

Fastlæggelse af indvandringsomfanget i Befolkningsfremskrivning 2016

De seneste års udvikling i den samlede indvandring til Danmark har sammen med det markante skift i indvandringens sammensætning på opholdsgrundlag nødvendiggjort, at den hidtil anvendte tilgang for fremskrivning af indvandringsomfanget revideres. Med henblik på etablering af et så velfunderet skøn som muligt af indvandringen i de kommende år, er der i Befolkningsfremskrivning 2016 indregnet de seneste offentliggjorte officielle skøn for indvandringen af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, som disse så ud på tidspunktet for fremskrivningens udarbejdelse. Efter en overordnet introduktion til fremskrivningen klarlægges, hvorledes førnævnte skøn inddrages i forventningen til udviklingen af den fremtidige indvandring til befolkningsgruppen bestående af ikke-vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab på såvel kort som langt sigt.¹

1.1 Introduktion

I befolkningsfremskrivningen sondres 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. Om en person har dansk eller udenlandsk statsborgerskab karakteriserer ikke entydigt om vedkommende tidligere har haft ophold i Danmark, men andelen uden forudgående ophold er typisk højt blandt befolkningsgruppen bestående af indvandrere uden dansk statsborgerskab. Indvandring til befolkningsgrupperne bestående af personer af dansk oprindelse og efterkommere karakteriseres uagtet statsborgerskab som genindvandring, mens det samme gør sig gældende for indvandring til gruppen bestående af indvandrere med dansk statsborgerskab.

Genindvandringsomfanget i fremskrivningen er baseret på indvandringstilbøjeligheden til de enkelte befolkningsgrupper vurderet over den seneste historiske periode. Til Befolkningsfremskrivning 2016 er genindvandringstilbøjeligheden baseret på den herboende primo befolkning i de enkelte befolkningsgrupper i årene 2013-2015 og bruttoindvandringen til de pågældende grupper i samme periode. Indvandringstilbøjeligheden fordelt på køn, alder og oprindelse fastholdes i fremskrivningen, hvorfor en ændring i det absolutte omfang vil afspejle en ændring i størrelsen af de enkelte herboende befolkningsgrupper.

Indvandringsomfanget til grupperne bestående af indvandrere uden dansk statsborgerskab fra vestlige og ikke-vestlige lande antages i fremskrivningen at være eksogent fastlagt. Niveaulet er overordnet bestemt således, at udviklingen på kort sigt afspejler den seneste historiske tendens, mens der på længere sigt antages konvergens mod et niveau, der ligeledes er funderet i indvandringen i årene forud for 2016, men som for ikke-vestlige indvandreres vedkommende er rensset for ekstraordinære begivenheder udgjort af de seneste to års særligt høje niveauer for indvandring af flygtninge med tilhørende familiesammenføring. Indvandring uden dansk statsborgerskab er relativ følsom overfor ændringer i

¹ Afsnit 1 om befolkningsfremskrivningen på landsplan er skrevet af DREAM.

politik relateret til indvandringsområdet og vil også i vidt omfang afhænge betydeligt af forhold uden for Danmarks grænser. Dette betyder, at denne type indvandring kan variere betydeligt fra år til år og vil som følge heraf være særdeles vanskelig at skønne over fremadrettet.

I befolkningsfremskrivningen er hverken den herboende eller tilrejsende befolkning fordelt på opholdsgrundlag. Set i lyset af de seneste års markante stigning i indvandringen af personer med flygtningebaggrund er det dog, med henblik på opnåelse af et så velfunderet skøn som muligt, valgt at inddrage de seneste offentliggjorte officielle skøn for visitering af flygtninge til kommunerne i 2016 og 2017 i fastlæggelsen af indvandringsomfanget på kort sigt. Herudover anvendes også et offentliggjort skøn for antallet af familiesammenføringer til flygtninge i 2016 samt en forsigtig egen vurdering af det tilsvarende i 2017. Nedenfor omtales fastlæggelsen af det fremtidige skøn for ikke-vestlig indvandring uden dansk statsborgerskab i flere detaljer.

Indvandring i datagrundlaget til befolkningsfremskrivningen udgøres for et givet år af de nettoindvandring, der er registreret for året. Selve vandringshændelsen er ikke nødvendigvis indtruffet samme år, som vandringen 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 datakorrektioner², hvilket sikrer, at befolkningsregnskabet stemmer således, at overgangen mellem to på hinanden følgende primo befolkninger historisk kan forklares af demografiske registreringer af indvandring, udvandring, fødte, døde samt positive og negative korrektioner.

1.2 Ikke-vestlig indvandring uden dansk statsborgerskab på kort sigt

Som nævnt indledningsvist tilsigtes det, at udviklingen i indvandring til befolkningsgruppen bestående af ikke-vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab på kort sigt afspejler den seneste historiske udvikling. Dette er i de tidligere befolkningsfremskrivninger håndteret ved at antage, at niveauet i første fremskrivningsår udgøres af gennemsnittet for de tre foregående år, hvorefter der antages konvergens mod et lavere langsigtetsniveau. Selv om befolkningsfremskrivningen ikke direkte indregner udviklingen i indvandringens sammensætning på opholdsgrundlag, er det dog med tanke på de seneste års stigning i indvandringen med flygtningebaggrund, valgt at inddrage dette karakteristika indirekte i vurderingen af det fremtidige indvandringsomfang, der ligger til grund for Befolkningsfremskrivning 2016. Et simpelt gennemsnit skønnes at undervurdere omfanget i de første fremskrivningsår. Historiske erfaringer har endvidere vist, at en markant ændring i indvandringen med flygtningebaggrund ikke er et permanent fænomen, da der typisk indfinder sig en regulering som følge af lovgivning og/eller stabilisering i de geografiske områder, hvorfra tilflytningen stammer. Dette aspekt bør således også tages i betragtning om end, der er betydelig usikkerhed forbundet med fastlæggelsen af indvandringsomfanget på sigt.

Det skønnes, at man kan opnå det bedst mulige skøn for det fremtidige indvandringsomfang ved at kombinere den hidtil anvendte tilgang med Udlændingestyrelsens seneste skøn for visitering af flygtninge til kommunerne i 2016 og 2017. Hertil lægges en officiel vurdering af antallet af familiesammenførte til

² Se bilag 4

flygtninge i 2016 samt en egen forsigtig vurdering af indvandring med dette opholdsgrundlag i 2017.

Visiteringskvoten for flygtninge til kommunerne er for år 2016 foreløbigt fastsat til 17.000 personer³, mens Udlændingestyrelsens seneste vurdering af landstallet for 2017 er 15.000⁴. Disse vil sandsynligvis ændres i løbet af året, men indregnes i fremskrivningen ud fra de skøn, der forelå på tidspunktet for udarbejdelsen af fremskrivningen. Med hensyn til familiesammenføring til flygtninge skønnes denne at antage et omfang på omkring 8.000 personer for 2016⁵, mens det af forsigtighedshensyn også er valgt at fastholde dette niveau for 2017. At familiesammenføring typisk sker med forsinkelse relativt til indvandringen af flygtninge og, at skønnet for antallet af flygtninge i 2016 overstiger niveauet for 2015 kan pege i retning af, at antallet af familiesammenførte i 2017 er undervurderet. Dog skønnes det, at tendensen med, at flygtninge nu i større udstrækning udgøres af uledsagede børn samt de forlængede sagsbehandlingstider for familiesammenføring, kan trække i modsat retning. Det er endvidere langt fra alle opholdstilladelser vedrørende familiesammenføring, der faktisk udnyttes.

Det historiske datagrundlag for indvandring til befolkningsfremskrivningen antager inkl. de ovenfor nævnte positive korrektioner et omfang på hhv. 19.185, 23.927, 33.054 personer i årene 2013-2015. Heraf er hhv. 3.487, 6.089 og 10.317 personer indvandret og tilkendt ophold som flygtninge, mens 966, 2.124 og 5.498 personer er indvandret med afsæt i en opholdstilladelse som familiesammenførte til flygtninge⁶. Den samlede indvandring renses for indvandring med de to nævnte opholdsgrundlag, hvilket giver anledning til, at gennemsnittet af den resterende indvandring over årene 2013-2015 er 15.895 personer. For 2016 opgøres den samlede indvandring til befolkningsgruppen bestående af ikke-vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab til i alt $15.895 + 17.000 + 8.000 = 40.895$ personer. I 2017 forventes i alt $15.895 + 15.000 + 8.000 = 38.895$ personer. Fra og med 2018 antages den samlede indvandring at konvergere mod et langsigtetsniveau på 17.000 personer⁷.

1.3 Ikke-vestlig indvandring uden dansk statsborgerskab på langt sigt

Det er ikke hensigtsmæssigt, hvis ændringer i indvandringsomfanget, der skal tilskrives særlige og midlertidige begivenheder, tillades at have permanent indflydelse på det langsigtede indvandringsomfang. Langsigtetsniveauet er fastlagt med afsæt i det gennemsnitlige årlige indvandringsomfang, der har været gældende i perioden 2008-2015, hvor der er korrigeret for det særligt høje antal af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der kan observeres for 2014 og 2015. På baggrund af førnævnte tal for indvandringens fordeling på opholds-

³ https://www.nyidanmark.dk/da-dk/statistik/visiteringskvoter/kommunekvoter_2016.htm, vurdering pr. 9. marts 2016.

⁴ https://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/nyheder/udlaendingestyrelsen/2016/landstal_for_2017.htm, vurdering pr. 1. april 2016.

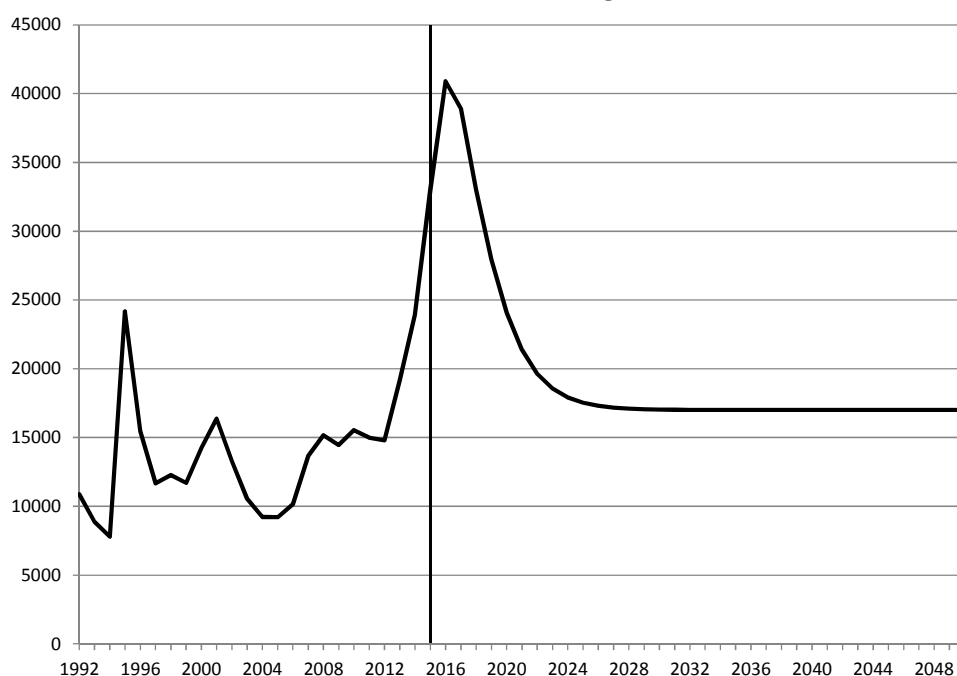
⁵ <http://uibm.dk/filer/nyheder-2016/aftaletekst-bedre-rammer-for-at-modtage-og-integrere-flygtninge.pdf>.

⁶ Statistikbanken, tabel VAN8. I og med, at genudvandrings sandsynligheden er meget lille for de nævnte opholdsgrundlag er bortset fra, at denne statistik i modsætning til datagrundlaget for befolkningsfremskrivning omfatter flere registreringer pr. person.

⁷ Konvergens mod langsigtetsniveauet fastlægges af en såkaldt Richardskurve med parameterverdierne $h=2$ og $b=1$, jf. dokumentation af Befolkningsfremskrivning 2013 for en nærmere beskrivelse af denne funktionsform: <http://www.dreammodel.dk/pdf/Befolkningsfremskrivning2013.pdf>.

grundlag, kan det slutes, at indvandring af flygtninge og familiesammenførte i år 2013, dvs. året forud for den væsentlige ændring i indvandringens fordeling på opholdsholdsgrundlag, udgjorde godt 23 pct. af den samlede indvandring. Såfremt denne fordeling også var gældende i 2014 og 2015, ville den samlede indvandring de pågældende år have været hhv. 20.464 og 22.450 personer og altså dermed en del lavere end de faktiske niveauer på hhv. 23.927 og 33.054 personer. Det korrigerede indvandringsomfang for 2014 og 2015 anvendes sammen med den faktiske indvandring for 2008-2013 til beregning af den gennemsnitlige årlige indvandring over perioden, hvilken fastlægges til 17.132 personer. Dette afrundes til 17.000 personer, som dermed udgør langsigtsniveauet for indvandringen til gruppen bestående af ikke-vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab. Gennem hele fremskrivningsperioden fordeles indvandringen på køn og alder i henhold til fordelingen af den samlede indvandring inkl. positive korrektioner i perioden 2013-2015. Udviklingen i ikke-vestlig indvandring uden dansk statsborgerskab er for såvel den historiske som den fremskrevne periode illustreret i Figur 1.

Figur 1. Indvandring til befolkningsgruppen bestående af ikke-vestlige indvandrere uden dansk statsborgerskab



Anm.: Historiske data er inkl. positive datakorrektioner til sikring af konsistens af det historiske befolkningsregnskab.

Kilde: Datagrundlag til og resultater fra Befolkningsfremskrivning 2016.

2.1 Befolkningsfremskrivning på kommunalt niveau

Den i befolkningsfremskrivningen forventede indvandring af 17.000 flygtninge i 2016, og de 8.000, der vil indvandre som familiesammenførte til flygtninge, skal fordeles regionalt. DST har overvejet hvordan disse personer skal fordeles mellem kommuner i befolkningsfremskrivningen.

DST er kommet til den konklusion at antallet af flygtninge i 2016 og 2017 skal fordeles med udgangspunkt i ”kommunekvoter for visitering af flygtninge i

2016” fra 9. marts 2016⁸. Kvoter for 2017 er ikke kendt hvorfor 2016 års kvoter er brugt for begge år.

Øvrig indvandring er fordelt som indvandringen var i gennemsnit de seneste fire år. Blandt indvandringen de seneste fire år er en del personer der indvandrede som flygtninge og familiesammenførte. Disse personers fordeling mellem kommuner, kommer til at påvirke fordelingen af øvrig indvandring i befolkningsfremskrivningen i 2016. Med dette datagrundlag som udgangspunkt, vil de familiesammenførte fordeles som indvandringen været de seneste fire år. Det er også til personer som har indvandret tidligere år, at de familiesammenførte mestendels indvandrer til. Hvis de familiesammenførte også fordeles med basis i visiteringskvoten fra 9. marts 2016, vil DST komme til dels at fordele de 25.000 personer ud fra visiteringskvoten og desuden fordele en del af den øvrige indvandring med udgangspunkt i hvordan flygtninge har fordelt sig mellem kommuner de seneste år. Det ville betyde, at kommuner der ifølge visiteringskvoten modtager mange flygtninge skulle komme til at få en alt for høj indvandring, og kommuner der ikke modtager særligt mange skulle komme til at få en for lille indvandring.

8

https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Statistik/visiteringskvoter/kommunekvoter_2016.htm