

Notat om opdatering af indvandreres uddannelsesniveau i udligningssystemet

Danmarks Statistik får automatisk uddannelsesoplysninger på alle personer bosiddende i Danmark med en afsluttet uddannelse fra en dansk uddannelsesinstitution. Til og med 2004 indsamlede Danmarks Statistik spørgeskemaoplysninger blandt indvandrede om medbragt uddannelse. Denne praksis ophørte i 2005, hvorefter en stor del af de indvandrede er blevet kategoriseret med uoplyst uddannelsesniveau.

Danmarks Statistik har i efteråret 2017 opdateret opgørelsen af det højest opnåede uddannelsesniveau på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt indvandrere med medbragt uoplyst uddannelsesniveau i løbet af 2016 og 2017.

Dette er relevant for kommunernes økonomi, fordi borgernes uddannelsesniveau indgår i to af kriterierne i udligningssystemet til opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov og derved den økonomiske omfordeling mellem kommunerne. De to socioøkonomiske kriterier er "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" samt "børn i familier med lav uddannelse"

Opdateringen er yderst problematisk, hvis der ikke foretages kompenserende justeringer i udligningssystemet, som altid skal ses i sin helhed:

- *Udligningssystemet skal ses i sin helhed.* Den seneste større justering af udligningssystemet blev gennemført i 2013 på baggrund af grundige analyser af den samlede opgørelse af kommunernes udgiftsbehov samt sammenhængen mellem de sociale forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder. Da de to socioøkonomiske kriterier opgjort med uoplyst uddannelsesniveau for personer indvandret efter 2004 indgik i Finansieringsudvalgets analyser i 2012, sikrede den "mangelfulde" opgørelse kommuner med mange nyindvandrede nødvendig finansiering i evalueringen af det samlede udligningssystem.

Den mangelfulde opgørelse er således taget med ind i den samlede betragtning af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser ved seneste udligningsændring, hvorfor kommunerne hverken er blevet under- eller overkompenseret. Derfor vil anvendelsen af de opdaterede uddannelsesoplysninger uden kompenserende ændringer for en række kommuner udgøre en voldsom stramning af udligningen.

- *Uddannelseskriterie i udligningssystemet medfører ringe incitament.* Uddannelseskriteriet i udligningssystemet medfører, at jo større del af befolkningen, der ikke har opnået en uddannelse, jo højere udligning modtager kommunen. Det betyder omvendt også, at en kommune straffes økonomisk for at øge uddannelsesindsatsen og sørge for, at flere af kommunens unge får en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det svækker

uddannelsesindsatsen i Danmark og går mod regningens egne ambitioner om, at det skal kunne betale sig for kommunerne at hjælpe borgere i job og uddannelse.

Der er generelt statistiske usikkerheder ved spørgeskemaundersøgelser, og da denne opdatering af uddannelsesniveauet er sket på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse med store usikkerheder og bias, er det ekstra problematisk at lægge undersøgelsen til grund for den samlede økonomiske udligning mellem kommunerne i Danmark.

- *Spørgeskemaet er forbundet med stor usikkerhed og overvurderer uddannelsesniveauet:* Opdateringen bygger på en spørgeskemaundersøgelse med en svarprocent på 37, hvorefter resultatet er udbredt til hele målgruppen. Der er indikationer på, at respondenterne ikke er repræsentative og overvurderer deres eget uddannelsesniveau.
- *Værdien af uddannelse fra udlandet overvurderes i statistikken.* I den opdaterede uddannelsesstatistik inkluderes uddannelse fra udlandet og uddannelse opnået i Danmark på samme vis. Spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at værdien af en dansk uddannelse er langt større, og at en ikke-vestlig indvandrer, der har taget en faglært uddannelse i udlandet arbejdsmarkedsmæssigt, minder mere om en ufaglært end om en tilsvarende person, der har taget en dansk uddannelse. Uddannelsesstatistikken giver således ikke et retvisende billede af det reelle uddannelsesniveau for denne gruppe.
- *Ustabil variabel:* Der foretages fremadrettet ikke en løbende opdatering af spørgeskemaundersøgelsen. Det betyder, at når nye indvandrere kommer til landet, vil de forsat stå som uoplyst og uddannelsesoplysningerne for gruppen vil langsomt blive forældede, og det er derfor svært at anvende variabelen i udligningssystemet, da de byrdefordelingsmæssige konsekvenser løbende vil ændre sig over tid og medføre behov for justeringer.

I nedenstående uddybes de ovenstående problemer med den gennemførte opdatering:

Udligningssystemet skal ses i sin helhed

Den seneste større justering af udligningssystemet blev gennemført i 2013 på baggrund af grundige analyser af den samlede opgørelse af kommunernes udgiftsbehov samt sammenhængen mellem de sociale forhold og variationerne i udgiftspres på de store kommunale serviceområder. De to socioøkonomiske kriterier "25-49 årige uden erhvervsuddannelse" samt "børn i familier med lav uddannelse" indgik i analyserne, og der var en positiv sammenhæng mellem udgiftsbehovet og kriterierne.

De enkelte dele af udligningssystemet skal ikke evalueres hver for sig, men ses i sin helhed. Det skyldes, at udligningssystemet skal sikre, at den enkelte kommune kan finansiere det samlede udgiftspres i kommunen givet befolkningens sociale- og alderssammensætning. Da de to socioøkonomiske kriterier opgjort med uoplyst uddannelsesniveau for personer indvandret efter 2004 indgik i Finansieringsudvalgets analyser i 2012, sikrede den "mangelfulde" opgørelse kommuner med mange nyindvandrede nødvendig finansiering i evalueringen af det samlede udligningssystem.

Det synspunkt understøttes af Økonomi- og indenrigsministerens svar på et spørgsmål fra Indenrigsudvalget:

”Den økonomiske udligning mellem kommunerne er baseret på et system med en række datakilder og statistiske metoder, som samlet set giver et nogenlunde retvisende billede af kommunernes udgiftsbehov. Der er ikke tale om, at man kan tage et enkelt kriterium ud og vurdere det isoleret. De seneste ændringer af udligningssystemet blev gennemført i 2012 – med virkning fra 2013. Det skete efter, at statistiske analyser påviste en sammenhæng mellem blandt andet uddannelseskriterierne og kommunernes udgifter”.

Uddannelseskriterie i udligningssystemet medfører ringe incitament

Kriteriet ”25-49 årige uden erhvervsuddannelse” bygger på uddannelsesoplysningerne fra Danmarks Statistik. Kriteriet medfører, at jo større del af befolkningen, der ikke har opnået en uddannelse, jo højere udligning modtager kommunen. Det betyder omvendt også, at en kommune straffes i udligningssystemet for at øge uddannelsesindsatsen og sørge for at flere af kommunens unge får en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Jo mere uddannelse vægtes i udligningssystemet, desto ringere incitament har kommunerne til at føre en offensiv uddannelsespolitik. Det er derfor også vigtigt, at uddannelseskriterierne i fremtidens udligningssystem tillægges langt mindre vægt. Begge kriterier går mod den hidtidige politiske ambition om, f.eks. via refusionsomlægningen, at det bedre skal kunne betale sig for kommunerne at hjælpe deres borgere i job og uddannelse.

I stedet bør udligningssystemet bygge på reelle kommunale rammevilkår (eksogene kriterier), der ikke kan påvirkes i den forkerte retning og samtidig medføre øget udligning.

Spørgeskemametoden er forbundet med meget stor usikkerhed og overvurderer uddannelsesniveaut

I spørgeskemaundersøgelsen er alle indvandrere i alderen 15-65 år uden uddannelsesoplysninger, som var i Danmark 30. juni 2016, blevet spurgt om deres uddannelsesniveau. Det betyder, at i alt 176.126 personer har deltaget i undersøgelsen. Det er herefter lykkedes at få svar fra 65.297 personer – altså 37 pct. For de øvrige personer har man efterfølgende tildelt dem en uddannelseskategori på baggrund af deres baggrundskarakteristika og den tilsvarende baggrundskarakteristika på de personer, der svarede og deres uddannelsesniveau.

Man baserer således vurderingen af den samlede uddannelsessammensætning på svarene fra en mindre gruppe, som ikke nødvendigvis er repræsentativ. F.eks. er det let at forestille sig, at de personer, der netop har svaret, er personer med stærkere baggrund end de, der ikke har svaret, og at man ikke fuldt har kunnet tage højde for dette ved blot at korrigere for observerbare karakteristika. Dette vil i givet fald overvurdere uddannelsesniveaut for gruppen.

Hertil kommer, at de personer, der så har svaret, har gjort det ud fra selvrapporeret uddannelsesniveaut. Det er ikke i sig selv et problem, hvis besvarelsenerne i gennemsnit er korrekte. Det er der dog meget der tyder på, at de ikke er. Derimod tyder det på, at respondenterne overvurderer deres eget uddannelsesniveaut.

I undersøgelsen er anvendt forskellige datakilder, og i nogle tilfælde er der oplysninger fra samme respondent fra flere kilder. Det gælder f.eks. for indvandrere, der har besvaret spørgeskemaet, men også har været ledige i perioden, hvorved der også forefindes en uddannelsesoplysning fra jobcentret. Sammenholdes disse to kilder for disse personer, viser den ene kilde - spørgeskemaet, at op mod 12 pct. har en kort videregående uddannelse, mens der er omtrent 0 pct. ifølge den anden kilde -

jobcentrenes oplysninger. Generelt har den største kilde WEB-undersøgelsen en højere uddannelsesfordeling end de øvrige kilder og disse besvarelser vil dominere besvarelserne fra jobcentrene. Respondenterne vurderer således, at de har et væsentligt højere uddannelsesniveau end jobcentret vurderer. I undersøgelsen fremføres det, at der er størst usikkerhed omkring oplysningerne fra jobcentret, men den store forskel indikerer en klar overvurdering. Særligt fordi det efterfølgende er spørgeskemaet, der er lagt til grund som primær kilde.

Konkluderende kan det siges, at der selvfølgelig altid er statistiske usikkerheder, når der foretages en spørgeskemaundersøgelse, men at det er meget problematisk, at en spørgeskemaundersøgelse med så stor usikkerhed og bias, vil skulle ligge til grund for den samlede økonomiske udligning mellem kommunerne i Danmark.

Værdien af uddannelse fra udlandet overvurderes i statistikken

I Danmarks Statistik uddannelsesoplysninger skelnes der ikke mellem uddannelse opnået i Danmark og udenfor Danmark. Hvis disse uddannelsesoplysninger i fremtiden lægges til grund i udligningssystemet, betyder det således, at en faglært uddannelse taget i USA, Syrien eller Italien har samme vægt som en faglært uddannelse taget i Danmark. Det er ikke i sig selv et problem, hvis det kan konstateres, at de forskellige uddannelser også performer lige godt i Danmark. Det gør de dog på ingen måde.

Blandt ikke-vestlige indvandrere er beskæftigelsesfrekvensen for dem, der har taget en faglært uddannelse i Danmark 22 pct. point højere end for de ufaglærte, mens forskellen kun er 7 pct. point, hvis uddannelsen er taget i udlandet, *jf. spørgeskemaundersøgelsen*. Altså er forskellen 3 gange så stor. Samtidig betyder det også, at en faglært uddannelse taget i udlandet (i gennemsnit) i langt højere grad performer som en tilsvarende ufaglært på det danske arbejdsmarked end som en faglært, der har taget uddannelsen i Danmark.

I konklusionen til spørgeskemaundersøgelsen fremgår det således også direkte:

”Sammenfattende viser kapitlet, at indvandreres uddannelsesniveau er afgørende for, hvor godt de klarer sig på arbejdsmarkedet. Uddannelse der er medbragt fra udlandet er dog i langt mindre grad end uddannelse opnået i Danmark relateret til en bedre performance på arbejdsmarkedet.”

Det bemærkes endnu engang, at det netop er uddannelser taget i udlandet, der berøres af opdateringen.

Et udligningssystem, der i høj grad baserer sig på uddannelsesoplysninger, hvor uddannelse taget i udlandet sidestilles med uddannelse taget i Danmark, vil således være mere misvisende i forhold til arbejdsmarkedet, end hvis personerne havde optrådt som ufaglærte.

Ustabil variabel

I besvarelsen af S. 280 (2017) til Folketinget lægger Økonomi- og Indenrigsministeren i udgangspunktet ikke op til at foretage spørgeskemaundersøgelsen regelmæssigt. Det betyder, at når nye indvandrere kommer til landet, vil de forsat stå som uoplyst, og uddannelsesoplysningerne for gruppen vil langsomt blive forældede. Dette medfører, at det er meget svært at justere udligningssystemet til, så systemet over tid er stabilt ift. den samlede omfordeling mellem kommunerne.

Dette tilsiger således, at man i højere grad bør lægge vægt på kriterier, der er stabile over tid.