

Fastlæggelse af indvandringsomfanget i Befolkningsfremskrivning 2021

COVID-19 situationen har betydet, at der er føjet et yderligere element af usikkerhed til fastlæggelsen af specielt indvandrings- og udvandringsomfanget i årets fremskrivning. I 2020 sås for vandringerne vedkommende de største afvigelser mellem de faktiske og de forventede niveauer, hvilket har motiveret, at der knyttes nogle særlige overvejelser til disse bevægelser i årets fremskrivning. Generelt er der udvist betydelig forsigtighed og gjort særlige overvejelser i forbindelse med fastlæggelse af samtlige demografiske bevægelser i årets fremskrivning.

Herudover følger tilgangen anvendt til udarbejdelse af årets nationale fremskrivning af Danmarks befolkning overordnet fremgangsmåden fra Befolkningsfremskrivning 2020. Det forsigtighedsprincip, som specielt usikkerheden vedrørende vandringerne har foranlediget, betyder, at der er et direkte sammenfald mellem flere af vandringsforudsætningerne i de to fremskrivninger, hvilket omtales nærmere i de følgende afsnit.

Usikkerhed knyttet til fremskrivning af indvandring

Det fremtidige indvandringsomfang er typisk en af de demografiske bevægelser, som det er vanskeligst at skønne over og den historiske udvikling vidner da også for såvel vestlige som ikke-vestlige indvandrere om betydelige ændringer fra år til år. Forventningsdannelsen er udfordret af, at indvandringen dels er omfattet af politisk regulering og dels er direkte forbundet til internationale forhold, der kan ændre sig med relativt kort varsel. De historiske ændringer i indvandringsomfanget kan typisk mere eller mindre direkte henføres til konkrete ændringer i disse forhold.

COVID-19 pandemien, der tog sin begyndelse i Europa i begyndelsen af 2020, er det seneste eksempel på en international situation med betydelig indflydelse på såvel ind- som udvandring til og fra Danmark. I 2020 var de faktiske vandringer til og fra Danmark således væsentligt færre end forventet i sidste års befolkningsfremskrivning. Med tanke på pandemiens fortsatte udbredelse er der i årets fremskrivning en betydelig usikkerhed forbundet med etablering af forventningerne til vandringerne i såvel 2021 som på længere sigt. Forventningerne tager afsæt i et ønske om forsigtighed vedrørende skønnet for 2021 og et ønske om at minimere omfanget af spekulationer og gisninger i forbindelse med den vurdering, der vedrører perioden efter 2021. På denne baggrund er det - med få undtagelser - valgt, at vandringerne i 2021 er bestemt som en gentagelse af adfærden i 2020, mens vandringerne i perioden fra og med 2022 er fastsat på baggrund af de samme adfærdsmønstre, som anvendtes i Befolkningsfremskrivning 2020. I praksis betyder dette, at vandringerne i 2020 alene benyttes til at etablere skønnet for 2021, mens forventningerne for den efterfølgende periode er baseret på data i en udvalgt periode op til og med 2019.

Opholdsgrundlag

Som tilfældet har været fra og med Befolkningsfremskrivning 2019 er indvandrerbefolkningen fremskrevet på opholdsgrundlag. Indvandrerbefolkningens sammensætning på opholdsgrundlag har ændret sig gennem de senere år for både vestlige og ikke-vestlige indvandreres vedkommende. Ændringen kan primært begrundes med betydelige forskelle i bruttoindvandringen med de forskellige opholdsgrundlag, men herudover ses også en væsentlig variation i tilbøjeligheden til at genindvandre, udvandre og skifte statsborgerskab på tværs af opholdsgrundlag. På denne baggrund vurderes indregning af opholdsgrundlagsinformationer i estimationen af vandringer og statsborgerskabsskifte at kunne styrke fremskrivningen af den herboende indvandrerbefolkning. Det skal dog understreges, at anvendelsen af opholdsgrundlag ikke eliminerer den betydelige usikkerhed, der er knyttet til fremskrivning af indvandrerbefolkningen, men primært muliggør indregning af vigtig adfærdsvariation og giver et bedre udgangspunkt for fastlæggelsen af de enkelte demografiske bevægelser. Nuanceringen vurderes at bibringe fremskrivningen en større grad af gennemsigthed omkring de anvendte antagelser og gør det frem for alt enkelt at identificere, hvilke opholdsgrundlag, der er ophav til de væsentligste afvigelser mellem det faktiske og det forventede indvandringsomfang.

Nedenfor fokuseres primært på antagelserne knyttet til fastlæggelsen af bruttoindvandringsomfanget¹ for indvandrerbefolkningen. Principperne anvendt til fremskrivning af indvandringen til befolkningen bestående af efterkommere og personer af dansk oprindelse nævnes dog sideløbende for fuldstændighedens skyld.

Overordnede fremskrivningsprincipper

I befolkningsfremskrivningen sondres overordnet mellem indvandring fra vestlige og ikke-vestlige lande ligesom det også registreres, hvorvidt en indvandrer har dansk eller udenlandsk statsborgerskab. Herudover skelnes der mellem indvandring til befolkningsgrupperne bestående af henholdsvis personer af dansk oprindelse, efterkommere og indvandrere. For indvandrerbefolkningens vedkommende nuanceres bevægelsen yderligere på opholdsgrundlag. Fremskrivningen af bruttoindvandringen til de enkelte befolkningsgrupper er enten eksogent fastlagt eller bestemt ud fra kombinationen af indvandringshyppigheder og størrelsen på den herboende befolkning. Det anvendte princip varierer mellem de enkelte befolkningsgrupper, hvilket klarlægges i det følgende.

Indvandring til befolkningsgrupperne bestående af personer af dansk oprindelse og efterkommere bestemmes på baggrund af estimerede indvandringshyppigheder og størrelsen på den herboende befolkning i hvert fremskrivningsår. Det samme gør sig gældende for indvandring til grupperne bestående af indvandrere med dansk statsborgerskab. Til Befolkningsfremskrivning 2021 er indvandringshyppighederne gældende fra og med 2022 bestemt ud fra bruttoindvandringen og størrelsen af den herboende befolkning i perioden 2017-2019. Således er hyppighederne i denne periode sammenfaldende med de forudsætninger, der var

¹ Bruttoindvandringen i datagrundlaget til befolkningsfremskrivningen udgøres for et givet år af de individuelle nettoindvandring, der er registreret for året. Selve vandringshændelsen er ikke nødvendigvis indtruffet samme år, som vandringer er registreret. Indvandringen er opgjort netto i den forstand, at en person registreres som indvandret, såfremt vedkommende ikke var i befolkningen primo året, men optræder i befolkningen ultimo året uden at være nyfødt. Dette udelukker ikke, at personen kan være indvandret og efterfølgende udvandret mere end en gang i løbet af året, men dette udløser i så fald blot én registrering som udtryk for nettobevægelsen. Indvandringen er tillagt positive datakorrektioner, hvilket sikrer, at befolkningsregnskabet stemmer således, at overgangen mellem to på hinanden følgende primo befolkninger historisk kan forklares af demografiske registreringer af indvandring, udvandring, fødsle, døds samt positive og negative korrektioner. Princippet anvendt til opgørelsen af indvandringen adskiller sig fra det, der ligger til grund for opgørelsen af den historiske indvandring i Statistikbanken.

gældende i Befolkningsfremskrivning 2020. Indvandringstilbøjeligheden beregnes fordelt på køn, alder, statsborgerskab, oprindelse og for indvandrergruppernes vedkommende også opholdsgrundlag. Indvandringstilbøjeligheden antages fra og med år 2022 konstant i fremskrivningen, hvorfor en ændring i det absolute omfang vil afspejle en ændring i størrelsen af den herboende befolkning. Indvandringshyppighederne i det første fremskrivningsår 2021 er en gentagelse af hyppighederne i år 2020. Selv om hyppighederne gentages, vil det faktiske antal vandring fra 2020 ikke blive gengivet i fremskrivningens første år, da risikogruppen her er en anden.

I modsætning til de øvrige befolkningsgrupper antages indvandringen til grupperne bestående af indvandrere uden dansk statsborgerskab fra vestlige og ikke-vestlige lande at være eksogent fastlagt. Det er typisk denne type af indvandring, der er mest følsom over for ændringer i politik relateret til indvandringsområdet eller i internationale forhold. Det er således for denne indvandringstype, at man ser de største variationer i indvandringsomfanget fra år til år og som følge heraf er det en udfordring at skønne over niveauet fremadrettet. Inddragelsen af opholdsgrundlag skønnes at lempeliggøre fastlæggelsen af bruttoindvandringsomfanget, idet dette nu sker med afsæt i udviklingen i indvandringsomfanget for hvert opholdsgrundlag i stedet for på baggrund af den samlede strøm som helhed. Fra og med 2022 fastlægges det fremtidige indvandringsomfang for hvert opholdsgrundlag med afsæt i det gennemsnitlige niveau for perioden 2015-2019 og den køns- og aldersstruktur, der har været gældende de seneste tre år, her 2017-2019. For flygtninge og familiesammenførte til flygtninge anvendes dog andre principper, der præciseres nedenfor.

Data for 2020 anvendes kun til etablering af skønnet for 2021, der for alle andre grundlag end flygtninge er sammenfaldende med indvandringen i 2020. Det antages dermed, at bruttoindvandringen til indvandrergrupperne uden dansk statsborgerskab også i 2021 er lavere end tidligere forventet, mens niveauet fra og med 2022 er det samme som forventet i Befolkningsfremskrivning 2020.

Fremskrivning af vestlig og ikke-vestlig indvandring uden dansk statsborgerskab

For personer indvandret til befolkningsgrupperne bestående af vestlige og ikke-vestlige indvandrere i perioden 1997 og frem haves information om opholdsgrundlag. For personer indvandret forud for dette tidspunkt kan grundlaget imputeres, men ikke på en kategorisering, der er svarer til den, der er anvendt for den efterfølgende indvandring. Eftersom adfærdsvariationen på tværs af opholdsgrundlag mindskes betydeligt ved stigende opholdstid², er det valgt at se bort fra en nærmere kategorisering af opholdsgrundlag for personer, der er indvandret forud for 1997. Indvandrerbefolkningen er konkret nuanceret på følgende grundlag³:

- Asyl
- Arbejde
- Uddannelse
- Andet

² Det ses bl.a. at udvandringstilbøjeligheden for personer indvandret i perioden 1997-2000 er relativt ensartet på tværs af opholdsgrundlag.

³ For nærmere information henvises til afsnit 1.8 i publikationen Danmarks Statistik: "Indvandrere i Danmark 2018". Bemærk, at familiesammenføring i befolkningsfremskrivningen er nuanceret på familiesammenføring til hhv. flygtninge og øvrige grundlag. Denne nuancering kan dog kun laves for familiesammenføringer fra og med 2010.

- Nordisk statsborger
- Indvandret før 1997
- Familiesammenføring til flygtning, 2010 eller senere.
- Familiesammenføring til andet grundlag end flygtning, 2010 eller senere.
- Familiesammenføring, før 2010.

For bruttoindvandringens vedkommende ses fremadrettet per definition ikke på tilgang til grupperne omfattende personer indvandret før 1997 eller indvandret med et grundlag som familiesammenførte forud for 2010. De pågældende grupper er alene eksponeret for afgang som følge af udvandring eller dødsfald i løbet af fremskrivningen.

I figur 1 og figur 2 ses den historiske og fremskrevne udvikling i bruttoindvandringen fordelt på opholdsgrundlag til befolkningen bestående af indvandrere uden dansk statsborgerskab med vestlig og ikke-vestlig oprindelse. Den vestlige indvandring er historisk primært karakteriseret ved indvandring baseret på opholdstilladelser til arbejde, uddannelse, andet og indvandring af nordiske statsborgere. Familiesammenføring har historisk et omfang svarende til gennemsnitligt ca. 200 personer årligt. Indvandring med afsæt i en opholdstilladelse til arbejde, uddannelse eller andet er også repræsenteret blandt ikke-vestlige indvandrere. Herudover ses et relativt stort antal familiesammenføringer til andre grundlag end flygtningestatus. Indvandring med asylgrundlag og indvandring baseret på en tilladelse vedrørende familiesammenføring til flygtninge varierer betydeligt over tid. Antallet af indvandring med disse grundlag toppede senest i 2015 og har efterfølgende været aftagende.

For ikke-vestlige indvandrere har COVID-19 situationen været medvirkende til en nedgang fra 2019 til 2020 i indvandringen begrundet i arbejde, uddannelse og andre årsager. Indvandring begrundet i asyl har også oplevet nedgang. For vestlige indvandrere ses en nedgang i indvandringen med tilsvarende grundlag, hvor det dog skal nævnes, at udviklingen mellem 2018 til 2019 også er præget af nedgang. Det er ikke undersøgt i hvilken udstrækning udviklingen mellem 2019 og 2020 kan forklares af andre forhold end pandemien. Generelt antages vandringerne i 2020 således at være præget af COVID-19 og det er for samtlige grundlag valgt ikke at inddrage data for dette år, når niveauerne skal fremskrives. Af forsigtighedshensyn er det dog vurderet rimeligt, at indvandringen i 2021 også vil være mindre end tidligere forventet, hvilket i praksis kommer til udtryk ved at gentage 2020-niveauerne i 2021.

Fremskrivningen af bruttoindvandringen er fra og med 2022 baseret på en videreførelse af det gennemsnitlige niveau for hvert enkelt opholdsgrundlag i perioden 2015-2019. Køns- og aldersstrukturen er dog baseret på det gennemsnitlige mønster i de seneste tre år før 2020, dvs. 2017-2019. Forudsætningerne er dermed de samme som anvendtes i Befolkningsfremskrivning 2020. Det forventes således, at indvandringen er tilbage på det tidligere ventede niveau allerede fra næste år. Dette kan meget vel være for optimistisk, men det eksisterende datagrundlag giver ikke anledning til at vurdere om pandemien vedvarende har dæmpet globaliseringstendenserne, herunder behovet for at udveksle arbejdskraft på tværs af landegrænser. Med tanke på, at vaccinationsprogrammet ved udgangen af 2021 må forventes at være næsten fuldt udrullet i mange af de lande, som er vores primære udvandrings- og indvandringslande, er det derfor valgt at antage, at skønnet fra Befolkningsfremskrivning 2020 er gældende fra og med 2022. Denne antagelse er således foretrukket frem for en spekulativ vurdering af

længden på en rimelig tilpasningsperiode og skøn over eventuelle permanente konsekvenser.

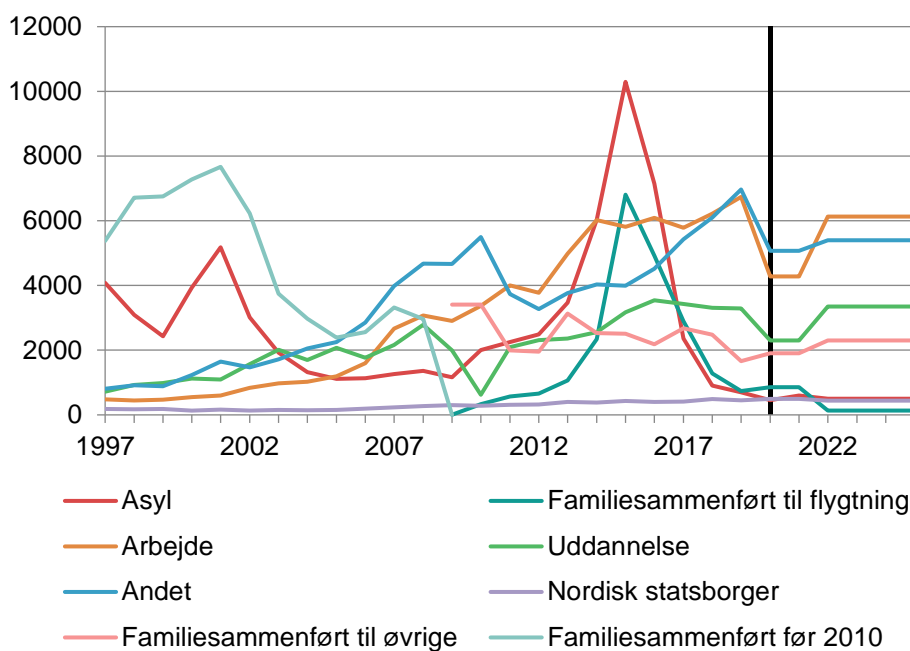
Fremskrivningen af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge afviger fra princippet ovenfor. For asylområdet er fremskrivningen baseret på Udlændingestyrelsens seneste vurdering for antallet af flygtninge, der skal boligplaceres i kommunerne i 2021 og 2022. Således forventes 600 flygtninge i 2021, mens der året efter ventes 500⁴. Niveauet fastholdes også efterfølgende på 500 personer årligt, hvilket er 100 personer færre end forudsat i Befolkningsfremskrivning 2020. Omfanget af familiesammenføring til flygtninge er på sigt antaget at knytte sig til indstrømningen af indvandrere til asylområdet. En foreløbig registerundersøgelse klarlægger, at mere end 85 pct. af de familiesammenførte, der pr. 1. januar deler adresse med en person med asylstatus er indvandret inden for tre år efter personen med asylstatus er indvandret. Det vurderes derfor rimeligt, at skønnet for det fremtidige indvandringsomfang er knyttet til strømmen frem for bestanden af flygtninge⁵. Antallet, der indvandrer som familiesammenførte til flygtninge er i 2021 vurderet til ca. 850 personer, hvilket er sammenfaldende med det faktiske antal fra 2020 og højere end i sidste års fremskrivning. For de efterfølgende år antages omfanget at være ca. 130 personer årligt svarende til, at forholdet mellem indvandringen af familiesammenførte til flygtninge og flygtninge på sigt svarer til det indbyrdes historiske forhold i perioden 2010-2013⁶. Det er herudover antaget, at indvandring af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i fremskrivningen kun er begrænset til gruppen bestående af indvandrere fra ikke-vestlige lande. Dette er begrundet med en meget lille historisk indvandring til de tilsvarende grupper med vestlig oprindelse.

⁴ <https://www.nyidanmark.dk/da/Nyheder/2020/09/Kommunekvoter-for-2021-er-fastsat> og <https://www.nyidanmark.dk/da/Nyheder/2021/04/Landstallet-for-2022>

⁵ Hvis der er flere flygtninge i en husstand ses på forskellen i opholdstid til den sidste indrejse. Man kender ikke referencepersonen til den familiesammenførte. Således kan ikke klarlægges om indrejse i praksis er sket til den førstankomne flygtning. Herudover kan familiesammenførte i egen husstand ikke henføres til en herboende flygtning. I udgangspunktet er det kun i særlige tilfælde, at det er muligt at få familiesammenføring inden for 3 år, jf. <https://www.nyidanmark.dk/da/Ord-og-begreber/US/Familie/Familiesammenfoerelse/Bring-til-personer-med-midlertidig-beskyttelsesstatus>, hvorfor den indbyrdes relation mellem familiesammenførte og personer med asylstatus bør granskes nærmere. Familiesammenføring til øvrige opholdsgrundlag er baseret på et 5 års gennemsnit af de historiske tendenser og således ikke knyttet til hverken herboende eller netop indvandrede. Rimeligheden i dette kan med fordel også afsøges yderligere.

⁶ I perioden 2010-2013 udgør indvandringen af familiesammenførte til flygtninge omkring 20 pct. af den samlede indvandring af flygtninge og familiesammenførte hertil. Andelen er godt 50 pct. i perioden 2017-2019, men det skønnes, at den højere andel primært afspejler, at der fortsat er en del sagsbehandlinger for familiesammenføring, der knytter sig til den høje indvandring af flygtninge i 2015 og 2016. Udviklingen i forholdet er et opmærksomhedspunkt i de kommende år, hvor det løbende vil overvejes, om der er grundlag for en opjustering i den langsigtede relation. I 2020 var antallet af familiesammenførte til flygtninge næsten dobbelt så højt som antallet af flygtninge.

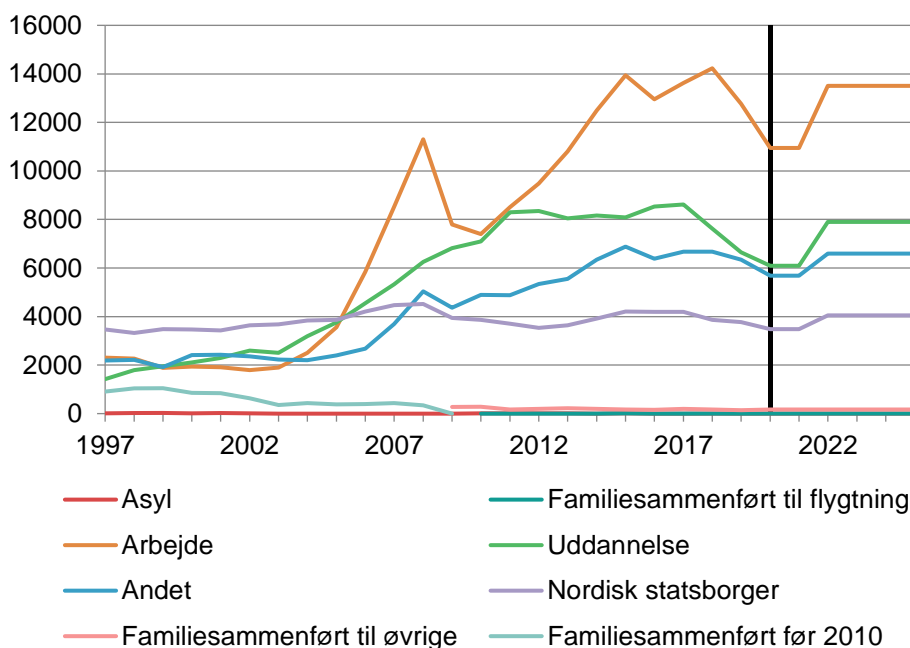
Figur 1. Udviklingen i bruttoindvandringen for ikke-vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab fordelt på opholdsgrundlag, historisk og fremskrevet



Anm. Den lodrette akse angiver det sidste historiske år 2020.

Kilde: Datagrundlag til Befolkningsfremskrivning 2021 fra Danmarks Statistik og Befolkningsfremskrivning 2021.

Figur 2. Udviklingen i bruttoindvandringen for vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab fordelt på opholdsgrundlag, historisk og fremskrevet



Anm. Den lodrette akse angiver det sidste historiske år 2020.

Kilde: Datagrundlag til Befolkningsfremskrivning 2021 fra Danmarks Statistik og Befolkningsfremskrivning 2021.

Befolkningsfremskrivning på regionalt niveau

Danmarks Statistik har siden fremskrivningen i 2016 fordelt flygtninge efter de udmeldte visiteringskvoter på kommuner.

De 600 forventede flygtninge i 2021 fordeles proportionalt med kommunernes reviderede kommunekvoter for 2021 og med en køns- og aldersfordeling som gennemsnittet af indvandrede flygtninge i årene 2017-2020. De 500 forventede flygtninge i 2022 fordeles proportionalt med de udmeldte kommunekvoter for 2022 og køns- og aldersfordeling som gennemsnittet af indvandrede flygtninge i årene 2017-2020.

Tilflytning og indvandring ekskl. flygtninge og familiesammenførte fordeles til landsdele efter en nøgle svarende til landsdelens andel af den samlede tilflytning – opdelt på køn og alder – i årene 2017-2020 fratrukket tilflyttede flygtninge. I praksis fratrækkes i alt 600 i 2021 og 500 i 2022 – med køn og alder bestemt som beskrevet ovenfor – ud af den samlede population af tilflytninger/indvandring til landsdele, der fordeles ifølge fordelingsnøglerne. Flygtninge tillægges efterfølgende.

Fordelingen på kommuner gennemføres på tilsvarende vis. I fremskrivningen fra 2023 og frem fordeles ingen flygtninge efter særskilte nøgler.

Kommunekode	Kommunenavn	Kommunekvoter for 2021	Kommunekvoter for 2022
101	København	0	30
147	Frederiksberg	1	9
151	Ballerup	0	2
153	Brøndby	0	0
155	Dragør	1	2
157	Gentofte	8	5
159	Gladsaxe	0	3
161	Glostrup	0	1
163	Herlev	0	1
165	Albertslund	0	0
167	Hvidovre	0	2
169	Taastrup	0	0
173	Taarbæk	4	6
175	Rødovre	0	0
183	Ishøj	0	0
185	Tårnby	2	2
187	Vallensbæk	0	0
190	Furesø	4	4
201	Allerød	6	3
210	Fredensborg	0	3
217	Helsingør	1	4
219	Hillerød	0	4
223	Hørsholm	0	3
230	Rudersdal	0	5
240	Egedal	0	5
250	Frederikssund	11	6
260	Halsnæs	0	2
270	Gribskov	8	5
400	Bornholm	24	6
Region Hovedstaden I alt		70	113
253	Greve	0	3
259	Køge	7	3
265	Roskilde	8	10
269	Solrød	2	2
306	Odsherred	0	5
316	Holbæk	11	8
320	Faxe	10	5
326	Kalundborg	15	6
329	Ringsted	0	2
330	Slagelse	0	2
336	Stevns	7	2
340	Sorø	4	4
350	Lejre	8	3
360	Lolland	12	4
370	Næstved	3	3
376	Guldborgsund	11	7
390	Vordingborg	13	6
Region Sjælland I alt		111	75

Kommunekode	Kommunenavn	Kommunekvoter for 2021	Kommunekvoter for 2022
410	Middelfart	5	3
420	Assens	15	6
430	Midtfyn	14	5
440	Kerteminde	6	0
450	Nyborg	4	4
461	Odense	0	8
479	Svendborg	7	7
480	Nordfyns	8	4
482	Langeland	3	2
492	Ærø	0	1
510	Haderslev	4	6
530	Billund	0	3
540	Sønderborg	11	7
550	Tønder	9	5
561	Esbjerg	13	11
563	Fanø	1	0
573	Varde	12	7
575	Vejen	8	5
580	Aabenraa	12	7
607	Fredericia	6	5
621	Kolding	8	7
630	Vejle	9	10
Region Syddanmark I alt		155	113
615	Horsens	14	9
657	Herning	12	9
661	Holstebro	10	7
665	Lemvig	3	3
671	Struer	6	2
706	Syddjurs	13	6
707	Norddjurs	8	4
710	Favrskov	15	7
727	Odder	3	1
730	Randers	7	9
740	Silkeborg	22	11
741	Samsø	1	1
746	Skanderborg	20	8
751	Århus	0	15
756	Brande	3	5
760	Skjern	12	8
766	Hedensted	9	7
779	Skive	4	2
791	Viborg	21	12
Region Midtjylland I alt		183	126
773	Morsø	8	3
787	Thisted	13	5
810	Brønderslev	10	5
813	Frederikshavn	3	8
820	Vesthimmerland	9	4
825	Læsø	0	0
840	Rebild	5	5
846	Mariagerfjord	7	6
849	Jammerbugt	5	6
851	Aalborg	14	24
860	Hjørring	7	7
Region Nordjylland I alt		81	73
Danmark I alt		600	500

* Kilde: Ny i Danmark, Udmeldte kommunekvoter pr. 29. september 2020

** Kilde: Udlændingestyrelsen, brev af 29. april 2021