

Flyttemønstre og fordeling af ikke-vestlige indvandrere på tværs af kommuner

Af Kristian Thor Jakobsen, Nicolai Kaarsen og Christoffer Weissert

Siden integrationsloven i 1999 har der været et politisk ønske om at skabe en mere jævn geografisk fordeling af ikke-vestlige indvandrere. Dette notat undersøger, hvordan ikke-vestlige indvandrere fordeler sig på kommuner, og hvordan flyttemønstre påvirker udviklingen i fordeling over tid.

- Andelen af ikke-vestlige indvandrere er størst i kommunerne i og omkring København samt Odense og Århus. Fra 1987 til 2013 har stigningen i andelen været størst i de kommuner, der som udgangspunkt allerede havde de højeste andele. Det betyder, at forskellene i andelen af ikke-vestlige indvandrere på tværs af kommuner er steget fra 1987 til 2013.
- Et af målene med integrationsloven fra 1999 var, at opnå en mere jævn fordeling af ikke-vestlige indvandrere på tværs af kommuner. I årene umiddelbart efter 1999 er der således en tendens til, at forskellen i andelen af ikke-vestlige indvandrere mindskes på tværs af kommunerne. Men fra 2003 og frem har forskellene været stigende igen.
- En væsentlig forklaring på dette er, at mange ikke-vestlige indvandrere er flyttet mod store byer, hvor andelen af ikke-vestlige indvandrere er høj i forvejen. Og den mere ligelige fordeling af nytilkomne flygtninge har derved ikke kunnet forhindre, at forskellene i andelen af ikke-vestlige indvandrere er steget på tværs af kommunerne. En anden forklaring kan være, at en andel af de ikke-vestlige indvandrere er erhvervsindvandrere og familiesammenførte, som ikke er omfattet af kommunekvoterne.

- **En stigning i andelen af ikke-vestlige indvandrere kan være en belastning for den enkelte kommunes budgetter og muligvis vanskeliggøre integrationsindsatsen. For de indvandrere, der vælger at flytte til en ny kommune, vil der imidlertid også være en velfærdsgevinst. Gevinsten kan f.eks. være, at de har nemmere ved at få job i de store byer, eller at de har gavn af at bo tættere på familie og/eller personer med samme kulturelle baggrund som dem selv.**

Kontakt

Økonom

Nicolai Kaarsen

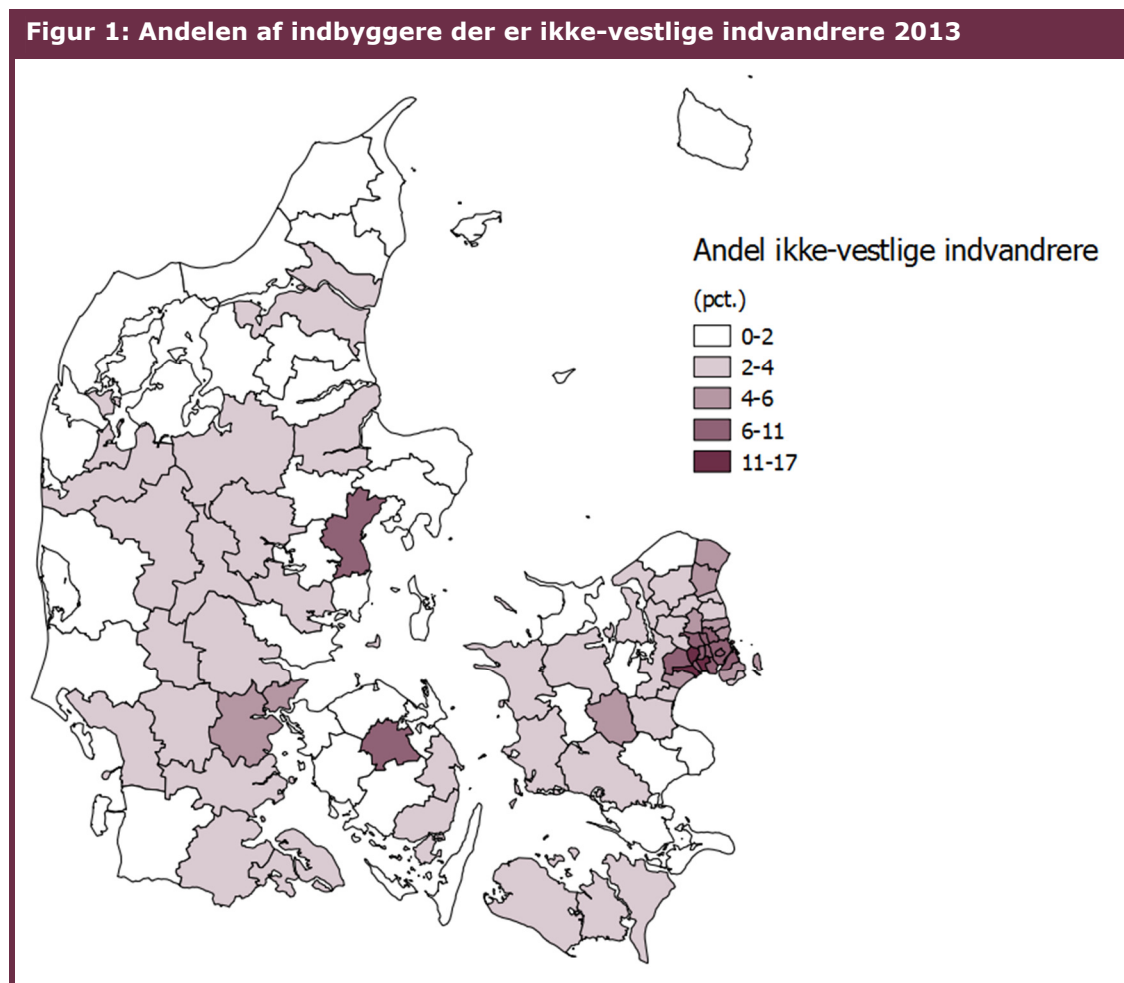
Tlf. 42979626

E-mail nk@kraka.org

1. Andelen af ikke-vestlige indvandrere er højest i nærheden af de store byer

Ikke-vestlige indvandrere (defineret som personer født i ikke-vestlige lande uden for EU) er mere tilbøjelige til at bo omkring de store danske byer end resten af befolkningen. Der boede ca. 262.000 ikke-vestlige indvandrere i Danmark i 2013.¹ 43 pct. var bosat i Storkøbenhavn mod ca. 24 pct. af den samlede danske befolkning.

Hvis der ses bort fra de København, Odense og det østjyske bybælte, var andelen af ikke-vestlige indvandrere i de fleste kommuner under 4 pct. i 2013, jf. figur 1. Kommunerne i og omkring København samt Odense og Aarhus har de højeste andele.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

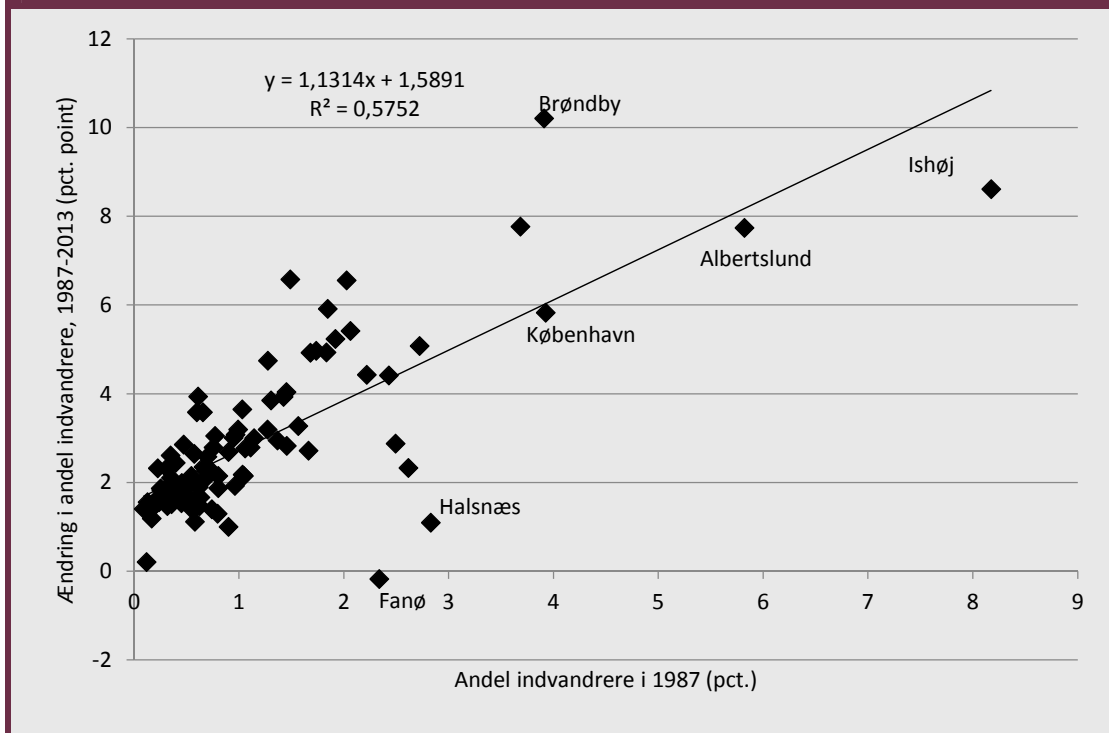
2. Stigningen i andelen af ikke-vestlige indvandrere har været størst i kommuner, hvor andelen i forvejen var høj

Kommuner, der som udgangspunkt havde en høj andel af ikke-vestlige indvandrere i 1987, har også oplevet den største stigning i andelen af ikke-vestlige indvandrere frem til

¹ Bemærk at efterkommere af indvandrere ikke er inkluderet.

2013, jf. figur 2. Således er der en klar positiv sammenhæng mellem stigningen i andelen fra 1987-2019 og andelen i 1987.

Figur 2: Ændring i andelen af ikke-vestlige indvandrere, 1987-2013 og andelen i 1987.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Det betyder, at forskellene i andelen af ikke-vestlige indvandrere på tværs af kommunerne er vokset over tid. Således er forskellen i den gennemsnitlige andel af ikke-vestlige indvandrere mellem de 20 kommuner med højeste andel og de 20 kommuner med laveste andel vokset siden 1987, jf. figur 3.²

En række politiske tiltag har gennem tiderne sigtet mod at opnå en mere jævn fordeling af ikke-vestlige indvandrere.

Med integrationsloven i 1999 blev der indført såkaldt kommunekvoter, der anviser, hvor stor en andel af ny tilkommende flygtninge hver kommune skal modtage. Kommuner, der har en stor andel af flygtninge, får typisk tildelt lave kvoter.³

Integrationsloven betyder også, at flygtninge har en slags bopælspligt til den kommune, de bliver anvist i, som gælder i de første 3 år, efter de er flyttet til Danmark. Hvis en flygtning

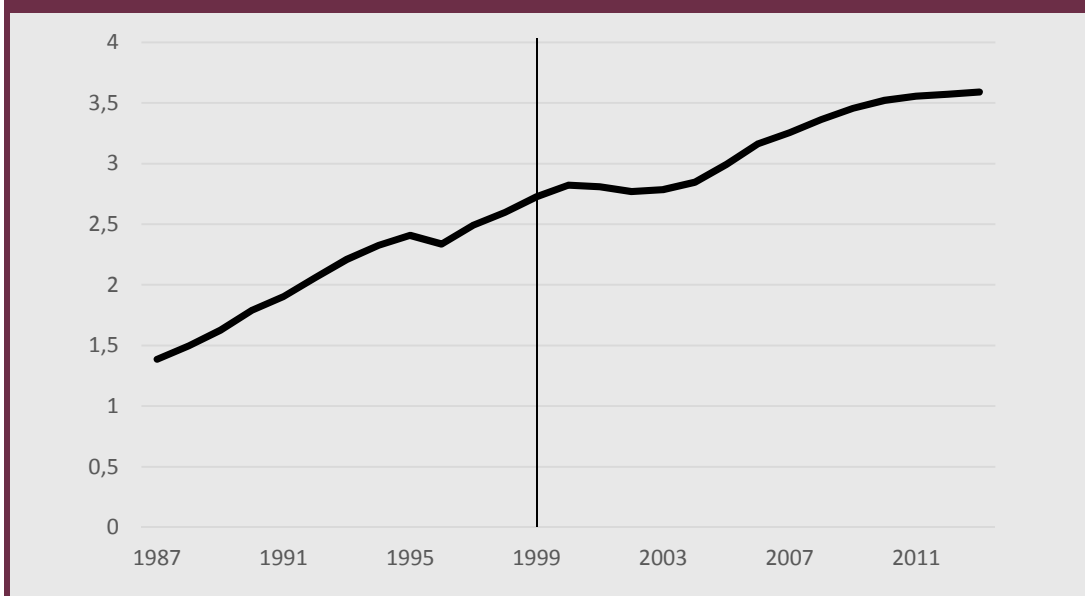
² I analysen er der taget højde for løbende udskiftning af kommuner i de to grupper. De overordnede konklusioner i denne analyse ændres ikke hvis man i stedet for at sammenligne top 20 med bund 20, sammenligner den øverste halvdel med den nederste halvdel.

³ "De første år i Danmark – Love og regler", Dansk Flygtningehjælp 2009.

flytter til en ny kommune indenfor denne periode, kan den nye kommune vælge at nedsætte eller fjerne kontanthjælpen og undlade at tilbyde et introduktionsprogram.⁴

I årene umiddelbart efter integrationslovens indførelse er der et lille fald i forskellen i andelen af ikke-vestlige indvandrere mellem kommunerne med henholdsvis de højeste og laveste andele, hvilket tyder på at lovgivningen har haft en effekt, *jf. figur 3*. Således tyder det på, at de nye fordelingsregler fra 1999 betød, at kommuner med relativt få ikke-vestlige indvandrere fik tildelt en større andel af de nytilkomne indvandrere i årene umiddelbart efter reformen. Omkring 2003/2004 begynder forskellen dog at stige igen. Derefter har den været jævnt stigende frem til i dag.

Figur 3: Forskel i andelen af ikke-vestlige indvandrere – 20 kommuner med højest andel vs 20 kommuner med lavest.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata

3. Flyttemønstre trækker i retning af en mindre jævn fordeling af ikke-vestlige indvandrere

En del af forklaringen på at forskellene i andelen af ikke-vestlige indvandrere fortsat er stigende efter 1999 er, at indvandrere har en tilbøjelighed til at flytte fra de mindre landkommuner til de større bykommuner. Hvis man fraregner flytninger mellem kommuner, er der således en nogenlunde jævn udvikling i forskellene i perioden mellem 1999 og 2013, *jf. figur 4*.⁵ Dette indikerer, at integrationsloven kan have trukket i retning af en mere jævn fordeling af ikke-vestlige indvandrere. Men denne effekt er blevet opvejet af, at ikke-vestlige indvandrere flytter mod kommuner, der i forvejen har en høj andel.

⁴ Integrationsloven (<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=158056#Kap4>) § 32 og § 39.

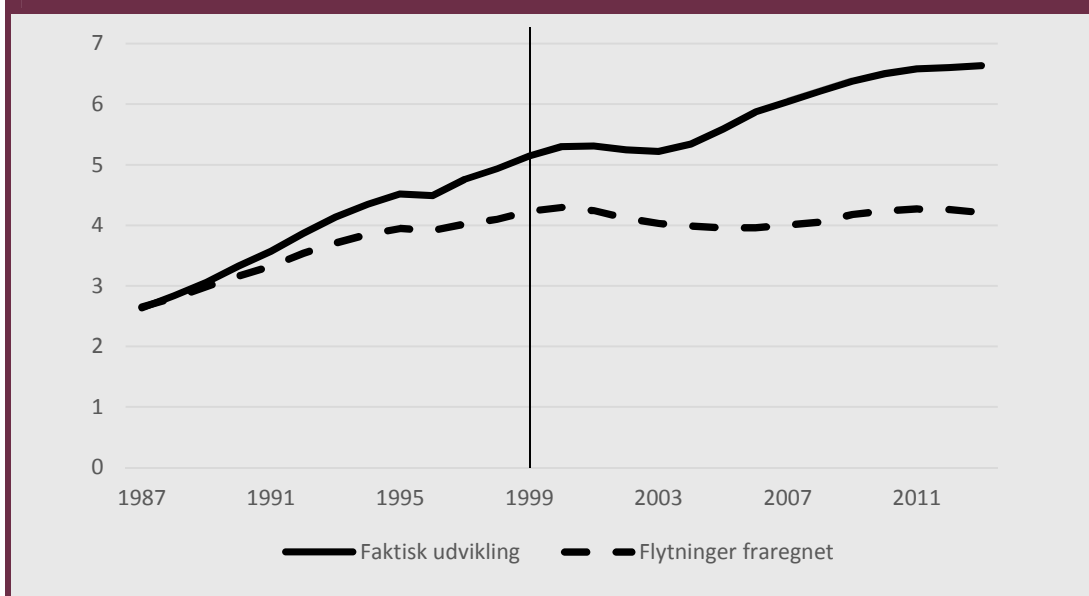
⁵ Flytninger er fraregnet ved at antage, at nye indvandrere bliver i den første kommune de indvandrer til i hele den periode de er i landet. Dette skaber en kontrafaktisk fordeling af indvandrere, som kan benyttes til at beregne forskellen i fordelingen af

Det kan også spille en rolle, at ca. 40 pct. af de ikke-vestlige indvandrere er flygtninge.⁶ De resterende er familiesammenførte og erhvervsindvandrere, som ikke er omfattet af loven om kommunekvoter.

For den enkelte kommune kan store stigninger i andelen af ikke-vestlige indvandrere forværre de kommunale budgetter og medføre flere sociale problemer, da gruppen i gennemsnit har højere arbejdsløshed, lavere uddannelse og lavere indkomst end resten af befolkningen. Det kan også gøre integrationsindsatsen vanskeligere for de indvandrere, der i forvejen bor i kommunen.

Men når ikke-vestlige indvandrere vælger at flytte mod de store byer, er det tegn på, at de får en velfærdsgevinst ved at flytte. Det kan f.eks. være, at de har nemmere ved at få et job, eller at de har gavn af det sociale netværk, som følger med at bo tæt på familie eller andre med samme kulturelle baggrund.

Figur 4: Forskel i andelen af ikke-vestlige indvandrere – 20 kommuner med højest andel vs 20 kommuner med lavest. Faktisk udvikling og udvikling hvor flytninger fraregnes.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata

4. Eksempel: Flygtninge fra Bosnien-Hercegovina

I ovennævnte analyse er det ikke muligt at skelne mellem flygtninge og erhvervsindvandrere. Derfor kan det være nyttigt at undersøge, om det samme mønster gør sig gældende, hvis man begrænser sig til en gruppe af ikke-vestlige indvandrere, hvor det med stor sikkerhed kan siges, at stort set samtlige nytilkomne individer var flygtninge.

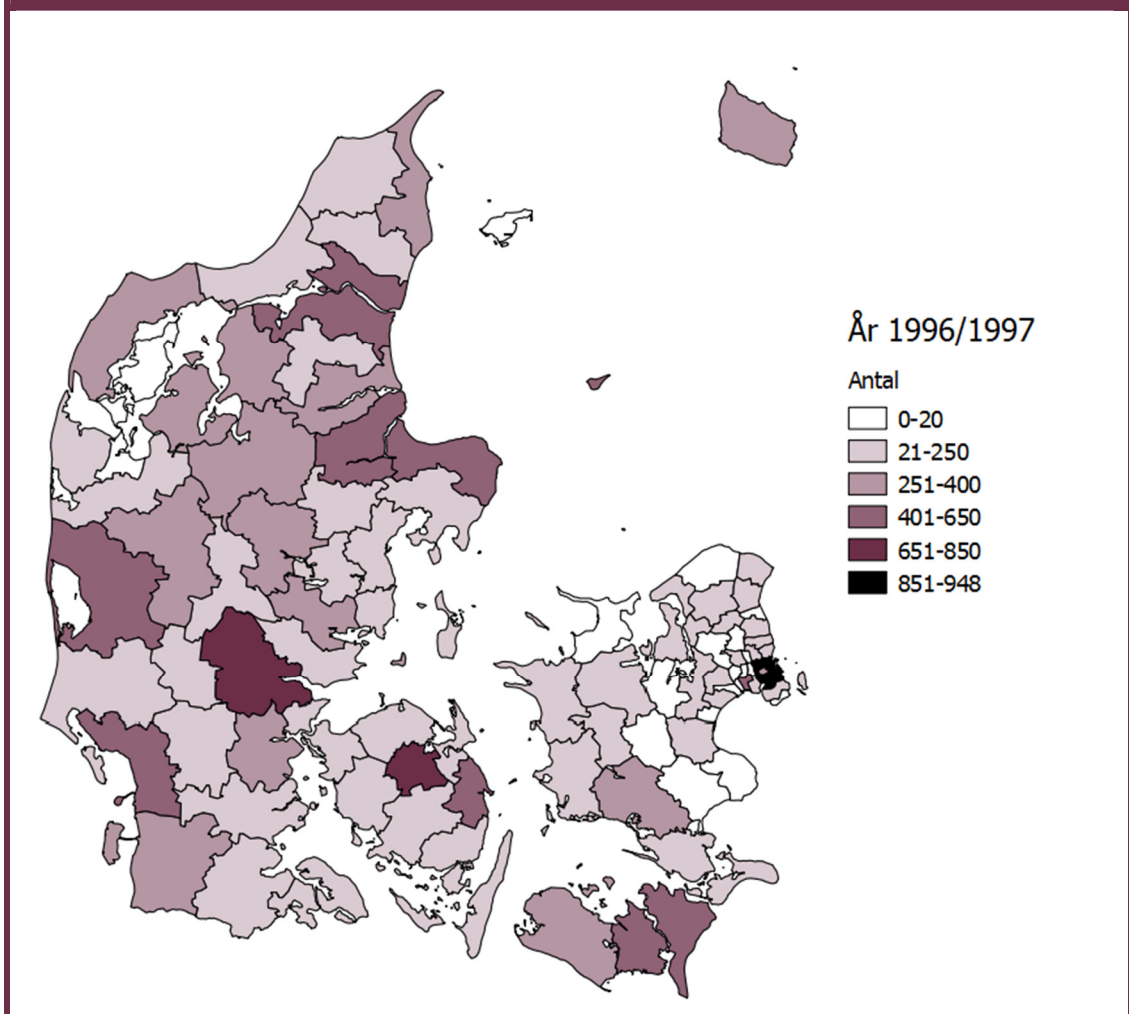
Som eksempel betragtes fordelingen af de knap 17.000 indvandrere, der i 1996 og 1997 ankom fra Bosnien-Hercegovina som følge af krigen i Bosnien fra 1992-1995. Antalsmæssigt blev de fleste af disse personer placeret i de større byer, *jf. figur 5*. Men der er også adskillige kommuner uden for byerne, som f.eks. Guldborgsund, Nyborg og Norddjurs, der modtog mange flygtninge.

⁶ Tabel 1.16 i "Indvandrere i Danmark 2011", Danmarks Statistik.

Hvis man ser på samme gruppe af flygtninge 5-6 år senere, var der sket en fraflytning fra mange af kommunerne i yderområderne og en tilflytning til mange af de større bykommuner, jf. figur 6. Denne tendens fortsatte frem mod 2012, jf. Figur 7. Bemærk at det ikke kun er de største byer, men også bykommuner, som Fredericia, Kolding og Slagelse som oplever en tilflytning af flygtninge.

Samlet set bekræfter eksemplet med flygtningene fra Bosnien-Hercegovina, at personer med ikke-vestlig baggrund har en tendens til at samle sig i større bykommuner over tid. Også selvom at de bliver spredt rimeligt ud over de danske kommuner ved ankomsten til landet.

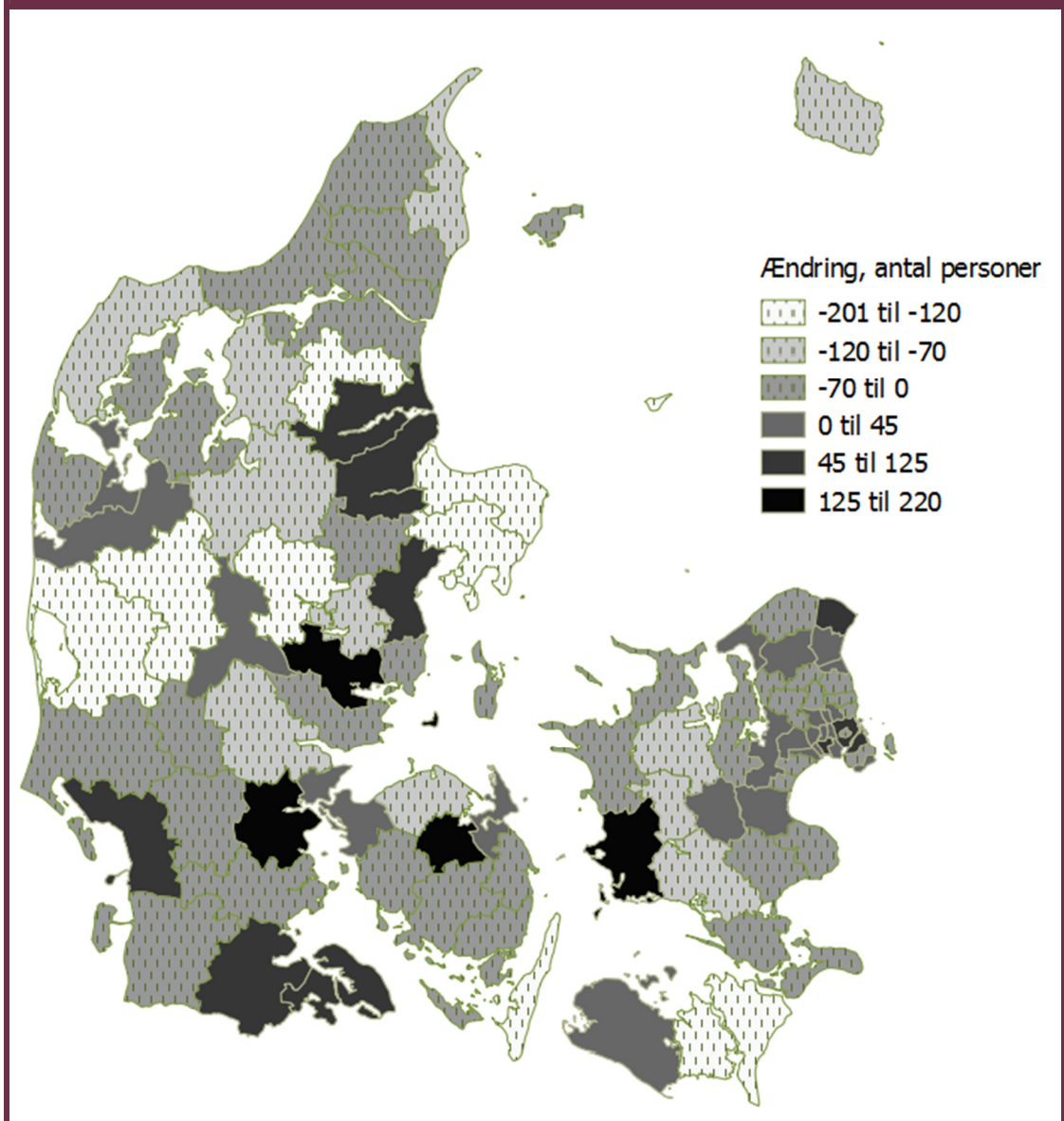
Figur 5: Fordeling af flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, der ankom til Danmark i 1996-1997. Bopæl i ankomståret dvs. enten 1996 eller 1997.



Kilde:

Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

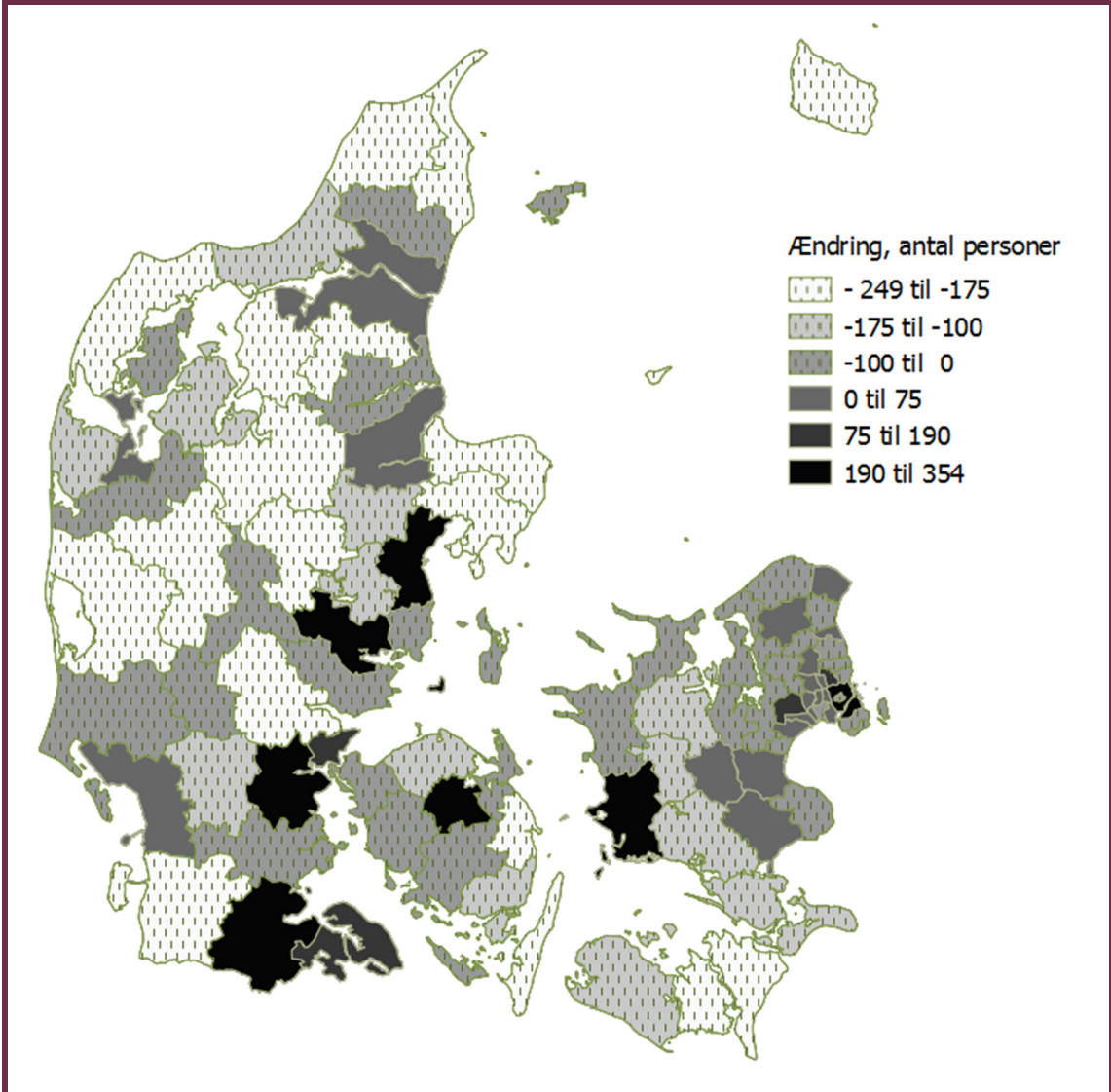
Figur 6: Fordeling af flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, der ankom til Danmark i 1996-1997. Ændring fra 1996/1997 til 2002.



Kilde:

Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Figur 7: Fordeling af flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, der ankom til Danmark i 1996-1997. Ændring fra 1996/1997 til 2012.



Kilde:

Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.