

Ændringen af betalingskommuneforholdene

En gennemgang af kvaliteten, objektiviteten, påvirkeligheden af kode-4 forholdene versus det italesatte omfang

Notatet er udarbejdet den 24. februar 2021

Med *Aftale om reform af udligningssystemet* blev det vedtaget, at betalingskommunefolketallet ikke længere skal anvendes til opgørelsen af hver kommunes tilskud og udligning. Derved blev det økonomiske incitament til at udbygge og vedligeholde den bagvedliggende kode-4 registrering i CPR afskaffet. Nærværende notat har til formål at undersøge de problematikker, udfordringer og kvalitetsmæssige ændringer, som denne ændring har medført i regi af CPR-registret og det mellemkommunale refusionsområde.

Baggrund for kritik af kode-4 forholdene

Kode 4 - registeret repræsenterer en arbejdsmæssig værdi, som i snart 40 år er blevet udbygget og vedligeholdt med det formål at kvalificere den lovpligtige kontrol af særligt det mellemkommunale område. Fjernes registret vil en del af dette fundament forsvinde og besværliggøre det kommunale arbejde på området.

Indenrigsministeriet har begrundet nedlæggelsen af den obligatoriske registrering af kode-4 forholdet med en utilstrækkelig kvalitet i registreringen og kommunernes vedligeholdelse heraf¹.

Der har været rejst tvivlsspørgsmål vedrørende registreringernes objektivitet og kvalitet af henholdsvis Social- og Indenrigsminister Astrid Krag og tidligere Økonomi- og Indenrigsminister, Simon Emil Ammitzbøll Bille. Dette uagtet, at ministeriet i et svar givet til Folketingets partier den 19. februar 2020 selv bekræfter, at betalingskommuneforhold i udligningssystemet blev indført, fordi Kode-4 angiver den mest direkte sammenhæng mellem udgift og indtægt. Som det fremgår af betænkning 1533 fra det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriets finansieringsudvalg, blev Kode-4 anvendt til udredningen af hver kommunes udgiftsbehov og følgelig behov for udligning igennem udgiftsbehovsopgørelse (tidligere strukturelle under-/overskud). Hvilket ligeledes dannede baggrund for at inkludere kode-4 registreringen ved reformeringen af udligningssystemet med virkning fra 1986².

Checks and balances i registrering af kode-4 forhold

Dataprocés har igennem ni års arbejde med udligning opsamlet en bred erfaring med Kode-4 forholdenes objektivitet, påvirkelighed og kvalitet og ønsker på den baggrund at kvalificerer debatten.

I forhold til kode-4 forholdenes objektivitet og påvirkelighed, forstået som muligheden for at korrigere og ændre i kode-4 forholdene, hersker der en række *checks and balances* - principper i registreringerne, som sikrer, at ændringer ikke foretages uden et fagligt grundlag. Heraf en række kommunale incitamentsstrukturer i forbindelse med egen opgavevaretagelse, som det følgende vil præcisere.

Først og fremmest danner registreringen af et korrekt kode-4 forhold en indikator for, at der kan indkræves mellemkommunal refusion på en række områder. Betalingskommuneforholdet, og følgelig hvilken kommune som har ret til refusion, består uanset registreringen – men registreringen er en let og intuitiv måde at gennemskue og

¹ Se eventuelt: Svar givet til partierne på Christiansborg vedr. spørgsmålet "Hvorfor man går væk fra betalingskommunefolketal i kriteriet for befolkningstilbagegang?" den 19. februar 2020 samt analyser vedr. forhandlingerne om et nyt udligningssystem i foråret 2020. Samt følgende beskrivelse <https://im.dk/media/38093/kommunale-registreringer.pdf>

² Se eventuelt betænkning 1059, statsfinansieret udligning, 1985 samt de øvrige betænkninger vedr. reformeringen af systemet i perioden 1982-1986

kvalificere det mellemkommunale område og eget arbejde på. Med afsæt i retssikkerhedsloven skal betalingskommunen efter §9c, stk. 1. betale refusion for udgifterne efter³:

- Serviceloven
- Beskæftigelsesindsatsloven
- Aktivloven
- Boligstøtteloven
- Pensionslovgivningen

Alle ændringer rejser automatisk behov for afklaring hos både betalingskommune og bopælskommune

Ændringer af et kode-4 forhold i CPR-registret indikerer en ændring af betalingskommunen for de borgerrelaterede udgifter på ovennævnte områder⁴. En vilkårlig ændring i et kode-4 forhold vil således pr. automatik rejse spørgsmål vedr. øvrige borgerrelaterede betalinger og følgelig udgifter mellem hhv. bopæls- og betalingskommunen.

Alene dette forhold medfører en vis upåvirkelighed af registret. Det er med andre ord ikke muligt at indføre eller slette et eventuelt korrekt registreret kode-4 forhold med henblik på at optimere egen indtægt i form af tilskud- og udligning, da det alt andet lige vil rejse tvivlsspørgsmål vedrørende de mellemkommunale udgifter relateret til de pågældende borgere. Rettelser af kode-4 forhold må på den baggrund formodes alene at blive foretaget ud fra et kvalitetsmæssigt hensyn med afsæt i registreringer af den korrekte betalingskommune.

Erfaringen viser at ændringer gennemføres med gensidigt samtykke

Ovenstående beskrivelse af systemets indretning stemmer med kommunernes praksis på området. Det er Dataprocès' erfaringer, at der i den kommunale arbejdsgang typisk først foretages ændringer i registret efter henvendelse herom til modpartskommunen. Jævnfør gældende regelgrundlag er det alene bopælskommunen, som kan foretage en ændring af kode-4 forholdet i CPR-registret. Hvis bopælskommunen således ikke er betalingskommune, skal betalingskommunen rette henvendelse til bopælskommunen, såfremt forholdet ønskes ændret. Jævnfør Dataprocès' erfaring med området forekommer det sjældent, at et kode-4 forhold slettes eller indføres, uden bopælskommunen informerer betalingskommunen herom, inden en eventuel rettelse foretages. Hverken ændringer, indførelser eller sletninger vedrørende kode-4 registreringerne formodes derfor effektueret uden samtykke herom mellem bopæls- og betalingskommune. Med fjernelsen af kravet for opdateringen af kode-4 forholdene i CPR-registret pr. 1. januar 2021 fjernes en central rettesnor for de mellemkommunale betalinger i landets kommuner.

Høj kvalitet i kode-4 registeret

Ovenstående siger dog ikke noget om kvaliteten af registret – herunder antallet af fejl, der hvert år observeres omkring årsskiftet, og som kritikken af kvaliteten i registreret beror på. Nedenstående tabel viser en oversigt over antal identificerede fejlregistreringer af kode-4 forhold i forbindelse med Dataprocès' samarbejde med en række af landets kommuner om kvalitetssikringen af registret i 2016-2020⁵.

Dataprocès' analyse er typisk gennemført efter, at samarbejdskommunerne har gennemgået registret ud fra egne arbejdsmetoder. Dataprocès' udsøgning er foretaget med egne værktøjer udviklet på området. Udsøgningen har til formål at sammenkøre og sammenstille de forhold, som har betydning for indkrævningen af den mellemkommunale refusion inden for de pågældende områder og følgelig identificeringen af hvilken kommune,

³ Foruden de af retssikkerhedslovens fastlagte områder er området også reguleret efter en række love på undervisningsområdet, herunder blandt andet folkeskole, specialundervisning og STU.

⁴ Der tages naturligvis forbehold for eksempelvis 6-årsreglen og andre love, som er nødvendige også at tage i betragtning

⁵ Fejlregistreringer forstås i denne sammenhæng som registreringer, hvor kode-4 forholdet i CPR-registret var registreret med forkert betalingskommune med afsæt i de kommunale udgifter for de enkelte borgere inden for retssikkerhedslovens §9c, stk. 1. Suppleret med hvorvidt disse borgere levede op til kravene i retssikkerhedslovens §9c, stk. 2-6 i forhold til, hvorvidt borgere kan karakteriseres som værende mellemkommunal.

som har det refusionsbærende krav. Arbejdsgangen har således bestået af en gennemgang af gældende kode-4 forhold, og hvorvidt disse var korrekte, men også øvrige mellemkommunale betalinger hvor udgangspunktet er, at bopæls- og betalingskommunen er registreret som værende den samme. Nedenstående tabel skitserer det arbejde, som Dataprocess har foretaget i regi af kode-4 indberetningerne i samarbejde med landets kommuner mellem 2016-2020 sammenholdt med diverse parametre til udtryk for de procentmæssige fejlmarginer.

Tabel 1

	2016	2017	2018	2019	2020
Antal identificerede fejl	91	206	148	372	214
Antal af samlede befolkning, rettelserne er blevet identificeret i	275.733	879.249	473.075	962.579	790.392
Estimerede procentmæssige fejl i kode-4 forhold sat i relation til hele landets population	0,03%	0,02%	0,03%	0,04%	0,03%

Tabel 1: Kvaliteten af kode-4 registreringerne

Kilde: Egen tilvirkning, Statistikbanken

Uddybning af tabel 1

Række 1: Antal identificerede fejl, er det antal fejl, som Dataprocess i samarbejde med landets kommuner har identificeret. De kommuner, hvori rettelserne er blevet identificeret, udgør alt mellem 4,8-15,2 pct. af landets samlede population over de enkelte år.

Række 2 angiver det samlede population, som fejlene er identificeret ud af

Række 3 angiver, den samlede fejlmargen, når antal identificerede rettelser justeres efter landets population og sættes i relation til denne. Beregningen forudsætter, at Dataprocess kunne have identificeret en tilsvarende andel rettelser i de kommuner, som Dataprocess ikke har samarbejdet med.

Konklusion

Dataprocess vurderer på baggrund af ovenstående analyse, at kritikken af kode-4 forholdenes kvalitet, objektivitet og påvirkelighed er uberettiget. Ovenstående analyse samt Dataprocess' egne analyser og erfaringer viser:

- 1) At kode-4 forholdene har en høj grad af kvalitet (jf. tabel 1)
- 2) At der er indbygget kontrolfunktioner i registreringen af kode-4 forhold fra både bopælskommune og betalingskommunen med den konsekvens, at kode-4 forholdene ikke kan påvirkes ubemærket. Derudover har henholdsvis betalingskommune og bopælskommune modsatrettede interesser, der er med til at forhindre den anden part i at foretage uberettigede registreringer.
- 3) At det vil få voldsomme konsekvenser for den kommunale sagsbehandling og potentielt også for borgerne, hvis kommunernes forpligtelsen til at anvende og opdatere kode-4 forholdene ikke snarest gøres obligatoriske igen. Dataprocess gør i den forbindelse opmærksom på, at tiden arbejder mod at fastholde det system, som det har taget 40 år at oparbejde og forfine.