



Inger Texmon og Helge Brunborg

**Regional framskriving av
innvandrerbefolkningen?**

Notater

Forord

Dette notatet presenterer statistikk og konklusjoner fra et forprosjekt om framskriving av innvandrerbefolkningen på regionalt nivå. Forprosjektet er gjort på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Forprosjektet ble sluttført i september 2008, før SSBs endelige vedtak om å endre begrepsbruken for ulike grupper av innvandrere. Derfor er begrepene 'innvandrerbefolkning' og 'vestlige' og 'ikke-vestlige' brukt på den "gamle" måten og ikke helt i samsvar med de nye begrepene på dette feltet, se <http://www.ssb.no/innvandring/>.

De ferskeste tallene for innvandringen i dette notatet gjelder for året 2006 og for innvandrerbefolkningen per 1.1. 2007.

Vi takker Lars Østby for verdifulle kommentarer.

Innhold

Forord.....	1
1. Bakgrunn.....	3
2. Målsetting og hovedkonklusjoner	3
3. Definisjon og inndeling av innvandrerbefolkningen	5
3.1. Definisjonen av innvandrerpopulasjonen.....	5
3.2. Inndeling av utgangspopulasjonen etter landbakgrunn	5
3.3. Inndeling av utgangspopulasjonen etter innvandringsårsak?	6
4. Nasjonale og regionale befolkningsframskrivinger – ulik praksis for publisering og anvendelse	6
5. Innvandrerbefolkningens bosettingsmønster	7
5.1. Bosettingsmønsteret i 2007	8
5.2. Endringer i innvandrernes bosettingsmønster fram til 2007	13
6. Empiriske studier av flyktningers sekundærflytting	16
7. Forslag til regional inndeling i en innvandrerframskriving	17
8. Mulig utforming av modell.....	19
9. Nærmere vurdering av behovene.....	20
10. Konklusjoner og videre arbeid.....	20
Referanser	22

1. Bakgrunn

Befolkningsframskrivingen som ble presentert i desember 2005, hadde for første gang egne anslag for innvandrerbefolkningen. De ble bare gitt på nasjonalt nivå og var resultat av en separat beregning, men med forutsetninger som var konsistente med framskrivingen av hele folkemengden. Et tilsvarende sett med framskrivinger av innvandrerbefolkningen er nylig lagt fram samtidig med befolkningsframskrivingen i mai 2008. Mottakelsen og erfaringene tilsier at innvandrerframskrivingen også i fortsettelsen bør gjøres til en del av framskrivingen av folkemengden. Når det gjelder etterspørsel og bruk av resultatene, er det vår erfaring at det også er interesse for å få regionale tall i tillegg til de nasjonale. Da det ble lagt fram en innvandrerframskriving for første gang, var det stor pågang fra mediene for å få oss til å uttale oss om størrelsen av den framtidige innvandrerbefolkningen i Oslo. Senere har det vært framsatt ønsker om en regional innvandrerframskriving fra representanter fra sentral forvaltning, som Integrerings- og mangfolddirektoratet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Også Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er interessert.

Statistisk sentralbyrå legger stor vekt på den regionale dimensjonen i befolkningsframskrivingene. Derfor ble det allerede i den første planleggingsrunden vurdert om innvandrerframskrivingen også skulle være en regional beregning. Den ordinære framskrivingen omfatter nærmere 100 regioner, og tallene brytes deretter ned til kommunenivå (430). Så lavt som antall innvandrere er i de fleste kommunene (knappt 30 kommuner har mer enn 2 000 innvandrere), er kommunenivået generelt lite egnet for innvandrerframskrivingen. Vi har imidlertid ønsket å gå videre for om mulig finne en faglig forsvarlig tilnærming som kan ivareta de viktigste hensynene en regionalisering av innvandrerframskrivingen bør ha. Dette har vi i første omgang ønsket å gjøre som et mindre forprosjekt for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det foreliggende notatet oppsummerer problemstillinger, resultater og konklusjoner fra dette.

2. Målsetting og hovedkonklusjoner

Forprosjektet har i utgangspunktet hatt en todelt målsetting. Den ene er å avgjøre om framskrivingen av innvandrerbefolkningen kan gis på regionalt nivå. Den andre er å drøfte og gi råd om hvilken konkret regionale inndeling som bør brukes i en regional innvandrerframskriving, og hvilken metode som bør brukes.

I den følgende framstillingen har det imidlertid ikke vært mulig å holde disse delene helt atskilt fra hverandre. Dette er fordi vi i en beslutning om det skal innføres en regional dimensjon i innvandrerframskrivingen, også må se på hvilket regionalt nivå det er faglig forsvarlig å utføre dette. I tillegg må vi vurdere på hvilken måte det kan være nyttig å ha en innvandrerframskriving på et gitt regionalt nivå. For planleggingsformål ville for eksempel kommunenivået vært det mest interessante, siden det er kommunene som har ansvar for mye av det offentlige tjenestetilbudet som innvandrere i likhet med den øvrige befolkningen er avhengige av. De to problemstillingene må altså sees i sammenheng.

De hovedkonklusjonene som vi har kommet fram til er:

- Vi bør gå videre i retning av å utarbeide et opplegg for en regional framskriving av innvandrerbefolkningen.
- En viktig grunn til at vi – etter ganske mye tvil - har landet på dette standpunktet, er at en bedre forståelse av innvandreres flyttemønster også vil ha betydning for den regionale framskrivingen av folkemengden. Med den sterke veksten av innvandrerbefolkningen som vi har registrert de siste årene, representerer innvandrerne en økende andel av dem som er på flyttefot.
- En utvidelse av innvandrerframskrivingen vil kreve en oversikt og forståelse for innvandrernes flyttemønster, i tillegg til å velge hvordan dette skal implementeres i en modell, samt gjennomføring av modellbyggingen. Prosjektet krever derfor noe kompetanseheving i forkant av selve model-

leringen. Det er derfor ikke realistisk å planlegge noen gjennomføring av en regional innvandrerframskriving innen publiseringen av neste befolkningsframskriving, som er planlagt til juni 2009. Siden det nå er besluttet at SSB skal publisere befolkningsframskrivninger hvert år, vil neste mulighet være å få den med i 2010, og dette tar vi sikte på å gjennomføre.

Når det gjelder det regionale nivået som en slik beregning bør gjøres for, er noen synspunkter oppsummert nedenfor. Et konkret forslag er dessuten vist i avsnitt 7.

- Fordi innvandrerbefolkningen er skjeve fordelt mellom regionene enn befolkningen for øvrig, må det være langt færre regioner i en innvandrerframskriving enn i den ordinære befolkningsframskrivingen.
- Det bør lages en regioninndeling som tar hensyn til hvor små populasjoner det er meningsfylt å lage framskrivninger for.
- I en del tilfeller bør *fylket* være laveste regionale nivå. For noen fylker (Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark) kan det være grunn til at de slås sammen med hele eller deler av nabofylket.
- De seks største byene utgjør separate regioner i befolkningsframskrivingen. Fem av dem bør være det i en innvandrerframskriving. Om Tromsø skal være det, er mer tvilsomt.
- Også i noen andre tilfelle kan det være grunnlag for å skille ut en eller flere bykommuner fra resten av fylket.

Notatet tar opp følgende temaer:

Avsnitt 3 gir en presisering av hvilken avgrensning vi anbefaler for innvandrerbefolkningen og hvilken videre gruppering av innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn som en eventuell regional innvandrerframskriving bør ha.

Avsnitt 4 ser generelt på SSBs praksis når det gjelder å lage nasjonale og regionale framskrivninger av folkemengden, først og fremst med tanke på å presisere noen forskjeller i publisering og anvendelse av resultater på ulike regionale nivåer.

I arbeidet med å komme fram til konklusjonene ovenfor har vi oppsummert en del empiriske funn når det gjelder status og endringer i innvandrerbefolkningens regionale fordeling. Disse er gjengitt i avsnitt 5 og 6. Der gis det en del eksempler på innvandrerbefolkningens størrelse på de ulike regionale nivåene. Dessuten ser vi hvordan innvandrerbefolkningens bosettingsmønster har endret seg over tid. I avsnitt 6 ser vi på innvandrerbefolkningens flyttemønster med særlig vekt på sekundærflyttinger.

I avsnitt 7 kommer vi så med en skisse til en regional inndeling for innvandrerframskrivingen, mens vi i avsnitt 8 drøfter hvordan en eventuell regional dimensjon kan modelleres.

I avsnitt 9 ser vi nærmere på hvilke brukerinteresser en eventuell regional innvandrerframskriving skal imøtekomme. Dette er også viktig, da valget av en slik modellutvidelse innebærer en avveining mellom nytte og kvalitet versus omkostninger.

I avsnitt 10 gis en oppsummering av de viktigste konklusjonene. Her ser vi også på ressursbehov og eventuell framdriftsplan.

3. Definisjon og inndeling av innvandrerbefolkningen

3.1. Definisjonen av innvandrerpopulasjonen

Statistisk sentralbyrå etablerte midt på 1990-tallet en definisjon av innvandrerbefolkningen. De som er med i denne må være registrert bosatt i landet og må enten være født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre eller være født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og i tillegg ha fire utenlandsfødte besteforeldre. Størrelsen på innvandrerbefolkningen var på oppunder 460 000 per 1.1.2008. Av disse var nær 381 000 født i utlandet og om lag 79 000 født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Avgrensningen av innvandrerbefolkningen i innvandrerframskrivingen har fulgt den offisielle definisjonen både ved beregningene i 2005 og i 2008.

I forbindelse med at innvandrerframskrivingen ble etablert, ble det drøftet om den skulle omfatte en videre eller en snevrere definisjon av innvandrerbefolkningen enn den offisielle. Blant annet medfører definisjonen at innvandreres barnebarn ikke hører med i innvandrerbefolkningen - om ikke begge foreldrene også har innvandret - uansett hvor mange av besteforeldrene som har utenlandsk bakgrunn. Dette betyr altså at barna i såkalte "henteekteskap", der barn av innvandrere får ektefelle fra landet foreldrene har innvandret fra, ikke omfattes av definisjonen. Selv om den sistnevnte gruppen foreløpig er liten, forekommer det fra noen hold kritikk av at den ikke er tatt med i innvandrerframskrivingen.

I de siste årene har det imidlertid pågått en vurdering av både avgrensning og begrepsbruk når det gjelder innvandrere og innvandrerbefolkningen. Dette arbeidet har ført fram til en konklusjon om at begrepet "innvandrerbefolkning" heretter ikke vil bli brukt, men at man trolig vil bruke "innvandrere" og "norskfødte etterkommere (barn) av innvandrere". Avgrensningsspørsmålet må tas opp i forbindelse med framtidige framskrivinger, men avveiningene rundt avgrensning og begrepsbruk er ikke sentrale når det gjelder beslutningen om å lage innvandrerframskrivingen på regionalt nivå. I de påfølgende avsnittene, der vi bruker størrelsen av innvandrerbefolkningen som kriterium for en regional inndeling, holder vi oss imidlertid til de begreper og avgrensninger som har vært vanlige fram til nå.

3.2. Inndeling av utgangspopulasjonen etter landbakgrunn

I en framskriving av innvandrerbefolkningen i Norge må en inndeling etter landbakgrunn begrenses til få grupper for at gruppene ikke skal bli for små. Med en utvidelse av framskrivingsmodellen til å inneholde en regional dimensjon blir det enda viktigere å holde antall grupper så lavt som mulig.

I den første offisielle norske beregningen i 2005 endte vi opp med å dele innvandrerbefolkningen inn i fire grupper etter landbakgrunn. De øvrige nordiske landene ble samlet i en gruppe, resten av EU/EFTA-området utgjorde den neste sammen med Nord-Amerika og Oseania, Øst-Europa utenfor EU utgjorde en tredje, og resten, det vil si landene i Asia (inkl. Tyrkia), Sør- og Mellom-Amerika og Afrika utgjorde den fjerde.

I forbindelse med befolkningsframskrivingen i 2008 ble denne inndelingen revurdert (se rammen under). Inndelingen i 2008-framskrivingen avvek fra den som ble brukt i 2005 på to punkter: For det første er Bulgaria og Romania flyttet fra gruppe 2 (Øst-Europa uten EU/EØS/EFTA) til gruppe 1 i tråd med oppnådd EU-medlemskap 1. januar 2007 og EØS-medlemskap 1. august samme år. For det andre er Norden innlemmet i samme gruppe som resten av EU/EØS/EFTA.

Bakgrunnen for inndelingen som nå er valgt, er en helhetlig vurdering av årsakene til innvandringen, flytteatferd etter innvandring, reglene for arbeids- og bosettingstillatelse i Norge, omfanget av innvandringen hittil, geografisk avstand til opprinnelseslandet og demografisk atferd i Norge. At Norden ble fjernet som egen gruppe, skyldes at regelverket som gjelder borgere fra EU/EØS/EFTA har blitt mer likt det som tidligere gjaldt for dem som kom fra de nordiske landene.

Med tanke på å unngå for små grupper i en regional innvandrersframskriving, kan det være aktuelt å vurdere om innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU/EØS/EFTA skal fortsette å være egen gruppe. Hvis ikke, bør de slås sammen med innvandrerne fra Afrika, Asia og Latin-Amerika.

Landgruppering ved innvandrersframskrivingen i 2008:

1. EU/EØS/EFTA (inklusive Norden) (Sverige, Danmark, Grønland, Færøyene, Finland og Island, Belgia, Frankrike, Tyskland, Italia, Luxemburg, Nederland, Irland, Storbritannia, Hellas, Portugal, Spania, Østerrike, Kypros, Tsjekkia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Bulgaria, Romania, Sveits og Liechtenstein, samt småstatene i Europa), USA og Canada i **Nord-Amerika**, samt Australia, New Zealand og de andre landene i **Oseania**.

2. Øst-Europa uten EU/EØS/EFTA-land (Kroatia, Makedonia, Albania, Kosovo, Bosnia-Hercegovina, Serbia, Montenegro, Hviterussland, Moldova, Russland og Ukraina).

3. Afrika, Asia med Tyrkia og Latin-Amerika.

3.3. Inndeling av utgangspopulasjonen etter innvandringsårsak?

Så langt i arbeidet med innvandrersframskriving har landbakgrunn vært kriterium for inndeling av innvandrerbefolkningen. Grupperingen har som nevnt vært resultat av en helhetsvurdering der innvandringsårsak har vært ett av flere momenter. Når det gjelder innvandrernes regionale fordeling og mønstre for sekundærflytting, er imidlertid innvandringsårsak en svært viktig bakgrunnsvariabel, noe som vi kommer tilbake til i senere avsnitt. Da den første innvandrersframskrivingen ble laget i 2005, var ikke variabelen innvandringsgrunn godt nok utviklet til at den kunne betraktes som aktuell. Ved etableringen av en regional innvandrersframskriving bør det derfor vurderes om landinndelingen skal erstattes av eller eventuelt suppleres med en inndeling etter innvandringsårsak.

4. Nasjonale og regionale befolkningsframskrivninger – ulike praksis for publisering og anvendelse

Vi ser her hvordan en eventuell regional dimensjon i innvandrersframskrivingen vil passe inn i den praksis som er etablert for befolkningsframskrivingen for øvrig.

Framskrivingen av folketallet gjøres med modellen BEFREG, som framskriver befolkningen i 94 regioner. Framskrevet folketall i regionene brytes så ned til kommunenivå (430 per 1.1.2008). De nasjonale summene av regionale framskrivingstall publiseres for en periode på om lag 50 år framover. Dette er blant annet fordi anslag for de framtidige pensjonsforpliktelsene krever en så lang tidshorison. Kommunedataene har rutinemessig blitt publisert for en kortere periode (20-30 år) enn landstallene, samtidig som det i omtalen av dem legges mest vekt på utviklingen i kommunenes befolkning de første årene. For fylkesnivået har det vært en noe vekslende publiseringspraksis, men vanligvis har tidsho-

risonten for fylkestall ligget mellom den som er brukt for kommunenivået og den som er brukt for det nasjonale nivået. Statistisk sentralbyrås anslag for framtidige folketall i kommunene er et nyttig supplement til kommunenes egne planer, men de brukes først og fremst til mer kortsiktige planleggingsformål enn hva som er tilfelle for de nasjonale tallene.

Alt i alt innebærer beregninger for kommunene langt mer usikkerhet enn landstallene – relativt sett. Dette skyldes at forutsetningene om det innenlandske flyttemønsteret utgjør en usikkerhetsfaktor som kommer i tillegg til usikkerheten som er knyttet til anslagene for framtidig fruktbarhet, levealder og innvandringsnivå.

Når det gjelder framskrivning av innvandrerbefolkningen, er usikkerheten av en helt annen størrelsesorden enn for framskrivning av folkemengden allerede på det nasjonale nivået. Likevel er det de langsiktige perspektivene som har vært mest i fokus når det gjelder innvandrerframskrivningen. Vårt inntrykk fra de årene som er gått, er at innvandrerframskrivningens resultater brukes vel så mye i det offentlige ordskiftet om norsk innvandringspolitikk som til konkrete planleggingsformål.

At det knytter seg så stor usikkerhet til anslagene for den framtidige innvandrerbefolkningen, har medført mye tvil i valget om å bryte disse anslagene ned på regioner. Det er også vår vurdering at et fullt sett av resultater for et regionalt nivå som også er administrative enheter, vil medføre økt bruk av resultatene i planlegging. Spørsmålet vil da være om dette innebærer å trekke resultatene for langt. Men et moment som trekker sterkt i retning av å gjennomføre en regionalisering, er at innvandringen betyr så mye for befolkningsutviklingen både nasjonalt og regionalt at et slikt arbeid vil ha positive virkninger for selve den regionale befolkningsframskrivningen.

Dersom den praksis som har vært gjeldende for de ordinære befolkningsframskrivningene hadde blitt fulgt, burde de tre gruppene i den nasjonale innvandrerframskrivningen ikke bli publisert med lengre tidshorisonter enn den som brukes for fylkestallene i den ordinære befolkningsframskrivningen. Dermed skulle en eventuell regional inndeling publiseres slik vi gjør med kommunetallene. Det bør imidlertid ikke publiseres tall for mindre populasjoner enn småkommunene, det vil si for om lag 1000 personer.

5. Innvandrerbefolkningens bosettingsmønster

En oversikt over innvandrerbefolkningens bosettingsmønster er viktig bakgrunnskunnskap for å komme fram til en regional inndeling som kan brukes i en framskrivning. I dette avsnittet ser vi derfor hvordan innvandrerbefolkningen var fordelt på kommuner og fylker ved inngangen til 2007.¹ Avsnittet inneholder også en beskrivelse av hvordan innvandrerbefolkningens fordeling mellom sentrale og mindre sentrale kommuner har endret seg over tid. Dette blir delvis forklart ut fra eksisterende kunnskap om innvandrernes ankomstmønster og innenlandske flyttinger.

Oversikten over innvandrerbefolkningens bosettingsmønster er laget ved hjelp av løpende statistikk, publisert i Statistisk sentralbyrås statistikkbank. Også regional fordeling av inn- og utvandring går det an å skaffe seg oversikt over gjennom lett tilgjengelige datafiler. En tredje komponent av stor betydning for utviklingen i innvandreres regionale fordeling er innvandreres innenlands flytting (sekundærflytting) etter at de er bostedsregistrert første gang (primær bosetting). Når det gjelder *flyktingers* sekundærflyttinger, er disse analysert rutinemessig (gjennom de såkalte monitorene, se f. eks. Høydahl og Selboe 2007). Noen hovedfunn fra disse prosjektene omtales i avsnitt 6.

¹ Etter at tall for årsskiftet 2006/2007 var organisert i tabell 1-5 er det nå kommet nye tall for situasjonen per 1.1.2008, med en god del høyere tall for innvandrerbefolkningen, ettersom innvandringen var ekstraordinært høy i 2007. Imidlertid er det ikke så store forskyvninger i bosettingsmønsteret fra ett år til det neste. At konklusjonene er trukket på bakgrunn av 2007-tall, skyldes at en god del av arbeidet med notatet foregikk før 2008-tallene ble publisert.

5.1. Bosettingsmønsteret i 2007

5.1.1. Fordelingen mellom kommunene

Ved årsskiftet 2006/2007 var innvandrerbefolkningen representert i alle landets kommuner. Imidlertid var fordelingen svært skjev – idet over halvparten (55 prosent) var konsentrert om de 10 kommunene med størst innvandrerpopulasjon (tabell 1). Når vi sorterer kommunene etter absolutt størrelse på innvandrerbefolkningen, sto Oslo i en særstilling med over 130 000. Deretter var de største byene, noen mellomstore byer på Østlandet og nabokommuner til Oslo, som Bærum og Asker, Skedsmo og Lørenskog, å finne blant de 20 kommunene med størst innvandrerbefolkning. Når vi ser bort fra Oslo, varierte størrelsen på innvandrerbefolkningen i de 19 andre kommunene mellom 2 800 og 21 000 personer, og sammen med Oslos innvandrerbefolkning utgjorde de oppunder 2/3 av den samlede innvandrerbefolkningen. Så skjev er fordelingen at det bare var 4 prosent av innvandrerbefolkningen som bodde i den halvparten av norske kommuner som hadde færrest innvandrere, og størrelsene på disse populasjonene varierte fra 193 og helt ned til 3 personer.

Som kjent er kommunestrukturen i Norge slik at også befolkningen som helhet er svært skjevt fordelt mellom kommunene. Ved årsskiftet 2006/2007 var 32 prosent av befolkningen bosatt i de ti mest folkerike kommunene. Drøyt halvparten av kommunene hadde færre enn 4 500 innbyggere, og i alt bodde bare i overkant av 10 prosent av befolkningen i disse kommunene. Som et apropos til vurderingen av hvor store innvandrerpopulasjoner vi kan lage framskrivinger for, bør det nevnes at det var oppunder 100 kommuner som per 1.1.2007 hadde en befolkning på under 2000 personer, og av disse var det 27 som hadde færre enn 1000. Konsentrasjonen av innvandrerbefolkningen om hovedstadsområdet og noen store og mellomstore byer er likevel klart sterkere enn konsentrasjonen av folkemengden samlet. I tabell 1 ser vi blant annet at i de ti kommunene med mer enn halvparten av innvandrerbefolkningen var drøyt 20 prosent av befolkningen som helhet bosatt. De 20 kommunene i tabellen hadde i alt 41 prosent av folketallet mot snaut 2/3 av innvandrerbefolkningen.

Når vi har valgt å holde fram enkeltkommuner og vise det absolutte antallet som er med i innvandrerbefolkningen (tabell 1), er det fordi disse populasjonsstørrelsene illustrerer hvor lite aktuelt det vil være å lage en regional framskrivning av innvandrerbefolkningen med kommune som minste enhet. Når en tar i betraktning at innvandrerbefolkningen deles videre inn etter om de har innvandret selv eller er etterkommere, etter landbakgrunn (evt. innvandringsårsak), er det omtrent bare i de 20 kommunene med de høyeste innvandrertallene at disse gruppene vil utgjøre større populasjoner enn i størrelsesorden 1000 personer. I et senere avsnitt (7) vil vi drøfte nærmere hvor grensen bør legges for befolkningsstørrelser i framskrivningen. Her er intensjonen å gi en oversikt over innvandrerbefolkningen fordeling mellom kommunene.

I denne oversikten gjengir vi foruten hovedtall for innvandrerbefolkningens størrelse i fylker og kommuner, også tilsvarende tall for vestlige og ikke-vestlige innvandrere². Riktignok er det uaktuelt å bruke dette skillet i en innvandrerframskrivning i dag, men inndelingen er etablert i en del datakilder, og er brukt mye i omtale av historiske tall. Dersom vi i stedet hadde brukt en todeling mellom EU/EFTA/EØS, Nord-Amerika og Oseania på den ene siden og alle andre land på den andre siden, som er mer aktuelt å bruke i en framskrivning, ville ikke dette avveket så sterkt fra fordelingene som er vist i tabellene. For 2008 ville det derimot blitt noen flere i gruppen som omfatter hele EU, på grunn av den sterke tilstrømmingen av personer fra nye EU-medlemmer.

² Vestlige innvandrere brukes her om innvandrere med bakgrunn fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania, og omfatter ikke de nye EU-medlemmene i Øst-Europa.

Tabell 1. Innvandrerbefolkningen i de 20 kommunene med størst absolutt antall innvandrere, 1.1. 2007

	Innvandrer- befolk- ningen i alt	Vestlige inn- vandrere	Ikke- vestlige inn- vandrere	Andel av landets innvandrер- befolkning		Andel av landets samlede befolkning	
				Prosent	Kumu- lativ prosent	Prosent	Kumu- lativ prosent
Hele landet	415 320	105 469	309 851				
0301 Oslo kommune	130 690	22 935	107 755	31,5	31,5	11,7	11,7
1201 Bergen	21 122	5 067	16 055	5,1	36,6	5,2	17,0
1103 Stavanger	14 631	4 783	9 848	3,5	40,1	2,5	19,5
0219 Bærum	13 050	4 769	8 281	3,1	43,2	2,3	21,7
1601 Trondheim	12 540	3 129	9 411	3,0	46,2	3,5	25,2
0602 Drammen	10 754	1 417	9 337	2,6	48,8	1,3	26,5
1001 Kristiansand	8 533	1 757	6 776	2,1	50,9	1,7	28,1
0106 Fredrikstad	6 563	1 493	5 070	1,6	52,5	1,5	29,6
0231 Skedsmo	6 273	1 079	5 194	1,5	54,0	1,0	30,6
0220 Asker	6 105	2 326	3 779	1,5	55,4	1,1	31,7
1102 Sandnes	5 682	1 336	4 346	1,4	56,8	1,3	33,0
0230 Lørenskog	4 873	813	4 060	1,2	58,0	0,7	33,7
0105 Sarpsborg	4 795	928	3 867	1,2	59,1	1,1	34,7
0806 Skien	4 613	881	3 732	1,1	60,2	1,1	35,8
1902 Tromsø	4 269	1 810	2 459	1,0	61,3	1,4	37,2
0104 Moss	3 568	730	2 838	0,9	62,1	0,6	37,8
0706 Sandefjord	3 554	974	2 580	0,9	63,0	0,9	38,7
0709 Larvik	3 072	735	2 337	0,7	63,7	0,9	39,6
0704 Tønsberg	2 899	840	2 059	0,7	64,4	0,8	40,4
1106 Haugesund	2 819	611	2 208	0,7	65,1	0,7	41,1

Vestlige og ikke-vestlige innvandrere har et noe ulikt bosettingsmønsteret slik vi observerer det ved inngangen til 2007. Ikke-vestlige innvandrere hadde da en enda mer konsentrert bosetting enn om vi ser på innvandrerbefolkningen totalt (tabell 1, 2b og 2c). Først og fremst skyldes dette at arbeidsinnvandringen fra Pakistan, Tyrkia og Marokko lenge var konsentrert om Oslos arbeidsmarked. Ved siden av Oslo tiltrakk Drammen og Moss seg arbeidsinnvandrere til industrien. Arbeidsinnvandrernes familier, som har kommet til Norge gjennom en mye lengre periode enn den første bølgen med arbeidsinnvandring, som varte fram til 1975, har fulgt samme mønster som de først ankomne. Når det nå også er betydelige innvandrerpulasjoner i Oslos nabokommuner, kommer dette av at en del familier med bakgrunn fra de nevnte landene etter hvert har flyttet ut av Oslo (Blom 2006).

På 1980- og 90-tallet har flyktninger og asylsøkere utgjort en økende andel av innvandrerne med bakgrunn fra ikke-vestlige land. Denne gruppen av innvandrere har hatt et annet bosettingsmønster enn arbeidsinnvandrere fra de ikke-vestlige landene. Dessuten har de i større grad flyttet fra kommunene hvor de første gang ble registrert bosatt. Vi kommer tilbake til omtale av dette i avsnittene 5.2 og 6, hvor vi ser mer på hvordan innvandrernes bosettingsmønster har endret seg over tid.

Ser vi på vestlige innvandrere for seg (i tabell 1, 2b og 2c), er bildet at noen av de største byene som Oslo og Stavanger også er høyt oppe på listen over kommuner med høy andel. Men ellers er bildet at vestlige innvandrere er noe jevnere fordelt mellom landsdelene og mellom bygd og by enn tilfellet er for ikke-vestlige innvandrere. Dette kan forklares av at de vestlige innvandrerne oftere har kommet til landet på grunn av ekteskap med nordmenn, som ekspertarbeidskraft og som medfølgende til utenlandsk arbeidskraft. På 1970- og 80-tallet kom en del utenlandsk arbeidskraft til oljeindustrien og til oljerelatert virksomhet på Vestlandet (Sørli 1997). I de senere årene har det vært en del rekruttering

av arbeidskraft fra nabolandene til blant annet fiskeforedlingsindustri i Finnmark. Blant mindre distriktkommuner med relativt mange vestlige innvandrere finner vi blant annet kommuner som tradisjonelt har hatt mye utenlandsk arbeidskraft i turistnæringen. Et nyere fenomen med stadig økende betydning er familier fra Vest-Europa (foreløpig hovedsakelig fra Tyskland og Nederland) som bosetter seg i norske utkantkommuner med ønske om endring av sin urbane livsstil. Når den gruppen som her er skilt ut som vestlige land utvides til å samle alle landene i EU i en framskrivning, vil den også omfatte arbeidsinnvandrene fra de nye EU-landene. Arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen utgjør foreløpig en stor andel av denne gruppen innvandrere til Norge. Mange av dem kom i 2007 og er ikke med her. Det foreløpige inntrykket vi har av bosettingen til denne gruppen, er at de ved å følge etterspørselen i arbeidsmarkedet i stor grad har bosatt seg i det sentrale Østlandsområdet.

Når vi ser på innvandrerbefolkningens bosettingsmønster i dag, er dette resultatet av innvandrernes primære bosetting og sekundærflyttinger gjennom flere tiår. Når vi skal gjennomføre en beregning for utviklingen *framover*, vil det derimot være den aktuelle sammensetningen av innvandringen til landet og nye bosettings- og flyttemønstre blant innvandrerne som vektlegges. Når vi kommer så langt som til en realisering av regional innvandrerframskrivning, vil det dessuten foreligge mer empiri både når det gjelder omfanget av og bosettingsmønsteret til arbeidsinnvandrere fra EU-land. Etter hvert vil det også bli mer tydelig om de urbane "flyktningene" fra befolkningstette deler av Vest-Europa vil utgjøre noe stort befolkningstilskudd til spredtbygde deler av Norge.

Vi har så langt i framstillingen tatt utgangspunkt i absolutte tall for innvandrerpopulasjonene i norske kommuner. Dette er naturlig, da størrelsen er et sentralt kriterium for hvilke regionale enheter som skal velges i en framskrivning. I mange av de pågående debattene om innvandringsspørsmål er det imidlertid mer oppmerksomhet om hvor stor *andelen* innvandrere er i en kommune. Trolig vil interessen for en innvandrerframskrivning være større i en liten kommune med høy innvandrerandel enn i en stor kommune med liten andel, selv om antallet er like stort. Når kommunene ordnes etter hvor stor andel innvandrerne utgjør av kommunenes samlede befolkning, dominerer byer og forstedskommuner på Østlandet enda mer (tabell 2a) enn når *antall* innvandrere legges til grunn (som i tabell 1). Også da er Oslo på topp med oppunder 24 prosent, mens de ni neste på listen har andeler mellom 12 og 18 prosent. Av de ti med størst andel er det bare Stavanger som ikke er en Østlandskommune. Tar vi med de fem neste, synker andelen til ned mot 10 prosent innvandrere, og både en Finnmarkskommune (Båtsfjord) og en fjellbygd (Hemsedal) er representert ved siden av en større by til utenfor Østlandsområdet (Kristiansand). For øvrig er det bare 27 kommuner med større innvandrerandel enn landsgjennomsnittet. Disse bebos av 58 prosent av innvandrerbefolkningen mot 32 prosent av befolkningen totalt.

Dersom vi ser nærmere på hvilke 27 kommuner som har større innvandrerandel enn landsgjennomsnittet på 8,9 prosent i 2007, finner vi som nevnt tre av de seks største byene i landet. De øvrige tre, Bergen, Trondheim og Tromsø hadde alle noe lavere andel enn landsgjennomsnittet. Av disse lå igjen Bergen svært nær landsgjennomsnittet og Trondheim litt under (om lag ett prosentpoeng). Tromsø har derimot en mer beskjeden andel innvandrere, med 6,6 prosent av folketallet om vi ser innvandrerbefolkningen samlet. Det var over 70 kommuner som hadde en høyere andel innvandrere enn Tromsø hadde ved årsskiftet 2006/2007.

Det er med andre ord ganske store forskjeller mellom landets største byer når det gjelder innslaget av innvandrere i befolkningen. Likevel er disse så folkerike kommuner at *størrelsen* på innvandrerbefolkningene alle er blant de 20 største i landet. For fem av dem vil det derfor være naturlig å la dem være egne regioner i en regional innvandrerframskrivning. Tromsø skiller seg ut med sin beskjedne innvandrerbefolkning på oppunder 4300. Som vi skal se i det følgende, er dette er det samme nivået som for de fylkene som har færrest innvandrere.

Tabell 2. Innvandrerbefolkningens andel av befolkningen i kommunene, 1.1. 2007**a. Alle innvandrere – 15 kommuner med mer enn 10 prosents andel**

	Antall	Andel av folketall
0301 Oslo kommune	130 690	23,8
0602 Drammen	10 754	18,3
0230 Lørenskog	4 873	15,5
0231 Skedsmo	6 273	14,1
0124 Askim	1 973	13,8
1103 Stavanger	14 631	12,5
0104 Moss	3 568	12,5
0228 Rælingen	1 874	12,4
0219 Bærum	13 050	12,2
0214 Ås	1 809	12,2
0618 Hemsedal	232	11,8
0220 Asker	6 105	11,7
2028 Båtsfjord	246	11,6
1001 Kristiansand	8 533	11,0
0626 Lier	2 399	10,8

b. Vestlige innvandrere – 15 kommuner med mer enn 4 prosents andel

	Antall	Andel av folketall
0831 Fyresdal	95	7,0
0618 Hemsedal	131	6,7
1418 Balestrand	81	5,8
2028 Båtsfjord	115	5,4
0620 Hol	230	5,1
2022 Lebesby	62	4,6
0219 Bærum	4 769	4,5
0220 Asker	2 326	4,5
0216 Nesodden	747	4,4
2025 Deatnu Tana	125	4,2
0301 Oslo kommune	22 935	4,2
0941 Bykle	37	4,1
1103 Stavanger	4 783	4,1
1144 Kvitsøy	21	4,0
1526 Stordal	39	4,0

c. Ikke-vestlige innvandrere – 15 kommuner med mer enn 7,5 prosents andel

	Antall	Andel av folketall
0301 Oslo kommune	107 755	19,6
0602 Drammen	9 337	15,9
0230 Lørenskog	4 060	12,9
0124 Askim	1 680	11,7
0231 Skedsmo	5 194	11,7
0228 Rælingen	1 530	10,2
0104 Moss	2 838	9,9
1001 Kristiansand	6 776	8,7
0214 Ås	1 251	8,4
1103 Stavanger	9 848	8,4
0626 Lier	1 852	8,3
0625 Nedre Eiker	1 803	8,2
0219 Bærum	8 281	7,7
0105 Sarpsborg	3 867	7,6
2003 Vadsø	457	7,5

5.1.2. Innvandrerbefolkningen i fylkene

Også på fylkesnivået er det stor variasjon i antall og andel innvandrere. Andel av samlet befolkning varierer fra 3,2 prosent i Nord-Trøndelag til oppunder 24 prosent i Oslo. I absolutt størrelse er variasjonen mellom 4 100 og 130 000 for de nevnte fylkene. Når vi i tillegg må foreta en videre inndeling

av innvandrerbefolkningen i to eller tre deler, kommer de minste enhetene i utgangspopulasjonen til å være så små som rundt tusen, hvis vi bruker fylkesnivået, dvs. er på størrelse med de minste kommunene. I de ordinære befolkningsframskrivingene har vi valgt å publisere slike tall for en kortere tidshorisont enn for landet som helhet. Når det gjelder innvandrerframskrivingen, vil det være enda større usikkerhet. Noen av fylkene har så små innvandrerpopulasjoner at det helt klart ikke bør gjøres beregninger for en enda finere regioninndeling. Om noen av fylkene ikke bør være egne regioner, men slås sammen med nabofylket eller deler av nabofylket, vil bli videre vurdert. Vi gir i avsnitt 7 et forslag til en regioninndeling, og denne vil være retningsgivende for det videre arbeidet. Imidlertid er det vår oppfatning at regioninndelingen ikke skal være fastlåst, men at det bør være rom for revurderinger.

Tabell 3. Innvandrerbefolkningen i fylkene, 1.1. 2007

	Innvandrer- befolkningen i alt		Andel av folketallet i fylket. Prosent				
	Vestlige	Ikke- vestlige	Antall	Prosent	Folketall	Innv.bef. i alt	Ikke- vestlige
01 Østfold	5 552	18 085	23 637	5,7	262 523	9,0	6,9
02 Akershus	16 481	36 303	52 784	12,7	509 177	10,4	7,1
03 Oslo	22 935	107 755	130 690	31,5	548 617	23,8	19,6
04 Hedmark	3 052	6 133	9 185	2,2	188 692	4,9	3,3
05 Oppland	2 670	5 966	8 636	2,1	183 037	4,7	3,3
06 Buskerud	5 944	18 581	24 525	5,9	247 655	9,9	7,5
07 Vestfold	4 861	11 496	16 357	3,9	223 804	7,3	5,1
08 Telemark	2 988	8 279	11 267	2,7	166 170	6,8	5,0
09 Aust-Agder	2 227	4 263	6 490	1,6	104 759	6,2	4,1
10 Vest-Agder	3 477	10 026	13 503	3,3	163 702	8,2	6,1
11 Rogaland	10 115	22 970	33 085	8,0	404 566	8,2	5,7
12 Hordaland	7 607	21 513	29 120	7,0	456 711	6,4	4,7
14 Sogn og Fjordane	1 555	3 142	4 697	1,1	106 194	4,4	3,0
15 Møre og Romsdal	3 175	7 383	10 558	2,5	245 385	4,3	3,0
16 Sør-Trøndelag	4 281	11 955	16 236	3,9	278 836	5,8	4,3
17 Nord-Trøndelag	1 279	2 862	4 141	1,0	129 069	3,2	2,2
18 Nordland	2 652	6 203	8 855	2,1	235 436	3,8	2,6
19 Troms Romsa	2 942	4 433	7 375	1,8	154 136	4,8	2,9
20 Finnmark Finnmarku	1 675	2 502	4 177	1,0	72 665	5,7	3,4
I alt	105 468	309 850	415 318	100,0	4 681 134	8,9	6,6

5.1.3. Innvandrerbefolkningens fordeling mellom sentrum og periferi

Selv om bildet er noe sammensatt, indikerer både kommune- og fylkestallene at det går et skille mellom sentrale og perifere strøk av landet når det gjelder innvandrerbefolkningenes størrelse. Ser vi på kommunene inndelt etter sentralitet, blir dette inntrykket til en viss grad bekreftet. Ved årsskiftet 2006/2007 var 73 prosent av innvandrerbefolkningen bosatt i kommuner med høyeste nivå for sentralitet (3) (tabell 4a), mens bare drøyt 9 prosent var bosatt i en kommune med ett av de to laveste nivåene for sentralitet (0 og 1). Til sammenlikning var hhv. 55 og 20 prosent av folkemengden bosatt i kommuner med de korresponderende sentralitetskjenningene. Innvandrerbefolkningen bosatt i de seks største byene utgjorde om lag halvparten av innvandrerbefolkningen totalt, mens Oslos innvandrerbefolkning alene utgjorde over 30 prosent. Det er altså en overrepresentasjon av innvandrere både i og rundt storbyene, men dette gjelder når vi betrakter de største byene under ett. Som vi har sett under kommunegjennomgangen, er det altså stor forskjell på de seks største byene når det gjelder deres innvandrerandeler. I det mønsteret som her vises for storbyene under ett, er det Oslo som dominerer.

Overrepresentasjonen av innvandrere i de største byene er enda noe sterkere om man ser på ikke-vestlige innvandrere separat (tabell 4c). Da utgjør Oslos andel nesten 35 prosent, mens de minst sentrale kommunene har under 5 prosent (8 prosent på de to laveste nivåene). Til sammenlikning har Oslo drøyt 20 prosent av de vestlige innvandrerne, som dermed har en prosentandel som ligger nokså midt mellom andelen innbyggere totalt og andel ikke-vestlige innvandrere. De minst sentrale kommunene

hadde 9 prosent av de vestlige innvandrerne ved siste årsskifte og 13 prosent på de to laveste nivåene (tabell 4b). For øvrig er det fordelingen av de ikke-vestlige innvandrerne det er mest oppmerksomhet mot, da det er for disse myndighetene har et ansvar.

5.2. Endringer i innvandrernes bosettingsmønster fram til 2007

Innvandrerbefolkningens regionale fordeling er for det første et resultat av hvor i landet de enkelte innvandrerkoortenes primære bosetting har funnet sted. Mønsteret for dette har variert noe over tid. Derneft har innvandrere relativt stor tilbøyelighet til å flytte videre, både ved gjenutvandring og innenlands flytting (såkalt sekundærflytting). Gjenutvandringen kan enten være til opprinnelseslandet (arbeidsinnvandrere) eller flytting til et tredje land (ofte blant gruppen av flyktninger og asylsøkere).

Når det gjelder den samlede effekten innvandring og innvandrernes videreflyttinger har hatt på bosettingsmønsteret, kan vi dele opp perioden 1970-2007 i to deler. I den første perioden fram til begynnelsen av 1990-tallet, var det en økt tilbøyelighet til at innvandrerbefolkningen ble samlet i Oslo og i de store byene. Dette har vært et resultat av at ikke-vestlige innvandrere har utgjort en økende andel av innflytterne og alt i alt har hatt en enda skjevere regional fordeling enn vestlige innvandrere.

I den neste fasen, fram til årsskiftet 2006/2007, har andelen av innvandrerbefolkningen bosatt i storbyene vært svakt avtagende. Dette kan forklares av at innvandringsmyndighetene (ved UDI) har stått for en politikk med noe styrt bosetting av *flyktninger*. Målsettingen for denne har vært en noe jevnere fordeling av ansvaret for bosetting av flyktninger mellom landets kommuner enn blant innvandrere som selv har valgt sin bosetting. For eksempel har Oslos andel av flyktningene vært på rundt 25 prosent, som er lavere enn Oslos samlede andel av innvandrerbefolkningen, men om lag dobbelt så høyt som Oslos andel av befolkningen samlet, på under 12 prosent. Ettersom flyktningbefolkningen økte kraftig utover 1990-tallet, har dette medvirket til at storbyene har fått en litt lavere andel av innvandrerne.

Når ikke politikken med utplassering av flyktninger i distriktskommuner har ført til en sterkere endring av innvandrerbefolkningens bosetting i favør av distriktskommunene, skyldes dette det store omfanget av sekundærflytting i retning av sentrale strøk. Dette blir omtalt spesielt i neste avsnitt.

Et annet fenomen, som imidlertid kan ha bidratt til at Oslo har fått redusert sin andel av innvandrerbefolkningen litt, er den tilbøyelighet vi har sett blant ikke-vestlige innvandrere til å flytte fra byens sentrale områder til periferien av kommunen eller til nabokommunene (Blom 2006). Ettersom innvandrerbefolkningen vokser, kan man tenke seg at det også i fortsettelsen blir dannet ”kjerner” av innvandrere i områder med økende avstand til sentrum av byene, slik at stadig flere kommuner vil bli omfattet av dette.

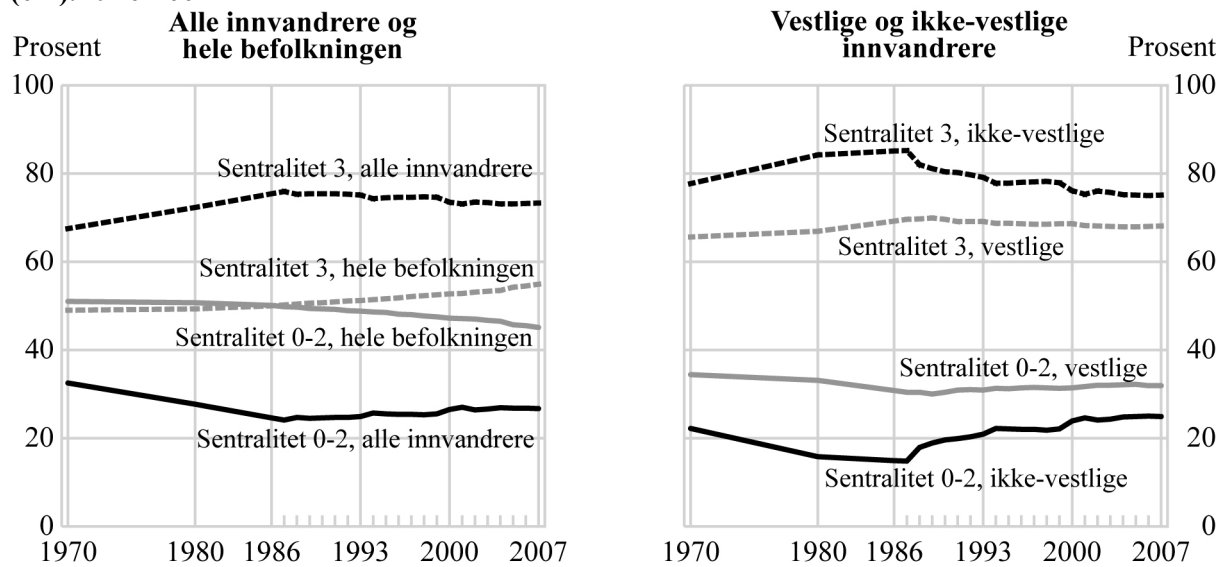
Den utviklingen vi har sett så langt, forhindrer likevel ikke at innvandrerbefolkningen er sterkt overrepresentert i Oslo-området og i noen av de andre storbyene. Men det finnes altså komponenter i flyttestrømmene som etter begynnelsen av 1990-tallet har forhindret en ytterligere økning i denne allerede sterke overrepresentasjonen. Men selv om vi har observert en svak reduksjon gjennom de siste 15 årene i den regionale skjevfordelingen av innvandrerbefolkningens bosetting, er det likevel stadig slik at innvandringen og innvandrernes sekundærflytting virker sentraliserende. Dette skyldes at innvandringen til landet og innvandrernes sekundærflytting samlet har en fordeling som er langt mer konsentrert om hovedstadsregionen enn bosettingen for befolkningen som helhet.

Tabell 4. Fordeling av innvandrerbefolkningen, vestlige og ikke-vestlige innvandrere og samlet folkemengde etter bostedskommunens sentralitet¹ 1970-2007. Oslos andel av innvandrerbefolkningen 1970-2007

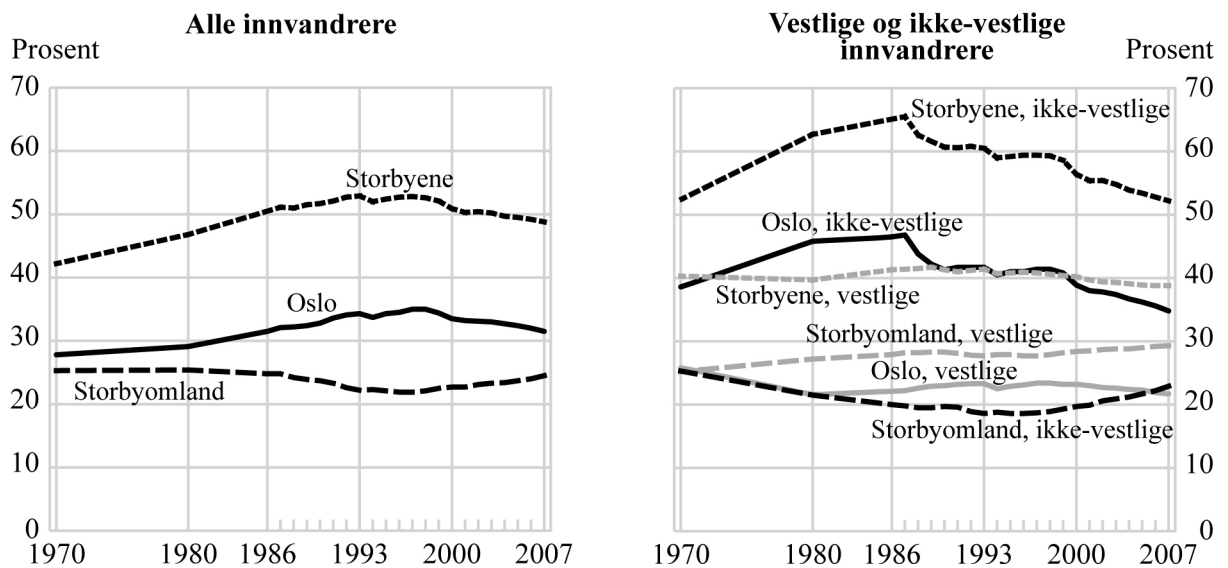
	Sentralitet							Derav Oslo
	Sum 0 – 3	0	1	2	3	Rest 3 ¹	4 ¹	
Innvandrer- befolkningen i alt								
1970	100,0	6,4	3,9	22,2	67,5	25,3	42,2	27,8
1980	100,0	6,1	3,7	17,9	72,3	25,4	46,8	29,1
1990	100,0	6,3	3,3	15,0	75,4	23,7	51,7	32,8
1997	100,0	6,2	3,6	15,6	74,6	21,9	52,8	35,0
2000	100,0	6,5	3,8	16,2	73,5	22,7	50,9	33,5
2007	100,0	5,8	3,6	17,3	73,3	24,5	48,8	31,5
Vestlige innvandrere								
1970	100,0	7,0	4,3	23,1	65,6	25,2	40,3	25,8
1980	100,0	7,9	4,6	20,6	66,9	27,2	39,7	21,6
1990	100,0	7,6	4,3	18,5	69,6	28,3	41,3	23,0
1997	100,0	8,2	4,3	19,0	68,5	27,7	40,8	23,4
2000	100,0	8,6	4,2	18,6	68,6	28,4	40,2	23,2
2007	100,0	9,1	4,2	18,6	68,1	29,3	38,8	21,7
Ikke-vestlige innvandrere								
1970	100,0	3,3	1,7	17,2	77,7	25,3	52,4	38,6
1980	100,0	2,3	1,6	11,9	84,2	21,5	62,7	45,8
1990	100,0	5,2	2,3	12,1	80,4	19,7	60,7	41,3
1997	100,0	5,0	3,3	13,7	78,1	18,7	59,4	41,4
2000	100,0	5,4	3,5	15,0	76,1	19,7	56,4	38,9
2007	100,0	4,7	3,4	16,8	75,1	22,9	52,2	34,8
Samlet folkemengde								
1970	100,0	17,6	7,8	25,6	49,0	21,9	27,1	12,6
1980	100,0	17,3	7,9	25,5	49,3	23,9	25,4	11,1
1990	100,0	16,2	7,8	25,3	50,7	25,6	25,1	10,7
1997	100,0	15,4	7,6	25,0	52,1	26,1	25,9	11,2
2000	100,0	14,9	7,4	24,9	52,7	26,6	26,1	11,2
2007	100,0	13,0	7,2	24,9	54,9	27,7	27,2	11,7

¹Sentralitet, se Standard for kommuneklassifisering (Statistisk sentralbyrå 1994). Standarden definerer fire nivåer (0-3), hvorav det høyeste nivået (sentralitet 3) er de seks bykommunene med mer enn 50 000 innbyggere (i 1990) og deres omland. I tillegg er de seks bykommunene, dvs en del av nivå 3, skilt ut som et eget nivå 4 i tabellen.

Figur 1. Andel av folkemengden og av innvandrerbefolkningen, vestlige og ikke-vestlige innvandrere bosatt i kommuner med høyeste sentralitet¹ (3) og i kommuner med lavere sentralitet (0-2). 1970-2007



Figur 2. Andel av innvandrerbefolkningen, vestlige og ikke-vestlige innvandrere som er bosatt i Oslo, i de fem største byene og i storbyenes omland. 1970-2007



6. Empiriske studier av flyktingers sekundærflytting

Flyktingers sekundærflyttinger utgjør bare en av flere ulike komponenter i innvandrerbefolkningens innenlandske flyttemønstre. I arbeidet med en regional framskriving av innvandrerbefolkningen, vil oppgaven være å få en mer komplett forståelse av innvandrernes flyttinger. Når flyktingenes sekundærflyttinger trekkes fram her, er det først og fremst for å understreke at ulike grupper av innvandrere har sine særskilte bosettings- og flyttemønstre. Dermed illustreres det samtidig at innvandringsårsak kan være et relevant kriterium for inndeling av innvandrerbefolkningen som erstatning eller supplement til opprinnelsesland. Når det gjelder flyktingenes sekundærflytting, kan vi dessuten trekke på erfaringene fra flere arbeider som er utført de senere årene, som Østby (2001), Forgaard (2005), Høydahl (2006 og 2007), samt Høydahl og Selboe (2007). Dette er alle arbeider med fellesbetegnelsen ”monitører” for sekundærflytting, finansiert av IMDI. Hos Sørli (1994, 1995, 1997 og 1998) gis det for øvrig en mer generell informasjon om flyttemønstrene til innvandrere fram til tidlig 1990-tall. Disse studiene fra 1990-tallet hadde utgangspunkt i SSBs flyttehistoriemateriale, som den gang var relativt nyetablert. Hos Forgaard (2006) gis en nyere oversikt med utgangspunkt i fylkene og i Østby (2004) en oppdatert og mer generell oversikt.

Alt i alt finnes det altså en del oversikter over innvandreres innenlands flytting. Flyktingers sekundærflyttinger utgjør et tyngdepunkt når det gjelder detaljert informasjon. I forbindelse med en regional innvandrerframskriving vil det være behov for svært detaljert informasjon som er mer komplett. Å tilrettelegge data som beskriver de nye trendene i innvandreres innenlandske flyttinger vil derfor utgjøre en vesentlig del av arbeidet med en regional modell. Når vi her, i tillegg, har sett en del på noe eldre data, er det for å få et inntrykk av mangfoldet og skiftingene i innvandrernes flytteeatferd.

Som nevnt har det vært et ønske fra sentrale myndigheter å oppnå en viss spredning av flyktingers første bosetting blant landets kommuner. Dette har vært begrunnet både ut fra hensynet til en rimelig ”arbeidsfordeling” mellom kommunene og fordi spredt bosetting har vært ansett som et gode for integreringsprosessen. Videre blir det forsøkt tilrettelagt for følgende:

- Flyktinger skal bli selvhjulpne så fort som mulig.
- Tilbakeflytting til hjemlandet stimuleres hvis forholdene tillater det.
- Det tilstrebes minst mulig sekundærflytting.

Kommunene får integreringstilskudd de første fem år etter bosetting av en flyktning (beløpet var kommet opp i 496 000 i 2008). Videreflytting ut av kommunene er fra et planleggingsperspektiv lite ønskelig da kommunene dimensjonerer og spesialiserer hjelpeapparatet etter hvem som blir bosatt. For å minimere sekundærflyttingen grupperes flyktingene etter opprinnelsesland, og det tas videre hensyn til bosettingen til familie og venner. Det er likevel vanskelig å hindre videreflytting, så den skjer i nok så stort omfang. Ut fra den kunnskapen man har hatt om sekundærflytting det siste tiåret, har det de siste årene blitt lagt økende vekt på flyktingenes egne ønsker når det er blitt valgt bosettingskommune for dem (Østby 2004).

Blant hovedfunnene fra disse arbeidene er at hovedstrømmen av flyktinger går til Sør-Østlandet, samt Kristiansand, Stavanger og Bergen. Mange flyktinger ble opprinnelig bosatt der, og mange flytter dit. Disse kommunene beholder også en stor andel av dem som opprinnelig flyttet dit. Kommuner i de fire nordligste fylkene beholder en mindre andel av sine opprinnelig bosatte flyktinger. Størst videreflytting er det mellom to og fire år etter første bosetting. Det er ingen vesentlig endring når integreringsperioden på fem år løper ut.

Det er relativt stor forskjell mellom ankomstkohortene når det gjelder videreflytting, særlig etter hvilke grupper som dominerer kohortene. Hvis vi sammenlikner atferden til flyktinger med ulik landbakgrunn i ankomstkohortene 1994-1999 (30 000 i alt), ser vi at bosniere, iranere og irakere er mer bofaste (60 prosent etter fem år) enn somaliere (50 prosent, som for landsgjennomsnittet) og serbere (33

prosent, men 60 prosent av dem er gjenutvandret). Det er også rapportert om nokså store forskjeller mellom nasjonaliteter også i ankomstmønsteret.

Kvinner (som oftere er familiegjennforente), er mer bofaste enn menn. Menn har særlig høy videreflytting i alderen 18-34 år. Familier er videre mer bofaste enn de enslige. Dette skyldes at kvinnene oftere har flyttet til Norge etter at en partner allerede er etablert her. De har dermed et ”ankerfeste” ved tilflyttingen og dermed mindre sekundærflytting.

Også Forgaard (2006) har studert innvandrere samlet og ikke bare flyktninger. Hennes artikkel påviser at det er forskjeller på vestlige og ikke-vestlige innvandrere når det gjelder innenlands flytting, idet de vestlige har et innenlands mobilitetsnivå mer på linje med befolkningen ellers. Også innen gruppen av ikke-vestlige innvandrere er det store forskjeller, da det særlig er innvandrere med flyktningbakgrunn som er tilbøyelige til innenlands flytting, mens gruppene med lang botid i Norge er mer stasjonære. Forgaard tar utgangspunkt i fylkene, men gir også eksempler på kommuner med sterkt innslag av tilstrømming av innvandrere fra andre deler av landet.

Et samlet inntrykk av den empirien som er oppsummert i disse arbeidene er at det er en viss stabilitet i den regionale fordelingen av innvandrere, men at det når det gjelder mønstrene for sekundærflyttingen, er betydelig variasjon over tid (konjunkturer) og mellom grupper etter landbakgrunn. Også når det gjelder den primære bosettingen, er det vanskelig å framskrive noen trend, da denne er et resultat av de beslutninger politikere tar og hvordan sentrale myndigheter bidrar til å gjennomføre dette i praksis.

Primærbosettingen vil også være avhengig av innvandrerens sammensetning etter flytteårsak. Dersom arbeidsinnvandringen blir mer dominerende i årene framover – slik det ser ut med utgangspunkt i den registrerte innvandringen i 2006 og 2007 – kan bosettingen få et annet mønster enn i de periodene flyktninger og asylsøkere har vært mer dominerende tallmessig. Studiene av innvandreres flyttemønstre kan peke i retning av at en inndeling av innvandrerbefolkningen etter innvandringsårsak kan være et godt valg.

7. Forslag til regional inndeling i en innvandrerframskriving

Ut fra den oversikten over innvandrerbefolkningens regionale fordeling som er gitt i avsnittene foran, er det her satt opp en gruppering av regioner som kan tenkes brukt i en regional innvandrerframskriving. Oversikten i tabell 5 er et *forslag*, som helt sikkert vil bli gjenstand for noe revurdering, men som har ivare tatt noen av de hensyn som er holdt fram i notatets innledende avsnitt.

Som nevnt tidligere er det mange fylker som har såpass liten innvandrerbefolkning at det ikke er forsvarlig å bruke noen finere regional inndeling enn fylkesnivået. Dette gjelder Hedmark, Oppland, Vestfold, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Finnmark. Også Oslo vil ifølge forslaget være separat enhet. For Oslo kunne bydelsnivået ha vært en aktuell enhet, særlig om dette hadde vært brukt i befolkningsframskrivingene ellers. Så lenge dette ikke er tilfelle, bør det heller ikke bli trukket inn i innvandringsframskrivingen.

Av de nevnte fylkene har Nord-Trøndelag og Finnmark så små populasjoner at det kan være et spørsmål om de burde slås sammen med et nabofylke. Dette gjelder også Sogn og Fjordane. I Møre og Romsdal er det derimot ganske mange innvandrere, men der er de spredt mellom de mellomstore byene, som ligger spredt i hver sin region, samt i resten av fylket.

Av fylkene ellers er det noen som har en storby der mange innvandrere er bosatt, mens innvandrerbefolkningen er spredt tynt utover de øvrige kommunene. Dette gjelder Buskerud med Drammen, Vest-Agder med Kristiansand, Hordaland med Bergen og Sør-Trøndelag med Trondheim. I disse fylkene vil det være et naturlig valg å bruke denne todelingen i en regional innvandrerframskriving. Troms med Tromsø har vi derimot ikke valgt å dele opp, da begge deler ville bli ganske små. Et alternativ her

kunne være en inndeling med Tromsø, og resten av Troms slått sammen med Finnmark. Også i Sør-Trøndelag blir det en svært liten restregion når Trondheim skilles ut. Dette er forslaget minste region når det gjelder størrelsen på innvandrerbefolkningen. Derfor er det et alternativ å slå resten av Sør-Trøndelag sammen med Nord-Trøndelag.

Tabell 5. Forslag til regional inndeling i innvandrerframskriving: Innvandrerbefolkningen i fylkene, i utvalgte kommuner og i grupper av kommuner, 1.1. 2007

Region	Innvandrer- befolkning	Folketall	Andel av landets innvandrerbefolk- ning. Prosent	Innvandrere i prosent av regionens folketal
1 Sarpsborg/Fredrikstad	11 358	121 890	2,7	9,3
2 <i>Resten av Østfold</i>	12 278	140 633	3,0	8,7
3 Follo	11 090	119 868	2,7	9,3
4 Asker/Bærum	19 155	159 142	4,6	12,0
5 Lørenskog/Skedsmo/Rælingen	13 020	91 004	3,1	14,3
6 <i>Resten av Akershus</i>	9 519	139 163	2,3	6,8
7 Oslo	130 690	548 617	31,5	23,8
8 Hedmark	9 185	188 692	2,2	4,9
9 Oppland	8 636	183 037	2,1	4,7
10 Drammen	10 754	58 730	2,6	18,3
11 <i>Resten av Buskerud</i>	13 771	188 925	3,3	7,3
12 Vestfold	16 357	223 804	3,9	7,3
13 Porsgrunn/Skien	7 097	84 673	1,7	8,4
14 <i>Resten av Telemark</i>	4 170	81 497	1,0	5,1
15 Aust-Agder	6 490	104 759	1,6	6,2
16 Kristiansand	8 533	77 840	2,1	11,0
17 <i>Resten av Vest-Agder</i>	4 971	85 862	1,2	5,8
18 Sandnes	5 682	60 507	1,4	9,4
19 Stavanger	14 631	117 315	3,5	12,5
20 Haugesund/Karmøy	4 462	70 652	1,1	6,3
21 <i>Resten av Rogaland</i>	8 310	156 092	2,0	5,3
22 Bergen	21 122	244 620	5,1	8,6
23 <i>Resten av Hordaland</i>	7 997	212 091	1,9	3,8
24 Sogn og Fjordane	4 697	106 194	1,1	4,4
25 Møre og Romsdal	10 558	245 385	2,5	4,3
26 Trondheim	12 540	161 730	3,0	7,8
27 <i>Resten av Sør-Trøndelag</i>	3 697	117 106	0,9	3,2
28 Nord-Trøndelag	4 146	129 069	1,0	3,2
29 Nordland	8 855	235 436	2,1	3,8
30 Troms	7 375	154 136	1,8	4,8
31 Finnmark	4 177	72 665	1,0	5,7
Hele landet	415 323	4 681 134	100	8,9

For de øvrige fylkene er det gjort litt ulike valg. Også andre fylker enn dem som hittil er nevnt har relativt høyt antall innvandrere bosatt i byene, uten at noen enkelt by kommune har så mange innvandrere at det er tilstrekkelig til å utgjøre noen separat regional enhet i en framskriving. Dette gjelder for eksempel for Vestfold. I noen slike tilfeller er to eller flere bykommuner gruppert sammen, som i Østfold og Telemark. Østfold skiller seg fra Vestfold ved at Sarpsborg/Fredrikstad er en sammenhengende urban region og at innvandretallet er nokså mye høyere enn i noen av byene i Vestfold. Rogaland har derimot flere kommuner med store innvandrerbefolkninger som kan utgjøre egne regionale enheter i en regional modell.

Akershus fylke skiller seg imidlertid ut i dette forslaget. Det som er spesielt for Akershus, er at nokså *mange* kommuner har stor innvanderrepresentasjon. Her er det derfor mer naturlig å følge de regiongrensene som brukes ellers i framskrivningene i noen grad. Derfor er både Follo-regionen, Vestregionen og Romerike behandlet separat, ved siden av at det er skilt ut en gruppe med enkeltkommuner. Imidlertid er ikke Øvre Romerike skilt ut som egen region, slik det er i den ordinære regionale befolkningsframskrivningen, da det bor relativt få innvandrere der.

Alt i alt innebærer dette forslaget en framskrivning av innvanderbefolkningen i 11 hele fylker, fem grupper av kommuner med to eller tre i hver, seks enkeltkommuner og ni grupper av resterende kommuner i de enkelte fylkene. Av disse ni er det to som dekker ulike regioner i Akershus. I alt gir dette 31 regionale enheter.

Dette gir grupperinger som går på tvers av de regiongrenser (94 økonomiske regioner), som vi har brukt i befolkningsframskrivningen ellers. Bakgrunnen for dette er at i de fleste rurale områdene er innvanderbefolkningen så spredt at flere kommuner bør grupperes sammen enn det som er tilfelle for de økonomiske regionene. Inndelingen som er presentert her, gir altså langt færre enheter og jevnere fordeling mellom gruppene enn om prognoseregionene skulle ha vært brukt.

8. Mulig utforming av modell

Selv om det ikke er tatt noen endelig avgjørelse om at det vil bli gjennomført en regional innvanderframskrivning, vil vi drøfte noen tilnærminger som er aktuelle dersom vi skulle beslutte å gjøre dette.

Vår hovedtilnærming i framskrivning av befolkningen er kohortkomponentmetoden, der folketallet i en region bestemmes av de årlige estimatene av fødte etter kjønn, døde, innflyttere og utflyttere etter alder og kjønn. For å beregne størrelsen på disse komponentene, må det beregnes mange sett av rater (eller sannsynligheter) for at disse begivenhetene skal skje, og disse er spesifisert etter alder og kjønn. For de fleste av disse størrelsene legges det i tillegg til en antatt framtidig utviklingstrend, og det er disse trendene som utarbeides i flere alternativ. Disse hovedprinsippene brukes enten det er nasjonale eller regionale beregninger. Både når det gjelder nasjonale og regionale beregninger brukes det andre sett av størrelser til å beregne *innflytting*, der det er den empiriske *fordelingen* etter alder og kjønn, samt fordelingen på eventuell tilflyttingsregion som brukes.

Kohortkomponentmetoden er den dominerende metode for befolkningsframskrivinger i alle land hvor dette utføres. At det kan være stor usikkerhet på grunn av uforutsette endringer over tid i nivået for noen av de størrelsene som går inn, svekker ikke dette valget av modell.

Når det gjelder nedbryting av beregnede framskrivningstall til mindre grupper, er det imidlertid en viss tradisjon for å bruke faste andeler eller kombinasjon av fordelinger og vekstrater. Dette gjelder blant annet framskrivning av befolkningen etter husholdstype (household headship rate models), der en tar utgangspunkt i framskrevet folkemengde etter kjønn og alder, og dernest bruker faste fordelinger etter hushold etter kjønn og alder til å lage en framtidig husholdsfordeling. Dette kalles med en felles betegnelse *statiske* modeller. En annen type nedbryting brukes av SSB i befolkningsframskrivningen fra regiontall til kommunetall. Der er det en blanding av faste fordelinger (blant de eldste aldersgruppene) og kombinasjon av fordelinger og vekstrater (blant barn og de yngre voksne) som for hver av de 94 regionene fordeler de beregnede folketallene etter kjønn og alder mellom regionens kommuner.

En slik nedbrytingsmetode kan også tenkes brukt i en regional framskrivning av innvanderbefolkningen, f. eks i den regionale inndelingen under fylkesnivået. Det som skisseres her, er altså at det kan foretas en type beregninger for innvanderbefolkningen som svarer til det som gjøres i framskrivningen av folkemengden, med unntak av at den regionale inndelingen er "skreddersydd" for innvanderbefolkningen og at all input er basert på data og estimater som gjelder for innvanderbefolkningen (eller grupper av innvandrere).

9. Nærmere vurdering av behovene

Vi har innledningsvis referert til en viss etterspørsel etter regionale tall etter at vi publiserte en offisiell innvandrerskriving for første gang i 2005. Det vi registrerte den gang, var at interessen fra mediernes side syntes å være like stor for regionale tall som for de nasjonale. Brukerinteressene kan deles inn i følgende tre kategorier:

- Enkeltkommuner eller fylker som vil ha framskrivningstall for planleggingsformål
- Sentrale myndigheter med overordnet ansvar for politikk på innvandringsfeltet
- Medier og andre aktører i den offentlige debatt om omfang og konsekvenser av innvandring

Når det gjelder enkeltkommuner, skiller Oslo seg ut med sitt høye innvandrerantall. Det foregår en løpende offentlig debatt om ulike konsekvenser av det høye antall innvandrere i Oslo. Imidlertid er det ikke bare omfanget av innvandringen, men like mye *fordelingen* mellom bydelene og mellom de ulike innvandrergupper som er tema for dette

I motsetning til Oslo, som har et ganske stort utviklings- og planleggingsmiljø, kan det være andre kommuner med stor innvandrerbefolkning som vil etterspørre framskrivningstall for sin kommune. Indirekte har vi kommet i kontakt med en slik etterspørsel fra Drammen kommune. På bakgrunn av SSBs generelle kompetanse på framskrivningsmodeller, kan det være vanskelig å være avvisende dersom slike henvendelser øker i omfang. Økt etterspørsel fra lokale planleggingsmyndigheter bør tillegges vekt. På den annen side ser vi at det bare har vært beskjedne signaler fra *kommunesektoren* til nå. Derfor anser vi det for å være et balansert valg når vi bare satser på å lage beregninger for noen få enkeltkommuner, det vil si at vi begrenser oss til kommuner med mange innvandrere.

Eksempler på sentrale myndigheter med mulig og/eller uttrykt interesse for regional innvandrerframskrivning vil være: Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI), både Innvandringsavdelingen og Arbeidsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, samt Kommunal- og regionaldepartementet. UDIs - og etter hvert IMDIs - interesser har kommet til uttrykk ved opprettelsen av de tidligere omtalte monitorene for sekundærflytting. Dette er en faglig virksomhet som synes å være mer målrettet enn en regional framskrivning av innvandrerbefolkningen. Dette er blant annet fordi flyktninger har en spredt bosetting som det er i myndighetenes interesse å opprettholde og fordi en del overføringer av ressurser til kommunene er knyttet til flyktninger og ikke til innvandrere generelt. Når det gjelder de andre nevnte institusjonene, er det etter hvert kommet til uttrykk en viss interesse for at innvandrerframskrivningen skal gjøres på regionalt nivå.

At mediene har vist interesse for en regional framskrivning av innvandrerbefolkningen – særlig for Oslo – har vi vært klar over lenge. At det også er en viss interesse fra kommunale planleggere og sentral forvaltning har blitt noe tydeligere etter at vi la fram den første innvandrerframskrivningen i 2005.

10. Konklusjoner og videre arbeid

Vi har allerede i innledningen gitt en positiv konklusjon med hensyn til å lage en regional innvandrerframskrivning. Bakgrunnen for dette valget er nærmere belyst i de enkelte avsnittene. Blant annet har vi laget et forslag til en regional inndeling av en innvandrerframskrivning. Denne inndelingen gir resultater delvis på fylkesnivå og delvis for enkeltkommuner og grupper av kommuner. For å understreke den betydelige usikkerheten som er knyttet til resultatene, bør de regionale tallene publiseres med kortere tidshorisonter enn resultatene på landsnivå. I tillegg vil det, som for framskrivningene ellers, trolig bli utarbeidet flere alternativer.

Det har etter hvert blitt vår oppfatning at det er tilstrekkelig interesse blant brukerne til at det bør brukes ressurser på en slik utvidelse av innvandrerframskrivningen. Kravene til ressurser er imidlertid såpass store at det ikke uten videre kan settes i gang et slikt prosjekt med den begrensede bemanningen

som nå er knyttet til befolkningsframskrivingene. Dessuten er det vår vurdering at det må arbeides noe mer med å sikre kvaliteten i det modellapparatet som allerede er etablert, før vi setter i gang en utvidelse.

Allerede innføringen av en innvandrerframskriving på nasjonalt nivå i 2005 representerte en økt aktivitet knyttet til befolkningsframskrivingene. Både når det gjelder trendene for det samlede innvandringsnivået og når det gjelder forutsetningene om dødelighet i framskrivingene, stilles det større krav til analysene enn tidligere. Kravene om aktualitet i disse analysene har dessuten medført at framskrivingene bør lages hyppigere, det vil si årlig. Samlet gir dette behov for økte ressurser til arbeidet med framskrivingene, og det må bygges opp et større miljø. Det er urealistisk å anta at både økt bemanning vil være på plass og at en modell vil være ferdig til den kommende framskrivingen i 2009. Derimot anser vi 2010 som et aktuelt tidspunkt.

Det videre arbeidet knyttet til en regionalisering av innvandrerframskrivingen vil være:

- Endelig avklaring av hva slags innvandrerbefolkning som skal framskrives, det vil si inndeling etter landbakgrunn og muligens etter innvandringsårsak.
- Endelig beslutning om regional inndeling.
- Analyse av innvandreres innenlandske flyttemønster, samt regional fordeling av flyttinger inn og ut av landet.
- Programmering og utprøving av modellen.

Referanser

Blom, Svein (2006): Innvandreres bo- og flyttemønstre i Oslo rundt årtusenskiftet, Rapporter 2006/33, Statistisk sentralbyrå.

Forgaard, Tanja Seland (2005): Monitor for sekundærflyttinger. En deskriptiv analyse om sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1994-2003, Notat 2005/13, Statistisk sentralbyrå.

Forgaard, Tanja Seland (2006): Alles flyttinger, også innvandrenerne, går mot sentrale strøk, *Samfunnsspeilet* 4/2006: 23-32.

Høydahl, Even (2006): Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse om sekundærflyttinger blant flyktninger bosatt i Norge i 1995-2004, Notat 2006/31, Statistisk sentralbyrå.

Høydahl, Even og Oddveig Selboe (2007): Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse om sekundærflyttinger blant flyktninger bosatt i Norge i 1996-2005, Notat 2007/35, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (1994): Standard for kommuneklassifisering, Norges offisielle statistikk NOS C192, Statistisk sentralbyrå.

Sørli, Kjetil (1994): Unge innvandreres flytting i Norge: 15 årskull fulgt fra 1976 til 1991, NIBR-rapport 1994:5.

Sørli, Kjetil (1995): Innvandrere på flyttefot i Norge, *Samfunnsspeilet* 2/1995: 36-40.

Sørli, Kjetil (1997): Innvandreres bosetting og innenlandske flyttemønstre, s. 24-35 i Ottar Brox (red.): *Tett eller spredt. Om innvandreres bosettingsmønstre i Norge*, Tano Aschehoug.

Sørli, Kjetil (1998): Flyktningbosetting og sekundærflytting. En monitor, Notat 1998:127, NIBR.

Østby, Lars (2001): Flyktnings sekundærflyttinger under 1990-tallet, Rapporter 2001/22, Statistisk sentralbyrå.

Østby, Lars (2004): Innvandrere i Norge – Hvem er de og hvordan går det med dem? Del I: Demografi, Notat 2004/65, Statistisk sentralbyrå.