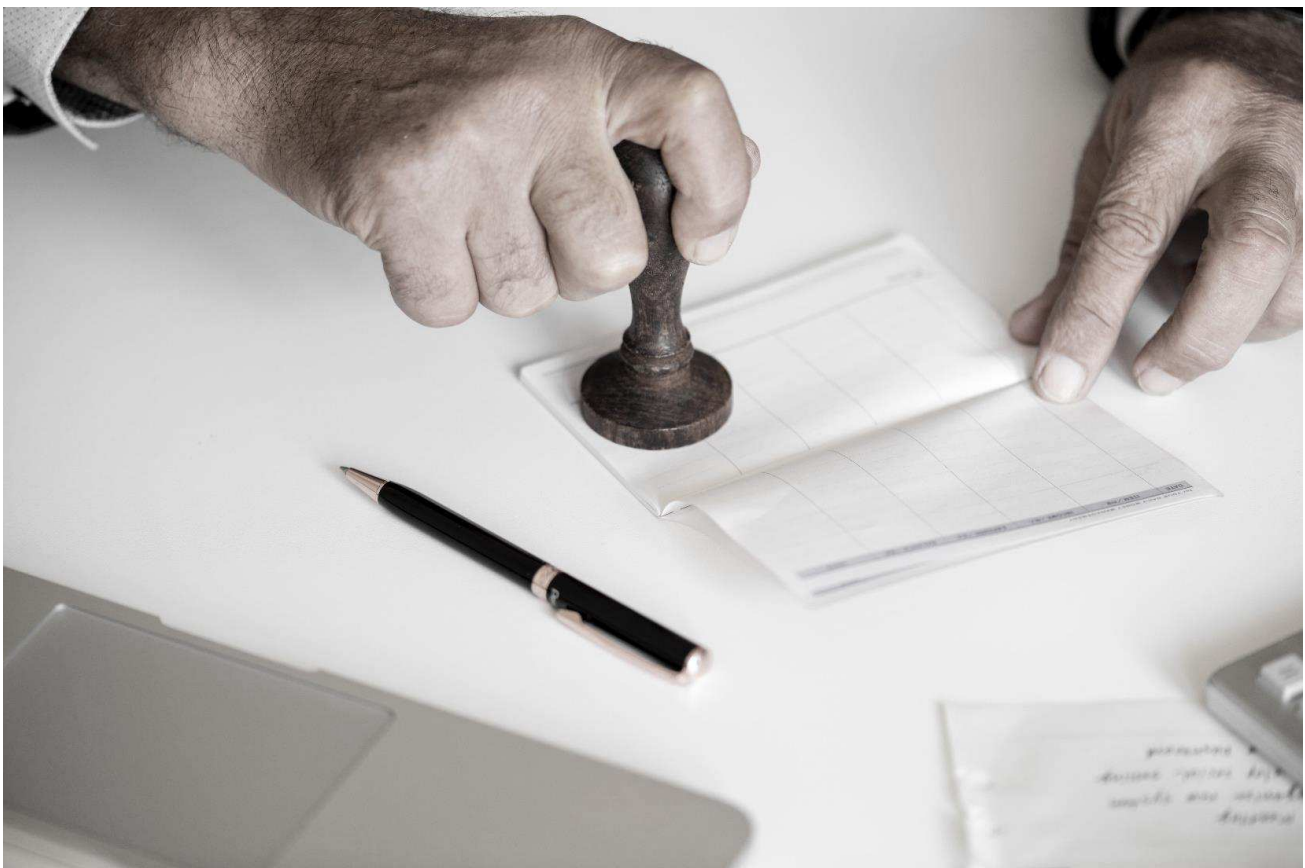


KOMMUNERNES REGISTRERING AF UDREJSTE UDLÆNDINGE

Afrapportering
Udlændinge- og Integrationsministeriet



20. december 2018

Implement Consulting Group
Strandvejen 54
2900 Hellerup

Tel +45 4586 7900
Email info@implement.dk
Implementconsultinggroup.com

CVR 32767788
Bank 4845-3450018236
SWIFT DABADKKK
Iban DK3030003450018236

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	1
1.1	Baggrund, formål og rapportens struktur.....	1
1.2	Resumé.....	2
2.	Metode	4
2.1	Kortlægningsdesign	4
2.2	Udvælgelse af kommuner	4
2.3	Datagrundlag	5
3.	Rammer for opgaveløsningen.....	6
3.1	Regelgrundlag.....	6
3.2	Myndigheder involveret i udrejsesager.....	9
4.	Hovedmålgrupper i udrejsesager	12
4.1	Tre hovedmålgrupper.....	12
4.2	Validitet af cpr-registreringer	12
4.3	Karakteristika ved udrejste flygtninge.....	13
5.	Den kommunale opgaveløsning.....	14
5.1	Kommunernes organisering af folkeregisteropgaven	14
5.2	Kommunernes sagsgange omkring registrering af udrejse	16
5.3	Forskelligheder i praksis	23
6.	Udfordringer og barrierer for effektiv registrering	25

1. INDLEDNING

Implement har i perioden oktober 2018 til december 2018 gennemført en kortlægning af kommunernes registrering af udrejste udlændinge for Udlændinge- og Integrationsministeriet.

I det følgende afrapporteres resultaterne af kortlægningen.

1.1 Baggrund, formål og rapportens struktur

Efter gældende regler er kommuner forpligtet til at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR for alle borgere i kommunen, herunder udlændinge. Det er således kommunernes ansvar at vurdere og registrere, om en person er forsvundet eller udrejst. Når en udlænding udrejser uden at framelde sig CPR er det i sagens natur en opgave, der beror på undersøgelser og ofte også skøn fra kommunernes side i forhold til at vurdere, om udlændingen er udrejst, eller om udlændingen fortsat opholder sig i landet.

Kommunerne udrejser personer i CPR- registret, der har forladt landet uden selv at registrere udrejse. Formodningen taler for, at en del udrejser først konstateres med en vis tidsforsinkelse. Denne kortlægning skal belyse eventuelle forskelle i kommunernes praksis i forhold til at vurdere, hvornår en person er forsvundet eller udrejst. Opdragsgiver har haft en række ønsker til kortlægningens indhold, som er imødekommet i rapportens fire dele som følger:

KAPITEL 3 OM RAMMER FOR OPGAVELØSNINGEN kortlægger lovgrundlaget og fortolkningen af reglerne for kommunernes opgaveløsning samt de kommunale og statslige myndigheders roller i forbindelse med at registrere udrejste udlændinge.

KAPITEL 4 OM HOVEDMÅLGRUPPER I UDREJSESAGER redegør for kortlægningens resultater i forhold til de tre hovedmålgrupper af udlændinge i kortlægningen (flygtninge, studerende og arbejdstagere). Dette kapitel indeholder tillige en vurdering af soliditeten af CPR-registreringen for de respektive målgrupper og en beskrivelse af, i hvilket omfang kommunerne har viden om fællestræk for de flygtninge, der rejser samt om, hvor de rejser hen, når de forlader Danmark.

KAPITEL 5 OM DEN KOMMUNALE OPGAVELØSNING kortlægger sagsgange, procedurer mv. i de kommuner, som har været omfattet af kortlægningen, herunder

- Hvordan kommunerne administrerer det lovgrundlag, der blev fremstillet i kapitel 3
- Hvordan kommunerne får viden om "inaktive" borgere, herunder om udrejste personer, og hvilke procedurer der leder til framelding af udrejste borgere i CPR-registeret
- Om kommunen har systematiske procedurer for at identificere de "inaktive" borgere
- I hvilket omfang kommunerne undersøger sagerne, herunder hvordan kommunerne følger op på flygtninge, arbejdstagere og studerende, der forsvinder / formodes udrejst.
- Hvilken kontakt kommunerne har til udlændingemyndighederne
- Om der er forskelle i rutiner og udfordringer i forhold til de i kapitel 4 nævnte målgrupper
- Om nogle kommuner har en særlig effektiv praksis på området

KAPITEL 6 OM UDFORDRINGER OG BARRIERER FOR EFFEKTIV REGISTRERING samler op på en række punkter, som kommunerne har peget på i forhold til, hvilke justeringer i fx regelgrundlag eller dataunderstøttelse der ville kunne fremme en mere effektiv kommunal registrering af udrejste udlændinge og dermed også et mere solidt datagrundlag på området.

1.2 Resumé

Det er den enkelte kommune, som skal sikre korrekt bopælsregistrering i CPR for alle borgere i kommunen, herunder udlændinge. CPR-registreringen (folkeregistret) udgør en del af kommunernes borgerservice, der udover indrejse også omfatter flytning, sygesikring, vielser, pas, kørekort mv. Borgerserviceopgaven kan organisatorisk være forankret ret forskelligt i kommunen, fx under økonomi-, social-, kultur- eller teknikforvaltningen.

Kortlægningen viser, at kommunernes kontrol med CPR-registreringen som hovedregel tilgås fra et ydelsesperspektiv. Interviews og workshops med kommuner giver det indtryk, at forkert bopælsregistrering ofte har sammenhæng med, at borgere modtager ydelser, som de ikke er berettiget til. Generelt kan det handle om, at borgere ved at oplyse en anden adresse end den faktiske bopæl uberettiget modtager ydelser som fx udeboende SU, boligsikring, børnetilskud til enlige og økonomisk friplads eller ydelser, hvor bopælsregistrering med ægtefælle eller samlever vil mindske den samlede ydelsesmodtagelse som følge af et loft over ydelsen, herunder fx kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse.

I forhold til registrering af udrejste udlændinge har kommunerne typisk fokus på, om udlændinge rejser ud med ydelser, som de som følge af den faktiske udrejse ikke længere er berettiget til. Sådanne ydelser kan eksempelvis vedrøre pensionstillæg, kontanthjælp, uddannelsesstøtte eller træk på sundhedsydelser. Det forhold, at kommunerne går til registreringsopgaven ud fra et ydelsesperspektiv, har sammenhæng med, at bopælsregistreringen typisk er indgangen til en lang række ydelser, som ofte helt eller delvis finansieres af kommunerne. Validiteten i kommunernes registrering har dermed også sammenhæng med, hvilket kontroltryk der ledelsesmæssigt og politisk er opbakning til at udøve over for borgerne, hvor mange ressourcer der stilles til rådighed for registreringsarbejdet, og hvilke processer og arbejdsgange kommunen har mulighed for at tage i anvendelse for at sikre korrekt bopælsregistrering. Kortlægningen viser, at det er muligt at identificere en lang række fællestræk ved kommunernes opgaveløsning, men at der også er en række forskelle på tværs af kommunerne, som har betydning for den enkelte kommunes registrering af udrejste udlændinge.

Det har været en del af opgaven at søge at afdække, hvor solid kommunernes registrering af udrejste udlændinge er. Kommunerne vurderer selv, at der er betydelig variation mellem soliditeten af registreringerne på tværs af de tre hovedmålgrupper for analysen. Kommunerne vurderer, at der stort set ikke er forskel mellem antallet af bopælsregistrerede flygtninge (ekskl. familiesammenførte) og det antal, der opholder sig i kommunen, og at flygtninge er den gruppe, de har mest "styr på". Det er således vurderingen, at cpr-oplysningerne om udrejste flygtninge giver et retvisende billede af, hvor mange flygtninge der er udrejst af landet.

I forhold til både studerende og arbejdstagere vurderer kommunerne derimod, at der er en overregistrering forstået på den måde, at der er registreret flere, end der rent faktisk opholder sig i kommunerne. Der er forholdsvis store spænd i kommunernes vurdering af overregistreringen (fra ca. 1 til 15-20 procent), og kommunerne har endvidere peget på, at der er et vist element af "gynger og karruseller" i vurderingen. De angivne forskelle udgør bedste bud på en "netto betragtning", som dermed kan dække over, at en vis underregistrering udlignes af en tilsvarende overregistrering. En enkelt kommune har vurderet, at den efter en "oprydning" i arbejdstagergruppen nu samlet set har en underregistrering af arbejdstagere i kommunen.

Kommunerne har peget på en række barrierer i forhold til at opdage og administrere udrejse af udlændinge. Disse barrierer omfatter bl.a. muligheder for løbende screening af bopælsregistreringer, transparens omkring gyldighed af opholdsgrundlag, diskrepans

mellem lovgrundlag og digital kommunikation, muligheder for samarbejde med udenlandske myndigheder og indhentning af oplysninger fra private aktører som boligselskaber, banker og arbejdsgivere.

Endelig viser kortlægningen, at samarbejdet mellem kommuner og udlændingemyndighederne er begrænset i forhold til registrering af udrejste udlændinge. Kommunerne har peget på en række muligheder for at forbedre samarbejdet og kvaliteten af kommunernes registrering, herunder ved at forbedre brugervenligheden i Udlændinge Informations Portalen (UIP) og ved at lade oplysningerne om tildeling og ophør af opholdsgrundlag for udlændinge flyde bedre mellem udlændingemyndighederne og kommunerne, så kommunerne i højere grad bliver adviseret om, for hvornår udlændinges udrejse skal finde sted.

2. METODE

2.1 Kortlægningsdesign

Det er under kortlægningen tilstræbt at belyse problemstillingen om registrering af udrejste udlændinge fra en række forskellige vinkler, herunder ved at belyse regler på området, ved at inddrage alle relevante statslige aktører og ved at inddrage et stort antal kommuner i analysen. Implement har løbende drøftet kortlægningsdesign i form af bl.a. udvælgelse af kommuner samt indhold af spørgerammer og workshops med Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Kortlægningen har omfattet en række relevante statslige aktører i form af Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Statsforvaltningen samt Økonomi- og Indenrigsministeriet, som er ressortansvarligt for CPR-lovgivningen.

Kortlægningen af kommunernes registrering af udrejste udlændinge beror i sagens natur i høj grad på dialog med kommunerne. Vi har derfor lagt vægt på at inddrage et stort antal kommuner i analysen, på at gennemføre stedlige besøg hos de enkelte kommuner og på at involvere disse i både interviews og workshopforløb med henblik på at skabe et vidensgrundlag af høj kvalitet i forhold til den kommunale opgavevaretagelse. Det er i særlig grad medarbejdere og ledere, der arbejder med kommunernes bopælsregistrering, som har været involveret i kortlægningen. I nogle tilfælde er der tillige modtaget input og bidrag fra medarbejdere fra ydelseskontrollen. Dette afhænger bl.a. af den enkelte kommunes organisering.

Opgaven har som udgangspunkt været at kortlægge, hvordan registreringen af udrejste udlændinge foregår i kommunerne, på hvilket grundlag den hviler og hvilke forskelle der måtte være mellem forskellige målgrupper og kommunerne. Vi har dog også benyttet lejligheden til at opsamle oplysninger om en række barrierer, der gør sig gældende for en mere effektiv registreringspraksis i kommunerne samt forskellige bud på, hvilke tiltag der kan iværksættes i det omfang, der måtte være et ønske om at overkomme disse barrierer.

2.2 Udvalgelse af kommuner

Det har været afsættet for kortlægningen, at dataindsamlingen skulle foretages hos 10-15 kommuner, der tilsammen udgør et omtrent repræsentativt udsnit af landets kommuner i forhold til geografi og (til dels) størrelse.


Desuden har det naturligvis været et centralt hensyn, at de udvalgte kommunerne skal have forsvindings- og udrejsesager vedrørende udlændinge, da der i modsat fald ikke er noget at kortlægge. Sidstnævnte hensyn har nødvendiggjort, at der blev udvalgt kommuner med en vis volumen af indbyggere med opholdsgrundlag på baggrund af asyl, studie og erhverv. Det har imidlertid også betydet en underrepræsentation af særligt mindre kommuner.

Implement har samtidig ved udvælgelsen søgt at tage hensyn til, at de enkelte kommuner repræsenterede en vis variation i organiseringen af CPR-området, så der i videst muligt omfang var mulighed for at få forskellige praksisser belyst under kortlægningen.

Implement har med afsæt i ovenstående i samarbejde med opdragsgiver identificeret 15 kommuner, som blev inviteret til at deltage i interviews og efterfølgende workshopforløb. Af disse 15 kommuner havde de 13 mulighed for at stille op til interview inden for projektperioden, og ni kommuner havde mulighed for at deltage i det efterfølgende workshopforløb.

De 13 kommuner, der indgik i interviewrunden, er angivet på kortet og i tabellen nedenfor. Her fremgår tillige nøgleoplysninger om antal indbyggere og udlændinge for hver kommune. Det er i tabellen markeret med en lidt mørkere farve, hvilke kommuner der tillige deltog ved workshopforløb

Overblik over kommuner i kortlægningen samt udlændingetal i 2017



Kommune	Indbyggertal	Flygtninge mv.	Erhverv	Studie
Ballerup	48.231	266	274	132
Esbjerg	115.905	1.197	684	287
Gladsaxe	68.775	442	1.450	554
Herning	88.386	905	547	172
Horsens	89.030	906	347	238
Kolding	92.282	1.025	382	286
Lyngby-Taarbæk	55.240	456	731	684
Nordfyns	29.446	292	109	99
Næstved	82.581	904	197	179
Odense	200.563	1.801	802	840
Rødovre	38.492	151	394	211
Aalborg	211.937	2.047	1.031	711
Aarhus	335.684	3.015	2.234	1.766

2.3 Datagrundlag

Kortlægningen hviler på følgende datagrundlag:

- Data om udlændinge i danske kommuner med henblik på valg af kommuner. Data er bl.a. stillet til rådighed af Udlændinge- og Integrationsministeriet
- Regler på området, som er anvendt til at beskrive, hvilke myndigheder der har hvilke opgaver på udlændingeområdet, samt hvilket formelt indhold der er i den kommunale opgavevaretagelse. Der er i mindre omfang tillige gennemgået kommunale retningslinjer på området, som er stillet til rådighed af nogle af de interviewede kommuner.
- Interviewdata fra interviews med statslige myndigheder, jf. ovenfor. Disse interviews er gennemført som stedlige interviews.
- Interviewdata fra interviews med kommuner, som er anvendt til at beskrive den kommunale opgaveløsning og til at identificere relevante temaer for det efterfølgende workshopforløb. Alle interviews er – med undtagelse af et enkelt, hvor praktiske hensyn ikke tillod det – gennemført som stedlige interviews hos den enkelte kommune.
- Resultater fra workshopforløb med i alt ni kommuner. Der er gennemført en workshop i den vestlige del af landet med i alt fem kommuner og en i den østlige del af landet med i alt fire kommuner. Ved de to workshops behandlede vi bl.a. soliditeten af datagrundlag fordelt på målgrupper, validerede de typiske processer i kommunerne i forhold til udrejseregistrering af udlændinge og drøftede barrierer og mulige løsninger på udfordringer i forhold til en effektiv kommunal registreringspraksis. De to workshops fandt sted i hhv. Aarhus og København.

3. RAMMER FOR OPGAVELØSNINGEN

3.1 Regelgrundlag

3.1.1 Kommunernes pligt til korrekt bopælsregistrering.

Efter CPR-lovens § 6, stk. 1, er det den enkelte kommune, som er forpligtet til at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR for alle borgere i kommunen, herunder udlændinge.

Kommunen skal efter CPR-lovens § 6, stk. 1, i CPR registrere enhver på dennes bopæl i kommunen, hvis vedkommende skal være registreret her i landet efter CPR-lovens kapitel 4-6. Ved bopæl forstås det sted (bolig), hvor en person regelmæssigt sover, når denne ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor denne har sine ejendele.

Kommunen skal registrere den, der ingen bopæl har, på vedkommendes faste opholdssted i kommunen uanset dets karakter (§ 6, stk. 2).

Kommunen må ikke registrere en person på en adresse, hvis der er tvivl om, hvorvidt vedkommende bor eller opholder sig der, men skal først undersøge sagen, herunder ved anvendelse af reglerne i CPR-lovens § 10, stk. 2 og 3., jf. CPR-lovens § 6, stk.3, 2. pkt..

Den hidtidige bopælskommune skal fortsat have registreret den, der intet fast opholdssted har, men kommunen skal registrere den pågældende som fraflyttet den tidligere adresse – det vil sige som værende uden fast bopæl i kommunen. Kommunalbestyrelsen skal med mellemrum tage sagen op for at vurdere, om der kan fastlægges en bopæl eller et fast opholdssted (§ 6, stk. 4.).

Den hidtidige bopælskommune skal registrere den, der resultatløst er eftersøgt, som forsvundet, indtil vedkommende er fundet eller har givet sig til kende. Kommunalbestyrelsen skal med mellemrum tage sagen op for at vurdere, om der kan fastlægges en bopæl eller et fast opholdssted (§ 6, stk. 5.).

3.1.2 Regler om registrering ved tilflytning fra udlandet

Efter CPR-lovens kapitel 5 er betingelserne for bopælsregistrering på grundlag af tilflytning følgende:

- Vedkommende skal opholde sig her i landet i over 3 måneder (§ 16, stk. 1)
- Tilflyttere fra et andet nordisk land uanset vedkommendes statsborgerskab samt statsborgere i et EU/EØS-land eller Schweiz (samt disses familiemedlemmer fra 3. lande) kan dog være i landet i op til 6 måneder uden at skulle anmelde flytningen til tilflytningskommunen.
- Vedkommende har erhvervet en bopæl eller et fast opholdssted her i landet, og
- Vedkommende kan fremvise dokumentation for lovligt ophold her i landet (§ 16, stk. 5).

Det ligger til grund for punkt 4, at Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen efter Udlændingelovens §44, stk. 1 videregiver uden udlændingens samtykke til den kommune, hvor udlændingen bor eller opholder sig, eller hvortil udlændingen visiteres, jf. integrationslovens § 10, stk. 1, eller flytter fra udlandet, oplysninger om:

- 1) at udlændingen er meddelt registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne,
- 2) at udlændingen er meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse eller afslag herpå,

- 3) at udlændingen er meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse efter afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse
- 4) at udlændingens opholdstilladelse er nægtet forlænget, er bortfaldet eller er inddraget.

Personer, som indrejser her til landet for at bosætte sig, har pligt til at anmelde indrejse til bopælskommunen. Pligten til at anmelde flytning indtræder 5 dage efter betingelserne nævnt under punkt 2 og 3 er opfyldt (§ 16, stk. 2, 4. pkt.).

Hvis kommunen har en særlig grund til at tvivle på, at opholdet her i landet vil vare over 3 måneder, kan kommunen vente med at registrere tilflytningen, medmindre vedkommende kan forevise en dokumentation, der efter kommunens opfattelse sandsynliggør, at opholdet vil have den nødvendige længde (§ 16, stk. 4). Personer, som indrejser første gang med en opholdstilladelse udstedt med henblik på varigt ophold, skal altid anses for at opfylde den tidsmæssige betingelse for registrering.

I fobindelse med indrejsen har kommunerne forskellige muligheder for at indrette sin administration således, at kommunen samtidig med en borgers anmeldelse af indrejse, behandler og i CPR registrerer oplysning om en forventet udrejsedato.

Registrering i CPR af tilflytning fra udlandet forudsætter således for ikke-nordiske statsborgere, at disse enten har opholdstilladelse eller -bevis efter udlændingeloven eller forskrifter udstedt i medfør heraf eller har en bekræftelse fra Udlændingestyrelsen på, at de efter udlændingelovgivningen er fritaget for opholdstilladelse eller -bevis (CPR lovens §17, stk 1).

3.1.3 Registrering ved fraflytning fra udlandet

Enhver, som fraflytter til udlandet, skal registreres som udrejst. Vedkommende skal anmelde fraflytningen til bopælskommunen inden udrejsen. Ophold i udlandet over 6 måneder skal altid anmeldes som en fraflytning til udlandet. Hvis opholdet i udlandet varer 6 måneder eller derunder og den hidtidige bolig opretholdes til fuld rådighed, har vedkommende efter anmodning ret til at forblive registreret med bopæl dér (CPR-lovens § 24, stk. 1).

Opretholdes den hidtidige bolig ikke til fuld rådighed under et ophold i udlandet på 6 måneder eller derunder, skal kommunalbestyrelsen foretage en konkret vurdering af, om der er tale om en fraflytning til udlandet eller ej (CPR-lovens § 24, stk. 1).

Korte besøg her i landet betragtes ikke som en afbrydelse af opholdet i udlandet, så længe vedkommende i det anførte tidsrum sover flest gange i udlandet (CPR-lovens § 24, stk. 2).

En udenlandsk statsborger, som udrejser for at aftjene sin værnepligt, skal uanset længden af opholdet i udlandet registreres som udrejst (CPR-lovens § 24, stk. 4).

Personer, der af arbejdsmæssige og lignende grunde i en periode på over 6 måneder overnatter størstedelen af tiden i udlandet, men som i denne periode tilbringer hovedparten af weekender, fridage, ferier og lign. på bopælen her i landet har ret til at forblive registreret på bopælen her i landet (CPR-lovens § 24, stk. 7).

Personer, som opholder sig i et andet nordisk land, skal registreres som udrejst, hvis den lokale registreringsmyndighed i tilflytningslandet meddeler, at vedkommende skal registreres som tilflyttet dette land (CPR-lovens § 25, stk. 1).

Kommunen kan først registrere personer, som har anmeldt fraflytning til et andet nordisk land, som udrejst, når den lokale registreringsmyndighed i tilflytningslandet har meddelt, at vedkommende er registreret som bosat der. I alle andre tilfælde forbliver vedkommende

registreret i sin hidtidige kommune, eventuelt som fraflyttet den tidligere adresse (CPR-lovens § 25, stk. 2).

Som fraflytningsdato for personer, som bliver registreret i et andet nordisk land, anvendes den dato, indflytningslandet registrerer som tilflytningsdato. I alle andre tilfælde registreres udrejsedatoen som fraflytningsdato. Dette gælder også for udenlandsophold, som efterfølgende viser sig at få en sådan længde, at den pågældende skal registreres som udrejst, (CPR-lovens § 26, stk. 1-2).

3.1.4 Kontrol med bopælsregistrering

Efter CPR-lovens § 10, stk. 1, skal en kommune, der får en formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret, undersøge sagen for at rette eventuelle fejl. Undersøgelsen foretages af den kommune, hvor vedkommende er registreret, medmindre der kendes en bestemt adresse i en anden kommune, hvor vedkommende menes at opholde sig. I sidstnævnte tilfælde foretages undersøgelsen af denne kommune.

Bestemmelsen indebærer, at kommunen har pligt til berigtige en persons bopælsregistrering i CPR, herunder udrejse, tilbage i tid, hvis kommunen får en formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret.

Kommunen kan til brug for undersøgelsen af en persons bopælsforhold ud over de oplysninger, som den har adgang til efter anden lovgivning, afkræve følgende oplysninger (CPR-lovens §10, stk 2):

1. En nærmere redegørelse fra vedkommende selv om dennes bopælsforhold.
2. En erklæring fra husejer eller lejer om, hvem der flytter til eller fra dennes ejendom eller lejlighed, samt om, hvem der bor eller opholder sig i ejendommen eller lejligheden.
3. Oplysninger fra virksomheder, der er pålagt befordringspligt efter postloven, private tele- og forsyningsselskaber, private boligselskaber og -foreninger, arbejdsløsheds-kasser, fagforeninger og pengeinstitutter med henblik på at fastlægge vedkommendes bopælsforhold.

Kommunen kan til brug for undersøgelsen af en persons bopælsforhold indhente oplysninger i elektronisk form fra andre offentlige myndigheder, (§ 10, stk. 3.). Oplysningerne kan indhentes som led i behandlingen af en enkelt sag eller som led i en generel søgning til brug for kontrol.

Disse oplysninger kan eksempelvis vedrøre brugen af sundhedskort, udbetaling af lønindkomstdata om indkomst fra e-indkomstregistret, modtagelse af offentlige forsørgelsesydelse eller tilskud.

Udover de oplysninger, der er nævnt ovenfor, kan kommunen endvidere indhente oplysninger til undersøgelse af en persons bopælsforhold fra øvrige dele af den kommunale forvaltning (fx børne- og ungdomsforvaltningen, socialforvaltningen eller beskæftigelsesforvaltningen) samt andre offentlige myndigheder (fx UDK) til brug for oplysning af sagen.

Det følger således af forvaltningsloven (§31, stk.1), at en offentlig myndighed har pligt til at videregive en oplysning på begæring af en anden forvaltningsmyndighed, hvis den er af betydning for denne myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Det gælder dog ikke tavshedsbelagte oplysninger.

3.1.5 Udfald af undersøgelser vedr. udlændinges bopælsregistrering

Kommuner skal sikre en tilstrækkelig oplysning af sager om forkert bopælsregistrering og evt. udrejse efter almindelige forvaltningsretslige principper forud for kommunens afgørelse i konkrete sager om bopælsregistrering

Der kan peges på fire udfald af sager om ukorrekt bopælsregistrering af udlændinge – altså i sager, hvor kommunen med sikkerhed konstaterer, at udlændingen ikke opholder sig på den registrerede bopælsadresse.

Som hovedregel registreres personer, der ikke opholder sig på den registrerede bopæl som:

- **Udrejst.** Personen kan optræde som udrejst i CPR i sager, hvis personen opholder sig i udlandet. Det er således op til kommunen at løfte bevisbyrden for udrejse.
- **Fraflyttet.** Personen kan blive registreret på en anden adresse i kommunen eller en anden kommune, når adressen er kendt.

I tilfælde, hvor hverken udrejse eller flytning kan fastslås kan udfaldet af sagen være:

- **Uden fast bopæl.** Personen kan optræde i CPR som uden fast bopæl i tilfælde, hvor personens opholdssted ikke kan identificeres.
- **Forsvundet.** Personen kan optræde i CPR som forsvundet i sager, hvor personen har været eftersøgt resultatløst af kommunen.

Personer, som de facto opholder sig i landet skal fortsat være bopælsregistreret det sted de opholder sig selvom opholdsgrundlaget er ophørt. Det gælder også personer i udrejsecentre frem til udrejsen.

Det bemærkes i øvrigt, at CPR-registrerede personer beholder deres CPR-nummer permanent efter udrejse.

3.1.6 Særlige regler i CPR-loven om partshøring forud for afgørelser om udrejse

Hvis en kommune efter foretagne undersøgelser af en sag mener, at en person er forkert registreret, skal kommunen skriftligt opfordre vedkommende til at melde flytning inden 14 dage, idet kommunen samtidig skal oplyse om grundlaget for denne opfattelse (CPR-lovens §11, stk 1).

Hvis kommunen ikke inden 14 dage efter, at brevet må antages at være kommet frem, har modtaget nogen reaktion, som ændrer kommunens opfattelse af den korrekte adresse, eller har det ikke været muligt at kontakte vedkommende, sørger kommunen for at registrere den korrekte adresse, herunder en eventuel udrejse (CPR-lovens §11, stk 2.).

Kommunen skal skriftligt meddele vedkommende afgørelsen om adresseændringen og om grundlaget herfor, samt vejlede om klageadgang til Økonomi- og Indenrigsministeriet (CPR-lovens §11, Stk. 3).

3.2 Myndigheder involveret i udrejsesager

Udrejsesager involverer i hovedtræk seks myndigheder:

- Kommunerne
- Udlændingestyrelsen
- Statsforvaltningen
- Styrelsen for International Rekruttering og Integration
- Politiet

- Økonomi- og indenrigsministeriet

3.2.1 Kommunerne (Kommunalbestyrelsen)

Kommunerne har overordnet ansvaret for folkeregistrering efter CPR-loven. I forhold til udlændinge forestår kommunerne:

- Afgørelser om indrejse af udlændinge, der tilflytter kommunen, herunder bopælsregistrering
- Bopælsregistrering og eventuel flytning
- Kontrol med at borgere er bopælsregistreret, der hvor de rent faktisk opholder sig.
- Udrejse af borgere, der ikke opholder sig i kommunen længere.

3.2.2 Udlændingestyrelsen

Udover indkvarteringen af flygtninge, asylansøgere og udviste udlændinge varetager Udlændingestyrelsen en række opgaver vedrørende behandling af ansøgninger om tilladelser til midlertidigt og permanent ophold i Danmark, herunder:

- Ansøgning om asyl
- Ansøgninger om familiesammenføring til Danmark, Færøerne og Grønland. Styrelsen behandler også ansøgninger om pas samt forlængelse, bortfald og inddragelse af opholdstilladelser på familiesammenføringsområdet.
- Sager om permanent opholdstilladelse uanset om det forudgående tidsbegrænsede ophold er givet af Udlændingestyrelsen (asyl/familiesammenføring) eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration (erhverv/studie).
- Forlængelse, bortfald og inddragelse af opholdstilladelser.
- Sager om administrativ udvisning mv.

Det er en forudsætning for kommunernes indrejse af udlændinge, at den udenlandske borger har et gyldigt opholdsgrundlag. Borgere fra nordiske lande og EU/EØS-lande kan opholde sig i Danmark på andre vilkår end borgere fra tredjelande, jf. de efterfølgende afsnit.

3.2.3 Statsforvaltningen

Statsforvaltningen behandler ansøgninger om opholdsdokumenter til EU-borgere og deres familier efter EU-opholdsbekendtgørelsen.

Opholdsdokumentet er bl.a. en forudsætning for, at tilflyttede EU-borgere eller familiemedlemmer til en EU-borger efterfølgende hos kommunen kan opnå CPR-nr., sygesikringsbevis m.v.

Opholdsdokumenter er en fælles betegnelse for de beviser for ret til ophold efter EU-opholdsbekendtgørelsen, som Statsforvaltningen udsteder til henholdsvis EU-borgere samt til familiemedlemmer, der er statsborgere i et land uden for EU/EØS (tredjelandssstatsborgere). Til EU-borgere udstedes et opholdsregistreringsbevis, mens der til familiemedlemmer, der er fra tredjelande, udstedes et opholdskort.

3.2.4 Styrelsen for international rekruttering og integration

SIRI er - sammen med Udlændingestyrelsen - ansvarlig for at behandle ansøgninger om opholdstilladelse til tredjelandssstatsborgere, dvs. statsborgere i et land uden for Norden

og EU/EØS, som skal have en opholdstilladelse for at opholde sig i Danmark i forbindelse med:

- Erhverv
- Studie og forskning
- Au pair.

Administrationen omfatter, udover behandling af ansøgninger, forlængelse, inddragelse og konstatering af bortfald. EU-opholdsområdet forventes overført til SIRI pr. 1. april 2019.

3.2.5 Politiet

Politiet forestår den indledende registrering af borgere fra tredjelande, der søger asyl i Danmark. Politiet kan være involveret i eftersøgningen af forsvundne personer og gennemføre udrejsekontrol, fx når styrelserne anmoder herom ved mistanke om, at en udlænding opholder sig i landet efter ophørt opholdsgrundlag. Endvidere forestår politiet ledsagelse ud af landet i sager om udrejse som følge af udvisning.

3.2.6 Økonomi- og Indenrigsministeriet

CPR-lovgivningen henhører under Økonomi- og Indenrigsministeriets ressort. Ministeriet er klageinstans for CPR-sager truffet af kommunerne, men ministeriet er ikke egentlig tilsynsmyndighed, der kan tage sager op af egen drift i forhold til kommunernes sagsbehandling og administration af folkeregisterområdet.

4. HOVEDMÅLGRUPPER I UDREJSESAGER

4.1 Tre hovedmålgrupper

Kortlægningen har omfattet tre hovedmålgrupper af udlændinge, nemlig 1) flygtninge, 2) studerende og 3) arbejdstagere.

Kommunerne har givet udtryk for, at det særligt er studerende og arbejdstagere, som udgør de primære grupper i udrejsesager, mens dette sjældnere er tilfældet for flygtninge.

Kommunerne har endvidere gjort opmærksom på, at de har forskellig sammensætning af de enkelte grupper. Eksempelvis har byer med mange uddannelsesinstitutioner typisk en relativ høj andel af udenlandske studerende. Kommuner med høj grad af landbrug vil tilsvarende typisk have en høj andel af visse typer af udenlandske arbejdstagere, herunder sæsonbetonede, og kommuner med store entreprenørvirksomheder vil have andre typer af udenlandske arbejdstagere. Endelig er der forskelle på, hvilke grupper af flygtninge som forskellige kommuner har en relativ høj andel af. Nogle kommuner har således en relativ høj andel af syrere, andre en relativ høj andel af flygtninge fra Afrikas horn osv.

4.2 Validitet af cpr-registreringer

Det har været en del af kortlægningen i samarbejde med kommunerne at belyse og vurdere validiteten af cpr-registreringerne i kommunerne. Emnet er dels berørt ved interviews, og der er i særlig grad gået i dybden med dette spørgsmål ved de to workshops. Generelt er det vurderingen, at der finder en vis overregistrering sted, men at denne er forskellig på tværs af målgrupper og stort set ikke gør sig gældende for flygtninge, med mindre der henregnes familiesammenførte til denne gruppe.

Formodningen om overregistrering baserer sig bl.a. på, at der typisk modtages et stort antal valgkort retur fra udlændinge med adressaten ukendt, ligesom en stor del af de udlændinge, der udrejses, baserer sig på sager, der er forholdsvis gamle. Det bemærkes, at det kan skabe en formodning og dermed en undersøgelsespligt for kommunen i medfør af CPR-lovens § 10

Flere kommuner har samtidig peget på, at den nævnte overregistrering, der særlig gør sig gældende for studerende og arbejdstagere (og familiesammenførte til flygtninge), er en "nettovurdering", og at der er et element af "gynger og karruseller" i vurderingen. Der vil således være personer inden for de nævnte grupper, der opholder sig i Danmark uden at være registreret, men det er vurderingen, at der samlet set er flere, der er bopælsregistreret i Danmark uden at have ophold i landet.

Kortlægningen viser, at kommunerne vurderer validiteten af bopælsregistreringen inden for de forskellige grupper som følger:

- **Flygtninge (og familiesammenførte):** Kommunerne vurderer, at der stort set ikke er forskel mellem antallet af bopælsregistrerede flygtninge og det antal, der opholder sig i kommunen. Kommunerne vurderer samstemmende, at der er tale om mellem 0 og 0,5 procent overregistrering. Alle kommuner angiver, at flygtninge er den gruppe, de har mest "styr på", og flere peger på, at dette har sammenhæng med, at flygtninge er i jævnlig kontakt med andre dele af kommunen under deres ophold i kommunen. I det omfang familiesammenførte til flygtninge medregnes i gruppen af flygtninge, er det kommunernes vurdering, at overregistreringen er ca. 5-10 procent.
- **Studerende:** For de studerendes vedkommende vurderes overregistreringen temmelig forskelligt blandt kommunerne. Alle er enige om, at der er registreret flere studerende, end der opholder sig i kommunerne. Flere kommuner vurderer dog, at denne

overregistrering alene udgør 1-2 procent, mens ligeså mange kommuner vurderer, at der er tale om en overregistrering på 15 procent. En enkelt kommune vurderer, at overregistreringen udgør 20 procent. Der er således relativ stor forskel på, i hvilket omfang kommunernes registreringer af studerende vurderes at være retvisende. Kommunerne peger bl.a. på, at de studerende ofte rejser hjem uden at framelde sig CPR, da det ofte ikke "falder dem ind", at de skal registrere udrejse efter endt studieophold. De kommuner, der mener at have en retvisende registrering, har ofte et tæt samarbejde med uddannelsesinstitutioner og kollegier, eller de noterer forventet hjemreisetidspunkt i forbindelse med den studerendes indrejse.

- **Arbejdstagere:** De fleste kommuner vurderer, at der er en overregistrering af arbejdstagere på ca. 5 procent. En enkelt kommune vurderer dog, at der er tale om en overregistrering på 20 procent, mens en anden kommune omvendt vurderer, at der er tale om en underregistrering på 6 procent, dvs. at der totalt set er flere arbejdstagere i kommunen, end der er registreret. Denne kommune angiver at have foretaget en "oprydning" inden for gruppen af arbejdstagere og under denne oprydning har udrejst de arbejdstagere, som ikke havde ophold i kommunen. Skønnet er netto for udenlandske arbejdstagere, der opholder sig i kortere tid end 3 måneder – dvs grænsegængere mv.

Kommunerne angiver, at gode samarbejder med arbejdsgivere og udlejere kan være vigtige kilder til oplysninger om, hvorvidt arbejdstagere fortsat opholder sig i kommunen.

4.3 Karakteristika ved udrejste flygtninge

Det har været en del af opdraget at søge at belyse, om der kan identificeres fællestræk ved de flygtninge, der udrejser fra Danmark. Generelt skal det fremhæves, at kommunerne finder det meget vanskeligt at foretage en vurdering af fællestræk blandt udrejste flygtninge. Det er ikke oplysninger, som kommunerne indsamler eller har behov for, og det er derfor ikke vurderinger, som det falder kommunerne let at foretage. Hertil kommer, at kommunerne har peget på, at selvom panelkommunerne måtte kunne give en karakteristik af gruppen af udrejste flygtninge, har kommunerne forskellige sammensætninger af flygtninge, hvorfor der vil kunne være en indbygget skævhed i forhold til kommunerne på landsplan.

Med disse forbehold har nogle af panelkommunerne alligevel forsigtigt vurderet, at der formentlig udrejser forholdsvis mange enlige mænd og forholdsvis mange kvinder med børn.

5. DEN KOMMUNALE OPGAVELØSNING

5.1 Kommunernes organisering af folkeregisteropgaven

Folkeregistret udgør en del af kommunernes borgerservice, der udover indrejse også omfatter flytning, sygesikring, vielser, pas, kørekort mv. Borgerserviceopgaven kan organisatorisk være forankret ret forskelligt forvaltningsmæssigt under centralforvaltningen fx under økonomi-, social-, kultur- eller teknikforvaltningen.

5.1.1 Organisering af adresse- og ydelseskontrol

De væsentligste organisatoriske forskelle set i forhold til opgaveløsningen knytter sig til placeringen af kontrolopgaven med adresse og ydelsessager. Der kan overordnet peges på to modeller:

- Adskilt adresse- og ydelseskontrol
- Sammenhængende adresse- og ydelseskontrol

Ved adskilt adresse- og ydelseskontrol forestår kommunens kontrolenhed, der typisk er knyttet til beskæftigelses- og socialforvaltningen, undersøgelser af sager om formodet fejludbetalinger af offentlige indkomsterstøttende ydelser og tilskud, mens folkeregistret håndterer undersøgelser af sager om formodet forkert bopælsregistrering.

Ved sammenhængende adresse- og ydelseskontrol varetager ydelseskontrollen både undersøgelse af adresse- og ydelsesmæssige forhold. Ved denne model påhviler det som regel folkeregistret at kontakte borgeren og senere meddele afgørelser i addressesager. I enkelte kommuner træffer kontrolenheden imidlertid også udrejseafgørelser på vegne af folkeregistret – fx i Odense Kommune.

Det understreges, at ydelsessager oftest har en adresseproblematik. Det betyder, at undersøgelsen af adresse- og ydelsesforhold oftest udgør parallelle spor i samme sag. Flere offentlige forsørgelsesydelse og tilskud udmåles således på baggrund af ansøgerens civilstand eller adresseforhold.

Det gælder eksempelvis folkepension, førtidspension, børnetilskud til enlige og økonomisk friplads, hvor samliv har betydning for tillæg eller indkomstafrapning af ydelser.

Dertil kommer en række ydelser, hvor civilstand har betydning for indplacering under et loft for ydelsesmodtagelse. Det gælder eksempelvis kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse. Loftet vil typisk medføre, at en del af boligstøtten og den særlige boligstøtte bortfalder.

I ovenstående tilfælde vil det som hovedregel gælde, at bopælsregistrering med ægtefælle eller samlever vil mindske den samlede ydelsesmodtagelse.

Endelig kan der peges på boligstøtte, der for den enkelte ansøger afhænger af, hvor mange personer der er bopælsregistreret på adressen.

Kortlægningen giver ikke et grundlag for at konkludere, om den ene type af organisering er mere effektiv end den anden. Dette ville i givet fald forudsætte viden om præcision i de enkelte kommuners CPR-registreringer set i forhold til den enkelte kommunes ressourceanvendelse.

Men der kan peges på nogle generelle hensyn bag de to typer af organisering:

Adskilt adresse- og ydelseskontrol

Adgangen til at indsamle og videregive oplysninger til kontrolformål i adressesager er mere indskrænket inden for CPR-lovgivningen end i ydelseslovgivningen. En række kommuner foretrækker derfor en organisatorisk adskillelse af adresse- og ydelseskontrol for at minimere risikoen for procesfejl omkring anvendelsen af forskellige lovgivninger.

Et andet hensyn kan være juridisk specialisering inden for organisatoriske enheder i CPR- hhv. ydelseslovgivning. Andre kommuner fremhæver, at gennemløbstiden på adressesager kan afkortes, når folkeregistret bemyndiges til at gennemføre den fulde kontrolopgave uden ydelseskontrollens involvering.

Sammenhængende adresse- og ydelseskontrol

For sammenhængende adresse og ydelseskontrol kan tale stærkere formel koordination mellem folkeregistret og ydelseskontrollen omkring adresse- og ydelsessager givet den hyppige sagsammenhæng. Enkelte kommuner vælger endda at specialisere medarbejdere i kontrolenheden i forhold til adresse- hhv. ydelsessager pga forskelligheden i lovgrundlaget for så vidt angår indhentning og videregivelse af oplysninger.

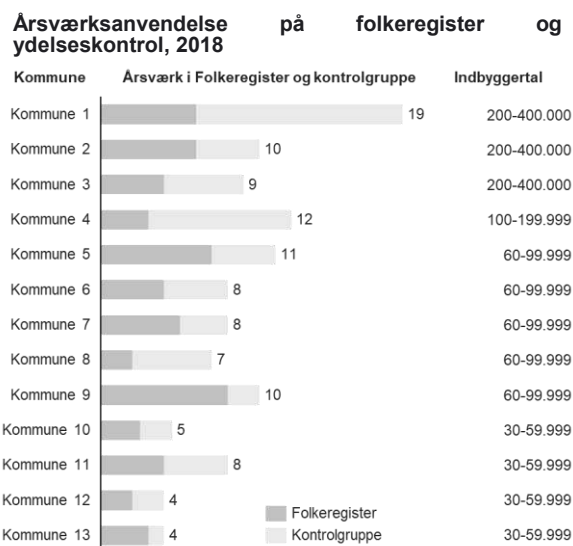
Det bemærkes i den forbindelse, at uanset organisationsformen vil der i så godt som alle tilfælde være et tæt samarbejde mellem folkeregistret og kontrolgruppen – ikke mindst fordi ydelsessager ofte er grundlaget for at påbegynde udrejsesager, *jf. senere afsnit*.

Omvendt kan der være forskelle på tætheden i koordinationen mellem folkeregistret og kommunens øvrige forvaltninger, herunder den gensidige informering om sager og udnyttelsen af adgangen til at udveksle oplysninger inden for en enhedsforvaltning. Det gælder således en udstrakt adgang til at udveksle oplysninger på tværs af politikområder, fx mellem skole-, sundheds-, beskæftigelses- og integrationsforvaltningen hhv. folkeregistret inden for den kommunale enhedsforvaltning, der ikke i alle tilfælde udnyttes i forbindelse med oplysning af mulige udrejsesager.

5.1.2 Ressourceanvendelsen på folkeregister og kontrol

Kortlægningen indikerer visse forskelle på ressourceanvendelsen inden for folkeregister og kontrolområdet.

Mindre kommuner i panelet med under 50.000 indbyggere anvender i størrelsesordenen 4-5 årsværk på folkeregister- og kontrolopgaven, mens panelkommuner på 50-90.000 indbyggere anvender i størrelsesordenen 7-10 årsværk. Blandt de største kommuner i panelet er ressourceanvendelsen på 10-19 årsværk. Korrigeret for indbyggertal anvender de største kommuner færrest ressourcer. Dette afspejler formentlig skalavirkninger på opgaven.



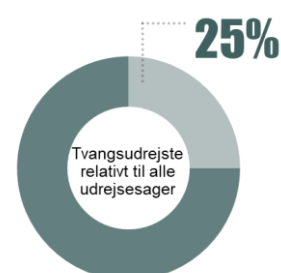
Det skal understreges, at opgørelsen er indikativ. Der tages forbehold for, at kommunerne kan have afgrænset ressourceanvendelsen forskelligt – særligt i forhold til folkeregisteropgaven. Det kan således være usikkerhed knyttet til, om panelkommunerne har opgjort årsværksanvendelsen på folkeregistret eller Borgerserviceopgaver under ét.

5.2 Kommunernes sagsgange omkring registrering af udrejse

I dette afsnit beskrives kommunernes sagsgange ved registrering af udrejste udlændinge. I afsnittet beskrives hovedaktiviteterne i sagsbehandlingen, kilderne til initiering og oplysning af udrejsesager samt de forhold, der har betydning for, om en borger registreres som flyttet, forsvundet, udrejst mv.

I afsnittet adresseres også forhold, der har betydning for dybden i kommunernes undersøgelse af udrejsesager, herunder opholdsgrundlag, tilknytning og indikationer på aktivitet.

Det har ikke været muligt at skaffe validerede tal for antallet af udrejsesager i kommunerne inden for kortlægningens rammer. Under de gennemførte interviews, er kommuner blevet spurgt om det årlige antal udrejsesager. De rapporterede antal sager afviger imidlertid i opgørelsesmetode og niveauer. Dermed er det ikke for nuværende muligt at fastslå størrelsesordenen af udrejsesager.

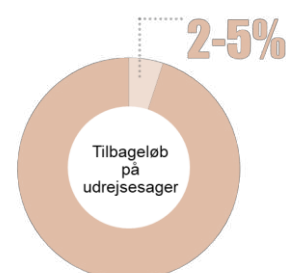


Til gengæld vurderer kommunerne relativt ensartet, at i borgerne selv registrerer udrejse i omkring tre fjerdedele af alle sager inden for et interval på 60-80 pct. Hovedparten af registreringerne sker via borger.dk. I disse tilfælde er det borgeren, som registrerer alle oplysninger omkring udrejseforhold, herunder tidspunkt og udrejseland. Kommunen sagsbehandler som udgangspunkt ikke disse sager og registreringen i CPR sker automatisk.

Som modstykke hertil foretager kommunerne udrejse af borgere i ca. en fjerdedel af alle udrejsesager. I disse sager sker der en egentlig sagsbehandling, hvor kommunen undersøger, om borgeren er udrejst mv. I disse tilfælde er det kommunen, der foretager en manuel registrering af udrejsen i CPR.

Der foreligger ingen præcise indikationer på forskelle i egenregistrering af udrejse blandt forskellige målgrupper. Men kommunerne tilkendegiver, at egenregistrering af udrejse opleves mindre lav blandt studerende og arbejdstagere med kortvarige ophold end blandt andre målgrupper. På tværs af studerende, arbejdstagere, flygtninge og familiesammenførte m.fl. er der blandt kommunerne en formodning om overrepræsentation af modtagere offentlig forsørgelse og tilskud blandt borgere, der ikke registrerer udrejse.

Panelkommunerne har endvidere givet udtryk for, at borgerne sjældent reagerer på kommunernes henvendelser i forbindelse med partshøring og afgørelser om udrejse. Kommunerne skønner i at borgerne reagerer på 2-5 pct. af agterskrivelserne og afgørelserne om udrejse.



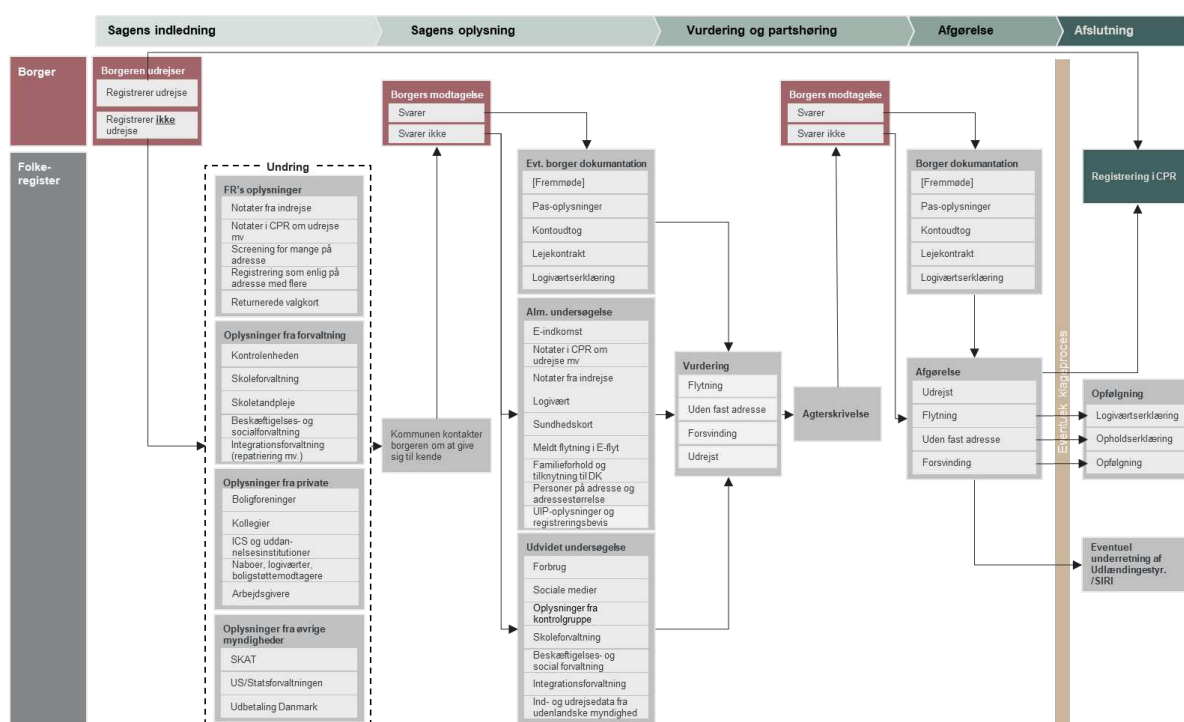
Sammenlignet med erfaringer på andre forvaltningsområder er dette et relativt beskedent tilbageløb. Det kan indikere, at kommunerne enten har en høj præcision i afgørelserne, eller at kontroltrykket er lavt.

I de følgende afsnit beskrives hovedaktiviteterne ved kommunernes udrejse af udenlandske borgere.

Sagsforløbet omkring udrejse af udlændinge består i hovedtræk af fem faser:

- Sagens indledning
- Sagens oplysning
- Vurdering og partshøring
- Sagens afgørelse
- Sagens afslutning

Forløb af udrejsesager



5.2.1 Sagens indledning – kilder til opstart af udrejsesager

I de fleste kommuner vil udrejsesager sjældent initieres på baggrund af løbende kontrol med bopælsregistreringer. Det skal ses i lyset af, at kommunernes muligheder for screening af bopælsregistreringer som udgangspunkt er begrænsede.

Udrejsesager initieres som hovedregel ved, at folkeregistret modtager oplysninger fra borgere, forvaltninger eller andre myndigheder, der indikerer udrejse – såkaldte "undringer". Dermed foranlediges udrejsesager i nogen grad af tilfældigheder.

Kilderne til undringer kommer i hovedtræk fra (1) folkeregistrets egne oplysninger, (2) oplysninger fra andre forvaltningsområder (3) oplysninger fra private/borgere samt (4) oplysninger fra statslige myndigheder

Folkeregistrets egne oplysninger.

- **Notater i CPR ved indrejse.** I nogle kommuner adspørges udlændinge om forventet udrejse i forbindelse med indrejse i kommunerne. Det forventede udrejetidspunkt noteres i CPR. Notater i CPR om forventet udrejse kan hentes ud på lister og anvendes

til løbende opfølgning på indrejste udlændinge. Et mindretal af kommunerne anvender denne praksis.

- **Notater i sagsbehandlingssystem ved indrejse.** Et mindretal af kommunerne anvender notater fra mødet med borgeren ved indrejse som grundlag for opfølgning på bopælsregistrering, hvor der hersker usikkerhed om varigheden eller formålet med opholdet.
- **Screening for mange bopælsregistrerede på adresse.** Det er almindeligt, at kommunerne screener specifikke adresser, der erfaringsmæssigt har mange bopælsregistrerede – fx boliger, der stilles til rådighed af arbejdsgivere for udenlandske arbejdstagere.
- **E-flyt.** Folkeregistret kan opdage borgers udrejse i forbindelse med tilmeldinger til folkeregistret og flytninger. Tilmeldinger og flytninger foregår via det digitale system "E-flyt". Kommunerne anvender hyppigt opsætninger af systemet, hvor specifikke flytteanmeldelser udtages til manuel sagsbehandling. Det kan eksempelvis være flytninger, hvor indflytteren angiver at være alene på adressen, men hvor der forekommer andre bopælsregistrerede i CPR
- **Returnerede valgkort.** I forbindelse med valgbehandlinger modtager kommunerne et ret betydeligt omfang af returnerede valgkort, hvor adressaten er ukendt. Et mindretal af kommunerne, anvender disse valgkort som grundlag for indledning af udrejsesager.

Oplysninger fra private

Udrejsesager initieres ofte på baggrund af henvendelse fra borgere og private aktører. Nedenfor er angivet en række hyppige kilder:

- **Logiværter, bofæller, naboer.** Udrejsesager indledes hyppigt på baggrund af oplysninger fra personer på samme adresse som udrejste, der opdager ukendte bopælsregistrerede på adressen pga. breve, nedsat boligstøtte mv. Det kan også være logiværter eller naboer til udrejste, der informerer kommunen om borgerens udrejse
- **Boligselskaber.** Enkelte kommuner har aftaler med større boligselskaber om at informere kommunen ved fraflytning fra ejendommen.
- **Kollegier.** Enkelte kommuner har indgået aftaler med kollegier om at informere kommunen ved fraflytning fra værelser.
- **Uddannelsesinstitutioner og International Citizens Service (ICS).** Kommunerne får fra tid til anden henvendelser fra ICS og uddannelsesinstitutioner om arbejdstagere og uddannelsessøgende, der har forladt landet. Nogle kommuner har formaliserede aftaler med større uddannelsesinstitutioner om underretning.
- **Arbejdsgivere.** Kommunerne peger på, at arbejdsgivere fra tid til anden orienterer kommunerne om hjemrejste arbejdstagere. Visse kommuner har aftaler om underretninger med virksomheder med udenlandske arbejdstagere, fx gartnerier, entreprenører og landbrug. Det gælder imidlertid, at kommunerne ikke må rette henvendelse til arbejdsgivere om f.eks. udenlandske arbejdstageres fortsatte ansættelsesforhold eller bopælsforhold.

Oplysninger fra forvaltninger

En central kilde til initiering af udrejsesager er oplysninger fra andre dele af den kommunale forvaltning. Blandt de hyppigst anvendte kilder er

- **Kontrolgruppen.** Kontrolgruppen vil ofte henvende sig til folkeregistret i ydelsessager, hvor der er en formodning om, at ydelsesmodtagere ikke er bopælsregistreret på den adresse, hvor vedkommende faktisk opholder sig.

- **Beskæftigelsesforvaltningen** er ofte kilde, når udenlandske ydelses- eller indsatsmodtagere ikke møder op i kommunen som led i det individuelle kontaktføreløb mv.
- **Social og sundhedsforvaltningen.** Socialforvaltningen, Skoletandplejen og ældrepleje udgør hyppigt kilder til initiering af udrejsesager, fx fordi familien ikke anvender sociale tilbud, børn ikke møder til tandpleje eller fordi borgere tilkendegiver, at de planlægger udrejse.
- **Skoleforvaltning.** En række kommuner gennemfører rutinemæssigt kontrol af klasselister og fremmøde i folkeskoler efter sommerferien med henblik på at identificere udrejste børn eller familier.
- **Integrationsforvaltningen.** Flere kommuner nævner, at de får en række sager fra integrationsforvaltningen om repatriering, eller hvor borgeren har givet udtryk for, at vedkommende ønsker udrejse.

Oplysninger fra andre myndigheder

- **Udbetaling Danmark.** Udbetaling Danmark retter henvendelse til kommunerne i ydelsessager, hvor der er behov for kommunens undersøgelse af modtagerens bopælsregistrering. Det gælder eksempelvis i sager om social pension, familieydelse og boligstøttesager.
- **Skattestyrelsen.** Flere kommuner modtager i dag lister fra Skattestyrelsen over udenlandske arbejdstagere uden lønindkomst over en længere periode. Ordningen er ikke systematiseret. En række kommuner er ikke omfattet af ordningen. Ingen af de omfattede kommuner har indgået aftaler med Skattestyrelsen herom, og de kender heller ikke frekvensen på de fremsendte lister.
- **Statsforvaltningen.** Kommuner får underretninger fra Statsforvaltningen om opholdsgrundlagets bortfald for udlændinge, *jf. Udlændingelovens §44a*. Det er imidlertid oplevelsen hos hovedparten af de adspurgte kommuner, at disse oplysninger ikke når frem til folkeregistret.
- **Udlændingestyrelsen.** Kommuner får underretninger fra Udlændingestyrelsen om opholdsgrundlagets bortfald for udlændinge, *jf. Udlændingelovens §44a*. Det er imidlertid oplevelsen hos hovedparten af de adspurgte kommuner, at disse oplysninger ikke når frem til folkeregistret.

5.2.2 Sagens oplysning

Det påhviler kommunen at dokumentere borgeres udrejse fra Danmark. I udrejsesager indgår det som en hovedaktivitet for kommunen at oplyse, om borgeren fortsat opholder sig i kommunen, er flyttet til en anden kommune eller udrejst.

På baggrund af undringen vil kommunerne i de fleste tilfælde forsøge at kontakte borgeren med henblik på at få borgeren til at give sig til kende. Kommunen vil typisk rette henvendelse til borgeren via digital post.

I de tilfælde, hvor borgeren svarer på henvendelsen, vil kommunen bede om dokumentation for fortsat ophold i kommunen, fx ved (1) fremmøde, (2) lejekontrakter, (3) logiværtserklæringer e. lign, (4) kontoudtog, (5) pas mv. Kommunen kan efter gældende regler ikke forlange fremmøde fra borgeren. Der er således muligt for borgeren at give sig til kende pr. e-mail eller telefon.

Erfaringsmæssigt reagerer relativt få borgere på kommunernes henvendelse. Det indebærer, at kommunerne i så godt som alle sager skal indhente supplerende oplysninger, der kan belyse, om borgeren fortsat opholder sig på bopælsadressen.

Omfanget af sagens oplysning afhænger i nogen grad af, hvor sandsynligt det er at borgeren er udrejst. Eksempelvis vil undersøgelsen af udenlandske studerende og vandrende arbejdstagere som regel være mindre omfattende end undersøgelser af personer med høj tilknytning til Danmark, fx udlændinge med langvarige ophold eller forsørgerpligt i Danmark.

Samtidig kan det have betydning for undersøgelsens omfang, om der foreligger relativt sikre indikationer på udrejse, fx fravær af indkomst, ophør af opholdsgrundlag eller borgerens tilkendegivelser om udreisetidspunkt ved indrejsen.

Almindelig undersøgelse

Kommunen indhenter som hovedregel:

- **Indkomstforhold.** Det indgår som en central komponent i alle kommuners undersøgelser, om borgeren har lønindkomst eller offentlig forsørgelse, jf. e-indkomst registret.
- **Borgerens egenoplysninger ved indrejsemøde.** Kommunens notater i CPR og fra mødet med borgeren ved indrejsen, herunder oplysninger om opholdets formål og forventet udreisetidspunkt indgår i sagens oplysning hos kommuner, der har faste procedurer om at notere disse forhold.
- **Sundhedskort.** Et mindretal af kommunerne indhenter som fast rutine oplysninger fra regionerne om udlændinges brug af sundhedsydelse.
- **Logiværtsforhold.** Kommunerne kontakter ofte borgernes logiværter eller udlejer for at fastslå, om borgeren opholder sig på den registrerede bopælsadresse.
- **E-flyt – oplysninger,** herunder eventuelle oplysninger om flytning til anden adresse.
- **Familieforhold,** fx civilstand og forsørgerpligt i Danmark, herunder oplysninger om samlevendes og børns modtagelse af offentlige tilbud
- **Opholdstilladelse** for borgere fra tredjelande, herunder oplysninger fra UIP om opholdsgrundlag og varighed.

Udvidet undersøgelse

I en række tilfælde gennemfører kommuner mere omfattende undersøgelser. Det kan eksempelvis ske, når:

- Borgeren giver sig til kende på anden måde end fysisk fremmøde, eller når borgerens dokumentation for ophold er usikker.
- Borgeren ikke giver sig til kende eller indikationerne på aktivitet i kommunen er usikre, men personens tilknytning til Danmark tilsiger ophold i Danmark, fx på grund af hidtidig opholdsvarighed, familierelationer eller forsørgerpligt.
- Der er usikkerhed om, hvorvidt dele af borgerens familie fortsat opholder sig i landet.

Under disse forhold kan kommunerne tillige undersøge:

- **Forbrug** af el, vand og varme på adressen, hvor borgeren er bopælsregistreret.
- **Sociale medier** – eksempelvis facebook, Instagram mv.
- **Oplysninger fra kontrolgruppen** ved eventuelle parallelle ydelsessager – eksempelvis pengetransaktioner.
- **Oplysninger fra skoleforvaltningen** om børns fremmøde.
- **Oplysninger fra øvrige forvaltningsområder,** herunder borgerens eller familiens modtagelse af tilbud og indsats fx i beskæftigelses-, social-, sundheds- eller integrationsforvaltningen.
- **Ind- og udrejseoplysninger fra udenlandske myndigheder.** Visse kommuner modtager bistand fra Udbetaling Danmarks udlandsenhed i ydelsessager til at indhente

ind- og udrejseoplysninger på borgere fra udenlandske myndigheder – bl.a. Thailand, Tyrkiet, Pakistan og Libanon. Kommunerne har i dag ikke adgang til ind- og udrejsedata fra den danske paskontrol. Den bistand kan ikke anvendes i sager, der alene omhandler bopælsregistrering.

Kortlægningen viser, at anvendelse af kilder til oplysning af sager om formodet udrejse varierer på tværs af kommuner.

5.2.3 Vurdering og partshøring

Vurderingen

På baggrund af de indsamlede oplysninger fra forvaltninger, myndigheder og borgerens eventuelle egendokumentation vurderer kommunen, om det er sandsynligt, at borgeren fortsat opholder sig i landet.

Hvis det kan fastslås, at borgeren ikke opholder sig på den registrerede adresse, skal kommunen vurdere, om borgeren er:

- Flyttet til en anden kommune
- Uden fast adresse eller på ukendt adresse i Danmark
- Forsvundet
- Udrejst fra Danmark

Ved vurderingen lægger kommunen særligt borgerens indkomstforhold, opholdsgrundlag og tilknytning til landet til grund for vurderingen i fravær af andre sikre indikatorer på ophold.

Panelkommunerne tilkendegiver, at ved fravær af indkomst eller andre indikationer på ophold, vil kommunerne som hovedregel vurdere, at udlændinge er udrejst. Kommunerne vurderer sjældent, at udlændinge er forsvundet. Det kan imidlertid hænde i situationer, hvor der ikke foreligger indkomst, men hvor tilknytningen til Danmark ikke tilsiger udrejse.

Det forekommer ligeledes sjældent, at udlændinge registreres på ukendt adresse eller uden fast bopæl. Dette vil som regel kun forekomme i situationer, hvor borgeren kan dokumentere ophold i landet fx gennem fremmøde og kontoudskrifter – men hvor det samtidig kan konstateres, at borgeren ikke opholder sig på den registrerede adresse. Ukendt adresse kan også bringes i anvendelse under oplysningen af udrejsesager forud for en egentlig afgørelse om udrejse.

Agterskrivelsen

Når kommunen har vurderet, at borgeren ikke er korrekt bopælsregisteret, fremsendes en agterskrivelse for borgeren, hvor kommunen kundgør beslutningen om ændring af borgerens adresse i CPR samt grundlaget for vurderingen samt en opfordring til indsigelse, såfremt kommunens vurdering er forkert, inden for en partshøringsfrist på 14 dage, jf. de særlige partshøringsregler i CPR-lovgivningen.

5.2.4 Sagens afgørelse

Kommunens afgørelse af udrejsesager afhænger af borgerens svar på partshøringen ved agterskrivelsen.

Borgeren svarer ikke på agterskrivelsen

I tilfælde hvor borgeren ikke reagerer inden for fristen, træffer kommunen afgørelse på baggrund af vurderingen i agterskrivelsen.

Borgeren svarer på agterskrivelsen

I tilfælde, hvor borgeren reagerer på agterskrivelsen vil kommunen anmode borgeren om at dokumentere ophold i Danmark fx ved (1) fremmøde, (2) lejekontrakter, (3) logiværtserklæringer e. lign, (4) kontoudtog, (5) pas mv. Kommunen kan efter gældende regler ikke forlange fremmøde fra borgeren. Det gælder fortsat, at det påhviler kommunen at løfte bevisbyrden i forhold til udrejse.

Med afsæt i borgerens dokumentation vil kommunen vælge at undersøge de anførte kilder under afsnit 5.2.2 med henblik på at træffe endelig afgørelse om:

- Flytning
- Uden fast adresse eller ukendt adresse
- Forsvinding
- Udrejse fra Danmark

Borgeren meddeles herefter kommunens afgørelse. Borgeren har herefter 14 dage til at indklage afgørelsen til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

5.2.5 Sagens afslutning

Registrering i CPR

Ved sagens afslutning registreres borgerens opholdssted i CPR-registret. Ved registrering af udrejse angiver kommunen bl.a. udrejsedato og ny adresse.

Panelkommunerne anfører, at man hyppigst anfører "Udlandet" eller borgerens oprindelsesland som adresse i udlandet. Kommunerne får så godt som aldrig valide oplysninger om borgerens faktisk adresse i sager, hvor personer udrejses af kommunen. De mere præcise adresseoplysninger, der i dag forefindes i CPR-registret vil i så godt som alle tilfælde stamme fra borgere, der selv har registreret udrejse i Borger.dk.

Det bemærkes, at kommunerne alene er forpligtet til som led i bopælsregistreringen at registrere en udrejse, men ikke tillige anføre den (til enhver tid værende) aktuelle udlandsadresse i CPR. Denne kan dog i nogle tilfælde registreres som kontaktsadresse, jf. CPR-lovens § 26, stk. 3

Det er indtrykket, at kommunerne i hovedtræk videregiver oplysninger om udrejste borgere til udlændingemyndighederne via registreringer i CPR. Det kan peges på enkelte kommuner, der har som fast praksis at orientere udlændingemyndighederne om udrejse pr. mail.

Opfølgning på sager

Det gælder som hovedregel, at kommunerne ikke følger op på udrejsesager. Dog kan der peges på én situationer med opfølgning:

Ved genindrejse vil kommunerne typisk undersøge og berigtige udrejsetidspunktet med henblik på at afgøre, om det oprindelige opholdsgrundlag er gyldigt. I de fleste tilfælde vil kommunen anmode den indrejsende om dokumentation for lovligt ophold.

Omvendt vil der være knyttet opfølgning til andre afgørelser om adresseændring. Ved afgørelser om flytning vil borgeren typisk blive afkrævet lejekontrakt, logiværtserklæring eller tilsvarende dokumentation for ophold på ny adresse.

Ved registrering i CPR som "uden fast adresse" gælder det som fast praksis i de fleste kommuner, at borgere løbende afkræves opholdserklæringer – det vil sige erklæringer om de skiftende steder, de opholder sig.

Ved registrering i CPR som "Forsvundet" undersøger kommunerne lejlighedsvist, om der kan identificeres aktivitet i relation til personen. Det understreges i øvrigt, at forsvundne udlændinge ofte vil blive udrejst efter en periode, medmindre personen er eftersøgt eller formodet død uden at der kan tilvejebringes en dødsattest.

Det bemærkes i den forbindelse, at forsvundne personer som hovedregel er afskåret fra at modtage offentlige forsørgelsesydelse, sygesikring og andre former for offentlige services ligesom at forsvundne personer ikke kan anvende bankkonti eller digitale betalingstjenester efter et overtræk.

5.3 Forskelligheder i praksis

Tilbagemeldingerne fra panelkommunerne indikerer, at de overordnede hovedaktiviteter i udrejsesager på lange stræk er identiske på tværs af kommunerne. Men der kan også peges på flere væsentlige praksisforskelle. Nedenfor er skitseret en række eksempler.

- **Kontroltryk:** Tilbagemeldingerne fra panelkommunerne peger på, at der er væsentlig forskel på kontroltrykket på tværs af kommuner. Eksempelvis er der kommuner, der kontrollerer alle indrejser, bopælsregistreringer og flytninger til kommunen, mens andre kommuner har en langt mindre intensiv kontrol. Der er indikation på, at højt kontroltryk primært er et spørgsmål om politisk og ledelsesmæssig opbakning samt procesmæssig systematik og i mindre grad et spørgsmål om allokering af ressourcer. Således er der ikke nogen entydigt sammenhæng mellem anvendte ressourcer og kontroltryk.
- **Praksis for oprydning og screening.** Et mindretal af panelkommunerne foretager regelmæssigt oprydning i bopælsregistreringer bl.a. ved gennemgang af returnerede valgkort, bopælsregistreringer på kollegier, boligforeninger, adresser med mange bopælsregistrerede, forsvundne personer samt personer med ukendt adresse.
- **Indrejsekontrol.** Kortlægningen viser, at der gælder forskellige procedurer i indrejsesituationen. Nogle kommuner har som fast praksis at registrere forventet udrejsedato ved indrejsen i CPR og løbende følge op herpå via lister. Visse kommuner har faste procedurer for interview af borgere, dokumentation i indrejsesituationen med henblik på senere opfølgning på udrejse samt mitigerende af risikoen for, at den indrejste ikke opfylder grundlaget for ophold på et senere tidspunkt. Eksempelvis har nogle kommuner som praksis at udskyde indrejse for arbejdstagere indtil der forelægges sikker dokumentation for fast lønindkomst, når der er tvivl om, hvorvidt personen reelt indrejser med beskæftigelse som sigte.
- **Kontakt til borgeren i undersøgelsesfasen.** Der kan peges på forskellig praksis for at kontakte borgeren under oplysningen af potentielle udrejsesager. Nogle kommuner forsøger altid at kontakte borgeren forud for agterskrivelsen, mens andre kommuner alene kontakter borgeren ved forkyndelsen af agterskrivelsen.
- **Anvendelse af avancerede teknologier.** Kortlægningen viser, at kommunerne anvender teknologier på forskellige måder til at understøtte administrationen af udrejsesager. Eksempelvis har visse kommuner taget robotteknologi i brug til at udsøge udlændinge uden indkomst. Endvidere kombinerer nogle kommuner GIS-systemer med oplysninger i CPR-registret og andre oplysninger i fagsystemer til at udsøge borgere til kontrol i ydelses- og adressesager.
- **Anvendelse af kilder i oplysning af sager.** Interviews og workshops med panelkommunerne viser, at anvendelsen af kilder til oplysning af sager varierer på tværs af kommuner. Det gælder eksempelvis anvendelsen af oplysninger om borgernes brug af sundhedsydelser samt ind- og udrejseoplysninger fra udenlandske myndigheder via Udbetaling Danmarks udlandsenhed. Sidstnævnte kan alene anvendes i ydelsessager

og ikke i isolerede addressesager. Endvidere kan der peges på, at ikke alle kommuner modtager lister fra Skattestyrelsen med udlændinge uden indkomst.

- **Praksis omkring anvendelse af forsvinding hhv. udrejse.** Panelkommunerne har som gennemgående praksis at udrejse udlændinge, når der hverken forligger indkomst eller anden tydelig indikation på ophold på den registrerede adresse. Udlændinge placeres sjældent på ukendt adresse eller uden fast bopæl i længere tid ad gangen. Til gengæld kan der identificeres nogen variation i praksis omkring anvendelsen af forsvinding – særligt i sager hvor indikationerne på ophold i Danmark er tvetydige.
- **Samarbejde med eksterne aktører.** Kortlægningen viser, at folkeregistrenes praksis omkring samarbejde med andre aktører varierer fra kommune til kommune. Dels kan samarbejde med kommunens øvrige forvaltninger være mere eller mindre intensiv – herunder samarbejdet med beskæftigelses-, social-, integrations-, sundheds- og skoleforvaltningen. Dels varierer omfanget af regelmæssigt samarbejde med eksterne aktører. Det gælder eksempelvis i forhold Udlændingestyrelsen, SIRI, Statsforvaltningen, Udbetaling Danmarks udlandsenhed, regionerne, boligforeninger, uddannelsesinstitutioner, arbejdsgiverinvolvering. Dette afspejler både kommunernes praksis og variation i de eksterne aktørers parathed til et tættere samarbejde.

6. UDFORDRINGER OG BARRIERER FOR EFFEKTIV REGISTRERING

Panelkommunerne har i løbet af kortlægningen peget på en række udfordringer og barrierer for en effektiv og retvisende registreringspraksis. I det følgende sammenfattes de væsentligste temaer i forhold til udfordringer og barrierer.

- **Muligheder for løbende screening af bopælsregistreringer.** Kommunerne fremhæver, at det generelt er vanskeligt at foretage løbende screening for korrekt bopælsregistrering af udlændinge som følge af ressourcemæssige og analytiske begrænsninger. Kommunerne fremhæver, at løbende underretninger om fx udrejse fra den danske paskontrol eller om udlændinge uden indkomst markant ville forbedre mulighederne for fremadrettet kontrol med udrejse.
- **Transparens omkring gyldighed af opholdsgrundlag.** Tilbagemeldingerne fra panelkommunerne peger entydigt i retning af, at administrationen af udrejse vanskeliggøres væsentligt af manglende klarhed omkring gyldigheden af udlændinges opholdsgrundlag, herunder fortolkningen af oplysningerne i UIP'en. Samtidig oplever kommunerne ofte vanskeligheder ved at komme igennem til Udlændingestyrelsens og Statsforvaltningens medarbejdere med henblik på at afklare opholdsgrundlagets gyldighed. Udlændingemyndighederne skal efter Udlændingelovens § 44a underrette kommunerne om opholdsgrundlagets ophør. Disse underretninger, når imidlertid ukendte årsager sjældent frem til folkeregistret. Generelt efterspørges der løsninger, der sikrer, at oplysninger om bortfald af opholdsgrundlaget når frem til folkeregistret hurtigt, da det kan være en vigtig anledning til at undersøge udlændinges bopælsregistrering.
- **Diskrepans mellem lovgrundlag og digital kommunikation.** Kommunikation mellem borgere og myndigheder er over årene blevet digitaliseret, herunder fx ved E-flyt og digital post. Det kan være vanskeligt at fastslå borgerens faktiske opholdssted med afsæt i den digitale kommunikation, der finder sted mellem borger og myndighed. Bortset fra i indrejsesituationen kan kommunen ikke forlange, at borgeren skal møde fysisk op, for at dokumentere ophold i Danmark, hvilket vanskeliggør kommunernes muligheder for at løfte bevisbyrden i en udrejsesag.
- **Samarbejde med udenlandske myndigheder.** Det eksisterer i dag et veletableret samarbejde mellem nordiske myndigheder omkring ind- og udrejse. Omvendt opleves samarbejde med myndigheder i øvrige EU-lande og tredjelande som vanskeligt.
- **Indhentning af oplysninger fra private aktører.** Kommunerne oplever CPR-lovens muligheder for at indhente oplysninger fra private aktører fx banker og arbejdsgivere som en væsentlig begrænsning for oplysningen af udrejsesager. Det bemærkes, at disse oplysninger ofte kan indhentes i sager med et ydelsesperspektiv, og at der gælder en udstrakt adgang til at videregive oplysninger inden for den kommunale enhedsforvaltning.