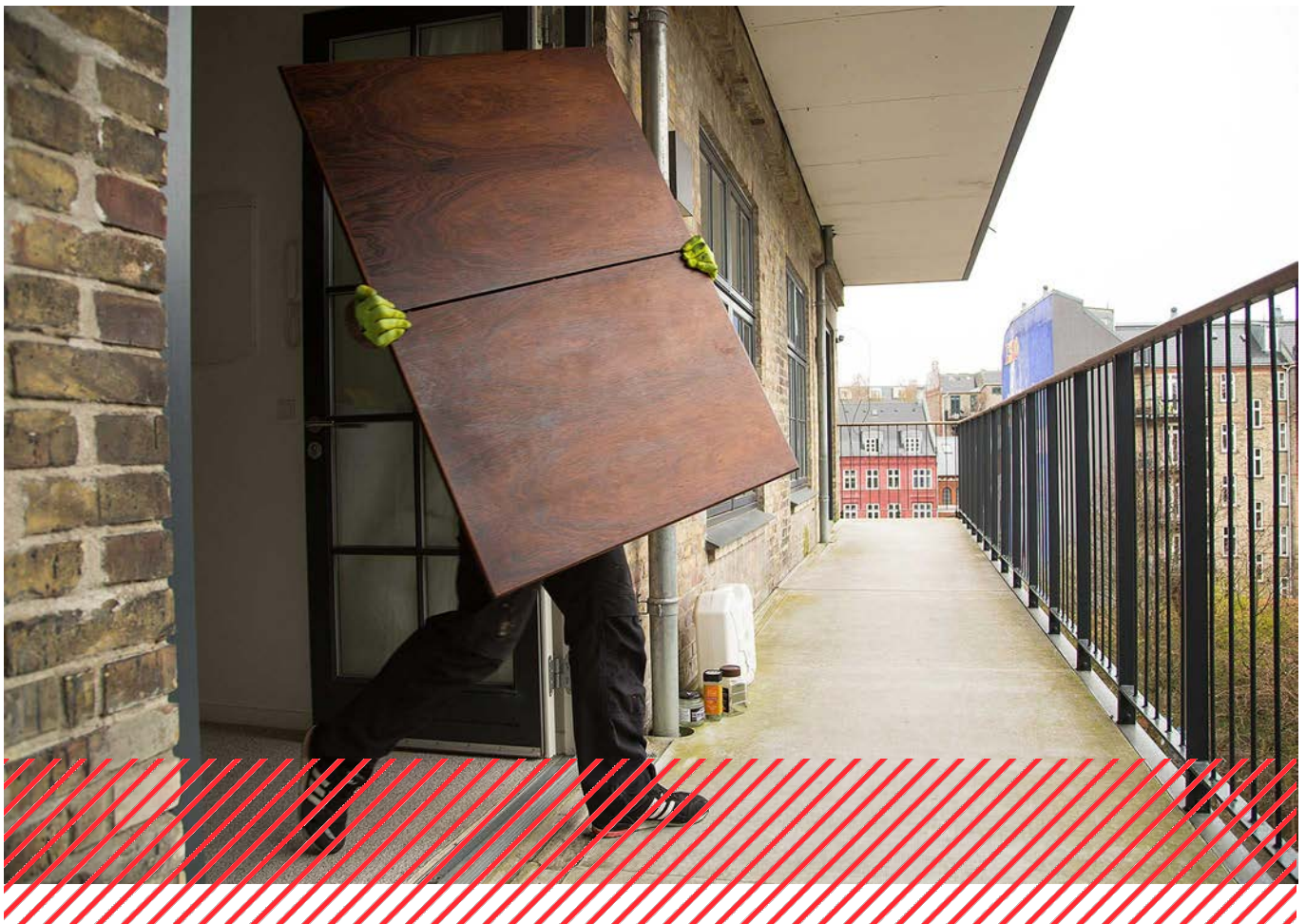


Undersøgelse af kvaliteten af kommunernes arbejde med bopælsregistrering i CPR



Niels Jørgen Mau Pedersen, Jonatan Kjældgaard Jensen, Mathias Ruge og
Niels Bjørn Grund Petersen

*Undersøgelse af kvaliteten af kommunernes arbejde med
bopælsregistrering i CPR*

© VIVE og forfatterne

e-ISBN: 978-87-7119-842-3

Modelfoto: Ole Bo Jensen/VIVE

Projekt: 301700

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

VIVE præsenterer i denne rapport en undersøgelse af kvaliteten af bopælsregistrering i CPR-registret.

Kommunerne har fået overladt den udførende opgave med bopælsregistreringen, men mange andre myndigheder og selvsagt især CPR-administrationen i Social- og Indenrigsministeriet er involveret i forskellige faser af den samlede opgaveløsning.

Vigtigheden af en korrekt CPR-bopælsregistrering kan synes overflødig at forklare, men CPR-registret og bopælsregistreringen anvendes i utallige sammenhænge, hvor en bopælsregistrering af høj kvalitet har afgørende betydning, lige fra udsendelse af valgkort til tildeling af sociale ydelser og vederlagsfri sundhedsbetjening, kommunal finansiering etc.

Kvaliteten af bopælsregistreringen har flere dimensioner, men når disse er afklaret, kan spørgsmålet undersøges fra forskellige sider, hvilket vi gør i denne rapport, som skal ses i sammenhæng med en registerbaseret tillægsanalyse. Resultaterne herfra kan bruges til at gøre nogle overvejelser om, hvorvidt kvaliteten eventuelt kan forbedres, hvis dette i en senere fase findes relevant. Det er VIVEs forhåbning, at der kan drages nytte af disse overvejelser og de tilgrundsiggende analyser.

Rapporten er udarbejdet af projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen, senioranalytiker Jonatan Kjældgaard Jensen, forsker Niels Bjørn Grund Pedersen og analytiker Mathias Ruge. Endvidere har studentermedhjælpere Karl Magnus Møller, Sara Lentz og Amanda Engbo medvirket.

VIVE vil gerne takke CPR-kontoret og dets medarbejdere samt medlemmerne af den nedsatte arbejdsgruppe, som har fulgt projektet, for oplysninger og indspil til undersøgelsen.

En tak skal også rettes til flere interviewede ressourcepersoner og de kommunale medarbejdere, som har været særdeles hjælpsomme i besvarelsen af survey og deltagelse i interview.

En særlig tak også til de to eksterne reviewere, der har bidraget med vigtig indsigt i undersøgelsesmaterialet og dets fortolkning.

Det er alene VIVE, som er ansvarlig for rapporten.

Undersøgelsen er bestilt af Social- og Indenrigsministeriet repræsenteret ved CPR-kontoret, og det er ligeledes ministeriet, der har finansieret undersøgelsen.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

2020

Indhold

Sammenfatning.....	6
1 Indledning, baggrund og projektets delelementer.....	14
1.1 Baggrund for undersøgelsen	14
1.2 Formål med undersøgelsen og dens struktur.....	16
1.3 Definitioner	17
1.4 Analysedesign, tilgang til opgaven og program.....	18
2 Bopælsregistreringen i CPR som forvaltningsområde	20
2.1 CPR-opgavens organisering.....	20
2.2 CPR-registreringens indhold og leverandører af data	21
2.3 Regelværket – særligt i relation til bopælsregistrering	22
2.4 CPR-områdets udvikling i de senere år – digitalisering og økonomi.....	24
3 Rammesætning og arbejdsmodel	27
3.1 Kommunale vilkår	28
3.2 Organisering og praksis.....	30
4 Data og metode	32
4.1 Generelt om datakilderne – overblik.....	32
4.2 Desk research.....	34
4.3 Baggrundsinterview med centrale aktører	34
4.4 Spørgeskemaundersøgelse.....	35
4.5 Interviewundersøgelse.....	38
5 Analyse af kommunernes organisering for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR.....	41
5.1 Den kommunale organisering og samarbejdet mellem folkeregistret og kontrol af sociale ydelser	41
5.2 Ressourcer og bevågenhed.....	47
6 Analyse af kommunernes praksis for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR.....	52
6.1 Kommunale redskaber til at sikre kvalitet	52
6.2 Kontakt med andre myndigheder og organisationer.....	59
6.3 Borgergrupper og udfordringer	63
6.4 Kommunernes vurdering af kvaliteten af bopælsregistret i CPR.....	64
7 Opmærksomhedspunkter.....	70
7.1 Indledning og systematik	70
7.2 Konkrete opmærksomhedspunkter.....	70
8 Konklusion og det samlede billede.....	79
Litteratur.....	84

Bilag 1	Dataindhold CPR	87
Bilag 2	Uddrag af spørgeguide	88
Bilag 3	Uddrag af spørgeskema	91

Sammenfatning

Baggrund for og formål med undersøgelsen (kapitel 1)

Social- og Indenrigsministeriet har ved ministeriets CPR-kontor anmodet VIVE om at foretage en undersøgelse af kvaliteten af kommunernes bopælsregistrering i CPR-registret.

Bopælsregistreringen i CPR omfatter opholdssted og adresse for enhver person med et CPR-nummer. Det kan i den forbindelse noteres, at CPR-registret og bopælsregistreringen heri er central viden af samfundsmæssig betydning. Det gælder således som grundlag for udbetaling af sociale ydelser, SU mv., adgang til sundhedsydelser, opgørelse af indkomstskatter, tilknytning til valgkreds og udsendelse af valgkort samt som element i administrationsgrundlaget i kommunernes finansiering inklusive tilskuds- og udligningssystemet.

Opgaven er tildelt landets kommunalbestyrelser, som således også er ansvarlige for kvaliteten heraf med Social- og Indenrigsministeriet som overordnet ansvarlig administrativ enhed.

Der er i de senere år i nogle sammenhænge opstået tvivl om kvaliteten i bopælsregistreringen. Det gælder i relation til spørgsmålet om, hvorvidt udlændinge, som reelt er udrejst af landet, uden forsinkelse er fjernet fra registret. Endvidere har der i forhold til det kommunale tilskuds- og udligningssystem været usikkerhed om, hvorvidt befolkningsstatistikken, som bl.a. baseres på bopælsregistreringerne i CPR, har været tilstrækkelig præcist gjort op. Den tidligere økonomi- og indenrigsminister har i to skrivelser til kommunerne fra 2019 fundet anledning til at erindre kommunalbestyrelserne om bopælsregistreringens særskilte betydning og kommunernes forpligtelse til at tilrettelægge det forebyggende og kontrollerende kvalitetsarbejde i den forbindelse. Disse breve er fulgt op af brev fra nuværende social- og indenrigsminister til landets borgmestre. Her kvitteres der bl.a. for kommunernes tilbagemeldinger, og samtidig understreger ministeren nødvendigheden af, at kommunerne reagerer på mulige fejlregistreringer.

Med bopælsregistreringernes karakter af en administrativ opgave for kommunerne, kan det konstateres, at der forventeligt vil forekomme fejl i borgernes registreringer på området, særligt vedrørende flytninger, hvor disse kan være tilfældige fejl eller eventuelt bevidste fejlrapporteringer. Dette kan udfordre kommunerne i sikringen af kvaliteten i bopælsregistreringerne.

Formålet med undersøgelsen er på denne baggrund at belyse kvaliteten i bopælsregistreringerne og kommunernes arbejde hermed. Herunder skal der særligt fokuseres på, hvordan kommunerne organiserer arbejdet, og hvilken praksis der udvises. Denne praksis består bl.a. i anvendelse af forskellige redskaber til sikring af kvaliteten i bopælsregistreringerne. Blandt andet på grundlag af analyserne af disse forhold skal det overvejes, hvorledes kvaliteten eventuelt kan forbedres, hvis der er ønsker om at arbejde videre hermed.

CPR-bopælsregistreringen som forvaltningsområde (kapitel 2)

Rapportens første del beskriver kort forvaltningsområdet og myndighedernes arbejde med CPR-registret og bopælsregistreringen. Der fastlægges centrale definitioner i den forbindelse. Det gælder også fire dimensioner i 'kvalitetsbegrebet' – med vægt på de første to:

1. Korrekthed af bopælsregistreringerne
2. Registreringernes aktualitet (tidstro registreringer)
3. Sagsbehandlingens kvalitet
4. Tilliden til CPR-registret på dette område i samfundet.

Herudover defineres (fast) 'bopæl', 'adresse', 'opholdssted' samt kommunernes såkaldte 'handlepligt', hvor der er tvivl om bopælsregistreringens korrekthed, og endvidere den 'digitale selvbetjeningsløsning', som borgerne skal benytte sig af ved flytninger.

Vi gennemgår forvaltningsrådets aktører, hvor den separate CPR-administration og ministeriet er den overordnede instans. Det er her, regelsættet og området generelle vilkår fastlægges og udvikles mv. Endvidere indgår kommunernes og kommunalbestyrelsernes centrale rolle med varetagelsen af selve registreringsopgaven og i øvrigt som administrerende aktør efter CPR-loven. Borgernes rolle og medvirken i registreringsopgaven er desuden vigtig i lyset af den digitale selvbetjeningsløsning og som informationskilde i øvrigt. Endelig nævnes øvrige aktører som Den Fælles Dataenhed, Digitaliseringsstyrelsen, KL, Danmarks Statistik og en række andre myndigheder.

CPR-registret kan føres tilbage til 1968 og eventuelt endnu tidligere. Udviklingen er meget senere præget af forskellige såkaldte digitaliseringsbølger og -strategier. Udviklingen er væsentlig at have in mente for at forstå, at der er foregået en effektivisering og en vis omlægning af ressourcer fra området, eksempelvis ved indførelsen af den digitale selvbetjeningsløsning omkring 2011/2012 og anvendelse af de såkaldte gensidighedsaftaler mellem regeringen og KL.

Med afsæt i historikken gennemgås nogle hovedpunkter i regelsættet, der hviler på den ganske omfattende CPR-lovgivning, bekendtgørelse og vejledning. Dette inkluderer, hvad der udløser et CPR-nummer, den digitale selvbetjening og kommunalbestyrelsens aktivitet ved tvivl om registreringens rigtighed og eventuelt viden om fejl. På denne baggrund behandles de redskaber, kommunen har til rådighed i den forbindelse, såsom anmodning om redegørelse fra personen om bopælsforhold, ønske om fysisk fremmøde, informationer fra andre dele af den offentlige forvaltning, logiværtserklæringer og mulighed for bødepålæg. Endvidere gennemgås kravene til registreringens hastighed ved flytninger, mulighed for klage til CPR-administrationen mv.

En arbejdsmodel for analysen og den anvendte metode (kapitel 3 og 4)

Inden den empiriske undersøgelse og analyse er der opstillet en form for arbejdsmodel, som skal danne forståelsesrammen for dette arbejde. Arbejdsmodellen skal fastlægge en argumentationskæde for, hvad der bestemmer kvaliteten. Det giver også lejlighed til at påpege dels faktorer, som kommunerne må tage som mere eller mindre givne vilkår for arbejdet, dels parametre i kvalitetsarbejdet, som kommunerne i væsentlig grad selv er herre over.

Blandt de førstnævnte kommunale vilkår udsøndres befolkningens sammensætning og demografien i det hele taget i kommunen. Med borgernes forpligtelser og medvirken i registreringsopgaven in mente kan det være af betydning, at nogle befolkningsgrupper har bedre ressourcemæssige forudsætninger og eventuelt nemmere adgang til at håndtere den digitale selvbetjening end andre. Kommunens erhvervs sammensætning og øvrige struktur, herunder boligstruktur, påvirker også demografien og bliver dermed også et relevant kommunalt vilkår. Dette gælder også kommunens øvrige karakteristika, ikke mindst kommunestørrelse.

De parametre, som kommunen i væsentligt omfang selv styrer, er på den ene side organiseringen af opgaven i bred forstand og på den anden side den praksis, kommunen lægger for dagen i arbejdet. Organiseringen af opgaven omhandler både den administrative opbygning og det fokus, som opgaven gives på det administrative og politiske plan.

I valget af organisering er der særlig grund til at fokusere på graden af opgavemæssig integration mellem folkeregisteropgaven og opgaven med kontrol af sociale ydelser. Der må også

fokuseres på kommunens valg af redskaber i opgaveløsningen, herunder hvor meget manuel kontrol der foretages, anvendelse af såkaldt robotteknologi samt andre redskaber, som er til rådighed. Også kommunens interne og eksterne samarbejde om opgaven forventes at være en vigtig del af kommunens praktiske tilrettelæggelse af opgaven.

Alt i alt giver arbejdsmodellen en rammesætning af den følgende empiriske undersøgelse. Modellen er dog ikke en udtømmende liste over forklarende forhold af betydning for kvaliteten af bopælsregistreringen, bl.a. kan incitamentsforhold for såvel kommuner som individer også indgå.

Forinden selve undersøgelsen og analysen gives der i kapitel 4 en grundig gennemgang af de metoder og kilder, der anvendes i undersøgelsen. Hvad angår den registerbaserede tillægsanalyse henvises til den separate rapport herom, hvilket efterlader fire øvrige informationskilder:

1. Desk research med tilgængelige rapporter, notater og tidligere og aktuelle anbefalinger om emnet samt brevveksling mellem områdets ministre og kommunalbestyrelser
2. Baggrundsinterview og workshop med centrale aktører som KL, Den Fælles Dataenhed, Digitaliseringsstyrelsen, Danmarks Statistik og CPR-administrationen i ministeriet
3. Gennemførelsen af en survey blandt alle landets kommuner, besvaret af 94 af kommunerne, baseret på et detaljeret spørgeskema om organisering og praksis og herunder kommunens egen opfattelse af udfordringer og kvalitet af bopælsregistreringen
4. Semistrukturerede interview i 7 kommuner og kontakt til et par øvrige kommuner, som repræsenterer variationer i organisering, kommunestørrelse og befolkningssammensætning. Interviewene involverer primært ledere, teamledere og medarbejdere i folkeregistret samt kontakt til enkelt borgmestre.

På baggrund af det omfattende datamateriale er der grundlag for den følgende analyse af henholdsvis kommunernes organisering og praksis i relation til opgaven med bopælsregistrering.

Analyse af organisering i kommunerne (kapitel 5)

Herpå følger den organisatoriske del af analysen, som fokuserer på kommunernes tilrettelæggelse af opgaven i bred forstand. Der tages udgangspunkt i de kvantitative resultater fra den gennemførte survey-undersøgelse, som tema for tema suppleres med udsagn og resultater fra kommuneinterviewene. Hvor det er fundet hensigtsmæssigt, er der suppleret med nogle illustrative citater fra de interviewede. Citaterne hidrører således fra de ledere og medarbejdere, der har deltaget i interviewene.

Den første del af undersøgelsen omhandler organiseringen af bopælsregistreringen i CPR, herunder samarbejdet mellem henholdsvis folkeregistret og enheder for kontrol af sociale ydelser. Knap halvdelen af kommunerne har organiseret de to opgaver i forskellige enheder, ca. 1/5 i opdelt afdelinger og endelig godt 1/4 i samme organisatoriske enhed. Hvor opgaven er placeret i forskellige afdelinger, er der også i ca. 2/3 af tilfældene tale om forskellige ledere. Fra interviewene ved vi, at der kan være betydelige fordele ved et tæt samarbejde, og at forskellige styrkepositioner kan udnyttes mellem de to enheder. Det kan fx være en udbredelse til folkeregistret af en 'detektiv-tilgang' eller et 'kontrolgen', som i flere tilfælde angives som karakteristisk for ansatte med kontrol af sociale ydelser. Et godt kendskab til CPR-regelsættet i folkeregistret kan også nogle gange hensigtsmæssigt kommunikeres til den kontrollerende afdeling.

Under formodning om et positivt udbytte af et tæt samarbejde mellem de to enheder og funktioner er det interessant, om der kan identificeres nogle forklaringer på forskelle i organisering. Kom-

munestørrelsen synes ikke at være særligt afgørende, hvorimod faktorer som selve organiseringen i en mere eller mindre ledelsesmæssigt sammensmeltet enhed, en forholdsvis høj grad af politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed samt en opfattelse af tilstrækkelige ressourcer på området ser ud til at være forbundet med et tættere samarbejde.

Vedrørende netop de ressourcemæssige forhold er der i de fleste kommuner en vurdering af, at registreringsarbejdet i høj eller meget høj grad har tilstrækkelige ressourcer. Antallet af årsværk, som dog kan være vurderet med nogen usikkerhed, varierer i øvrigt betydeligt mellem kommunerne fra 0,1 årsværk som minimum til 20 som maksimum. Kommunestørrelsen er selv sagt en væsentlig faktor til forklaring af denne variation, men også mellem kommuner inden for samme størrelsesgruppering er der betydelig variation.

Støttet af survey og interview ser der ud til at være en positiv sammenhæng mellem den politiske opmærksomhed om området og ressourcetildelingen. Flere forhold kan tænkes at forklare variationer i den politiske opmærksomhed, herunder de udfordringer befolkningssammensætningen giver. Det er endvidere nævnt, at diskussionen vedrørende CPR-registreringer og udligning kan have øget den politiske opmærksomhed, hvilket også gælder ministrenes skrivelser til kommunalbestyrelserne i 2019, som eventuelt også har givet anledning til oprydning i registret.

Analyse af kommunernes praksis (kapitel 6)

Analysen af kommunernes praksis trækker på samme datamateriale som analysen af organiseringen. Det første af fire emner er her kommunernes anvendelse af redskaber.

- Anvendelsen af *syv forskellige redskaber* i arbejdet med sikring af kvalitet er afdækket med hensyn til deres anvendelse. Det fremgår, at langt de fleste kommuner anvender tre af redskaberne: krav om fysisk fremmøde ved indrejse til Danmark, logiværtserklæringer samt opslag i e-indkomstregistret. Den udbredte anvendelse må rimeligvis ses i sammenhæng med den nytte, kommunerne oplever ved brugen af dem. Dette udelukker dog ikke, at redskabernes anvendelse kan udvides yderligere. Således er der i interview udtrykt nogen tvivl om hjemlen for e-indkomst-opslag og udtrykt ønsker om mulighed for udvidet krav om fysisk fremmøde ikke blot ved indrejse.
- Returnerede (fysiske) sundhedskort og valgkort ser ud til at optræde som et forholdsvis hyppigt anvendt redskab, mens brugen af registrering af forventet udrejsedato i forbindelse med indrejse i Danmark er af mere begrænset omfang i kommunerne. Også benyttelsen af robotteknologi, det vil sige automatiserede opslag i registre og kombinationer af registre er begrænset, skønt robotteknologi i nogle kommuner rapporteres som et effektivt redskab. Spørgsmål vedrørende hjemmel og manglende ressourcer til at udvikle teknologien kan eventuelt gøre sig gældende.
- For de syv redskaber ses ingen oplagte forklaringer på forskelle i anvendelsen. Mindre kommuner ser dog ud til at anvende robotter i mere begrænset omfang end større.
- Et *ottende redskab* i form af bødeforlæg anvendes i nogle kommuner, mens andre kommuner er betænkelige ved de registreringsmæssige og administrative konsekvenser.
- Et *niende redskab* er udtagning af flyttesager til manuel kontrol. Anvendelsen heraf varierer meget mellem kommunerne. Som den ene yderlighed udtager 1/4 af kommunerne blot 0-20 % af sagerne til manuel kontrol, mens en anden 1/4 udtager mindst 60 % af sagerne. Der har ikke kunnet identificeres gennemgående forklaringer på denne variation ud over, at en mindre procentdel af sagerne ser ud til at blive udtaget til manuel kontrol i de relativt store kommuner sammenlignet med praksis i de mindre.

- Endelig finder vi som et *tiende redskab*, at en kommune, der får formodning om fejl i registreringen, hyppigt anvender krav om en redegørelse fra borgeren.

Det næste emne i analysen af praksis er den belysning af sagerne, som kan foregå ved kontakt med andre myndigheder og organisationer. Denne kontakt er mest udbredt, når det drejer sig om kontakt med andre forvaltninger og institutioner inden for kommunen og eventuelt boligselskaber. Mere sjældent trækkes på viden fra eksterne instanser som tele- og forsyningselskaber, SIRI, SKAT, regionerne, Familieretshuset og Politiet – og endnu sjældnere fra bl.a. pengeinstitutter, a-kasser, fagforeninger og STAR. Fra interviewundersøgelsen har vi erfaret, at kommuner kan have ønsker om bedre tilgængelighed af informationerne, fx fra forsyningsvirksomhed. Oplevelsen heraf kan også være præget af et forventet beskedent udbytte af informationerne i forhold til kontrolformålet.

Generelt ser der ud til at være et uopfyldt behov for intern sparring mellem kommunerne, herunder om juridiske forhold.

Hvad angår kontakten til andre myndigheder ser det ud til, at oplevelsen af ressourcetildelingen til området forklarer en del af forskellene i aktiviteten mellem kommunerne.

Det tredje emne i analysen af kommunernes praksis angår kommunernes opfattelse af, hvilke borgergrupper der især er udfordrende med hensyn til at sikre kvaliteten i bopælsregistreringen. Ikke overraskende bliver især personer uden fast bopæl registreret på en (i 'CPR-sprog') 'høj vejkode' rapporteret som udfordrende. Dette gælder også i ret høj grad udenlandske arbejdstagere og i nogen grad indvandrere. Også ydelsesmodtagere og udenlandske studerende kan give nogle udfordringer.

Vedrørende mulige udfordringer med nogle borgergrupper er det relevant at overveje personernes motivation for at registrere bopælen korrekt eller i visse tilfælde eventuelt angive en ikke korrekt proforma-adresse. Flere motiver kan tænkes at spille en rolle ved mulig angivelse af proforma-adresser, såsom at opnå større sociale ydelser fx som følge af status som enlig, at opnå SU som udeboende, at blive omfattet af ønskede skole- eller gymnasiedistrikter, at opnå en bestemt beskatningskommune eller at opnå befodringsfradrag. Især de to førstnævnte motivationsfaktorer ses i kommunerne som noget, der optræder ret hyppigt.

Hvor der optræder fejl i bopælsregistreringen, kan kommunen i nogle tilfælde anvende såkaldt tvangsregistrering, dvs. hvor bopælen i CPR fastsættes uden den pågældendes samtykke. Dette anvendes i meget varierende omfang kommunerne imellem.

Et fjerde emne i analysen af praksis angår kommunernes egen opfattelse af, hvordan arbejdet med at foretage korrekt bopælsregistrering fungerer, og graden af korrekthed, der opnås.

Her peger langt hovedparten, 88 %, på, at arbejdet i meget høj grad eller høj grad fungerer godt. Spørgsmålet om graden af korrekte registreringer er vanskeligt at besvare og må baseres på et skøn, som alene ca. 3/4 af kommunerne mener at kunne give. Med dette forbehold in mente kan det konstateres, at 3/4 af de kommuner, der svarer, vurderer, at over 90 % af bopælsregistreringerne er korrekte, heraf 6 %, at det gælder over 99 %. Set fra den anden side er det godt 1/4 af kommunerne, som selv vurderer, at mindre end 90 % er korrekte, og for knap 10 % gælder det for mindre end 80 %.

Endelig kan det noteres fra undersøgelsen, at næsten ingen kommuner anvender målstyring i administrationen af registreringsområdet. Det kan muligvis til dels skyldes udfordringer med at opstille egnede kvalitetsmål på området.

Lærings- og opmærksomhedspunkter (kapitel 7)

VIVE har på grundlag af analyserne og andre kilder opstillet 19 opmærksomhedspunkter, som eventuelt kan inddrages i videre overvejelser i det fortsatte arbejde med at forbedre kvaliteten og vilkårene for kvalitetsarbejdet med bopælsregistreringer i CPR-registret.

Arbejdet med kvalitet i kommunerne afhænger utvivlsomt ikke blot af de tilgængelige muligheder, men også i hvor høj grad der i praksis gøres brug af dem i kommunerne. Overvejelser om nytten af nye tiltag set i forhold til omkostningerne vil selvsagt spille ind i overvejelserne om ibrugtagning af redskaber, men også institutionernes fleksibilitet og motivation spiller ind. Samtidig er forhold vedrørende indretning af administrationen omfattet af et kommunalt selvstyre. Vi sondrer mellem fire grupper af overvejelser, jf. Tabel 1.

Tabel 1 Opmærksomhedspunkter i overskriftsform (uddybes i kapitel 7)

Overvejelser vedrørende:	
a. Organisering	a1 Samarbejde folkeregister/ydelseskontrol
	a2 Mellekommunale hotlines
	a3 Personalesammensætning
	a4 Brug af målstyring
b. Politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed	b1 Klart mandat til forvaltning
	b2 Understregning af betydning for forvaltninger
c. Praksis	c1 Mere systematisk undringslister og samkøring
	c2 Mere robotteknologi
	c3 Borgernes personlige fremmøde
	c4 Anvendelse af bødeforlæg
	c5 Bedre kommunikation vedr. ICS-centre
d. Øvrige parter, myndigheder, staten, Folketinget	d1 Lettere information fra Den Fælles Dataenhed
	d2 Klar adgang til opslag i e-indkomst
	d3 Lettere information fra statelige myndigheder
	d4 Information fra private arbejdsgivere og banker
	d5 Oplysninger fra forsyningsvirksomhed
	d6 Præcisering af handlepligt
	d7 Retssikkerhedslov § 11a, stk.2
	d8 Analyse af incitamenter

Konkluderende bemærkninger (kapitel 8)

Udviklingen i vilkårene for kvalitetsarbejdet drøftes, hvor fx arbejdet med kvalitet er blevet lettere med digitaliseringens muligheder, men samtidig også sværere, idet der skal tages højde for den afhængighed af borgernes medvirken, som denne løsning indebærer. Hertil kommer formentlig stigende krav til de korrekte bopælsregistreringer, som anvendelsen af disse registreringer i mange af velfærdssamfundets elementer indebærer.

I konklusionen inddrages også den registerbaserede tillægsanalyse, jf. den separate rapport herom. Her synes det i tidligere studier ofte at være en antagelse, at det danske CPR-system har en meget høj grad af kvalitet. Et sådant udsagn er for så vidt meget forståeligt og formentlig også i vidt omfang berettiget. Ud fra VIVEs registerbaserede og øvrige analyser er der dog baggrund for en præcisering i retning af, at langt den største del af bopælsregistreringerne er korrekte, men at der dog, som en selvfølge, kan forekomme fejl, og at der især optræder udfordringer i nogle sammenhænge og befolkningsgrupper, bl.a. vedrørende indvandrere og efterkommere. Disse fejl kan have et omfang, som gør, at der kan arbejdes med forbedringer.

Den registerbaserede belysning af forholdet er sket ved hjælp af Danmarks Statistiks databanker samt en række til formålet foretagne samkøringer af registre. Der er gennemført tre delanalyser: én med fokus på rettidigheden af bopælsregistreringerne, én med fokus på troværdigheden af registreringerne samt endelig en samkøring af de to statistiske kvalitetsmål set i forhold til kommunernes egen opfattelse af praksis, ressourcer og kvalitet.

Analysen af rettidigheden er målt ved forsinkelser, forstået som en tidsmæssig forskel på borgerens tilgange og afgang fra adresser og registreringen af disse. Den viser, at forsinkelser i bopælsregistreringerne i Danmark, overordnet set, i ret stor grad er rettidige. Der er dog væsentlige forhold, der nuancerer dette billede. En gennemsnitlig afgang i bopælsregistreringen (udflytning, dødsfald eller udrejse) registreres således først i gennemsnit 7,6 dage efter selve hændelsen. Forsinkelsen kan skyldes flere forhold: forglemmelser eller manglende opmærksomhed blandt borgerne, bevidste forsøg på snyd og endelig administrativ sagsbehandlingstid. Omregnet til personer svarer forsinkelserne i bopælsregistreringen i CPR til, at 19.885 personer (eller ca. 0,34 % af den samlede befolkning) står forkert registreret på en vilkårlig dag i 2019 *alene* som følge af forsinkelser i bopælsregistreringen.

Når der fokuseres på bopælsregistreringen af nyfødte og afdøde, konstateres det, at adresserne registreres ganske kort tid efter hændelsen, mens registreringen af udrejse og forsvinding generelt først registreres mere end 23 dage efter hændelsen. Indenrigsflytninger fremgår af folkeregistret i tilflytningskommunen med 5,4 dages gennemsnitlig forsinkelse. Medtages alene de forsinkelser, der overstiger de 5 dage, som i CPR-loven gives som frist for at anmelde flytning, vil antallet selvsagt reduceres, men den gennemsnitlige forsinkelse forøges.

Den overordnede konklusion i analysen af inaktive borgere som et mål for troværdigheden i bopælsregistreringen er, at det generelt er et fåtal af borgerne, der kan betegnes som inaktive over en længere periode. Dog er der samtidig en substantiel del af de bopælsregistrerede borgere, som ultimo 2019 ikke har optrådt med kontakter til offentlige institutioner eller myndigheder. I et scenarie, hvor det antages, at 25 % af de bopælsregistrerede uden kontakter til offentlige institutioner eller myndigheder i mere end 3 år reelt set er forsvundne eller udrejste, peger analysen på, at bopælsregistret er overvurderet med lidt over 13.000 personer i 2019.

Alt i alt er det 53.519 (eller 0,9 %) af de bopælsregistrerede, som ved udgangen af 2019 havde deres seneste kontakt til de offentlige institutioner eller myndigheder i 2016 eller tidligere.

Den registerbaserede analyse finder i en samkøring med kommunernes egne opfattelser, at der er en svag tendens til, at kommuner, der i høj grad oplever at have tilstrækkeligt med ressourcer til arbejdet med bopælsregistreringerne, også har en lille smule bedre kvalitet, om end der her skal udvises forsigtighed med resultatets udsagnskraft. Der er ikke nogen tydelig sammenhæng mellem den andel af sager, der udtages til individuel kontrol og de statistiske kvalitetsmål. Endelig er der ingen umiddelbar overensstemmelse mellem kommunernes egen vurdering af kvaliteten i bopælsregistre og de statistisk beregnede mål for rettidighed og

troværdighed i bopælsregistreringen. Alt i alt bekræfter analysen kompleksiteten af problemstillingen og vanskeligheden ved at give meget enkle svar på, hvorledes kvaliteten forbedres, hvis dette er et ønske.

VIVEs registerbaserede undersøgelse peger generelt på, at der på den ene side er en temmelig solid kvalitet i CPR-registret, om end der på den anden side også er væsentlige elementer af bopælsregistreringen, der afviger fra dette billede. Et interessant perspektiv fra den registerbaserede analyse er, at kvaliteten af registreringerne synes at være forbedret i de senere år. Mere konkret er den generelle forsinkelse ved bopælsregistreringerne reduceret over de seneste 10 år fra gennemsnitligt 13,9 dage i 2010 til 7,6 dage i 2019. Som mulig medvirkende forklaring herpå nævnes de ministerielle henvendelser til kommunerne om kvalitetsarbejdet samt opmærksomheden om korrekte bopælsregistreringer i kølvandet på diskussioner om det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

VIVE har endvidere belyst kvalitetsaspektet af bopælsregistreringen ud fra en række øvrige datakilder og herunder interviewet forskellige myndigheder og organisationer, som er involveret i eller har berøring med opgaven. Desuden er der som et hovedpunkt i VIVEs undersøgelser gennemført den ovennævnte survey-analyse blandt alle landets kommuner og en opfølgende interviewundersøgelse i udvalgte kommuner. Disse undersøgelser retter sig særligt imod kommunernes organisering af opgaven og praksis for anvendelsen af forskellige redskaber i kvalitetsarbejdet, men der kan dog også udledes nogle udsagn vedrørende status for kvaliteten.

Her falder det i øjnene, at kommunernes håndtering af opgaven varierer en del mellem kommunerne, og herunder også hvor mange ressourcer der anvendes. Det er ganske naturligt, at kommunerne indretter sig forskelligt og muliggør tilpasninger til lokale forhold, men det indikerer på den anden side også nogle valgmuligheder.

VIVE har også mere direkte spurgt til kommunernes egen opfattelse af kvaliteten. Selvom heller ikke kommunerne har den før omtalte 'facitliste', og ca. 1/4 undlader at svare, er det dog bemærkelsesværdigt, at nogle kommuner mener, at over 80 % og måske snarere 95 % eller 99 % af registreringerne er korrekte. Modsvarende er der kommuner, som finder, at under 80 % og eventuelt under 75 % er korrekte. Dette indikerer et vist forbedringspotentiale. Samtidig er der indikationer på, at den øgede politiske opmærksomhed i kølvandet på ministerens skrivelser til kommunerne og problematikken vedrørende udligningssystemet kan have ført til en form for oprydning i registret i nogle kommuner. Dette indikerer dels en forbedring af kvaliteten i de pågældende kommuner, og dels indikerer det, at der faktisk allerede var en sådan mulighed.

I forlængelse af den registerbaserede analyse kan det derfor vurderes, at også andre informationskilder peger på, at kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR er temmelig god, men at der fra flere vinkler er indikationer af, at der har været, og formentlig stadig er, et vist forbedringspotentiale i kvaliteten.

Hvorvidt der skal foretages tiltag med henblik på en forbedring af kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR, er en vurdering, VIVE naturligvis ikke kan foretage. Her indgår en række juridiske, økonomiske og administrative såvel som politiske aspekter, hvis der findes berettigelse for at ændre nogle forhold. Der er dog i rapporten oplistet en række opmærksomhedspunkter, som kan gøres til genstand for overvejelser i det videre arbejde.

1 Indledning, baggrund og projektets delelementer

I dette kapitel introduceres projektet med hensyn til baggrund og formål samt igangsættelse. Endvidere nævnes et par centrale definitioner for besvarelsen af undersøgelsen. Endelig introduceres hovedelementerne i undersøgelsen og rapportens øvrige disponering.

Det bemærkes, at der også afgives en særskilt delrapport med resultaterne af en registerbaseret undersøgelse af kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR.

1.1 Baggrund for undersøgelsen

CPR-kontorets henvendelse og arbejdsgruppe

Social- og Indenrigsministeriets CPR-kontor henvendte sig primo 2020 til VIVE angående VIVEs mulige varetagelse af et projekt om belysning af kvaliteten i bopælsregistreringen i Det Centrale Personregister (CPR). Endvidere ønskedes en behandling af kommunernes indsats i den forbindelse samt identifikation af forbedringsmuligheder, hvis dette skønnedes nødvendigt og relevant.

Ifølge CPR-kontorets notat af 13. januar 2020 nedsættes der i anledning af problemstillingen en arbejdsgruppe under Social- og Indenrigsministeriets ledelse med deltagelse af Danmarks Statistik, Digitaliseringsstyrelsen, ATP og KL. Denne arbejdsgruppe har fungeret som en følgegruppe til dette projekt.

CPR's bopælsregistreringer er central viden af samfundsmæssig betydning

CPR's oplysninger om bopæl anvendes i mange sammenhænge. Blandt andet anvendes bopælsregistret som grundlag for administration på forskellige ydelsesområder, fx udbetaling af børne- og ungeydelse, adgang til sundhedsydelser, administration af valglovgivningen, herunder tilknytning til en valgkreds og udsendelse af valgkort samt i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Det er derfor et grundlæggende formål med CPR, at *enhver* person bopælsregistreres på den adresse, hvor vedkommende bor eller opholder sig, og at personer, som opfylder betingelserne herfor, registreres som udrejst i CPR.

Det er kommunalbestyrelsen, som har ansvaret for at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR i overensstemmelse med CPR-loven¹. Opgaven er således entydigt tillagt den kommunale forvaltning og myndighed, som administreres med Social- og Indenrigsministeriet som overordnet ansvarlig administrativ enhed.

Tvivel om kvaliteten af bopælsregistreringerne

Der har gennem den senere tid været skabt tvivel om kvaliteten af kommunernes opgaveløsning i forbindelse med registrering af bopæl, herunder udrejse i CPR.

Blandt andet fremgår det af en rapport fra december 2018, udarbejdet af konsulentfirmaet Implement Consulting Group vedrørende kommunernes registrering af udrejse i CPR af udlændinge, at der finder en vis "overregistrering" sted – dvs. tilfælde, hvor en udlændings udrejse

¹ Se <https://cpr.dk/lovgivning/> samt Social- og Indenrigsministeriet (2020a).

tidsmæssigt først registreres senere og betydeligt længere tid efter den faktiske udrejse eller eventuelt slet ikke registreres. Det fremgår også, at kun et mindretal af de adspurgte kommuner anvender de redskaber, som de har efter gældende ret til at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR, og at graden af kontrol hermed primært er et spørgsmål om politisk og ledelsesmæssig opbakning samt procesmæssig systematik og i mindre grad et spørgsmål om allokering af ressourcer.

Samtidig er forventningerne til kvaliteten af CPR's oplysninger om bopæl stadig stigende. På en lang række områder bliver den offentlige administration således mere og mere datadreven. Det gælder fx på visse ydelsesområder, hvor det er et ønske, at CPR's data umiddelbart skal kunne lægges objektivt til grund i sagsbehandlingen, fx i forbindelse med prøvelsen af, om en borger har ret til ydelser som enlig. Det stiller høje krav til både kvaliteten af CPR's dataindhold, samt at registreringer foretages samtidig med den faktiske flytning.

CPR's bopælsoplysninger indgår som nævnt også i administrationen af det kommunale finansieringssystem, hvor registreringer også har kunnet give anledning til tvivl. Det være sig i forbindelse med refusionssystemer² eller i andre dele af finansieringssystemet. Senest har spørgsmålet om kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR været rejst i relation til det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Af en afrapportering fra Social- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2020) fremgår det således, at:

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 kan i forlængelse heraf også konstateres, at tilskuds- og udligningssystemet ved udligningsreformen vedtaget i maj 2020 (Social- og Indenrigsministeriet, 2020b jf. også Finansieringsudvalget, 2018 og Regeringen, 2020) på flere punkter ændrer systemet med en mulig relation til opfattede problemer med eller betænkeligheder ved kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR og/eller datakvaliteten i øvrigt. Det drejer sig om følgende:

- Omformulering af det såkaldte tilbagegangskriterium og begrænsning af kriteriets vægt og loft over den værdi, hvormed kriteriet kan indgå i udligningen
- Formuleringen af et nyt boligkriterium
- Begrænsning af vægten til kriteriet vedrørende børn af enlige forsørgere
- Erstatning af det såkaldte betalingskommunefolketal med bopælsfolketal.

Samtidig er det nye udligningssystem fortsat i meget høj grad baseret på en (korrekt) bopælsregistrering, ligesom vægten til det socioøkonomiske kriterium, som omhandler indvandrere og

² Jævnfør Københavns Kommune (2018).

efterkommere, hvor der synes at være særlige udfordringer med at sikre datakvaliteten, isoleret set er øget med udligningsreformen.

Udfordringer i forhold til en perfekt bopælsregistrering

Det er i sagens natur ikke muligt at sikre, at CPR's oplysninger om bopæl til enhver tid og uden nogen tidsforskydning er i overensstemmelse med de faktiske forhold.

Opgaven med bopælsregistreringer i CPR deler i denne sammenhæng vilkår med mange andre forvaltningsmæssige og administrative opgaver og systemer, som kommunerne og den offentlige sektor skal varetage.

CPR indeholder oplysning om bopæl for den herboende befolkning, og forsinkelser og fejlregistreringer vil forekomme i de ca. 5,8 mio. bopælsregistreringer, som CPR indeholder. Alene det forhold, at der vil være et vist tidsforbrug forbundet med at tjekke oplysninger på bopælsregistreringer, som måtte være under mistanke for at kunne indeholde fejl, giver anledning til en vis tidsforskydning mellem registrering og faktisk fastsættelse af bopæl (hændelsen), hvilket også er forudset i lovgivningen. Det samme gælder, når der eventuelt skal indhentes oplysninger fra andre forvaltninger eller myndigheder end CPR-administrationen. Borgerens egen medvirken til registrering af en flytning i medfør af den digitale selvbetjeningsløsning, som har været etableret fra ultimo 2012, kan selvsagt også give anledning til fejl, selv om disse er søgt minimeret.

Hertil kommer, at der også er borgere, som foretager en forkert bopælsregistrering eventuelt fordi de har misforstået reglerne, eller alternativt fordi de eventuelt bevidst anmelder en proforma-adresse. Formålet hermed kan være at opnå ret til ydelser, undgå at overførsel af sociale midler indstilles etc. Det udfordrer også den kommunale kontrolindsats.

1.2 Formål med undersøgelsen og dens struktur

Formålet med undersøgelsen er på den ovenfor beskrevne baggrund at skabe et solidt vidensgrundlag, hvorpå arbejdsgruppen, som nævnt i foregående afsnit, kan udarbejde anbefalinger til initiativer til forbedring af kvaliteten af CPR-registreringen. Der belyses til dette formål en række forhold:

1. Karakteristik af bopælsregistreringen i CPR som forvaltningsområde ud fra gældende regler, inklusive de centrale aktører
2. Rammesætning af opgaven og beskrivelse af forhold og betingelser, som påvirker løsningen i en form for arbejdsmodel
3. Analyse af betydningen af opgavens organisering og vilkår på det kommunale niveau for dens løsning og hermed kvaliteten af bopælsregistreringen
4. Analyse af kommunernes praksis med henblik på via forskellige redskaber at sikre kvaliteten i bopælsregistreringerne
5. Forbedringspotentialer, som er konstateret i arbejdet med kommunernes organisering og praksis og eventuelt andre kilder
6. En samlet konklusion om det billede, der tegner sig vedrørende kvalitet og opmærksomhedspunkter.

Det bemærkes, at der sideløbende med denne undersøgelse er gennemført en registerbaseret afdækning af kvaliteten i bopælsregistreringen, som også vil blive inddraget i den samlede konklusion.

1.3 Definitioner

Som det fremgår af rapportens titel er det begreberne bopæl og kvalitet, som undersøgelsen centrerer sig om. Disse begreber skal kort introduceres og fastlægges.

Bopæl

Et centralt begreb i undersøgelsen er naturligvis begrebet "bopæl". Begrebet bliver omtalt nærmere i kapitel 2 i forbindelse med omtalen af regelgrundlaget på området. Men det kan være relevant allerede her at nævne den definition, som loven om Det Centrale Bopælsregister (Social- og Indenrigsministeriet, 2020), § 4, giver. Heraf fremgår, at der ved bopæl forstås det sted (bopæl), 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.

Kvalitet

Også kvalitetsbegrebet skal omtales nærmere i det følgende, bl.a. i kapitel 3 om rammesætning af opgaven samt den registerbaserede delrapport.

Her skal det indledningsvist konstateres, at begrebet kvalitet indeholder flere relevante dimensioner, herunder:

1. *Korrekt registrering af bopæl*, dvs. at det sted, der er opført som personens bopæl i CPR, også er det sted, hvor personen rent faktisk opholder sig, jf. ovenstående definition af bopæl. Der vil naturligvis kunne være grader af præcision i den forbindelse, men i undersøgelsen vil det primært være et spørgsmål om enten-eller, dvs. om stedet er (helt) korrekt eller ej. Dette kvalitetsmål er afgørende for troværdigheden af bopælsregistreringen. Heri indgår bl.a., om personen befinder sig på adressen eller eventuelt er forsvundet, permanent rejst til udlandet eller lignende. Et aspekt, som skal have sig i mente, er også, om personen eventuelt befinder sig på en anden adresse, end den vedkommende har angivet, selv om dette vanskeligt kan belyses statistisk.
2. *Tidstro registrering af bopæl*, dvs. om den registrerede bopæl også er den helt aktuelle bopæl, eller om der er en form for tidsforskydning eller forsinkelse mellem registreringen og det aktuelle ophold. Også her vil der kunne være grader af præcision, hvor det allerede her kan noteres, at der i loven er lagt op til, at der kan hengå et vist tidsrum mellem eksempelvis en flytning og registreringen af flytningen, jf. nærmere næste kapitel og delrapporten om den registerbaserede undersøgelse.
3. *God sagsbehandling i forhold til borgeren*, dvs. at borgeren i de tilfælde, hvor der er en kritisk sag om bopælsregistreringen får en tilfredsstillende sagsbehandling i god overensstemmelse med forvaltningsloven etc.
4. *Tillid til PR-systemet i samfundet*, dvs. at der fra såvel den private som den offentlige sektor er tillid til kvalitet og pålidelighed af CPR-systemets bopælsregistrering, som kan være en betingelse for systemets udbredte anvendelse.

Det vil i denne undersøgelse, inklusive den registerbaserede del, primært være dimension 1) og 2), der er i fokus og behandlet i de to analysekapitler 5 og 6, dimension 3) og 4) vil dog også blive omtalt bl.a. i kapitel 3 samt i den endelige konklusion i kapitel 8.

1.4 Analysedesign, tilgang til opgaven og program

Analysen er udført via såkaldt mixed methods. Her indgår indledningsvist en karakteristik af området som forvaltningsområde, som er indeholdt i kapitel 2, samt fire øvrige delelementer. Disse er 1) desk research og myndighedskontakt, 2) en survey stilet til kommunerne, 3) interview i udvalgte kommuner samt 4) andre data til analyse af kvaliteten af registreringerne.

Delelement 4) omhandler primært den gennemførte registerbaserede undersøgelse. Denne skal ikke nærmere omtales her, men afrapporteres i den registerbaserede tillægsanalyse.

Delelement 1), 2) og 3) introduceres kort i det følgende, men vil i øvrigt blive mere grundigt behandlet i kapitel 4, hvor undersøgelsens metoder bliver nærmere beskrevet.

Samlet set vil der således blive indhentet og behandlet både kvantitative og kvalitative data.

Desk research og myndighedskontakt

Der afdækkes i dette element af undersøgelsen via desk research og kontakt til relevante myndigheder kilder til bedømmelse af datakvalitet i CPR-registreringerne af bopæl og de kanaler, der står til rådighed for kommunerne i kvalitetssikringen.

Heri indgår beskrivelser på baggrund af tidligere rapporter og sammenfatninger af input fra og interview af myndigheder, dvs. ud over CPR-kontoret i Social- og Indenrigsministeriet bl.a. KL, ATP/Den Fælles Dataenhed, Digitaliseringsstyrelsen m.fl. Endvidere er der gennemført en workshop for den arbejdsgruppe, der er oprettet af CPR-kontoret, og som også har fungeret som projektets følgegruppe. Resultaterne afrapporteres bl.a. i kapitel 2 efter præsentation af regelgrundlaget for området.

Særskilt i relation til den centrale myndighed på området, Social- og Indenrigsministeriet og dets CPR-kontor, er der indhentet et svarmateriale fra den forespørgsel og kommunikation, som den daværende økonomi- og indenrigsminister i foråret 2019 udsendte til alle landets kommuner, og som indkom til ministeriet i efteråret 2019, hvor også den nuværende social- og indenrigsminister henvendte sig til borgmestrene.

Survey-undersøgelse

I denne del af projektet er der afviklet en survey-undersøgelse, hvor såvel den forebyggende og proaktive som kontrollerende indsats for datakvaliteten belyses. Dette sker bl.a. ved afdækning af kommunernes anvendelse af forskellige redskaber i deres CPR-forvaltning, herunder deres samspil med bl.a. Den Fælles Dataenhed, områdets organisering i kommunen og ressourcer.

Survey-undersøgelsen gennemføres som en spørgeskemaundersøgelse, som er sendt til alle landets kommuner. Data består i svar på det nævnte spørgeskema. Svarene opgøres skematisk og kvantificeres.

Resultaterne fra survey-undersøgelsen indgår i analysen i kapitel 5 og 6, hvor dels organiseringen af opgaven og dels kommunernes anvendelse af forskellige redskaber, kvalitetskontrol mv. behandles. Resultater fra survey-undersøgelsen indgår endvidere som baggrund for udvælgelsen af kommuner, jf. næste delelement.

Interviewundersøgelse

I denne del af undersøgelsen er kommunernes praksis og organisatoriske understøttelse af CPR-opgaven afdækket via en interviewundersøgelse i udvalgte kommuner.

Efter en pilotundersøgelse i en enkelt kommune er der kontaktet og interviewet i alt 7 kommuner, hvor en organisatorisk leder, eventuelt en teamleder eller medarbejder og i et par tilfælde en borgmester er interviewet ud fra en række spørgsmål om områdets organisering og praksis mv.

Resultaterne fra de gennemførte interview indgår i analysen i kapitel 5 og 6 sammen med resultaterne fra survey-undersøgelsen.

De nævnte tre elementer i undersøgelsen indgår sammen med resultaterne af den særskilte registerbaserede undersøgelse i opstillingen af en række læringspunkter og overvejelser i rapportens kapitel 7 til eventuel anvendelse i det videre arbejde i arbejdsgruppen. Kapitel 8 konkluderer og indeholder en karakteristik af det samlede billede.

I rapportens bilag 1 er medtaget en beskrivelse af dataindholdet i Det Centrale Personregister, i bilag 2 et eksempel på en relevant spørgeguide i interviewundersøgelsen og i bilag 3 det spørgeskema, som blev anvendt i surveyen til kommunerne.

2 Bopælsregistreringen i CPR som forvaltningsområde

I dette kapitel præsenteres bopælsregistreringen i CPR som forvaltningsområde, dvs. den overordnede organisering, regelgrundlaget og de centrale begreber af relevans for dette projekt. Endvidere omtales noget af udviklingen på området hen imod digital selvbetjeningsløsning. Sammenhængen med de centrale aktører på området berøres også i kapitel 3.

2.1 CPR-opgavens organisering

Ministerium og CPR-administration

Arbejdet med det Centrale Personregister, CPR, er på det overordnede plan organiseret under et ministerium, i 2020 Social- og Indenrigsministeriet og dets departement, som har ansvaret for lovgivning og øvrig regelfastsættelse. Det er således ministeriets ansvar, at CPR-systemet fungerer som central leverandør af personoplysninger til offentlige myndigheder og private selskaber.

CPR-administrationen – eller CPR-kontoret – er et separat kontor under ministeriet. Det er CPR-administrationen, som vedligeholder og udvikler CPR-systemet, leverer og sælger data til den offentlige og private sektor. Det er også CPR-kontoret, som håndterer opgaver vedrørende CPR-regelsættet. Endelig er kontoret bl.a. klageinstans vedrørende kommunernes bopælsregistreringer af borgerne³ (Social- og Indenrigsministeriet, 2020c).

CPR-administrationens opgaver vedrører drift, vedligeholdelse og udvikling af CPR-systemet, levering og salg af data til offentlige myndigheder og til den private sektor samt opgaver vedrørende CPR-lovgivningen, herunder folkeregistreringsreglerne. Til opgaverne hører også den teknologiske vedligeholdelse af systemet og konkurrenceudsættelse heraf. Kontoret er som nævnt også klageinstans vedrørende kommunernes bopælsregistreringer af borgerne. Endvidere vejleder CPR-kontoret kommunerne i sagsbehandlingen og bestyrer to såkaldte hotlines for kommunerne i den forbindelse med bemanning af en service desk.

Kommunerne

Social- og Indenrigsministeriet administrerer CPR sammen med kommunerne i overensstemmelse med CPR-loven. Det er således kommunerne – eller mere præcist kommunalbestyrelserne – som har ansvaret for den udførende opgave med CPR-registrering i praksis. Det indebærer både, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at borgerne i kommunen CPR-registreres, og ikke mindst følge op på sager og foretage sagsbehandling om registrering, hvor der kan være tvivl om registreringens rigtighed.

Kommunalbestyrelsen kan selvstændigt tilrettelægge administrationen, både med hensyn til hvordan opgaven organiseres i kommunen, og hvilke redskaber der tages i anvendelse i forbindelse med kvalitetskontrollen, selvfølgelig forudsat at det foregår inden for lovgivningen. Det samme gælder beslutning om, hvor store ressourcer kommunen vil anvende til udførelsen af opgaven.

³ CPR-kontoret har til VIVE oplyst, at følgende antal klagesager er blevet behandlet i de seneste år: 2016: 249, 2017: 257, 2018: 213, 2019: 198, til 14/10-2000: 210.

Det er den enkelte kommune og kommunalbestyrelse, som har opgaven med CPR-registrering vedrørende borgerne i sit område. Efter en lovændring for nogle år siden kan en kommunalbestyrelse dog helt eller delvist efter aftale overlade opgaver vedrørende registrering i CPR af indrejse af personer, der tilflytter kommunen fra udlandet og betjenes i et International Citizen Service-center (ICS) til en anden kommunalbestyrelse, som i et ICS varetager opgaver vedrørende registrering af indrejse i CPR.

Borgerne

Selv om kommunalbestyrelsen således har ansvaret for CPR-registreringens udførelse, er borgeren også pålagt pligter i den forbindelse. Det er således borgeren, der inden en vis frist skal sørge for at registrere flytning og i øvrigt medvirke i opklaring af spørgsmål i relation til opholdssted mv.

Andre offentlige myndigheders rolle

Endelig har andre offentlige myndigheder i en vis udstrækning en rolle at spille i forbindelse med CPR-registreringen.

En række myndigheder leverer således konkrete oplysninger til CPR's dataindhold. Endvidere medvirker ikke mindst Den Fælles Dataenhed, som er etableret under Udbetaling Danmark⁴, med støtte til kommunernes opgaveløsning. Af andre aktører kan nævnes KL, Digitaliseringsstyrelsen og Danmarks Statistik, jf. også nærmere det følgende kapitel. Nævnes kan også politi og domstole, Familieretshuset, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering m.fl., som via bl.a. deres efterspørgsel af CPR-data har del i opgaven.

2.2 CPR-registreringens indhold og leverandører af data

CPR indeholder oplysninger om alle personer, som efter 2. april 1968 har boet her i landet og været tilmeldt en kommune. CPR optager nye personer ved fødsel i Danmark og ved tilflytning fra udlandet (samt Færøerne). For tiden er det ca. 8,4 mio. personer

I relation til den aktuelle undersøgelse er det primært det dataindhold i CPR, som udgøres af CPR-nummeret og dets tilknytning til en bestemt adresse, som er af interesse. Adresseoplysninger omfatter såvel den præcise indenlandske adresse, en eventuelt udenlandsadresse, tidligere adresser samt eventuelt supplerende adresse ved visse udenlandsophold mv.

Dette er dog kun en del af dataindholdet i CPR, som bl.a. også omfatter navneoplysninger, fødselsregistreringsoplysninger, statsborgerskab, folkekirkeoplysninger, slægtsoplysninger og civilstandsoplysninger, betalingskommuneforhold mv. I bilag 1 er angivet en liste over dataindholdet.

Det er ikke alene kommunerne, som kan bidrage med oplysninger til CPR. Dette gælder således også sogne ved bl.a. fødsler og dødsfald, vielsesmyndigheder, domstole, Familieretshuset ved familieretlige sager samt indfødsretskontoret vedrørende statsborgerskabsforhold. Men netop vedrørende adresseoplysninger og flytninger, som er i fokus her, er det kommunerne, som er leverandører.

⁴ Den Fælles Dataenhed ligger under Udbetaling Danmarks myndighedsansvar og refererer til Udbetaling Danmarks bestyrelse. ATP varetager på vegne af Udbetaling Danmark driften af Den Fælles Dataenhed (Udbetaling Danmark, 2015). Den Fælles Dataenhed er evalueret i Deloitte (2017).

2.3 Regelværket – særligt i relation til bopælsregistrering

Lov, bekendtgørelse og vejledning

Lovgrundlaget for CPR er Lov om Det Centrale Personregister (Social- og Indenrigsministeriet, 2020). Loven på knap 60 §§ og 16 kapitler underkastes erfaringsmæssigt forholdsvis hyppigt ændringer, eventuelt flere gange årligt, men sædvanligvis dog begrænsede ændringer.

Ved siden af loven findes en bekendtgørelse (Social- og Indenrigsministeriet, 2018) og en grundig og ret omfattende vejledning (Social- og Indenrigsministeriet, 2013).

Nogle centrale begreber

Begrebet **'bopæl'** er allerede introduceret i kapitel 1 ovenfor. Det er således nævnt, at lovens § 4 angiver, at der ved bopæl forstås det sted (bopæl), 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. Det fremgår således implicit, at der ikke nødvendigvis skal være tale om en bopæl i traditionel forstand, men dog et fast opholdssted, som også kan være en institution eller i visse tilfælde et hospital, hvorimod et fængsel ikke registreres som en bopæl, idet man øjensynligt ikke ønsker at afsløre det. **'Fast opholdssted'** defineres i lovens § 6, stk. 2 som et sted, hvor opholdet har en vis varighed, og opholdsstedet ikke kan bevæges.

Der skal heller ikke nødvendigvis være tale om en lovlig beboelse, fx i relation til bestemmelserne om beboelse af sommerhuse eller i henhold til planloven. Med en vis parallel hertil gælder det, at udlændinge, der mister deres opholdstilladelse men stadig opholder sig i landet, ikke derved registreres som udrejste, idet der lægges vægt på de faktiske forhold. Personer, som opholder sig her i landet under asylbehandling, er derimod ikke bopælsregistreret i CPR.

Bopælen er karakteriseret ved en **'adresse'**, som specificeres med vej, nummer etc. Adressen skal være i overensstemmelse med Danmarks Adresser, DAR, jf. en lovændring i 2017 (Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2017). Det er fortsat kommunen, som er adressemyndighed og vedligeholder systemet, men kommunen skal sikre, at de vejnavne og herunder med høje vejkode (jf. nedenfor), der anvendes i CPR, er i overensstemmelse med de adresser, som energi-, forsynings- og klimaministeren stiller til rådighed til brug for opgaven. Konverteringen hertil er sket i 2018, jf. også vejledning mv. (Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, 2020). Når borgeren registrerer en flytning kan dette også alene ske til en DAR-adresse.

Der vil i sagens natur også være personer, der **'ikke har fast bopæl'**, dvs. som ikke har et opholdssted af en vis varighed. Dette kan fx omfatte forsvundne, hjemløse o.a.

For bl.a. disse personer uden fast bopæl skal der ske en registrering i den hidtidige hjemkommune på en (i 'CPR-sprog') såkaldt **'høj vejkode'**⁵, som også kan benyttes i særlige tilfælde for så vidt bopælsregistrering af børn, hvis forældre ikke har samme bopæl; hvor der er tale om indsatte i kriminalforsorgens institutioner, som ikke har en bopæl eller et fast opholdssted; for så vidt angår personer, der er ansat i den danske stat og beordret tjeneste uden for riget; eller hvor der er tale om personer med særlig adressebeskyttelse etc. Hvor det ellers er princippet i CPR-lovgivningen, at bopælsregistreringen skal afspejle de faktiske forhold, vil dette således ikke være gældende i disse tilfælde, da den høje vejkode må anses som en form for

⁵ Vejkode i intervallet 9900-9939, jf. Social- og Indenrigsministeriet (2013).

fiktiv adresse. Der vil eventuelt også kunne optræde forskelle mellem kommunerne i anvendelsen af koder, jf. tidligere KL's anbefalinger om standardisering i e-flyt mv. (KL, 2020).

Herudover kan en person registreres som forsvundet, såfremt den pågældende er resultatløst eftersøgt.

I forbindelse med kommunalbestyrelsens opgavevaretagelse vedrørende CPR kan det forekomme, at kommunen har en **'handlepligt'**, jf. lovens § 10, til at afklare en tvivl om en bopælsregistrerings rigtighed, hvis den får formodning om fejl eller mangler. Dette må, jf. Indenrigs- og Socialministeriet (2013: 17), ses på baggrund af, at der mange steder i lovgivningen er tillagt borgeres adresse i CPR betydning i tillid til, at denne registrering er korrekt.

I rækken af redskaber for kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 10, som en kommune har, når tvivl om en boligregistrering skal afklares, indgår også såkaldte **'logiværtserklæringer'**, som er erklæringer fra husejer eller lejer om, at den pågældende person bebor ejendommen eller lejligheden.

Den selvbetjeningsløsning, der skal anvendes af borgeren ved flytteanmeldelse, jf. lovens § 12, benævnes **'digital selvbetjening'**, som kommunen stiller til rådighed. Medmindre der gælder særlige forhold, er det den løsning, som borgeren skal anvende.

Nogle hovedpunkter i regelværket

En egentlig detaljeret gennemgang af lov, bekendtgørelse og vejledning vil føre for vidt i denne sammenhæng, men her skal dog nævnes nogle hovedpunkter og -principper fra regelsættet, som til dels allerede er introduceret ovenfor.

Det kan indledningsvist noteres, at et (nyt) CPR-nummer kan udløses enten ved fødsel eller ved indrejse til landet.

En kommunalbestyrelse, der får formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret, skal jf. lovens § 10 undersøge sagen for at rette eventuelle fejl. Dette er den ovennævnte handlepligt for kommunen. Herudover har kommunen en forpligtelse til en forebyggende og kontrollerende indsats. Det er dog i høj grad, i overensstemmelse med det kommunale selvstyre, op til kommunen selv at tilrettelægge arbejdet med denne kontrolindsats.⁶

Ved denne undersøgelse kan kommunen anvende et eller flere redskaber, som oplistes i lovens § 10, stk. 2. Her kan nævnes:

- En nærmere redegørelse fra vedkommende selv
- Logiværtserklæringer
- Oplysninger fra virksomheder, der er pålagt befordringspligt efter postloven, private tele- og forsyningsselskaber, private boligselskaber og -foreninger, arbejdsløsheds-kasser, fagforeninger og pengeinstitutter. Private har dog kun pligt til at bidrage, hvor det fremgår af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, hvilket eventuelt kan give anledning til en vis diskussion om fortolkning. Ligeledes er det adressen, der kan bidrages med og det samlede forbrug af el, vand, varme, gas og telefon, men ikke fx kontoudtog eller lister over opkaldsnumre (Karnov, 2020).

⁶ Hvorledes denne formodning om manglende korrekthed er opstået er uden betydning (Karnov, 2020).

Hvor der er tale om tilflytning til landet, kan kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 21, også kræve, at den pågældende møder personligt frem, inden registrering foretages. Et sådant krav kan derimod ikke stilles ved øvrige CPR-sager.

Kommunen kan herudover anvende oplysninger af relevans for belysning af en persons bopælsforhold, som kommunen har adgang til efter anden lovgivning.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere udstede bødeforlæg, hvis en person forsætligt eller ved grov uagtsomhed ikke rettidigt anmelder flytning eller afgiver forkerte oplysninger om bl.a. selve flytningen, jf. lovens § 57. En bødeadministration skal selvsagt være i overensstemmelse med gældende retsprincipper, herunder princippet om ligebehandling inden for kommunen.

Et relevant spørgsmål i forbindelse med bopælsregistreringer i forbindelse med (indenlandske) flytninger er, dels hvor hurtigt disse skal foregå, dels på hvilken måde.

Hvad angår hastigheden, er det spørgsmålet, om det tidsrum, som efter loven kan hengå mellem selve flytningen og registreringen, fremgår det af lovens § 12, at den, der flytter, har pligt til senest 5 dage efter flytningen at anmelde denne til tilflytningskommunen. Der gives med andre ord en respit på op til 5 dage. Af relevans for det tidsmæssige forløb er også bestemmelsen i § 11 vedrørende tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen mener, at en person er registreret forkert. Her er der pligt til en skriftlig partshøring, hvor kommunalbestyrelsen angiver grundlaget for sin opfattelse, og samtidig opfordrer vedkommende til at melde flytning inden 14 dage.

Hvad endelig angår den måde, hvorpå personen skal melde flytning, skal dette foregå på den oven for omtalte digitale selvbetjeningsløsning ('e-flyt'), som kommunen stiller til rådighed.

Hvis en person er utilfreds med en kommunes afgørelse om bopælsregistrering, er der inden for 4 uger mulighed for klage til Social- og Indenrigsministeriet. Det er især i sager om indenlandske flytninger og udrejse, at der indgives klage. Det samlede antal klager er forholdsvis begrænset.

2.4 CPR-området udvikling i de senere år – digitalisering og økonomi

Indholdet i og anvendelsen af et centralt folkeregister, i dag CPR-registret, er øget gennem årene, hvilket også gælder de tekniske muligheder for indsamling og formidling af data. Hermed er vilkårene for og mulighederne for et udbygget CPR-register også blevet ændret.

Folkeregister og census

Den danske – og også nordiske (United Nations Economic Commission for Europe, 2007) – udvikling har bevæget sig fra, hvad der tidligt kunne benævnes folketællinger, til egentlige administrative registre. Disse registre omfatter i dag CPR, der omfatter hele befolkningen og gør brug af de offentlige myndigheders data og information, som delvist er erhvervet som led i den offentlige myndigheds øvrige virksomhed, men ikke – som en folketælling eller "census" – er specifikt indsamlet på ét bestemt tidspunkt. Folketællings-/censusfremgangsmåden benyttes stadig i andre lande, og er da også i Danmark et anvendt begreb inden for bl.a. boligområdet, men netop bl.a. med anvendelse af CPR-registret (Klintefelt, 2020).

Fremkomsten af et centralt folkeregister

Også i Danmark er folkeregistreringen oprindelig baseret på folketællinger – eller census om man vil. Med baggrund i den i 1920 nedsatte Folkeregisterkommission fik landet således i 1924 den første folkeregisterlov. I 1968 var udviklingen ført frem til det første centrale statslige register, som kan kaldes CPR-registrets fødeår. Hvor indrapporteringen til dette register i starten var baseret på manuelt udarbejdede fysisk papir-form-blanketter, blev datatilgangen i de efterfølgende årtier gradvist mere baseret på direkte indrapporteringer fra eksisterende systemer (CPR-kontoret, 2009). Det gjaldt således fødselsdata fra sygehuse fra omkring 1997, sidenhen elektroniske kirkebogsoplysninger med start i 2001-2003 m.fl. Større administrative omlægninger kunne give udfordringer med hensyn til entydig identifikation, jf. særligt gennemførelsen af strukturreformen i 2007. Men derudover har udviklingen været præget af landvindinger på digitaliseringsområdet.

Digitaliseringsbølger og -strategier

Digitalisering i den offentlige sektor har været omfattet af en række strategier, der som regel har været inkluderet i aftaler mellem regeringen, KL, Amtsrådsforeningen og Danske Regioner m.fl. Den første sådanne strategi omfattede årene 2001-2004 (Den Digitale Taskforce, 2002), og blev bl.a. efterfulgt af strategi for digital forvaltning, som omfattede årene 2007 til 2010. Sidstnævnte strategi (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007) lagde særlig vægt på effektiviseringspotentielt ved digitalisering og muligheden for at frigøre personaleressourcer til den borgerrettede velfærd via såkaldt brugerdreven serviceudvikling.

Ved digitaliseringsstrategien for 2011-2015 (Digitaliseringsstyrelsen, 2020) blev der for alvor skruet op for den digitale kommunikation mellem borgerne og det offentlige, og en række digitale selvbetjeningsløsninger blev introduceret eller fremmet, både vedrørende skatteindberetninger, digital post – og også vedrørende flytninger. I alt var der tale om 75 initiativer fordelt på 12 fokusområder, og der blev lagt vægt på effektiviseringspotentialet i den forbindelse. Et afgørende element var selvsagt, i hvor høj grad borgerne tog de digitale løsninger til sig, men dette skete i stort omfang – selvfølgelig også understøttet af lovgivningen. I 2015 blev det således vurderet, at 92 % af borgerne anvendte den digitale flytteløsning, men dog kun 20 % ved udrejse (Spitze & Co, 2016). Den digitale selvbetjeningsløsning er kun én blandt en række selvbetjeningsløsninger, som er tilvejebragt efter bl.a. koordinering og udbud fra kommunernes IT-indkøbsselskab Kombit til de enkelte kommuner.

Digitaliseringsstrategierne er også regelmæssigt omtalt i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL (og Danske Regioner), typisk med en specifikation i bilag. Det gælder således også for økonomiaftalen for 2012, hvor det betones, at kommunikationen med det offentlige i udgangspunktet skal foregå digitalt (Finansministeriet, 2011). Også etableringen af Udbetaling Danmark og UDK's overtagelse fra 2012/213 af udbetaling af en række ydelser og opfølgning på udbetalingerne vedrørende mulige tilfælde af socialt bedrageri behandles i disse aftaler, jf. nærmere loven om Udbetaling Danmark med hjemler til samkørsler (Beskæftigelsesministeriet, 2019). Denne opgaveoverflytning har forventeligt også haft betydning for kommunernes vilkår for varetagelse af CPR-opgaven, og der er bl.a. i den forbindelse etableret Den Fælles Dataenhed, som omtales nærmere i følgende kapitler.

Den aktuelle fællesoffentlige digitaliseringsstrategi omfatter perioden 2016-2020 (Regeringen m.fl., 2016), og behandler bl.a. samspillet med erhvervslivet og borgerens involvering i de digitale løsninger, herunder også vedrørende flytning. Også det såkaldte grunddataprogram, hvor CPR-systemet er et af de kritiske systemer, udspringer herfra (CPR-kontoret, 2015).

Digitaliseringsbølgerne og ressourcemæssige konsekvenser

Det er oplagt, at der med digitaliseringsstrategierne har været lagt op til, at der kunne opnås effektiviseringsgevinster i det offentlige – og særsomt i kommunerne og regionerne. Selv om det vel i første række har været på statslige initiativer, at ændringerne er påbegyndt, er det kun i et vist omfang, at mulige besparelser er søgt indhøstet fra fx kommunerne via almindelig såkaldt DUT-regulering (Det Udvidede Totalbalanceprincip) og modsvarende beskæringer i bloktilskuddet. Der optræder dog i økonomiaftalerne elementer, hvor eksempelvis kommunerne via bloktilskudsreduktioner bidrager til finansieringen af digitaliseringsstrategier. Endvidere kan der vedrørende effektiviseringsgevinster i vidt omfang vedrørende de digitale effektiviseringsgevinster henvises til de såkaldte gensidighedsaftaler/moderniseringsaftaler (fx Finansministeriet, 2011). I disse aftaler mellem regeringen og KL er der typisk opnået enighed om, at staten og kommunerne hver for sig forpligter sig til initiativer, som frigør ressourcer til den borgernære service. Sådanne initiativer kan bl.a. netop være ibrugtagning af digitale selvbetjeningsløsninger.

Der foreligger ikke umiddelbart præcise regnestykker for, hvorledes gensidighedsaftalerne har udmøntet sig i eksempelvis ressourcebegrænsninger på visse områder – og tilsvarende forøgelse på andre. Det kan dog efter VIVEs bedømmelse lægges til grund, at der i kommunerne har været en opfattelse af, at der har været effektiviseringspotentialer på CPR-området. Dette harmonerer godt med, at eksempelvis det digitale tiltag e-flyt er gennemført omkring 2012, samtidig med områdets karakter af administrativt område og støttefunktion. Ifølge oplysninger fra KL, som VIVE har indhentet, blev der i forhold til gensidighedsaftalerne i 2012 og 2013 således aftalt effektiviseringspotentialer på obligatorisk digital selvbetjening vedrørende bl.a. CPR. Det drejede sig ifølge KL vedrørende flytteregistrering om et beløb på 55 mio. kr. (2013-niveau) og vedrørende sundhedskortet et beløb på 31 mio. kr. (2013-niveau). Opfattelsen af, at der er foregået en vis besparelse på CPR-områdets ressourcer passer godt hermed, jf. også omtale i senere kapitler.

3 Rammesætning og arbejdsmodel

Forud for vores empiriske undersøgelser og analyser, har vi udviklet en arbejdsmodel, der danner en forståelsesramme for den empiriske analyse. Denne arbejdsmodel har fungeret som et dynamisk værktøj, der løbende er blevet opdateret i takt med, at projektet har indsamlet information fra interview og workshops med videnspersoner på området. Formålet med arbejdsmodellen er at anskueliggøre forhold, der kan have betydning for kvaliteten i bopælsregistret. Modellen skitserer disse forhold, der overordnet vedrører henholdsvis *kommunale vilkår* og *kommunens organisering og praksis*.

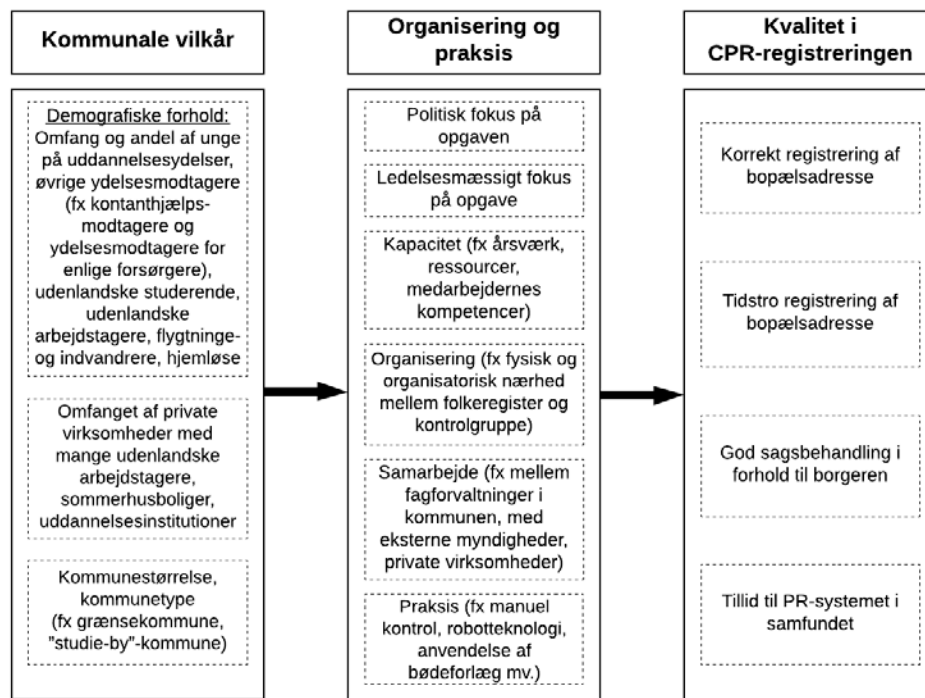
Arbejdsmodellen, som er illustreret i Figur 3.1, indeholder ikke en udtømmende liste af forhold, der kan have betydning for kvaliteten af bopælsregistret. Man kan med rette fremhæve kommunale vilkår eller organiseringsformer og praksisser, som ikke er nævnt, men som også kan have en betydning for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Hertil kommer betydningen af forskellige incitamentsforhold. Yderligere vil relevansen af arbejdsmodellens delelementer variere på tværs af kommuner. Formålet med arbejdsmodellen er derfor ikke at tilvejebringe en liste over samtlige potentielle forhold, der har betydning for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR, men at give en introduktion til og et overblik over de forhold, som rapporten primært undersøger og fokuserer på.

Modellen i Figur 3.1 består af tre søjler:

1. Den første søjle vedrører centrale *kommunale vilkår*, der kan have betydning for, hvordan den enkelte kommune dels har valgt at organisere opgaven på samt dens praksis på området, men dels også den kvalitet af kommunens bopælsregistrering i CPR, som den fraset valg af organisering og praksis kan opnå. Nogle kommunale vilkår, såsom en høj andel udenlandske arbejdstagere, kan eksempelvis give anledning til udfordringer med at sikre et korrekt bopælsregister.
2. Den anden søjle vedrører den *kommunale organisering og praksis* på området, som når disse parametre er valgt, ligeledes kan have en stor betydning for kvaliteten af bopælsregistret. Det er særligt betydningen af denne del af modellen for kvaliteten af bopælsregistret, som nærværende undersøgelse ønsker at belyse nærmere.
3. I den tredje del af kausalkæden har vi rapportens primære resultatmål, som er kvaliteten af CPR-bopælsregistreringen, og som kan nuanceres i forskellige forståelser af *kvalitet i CPR-registreringen*. De forskellige forståelser af kvalitet er allerede præsenteret nærmere i kapitel 1, afsnit 1.3.

Foruden *kommunale vilkår* samt *organisering og praksis*, er bopælsregistreringen i CPR også indlejret i en kontekst med lovgivningsmæssige begrænsningerne og muligheder, der naturligvis også har betydning for bopælsregistrets kvalitet.

Figur 3.1 Arbejdsmodel for rapportens empiriske fokus på kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR-registret



Ovenstående model anskueliggør, som nævnt, hvilke centrale forhold i den kommunale organisering og praksis, rapporten fokuserer på, samt hvilke opfattelser af kvalitet, rapporten arbejder ud fra. I det følgende præsenteres modellens delelementer med fokus på de kommunale vilkår og kommunernes organisering og praksis.

Hvor de kommunale vilkår i betydelig udstrækning må tages for givne af kommunalbestyrelsen, er organisering og praksis i vidt omfang frihedsgrader, som kommunen har i sin strategi for løsning af opgaven med bopælsregistrering i CPR.

3.1 Kommunale vilkår

Demografiske forhold

Det første delelement i Figur 3.1 under *kommunale vilkår* vedrører demografiske forhold, der varierer på tværs af kommuner. Kommunerne har således i et vist omfang heterogene sammensætninger af borgere, der i forskellig udstrækning kan give udfordringer med at sikre kvaliteten af bopælsregistret. Tidligere rapporter fra Implement (2018) har eksempelvis påpeget, at der særligt for udenlandske arbejdstagere og studerende kan finde overregistrering sted, mens eksempelvis flygtninge oftest er korrekt bopælsregistreret. Samtidig indikerer rapporten fra Implement, at ydelsesmodtagere hyppigere står fejlregistreret, hvor det må tages i betragtning at borgere, der modtager ydelser, kan have et økonomisk incitament til at oplyse en anden adresse end deres faktiske bopælsadresse. Rapporten oplister her en række ydelser, hvor bopælsadressen er afgørende for ydelsens omfang i form af:

(...) 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. (Implement, 2018: 2)

Foruden de nævnte grupper i rapporten fra Implement, har en rapport udarbejdet af Seismonaut (2015) for Digitaliseringsstyrelsen vist, at nogle grupper af borgere kan have udfordringer med den digitale selvbetjening, der som nævnt i afsnit 2.2, er en integreret del af bopælsregistret. Her peger rapporten bl.a. på unge, ikke-vestlige indvandrere, kontanthjælpsmodtagere og socialt udsatte borgere.

At nogle borgergrupper har sværere ved at interagere med det offentlige er også et velkendt fænomen fra forvaltningsforskningen, hvor nyere studier har vist, at borgere i meget varierende grad oplever udfordringer i mødet med det offentlige, fordi borgerne har forskellige ressourcemæssige forudsætninger. I litteraturen kendes dette fænomen som *bureaucratic self-efficacy*, der betegner borgeres opfattelse af deres egen evne til at klare sig og navigere i møder med det offentlige (jf. Bisgaard, 2020, Bandura, 2006, Albertsen & Andersen, 2001). Andre forskere opererer med lignende begreber, som eksempelvis *bureaucratic literacy*, der handler om borgerens evne til at fremskaffe, fortolke og forstå basale informationer fra det offentlige, der er nødvendig for at kunne træffe beslutninger (Döring, 2018: 4). Det er nærliggende at forvente, at forskellige borgergrupper har forskellige udfordringer med at anvende de digitale selvbetjeningsmuligheder afhængigt af deres ressourcer, sprogkompetencer og erfaringer med at interagere med det offentlige.

Typer af erhverv og organisationer i kommunen

Et andet væsentligt vilkår for kommunerne er, hvilke erhverv, virksomheder eller organisationer, kommunen har. Nogle kommuner har eksempelvis et betydeligt element af sæsonprægede erhverv, hvilket kan have sammenhæng med relativt mange udenlandske arbejdstagere, der opholder sig i kommunen i kortere perioder. Som nævnt i ovenstående afsnit kan en høj andel af udenlandske arbejdstagere i kommunen give anledning til overregistrering.

Ligeledes har nogle kommuner også uddannelsesinstitutioner, eventuelt meget store, der har betydning for antallet af studerende eller udenlandske studerende, der opholder sig i kommunen. En større andel af både studerende og udenlandske studerende kan ligesom udenlandske arbejdstagere give anledning til fejl i bopælsregistrering.

Endelig er vi i samtaler med kommunerne blevet gjort opmærksomme på udfordringer med sommerhusboliger. Dette er dog ikke en udfordring, som vi har haft mulighed for at undersøge nærmere, men det er værd at være opmærksom på, at sommerhusboliger kan give anledning til udfordringer med at sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR.

Kommunestørrelse og kommunetype

Endelig varierer kommunerne på en lang række andre karakteristika, der kan have betydning for kommunernes organisering af området og kvaliteten af bopælsregistret. Det mest åbenlyse kommunekarakteristika er kommunens indbyggertal. Større kommuner har flere medarbejdere og flere bopælssager, hvilken kan give anledning til at organisere arbejdet med en højere specialiseringsgrad end mindre kommuner, hvor det i nogle tilfælde kan være den samme medarbejder, der tager sig af både folkeregistret og kontrol med sociale ydelser. Vi vil løbende i analysen gennemføre kombinationer af data, hvor vi ser på forskellen mellem kommuner på relevante forhold på tværs af kommunestørrelse.

Derudover er det nærliggende at forvente, at grænsekommuner, har en større andel af udenlandske arbejdstagere i kommunen, ligesom "studie-by"-kommuner har flere udenlandske og danske studerende.

3.2 Organisering og praksis

I det ovenstående skitserede vi en række kommunale forhold, som er vigtige at have blik for i analysen af kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Det primære fokus i denne rapport er dog betydningen af *kommunernes organisering og praksis* for kvaliteten af bopælsregistreringen. Indledningsvist præsenteres en række forhold, som undersøges nærmere i analysen under hensyntagen til de kommunale rammevilkår.

Politisk og ledelsesmæssigt fokus på opgaven

Det første forhold under organisering og praksis i Figur 3.1 vedrører det politiske og ledelsesmæssige fokus, som kommunerne har på opgaven. I rapporten *Implement (2018)* blev det fremhævet, at politisk og ledelsesmæssig opbakning var vigtig for kommunernes grad af kontroltryk. Det er dog nærliggende at forestille sig, at den politiske og ledelsesmæssige opmærksomhed på opgaven har betydning for en lang række forhold. Eksempelvis kan en større politisk opmærksomhed på opgaven have betydning for, hvor mange ressourcer området tildeles, om andre fagforvaltninger i kommunen har fokus på at sikre et korrekt bopælsregister, og hvordan opgaven er organiseret.

I analysen undersøger vi derfor nærmere, om medarbejderne, der arbejder med bopælsregistrering, oplever en politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed, samt hvordan denne opmærksomhed har betydning for kvaliteten af bopælsregistret.

Organiseringen af opgaven

Det næste forhold omhandler kommunernes organisering af området. Kommunerne har både til opgave at sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR, men skal også samtidig kontrollere, at borgere ikke modtager sociale ydelser, som de ikke er berettiget til. Ofte vil sociale ydelser, som nævnt i afsnit 3.1, være afhængige af bopælsadressen, hvilket kan give et økonomisk incitament til at oplyse en anden bopælsadresse end den faktiske bopælsadresse. Derfor er en effektiv kontrol med sociale ydelser også en forudsætning for et korrekt bopælsregister og omvendt. Det vil være nærliggende at antage, at nogle kommuner har de to opgaver placeret i samme afdeling i forskellige team, mens andre kommuner har placeret opgaverne i forskellige fagforvaltninger. Idet opgaverne har en vis grad af overlap, forventer vi, at organiseringen af opgaverne i forskellige afdelinger eller i samme afdeling kan have betydning for kvaliteten af bopælsregistret.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der kan være gode grunde til at placere opgaverne i forskellige fagforvaltninger, men det er ikke desto mindre interessant at undersøge, hvilken betydning forskellige organiseringsformer har for kvaliteten af bopælsregistret.

Kapacitet: Ressourcer og medarbejderkompetencer

Et andet forhold er kommunernes *kapacitet* til at varetage opgaven. Med kapacitet forstås vi både, hvor mange ressourcer og årsværk, der afsættes til opgaven, men også medarbejdernes kompetencer og viden. Vi forventer, at flere ressourcer medfører en højere kvalitet, idet flere ressourcer giver mulighed for en grundigere sagsbehandling. Derudover giver flere ressourcer

også mulighed for at anvende flere af de tilgængelige redskaber, som kommunerne har til at identificere fejl i bopælsregistret eller endda udvikle nye redskaber.

Vi forventer også, at kommunernes evne til at aktivere og udnytte medarbejdernes viden og kompetencer udgør et væsentligt forhold for kvaliteten af bopælsregistret. Derudover kan medarbejdernes motivation for at løse opgaven være en vigtig faktor for en høj kvalitet af registret. Disse forhold undersøges derfor nærmere i rapportens analyse.

Praksis

Kommunerne har en lang række redskaber til rådighed, som de kan benytte sig af for at sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR, såsom fysisk fremmøde ved indrejse, anvendelse af oplysninger fra e-indkomst i et vist omfang, fastsættelse af udrejsedato ved indrejse eller brug af logiværtserklæringer. Nogle kommuner har også udviklet deres egne redskaber i form af eksempelvis robotteknologi. Anvendelse af bødeforlæg ved forkerte eller forsinkede registreringer fra borgerne er også en mulighed. Det er interessant at undersøge, hvorvidt anvendelsen af disse redskaber har betydning for kvaliteten af bopælsregistret. Yderligere er det interessant at afdække, hvor udbredt anvendelsen af redskaberne er på tværs af kommuner, og hvad der kan forklare variationen i anvendelse af redskaberne.

Samarbejde med andre myndigheder

Kommunerne kan indhente oplysninger fra en lang række myndigheder og private organisationer både på tværs af fagforvaltninger internt i kommunen, men også fra eksterne myndigheder. Disse myndigheder og organisationer kan i nogle tilfælde give kommunen oplysninger, der kan belyse en bopælssag, hvorfor samarbejde med andre myndigheder kan have betydning for kvaliteten af bopælsregistret. I rapporten ønsker vi derfor at afdække, hvordan kommunernes samarbejder med andre fagforvaltninger, eksterne myndigheder og organisationer, samt om dette samarbejde har betydning for kvaliteten af bopælsregistret.

4 Data og metode

I dette kapitel præsenteres rapportens metode. For at undersøge kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR, og hvordan kommunernes organisering og forvaltningsmæssige praksisser har betydning for kvaliteten, anvendes i denne rapport en række forskellige kvalitative og kvantitative datakilder. Datakilderne er valgt på en måde, så rapporten dels kan afdække kommunernes generelle organisering og praksis af bopælsregistreringen i CPR, og dels kan skabe en mere dybdegående viden om, hvad den enkelte kommunes organisering og praksis har af betydning for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Tilsammen udgør datakilderne derfor efter vores vurdering et solidt datagrundlag til at besvare rapportens opdrag. Hertil kommer den registerbaserede undersøgelse, som rapporteres særskilt.

I de følgende afsnit præsenteres rapportens datakilder først overordnet, hvorefter de enkelte datakilder samt de hertil tilknyttede metoder uddybes i særskilte underafsnit.

4.1 Generelt om datakilderne – overblik

Overordnet anvender rapporten de fem nedenstående datakilder i boks 4.1.

Boks 4.1 Datakilder i rapporten

- **Desk research:** Dokumenter, rapporter, analyser og notater om bopælsregistreringen i CPR, herunder også lovgivning, bekendtgørelser, kommunikation mellem CPR-administrationen/ ministeriet og kommunerne.
- **Baggrundsinterview:** Møder og workshop med styregruppen, møder med de enkelte medlemmer af styregruppen og ekspertinterview.
- **Spørgeskemaundersøgelse:** Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse udsendt til alle landets kommuner.
- **Dybdegående interview:** Interview med ledere og faglige medarbejdere samt enkelte kommunalpolitikere fra syv udvalgte kommuner.
- **Registerdata:** Registerdata fra Danmarks Statistik på en lang række variable (analyseres i en særskilt tillægsanalyse).

De to første datakilder, i form af desk research og baggrundsinterview, er valgt med henblik på at opbygge en generel forståelse for, hvordan bopælsregistreringen i CPR er organiseret i kommunerne, samt hvordan forskellige centrale aktører på området arbejder eller assisterer kommunerne med bopælsregistreringen i CPR.

VIVEs desk research har bl.a. bestået af en gennemgang af dokumenter, analyser, notater, love, regler og vejledninger på området. Herunder indgik bl.a. også korrespondance fra 2019 mellem CPR-ansvarlige ministre/CPR-kontoret og landets kommunalbestyrelser om kontrol af bopælsregistreringen.

I baggrundsinterviewene er arbejdsgruppens medlemmer og andre relevante aktører blevet interviewet bilateralt, dvs. enkeltvist. Til møderne blev der udviklet en spørgeguide, der blev tilpasset til hver enkelt arbejdsgruppemedlem. Interviewene har bl.a. omfattet repræsentanter

fra KL, ATP/Udbetaling Danmark/Den Fælles Dataenhed, Digitaliseringsstyrelsen samt vedrørende statistiske spørgsmål Danmarks Statistik. Endvidere er der gennemført møder med CPR-kontoret. VIVE har desuden gennemført en workshop med den samlede arbejdsgruppe. Til denne workshop blev det bl.a. diskuteret, hvad der forstås med kvalitetsbegrebet i bopælsregistreringen i CPR, samt hvordan forskellige indsatser, redskaber og instrumenter kan sikre en sådan kvalitet. Endelig blev undersøgelsens arbejdsmodel/kausalmodele præsenteret (jf. gennemgangen ovenfor i kapitel 3) og diskuteret af workshoppenes deltagere. I tillæg til disse har VIVE også gennemført to ekspertinterview med deltagere, som vurderedes til at have en særlig indsigt på området. Disse to interview er blevet anvendt til at skabe en bedre forståelse for særligt forbedringsmulighederne for bopælsregistreringen i CPR.

Sammenlagt har VIVEs desk research og baggrundsinterview bidraget med at give en grundlæggende belysning af områdets karakter og arbejdsvilkår, som har været nødvendig i forhold til udviklingen af arbejdsmodellen (og dermed rapportens fokus og afgrænsning) samt i udviklingen og udformningen af rapportens spørgeskemaundersøgelse, dybdegående interview og registerdataanalyse.

På baggrund af vores desk research og baggrundsinterview med styregruppen er der efterfølgende udviklet en spørgeskemaundersøgelse (datakilde 3), der blev udsendt til alle landets kommuner. Formålet med denne spørgeskemaundersøgelse er tredelt. For det første giver spørgeskemaundersøgelsen mulighed for at afdække kommunernes organisering og praksis på området. For det andet kan vi med spørgeskemaundersøgelsen gennemføre statistiske sammenhængsanalyser mellem relevante variable og kommunernes opfattelse af kvaliteten i deres arbejde med bopælsregistreringen i CPR. For det tredje kan spørgeskemaundersøgelsen kombineres med registerdata og på den måde anvendes i en mere avanceret analyse af, hvilke forhold i kommunerne der har betydning for kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR.

Svagheden ved en spørgeskemaundersøgelse er dog, at vi ikke kan få en dybdegående forståelse for, hvordan kommunernes organisering og praksis har betydning for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Derfor har VIVE valgt også at gennemføre dybdegående kvalitative interview med udvalgte kommuner. I alt er der gennemført interview med syv kommuner, ligesom yderligere nogle andre kommuner har været kontaktet. I kommunerne har vi både interviewet ledere, der har et organisatorisk og ressourcemæssigt ledelsesansvar på området (ofte borgerservicechefer), og medarbejdere, der sidder tæt på praksis. Ved at gennemføre disse interview, kan vi dels belyse, hvorfor kommunerne har valgt en given organisering og praksis, samt belyse, hvordan denne organisering og praksis har betydning for kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR. På den måde komplementerer de valgte kvantitative og kvalitative tilgange hinanden. Hvor den kvantitative analyses styrke ligger i at kunne give et generelt billede af kommunernes organisering og praksis samt identificere potentielle sammenhænge, kan den kvalitative analyse i højere grad bidrage med en forståelse for og forklaring på, hvad der ligger til grund for en given organisering og praksis samt disses betydning for kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR. Endelig har der i enkelte tilfælde været kontakt med det politiske niveau i kommunen.

Kombinationen af kvantitative og kvalitative datakilder betegnes også som mixed-methods. Fordelen ved en mixed-methods tilgang er at udnytte de to metoders styrker til at kompensere for metodernes respektive svagheder.

Endelig foretager VIVE også en registerdataanalyse. Registerdataanalysens centrale fund inddrages i rapporten og diskuteres i konklusionen (se kapitel 8). Men registerdataanalysens metode og analyse præsenteres i en særskilt tillægsanalyse, hvorfor registerdataanalysen ikke behandles yderligere i dette kapitel.

I det følgende beskrives datakilderne enkeltvis mere detaljeret. Her diskuteres rapportens centrale metodiske valg og fravalg samt eventuelle begrænsninger.

4.2 Desk research

I dette afsnit præsenteres hovedelementerne i VIVEs desk research. Som nævnt er formålet med vores desk research at sikre, at undersøgelsen er baseret på et solidt vidensgrundlag, og at undersøgelsen bygger videre på den eksisterende erfaring og viden på området. Konkret blev VIVEs desk research gennemført, ved at projektdeltagerne nærlæste og analyserede en lang række forskellige typer af dokumenter. Det relevante materiale er løbende blevet identificeret dels igennem VIVEs egen søgning efter dokumenter, der belyser området, og dels efter anbefalinger fra videnspersoner fra bl.a. styregruppen.

Overordnet kan disse dokumenter inddeles i fem typer.

Boks 4.2 Kilder inddraget i desk research

- **Rapporter:** Disse dokumenter indeholder bl.a. tidligere rapporter med relevans for emnet, såsom *Kommunernes registrering af udrejste Udlændinge* (Implement, 2018), *De illegale indvandrere i Danmark* (Skaksen & Glæsner, 2017), *Rapport om datakvalitet i CPR* (Social- og Indenrigsministeriet, 2017), *Evaluering af den fælles dataenhed* (Deloitte, 2017), *Effektmåling af kommunernes kontrolindsats* (KL, 2019), *Hjemløsetælling 2019 – en national kortlægning* (Benjaminen, 2019), *Segment- og målgruppeanalyse vedr. digital post og digital selvbetjening* (Seismonaut, 2015) og *Fleksboliger og ophævelse af bopælspligt* (Kristensen, Pedersen & Koldziejczyk, 2019).
- **Notater, anbefalinger:** Foruden rapporterne indgår notater fra Danmarks Statistik, samarbejdsaftalen mellem Udbetaling Danmark og KL (Udbetaling Danmark, 2015), brev fra Borger-service Danmark (2020) med anbefalinger til ministeren samt materiale fra KL (2020) med effektrapporter og inspirationsmateriale.
- **Lovgivning, bekendtgørelser vejledninger:** har hovedsageligt omfattet regelværket mv. vedr. CPR-området, som allerede behandlet i afsnit 2.3 tidligere, samt visse sektorspecifikke love, herunder adresselov, lov om Udbetaling Danmark, retssikkerhedslov og udligningsloven.
- **Artikler og nyhedsmateriale:** I de seneste år er der udgivet en række nyhedsartikler omhandlende kvaliteten af bopælsregistreringen.
- **Kommunale svar til ministeren:** VIVE har analyseret alle kommunernes svar til ministeren efter ministerens henvendelse vedrørende kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR fra 2019. Svarene er dels blevet anvendt til at identificere kommunernes praksis, indsatser og initiativer på området.

4.3 Baggrundsinterview med centrale aktører

Foruden VIVEs desk research af centrale dokumenter, har VIVE forud for rapportanalysen gennemført interview med en række videnspersoner, som på forskellig vis arbejder i organisationer, der beskæftiger sig med bopælsregistreringen i CPR. I lighed med vores desk research er disse interview gennemført med henblik på at opbygge forståelsen for områdets organisering, samt hvordan de forskellige organisationer bidrager til at sikre en kvalitet i bopælsregistreringen i CPR.

Boks 4.3 Videnspersoner interviewet til baggrundsinterview

Arbejdsgruppen

- CPR-kontoret, Social- og Indenrigsministeriet
- Danmarks Statistik
- Digitaliseringsstyrelsen
- Den Fælles Dataenhed, ATP/Udbetaling Danmark
- KL

Andre videnspersoner/organisationer interviewet eller kontaktet

- Kontor for Digital Inklusion, Digitaliseringsstyrelsen
- Borgerservice Danmark
- STAR

Interviewene med arbejdsgruppens medlemmer er gennemført med semistrukturerede interview (interviewformen og dens egenskaber er bl.a. behandlet hos Kvale & Brinkmann, 2009).

I interviewene med videnspersonerne fra arbejdsgruppen, ønskede vi at afdække de overordnede temaer i form af, 1) hvordan de pågældende organisationer arbejder med bopælsregistreringen i CPR, 2) hvad de forstår ved kvalitet i bopælsregistreringen i CPR, 3) hvilke forhold eller faktorer der kan skabe fejl eller udfordringer med kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR, samt 4) hvor styregruppemedlemmerne øjner eventuelle forbedringsmuligheder. På baggrund af disse fire temaer er interviewguiden blevet tilpasset til de enkelte organisationer.

Foruden videnspersonerne fra styregruppen interviewede vi også medarbejdere fra Kontoret for Digital Inklusion. Formålet med dette interview var at skabe en bedre forståelse for borgerperspektivet i bopælsregistreringen i CPR. Endelig havde vi bl.a. også en dialog med Borgerservice Danmark om brev til Indenrigsministeren vedrørende forbedringer af folkeregistret.

4.4 Spørgeskemaundersøgelse

Et vigtigt formål med undersøgelsen er at tilvejebringe viden om, hvordan kommunerne har organiseret opgaven med bopælsregistreringen i CPR, samt skabe viden om kommunernes praksis og udfordringer. For at afdække disse spørgsmål har VIVE gennemført en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. Denne undersøgelse udgør rapportens tredje datakilde, og data herfra udgør en central del i rapportens analyse. I det følgende afsnit præsenteres udviklingen af undersøgelsens spørgeskema samt dataindsamlingsprocessen.

4.4.1 Udvikling af spørgeskema

Valget af temaer og områder, som spørgeskemaet afdækker, er baseret på flere kilder: rapportens opdrag, indsigterne fra vores desk research samt baggrundsinterview.

Et eksempel herpå er vores gennemgang og kategorisering af kommunernes svar til ministerens brev fra 2019, som nævnt tidligere. I disse svar fra kommunerne fremlagde flere kommuner deres redskaber til at sikre kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR. Vi brugte derfor kommunernes svar til ministeren samt vores baggrundsinterview til at danne et overblik over de

potentielle redskaber, som kommunerne benytter sig af. I boks 4.4 ses et overblik over temaerne i denne del af undersøgelsen.

Boks 4.4 Overblik over temaer i spørgeskemaundersøgelsen

- **Kommunernes organisering af bopælsregistreringen i CPR** – herunder om kommunerne har én afdeling for folkeregisteropgaven og kontrollen af sociale ydelser, eller om arbejdet er opdelt i to enheder, samarbejdet mellem medarbejderne i folkeregistret og kontrolenheden, den politiske opmærksomhed på området, årsværk og ressourcebehovet.
- **Kommunernes praksis og redskaber i bopælsregistreringen i CPR** – herunder afdækning af kommunernes anvendelse af redskaber for at sikre kvalitet i bopælsregistret i CPR, kontakt med andre forvaltningsgrene, myndigheder eller private institutioner og andel af flytninger, der udtages til manuel kontrol.
- **Kommunernes opfattelse af udfordringer og kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR** – herunder udfordringer med forskellige borgere eller udfordringer med bestemte former for snyd, omfanget af denne snyd samt kommunernes overordnede vurdering af arbejdet.

Note: Spørgeskemaet fremgår i uddrag af Bilag 3.

4.4.2 Pilottest og feedback

For at sikre at spørgsmålene i spørgeskemaet var meningsfuldt for kommunale medarbejdere og ledere, der arbejder med folkeregistret, blev spørgeskemaet pilottestet ad to omgange hos en sagsbehandler, der arbejder med folkeregistret i CPR i en middelstor kommune. Derudover blev spørgeskemaet præsenteret for arbejdsgruppen, der havde mulighed for at give feedback på spørgsmålsformuleringerne.

Pilottesten og kommentarerne fra arbejdsgruppens medlemmer bidrog til at gøre spørgsmålsformuleringerne mere præcise og forståelige for de kommunale respondenter.

4.4.3 Respondenter og svarprocent

VIVE udsendte spørgeskemaet tirsdag den 23. juni 2020 til alle landets kommuner.⁷

I de tilfælde, hvor en kommune har afgivet svar flere gange, eksempelvis fordi en medarbejder eller leder har set spørgeskemaet igennem, inden det blev videresendt til en relevant medarbejder i kommunen, er én besvarelse udvalgt. Det er sket på baggrund af en kvalitativ vurdering foretaget med udgangspunkt i de substantielle svar samt besvarelsernes tidsrækkefølge. Hvis en kommune således først har afgivet en delvis besvarelse, som efterfølgende i perioden for dataindsamlingen er blevet fulgt op med en fuld besvarelse, er den fulde og seneste besvarelse valgt. Alle 94 kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har leveret en fuld besvarelse, om end nogle kommuner har undladt at besvare enkelte spørgsmål. Jævnfør Tabel 4.1, er der

⁷ Københavns Kommune modtog først spørgeskemaet senere grundet udfordringer med at finde kontaktoplysninger på de relevante modtagere i kommunen.

ingen tegn på systematiske forskelle i tilbøjeligheden til at gennemføre undersøgelsen på tværs af kommunistørrelse.

Table 4.1 Oversigt over besvarelser, samlet og inddelt efter kommunistørrelse

	Antal	Andel inden for gruppe – procent			
		Samlet	Små	Mellem	Store
Komplet besvarelse	94	96	97	97	94
Ingen besvarelse	4	4	3	3	6
I alt	98	100	100	100	100

Anm.: Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn), og således at der er cirka lige mange kommuner i hver kategori (32 små, 33 mellemstore og store).

Af Table 4.2 fremgår det, at der er små regionale forskelle i kommunernes besvarelse. Mens alle kommuner fra Region Sjælland, Midtjylland og Nordjylland har svaret, gælder det omkring 90 % fra Region Hovedstaden og Syddanmark. Samlet set vurderes undersøgelsen til at have en fyldestgørende repræsentation af besvarelser på tværs af regioner og kommunistørrelser.

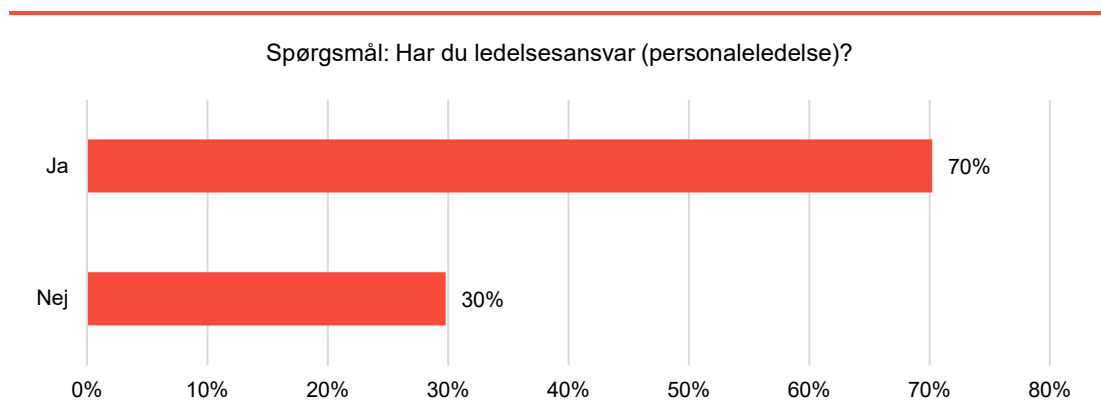
Table 4.2 Kommunal besvarelsesstatus inddelt efter regioner – procent

	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
Gennemført	93	100	91	100	100
Ingen	7	0	9	0	0
Antal i alt	29	17	22	19	11

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Udover at kigge på spørgeskemaundersøgelsens repræsentativitet, er det desuden relevant at se nærmere på, hvem i kommunerne der har besvaret spørgeskemaet. Her viser Figur 4.1, at 70 % af respondenterne har en lederstilling, mens 30 % kategoriserede sig selv som medarbejdere uden ledelsesansvar. Det er værd at være opmærksom på, at der kan være forskel på, hvordan en leder og en medarbejder besvarer et spørgeskema. Medarbejdere sidder ofte tættere på praksis og har et stort kendskab til, hvordan deres kommune agerer i bestemte situationer, mens ledere ofte vil have en større indsigt i områdets organisering og ressourcebehov.

Figure 4.1 Antal respondenter fordelt på ledelsesansvar



Anm.: n = 94

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Endelig kan vi se, at bevarelsen af spørgeskemaet i 74 kommuner er foretaget af en eller flere medarbejdere eller ledere, der primært arbejder med folkeregistret i kommunen (eller har ansvaret/en koordinerende funktion på området), mens bevarelsen i 19 kommuner er foretaget af en eller flere medarbejdere eller ledere, der både arbejder med folkeregistret og kontrol med sociale ydelser i kommunen. I en enkelt kommune er bevarelsen foretaget af en person, der primært arbejder med kontrol af sociale ydelser.

4.4.4 Faldgruber i forhold til spørgeskemaundersøgelsen

Det er vigtigt at være opmærksom på, at VIVEs spørgeskemaundersøgelse gennemføres i forlængelse af, at bopælsregistreringen i CPR har oplevet stor politisk opmærksomhed i forbindelse med den seneste udligningsreform. Denne politiske opmærksomhed på nationalt niveau kan have en vis betydning for kommunernes besvarelser på spørgeskemaet.

Der er også visse begrænsninger forbundet med spørgeskemaundersøgelser, som også gør sig gældende her. Spørgeskemaundersøgelser er særligt velegnede til at give et overblik og afdække større sammenhænge og mønstre. Dog er spørgeskemaer mindre velegnede til at skabe kontekst og forståelse for sammenhænge og mønstre. Derfor følges den kvantitative spørgeskemaundersøgelse op med kvalitative interview.

En anden vigtig begrænsning ved spørgeskemaundersøgelser, der afdækker sammenhænge på tværs af variable er, at sammenhængene ikke er et udtryk for kausalitet, men alene en samvariation mellem relevante variable. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på dette i analyseafsnit 5 og 6, hvor vi foretager en række kombinationer mellem forskellige variable. I denne sammenhæng er det vigtigt at nævne, at regressionsanalyserne kan være præget af, hvad der kaldes *common source bias* (Jakobsen & Jensen, 2015). *Common source bias* kan opstå i en situation, hvor de samme respondenter både afgiver information om den såkaldte afhængige variabel: "resultatvariabelen" og den uafhængige variabel: den "forklarende faktor" i analysen. Den mulige bias består i, at nogle respondenter systematisk over- eller undervurderer deres placering på både den afhængige og uafhængige variabel, og denne over- eller undervurdering driver effekten. Eksempelvis kan ønsket om at svare på socialt acceptable måder (såkaldt social desirability bias) eller tendenser til at evaluere egne præstationer positivt give anledning til *common source bias*. I analysen klargør vi løbende de situationer, hvor der må tages forbehold for disse typer af biases.

Endelig er det vigtigt at gøre opmærksom på, at sammenhængene skal fortolkes med en vis forsigtighed, idet respondenterne kan have oplevet et pres for at besvare nogle af survey-spørgsmålene på en måde, der ikke giver anledning til ledelsesmæssige eller politiske represalier. Vi søgte at reducere denne udfordring indledningsvist i invitationen til spørgeskemaundersøgelsen ved at gøre opmærksom på, at enkeltkommuner ikke ville blive fremhævet. Selv om vi derfor i rapporten ikke fremhæver enkeltkommuners besvarelser på følsomme eller kontroversielle spørgsmål, kan det alligevel ikke helt afvises, at skævheder kan optræde.

4.5 Interviewundersøgelse

Den anden primære datakilde i rapporten – fraset den registerbaserede tillægsanalyse – består af kvalitative interview gennemført i syv forskellige kommuner. Formålet med de kvalitative interview er at give analysens resultater mere kontekst og mening samt mulighed for at dykke ned i og forklare forskellige mønstre fra de kvantitative data.

Der er således gennemført semistrukturerede interview med kommunale ledere med ansvar for ressourcetildeling og organisering (fx en borgerservicechef) samt faglige ledere (teamledere) af CPR-opgaven eller en medarbejder, der sidder tæt på praksis. I to af de syv kommuner har vi også været i kontakt med borgmesteren. I den ene af disse kommuner via skriftlige svar og i den anden via et semistruktureret interview.

De syv kommuner er udvalgt til interviewundersøgelsen, så der dels er variation i kommunernes størrelse målt efter indbyggertal, dels i organiseringen af opgaven. Variationen i organiseringen fremgår af, om kommunen i spørgeskemaundersøgelsen har angivet, at folkeregistergruppen og kontrolgruppen er organiseret i én enhed, to enheder med samme personaleleder eller to enheder med forskellige personaleledere.

De syv kommuner er Solrød, Norddjurs, Ballerup Faaborg-Midtfyn, Hjørring, Aarhus og Københavns Kommuner.

Foruden variation på størrelses- og organisationsvariablen, sikrer ovenstående kommuneudvælgelse en variation, der svarer nogenlunde til den generelle variation i populationen, på andre relevante variable, såsom kommunens anvendelse af robotteknologi, graden af samarbejde mellem kontrolafdeling og folkeregistret og på et spørgsmål i spørgeskemaet om ressourcer. Derudover sikrer udvælgelsen, at der er en "studie-by"-kommune og en (tilnærmet) græsekommune. Endelig sikrer kommuneudvælgelsen geografisk spredning, og at der er både er by-, land-, yder- og forstadskommuner med i undersøgelsen.

Den semistrukturerede interviewmetode muliggør, at interviewformen er fleksibel over for ny information eller andre vinkler, der giver anledning til nye spørgsmål. Derudover sikrer det semistrukturerede interview også, at vi får afdækket de temaer eller emner, som vi havde en forhåndsforventning til forud for interviewet, jf. drøftelsen ovenfor i kapitel 3.

I alt er der udviklet tre forskellige semistrukturerede interviewguides til henholdsvis 1) politikere, 2) ledere med ansvar for ressourcetildeling og organisering og 3) teamledere/medarbejdere. Til illustration er der i bilag 2 gengivet den anvendte spørgeguide til ledere med ressourceansvar og organisationsansvar.

I interviewene har der været fire gennemgående temaer:

- Kommunens organisering af arbejdet med sikring af korrekt bopælsregistrering i CPR
- Kommunens praksis på området
- Graden af politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed på opgaven
- Registerkvalitet og forbedringspotentialer.

Interviewguiden til teamlederne/medarbejderne har dog et særligt fokus på praksisnære forhold, mens interviewguiden til de ressource- og organisationsansvarlige ledere har et større fokus på organisatoriske forhold. Endelig har interviewguiden til de kommunale politikere fokus på det politiske og ledelsesmæssige niveau.

Interviewene er primært gennemført online over Skype grundet restriktioner og forholdsregler relateret til covid-19-pandemien. I de tilfælde, hvor det har været muligt, er interviewene dog afholdt på det relevante borgerservicecenter. Interviewene er blevet optaget, og en studentermedarbejder, der også sad med under interviewene, har skrevet referat af interviewene med brug af delvise citater.

Referaterne fra interviewene er herefter blevet kodet under overskrifterne: organisering, praksis, politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed samt forbedringsmuligheder. Det kvalitative datamateriale bruges i analysen til at give bud på fortolkninger af diverse mønstre fra spørgeskemaundersøgelsen, illustrere pointer samt afdække typer af opfattelser.

Overkode	Underkode
Organisering	Organisering Medarbejdernes kompetencer og motivation Lovgivning
Praksis	Procedurer og daglig praksis Robotteknologi Brug af bøder i praksis Tværgående samarbejde inden for kommunen Eksternt samarbejde Særlige forhold/udfordringer i kommunen Kompetenceudvikling af medarbejdere Klager
Politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed	Opmærksomhed Ressourcer Målsætninger
Forbedringsmuligheder	

5 Analyse af kommunernes organisering for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR

I det følgende analyseres kommunernes organisering og dennes betydning for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Kapitlet trækker både på data fra den kvantitative og kvalitative undersøgelse. Kapitlets temaer er illustreret i boks 5.1.

Boks 5.1 Temaer afdækket i kapitlet

- **Kommunal organisering af bopælsregistreringen i CPR og samarbejde mellem folkeregistret og kontrol af sociale ydelser.** Dette delafsnit vedrører kommunernes overordnede organisering og undersøger, hvorvidt kommunerne har opdelt eller samlet folkeregisteropgaven med kontrollen for sociale ydelser. Derudover undersøges, hvordan de typisk to enheder samarbejder om opgaverne.
- **Ressourcer og områdets bevågenhed.** Dette delafsnit undersøger, hvorvidt forvaltningen oplever, at de har tilstrækkeligt med ressourcer til at varetage opgaven med et korrekt bopælsregistrering i CPR, samt deres oplevelse af den politiske og ledelsesmæssige bevågenhed på området. Desuden undersøges det, hvor mange årsværk kommunerne har afsat til at varetage opgaven.

5.1 Den kommunale organisering og samarbejdet mellem folkeregistret og kontrol af sociale ydelser

Beskrivelse af organiseringen på baggrund af data fra spørgeskemaundersøgelsen

Kommunalbestyrelserne skal sikre, at borgere i kommunen er korrekt bopælsregistreret i CPR. Denne opgave varetages primært af kommunens afdeling for folkeregistrering. Kommunerne har dog også kontrolteam, der arbejder med kontrol af, at sociale ydelser udbetales korrekt. Denne opgave har visse overlap med folkeregisteropgaven, idet mange sociale ydelser er betinget af borgeres bopælsregistrering i CPR.

Vi har tidligere i kapitel 3 kort begrundet, at organiseringen af disse to opgaver potentielt kan have en betydning for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. I dette afsnit undersøges det derfor, hvordan kommunerne administrativt har organiseret disse to opgaver.

Kigger vi først nærmere på kommunernes overordnede administrative organisering af opgaverne, kan vi i Tabel 5.1 se forekomsten af fire forskellige organiseringsformer i kommunernes arbejde på tværs af bopælsregistrering og kontrol med sociale ydelser. 46 % af kommunerne har opdelt opgaven i to forskellige enheder med hver sin leder, mens 22 % af kommunerne arbejder i opdelt afdelinger, hvor medarbejderne refererer til den samme leder. I 28 % af kommunerne er de to funktioner placeret i samme organisatoriske enhed, og medarbejderne har samme leder. Kun i 2 % af kommunerne opererer man med to ledere inden for en samlet enhed. Dermed arbejder man i ca. 7 ud af 10 kommuner med opdelt enheder. Omvendt er der næsten lige mange kommuner med henholdsvis én og to ledere med ansvar for de to områder.

Tabel 5.1 Kommuner fordelt på enheds- og ledelsesstruktur mellem funktionerne bopælsregistrering i CPR og kontrol med sociale ydelser – procent

	Samme leder	Forskellige ledere	Ikke angivet	I alt
Én samlet enhed	27,7	2,1	0,0	29,8
To forskellige enheder	22,3	45,7	2,1	70,2
I alt	50,0	47,9	2,1	100

Anm.: n = 94.

Spørgsmålsformuleringer: *Er arbejdet med bopælsregistrering i CPR og kontrollen med sociale ydelser samlet i én enhed eller i to forskellige enheder i din kommune? Og Refererer medarbejdere, der arbejder med hhv. bopælsregistreringen i CPR og kontrollen med sociale ydelser til den samme leder eller til forskellige ledere i din kommune?* Nogle kommuner har kvalitativt uddybet deres besvarelser. I disse tilfælde er en vurdering af dette svar foretaget med henblik på at afgøre organiseringen. Det har dog ikke været muligt i alle tilfælde.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

I spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne desuden bedt om at angive, i hvilken forvaltning kommunerne havde placeret opgaverne med folkeregistret og kontrol med sociale ydelser. Langt de fleste af kommunerne har placeret opgaven med folkeregistret under borgerserviceforvaltningen, om end der er eksempler på kommuner, hvor opgaven er placeret under Arbejdsmarked-, Økonomi-, Social- og/eller Sundhedsforvaltningen. Det samme gør sig gældende for opgaven med kontrol af sociale ydelser, hvor opgaven i størstedelen af kommunerne er organiseret under borgerservice eller en lignende forvaltning. Vi ser dog samtidig, at flere kommuner har indikeret, at opgaven er placeret under arbejdsmarkedsforvaltninger. Det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at kommunerne generelt har organiseret deres forvaltninger meget forskelligt, hvorfor det er svært at udtale sig om, hvorvidt en given forvaltning (fx en kultur- eller arbejdsmarkedsforvaltning) også indeholder en borgerserviceafdeling.

Vi kan dog se fra spørgeskemaundersøgelsen, at 29 % af kommunerne indikerer, at folkeregisteropgaven og opgaven med kontrol af sociale ydelser er placeret i forskellige forvaltninger. Det betyder, at i 63 % af de tilfælde, hvor kommunerne har svaret, at de har organiseret opgaven med folkeregister og kontrol for sociale ydelser i to forskellige enheder med forskellige ledere, er opgaven administrativt placeret i to forskellige forvaltninger.

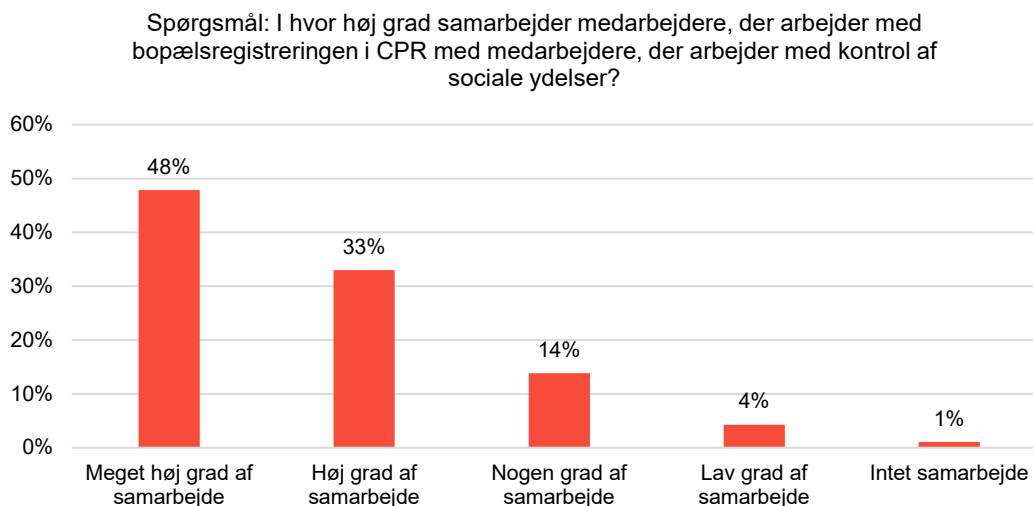
Beskrivelse af samarbejdet mellem folkeregister og kontrolopgaven vedrørende sociale ydelser på baggrund af data fra spørgeskemaundersøgelsen

I det ovenstående har vi på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen deskriptivt beskrevet kommunernes *organisering* af opgaven med at sikre korrekt bopælsregistrering og vi har særligt fokuseret på, om og i hvor høj grad denne opgavevaretagelse organisatorisk er sammenflettet med kontrolopgaven vedrørende sociale ydelser. I det følgende vil vi beskrive *samarbejdet* mellem medarbejdere, der arbejder med henholdsvis bopælsregistrering i CPR og kontrol af sociale ydelser på baggrund af de data, vi har fået ind fra spørgeskemaundersøgelsen.

I langt de fleste kommuner vurderer man, at samarbejdet fungerer godt mellem bopælsregistreringen og kontrol af sociale ydelser. Som det fremgår af Figur 5.1, svarer 81 % af kommunerne, at man har en "meget høj" eller "høj" grad af samarbejde, mens kun 5 % af kommunerne angiver, at der er "lav grad af" eller "intet" samarbejde. 14 % af kommunerne indikerer, at der er "nogen grad af samarbejde". Det er værd at huske på, at langt de fleste af respondenterne af spørgeskemaundersøgelsen arbejder med bopælsregistrering i CPR (se afsnit 4.4.3), hvorfor medarbejdere eller ledere, der arbejder med kontrol af sociale ydelser, kan have en anden

opfattelse af samarbejdet. Ikke desto mindre peger analysen på bemærkelsesværdigt tæt samarbejde mellem medarbejderne i de fleste tilfælde – men vel at mærke ikke alle.

Figur 5.1 Samarbejde på tværs af afdelinger (procentuel fordeling blandt kommunerne)



Anm.: n = 94

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Diskussion af organisatoriske valg og et kig på rationale bag den valgte organisering

I det følgende vil vi undersøge nærmere, hvad der er afgørende for kommunernes organisering af opgaven, og hvilken betydning opdelingen af opgaverne i samme eller forskellige administrative enheder har for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. For at besvare disse spørgsmål, trækker vi på erfaringer fra interviewundersøgelserne.

I flere af interviewene møder vi den betragtning, at en gensidig kulturdeling mellem folkeregistermedarbejderne og kontrolmedarbejderne er at foretrække.

Fordelen ved kulturdelingen bliver italesat som, at kontrolmedarbejdernes ”kontrolgen” og ”detektiv”-tilgang kan overføres til folkeregistergruppen, mens folkeregistermedarbejdernes viden om folkeregisterloven kan være gavnlige for kontrolgruppen.

Et par citater fra interviewundersøgelsen illustrerer, hvordan kontrolgruppens arbejdstilgang kan være gavnlige for folkeregisterarbejdet.

Jeg bruger et begreb, som jeg kalder kontrolgenet. (...) De medarbejdere jeg har på kontrolområdet, de har et gigantisk kontrolgen. De har en enorm retfærdigheds-sans. (...) Og det kontrolgen kan jeg mærke, at det smitter positivt af på dem, der arbejder med folkeregisteropgaven. (...) Jeg vil godt eksemplificere. En af vores store bekymringer på kontroldelen, det var, da man udvidede digitaliseringsmulighederne ift. bopælsregistrering: ”Uh, hvad mister vi?”. Tidligere havde vi jo medarbejdere, der sad og kiggede på de her blå flytteskemaer, hver gang nogen skulle melde flytning og lagde det der gen ind over og ”arh, kan det nu passe, og hvad er det nu for et familiemønster, de flytter ind i og flytter fra?” osv. Så digitaliseringen – som I kunne høre mig sige før, så (...) er jeg helt vild med den, men der er en risiko for, at når vi digitaliserer noget og overlader det til borgernes egen opgave, så kan

der smutte noget for os. Og det er så det, vi prøver at rode bod på ved at bringe de to grupper ret tæt sammen. Så der er værdier, der flytter sig.

Til et spørgsmål om, hvad det gør ved en folkeregisteransat, at vedkommende også arbejder i kontrolgruppen, svarer vedkommende: "Det gør netop, at jeg får en lidt mere "detektiv"-tilgang – altså man ser nogle lidt andre ting".

I et andet interview nævner en informant, at folkeregistermedarbejdernes viden om folkeregisterloven kan være gavnlige for kontrolgruppen.

Det er nok det bedste at have en viden om folkeregisterlovgivningen, inden man begiver sig ud i kontrolarbejdet. Der er jo en lovgivning, der skal overholdes hele tiden. Og hvis man begynder at flytte rundt på folk, så skal man jo huske, hvilke muligheder man har, og hvordan man skal gøre det. Det er ikke altid lige heldigt, hvad man finder på i kontrolgrupper.

I interviewundersøgelsen var informanterne i overvejende grad positivt stemte over for at arbejde i fysisk nærhed til hinanden, primært fordi det smidiggør sagsbehandlingen. En leder nævner således: "Jeg tror på, at efter de er flyttet sammen fysisk, så er de bedre til at overlevere undringer til hinanden".⁸ En anden informant forklarer, at sagerne ofte er komplekse, og at der ikke må gå information tabt, hvorfor det er godt at "sidde face-to-face for hinanden eller have tingene lagt ned, så man lige får snakket det ordentligt igennem. Og det kan du ikke altid bare på en mail eller bare på et opkald. Man misser ting undervejs".

Med hensyn til den organisatoriske sammenblanding af folkeregisterarbejdet og arbejdet med kontrol af socialt bedrageri, nævnes det også for særligt de små kommuner med færre medarbejdere, at det er en fordel, at opgaverne bliver mindre sårbare over for sygdomsmeldinger og vakanser, fordi den samme medarbejder kan arbejde i begge afdelinger.

Interviewundersøgelsen indikerer således, at informanterne overordnet opfatter et stærkt samarbejde mellem de enheder, der beskæftiger sig med henholdsvis folkeregistret og kontrollen med sociale ydelser, som et gode for kvaliteten af bopælsregistret. Et stærkt samarbejde kan således både føre til en mere smidig administration, flere sager om bopælsregistreringer, som følges til dørs, og – for de mindre kommuner – en administration, der er mindre sårbar over for vakanser.

En potentiel risiko ved den organisatoriske og fysiske sammenblanding af arbejdet med kontrol af sociale ydelser og folkeregisterarbejdet kan dog være, at medarbejderne får sværere ved at holde sagerne adskilte og behandle sagerne efter den for sagen relevante lovgivning. Hjemmelsgrundlaget for at behandle sager om socialt bedrageri giver således mulighed for at undersøge sagerne på andre måder end sager om en bopælsregistrering. Eksempelvis må sociallovens bestemmelser ikke bruges når der træffes afgørelser på CPR-området.

5.1.1 Hvad hænger samarbejde sammen med?

Indtil nu har vi set, at kommunerne overordnet vurderer samarbejdet mellem medarbejdere i folkeregistret og kontrol som værende omfattende. I dette delafsnit undersøger vi nærmere, hvilke forhold der kan have betydning for graden af samarbejde ved at se på sammenhænge

⁸ Begrebet 'undring' eller 'undringsliste' hentyder til en opgørelse, som viser, at der kan være grund til at tvivle på korrektheden af udbetaling af en social eller anden offentlig ydelse og/eller bopælsregistreringen.

mellem kommunernes opfattelse af samarbejdet og forskellige variable, der teoretisk kan forventes at have en betydning.

Konkret kombinerer vi kommunernes opfattelse af samarbejdet mellem medarbejdere i bopælsregistreringen i CPR og kontrol med fire parametre i form af 1) kommunestørrelse, 2) organisering, 3) områdets politiske bevågenhed i kommunen og 4) ressourcebehov.

Det første parameter, kommunestørrelse, er relevant at se nærmere på, idet man kunne forestille sig, at mindre kommuner med mindre afdelinger og afstand mellem medarbejdere, i højere grad har lettere ved at samarbejde. I denne analyse er kommunerne baseret på deres indbyggertal inddelt i tre lige store grupper: Den mindste tredjedel, den midterste tredjedel og den største tredjedel.

Det andet parameter, organisering, er relevant, da man burde forvente, at kommuner, der har samlet opgaven med bopælsregistrering i CPR og kontrol i én enhed eller sørget for, at medarbejderne i enhederne refererer til samme leder, i højere grad har et tæt samarbejde sammenlignet med kommunerne, der har opdelt opgaven i forskellige administrative enheder med forskellige ledere.

Det tredje parameter er områdets politiske bevågenhed i kommunen. Her er vores forventning, at et større politisk fokus på området styrker samarbejdet mellem enhederne. Dette er i tråd med afsnit 3.2, der gav nogle argumenter for, at et godt samarbejde mellem folkeregisteropgaven og kontrol for sociale ydelser er nødvendigt for at sikre en høj kvalitet af bopælsregistreringen i CPR.

Endelig er der det fjerde parameter, ressourcebehovet. Vores forventning er, at samarbejde mellem medarbejdere kan lettes af en vis grad af rummelighed i de til rådighed værende ressourcer. De kommuner, der oplever at have tilstrækkelige ressourcer kan forventes at have et mere omfattende samarbejde mellem medarbejderne, der arbejder med bopælsregistrering i CPR og kontrol. Spørgsmålet om ressourcebehovet kortlægges nærmere i afsnit 5.2. Det er dog vigtigt for fortolkningen af nedenstående figur at specificere, at ressourcespørgsmålet er afdækket ved at spørge kommunerne, om de mener, at de har "de nødvendige ressourcer til at kunne sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR".

Kigger vi først nærmere på Figur 5.2, kan vi se en lille variation i graden af samarbejde på tværs af kommunestørrelse. Modsat vores forventning indikerer større kommuner dog en højere grad af samarbejde mellem ansatte, der arbejder med henholdsvis bopælsregistrering i CPR og kontrol, sammenlignet med små kommuner.

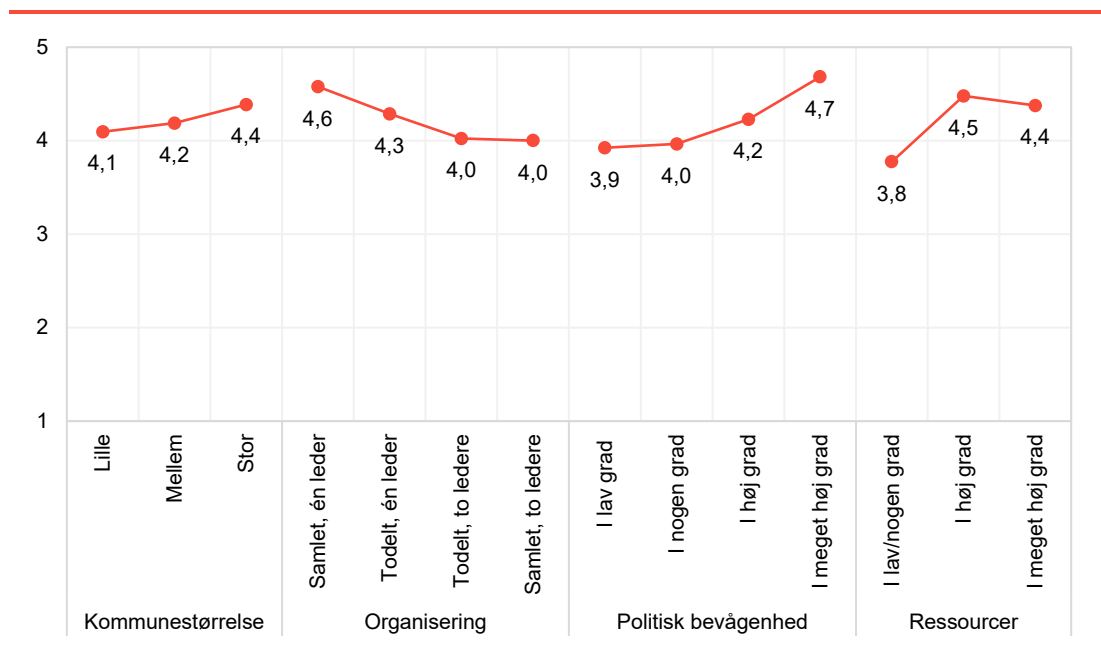
Yderligere fremgår det af Figur 5.2, at kommuner i gennemsnit samarbejder mere, når de har én samlet afdeling med én leder. Dette er i tråd med vores forventning, idet flere kommuner i de kvalitative interview netop fremhæver, at én samlet enhed styrker samarbejdet mellem medarbejderne. En informant fra interviewene siger således:

(...) det at være i samme afdeling, det gør også, at – vi har jo samme afdelingsmøder, altså personalemøder. Og man render bare over til hinanden, man skal ikke huske, hvem det egentlig er, der sidder med folkeregistret eller med kontrol et andet sted i huset. Og CPR er jo også utroligt grundlæggende i kontrolgruppens arbejde. Så der er også nogle snitflader, hvor man godt kunne sige, "er det her egentlig noget, der skal ligge i kontrolgruppen, eller skal det ligge i folkeregistret?"

Figuren indikerer desuden, at én frem for to ledere er bedre for samarbejdet, når kommunen har organiseret arbejdet i to enheder.

Også steder, hvor den politiske bevågenhed og tilstrækkeligheden af afdelingernes ressourcer vurderes som højere, rapporterer man en større grad af samarbejde. Særligt den politiske bevågenhed synes at udgøre en stor forskel for graden af samarbejde. I kommuner med lav grad af politisk bevågenhed er samarbejdet væsentligt mindre (3,8) end kommuner med en meget høj grad af politisk bevågenhed (4,7). Dette kunne indikere, at den politiske bevågenhed er vigtig for forvaltningens tilgang til opgaven.

Figur 5.2 Gennemsnitlig vurdering af samarbejde (skala fra 1 = "Intet samarbejde" til 5 = "Meget høj grad af samarbejde") opdelt efter diverse andre faktorer



Anm.: Varierende stikprøvestørrelse (< 95).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Samarbejde mellem fagforvaltninger

I det ovenstående har vi fokuseret meget på samarbejdet mellem folkeregistermedarbejderne og medarbejderne, der arbejder med kontrol af sociale ydelser. Men et godt samarbejde med andre af kommunens forvaltninger er også vigtigt med hensyn til at sikre et bopælsregister af høj kvalitet. Fra interviewene har vi erfaret, at der kan være et potentiale for at skabe et bedre samarbejde med de øvrige forvaltninger, fx arbejdsmarkeds- og socialforvaltningerne.

En leder nævner således, at de til stadighed kæmper en kamp med en af deres andre fagforvaltninger om at huske at informere folkeregistret om det, de bør informeres om. I en anden kommune forklarer en medarbejder mere uddybende, hvordan og hvorfor samarbejdet med andre fagforvaltninger kan være udfordrende.

Sagsbehandlere fra fx jobcentre eller fra myndighedsafdelinger, fx sociale afdelinger, de kan have samme holdning som nogle af borgerne, at det er ligegyldigt, hvor man er registreret. Vi har jo konkrete eksempler på, at borgere kommer og siger: "Min sagsbehandler har sagt, at jeg bare skal have adresse her på rådhuset" (...) Det er op ad bakke. Eller de kan sige at, "det skal være ukendt adresse. Det har vi

talt om, at det kan jeg bare få". Og det er klart, at i sådan nogle tilfælde tager vi fat konkret i den person, der skulle have sagt det. Det kan man måske godt tolke derhen, at der er for lidt ledelsesmæssig opbakning helt øverst oppe til korrekt bopælsregistrering. [...] I kan i hvert fald roligt tolke, at der er myndighedspersoner i Danmark, der mener, det er ligegyldigt, hvor borgerne er bopælsregistreret. [...] Det gælder også andre kommuner" (...) "Men vi er jo også bevidste om, at særligt de her omsorgspersoner, de har en anden agenda, end at få folks ydelser på plads. Deres arbejde og resultater afhænger jo i høj grad af deres samarbejde med borgeren. Og så er vi egentlig bevidste om, at de ikke vil opleves som "stikkere" af borgerne. Det er vi klar over – det er selvfølgelig interessekonflikter. Og der har vi da også oplevet, at andre afdelinger siger, at det med korrekt bopælsregistrering, det vægter ikke meget ift. tvangsflytninger og børnesager.

Interviewundersøgelsen indikerer, at vigtigheden af et korrekt bopælsregister med fordel kan kommunikeres ud til de øvrige medarbejdere i kommunen, fx fra kommunens øverste ledelse-slag med henblik på at sikre, at der bredt i kommunen bidrages til at sikre et bopælsregister af høj kvalitet.

I en tredje kommune, hvor folkeregistret oplever et godt samarbejde med de andre fagforvaltninger, nævnes en af grundene til det forbedrede samarbejde netop at være, at kommunen først skulle overbevises om vigtigheden af opgaven.

Jeg tror også, det lidt er undervurderet. Politisk er CPR-arbejdet altså også undervurderet. Det kan du se, når du taler med folk, der sidder i nogle ledende stillinger. CPR er altså ikke – det arbejde og de penge og den samfundsmæssige værdi, som vi har snakket om til det her møde, den er altså meget undervurderet. (...) Og det var også noget af det, vi lige skulle overbevise om her i kommunen først.

5.2 Ressourcer og bevågenhed

I dette afsnit analyseres kommunernes opfattede ressourcebehov, ressourceallokering og områdets politiske bevågenhed.

Danske kommuner afsætter ikke lige mange ressourcer til arbejdet med bopælsregistrering. Af Tabel 5.2 fremgår det, at kommunerne selv i gennemsnit vurderer at have afsat tre årsværk, men med et spænd fra 0,1 til 20. Ikke overraskende hænger antal årsværker afsat til opgaven sammen med kommunestørrelse. Det gennemsnitlige antal medarbejdere er således 1,4 i små, 2,3 i mellemstore og 4,2 i store kommuner.

Tabel 5.2 Svar på spørgsmålet "Hvor mange årsværk er der cirka afsat i 2020 til arbejdet med bopælsregistrering i CPR i din kommune?", inddelt efter kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Antal årsværk			Antal kommuner
	Gennemsnit	Mindsteværdi	Størsteværdi	
Lille	1,3	0,1	2,5	26
Mellem	2,3	0,5	5,0	31
Stor	4,2	1,0	20,0	29
Samlet	2,6	0,1	20,0	86

Anm.: Flere af kommunernes svar var ikke opgjort i et enkelt tal men i diverse andre formater. Disse er blevet omfortolket så præcist som muligt til en enkelt værdi. Hvis en kommune fx har angivet et interval (såsom 3 til 4) er middelværdien (3,5) benyttet. I visse tilfælde er svarene dog så uklare, at en sådan omregning er umulig.

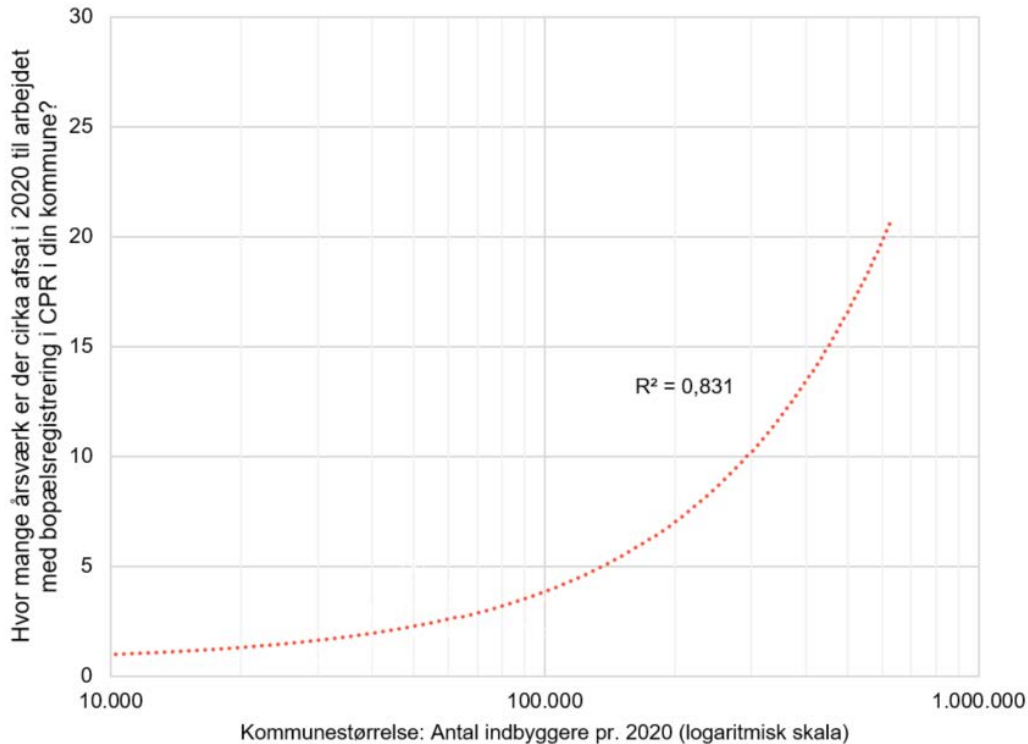
Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn), og således at der er cirka lige mange kommuner i hver kategori (32 små, 33 mellemstore og store).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Dette illustreres også i Figur 5.3, som viser, at der er en stærk sammenhæng mellem kommunestørrelse og antal årsværk. Som det fremgår både af tabellen og figuren nedenfor, er der dog også en del variation, der ikke forklares af kommunestørrelse alene. Der er således små kommuner med flere årsværk end gennemsnittet for mellemstore kommuner og vice versa. Der er ligeledes store kommuner, der kun har afsat et enkelt årsværk til opgaven.

Det er dog vigtigt at bemærke, at nogle kommuner havde svært ved at adskille årsværk ansat til arbejdet med bopælsregistrering og kontrol af sociale ydelser, hvorfor tallene kan være forbundet med en vis usikkerhed.

Figur 5.3 Sammenhæng mellem indbyggertal og antal årsværk afsat til CPR-kontrol



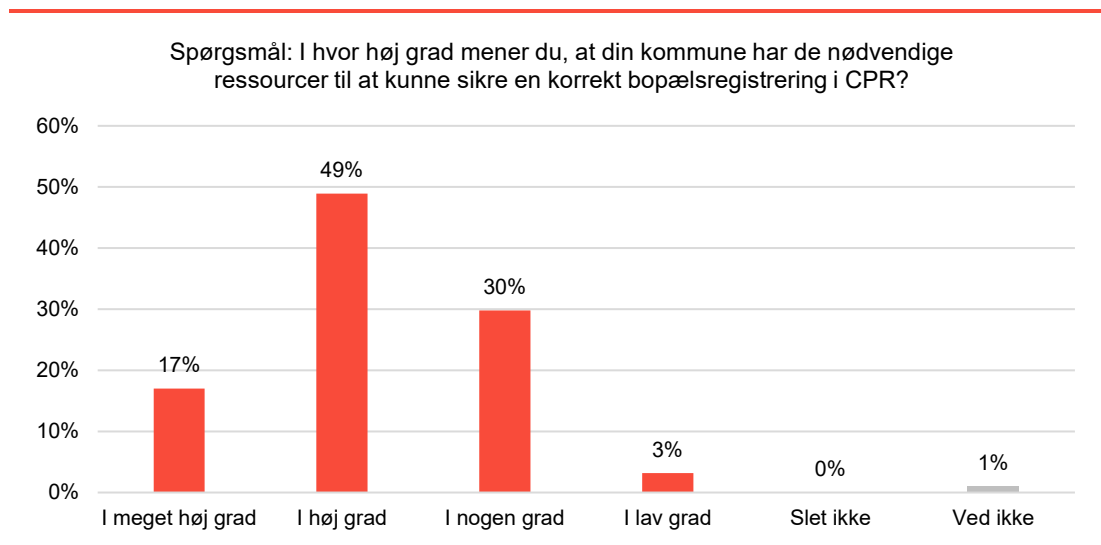
Anm.: Flere af kommunernes svar var ikke opgjort i et enkelt tal men i diverse andre formater. Disse er blevet omfortolket så præcist som muligt til en enkelt værdi. Hvis en kommune fx har angivet et interval (såsom 3 til 4), er middelværdien (3,5) benyttet. I visse tilfælde er svarene dog så uklare, at en sådan omregning er umulig.

n = 86. Tendenslinjen er lineær men fremstår eksponentiel, fordi x-aksen er logaritmisk transformeret.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner, juni-september 2020 samt Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn).

Spørger man kommunerne, om de mener, at de har de nødvendige ressourcer til at sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR, fremgår det af Figur 5.4, at der er en vis spredning i kommunernes opfattede ressourcebehov. 66 % af kommunerne mener, at de i "meget høj grad" eller i "høj grad" har de nødvendige ressourcer til at sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR. 30 % indikerer, at de i "nogen grad" har de nødvendige ressourcer, mens kun 3 % indikerer, at de "i lav grad" har de nødvendige ressourcer. Overordnet peger kommunernes svar på, at ressourceniveauet på området vurderes som værende tilfredsstillende til at kunne sikre kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR.

Figur 5.4 Opfattelse af ressourceniveau



Anm.: n = 94

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

I det kvalitative interviewmateriale fremhævede flere kommuner, at de mente, at de havde tilstrækkeligt med ressourcer, og at der var en politisk og ledelsesmæssig forståelse for, at bopælsregistreringen i CPR skal prioriteres ressourcemæssigt, og at det godt kan betale sig at investere i området.

I interviewene blev det også nævnt, at politisk opmærksomhed, som bl.a. følger af udligningsordningen, har betydet, at folkeregistret har fået tilført ressourcer. I andre interview fortæller de, at de ved kommunens budgetforhandlinger arbejder på at få anerkendt, at folkeregistret har fået et stigende arbejdspress, bl.a. som følge af indenrigsministerens skrivelser i 2019 til kommunerne (de omtalte breve er beskrevet nærmere i afsnit 1.4). Overordnet set indikerer interviewene dog en politisk og ledelsesmæssige vilje i mange kommuner til at investere i at have et bopælsregister af høj kvalitet – ikke mindst på grund af de mange afledte effekter, som registret har på kommunens øvrige opgavevaretagelse.

5.2.1 Politisk bevågenhed på området

Vi har allerede set, hvordan den politiske bevågenhed på området er stærkt korreleret med samarbejdet mellem ansatte i bopælsregistreringen i CPR og kontrol af sociale ydelser, og at den politiske bevågenhed også kan medføre flere ressourcer til området. I dette afsnit dykker vi nærmere ned i kommunernes opfattelse af den politiske bevågenhed samt undersøger, hvordan den politiske opmærksomhed har betydning for arbejdet med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR.

Ser vi først nærmere på kommunernes opfattelse af den politiske bevågenhed på området, fremgår det af Figur 5.5, er der en stor spredning. 46 % oplever i "meget høj grad" eller i "høj grad" en politisk bevågenhed i deres arbejde med at sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR, mens 44 % kun i "nogen grad" eller "lav grad" oplever en politisk bevågenhed. Én enkelt kommune har svaret, at de "slet ikke" oplever, at området har politisk bevågenhed.

I de kvalitative interview spurgte vi kommunerne, hvad den politiske opmærksomhed (eller manglen på samme) betyder for deres arbejde med at sikre en korrekt bopælsregistrering i

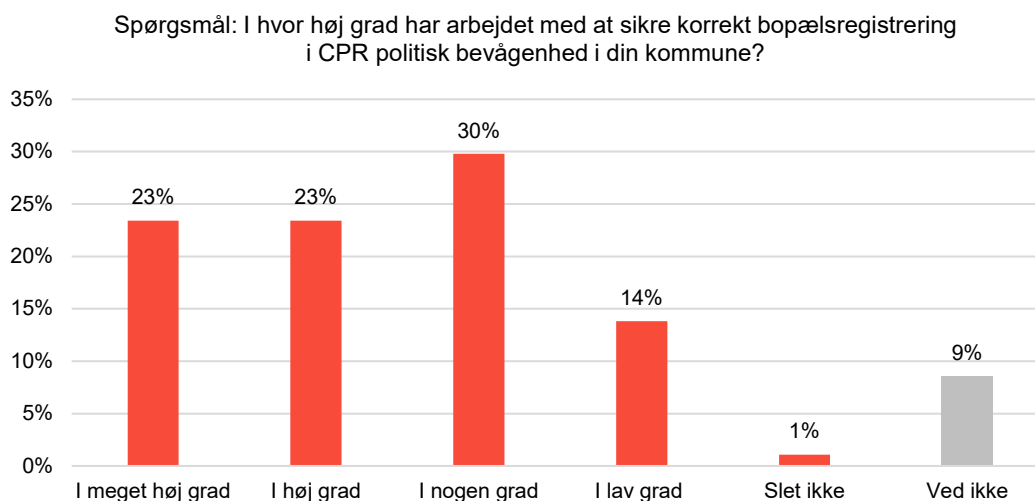
CPR. I interviewene fik vi ikke ens svar på det spørgsmål. Nogle oplever umiddelbart en manglende politisk opmærksomhed som noget positivt, fordi det giver arbejdsro, og at en større politisk opmærksomhed derfor ikke ville øge kvaliteten af driften. Det nævnes dog også, at en manglende politisk, eller i hvert fald ledelsesmæssig opmærksomhed, kan resultere i, at sagsbehandlere i andre forvaltninger ikke bliver gjort opmærksomme på vigtigheden af et bopælsregister af høj kvalitet, jf. også kapitel 3, hvorfor sagsbehandlerne i andre afdelinger ikke bidrager i den ønskede grad til registrets ajourføring.

I nogle interview nævnes det, at der er stor politisk opmærksomhed på området. Særligt nævnes det, at ministeriets tidligere nævnte skrivelse til kommunerne samt den i øvrigt større politiske opmærksomhed på området forud for udligningsreformen, har medført større politisk opmærksomhed på området internt i kommunerne. En større politisk opmærksomhed kan, som det tidligere er beskrevet i dette afsnit, have en indirekte positiv effekt på bopælsregistrets kvalitet, herunder fordi opmærksomheden kan betyde, at området tildeles flere ressourcer.

Derudover nævnes det i interviewene, at en større opmærksomhed i sig selv kan have effekt på arbejdet med bopælsregistret og registrets kvalitet, fordi det kan sætte et oprydningsarbejde i gang. En informant udtrykker på følgende måde, hvordan en oprydning har bidraget til en forbedret kvalitet af registret.

Jeg tænker, at det var godt, vi fik lavet den her oprydning, fordi det er ikke nogen hemmelighed, at nogle af vores folkeregistermedarbejdere havde nogle gule lapper, som de ikke lige havde fået kigget på. Men det kom bag på dem, at det var så mange (...) Og vi kæmper – vi gør en stor indsats nu på at få taget tingene i opløbet.

Figur 5.5 Opfattelse af politisk bevågenhed



Anm.: n = 94

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

6 Analyse af kommunernes praksis for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR

I dette kapitel undersøges kommunernes praksis, samt hvordan denne praksis kan have betydning for kvaliteten af registret. Ligesom kapitel 5 trækker analysen i dette kapitel på data fra spørgeskemaundersøgelsen og de kvalitative interview.

Boks 6.1 viser de temaer, som kapitlet afdækker.

Boks 6.1 Temaer afdækket i kapitlet

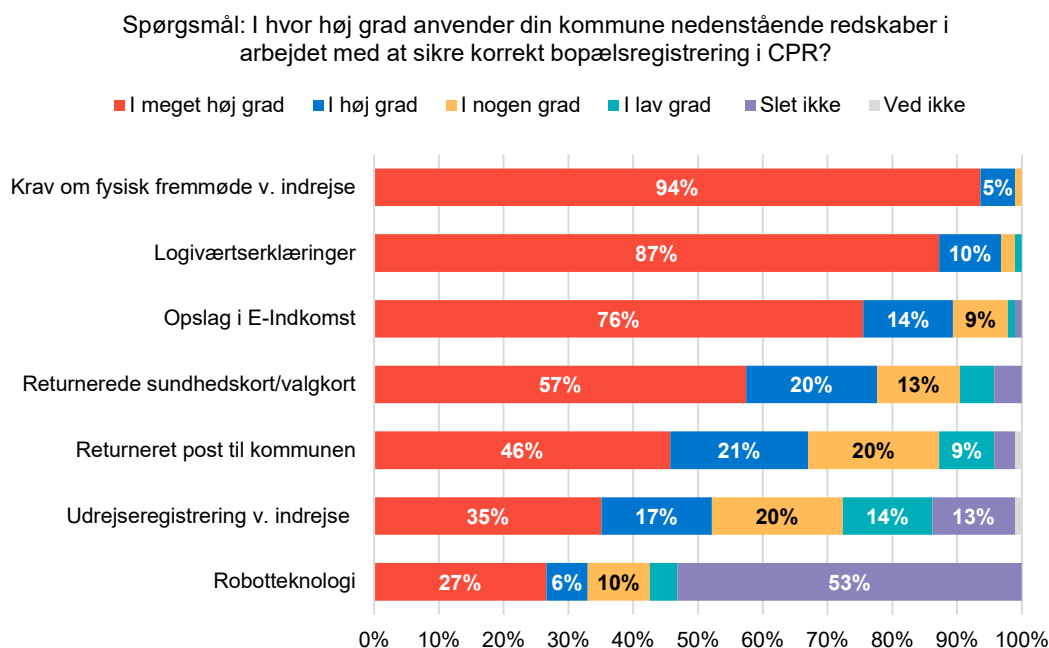
- **Kommunale redskaber til at sikre kvalitet.** Dette afsnit undersøger, hvilke redskaber kommunerne anvender for at sikre kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Konkret ser vi nærmere på, hvor udbredt forskellige redskaber som robotteknologi, opslag i e-indkomst, dato for udrejse ved indrejse osv. er i kommunerne, når de skal identificere fejl i bopælsregistreringen i CPR.
- **Kontakt med andre myndigheder og organisationer.** I dette afsnit undersøges det, hvilke kontakter med andre myndigheder og organisationer, kommunerne benytter sig af, når de har behov for at oplyse sager.
- **Borgergrupper og udfordringer.** I dette afsnit undersøges det, hvilke grupper af borgere, som kommunerne mener, giver dem de største udfordringer. Derudover undersøges det, hvor udbredt nogle konkrete udfordringer er i kommunerne.
- **Opfattet kvalitet mv.** I dette afsnit ser vi nærmere på kommunernes egen opfattelse af kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR. Endvidere berøres muligheden af målstyring på området.

6.1 Kommunale redskaber til at sikre kvalitet

Kommunerne har en lang række redskaber til rådighed, når de skal identificere fejl i bopælsregistret i CPR. Blandt disse redskaber har VIVE i den kvantitative del udvalgt en række af de væsentligste med henblik på at undersøge, hvor udbredt anvendelsen af disse redskaber er blandt kommunerne, samt hvad der kan forklare en eventuel variation på tværs af kommuner i brugen af redskaber. Desuden har vi spurgt kommunerne om deres praksis med disse redskaber og baggrunden for, hvorfor nogle redskaber foretrækkes – eller måske ikke foretrækkes – og hvilken betydning redskaberne har for kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR.

Figur 6.1 afdækker det første spørgsmål vedrørende udbredelsen af forskellige typer af de væsentligste redskaber og viser kommunernes brug af centrale redskaber i arbejdet med at sikre korrekt bopælsregistrering. Næsten samtlige danske kommuner benytter sig i høj grad af disse tre redskaber: krav om fysisk fremmøde ved indrejse, af logiværtserklæringer samt af oplysninger i et elektronisk indkomstregister. Om end der er en mindre variation i, hvor udpræget grad kommunerne anvender oplysninger i e-indkomst, vurderes disse tre redskaber som værende blandt de mest anvendte redskaber i kommunerne.

Figur 6.1 Redskaber i arbejdet med bopælsregistrering, sorteret efter udbredelse



Anm.: n = 94

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

I de kvalitative interview giver kommunerne udtryk for, at krav om fysisk fremmøde ved indrejse, logiværtserklæringer og opslag i e-indkomstregistret er nyttige redskaber til at sikre kvalitet i bopælsregistret.

For så vidt angår opslag i e-indkomstregistret, viser interviewene også, at der i et vist omfang hersker tvivl om det præcise hjemmelsgrundlag for sådanne opslag, hvor baggrunden alene er et ønske om en korrekt bopælsregistrering, dvs. altså ikke en sag om sociale ydelser.

Med hensyn til kravet om fysisk fremmøde nævnes det i nogle kommuner, at der i dag ikke, bortset fra ved indrejse jf. § 21, er hjemmel i CPR-lovgivningen til, at kommunen kan forlange fysisk fremmøde fra borgere med henblik på at sandsynliggøre vedkommendes faktiske bopælsadresse i kommunen. På baggrund af interviewene vurderer vi, at kommunerne også i et vist omfang ville benytte et krav om fysisk fremmøde ved andre sager end netop i forbindelse med indrejse, hvis de havde lovhjælpen til det. Det skyldes, at kommunerne giver udtryk for, at det er et effektivt redskab for at sandsynliggøre borgernes faktiske bopælsadresse, fordi det ville kræve meget af en borger, der faktisk er bosat i udlandet, at møde ind fysisk på rådhuset. Dette behandles nærmere i kapitel 7.

Figuren viser endvidere, at majoriteten af kommuner også benytter sig af returneret post af forskellig art som et redskab til at føre kontrol med bopælsregistreringen i CPR. Returneret post kan, også i en digital tidsalder, ofte give en indikation på, om en borger faktisk bor på en given adresse. I nogle kommuner blev det i interviewene dog bemærket, at anvendelsen af denne praksis har aftaget over tid i takt med, at mere og mere post sendes digitalt. Valgkort og sundhedskort sendes dog stadig fysisk, hvilket muligvis kan forklare, at kommunerne angiver, at de i højere grad anvender returnerede sundhedskort og valgkort end anden post som et redskab i arbejdet med at sikre korrekte bopælsregistreringer i CPR, jf. Figur 6.1.

Brugen af registrering af forventet udrejsedato ved indrejse er noget mindre udbredt. Det til trods for, at skrivelsen fra daværende økonomi- og indenrigsminister i 2019 til samtlige borgmestre netop omtaler muligheden for i forbindelse med registrering af indrejse i CPR at indsætte en fremtidig udrejsedato. Blot halvdelen af kommunerne svarer således, at de "i meget høj grad" eller "i høj grad" anvender dette redskab. I interviewene spurgte vi derfor også om kommunernes anvendelse af dette redskab. Det blev i den forbindelse flere gange nævnt, at værktøjet ikke altid er relevant eller muligt at bruge, fx hvis den indrejsende ikke selv har taget stilling til, hvor længe opholdet skal vare.

Der er for stor usikkerhed ved det. (...) Der hvor det giver mest mening, er ved studerende, hvor der er en kendt studieperiode.

I en anden kommune forklarer de, at kommunen som udgangspunkt altid spørger om udrejsedatoen, når en borger indrejser, men at værktøjet kan være vanskeligt at bruge i praksis:

Man bliver spurgt om ved indrejse: "Hvornår forventer du at udrejse igen?" Og det er jo også noget af det, ministeren har løftet en pegefinger af os omkring: "Vi kan bare registrere den forventede udrejsedato i CPR". (...) Og så må vi gerne bare udrejse dem [automatisk på den dato, red.]. Men der kan jo også være dem, der rejser hjem før tid. (...) Og vi vil gerne yde en ordentlig service over for vores borgere – også vores udenlandske borgere – så vi synes heller ikke, at det er helt ok bare at udrejse dem. Vi vil altid undersøge sagen.

Det mindst udbredte – men slet ikke ubetydelige – af de redskaber, kommunerne bliver spurgt om, er såkaldt "robotteknologi". Robotteknologi kan dække over forskellige automatiserede opslag i og krydsreferencer mellem fx e-indkomst og indrejseregistre eller lister over udenlandske statsborgere. Det er overraskende, at hele 53 % af kommunerne angiver, at de "slet ikke" benytter dette redskab. Det er særligt overraskende, fordi mange af de kommuner, der anvender redskabet udtrykker, at redskabet fungerer særdeles effektivt til at identificere borgere, der potentielt står fejlregistreret i registret. I en kommune anvendes robotten som hjælp til at identificere udenlandske arbejdstagere, der ikke har haft en indkomst i 3 måneder:

Vi har jo selvfølgelig læst brevet om, at vi skal rydde op hver 3. måned, og i den forbindelse har vi udviklet en robot, der kan slå op i e-indkomst og simpelthen få alle de her CPR-numre på alle udlændinge. (...) Vi laver en liste over alle udlændinge i kommunen, og så slår vi alle de her CPR-numre op i e-indkomst og kigger på, om de har haft nogen indtægt de sidste 3 måneder. Har de ikke haft det, så ryger de ud på en liste, og så undersøger vi dem nærmere.

Ved et af interviewene nævnes den robotteknologi, kommunen har udviklet som en nødløsning, og at de hellere så, at den opgave blev lagt over på Den Fælles Dataenhed. I nogle af de kommuner, der har udviklet en robotteknologi, nævnes det da også, at andre kommuner har henvendt sig for at låne softwaren, således at hver kommune ikke selv skal til at udvikle softwaren fra bunden. En ulempe ved at overlade denne opgave til fx Den Fælles Dataenhed kunne være, hvis medarbejderne føler, at deres initiativ og ansvar for opgaven bliver taget fra dem, fordi det muligvis vil kunne virke demotiverende for deres arbejde, men vi vurderer dog, at meget af det registersamkøringsarbejde, som Den Fælles Dataenhed eventuelt ville kunne stå for, ville have karakter af noget af det "rugbrødsarbejde", som kan bidrage til at identificere sager for sagsbehandlere, hvor der kan være en automatisk, dataskabt undring. En overvejelse herom behandles i kapitel 7, overvejelse c2.

Endelig bliver bødeforlæg anvendt som et redskab i nogle kommuner over for borgerne, hvis de registrerer bopæl for sent, eller i andre kommuner, hvis borgeren registrerer sig forkert og i nogle kommuner i begge tilfælde. Der er dog også flere eksempler på kommuner, som har valgt ikke at anvende denne sanktion.

I interviewundersøgelsen blev det nævnt fra flere kommuner, at bødeforlæg kan tilskynde borgerne til at få sig registreret. Interviewene gjorde det dog også klart, at anvendelsen af bødeforlæg kan medføre en utilsigtet, u hensigtsmæssig adfærd hos borgerne, fordi tilstedeværelsen af den økonomiske sanktion ved fx for sen bopælsregistrering også kan medføre et incitament for borgeren til at skrive en anden flyttedato end den faktiske, blot for at undgå bøden.

Mellem kommunerne hersker der således forholdsvis stor uenighed om nytteværdien af at anvende bødeforlæg som redskab til at sikre korrekte bopælsregistreringer. I en kommune nævnes således følgende:

Vi giver også bøder her jo. (...) Hvis du afgiver urigtige oplysninger, og hvis du anmelder en flytning for sent (...) Det har stor [effekt, red.]. Det rygtes jo ude i byen (...): "Nåh, flytter du til [kommunenavn, red.], så skal du altså huske at gøre det, du får en bøde!"

I en anden kommune forklarer de derimod, at de bevidst har fravalgt redskabet.

Jo, det [udstede bødeforlæg, red.] kan man godt. Men altså vi har altså ikke udnyttet det i kommunen, fordi der er også nogle, der sidder og scorer kassen ved at sige, at hvis folk anmelder flytning forkert, så får de en bøde. Det har vi valgt at sige i [kommunenavn, red.], at det gør vi ikke, for vi vil hellere have de korrekte flyttedatoer end noget fiktivt, der skal passe til noget økonomi. (...)

Altså, hvis du sådan set ved, at en kommune giver bøder for at anmelde dine flytninger for sent, så er der nogen, der kommer bagefter: "Så tager vi bare lige dags dato, når vi melder flytning", selv om man måske er flyttet for 3 måneder siden. Vi vil hellere have en korrekt registrering, end vi vil have, at man skal melde flytning efter, hvornår det økonomisk kan betale sig.

I et interview med en ressourceperson fremhæves også de administrative omkostninger ved bødeanvendelse og komplikationer, hvis der skal ske udpantning.

Endnu et redskab til at sikre et bopælsregister af høj kvalitet går på at udtage sager til manuel kontrol. I et af interviewene nævnes, at en af fordelene ved at udtage sager til manuel kontrol er, at kommunen får taget sagen med det samme, i stedet for, at de skal støde på sagerne på et senere tidspunkt.

Vi fandt i spørgeskemaundersøgelsen ud af, at der er meget stor spredning i kommunernes vurdering af andelen af alle automatisk håndterede sager i e-flyt, som ender med at blive trukket ud til manuel kontrol. I en fjerdedel af kommunerne gælder det således 0-20 % af sagerne, i en anden fjerdedel er det 20-40 %, i en tredje er det 40-60 %, og i den sidste fjerdedel er det hele 60-100 % af sagerne, der kontrolleres manuelt (se Figur 6.2).

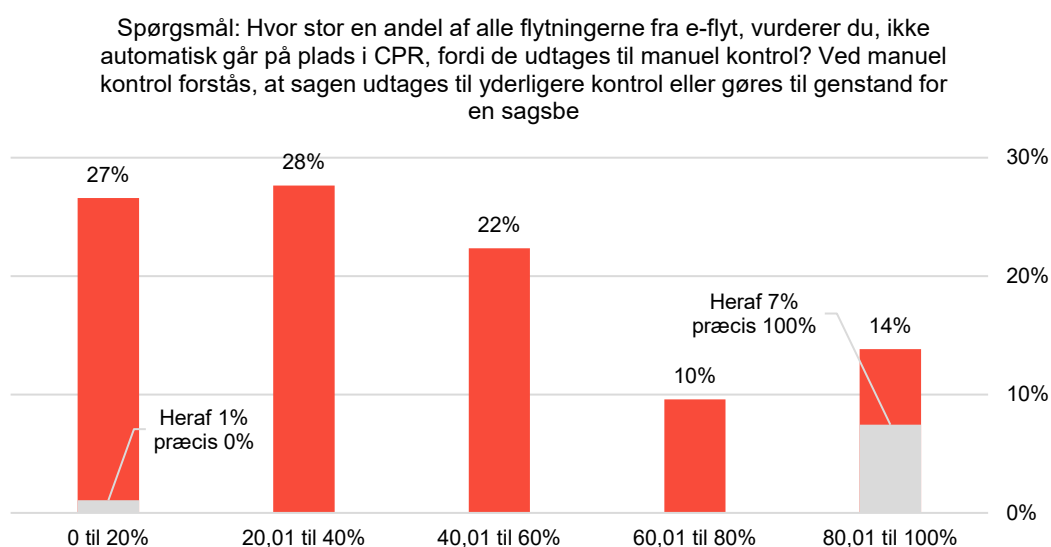
Der er hverken systematisk sammenhæng mellem udtrækning til manuel kontrol og politisk bevågenhed eller tilstrækkelig ressourceallokering. Forskellene på tværs af kommunestørrelse

er derimod relativt store. Mens det i gennemsnit er 50,2 % af sagerne, som udtrækkes til manuel kontrol i små kommuner, gælder det 47 % i mellemstore og kun 33,2 % i landets største kommuner.

I et af interviewene fra interviewundersøgelserne kommer snakken netop ind på, at denne praksis med udtagning til manuel kontrol afhænger af kommunestørrelse:

Nogle af de digitale flytninger tager vi ud til manuel kontrol (...) Man kan jo kontrollere alle sager – det er det, de små kommuner gør. [Men, red.] det er jo ikke realistisk for [kommunenavn, red.] at undersøge samtlige flytninger. Det gør vi jo ikke. Men det er jo klart, at hvis der opstår en formodning om, at noget ikke er korrekt, så har vi pligt til at undersøge det. Men den enkelte flytning skal jo ikke forhåndsgodkendes af kommunen. Det ligger slet ikke i den løsning, der er lavet i e-flyt.

Figur 6.2 Procent af sager i e-flyt udtrukket til manuel kontrol, fordeling blandt kommuner

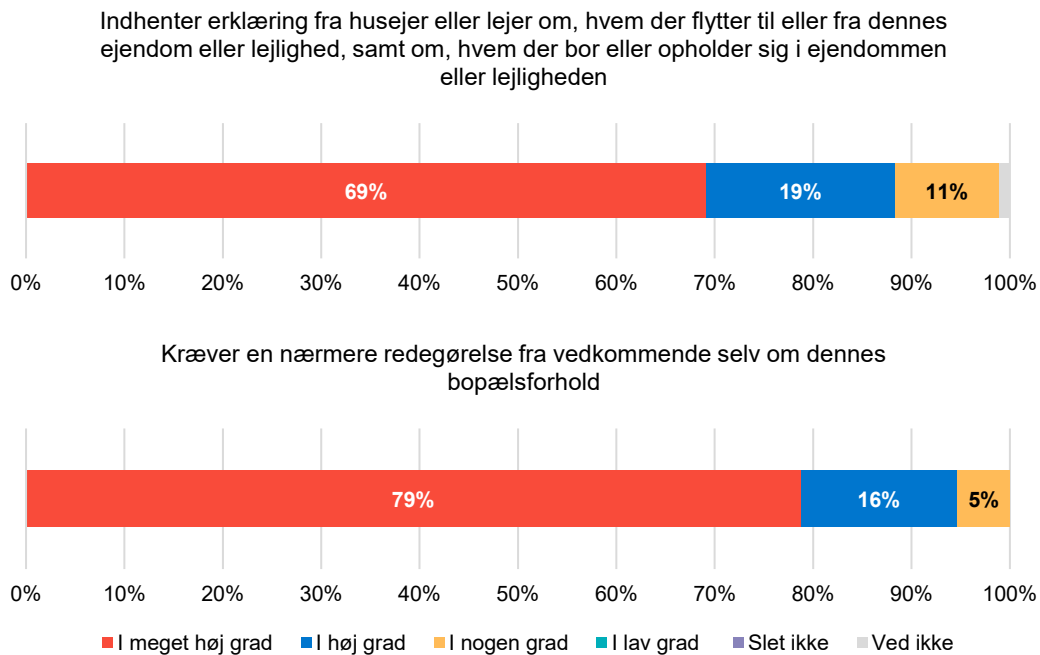


Anm.: n = 94. Respondenterne har svaret frit fra 0 til 100. Intervallerne herover er konstrueret efterfølgende. Respondenterne fik denne uddybende forklaring: "Ved manuel kontrol forstås, at sagen udtages til yderligere kontrol eller gøres til genstand for en sagsbehandling i forbindelse med formodning om fejlregistrering."

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Endelig kan et redskab være at kræve en redegørelse fra en borger om vedkommendes bopælsforhold, hvis kommunen har en formodning om, at vedkommende er registreret forkert. Vi kan i Figur 6.2 se, at næsten alle de kommuner, der får en formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret i CPR "i meget høj grad" kræver en nærmere redegørelse fra borgeren selv, om dennes bopælsforhold. Det er en anelse mindre udbredt, men dog stadig næsten universelt blandt kommunerne at indhente erklæringer fra udlejere i sådanne situationer. Hele 95 % af kommunerne benytter sig i meget høj eller i høj grad af første mulighed, og 88 % af den anden. Der er ikke markante forskelle i brugen af disse strategier på tværs af kommunestørrelse, politisk bevågenhed, ressourcer eller den kommunale organisering.

Figur 6.3 Kommunernes anvendelse af to reaktionsmuligheder ved formodning om fejlregistrering (procentuel fordeling blandt kommunerne).



Anm.: n = 94

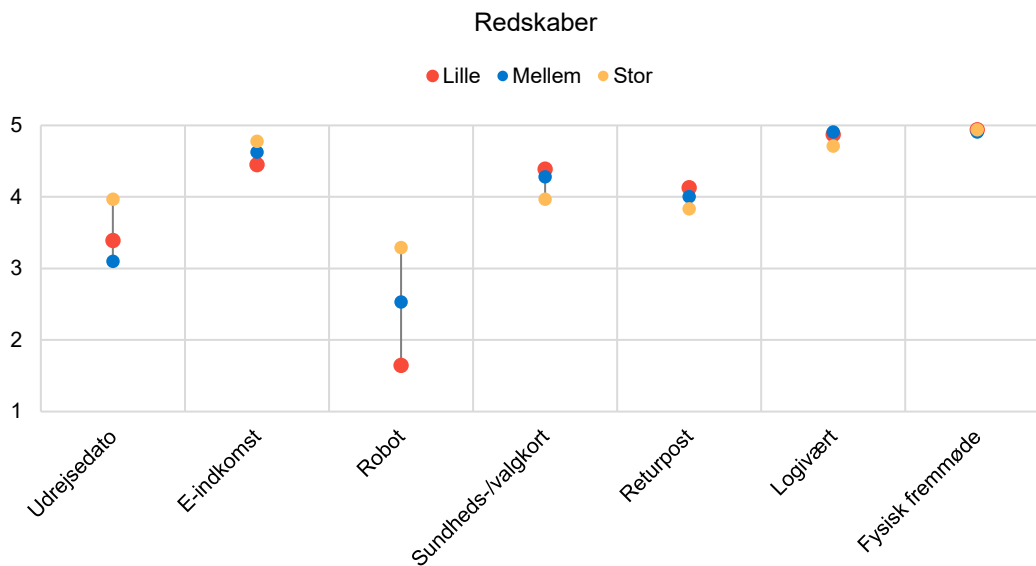
Spørgsmål: "En kommune, der får formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret i CPR, skal undersøge sagen for at rette eventuelle fejl. I hvor høj grad benytter din kommune sig af følgende muligheder?"

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Forskelle i brugen af redskaber: Sammenhæng med kommunestørrelse og ressourcer

Undersøger vi nærmere, hvad der potentielt kan *forklare*, hvornår kommunerne anvender forskellige redskaber, kan vi i Figur 6.4 se, at der næsten ingen forskel er på tværs af kommunestørrelse og de tre mest udbredte redskaber (fysisk fremmøde, logiværtserklæringer, returpost). Til gengæld viser Figur 6.4, at udbredelsen af robotteknologi er meget ulige fordelt blandt større og mindre kommuner. Små og mellemstore kommuner anvender således i langt mindre grad robotteknologi sammenlignet med større kommuner. Dette kunne indikere, at kommunestørrelsen er vigtig for kommunernes mulighed for at udvikle robotteknologi, muligvis fordi der kan være nogle faste opstartsomkostninger ved at etablere en ny robotteknologi, hvilket først vil forrente sig med en vis volumen af borgere.

Figur 6.4 Gennemsnitligt svar på spørgsmål om **brug af redskaber** (skala fra 1 = "Slet ikke" til 5 = "I meget høj grad") blandt små, mellem og store kommuner



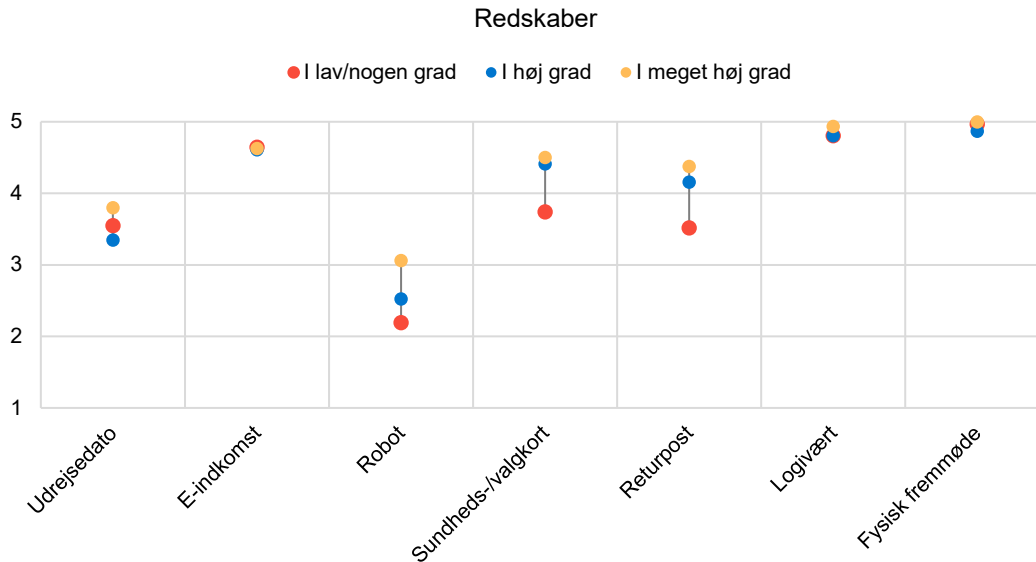
Anm.: n = 94. Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn), og således at der er cirka lige mange kommuner i hver kategori (32 små, 33 mellemstore og store).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

En anden nærliggende forklaring på variationen i kommunernes anvendelse af redskaber er ressourcer, idet anvendelsen af de forskellige redskaber kan være mere eller mindre ressourcetrækvende.

I Figur 6.5 har vi kombineret kommunernes brug af redskaber med deres vurdering af, om de angiver at have tilstrækkelige ressourcer til at varetage opgaven. Figuren viser, at de kommuner, som vurderer, at de kun i lav eller i nogen grad har tilstrækkelige ressourcer, især skiller sig ud i forhold til brugen af redskaber, der vedrører robotteknologi samt gennemgang af returpost inklusive sundheds- og valgkort. Derimod er der ingen indikationer på gennemsnitlige forskelle i brugen af de andre redskaber. Dette tyder på, at afsatte ressourcer udgør et væsentligt forhold for, hvilke redskaber kommunerne anvender.

Figur 6.5 Gennemsnitligt svar på spørgsmål om **brug af redskaber** (skala fra 1 = "Slet ikke" til 5 = "I meget høj grad") blandt kommuner som henholdsvis "i lav/nogen grad", "i høj grad" eller "i meget høj grad" finder deres ressourcer på området tilstrækkelige



Anm.: n = 93 (eftersom en enkelt svarede "ved ikke" på spørgsmålet om tilstrækkelige ressourcer).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

I et af de kvalitative interview nævnte en kommune, at de havde udviklet robotteknologi, netop fordi de havde fået tildelt ekstra midler i en periode grundet den øgede politiske opmærksomhed på området, som skrivelsen fra ministeriet havde udløst. Kommunen nævnte desuden, at teknologien også var blevet udviklet i et samarbejde med andre forvaltninger, hvilket indikerer, at udviklingen i robotteknologi kan være krævende for en mindre forvaltning at udvikle på egen hånd.

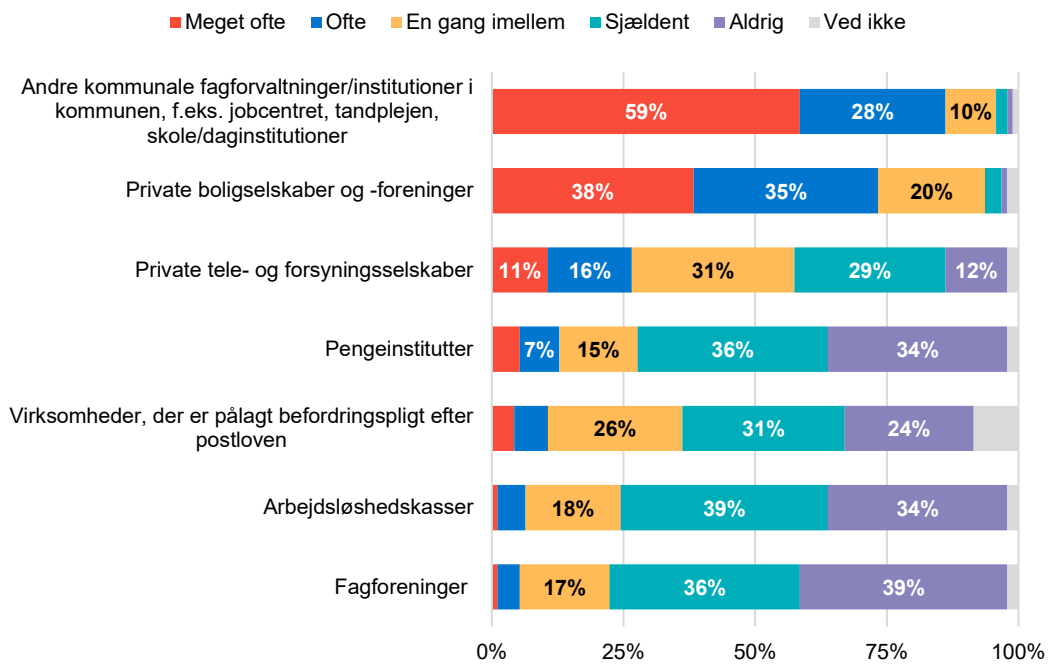
6.2 Kontakt med andre myndigheder og organisationer

I det følgende afsnit undersøges kommunernes kontakt med eksterne myndigheder og andre fagforvaltninger nærmere.⁹

Kommunernes indhentning af oplysninger fra eksterne kilder er koncentreret om andre forvaltninger/institutioner i egen kommune og i nogen grad private boligselskaber (se Figur 6.6) samt andre kommuner og Udlændingestyrelsen (se Figur 6.7). Der trækkes sjældnere på viden fra SIRI, tele- og forsyningselskaber, SKAT, regionerne, Familieretshuset og politiet. Sjældnest er brug af information fra pengeinstitutter, virksomheder, A-kasser, fagforeninger, STAR og Det Internationale Hus.

⁹ Kommunerne anvender også i varierende omfang oplysninger fra Den Fælles Dataenhed jf. omtale tidligere i rapporten. Kommunerne er dog ikke eksplicit spurgt om omfanget heraf.

Figur 6.6 Indhentning af oplysninger fra andre forvaltningsgrene i kommunen og private institutioner, virksomheder mv., sorteret efter udbredelse

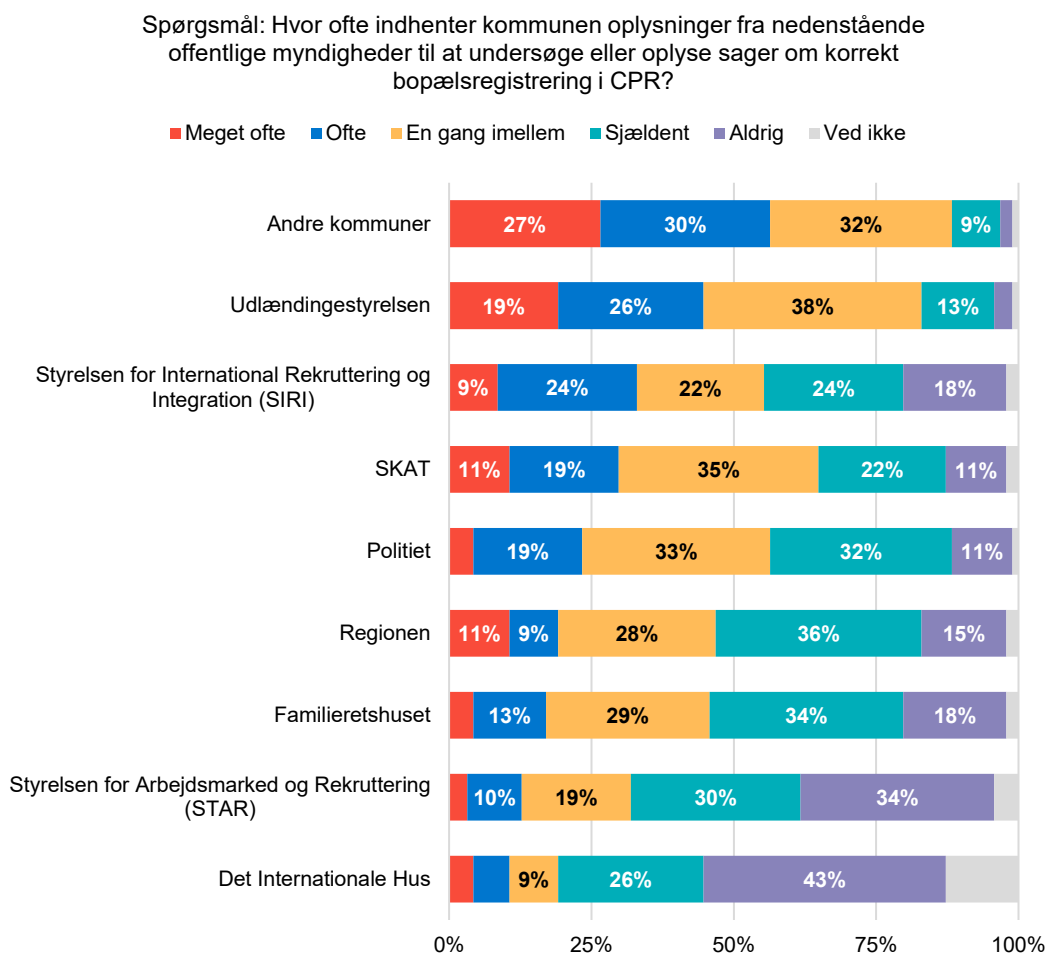


Anm.: n = 94.

Spørgsmålsformulering: "I tilfælde af at en kommune har en formodet mistanke om, at en borger ikke er korrekt bopælsregistreret i CPR, kan kommunen indhente oplysninger om en persons bopælsforhold fra andre forvaltningsgrene i kommunen henholdsvis private institutioner, virksomheder mv. Hvor ofte (omtrentligt) indhenter din kommune oplysninger fra nedenstående?"

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Figur 6.7 Indhentning af oplysninger fra diverse offentlige myndigheder, sorteret efter udbredelse



Anm.: n = 94.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Fra interviewundersøgelsen har vi erfaret, at kommunerne ofte oplever, at det kan være omstændeligt at indhente oplysninger til deres bopælssager fra eksterne myndigheder, og at samarbejdet med disse eksterne myndigheder ville foregå i et større omfang, hvis de prioriterede området mere.

Flere af interviewpersonerne ønsker sig dels lettere tilgængelige digitale data fra andre myndigheders registre, som kan bruges til at belyse en bopælssag, herunder i nogle tilfælde også direkte terminaladgang til registrene, dels at andre myndigheder automatisk sender information af relevans for kommunernes bopælsregister ud til de enkelte kommuner. I kapitel 7 diskuteres muligheder og begrænsninger af relevans for disse forhold nærmere.

Kommunerne bruger også hinanden til sparring på området. En række kommuner udtrykker således i interviewundersøgelsen, at erfa-grupperne anvendes som en slags kompetenceudvikling og til at drøfte eksempelvis nye værktøjer i arbejdet med bopælsregistret samt til i øvrigt at udveksle erfaringer og viden på området. En ofte nævnt problematik for erfa-grupperne er dog, at det kan være svært at drive dem grundet manglende initiativ. Grupperne driver således ikke sig selv, og så bliver det et spørgsmål om, hvilke kommuner der er villige til at bruge ressourcer på det, som en informant i interviewundersøgelsen udtrykker det.

Det er vores indtryk, at der særligt i de mindre kommuner med få medarbejdere kan der være behov for sparring med eksterne, herunder særligt af juridisk karakter. I en kommune nævnes det i et interview også, at der nogle gange kan være behov for juridisk sparring ud over det, som CPR-kontoret i Social- og Indenrigsministeriet leverer i dag.

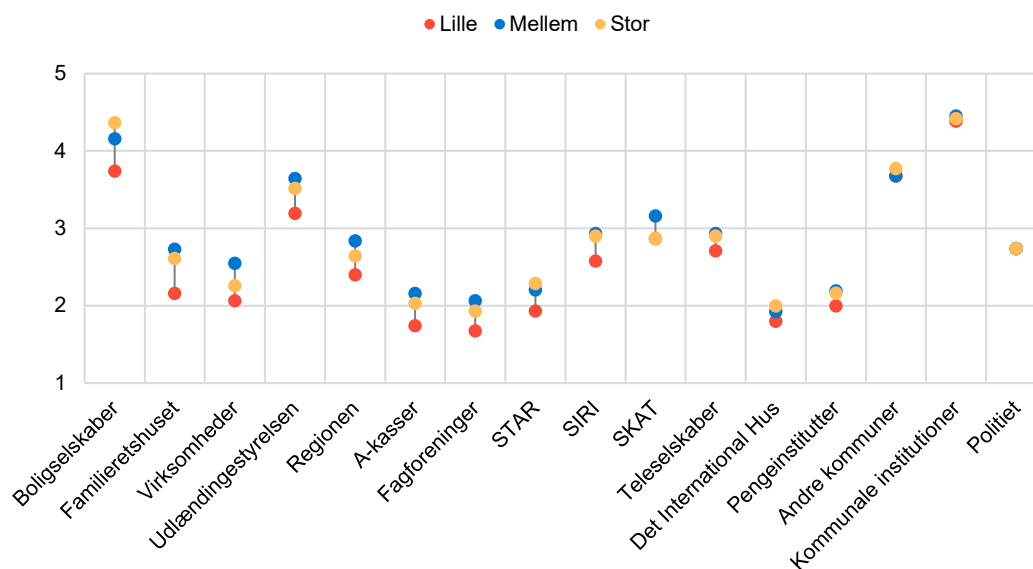
Der er ikke nogen hotline, hvor man kan ringe ind og få hjælp. (...) Hvis man sidder som en helt almindelig HK'er og er sagsbehandler på en folkeregistersag, så [kan man, red.] (...) ringe til Indenrigsministeriet. De vil ikke svare, fordi de er jo klageinstans, så de vil sige: "Du kan muligvis tolke lidt på den her paragraf". Så må man selv ind og læse, og hvis man er HK'er, har man måske ikke lige forudsætningerne for at forstå alt, hvad der står helt nede i loven.

I kapitel 7 diskuterer vi muligheden for at øge den juridiske sparring mellem kommunerne ved hjælp af mellemkommunale hotlines og formaliserede erfa-grupper.

Forklaringer på kontakt med andre myndigheder og organisationer

Figur 6.8 viser dataene fra Figur 6.6 og Figur 6.7 fordelt på små, mellemstore og store kommuner. Kontakt til andre kommuner, andre instanser i egen kommune samt politiet er nærmest fuldt ud ligeligt fordelt på tværs af kommunestørrelse. De største forskelle ses i forhold til Familieretshuset, boligselskaber og private virksomheder, mens mindre forskelle observeres i forhold til en lang række andre instanser.

Figur 6.8 Gennemsnitligt svar på spørgsmål om **oplysninger fra andre offentlige og private instanser** (skala fra 1 = "Aldrig" til 5 = "Meget ofte") blandt små, mellemstore og store kommuner, rangeret fra største til mindste forskel



Anm.: n = 94. Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn), og således at der er cirka lige mange kommuner i hver kategori (32 små, 33 mellemstore og 29 store). For fulde spørgsmålsformuleringer se Figur 6.6 og Figur 6.7.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Yderligere analyser viser desuden, at kommuner, som i højere grad vurderer, at deres ressourcer er tilstrækkelige, generelt set oftere end andre kommuner giver udtryk for, at de benytter information fra instanser uden for kommunen, særligt SKAT, SIRI, STAR, Familieretshuset og

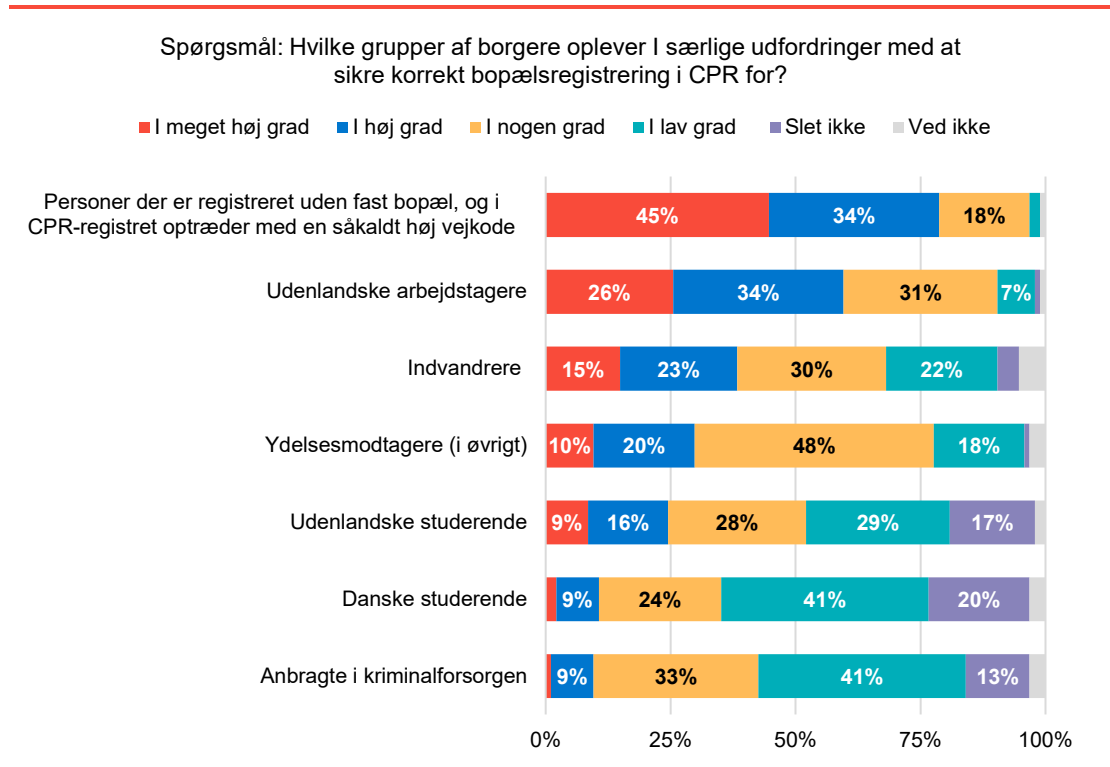
Det Internationale Hus. Dette indikerer, at det kan være ressourcekrævende at indhente relevante oplysninger fra eksterne myndigheder.

6.3 Borgergrupper og udfordringer

I dette afsnit undersøges det, hvilke grupper af borgere som kommunerne mener, giver dem de største udfordringer. Derudover undersøges det, hvor udbredt nogle konkrete udfordringer er i kommunerne.

Den gruppe borgere, som flest kommuner rapporterer, har høj grad af udfordringer, er personer uden fast bopæl og registreret på en såkaldt "høj vejkode" (79 %) efterfulgt af udenlandske arbejdstagere (60 %). Det er også relativt hyppigt blandt danske kommuner at opleve høj grad af problemer med indvandrere (38 %), ydelsesmodtagere i øvrigt (30 %) samt udenlandske studerende (25 %). Kun en lille minoritet af kommunerne oplever i høj grad "særlige udfordringer" med danske studerende (11 %) og anbragte i kriminalforsorgen (10 %). Omvendt er det kun relativt få kommuner der *slet ikke* oplever problemer selv med de mindst udfordrende grupper (13-20 %). Dette mønster deles bredt på tværs af kommunestørrelse, oplevet ressourcetilstrækkelighed, graden af rapporteret politisk bevågenhed og kommunal organisering, om end der er en vis tendens til, at større kommuner i højere grad fremhæver udenlandske studerende og arbejdstagere samt indvandrere. Sidstnævnte data er dog ikke vist grafisk her.

Figur 6.9 Særligt udfordrende grupper af borgere, sorteret efter hyppigst fremhævede



Anm.: n = 94.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

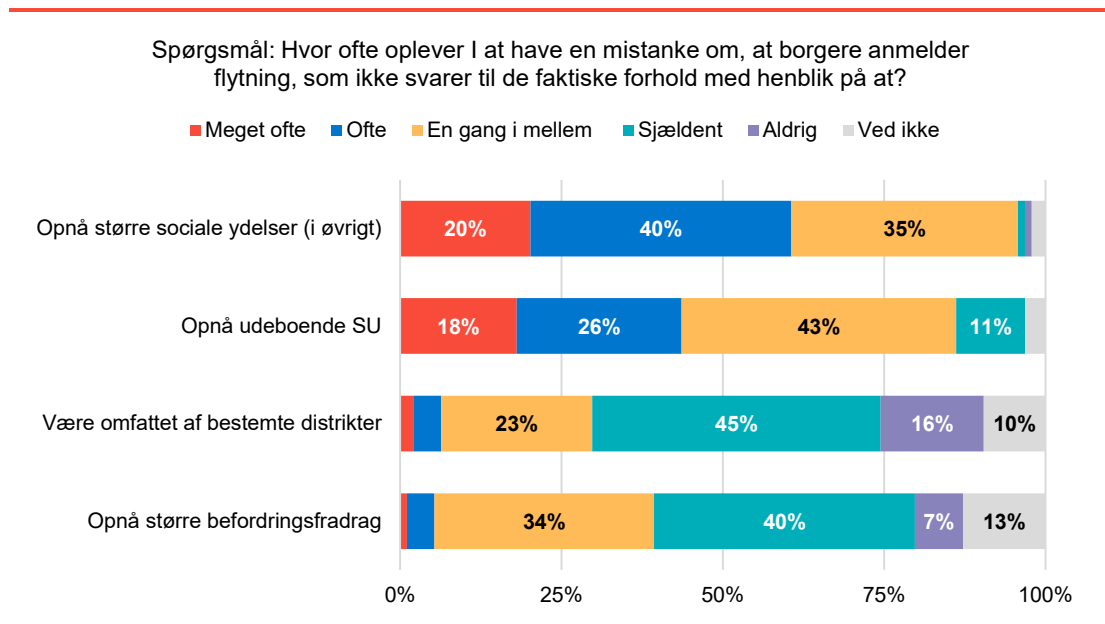
60 % af kommunerne oplever således enten "meget ofte" eller "ofte" en mistanke om, at borgere foretager proforma-flytninger med henblik på at opnå større sociale ydelser, mens 35 % af kommunerne "en gang imellem" oplever en sådan mistanke. 44 % af kommunerne oplever

”meget ofte” eller ”ofte” en mistanke om, at studerende foretager en proforma-flytning med henblik på at opnå udeboende SU, mens 43 % kun ”en gang imellem” har mistanke om sådanne proforma-flytninger.

Til gengæld anfører kommunerne, at de sjældent oplever en mistanke om, at borgere foretager proforma-flytninger med henblik på at være omfattet af bestemte skole- eller gymnasiedistrikter eller forøgelse af befordringsfradrag. Således svarer kun 6 % af kommunerne, at de ”meget ofte” eller ”ofte” oplever mistanke om, at borgere i kommunen foretager proforma-flytninger med henblik på at være omfattet af bestemte skole- eller gymnasiedistrikter. Borgernes motiver for bevidst at fejlmelde flytninger vurderes af kommunerne primært at omhandle opnåelse af større sociale ydelser, herunder udeboende SU, jf. Figur 6.10.

Med hensyn til spørgsmålet omkring adgangen til bestemte skole- eller gymnasiedistrikter, skal det desuden bemærkes, at der må forventes en naturlig forskel mellem kommunerne her, afhængigt af hvor mange gymnasier der er i kommunen, og hvor stor forskel der er på deres popularitet. I interviewundersøgelsen fik vi således indtrykket af, at nogle kommuner har et stærkt fokus på de unges flyttemønstre umiddelbart op til fordelingen af elever mellem gymnasierne.

Figur 6.10 Mistanke om forskellige motiver for flytning, sorteret efter hyppigst fremhævede



Anm.: n = 94.

Til spørgsmålet vedr. bestemte distrikter, blev det i spørgeskemaet beskrevet, at det fx kunne omfatte skole- og gymnasiedistrikter mv.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

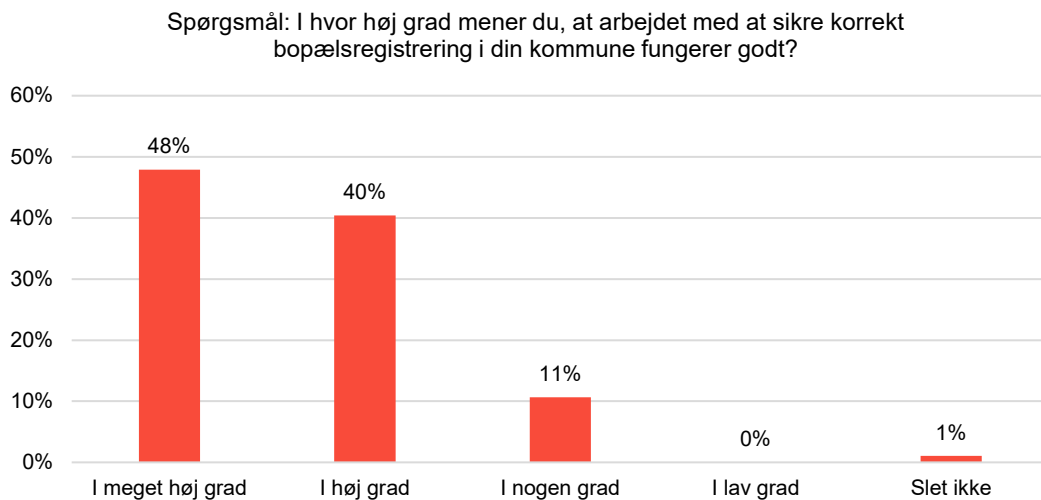
6.4 Kommunernes vurdering af kvaliteten af bopælsregistret i CPR

Kvaliteten af bopælsregistret i CPR undersøges nærmere i den registerbaserede delanalyse, der trækker på registerdata. I dette afsnit undersøges kommunernes *opfattede* kvalitet af bopælsregistret i CPR. For at undersøge den opfattede kvalitet, spurgte vi i spørgeskemaundersøgelsen:

søgelsen kommunerne, hvor godt arbejdet med bopælsregistrering fungerer i deres egen kommune, samt hvor stor en andel af borgerne i kommunen, som efter kommunens egen vurdering, er korrekt bopælsregistret.

Ser vi først nærmere på kommunernes overordnede vurdering af, om arbejdet med at sikre en korrekt bopælsregistrering fungerer godt i deres kommune, kan vi i Figur 6.11 se, at kommunerne i overvejende grad vurderer, at opgaven løses tilfredsstillende. 88 % svarer, at de i meget høj eller i høj grad mener, at arbejdet "fungerer godt", mens 11 % svarer "i nogen grad" og en enkelt *outlier* vurderer, at arbejdet "slet ikke" fungerer godt (se Figur 6.11).

Figur 6.11 Vurdering af bopælsregistrering i egen kommune

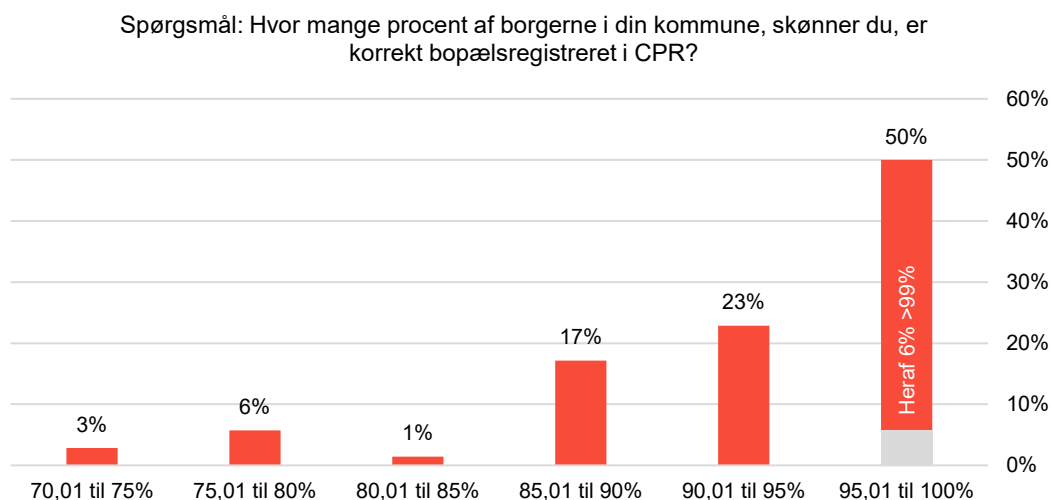


Anm.: n = 94

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

I Figur 6.12 har vi søgt at komme spørgsmålet nærmere ved at spørge kommunerne ind til, hvor stor en procentdel af kommunens borgere, der vurderes at være korrekt bopælsregistreret. Her svarer 6 % af kommunerne, at mere end 99 % af borgerne i kommunen er korrekt bopælsregistreret. Halvdelen vurderer andelen til at være over 95 %. I alt 73 % vurderer, at mere end 9 ud af 10 er korrekt registreret, mens svarerne fra de sidste 27 % dækker et interval fra 75 til 90 % korrekte registreringer.

Figur 6.12 Opfattet andel korrekte bopælsregistreringer, andel af svar inddelt i intervaller



Anm.: n = 70. Respondenterne har svaret frit fra 0 til 100. Intervallerne herover er konstrueret efterfølgende.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Det er dog også værd at bemærke, at 24 kommuner ikke har besvaret dette spørgsmål. En forklaring på de manglende svar kan være, at det er meget svært for kommunerne at vurdere, hvor stor en andel af borgerne, der er korrekt bopælsregistreret. Alligevel giver Figur 6.12 en indikation af, at der kan være udfordringer med kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR i nogle kommuner, idet ca. halvdelen af kommunerne mener, at under 95 % af borgerne er korrekt bopælsregistreret i CPR.

I Tabel 6.1 har vi undersøgt, om variationen i kommunernes svar på spørgsmålet kan tilskrives, at svarpersonenerne har et ledelsesansvar. Som det fremgår af tabellen, er der ingen væsentlig forskel på den gennemsnitlige vurdering fra respondenter henholdsvis med og uden ledelsesansvar. Samlet set er den gennemsnitlige vurdering at 94,3 % af borgerne er korrekt registreret.

Tabel 6.1 Gennemsnitligt skøn for procent af borgere korrekt bopælsregistreret blandt alle respondenter samt inddelt efter respondenter med og uden ledelsesansvar

		Gennemsnit	Mindsteværdi	Størsteværdi	Antal kommuner
Har du ledelsesansvar (personaleledelse)?	Ja	94,8	75	100	53
	Nej	92,9	80	99	17
Samlet		94,3	75	100	70

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Et andet aspekt af arbejdet med bopælsregistrering, som kommunerne har forholdt sig til, er antallet af borgere, som henholdsvis *ubevidst* og *bevidst* fejlmelder flytning (se Tabel 6.2 og 6.3).

Kommunerne vurderer i gennemsnit, at antallet der fejlmelder flytning bevidst for at opnå diverse fordele (161) er lidt over dobbelt så højt som antallet af ikke-intenderede fejl (76). Der er også her naturligvis store forskelle på tværs af kommunestørrelse. Store kommuner melder i gennemsnit om 191 ubevidste og 277 bevidste fejl, mellemstore kommuner om henholdsvis 43 og 146, og små kommuner om 18 og 89 af de to typer fejlregistreringer.

Tabel 6.2 I hvor mange sager på årsbasis vurderer du, at borgere ubevidst (fx ved en fejl i form af forkert etageangivelse, husnummer etc.) anmelder flytning til en bopælsadresse i din kommune, uden at det svarer til de faktiske forhold?

Kommunestørrelse	Gennemsnit	Mindsteværdi	Størsteværdi	Antal
Lille	18	1	75	22
Mellemstor	43	10	110	24
Stor	191	20	1.000	18
Samlet	76	1	1.000	64

Anm.: Flere af kommunernes svar var ikke opgjort i et enkelt tal men i diverse andre formater. Disse er blevet omfortolket så præcist som muligt til en enkelt værdi. Hvis en kommune fx har angivet et interval (såsom 3 til 4) er middelværdien (3,5) benyttet. I visse tilfælde er svarene dog så uklare, at en sådan omregning er umulig. En enkelt kommunes svar er udeladt i opgørelsen, fordi vi har vurderet, at der er tale om en outlier.

Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn), og således at der er cirka lige mange kommuner i hver kategori (32 små, 33 mellemstore og store).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Tabel 6.3 I hvor mange sager på årsbasis vurderer du, at borgere **bevidst** (fx med henblik på at opnå ydelsesmæssige fordele) anmelder flytning til en bopælsadresse i din kommune, uden at det svarer til de faktiske forhold?

Kommunestørrelse	Gennemsnit	Mindsteværdi	Størsteværdi	Antal
Lille	89	0	650	19
Mellem	146	10	600	16
Stor	277	20	2.000	14
Samlet	161	0	2.000	49

Anm.: Flere af kommunernes svar var ikke opgjort i et enkelt tal men i diverse andre formater. Disse er blevet omfortolket så præcist som muligt til en enkelt værdi. Hvis en kommune fx har angivet et interval (såsom 3 til 4) er middelværdien (3,5) benyttet. I visse tilfælde er svarene dog så uklare, at en sådan omregning er umulig. En enkelt kommunes svar er udeladt i opgørelsen, fordi vi har vurderet, at der er tale om en outlier.

Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn), og således at der er cirka lige mange kommuner i hver kategori (32 små, 33 mellemstore og store).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Endelig har vi spurgt kommunerne, hvor mange tvangsflytninger, de foretager årligt, dvs. ændringer i en borgers bopælsregistrering i CPR, som kommunen foretager uden samtykke fra borgeren.

Mange tvangsflytninger kan både være et udtryk for, at kvaliteten af bopælsregistret er høj, fordi fejlene er blevet rettet, men det kan også være udtryk for, at kvaliteten er lav, fordi registret som udgangspunkt er af en karakter, som giver kommunen mulighed for at finde mange fejl i registret, hvormed mange tvangsflytninger ikke nødvendigvis er udtryk for, at alle fejl er rettet.

Kommunerne foretager i gennemsnit 113 tvangsregistreringer på vegne af borgere om året (se Tabel 6.4). Ikke overraskende, eftersom der er tale om antal, foretager større kommuner i gennemsnit langt flere tvangsregistreringer (210) end mellemstore (128) og små (25) kommuner. Kommunestørrelse forklarer dog kun en relativt lille andel (mindre end 20 %) af den samlede variation i antal årlige tvangsregistreringer. Det er værd at bemærke, at en del respondenter har angivet, at de ikke kender antallet af tvangsregistreringer, hvorfor billedet af dette område er noget mindre komplet end i resten af undersøgelsen.

Tabel 6.4 Årligt antal tvangsregistreringer blandt alle kommuner og inddelt efter størrelse

Kommunestørrelse	Gennemsnit	Mindsteværdi	Størsteværdi	Antal
Lille	25	0	120	27
Mellem	128	1	500	21
Stor	210	10	650	21
Samlet	113	0	650	69

Anm.: En enkelt kommunes svar er udeladt i opgørelsen, fordi vi har vurderet, at der er tale om en outlier.

Spørgsmaalsformulering: "Hvor mange tvangsregistreringer vurderer du, at din kommune foretager årligt (totalt)? Med tvangsregistrering menes en ændring i en borgers bopælsregistrering i CPR, som kommunen foretager uden samtykke fra borgeren". Kommunestørrelse er opgjort med udgangspunkt i befolkningsdata pr. 2020 fra Danmarks Statistik (BY2: Folketal 1. januar efter kommune, bystørrelse, alder og køn), og således at der er cirka lige mange kommuner i hver kategori (32 små, 33 mellemstore og store).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner foretaget af VIVE i perioden juni til september 2020.

Manglende målstyring

Som vist ovenfor, er der en forholdsvis stor spredning i kommunernes opfattelse af kvaliteten i bopælsregistret. I den registerbaserede delanalyse finder vi, at kommunernes opfattelse af kvalitet *ikke* er korreleret med den registerbaserede analyses operationalisering af kvalitet i bopælsregistret. Dette kan skyldes, at operationaliseringen af kvalitet i den registerbaserede analyse fokuserer på bestemte aspekter af kvalitet i form af rettidighed og korrekthed. En anden mulig forklaring er dog, at kommunerne har svært ved at vurdere kvaliteten i bopælsregistret, fordi der kun i meget få tilfælde arbejdes med konkrete måltal i kommunerne, der gør det svært at foretage en løbende evaluering og status af arbejdet.

I vores interview med kommunerne finder vi således, at næsten ingen af kommunerne arbejder med målstyring på området. Det er bemærkelsesværdigt, idet langt størstedelen af den offentlige sektor i dag i mere eller mindre grad anvender målstyring (Kristiansen, 2019)¹⁰. Der kan dog være gode forklaringer på, at der ikke er indført målstyring på netop bopælsregistreringen. Det kan nemlig være svært at udvikle brugbare mål, der giver mening i den givne kontekst. Er det eksempelvis et udtryk for god kvalitet, hvis en afdeling identificerer 100 fejlregistrerede borgere om året? Det kan både være udtryk for godt forvaltningsarbejde, at man er lykkedes med at identificere de pågældende borgere, men det kan også være udtryk for, at der er fejl i bopælsregistret. Dette kan tænkeligt influere på motivationen.

På den måde kan det være svært at opstille måltal for bopælsregistret. En enkelt kommune i interviewundersøgelsen havde dog med udbytte forsøgt at udvikle måltal. En leder beskriver, hvordan de arbejder med lister for borgere uden fast bopæl og ukendt adresse, og at de forsøger at holde listerne under bestemte niveauer. Måltallene rapporteres opad i systemet på sektorniveau, men bruges ikke på byrådsniveau. Det fremhæves, at medarbejderne kender og arbejder efter målene.

Ja, de [medarbejderne] ved godt, hvad det er for nogle mål, og hvor langt det skal holdes nede. Vi holder det så langt nede som muligt, men der er særligt fokus på dem [målene]. Der kastes ressourcer på det, på hele tiden at optimere på processerne, kan vi gøre noget mere, og kan vi gøre noget andet. Vi holder os under målene, og vi arbejder rigtig meget på det. Det betyder virkelig noget, at vi har fokus på det. Vi skal over sagerne, manuelt over dem, ellers så stiger de bare.

¹⁰ Målstyring kan forstås som en cyklisk proces, hvor der jævnligt indsamles og analyseres resultatinformation baseret på strategiske mål i organisationen, og hvor denne information anvendes til beslutningstagning (Moynihan, 2008: 5).

Ydermere pointeres det også i interviewet, at man internt i kommunen markerer og fejrer, når det lykkes for afdelingen at nå målene. Lederen nævner dog samtidig, at der også kan være modstand fra nogle ansatte over målstyringen.

Det er måske lidt af en kulturændring. Der har ikke været arbejdet så meget med mål på den måde. Vi har også servicemål på ventetid på telefonen, som vi selv har sat op internt for at have noget at styre efter og for at finde ud af, hvornår er det egentlig, at man er en succes. Og også at kunne analysere på, hvor er det, man kan gøre det bedre.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at selv om arbejdet med måltal kan være fordelagtig, er det også velbeskrevet i forvaltningslitteraturen, hvordan måltal kan have ikke-intenderet negative konsekvenser (Muller, 2018). Særligt hvis anvendelsen af måltallene opfattes af medarbejderne som et kontrolelement (Jacobsen et al., 2015).

På kontrolområdet nævner de fleste i interviewundersøgelserne dog, at kommunen har økonomiske mål, og at disse målsætninger motiverer medarbejderne. Eksempelvis siger en faglig leder:

Vi har nogle målsætninger for, hvor mange penge vi skal finde – henholdsvis kommunale og statslige kroner hvert år. Jeg ved ikke, om det gør den store forskel, men der er måske en motivationsfaktor hos nogle, der er i hvert fald et konkurrenceelement i det. At vi skal dæleme vise, at vi kan finde det, der skal findes. Og hvis vi ligger lige i underkanten... ja, det tror jeg er med til at give en tilfredshed for dem, der arbejder med det. At de kan måle sig imod et eller andet.

Overordnet vurderes det, at der kan være fordele ved en vis grad af målstyring på området, idet målstyring vil gøre det lettere for kommunerne at vurdere kvaliteten af bopælsregistret. Målstyring vil samtidig give mulighed for at gøre status og evaluere arbejdsprocesser eller indsatser. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at det kan være en krævende opgave at udvikle gode mål for folkeregistret, og at målstyring kan opfattes af medarbejderne som en kontrol af deres arbejde. Hvis målstyringen opfattes som et kontrollerende element kan det reducere medarbejdernes motivation og dermed have negative konsekvenser for kvaliteten af bopælsregistret. I relation til spørgsmålet om saglig forvaltning har endelig social- og indenrigsministeren (Social- og Indenrigsministeriet, 2019b) i brev til landets borgmestre i november 2019 bemærket: "Jeg mener (...), det er et stort problem, hvis kommunerne tilrettelægger opgaven med kontrollen af bopælsregistreringen i CPR ud fra hensynet til at optimere kommunernes indtægter fra tilskuds- og udligningssystemet."

7 Opmærksomhedspunkter

7.1 Indledning og systematik

VIVE har fra sit analysearbejde kunnet udlede en række forskellige opmærksomhedspunkter, når målet er den højst mulige og gerne forbedrede kvalitet i bopælsregistreringen i CPR. Baggrunden er som nævnt analysearbejdet, men VIVE har også modtaget konkrete forslag og overvejelser i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen, i interviewundersøgelsen blandt udvalgte kommuner, ved møder med centrale ressourcepersoner og foreninger på området samt gennem desk research.

Disse opmærksomhedspunkter gennemgås i det følgende. Vi vil naturligvis ikke hermed give indtryk af, at der er tale om en udtømmende liste over muligheder, ligesom det heller ikke er alle ideer eller forslag, der er nævnt for os, som vi har haft en ambition om at kommentere. Bestræbelsen er dog at behandle en væsentlig del af de relevante læringspunkter/overvejelser, der kan opstilles. Formålet er i første række at give en præsentation af disse forslag til overvejelser og dernæst at ledsage dem med nogle relevante aspekter, herunder visse juridiske forhold. Det er på den anden side klart, at der er både juridiske og økonomiske såvel som øvrige forhold, som skal overvejes grundigt, såfremt der er ønske om i det videre arbejde med CPR-systemet at se nærmere på implementeringsmuligheder.

I vurderingen af, hvorvidt der bør eksekveres på de forskellige læringspunkter i givne kontekster, er det som minimum relevant at overveje, om tiltaget er proportionalt med den mulige gevinst ved tiltagets gennemførelse, samt om de økonomiske og ressourcemæssige omkostninger herved opvejes af den forventede gevinst. Endvidere må det overvejes, om gevinsterne står mål med de eventuelle større administrative byrder, som tiltaget eventuelt vil kunne påføre offentlige myndigheder og/eller private virksomheder. Det er imidlertid ikke muligt for VIVE at foretage sådanne endelige vurderinger her. De nedenstående lærings- og opmærksomhedspunkter skal derfor i første række tjene som baggrund og inspiration til det fortsatte arbejde med at sikre et bopælsregister af højeste kvalitet.

Vi har valgt at gruppere opmærksomhedspunkterne efter, om de henholdsvis vedrører kommunernes organisering, kommunernes praksis og den politiske og ledelsesmæssige opmærksomhed i kommunerne, og endelig dispositioner fra øvrige parter og myndigheder, staten eller Folketinget, herunder egentlige lovgivningsmæssige forhold.

Forsøget på kategorisering afspejler på den ene side, at registreringsopgaven ganske vist i sin udførelse er placeret hos kommunerne, men at opgavens løsning også forudsætter medvirken eller initiativer fra centrale myndigheder. På den anden side er det også klart, at den højst mulige kvalitet i bopælsregistreringen ikke alene kan opnås via initiativer fra CPR-administrationen og statslige myndigheder, men i høj grad må baseres på, hvorledes kommunerne løfter opgaven med de muligheder, de allerede har eller yderligere får adgang til.

7.2 Konkrete opmærksomhedspunkter

I dette afsnit præsenteres en række konkrete opmærksomhedspunkter. De enkelte punkter, benævnt overvejelser, er angivet i overskriftsform i Tabel 7.1.

Tabel 7.1 Opmærksomhedspunkter i overskriftsform

Overvejelser vedrørende:	
a. Organisering	a1 Samarbejde folkeregister/ydelseskontrol
	a2 Mellemkommunale hotlines
	a3 Personalesammensætning
	a4 Brug af målstyring
b. Politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed	b1 Klart mandat til forvaltning
	b2 Understregning af betydning for forvaltninger
c. Praksis	c1 Mere systematisk undringslister og samkøring
	c2 Mere robotteknologi
	c3 Borgernes personlige fremmøde
	c4 Anvendelse af bødeforlæg
	c5 Bedre kommunikation vedr. ICS-centre
d. Øvrige parter, myndigheder, staten, Folketinget	d1 Lettere information fra Den Fælles Dataenhed
	d2 Klar adgang til opslag i e-indkomst
	d3 Lettere information fra statelige myndigheder
	d4 Information fra private arbejdsgivere og banker
	d5 Oplysninger fra forsyningsvirksomhed
	d6 Præcisering af handlepligt
	d7 Retssikkerhedslov § 11a, stk.2
	d8 Analyse af incitamenter

a. Vedrørende organisering af opgaven i kommunerne

I dette afsnit behandles overvejelser vedrørende organiseringen af bopælsregistreringsopgaven i kommunerne.

Overvejelse a1: Bedre samarbejde og eventuelt integration mellem folkeregister og ydelseskontrol

Flere kommuner har, som det fremgik i kapitel 5, gode erfaringer med at blande folkeregister- og ydelses-kontrolgruppe eller i hvert fald lade dem sidde fysisk sammen. Der er dog også kommuner, som fremhæver særlige kvalifikationer/motivationer i henholdsvis registeropgaven og kontrolopgaven. En overvejelse kunne derfor være, at kommunerne løbende overvejede organiseringen under hensyntagen til disse perspektiver.

Dette sker utvivlsomt allerede i betydeligt omfang. Det skal her også bemærkes, at undersøgelsen i Implements rapport fra 2018 bl.a. konkluderede på basis af den kortlægning, der fandt sted her af de daværende forhold, at der ikke var grundlag for at fremhæve den ene organisering som mere effektiv end den anden (Implement, 2018: 14). Der bør også være opmærksomhed på, at en sammenblanding af de to opgaver kan medføre en risiko for, at det mindsker den juridiske opmærksomhed på, at hjemmelsgrundlaget for handlinger på de to områder er forskellige.

Overvejelse a2: Mellekommunale hotlines

Med henblik på juridisk sparring i særligt de mindre kommuner, kan der oprettes mellemkommunale hotlines, hvor kommunale folkeregistermedarbejdere kan ringe ind og få juridisk rådgivning på området om mere eller mindre principelle sager. Baggrunden herfor er bl.a. omtalt i kapitel 6. En overvejelse kunne være at støtte denne form for mellemkommunalt samarbejde, eventuelt i form af at der oprettes formaliserede erfa-grupper.

Det skal i givet fald være en generel, juridisk/faglig rådgivning og sparring, men derimod ikke en bistand til den konkrete sagsbehandling. Sidstnævnte ville forudsætte mulighed for at delegerede sagsbehandling fra én kommune til en anden kommune, hvilket både ville kræve en juridisk hjemmel, som der heller ikke ud fra VIVEs analyser synes baggrund for at fremme.

Overvejelse a3: Opmærksomhed om personalesammensætningen

Flere kommuner har i VIVEs undersøgelse nævnt vigtigheden af at have en personalesammensætning med høj professionalisme på området. En anbefaling/overvejelse kunne være at kommunerne iagttager dette aspekt, men det kan dog nok synes forholdsvis selvfølgelig.

Det bør også tages i betragtning, at der kan være behov for flere forskellige typer af kompetencer på folkeregisterområdet, herunder såvel juridiske kompetencer som erfaringer med det praktiske arbejde. Det kan eventuelt være en fordel at lade sagerne underkastes et juridisk gennemsyn før den centrale CPR-administration og ministeriet kontaktes.

Overvejelse a4: Brug af målstyring

Brug af målstyring i forhold til folkeregisteradministrationen som et styringsredskab mellem niveauerne i kommunens forvaltning kan overvejes.

Målstyring anvendes i dag i meget begrænset omfang på området at dømme efter VIVEs undersøgelse. Det kan eventuelt være delvist begrundet i, at det kan være vanskeligt eller kompliceret at identificere egnede kvalitetsmål at styre på. Dette kan dog på den anden side berettige, at kommunen sætter et udviklingsarbejde i gang til belysning heraf.

b. Vedrørende politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed i kommunerne

Tæt beslægtet med organiseringen af opgaven i kommunen er spørgsmålet om den opmærksomhed, som ledelsen på det politiske og administrative plan ofrer på opgaven.

Overvejelse b1: Klargøring af det politiske mandat til forvaltningen om at føre kontrol

Det er indtrykket fra VIVEs interviewundersøgelse, jf. kapitel 5, at oplevelsen af et politisk mandat til at forfølge bopælsregistreringsopgaven i CPR kan have en positiv betydning for opgavens udførelse, og herunder i hvilket omfang borgernes egne flytteregistreringer kontrolleres og efterkontrolleres. Dette blev i øvrigt også påpeget i Implements rapport fra 2028 (Implement, 2018:2). Det samme gælder rimeligvis de ressourcemæssige tildelinger til opgavens løsning.

Det kan derfor være et opmærksomhedspunkt for kommunerne.

Overvejelse b2: Betoning af opgavens betydning i forhold til forvaltningerne

Flere kommuner peger i undersøgelsen på, at den kommunale ledelse med fordel kan kommunikere til sagsbehandlere/myndighedspersoner på tværs af kommunens egne fagforvaltninger, at et korrekt bopælsregister er vigtigt. Det skal ske for at sikre, at andre forvaltninger stiller sig velvillige til at formidle relevante oplysninger til folkeregistret. Endvidere er det rimeligvis en motivationsfaktor blandt medarbejderne, hvis der er ledelsesmæssig fokus.

En overvejelse kunne være, at KL eller social- og indenrigsministeren i et brev til kommunerne nævner relevansen af dette aspekt, fx med baggrund i VIVEs rapport.

c. Vedrørende kommunernes praksis

I dette afsnit angives på forskellige dimensioner af kommunernes praksis i opgaveudførelsen, hvor der kan gøres overvejelser om mulige ændringer. Dette omfatter også forholdet til de borgere, som eventuelt skal levere oplysninger til brug for bopælsregistreringer. Disse forhold er analyseret i kapitel 6 ovenfor.

Overvejelse c1: Mere systematisk anvendelse af undringslister og samkøring af oplysninger

Det er VIVEs vurdering, at der kan være et potentiale i mange kommuner for en mere intensiv udnyttelse af registersamkøring via Den Fælles Dataenhed. Dette baseres bl.a. på det forhold, at der ser ud til at være store forskelle fra kommune til kommune med hensyn til, hvor meget dette redskab anvendes. En øget anvendelse kan eventuelt ligge i forlængelse af en klargøring af hjemmelsgrundlaget, jf. neden for overvejelserne d1 og d2 nedenfor, men kommunernes eget initiativ og efterspørgsel med hensyn til anvendelse af en mulighed vil være afgørende for nytten heraf.

Dette kan være et opmærksomhedspunkt for kommunerne.

Overvejelse c2: Øget og mere jævn anvendelse af robotteknologi

Det er indtrykket fra undersøgelsen, jf. kapitel 6, at robotteknologi – machine learning, filtre, udsøgningsmekanismer mv. – anvendes med betydeligt udbytte af en del kommuner, men i varierende grad på tværs af kommunerne.

En fortsat decentral udvikling af teknologien i den enkelte kommune er en mulighed, som vil trække på de specifikke lokale behov og kreative ideer. En anden nærliggende mulighed er at lade Den Fælles Dataenhed stå for udviklingen af robotter og udsøgningsmekanismer, eller i hvert fald en del af disse. Herved kunne mulige stordriftsfordele ved denne aktivitet udnyttes. Der kan dog være spørgsmål vedrørende hjemmelsgrundlag, som skal løses i den forbindelse jf. foregående punkt og senere overvejelser.

En anbefaling er på denne baggrund at opmuntre til fortsat udvikling af robotteknologier, men lade Den Fælles Dataenhed stå for en betydelig del af denne udvikling, som skal stilles til rådighed for alle kommuner.

Overvejelse c3: Sikring af borgernes medvirken via fysisk fremmøde

Anvendelse af krav om fysisk fremmøde er ét af de redskaber kommuner anvender i et vist omfang ved efterkontrol af bopælsregistreringer, jf. kapitel 6. Nogle kommuner har i den forbindelse nævnt, at der ikke, bortset fra ved indrejse jf. § 21, er hjemmel i CPR-lovgivningen til, at kommunen kan forlange fysisk fremmøde fra borgere med henblik på at sandsynliggøre vedkommendes faktiske bopælsadresse i kommunen.

En overvejelse kunne være, at skabe opmærksomhed om dette redskab og samtidig skabe hjemmel til at kunne kræve personligt fremmøde af borgeren om et ekstra krav i forbindelse med en sagsbehandling og kontrol. Dette må formodes især at kunne være relevant i forbindelse med sager om udrejse, hvor der i kommunen er opstået tvivl om, hvorvidt borgeren rent faktisk er i landet, skønt vedkommende har en CPR-boligregistrering i kommunen.

Dette redskab skal utvivlsomt også ses i sammenhæng med øvrige forvaltningsretlige principper. Det indebærer, at et krav om fysisk fremmøde ikke kan erstatte de forvaltningsretlige krav om partshøring. Ligeledes må partshøringen ikke ændre karakter til en partsafhøring.

Overvejelse c4: Motivering af borgerens hensigtsmæssige medvirken via anvendelse af bødeforlæg

Muligheden foreligger efter lovens § 57, jf. tidligere kapitel 2. Det ligger fast, at bøder alene kan anvendes ved forsætlighed eller grov uagtsomhed – såkaldt culpøs adfærd. Samtidig skal ligebehandlingsprincippet i kommunen iagttages.

Med disse betingelser opfyldt er det erfaringen fra VIVEs undersøgelse, at nogle kommuner oplever at have gode erfaringer i denne sammenhæng med virkningen af bøder eller af kendskabet til kommunens praksis med anvendelse af bøder. Dvs. erfaring med at anvende bøde for at undgå, at borgerne angiver forkerte oplysninger eller melder adresseændringer for sent i forhold til kravene herom. Det bør dog nævnes, at andre kommuner angiver en risiko for, at en bødeforlægspraksis utilsigtet kan få borgerne til at angive en anden flyttedato, end den rigtige, for at undgå bøden. Andre kommuner fremhæver det administrative besvær ved at udstede bøder.

En overvejelse er at gøre opmærksom på, at dette redskab faktisk er tilgængeligt, og at det hos nogle kommuner har vist sig virksomt med henblik på at ændre en adfærd, men samtidig nævne de betænkeligheder, der kan være ved anvendelse af bøder.

Overvejelse c5: Bedre kommunikation vedrørende ICS-centrene

De centre for International Citizen Service, ICS, der er oprettet i nogle kommuner og i henhold til lovens § 6, stk. 7 efter aftale kan betjene andre kommuner, kan være en hæmsko i sagsbehandling, ifølge kilder i nogle kommuner. Det kan skyldes, at der ikke er lagt forskellige procedurer ind med henblik på advis vedrørende sagens fremgang/erindring, mulig fremtidig udrejsetidspunkt mv.

En overvejelse kan være at igangsætte en analyse af, om der kan etableres en form for formaliseret informationsudveksling mellem ICS-centret og de kommuner, det betjener. Da arbejdet jf. lovtæksten baserer sig på en aftale mellem kommunalbestyrelserne, er udgangspunktet, at der bør være gode muligheder for at træffe aftaler om kommunikation mellem det pågældende ICS og folkeregistret i den kommune, der betjenes.

d. Vedrørende dispositioner fra øvrige parter og myndigheder, staten eller Folketinget via lovgivning

I dette afsnit behandles afslutningsvist dispositioner fra andre myndigheder end kommuner, herunder private parter og statslige styrelser, CPR-administrationen og – via lovgivning – Folketinget. Visse sådanne dispositioner er allerede omtalt eller berørt i det foregående.

Overvejelse d1: Lettere adgang til information fra Den fælles Dataenhed

I overvejelse c1 er allerede nævnt behovet for en mere systematisk anvendelse i kommunerne af undringslister og samkøring af registre. Dette vil forudsætte, enten at kommunerne selv får adgang til at foretage sådanne samkøringer eller til at bestille dem foretaget i Den Fælles Dataenhed. Eller alternativt at Den Fælles Dataenhed (Udbetaling Danmark) selv foretager samkøringerne ud fra visse kriterier, og stiller dem til rådighed for kommunerne.

Vedrørende den sidste mulighed har Udbetaling Danmark udtrykkeligt allerede i lovens § 12 vedrørende registersamkøring af oplysninger i kontroløjemed, når det drejer sig om sager vedrørende udbetaling af offentlige ydelser. En udvidet adgang til samkøring kunne overvejes lovhjemlet også for sager, der alene omhandler korrektheden af adresseoplysninger, dvs. bopælsregistreringer. Allerede i evalueringen af Den Fælles Dataenhed (Deloitte, 2017:86) blev det påpeget via kommunerne, at Dataenheden ingen hjemmel havde til at bistå kommunerne i CPR-sager, hvor der ikke var udbetalt et økonomisk tilskud eller en social ydelse.

Konkret kunne der altså skabes en hjemmel til, at Den Fælles Dataenhed som "trin 1" – på samme måde som for kontrolsager vedrørende udbetaling af offentlige ydelser – ved hjælp af registersamkøringer kan danne en slags undringslister vedrørende borgere, der muligvis ikke er korrekt bopælsregistrerede. Det være sig borgere, der ved en utilsigtet fejl har registreret sig forkert via den digitale selvbetjeningsløsning, og borgere, der bevidst har registreret sig på en proforma-adresse eller på anden vis tilsigtet har fejlregistreret sig i bopælsregistret. Undringslisterne kunne nærliggende udarbejdes på baggrund af en registrering af inaktive bopælsregistreringer (jf. den registerbaserede analyse, delanalyse 2), personer med langvarigt ulovligt ophold i sommerhuse, personer, som modtager offentlig forsørgelsesydelse men i øvrigt ikke har nogen aktivitet på deres bopælsregistrering, og personer, der bebor lokaliteter med påfaldende mange registrerede på den samme adresse. Ved hjælp af en række i forvejen definerede objektive kriterier, der tilsammen kan udgøre en undring, kan en registersamkøring i Den Fælles Dataenhed danne en liste over sager, kommunerne efterfølgende i "trin 2" kan vælge at undersøge nærmere. På undringslisterne kan sagen være prioriteret efter, hvor mange kriterier en person er faldet ud på for at hjælpe kommunen med at prioritere sagerne. Selve undringslisten kan være anonym på en simpel brugergrænseflade, idet det alene fremgår, hvilke og hvor mange kriterier en person er faldet ud på. Alene den relevante kommune bør have adgang til kommunens sager på brugergrænsefladen. Sagsbehandleren kan så vælge at flytte en række sager hen over myndighedsgrænsen, og først herefter kan den kommunale sagsbehandler se, hvilke konkrete borgere sagerne vedrører.

En sådan udvidet adgang kunne støttes på det forhold, at CPR's bopælsregistreringer i formentlig videre omfang end for år tilbage lægges direkte til grund i forskellige ydelsessager, hvor personers civilstand vedrørende at være enlig eller ej er afgørende, om studerende er udeboende, og om der er ret til vederlagsfri sundhedsbetjening. Det nærmere omfang af den stedfundne udvikling på dette punkt kan eventuelt fastlægges i en separat analyse.

Overvejelse d2: Klarhed om adgangen til opslag i e-indkomstregistret

Dette redskab er allerede i dag anvendt i betydelig grad i kommunerne. Det er dog indtrykket fra VIVEs undersøgelser, at der kan herske nogen tvivl om det præcise hjemmelsgrundlag for sådanne opslag, hvor baggrunden alene er et ønske om en korrekt bopælsregistrering og altså ikke en sag om sociale ydelser. Endvidere skal Udviklings- og Forenklingsstyrelsen efter det oplyste forespørges om egentlig terminaladgang til e-indkomstregistret, hvis en kommune ønsker dette.

Alene med henblik på et klart hjemmelsgrundlag kan det anbefales, at et hjemmelsgrundlag afklares i den relevante lovgivning.

Overvejelse d3: Lettere tilgængelig information fra andre statslige myndigheder

VIVE har i sin undersøgelse mødt det synspunkt, at en række statslige styrelser automatisk burde dele deres oplysninger med kommunernes bopælsregister, når der kunne være en principiel relevans af disse oplysninger. Det kunne være data fra regionerne vedrørende sundhed, fra domstolene om domfældelser, der fører til indsættelse i fængsler mv., SIRI, Skattestyrelsen og paskontrollen i lufthavne vedrørende udrejste. Sådanne oplysninger skulle vel at mærke kommunikeres automatisk digitalt til kommunerne generelt.

Forvaltningsretligt vurderes det dog ikke hensigtsmæssigt, at en anden myndighed, fx domstolene, end den der faktisk efterspørger oplysningerne, dvs. kommunen, på egen hånd og uopfordret fremsender sådanne oplysninger.

I stedet kan en overvejelse være, at relevante statslige styrelser via Social- og Indenrigsministeriet kan opfordres til at dele oplysninger under hensyntagen til opgaven i kommunerne med korrekt bopælsregistrering, hvor disse oplysninger forekommer klart relevante. Det kan eksempelvis være på skatteområdet. Der vil dog i så fald skulle udformes en praktisk fremgangsmåde for, hvordan kommunikationen vil kunne foregå, ligesom der skal gøres an række undersøgelser vedrørende verifikation af den tilstrækkelige hjemmel hertil i sektorlovgivningen, persondatalov og forvaltningslov,

Overvejelse d4: Kommuners mulighed for information fra private arbejdsgivere og banker

VIVE har i undersøgelsen registreret ønsker i kommuner om dels at kunne få udleveret adresseoplysninger fra private arbejdsgivere, dels at kunne få indsigt i kontoudtog fra banker for de personer, der ønskes undersøgt.

Baggrunden for sådanne forespørgsler kan være, at oplysningerne fra de pågældende personer ønskes efterprøvet, eksempelvis om den adresse på personen, som den private arbejdsgiver benytter, svarer til den, der er registreret i CPR, eller om lokaliseringen af de private indkøb og lignende, som figurerer på et kontoudtog, harmonerer med CPR-bopælsregistreringen.

I en overvejelse af, hvorvidt der skal være sådanne muligheder for videregivelse af information må dels indgå en afklaring af spørgsmålet om udbyttet heraf i forhold til kontrolformålet, dels spørgsmålet om proportionalitet. Sidstnævnte omhandler, hvorvidt den synliggørelse af private forhold, som der vil være tale om ved afklaring af den korrekte bopæl, står i rimeligt forhold til nytten af informationen. Disse spørgsmål er ikke søgt afklaret her. En parallel problematik om balancepunktet mellem kontrol for bl.a. at undgå socialt bedrageri, i forhold til hvad der kan karakteriseres som privatlivets fred, er bl.a. drøftet i en tidligere høring i Folketingets Kommunaludvalg (2000).

Overvejelse d5: Anvendelse af oplysninger fra forsyningsvirksomheder om forbrug

VIVE har fra nogle kommuner i undersøgelsen fået oplyst, at muligheden i CPR-loven for at indhente oplysninger om el- og varmemeforbrug i husstande hos forsyningsvirksomheder sjældent anvendes i praksis.

En af årsagerne hertil kan være, at sådanne oplysninger formentlig kun i begrænset omfang kan 'bevise' noget om fravær eller ophold af den relevante person på en bestemt adresse.

Samtidig kan det muligvis være forbundet med praktiske besværligheder at indhente oplysningerne.

Vedrørende det sidste forhold har VIVE fået oplyst, at der på ét område, energiforsyning, er sket en præcisering af det offentlige selskab Energinets pligt til at udlevere oplysninger om el-leverandører til en bestemt adresse. KL har ønsket en afklaring af Energinets hjemmel til at afgive disse oplysninger, men denne hjemmel forefindes allerede jf. en kommende informationskrivelse fra CPR-administrationen herom.

På den baggrund synes det nærliggende at afvente virkningen af denne præcisering.

Overvejelse d6: Præcisering af handlepligten

Kommunerne har i dag en handlepligt vedrørende afklaring af tvivlsspørgsmål om en persons bopælsoplysninger, jf. kapitel 2 og CPR-lovens § 10.

Handlepligten omfatter ikke efter det foreliggende det mere forebyggende arbejde med eksempelvis systematisk at udtage en større del eller eventuelt alle flytteanmeldelser – som det foregår i nogle kommuner – til kontrol.

Hvis det ud fra en samlet vurdering findes ønskværdigt og nødvendigt, at kvaliteten i bopælsregistreringen forbedres, kan det være en mulighed at indskrive en sådan praksis i selve lovteksten.

Hvis dette reelt indeholder en skærpelse af kommunernes opgave ansvar, vil der kunne være økonomiske konsekvenser heraf via anvendelse af DUT-princippet. Endvidere skal forhold vedrørende det kommunale selvstyre tages i betragtning i afvejningen med formålet og effekten af en sådan lovpræcisering.

Overvejelse d7: Mulighed for anvendelse af retssikkerhedslovens § 11a, stk. 2 i bopælssager

Fra kommunal side er VIVEs opmærksomhed henledt på, at en kommunal myndighed ifølge retssikkerhedsloven på det sociale område (Social- og Indenrigsministeriet, 2019a), § 11a, stk. 2, uden samtykke kan indhente oplysninger om økonomiske forhold og ferieforhold i behandlingen af en enkelt sag eller generel kontrol i sager om udbetaling af sociale ydelser.

CPR-registret er alligevel i mange tilfælde afgørende i afklaringen af en persons ret til velfærdsydelser og sundhedsydelser, når denne i et vist omfang afhænger af bopælsforhold. Det kan derfor principielt overvejes at kopiere hjemlen fra § 11a, stk. 2, i retssikkerhedsloven ind i CPR-loven, og i denne sammenhæng specificere de relevante oplysninger, der skulle kunne indhentes. Da den kommunale forvaltning dog allerede i dag har mulighed for at genbruge oplysninger fremkommet via § 11a, stk. 2, i behandlingen af bopælssager, er det dog spørgsmålet, om en sådan ændring af CPR-loven er nødvendig eller hensigtsmæssig, hvilket en nærmere vurdering eventuelt kan afklare.

Overvejelse d8: Analyse af incitamentsforhold

I forbindelse med kommunernes organisering og praksis, og særligt borgernes egen anmeldelse af adresseregistrering, vil de økonomiske incitamentsforhold kunne spille en uønsket rolle for den konkrete adfærd. Dette kan eventuelt som led i en vidensopbygning berettige at udføre en separat analyse af incitamentsforhold for såvel kommuner som borgere i forbindelse med bopælsregistrering.

For kommunernes vedkommende er det først og fremmest mulige incitamentsforhold i kraft af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, der kan spille en rolle. Disse forhold er grundigt analyseret i Finansieringsudvalget (2020) vedrørende det tidligere udligningssystem, men fornyet analyse på det ved udligningsreformen i 2020 vedtagne nye system kan være relevant, særligt med henblik på betydningen af befolkningsstatistikken og opgørelsen af udlændinge, indvandrere og efterkommere til brug for de socioøkonomiske kriterier mv.

For borgernes vedkommende kunne en analyse indledningsvist opregne de forhold, hvor bopælsregistrering er afgørende for tildeling af offentlige forsørgelsesydelse, visse offentlige serviceydelser inden for sundhed og uddannelse, betaling af indkomstskatter vedrørende kommunale skatteprocenter, dobbelt husførelse og beskæftigelsesfradrag for enlige, ejendomsværdiskat, familieretslige forhold mv.

8 Konklusion og det samlede billede

Baggrund for rapporten

Der har i de senere år været diskussion om kvaliteten i bopælsregistreringen i CPR-registret. De politisk ansvarlige ministre har således kommunikeret til kommunerne vedrørende kommunernes handlepligt, når der er tvivl om bopælsregistreringens rigtighed, om forpligtelsen til et forebyggende og kontrollerende kvalitetsarbejde på denne baggrund. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er også ændret på visse punkter med en mulig forbindelse til problematikken.

Der er for tiden nedsat en arbejdsgruppe under Social- og Indenrigsministeriets CPR-kontor, som ser på dette spørgsmål. VIVE er i den sammenhæng blevet bedt om at belyse kvaliteten af bopælsregistreringerne og kommunernes arbejde hermed.

Vilkårene for løsningen af opgaven med bopælsregistrering

Det er oplagt, at bopælsregistreringen i CPR-registret er af overordentlig stor vigtighed for samfundets funktion på flere områder. Med det danske velfærdssamfund med adgang til en række sociale overførselsydelse for visse befolkningsgrupper, adgang til vederlagsfri sundhedsbetjening, adgang til skoler, gymnasier og andre ungdomsuddannelser, SU til studerende mv. er den korrekte bopælsregistrering et vigtigt element. Det gælder også på finansieringssiden vedrørende særligt indkomstkatten. CPR-registreret bopæl spiller også en rolle på arbejdsmarkedsområdet og i jobcentre, hvilket også gælder på det civile familieretsområde. Den geografiske lokalisering af befolkningen er også nødvendig for opgørelsen af dele af den kommunale finansiering, fx på refusionsområdet og i opgørelser til det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Endelig benyttes den CPR-registrerede bopæl også ved udstedelse af valgkort og har hermed betydning for afholdelse af de demokratiske valg.

Anvendelsen af bopælsregistreringen i CPR har for så vidt haft stor og afgørende betydning i mange år, men det er indtrykket, at denne betydning er stigende gennem årene. Med ønsker om i vidt omfang automatiseret sagsbehandling og datadrevne indsatser på det sociale område er kravene også blevet skærpet.

Samtidig er vilkårene for løsningen af registreringsopgaven i en vis forstand både blevet lettere og sværere.

Lettere via digitaliseringen, som har muliggjort, at borgerne selv kan klare en stor del af opgaven – en slags empowerment af borgeren på det administrative område kunne det kaldes. Eksempelvis 'e-flyt', som den digitale selvbetjeningsløsning for borgerne hedder i den digitaliseringsbølge, som gav borgerne elektroniske anmeldelses-/registreringsforpligtelser for knap 10 år siden. Det har utvivlsomt muliggjort en effektivisering af opgaven og frisættelse af nogle ressourcer fra det administrative område til eksempelvis kommunale serviceområder med borgerbetjening.

Opgaven kan dog også være oplevet som *sværere*. For det første har der gennem årene skullet omstilles fra en analog, fysisk informationsgang med blanketter og mange manuelle funktioner til en mere effektiv digital løsning på et muligt mere begrænset ressourcegrundlag. For det andet er borgernes håndtering af registreringen blevet meget afgørende, hvor nogle grupper i

befolkningen eventuelt kan være mere udfordrede i opgaveløsningen end andre. Uvedkommende motiver til at undlade korrekt registrering kan heller ikke lades ude af billedet. Et mere udbredt omfang – før coronakrisen – af borgere, der rejser ind og ud af landet, kan også have givet udfordringer. Det kan næppe heller udelukkes, at etableringen af Udbetaling Danmark med de påfølgende effektiviseringer af udbetalingen af en række kommunalt finansierede ydelser kan være oplevet som en udfordring i nogle sammenhænge, selv om etableringen af Den Fælles Dataenhed har givet kommunerne gode muligheder for at trække på et informationsgrundlag vedrørende ikke mindst udbetalingen af sociale overførsler.

En arbejdsmodel for kommunernes opgaveløsning

I en principiel sammenhæng kan det være nyttigt at sondre mellem de vilkår for opgaveløsningen med bopælsregistreringen, som kommunalbestyrelsen i væsentligt grad må tage for givne, og de parametre i opgaveløsningen, som kommunen selv kan påvirke og styre.

Til dette brug har vi opstillet, hvad der kan kaldes en arbejdsmodel for forståelsen af kommunernes kvalitetsarbejde med bopælsregistreringen. Her udsøndres og beskrives først variationerne i kommunernes opgavevilkår, som ikke mindst udgøres af forekomsten af udfordringer knyttet til forskellige befolkningsgrupper, som kan påvirke behovet for at eftergå kvaliteten af registreringerne. De forhold i kommunen, fx vedrørende boligbestand og erhvervsliv, som påvirker demografien, bliver hermed også af betydning for vilkårene. Disse forhold kan kommunen, i hvert fald ikke umiddelbart og på kort sigt, ændre.

Derimod kan kommunen selv tilrettelægge den måde, opgaven organiseres på, herunder hvilken politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed den tildes. Desuden kan den konkrete anvendelse af forskellige redskaber i behandlingen af ikke mindst de tilfælde, hvor der er tvivl om bopælsregistreringen, varieres. Kommunerne har adgang til en række redskaber til dette formål.

En status for vurderingen af kvaliteten i bopælsregistreringen – bidrag fra den registerbaserede tillægsanalyse

Der foreligger selvsagt ikke nogen specifik 'facitliste' for, hvad der er den (helt) korrekte bopælsregistrering. Alene det forhold, at 'kvalitet' både kan indeholde elementer af tid, dvs. hvilket tidsrum der hengår fra en bopæl tages i anvendelse til den registreres, og den korrekte lokalitet kan gøre kvalitetsbestemmelsen kompleks.

I tidligere studier synes det ofte at være en antagelse, at det danske CPR-system har en meget høj grad af kvalitet. Et sådant udsagn er for så vidt meget forståeligt og formentlig også i vidt omfang berettiget. Ud fra VIVEs analyser er der dog baggrund for en nuancering i retning af, at langt den største del af bopælsregistreringerne er korrekte, men at der dog, som en selvfølge, kan forekomme fejl, og at der især optræder udfordringer i nogle sammenhænge og befolkningsgrupper. Disse fejl kan have et omfang, som gør, at der kan arbejdes med forbedringer.

Til belysning heraf har VIVE foretaget en registerbaseret belysning af forholdet ved hjælp af Danmarks Statistiks databanker samt en række til formålet foretagne samkøringer. Der er gennemført tre delanalyser – én med fokus på rettidigheden af bopælsregistreringerne, og én med fokus på troværdigheden af registreringerne samt endelig en samkøring af de to statistiske kvalitetsmål set i forhold til kommunernes egen opfattelse af praksis, ressourcer og kvalitet.

Analysen af rettidighed målt ved forsinkelser i bopælsregistreringerne, hvor forsinkelser her er defineret som en tidsmæssig afstand mellem hændelser (borgerens tilgange og afgang fra adresser) og registreringen af disse, peger overordnet på, at bopælsregistreringerne generelt

er rettidige i ret stor grad. Der er dog væsentlige forhold, der nuancerer dette billede. En gennemsnitlig afgang i bopælsregistreringen (udflytning, dødsfald eller udrejse) registreres således først i gennemsnit 7,6 dage efter selve hændelsen. Forsinkelsen kan skyldes flere forhold; forglemmelser eller manglende opmærksomhed blandt borgerne, bevidste forsøg på snyd og endelig administrativ sagsbehandlingstid. Omregnet til personer svarer forsinkelserne i bopælsregistreringen i CPR til, at 19.885 personer (eller ca. 0,34 % af den samlede befolkning) står forkert registreret på en vilkårlig dag i 2019 *alene* som følge af forsinkelser i bopælsregistreringen. Hvis der vedrørende de indenlandske flytninger alene medtages de forsinkelser, der overstiger de 5 dage, som i CPR-loven gives som frist for at anmelde flytning, vil antallet af forsinkelser selvsagt reduceres, men den gennemsnitlige forsinkelse forøges.

Der er endvidere vedrørende forsinkelser betydelige forskelle mellem kommunerne. På tværs af alle typer af bopælsregistreringer varierer den gennemsnitlige forsinkelse mellem 5,4 dage i kommunen med korteste gennemsnitlige forsinkelser og 10,5 dage i kommunen med de længste gennemsnitlige forsinkelser. Når der fokuseres på bopælsregistreringen af nyfødte og afdøde, konstateres det, at adresserne registreres ganske kort tid efter hændelsen, mens registreringen af udrejse og forsvinding generelt først registreres mere end 23 dage efter hændelsen. Indenrigsflytninger fremgår af folkeregistret i tilflytningskommunen med 5,4 dages gennemsnitlig forsinkelse.

Den overordnede konklusion i analysen af inaktive bopælsregistreringer som et mål for troværdigheden i bopælsregistreringen er ligeledes, at det generelt er et fåtal af borgerne, der kan betegnes som inaktive over en længere periode. VIVE anvender her en metodik, som er inspireret af et tidligere studium i Danmarks Statistisk (Olsen, Klintefelt & Bjerre, 2018). Dog er der samtidig en substantiel del af de bopælsregistrerede, ultimo 2019, der ikke har optrådt med kontakter til offentlige institutioner eller myndigheder. I et scenarie, hvor det antages, at 25 % af de bopælsregistrerede uden kontakter til offentlige institutioner eller myndigheder i mere end tre år, reelt set er enten forsvundne eller udrejste, peger analysen på, at bopælsregistret er overvurderet med lidt over 13.000 personer i 2019.

Alt i alt er det 53.519 (eller 0,9 %) af de bopælsregistrerede, som ved udgangen af 2019 havde deres seneste kontakt til offentlige institutioner eller myndigheder i 2016 eller tidligere. Selv om det langt fra er umuligt at opholde sig i landet i mindst tre år uden at have kontakter til offentlige myndigheder eller institutioner, er det dog også usandsynligt, at samtlige 53.519 personer troværdigt kan siges at opholde sig i sig på den registrerede bopæl. Omvendt er der således ikke noget, der tyder på, at kommuner, der udtager en høj andel af flyttesager til manuel kontrol også har en bedre kvalitet i bopælsregistret målt ved den gennemsnitlige forsinkelse og andelen af inaktive bopælsregistreringer, men dette kan hænge sammen med, at det netop er kommuner med udfordringer, fx som følge af befolkningssammensætning, der udtager sager til manuel kontrol. Der er således ikke færre inaktive bopælsregistreringer i kommuner, der angiver at udtage en høj andel af tilflyttere til manuel kontrol.

Den registerbaserede analyse finder endelig i samkøring med kommunernes egne opfattelser, at der er en svag tendens til, at kommuner, der i høj grad oplever at have tilstrækkeligt med ressourcer til arbejdet med bopælsregistreringerne, også har en lille smule bedre kvalitet, om end der her skal udvises forsigtighed med resultatets udsagnskraft. Der er ikke nogen tydelig sammenhæng mellem den andel af sager, der udtages til individuel kontrol og de statistiske kvalitetsmål. Endelig er der ingen god overensstemmelse mellem kommunernes egen vurdering af kvaliteten i bopælsregistrene og de statistisk beregnede mål for rettidighed og troværdighed i bopælsregistreringen. VIVEs registerbaserede undersøgelse peger generelt på, at

der på den ene side er en temmelig solid kvalitet i CPR-registret, om end der på den anden side også er væsentlige elementer af bopælsregistreringen der afviger fra dette billede. Analysen bag denne rapport tegner således et positivt om end komplekst billede af kvaliteten af bopælsregistreringerne i CPR. Mere specifikt viser analysen af forsinkelser i bopælsregistreringen således bl.a., at de generelle forsinkelser i bopælsregistreringen både dækker over betydelige forskelle mellem de enkelte typer afgang og tilgang, forskelle mellem forskellige grupper af borgere samt forskelle mellem kommunerne. Der ses også et gennemslag af den oprydning, der ser ud til at være foregået i registrene i 2018 og 2019.

Indvandrere og efterkommere er overrepræsenteret i både antal og længde af forsinkede bopælsregistreringer. På tværs af alle typer af bopælsregistreringer er registreringer af indvandrere og efterkommere i gennemsnit lidt over 6 dage mere forsinket i forhold til befolkningen generelt. Også delanalyse 2 peger på, at indvandrere og efterkommere generelt er overrepræsenterede i opgørelsen af inaktive borgere. Ved afslutningen af 2019 var i alt 778.599 indvandrere og efterkommere bopælsregistreret i Danmark. Af disse var 94.864 borgere svarende til 12 % registreret med seneste kontakt til offentlige myndigheder eller institutioner i 2018 eller tidligere. Dette tal er væsentligt højere end tallet for befolkningen generelt, hvor blot 5 % af de bopælsregistrerede, ultimo 2019, havde deres seneste kontakt til offentlige myndigheder eller institutioner i 2018 eller tidligere.

Til trods for mindre nuancer og forbedringspotentialer vurderer VIVE overordnet, at den generelle kvalitet ud fra en statistisk belysning af bopælsregistreringerne i CPR grundlæggende er ret solid i 2019. Et interessant perspektiv fra delanalyse 1 peger desuden på, at kvaliteten af registreringerne er blevet forbedret i de senere år. Mere konkret, er den generelle forsinkelse ved bopælsregistreringerne reduceret over de seneste 10 år fra gennemsnitligt 13,9 dage i 2010 til 7,6 dage i 2019.

Antallet af fejlregistrerede er ikke ubetydelig, selv om kvaliteten af den gennemsnitlige registrering er temmelig god. Samtidig er betydningen af korrekt registrering formentlig stigende. Der er da også tydeligvis mulighed for forbedringer, hvilket kan berettiggende udviklingsarbejdet i retning af øget kvalitet, jf. også det følgende afsnit.

En status for vurderingen af kvaliteten i bopælsregistreringen – bidrag fra survey-undersøgelser, interview mv.

VIVE har endvidere belyst kvalitetsaspektet af bopælsregistreringen fra en række øvrige datakilder og herunder interviewet forskellige myndigheder og organisationer, som er involveret eller har berøring med opgaven.

Desuden er der som et hovedpunkt i VIVEs undersøgelser gennemført en survey-analyse blandt alle landets kommuner og en opfølgende interviewundersøgelse i en række kommuner. Disse undersøgelser retter sig ikke mindst imod kommunernes organisering af opgaven og praksis for anvendelsen af forskellige redskaber i kvalitetsarbejdet, men der kan også udledes udsagn vedrørende status for kvaliteten.

For det første er det tydeligt, at kommunernes håndtering af opgaven varierer en del mellem kommunerne, og herunder også hvor mange ressourcer der anvendes. Det er ganske naturligt, at kommunerne indretter sig forskelligt og muliggør netop en tilpasning til lokale forhold, men det indikerer på den anden side også nogle valgmuligheder.

VIVE har også mere direkte spurgt til kommunernes egen opfattelse af kvaliteten. Selv om heller ikke kommunerne har den før omtalte 'facitliste' og ca. 1/4 undlader at svare, er det dog

bemærkelsesværdigt, at nogle kommuner mener, at over 80 % og måske snarere 95 % eller 99 % af registreringerne er korrekte. Modsvarende er der kommuner, som finder, at under 80 % og eventuelt under 75 % er korrekte. Dette indikerer et vist forbedringspotentiale. Samtidig er der indikationer på, at den øgede politiske opmærksomhed i kølvandet på ministerens skrivelser til kommunerne og problematikken vedrørende udligningssystemet kan have ført til en form for oprydning i registret i nogle kommuner, som dels indikerer en forbedring af kvaliteten i de pågældende kommuner, dels indikerer, at der faktisk var en sådan mulighed.

I forlængelse af den registerbaserede analyse kan det derfor vurderes, at kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR er temmelig god, men at der fra flere vinkler er indikationer af, at der har været, og formentlig stadig er, et vist forbedringspotentiale i kvalitetsarbejdet.

Analysen af organisering og praksis

I rapporten er der gennemført en udførlig analyse af kommunernes organisering af opgaven og deres praksis i udførelsen af den. Dette er dels sket med det formål at belyse og kortlægge forholdene, dels med henblik på at afdække mulige forklaringer på de forskelle, der optræder mellem kommunerne. Samtidig har kommunerne kunnet fremkomme med forslag til forbedringer, nye redskaber etc. Der henvises til de relevante kapitler, som også er sammenfattet i rapportens indledning. Analysen vedrører primært kvaliteten af bopælsregistreringen med henblik på troværdighed, forsinkelser mv., selv om sagsbehandlingsmæssige forhold og tilliden til systemet også er af betydning. Det samme gælder spørgsmålet om mulig forekomst af proforma-adresser, som omtales, men som er vanskeligt at bedømme omfanget af.

Hvis kvaliteten ønskes forbedret – hvad kan der gøres?

Hvorvidt der skal foretages tiltag med henblik på en forbedring af kvaliteten af bopælsregistreringen i CPR, er en vurdering VIVE naturligvis ikke kan foretage. Her indgår en række juridiske, økonomiske og administrative såvel som politiske aspekter, hvis det vel at mærke i det hele taget findes berettiget at ændre nogle forhold. Der er dog i rapporten oplyst 19 lærings- og opmærksomhedspunkter, som kan gøres til genstand for overvejelser i det videre arbejde og eventuelt analyse. En række af disse muligheder kan dog allerede være kendte og muligvis delvist bearbejdede i den nedsatte arbejdsgruppe, ligesom bl.a. KL og foreningen Borgerservice Danmark har – eller har haft – egne anbefalinger. De nævnte overvejelser er kategoriseret under fire overskrifter: organisatoriske muligheder, forhold vedrørende det politiske og administrative fokus og opbakning, kommunernes anvendelse af forskellige redskaber i kvalitetsarbejdet og adgangen hertil, bl.a. vedrørende hjemmel, samt endelig øvrige centrale instansers medvirken og støtte i det kvalitetsforbedrende arbejde.

Litteratur

- Albertsen, K. & H. Andersen, 2001: Handlekompetence som begreb i sundhedspædagogik og –forskning, *Psyke & Logos*, 22(2), 751-770.
- Bandura, A., 2006: Towards a Psychology of Human Agency, *Perspectives of Psychological Science*, 1(2), 164-180.
- Benjaminsen, L., 2019: *Hjemløshed i Danmark 2019*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Beskæftigelsesministeriet, 2019: *Bekendtgørelse af lov om Udbetaling Danmark*, LBK 49 af 16/1 2019. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bisgaard, M., 2020: *Who Works the System? Investigating Gender Differences in Client Behavior in Child Visitation Disputes*, PhD-afhandling. Aarhus: Forlaget Politica.
- Borgerservice Danmark, 2020: *Brev til indenrigsministeren vedr. forbedringer ift. folkeregistret*, brev 2. maj 2020. Herning: Borgerservice Danmark.
- CPR-administrationen, 2020: *Undersøgelse af kvaliteten af bopælsregistreringen i Det Centrale Personregister, (CPR)*, 13. januar 2020. København: CPR-administrationen.
- CPR-kontoret, 2009: *Udviklingen på CPR-området i de seneste 20-25 år frem til 2009*. April 2009. København: CPR-administrationen.
- CPR-kontoret, 2015: *CPR-systemet. Udviklingsplan 2015-2018*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet & CPR-administrationen.
- Deloitte, 2017: *Evaluering af Den Fælles Dataenhed*, 25. november 2017. København: Deloitte Danmark.
- Den Digitale Taskforce, 2002: *På vej mod digital forvaltning. Vision og strategi for den offentlige sektor*. København: Projekt Digital Forvaltning, Den Digitale Taskforce.
- Digitaliseringsstyrelsen, 2020: *Digitaliseringsstrategi 2011-2015*. Tilgået november 2020: <https://digst.dk/strategier/digitaliseringsstrategien/tidligere-strategier/digitaliseringsstrategien-2011-2015/>
- Döring, M., 2018: *How-to Bureacracy: Administrative Literacy of Citizens*, Paper prepared for the ECPR General Conference 22.-25. august 2018, Hamburg, Germany. London: ECPR.
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2017: *Adresseloven*, Lov 136 af 1/2-2017. København: Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.
- Finansieringsudvalget, 2018: *Af rapportering fra Finansieringsudvalget: Februar 2018*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget, 2020: *Af rapportering om arbejdet med kommunale registreringer*, Social- og Indenrigsudvalget 2019-20 L 196 Offentligt. København: Finansieringsudvalget, Social- og Indenrigsministeriet.

- Finansministeriet, 2011: *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi 2012*. København: Finansministeriet.
- Folketingets Kommunaludvalg, 2000: *Referat af Folketingets Kommunaludvalgs høring om kommunernes adgang til kontrol kontra borgernes ret til beskyttelse af privatlivet*, 1. marts 2000. København: Kommunaludvalget, Folketinget.
- Implement, 2018: *Kommunernes registrering af udrejste udlændinge*. Afrapportering, Udlændinge- og Integrationsministeriet, 20. december 2018. Hellerup: Implement Consulting Group.
- Jakobsen, M. & R. Jensen, 2015: Common Method Bias in Public Management Studies, *International Management Journal*, 18(1), 3-30.
- Karnov, 2020: *Karnovs lovsamling*. København: Karnov Group.
- KL, 2019: *Effektmåling af kommunernes kontrolindsats 1. halvår 2019. Effektrapport*. København: Center for Digitalisering og Teknologi, Økonomisk Sekretariat, Kontoret for Vækst og Beskæftigelse & KL.
- KL, 2020: *Inspirationsmateriale til kontrolmedarbejderne. Anbefalinger og materiale*. Tilgået november 2020: <https://www.kl.dk/okonomi-og-administration/digitalisering-og-teknologi/opkraevning-kontrol-og-udk/kontrol-af-kommunale-ydelser/inspirationsmateriale/>
- Klintefelt, A., 2020: *Documentation of Statistics for Census of Housing 2020*. København: Danmarks Statistik.
- Kristiansen, M.B. (2019): *Resultatbaseret ledelse i den offentlige sektor*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kristensen, N., N.J.M. Pedersen & C. Kolodziejczyk, 2019: *Fleksboliger og ophævelse af bopælspligt som instrument til branding af udvikling i landdistrikter*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kvale, S. & S. Brinkmann, 2009: *Interview: Introduktion til et håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Københavns Kommune, 2018: *Bilag 2 Investeringsforslag til investeringspuljen*. København: Københavns Kommune.
- Moynihan, D.P., 2008: *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Muller, J.Z., 2018: *The Tyranny of Metrics*. Princeton: Princeton University Press.
- Olsen, A.L., A. Klintefelt, J. Bjerre, 2018: *Methodological Report on the Feasibility of Implementing the Usual Residence Population Definition according to Regulation. No 1260/2013 of the European Commission*. København: Statistics Denmark.
- Regeringen, 2020: *Aftale om reform af det kommunale tilskuds- og udligningssystem*. København: Regeringen, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti & Alternativet.

- Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010: Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde*. København: Den Digitale Taskforce.
- Regeringen, KL & Danske Regioner, 2016: *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020*. Maj 2016.
- Seismonaut, 2015: *Segment og målgruppeanalyse vedr. Digital Post og digital selvbetjening*, oplæg 15. november 2015, udarbejdet for Digitaliseringsstyrelsen. København: Seismonaut.
- Skaksen, J.R. & T. Mandøe Glæsner, 2017: *De illegale indvandrede i Danmark, 2016*. Arbejdsrapport nr. 51. København: Rockwool Fonden.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2013: *Vejledning om folkeregistrering*, VEJ 9273 af 14/6-2013. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2017: *Rapport om datakvaliteten i CPR*. København: CPR-administrationen.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2018: *Bekendtgørelse om folkeregistrering m.v.*, BEK 1167 af 13/9.2019. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2019a: *Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*, LBK nr. 826 af 18/8.2019. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2019b: *Brev til borgmestre fra social- og indenrigsminister Astrid Kragh*, 1. november 2019. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2020a: *Bekendtgørelse om af lov om Det Centrale Personregister*, LBK nr. 1297 af 3/9-2020. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2020b: *Lovforslag om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud (reform af udligningssystemet)*, lovforslag L 196. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2020c: *Resultatplan for CPR-administrationen*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Spitze & Co., 2016: *Resultater for overgangen til digital kommunikation for 2011-2015*. Gentofte: Spitze & Co.
- Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, 2020: *Vejledning om geografi i lovgivningen*, juli 2020. København: Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering & Digitaliseringsstyrelsen.
- Udbetaling Danmark, 2015: *Samarbejdsaftale om kommunernes og Udbetaling Danmarks samarbejde om Den Fælles Dataenhed: Samarbejdsaftale mellem Udbetaling Danmark og KL*. København: KL & Udbetaling Danmark.
- United Nations Economic Commission for Europe, 2007: *Register-based statistics in the Nordic Countries: Review of best practices with focus on population and social statistics*. New York & Geneva: United Nations.

Bilag 1 Dataindhold CPR

Dataindhold i Det Centrale Personregister (CPR),
jf. Social- og Indenrigsministeriet, 2020, § 4:

- Personnummeroplysninger
- Navneoplysninger
- Adresseoplysninger
- Fødselsregistreringsoplysninger
- Statsborgerskabsoplysninger
- Folkekirkeoplysninger
- Slægtsoplysninger
- Civilstandsoplysninger
- Statusoplysninger
- Evt. beskyttelsesoplysninger
- Evt. stillingsoplysninger
- Evt. kommunale forhold, herunder om betalingskommuneforhold
- Evt. værgemålsoplysninger

Samt visse andre oplysninger.

Bilag 2 Uddrag af spørgeguide

Uddrag af spørgeguide – VIVEs undersøgelse af kvalitet i bopælsregistreringer i CPR

60 minutters interview med **leder med ansvar for ressourcetildeling og organisering**

Tema	Interviewspørgsmål
Intro	Vil du starte med at præsentere dig selv fagligt? Hvilke ansvarsområde har du?
Organisering	<p><i>Overordnede spørgsmål for temaet</i></p> <ul style="list-style-type: none">Hvordan er arbejdet med bopælsregistreringen i CPR organiseret i din kommune?Hvad betyder den valgte organisering for arbejdet med bopælsregistret? <p><i>Støttespørgsmål:</i></p> <p><i>Beskrivende for organiseringen</i></p> <ul style="list-style-type: none">Hvordan er arbejdet med bopælsregistreringen i CPR organiseret i din kommune – forudsat selvfølgelig, at netop denne opgave kan identificeres nogenlunde præcist?Ligger opgaven i én fagforvaltning eller i flere?Er opgaven organiseret i forskellige afdelinger eller fx team?Er det forskellige kontorer/ afdelinger/ team, der arbejder med folkeregistret generelt og med kontrol af sociale ydelser (hvor bopælsinformation er en del af sagen)?Har alle der arbejder med sikring af bopælsregistrets kvalitet samme chef/ personaleleder?Hvor mange årsværk er der ca. afsat til arbejdet med bopælsregistreringen i CPR?<ul style="list-style-type: none">Og hvad er din vurdering af, hvordan antallet af årsværk har udviklet sig over de seneste 5-10 år? <p><i>Mekanismer</i></p> <ul style="list-style-type: none">Hvad er efter din mening styrken ved den organisering, I har valgt?Er der mon nogle forhold, I har måttet give køb på i valget af den organisering?Hvad ligger der bag valget af jeres organisering? (Bevidst eller ubevidst valg?)I hvilket omfang og hvordan arbejder kontrolgruppen sammen med folkeregistergruppen?<ul style="list-style-type: none">Hvordan gør I konkret, når I får en mistanke om snyd/fejlregistrering i Folkeregistret?Er der en opgaveglidning til kontrolgruppen? Og hvordan foregår den?Ville samarbejdet mellem kontrolenheden og folkeregistret have været anderledes, hvis de to enheder lå enten tættere eller længere fra hinanden organisatorisk? (fx ved samme chef eller forskellige chefer)Ville et ønske om endnu bedre kvalitet i bopælsregistreringen kunne tænkes at føre til organisatoriske ændringer?

<p>Praksis</p>	<p><i>Overordnede spørgsmål for temaet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan arbejder I med sikring af kvaliteten af bopælsregistret? • Hvordan påvirker jeres praksis kvaliteten af registret? <p><i>Støttespørgsmål:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad vil du fremhæve, hvis du skal beskrive jeres praksis på området og de indsatser, I gør brug af? • Hvordan identificeres en typisk registreringsfejl? • Hvilke indsatser er mest effektive i forhold til at sikre korrekte registreringer? Og hvorfor er de effektive? • Hvilke indsatser er mest effektive i forhold til at sikre hurtige registreringer ved fx fødsel, flytning, udrejse og indrejse? Og hvorfor er de effektive? • Udtages der til manuel kontrol? • Har I fundet på nogle smarte løsninger, andre kommuner kunne lære af? • Er der nogen praksisser, der i mindre grad end andre fører klagesager med sig? • Er der nogle særegne udfordringer på området for netop jeres kommune?
<p>Politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed samt organisatorisk fokus</p>	<p><i>Overordnede spørgsmål for temaet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har arbejdet med bopælsregistreringer politisk- og eller ledelsesmæssig prioritet i din kommune? • Hvad betyder opmærksomheden eller manglen på samme for arbejdet? <p><i>Støttespørgsmål:</i></p> <p><i>Beskrivende ift. hvordan opmærksomheden kommer til udtryk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan oplever I opmærksomhed/ manglende opmærksomhed på området? • Hvordan oplever I, at jeres område prioriteres/ ikke prioriteres? • Er det muligt at få de nødvendige ressourcer til arbejdet? • Er der udarbejdet en politik eller en strategi for området med sikring af korrekt bopælsregistrering? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvem har udarbejdet strategien? ○ Følger politikkerne op på strategien og evalueres den? • Hvem fastsætter i øvrigt mål og ønskede resultater på området? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan følges der op på målene? Har opfølgningen fået konsekvenser for praksis? • Er der ledelsesmæssig opbakning til eventuelle nye samarbejdsflader, fx mellem forskellige fagforvaltninger hvis relevant? • Hvem har ejerskab over opgaven med at sikre korrekt bopælsregistrering? • Hvem kontrollerer arbejdet med sikring af bopælsregistret? <ul style="list-style-type: none"> ○ På hvilket ledelsesniveau foretages der kontrol? • Hvordan sikres faglig udvikling på området? <p><i>Mekanismer/forklarende</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ville jeres arbejde se anderledes ud, hvis det politiske lag eller kommunens øverste, administrative ledelse havde et større fokus på opgaven? • Kunne I ønske jer større opmærksomhed på opgaven? Hvorfor? • Ville den øverste administrative ledelse og kommunalbestyrelsen have en anden opmærksomhed på opgaven, hvis der var flere penge i klemme for kommunen?

<p>Forbedringsmuligheder</p>	<p><i>Overordnede spørgsmål for temaet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan vil bopælsregistret kunne forbedres og hvad vil kunne bidrage til at forbedre jeres arbejde? <p><i>Støttespørgsmål:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad mener I, der er vigtigt for at sikre en høj kvalitet eller en endnu højere kvalitet? • Hvis I har udfordringer, hvad gør I så? • Hvad virker bedst? Hvordan? Hvorfor? • Hvad udfordrer jeres arbejde? Hvordan påvirker det jeres mulighed for at sikre en god kvalitet af bopælsregistreringer? Hvordan har I imødekommet dette? <ul style="list-style-type: none"> ○ Evt. bede om konkrete eksempler. • Er der organisationer, myndigheder eller registre, I godt kunne tænke jer at have adgang til fremover med henblik på at forbedre datakvaliteten, som I ikke har i dag? • Hvad vil kommunen selv kunne gøre for at forbedre kvaliteten i registret? <p><i>vedr. lovmæssige ændringer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Er der lovmæssige begrænsninger, som hindrer jeres arbejde? • Hvordan skulle CPR-loven laves om, hvis jeres arbejde skulle forbedres?
<p>Afslutning: Omgivelserne og arbejdsmodellen</p>	<p><i>Overordnede spørgsmål for temaet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan påvirker omgivelserne i form af kommunale vilkår jeres organisering og praksis, og hvordan påvirker vilkårene kvaliteten af registret? <p><i>Støttespørgsmål:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke kommunale vilkår har størst betydning for jeres arbejde og organisering og hvilke har størst betydning for kvaliteten af registret? Hvordan og hvorfor? • Er der noget under praksis og organisering, vi mangler at tale om? • Hvilke udtryk for kvalitet, synes du er mest relevante at arbejde med og hvorfor?

Bilag 3 Uddrag af spørgeskema

Uddrag af spørgeskema for survey til kommunerne om bopælsregistreringen i CPR

Introduktion

Del 1: Baggrundsspørgsmål

Indledningsvis vil vi gerne stille dig et par baggrundsspørgsmål.

1. Hvilken kommune arbejder du i?
2. Har du ledelsesansvar (personaleledelse)?
Svar: Ja; Nej
3. I hvilken forbindelse arbejder du med bopælsregistrering i din kommune?
 - Primært i forbindelse med folkeregistret
 - Primært i forbindelse med kontrol af sociale ydelser
 - Andet (specificer venligst)

Del 2: Organisering:

I den følgende del vil vi gerne spørge ind til, hvordan arbejdet med bopælsregistreringen er organiseret i din kommune.

1. Er arbejdet med bopælsregistrering i CPR og kontrollen med sociale ydelser samlet i én enhed, eller i to forskellige enheder i din kommune?
Svarmuligheder: Én enhed, to forskellige enheder, andet (specificer)
2. Refererer medarbejdere, der arbejder med hhv. bopælsregistreringen i CPR og kontrollen med sociale ydelser til den samme leder eller til forskellige ledere i din kommune?
Svar: Den samme leder, forskellige ledere, andet (specificer venligst)
3. Hvilken fagforvaltning er bopælsregistreringen i CPR placeret under i din kommune?
4. [hvis svar til spørgsmål 1 er "to forskellige enheder" eller "andet"]
Hvilken fagforvaltning er kontrollen med sociale ydelser placeret under i din kommune?
5. I hvor høj grad samarbejder medarbejdere, der arbejder med bopælsregistreringen i CPR med medarbejdere, der arbejder med kontrol af sociale ydelser?
Svar: Intet samarbejde, lav grad af samarbejde, nogen grad af samarbejde, høj grad af samarbejde, meget høj grad af samarbejde
6. Hvor mange årsværk er der cirka afsat i 2020 til arbejdet med bopælsregistrering i CPR i din kommune?
Svar: talboks (antal årsværk)

7. I hvor høj grad har arbejdet med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR politisk bevågenhed i din kommune?

Svarmuligheder i likertbatteri: Slet ikke, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad

8. I hvor høj grad mener du, at din kommune har de nødvendige ressourcer til at kunne sikre en korrekt bopælsregistrering i CPR?

Svarmuligheder i likertbatteri: Slet ikke, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad

9. Arbejdet med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR kan være organiseret forskelligt i danske kommuner. Hvis ovenstående spørgsmål ikke har indfanget den overordnede organisering af bopælsregistreringen i CPR i din kommune, beskriv da venligst kort, hvordan det er organiseret i din kommune:

Del 3: Praksis

I de følgende spørgsmål vil vi gerne vide noget om praksis i din kommune vedrørende bopælsregistrering i CPR.

1. I hvor høj grad anvender din kommune nedenstående redskaber i arbejdet med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR?

- Svarmuligheder:
 - Angivelse af en fremtidig udrejsedato ved registrering i CPR af indrejse
 - Opslag i E-Indkomst
 - Robotteknologi (f.eks. til udsøgning af tilfælde hvor der er usikkerhed eller fejl i registreringer)
 - Gennemgang af returnerede sundhedskort/valgkort
 - Gennemgang af returneret post til kommunen
 - Logiværtserklæring
 - Krav om fysisk fremmøde (ifm. registrering af indrejse)

Svarmuligheder i likertbatteri: Slet ikke, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad

2. En kommune, der får formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret i CPR, skal undersøge sagen for at rette eventuelle fejl. I hvor høj grad benytter din kommune sig af følgende muligheder?

1. Kræver en nærmere redegørelse fra vedkommende selv om dennes bopælsforhold
2. Indhenter 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. Andet (åben svarboks)

Svarmuligheder i likertbatteri: Slet ikke, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad

4. I tilfælde af at en kommune har en formodet mistanke om, at en borger ikke er korrekt bopælsregistreret i CPR, kan kommunen indhente oplysninger om en persons bopælsforhold fra andre forvaltningsgrene i kommunen henholdsvis private institutioner, virksomheder mv. Hvor ofte (omtrentligt) indhenter din kommune oplysninger fra nedenstående?

1. virksomheder, der er pålagt befordringspligt efter postloven:
2. private tele- og forsyningselskaber
3. private boligselskaber og –foreninger
4. arbejdsløshedskasser
5. fagforeninger
6. pengeinstitutter.
7. Andre kommunale fagforvaltninger/institutioner i kommunen, f.eks. jobcentret, tandplejen, skole/daginstitutioner

Svarmuligheder i likertbatteri: Aldrig, sjældent, en gang imellem, ofte, meget ofte

5. I hvor høj grad indhenter kommunen oplysninger fra nedenstående offentlige myndigheder til at undersøge eller oplyse sager om korrekt bopælsregistrering i CPR?

1. Andre kommuner
2. Regionen
3. Udlændingestyrelsen
4. Familieretshuset
5. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR)
6. Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)
7. SKAT
8. Det Internationale Hus
9. Politiet
10. Andre (angiv gerne)

Svarmuligheder i likertbatteri: Slet ikke, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad

6. Hvor stor en andel af alle flytningerne fra e-flyt, vurderer du, ikke går direkte automatisk på plads i CPR, fordi de udtages til manuel kontrol? (Ved manuel kontrol forstås at sagen udtages til yderligere kontrol eller gøres til genstand for en sagsbehandling i forbindelse med formodning om fejlregistrering)

Svar: indsæt procenttal

7. Hvor mange tvangsregistreringer vurderer du, at din kommune foretager årligt? Med tvangsregistrering menes en ændring i en borgers bopælsregistrering i CPR, som kommunen foretager uden samtykke fra borgeren.

Svar: indsæt cirkatal

Del 4: Kvalitet og udfordringer

1. Hvilke grupper af borgere oplever I særlige udfordringer med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR for?
 1. Udenlandske studerende
 2. Danske studerende
 3. Udenlandske arbejdstagere
 4. Personer der er registreret uden fast bopæl, og CPR-registret optræder med en såkaldt høj vejkode

5. Anbragte i kriminalforsorgen
6. Indvandrere
7. Ydelsesmodtagere (i øvrigt)
8. Andet: a. Specificer venligst

Svar: Likertskala, fx 6 kategorier, fra Slet ikke, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad

2. Hvor ofte oplever I at have en mistanke om, at borgere anmelder flytning, som ikke svarer til de faktiske forhold med henblik på at...
 1. ... opnå større sociale ydelser (i øvrigt)
 2. ... opnå større befordringsfradrag
 3. ... opnå udeboende SU
 4. ... være omfattet af bestemte distrikter ift. skoler, gymnasier mv.

Svar: Likertskala, fx 6 kategorier, fra aldrig, sjældent, engang i mellem, ofte, meget ofte

3. Giv gerne kort andre eksempler på situationer, der er udbredt i din kommune, hvor borgere anmelder en flytning, som ikke svarer til de faktiske forhold.
4. I hvor mange sager på årsbasis vurderer du, at borgere ubevidst (f.eks. ved en fejl i form af forkert etageangivelse, husnummer etc.) anmelder flytning til en bopælsadresse i din kommune uden at det svarer til de faktiske forhold?

Svar: Indsæt ca. tal

5. I hvor mange sager på årsbasis vurderer du, at borgere bevidst (f.eks. med henblik på at opnå ydelsesmæssige fordele) anmelder flytning til en bopælsadresse i din kommune uden at det svarer til de faktiske forhold?

Svar: Indsæt ca. tal

6. Hvor mange procent af borgerne i din kommune, skønner du, er korrekt bopælsregistreret i CPR?

Svar: talboks [indsæt procenttal]

7. I hvor høj grad mener du, at arbejdet med at sikre korrekt bopælsregistrering i din kommune fungerer godt?

Svar: slet ikke, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad

Del 5: Forbedringsforslag

I den sidste del vil vi gerne høre lidt om dine ønsker til forbedringer, der kan øge kvaliteten af arbejdet med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR i din kommune.

1. Har du forslag til ændringer eller ønsker ift. lovgivningen, der ville lette jeres arbejde med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR? Giv også gerne en kort begrundelse.

2. Har du forslag til forbedringer eller ønsker ift. samarbejde med andre myndigheder eller organisationer, der ville lette jeres arbejde med at sikre korrekt bopælsregistrering i CPR? Giv også gerne en kort begrundelse.
3. Har du andre forslag til eller ønsker, der vil lette jeres arbejde med at sikre korrekt bopælsregistrering? (f.eks. angående ledelsesmæssig fokus og prioritering)

Afslutning

VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD