

Finansieringsudvalget

Dato
18-02-2020

Afrapportering om arbejdet om kommunale registreringer

1. Indledning og sammenfatning af konklusioner

Social- og Indenrigsministeriet foretager årligt en opdatering af parametrene i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, og det er afgørende, at det kan ske på et retvisende statistisk grundlag.

Nogle kommuner anvender konsulenthuse til at gennemgå oplysningerne om kommunerne i det statistiske grundlag for udligningen.

Fejl i det statistiske grundlag for udligningen skal naturligvis rettes, både når det er til fordel og til ulempe for de enkelte kommuner. Kommunernes anvendelse af konsulenter til at se på disse grundlag er imidlertid øget. Det har, sammen med markedsføring fra konsulenter, givet anledning til mistanke om, at der især rettes fejl, der fører til højere tilskudsbeløb for de kommuner, der betaler for konsulenternes arbejde. Mistanken om, at usaglige hensyn kan påvirke registreringerne, bidrager til at svække tilliden til beregningsgrundlaget for tilskuds- og udligningssystemet.

På den baggrund har Finansieringsudvalget gennemgået datagrundlaget for kriterierne i tilskuds- og udligningssystemet for at undersøge, om kommuner har mulighed for og incitament til at tilrettelægge kommunale registreringer, så det skævvrider datagrundlaget for udligningen til kommunens fordel.

Udvalget har endvidere i 2019 foretaget en vurdering af kvaliteten af befolkningsstatistikken, som lå til grund for tilskudsudmeldingen i 2020.

Der er særligt to registre baseret på kommunale registreringer, som har central betydning for tilskuds- og udligningssystemet. Det drejer sig om CPR og BBR. Der ses flere tegn på, at kommuner i stigende grad har interesseret sig for registreringerne i disse registre og for konsekvenserne for udligningen af ændringer i registreringerne. Det baseres på markedsføringsmateriale fra forskellige typer af rådgivningsfirmaer, kommuners egne tilkendegivelser samt det samlede billede af bevægelser i datagrundlag og kriterier.

Det svækker tilliden til tilskuds- og udligningssystemet, hvis kommuner eksempelvis kan påvirke udligningen ved at optimere timingen af en eventuel ændring af datagrundlaget for udligning. Der er konstateret problemer med kvaliteten i befolkningsstatistikken og dermed grundlaget for en hel række parametre i tilskuds- og udligningssystemet, ud over befolkningstilbagegangskriteriet. Det kan bl.a. tilskrives, at der har været et efterslæb i kommunernes opgave med at udføre kontrol for udrejste udlændinge i CPR, mens der i andre kommuner er foretaget ”oprydninger” i bopælsregistreringerne i CPR.

Oprydning i CPR kan medvirke til at forbedre kvaliteten af statistikken, men det kan også påvirke særligt befolkningstilbagegangskriteriet og ad den vej få stor økonomisk betydning for kommuner. Det skal ses i lyset af, at kriteriets såkaldte enhedsbeløb – som er det beløb, der knyttes til hver fraflyttede borger – over tid er steget kraftigt, og således også langt overstiger det beløb, som kan knyttes til en tilflyttet borger for en kommune.

Udligningssystemet anvender primært et folketal efter betalingsforpligtelse. Det vurderes, at der kan være en risiko i forhold til påvirkeligheden og kvaliteten af oplysninger om betalingskommune. Oplysningerne er således direkte baseret på kommunale registreringer, som alene anvendes til udligningsformål. I dag kontrolleres kommunernes registreringer kun ved, at en bopælskommunes ændring af registreringen af betalingsforpligtigelsen for den enkelte borger påvirker en anden kommunes folketal. Denne kommune har så mulighed for at tage spørgsmålet om registreringen op med bopælskommunen. Social- og Indenrigsministeriet har ingen mulighed for at kontrollere kvaliteten af oplysningerne. For de fleste kommuner er der dog en forholdsvis beskeden forskel mellem de to opgørelser.

Herudover er der problemer med grundlaget for boligkriterierne gennem registreringer i BBR. Sådanne problemer er også tidligere påpeget af Finansieringsudvalget, senest i *Afrapportering fra Finansieringsudvalget, februar 2018*.

Endelig kan der peges på et problem med kriteriet for enlige forsørgere. Der er i enkelte tilfælde tegn på, at kriteriet kan give incitament til, at der sker selektiv opsøgende adfærd over for borgere for at påvirke kriteriet til en kommunes fordel.

Arbejdet har ikke haft til formål at udpege bestemte kommuner. Vurderingen er, at ovennævnte aktiviteter har været stigende over de senere år og sker i en væsentlig del af landets kommuner. Arbejdet har primært været rettet mod at afdække behov og muligheder for tiltag for at sikre et mere robust datagrundlag for udligningen.

Efter arbejdet blev igangsat, er der iværksat tiltag med sigte på forbedring af kvaliteten i befolkningsstatistikken. Herudover peges der på mulige tiltag til at gøre grundlaget for udligningssystemet mere robust.

Der kan peges på følgende tiltag, hvoraf nogle allerede er gennemført:

Befolkningsstatistikken

Social- og Indenrigsministeriet har i brev af 23. april 2019 indskærpet over for kommunerne, at der bør foretages løbende kontroller i CPR mindst hver 3. måned.

Alle landets kommuner har givet en tilbagemelding til Social- og Indenrigsministeriet, som i den anledning har udsendt et brev til landets borgmestre, hvor det fremgår, at der i tillæg til Finansieringsudvalgets undersøgelse af kommunernes registreringer også mere bredt skal gennemføres en særskilt undersøgelse af kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Dermed kan kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR og den kommunale opgaveløsning i den forbindelse undersøges.

Betalingskommunefolketal

Den nuværende anvendelse af betalingskommunefolketallet i udligningen skal ses på baggrund af, at kommunernes udgifter hænger mere direkte sammen med betalingskommunefolketallet end bopælsfolketallet i CPR. Det er dog en væsentlig forudsæt-

ning, at betalingskommunefolketallet kan opgøres på et tilstrækkeligt sikkert og objektivt grundlag. Udvalgets analyse tyder på, at der ikke er sikkerhed for, at denne betingelse er opfyldt.

Det vurderes på den baggrund, at der bør overvejes en omlægning, så udligningen baseres på bopælsfolketallet i CPR frem for den nuværende registrering efter betalingskommunefolketallet, som afhænger af kommuners indberetninger. Alternativet ville være en grundlæggende omlægning af registreringen af betalingskommunefolketal.

En overgang til anvendelse af CPR-folketallet i udligningen bør ske i sammenhæng med en vurdering af evt. fordelingsmæssige virkninger, fx i forbindelse med en samlet ændring i udligningssystemet. Kommunernes incitament til oprettelse og anvendelse af sociale tilbud kan i den forbindelse også være relevant at tage i betragtning.

Befolkningstilbagegangskriteriet

Der peges også på et behov for at mindske de økonomiske incitament til befolknings-tilbagegangskriteriet ved at sænke dets enhedsbeløb. Desuden kan følsomheden i kriteriet, og dermed påvirkeligheden, mindskes ved at fjerne muligheden for tilskud efter kriteriet ved et vist fald over to år, så fald opgøres alene over en periode på fem år. Endelig bør det overvejes, om de forhold kriteriet bygger på, kan tilgodeses på anden vis i tilskuds- og udligningssystemet. Hvis befolkningstilbagegangskriteriet fjernes, vil det indebære en markant reduktion af en kommunes eventuelle økonomiske incitament til at fastholde en negativ befolkningsudvikling af hensyn til udligningen.

BBR og boligkriterierne

Finansieringsudvalget har i *Af rapportering fra Finansieringsudvalget, februar 2018* fremlagt forslag til to nye boligkriterier, som retter op på skævheder i kriterierne og samtidig indebærer, at kriterierne kun i begrænset omfang baseres på BBR.

Kriteriet for børn af enlige forsørgere

Kriteriet blev afskaffet i 2007 med henblik på at begrænse kommuners incitament til kontrol for socialt bedrageri. Det blev genindført fra 2013 efter Udbetaling Danmark overtog udbetalingerne af tilskud til enlige forsørgere. De nye tegn på påvirkning af kriteriet giver dog anledning til, at det må overvejes igen at afskaffe kriteriet.

Tiltag

Ovenstående tiltag, hvoraf flere vedr. afgrænsning af kriterier mv. kræver lovgivning, vurderes samlet at kunne give et mere robust grundlag for tilskudsudmeldingerne.

Det gælder endvidere, at ovenstående tiltag nødvendigvis må ses i sammenhæng med fordelingsvirkningerne m.m. af en kommende samlet ændring af udligningen for kommunerne.

Det bemærkes endelig, at der ikke er fundet grundlag for at rette op i fx befolkningsstatistikken bagudrettet. Statistikgrundlaget for tilskudsudmeldingen 2020 er vurderet til at have en kvalitet svarende til foregående år.

Ovennævnte tiltag vil således også først kunne få virkning fra udmeldingen i 2021.

2. Baggrund for undersøgelsen

Undersøgelsen har fokuseret på udgiftsbehovskriterierne i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Opgørelsen af udgiftsbehovet består af hhv. 14 socioøkonomiske

kriterier og 16 demografiske kriterier, som opgøres på baggrund af data leveret hovedsageligt af Danmarks Statistik. Nogle af de bagvedliggende statistikker dannes på grundlag af kommunale registreringer.

Udvalget har til identifikation af relevante datakilder indhentet bidrag fra statistikleverandørerne omkring opgørelsen af statistikkerne. Samtidig indikerer forskellige private firmaers markedsføring også, hvilke statistikker hvor der øjnes en mulighed for at ”optimere” kommunale indtægter via kommunale registreringer, *jf. boks 1*. Ved søgning på internettet er der også fundet eksempler på kommunale dokumenter, der illustrerer, hvordan enkelte kommuner arbejder aktivt med registreringerne i forhold til kommunens tilskud og udligning, *jf. boks 2*.

Eksempler på markedsføring af "indtægtoptimering"

Firma 1:

Formålet med disse services er at øge kommunens udgiftsbehov, som det opgøres i det kommunale tilskuds- og udligningssystem, hvilket vil give kommunen mere i tilskud og udligning.

1. Boligkriterierne:

I det socioøkonomiske udgiftsbehov indgår to boligkriterier: "Familier i bestemte boligtyper" og "Udlejede beboelseslejligheder", som opgøres på baggrund af data fra Bygnings- og Boligregistret (BBR). Konsulenthuset tilbyder at gennemgå registret, identificere fejl, og udbedre disse i samarbejde med kommunen.

Som case på sådan et samarbejde fremhæves Viborg Kommune. I 2015 har konsulenthuset identificeret 259 fejlregistrerede boligenheder for Viborg Kommune, som eksempelvis kan være manglende registrering på lejlighedsniveau af, at der er tale om en almennyttig bolig. Konsulenthuset vurderer, at ændringerne i datagrundlaget medfører, at Viborg Kommune får en merudligning på 5,6 mio. kr. årligt.

2. Betalingskommunefolketal:

I det kommunale tilskuds- og udligningssystem opgøres bl.a. det aldersbestemte udgiftsbehov ud fra betalingskommunefolketallet. Oplysninger om betalingskommune fremgår af CPR, og konkret tilbyder konsulenthuset, at "identificere de sager, hvor kommunens betalingskommuneforhold enten ikke er korrekt registreret, eller en registrering ikke har fundet sted. Analysen beror på CPR-berigtigelser med fokus på, hvilke kriterier den enkelte borger udløser."

3. Kriteriet "Børn af enlige forsørgere":

I det socioøkonomiske udgiftsbehov indgår kriteriet "0-15-årige børn af enlige forsørgere", som opgøres på baggrund af antal børn af modtagere af ordinært børnetilskud for enlige forsørgere. Konsulenthuset beskriver et eksempel på proces:

Konsulenthuset identificerer "i omegnen af 30 enlige forsørgere (ud af 50.000 borgere), som ikke har søgt ydelser og services som enlige forsørgere. Kommunen frasorterer herfra en række af de identificerede forsørgere på baggrund af tidligere eller igangværende kontrolsager (i gennemsnit ca. 7 forsørgere). Herefter sender kommunen brev ud til de resterende ca. 23 enlige forsørgere."

Givet at borgerne, som modtager sådan et brev fra kommunen, søger om tilskud og modtager tilskud, vurderer konsulenthuset, at for en landkommune med et indbyggertal på ca. 50.000 borgere og med højt strukturelt underskud, vil kommunen få en merudligning på ca. 450.000 kr. årligt.

Firma 2:

"Vi bistår din kommune med korrekt hjemtagelse af indtægter og sikrer, at kommunen ikke taber penge, som retmæssigt skal i kommunekassen. Erfaringer viser, at selv kommuner med "godt styr på sagerne" ofte går glip af indtægter i millionklassen.

Som markedsledende inden for rådgivning og revision i kommunerne har vi et dybdegående kendskab til de kommunale regler og lovgivning, og derfor kan vi bistå med kvalitetssikring, rådgivning og analyser på alle de kommunale indtægtsområder. Vores mest efterspurgte ydelser omfatter:

- Mellemkommunal refusion
- Statsrefusion på sociale ydelser
- Statsrefusion for særligt dyre enkeltsager
- Egenbetaling
- Regres på sygedagpenge
- Kommunale udligning og generelle tilskud
- Moms og afgifter
- Selskabsskat

Firma 3:

"Det er nok ikke alle, der er klar over det, men der kan være mange kroner bundet op på, at medarbejderne registrerer data korrekt i en lang række systemer.

Derfor er vi i [Firmaet] i fuld gang med at udvikle en lang række produkter, der både skal være med til at sikre korrekt registrering af data og være med til at finde og korrigerer fejl, der er af afgørende betydning for kommunens økonomi.

Det handler i første omgang om enkelte produkter inden for refusion, udligning og mellemkommunale betalinger."

Kilde: Formuleringerne er hentet fra de tre firmaers hjemmeside pr. 7. februar 2019

Eksempler på kommuners aktivitet med "indtægtoptimering"

Ved simple søgninger på internettet kan man støde på kommunale dokumenter, der kan give eksempler på, hvor kommunerne aktivt arbejder med registrering af data med henblik på at øge tilskud og udligning:

Kommune 1:

"Endelig har [x] Kommune i 2016 indgået aftale om to nye dataanalyser med [Firma]:

- Gennemgang af kommunens BBR-oplysninger med henblik på den kommunale udligning – *Familier i bestemte boligtyper.*

Formålet er primært at berigtige BBR- og ESR-registreringer og derved rette på den del af kommunens socioøkonomiske indeks, hvor registreringerne har en afledt effekt. Ved projektets gennemførelse vil de forskellige fagsystemer danne grundlaget for registreringen. Efter registreringerne vil det være muligt at udlede, hvordan de socioøkonomiske kriterier er blevet påvirket.

- Gennemgang af betalingskommunefolketal med henblik på den kommunale udligning – *Gennemgang af betalingskommunefolketal.*

Formålet er primært at berigtige CPR-registreringer og derved ændre på kommunens betalingskommunefolketal og dermed dens demografiske profil, som ligger til grund for tilskudsberegningen ved udligning. Ved projektets gennemførelse vil de forskellige fagsystemer danne grundlaget for registreringerne, og det vil derigennem være muligt at udlede, hvilke demografiske og socioøkonomiske værdier de personer, hvis data berigtiges i Cpr., udløser."

Dokumentet omhandler godkendelse af tillægsbevillinger vedrørende bl.a. dataanalyser.

Kommune 2:

"Formålet med digital indtægtoptimering er, at optimere indtægterne eller minimere udgifterne ved hjælp af korrekt dataregistrering. Foretages dette på stamdata-registre, eksempelvis BBR, ESR eller CPR, vil dette have direkte og positive, økonomiske effekter på [kommunens] bidrag og tilskud til det mellem kommunale udligningssystem.

..

Der har i 2016 været foretaget en konkret indtægtoptimeringsanalyse for at berigtige Bygnings- og Boligregisteret (BBR). Pilotprojektet BBR-Almen, beskrevet i forbindelse med forventet regnskab for 2015, havde til formål at korrigere og berigtige stamdata i både BBR og Ejendom-stamdataregistret (ESR), hvor der som følge heraf ville dannes positive gevinster via det mellemkommunale udligningssystem.

..

Med afsæt i projektet 'Indtægtsdækket BBR' er der udpeget en række områder i registret, som kan have indflydelse på [kommunens] indtægter gennem den kommunale udligningsordning, dækningsafgiften og ejendomsværdiskatten.

..

Indtægtoptimering foregår også i investeringsmodellen Korrekt CPR-registrering på det sociale område, hvor indsatsen i Sociale Forhold og Beskæftigelse vedrører korrekt registrering af borgernes betalingskommuneforhold i Folkeregistret. Indsatsen udløser merindtægter for kommunen dels via øgede indtægter fra bloktilskuddet, dels via reducerede udgifter til bl.a. førtidspension og servicelovsydelse.

..

Et andet projekt, som er under forberedelse, omhandler mellemkommunale betalinger på folkeskoleområdet, hvor der overordnet opstår potentiale for indtægtoptimering, idet der kan være uoverensstemmelse imellem registreringen af betalingskommuneforhold i CPR og indtægten/udgiften i fagsystemer, så [kommunen] går glip af mellemkommunale indtægter eller betaler unødigt. Endvidere kan øvrige uoverensstemmelser medføre at [kommunen] går glip af udligning for borgeren via udligningssystemet."

Dokumentet omhandler indtægtoptimering ved korrekt dataregistrering.

Kommune 3:

"[Firma] udarbejdede et prioriteringskatalog forud for budget 2016. Heri fremgik blandt andet, at der var et indtægtpotentiale i at gennemgå hjemtagelse af refusioner. Efterfølgende blev indhentet flere tilbud og indgået aftale med [Firma], om at analysere 5 udvalgte områder for indtægtoptimering: Mellemkommunal refusion, Moms, Udligningsordningen, Statsrefusion på sociale ydelser og Økonomisk friplads.

..

Analysen vedrørende udligningsordningen medfører en merindtægt på 286.000 kr. fra 2018. Indtægten findes ved, at foretage korrektioner til registreringen af boligenheder i BBR registeret, der udløser udligning via de to kriterier 'udlejede beboelseslejligheder' og 'familier i bestemte boligtyper'."

Dokumentet omhandler referat for møde i Økonomiudvalget.

Anm.: Dokumenterne skal ses som eksempler, og er ikke verificeret af de pågældende kommuner. Derfor vises heller ikke kommunenavn.

Kilde: Internetsøgning.

Ud over de nævnte forhold vedr. udligning i boks 1 og 2, har der været et særligt fokus på befolkningsstatistikken, som må betragtes som det mest centrale statistikgrundlag for tilskuds- og udligningssystemet.

Social- og Indenrigsministeriet har modtaget henvendelser fra kommuner vedrørende sene registreringer af udvandring i CPR. Der har i henvendelserne været fokus på andre kommuners registreringer i CPR og deres betydning for indtægter fra tilskuds- og udligningssystemet.

En kortlægning af 15 kommuners praksis vedrørende registrering af udrejste udlændinge i CPR, som er gennemført af konsulentfirmaet Implement, konkluderer også, at der navnlig for så vidt angår udenlandske studerende og udenlandske arbejdstagere med kortere ophold her i landet finder en vis overregistrering sted. Det vil sige tilfælde, hvor udlændinges udrejse registreres i CPR med en tidsmæssig forsinkelse. Endvidere konkluderes, at flere kommuner ikke anvender de værktøjer, der er til at kontrollere registreringer, og det kan ikke afvises, at der kan ligge økonomiske hensyn bag en afdækket tendens til kun at kontrollere borgere, der modtager ydelser.

Samlet set peger ovenstående på følgende registre, hvor kommunerne især har mulighed for at påvirke det statistikgrundlag, som udligningssystemet hviler på:

- CPR, som er grundlaget for Danmarks Statistiks Befolkningsstatistik, der sammen med kommuners indberetninger om betalingskommuneforhold, har en helt central betydning hele vejen igennem tilskuds- og udligningssystemet.
- BBR, som er grundlaget for Danmarks Statistiks Boligopgørelse, og anvendes til opgørelsen af de to boligkriterier, der indgår med en vis vægt i det socioøkonomiske indeks i udgiftsbehovsopgørelsen.

I forhold til kriteriet ”børn af enlige forsørgere” har kommunerne ikke direkte ansvar for registreringerne i børnetilskudsregistret, som udgør grundlaget for kriteriet. Her er der tale om en anden type aktivitet, hvor enkelte kommuner tilsyneladende søger at påvirke kriteriet ved (selektive) opsøgende aktiviteter over for borgere, som et konsulentfirma udsøger for kommunen.

3. Kommunale registreringer i CPR

Det er kommunens ansvar at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR. Hvis en kommune får en formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret i CPR, skal kommunen undersøge sagen for at rette eventuelle fejl. Det gør sig gældende for såvel indenlandske flytninger, tilflytning fra udlandet (indrejse) som fraflytning til udlandet (udrejse).

Den enkelte kommune vælger selv indhold og omfang af den forebyggende og kontrollerende indsats i sager omkring bopælsregistreringer inden for rammerne af forvaltningsloven, CPR-loven og anden lovgivning.

I analysen har der særligt været fokus på registreringer af udrejse – samt den særskilte registrering i CPR af oplysning om tidligere opholdskommune, når denne kommune har den generelle betalingsforpligtelse.

3.1 Folketal og kommunale incitament i forhold til udligning

I den kommunale udligning anvendes i udgangspunktet det såkaldte *betalingskommunefolketal*, dvs. det antal borgere, hvor kommunen har den generelle betalingsforpligtelse, jf. boks 3.

Boks 3

Anvendt folketal i den kommunale udligning

I opgørelsen af udgiftsbehov anvendes betalingskommunefolketal i følgende demografiske og socioøkonomiske kriterier:

- Demografiske kriterier (antal personer i 5-års aldersintervaller)
- Rejsetidskriteriet
- Enlige 65+ årige
- Børn af enlige forsørgere
- Befolkningstilbagegangskriteriet

De øvrige socioøkonomiske kriterier er opgjort efter bopælskommune.

Ud over opgørelsen af udgiftsbehov anvendes betalingskommunefolketal også ved fordeling af den del af bloktilskuddet, som fordeles efter indbyggertal, særtilskudsordningerne og selskabsskatteudligningen.

Kilde: Bekendtgørelse om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2019.

Hvis en kommunes betalingskommunefolketal øges i forhold til andre kommuner, vil kommunen alt andet lige modtage mere i tilskud og udligning. For kommuner, som indgår i det socioøkonomiske befolkningstilbagegangskriterium, er virkningen dog typisk modsatrettet.

Udviklingen i flyttemønstre og indvandring har betydet, at befolkningstilbagegangskriteriet over tid har fået et ganske højt enhedsbeløb i forhold til de øvrige socioøkonomiske og demografiske kriterier. Enhedsbeløbet er det beløb, som knyttets til hver værdi i kriteriet – altså her hver fraflyttede og udvandrede borger. Det høje enhedsbeløb betyder, at relative små ændringer i en kommunes kriterieværdi kan have relativ stor betydning for resultatet af udligningen for kommuner, som er en del af kriteriet.

Enhedsbeløbet for befolkningstilbagegangskriteriet var i 2016 ca. 59.000 kr., men er i 2020 vokset til ca. 172.000 kr. Til sammenligning kan oplyses, at enhedsbeløbet for kriteriet vedr. antal 85+-årige er ca. 138.000 kr., mens de øvrige kriterier har noget lavere enhedsbeløb.

Samtidig er kriteriet defineret således, at det kun opgøres for kommuner, hvor kommunen opfylder mindst ét af følgende to forhold:

1. Hvis en kommune over en periode på 5 år har en befolkningstilbagegang.
2. Hvis kommunen har haft en nedgang i befolkningen på mere end 0,5 pct. over de seneste 2 år.

Hvis kommunen opfylder et af disse forhold, opgøres kriteriet som summen af nettofald i de år i perioden, hvor kommunen har befolkningstilbagegang.

Når et kriterium alene har en værdi over nul, hvis bestemte betingelser er opfyldt, får kriteriet karakter af ”tænd/sluk”, og det øger følsomheden i kriterieværdierne, forstået på den måde, at et fald i folketal på én person fra et år til næste år, kan indebære, at kriterieværdien for befolkningstilbagegangskriteriet for den kommune ændres fx fra 0 til 200 fra et år til næste år.

Samlet indebærer det høje enhedsbeløb og følsomheden i opgørelsen af befolkningstilbagegangskriteriet, at kommunen ved en befolkningsfremgang påføres en markant

nedgang i tilskuds- og udligningsbeløbet. Det reducerer incitamentet til at fremme befolkningsudviklingen – hvis en kommune opfylder en af de to nævnte betingelser. For kommuner med en befolkningsudvikling, hvor det ikke er sandsynligt, at kommunen vil opfylde betingelserne i befolkningstilbagegangskriteriet, er incitamentet entydigt rettet mod at øge betalingskommunefolketallet.

Hvor stor den samlede virkning af en ændring i befolkningstilbagegangskriteriet vil være, afhænger af flere faktorer, herunder befolkningsudviklingen i de øvrige kommuner. Hvis mange kommuner på én gang går fra befolkningsfremgang til befolkningstilbagegang, mindskes kriteriets såkaldte ”enhedsbeløb”, hvilket reducerer virkningen af større kriterieværdi i befolkningstilbagegangskriteriet. Det har ligeledes betydning for den samlede virkning, om det er en 25-årig eller 85-årig, som forlader kommunen, på grund af forskelle i aldersgruppernes enhedsbeløb. Og endelig har det også betydning, hvilke øvrige socioøkonomiske karakteristika personen, som forlader kommunen, måtte have.

I forhold til kommunale tilskud og udligning er der således modsatrettede incitamenter omkring folketallet. Nogle kommuner vil således kunne opnå et højere tilskuds- og udligningsbeløb fx ved et efterslæb i kontrollen for udrejste udlændinge i CPR for derigennem at optimere flere kriterier, mens andre kan opnå et højere tilskuds- og udligningsbeløb ved at rydde op i registreringer for at ”komme ind i kriteriet” eller øge værdien af kriteriet for befolkningstilbagegang.

3.2 Sene registreringer af udvandrede

Set på tværs af alle landets kommuner er gruppen af udvandrede personer gradvist steget over de seneste 10 år. Gruppen af personer, som er udvandret før indeværende år, er ligeledes steget, *jf. figur 1*. Personer, som er udvandret før indeværende år, er personer, hvor udvandringen er registreret med en vis forsinkelse og hvor udvandringen fandt sted i et tidligere år. Det samlede folketal synes således overvurderet med ca. 11.700 personer, som har haft faktisk udrejse før 2018, men først fik registreret udrejse i CPR i 2018. Der kan dog også være manglende indberetninger om indvandrere, der illegalt opholder sig i DK. Bevægelserne i antallet af sene registreringer må ses i sammenhæng med en markant større tilgang af udlændinge i de senere år end tidligere.

Der er en vis spredning mellem landets kommuner i forhold til sene registreringer af udvandring i forhold til den samlede udvandring.

Det er relevant at tage med i betragtning, at udgangspunktet omkring udvandring for kommunerne ikke er ens. Nogle kommuner har væsentlig flere borgere, der udvander, end andre kommuner, hvilket igen afhænger af det omfang, kommunen har indvandring og tilflytning af særligt udenlandske statsborgere.

Det samlede billede af udvandrede personer, som bliver sent registreret, er, at godt 80 pct. er udenlandske statsborgere primært i aldersgruppen 20-35 år, som har opholdt sig i Danmark i en kortere periode. Tages mønstret for udvandringstidspunktet i betragtning må desuden formodes, at en vis del af disse er studerende. Der er også i tidligere analyser konkluderet, at det er særligt studerende og udenlandske arbejdstagere med kortere ophold her i landet, hvor udrejsen registreres i CPR med en vis forsinkelse, *jf. ”Kommunernes registrering af udrejste udlændinge” af Implement (2018)*.

Den sene registrering af udvandring skaber ”slør” i forhold til at opnå et retvisende billede for befolkningen i indeværende år, så vel som andre typer af forsinkede eller fejlregistreringer også kan sløre billedet.

Når en kommune får en formodning, om at en person ikke er korrekt bopælsregistreret i CPR, skal kommunen undersøge sagen for at rette eventuelle fejl. I den forbindelse har kommunen mulighed for at indhente oplysninger til brug for belysning af en borgers bopælsforhold, *jf. notat om kommunernes bopælsregistrering og registrering af oplysning om betalingskommune*. Denne afklaringsproces må formodes at indebære, at der uundgåeligt vil være forsinkelser mellem udrejetidspunktet og registreringen, når personen glemmer selv at anmelde udrejse til CPR.

Hvert år i den seneste femårige periode er der kommuner, som i ét år har en statistisk set "ekstrem" høj andel af sene registreringer i forhold til den samlede udvandring, og i de øvrige år har disse kommuner en noget lavere andel af sene registreringer. Det kan eventuelt afspejle, at kommunen i ét år har foretaget en oprydning med ekstra kontroller af bopælsregistreringer i CPR, så det også alt andet lige må forventes, at kommunens andel af sene registreringer året efter og året før er mindre.

I flere tilfælde ses sammenhæng mellem oprydningerne og en kriterieværdi på befolkningstilbagegangskriteriet.

Samtidig kan det også bemærkes, at der i nogle kommuner synes at være et meget lavt niveau af sent registrerede udvandringer, hvilket kan indikere et efterslæb i den kontrollerende indsats. Årsagen kan fx også være en effektiv løbende kontrol eller sammensætningen af udlændingegruppen.

Det kan ikke påvises, hvorvidt timingen af om og hvornår den kontrollerende indsats finder sted, sker med henblik på enten at holde kommunens folketal så højt som muligt, eller med sigte på en befolkningstilbagegang for at indgå i befolkningstilbagegangskriteriet. Det kan dog konstateres, at kommunernes adfærd kan påvirke grundlaget for udligning, og at kommunernes indsats på området kan variere.

3.4 Registrering af betalingskommune

Det fremgår af udligningslovens § 29, at opgørelsen af det folketal, der indgår ved beregning af tilskud og bidrag efter denne lov, henregnes til folketallet i en kommune personer, for hvilke kommunen i henhold til lov om social service, lov om aktiv socialpolitik, lov om almene boliger m.v. og lov om social pension har den generelle betalingsforpligtelse. Dette kaldes *betalingskommunefolketallet*, og det opgøres af Danmarks Statistik på baggrund af CPR.

Kommunerne skal registrere oplysninger om eventuelle kommunale forhold i CPR, herunder skal bl.a. registreres oplysning om tidligere opholdskommune, når denne kommune har den generelle betalingsforpligtelse.

Det kan eksempelvis dreje sig om, at den tidligere bopælskommune for en person, som er anbragt på institution eller tilkendt førtidspension, stadig har betalingsforpligtelsen.

Registreringen i CPR af oplysning om betalingskommune foretages af personens bopælskommune eventuelt i samråd med kommunens socialforvaltning efter anmodning fra socialforvaltningen i den tidligere bopælskommune (betalingskommunen). Det er understøttet i den tekniske løsning, som indebærer, at det kun er bopælskommunen, som kan registrere oplysning om betalingskommune henholdsvis slette en sådan oplysning på ny, *jf. Notat om kommunernes bopælsregistrering og registrering af op-*

lysning om betalingskommune. Ændrer en bopælskommune registreringen af betalingsforpligtigheden for en borger vil det både påvirke betalingskommunefolketal for kommunen selv samt for en anden kommune.

Oplysninger om betalingskommune blev indført i CPR i december 1984, og betalingskommunefolketal blev indført i den kommunale udligning med virkning fra 1986. Oplysningen om betalingskommune i CPR anvendes alene til brug for tilskud og udligning, og anvendes heller ikke i andre statistiske sammenhænge. Der er endvidere ingen automatisk kobling mellem den enkelte kommunes økonomisystem, hvor de konkrete betalinger håndteres, og registreringen af betalingskommune i CPR. Det har heller ikke været muligt at finde registreringer under Socialministeriet, som oplysningerne kan kobles til eller sammenholdes med.

Forskellen mellem en kommunes bopæls- og betalingskommunefolketal i 2019 ligger på mellem 0,8 og -0,7 pct.

Samlet set vurderes forskellen mellem bopæls- og betalingskommunefolketal begrænset, og udsvingene i udviklingen små. Det er endvidere ikke muligt ud fra de foreliggende data at kontrollere den enkelte kommunes oplysninger om betalingskommune, og der kan ikke entydigt konkluderes ud fra mønstre i data og kommunens incitamenter.

Det kan dog konstateres, at der ikke foretages kontroller af oplysninger om betalingskommune fra centralt hold, og konsulenthuse tilbyder indtægtsoptimering i forhold til disse registreringer. Samtidig kan selv små udsving i betalingskommunefolketal have relativt stor betydning i udligning for kommuner omfattet af befolkningstilbagegangskriteriet. Det kan ikke udelukkes, at det har haft betydning for enkelte kommuners registreringspraksis. Som tidligere nævnt vil en kommunes ændringer af registreringen for en borger automatisk påvirke en anden kommunes betalingskommunefolketal. Det må omvendt forventes at bidrage til, at ændringer i registreringerne sker på et sagligt grundlag.

Det vurderes uhensigtsmæssigt, hvis data til brug for tilskud og udligning er baseret på kommunale indberetninger foretaget alene med sigte på udligningen og ikke kan sammenholdes af Social- og Indenrigsministeriet med andre oplysninger som led i en fejlkontrol.

4. Kommunale registreringer i BBR

I den kommunale udgiftsbehovsopgørelse indgår to boligkriterier, som opgøres på baggrund af Danmarks Statistiks Boligopgørelse. Denne statistik indsamler oplysninger fra BBR og CPR. Det er kommunerne, som har ansvaret for BBR, og kommunerne har pligt til at reagere aktivt ved mistanke om uoverensstemmelse mellem BBR og de faktiske forhold.

Der kan imidlertid konstateres visse udfordringer med oplysningerne i BBR. Siden tilskudsåret 2014 har datagrundlaget til boligkriterierne i udgiftsbehovsopgørelsen været korrigeret på baggrund af et datagrundlag for almene boliger fra Trafik-, Bolig- og Byggestyrelsen baseret på landsbyggefondens register. Korrektionen er indført, da der i forbindelse med Danmarks Statistiks Boligopgørelse 2013 blev konstateret fejl i ejerforholdskoden for almene boliger.

En anden mulig problemstilling, som påpeges i Finansieringsudvalgets rapport fra februar 2018, er, at det ene boligkriterium er baseret på oplysning fra BBR om boligers

mangler. Der har været indikationer på, at efter renovering af en bolig med mangler kan opdateringen i BBR om boligens tilstand være forsinket.

Samtidig ses både i konsulenthusets markedsføring samt eksempler fra kommunerne, *jf. boks 1 og 2*, at der foregår en aktivitet omkring registreringer i BBR med henblik på optimering af tilskud og udligning.

Det er særligt oplysninger i BBR om boligens ejerforhold, anvendelse samt oplysninger om toiletforhold, badeforhold og varmeinstallation, som har betydning for opgørelsen af boligkriteriet ”Familier i bestemte boligtyper”. I kriteriet indgår almene boliger, private udlejede boliger med mangler¹, ældre private udlejede boliger uden mangler beliggende i landdistrikter samt beboede sommerhuse. Det andet boligkriterium opgøres ud fra udlejede beboelseslejligheder.

En forøgelse af antallet af ovennævnte boligtyper giver automatisk kommunen et højere tilskuds- og udligningsbeløb.

4.1 Krav og vejledning til kommuners praksis omkring registrering i BBR

Det er kommunerne, der har ansvaret for BBR, men det er ejeren af en ejendom, som har pligt til at sikre, at den pågældende ejendom er registreret korrekt i BBR. Ejeren indberetter således ændringer i bygningsforhold til kommunen, som indfører disse i selve BBR-registret.

Kommunerne er forpligtiget til at revidere ejerens oplysninger ud fra en sandsynlighedsbetragtning og skal reagere aktivt ved mistanke om uoverensstemmelse mellem BBR og de faktiske forhold.

Kommunerne arbejder ud fra en BBR-instruks, der indeholder vejledning og retningslinjer i forbindelse med ajourføring af BBR.

Omkring oplysninger om en boligens mangler i forhold til toiletforhold, badeforhold og varmeinstallation er det i praksis stort set kun ejerne, som har indsigt i disse oplysninger, og kommuner har i praksis kun ringe mulighed for at kontrollere ejernes oplysninger herom.

For kriteriet ”Familier i bestemte boligtyper” har udvalget undersøgt udviklingen i kommunernes kriterieværdier. Der er fundet eksempler på forholdsvis høje årlige vækstrater samt udviklinger, hvor der er en forholdsvis høj vækst i kriteriet og mere end 2.500 kriterieenheder i 2019. Uden at der kan konkluderes på årsagerne, kan det blot konstateres, at det må ses i sammenhæng med, at der er fundet indikationer på, at kommuner og konsulentfirmaer har tilkendegivet et fokus på ”optimering” af boligkriterierne.

5. Kriteriet ”Børn af enlige forsørgere”

Kriteriet ”børn af enlige forsørgere” opgøres på baggrund af Danmarks Statistiks Børnetilskudsregister, som igen er baseret på oplysninger fra Udbetaling Danmark. Udbetaling Danmark oplyser, at deres registre indeholder oplysninger om borgere, som har søgt om ordinært børnetilskud til enlige hos Udbetaling Danmark, og der er således ikke tale om direkte kommunale registreringer.

¹ 'Mangler' vil sige intet toilet, intet bad, og oven eller ingen varmeinstallation.

Når et konsulentfirma tilbyder en service med at optimere ”registreringen” af ”Børn af enlige forsørgere” i forhold til tilskud og udligning, er det således ikke ved at rette kommunale indberetninger. Det fremgår af konsulentfirmaets hjemmeside, at den service, de udbyder, består i at hjælpe kommunen med at udvælge personer, som ikke har søgt ordinært børnetilskud for enlige forsørgere, men hvor kommunen med fordel kan oplyse om muligheden for at søge om det, *jf. boks 1 i afsnit 2*. Det vurderes, at der er risiko for, at denne aktivitet kan ske ud fra en vurdering af, om det i de konkrete tilfælde kan betale sig økonomisk for kommunen, eller om der kan være tale om afledte udgifter, der overstiger en potentiel indtægtsforøgelse gennem udligningssystemet.

Det må vurderes, at det i det hele taget ikke er hensigtsmæssigt, at kriterier i den kommunale udligning kan have en sådan betydning for den kommunale adfærd.

Det kan bemærkes, at kriteriet blev genindført i systemet fra 2013, efter det havde været afskaffet i en årrække. Det blev afskaffet i 2007, da det mindskede kommunernes incitament til kontrol for socialt bedrageri. Det blev genindført i 2013 efter Udbetaling Danmark havde overtaget administrationen af børnetilskuddet og i tilknytning hertil også har en kontrolopgave i forhold til borgeren. Der synes dog altså igen at være tegn på, at kriteriet kan give utilsigtede incitament hos kommunerne.