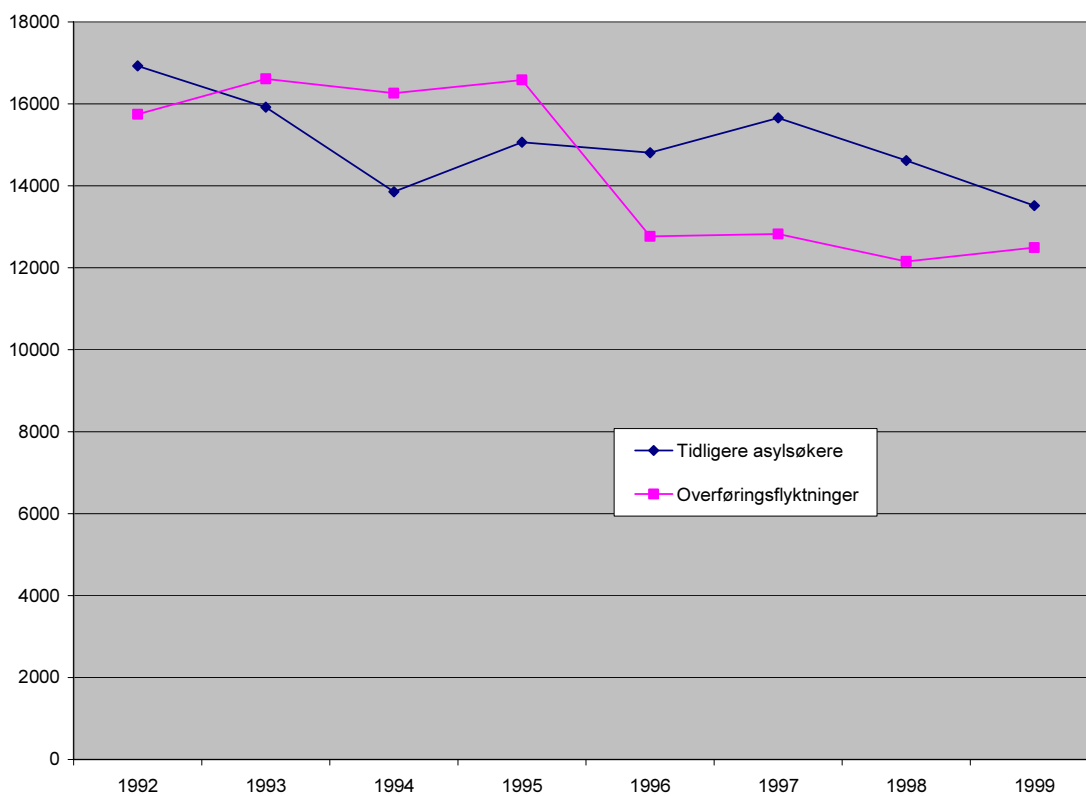
Kommuner som bosetter overføringsflyktninger oppgir i større grad enn andre kommuner at det er vanskelig for de bosatte flyktningene å finne arbeid. 49 prosent av overføringsflyktningene bosettes i kommuner som framhever dette som et alvorlig hinder for integreringsarbeidet, mens kun 21 prosent av de øvrige flyktningene bosettes i kommuner som sier det samme, se tabell 2 i tabellvedlegget. I noen grad kan jo dette ha med kjennetegn ved overføringsflyktningene å gjøre, altså at disse kan ha mindre av de ressursene som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet enn det andre flyktninger har. Vi vet imidlertid at overføringsflyktninger bosettes i kommuner med gjennomsnittlig høyere arbeidsledighet enn kommuner som bosetter andre flyktninger. Overføringsflyktninger som kom til Norge i 1994 og 1995 bodde i 1995 i kommuner der arbeidsledigheten i snitt var på 5,1 prosent. Tidligere asylsøkere ankommet i samme periode bodde i kommuner der arbeidsledigheten i gjennomsnitt var 4,7 prosent.³

³ Kilde: Fafo. Ledighetsprosentene er veid etter antall personer med status som hhv overføringsflyktning og tidligere asylsøker som er bosatt i kommunene.

Figur 5: Gjennomsnittlig antall års bosettingserfaring i bosettingskommunen, etter bosatt flyktningekategori og ulike bosettingsår. (Gjennomsnittet er veid med antall bosatte flyktninger)



Figur 5b: Gjennomsnittlig skatt på inntekt og formue per innbygger i kommuner som bosetter hhv overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere. (Gjennomsnittet er veid med antall bosatte flyktninger i kommunene).



Skattegrunnlaget i kommunene kan også tolkes som en indikator på arbeidsmarkedsstruktur. Fra og med 1996 er overføringsflyktingene bosatt i kommune der gjennomsnittlig skatt på inntekt og formue er noe lavere enn i kommuner som bosetter tidligere asylsøkere, jfr figur 5b.

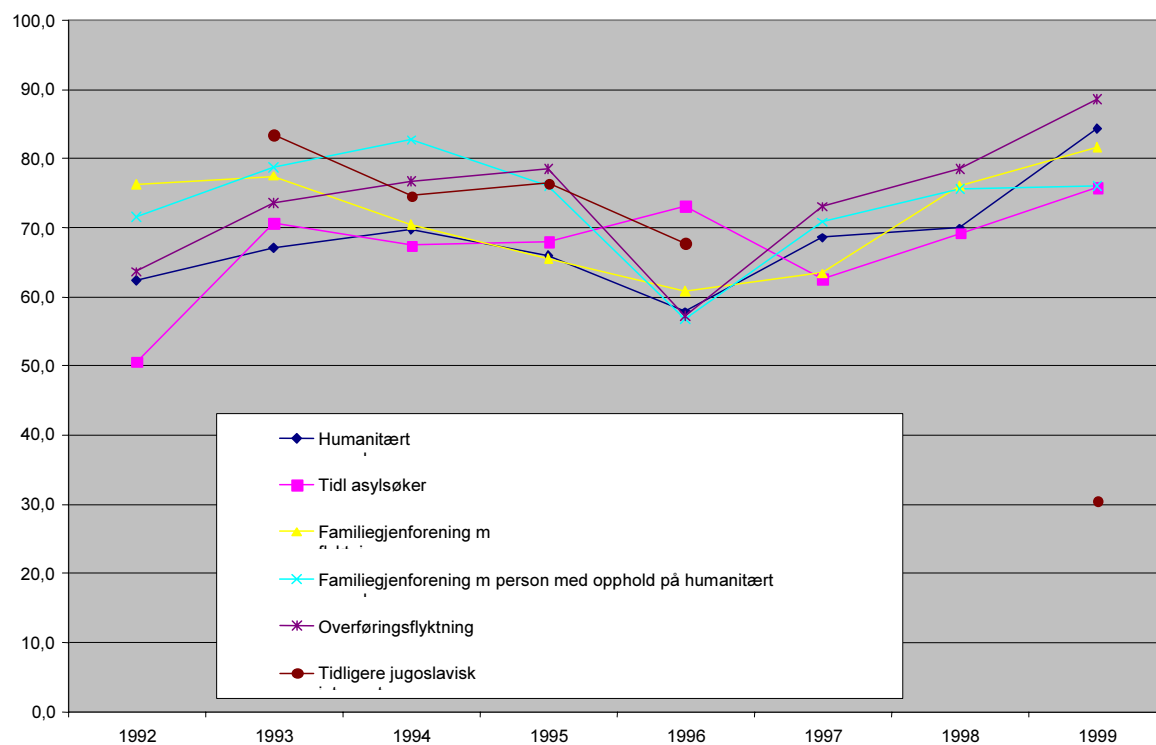
Bosettingen av overføringsflyktingene er gjennomført på en måte som har medført at overføringsflyktingene i større grad enn andre flyktinger bosettes i mindre sentrale kommuner, i kommuner med høyere arbeidsledighet, i kommuner i Nord-Norge og slik at de i mindre grad nyter godt av kommunenes opparbeidede kompetanse på bosettingsarbeid. En kunne ha tenkt seg at dette skulle føre til en større sekundærflytting blant overføringsflyktingene enn blant øvrige flyktingekategorier. Dette er imidlertid ikke tilfelle:

Andelen overføringsflyktinger som i 2001 fortsatt bodde i den opprinnelige bosettingskommunen var høyere enn den tilsvarende andelen blant tidligere asylsøkere for alle bosettingsårene fra og med 1992 til og med 1999, med unntak av flyktinger bosatt i 1996, jfr figur 6. Andelen overføringsflyktinger som blir boende ligger gjerne mellom 70 og 80 prosent for de ulike bosettingsårene, mens den ligger rundt 10 prosent lavere blant tidligere asylsøkere. Den stigende andelen som fortsatt bor i bosettingskommunen fra bosettingsår 1997 og utover skyldes selvsagt at disse har bodd så kort tid i landet at de har hatt liten tid og mulighet til å flytte. Andelen overføringsflyktinger som flytter ut av landet er svært liten (rundt to prosent), mens 10 til 15 prosent av tidligere asylsøkere og familiegjenforente med flyktinger forlater landet, se figur 8. Andelen som flytter til en annen kommune i Norge er størst blant personer med opphold på humanitært grunnlag, og ligger på rundt 30 til 40 prosent. I de øvrige gruppene er omfanget av sekundærflytting rundt 10 prosent lavere, og det er små forskjeller mellom gruppene, se figur 7.

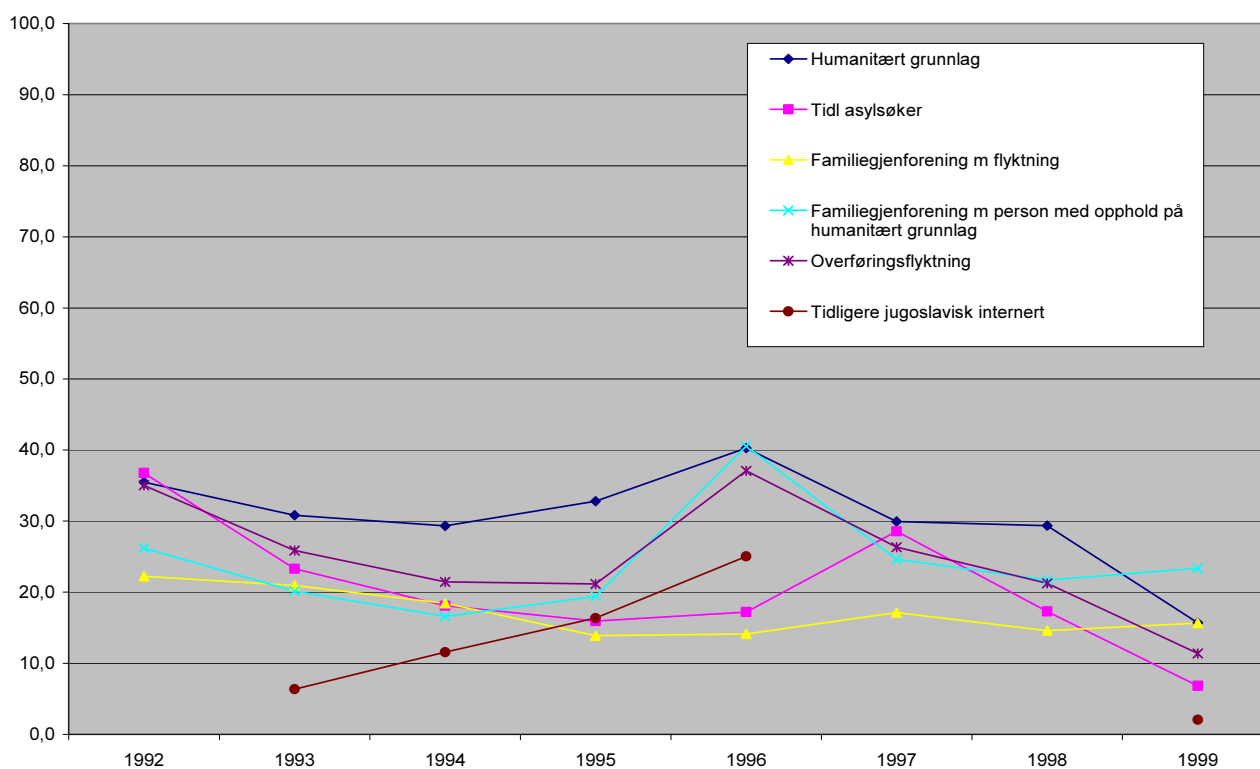
En positiv fortolkning av overføringsflyktingenes relativt lave flytteaktivitet, er at de er fornøyd med bosettingskommunen. På den annen side forutsetter flytting en viss ressurssterkhet i form av for eksempel økonomiske midler, kunnskap om andre kommuner, jobbmuligheter og/eller kontakter andre steder i landet. Dermed kan det tenkes at den lave flytteaktiviteten er et uttrykk for at overføringsflyktingene har mindre av disse ressursene enn andre flyktinger. Det er nærliggende å anta at den svært lave andelen som flytter ut av Norge har sammenheng med at overføringsflyktingene i stor grad kommer fra områder i verden der mulighetene for tilbakevending er små.

Oppsummeringsvis kan vi si at forskjellene i bosettingsmønster mellom overføringsflyktinger og andre flyktingegrupper i hovedsak er beskjedne, men at det er en viss tendens til at overføringsflyktingene i større grad bosettes i mindre sentrale kommuner, i Nord-Norge og i kommuner med noe kortere erfaring som bosettingskommune. Det mest bekymringsfulle er kanskje at en større andel av overføringsflyktinger møter nokså uerfarne flyktingekonsulenter.

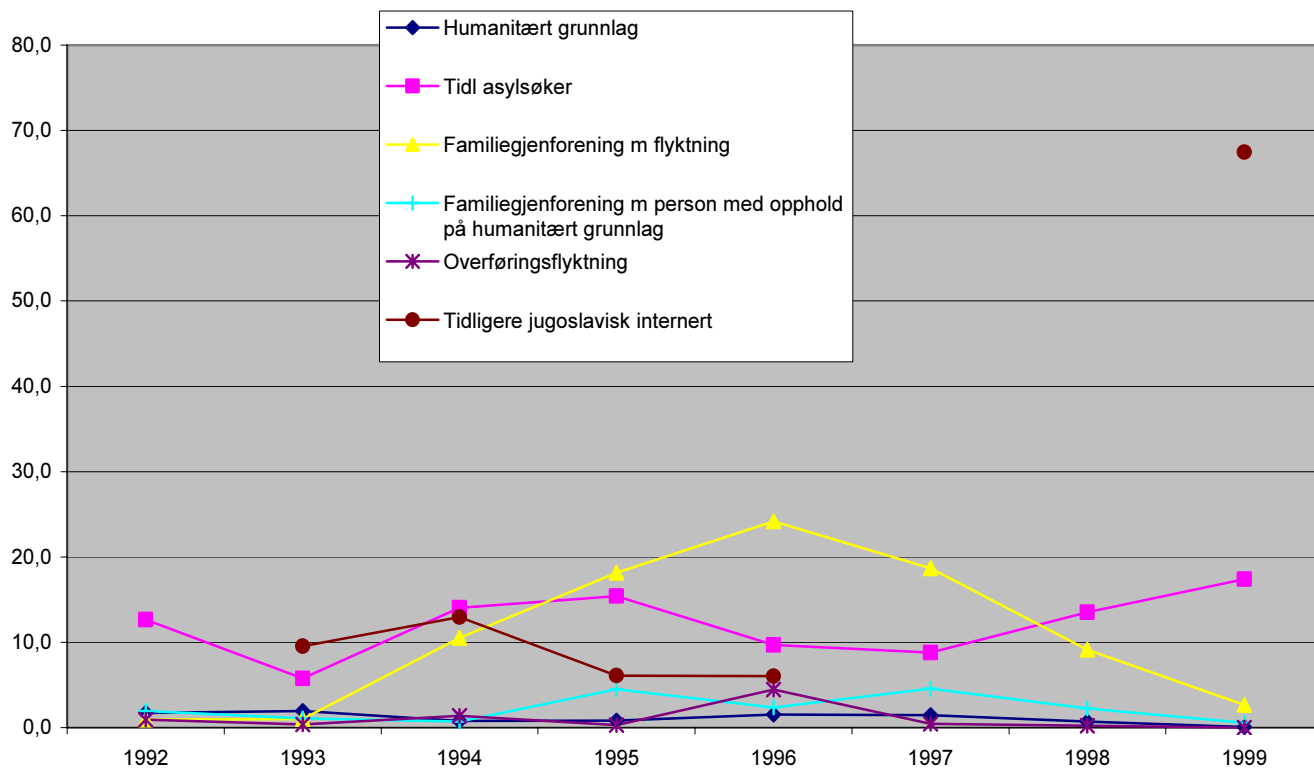
Figur 6: Prosent av flyktninger ankommet i perioden 92 til 99 som i 2001 fortsatt bor i bosettingskommunen, etter flyktingestatus.



Figur 7: Prosent av flyktninger bosatt i perioden 1992 til 1999 som i 2001 har flyttet til en annen kommune, etter flyktingestatus.



Figur 8: Prosent av flyktninger bosatt i perioden 1992 til 1999 som i 2001 har flyttet ut av landet, etter flyktingestatus



Levekårsindikatorer

Med utgangspunkt i data over alle som var sosialhjelpsmottakere i 1995 presenteres data for yrkesaktivitet, her noen enkle levekårsindikatorer for flyktninger bosatt i perioden 1992 til 1995. Svært mange av disse fikk fremdeles sosialhjelp i 1995, dermed gir data-materialet et godt bilde av flyktningene som ble bosatt i perioden. For at gruppene skal være noenlunde sammenliknbare har vi valgt ut kun flyktninger som ankom landet i perioden 1992 til 1995. Vi har valgt ut tre sentrale levekårsindikatorer: Som utgangspunkt vil vi se på hva som var flyktningenes viktigste kilde til livsopphold i det året utvalget ble trukket, altså i 1995. Selv om vilkåret for å bli med i utvalget var sosialhjelpsbruk i løpet av 1995, betyr ikke det at sosialhjelp nødvendigvis var den viktigste inntektskilden verken i perioden vedkommende fikk sosialhjelp, eller i året som helhet. Dernest vil vi se på to viktige veier ut av sosialhjelpsbruken: yrkesdeltakelse og uførepensjonering. Omfanget av uførepensjonering er en viktig indikator på helseproblemer. Vi presenterer derfor data for flyktningenes overgang til arbeid og uførepensjon i løpet av perioden 1995 til 1999. Innledningsvis beskrives dessuten flyktningenes fordeling på ulike familietyper.

Overføringsflyktningene skiller seg fra de øvrige flyktningekategoriene ved at en klart større andel er enslige. Mer enn halvparten av overføringsflyktningene var enslige i 1995, mens dette bare gjaldt 38 prosent av tidligere asylsøkere og 32 prosent av de familiegjenforente, jfr tabell 7. Overføringsflyktningene er dessuten yngre enn de øvrige flyktningegruppene. I 1995 var de voksne overføringsflyktningene som ankom i perioden 1992 til 1995 i gjennomsnitt 33 år gamle, de familiegjenforente var i gjennomsnitt 39 år gamle, og de tidligere asylsøkerne 37 år gamle. I 1995 var imidlertid gruppen ”øvrige flyktninger” dominert av bosniere, som til flyktningegruppe å være hadde en uvanlig høy andel eldre. Til tross for den høye andelen enslige har likevel overføringsflyktningene i gjennomsnitt flere barn enn de øvrige flyktningene. Dette skyldes at ekteparene blant overføringsflyktningene har svært mange flere barn enn de øvrige flyktningene: Gifte overføringsflyktninger med barn har i gjennomsnitt 3 barn hver, mens gifte foreldre blant andre flyktninger og blant familiegjenforente i gjennomsnitt har henholdsvis 2 og 1,3 barn (se tabell 8). Overføringsflyktningene har ikke overraskende også flest små barn, se tabell 9 i tabellvedlegget.

Tabell 7: Familietype etter flyktningebakgrunn. Flyktninger ankommet 1992-1995.

| | Overføringsflyktning | Øvrige flyktninger | Familiegjenforening. | Alle |
|-------------------|----------------------|--------------------|----------------------|-------|
| Ektepar med barn | 33,0 | 42,3 | 39,2 | 38,7 |
| Enslig mor | 7,7 | 8,3 | 13,8 | 9,8 |
| Enslig far | 1,4 | 0,7 | 1,9 | 1,1 |
| Samboere m barn | 1,0 | 1,6 | 0,8 | 1,7 |
| Ektepar uten barn | 5,0 | 8,7 | 12,0 | 9,0 |
| Enslig | 52,0 | 38,4 | 32,3 | 39,6 |
| Table Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tabell 8: Gjennomsnittlig antall barn, etter familietype og flyktingestatus. Flyktinger ankommet 1992-1995.

| | Overføringsflyktning | Øvrige flyktinger | Familiegjenforening | Alle |
|-------------------|----------------------|-------------------|---------------------|------|
| Ektepar med barn | 2,6 | 2,0 | 1,3 | 1,9 |
| Enslig mor | 1,8 | 1,6 | 1,5 | 1,6 |
| Enslig far | 1,0 | 1,3 | 0,4 | 0,9 |
| Samboere m barn | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,5 |
| Ektepar uten barn | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Alle | 1,1 | 1,0 | 0,8 | 1,0 |

I 1995 hadde tre firedeler av overføringsflyktingene sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Dette kan synes som mye, men det er grunn til å understreke at vi her snakker om flyktinger med kort oppholdstid i Norge (fra null til tre år). Andelen overføringsflyktinger som har sosialhjelp som viktigste inntektskilde er dessuten så vidt *lavere* enn i de øvrige flyktingekategoriene, se tabell 10. Imidlertid er også andelen som har arbeid som viktigste inntektskilde lavere blant overføringsflyktingene. Andelen som har kursstønad, lønn under arbeidsmarkedstiltak og stipend eller lån som viktigste inntektskilde er høyere blant overføringsflyktingene. Spesielt er disse andelen høye for kvinnene blant overføringsflyktingene sammenliknet med kvinner i de andre gruppene. Disse inntektskildene indikerer at utdannings- og kvalifiseringsaktiviteter kan være noe mer utbredt blant overføringsflyktingene.

Tabell 10: Viktigste kilde til livsopphold i 1995, etter flyktingestatus. Flyktinger i alder 18-60 år, ankommet Norge i 1992 eller senere, og som var mottakere av sosialhjelp i 1995.

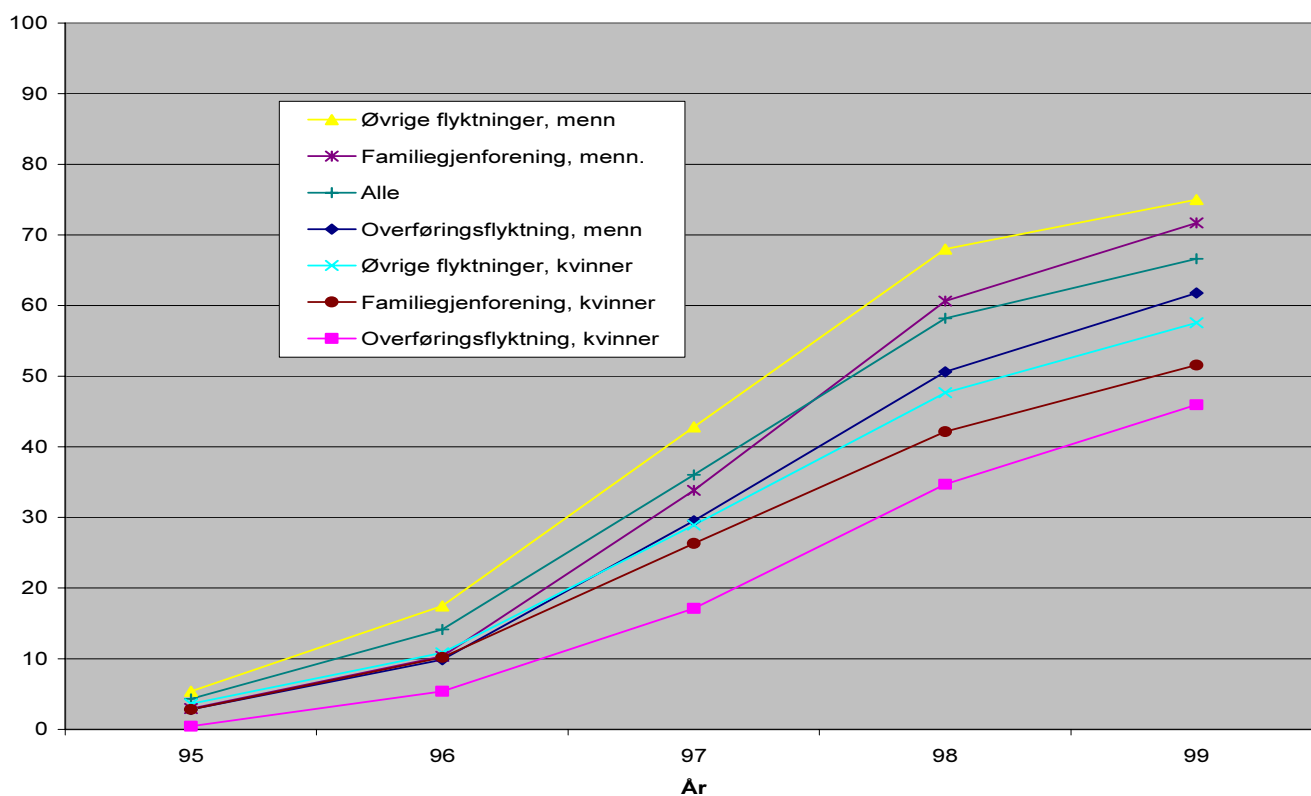
| | Overføringsflyktning | | | Øvrige flyktinger | | | Familiegjenforening. | | | Alle |
|--------------------------------|----------------------|---------|------|-------------------|---------|------|----------------------|---------|------|------|
| | Menn | Kvinner | Alle | Menn | Kvinner | Alle | Menn | Kvinner | Alle | |
| Missing | 3,4 | 3,2 | 3,4 | 2,5 | 3,5 | 2,8 | 3,5 | 4,4 | 4,0 | 3,1 |
| Arbeidsinntekt | 2,2 | 2,3 | 2,2 | 4,8 | 3,3 | 4,4 | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 4,9 |
| Kursstønad/lønn i arbm. tiltak | 6,8 | 7,2 | 6,8 | 5,9 | 3,2 | 5,2 | 5,5 | 3,6 | 4,5 | 5,2 |
| Trygd/pensjon | 1,8 | 15,8 | 4,4 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 2,4 | 3,9 | 3,2 | 3,3 |
| Stipend/lån | 6,9 | 6,8 | 6,8 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 6,1 | 3,6 | 4,7 | 3,8 |
| Sosialhjelp | 78,4 | 63,5 | 75,7 | 82,7 | 85,4 | 83,4 | 77,3 | 77,3 | 77,3 | 78,5 |
| Andre inntekter | ,5 | 1,4 | ,7 | ,6 | ,8 | ,6 | 1,1 | 3,0 | 2,1 | 1,2 |
| Tilsammen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 992 | 222 | 1214 | 3939 | 1355 | 5294 | 541 | 638 | 1179 | 871 |

Et svært strengt mål på overgang til arbeid (det vil si at overgang defineres som arbeid uten supplerende sosialhjelp, og det må ikke ha gått mer enn ett år fra sosialhjelpen ble avsluttet til arbeidet begynte) gir en svært lav prosent overgang til arbeid i alle flyktingegruppene. Kun elleve prosent av overføringsflyktingene hadde etter dette målet hatt overgang til arbeid ved utløpet 1999. Dette er noe lavere enn blant tidligere asylsøkere, men nokså likt situasjonen for familiegjenforente.

Tabell 11: Prosent av flyktninger som var sosialklienter i 1995 som har hatt overgang til arbeid uten supplerende sosialhjelp innen utløpet av 1999, etter flyktningestatus. Flyktninger ankommet fra 1992 til 1995, i alder 18 til 60 år (i 1995).

| | Overføringsflyktninger | Øvrige flyktninger | Familiegjenforent |
|---------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Menn | 12,9 | 17,9 | 13,3 |
| Kvinner | 5,0 | 10,8 | 8,9 |
| Alle | 11,4 | 16,1 | 10,9 |

Figur 9: Prosent av flyktninger som var sosialklienter i 1995 som har vært innom arbeidsmarkedet i perioden fram til og med 1999 (dvs har eller har hatt en jobb), etter flyktningestatus, kjønn og årstall. Flyktninger ankommet fra 1992 til 1995, i alder 18 til 60 (i 1995).



Det er selvsagt nedslående at kun drøye 11 prosent av overføringsflyktingene har blitt selvforsørget gjennom eget arbeid fire-fem år etter at de var sosialhjelpsklienter. Som sagt er det likevel et nokså strengt mål som er brukt. Bildet blir vesentlig mer oppmuntrende når vi ser på hvor mange som har vært *innom* arbeidsmarkedet i løpet av tiden fram til og med 1999. Nærmere 70 prosent⁴ av flyktinger ankommet i perioden 92 til 95, og som var mellom 18 og 60 år i 1995, har hatt en eller flere jobber i perioden fra 1995 til og med 1999 (se figur 9). Også når vi ser på andelen som har vært innom (minst) en jobb i løpet av perioden viser det seg at yrkesaktiviteten blant overføringsflyktingene er noe lavere enn blant øvrige flyktinger: 62 prosent av mannlige overføringsflyktinger og 46 prosent av kvinnene har vært innom en jobb i løpet av perioden. Av figur 9 framgår det likevel tydelig at kjønn har større betydning for yrkesaktivitet enn flyktingestatus: kvinnene i alle flyktingekategorier har lavere yrkesaktivitet enn mennene, uavhengig av flyktingekategori. Samtidig har mannlige overføringsflyktinger lavere yrkesaktivitet enn andre mannlige flyktinger, og kvinnene blant overføringsflyktingene har lavest yrkesaktivitet av alle. Igjen er det imidlertid grunn til å understreke at det var svært mange bosniere i gruppen ”øvrige flyktinger” i 1995, og at disse har hatt en raskere integreringsprosess enn mange andre flyktingegrupper. Et annet viktig trekk som framgår av figur 9 er at andelen nyrekruttering til arbeidslivet, altså inntreden av flyktinger som ikke har vært innom arbeidslivet i Norge, synker etter noen år i Norge (kurvene flater ut etter noen år). Dette er kjent også fra tidligere studier (Djuve og Hagen, 1995). Dette mønsteret kan ha to ulike forklaringer: For det første kan det skyldes at langvarig fravær fra arbeidsmarkedet i seg selv virker yrkeshemmende. For det andre kan det tenkes at arbeidsmarkedet selekterer ut de best kvalifiserte i løpet av de første årene i Norge, og at de personene som sitter igjen uten arbeidserfaring etter tre-fire år i utgangspunktet var dårlig kvalifisert for det norske arbeidsmarkedet. Når andelen som blir stående utenfor er størst blant overføringsflyktinger kan dette altså ha sammenheng med at de, som vi har sett, bosettes i kommuner med vanskeligere arbeidsmarked og lavere kompetanse på integreringsarbeid enn andre flyktinger. Det kan imidlertid også skyldes større helseproblemer og mindre av den type kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet.

Når vi studerer de ulike flyktingegruppenes overgang til uføretrygd er forskjellene mer påfallende enn i arbeidsmarkedet. Blant overføringsflyktinger som var sosialhjelpsklienter i 1995 har nærmere en av ti gått over på uføretrygd i løpet av perioden fram til 1999. I tillegg var uføretrygdingen allerede i 1995 høyere blant overføringsflyktingene, slik at den samlede forskjellen i andel uføetrygdede gruppene i mellom er enda større enn det som framkommer av tabell 12.

⁴ Den store avstanden fra dette målet til andelen som har gått over til arbeid uten sosialhjelp har sammenheng med at mange har supplerende sosialhjelp og/eller går inn og ut av arbeid og sosialhjelp. (Dette er i tråd med tidligere funn, som viser at flyktinger og andre innvandrere har en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet enn andre grupper, se f.eks Djuve og Hagen, 1995). Dessuten er det en del som har vært uten sosialhjelp i mer enn ett år før de fikk jobb, og dette er her ikke definert som ”overgang fra sosialhjelp til arbeid uten sosialhjelp”.

Tabell 12: Prosent av flyktninger som fikk sosialhjelp i 1995 som har gått over på uføretrygd i perioden fram til og med 1999. Flyktninger ankommet 1992 til 1995.

| | Overføringsflyktninger | Øvrige flyktninger | Familiegjenforent |
|---------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Menn | 9 | 1 | 2 |
| Kvinner | 5 | 1 | 1 |
| Alle | 8 | 1 | 2 |

Den omfattende uføretrygdingen tyder på betydelige helseproblemer blant overføringsflyktningene. Samtidig kan det være grunn til å etterlyse mer kunnskap om prosessene som leder fram til denne uføretrygdingen, og i hvilken grad dette kan være et resultat av sviktende kvalitet i integreringstiltakene.

Avslutning

I dette notatet har vi sett at bosettingsmønsteret for overføringsflyktninger i store trekk følger bosettingsmønsteret for øvrige flyktningekategorier, men at det er mulig å påvise visse avvik: Overføringsflyktningene bosettes i større grad i Nord-Norge, i noe mindre sentrale kommuner, noe oftere enn andre flyktninger i kommuner med kort erfaring som bosettingskommune og der flyktningekonsulenten (eller tilsvarende) har kortere fartstid i jobben. Det skjedde en endring i bosettingsmønsteret for overføringsflyktninger i 1996. Før denne tid ble overføringsflyktningene bosatt i kommuner med minst like lang erfaring som bosettingskommune som de kommunene som bosatte øvrige flyktningekategorier. Selv om avvikene med noen unntak er nokså beskjedne, kan det være grunn til å spørre om ikke forskjellene med fordel kunne gått i motsatt retning. Levekårsdata antyder at overføringsflyktningene står overfor store utfordringer i prosessen med å tilpasse seg et liv i Norge. De ser ut til å ha et vanskeligere utgangspunkt på arbeidsmarkedet, og omfanget av helseproblemer er betydelig. Samtidig er det snakk om til dels svært barnerike familier, noe som gjør det ekstra viktig å legge til rette for en god integrering av disse familiene i det norske samfunnet. Lav deltakelse i yrkesliv og utdanningsvirksomhet går dessverre ofte sammen med svake norskkunnskaper og liten sosial integrering. Når foreldregenerasjonen blir stående utenfor arbeidsliv og utdanningsaktiviteter får dette svært uheldige konsekvenser for barnas utgangspunkt for norsklæring og skoleprestasjoner.

Flyktningenes sosialhjelpskarrierer og veier over til andre inntektskilder er svært sammensatte og påvirkes av en rekke faktorer. Innenfor dette forprosjektets rammer har det ikke vært mulig å foreta analyser av hvilke forhold som er styrende for hvilke flyktninger som kommer ut av sosialhjelpsbruken, hvor lang tid det tar eller hvilke inntektskilder de får. Slike analyser vil være blant temaene for et eventuelt hovedprosjekt.

Litteratur

Djuve og Hagen (1995): *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport184.

Djuve og Kavli (2000): *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Fafo-rapport344.

Kavli og Svensen (2001): *Overføringsflyktninger – uttak og integrering*. Fafo-notat 2001:8.

Tabellvedlegg

Tabell 1: Antall kommuner som bosetter flyktninger, etter ulike flyktningekategorier og årstall for bosetting

| | Opphold på humanitært grunnlag | Tidl asyl-søkere | Familiegjenforente med flyktninger | Familiegjenforent med person med opphold på humanitært grunnlag | Overføringsflyktninger | Tidligere jugoslaviske internerte | Alle |
|------|--------------------------------|------------------|------------------------------------|---|------------------------|-----------------------------------|------|
| 1992 | 106 | 33 | 76 | 72 | 99 | 1 | 182 |
| 1993 | 104 | 53 | 83 | 85 | 54 | 8 | 176 |
| 1994 | 162 | 236 | 163 | 73 | 27 | 130 | 285 |
| 1995 | 156 | 91 | 165 | 57 | 29 | 126 | 257 |
| 1996 | 99 | 34 | 132 | 64 | 34 | 83 | 203 |
| 1997 | 88 | 40 | 120 | 64 | 77 | 18 | 182 |
| 1998 | 137 | 63 | 115 | 72 | 71 | 1 | 197 |
| 1999 | 215 | 152 | 129 | 66 | 101 | 47 | 260 |

Tabell 2: Prosent flyktninger etter flyktningestatus og bosettingskommunens vurdering av viktigste hinder for integrering. (Spørsmålet var åpent, dvs det ble ikke gitt svaralternativer. Dette er kategoriseringer gjort i etterkant).

| | Overføringsflyktninger | Andre | Total |
|--|------------------------|-------|-------|
| Vanskelig å finne lønnet arbeid | 49,4 | 20,7 | 30,4 |
| Norskopplæring | 1,1 | 2,0 | 1,7 |
| Videreutdanning/kvalifisering | | 3,0 | 2,0 |
| Vanskelig tilnag til kvalifisert tolk | 4,4 | 3,0 | 3,4 |
| Vanskelig sosial integrering | 2,8 | | 0,9 |
| Mangler ved helsetilbud | | 0,8 | 0,6 |
| Mangler ved psykisk helsetilbud | 10,3 | 11,7 | 11,2 |
| Annet | 31,0 | 54,0 | 46,3 |
| Ikke sikker | 1,0 | 4,8 | 3,5 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Antall flyktninger bosatt i kommuner som har svart | 5309 | 10416 | 15725 |

Tabell 3: Fordeling av flyktninger bosatt i perioden 1992 til 1999 etter gjennomsnittlig fartstid for flyktningekonsulentene i kommunen de ble bosatt.

| | Andre flyktninger | Overføringsflyktninger | Total |
|--------------------------|-------------------|------------------------|-------|
| Mer enn ett års erfaring | 91,3 | 83,0 | 88,5 |
| Inntil ett års erfaring | 8,7 | 17,0 | 11,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tabell 4: Fordeling av flyktninger bosatt i 1999 etter gjennomsnittlig fartstid for flyktningekonsulentene i kommunen de er bosatt.

| | Flyktninger bosatt i kommuner der overføringsflyktninger utgjør inntil 20 prosent av totalt antall bosatte flyktninger | Flyktninger bosatt i kommuner der overføringsflyktninger utgjør mer enn 20 prosent av totalt antall bosatte flyktninger | Total |
|------------------------------|--|---|-------|
| Ett år eller mindre erfaring | 88,9 | 76,7 | 84,9 |
| Mer enn ett års erfaring | 11,1% | 23,3 | 15,1 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tabell 5: Flytteaktivitet etter flyktingestatus. Flyktninger bosatt i perioden 1992 til 1999. Prosent.

| | Humanitært grunnlag | Tidl. asylsøkere | Familiegjenforente med flyktninger | Familiegjenforente med personer med opphold på humanitært grunnlag | Overføringsflyktninger | Tidligere jugoslaviske internerte |
|----------------|---------------------|------------------|------------------------------------|--|------------------------|-----------------------------------|
| ikke flyttet | 70,6% | 68,3% | 72,4% | 73,6% | 75,1% | 70,6% |
| Flyttet | 28,4% | 17,3% | 16,9% | 24,0% | 24,0% | 13,9% |
| Forlatt landet | ,9% | 14,0% | 9,9% | 2,3% | ,7% | 14,6% |
| Død | ,1% | ,4% | ,7% | ,1% | ,2% | ,9% |

Tabell 9: Gjennomsnittlig antall barn under 12 år i 1995, etter familietype og flyktingestatus. Flyktninger ankommet 1992 til 1995.

| | Overføringsflyktning | Øvrige flyktninger | Familiegjenforening. | Alle |
|-------------------|----------------------|--------------------|----------------------|------|
| Ektepar med barn | 2,00 | 1,37 | 0,74 | 1,33 |
| Enslig mor | 1,20 | 0,97 | 1,04 | 1,06 |
| Enslig far | 0,29 | 0,51 | 0,14 | 0,37 |
| Samboere m barn | 1,50 | 1,39 | 1,25 | 1,35 |
| Ektepar uten barn | 0,29 | 0,08 | 0,07 | 0,11 |
| Enslig | 0,06 | 0,08 | 0,05 | 0,07 |
| Table Total | 0,82 | 0,72 | 0,47 | 0,69 |

Overføringsflyktninger: Bosettingskommuner og integrering. Forprosjekt

Dette notatet presenterer resultatene fra et forprosjekt om bosettingsmønster og integrering av overføringsflyktninger. Utgangspunktet for prosjektet var data som tyder på at overføringsflyktninger har en vanskeligere integreringskarriere enn andre flyktningekategorier, og at det derfor kan være grunn til å ta spesielle hensyn ved bosetting og integrering av disse. I forprosjektet er følgende problemstillinger belyst: Hva kjennetegner kommuner som bosetter overføringsflyktninger, sammenliknet med kommuner som bosetter andre flyktningekategorier? Er det forskjeller i kommunenes sentralitet, arbeidsledighetsnivå og erfaring med integreringsarbeid? Er det forskjeller i flyttemønstre mellom de ulike flyttekategoriene? Avslutningsvis er det også kort presentert data for yrkesdeltakelse og uføretrygding, for å gi en indikasjon på forskjeller i integreringsgrad etter flyktningestatus.

