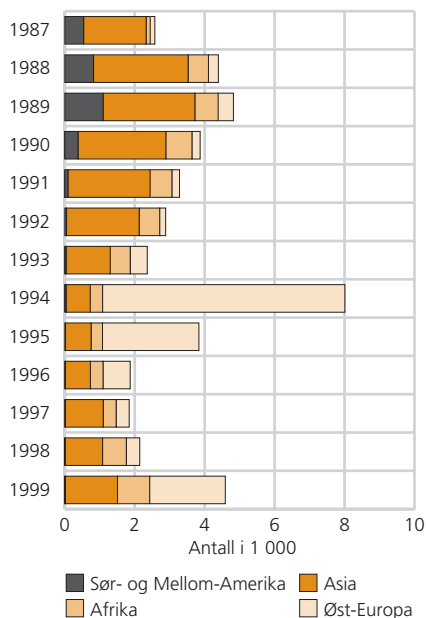


# Må "ta tiden til hjelp"

*Betyr det varige vansker på arbeidsmarkedet for flyktninger å bosette seg under lav-konjunktur? Ny forskning tyder på at "valget" av bosettingsår ikke er avgjørende. Når oppgangstidene kommer, drar alle flyktningkull fordel av det, også de som ble bosatt i et uheldig enkeltår. En av faktorene av størst betydning for flyktnings suksess på arbeidsmarkedet er hvor lenge de har vært i landet.*

Svein Blom

**Figur 1. Bosettingskohorter etter landbakgrunn, per november 1999. Flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999, 16-74 år. Antall**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

Tretten flyktningkull, bosatt i årene 1987-1999, er fulgt gjennom offentlige registre fra og med 1992 til og med 1999 for å få bedre innblikk i hvordan den økonomiske integreringen av flyktninger forløper i en periode preget av økonomisk oppgang. I samme tidsrom sank den offisielle arbeidsledigheten fra vel 5 til vel 2 prosent i årlig gjennomsnitt. Et aktuelt spørsmål er hvordan bedringen i konjunktorene virker inn på integreringsprosessen. Med flyktningkull (eller -kohort) menes her flyktninger bosatt i en norsk kommune i samme kalenderår. Flyktningene omfatter personer innrømmet asyl eller opphold på humanitært grunnlag og personer familieegjenforent med disse. For mer informasjon om kullenes størrelse og sammensetning, se boks 1. Datagrunnlaget for artikkelen presenteres i boks 2. Norske myndigheter har nylig vedtatt en ny ordning for å effektivisere og forbedre integreringen av flyktninger og innvandrere (se boks 3). Reformen er så ny at eventuelle resultater av ordningen ikke vil kunne framgå av denne artikkelen.

Per november 1999 er 42 prosent av flyktningene i de 13 bosettingskohortene i ordinært arbeid (lønnstakere og selvstendige), mot 65 prosent av befolkningen som helhet (figur 2). Andelen på arbeidsmarkedstiltak og i ledighet er flere ganger høyere blant flyktningene enn i hele befolkningen og ligger på 6-7 prosent hver. Andelen i ordinær utdanning er nokså lik i de to populasjonene (7-8 prosent), mens andelen pensjons-/trygdemottakere er vel dobbelt så høy i totalbefolkningen som blant flyktningene, henholdsvis 16 og 7 prosent. Andelen på sosialhjelp er på sin side betydelig høyere blant flyktningene, henholdsvis 11 mot knapt 1 prosent. Forskjellene i aktivitetsstatus mellom flyktninger og hele befolkningen skyldes for en del forskjeller i aldersfordelingen. Flyktningene er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen

### Boks 1. Flyktningkullene

Det største flyktningkullet er på 8 000 personer og kom i 1994, mens de to minste kullene er på under 2 000 personer og kom i 1996 og 1997 (figur 1). Kullene består av et stort antall nasjonalitetsgrupper. Flyktninger fra land i Asia utgjør minst 50 prosent i hvert av de sju første kullene (1987-1993) og i 1997- og 1998-kullene, mens østeuropeiske flyktninger (i stor grad fra det tidligere Jugoslavia) dominerer entydig i 1994- og 1995-kullene. Østeuropeerne er også i flertall (men under 50 prosent) i 1996- og 1999-kullet. Flyktninger fra Afrika er representert i alle kull med mellom 5 prosent i 1987- og 1994-kullet og vel 30 prosent i 1998-kullet. Innslaget av flyktninger fra Sør- og Mellom-Amerika (særlig Chile) er av betydning (om lag 20 prosent) i de tre første kullene (1987-1989). Av større enkeltnasjonaliteter fra Asia kan nevnes tyrkere, srilankere, irakere, iranere og vietnamesere og fra Afrika etiopere og somaliere.

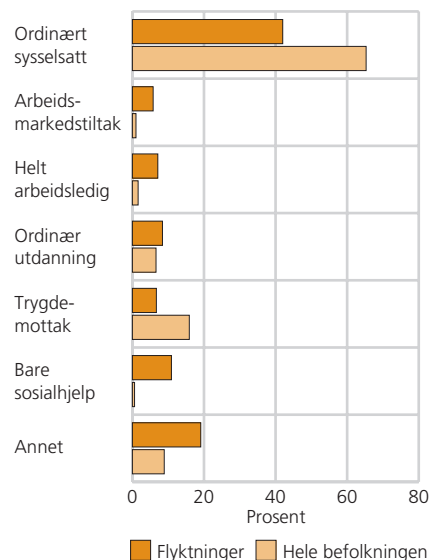
Svein Blom er forsker i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for demografi og levekårsvforskning (svein.blom@ssb.no).

som helhet. Eldre flyktninger (55-74 år) utgjør for eksempel bare 7 prosent av flyktningebefolkningen, mens samme aldersgruppe utgjør 24 prosent i hele befolkningen.

### Lavere andel på trygd blant eldre flyktninger enn eldre generelt

Aktivitetsstatusen både til flyktninger og hele befolkningen varierer med *alder*. Andelen i ordinært arbeid er størst i den midterste aldersgruppen (25-54 år), mens andelen under utdanning er størst blant de yngste (16-24 år), både blant flyktninger (figur 3) og i hele befolkningen<sup>1</sup>. Andelen pensjons-/trygdemottakere er selsvagt størst i den eldste aldersgruppen (55-74 år). Økningen i andelen pensjons-/trygdemottakere etter alder er likevel større i befolkningen som helhet enn blant flyktningene. I den eldste aldersgruppen er andelen trygdemottakere 20 prosent blant flyktningene og 50 prosent i hele befolkningen. Flyktninger med opphold på humanitært grunnlag trenger minst tre års medlemskap i folketrygden for å ha rett til vanlige trygdeytelser, et krav som flyktninger med asyl er fritatt for (Utlendingsdirektoratet 2003, kapittel 14). Sammen med forskjeller i aldersfordelingen fører dette til at flyktningepopulasjonen i alt har en lavere andel på trygd enn hele befolkningen (jf. figur 2). Andelen med sosialhjelp som eneste (registrerte) inntektskilde øker markert etter alder blant flyktningene (figur 3). Eldre flyktninger har langt større vansker med å komme i arbeid enn yngre, og for mange gjenstår da sosialhjelp som den eneste muligheten.

**Figur 2. Aktivitetsstatus per november 1999 for flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999 og befolkningen som helhet, 16-74 år. Prosent**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

### Boks 2. Datagrunnlaget

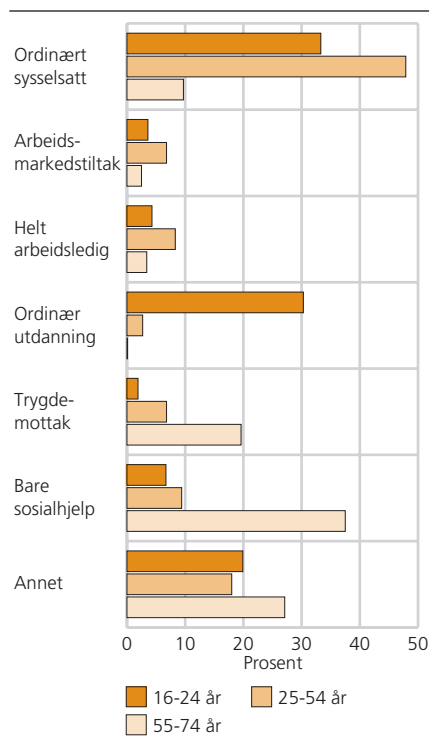
Datamaterialet bygger på en kopling mellom Utlendingsdirektoratets flyktningfiler (FLYREG) (jf. Mathisen 2001) og et system av koplete registerfiler under betegnelsen "System for persondata" (SFP) utviklet ved Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk (jf. Pedersen 2001, Jørgensen 2003) for hele befolkningen. Observasjonene i SFP er gjort én gang i året på en gitt dato i november for aldersgruppen 16-74 år. For hvert nytt observasjonsår kommer et alderskull 16-åring inn, mens et alderskull 75-åring går ut. Den enkelte person er tilordnet en "aktivitetsstatus" etter hvilke registre vedkommende opptre som aktiv i på nevnte tidspunkt. Et sett med prioriteringsregler definerer hvilken status som har forrang framfor andre. Dersom personen er registrert i flere registre samtidig, for eksempel både som arbeidstaker og student, er status som arbeidstaker gjennomgående prioritert framfor andre statuser. Aktivitetsstatus omfatter kategoriene ordinær sysselsetting, arbeidsmarkedstiltak, arbeidsledighet, ordinær utdanning, pensjon/trygd, sosialhjelp og restkategorien "annet". I tillegg er det med bistand fra Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk kjørt tabeller for hele befolkningen som viser aktivitetsstatus etter alder og kjønn per 23. november 1999. Prosjektet er finansiert av Velferdsprogrammet i Norges forskningsråd.

Østby (2001) utførte en liknende studie på oppdrag fra et utvalg nedsatt for å utrede forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (Introduksjonslovutvalget). Studien er trykt som vedlegg i NOU 2001:20. En forskjell mellom Bloms og Østbys arbeider er at Blom benytter modellberegninger til å belyse betydningen av bakgrunnsfaktorer for sjansen til å være i ordinært arbeid eller å motta sosialhjelp. Østby presenterer på sin side bare faktisk observerte resultater, men i motsetning til Blom, både for flyktninger og for innvandrere uten flyktningbakgrunn.

### Boks 3. Om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

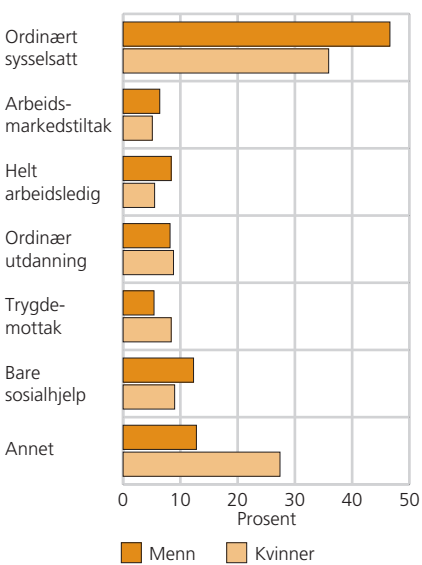
Prosjektet som beskrives i denne artikkelen omfatter flyktninger observert i årene 1992-1999. I denne perioden tilbød myndighetene heldags kvalifisering for nyankomne flyktninger i noen kommuner i forbindelse med FLY- (Berg og Thorseth 1995) og ALFA-prosjektet, men det ble ikke gjort nevneverdige forsøk på å knytte deltakelse i kvalifiseringsprogram til individuelle økonomiske insentiver (jf. Djuve og Pettersen 1997). Slike ordninger ble først utprøvd i et fåtall kommuner i årene 1998-2000 (Djuve mfl. 2001, Djuve 2003). Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) som ble vedtatt av Stortinget i juni 2003 med virkning fra 1. september 2003, er bygd opp rundt slike insentiver. Fra september 2004 blir ordningen obligatorisk for alle kommuner. Loven gjør økonomisk stønad til livsopphold betinget av at flyktningen deltar i et individuelt tilrettelagt heldags introduksjonsprogram med sikte på å forberede seg for yrkeslivet og delta i opplæring i norsk med samfunnskunnskap (NOU 2001:20, Kommunal- og regionaldepartementet 2003). Utgiftene til introduksjonsprogrammet forventes å kunne dekkes gjennom integreringstilskuddet og tilskuddet til norskopplæring som staten yter til kommuner som mottar flyktninger. Beløpets størrelse fastsettes på grunnlag av kommunenes faktiske utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Funnene som presenteres i artikkelen beskriver situasjonen før introduksjonsordningen blir iverksatt på bred basis. Seinere evalueringer av hvordan ordningen fungerer kan eventuelt ta utgangspunkt i denne beskrivelsen.

**Figur 3. Aktivitetsstatus per november 1999 for flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999, etter aldersgruppe. Prosent**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

**Figur 4. Aktivitetsstatus per november 1999 for flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999, etter kjønn. Prosent**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

På grunn av kravet til tre års trygdetid har flyktninger ankommet etter 64-årsalder ikke mulighet til å oppnå alderspensjon i Norge (op. cit.). I den eldste aldersgruppen (55-74 år) er andelen med sosialhjelp som eneste registrerte inntektskilde 38 prosent blant flyktninger, mot under 1 prosent i hele befolkningen.

### Liten kjønnsforskjell i utdanningsaktivitet blant flyktninger

Fordelingen av aktivitetsstatus blant flyktninger er likeledes forskjellig etter kjønn, men forskjellene er mindre enn etter aldersgruppe (figur 4). Som ventet er andelen i de arbeidsrelaterte statusene (ordinært arbeid, arbeidsmarkedstiltak og helt arbeidsledig) høyere blant menn enn kvinner, mens andelen på trygd er noe lavere blant menn. Dette er tilfelle både for flyktninger og i hele befolkningen. Andelen ordinært sysselsatte er om lag 10 prosentpoeng høyere blant menn enn kvinner i flyktningebefolkningen og i hele befolkningen. Menn er likeledes noe oftere registrert som mottakere av sosialhjelp enn kvinner blant flyktningene. Tradisjonelle rolleforventninger bidrar trolig til at menn oftere oppsøker sosialkontoret på vegne av familien enn kvinner. Andelen i utdanning er ganske lik mellom kjønnene, med en liten overvekt for kvinner.

Figurene 2-4 viser fordelinger for flyktninger fra alle kohortene observert i november 1999. Det er følgelig stor spredning i flyktningenes botid ettersom bosettingstidspunktene varierer. Med vårt undersøkelsesdesign kan vi imidlertid følge aktivitetsstatusen for hver enkelt flyktningkohort etter botid. For å øke lesbarheten av figurene (5-10) som følger presenterer vi resultatene grafisk bare for sju av de tretten kohortene, selv om kommentarene omfatter alle kohortene.

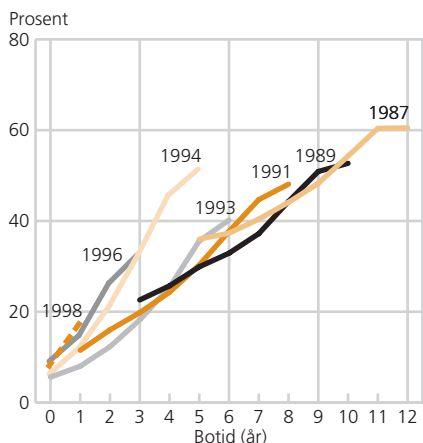
### Økende andel i arbeid ettersom botiden øker

Andelen i ordinært arbeid er 60 prosent i 1987-kohorten etter tolv års botid (i 1999) og over 50 prosent i 1988-, 1989- og 1994-kohortene etter henholdsvis elleve, ti og fem års botid (figur 5). I 1999 er andelen i ordinært arbeid på den annen side knapt 20 prosent i 1997- og 1998-kohortene etter henholdsvis to og ett år i landet. Botiden framstår således som viktig for sysselsettingen. Med økende botid øker andelen i arbeid. Stigningstakten er bemerkelsesverdig lik i de fleste kohortene med unntak av kohortene som bosatte seg midt på 1990-tallet, der økningen er større. Størst økning i den ordinære sysselsettingen etter botid har 1994-kohorten, som for en stor del består av flyktninger fra det tidligere Jugoslavia (framfor alt Bosnia-Hercegovina). Det er grunn til å anta at krigsflyktninger fra den tidlige fasen i borgerkrigen i Jugoslavia kan ha møtt større velvilje og tilretteleggelse enn mange andre flyktninggrupper. Blant annet oppfordret myndighetene kommunene til "nasjonal dugnad" i forbindelse med bosettingsarbeidet.

### Nærmere en femdel på tiltak i noen kohorter

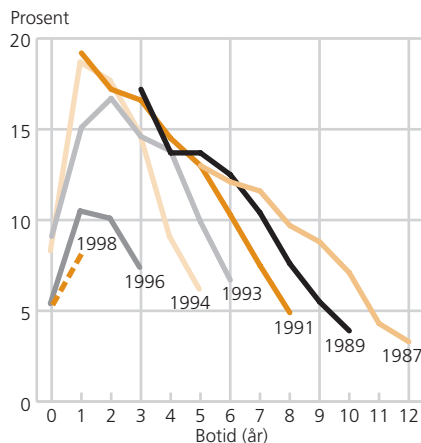
Arbeidsmarkedsetaten tilbyr et sett med sysselsettings- og kvalifiseringstiltak for å lette overgangen til arbeid. Noen av disse er spesielt utformet for å heve kompetansen hos nykommere, som arbeidstrening gjennom praksis-plass, kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og tiltak særskilt tilrettelagt for innvandrere (AMO-intro og Aetat-intro) (NOU 2001:20). Mange innvandrere har også benyttet seg av offentlige sysselsettingstiltak (som KAJA: kompetanse, arbeidstrening og jobbskaping for arbeidsledige) (Bråthen og Landfall 1999). Andelen flyktninger på arbeidsmarkedstiltak (sysselsettingstiltak, kvalifiseringstiltak og yrkesrettet att-

**Figur 5. Andel i ordinært arbeid, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

**Figur 6. Andel på arbeidsmarkedstiltak, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent**



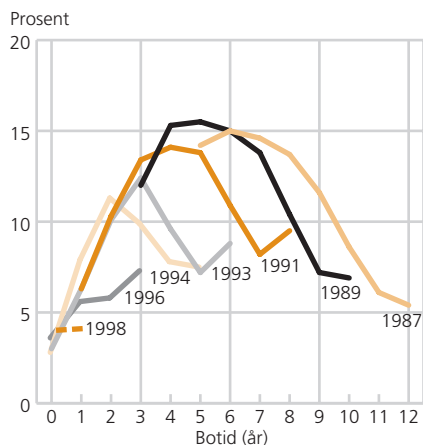
Kilde: System for persondata og FLYREG.

føring) stiger betydelig de første årene og kulminerer etter om lag ett til to år for deretter å synke jevnt og trutt (figur 6). Den første kohorten vi kan følge fra bosettingstidspunktet til november 1999 er 1992-kohorten. Den kulminerer med 17 prosent flyktninger på arbeidsmarkedstiltak etter to års botid. 1993-kohorten har omtrent samme utvikling, mens 1994-kohorten kulminerer med 19 prosent på tiltak allerede etter ett år. Seinere kohorter har, eller ser ut til å få, en lavere andel flyktninger på tiltak enn dette. Tilbudet på arbeidsmarkedstiltak ble da også redusert etter hvert som norsk økonomi tok seg opp utover på 1990-tallet. De tidlige kohortene som bosatte seg på slutten av 1980-tallet, har en andel på arbeidsmarkedstiltak på om lag 4 prosent etter ti-tolv års botid. Hva som var deres høyeste andel på tiltak framgår ikke av våre data, men både 1990- og 1991-kohortene kan ha hatt en tiltaksandel på over 20 prosent på det høyeste.

### Arbeidsledige flyktninger

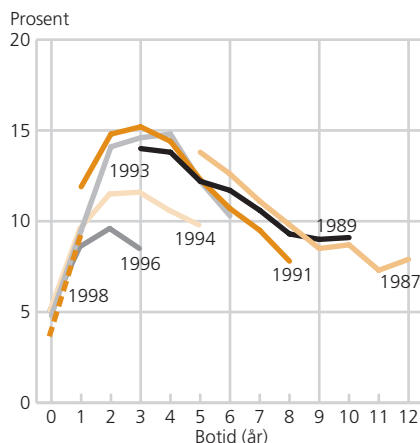
Også andelen *helt arbeidsledig* stiger med botiden inntil et visst punkt, for deretter gradvis å reduseres. 1987- og 1988-kohortene runder en andel ledige på 15 prosent etter seks års botid, mens andelen ledige kulminerer langt hurtigere, allerede etter to år, i 1994- og 1995-kohorten (figur 7). Generelt tenderer arbeidsledigheten til å nå det høyeste punktet i løpet av første halvdel av 1990-tallet for mange av kohortene. Figur 7 viser dette ved at kulminasjonspunktet nås stadig tidligere (dvs. rykker mot venstre) jo seinere flyktningene er bosatt. I observasjonsåret 1999 er andelen arbeidsledige flyktninger igjen på vei oppover. Det avtegner seg ved en stigning på slutten av de aller fleste kurvene. Alt i alt er mønsteret for den registrerte ledigheten blant flyktningene preget av tidspunktene for vekst og fall i den generelle arbeidsledigheten i samfunnet. Uansett bosettingsår, trenger åpenbart de fleste flyktninger likevel noe tid på seg før de blir registrert som arbeidsledige. Andelen arbeidsledige er dermed ofte lav den første tiden. I noen tilfeller må for eksempel flyktningene bestå en norskprøve før arbeidsformidlingen registrerer dem som arbeidsledige (Spillum 1995). I hvilken grad flyktningene tror på muligheten av å komme i arbeid, vil ventelig også virke inn på motivasjonen til å melde seg ledig. Uten tidligere

**Figur 7. Andel helt arbeidsledig, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

**Figur 8. Andel i ordinær utdanning, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

inntekt fra arbeid er det lite å vinne økonomisk (i form av dagpenger) ved å la seg registrere som arbeidsledig (NOU 2001:20).

### Flest i utdanning etter to til tre års botid

Utviklingen over tid i tilbøyeligheten til å ta utdanning kan minne om utviklingen i andelen på arbeidsmarkedstiltak. Andelen i *ordinær utdanning* øker relativt raskt de første årene for deretter å avta langsomt (figur 8). Både veksten i andelen og nedgangen er noe "slakere" for utdanning enn for arbeidsmarkedstiltak. Andelen under utdanning tenderer til å kulminere etter to til tre års botid. Kullene som ble bosatt tidlig på 1990-tallet synes å være blant dem som benytter

det ordinære utdanningstilbudet mest. På det høyeste er andelen under utdanning i disse kullene om lag 15-17 prosent. Seinere kull synes å ha en lavere utdanningsandel. Dette kan skyldes at mer av utdanningen omgjøres til opplæringstilbud utenfor det ordinære utdanningsvesenet, eller at flere utsetter eller dropper utdanning til fordel for arbeid etter hvert som konjunktorene bedrer seg og det blir lettere å få arbeid. I de eldste kullene er fortsatt i underkant av 10 prosent i gang med studier etter åtte-tolv års botid.

### Flere får trygd med økende botid ...

Kategorien *pensjons-/trygdemottak* omfatter langtidssykemelding, uføretrygd, "passiv attføring" (også kalt "medisinsk rehabilitering"), alderspensjon, etterlattepensjon og stønad til enslig forsørger (overgangsstønad). Vi mangler opplysninger om de to siste stønadstypene for årene 1992 og 1993. Det forklarer hvorfor andelen på trygd har et lavere nivå i starten av observasjonsperioden for de fem første kohortene (figur 9). Andelen flyktninger som er pensjons-/trygdemottakere stiger ellers nokså jevnt med botiden fra 0 til nærmere 10 prosent i løpet av observasjonsperioden. De tidligste kohortene benytter om lag ti år på dette, mens seinere kohorter (som 1992- og 1993-kohortene) når samme andel på trygd noe raskere. Som nevnt fortsetter rett til trygdeytelser vanligvis tre års opptjeningsstid, unntatt for flyktninger innrømmet asyl som er fritatt fra kravet om opptjening (Utlendingsdirektoratet 2003). Nærmere undersøkelser viser at flere av trygdekomponentene øker med botiden. Særlig gjelder det andelen uføretrygdete, men også andelen langtidssykemeldte, på medisinsk rehabilitering og andelen alderspensjonister.

### ... og andelen på sosialhjelp går ned

Familier eller enkeltpersoner med for lav inntekt til å klare nødvendige utgifter kan søke om *sosialhjelp* etter en individuell behovsprøving. Sosialhjelp kommer som supplement til andre inntekter eller som eneste inntektskilde. Noe økonomisk støtte til flyktningene gis utenom det kommunale sosialhjelpssystemet. Praksis kan her variere fra kommune til kommune. Dette gjør at det kan stilles spørsmål ved det absolutte nivået på andelen sosial-



hjelpsbrukere blant flyktninger. For eksempel blir bostøtte i noen kommuner registrert som sosialhjelp; i andre kommuner går beløpet "utenom" flyktningen som en administrativ utgift til subsidiering av husleien (jf. Beregningsutvalget 2000). Det kan også variere hvorvidt flyktningenes første etableringstilskudd (til etablering av nytt bo) registreres som sosialhjelp eller ikke. Likeledes er det bare personen som henvender seg til sosialkontoret som normalt blir registrert som mottaker av sosialhjelpen, selv om bidraget kan være ment å dekke nødvendige utgifter for hele familien til mottakeren.

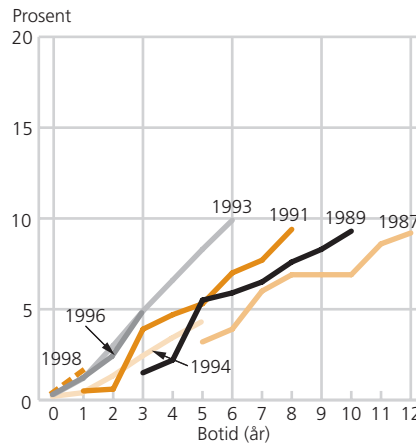
I våre data er det to variabler som indikerer mottak av sosialhjelp. Den ene er en kategori under aktivitetsstatus for dem som har sosialhjelp som eneste (registrerte) inntektskilde på referansetidspunktet. Den andre indikerer at det er mottatt (noe) sosialhjelp i referansemåneden uavhengig av hvilke andre aktiviteter vedkommende ellers måtte være engasjert i. Vi holder oss her til den førstnevnte indikatoren på sosialhjelp (figur 10). Begge indikatorene mangler imidlertid data for observasjonsårene 1992 og 1993. Figuren viser som ventet at andelen med sosialhjelp som eneste (registrerte) inntektskilde synker med botiden. Nedgangen er mest markert de første årene og tenderer til å flate ut siden. For flyktninger som ble bosatt på slutten av 1980-tallet, er andelen klienter uten annen inntekt nede på 5 prosent eller lavere etter åtte-tolv års botid. For flyktninger bosatt på slutten av 1990-tallet er tilsvarende andel i bosettingsåret i underkant av 40 prosent. De øvrige flyktningene befinner seg i spennet mellom disse ytterpunktene avhengig av kulltilhørighet og botid.

### Botid viktigst for jobbsjansene

Vi har beregnet modeller for sjansen til å innta alle enkeltstatusene nevnt ovenfor. I denne artikkelen refererer vi litt fra analysen av sjansen til å være i *ordinært arbeid*. Vi reiser blant annet spørsmålet om den relative betydningen av botid, kohorttilhørighet og periode (observasjonsår) (se forklaring, boks 4). En tidligere studie på et liknende materiale konkluderte at kohorttilhørigheten var av størst betydning for sjansen til å komme i arbeid (Blom 1996, 1997). Som følge av kritiske merknader til modellen som ble benyttet (Longva og Raaum 1996), ble denne konklusjonen utfordret på nytt med et større datamateriale og en annen estimeringsmodell.

Konklusjonen på spørsmålet om virkningen av de forskjellige effektene blir da en annen (Blom 2003). Vi finner nå at *botiden* er den av de tidsrelaterte variablene som virker mest inn på sjansen til å være i ordinært arbeid. Desto lengre botid, jo større er sjansen til å være sysselsatt, andre faktorer holdt konstant. Botid utover seks-åtte år øker imidlertid ikke sysselsettings-

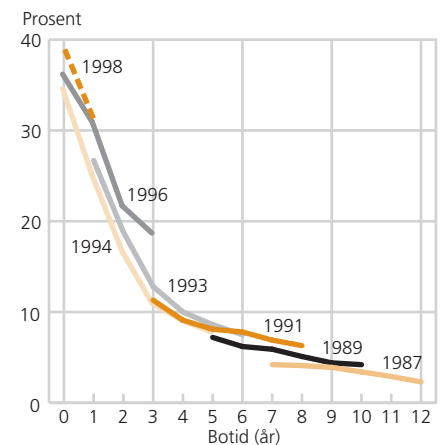
**Figur 9. Andel trygdemottakere, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting).<sup>1</sup> Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent**



<sup>1</sup> Omfatter mottak av langtidssykmelding, uføretrygd, medisinsk rehabilitering, alderspensjon, etterlattepensjon og stønad til enslige forsørgere. For observasjonsårene 1992 og 1993 mangler opplysninger om de to sistnevnte stønadene.

Kilde: System for persondata og FLYREG.

**Figur 10. Andel som kun mottok sosialhjelp, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent**



Kilde: System for persondata og FLYREG.

#### Boks 4. Botid-, kohort- og periodeeffekt

Med effekten av *botid* siktes det til virkningen av å oppholde seg i landet over tid. Aktiviteter som er vanskelig den første tiden, vil erfaringsmessig falle lettere etter hvert som flyktingen blir kjent med det nye landet. Det kan oppfattes som en effekt av botiden. Botid beregnes fra bosettingstidspunktet til tidspunktet for observasjon.

Med effekten av *kohort* siktes det til den mulige virkningen av å ha kommet til landet (eller som her: blitt bosatt) på et bestemt historisk tidspunkt. Kanskje var startbetingelsene gunstigere på 1980-tallet enn på 1990-tallet? I så fall var det en fordel å tilhøre 1980-kohortene framfor 1990-kohortene.

Med effekten av *periode* siktes det til virkningen av alle samfunnsmessige forhold som var til stede på observasjonstidspunktet. Hvis det er sysselsettingen blant flyktninger som skal observeres (måles), gjør det sannsynligvis en forskjell om den generelle arbeidsledigheten i samfunnet er høy eller lav på observasjonstidspunktet (måletidspunktet). I våre data er det hele åtte observasjonstidspunkter, en gang hvert år fra 1992 til 1999.

sjansen nevneverdig. Selvfølgelig er det ikke botiden i seg selv som virker, men det at flyktingene med tiden tilegner seg landets språk og kultur, aktualiserer tidligere utdanning, requalifiserer seg og etablerer sosiale kontakter til medlemmene i majoritetssamfunnet.

I første omgang framstår også hvilken *bosettingskohort* en tilhører som viktig for sjansen til å være i arbeid. Flyktninger bosatt på slutten av 1980-tallet eller i 1994 synes å ha bedre sjanse til å bli sysselsatt enn flyktninger som ble bosatt på andre tidspunkter. Ved å utlikne betydningen av forskjeller kohortene imellom med hensyn til kjønn, alder, landbakgrunn og oppholdsgrunnlag svekkes imidlertid betydningen av kohorttilhørigheten betraktelig. At kohortene har forskjellig "hell" med seg på arbeidsmarkedet, følger primært av at de er ulikt sammensatt med hensyn til egenskaper som etterspørres i arbeidslivet. Kohortene som kom på slutten av 1980-tallet omfattet blant annet mange flyktninger fra Sri Lanka og Chile, nasjonalitetsgrupper som erfaringsmessig gjør det godt på det norske arbeidsmarkedet. Utover på 1990-tallet får kohortene større innslag av nasjonaliteter som har hatt vansker på arbeidsmarkedet, som somaliere og irakere.

Forskjeller i oppholdsgrunnlag spiller også noe inn. For eksempel har overføringsflyktninger (tidligere kalt "kvoteflyktninger") noe mindre sjanse til å bli sysselsatt enn flyktninger med bakgrunn som asylsøkere. Andre studier har funnet at overføringsflyktninger oftere har dårligere helse enn andre flyktninger (Berg, Dalby og Fladstad 2002). Dessverre er vår registerinformasjon om flyktingenes utdanningsnivå for ufullstendig til å kunne benyttes i modellen. Hadde vi hatt data om flyktingenes utdanning og norskerdighet, ville trolig enda mer av forskjellen mellom kohortenes jobbsjanser kunnet "forklares" i modellen.

#### Betydningen av konjunktorene

Et av spørsmålene vi reiste var hvilken betydning konjunktorene har for flyktingenes muligheter på arbeidsmarkedet. Vår tidligere studie (Blom 1996, 1997) konkluderte at konjunktorene på bosettingstidspunktet er viktig for hvordan flyktingene lykkes seinere. De som er så heldige å bosette seg på et tidspunkt da etterspørselen etter arbeidskraft er stor, nyter godt av dette i årene som følger, mens de som er så uheldige å komme under lavkonjunktur, "straffes" med større risiko for arbeidsledighet. Dette poenget er plukket opp og gjengitt i et av de innledende kapitlene i den offentlige utredningen som anbefaler innføring av den nye introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (NOU 2001:20, kapittel 2).

Den nye studien som her refereres bekrefter ikke dette funnet (Blom 2003). Vi benytter som nevnt en annen modell hvor variabler både for botid, kohort og periode inngår<sup>2</sup>. I vårt forrige arbeid ble ikke periodeeffekten representert i modellen ved en egen variabel. Denne gang tyder resultatene på at konjunktursituasjonen under *hele* observasjonsforløpet påvirker sjansene på arbeidsmarkedet. Den økonomiske oppgangen fra 1993 til 1998 bidrar positivt på *hvert enkelt tidspunkt* til å få flyktingene i arbeid, andre faktorer uendret. Det er altså ikke bare på bosettingstidspunktet at konjunktursituasjonen er viktig. Når det gjelder styrkeforholdet mellom effektene, synes botidseffekten å bety mer for sysselsettingssjansene enn periodeeffekten.

Vi har også analysert på ny dataene fra den forrige studien som omfattet årlige registerbaserte observasjoner i tidsrommet 1988-1993 for flyktninger

bosatt i årene 1987-1992. Til forskjell fra sist inkluderer vi i modellen nå også en variabel for periode. Resultatet av re-analysen samsvarer godt med resultatene fra analysen av det nye materialet. Også i de gamle dataene framstår nå *botiden* som den av de tre faktorene botid, kohort og periode som bidrar mest til å forutsi om flyktningen er i arbeid eller ikke. Betydningen av kohort reduseres kraftig ved kontroll for alder, kjønn og landbakgrunn. Den positive effekten av periode viser en synkende tendens, hvilket samsvarer godt med nedgangen i konjunktorene fra slutten av 1980-tallet til tidlig på 1990-tallet.

### Mottak av sosialhjelp etter integreringsperiodens utløp

En liknende tilnærming benyttes i analysen av faktorer som påvirker sjansen for å motta (noe) *sosialhjelp* i referansemåned. Her avdekkes mønstre som minner om mønstrene for sjansen til å være i ordinært arbeid, til dels med motsatt fortegn (Blom 2003). Risikoen for å motta sosialhjelp *synker* med økende botid og periode, mens effekten av kohort svekkes som før ved kontroll for alder, kjønn, landbakgrunn og oppholdsgrunn. Periodeeffekten må antas å reflektere det reduserte behovet for sosialhjelp som følger av bedre konjunkturer utover på 1990-tallet. Av de tidsrelaterte uavhengige variablene framstår nok en gang botiden som den viktigste. Kjønn, alder og landbakgrunn betyr likevel mer for tilbøyeligheten til å motta sosialhjelp enn botid.

Fem år etter flyktningene ble bosatt opphører utbetalingen av det årlige integreringstilskuddet som staten gir per flyktning til kommuner som mottar flyktninger. Tilskuddet er ment å skulle dekke kommunenes gjennomsnittlige kostnader ved integreringstiltak og administrasjon av disse. Er flyktningen økonomisk selvberget innen fem år, blir tilskuddet en inntektspost for kommunen. Er flyktningen derimot avhengig av sosialhjelp til livsopphold, må vedkommende underholdes over kommunale budsjett på lik linje med andre hjelpetrequende. Det er derfor av politisk interesse hvor stor andel av flyktningene som er avhengig av sosialhjelp etter fem år og hva som karakteriserer dem.

Våre data har som nevnt opplysninger om sosialhjelp først fra november 1994. Med botid over fem år er det dermed bare flyktninger fra 1987-1993-kohortene som er aktuelle å observere. Flyktninger fra 1987-kohorten observeres seks ganger fra sjuende til tolvte boår, mens flyktninger fra 1993-kohorten observeres én gang (i 1999) seks år etter bosetting. Ingen av disse flyktningkohortene har en andel over 8 prosent som har sosialhjelp som *eneste* (registrerte) inntektskilde. Tilsvarende overstiger ikke andelen flyktninger som overhodet mottar *noe* sosialhjelp etter fem års botid, 26 prosent i noen kohort. Andelen med sosialhjelp som *hovedinntektskilde* ligger dermed ventelig et sted mellom disse ytterpunktene.

Flyktninger som får sosialhjelp etter fem års botid, enten som eneste ytelse eller som supplement, er ofte menn, eldre enn 55 år og overføringsflyktninger. Flyktninger med bakgrunn fra Etiopia, Somalia og Irak er også mer tilbøyelige til å være blant dem som mottar sosialhjelp etter fem års botid enn flyktninger med annen landbakgrunn. Flyktninger fra Tyrkia og Vietnam kan føyes til listen dersom forskjeller i botid og andre bakgrunnsvariabler utliknes. Det er for øvrig ingenting som tyder på at det skjer en brå nedgang i behovet for sosialhjelp etter utløpet av den femårige integreringsperioden.

<sup>1</sup> Andelene i de forskjellige statusene etter alder og kjønn for hele befolkningen presenteres bare i teksten. En fullstendig tabell kan fås ved henvendelse til forfatteren.

<sup>2</sup> Reint teknisk er det ikke trivielt å inkludere både kohort, botid og periode i samme estimeringsmodell. Av de tre variablene er alltid den tredje gitt når de to øvrige er definert. Flyktninger bosatt i 1987 (kohort) som observeres etter to års botid, blir nødvendigvis observert i året 1989 (periode). Modellen er "overbestemt". For likevel å gjøre det mulig å estimere uavhengige effekter for hver av de tre variablene, innføres et "brudd" i den perfekte lineære sammenhengen mellom dem, f.eks. ved å slå sammen to kategorier på en av variablene.

#### Referanser

Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært arbeid (2000): Kommunenenes utgifter i 1999 til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Sluttrapport, mai 2000.

Berg, B. og M. Thorseth (1995): *Kommunalt flyktningarbeid i endring*, SINTEF IFIM, Tapir Trykk, Trondheim.

Berg, B., L. Dalby og T. Fladstad (2002): *Jeg kom for å redde livet. Om mottak og integrering av overføringsflyktninger*, SINTEF Teknologiledelse IFIM, Tapir Trykk, Trondheim.

Blom, S. (1996): *Inn i samfunnet? Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp*, Rapporter 96/5, Statistisk sentralbyrå.

Blom, S. (1997): Tracing the integration of refugees in the labour market. A register approach, *Statistical Journal of the United Nations ECE* **14**, 243-265.

Blom, S. (2003): The economic integration or exclusion of refugees in Norway through the 1990s. New evidence from register data. Paper presentert på internasjonal forskningskonferanse om Marginalisering og sosial ekskludering, Høgskolen i Volda, Ålesund, 21.-23. mai 2003. En bearbeidet versjon av paperet er akseptert for publisering i *Journal of International Migration and Integration*, Canada.

Bråthen, M. og Ø. Landfall (1999): *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1999. Dokumentasjon og analyse av effekter på kort og lang sikt*. Rapporter 1999/31, Statistisk sentralbyrå.

Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*, Fafo-rapport 234, Fafo.

Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*, Fafo-rapport 364, Fafo.

Djuve, A.B. (2003): Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere - integrering eller overgrep? *Søkelys på arbeidsmarkedet* **20** (1), 3-11, Institutt for samfunnsforskning.

Jørgensen, T. (2003): Dokumentasjon av prosjektet "Overgang utdanning-arbeid", Årgangene 1999 og 2000, Notater 2003/30, Statistisk sentralbyrå.

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*, Rundskriv H-20/03. <http://www.dep.no/krd/norsk/innvandring/integrering/index-b-n-a.html>



Longva, P. og O. Raaum (1996): *Arbeidsledighet og inntekt blant innvandrere i Norge*, SNF-rapport 101/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Mathisen, B. (2001): *Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 2000*, Notater 2001/68, Statistisk sentralbyrå.

NOU (2001:20): *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*, Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Pedersen, T. (2001): *Tilpasning på arbeidsmarkedet for personer som går ut av status som yrkeshemmet i SOFA-søker-registeret 1999 og 2000*, Notater 2001/33, Statistisk sentralbyrå.

Spillum, B. (1995): *Rapport om flyktninger og sosialhjelp i Gamle Oslo*, BU-sak 116/95, Bydelsforvaltningen Gamle Oslo.

Utlendingsdirektoratet (2003): *Håndbok 2003. En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere*. <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3500>

Østby, L. (2001): *Beskrivelse av nyankomne flyktnings vei inn i det norske samfunnet*. Notat til Lovutvalget som skal utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere, Notater 2001/23, Statistisk sentralbyrå.

## Oppsummering

Ifølge registeropplysninger er utdanning og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak aktiviteter som engasjerer nyankomne flyktninger den første tiden etter de er bosatt. Etter to til tre år avtar imidlertid andelen som deltar i slike aktiviteter. Andelen helt arbeidsledige stiger den første tiden for deretter å begynne å synke, men tidspunktet for kulminasjonen faller gjennomgående seinere enn for deltakelse i utdanning og arbeidsmarkedstiltak. Den generelle utviklingen i arbeidsledigheten påvirker blant annet når omslaget kommer for den enkelte flyktningkohort.

Utviklingen i andelen flyktninger i ordinært arbeid er mer lineært preget, selv om økningen flater ut etter et visst antall år i landet. For kohorter som ble bosatt seint på 1980-tallet kommer utflatingen først etter elleve-tolv år; for seinere kohorter kommer den noe tidligere. Flyktninger bosatt i 1994 og 1995 økte sin andel ordinært sysselsatte raskere enn de øvrige bosettingskullene. Dette henger trolig sammen med den spesielle sammensetningen av disse kullene (store andeler krigsflyktninger fra det tidligere Jugoslavia) og den spesielle velviljen de møtte i det norske samfunnet.

Andelen flyktninger som mottar pensjon/trygd er også lineært stigende fra et nivå nær null til om lag 10 prosent i løpet av observasjonsperioden. Av de forskjellige trygdene som inngår i vår oversikt, er det andelen uføretrygdene som bidrar mest til den stigende trenden.

Andelen mottakere av sosialhjelp synker med økende botid. Flyktningkohortene som ble bosatt på 1980-tallet, har en andel med sosialhjelp som eneste registrerte inntektskilde på 5 prosent etter åtte års botid. I seinere kohorter er andelen mellom 30 og 40 prosent kort etter bosettingen. Hvis sosialhjelp kombinert med andre inntektskilder også medregnes, er tilsvarende andeler i underkant av 20 prosent etter åtte års botid og nærmere 50 prosent i nylig bosatte kohorter.

Alder og kjønn påvirker hvilke hovedaktiviteter flyktingene engasjerer seg i etter bosettingen. De yngste (16-24 år) er selv sagt i langt større grad under utdanning enn eldre flyktninger, mens middelaldrende (25-54 år) oftere er i ordinært arbeid. Eldre flyktninger (55-74 år) mottar sosialhjelp og pensjon/trygd i større grad enn yngre. Menn er oftere i ordinært arbeid enn kvinner, mens kvinner oftere mottar pensjon/trygd. Det er også betydelige forskjeller i flyktingenes deltakelse på arbeidsmarkedet etter landbakgrunn og i mindre grad også etter oppholdsgrunnlag.

Flyktingenes aktiviteter varierer dertil etter bosettingsår (kohort), botid og periode (observasjonsår). Botiden er mer avgjørende for sjansen til å være i ordinært arbeid enn kohort og periode. En tidligere undersøkelse konkluderte at konjunktursituasjonen i bosettingsåret var spesielt viktig for mulighetene på arbeidsmarkedet, men det støttes ikke i denne undersøkelsen. Vi finner at konjunktursituasjonen påvirker sjansen for å være i ordinært arbeid på *hvert* observasjonstidspunkt (også bosettingsåret), men selve bosettingsåret synes ikke å stå i noen særstilling. Når kohortene er forskjellige med hensyn til andelen i arbeid etter samme botid, skyldes det primært at de er ulikt sammensatt med hensyn til egenskaper som etterspørres på arbeidsmarkedet.