

Integrationslovens betydning for flygtninges bosætning

af

Chantal Pohl Nielsen
Kræn Blume Jensen

akf forlaget
februar 2006

Forord

Denne rapport om integrationslovens betydning for flygtninges bosætning er blevet til efter anmodning fra Integrationsministeriet. Formålet har været at belyse, hvordan integrationsloven siden 1999 har påvirket boligplaceringen af de nyankomne flygtninge og deres efterfølgende flyttemønstre. Integrationsloven stiller efter en mere lige fordeling af nyankomne flygtninge blandt landets kommuner, således at også de mindre kommuner er med til at løfte integrationsopgaven. Et af instrumenterne består i at forpligte flygtningene til at blive boende i placeringskommunen i den treårige introduktionsperiode, såfremt de ønsker at modtage introduktionsydelse. Et centralt spørgsmål i rapporten er derfor, i hvilket omfang det lykkes at fastholde flere flygtninge i boligplaceringskommunen.

Rapporten beskriver på den baggrund omfanget af flytninger blandt nyankomne flygtninge.

For at belyse mulige forklaringer på de observerede flyttemønstre, giver rapporten en karakteristik af de flygtninge, som flytter, samt et overblik over, hvad der kendetegner til- og fraflytningskommunerne. Herudover indeholder rapporten en beskrivende analyse af beskæftigelsessituationen blandt de flygtninge som flytter.

Analyserne er foretaget på baggrund af akf's registerbaserede database, suppleret med oplysninger fra Udlændingestyrelsen. Efter aftale med Ministeriet er der i rapporten udelukkende foretaget deskriptive analyser. Der er derfor ikke taget hensyn til spillet mellem forskellige forklarende faktorer eller bagvedliggende årsagssammenhænge, som kan have betydning for tolkningen af resultaterne. Til trods for denne afgrænsning, kommer rapportens analyser frem til mange interessante konklusioner.

Integrationsministeriet er den direkte målgruppe for rapporten, men den forventes også at have betydelig interesse for kommunerne, Udlændingestyrelsen, KL og Dansk Flygtningehjælp.

Analyserne og rapporten er udarbejdet af seniorforsker Chantal Pohl Nielsen og forsker Kræn Blume Jensen, som også har været projektleder på projektet. Undersøgelsen er finansieret af Integrationsministeriet.

Kræn Blume Jensen

Februar 2006

Indhold

1 Sammenfatning	7
1.1 Baggrund og formål	7
1.2 Analysens resultater	8
 2 Analysens formål, datagrundlag og definitioner	 13
2.1 Formål	13
2.2 Datagrundlaget	14
2.3 Definitioner og afgrænsninger	15
 3 Den danske boligplaceringspolitik gennem tiden	 21
3.1 Perioden 1986-1998	21
3.2 Perioden 1999 og frem	24
 4 Hvor mange flygtninge flytter, og hvornår flytter de	 28
4.1 Hvor mange flygtninge flytter?	28
4.2 Hvornår er flytteintensiteten størst?	30
 5 Hvad kendetegner de flygtninge, som flytter?	 33
5.1 Flygtningenes alder	33
5.2 Flygtningenes civilstand	35
5.3 Husstande med og uden børn	37
 6 Hvad kendetegner fraflytnings- og tilflytningskommunen?	 39
6.1 Hvor flytter flygtningene hen?	39

6.2 Kommunestørrelse	42
6.3 Beskæftigelsesmuligheder i kommunen	45
6.4 Etnisk koncentration.....	47
6.5 Udsatte boligområder.....	50
6.6 »Gode og mindre gode« integrationskommuner?	52
6.7 Flytninger i forhold til den nye kommunestruktur	54
 7 Hvor bor de flygtninge, som vælger at blive boende?.....	57
 8 Beskæftigelsessituationen blandt de flygtninge, der flytter	63
8.1 Beskæftigelsessituationen blandt flygtninge, der flytter	64
8.2 Beskæftigelsessituationen fordelt efter, hvornår flytningen er foretaget.....	66
8.3 Beskæftigelsessituationen fordelt på alder	68
8.4 Flytter flygtninge til eller fra beskæftigelse?.....	69
8.5 Flytning og uddannelse	70
 Bilag	
1 Udsatte boligområder.....	72
2 Supplerende kommunekort	73
3 Overlevelseskurver	80
4 Flytteintensiteter korregeret for flytninger mellem midlertidige og permanente boliger	81
5 Uddannelsessituationen blandt flygtninge, der flytter.....	83
 Litteratur.....	85
 English Summary	89
 Noter.....	95

1 Sammenfatning

1.1 Baggrund og formål

Analysens formål er at belyse integrationslovens betydning for flygtninges bosætning og geografiske mobilitet. Integrationsloven blev indført den 1.1.1999, og med den fik kommunerne overdraget ansvaret for integrationsopgaven. Politikken om boligplacering af nyankomne flygtninge er derfor blevet et meget centralt instrument til at sikre, at denne opgave bliver fordelt på en hensigtsmæssig måde mellem landets kommuner. For selv om flygtninge ikke udgør nogen stor andel af det samlede antal nyankomne udlændinge, så er en væsentlig del af det mere indsatskrævende integrationsarbejde knyttet til netop flygtninge.

Efter den nye lov tilstræbes der gennem kvoter at opnå en mere lige fordeling af nyankomne flygtninge blandt landets kommuner, hvor der tages hensyn til den enkelte kommunes andel af den samlede befolkning og dens andel af det samlede antal indvandrere og flygtninge. For så vidt muligt at fastholde denne fordeling er de boligplacerede flygtninge som udgangspunkt forpligtet til at blive boende i boligplaceringskommunen under det treårige introduktionsprogram, såfremt de ønsker at bevare retten til at modtage introduktionsydelse. Kun i helt særlige tilfælde har flygtninge mulighed for at fraflytte boligplaceringskommunen, uden at han/hun mister retten til denne ydelse. Der er intet til hinder for, at en flygtning, som fx får arbejde i en anden kommune, flytter.

På denne baggrund er formålet med nærværende rapport at undersøge bosætningen og flyttemønstre blandt flygtninge ankommet til Danmark i perioden 1997-2005, dvs. både før og efter integrationslovens indførelse,

for at afdække den mulige betydning heraf. Der er tale om en beskrivende analyse, som har til formål at kaste lys over følgende emner:

- Fordelingen af nyankomne flygtninge 1997-2005 mellem landets kommuner
- Omfanget af flytninger væk fra boligplaceringskommunen blandt flygtninge
- En karakteristik af de flygtninge, som flytter samt af fra- og tilflytningskommunerne
- En analyse af beskæftigelsessituationen blandt flygtninge, der flytter.

Ved fremstilling af resultaterne skelnes der konsekvent imellem de flygtninge, der er omfattet af integrationsloven og de flygtninge, der ikke er. Ligeledes sondres der imellem flytninger foretaget i introduktionsperioden (dvs. inden for de første tre års ophold i Danmark) og flytninger foretaget efter. På denne måde kan en eventuel »før og efter«-virkning af integrationsloven på flygtnings flyttemønstre anskueliggøres.

Analyserne er foretaget på baggrund af akf's registerbaserede database, suppleret med oplysninger fra Udlændingestyrelsen. Rapporten opdaterer og udvider en tidligere akf-analyse på området (se Husted og Jensen 2003). Det skal understreges, at konklusionerne i denne rapport udelukkende bygger på beskrivende analyser, og der kan derfor ikke siges noget håndfast om bagvedliggende årsagssammenhænge. Rapporten kan imidlertid, ud over at bidrage med interessante beskrivende resultater, være en god indgangsvinkel til en efterfølgende modelbaseret og mere detaljeret økonometrisk analyse.

1.2 **Analysens resultater**

Rapportens analyser kommer frem til mange interessante konklusioner. I sammenligning med akf's tidligere analyse på området (Husted og Jensen 2003) giver det nu større datamateriale mulighed for mere klare og entydige konklusioner omkring betydningen af integrationsloven for nyankomne flygtnings flyttemønstre. Seks hovedkonklusioner fra analysen præsenteres i det følgende.

Boligplaceringen virker – den initiale spredning er større

Før implementeringen af integrationsloven blev hovedparten af de nyankomne flygtninge boligplaceret i de større kommuner. Med indførelsen af den nye boligplaceringspolitik viser analyserne, at der er kommet en langt større geografisk spredning af de nyankomne flygtninge i forhold til før. Det er lykkedes at »aflaste« de store kommuner, som før var hovedmodtagere af nyankomne flygtninge samtidig med, at langt flere af de kommuner, der før kun modtog få flygtninge, siden 1999 har modtaget flere af de nyankomne flygtninge.

Flere bliver endda boende – også efter introduktionsperioden

Integrationsloven betyder som forventet, at langt færre flygtninge fraflytter boligplaceringskommunen i introduktionsperioden, dvs. i løbet af de første tre år efter indvandring. Selv om en del af de flygtninge, der er omfattet af integrationsloven, »opsparer« et flytteønske, som realiseres, når introduktionsperioden afsluttes, er der alligevel mange, som vælger ikke at benytte sig af deres mulighed for frit at fraflytte boligplaceringskommunen. Samlet set er der en flyttefrekvens på 7% blandt flygtninge, der er omfattet af integrationsloven, mod 17% blandt flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven. Alt i alt tyder resultaterne altså på, at loven – også på lidt længere sigt – fastholder flere flygtninge i boligplaceringskommunen, end det var tilfældet, før loven blev indført. Som konsekvens af den nye boligplaceringsordning er de flygtninge, som vælger ikke at fraflytte deres boligplaceringskommune bredt fordelt over hele landet. Dette billede afspejler naturligvis i høj grad selve boligplaceringspolitikken efter 1999, som jo netop har til hensigt at sikre en bredere fordeling af de nyankomne flygtninge. Det interessante er imidlertid, at også de mindre kommuner formår at fastholde flere flygtninge end før – også efter introduktionsperioden.

Storbyerne og ghettoområderne lokker dog fortsat

Der er ingen tvivl om, at det er storbyerne og de store kommuner, som flygtningene søger hen imod, når de fraflytter boligplaceringskommunen. Samtidig er tilbøjeligheden til at fraflytte en lille kommune relativt stor sammenlignet med tilbøjeligheden til at fraflytte en stor kommune. Inte-

grationsloven synes dog at have bevirket, at tilbøjeligheden til at fraflytte de små kommuner er blevet mindre end før – også når flygtningene ikke længere er forpligtet til at forblive bosiddende i boligplaceringskommunen, dvs. efter introduktionsperioden. Flygtninge har endvidere en klar tendens til at flytte til kommuner med en høj andel af indvandrere fra ikke-vestlige lande og dermed antageligvis efter sociale/etniske netværk. Hvad angår udsatte boligområder (15 udvalgte boligområder/ghettoområder, kendetegnet ved en meget høj andel af indvandrere og folk uden for arbejdsmarkedet), viser resultaterne, at kun ganske få flytter fra, mens relativt mange flytter til disse områder, og at dette mønster også gælder for flytninger foretaget efter introduktionsperioden. Dette mønster synes integrationsloven ikke at have ændret på.

Reglerne om introduktionsydelse påvirker givetvis flyttebeslutningen

Generelt har de unge mest mod på at flytte. Forskellene i flyttefrekvens mellem aldersgrupperne er mest udtalt for flygtninge omfattet af integrationsloven og som vælger at flytte i løbet af introduktionsperioden. Analyserne viser også, at flygtninge, som er enlige, har større tilbøjelighed til at flytte i forhold til flygtninge, som er gifte/samboende. Denne tendens er også mest udpræget for flygtninge omfattet af integrationsloven og som vælger at flytte i introduktionsperioden. Endvidere er husstande med børn mindre tilbøjelige til at flytte i introduktionsperioden end husstande uden børn. Tilsammen synes disse resultater at indikere en effekt af integrationsloven på flyttemønstrene. Den lavere flyttefrekvens blandt disse grupper kan også forklares ved, at flygtningefamilier med børn (som oftest også indgår i gruppen gifte/samboende) etablerer tilhørsforhold til skoler, institutioner, fritidsklubber, mv., som gør, at de har mindre incitament til at fraflytte boligplaceringskommunen. Samtidig er forsørgerpligten større for familier med børn (og for den sags skyld også for gifte/samboende i forhold til enlige), og de er derfor mere sårbare over for risikoen for at miste retten til introduktionsydelsen, hvis de fraflytter boligplaceringskommunen i introduktionsperioden.

Beskæftigelsesmuligheder og integrationsindsatsen synes ikke at påvirke flyttebeslutningen

Beskæftigelsesmulighederne, beskrevet ved ledighedsgraden, i hhv. til- og fraflytningskommunen synes ikke at have nogen større betydning for flygtningenes flyttemønstre. Det kan i hvert fald ikke påvises, at flygtninge flytter til kommuner med lav ledighedsgrad og dermed antageligvis bedre beskæftigelsesmuligheder (alt andet lige). Dette resultat gælder både for flygtninge, der er omfattet af integrationsloven og for flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven. Der er dog en vis tilbøjelighed til, at flygtninge fraflytter kommuner med høj ledighed, og at denne tendens er stærkest for flygtninge omfattet af integrationsloven og som flytter efter introduktionsperioden. Når de mest »populære« tilflytningskommuner blandt flygtninge sammenholdes med de kommuner, som i andre akf-analyser (Husted og Heinesen 2006) udpeges som værende særligt dygtige til at udføre en effektiv integrationsindsats, må det konkluderes, at der ikke er megen overlap. Det kan således ikke påvises, at kommunernes integrationsindsats har nogen betydning for flyttemønstrene i den forstand, at flygtninge, når de fraflytter boligplaceringskommunen, flytter til de kommuner, som yder en effektiv integrationsindsats.

Dog kommer en del flygtninge i job efter de er flyttet

Resultaterne viser, at flygtninge, der flytter, overordnet set oplever en mere gunstig beskæftigelsessituation end kontrolgruppen – andelen i beskæftigelse er simpelthen større – men at beskæftigelsen er relativt ustabil i begge grupper. Hvorvidt flytningen er foretaget i løbet af introduktionsperioden har også betydning for beskæftigelsessituationen. Gruppen af flygtninge, som flytter i introduktionsperioden, har en højere beskæftigelsesandel i perioden efter flytningen end gruppen af flygtninge, der først flytter efter introduktionsperioden. Mulige forklaringer herpå kan være, at den førstnævnte gruppe af personer flytter, fordi de har en forventning om (eller en lovning på) beskæftigelse i den nye bopælskommune, eller fordi de generelt er mere ressourcestærke og derfor tager chancen og fraskriver sig retten til at modtage introduktionsydelse.

Sammenhængen mellem den enkelte flygtnings beslutning om at fraflytte boligplaceringskommunen og hans/hendes efterfølgende beskæfti-

gelsessituation er dog ikke entydig. Beskæftigelsesanalysen ser nemlig også på, hvorvidt den enkelte flygtning flytter fra eller til beskæftigelse. Blandt de flygtninge, som er arbejdsløse på flyttetidspunktet, og som vælger at flytte i introduktionsperioden, oplever eksempelvis 7% at være i beskæftigelse tre måneder efter flytningen. Omvendt viser resultaterne, at blandt de flygtninge, som er i beskæftigelse på flyttetidspunktet, og som flytter i introduktionsperioden, oplever 17% at være arbejdsløse tre måneder efter flytningen. Som de øvrige resultater i analysen viser, er der imidlertid tale om en lang række af faktorer, som samtidig er bestemmende for flygtningenes flyttemønstre. En modelbaseret økonometrisk analyse vil kunne belyse betydningen af de enkelte faktorer mere detaljeret samt afdekke de kausale sammenhænge.

2 **Analysens formål, datagrundlag og definitioner**

2.1 **Formål**

Rapportens overordnede formål er at belyse integrationslovens betydning for nyankomne flygtnings bosætning og flyttemønstre. Integrationsloven blev indført den 1.1.1999, og med den fik kommunerne overdraget ansvaret for integrationen af de nyankomne flygtninge. Politikken om boligplacering af de nyankomne flygtninge er derfor blevet et meget centralt instrument til at sikre, at denne opgave bliver fordelt på en hensigtsmæssig måde mellem landets kommuner. Mere præcist har boligplaceringspolitikken haft til hensigt at sikre en mere lige fordeling af de nyankomne flygtninge blandt landets kommuner, således at kommuner, der ikke tidligere har modtaget nyankomne flygtninge, i væsentligt omfang nu skal modtage en større andel. Derudover kan flygtninge ankommet efter 1.1.1999, og som derfor er omfattet af integrationsloven, kun flytte fra en kommune til en anden under det treårigt introduktionsprogram, såfremt tilflytterkommunen overtager integrationsansvaret. I modsat fald mister flygtningen retten til at modtage introduktionsydelse. Tilflytterkommunen kan vælge at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, hvis det har væsentlig betydning for den enkelte flygtnings introduktionsforløb, fx ved beskæftigelse eller uddannelse eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor. Dette er en klar stramning af loven i forhold til tidligere, hvor flygtningene blot blev opfordret til at forblive i boligplaceringskommunen under introduktionsforløbet.

Alt andet lige forventes indførelsen af integrationsloven derfor at reducere omfanget af flytninger blandt flygtninge i løbet af de første tre år af

deres ophold, som introduktionsprogrammet varer – alt andet lige. Det er imidlertid et åbent spørgsmål, hvorvidt loven på længere sigt formår at fastholde flygtninge i de kommuner, hvori de er boligplaceret, eller om et flytteønske »opsøres« og realiseres, når introduktionsprogrammet udløber. Hvis introduktionsforløbet betyder, at flere flygtninge får etableret tilhørsforhold til arbejdspladser, skoler, institutioner, mv. i boligplaceringskommunen, har de mindre incitament til at fraflytte boligplaceringskommunen senere hen. Omvendt hvis de har bedre muligheder for (eller lovning på) beskæftigelse i en anden kommune end boligplaceringskommunen, giver dette et incitament til at fraflytte boligplaceringskommunen. Med den hensigt at belyse disse emner fokuserer denne rapport konkret på følgende:

- Fordelingen af nyankomne flygtninge 1997-2005 mellem landets kommuner
- Omfanget af flytninger blandt flygtninge væk fra boligplaceringskommunen
- En karakteristik af de flygtninge, som flytter samt af fra- og tilflytningskommunerne
- En analyse af beskæftigelsessituationen blandt flygtninge, der flytter.

Fordelingen af de nyankomne flygtninge er temaet i kapitel 3, mens omfanget af flytninger blandt flygtninge væk fra boligplaceringskommunen belyses i kapitel 4. En karakteristik af dem, som flytter, samt af til- og fraflytningskommunerne gives i kapitel 5 og 6, mens kapitel 7 danner et billede af, hvor de, som ikke flytter, bor. Afslutningsvis indeholder kapitel 8 en analyse af beskæftigelsessituationen blandt flygtninge, der flytter.

2.2 Datagrundlaget

Analyserne i rapporten baseres på flygtninge ankommet til Danmark i perioden 1997-2005. Datagrundlaget består af fire hovedelementer. Udgangspunktet er akf's registerbaserede database, som omfatter alle indvandrere i Danmark i perioden 1.1.1984-30.9.2005.¹ Det andet hovedelement i datagrundlaget består af oplysninger fra Udlændingestyrelsen vedrørende opholdsgrundlaget for udlændinge, som har fået opholdstilladelse

i perioden 1.1.1997 og frem til nu². Dette er også årsagen til at vi ikke inddrager flygtninge ankommet før 1997, idet deres opholdsgrundlag ikke er registreret. Det tredje hovedelement i datagrundlaget består af aggregerede kommunedata fra Danmarks Statistik.³ Heri indgår information om befolkningstal, ledighedsgrader og andelen af udlændinge fra ikke-vestlige lande bosiddende i hver enkelt kommune. Til sidst anvendes også en del af akf's registerbaserede database, som beskriver arbejdsmarkedstilstande på månedsbasis i perioden 1999-2003⁴.

2.3 Definitioner og afgrænsninger

Afgrænsning af flygtninge

Analyserne vedrører personer, som ifølge oplysningerne fra Udlændingestyrelsen, har fået opholdstilladelse enten som flygtninge eller på basis af et andet asylgrundlag som fx humanitær opholdstilladelse, uledsagede mindreårige, udsendelseshindrede og andre med ganske særlige grunde. Disse personer betegnes i det følgende samlet som »flygtninge«. Andre udlændinge, herunder personer, der er kommet til landet som led i en familiesammenføring (til enten flygtninge eller andre udlændinge), er ikke indbefattet i analysen. Årsagen hertil er, at disse personer ikke er omfattet af boligplaceringsordningen, idet de kommer til Danmark på baggrund af en familiemæssig tilknytning. Der er enkelte personer, som optræder med flere registrerede opholdsgrundlag (førstegangstilladelser givet på forskellige grundlag), men til analyserne her betragtes kun det første registrerede opholdsgrundlag. Der fokuseres endvidere alene på flygtninge, der var over 18 år på indvandringstidspunktet, idet introduktionsprogrammet som udgangspunkt kun gælder for personer over 18 år.

Flygtninge omfattet af integrationsloven

I akf's datamateriale foreligger der oplysninger om flygtningenes indvandringsdatoer. I de tilfælde, hvor der er registreret flere datoer, anvendes den første indrejsedato. Personer, som har været i Danmark før 1997, men som har forladt landet igen, for derefter at genindvandre i perioden 1997-2005, er således ikke inddraget i analysen⁵. Der er endvidere et mindre antal personer, for hvem der mangler oplysninger om indvandringsdato.

Disse personer medtages ligeledes ikke i analysen⁶, og det samme gælder personer, som har brudte ophold i Danmark. Oplysningerne om den første indrejsedato bruges til at afgøre, hvorvidt personen er omfattet af integrationsloven eller ej. Flygtninge ankommet før 1.1.1999 er ikke omfattet af integrationsloven og betegnes derfor i det efterfølgende som »flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven«. Flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, følges i perioden 1.1.1997-30.9.2005 eller indtil genudvandring. Flygtninge ankommet efter 1.1.1999 er omfattet af integrationsloven og omtales derfor i det efterfølgende som »flygtninge omfattet af integrationsloven«. Flygtninge omfattet af integrationsloven følges i perioden 1.1.1999-30.9.2005 eller indtil genudvandring⁷.

Introduktionsperioden

I analyserne skelnes overordnet imellem en opholdstid på mere eller mindre end tre år efter indvandring. De første tre år efter indvandring betegnes i det efterfølgende som »introduktionsperioden«. For flygtninge omfattet af integrationsloven svarer introduktionsperioden til den periode, som integrationsloven foreskriver, at introduktionsprogrammet for flygtninge varer, og hvor de som udgangspunkt er forpligtet til at blive boende i boligplaceringskommunen, hvis de vil opretholde retten til introduktionsydelse. For flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, dvs. flygtninge indvandret før 1.1.1999, varede introduktionsprogrammet kun 18 måneder. Af sammenligningshensyn defineres introduktionsperioden imidlertid ens for begge grupper af flygtninge (dvs. også de første tre år efter indvandring for flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven), idet det interessante i denne sammenhæng er, hvorvidt flygtningene har haft mulighed for at flytte ubegrænset i introduktionsperioden eller ej.

Definition af flytninger

Med hensyn til flytninger er det vigtigt at understrege, at analyserne udelukkende koncentrerer sig om flygtningenes *første flytning*, dvs. bort fra boligplaceringskommunen. Hvad der sker herefter er ikke inddraget i analysen.

I analysen fokuseres alene på interkommunale flytninger – dvs. flytninger, som krydser en kommunegrænse. For hver person er der informati-

on om, i hvilken kommune den pågældende er bosiddende primo året. Derudover findes en dato for den seneste adresseændring anmeldt til Folkeregistret. For flygtninge, der er omfattet af integrationsloven, er boligplaceringskommunen endvidere oplyst⁸. Disse informationer anvendes til at bestemme, hvorvidt en flytning har fundet sted. Hvis en given person har en registreret adresseændring i et givet år, og bopælskommunen ultimo det år ikke er identisk med bopælskommunen primo i året, har en interkommunal flytning fundet sted. For et mindre antal personer mangler der oplysninger om boligplaceringskommunen. I de tilfælde, hvor der er tale om flygtninge, som er indvandret før 1999, antages det, at den først tilgængelige oplysning om bopælskommune er boligplaceringskommunen (dvs. i praksis kommunen primo i året efter indvandringsåret.) For flygtninge, der er indvandret efter 1999, slettes de observationer, hvor boligplaceringskommunen ikke er registreret. Der er også et mindre antal personer, for hvem den registrerede indvandringsdato ligger efter den første adresseændringsdato. Disse personer medtages ligeledes ikke i analysen.

Mange nyankomne flygtninge tilbringer deres første tid i en midlertidig bolig, indtil en permanent bolig er fundet, hvorefter den pågældende flytning flytter til den permanente bolig, eventuelt i en anden kommune⁹. Dette er især et problem for flygtninge ankommet før 1999. En sådan flytning er i nærværende sammenhæng ikke at betragte som en reel flytning. Problemet er blot, at det ikke er registreret, hvorvidt en given bolig er en midlertidig eller en permanent bolig. I tidligere danske analyser frasorteredes flytninger inden for amtsgrænser foretaget inden for det første år efter indvandringsdatoen, idet disse blev antaget ofte at være flytninger fra midlertidige til permanente boliger (Damm 2005)¹⁰. Man risikerer dog på den måde at frasortere mange flytninger, som i praksis er reelle flytninger. I nærværende analyse betragtes flytninger foretaget af flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, inden for de første tre måneder efter indvandringstidspunktet som værende fra en midlertidig til en permanent bolig og er dermed ikke talt med som en reel flytning¹¹. For flygtninge, der er ankommet efter 1999, og som derfor er omfattet af integrationsloven, er flytninger imellem en midlertidig og en permanent bolig ikke umiddelbart et problem for analyserne. Det skyldes, at boligplaceringskommunen har ansvaret for boligplaceringen fra starten af flygtningens introduktionsperiode

og både den midlertidige og den permanente bolig vil derfor som regel være i boligplaceringskommunen.

Udsatte boligområder

I analyserne beskrives det, hvorvidt flygtninge, der flytter, bosætter sig i udsatte boligområder. I praksis er det 15 boligområder, der fra politisk hold er i fokus, men i datagrundlaget er det kun muligt at inddrage 13 af de 15 (se bilag 1 for en nærmere beskrivelse af de indbefattede boligområder). Boligområderne er karakteriseret ved en høj koncentration af etniske minoriteter og folk uden for arbejdsmarkedet, mens folk med fast tilknytning til arbejdsmarkedet er underrepræsenteret. Den høje andel af indvandrere og efterkommere og den lave arbejdsmarkedstilknytning bevirker til sammen, at integrationen vanskeliggøres¹².

Bemærk, at begrebet »udsatte boligområder« i denne rapport ikke er fuldt ud identisk med den definition af udsatte boligområder, der tidligere er anvendt i analyser foretaget af akf (se eks. Hummelgaard m.fl. 1997), om end mange af boligområderne går igen (se bilag 1).

Arbejdsmarkedsforløb og beskæftigelse

I rapportens kapitel 8 er beskæftigelsessituationen blandt flygtninge der flytter i fokus. Til at beskrive beskæftigelsessituationen anvendes akf's registre for arbejdsmarkedsforløb. I disse registre er hvert enkelt individ registreret med arbejdsmarkedstilstande på månedsbasis. Det vil sige, at vi i et givet år har oplysninger om arbejdsmarkedstilstande for den enkelte person i januar, februar, marts, osv. Arbejdsmarkedstilstande kan eksempelvis være beskæftigelse, uddannelse, aktivering mv. (se Jensen 2005). De månedsopdelte arbejdsmarkedstilstande anvendes til at konstruere sammenhængende arbejdsmarkedsforløb, eksempelvis et beskæftigelsesforløb på seks måneder, der varer fra februar – juli 2001. I denne rapport inddrages beskæftigelsesforløb og uddannelsesforløb med en varighed på mindst to måneder. Grænsen på to måneder sættes for at sikre, at der er tale om forløb med en vis grad af stabilitet. Baggrunden for, at der også kigges på uddannelsesforløb, er, at beskæftigelse og uddannelse ofte analyseres samlet i andre analyser. Vi har dog valgt at adskille beskæftigelse og uddannelse, idet beskæftigelse er mest interessant i relation

til flytninger, men for fuldstændighedens skyld er uddannelse også inddraget, men som en selvstændig kategori.

De månedsopdelte arbejdsmarkedstilstande bygger på registre i Danmarks Statistik, hvoraf en del opdateres med en vis forsinkelse. De månedsopdelte arbejdstilstande er således kun tilgængelige frem til og med ultimo 2003. Den del af rapportens analyser, der involverer beskæftigelses- og uddannelsesaspekter, er derfor kun foretaget på data, der omfatter perioden 1999-2003.

Sammenligning med en lignende analyse

På vegne af 6-by-samarbejdet (som består af kommunerne København, Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers) har NIRAS Konsulenterne i oktober 2005 udarbejdet en analyse af bosætnings- og flyttemønstrene blandt personer omfattet af integrationsloven (NIRAS Konsulenterne 2005). Deres fokus er på til- og fraflytning til 6-by-kommunerne, og analysen kommer frem til følgende resultater:

- Personer under integrationsloven bosætter sig i højere grad i 6-by-kommunerne end i landets øvrige kommuner.
- Der er flere, der flytter til 6-by-kommunerne, end der fraflytter disse byer.
- Fra 2002 og frem stiger tilflytningen til 6-by-kommunerne, idet der er et tidsmæssigt sammenfald med, at de første personer under integrationsloven afslutter det treårige introduktionsprogram i 2002, hvorefter de frit kan flytte.

Alt i alt konkluderer NIRAS således, at 6-by-kommunerne, trods integrationsloven fra 1999, oplever en markant tilflytning af indvandrere.

Som det vil fremgå, kommer nærværende akf-analyse også frem til en overordnet konklusion om, at de store kommuner er populære tilflytningskommuner og, at når flygtninge først har bosat sig i de store kommuner, er der kun få, som vælger at fraflytte. Men i modsætning til NIRAS-analysen, som kun betragter personer ankommet efter 1.1.1999, ser vi også på flyttemønstrene blandt personer ankommet *før* integrationslovens ikrafttræden. Dermed har vi et sammenligningsgrundlag, som fører til et mere nuanceret

billede af, hvad integrationsloven egentlig har betydet for bosætnings- og flyttemønstrene.

Det er imidlertid nødvendigt at påpege, at datagrundlaget for nærværende analyse adskiller sig på flere vigtige punkter fra NIRAS-analysen. En meget afgørende forskel på akf og NIRAS-analyserne vedrører, hvilken flytning der analyseres på. I nærværende rapport fokuseres som nævnt alene på den første reelle flytning bort fra boligplaceringskommunen. NIRAS vælger at se på den seneste flytning, som i mange tilfælde ikke vil være en flytning bort fra boligplaceringskommunen. En anden vigtig forskel er, at analyserne her i rapporten kun omfatter personer, som har fået ophold i Danmark som flygtninge (se ovenfor), mens familiesammenførte ikke inddrages. NIRAS sonderer ikke mellem flygtninge og andre indvandrere, eksempelvis familiesammenførte. Akf har endvidere adgang til præcise oplysninger om udlændinges opholdsgrundlag, hvorimod NIRAS har defineret opholdsgrundlag ud fra indvandrernes oprindelsesland og varigheden af deres ophold i Danmark.

Af andre forskelle kan nævnes, at hvor analysen her i rapporten kun inkluderer personer som ved indvandringstidspunktet var over 18 år, vælger NIRAS at inkludere børn under 18 år. Vi har endvidere valgt at se bort fra personer, som er indvandret til Danmark ad flere omgange, mens NIRAS vælger at betragte det første registrerede indrejsetidspunkt for personer, som flere gange rejser ind og ud af Danmark. Til sidst kan det nævnes, at hvor NIRAS-analysen løber frem til 1.1.2005, så løber nærværende analyse frem til 30.9.2005.

3 **Den danske boligplaceringspolitik gennem tiden**

Igennem perioden 1986-2005 har skiftende politikker resulteret i forskellige boligplaceringsordninger for nyankomne flygtninge. I perioden 1986-1998 placerede Dansk Flygtningehjælp de nyankomne flygtninge i henhold til den dengang gældende boligplaceringsordning. Efter implementeringen af integrationsloven, dvs. i perioden 1.1.1999 og frem til i dag, visiteres nyankomne flygtninge af Udlændingestyrelsen til de enkelte kommuner i henhold til integrationsloven. Herefter er det kommunernes ansvar at finde boliger til de til kommunen anviste flygtninge. Nedenfor beskrives kort indholdet i de to forskellige boligplaceringsordninger.

3.1 **Perioden 1986-1998**

Året 1986 markerede starten på den første danske boligplaceringspolitik for nyankomne flygtninge (Damm 2003). Flygtninge gennemgik efter ankomsten til Danmark et 18-måneders introduktionsprogram, som bl.a. bestod af undervisning i det danske sprog, dansk kultur, jobtræning mv. (Atkinson og Olsen 1998). Dette introduktionsforløb foregik i de kommuner, hvori de nyankomne flygtninge var blevet boligplaceret. De nyankomne flygtninge blev i 1986 boligplaceret i 182 ud af de 275 danske kommuner (Damm 2003). Opgaven med at finde en permanent bolig til de nyankomne flygtninge påhvilede Dansk Flygtningehjælp.

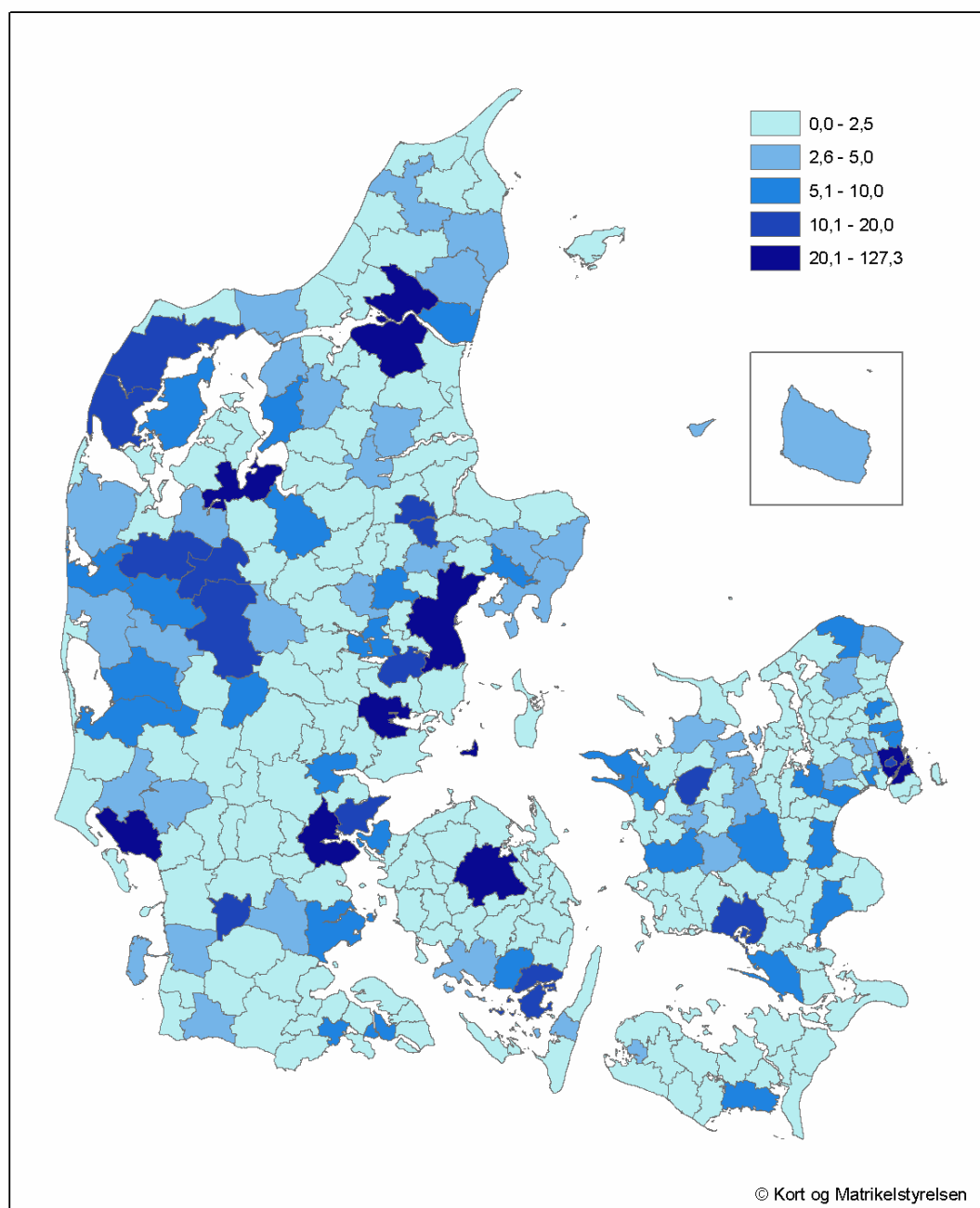
Fordelingen af flygtninge i de enkelte kommuner blev foretaget på baggrund af modtagerkommunens forudsætninger/muligheder for at huse og integrere flygtninge (Damm 2003). Det vil sige, at kommuner med

mange almennyttige boliger, mange uddannelsespladser og gode beskæftigelsesmuligheder modtog relativt mange flygtninge. Ligeledes forsøgte man at boligplacere nyankomne flygtninge i de kommuner, som allerede havde et vist antal flygtninge (eller indvandrere i øvrigt) med samme etniske oprindelse¹³. Dog søgte man i forbindelse med boligplaceringen at udligne eventuelle forskelle i koncentrationen af indvandrere kommunerne imellem. Dette var dog svært i praksis, idet mange kommuner ikke havde tilstrækkeligt mange almennyttige boliger og i princippet ikke havde noget incitament til at bygge flere, da disse boliger ville blive anvist til flygtninge, som i mange tilfælde udgjorde en økonomisk belastning for kommunerne.

Såfremt de nyankomne flygtninge havde konkrete boligplaceringsønsker, skulle disse ønsker også så vidt muligt tilgodeses. Flygtningene blev opfordret til igennem hele introduktionsforløbet at forblive i den kommune, hvori de var boligplaceret. Der var dog ingen restriktioner i flygtningenes muligheder for at flytte mellem kommuner – også under introduktionsforløbet, såfremt de ønskede det og selv kunne finde en bolig.

Figur 3.1 beskriver, hvorledes nyankomne flygtninge blev placeret i perioden 1997-1998. Figuren viser, hvor stor en promille af den samlede tilstrømning af nye flygtninge i perioden 1997-1998, den enkelte kommune modtog.¹⁴

Figur 3.1 Fordelingen af flygtninge ankommet i 1997-1998. Promille



Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune har modtaget af den samlede tilgang af nye flygtninge i perioden 1997-1998.

Som det fremgår af figuren, har de største byer været de primære aftagere af nyankomne flygtninge i perioden 1997-1998. Den geografiske spredning af nyankomne flygtninge har ikke været særlig omfattende, hvilket skyldes, at Dansk Flygtningehjælp ikke har haft de samme instrumenter til rådighed i forbindelse med boligplaceringen som Udlændingestyrelsen

har efter implementeringen af integrationsloven. Desuden byggede boligplaceringspolitikken før 1999 på andre kriterier og målsætninger. København, Odense, Horsens, Kolding, Århus, Skive og Aalborg har i perioden 1997-98 modtaget flest svarende til, at de hver modtog over 2% (20‰) af det samlede antal nyankomne flygtninge i perioden. Spredningen imellem disse kommuner har dog været stor, idet Københavns Kommune modtog knap 13%, mens Skive, Horsens og Kolding kun modtog lidt over 2%. Derudover har nogle få midt- og vestjyske samt midtsjællandske provinsbyer aftaget en relativt stor andel (mellem 1 og 2%). Fx har de tre midtjyske kommuner Herning, Holstebro og Aulum-Haderup i denne periode hver modtaget lige over 1% af de nyankomne flygtninge, hvilket også gælder Sydthy og Thisted.

3.2 **Perioden 1999 og frem**

Som beskrevet ovenfor var en af forudsætningerne for, at kommunerne med integrationsloven skulle overtage integrationsansvaret, at flygtninge nu blev boligplaceret af Udlændingestyrelsen frem for af Dansk Flygtningehjælp, samt at flygtninge via kvoter blev anvist til de enkelte kommuner. Kommunekvoterne¹⁵ bestemmes ud fra hensyntagen til den enkelte kommunes procentvise andel af den samlede befolkning samt dens procentvise andel af det samlede antal indvandrere og flygtninge. Der skal så vidt muligt stadig tages hensyn til flygtningenes eventuelle egne ønsker, når flygtningene boligplaceres, men samtidig skal kvoterne overholdes.¹⁶ Når det skal besluttet, hvilken kommune en flygtning skal visiteres til, tages følgende i betragtning: Flygtningens sprog, kulturelle baggrund, familieforhold, uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer og behov, samt evt. særlige behov. Hos den enkelte kommune skeles der til dens beliggenhed og størrelse, arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold, befolkningssammensætning samt behandlings- og institutionstilbud.

Når den enkelte flygtning først er visiteret til en bestemt kommune, er det herefter kommunens opgave at finde en permanent bolig til vedkommende hurtigst muligt¹⁷. Kommunen har endvidere ansvar for at tilbyde et introduktionsprogram til hver udlænding, der er omfattet af integrationsloven. Introduktionsprogrammet, som med den nye lov er blevet udvidet fra

18 til 36 måneder, fastlægges i en individuel kontrakt med den enkelte udlænding. Programmet omfatter, foruden danskundervisning, individuelle tilbud som fx vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

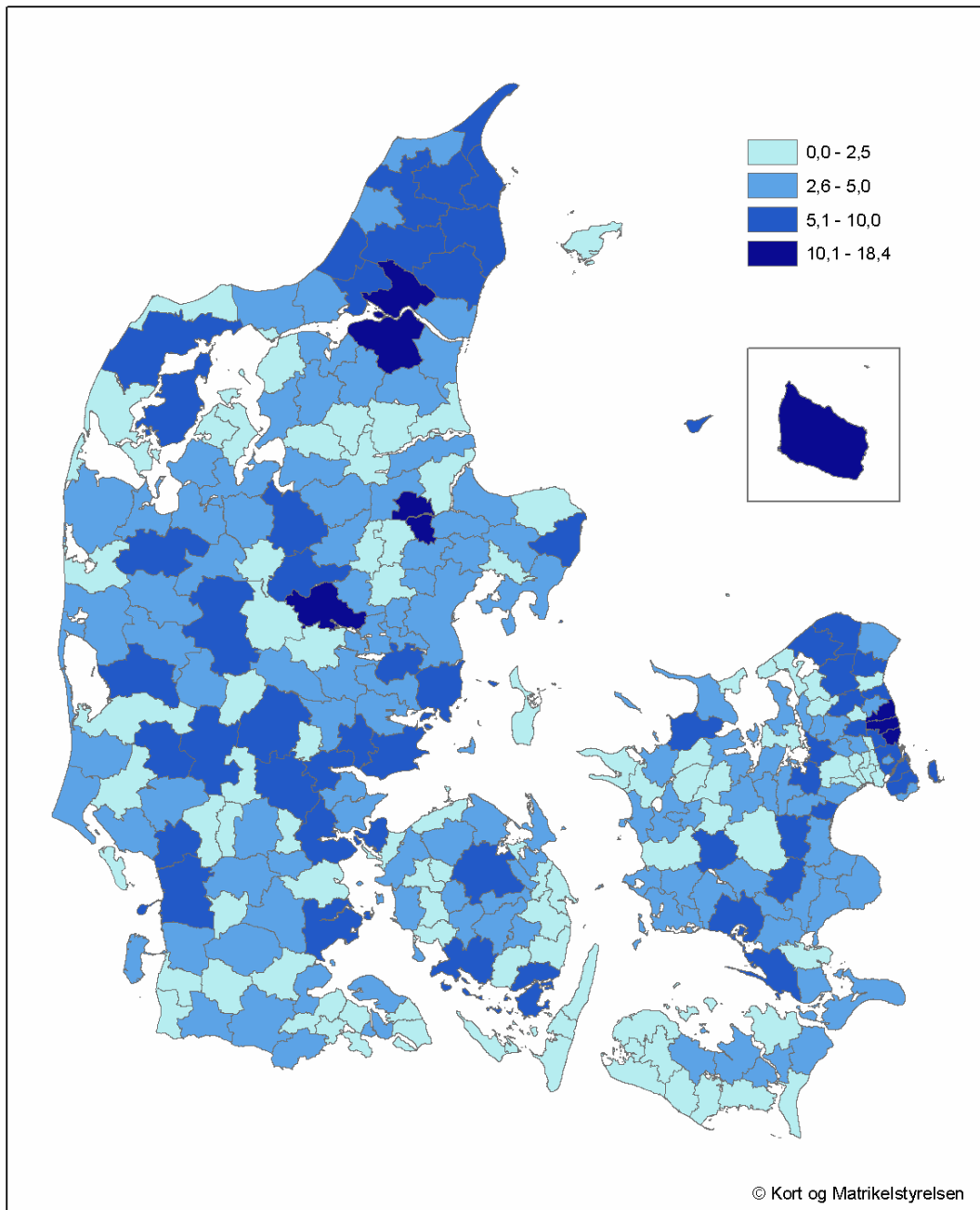
Boligplacerede flygtninge har ifølge integrationsloven ikke umiddelbart mulighed for at fraflytte den kommune, hvori de er boligplaceret under introduktionsforløbet, hvis de fortsat ønsker at bibeholde retten til at modtage sociale ydelser (introduktionsydelse). Først efter introduktionsprogrammets udløb har flygtninge mulighed for frit at flytte til en anden kommune. Under visse forudsætninger er der dog mulighed for at flytte under introduktionsforløbet. Dette kræver bl.a., at tilflytningskommunen giver godkendelse til flytningen, idet tilflytningskommunen skal overtage ansvaret for introduktionsprogrammet og for udbetalingen af sociale ydelser. Ifølge loven skal tilflytningskommunen give denne godkendelse, hvis den er af væsentlig betydning for den pågældende udlændings introduktionsforløb fx ved beskæftigelse eller uddannelse, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor. I en tidligere analyse er det påvist, at relativt mange kommuner enten aldrig har fået en henvendelse om at overtage integrationsansvaret for en flygtning eller aldrig har givet afslag herpå (PLS-Rambøll 2005). Hvis man flytter uden godkendelse, kan tilflytterkommunen beslutte, at introduktionsydelsen skæres ned eller bortfalder. Derudover kan man miste retten til at deltage i kommunens introduktionsprogram, og dermed kan muligheden for på sigt at opnå permanent opholdstilladelse også forringes. Det må derfor forventes, at relativt få flygtninge flytter under introduktionsforløbet, mens der modsat kan være mange, der vælger at flytte efter introduktionsforløbet på grund af et »opsparet« flytteønske. Sidstnævnte vil bl.a. afhænge af, om den enkelte flygtning i løbet af integrationsperioden har fået etableret et tilhørsforhold til boligplaceringskommunen, fx via et socialt netværk og evt. børns tilknytning til skolen, om personen er kommet i beskæftigelse, eller om personen har påbegyndt en uddannelse i kommunen.

Figur 3.2 beskriver, hvorledes nyankomne flygtninge blev boligplaceret i perioden 1999-2005. Figuren viser, hvor stor en promille af den samlede tilstrømning af nye flygtninge i perioden 1999-2005, den enkelte kommune modtog. Det fremgår tydeligt af figuren, at der i perioden 1999-

2005 har været en langt større geografisk spredning af de nyankomne flygtninge i forhold til tidligere. Blandt de seks største kommuner er det nu kun Aalborg og Randers, som modtager mere end 1% (10‰) af de nyankomne flygtninge.

Desuden modtager nu også Gentofte, Lyngby-Tårnby, Søllerød, Silkeborg og Bornholm mere end 1% af de nyankomne flygtninge. Mest bemærkelsesværdigt er dog, at der er blevet langt flere kommuner, der modtager mellem 0,5-1% af de nyankomne flygtninge i forhold til før 1999. Dette gælder fx mange nordjyske kommuner. Det er også lykkedes at »aflaste« de kommuner, som før var hovedmodtagere. På nær Randers, som fortsat modtager omtrent den samme andel af nyankomne flygtninge som tidligere, modtager de fem øvrige store byer (København, Århus, Aalborg, Esbjerg og Odense) nu markant mindre andele af de nyankomne flygtninge efter 1999, end de gjorde før. Århus, Esbjerg og Odense modtager nu hver 0,3-0,6% af de nyankomne flygtninge, hvor de før modtog 3,7-4,4%. København er også nede på at modtage 0,6%, hvor hovedstadskommunen før modtog 12,7%. I perioden 1999-2005 var Aalborg den største modtager af flygtninge med 1,8% af den samlede tilgang, men også dette er en mærkbar nedgang i forhold til før, hvor kommunen modtog 3%. Alt i alt tyder det altså på, at det i perioden 1999-2005 med integrationsloven er lykkedes at få spredt de nyankomne flygtninge i højere grad, end det blev gjort tidligere. Figur B2.1 i bilag 2 viser ændringerne i fordelingen af flygtninge før og efter integrationslovens ikrafttræden (dvs. differencen mellem fordelingerne vist i figur 3.1 og 3.2).

Figur 3.2 Fordelingen af flygtninge ankommet i 1999-2005. Promille



Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune har modtaget af den samlede tilgang af nye flygtninge i perioden 1999-2005.

4 Hvor mange flygtninge flytter, og hvornår flytter de

I forrige kapitel blev der redegjort for, hvorledes flygtninge omfattet af integrationsloven ikke har samme mulighed for at flytte under det treårige introduktionsprogram, som flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven. I dette kapitel ser vi på, hvilken betydning dette har haft for hvor ofte og hvornår flygtninge flytter væk fra boligplaceringskommunen i forhold til før integrationsloven blev indført.

4.1 Hvor mange flygtninge flytter?

Som beskrevet i kapitel 2 og 3 er formålet med den fra 1.1.1999 gældende boligplaceringspolitik at fordele flygtningene mere ligeligt blandt landets kommuner og derefter gennem en solid integrationsindsats at mindske tendensen til, at flygtninge fraflytter deres boligplaceringskommune. Hvorvidt dette er lykkedes vil nedenstående tabeller og figurer belyse.

Tabel 4.1 beskriver omfanget af flytninger væk fra boligplaceringskommunen for flygtninge ankommet til Danmark i perioden 1997-2005. Omfanget af flytninger er beskrevet ved den *årliche flyttefrekvens* som angiver *antallet af flytninger* i forhold til *antal helårspersoner*, som beskrevet i:

$$\text{Årlig flyttefrekvens} = \frac{\text{Antal flytninger}}{\text{Antal helårspersoner}} \times 100$$

Ved beregning af den årlige flyttefrekvens (for en given gruppe flygtninge) konverteres hver persons opholdstid indtil hans/hendes første flytning til antal årsværk. En person, som eksempelvis er indvandret 1. juli 2002,

og som flytter fra sin boligplaceringskommune ved udgangen af 2003, bidrager således med 1½ årsværk. Optælles alle individers årsværk, fås antallet af helårspersoner, som antallet af flytninger derefter måles i forhold til. På denne måde fås en præcis måling af den årlige flyttefrekvens.¹⁸

Tabel 4.1 er opdelt efter, hvorvidt flygtningene er omfattet af integrationsloven eller ej (indvandret hhv. efter eller før 1.1.1999), og hvorvidt flytningen er foretaget i introduktionsperioden (de første tre år efter indvandringstidspunktet) eller derefter.

Tabel 4.1 Hvor mange flygtninge fraflytter boligplaceringskommunen og hvor-
når?

	Antal helårspersoner	Antal flytninger	Årlig flyttefrekvens
Flygtninge omfattet af integrationsloven			
<i>Flytninger væk fra boligplaceringskommunen</i>			
I alt	39.385 ^a	2.841	7%
<i>Flytninger væk fra boligplaceringskommunen foretaget:</i>			
i introduktionsperioden	27.858	1.258	5%
efter introduktionsperioden	11.527	1.583	14%
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven			
<i>Flytninger væk fra boligplaceringskommunen</i>			
I alt	15.812 ^b	2.665	17%
<i>Flytninger væk fra boligplaceringskommunen foretaget:</i>			
i introduktionsperioden	8.646	2.249	26%
efter introduktionsperioden	7.166	416	6%

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet.

a 17.746 personer bidrager til denne optælling af helårspersoner.

b 6.163 personer bidrager til denne optælling af helårspersoner.

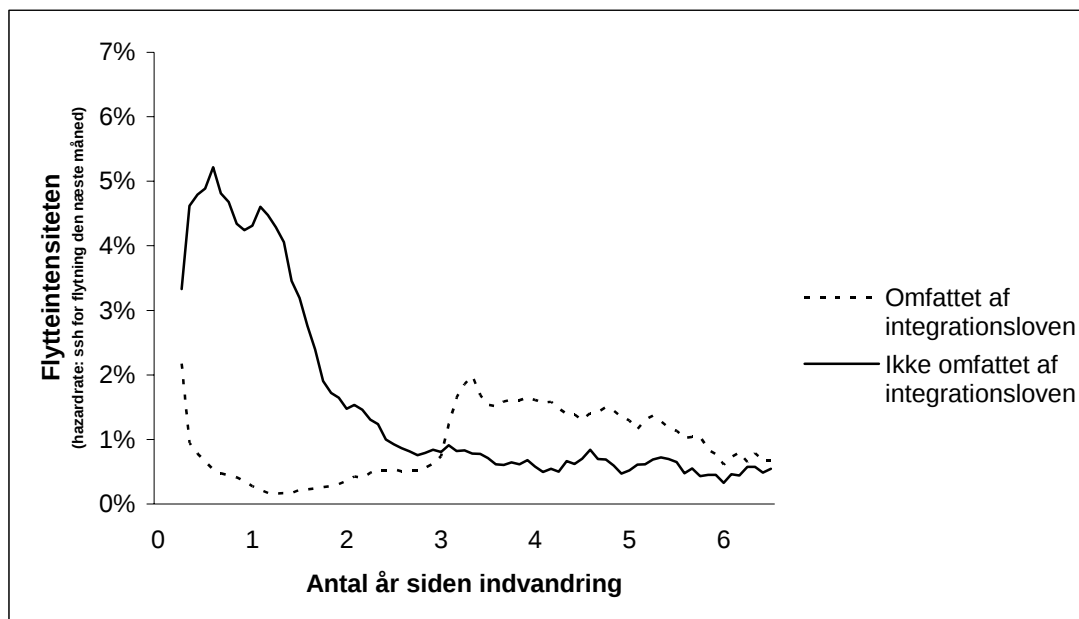
Det ses af tabel 4.1, at flyttefrekvensen er 7% blandt flygtninge, der er omfattet af integrationsloven. Som forventet er der en relativt lav flyttefrekvens blandt flygtninge, som flytter i introduktionsperioden (5%), mens flyttefrekvensen blandt flygtninge, der først flytter efter introdukti-

onsperiodens udløb er noget højere (14%). For flygtninge der ikke er omfattet af integrationsloven, er flyttefrekvensen en del højere, nemlig 17%. Dette tal dækker over en meget høj flyttefrekvens i introduktionsperioden¹⁹ (26%), hvor flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, ikke har været forhindret i at flytte kommune, og en noget lavere flyttefrekvens herefter (6%). Således viser tabellen, at integrationsloven i ret stort omfang har formået at fastholde flere flygtninge i deres boligplaceringskommune. Dette gælder især i introduktionsperioden, men også på længere sigt efter introduktionsperiodens udløb²⁰.

4.2 **Hvornår er flytteintensiteten størst?**

Ovenfor blev der opdelt efter, hvorvidt flytningen blev foretaget i introduktionsperioden eller derefter. I dette afsnit ses der på *varigheden*, indtil en eventuel flytning væk fra boligplaceringskommunen for flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven. Varigheden indtil en eventuel flytning analyseres på baggrund af en ikke-parametrisk varighedsmodel²¹. Herudfra bestemmes en *hazardrate*, som beskriver sandsynligheden for at foretage en flytning i en given periode t betinget af, at den pågældende person ikke er flyttet før periode t . Dette betegner vi også som *flytteintensiteten*. Hvis sandsynligheden for at flytte i en given periode er stor betegnes flytteintensiteten som høj, og modsat hvis sandsynligheden er lav. Flytteintensiteten²² er på baggrund af hazardraten beskrevet i figur 4.1.

Figur 4.1 Flytteintensiteten for nyankomne flygtninge over 18 år indvandret i perioden 1997-2005



Bem.: Flytteintensiteten beskrevet ved hazardraten. Hazardraten er fremkommet ved estimation af Kaplan-Meier for varigheden fra ankomst.

For flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, har flytteintensiteten været meget høj i de første ca. 1½ års ophold i Danmark. Sandsynligheden for at fraflytte boligplaceringskommunen har været størst for denne gruppe af flygtninge efter en opholdstid på 6-12 måneder, nemlig ca. 4,5-5% pr. måned. At flytteintensiteten vedbliver med at være høj i de første 12 måneder efter indrejse for flygtninge ankommet før 1999, kan forklares ved friktion på boligmarkedet (det tager tid at finde ny bolig og at flytte) og en forsinket effekt af sociale netværk, idet opbygning af og kendskab til sociale netværk tager tid²³. Generelt afspejler figur 4.1 et relativt stort flyttebehov blandt flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, mens flytteintensiteten aftager og stabiliseres til under 1% pr. måned efter en opholdstid på 2½-3 år.

Betragtes kurven for flygtninge omfattet af integrationsloven, viser figur 4.1 tydeligt, at implementeringen af integrationsloven har haft en markant betydning for flygtningenes flytteintensitet over tid. På nær en høj initial flytteintensitet frem til andet kvartal (som omtales nedenfor), er flytteintensiteten markant lavere i de første tre år efter indvandring for flygtninge, der er omfattet af integrationsloven sammenlignet med flygtninge, der

ikke er omfattet af integrationsloven. For flygtninge omfattet af integrationsloven er sandsynligheden for at foretage en flytning et godt stykke under 1% pr. måned i de første tre år. Flytteintensiteten stiger derefter som forventet markant, når introduktionsforløbet afsluttes, hvor sandsynligheden for at foretage en flytning stiger til omkring 2% pr. måned. Den højere flytteintensitet fastholdes dog ikke på langt sigt, men klinger af til omtrent samme niveau som for flygtninge ikke omfattet af integrationsloven efter ca. 6-7 år. Dette tyder på, at selv om en del flygtninge omfattet af integrationsloven har »opsparet« et flytteønske, som realiseres, når introduktionsforløbet afsluttes, så er der alligevel mange, som vælger ikke at benytte sig af deres mulighed for frit at fraflytte boligplaceringskommunen efter introduktionsforløbets ophør. Dette billede stemmer overens med oplysningerne i tabel 4.1, som viser, at den generelle flyttefrekvens er markant lavere for flygtninge omfattet af integrationsloven sammenlignet med flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven.

Den noget højere flytteintensitet i begyndelsen af opholdet for flygtninge omfattet af integrationsloven kan fx skyldes, at flygtninge, der ikke er tilfredse med visiteringen, enten vælger aldrig at flytte til boligplaceringskommunen eller hurtigt fraflytter kommunen uanset konsekvenserne (eksempelvis at de mister retten til introduktionsydelse). En anden mulig forklaring kan være, at nogle boligplacerede flygtninge bliver selvforsørgende meget hurtigt i introduktionsforløbet og derfor ikke længere er afhængige af overførselsindkomster. Disse selvforsørgende flygtninge er, som tidligere beskrevet, ikke bundet af kravet om at forblive i boligplaceringskommunen under introduktionsforløbet.

Sammenfattende viser analysen, at den nye boligplaceringspolitik under integrationsloven i ret stor udstrækning formår at fastholde flygtninge i boligplaceringskommunen. Selv om en del af de boligplacerede flygtninge omfattet af integrationsloven »opsparer« et flytteønske, som realiseres, når det treårige introduktionsprogram udløber, er det ikke i et omfang, som ændrer ved den overordnede konklusion, nemlig at flyttefrekvensen blandt flygtninge er blevet markant mindre efter integrationslovens indførelse.

5 Hvad kendetegner de flygtninge, som flytter?

Når flygtninge fraflytter den kommune, hvori de er boligplaceret, kan det skyldes mange forskellige faktorer, heriblandt en række faktorer på individniveau. Disse faktorer kan være relateret til den enkeltes alder, civilstatus, og hvorvidt der er børn i husstanden (Damm 2005; 2003), og i dette kapitel beskrives flyttemønstrene opdelt efter netop disse personlige karakteristika²⁴.

5.1 Flygtningenes alder

I dette afsnit ses på, hvilken betydning flygtningenes alder har for flyttefrekvensen. Tidligere danske analyser finder ikke umiddelbart en signifikant sammenhæng imellem alder og varigheden indtil første flytning (Damm 2005). Dette kan hænge sammen med de relativt frie muligheder for at flytte bopæl for boligplacerede flygtninge i årene inden integrationslovens ikrafttræden. Spørgsmålet er, hvorvidt dette også gør sig gældende for flygtninge, der er omfattet af integrationsloven. Tabel 5.1 belyser dette spørgsmål.

Tabellen beskriver flyttefrekvensen (defineret i begyndelsen af kapitel 4) blandt »unge« (18-29 år), »midaldrende« (30-49 år) og »ældre« (50+ år) flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven. Der opdeles endvidere efter, hvorvidt flytningen er foretaget i introduktionsperioden eller efter.

Tabellen viser, at yngre flygtninge generelt har en højere flyttefrekvens end ældre flygtninge. Blandt flygtninge omfattet af integrationsloven

er denne forskel mest tydelig for flytninger foretaget i introduktionsperioden (8% blandt de unge mod kun 2% blandt de ældre). Således synes de unge at være mindre bundet af integrationslovens overordnede hensigt om at fastholde flere flygtninge i boligplaceringskommunen. En mulig forklaring kunne være, at de unge måske har nemmere ved at finde (og flytte efter) arbejde end de ældre. En anden mulig forklaring kunne være, at de unge vælger hurtigt at flytte efter uddannelsesmuligheder, som måske kun findes i andre (større) kommuner.

Tabel 5.1 Flytninger blandt flygtninge, opdelt på alder

	Antal helårspersoner	Antal flytninger	Årlig flyttefrekvens
Flygtninge omfattet af integrationsloven			
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>			
Unge	4.988	407	8 %
Midaldrende	18.613	760	4 %
Ældre	4.257	91	2 %
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>			
Unge	1.536	220	14 %
Midaldrende	7.955	1.122	14 %
Ældre	2.036	242	12 %
I alt	39.385	2.842	7 %
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven			
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>			
Unge	794	239	30 %
Midaldrende	5.517	1.600	29 %
Ældre	2.335	410	18 %
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>			
Unge	503	45	9 %
Midaldrende	4.391	263	6 %
Ældre	2.272	109	5 %
I alt	15.812	2.666	17 %

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven, er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet. Kategorierne er som følger: »unge« (18-29 år), »midaldrende« (30-49 år) og »ældre« (50+ år).

Hvorvidt beskæftigelse og uddannelse kan være mulige forklaringer på den højere flyttefrekvens blandt de unge belyses i kapitel 8, som beskriver beskæftigelsessituationen og uddannelsessituationen blandt flygtninge, der flytter. Efter introduktionsperiodens udløb er der næsten ingen forskel i flyttefrekvensen blandt de tre aldersgrupper (12-14%). Når der åbnes for muligheden for frit at fraflytte boligplaceringskommunen (dvs. uden økonomiske sanktioner), følger alle aldersgrupper således med på næsten lige fod.

Også blandt flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, har de ældre en mindre tilbøjelighed til at flytte i forhold til de unge. For flytninger foretaget i introduktionsperioden, har flyttefrekvensen blandt de ældre været på 18%, hvorimod de unge og midaldrende har haft flyttefrekvenser på ca. 30%. Blandt de flygtninge, som først flytter efter introduktionsperioden, er flyttefrekvensen for de midaldrende (6%) dog noget lavere end de unges (9%).

Sammenfattende kan det konkluderes, at der er forskelle i flyttefrekvensen blandt unge, midaldrende og ældre flygtninge. Generelt er de unge mest tilbøjelige til at flytte og de relative forskelle imellem aldersgrupperne mest udtalt for flygtninge, der er omfattet af integrationsloven og som vælger at flytte i løbet af integrationsperioden.

5.2 Flygtningenes civilstand

Dette afsnit ser på, hvorvidt de boligplacerede flygtnings civilstand (gift/samboende eller enlig) har betydning for deres flyttemønster. Dette beskrives i tabel 5.2, og tabellen er konstrueret på samme måde som tabel 5.1.

Tabel 5.2 Flytninger blandt flygtninge, opdelt på civilstatus

	Antal helårspersoner	Antal flytninger	Årlig flyttefrekvens
Flygtninge omfattet af integrationsloven			
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>			
Enlig	9.863	725	7%
Gift/samboende	17.994	533	3%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>			
Enlig	3.406	504	15%
Gift/samboende	8.121	1.079	13%
I alt	39.384	2.841	7%
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven			
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>			
Enlig	3.323	948	29%
Gift/samboende	5.324	1.301	24%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>			
Enlig	2.483	166	7%
Gift/samboende	4.683	251	5%
I alt	15.813	2.666	17%

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet.

Blandt flygtninge, der er omfattet af integrationsloven, og som flytter i introduktionsperioden, er flyttefrekvensen markant højere for enlige (7%) i forhold til gifte/samboende (3%). Selv om flyttefrekvensen generelt er væsentlig højere blandt flygtninge, som først flytter efter introduktionsperioden, er forskellene imellem enlige og gifte/samboende meget lille (hhv. 15% og 13%). For flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, har enlige kun lidt større tilbøjelighed til at flytte end gifte/samboende.

Således kan det konkluderes, at enlige flygtninge har større tendens til at flytte end flygtninge, som er gift/samboende. Tendensen i tabel 5.2 er mest udpræget for flygtninge, som er omfattet af integrationsloven og som flytter i introduktionsperioden. At gifte/samboende er mindre tilbøjelige til at flytte bekræftes i tidligere danske analyser af flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven (Damm 2005). Forklaringen herpå kan være, at enlige typisk er mindre afhængige af andre familiemedlemmer. Foruden at tage hensyn til fx en partners beskæftigelsessituation, kan gifte/samboende

måske også have børn, hvis tilknytning til skole og/eller andre institutioner kan resultere i en mindre tilbøjelighed til at flytte.

5.3 Husstande med og uden børn

I dette afsnit undersøges det, hvorvidt børn i husstanden har betydning for flyttemønstret. Baggrunden er, som omtalt ovenfor, at familier med børn kan tænkes at føle sig mere knyttet til den kommune, hvori de er boligplaceret, på grund af børnenes tilhørsforhold til skoler, kammerater, idrætsklubber osv. Hvorvidt der er belæg for denne hypotese belyses i tabel 5.3.

Tabel 5.3 Flytninger blandt flygtninge, opdelt på husstandstype

	Antal helårspersoner	Antal flytninger	Årlig flyttefrekvens
Flygtninge omfattet af integrationsloven			
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>			
Husstande uden børn	10.686	820	8%
Husstande med børn	17.172	438	3%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>			
Husstande uden børn	3.785	523	14%
Husstande med børn	7.742	1.060	14%
I alt	39.385	2.841	7%
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven			
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>			
Husstande uden børn	4.073	1.048	26%
Husstande med børn	4.574	1.201	26%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>			
Husstande uden børn	3.240	198	6%
Husstande med børn	3.927	218	6%
I alt	15.813	2.666	17%

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven, er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet.

Det fremgår af tabellen, at kun for de flygtninge, som er omfattet af integrationsloven og som vælger at flytte i introduktionsperioden, er der en markant forskel på flyttefrekvensen blandt husstande med og uden børn.

Inden for denne gruppe er husstande med børn klart mindre tilbøjelige til at flytte end husstande uden børn. Dette resultat tyder på, at familier med børn i denne gruppe er mere sårbare over for risikoen for at miste retten til introduktionsydelsen, da der påhviler dem et forsørgelsesansvar over for børnene. Når der derimod ikke er økonomiske sanktioner forbundet med at flytte fra boligplaceringskommunen, viser tallene, at børn i sig selv ikke påvirker flygtningefamiliers beslutning om at flytte, idet flyttefrekvenserne er ens for dem med og uden børn.

Sammenfattende kan det konkluderes, at yngre flygtninge, og især de enlige og dem uden børn, har de højeste flyttefrekvenser. Det skal dog afsluttende bemærkes, at høje korrelationer mellem de enkelte personkarakteristika gør, at man på forhånd vil have en formodning om, at flyttemønstrene hos nogle grupper vil være ret ens. Der er fx en høj korrelation mellem karakteristika som fx »enlig« og »ung« samt mellem karakteristika »gifte/samboende« og »husstande med børn«. Derfor vil man forvente en vis lighed i flyttemønsteret blandt unge og enlige samt en vis lighed i flyttemønsteret blandt gifte/samboende og husstande med børn. Til at belyse dette mere detaljeret kan en mere sofistikeret statistisk analyse foretages. Dette har ikke været muligt inden for rammerne af denne rapport.

6 **Hvad kendetegner fraflytnings- og tilflytningskommunen?**

I det forrige kapitel så vi på faktorer på individniveau, som havde betydning for flygtninges flyttemønstre. I dette kapitel vender vi blikket mod en række karakteristika ved til- og fraflytningskommunen, som også kan have betydning for de observerede flyttemønstre. Foruden en grafisk illustration af, hvilke kommuner flygtninge foretrækker at flytte til, fokuseres der her i kapitlet på, hvad der kendetegner de kommuner, som flygtningene søger hen imod. Mere specifikt gøres dette ved at undersøge nettotilgangen til kommunerne opdelt efter kommunestørrelse, ledighedsgrad samt andelen af udlændinge fra ikke-vestlige lande.²⁵

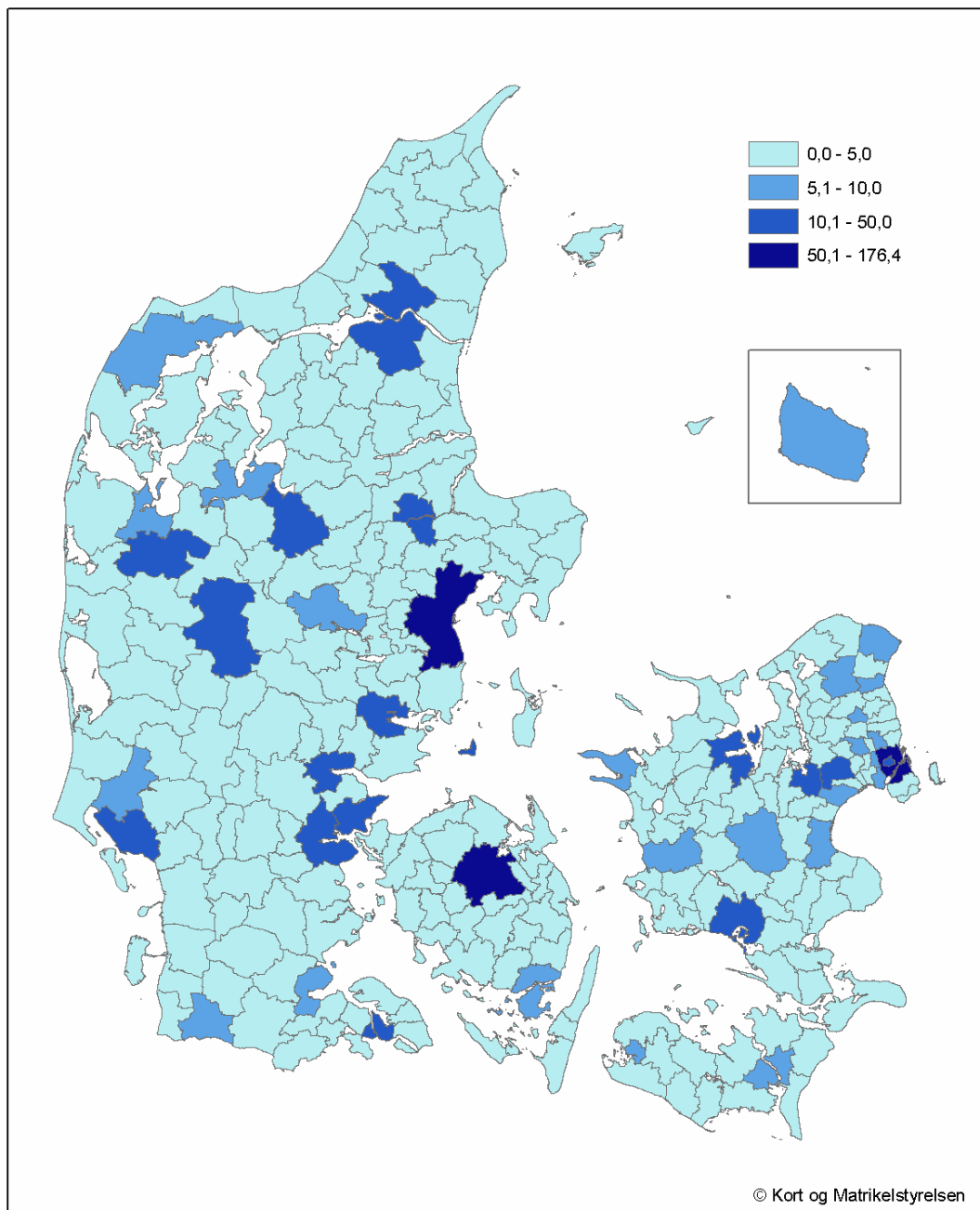
6.1 **Hvor flytter flygtningene hen?**

Boligplaceringskommunens størrelse har traditionelt betydning for indvandrernes efterfølgende flyttemønstre. Baggrunden for denne sammenhæng vil som oftest være, at indvandrere (såvel som danskere) flytter til steder, hvor de har de bedste muligheder for at opbygge sociale netværk (Piore 1979; Chiswick og Miller 2001). Indvandrere har derfor generelt en tendens til at være koncentreret i storbyerne (Bartel 1989; Zavodny 1998; Borjas 1999; Jaeger 2000; Bauer m.fl. 2002), og boligplacerede flygtninge vil derfor ofte lade sig boligplacere i de større byer eller vælge at flytte dertil, når de får mulighed for det (Damm 2005, 2003). Man kan derfor forestille sig, at de flygtninge, som vælger at flytte fra deres boligplaceringskommune, søger hen til de større byer.

Figur 6.1 viser fordelingen af flygtninge, der flyttede første gang, og som er indvandret i løbet af den samlede analyseperiode 1997-2005. Der er en tydelig tendens til, at flygtninge, når de flytter søger mod de største byer: København, Århus og Odense. Herudover tiltrækker en del af de større provinsbyer som fx Esbjerg, Aalborg, Kolding og Vejle mange tilflyttere.

For at se forskellen på fordelingen af flygtninge, der flyttede første gang, blandt de flygtninge, der er omfattet af integrationsloven, og de flygtninge, der ikke er, henvises til figur B2.2, B2.3 og B2.4 i bilag 2.

Figur 6.1 Hvor flytter flygtninge hen, når de flytter første gang? Flygtninge ind-
vandret i perioden 1997-2005. Promille



Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune har modtaget af det samlede antal flygtninge, der flyttede første gang, blandt flygtninge ankommet i perioden 1997-2005.

6.2 **Kommunestørrelse**

Det er således de mellemstore og større byer, flygtningene generelt søger hen imod, når de fraflytter boligplaceringskommunen. Det er imidlertid også interessant at se på, hvorvidt til- og fraflytningsmønstrene har ændret sig, efter at integrationsloven blev indført. Har den større spredning i boligplaceringen til især de mindre kommuner en indflydelse på flyttmønstrene? En hypotese kunne jo være, at netop fordi flygtningene i højere grad boligplaceres i de små kommuner, er trangen til at søge til de store byer stærk.

Tabel 6.1 viser antal til- og fraflytninger fra boligplaceringskommunen opdelt efter kommunernes størrelse, hvor »lille kommune« har 0-10.000 indbyggere, »mellemstor kommune« har 10.000-100.000 indbyggere, og »stor kommune« har flere end 100.000 indbyggere.

Tabel 6.1 Flygtninges til- og fraflytninger fra kommuner opdelt på kommuners størrelse

	Antal helårs- personer	Fraflyt	Tilflyt	Nettotil- gang	Nettotil- gang i pct. af an- tal helårs- personer
Flygtninge omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Lille kommune	8.331	512	68	-444	-5%
Mellemstor kommune	18.513	730	618	-112	-1%
Stor kommune	1.014	16	571	555	55%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Lille kommune	3.052	671	69	-602	-20%
Mellemstor kommune	7.897	892	862	-30	0%
Stor kommune	578	20	653	633	110%
<i>I alt</i>	39.385	2.841	2.841	0	0%
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Lille kommune	2.103	889	139	-750	-36%
Mellemstor kommune	4.795	1.204	1.315	111	2%
Stor kommune	1.749	156	796	640	37%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Lille kommune	992	109	28	-81	-8%
Mellemstor kommune	3.947	254	219	-35	-1%
Stor kommune	2.227	53	169	116	5%
<i>I alt</i>	15.813	2.665	2.666	1	0%

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven, er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet. »Lille kommune« har 0-10.000 indbyggere, »mellemstor kommune« har 10.000-100.000 indbyggere, og »stor kommune« har flere end 100.000 indbyggere.

Tabellen er overordnet set konstrueret på samme måde som tabel 5.1-5.3 ovenfor, således at den øverste halvdel vedrører flygtninge omfattet af integrationsloven, mens den nederste halvdel vedrører flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven. For begge grupper er der yderligere opdelt på, om flytningen er foretaget i introduktionsperioden eller derefter. I kolonnerne beskrives antal *fra*- og *tilflyt* til kommuner i en given størrelseskategori. Forskellen mellem antal til- og fraflytninger angiver *nettotil*-

gangen. I sidste kolonne sættes nettotilgangen i forhold til det samlede antal helårspersoner (defineret i kapitel 4) i kommunerne i den givne størrelseskategori (hvor der med personer menes flygtninge).

For det første bemærkes det i tabel 6.1, at kun ganske få personer fraflytter de store kommuner. Hovedparten af de flygtninge, som er omfattet af integrationsloven, er imidlertid blevet boligplaceret i små og mellemstore kommuner, og det er også her at der er flest fraflyttere. Da der er en udpræget tendens til at flytte til de store kommuner, resulterer disse mønstre i store positive procentvise nettotilgange til de store kommuner, især blandt flygtninge omfattet af integrationsloven. Dette gælder både flytninger foretaget under introduktionsperioden (55%) og efter (110%). For flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er de tilsvarende nettotilgange til de store kommuner hhv. 37% for flytninger foretaget i introduktionsperioden og 5% derefter. Hvad angår de mellemstore kommuner udligner fra- og tilflytningerne hinanden. At nettotilgangene til de store kommuner er mindre for flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, skyldes, at der som udgangspunkt blev boligplaceret relativt flere i de store kommuner før implementeringen af integrationsloven. Derudover er det interessant at bemærke, at for flygtninge indvandret før 1999, og som ikke mistede retten til indkomstoverførsler ved at fraflytte boligplaceringskommunen, er der en nettotilgang til de små kommuner på hele -36% inden for de første tre års ophold. Til sammenligning ses det, at for flygtninge, der er omfattet af integrationsloven, men som har gennemført introduktionsprogrammet, er der »kun« en nettotilgang til de små kommuner på -20%. Dette indikerer, at ønsket om at fraflytte de små boligplaceringskommuner synes at være blevet mindre efter integrationslovens indførelse. Integrationsperioden giver antageligt flygtningene både tid og mulighed for at få etableret sig i boligplaceringskommunen, nogle får arbejde eller påbegynder en uddannelse, børnene kommer i skole, osv. I det hele taget skabes der sandsynligvis relationer i boligplaceringskommunen, som man derfor i mindre udstrækning ønsker at flytte fra.

6.3 **Beskæftigelsesmuligheder i kommunen**

Ud over at flytte til storbyerne, kan man også have en forventning om, at boligplacerede flygtninge flytter til kommuner, hvor arbejdsløshedsprocenten (ledighedsgraden²⁶) er lav. Hvis arbejdsløshedsprocenten er lav antages aktivitetsniveauet i kommunen, og dermed beskæftigelsesmulighederne, at være gode, hvilket burde øge beskæftigelsesmulighederne (alt andet lige). Tabel 6.2 viser til- og fraflytninger fra kommuner opdelt på kommunernes ledighedsgrad og er konstrueret på samme måde som tabel 6.1. Kategorien »lav ledighedsgrad« svarer til en ledighedsgrad under 4,8%, »middel ledighedsgrad« svarer til mellem 4,8 og 10,6%, og kategorien »høj ledighedsgrad« svarer til over 10,6%.²⁷

Tabel Flygtninges til- og fraflytninger fra kommuner, opdelt på kommuners
6.2 ledighedsgrad

	Antal helårs- personer	Fraflyt	Tilflyt	Nettotil- gang	Nettotil- gang i pct. af antal hel- årsper- soner
Flygtninge omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav ledighedsgrad	7.434	282	156	-126	-2%
middel ledighedsgrad	19.073	874	1.076	202	1%
høj ledighedsgrad	1.351	102	26	-76	-6%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav ledighedsgrad	2.338	195	101	-94	-4%
middel ledighedsgrad	8.548	1.221	1.457	236	3%
høj ledighedsgrad	641	168	25	-143	-22%
I alt	39.385	2.841	2.841	0	0%
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav ledighedsgrad	663	140	153	13	2%
middel ledighedsgrad	7.204	1.889	1.936	47	1%
høj ledighedsgrad	779	221	160	-61	-8%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav ledighedsgrad	868	69	64	-5	-1%
middel ledighedsgrad	6.134	336	350	14	0%
høj ledighedsgrad	164	11	2	-9	-5%
I alt	15.813	2.665	2.666	1	0%

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven, er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet. Kategorien »lav ledighedsgrad« svarer til en ledighedsgrad under 4,8%, »middel ledighedsgrad« svarer til en ledighedsgrad på mellem 4,8 og 10,6%, og kategorien »høj ledighedsgrad« svarer til en ledighedsgrad over 10,6%. Ledighedsgraden er defineret som andelen af 16-66-årige i arbejdsstyrken, der er ledige.

For det første bemærkes det, at der kun er relativt få flygtninge, som er blevet boligplaceret i kommuner med høj ledighed (antallet af helårspersoner er lavt). Derudover er det også fra disse kommuner, at der er den største procentvise negative nettotilgang. Dette gælder både blandt flygtninge, der er omfattet af integrationsloven og flygtninge, der ikke er, og blandt dem, som flytter i introduktionsperioden og dem, som flytter efter. Hovedparten af flygtningene boligplaceres i kommuner med middel ledighed. For disse kommuner er der tale om en ganske lille positiv nettotilgang. Hvad angår kommuner med lav ledighed, er der en tendens til en mindre negativ nettotilgang. Generelt må det dog siges, at en opdeling på kommunernes ledighedsgrad ikke giver anledning til den store variation i de observerede procentvise nettotilgange. Det må altså være andre faktorer end ledighedsgraden – og dermed beskæftigelsesmulighederne – der er afgørende for flygtningenes beslutning om at flytte. Dette understøtter dermed tidligere danske analyser vedrørende flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, hvor man finder, at højere arbejdsløshed i boligplaceringskommunen dog øger sandsynligheden for fraflytning, men effekterne er begrænsede (Damm 2005).

Sammenfattende må det konkluderes, at beskæftigelsesmulighederne, beskrevet ved ledighedsgraden i hhv. til- og fraflytningskommunen, ikke synes at have en voldsom stor betydning for flygtningenes flyttemønster. Dette gælder både for flygtninge omfattet af integrationsloven og for flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven. Der er dog en lille tilbøjelighed til, at flygtninge fraflytter kommuner med høj ledighed, og at denne tilbøjelighed er stærkest for flygtninge, som er indvandret efter 1999, og som har gennemført det treårige integrationsprogram. I kapitel 8 rykker beskæftigelsesanalysen ned på individniveau for at beskrive den reelle beskæftigelsessituation for de flygtninge, der flytter.

6.4 **Etnisk koncentration**

En anden årsag til, at en flygtning kunne tænkes at fraflytte sin boligplaceringskommune kunne være ønsket om at bo i en kommune, hvor der bor andre udlændinge – måske endda med samme etniske oprindelse. Her kan der igen opstilles en hypotese om, at den større spredning af nyan-

komne flygtninge til især de mindre kommuner efter implementeringen af integrationsloven (og dermed alt andet lige til kommuner med færre udlændinge) kan have ført til ændrede flyttemønstre.

Tabel 6.3 viser til- og fraflytninger fra kommuner opdelt på kommunernes andel af udlændige fra ikke-vestlige lande. Kategorien »lav« henviser til kommuner, hvor mindre end 2% af indbyggerne er udlændinge (både indvandrere og efterkommere) fra ikke-vestlige lande, »middel« henviser til kommuner, hvor 2-5% af indbyggerne er udlændinge fra ikke-vestlige lande, og »høj« henviser til kommuner, hvor mere end 5% af indbyggerne er udlændige fra ikke-vestlige lande²⁸. Tabellen er ellers konstrueret og opdelt på samme måde som de foregående tabeller.

Tabel Flygtninges til- og fraflytninger fra kommuner, opdelt på andel af udlændinge fra ikke-vestlige lande

	Antal helårs- personer	Fraflyt	Tilflyt	Nettotil- gang	Nettotil- gang i pct. af antal hel- årsper- soner
Flygtninge omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav andel	11.695	714	112	-602	-5%
middel andel	12.518	484	293	-191	-2%
høj andel	3.644	60	853	793	22%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav andel	3.361	765	39	-726	-22%
middel andel	6.101	743	332	-411	-7%
høj andel	2.065	76	1.212	1136	55%
I alt	39.385	2.841	2.841	0	0%
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav andel	3.081	1.287	207	-1080	-35%
middel andel	3.152	684	865	181	6%
høj andel	2.413	278	1.177	899	37%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Kommuner med:					
lav andel	933	139	36	-103	-11%
middel andel	2.122	149	96	-53	-2%
høj andel	4.111	128	285	157	4%
I alt	15.813	2.665	2.666	1	0%

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven, er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet. Kategorien »lav andel« henviser til kommuner, hvor mindre end 2% af indbyggerne er udlændinge (både indvandrere og efterkommere) fra ikke-vestlige lande, »middel andel« henviser til kommuner, hvor 2-5 % af indbyggerne er udlændinge fra ikke-vestlige lande, og »høj andel« henviser til kommuner, hvor mere end 5% af indbyggerne er udlændinge fra ikke-vestlige lande.

Tabellen viser, at blandt de flygtninge, som vælger at flytte, er der mange, som fraflytter kommuner med lav etnisk koncentration, mens der kun er ganske få, som fraflytter kommuner med en høj etnisk koncentration. Dette gælder både for flygtninge, der er omfattet af integrationsloven og flygtninge der ikke er, om end tendensen er lidt mindre for den sidste gruppe. Dette resultat afspejler til dels en væsentlig sammenhæng (høj korrelation) mellem faktorerne kommunestørrelse og etnisk koncentration. Der er nemlig en tendens til, at der bor relativt mange indvandrere i de større kommuner. Da disse personer overvejende flytter til kommuner med høj etnisk koncentration, resulterer disse mønstre i en ret stor procentvis nettotilgang til kommuner med høj etnisk koncentration. For flygtninge omfattet af integrationsloven gælder dette primært for flytninger foretaget efter introduktionsperioden, mens det for flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, primært gælder for flytninger foretaget i introduktionsperioden

Sammenfattende må det konkluderes, at flygtninge har en tendens til at søge til kommuner, hvor andelen af udlændige fra ikke-vestlige lande er høj. Integrationslovens indførelse synes imidlertid at have mindsket omfanget af flygtningenes fraflytning fra kommuner med lav etnisk koncentration.

6.5 Udsatte boligområder

Hvis man derefter ser på de udsatte boligområder (beskrevet i kapitel 2), beskriver tabel 6.4, hvorledes flygtninge flytter henholdsvis fra og til disse udsatte boligområder.

Tabel 6.3 Flygtninges til- og fraflytninger fra udsatte og ikke-udsatte boligområder

	Antal helårs- personer	Fraflyt	Tilflyt	Nettobil- gang	Nettobil- gang i pct. af antal hel- årsperso- ner
Flygtninge omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Udsat boligområde	282	1	146	145	51%
Ikke-udsat boligområde	27.576	1.257	1.112	-145	-1%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Udsat boligområde	119	0	286	286	240%
Ikke-udsat boligområde	11.407	1.583	1.297	-286	-3%
I alt	39.385	2.841	2.841	0	0%
Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven					
<i>Flytning foretaget i introduktionsperioden</i>					
Udsat boligområde	418	4	271	267	64%
Ikke-udsat boligområde	8.228	2.245	1.978	-267	-3%
<i>Flytning foretaget efter introduktionsperioden</i>					
Udsat boligområde	680	3	66	63	9%
Ikke-udsat boligområde	6.486	414	351	-63	-1%
I alt	15.813	2.665	2.666	1	0%

Bem.: Flygtninge omfattet af integrationsloven er indvandret i perioden 1999-2005, mens flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, er indvandret i perioden 1997-1998. For både flygtninge, der er hhv. omfattet og ikke omfattet af integrationsloven, er introduktionsperioden defineret som de første tre år efter indvandringstidspunktet.

For det første bør man hæfte sig ved, at langt de fleste flytninger vedrører ikke-udsatte boligområder. Der er imidlertid meget få, der fraflytter de udsatte boligområder – også efter udløbet af integrationsperioden. Samtidig er der – i relative termer – ret mange, som flytter til disse områder, hvilket resulterer i høje procentvise nettotilgange (51%, 240%, 64% og 9%). Alt i alt tyder tallene altså på, at udsatte boligområder fastholder flygtninge i højere grad end ikke-udsatte boligområder. En mulig forklaring er, at mange af disse boligområder er karakteriseret ved en høj etnisk koncentration, og som det blev klart i forrige afsnit, har flygtninge en tendens til at flytte hen til områder, hvor der bor mange udlændinge.

Sammenfattende på karakteristika ved til- og fraflytningskommunerne samt omkring til- og fraflytning fra de udsatte boligområder kan det konkluderes, at der er en tydelig tendens til, at flygtninge flytter til de større kommuner. Integrationsloven synes dog at have bevirket, at tilbøjeligheden til at fraflytte selv de små kommuner er blevet mindre end før – også efter introduktionsperiodens udløb, når flygtningene ikke længere er forpligtet til at forblive bosiddende i boligplaceringskommunen. Beskæftigelsesmulighederne synes ikke at have en voldsom stor betydning for flygtningenes flyttemønstre, om end der er en vis tilbøjelighed til, at flygtninge fraflytter kommuner med høj ledighed. Denne tilbøjelighed er stærkest for flygtninge, som er omfattet af integrationsloven og som har gennemført introduktionsprogrammet. Resultaterne viser endvidere en klar tendens til, at flygtninge søger mod kommuner og boligområder, hvor der bor mange udlændinge. Dog er der også på dette område tegn på, at integrationslovens indførelse har påvirket flyttemønstrene. Flygtningenes trang til at flytte fra kommuner med lav etnisk koncentration er blevet mere afdæmpet. Hvad angår boligområder med høj etnisk koncentration (de udsatte boligområder, jf. kapitel 2), viser resultaterne imidlertid, at kun ganske få flytter fra, mens relativt mange flytter til disse områder. Dette mønster synes indførelsen af integrationsloven ikke at have ændret på.

6.6 »Gode og mindre gode« integrationskommuner?

De kommuner, som blev betragtet i afsnittet ovenfor siger dog ikke noget om kommunernes integrationsindsats. Dette er temaet for dette afsnit, hvor der fokuseres på, om de populære tilflytningskommuner også er de kommuner, der udfører en god integrationsindsats. Akf har foretaget indtil flere benchmarkinganalyser (Husted og Heinesen 2006) til systematisk at sammenligne kommunernes succes med hensyn til arbejdsmarkeds-mæssig integration af udlændinge. Benchmarkinganalysens definition på en god integrationsindsats er en indsats, der medvirker til, at indvandrere hurtigt kommer i beskæftigelse eller påbegynder en uddannelse. Der er naturligvis vigtige forskelle i kommunernes vilkår og forudsætninger for

at få succes med integrationsindsatsen. Nogle vilkår vedrører kommunen selv (fx ledighedsgraden, andelen af indvandrere fra ikke-vestlige lande, andelen af arbejdspladser, som kræver høje kvalifikationer), mens andre vedrører gruppen af udlændinge, som skal integreres (fx uddannelsesniveau, opholdsgrundlag, helbred). Disse forskelle tager benchmarkinganalyserne så vidt muligt højde for ved beregning af en såkaldt benchmarkingindikator, som bruges til at rangordne kommunernes integrationsindsats. I benchmarkinganalyserne anvendes varigheden fra opholdstilladelse til ordinær beskæftigelse (eller uddannelse) som benchmarkingindikator. Hvis den gennemsnitlige varighed er kort, tages dette som indikation for, at kommunen yder en god integrationsindsats. Omvendt kan en lang gennemsnitlig varighed indikere en mindre god integrationsindsats. Benchmarkinganalysen inkluderer samtlige indvandrere, der er omfattet af integrationsloven (og ikke kun flygtninge som i nærværende analyse, se kapitel 2) og følger dem i perioden 1999-2003. Der ses kun på de 72 kommuner, som hver har flere end 100 indvandrere omfattet af integrationsloven.

Til at belyse, hvorvidt de populære tilflytningskommuner også er de kommuner der klarer sig bedst i integrationsindsatsen, har vi sammenholdt rangordningen af kommunerne i den seneste benchmarkinganalyse (Husted og Heinesen 2006) med de kommuner, som er blevet identificeret i nærværende rapport som værende de mest »populære« tilflytningskommuner²⁹. Det skal imidlertid erindres, at resultaterne her i rapporten udelukkende er baseret på en beskrivende analyse, hvorimod der bag benchmarkinganalysen ligger en specifik økonometrisk model³⁰.

Kommunekortene og tabellerne gennemgået tidligere i dette kapitel viser med klar tydelighed, at flygtningene i høj grad flytter til de store kommuner: København, Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers. Ingen af disse kommuner figurerer imidlertid blandt de – ifølge benchmarkinganalysen – 20 bedste integrationskommuner. Der er dog en lille håndfuld kommuner, som både er populære tilflytningskommuner blandt flygtninge og som klarer sig godt i benchmarkinganalysen med hensyn til at få udlændinge hurtigt i beskæftigelse. Det drejer sig eksempelvis om Vejle, Horsens, Silkeborg og Høje Taastrup. Der er imidlertid også to kommuner, som er populære tilflytningskommuner blandt flygtninge, men som samtidig placerer sig blandt de ti dårligste kommuner i benchmarkinganalysen.

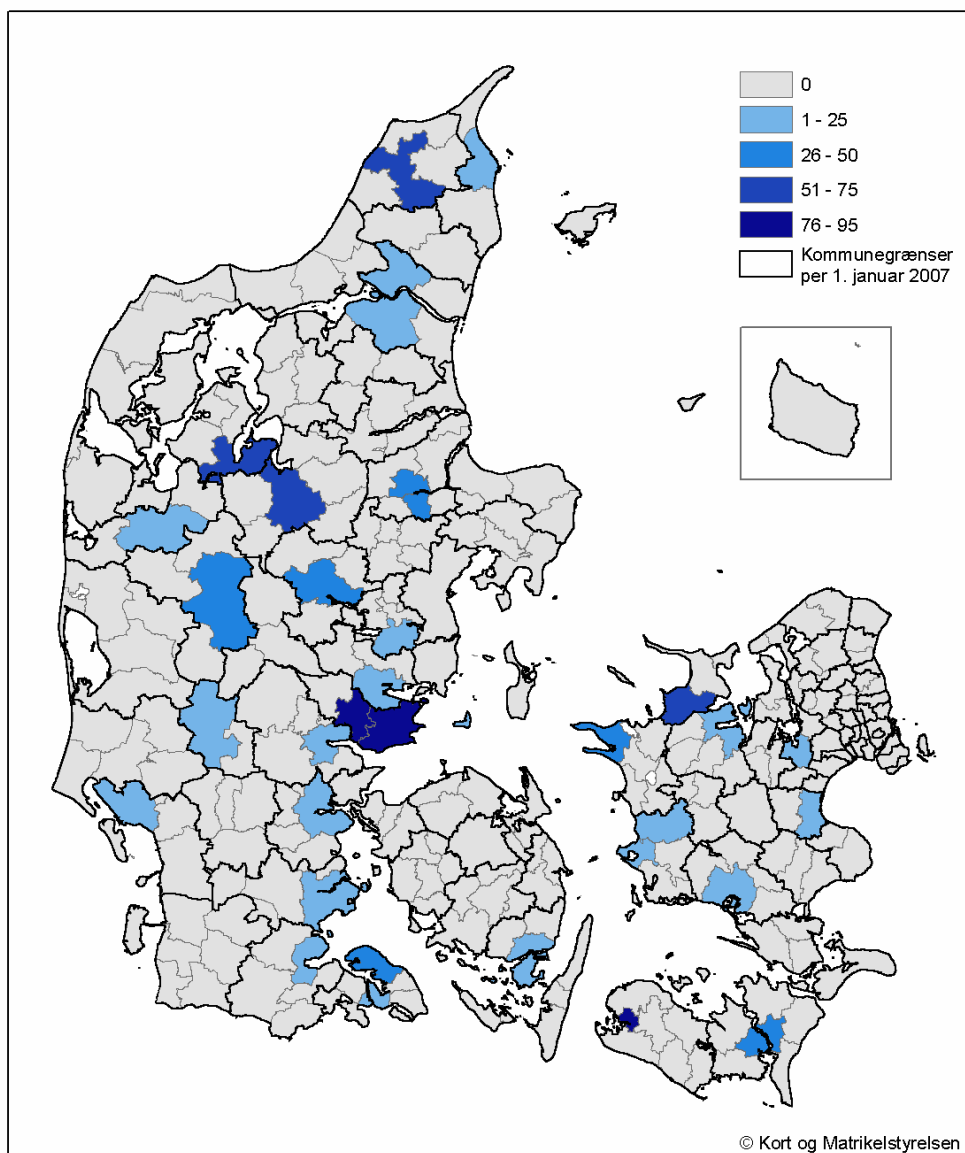
Det drejer sig om Holbæk og Næstved. I de sidstnævnte tilfælde må det konkluderes, at andre faktorer end beskæftigelsesindsatsen må gøre disse kommuner attraktive tilflytningskommuner for flygtninge.

6.7 Flytninger i forhold til den nye kommunestruktur

Med de nært forestående kommunesammenlægninger er det interessant at spørge, hvor mange af de interkommunale flytninger, der er registreret her, ville blive klassificeret som intrakommunale flytninger, når de nye kommunegrænser drages den 1.1.2007. Hvorvidt den enkelte flytning er intra- eller interkommunal kan især have betydning for de flygtninge, som ønsker at flytte til en anden kommune, inden vedkommendes introduktionsperiode er afsluttet.

Figur 6.2 viser, hvor stor en andel af flytningerne til den enkelte kommune (med den nuværende kommunestruktur) i perioden 1999-2005, der er at betragte som en *intrakommunal* tilflytning (og ikke en *interkommunal* tilflytning), når den nye kommunestruktur er udgangspunktet.

Figur 6.2 Andel af tilflytninger til den enkelte kommune, som med den nye kommunestruktur vil være at betragte som en *intrakommunal* flytning (procent)



Bem.: Figuren viser, hvor stor en andel af flytningerne til den enkelte kommune (med den eksisterende kommunestruktur), er at betragte som en *intrakommunal* flytning i forhold til den nye kommunestruktur, som gælder fra den 1.1.2007. De bagvedliggende data til figuren vedrører kun flytninger blandt flygtninge ankommet til Danmark efter 1.1.1999. Der ses bort fra kommuner med færre end 15 oprindelige (*interkommunale*) tilflytninger samt kommuner, som deles op som konsekvens af de nye kommunegrænser. Sidstnævnte gælder kommunerne Slangerup, Christiansfeld, Nørre Rangstrup, Helle, Brædstrup, Egtved, Give, Tørring-Uldum, Langå, Mariager, Sønderhald, Aalestrup og Nørager.

Det skal bemærkes, at de bagvedliggende data til figuren kun vedrører flytninger blandt flygtninge ankommet til Danmark efter 1.1.1999, og at der ses bort fra kommuner med færre end 15 oprindelige (*interkommunale*) tilflytninger. Ydermere ses der bort fra de kommuner, som deles op som konsekvens af de nye kommunegrænser.³¹

Som det første noteres det, at da ingen af de tre største byer – København, Århus og Odense – indgår i en sammenlægning med andre kommuner, er der i sagens natur heller ikke nogen af flytningerne dertil, som kan blive omklassificeret i forbindelse med de nye kommunegrænser. Blandt de andre større byer er der imidlertid interessante forskelle med hensyn til, hvad de nye kommunegrænser kan komme til at betyde. I nogle tilfælde kommer de tilflyttende flygtninge fra kommuner, som ligger langt væk, og disse flytninger vil dermed fortsat være at betragte som *interkommunale* flytninger. I andre tilfælde kommer de tilflyttende flygtninge fra en nærliggende kommune, hvorved der ifølge de kommunegrænser, gældende fra den 1.1.2007, vil være tale om *intrakommunale* flytninger.

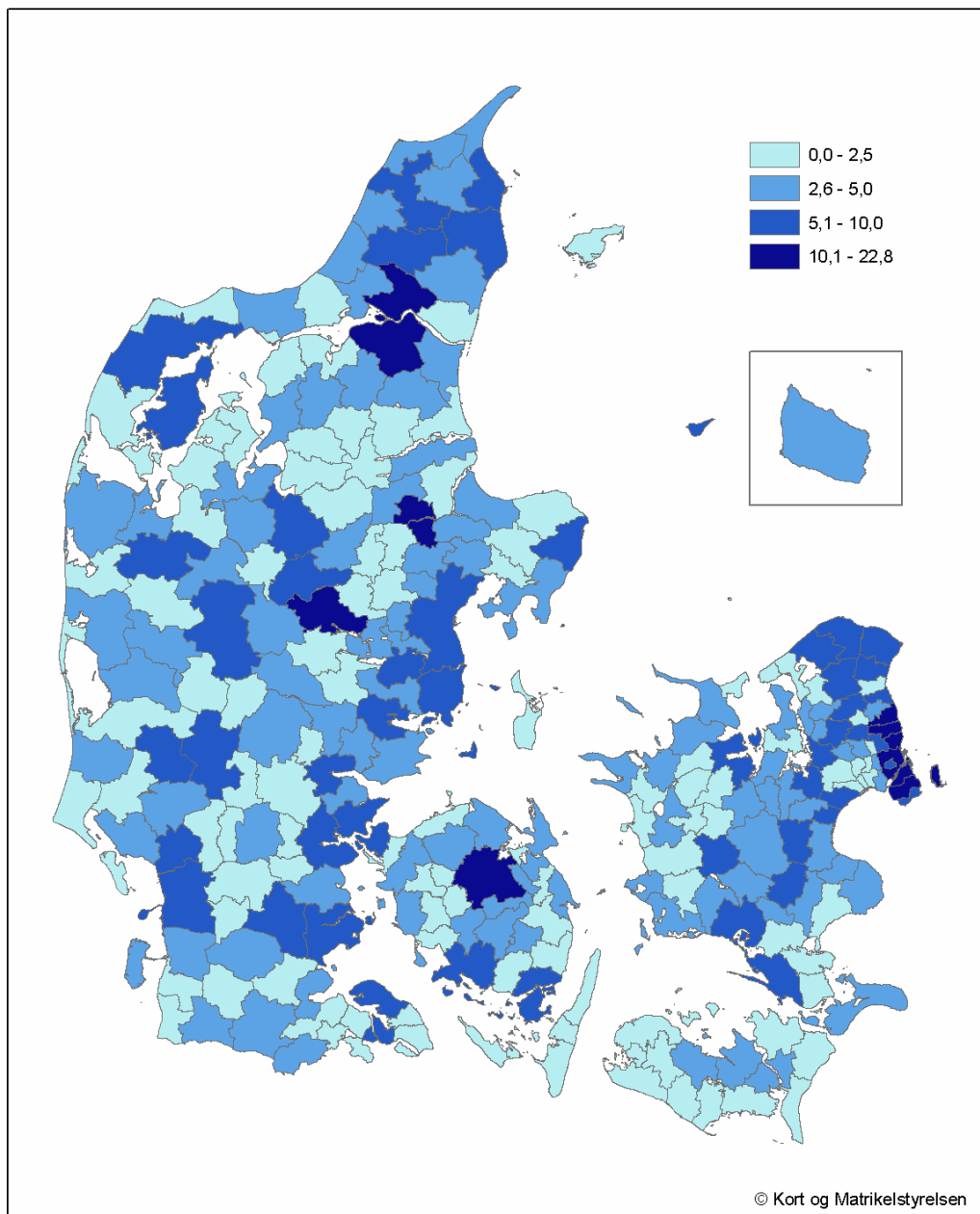
For de tre kommuner Hedensted, Juelsminde og Nakskov foretages langt hovedparten (hhv. 90, 83 og 95%) af tilflytningerne af flygtninge, som kommer fra nærtliggende kommuner, som efter de nye kommunegrænser vil være at betragte som *intrakommunale* flytninger. I Randers og Viborg er denne andel noget lavere. Omkring halvdelen af tilflytningerne til disse kommuner (hhv. 45 og 54%) er tilflyttende flygtninge fra kommuner, som efter 1.1.2007 vil være en del af de nye storkommuner af samme navn. I Esbjerg og Horsens er det omtrent hver femte tilflyttet flygtning, som kommer fra en kommune, som pr. 1.1.2007 vil være en del af de nye storkommuner af samme navn. Tilflytterne til Aalborg, Kolding og Vejle, derimod, kommer imidlertid noget længere væk fra. Tallene viser, at kun mellem 12 og 15% af disse tilflyttere kommer fra nærliggende kommuner, som efter kommunesammenlægningen er med i de nye storkommuner af samme navn. For hovedparten af flytningerne til disse tre kommuner vil der således fortsat være tale om *interkommunale* flytninger – også efter, at de nye kommunegrænser drages.

7 **Hvor bor de flygtninge, som vælger at blive boende?**

Lige så interessant det er at få overblik over, hvilke kommuner flygtninge vælger at flytte til, når de fraflytter boligplaceringskommunen, lige så interessant er det at belyse, hvilke kommuner flygtninge, som ikke flytter, vælger at blive boende i. Her fokuseres der igen på kommunestørrelse, beskæftigelsesmuligheder, etnisk koncentration samt udsatte boligområder. For at kunne vurdere, hvorvidt implementeringen af integrationsloven har påvirket bosætningsmønstrene blandt flygtninge, opdeles analysen efter, hvorvidt flygtningene er omfattet af integrationsloven eller ej.

Figur 7.1 viser den geografiske fordeling af de flygtninge, som er omfattet af integrationsloven, og for hvem der ikke er registreret en interkommunal flytning i den pågældende periode. Ved første øjekast ses det, at der er en relativt bred fordeling af disse ikke-flyttede flygtninge over hele landet. Ingen enkeltkommune har således mere end 2,3% (23‰) af det samlede antal ikke-flyttede flygtninge. Det er imidlertid vigtigt at påpege, at personer, som er ankommet til Danmark sidst i perioden, i sagens natur ikke har haft mulighed for at have været her i tre fulde år og derfor ikke har kunnet flytte lige så frit som personer, der er ankommet tidligere i perioden og hvis treårige introduktionsforløb er overstået. Derfor vil billedet i et vist omfang også afspejle selve boligplaceringen og ikke kun flygtningenes valg om at blive boende i boligplaceringskommunen.

Figur Fordelingen af ikke-flyttede flygtninge, som er indvandret i perioden
7.1 1999-2005. Promille

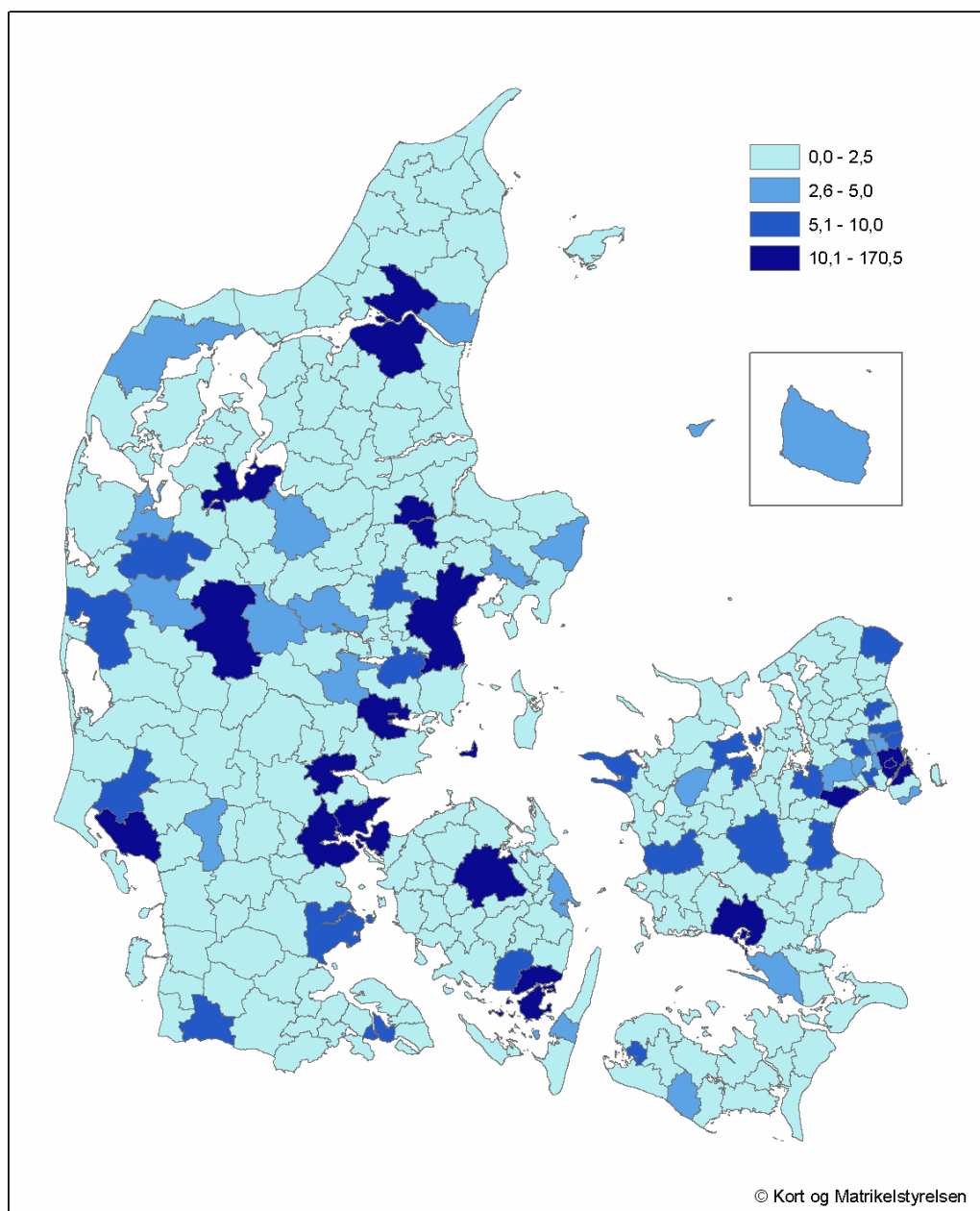


Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune huser af det samlede antal ikke-flyttede flygtninge blandt flygtninge ankommet i perioden 1999-2005.

Billedet er et helt andet for flygtninge, som ikke er omfattet af integrationsloven. Figur 7.2 viser den geografiske fordeling af flygtninge, som er indvandret i løbet af 1997-1998 og derfor ikke er omfattet af integrationsloven og som bliver boende i boligplaceringskommunen. Det ses tydeligt, at disse personer primært bor i de større kommuner. De kommuner med flest ikke-flyttede flygtninge er København, Odense, Fredericia, Horsens, Kolding, Esbjerg, Århus og Aalborg. Hver af disse kommuner huser over 2% (20‰) af de flygtninge, som er ankommet i perioden 1997-98 og som bliver boende i boligplaceringskommunen. På samme måde som før, må det imidlertid pointeres, at dette billede naturligvis også til dels afspejler selve boligplaceringspolitikken før 1999. Da selve fordelingen før 1999 var mere koncentreret om de store byer, er det naturligvis ikke så overraskende, at de, som bliver boende, også bor i disse byer.

Ingen af disse personer har dog været forpligtet til at blive bosiddende i boligplaceringskommunen hverken i kort eller lang tid. Figur B2.5 i bilag 2 viser fordelingen af alle ikke-flyttede flygtninge, dvs. blandt flygtninge ankommet i hele analyseperioden 1997-2005, mens figur B2.6 i bilag 2 viser ændringen i fordelingen af ikke-flyttede flygtninge, som er ankommet før og efter 1.1.1999.

Figur Fordelingen af ikke-flyttede flygtninge, som er indvandret i perioden
7.2 1997-1998. Promille



Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune huser af det samlede antal ikke-flyttede flygtninge blandt flygtninge ankommet i perioden 1997-1998.

For at se nærmere på, hvad der ellers karakteriserer de kommuner, som flygtninge bliver boende i, betragtes tallene i tabel 7.1. Tabellen giver et overblik over fordelingen af ikke-flyttede flygtninge, opdelt på kommunernes karakteristika og flygtningenes indvandringsår. Igen tages der for-

behold for, at disse tal ikke alene afspejler flygtningenes frie valg, men til dels også selve boligplaceringspolitikken – dette gælder især for flygtninge ankommet i den sidste periode 2002-2005, da ikke alle vil have afsluttet det treårige integrationsprogram.

Tabel 7.1 Fordeling af flygtninge, som vælger at blive boende, opdelt på kommuners karakteristika og flygtningenes indvandringsår

Kommunernes størrelse					
<i>Indvandringsår</i>	Lille	Mellem	Stor	I alt	Antal
1997-1998	11%	55%	34%	100%	1.379
1999-2001	24%	70%	5%	100%	4.205
2002-2005 ^a	27%	70%	3%	100%	2.984
Alle	23%	68%	9%	100%	8.568
Kommunernes ledighedsgrad					
<i>Indvandringsår</i>					
1997-1998	8%	90%	2%	100%	1.379
1999-2001	22%	75%	4%	100%	4.205
2002-2005 ^a	21%	76%	3%	100%	2.984
Alle	19%	78%	3%	100%	8.568
Kommunernes andel af indvandrere fra ikke-vestlige lande					
<i>Indvandringsår</i>					
1997-1998	9%	25%	66%	100%	1.379
1999-2001	25%	52%	23%	100%	4.205
2002-2005 ^a	32%	48%	21%	100%	2.984
Alle	25%	46%	29%	100%	8.568
Udsatte eller ikke-udsatte boligområder					
<i>Indvandringsår</i>		Udsat	Ikke-udsat	I alt	Antal
1997-1998		7%	93%	100%	1.379
1999-2001		2%	98%	100%	4.205
2002-2005 ^a		2%	98%	100%	2.984
Alle		3%	97%	100%	8.568

Bem.: Tabellen er baseret på den sidste observation for hver enkelt flygtning, der ikke har foretaget en flytning. Tabellen vil på den baggrund primært indeholde oplysninger fra 2005.

- a Bemærk, at en relativt stor andel i denne kategori ikke har gennemført introduktionsprogrammet og derfor ikke i samme omfang har mulighed for at fraflytte boligplaceringskommunen som de øvrige kategorier.

Tabellen viser med al tydelighed integrationslovens betydning, når der ses på kommunestørrelse. For flygtninge indvandret i 1997-1998 bor 34% af dem, som bliver boende i boligplaceringskommunen, i en stor kommune. Denne andel falder til hhv. 5 og 3 % for flygtninge ankommet i perioderne 1999-2001 og 2002-2005. Med hensyn til ledighedsgrad viser tabellen, at for flygtninge indvandret før 1999, som bliver boende i boligplaceringskommunen, bor kun knap en tiendedel i en kommune med lav ledighedsgrad, og dermed bedre beskæftigelsesmuligheder (alt andet lige). Denne andel er steget til omkring en femtedel i perioden 1999-2005. Også når der ses på kommunernes andele af udlændinge fra ikke-vestlige lande, er der en klar »før og efter«-effekt af integrationsloven. To ud af tre af de ikke-flyttede flygtninge, som ikke er omfattet af integrationsloven, bor i en kommune med en høj koncentration af udlændinge fra ikke-vestlige lande. Blandt ikke-flyttede flygtninge omfattet af integrationsloven, bor halvdelen i kommuner med middel etnisk koncentration, mens mellem en fjerdedel og en tredjedel bor i kommuner med en lav etnisk koncentration. Tabellen tyder også på et fald i andelen af personer, som bliver boende i udsatte boligområder.

På samme måde som i det forrige kapitel sammenholdes disse resultater med akf's seneste benchmarkinganalyse (Husted og Heinesen 2006). Blandt de 20 kommuner, som har flest flygtninge, der bliver boende i boligplaceringskommunen, er der tre, som også placerer sig blandt de 20 kommuner, som klarer sig bedst med hensyn til integrationsopgaven (målt ved beskæftigelsesindsatsen). Det er Silkeborg, Horsens og Tårnby. Der er imidlertid også tre kommuner, som formår at fastholde en del flygtninge, men som samtidig rangerer blandt de ti dårligste integrationskommuner i benchmarkinganalysen. Det er Lyngby-Taarbæk, Næstved og Svendborg. Som i kapitel 6, må det konkluderes, at der må være andre faktorer end beskæftigelsesmuligheder, som gør disse kommuner attraktive for flygtninge at blive boende i.

8 **Beskæftigelsessituationen blandt de flygtninge, der flytter**

Som beskrevet ovenfor er det af stor interesse at undersøge, hvorledes beskæftigelsessituationen er for den enkelte flygtning, der fraflytter boligplaceringskommunen. Dette ikke mindst fordi resultaterne fra kapitel 6 indikerer, at de flygtninge, der flytter, tilsyneladende ikke flytter til kommuner, hvor ledigheden er lav, og hvor beskæftigelsesmulighederne derfor (alt andet lige) må formodes at være bedre. I dette kapitel undersøges derfor, om der er tegn på, at flygtninge, der flytter, i højere grad er i beskæftigelse under eller efter flyttetidspunktet end flygtninge, der ikke flytter?³²

Som beskrevet i kapitel 2 supplerer vi i analysen af beskæftigelsessituationen de data, der dannede grundlag for analyserne i kapitel 3-7, med flygtningenes arbejdsmarkedsstatus på månedsbasis (månedsopdelte arbejdsmarkedstilstande) i perioden 1999-2003. De månedsopdelte arbejdsmarkedstilstande kan aggregeres til sammenhængende arbejdsmarkedsforløb, herunder sammenhængende beskæftigelsesforløb og uddannelsesforløb³³. De sammenhængende forløb har alle en startdato og en slutdato. Når disse datoer sammenholdes med en given flyttedato (der her betragtes som en skæringsdato), er det muligt at beskrive beskæftigelsessituationen på henholdsvis flyttetidspunktet og forskellige observationstidspunkter efter flyttetidspunktet. Helt konkret ser vi på beskæftigelsessituationen på selve flyttetidspunktet og hhv. 1, 3, 6 og 12 måneder herefter. Hvis en person er i beskæftigelse på flere af de på hinanden følgende observationstidspunkter betragtes beskæftigelsen som stabil³⁴. For flytninger foretaget efter udgangen af 2002 er vi ikke i stand til at følge personernes beskæftigelsessituation i et helt år efter flytningen, idet de sammenhængende arbejdsmarkeds-

forløb kun eksisterer frem til ultimo 2003. For at undgå en negativ bias, som disse ufuldstændige forløb ville resultere i (og som ville blive større jo længere frem i tid efter flyttetidspunktet, vi ser), er personer, som flytter efter udgangen af 2002, derfor ikke inkluderet i denne del af analysen.

For at kunne vurdere resultaterne af en sådan beskrivende analyse, er det nødvendigt at have en kontrolgruppe, som de kan sammenlignes med. Problemet i den forbindelse er at finde en relevant kontrolgruppe og en relevant skæringsdato for denne gruppe. Som kontrolgruppe har vi valgt at bruge hele populationen af nyankomne flygtninge indvandret efter 1999 og som derfor er omfattet af integrationsloven. For flygtninge, der har foretaget en flytning, er det, som beskrevet ovenfor, ikke svært at finde den skæringsdato, efter hvilken det er interessant at belyse beskæftigelsessituationen, nemlig flyttedatoen. For kontrolgruppen forholder det sig straks anderledes, idet valget af skæringsdato ikke er oplagt. Vi har valgt at definere skæringsdatoen for kontrolgruppen til at være 1.1.2002, hvorefter vi ser på beskæftigelsessituationen på det tidspunkt og hhv. 1, 3, 6 og 12 måneder efter.³⁵

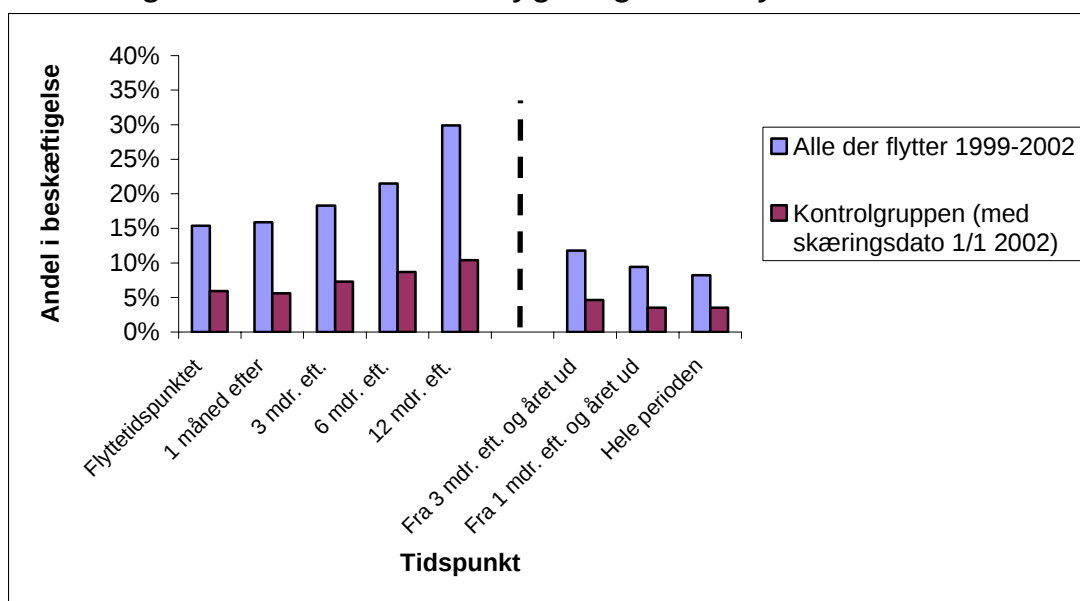
8.1 **Beskæftigelsessituationen blandt flygtninge, der flytter**

På baggrund af ovenstående beskrives i figur 8.1 beskæftigelsessituationen for de flygtninge, der er flyttet i løbet af perioden 1999-2002 og kontrolgruppen på hhv. flyttetidspunktet (skæringstidspunktet) og på de udvalgte observationstidspunkter i det efterfølgende år.

Som det fremgår af figuren, er ca. 15% af de flygtninge, der flytter, i beskæftigelse på flyttetidspunktet stigende til ca. 30% 12 måneder efter. Det skal bemærkes, at disse tal angiver andelen i beskæftigelse på de enkelte observationstidspunkter, og det er derfor ikke givet, at det er de samme personer, der er i beskæftigelse på de enkelte tidspunkter. Hvis man bevæger sig lidt til højre i figuren beskrives, hvor stor en andel der er i beskæftigelse fra tre måneder efter flyttetidspunktet og året ud, dvs. også er i beskæftigelse på de efterfølgende observationstidspunkter (ca. 11%). Tilsvarende angives, hvor stor en andel der er i beskæftigelse fra én måned ef-

ter flyttetidspunktet og året ud (ca. 9%). Til sidst angives andelen, der er i beskæftigelse hele perioden, dvs. både på flyttetidspunktet og året ud (ca. 8%). Disse tal kan bruges til at beskrive andelen med det, man kan kalde for stabil beskæftigelse. Tallene vidner om, at andelen med stabil og længerevarende beskæftigelse er relativt lille, i omegnen eller lidt under 10%, alt efter hvor lang periode er.

Figur 8.1 Beskæftigelsessituationen for flygtninge, der flytter



Bem.: Egne beregninger. »1 måned efter« refererer til en måned efter flyttetidspunktet, og tilsvarende for »3 måneder efter« og så fremdeles. »Fra 3 måneder efter og året ud« refererer til, at personen er i beskæftigelse 3 måneder efter flyttetidspunktet og på de efterfølgende observationstidspunkter, dvs. hhv. 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet. Tilsvarende for »fra 1 måned efter og året ud«. »Hele perioden« refererer til, at personen er i beskæftigelse på flyttetidspunktet og i alle de efterfølgende observationstidspunkter, hhv. 1, 3, 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet. For kontrolgruppen er »skæringsdatoen« 1.1.2002, jf. forklaringen i teksten.

Hvis man sammenligner disse andele med de tilsvarende andele for kontrolgruppen i figur 8.1, fremgår det, at kontrolgruppen på skæringstidspunktet og i perioden lige efter oplever en markant lavere beskæftigelsesandel end de flygtninge, der er flyttet væk fra boligplaceringskommunen. For kontrolgruppen er beskæftigelsesandelen dog også stigende fra ca. 6% på skæringstidspunktet til ca. 10% 12 måneder efter.

Hvad angår stabil og længerevarende beskæftigelse, er der dog ikke tegn på, at kontrolgruppen klarer sig relativt dårligere end de flygtninge,

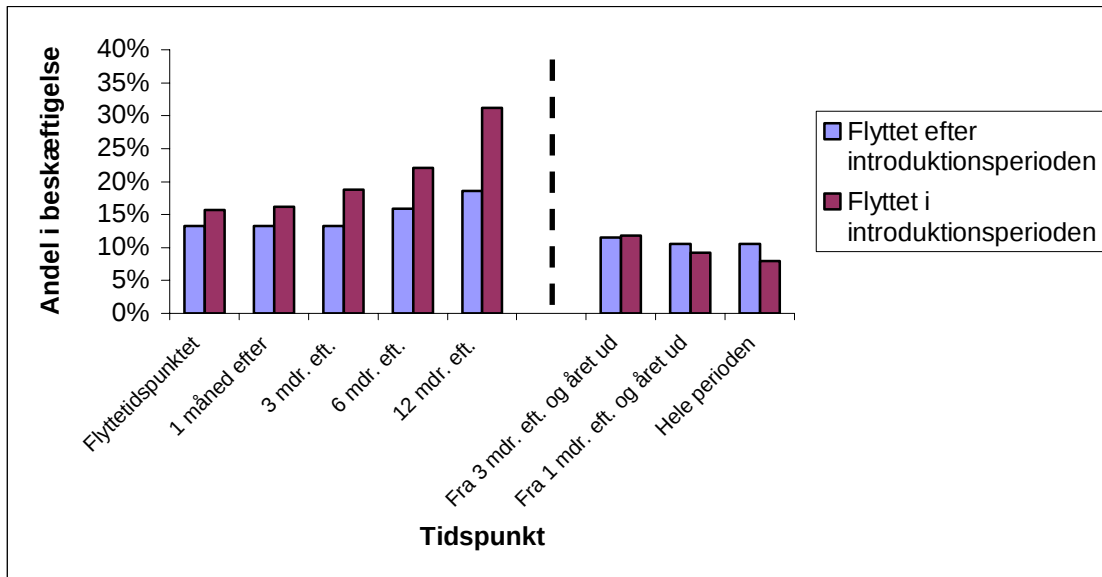
der er flyttet væk fra boligplaceringskommunen, idet ca. 5% er i beskæftigelse fra tre måneder efter 1.1.2002 og året ud, mens ca. 4% er i beskæftigelse på både skæringsdatoen og i hele den efterfølgende periode. Disse tal er godt nok lavere end for flygtninge, der er fraflyttet boligplaceringskommunen, men afspejler blot deres generelt ringere beskæftigelsessituation.

Overordnet set tyder denne beskrivende analyse på, at flygtninge, der flytter, oplever en mere gunstig beskæftigelsessituation end kontrolgruppen, også på lidt længere sigt. Der er dog samtidig tegn på, at beskæftigelsen blandt de flygtninge, der er flyttet væk fra boligplaceringskommunen, ikke er relativt mere stabil. Den højere andel i stabil beskæftigelse blandt flygtninge, der er flyttet væk fra boligplaceringskommunen, i forhold til kontrolgruppen, afspejler blot deres generelt mere gunstige beskæftigelsessituation.³⁶

8.2 **Beskæftigelsessituationen fordelt efter, hvornår flytningen er foretaget**

Resultaterne præsenteret ovenfor, dækker over nuancer og forskelle i flyttemønstrene blandt flygtninge, som forsøges belyst i det følgende. I figur 8.2 er de flygtninge, der fraflytter boligplaceringskommunen, yderligere opdelt på, hvorvidt flytningen er foretaget i introduktionsperioden eller derefter.

Figur 8.2 Beskæftigelsessituationen for flygtninge, der flytter, opdelt på, hvor-
når flytningen er foretaget



Bem.: Egne beregninger. »1 måned efter« refererer til en måned efter flyttetidspunktet, og tilsvarende for »3 måneder efter« og så fremdeles. »Fra 3 måneder efter og året ud« refererer til, at personen er i beskæftigelse 3 måneder efter flyttetidspunktet og på de efterfølgende observationstidspunkter, dvs. hhv. 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet. Tilsvarende for »fra 1 måned efter og året ud«. »Hele perioden« refererer til, at personen er i beskæftigelse på flyttetidspunktet og i alle de efterfølgende observationstidspunkter, hhv. 1, 3, 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet.

Som det fremgår af figuren, oplever flygtninge, der flytter i introduktionsperioden, en højere beskæftigelsesandel i perioden efter flytningen, end de flygtninge, der først flytter senere – dvs. efter, at introduktionsprogrammet er gennemført. Et år efter flyttetidspunktet er ca. 31% i beskæftigelse blandt dem, der er flyttet i introduktionsperioden mod ca. 19% for dem, som først flytter efter. Der kan være flere årsager til dette resultat. Først og fremmest kan det skyldes, at en del af dem, som flytter, mens de er i gang med introduktionsprogrammet (og derfor mister retten til fortsat at modtage introduktionsydelse), gør det, fordi de har en forventning om (eller lovning på) beskæftigelse i den nye bopælskommune. Derudover kan det generelt være de mere ressourcerstærke, som tør tage chancen og søge bedre beskæftigelsesmuligheder i andre kommuner end de beskæftigelsesmuligheder, de oplever i boligplaceringskommunen³⁷.

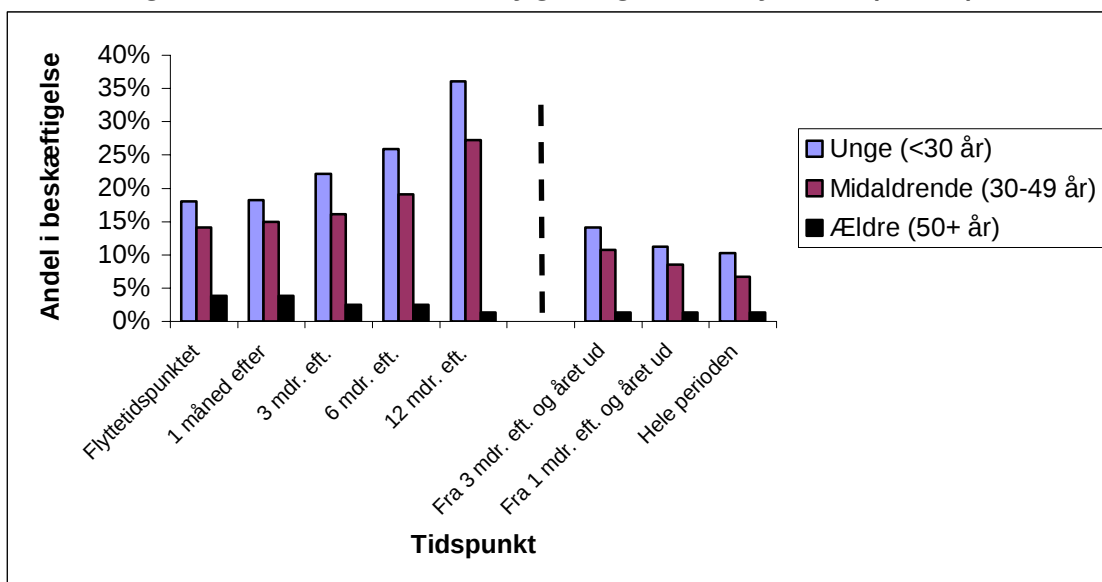
Omvendt tyder det dog på, at stabiliteten i beskæftigelsen er lidt større blandt dem, som flytter efter introduktionsperioden. Eksempelvis er ca.

11% blandt dem, som flytter efter introduktionsperioden i beskæftigelse fra en måned efter flyttetidspunktet og året ud, mens det tilsvarende tal for dem, som flytter i introduktionsperioden er ca. 9%. Dette er et interessant resultat, idet beskæftigelsesandelen efter flyttetidspunktet er markant højere blandt dem, som flytter i introduktionsperioden, men stabiliteten i beskæftigelsen synes umiddelbart ringere.

8.3 Beskæftigelsessituationen fordelt på alder

Tilsvarende kan man opdele på alderen på de flygtninge der fraflytter boligplaceringskommunen. Det er gjort i figur 8.3.

Figur 8.3 Beskæftigelsessituationen for flygtninge, der flytter, opdelt på alder



Bem.: Egne beregninger. »1 måned efter« refererer til en måned efter flyttetidspunktet, og tilsvarende for »3 måneder efter« og så fremdeles. »Fra 3 måneder efter og året ud« refererer til, at personen er i beskæftigelse 3 måneder efter flyttetidspunktet og på de efterfølgende observationstidspunkter, dvs. hhv. 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet. Tilsvarende for »fra 1 måned efter og året ud«. »Hele perioden« refererer til, at personen er i beskæftigelse på flyttetidspunktet og i alle de efterfølgende observationstidspunkter, hhv. 1, 3, 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet.

For så vidt angår alder, er det ikke overraskende, at yngre personer oplever en højere beskæftigelsesandel end midaldrende og ældre. Værst ser det ud for gruppen af ældre, hvor kun ca. 1% er i beskæftigelse 12 måneder efter flyttetidspunktet.³⁸ Idet vi kun kigger på flygtninge, der er an-

kommet til Danmark fra 1997 og frem, betyder det, at midaldrende og især ældre personer i vores analyse allerede på indvandringstidspunktet havde en relativt høj alder. Resultatet er derfor i god tråd med stort set alle danske og internationale analyser, som over en bred kam viser, at en højere alder på indvandringstidspunktet typisk forringer indvandreres muligheder på værtslandets arbejdsmarked (se fx Borjas & Hilton 1996; Jensen & Verner 2006).

8.4 **Flytter flygtninge til eller fra beskæftigelse?**

De ovenstående figurer (figur 8.1-8.3) siger noget om andelen, der er i beskæftigelse på et givet tidspunkt, og kun i mindre grad, hvorvidt det er de samme personer, der er i beskæftigelse på disse tidspunkter. Helt konkret mangler vi derfor at beskrive, hvor mange der »flytter fra beskæftigelse«, og hvor mange der »flytter til beskæftigelse«. Hvad angår flygtninge der flytter væk fra beskæftigelse, defineres de som flygtninge, der er i beskæftigelse på flyttetidspunktet, men ikke er det på et givet tidspunkt efter flyttetidspunktet. Vi har i den forbindelse valgt at kigge på hhv. én og tre måneder efter flyttetidspunktet. Tilsvarende defineres flygtninge, der flytter til beskæftigelse som flygtninge, der er arbejdsløse på flyttetidspunktet, men er i beskæftigelse hhv. én og tre måneder efter. Dette har vi beskrevet i tabel 8.1.

Hvis man betragter tabel 8.1 fremgår det, at blandt de flygtninge der flytter, er 173 i beskæftigelse på flyttetidspunktet, mens 949 er arbejdsløse på det tidspunkt. Blandt de flygtninge, som er i beskæftigelse på flyttetidspunktet, er 8,7% arbejdsløse én måned efter flyttetidspunktet, mens 16,2% er arbejdsløse tre måneder efter. Det tyder altså på, at en relativt stor andel af dem, som er i beskæftigelse på flyttetidspunktet, faktisk flytter væk fra beskæftigelse.³⁹ Hvis man bevæger sig nedad i tabellen, ser man, at det gælder for især de flygtninge, som flytter i introduktionsperioden.

Tabel 8.1 Flytter flygtninge, der flytter til eller fra beskæftigelse?

	Beskæftiget på flyttetidspunktet			Arbejdsløs på flyttetidspunktet		
	Antal personer	Arbejdsløs 1 måned efter	Arbejdsløs 3 måneder efter	Antal personer	I beskæftigelse 1 måned efter	I beskæftigelse 3 måneder efter
Alle der flytter	173	8,7 %	16,2 %	949	2,1 %	6,3 %
Opdelt på, hvornår flytning er foretaget:						
I introduktionsperioden	158	8,9 %	17,1 %	851	2,2 %	6,9 %
Efter introduktionsperioden	15	6,7 %	6,7 %	98	1,0 %	1,0 %

Hvad angår flygtninge, der flytter til beskæftigelse kan man fra tabel 8.1 se, at blandt flygtninge, der er arbejdsløse på flyttetidspunktet (højre del af tabel 8.1), er 2,2% i beskæftigelse én måned efter flyttetidspunktet, mens 6,9% er i beskæftigelse tre måneder efter. Det tyder dermed på, at en ikke uvæsentlig – men dog heller ikke særlig stor – andel af de flygtninge, der er arbejdsløse på flyttetidspunktet, kommer i beskæftigelse inden for relativt kort tid efter, at flytningen er foretaget. Hvis man bevæger sig ned igennem den højre del af tabel 8.1, ser man, at tendensen til at flytte til beskæftigelse igen er mest udpræget blandt dem, som flytter i introduktionsperioden.

Det tyder dermed på, at der er tale om, at nogle flygtninge, der på flyttetidspunktet er i beskæftigelse, flytter væk fra beskæftigelse. Samtidig er der dog også tegn på, at en del flygtninge, der er ledige på flyttetidspunktet, flytter til beskæftigelse. Hvad vej kausaliteten går, er det dog ikke muligt at udtale sig om på baggrund af denne beskrivende analyse.

8.5 Flytning og uddannelse

På samme måde som vi ovenfor har beskrevet, hvordan beskæftigelsessituationen ser ud for de flygtninge, der flytter, kan det tilsvarende gøres for uddannelsessituationen. Figurer, der beskriver dette aspekt, forefindes i bilag 5, og vi beskriver her i teksten kun hovedresultaterne kortfattet.

I store træk minder resultaterne vedrørende uddannelsessituationen for de flygtninge, der flytter meget om beskæftigelsessituation for denne gruppe – blot er der tale om langt lavere andele, hvilket er helt naturligt. Et af

de resultater, vi vil trække frem, er, at andelen, der er under uddannelse blandt de flygtninge, der flytter, er noget højere end blandt flygtninge i kontrolgruppen. 12 måneder efter flyttetidspunktet er 3,7% under uddannelse blandt de flygtninge, der flytter (bilag 5, figur B5.1), mens det er 2,2% i kontrolgruppen. Som det også var tilfældet i forhold til beskæftigelsessituationen, er andelen under uddannelse langt højere blandt de flygtninge, der flytter i introduktionsperioden, mens den er markant lavere for dem, som flytter efter introduktionsperioden.

Bilag 1

Udsatte boligområder

Regeringen har sat fokus på 15 udvalgte boligområder som er gengivet i nedenstående tabel. Som det fremgår af tabellen er det ikke alle 15 områder, men kun de 13, der kan genfindes i akf's registre.

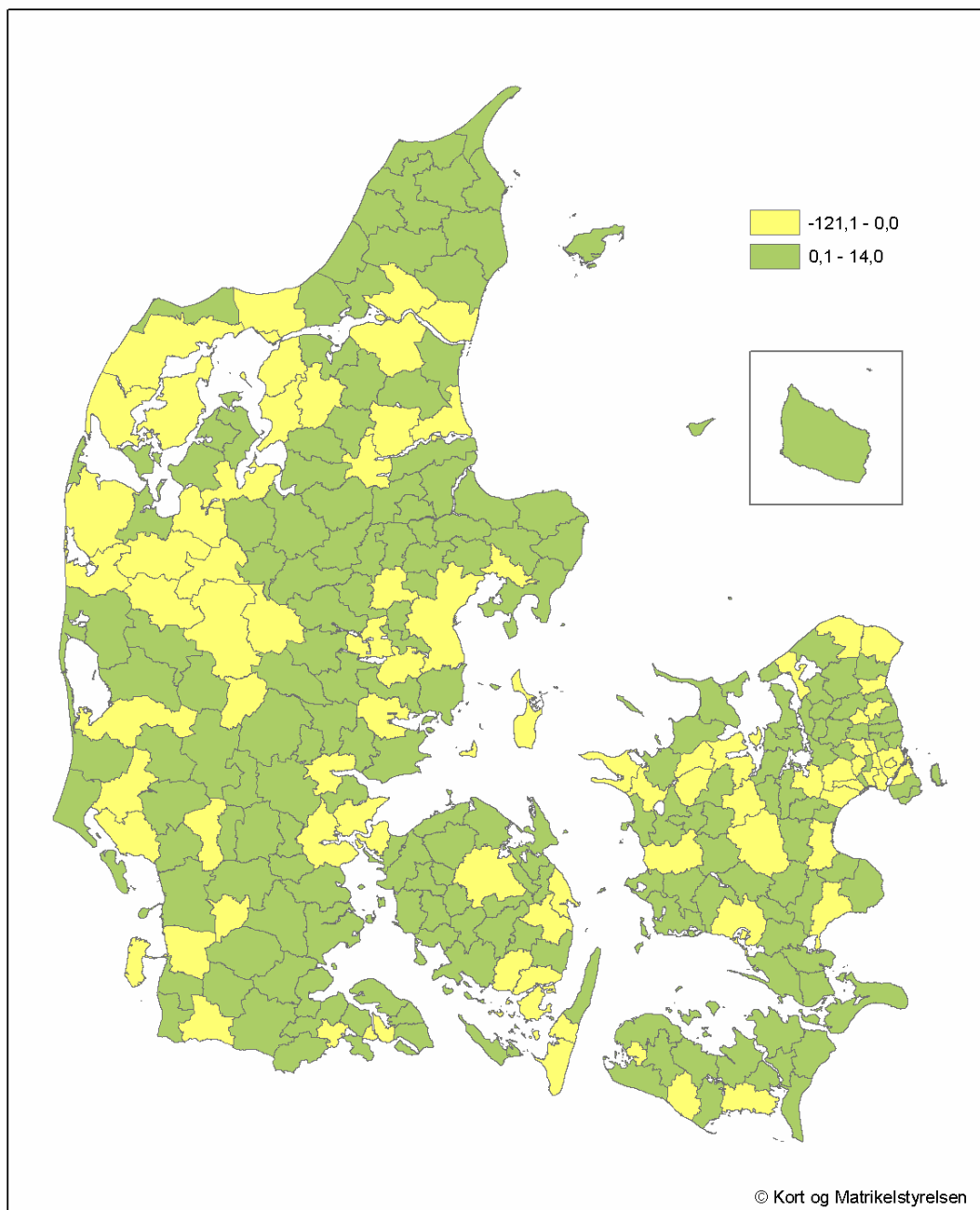
Indenrigsministeriets navn for boligområdet	Akf's navn for boligområdet	By
Blågården/Ågården	Rabarberlandet	København
Mjølnerparken	Mjølnerparken	København
	Bogtrykergården	
	Bagergården	
Aldersrogade	Aldersrogade	København
Lundtoftegade	Lundtoftegade	København
Akacieparken	----	København
Tingbjerg/Utterslev Huse	Utterslev	København
	Tingbjerg	
Tåstrupgård	Tåstrupgård	Høje-Tåstrup
Ringparken	----	Slagelse
Vollsmose	Vollsmose	Odense
Byparken/Skovparken	Byparken/Skovparken	Svendborg
Stengårdsvej-kvarteret	Ringparken	Esbjerg
	Kvaglund	
Sundparken	Hybenvej	Horsens
	Kollegieparken	
	Chr. M. Østergårdsvej	
Finlandsparken	Finlandsparken	Vejle
Gellerupparken mv.	Gellerupparken	Århus
Bispehaven	Bispehaven	Århus

Bilag 2

Supplerende kommunekort

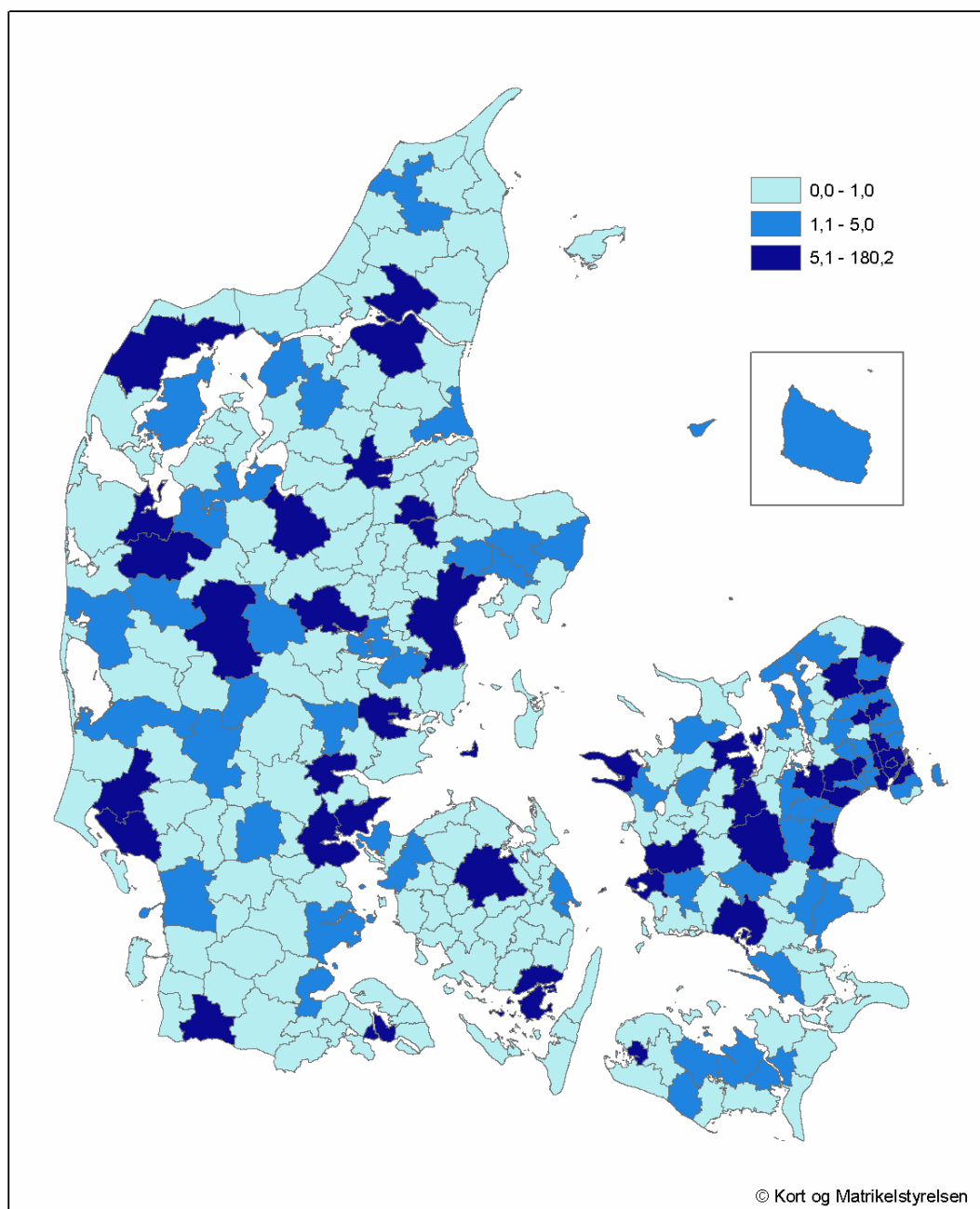
Dette bilag inneholder diverse kommunekort, som supplerer kortene i hovedteksten.

Figur B2.1 Ændringen i fordelingen af flygtninge, som er ankommet hhv. før og efter integrationslovens ikrafttræden 1.1.1999. Grønne kommuner har modtaget større andele, mens gule kommuner har modtaget mindre andele. (Promille)



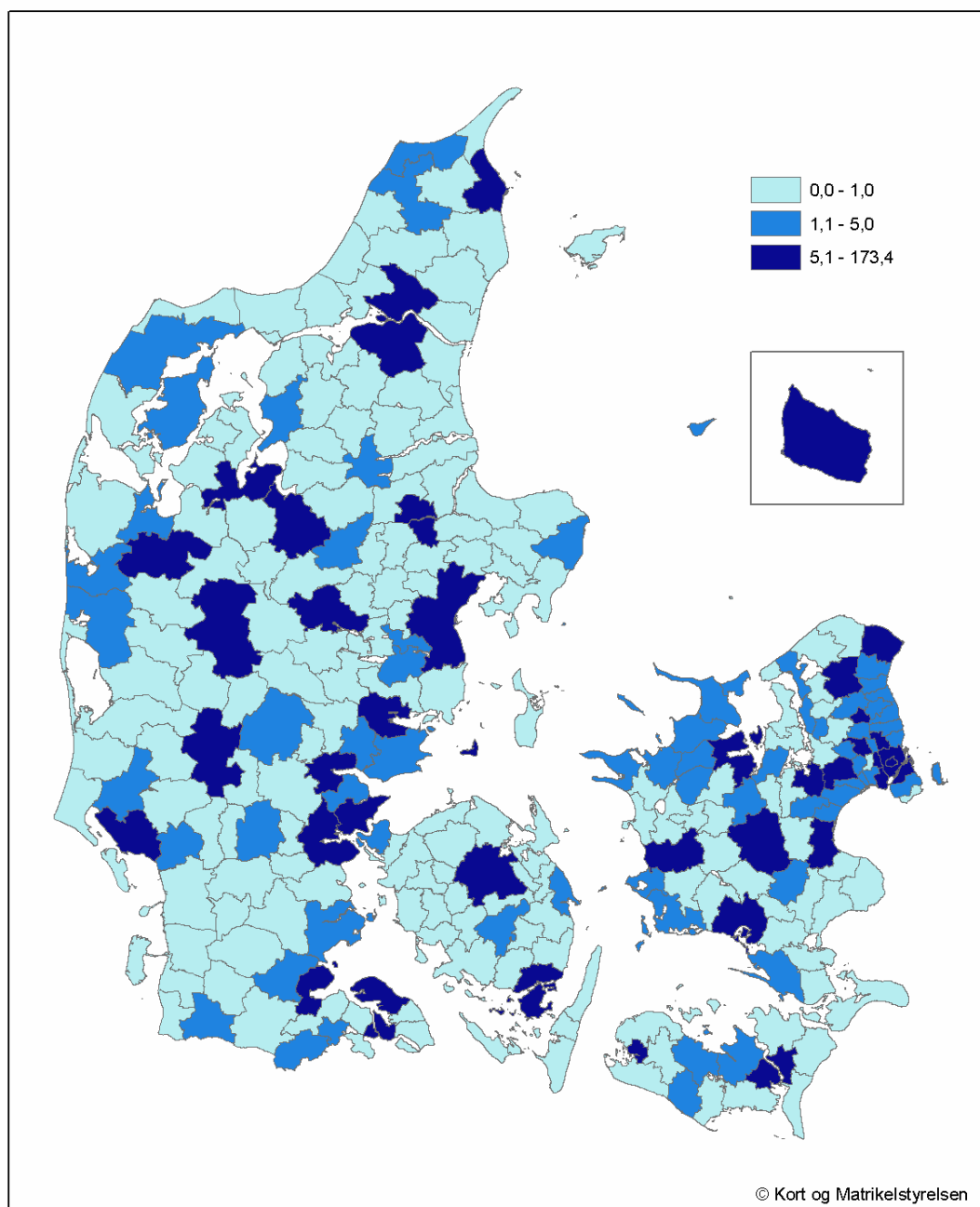
Bem.: Figuren viser *ændringen* i den enkelte kommunes andel (i promille) af det samlede antal flygtninge modtaget hhv. før og efter 1.1.1999. Med andre ord angives differencen mellem fordelingerne vist i figur 3.1 og 3.2.

Figur B2.2 Hvor flytter flygtninge hen, når de flytter første gang? Flygtninge indvandret i perioden 1997-1998. (Promille)



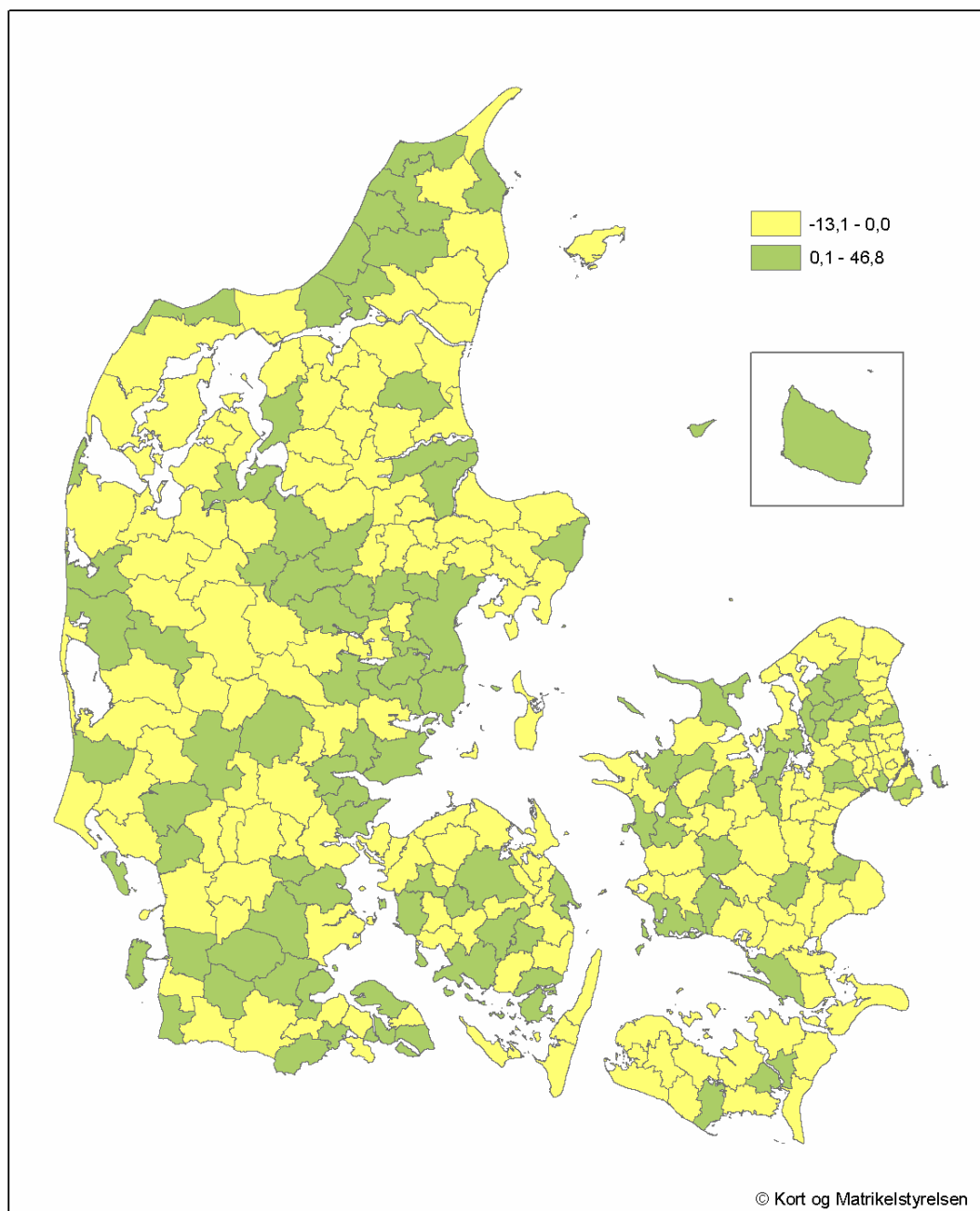
Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune har modtaget af det samlede antal flygtninge, der flytter første gang, blandt flygtninge ankommet i perioden 1997-1998.

Figur Hvor flytter flygtninge hen, når de flytter første gang? Flygtninge ind-
B2.3 vandret i perioden 1999-2005. (Promille)



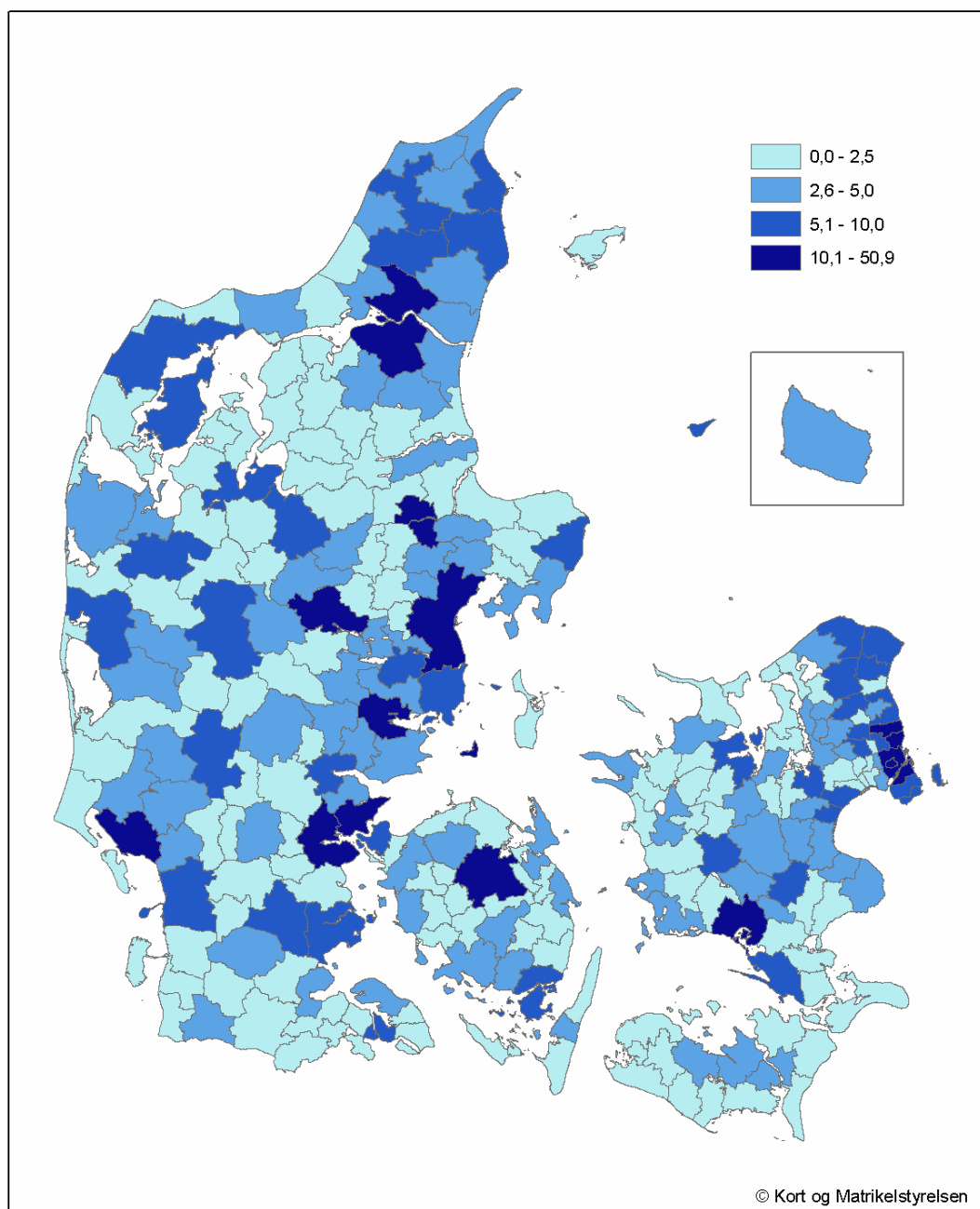
Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune har modtaget af det samlede antal flygtninge, der flytter første gang, blandt flygtninge ankommet i perioden 1999-2005.

Figur B2.4 Ændringen i fordelingen af flygtninge, der flytter første gang, ankommet hhv. før og efter integrationslovens ikrafttræden 1.1.1999. Grønne kommuner har haft en større andel tilflyttere efter 1999, mens gule kommuner har modtaget en mindre andel



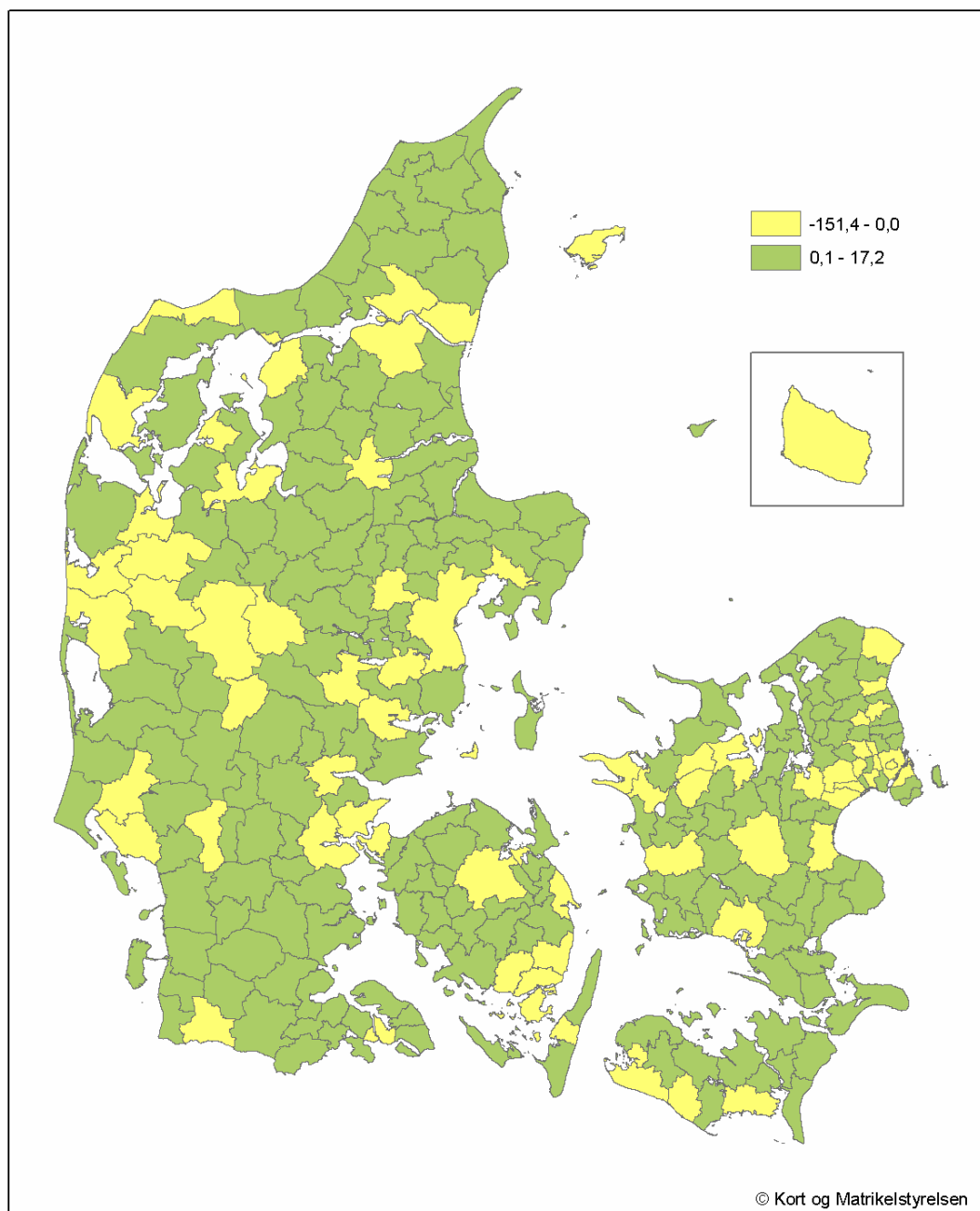
Note: Figuren viser ændringen i den enkelte kommunes andel (i promille) af det samlede antal flygtninge, der flytter første gang, som er ankommet hhv. før og efter 1.1.1999. Med andre ord angives differencen mellem fordelingerne vist i figur B2.2 og B2.3.

Figur Fordelingen af ikke-flyttede flygtninge, som er ankommet i perioden
B2.5 1997-2005 (Promille)



Bem.: Figuren viser, hvor stor en promille den enkelte kommune huser af det samlede antal ikke-flyttede flygtninge blandt flygtninge ankommet i perioden 1997-2005.

Figur B2.6 Ændringen i fordelingen af ikke-flyttede flygtninge, som er ankommet hhv. før og efter integrationslovens ikrafttræden 1.1.1999. Grønne kommuner har haft større andele efter 1999, mens gule kommuner har mindre andele

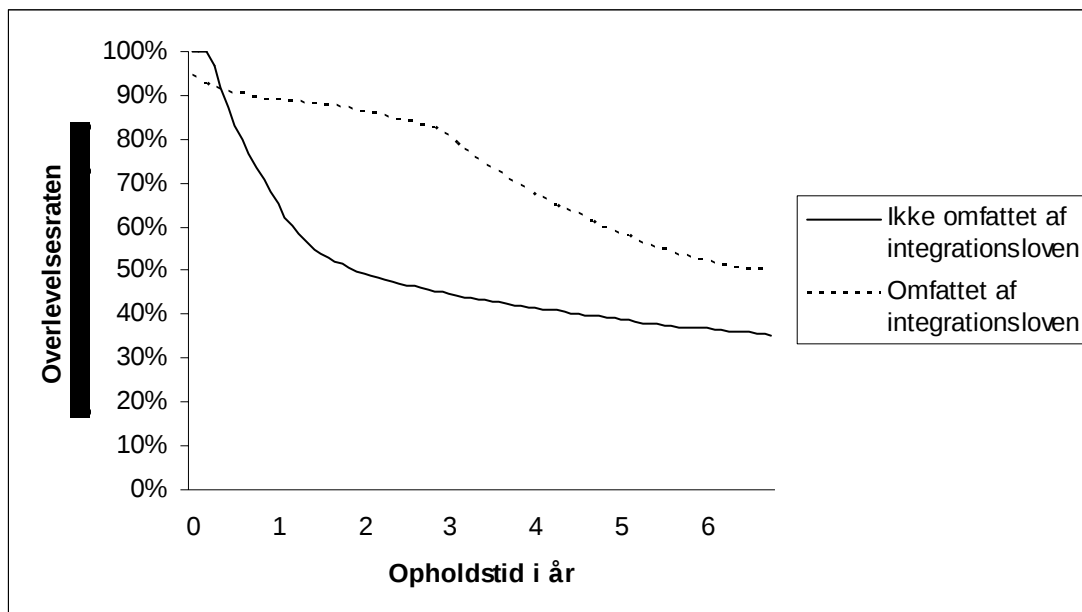


Bem.: Figuren viser ændringen i den enkelte kommunes andel (i promille) af det samlede antal ikke-flyttede flygtninge, som er ankommet hhv. før og efter 1.1.1999. Med andre ord angives differencen mellem fordelingerne vist i figur 7.1 og 7.2.

Bilag 3

Overlevelseskurver

Figur B3.1 Andel, der på et givet tidspunkt ikke har fraflyttet boligplaceringskommunen, beskrevet ved overlevelseskurven – nyankomne flygtninge over 18 år indvandret i perioden 1997-2005



Bem.: Overlevelseskurven angiver på et givet tidspunkt, hvor stor en andel der endnu ikke er fraflyttet boligplaceringskommunen. Overlevelseskurven er fremkommet ved estimation af Kaplan-Meier for varigheden fra ankomst til eventuel flytning.

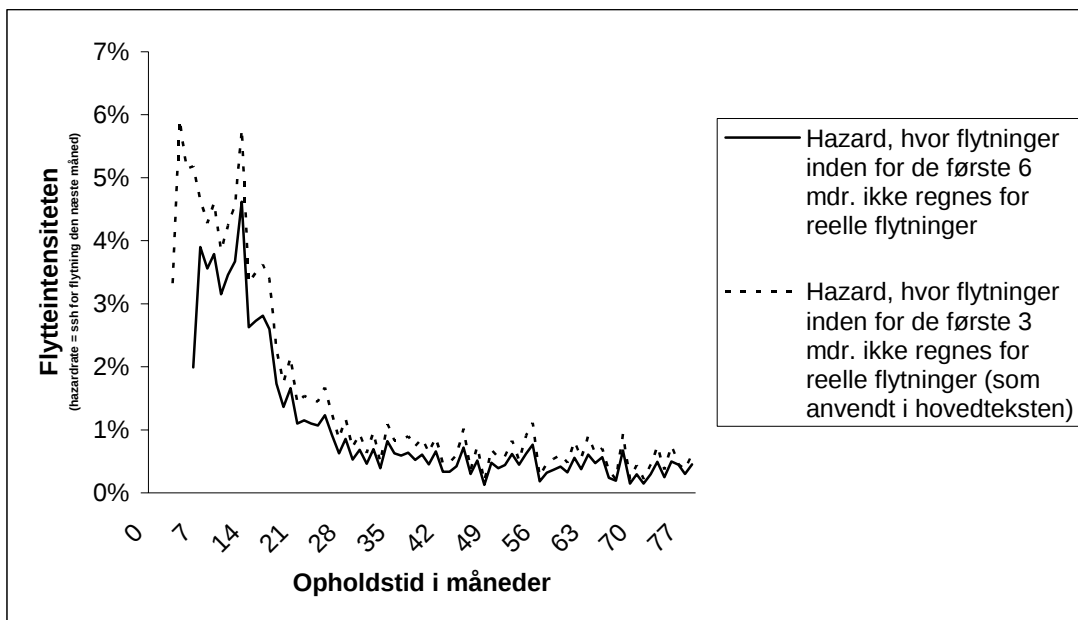
Bilag 4

Flytteintensiteter korrigeret for flytninger mellem midlertidige og permanente boliger

Som beskrevet ovenfor vil der især for flygtninge, ankommet før 1999, kunne være tale om, at mange flytninger foretaget kort tid efter ankomsten til Danmark vil kunne være flytning fra midlertidig til permanent bolig. I dette bilag er frasorteret flytninger, som ligger i starten af forløbet og sammenlignet med, når disse flytninger ikke slettes (figur B4.1 og B4.2). Som det fremgår af figuren, har det en vis betydning at frasortere flytninger foretaget meget tidligt i opholdsforløbet, mens den langsigtede flytteintensitet er stort set upåvirket.

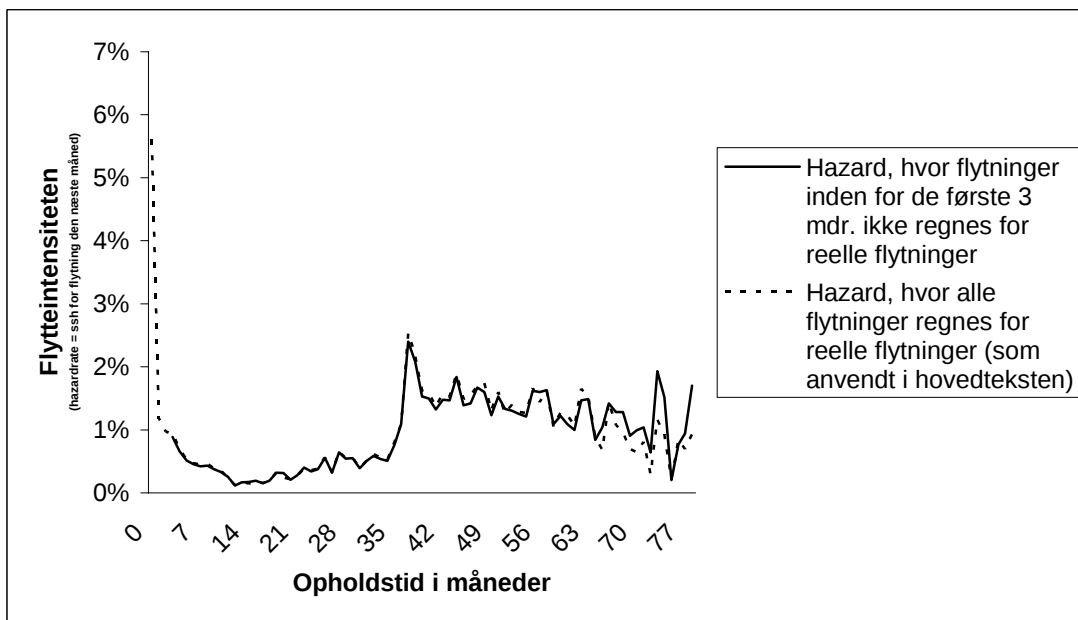
Figur Hazardrater med korrigerede varigheder for flygtninge ankommet
B4.1 1997-2005

Flygtninge ikke omfattet af integrationsloven



Figur Flygtninge omfattet af integrationsloven

B4.2

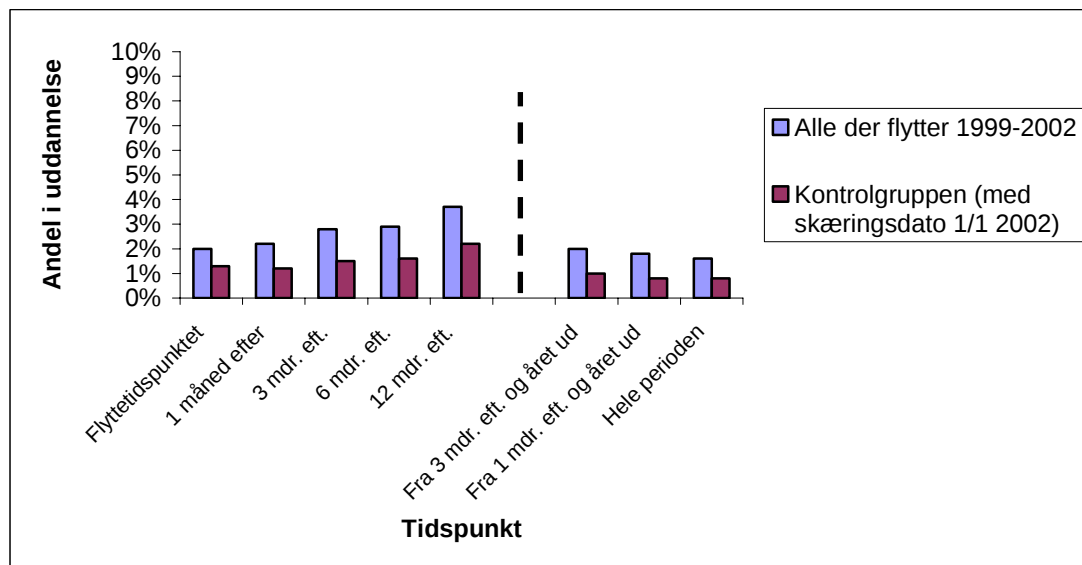


Bem.: Flytteintensiteten beskrevet ved hazardraten. Hazardraten er fremkommet ved estimation af Kaplan-Meier for varigheden fra ankomst.

Bilag 5

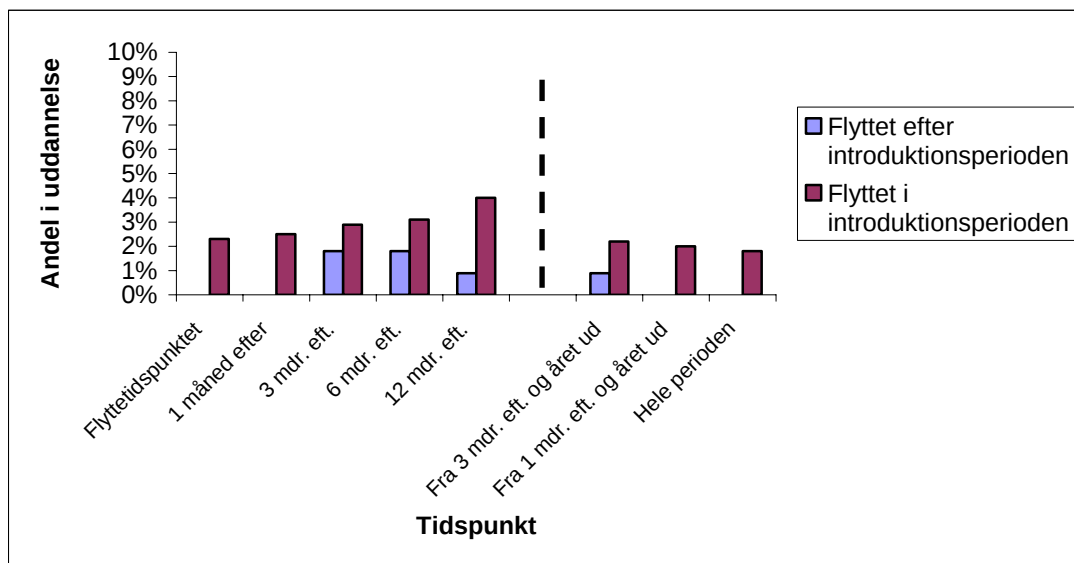
Uddannelsessituationen blandt flygtninge, der flytter

Figur B5.1 Uddannelsessituationen for flygtninge, der flytter og kontrolgruppen



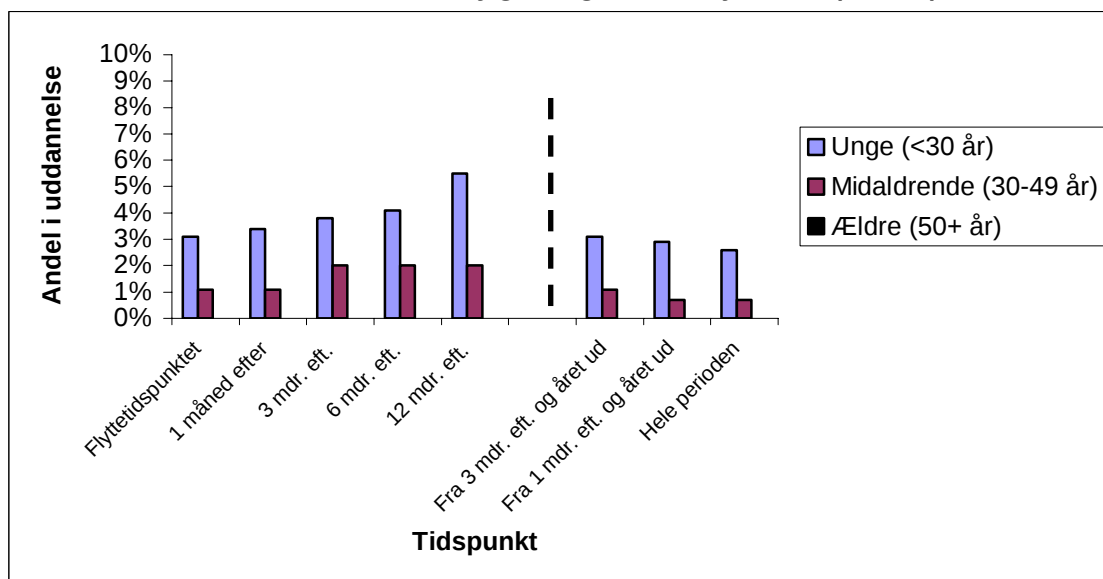
Bem.: Egne beregninger. »1 måned efter« refererer til en måned efter flyttetidspunktet, og tilsvarende for »3 måneder efter« og så fremdeles. »Fra 3 måneder efter og året ud« refererer til, at personen er i beskæftigelse 3 måneder efter flyttetidspunktet og på de efterfølgende observationstidspunkter, dvs. hhv. 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet. Tilsvarende for »fra 1 måned efter og året ud«. »Hele perioden« refererer til, at personen er i beskæftigelse på flyttetidspunktet og i alle de efterfølgende observationstidspunkter, hhv. 1, 3, 6 og 12 måneder efter flyttetidspunktet, jf. forklaringen i teksten.

Figur B5.2 Uddannelsessituationen for flygtninge, der flytter, opdelt på, hvornår flytningen er foretaget



Bem.: Se figur B5.1.

Figur B5.3 Uddannelsessituationen for flygtninge, der flytter, opdelt på alder



Bem.: Se figur B5.1.

Litteratur

Atkinson, Winnie og Mads Terman Olsen (1998): *Integrationshåndbogen*. Frydenlund socialserie, København.

Bartel, A. (1989): Where do the new immigrants live? *Journal of Labour Economics*, 17(4), p. 607-634.

Bauer, T.; G. Epstein og I.N. Gang (2002): *Herd effects of migration networks – The location choice of Mexican immigrants in the U.S.* IZA-discussion paper 551.

Borjas, G.J. (1999): Immigrants and welfare magnets. *Journal of Labour Economics*, 7(4), p. 371-91.

Borjas, G.J. og L. Hilton (1996): Immigration and the Welfare State: Immigrant Participation in Means-Tested Entitlement Programs. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, No. 2. (May, 1996), pp. 575-604

Chiswick, B.R. og P.W. Miller (2001): *Do enclaves matter in immigrants adjustment?* IZA-discussion paper 449.

COWI Rådgivende Ingeniører (2000): *Udlændinges egen opfattelse af deres situation og integrationsprocessen i Danmark*. COWI rapport, Integrationsministeriet, København.

Damm A.P. og M. Rosholm (2005): Employment Effects of Spatial Dispersal of Refugees. University of Copenhagen, CAM WP 2005-03.

Damm, Anna Piil (2003): *The Danish Dispersal Policy for Refugee Immigrants 1986-98: A Natural Experiment*. ASB-working paper.

Damm, Anna Piil (2005): *Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence*. University of Copenhagen, CAM WP 2005-17.

Hummelgaard, H.; B.K. Graversen, D. Lemmich og J.B. Nielsen (1997): *Udsatte boligområder i Danmark*. Akf forlaget.

Husted, Leif og Eskil Heinesen (2006): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003*. Akf forlaget.

Husted, Leif og Kræn Blume Jensen (2003): *Flytninger blandt flygtninge under integrationsloven*. Akf forlaget.

Jaeger, D.D. (2000): *Local labour markets, admission categories and immigrant locations choice*. Working paper, Dept. of Econ., Hunter College, NY.

Jensen, Kræn Blume (2005): *Datagrundlaget for registerbaserede analyser af menneskelige ressourcer, marginalisering og arbejdsmarkedsforløb for offentligt og privat ansatte*. Akf forlaget.

Jensen, Kræn Blume og M. Verner (2006): Welfare Dependency among Danish Immigrants. Kommer i *European Journal of Political Economy*, foråret 2006.

Kiefer, N. (1988): Economic Duration Data and Hazard Functions. *Journal of Economic Literature*, 26, pp. 646-679.

NIRAS Konsulenterne (2005): *Analyse af flyttemønstre – Integrationslovsflygtninge*. Rapport fra NIRAS Konsulenterne A/S på vegne af 6-by samarbejdet.

Piore, M.J. (1979): *Birds of passage: Migrant labour and industrial societies*. Cambridge, Cambridge University Press

PLS-Rambøll Management A/S (2000): *Integrations i praksis – kommunernes første erfaringer med integrationsloven*. Indenrigsministeriet, København.

PLS-Rambøll Management A/S (2005): *Integration i udvikling – evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven*. Indenrigsministeriet, København.

Winther, S.C. (2002): *Kommunernes integrationsindsats efter den nye integrationslov*. AMID working paper 30/2002.

Zavodny, M. (1998): *Determinants of recent immigrants' locational choices*. Federal Reserve Bank of Atlanta. Working paper 98-3.

Summary

The Danish Integration Act's Significance for the Settlement Patterns of Refugees

Issued February 2006

by Chantal Pohl Nielsen and Kræn Blume Jensen

The objective of this study is to shed light on the significance of the Act on Integration of Immigrants in Denmark (Integration Act) for the settlement patterns and geographic mobility of refugees. The Danish Integration Act, which took effect on 1 January 1999, gave the municipalities in Denmark responsibility for integration. The housing allocation policy for newly arrived refugees has, therefore, become a key instrument for ensuring that this responsibility is distributed in an appropriate manner among the nation's municipalities. For although refugees represent only a small share of the total number of new arrivals from other countries, they are associated with a substantial amount of high-resource integration work.

In accordance with the new Act, quotas are used to attempt to achieve a more equal distribution of newly arrived refugees among Denmark's municipalities. The process takes into consideration the individual municipality's share of the total Danish population and its share of the total number of immigrants and refugees. In order to uphold this distribution to the greatest extent possible, the refugees who have been allocated housing are generally required to remain in their allocation municipality during the

three-year introduction period if they want to keep the right to receive an introduction allowance. Refugees may only move out of their allocation municipality without losing the right to this allowance under very special circumstances. A refugee who obtains employment in another municipality may move.

On this basis, the objective of the present report is to investigate the settlement and movement patterns of refugees who arrived in Denmark during the period 1997-2005, i.e. both before and after the Integration Act took effect, in order to pinpoint any role the Act might play. This is a descriptive statistical analysis, the purpose of which is to shed light on the following topics:

- The distribution of newly arrived refugees in 1997-2005 among municipalities in Denmark
- The number of refugees' movement away from allocation municipalities
- A description of those who move and of the municipalities they move from and to
- A descriptive analysis of the employment situations of refugees who move

The presentation of these findings consistently distinguishes between refugees who are covered by the Integration Act and those who are not. Further, a differentiation is made between movements made during the introduction period (i.e. within the first three years of residence in Denmark) and movements made after that period. This serves to illustrate any »before-and-after« effects of the Integration Act on refugees' movement patterns.

The analyses have been conducted on the basis of akf's registry-based database, supplemented by information from the Danish Immigration Service. This report is an update and expansion of a previous akf study in the area (see Husted and Blume 2003). It should be noted that the analyses and subsequent conclusions included in this report are based solely on descriptive analyses. Consequently, it is not possible to draw any firm conclusions about underlying causal connections. However, this report could – besides

the interesting descriptive results – serve as a good foundation for a subsequent model-based and more detailed econometric analysis.

Findings of the study

The study has produced several interesting conclusions. In comparison with akf's previous study in the area (Husted and Blume 2003), the larger data set makes it possible to draw clearer and more precise conclusions regarding the significance of the Integration Act for the movement patterns of newly arrived refugees. Six main conclusions from the analyses are presented here:

Housing allocation works – the initial spread is greater

Before the Integration Act took effect, the majority of newly arrived refugees were allocated housing in large municipalities. With the implementation of the new housing allocation policy, the study shows that newly arrived refugees are spread out across a greater geographic area. The large municipalities, which used to be the main recipients of newly arrived refugees, have been successfully »relieved«. At the same time, many more of the municipalities that only received a few refugees in the past have received more of the newly arrived refugees since 1999.

More refugees actually stay in their allocation municipality – even after the introduction period

As expected, the Integration Act results in far fewer refugees moving away from their allocation municipality during the introduction period, e.g. during the first three years after their arrival in Denmark. Although some of the refugees who are covered by the Integration Act "save up" a desire to move, which they can realise once the introduction period is over, there are still many who choose not to take the opportunity to move away from their allocation municipality. In total, there is a movement frequency of 7 per cent for refugees who are covered by the Integration Act, compared to 17 per cent for refugees who are not covered by the Act. All in all, the findings suggest that the Act keeps – also in the long run – more refugees in their allocation municipality than was the case before the Act took effect. As a consequence of the new housing allocation pol-

icity, there are also substantial differences in which allocation municipalities are capable of keeping their refugees. For those refugees who are covered by the Integration Act and who do not move away from their allocation municipality, there is a very wide distribution across the entire country. And, naturally, this picture is partly a reflection of the post-1999 housing allocation policy, the objective of which was to ensure a wider distribution of the newly arrived refugees.

Major cities and ghetto districts are still attractive

There is no doubt that the refugees move to the major cities and the large municipalities when they move away from their allocation municipalities. The tendency to move away from a small municipality is also relatively large compared with the tendency to move away from a large municipality. However, the Integration Act appears to have resulted in a smaller tendency to move away from the small municipalities compared to previously – also when the refugees are no longer obliged to remain in their allocation municipality, i.e. after the introduction period. Furthermore, refugees show a clear tendency to move to municipalities with large populations of immigrants from non-western countries. Thus, they presumably follow social/ethnic networks. With regard to specific deprived neighbourhoods (i.e. 15 neighbourhoods/ghetto districts that the Danish Government has focused on with its initiative to combat the formation of ghettos), the findings show that only a few move away from these areas, while relatively many move to them, and that this pattern also applies for movements made after the introduction period. The Integration Act appears not to have an effect on this pattern.

The rules for introduction allowance clearly influence the decision to move

In general, young refugees are most willing to move. The differences in movement frequency according to age group are greatest for refugees who are covered by the Integration Act and who choose to move during the introduction period. The study also shows that refugees who are single are more likely to move compared to refugees who are married/living with a partner. This trend is also most significant for refugees who are

covered by the Integration Act and who choose to move during the introduction period. Furthermore, households with children are less likely to move during the introduction period than households without children. Together, these findings suggest that the Integration Act has a clear influence on movement patterns. The lower movement frequency among these groups can also be explained by the fact that refugee families with children (which are often included in the married/living with a partner group) establish relationships to schools, institutions, after-school schemes, etc., which means they are less inclined to move away from their allocation municipality. The duty to support is also greater for families with children (and, for that matter, also for those who are married/living with a partner) compared to singles, which makes them more vulnerable to the risk of losing the right to receive the introduction allowance which, in general, happens when they move away from their allocation municipality during the introduction period.

Employment opportunities and integration initiatives do not appear to influence the decision to move

Employment opportunities, described in terms of the unemployment rates in the municipalities that refugees move to and those that they move away from, do not appear to have any significant influence on the movement patterns of refugees. At least, it is not possible to prove that refugees move to municipalities with low unemployment and, thus, presumably better employment opportunities (all things being equal). This finding is the same for refugees who are covered by the Integration Act and for those who are not covered by the Act. However, there is a slight trend for refugees to move away from municipalities with high unemployment rates and this trend is strongest for refugees who are covered by the Integration Act and who move after the introduction period. When the most “popular” municipalities among refugees are compared with municipalities which other AKF studies (Husted and Heinesen 2006) highlight as being especially effective in the area of integration, there appears to be very little overlap. Thus, it is not possible to prove that the integration efforts of municipalities have any influence on the movement patterns, i.e.

that refugees move to the municipalities that are most effective in the area of integration when they move away from their allocation municipality.

Many refugees do find employment after moving, however

The findings show that refugees who move generally achieve a more positive employment situation than in the control group since more are employed. However, employment is relatively unstable for both groups. Whether the movement takes place during the introduction period also plays a role in relation to the refugee's employment situation. The group of refugees who move during the introduction period has a higher employment rate in the period after moving than the group of refugees who do not move until the introduction period is over. Possible explanations for this might be that the first group moves because they expect to find (or have been promised) employment in the new municipality of residence or because they generally have more human resources and, therefore, take the chance, renouncing the right to receive an introduction allowance.

The correlation between the individual refugee's decision to move away from the allocation municipality and his/her subsequent employment situation, however, is not unambiguous. The employment analysis also examines whether the individual refugee moves from or to employment. For those refugees who are unemployed when they move and who choose to move during the introduction period, 7 per cent find employment within three months after moving. In contrast, the findings for refugees who are employed when they move and who move during the introduction period show that 17 per cent are unemployed three months after moving. As the study's other findings suggest, however, there are a large number of factors that also play a role in the movement patterns of refugees. A model-based econometric analysis could shed light on the significance of the individual factors in more detail, as well as reveal the causal connections.

Noter

- 1 I året 2005 er det dog kun et mindre udsnit af databasens oplysninger, der er tilgængelig, idet databasen i sin helhed først kan opdateres med en vis forsinkelse. Dette nødvendiggør en antagelse om, at værdien af forskellige variabler (som fx civilstand og husholdningstype) pr. 30.9.2005 er identisk med registreringerne ultimo 2004.
- 2 Kun førstegangstilladelser anvendes, mens fornyelser/forlængelser ikke anvendes.
- 3 Disse data er tilgængelige fra Statistikbanken ved Danmarks Statistik: www.dst.dk
4. Se Jensen (2005) for en beskrivelse af, hvordan disse arbejdsmarkedstilstande er konstrueret.
- 5 Årsagen er, at disse personer har et forhåndskendskab til Danmark, som gør, at de ikke umiddelbart kan sammenlignes med nyankomne flygtninge.
- 6 Det drejer sig primært om personer indvandret før 1970.
- 7 Idet vi kigger på to uafhængige tidsperioder, kan det ikke afvises, at der kan være en forskellig sammensætning af de nyankomne flygtninge med hensyn til eksempelvis oprindelsesland. Dette betegnes også »kompositionseffekter«. Dette kontrolleres der ikke for i analysen.
- 8 Med hensyn til begrebet »boligplaceringskommunen« anvendes betegnelsen i denne rapport om den kommune, hvor den pågældende flygtning første gang har meldt sig hos Folkeregistret. Dette vil ikke i alle tilfælde være den kommune, som Udlændingestyrelsen har visiteret flygtningen til, idet en kommune kan lave aftaler med andre kommuner om at modtage flygtninge, som ikke oprindeligt var visiteret til den pågældende kommune. Alternativt kan nyankomne flygtninge vælge at fraskrive sig retten til introduktionsydelsen og kan dermed flytte frit og på den baggrund vælge en anden kommune som bopælskommune end boligplaceringskommunen. Det er på baggrund af datamaterialet ikke muligt at identificere kommunen, som den enkelte flygtning er visiteret til. Hovedanalysen baseres på den nuværende kommunestruktur. I kapitel 6 ses der på, hvor stor en andel af tilflytningerne til den enkelte kommune ville være at betragte som *intrakommunale* (og ikke *interkommunale*) flytninger ifølge de nye kommunegrænser, der træder i kraft 1.1.2007. Det skal for en god ordens skyld nævnes, at en kommunes geografiske størrelse indvirker på, hvorvidt der er tale om en intra- eller en interkommunal flytning. Hvis kommunen dækker et stort geografisk område, vil dette bevirke, at den enkelte flygtning kan flytte »længere« uden, at det bliver en interkommunal flytning.
- 9 Den midlertidige og den permanente bolig kan godt ligge i to forskellige kommuner.

- 10 Baggrunden for dette er interview foretaget af Anna Piil Damm med medarbejdere i Dansk Flygtningehjælp som beskrev, hvorledes praksis var på området (Damm 2003).
- 11 Hvis grænsen sættes ned til én måned – dvs. flere flytninger registreres – stiger antallet af flytninger med 5%. Hvis grænsen øges til seks måneder – dvs. færre flytninger registreres – reduceres antallet af flytninger med 9%.
- 12 De 15 områder er karakteriseret ved en høj andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og en samtidig høj andel af beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet. I de pågældende områder udgør andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande 68% og andelen uden erhvervstilknytning 53%.
- 13 Formålet med dette var at tilgodese indvandrernes muligheder for hurtig etablering af sociale netværk.
- 14 Bornholms Kommune betragtes i hele perioden som den sammenlagte storkommune, den siden hen er blevet til.
- 15 Ifølge Bekendtgørelsen om boligplacering af flygtninge (BEK nr. 914 af 12.11.2003), Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, se www.inm.dk.
- 16 Mange flygtninge udtrykker utilfredshed med, at de ikke selv har haft nogen indflydelse på, hvor i landet de er blevet boligplaceret (Winther 2002; COWI 2000). Det skal dog tilføjes, at dette bygger en undersøgelse med en relativt lille svarprocent.
- 17 Fra 1999 til 2003 gjaldt, at kommunerne var forpligtet til, inden for tre måneder, at finde en permanent bolig til de nyankomne flygtninge. I mange tilfælde havde kommunerne svært ved at løfte denne opgave (Winther 2002; PLS-Rambøll 2000). Den 1.1.2003 blev loven derfor revideret, og nu gælder det, at kommunerne blot skal boligplacere flygtningene hurtigst muligt.
18. For at sikre anvendelse af samme »måleenhed« i tæller og nævner ved beregning af flyttefrekvensen, korrigeres antallet af flytninger også for, hvor lang tid en person har opholdt sig i landet inden den pågældende flytter første gang.
- 19 Bemærk, at vi som beskrevet ovenfor også har defineret introduktionsperioden til at være tre år for flygtninge, der ikke er omfattet af integrationsloven, vel vidende at introduktionsprogrammet, før implementeringen af integrationsloven kun varede 18 måneder. Idet de flygtninge ikke var forhindret i at flytte under introduktionsprogrammet, er det imidlertid ikke problematisk at anvende denne definition.
- 20 Som reference kan det nævnes, at for den danske befolkning som helhed, flyttede 6,7% til en anden kommune i løbet af 2004 (Danmarks Statistik). Dette tal dækker over betydelige forskelle, når befolkningen opdeles efter alder. Andelen af unge, som flyttede i

løbet af året, var 19,6%, mens andelen af midaldrende, som flyttede, var 5,9% og andelen af ældre, som flyttede, var 2,0%. Disse andele er oplyst kun som reference og kan ikke bruges til direkte sammenligning med flyttefrekvenserne i nærværende analyse. Årsagen er, at ved beregning af flyttefrekvensen i nærværende rapport ophører personer med at indgå i datamaterialet efterhånden som de flytter kommune første gang. Tallene fra Danmarks Statistik ser blot på andelen af flyttede i forhold til den samlede befolkning.

- 21 Analysemetoden benævnes også Kaplan-Meier (Kiefer 1988).
- 22 Når en varighedsmodel estimeres, kan man også beregne en overlevelsesfunktion. Overlevelsesfunktionen angiver på tidspunkt t , hvor stor en andel der endnu ikke er flyttet (har overlevet). Overlevelsesfunktionen, der hører til hazardraten beskrevet i figur 4.1 er placeret i Bilag 3. Det skal endvidere her bemærkes, at datamaterialet er forsøgt rensset for flytninger mellem midlertidige og permanente boliger for flygtninge ankommet før 1999. Bilag 4 viser, hvorledes det påvirker flytteintensiteten, når der ikke forsøges rensset for flytninger mellem midlertidige og permanente boliger.
- 23 Ideelt set kunne man i et friktionsløst boligmarked med præetablerede sociale netværk forvente meget lav flytteintensitet for flygtninge, såfremt boligplaceringen tog fuld højde for flygtningenes ønsker. Hvis den ønskede boligplacering opnås straks efter indvandring, har flygtningene intet incitament til at flytte yderligere, alt andet lige.
- 24 De personlige karakteristika anvendt her vedrører det sidste år, personen observeres i datamaterialet, og er derfor ikke knyttet til flyttetidspunktet. Baggrunden for det er at for de flygtninge der ikke flytter vil det da ikke være givet fra hvilket år deres personlige karakteristika skal benyttes.
- 25 En liste over, hvordan de enkelte kommuner placeres i de forskellige kategorier kan rekvireres hos forfatterne.
- 26 Ledighedsgraden er defineret som andelen af 16-66-årige i arbejdsstyrken, som er ledige.
- 27 Grænserne er fastsat som ± 2 *standardafvigelsen.
- 28 Grænserne er fastsat som ± 2 *standardafvigelsen.
- 29 Bemærk også, at vi i sammenligningen bruger analysen baseret på to måneders beskæftigelse (Husted og Heinesen (2006) udfører nemlig også en rangorden baseret på seks måneders beskæftigelse), fordi vi i næste kapitel vedr. beskæftigelsessituationen blandt flygtninge, som flytter, bruger to måneders sammenhængende beskæftigelse som kriterium.

- 30 Det skal endvidere understreges, at benchmarkinganalysens rangordning af kommuner ikke må fortolkes som et præcist og fuldendt mål for kommunernes integrationsindsats. Foruden den statistiske usikkerhed ved sådanne analyser, kan der være vigtige faktorer, som det ikke er muligt at tage højde for. Analyseperioden er endvidere relativt kort, og så er det naturligvis vigtigt at holde for øje, at kommunernes integrationsindsats omfatter andet og mere end arbejdsmarkedsmæssig integration. Et sidste forbehold er, at analysen vedrører alle indvandrere omfattet af integrationsloven. Dette inkluderer familiesammenførte, hvoraf mange ikke modtager introduktionsydelse og ikke har rådighedsforpligtelse og for hvem, kommunen ikke har aktiveringspligt overfor. Kommunernes indsats over for disse personer består primært af undervisning i dansk og elementær samfundsforståelse. (Husted og Heinesen 2006).
- 31 Det drejer sig om følgende kommuner: Slangerup, Christiansfeld, Nørre Rangstrup, Helle, Brædstrup, Egtved, Give, Tørring-Uldum, Langå, Mariager, Sønderhald, Aalestrup og Nørager.
32. Kapitlet er baseret på en beskrivende analyse af beskæftigelsessituationen blandt flygtninge og kan således ikke sige noget om kausaliteten imellem flytninger og beskæftigelse. Vi kan derfor ikke konkludere noget om, hvorvidt det at flytte fører til beskæftigelse, eller hvorvidt en forventning om beskæftigelse fører til, at man flytter. For at kunne sige noget om kausaliteten kræves mere sofistikerede økonometriske analyser (se bl.a. Damm og Rosholm 2005).
- 33 Vi anvender alene forløb med en varighed på to måneder for at sikre, at der er tale om beskæftigelse af en vis stabilitet.
- 34 Det skal dog tilføjes, at en person i princippet godt kan være i beskæftigelse på de enkelte observationstidspunkter, men ledig indimellem. Dette korrigeres der ikke for i analysen.
- 35 For både gruppen af dem, som flytter og kontrolgruppen gælder, at de er sammensat af personer med forskellig opholdstid. I kontrolgruppen kan der fx være personer, der er indvandret i 1999, mens andre i gruppen er indvandret i 2001. Det samme gør sig gældende i gruppen af dem, som flytter, hvor man kan være indvandret til Danmark relativt kort tid inden flytningen er foretaget, jf. tabel 4.1, hvor flyttefrekvensen i introduktionsperioden var 5% . Det er i analysen ikke muligt at tage højde for, at opholdstiden kan være forskellig i de to grupper.
- 36 Det skal dog understreges, at der kan være en lang række af andre faktorer, der spiller ind på de resultater, der præsenteres her, men som der ikke kontrolleres for i denne beskrivende analyse.
- 37 Såfremt der foreligger en aftale mellem boligplaceringskommunen og den nye bopælskommune, kan flygtninge i enkelte tilfælde opretholde retten til at modtage introdukti-

onsydelse. Dette aspekt har vi ikke mulighed for at inddrage eller tage højde for i analysen.

- 38 Det skal dog bemærkes, at denne gruppe rent antalsmæssigt er ganske lille, og dermed er det få personers beskæftigelsessituation, som kommer til at danne det overordnede billede.
- 39 Det skal dog tilføjes, at det ikke nødvendigvis er tilfældet, at beskæftigelsen ophører fordi den pågældende person er flyttet, men at det kan skyldes, at ansættelsesforholdet var ophørt under alle omstændigheder, fx som følge af udløb af ansættelseskontrakt mv.