

**Beretning til statsrevisorerne
om**

Bygnings- og Boligregistret

**April 2004
RB A502/04**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	10
A. Indledning	10
B. Formål, afgrænsning og metode.....	11
III. BBR's opbygning, indhold, anvendelse og datakvalitet.....	12
A. Opbygning, indhold og anvendelse.....	12
B. Datakvaliteten i BBR	15
IV. Statens indsats for at forbedre datakvaliteten i BBR	18
A. Den statslige regeludstedelse vedrørende kvaliteten af BBR's data	18
B. Statslige initiativer efter 1996	19
C. Tilsyn og revision af kommunernes drift af BBR.....	28
D. Ministeriets overvejelser om lovgivningsinitiativer	30
 Bilag:	
1. Oversigt over gældende administrative forskrifter for BBR pr. 1. marts 2004	35

Beretning om Bygnings- og Boligregistret

I. Resumé

Indledning og formål

1. Denne beretning vedrører Bygnings- og Boligregistret (BBR), der er et landsdækkende register over samtlige landets bygninger og boliger.

2. Ledelsen af den samlede registerdrift påhviler efter ressortomlægningen i november 2001 Økonomi- og Erhvervsministeriet. Indtil da havde Boligministeriet dette ansvar. I august 2002 flyttede Økonomi- og Erhvervsministeriet ansvaret for BBR fra Kort- og Matrikelstyrelsen til Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Ministeriet har det overordnede ansvar for BBR og er myndigt til at fastsætte regler for registrets drift, vedligeholdelse og udvikling.

Det er kommunernes ansvar at føre registret efter ministeriets regler. Udgifter til drift og vedligeholdelse af registret afholdes af kommunerne.

3. Der har løbende været fokus på datakvaliteten i BBR. Stikprøveundersøgelser gennemført i enkelte kommuner indikerer, at der i et betydeligt omfang er fejl i de registrerede data. De ansvarlige ministre er ved flere lejligheder blevet bedt om over for Folketinget at redegøre for fejlene, og hvilke initiativer de ville tage.

4. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at gennemgå og vurdere statens initiativer for at sikre og forbedre datakvaliteten i BBR. Formålet har nærmere været at vurdere,

- om Boligministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har sikret sig tilstrækkelig viden om datakvaliteten i registret, og
- om de 2 ministeriers indsats for at forbedre datakvaliteten i BBR har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af foreliggende materiale og undersøgelser vedrørende datakvaliteten i BBR, ligesom Rigsrevisionen har aflagt et kommunebesøg for at få baggrundsviden om registrets opbygning, anvendelse og funktion. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået de gældende regler om BBR samt en række rapporter mv., herunder analyseret et omfattende datamateriale indhentet i Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Rigsrevisionen har ikke adgang til at foretage revision af kommunernes drift og registerføring af BBR, men der foreligger imidlertid en række enkeltstående undersøgelser, der peger på, at oplysningerne i BBR er fejlbehæftede i et ikke ubetydeligt omfang. Boligministeriet har endvidere i en undersøgelse af BBR's datakvalitet fra 1996 anført, at datakvaliteten varierer en del fra kommune til kommune. Ministeriet har endvidere anført, at registret ajourføres løbende, men at dette næppe er tilstrækkeligt til at sikre en acceptabel datakvalitet generelt. Økonomi- og Erhvervsministeriet finder ligeledes, at datakvaliteten er utilfredsstillende, og har derfor siden overtagelsen af ansvaret for registret sat en række initiativer i værk.

Rigsrevisionen har derfor baseret undersøgelsen på, at datakvaliteten samlet set ikke er tilfredsstillende, og har fokuseret på de statslige myndigheders initiativer til at forbedre datakvaliteten.

BBR's opbygning, indhold, anvendelse og datakvalitet

5. BBR blev etableret ved lov nr. 234 af 12. maj 1976. Loven pålægger hver enkelt kommune at føre et register om bygnings- og boligforholdene i kommunen.

Registret indeholder en lang række oplysninger om matrikelnummer, adresse, boligareal, varmekilde, køkken- og badeforhold, tagmaterialer etc. Siden registrets oprettelse er der sket en vis forøgelse, så der i dag skal registreres og vedligeholdes 73 oplysninger for hver enkelt bygning eller bolig.

6. Den oprindelige etablering af BBR skete ved, at ejerne af fast ejendom udfyldte et særligt skema i forbindelse med den 16. almindelige vurdering i 1977. Oplysningerne blev lagt ind i BBR, og siden har ejerne haft pligt til at indberette ændringer til BBR via deres kommune.

BBR blev oprindelig etableret for at lette den offentlige ejendomsvurdering og udarbejdelse af bygge- og boligstatistik, men siden er anvendelsesområdet udvidet betydeligt. Data fra BBR anvendes i dag således også ved beregning af statens tilskud til kommunerne, mellemkommunal udligning, konjunktur- og huslejestatistik, energi- og varmeplanlægning, registrering af bevaringsværdige bygninger samt som grundlag for lån og tilskud til det støttede byggeri. Endvidere indgår registret i en lang række centrale kommunale forvaltningsopgaver, såsom byggesagsbehandling, beregning af boligstøtte, fastsættelse af vand- og kloakafgifter etc. Oplysninger i BBR anvendes tillige af mange virksomheder uden for den offentlige sektor i forbindelse med handel med fast ejendom.

7. Boligministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har givet udtryk for, at der er problemer med datakvaliteten i BBR.

Der foreligger således en række indikationer på, at datakvaliteten i BBR ikke er god. Stikprøver i enkelte kommuner har vist mange fejl, og indberetninger af oplysninger til BBR er til tider stærkt forsinkede, så fx byggestatistikken bliver misvisende.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der stadig er næsten 50 % af bygningerne, hvor arealoplysningerne i BBR ikke er kontrolleret af kommunerne. Arealoplysningerne er blandt de væsentligste i BBR, da de indgår i fastsættelse af ejendomsværdiskatterne. Samtidig viser undersøgelsen, at der årligt kontrolleres færre og færre arealoplysninger.

Undersøgelsen har vist, at de ansvarlige statslige myndigheder aldrig har foretaget en samlet analyse af datakvaliteten i BBR. Dermed har ingen af de ansvarlige ressortministerier skaffet sig overblik over, endsize sikker viden om, fejlenes art, antal og betydning.

Da oplysningerne i BBR indgår i løsningen af en lang række statslige og kommunale opgaver, herunder i de økonomisk væsentlige beregninger af ejendomsværdiskatten, den mellemkommunale udligning og i fastsættelsen af statens tilskud til kommunerne, finder Rigsrevisionen, at Økonomi- og Erhvervsministeriet bør skaffe sig en sikker viden om antallet og karakteren af fejl i BBR, så der kan iværksættes målrettede tiltag for at forbedre datakvaliteten i registret.

Statens indsats for at forbedre datakvaliteten i BBR

8. Fra registrets oprettelse i 1977 og herefter udsendte Boligministeriet en række administrative forskrifter vedrørende kommunernes arbejde med at sikre datakvaliteten i BBR. Forskrifterne var imidlertid ikke tilstrækkelige til at sikre en acceptabel datakvalitet. På baggrund af kritik af datakvaliteten udsendte Boligministeriet i 1996 en ny cirkulæreskrivelse om datakvaliteten i BBR, hvor ministeriet oplistede en række initiativer bl.a. vedrørende kvalitetskontrol af ajourføringsoplysninger, rettidig indberetning af oplysninger og en kritisk gennemgang af BBR's dataindhold. Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang og opfølgning af initiativerne.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at hovedparten af initiativerne, der blev lovet i cirkulæret fra 1996, endnu ikke er gennemført mere end 7 år efter. Rigsrevisionen har bl.a. bemærket, at de planlagte retningslinjer for kommunernes kvalitetskontrol af ajourføringsoplysningerne først vil blive udsendt i 2006.

Det er på denne baggrund Rigsrevisionens vurdering, at Boligministeriets indsats frem til 2001 ikke var tilfredsstillende.

9. Fra 2001 overgik ansvaret for BBR til Økonomi- og Erhvervsministeriet. Rigsrevisionen har noteret sig, at ministeriet er i gang med at følge op på udestående initiativer fra 1996, og at ministeriet herudover har iværksat en række yderligere tiltag for at forbedre datakvaliteten. De yderligere tiltag omfatter bl.a. inddragelse af Den Offentlige Informationsserver til fejlrettelse, initiativer i forbindelse med digitalisering af kommunernes byggesagsbehandling samt iværksættelse af et omfattende arbejde med henblik på en grundlæggende modernisering af BBR. Endelig har ministeriet forenklet det omfattende regelsæt i et udkast til en ny bekendtgørelse om struktur, opdatering og drift af BBR, der forventes at træde i kraft den 1. juli 2004. I forbindelse med denne forenkling er der bl.a. lagt op til en udvikling af kommunernes kontrolrutiner. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Økonomi- og Erhvervsministeriets initiativer vil sikre en række tiltrængte forbedringer af datakvaliteten. En endelig vurdering af, om datakvaliteten bliver fuldt tilfredsstillende, kræver dog en grundlæggende analyse af fejlenes art, antal og betydning. Undersøgelsen

har også vist, at en række af initiativerne, herunder det nye BBR-system, først træder i kraft primo 2006.

10. En del af Økonomi- og Erhvervsministeriets indsats består i at føre tilsyn med kommunernes drift af BBR. Undersøgelsen har vist, at ministeriets tilsyn først og fremmest er baseret på dialog og samarbejde med de kommunale parter. Dette finder Rigsrevisionen positivt. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Økonomi- og Erhvervsministeriet inden for de givne rammer bør søge at gennemføre et mere aktivt tilsyn med driften og datakvaliteten i BBR. Det kunne fx ske ved, at ministeriet indgik aftaler om indsendelse af relevante rapporter fra den kommunale revision, gennemførte tværkommunale stikprøvekontroller af datakvaliteten og indgik aftaler med kommunerne om indsendelse af dokumentation eller redegørelser for tilrettelæggelse af BBR-driften eller gennemførelse af kontrol.

11. Sammenfattende finder Rigsrevisionen, at Økonomi- og Erhvervsministeriet nu bør kortlægge arten, antallet og betydningen af fejlene i BBR, ligesom ministeriet inden for de givne rammer bør søge at gennemføre et mere aktivt tilsyn med driften og datakvaliteten i BBR. Samlet skal dette give grundlag for en vurdering af, om de allerede iværksatte initiativer er tilstrækkelige og hensigtsmæssige.

Såfremt datakvaliteten ikke bliver tilfredsstillende inden for en kortere årrække, bør ministeriet tage supplerende initiativer.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at BBR anvendes i forbindelse med en række centrale opgaver i staten og kommunerne af væsentlig økonomisk og administrativ karakter,
- at Boligministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har givet udtryk for, at der er problemer med datakvaliteten i BBR,
- at hverken Boligministeriet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet har foretaget en samlet analyse af datakvaliteten i registret, og at myndighederne derfor ikke har overblik over fejlenes art, antal og betydning,
- at Boligministeriets indsats frem til 2001 ikke var tilfredsstillende,

- at Økonomi- og Erhvervsministeriet efter overtagelsen af ansvaret for BBR i 2001 har iværksat en række initiativer for at forbedre datakvaliteten, og
- at Økonomi- og Erhvervsministeriet nu bør skaffe sig sikker viden om fejlenes art, antal og betydning, og at ministeriet på den baggrund bør vurdere, om de allerede iværksatte initiativer er tilstrækkelige og hensigtsmæssige.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

12. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen vedrører Bygnings- og Boligregistret (BBR), der er et landsdækkende register over samtlige landets bygninger og boliger.

13. Ifølge lovbekendtgørelse nr. 767 af 12. september 2002 om bygnings- og boligregistrering (BBR-loven) skal registret indeholde grunddata om alle landets bygninger, bolig- og erhvervsenheder mv. og de dertil knyttede adresser. Oplysningerne anvendes af kommunale og statslige myndigheder, og de kan stilles til rådighed for private virksomheder og borgere.

Ledelsen af den samlede registerdrift påhviler efter ressortomlægningen i november 2001 Økonomi- og Erhvervsministeriet. Indtil da havde Boligministeriet dette ansvar. I august 2002 overførte Økonomi- og Erhvervsministeriet ansvaret for BBR fra Kort- og Matrikelstyrelsen til Erhvervs- og Boligstyrelsen. Ministeriet er bemyndiget til at fastsætte regler for registrets drift, vedligeholdelse og udvikling. Statens udgifter til regulering af kommunernes drift og vedligeholdelse er beskedne, men registret anvendes til løsning af en række statslige opgaver.

Det er kommunernes ansvar at føre registret efter ministeriets regler. Udgifter til drift og vedligeholdelse af registret afholdes af kommunerne. Hvis kommunernes opgaver udvides, skal de kompenseres økonomisk, jf. det udvidede totalbalanceprincip (DUT).

14. Der har løbende været fokus på datakvaliteten i BBR. Ved flere lejligheder er de ansvarlige ministre blevet bedt af Folketinget om redegørelser for fejlene og initiativer til forbedring.

B. Formål, afgrænsning og metode

15. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at gennemgå og vurdere statens initiativer for at sikre og forbedre datakvaliteten i BBR. Formålet har nærmere været at vurdere,

- om Boligministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har sikret sig tilstrækkelig viden om datakvaliteten i registret, og
- om de 2 ministeriers indsats for at forbedre datakvaliteten i BBR har været tilfredsstillende.

16. Undersøgelsens fokus har været de statslige myndigheders initiativer til at forbedre kvaliteten af BBR's data.

Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af foreliggende materiale og undersøgelser vedrørende datakvaliteten i BBR, ligesom Rigsrevisionen har aflagt et kommunesøg for at få baggrundsviden om registrets opbygning, anvendelse og funktion. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået de gældende regler om BBR samt en række rapporter mv., herunder analyseret et omfattende datamateriale indhentet i Erhvervs- og Boligstyrelsen. Materialet er indhentet ved brevveksling og møder med Økonomi- og Erhvervsministeriet. En del af materialet er indhentet fra offentligt tilgængelige kilder.

Rigsrevisionen har ikke adgang til at foretage revision af kommunernes drift og registerføring af BBR, men der foreligger imidlertid en række enkeltstående undersøgelser, der peger på, at oplysningerne i BBR er fejlbehæftede i et ikke ubetydeligt omfang. Boligministeriet har endvidere i en undersøgelse af BBR's datakvalitet fra 1996 anført, at datakvaliteten varierer en del fra kommune til kommune. Ministeriet har endvidere anført, at registret ajourføres løbende, men at dette næppe er tilstrækkeligt til at sikre en acceptabel datakvalitet generelt. Økonomi- og Erhvervsministeriet finder ligeledes, at datakvaliteten er utilfredsstillende.

lende, og har derfor siden overtagelsen af ansvaret for registret sat en række initiativer i værk.

Rigsrevisionen har derfor baseret undersøgelsen på, at datakvaliteten samlet set ikke er tilfredsstillende, og har fokuseret på de statslige myndigheders initiativer til at forbedre datakvaliteten.

Undersøgelsen er koncentreret om aktuelle forhold. I det omfang, det er relevant for forståelsen, er udviklingen siden registrets oprettelse i 1976 inddraget.

17. Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. BBR's opbygning, indhold, anvendelse og datakvalitet

A. Opbygning, indhold og anvendelse

18. BBR blev etableret ved lov nr. 234 af 12. maj 1976.

Loven pålægger hver enkelt kommune at føre et register om bygnings- og boligforholdene i kommunen. BBR er således et kommunalt register, der for tiden består af 271 kommunale delregistre, som tilsammen udgør det landsdækkende BBR.

19. BBR består af 3 særskilte registre, der indgår i det samlede registersystem, som vist i [tabel 1](#).

Tabel 1. BBR's delregistre

Stamregister	Ændringsregister	Historisk register
Viser aktuell status for bygnings- og boligmassen	Indeholder oplysninger om byggeri, der skal byggesagsbehandles	Viser tidligere ændringer i bygnings- og boligmassen

Tabel 1 viser, at BBR indeholder 3 delregistre: stamregistret, ændringsregistret og et historisk register.

Stamregistret ajourføres dels ved direkte manuel indberetning, dels ved overførsel af oplysninger fra ændringsregistret.

Ændringsregistret indeholder oplysninger om verserende byggesager. Oplysningerne indberettes i forbindelse med kommunernes byggesagsbehandling. Når en byggesag er af-

sluttet, opdateres stamregistret automatisk med oplysninger fra ændringsregistret. Bygningsændringer, som ikke kræver byggesagsbehandling, indberettes manuelt til stamregistret.

Det historiske register ajourføres maskinelt på grundlag af de indberetninger, der sker til stamregistret. Kommunerne indberetter således ikke særskilt til dette register.

20. Oplysningerne om fx et parcelhus vil typisk være registreret på 3 niveauer i BBR.

På ejendomsniveauet registreres oplysninger om ejendommens identifikationsnummer, vandforsyning og afløbsforhold. Endvidere kan der registreres oplysninger om eventuelle tanke på ejendommen.

På bygningsniveauet registreres oplysninger om bygningsens beliggenhed, opførelsesår, anvendelse, boligareal, erhvervsareal, antal etager etc. BBR omfatter samtlige bygninger, hvilket betyder, at registret også omfatter bebyggelser, der er undtaget fra vurdering, såsom kirker, stationsbygninger og havneanlæg.

På niveauet for bolig- og erhvervsenheder registreres oplysninger om boligtype, areal til beboelse og erhverv, antal værelser, oplysninger om toilet- køkken- og badeforhold, energiforsyning etc. En boligenhed kan være en lejlighed, et enkeltværelse eller en blandet bolig- og erhvervsenhed. For bygninger, der udelukkende anvendes til erhverv, er der ikke krav om opdeling i enheder.

Siden registrets oprettelse er der sket en vis forøgelse af dataindholdet, så der i dag skal vedligeholdes 13 oplysninger på ejendomsniveau, 41 oplysninger på bygningsniveau og 19 oplysninger på enhedsniveau. Ikke alle oplysninger er relevante at registrere for samtlige bygninger og enheder, ligesom 10 af oplysningsfelterne på ejendomsniveauet omhandler frivillig registrering af olietanke.

21. BBR blev etableret ved, at ejerne af fast ejendom udfyldte et særligt skema i forbindelse med den 16. almindelige vurdering i 1977. Oplysninger herfra blev lagt ind i BBR sammen med enkelte data fra andre registre. Siden har bygnings- og boligejere haft pligt til at indberette oplysninger om ændringer til BBR via deres kommune.

Ved etableringen af BBR havde kun offentlige myndigheder og koncessionerede selskaber adgang til oplysninger fra registret. Gennem årene er adgangen gradvist udvidet til

også at omfatte virksomheder og privatpersoner, og oplysningerne må nu anvendes i markedsføringsøjemed.

22. BBR blev oprindelig etableret for at lette offentlige myndigheders arbejde, herunder især kommunernes bistand til vurderingsmyndighederne og udarbejdelse af bygge- og boligstatistik. Med årene er anvendelsesområdet blevet udvidet, og i dag anvendes BBR-data i løsningen af en lang række opgaver. I det følgende omtales nogle af de vigtigste.

23. Vurdering af faste ejendomme finder sted hvert 2. år. Ved vurderingen fastsættes en ejendomsværdi for ejendommen som helhed og en værdi for grunden i ubebygget stand. Ved vurderingen anvendes bl.a. BBR's bygningsoplysninger og visse boligoplysninger om boligareal, husleje etc. Fejl i BBR vil derfor kunne medføre forkert fastsat ejendomsværdi og dermed også fx forkert ejendomsværdiskat.

Statens generelle tilskud til kommunerne og den mellemkommunale udligning fastsættes på baggrund af kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. Ved beregning af udgiftsbehovet anvendes bl.a. BBR-data om antal udlejningsboliger, antal særligt socialt belastede boliger og beregnede boligstøtteudgifter. BBR anvendes som nævnt ved fastsættelse af ejendomsværdier, der, sammen med lønindkomster og grundværdier, indgår i kommunernes udskrivningsgrundlag. Fejl i BBR vil derfor kunne påvirke fordelingen af statens tilskud til kommunerne og den mellemkommunale udligning.

Danmarks Statistik bruger BBR-data i forbindelse med folke- og boligtællinger, byggestatistik, konjunkturstatistik samt huslejestatistik. BBR-data indgår endvidere i Finansministeriets Lovmodel og i generelle økonomiske analyser. Energistyrelsen har regelmæssigt anvendt BBR i forbindelse med energi- og varmeplanlægning. BBR bruges i forbindelse med registrering af bevaringsværdige bygninger. Slots- og Ejendomsstyrelsen bruger BBR i forbindelse med opdatering af Statens Ejendomsinformationssystem. Endvidere bruger Erhvervs- og Boligstyrelsen BBR-data som en del af det administrative grundlag for lån og tilskud til det støttede byggeri, herunder byfornyelse.

BBR-data danner partielt grundlag for en lang række centrale kommunale forvaltningsområder. Det drejer sig om

byggesagsbehandling, beregning af boligstøtte, fastsættelse af vandafgifter og kloakbidrag etc.

Oplysningerne i BBR anvendes tillige af mange virksomheder uden for den offentlige sektor. Således bruger forsyningsvirksomheder BBR-data til planlægnings- og analyseopgaver samt til at fastlægge tariffmæssige betalinger. Ligeledes bruger banker, advokater, ejendomsmæglere og realkreditinstitutter BBR i forbindelse med handel med fast ejendom.

B. Datakvaliteten i BBR

24. Boligministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har givet udtryk for, at der er problemer med datakvaliteten i BBR. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de ansvarlige statslige myndigheder aldrig har foretaget en samlet analyse af datakvaliteten i BBR. Dermed har ingen af de ansvarlige ressortministerier skaffet sig overblik over, endsige sikker viden om, fejlenes art, antal og betydning.

I forbindelse med iværksættelse af projekter til forbedring af BBR's datakvalitet blev der gennemført mindre undersøgelser i Københavns Kommune i 1988 og i Aalborg Kommune i 1993-1994. Disse undersøgelser viste, at de pågældende kommuners BBR indeholdt mange fejl. Således var registreringen af arealet fejlbehæftet for en betydelig del af en- og flerfamiliehuse samt etageboliger. Der forekom afvigelser med både for små arealer og for store arealer. For erhvervsbygninger tydede undersøgelserne også på, at der i et vist omfang var registreret fejlagtige arealoplysninger. Det fremgik endvidere af undersøgelserne, at der var fejl i registreringen af arealer for småbygninger, kælderarealer og tagetager. For et betydeligt antal bygninger var der yderligere fejlagtige oplysninger om materialer, installationsforhold, opførelsesår og anvendelse.

25. I 2002 bragte "Danske Kommuner" en artikel, som indicerede, at oplysningerne i BBR var fejlbehæftet i betydeligt omfang. Fejlene vedrørte bl.a. forkert boligareal, forkerte oplysninger om anvendelse af loftrum, forkerte oplysninger om tagmaterialer etc. I en kommune skulle man således have fundet større registerfejl i 37 % og mindre registerfejl i 90 % af de oplysninger, der blev kontrolleret. I en anden kommune fandt man fejl i 60-70 % af de ejendomsoplysninger, der blev kontrolleret i et parcelhuskvar-

ter. I en tredje kommune skulle der ifølge artiklen være fundet fejl i stort set samtlige de ejendomsoplysninger, der blev kontrolleret.

Til artiklen i ”Danske Kommuner” har Økonomi- og Erhvervsministeriet bemærket, at i en af kommunerne havde de ændringer, der skete i arealer som følge af kontrollen, begrænset økonomisk effekt. Ministeriet mente også, at de omtalte kommuner alle er opmærksomme på fordelene ved at have korrekte oplysninger til rådighed i BBR.

26. I en pressemeddelelse fra august 2003 anfægtede byggeriets arbejdsgiverforening Danmarks Statistiks byggestatistik. Begrundelsen var, at statistikken led under store forsinkelser i kommunernes indberetning til BBR. Økonomi- og Erhvervsministeriet har bekræftet, at der til tider er store forsinkelser i kommunernes indberetning af byggesager til BBR. Dette har til følge, at byggestatistikken bliver misvisende.

27. For at belyse pålideligheden af registreringerne i BBR har Rigsrevisionen fra Erhvervs- og Boligstyrelsen modtaget oversigter, der viser, hvor oplysningerne om bygningernes størrelse stammer fra, og i hvilket omfang oplysningerne er kontrolleret. Oplysning om bygningsstørrelse, herunder især boligareal, er blandt de vigtigste oplysninger i BBR, bl.a. fordi de har afgørende betydning for fastsættelse af ejendomsværdiskat. I **tabel 2** er vist, hvor oplysningerne om bygningernes areal stammer fra, og om de er kontrolleret.

Tabel 2. Antal bygninger fordelt på kilder til oplysninger om bygningernes areal, og om oplysningerne er kontrolleret

	Uoplyst mv.	Oplyst af ejere mv.	Oplyst eller kontrolleret af kommunerne	Procentandel kontrolleret	Ændring fra tidligere opgørelse i % pr. år	I alt
	----- Antal -----			----- % -----		Antal
1991.....	5.901	1.470.848	932.731	38,7	-	2.409.480
1995.....	4.452	1.335.673	1.093.620	44,9	4,3 ¹⁾	2.433.745
1998.....	3.339	1.259.900	1.166.534	48,0	2,7 ¹⁾	2.429.773
1999.....	3.089	1.237.015	1.192.073	49,0	2,2	2.432.177
2001.....	2.945	1.214.804	1.223.526	50,1	1,9 ¹⁾	2.441.275
2002.....	2.874	1.206.582	1.235.430	50,5	1,0	2.444.886
2003.....	2.789	1.196.518	1.250.762	51,1	1,2	2.450.069

¹⁾ Gennemsnitstal, der dækker flere år.

Tabel 2 viser, at der er registreret knap 2,5 mio. bygninger i BBR. Antallet har ligget ret stabilt, dog med en svagt stigende tendens.

I 1991 var kun 38,7 % af bygningerne kontrolleret af kommunerne. I 2003 var det tilsvarende tal steget til 51,1 %.

Tabellen viser også, at den årlige ændring i antallet af bygninger, som kommunerne har kontrolleret, har været faldende, uanset de statslige myndigheders opfordring til at forstærke kontrolindsatsen. Hvor den gennemsnitlige tilvækst i kontrollerede bygninger var 4,3 % årligt i begyndelsen af 1990'erne, var dette faldet til omkring 1 % fra 2001 og frem. Det betyder, at der årligt kontrolleres færre og færre oplysninger. Såfremt kommunernes kontrolindsats holder sig på det nuværende niveau, vil det tage årtier, inden arealoplysningerne i hele bygningsmassen er verificeret.

28. Siden 1976 er arealoplysningerne, som er af væsentlig betydning, kun blevet verificeret for godt halvdelen af landets bygninger. Rigsrevisionen vurderer derfor, at oplysningerne i BBR formentlig er fejlbehæftede i et ikke ubetydeligt omfang. Det er uheldigt, fordi oplysningerne indgår i løsningen af en lang række statslige og kommunale opgaver. Rigsrevisionen finder, at Økonomi- og Erhvervsministeriet burde have skaffet sig mere sikker viden om antallet af fejl i BBR på landsplan og karakteren af disse fejl, så der kan iværksættes målrettede tiltag for at forbedre datakvaliteten i BBR.

Rigsrevisionens bemærkninger

Boligministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har givet udtryk for, at der er problemer med datakvaliteten i BBR.

Der foreligger således en række indikationer på, at datakvaliteten i BBR ikke er god. Stikprøver i enkelte kommuner har vist mange fejl, og indberetninger af oplysninger til BBR er til tider stærkt forsinkede, så fx byggestatistikken bliver misvisende.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der stadig er næsten 50 % af bygningerne, hvor arealoplysningerne i BBR ikke er kontrolleret af kommunerne. Arealoplysningerne er blandt de væsentligste i BBR, da de indgår i fastsættelse af ejendomsværdiskatterne. Samtidig viser undersøgelsen, at der årligt kontrolleres færre og færre arealoplysninger.

Undersøgelsen har vist, at de ansvarlige statslige myndigheder aldrig har foretaget en samlet analyse af datakvaliteten i BBR. Dermed har ingen af de ansvarlige ressortministerier skaffet sig overblik over, endsige sikker viden om, fejlenes art, antal og betydning.

Da oplysningerne i BBR indgår i løsningen af en lang række statslige og kommunale opgaver, herunder i de økonomisk væsentlige beregninger af ejendomsværdiskatten, den mellemkommunale udligning og i fastsættelsen af statens tilskud til kommunerne, finder Rigsrevisionen, at Økonomi- og Erhvervsministeriet bør skaffe sig en sikker viden om antallet og karakteren af fejl i BBR, så der kan iværksættes målrettede tiltag for at forbedre datakvaliteten i registret.

IV. Statens indsats for at forbedre datakvaliteten i BBR

A. Den statslige regeludstedelse vedrørende kvaliteten af BBR's data

29. Det er en ministers ansvar at følge med i udviklingen på sit område og bruge eller skaffe de midler, der er nødvendige for at kunne sikre sig en hensigtsmæssig forvaltning af området.

I henhold til BBR-loven er økonomi- og erhvervsministeren dataansvarlig for registret. Ledelsen af den samlede registerdrift påhviler Økonomi- og Erhvervsministeriet. Loven bemyndiger ministeren til at fastsætte regler, der giver grundlag for en landsdækkende registrering af bygninger, boliger og tekniske anlæg mv. Økonomi- og erhvervsministeren har delegeret størstedelen af sine beføjelser vedrørende BBR til Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Det er kommunernes ansvar at føre registret efter Økonomi- og Erhvervsministeriets regler. Det påhviler også kommunerne at sikre den fornødne entydighed i registreringen. Udgifter til registrets vedligeholdelse og drift afholdes af kommunerne.

30. Retningslinjer for administration og ajourføring af BBR er fastsat i en række administrative forskrifter i form af bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulæreskrivelser samt i den såkaldte BBR-instruks af 31. december 1998.

Der var 19 gældende administrative forskrifter pr. 1. marts 2004 fordelt på 3 bekendtgørelser, 10 cirkulærer, 5 cirkulæreskrivelser og 1 vejledning, jf. **bilag 1**.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at dele af det nuværende omfattende regelsæt vil blive sammenskrevet i en ny bekendtgørelse om struktur, opdatering og drift af BBR. Denne bekendtgørelse vil træde i kraft den 1. juli 2004 for de dele, der vedrører de administrative regler. Styrelsen forventer, at de dele af bestemmelserne, der vedrører BBR's struktur, træder i kraft den 1. januar 2006 samtidig med, at et nyt BBR-system skal sættes i drift.

31. BBR-instruksen af 1998 er ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet en vejledning, der indeholder bindende retsforskrifter for kommunerne. Sådanne bindende forskrifter bør efter Rigsrevisionens opfattelse kun udstedes i form af cirkulærer.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at instruksen er en sammenskrivning af tidligere udsendte cirkulæreskrivelser, men at BBR's cirkulærer i dag ikke klart henviser til BBR-instruksen og dermed dennes bindinger. BBR-instruksen vil fremover blive knyttet til bekendtgørelsen om BBR's struktur, opdatering og drift, idet der heri vil blive indsat en bestemmelse om, at instruksen indeholder bindende regler og retningslinjer for kommunalbestyrelsens drift, opdatering og anvendelse af BBR.

B. Statslige initiativer efter 1996

32. I perioden fra registrets etablering til 1996 udsendte Boligministeriet forskellige administrative retningslinjer, der vedrører kommunernes arbejde med at sikre kvaliteten af data i BBR. De retningslinjer, Boligministeriet udsendte frem til 1996, var ikke tilstrækkelige til at sikre en acceptabel kvalitet af BBR's data. Siden etableringen af registret, og særligt op gennem 1990'erne, blev der ved flere lejligheder rejst kritik af datakvaliteten i BBR.

På baggrund af kritikken blev der i januar 1996 nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra bl.a. Boligministeriet og Kommunernes Landsforening. På grundlag af forslag fra arbejdsgruppen udsendte Boligministeriet cirkulæreskrivelse nr. 140 af 8. september 1996 om datakvalitet i Bygnings- og Boligregistret (BBR). Cirkulæreskrivelsen indeholdt en præsentation af en række initiativer, der på kor-

tere eller længere sigt skulle forbedre datakvaliteten i registret. Flere af initiativerne omfattede udarbejdelse af retningslinjer for kommunernes drift af BBR.

Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang og opfølgning af de planlagte initiativer.

Udsendelse af BBR-ejermeddelelser

33. Boligministeriet lagde op til, at der blev udsendt BBR-ejermeddelelse til ejere af en- og tofamiliehuse samt sommerhuse mv. og opfordrede kommunerne til kontrol af BBR-ejermeddelelse for øvrige ejere. BBR-ejermeddelelsen skulle udsendes sammen med meddelelse om den 20. almindelige vurdering i 1996.

Dette initiativ blev gennemført som planlagt. Efterfølgende blev der foretaget en stikprøveanalyse omfattende 24 kommuner. Analysen viste, at mellem 1,4 % og 9,4 % af ejerne reagerede på opfordringen ved indsendelse af korrigerede oplysninger. I gennemsnit fik ca. 3,4 % af ejendommene korrigeret oplysninger. På denne baggrund har Erhvervs- og Boligstyrelsen besluttet på ny at udsende BBR-ejermeddelelser ved den 22. almindelige ejendomsvurdering.

Kvalitetskontrol af ajourføringsoplysninger

34. Med henblik på at udforme klarere retningslinjer for kommunernes kvalitetskontrol af ajourføringsoplysningerne ville Boligministeriet tage spørgsmålet op til drøftelse med Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg Kommune.

I forlængelse af cirkulæreskrivelsen fra september 1996 var der drøftelser med Kommunernes Landsforening om, at kommunerne skulle føre kontrol med oplysninger, der blev modtaget til ajourføring af BBR. Drøftelserne førte imidlertid ikke på daværende tidspunkt til, at der blev taget initiativ til udarbejdelse af retningslinjer for kvalitetskontrollen.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at drøftelserne blev inddraget i forbindelse med udarbejdelse af udkastet til den nye bekendtgørelse om struktur, opdatering og drift af BBR, der udsendes i 2004. Erhvervs- og Boligstyrelsen har også oplyst, at der i bekendtgørelsen ikke vil blive tale om en formel skærpeelse af kommunernes ansvar for opda-

tering af BBR. Der lægges i stedet op til udvikling af kommunale kontrolrutiner af BBR's datakvalitet, der vil blive understøttet af det kommende nye system, der forventes indført primo 2006.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har tillige oplyst, at det i den kommende bekendtgørelse skal tydeliggøres, at kommunerne har en forpligtelse til at kontrollere allerede registrerede oplysninger i BBR. Det var efter styrelsens oplysninger imidlertid ikke muligt at skærpe bestemmelsen yderligere over for kommunerne på det nuværende økonomiske grundlag. En yderligere skærpelse ville medføre et krav fra kommunerne om økonomisk kompensation for de forøgede omkostninger.

Bekendtgørelsen forventes at træde i kraft den 1. juli 2004. De detaljerede retningslinjer vil blive fastsat i BBR-instruksen, når denne bliver revideret i forbindelse med ændringen af BBR's struktur i 2006. Det vil i denne forbindelse blive understreget over for kommunerne, at de har en egeninteresse i at have et korrekt datagrundlag at basere administrationen på.

Rettidig indberetning af oplysninger til brug for byggestatistik mv.

35. Kommunernes indberetninger af data til BBR sker i et vist omfang med en tidsmæssig forsinkelse. En konsekvens heraf er, at Danmarks Statistiks byggestatistik er behæftet med stor usikkerhed. For at sikre en hurtigere indberetning i kommunerne gjorde det daværende Boligministerium i cirkulæreskrivelsen fra september 1996 kommunerne opmærksom på de gældende regler, hvorefter indberetning af byggeri skal foretages umiddelbart eller senest den følgende måned. Det fremgik endvidere, at Danmarks Statistik var i gang med dels at udarbejde forsinkelseslister, dels i samarbejde med Kort- og Matrikelstyrelsen at analysere årsagerne til forsinkelserne samt deres fordeling på kommunerne.

Der skete ikke en konkret opfølgning, før det i Kort- og Matrikelstyrelsens resultatkontrakt for 2000-2003 blev indsat som resultatmål, at styrelsen skulle tage initiativ til forbedring af den kommunale datakvalitet i BBR. Delmålet for 2001 var at etablere en statistik over forsinkede indberetninger og udarbejde forslag til nedbringelse af disse. På grundlag heraf skulle der peges på foranstaltninger, der

både kunne forbedre kvaliteten og lette ajourføringen af BBR. Ifølge Kort- og Matrikelstyrelsens virksomhedsregnskab for 2001 blev den omtalte statistik udarbejdet, og der blev peget på forslag til nedbringelse af forsinkelserne. Kort- og Matrikelstyrelsens arbejde vedrørende dette resultatmål ophørte med udgangen af 2001.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kort- og Matrikelstyrelsens arbejde tilsyneladende ikke var tilstrækkeligt, da der fortsat er problemer med forsinkede indberetninger i kommunerne. Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at Kort- og Matrikelstyrelsens arbejde med at analysere årsagerne til forsinkelserne fortsættes. Styrelsen vil på baggrund heraf opstille en handlingsplan i løbet af 2004 for at nedbringe forsinkelserne. I dette arbejde indgår overvejelser om initiativer til et generelt kvalitetsløft i BBR, baseret på tværgående registerbaserede analyser af de aktuelle registreringer. Erhvervs- og Boligstyrelsen har i tråd hermed nu igangsat et arbejde, der sigter på en hurtig ajourføring af igangværende byggesager. Styrelsen forventer i april 2004 at drøfte initiativer hertil med Kommunernes Landsforening.

Kritisk gennemgang af BBR's dataindhold

36. I cirkulæreskrivelsen fra september 1996 blev der endvidere lagt op til, at der skulle foretages en kritisk gennemgang af BBR's dataindhold med henblik på at reducere antallet af datafelter.

Dette arbejde blev gennemført af en arbejdsgruppe med medlemmer fra bl.a. Boligministeriet, Danmarks Statistik og Kommunernes Landsforening. Arbejdsgruppen afgav i 1998 rapporten "Kritisk gennemgang af BBRs dataindhold". Resultatet af arbejdsgruppens gennemgang vil ifølge Erhvervs- og Boligstyrelsen blive indarbejdet i de krav, som vil blive fastsat med den kommende bekendtgørelse om struktur, opdatering og drift af BBR. Denne del af bekendtgørelsen vil træde i kraft i 2006.

Kommunernes samarbejde med eksterne parter

37. Det fremgik også af cirkulæreskrivelsen fra september 1996, at det havde været drøftet, hvordan BBR-myndighedens ajourføring af BBR kunne forbedres. Praksis viste, at de anvendte ajourføringsmetoder ikke var tilstrækkelige til

at sikre en høj datakvalitet i registret. Ministeriet fandt, at der var gode muligheder for på sigt at forbedre datakvaliteten i registret ved samarbejde med eksterne parter. For at fremme mulighederne for kommunernes samarbejde med eksterne parter ville Boligministeriet og Kort- og Matrikelstyrelsen tage initiativ til drøftelse og forhandling med relevante parter i løbet af 1. halvår af 1997. Ved disse drøftelser skulle de eksterne parters ansvar og forpligtelser fastlægges, og der skulle udformes retningslinjer for, hvordan samarbejdet kunne tilrettelægges med kommunerne.

Som en følge heraf pågik der forhandlinger med forsyningsselskaber om medvirken til opdatering af BBR. Udgangspunktet var, at data skulle leveres til selskaberne, der som modydelse skulle levere ajourføringsoplysninger. Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at der ikke blev opnået enighed om samarbejdet på de betingelser, der var på daværende tidspunkt.

38. I 2002 indgik regeringen og kommunerne en såkaldt frikøbsaftale om dataadgang, der også omfattede BBR. Data fra BBR kan herefter erhverves mod betaling af distributionsomkostninger. Det er herefter ikke muligt at anvende den oprindelige model for selskabernes modydelse. Erhvervs- og Boligstyrelsen overvejer derfor at pålægge forsyningsselskaberne og andre private virksomheder pligt til at indberette relevante oplysninger til BBR om forsyningsforhold mv. Erhvervs- og Boligstyrelsen har endvidere tilkendegivet, at der vil blive arbejdet på, at der etableres procedurer og løsninger, som vil give en nem adgang for private firmaer, der konstaterer fejl i forbindelse med deres anvendelse af BBR-data, til at rapportere tilbage til registret, så fejlene rettes.

Styrelsen har oplyst, at der i den kommende bekendtgørelse om BBR vil blive indsat bestemmelser om, hvordan den enkelte kommune lokalt kan indgå aftale med eksterne parter. Der er ligeledes indsat bestemmelser om, at Erhvervs- og Boligstyrelsen kan indgå aftale med eksterne parter om levering af data til masseopdatering af BBR. Styrelsen har imidlertid valgt ikke at lave ad hoc-ændringer af det nuværende BBR-system. I stedet vil styrelsen lade den tekniske løsning med ekstern opdatering indgå som et statsligt krav til det fremtidige BBR.

Metoder til forbedring af registreringen i BBR

39. Selv om ejerne har oplysningspligt til BBR, er særligt oplysningerne vedrørende mindre byggearbejder ofte mangelfulde. Det fremgik imidlertid af cirkulæreskrivelsen fra 1996, at ønsket om en detaljeret og pålidelig registrering i BBR på nogle områder står i modstrid med ønsket om en enkel og hurtig sagsbehandling i forhold til bygningsreglementerne. Det blev dog skønnet muligt at fastlægge metoder, der kunne være egnede til at forbedre registreringen i BBR, uden at gå på akkord med det overordnede ønske om en enkel og hurtig sagsbehandling. Boligministeriet ville i samarbejde med Bygge- og Boligstyrelsen i løbet af efteråret 1996 overveje, hvordan en ajourføring af BBR kunne forbedres ved hjælp af nye metoder.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at der blev overvejet 2 metoder til forbedring af datafangst i forbindelse med byggesagsbehandling:

- Integration af krav om ajourføring af BBR i byggeloven og bygningsreglementerne.
- Indskærpelse af ejernes ansvar for rigtigheden af BBR's oplysninger.

Det blev vurderet, at den første model ville kræve en større ændring af byggeloven, idet den forudsætter en anderledes fleksibel byggesagsbehandling. Kommunernes Landsforening og Erhvervs- og Boligstyrelsen har dog i 2003 aftalt, at parterne vil finde en løsning, der indebærer, at ibrugtagningstilladelse til ejendommen først udstedes, når BBR-datagrundlaget er på plads. Denne løsning er endnu ikke trådt i kraft.

Kort- og Matrikelstyrelsen lagde i 1996 op til at udarbejde vejledende materiale til kommunerne, så der tilrettelægges bedre interne arbejdsgange og mere offensiv anvendelse af BBR's regler over for bygherrer. Der foreligger dog endnu ikke noget færdigt vejledningsmateriale. I forbindelse med Erhvervs- og Boligstyrelsens overtagelse af BBR i august 2002 blev arbejdet hermed midlertidigt nedprioriteret til fordel for den mere presserende gennemgang af BBR's mange cirkulærer. Arbejdet forventes genoptaget snarest muligt. De konkrete ændringer i ajourføringsmetoder vil blive indarbejdet i forbindelse med en kommen-

de digitalisering af den kommunale byggesagsbehandling. Et oplæg til initiativer på dette område skal udarbejdes af en arbejdsgruppe nedsat under Erhvervs- og Boligstyrelsen. Styrelsen har oplyst, at det er aftalt med de involverede parter, at der i december 2004 skal foreligge en handlingsplan for arbejdet.

Koordinering af arealdefinitionerne i boliglovene med BBR's definitioner

40. Boligministeriet havde, allerede da cirkulæreskrivelsen fra 1996 blev udsendt, taget initiativ til en koordinering af boliglovenes arealdefinitioner med BBR's definitioner. Det fremgik imidlertid af cirkulæreskrivelsen, at det var en kompliceret opgave, der greb ind i de enkelte lovgivningsområder, hvorfor det måtte forventes, at opgaven ville strække sig over de næste år.

Der blev nedsat en arbejdsgruppe i Boligministeriet, der kortlagde arealdefinitioner under de forskellige lovgivninger. Arbejdsgruppen konkluderede, at der ud over en harmonisering af reglerne var behov for en differentiering af arealkategorierne i BBR, så BBR bedre kunne anvendes i forbindelse med forskellige lovområders arealdefinitioner. Arbejdet blev herefter udmøntet dels i ændring af arealbestemmelser i forskellige lovgivninger, dels ved oprettelse af ekstra arealfelter i BBR. Arealdefinitionerne er efter Erhvervs- og Boligstyrelsens opfattelse på nuværende tidspunkt harmoniseret, så langt det er muligt under hensyntagen til lovgivningernes forskellige formål.

41. Erhvervs- og Boligstyrelsen har bemærket, at der siden 1996 har været arbejdet med samtlige punkter i handlingsplanen. Nogle af disse punkter er gennemført, mens andre af en række forskellige grunde endnu ikke er tilendbragt. Ingen af punkterne er opgivet. Tværtimod er der løbende blevet arbejdet med alle punkter.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at hovedparten af de initiativer, der blev bebudet i 1996, endnu ikke er gennemført mere end 7 år efter. Rigsrevisionen har bl.a. bemærket, at de planlagte retningslinjer for kommunernes kvalitetskontrol af ajourføringsoplysningerne først vil blive udsendt i 2006. Det er på denne baggrund Rigsrevisionens vurdering, at Boligministeriets indsats frem til 2001 ikke var tilfredsstillende.

Fra 2001 overgik ansvaret for BBR til Økonomi- og Erhvervsministeriet. Rigsrevisionen har noteret sig, at ministeriet er i gang med at følge op på udestående initiativer fra 1996.

Erhvervs- og Boligstyrelsens øvrige tiltag

42. Ud over opfølgning på initiativerne fra 1996 har Erhvervs- og Boligstyrelsen iværksat en række øvrige tiltag, som bygger på den strategi, at kommunerne har en egeninteresse i at sikre en god datakvalitet i BBR.

43. Erhvervs- og Boligstyrelsen har således taget initiativ til at udvikle en facilitet på Den Offentlige Informationsserver (OIS), der muliggør, at ejere af fast ejendom kan indberette ændringer i BBR-oplysninger via internettet. Det er herved blevet væsentligt nemmere for bygnings- og boligejere at korrigere forkerte oplysninger. Faciliteten er fra ultimo marts 2004 tilgængelig for alle ejere af fast ejendom i hver af de ca. 260 kommuner, der har tilmeldt sig ordningen. OIS er en internetportal, der drives af Erhvervs- og Boligstyrelsen, og som bl.a. har til formål at give let adgang til offentligt indsamlede ejendomsdata.

44. Med virkning fra 1. juni 2004 forventes endvidere alle tilstandsrapporter, udarbejdet efter 31. december 2002, at blive tilgængelige for alle på OIS. Allerede fra ultimo marts 2004 var alle tilstandsrapporter tilgængelige for ejerne. Derudover forhandler Erhvervs- og Boligstyrelsen om at skabe fri adgang til tilstandsrapporter udarbejdet før 31. december 2002. Fra 1. januar 2005 forventes BBR-data indarbejdet i de nye tilstandsrapporter. Det betyder i praksis, at BBR-data printes ud på besigtigelseskemaet, og såfremt der iagttages afvigelser herfra, registreres dette på skemaet. Disse registreringer leveres automatisk til kommunen, når tilstandsrapporten lægges ind i systemet.

45. I marts 2003 udgav Den Digitale Taskforce under Finansministeriet en rapport om mulighederne for, at digital byggesagsbehandling kan bidrage til at forbedre kvaliteten af ejendomsdata. I forlængelse heraf har Erhvervs- og Boligstyrelsen nedsat en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en handlingsplan med oplæg til fremtidige initiativer. Et væsentligt element i denne handlingsplan kunne ifølge styrel-

sen være, at udstedelse af byggetilladelser betinges af samtidig opdatering af BBR. Det vil medføre færre forsinkelser i indberetning af byggesagsoplysninger til registret. Et andet væsentligt element kunne være, at BBR-data integreres i den egentlige byggesagsbehandling.

46. Erhvervs- og Boligstyrelsen har endvidere indledt forhandlinger med finanssektoren om muligheden for masseopdatering af BBR på grundlag af oplysninger fra penge- og realkreditinstitutter. Ideen er, at en ansøgning om belåning af fast ejendom skal påføres BBR-oplysninger om den pågældende ejendom. Låntager skal derefter med sin underskrift indestå for, at de BBR-oplysninger, der ligger til grund for lånet, er korrekte.

47. Endelig har Erhvervs- og Boligstyrelsen, efter at have overtaget ansvaret for BBR, iværksat et ganske omfattende arbejde med henblik på at modernisere BBR. BBR er et efterhånden godt 35 år gammelt system, og derfor finder styrelsen, at der er behov for en grundlæggende omstrukturering. Erhvervs- og Boligstyrelsen har taget initiativ til at indføre et nyt BBR-system. Som led heri udarbejdede Erhvervs- og Boligstyrelsen i 2003 en kravspecifikation til det nye system. Kravspecifikationen indeholder dels et kapitel om datastruktur, dels et kapitel om funktionelle, tekniske og sikkerhedsmæssige krav samt krav til kvalitetssikring.

For så vidt angår sidstnævnte fremgår det bl.a., at der skal etableres maskinelle kvalitetssikringsrutiner vedrørende datastruktur, manglende data, formatfejl, brud på valideringsregler samt forsinkelser i indberetningen. Endvidere lægges der op til, at kommunerne indpasser yderligere kontroller i BBR til sikring af datakvaliteten, herunder logiske kontroller på dataindholdet, sandsynlighedskontroller og afstemning med data i andre registre. Kravspecifikationen har været sendt i høring i kommunerne, og Erhvervs- og Boligstyrelsen forventer, at det nye BBR-system vil kunne tages i brug 1. januar 2006.

48. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Økonomi- og Erhvervsministeriets samlede initiativer vil sikre en række tiltrængte forbedringer af datakvaliteten. En endelig vurdering af, om datakvaliteten bliver fuldt tilfredsstillende, kræ-

ver dog en grundlæggende analyse af fejlenes art, antal og betydning. Undersøgelsen har også vist, at en række af initiativerne, herunder det nye BBR-system, først træder i kraft primo 2006.

C. Tilsyn og revision af kommunernes drift af BBR

49. Kommunerne er selvstændige forvaltningsmyndigheder, som ikke står i noget almindeligt over-underordensforhold til de statslige myndigheder. Folketinget fastlægger, hvilke opgaver kommunalforvaltningen skal udføre, og i hvilket omfang statsforvaltningen skal kunne styre kommunalforvaltningens udførelse af disse opgaver. En minister kan hverken udstede generelle forskrifter eller konkrete påbud til kommunerne, medmindre der er hjemmel her til i loven, jf. grundlovens § 82.

Ud over eventuelle lovhjemlede beføjelser kan de statslige myndigheder anvende forskellige ikke-retlige styringsmidler i forhold til kommunerne. Et middel kan være at indgå aftaler, der typisk har karakter af fælles henstillinger om, at der for samtlige kommuner under et søges opnået et bestemt resultat.

I tilknytning til aftalesystemet kan de statslige myndigheder også anvende det såkaldte dialogsystem, hvor de centrale myndigheder og de kommunale parter drøfter udviklingen på bestemte sektorområder inden for nogle fastlagte rammer. Systemet kan omfatte informationsudvekslingen fx gennem skemaindberetninger eller indsendelse af planer og redegørelser.

Herudover kan staten påvirke udviklingen i kommunerne gennem henstillinger, vejledninger mv.

50. I henhold til BBR-loven er det kommunerne, der forestår drift og vedligeholdelse af BBR, og udgifter til driften af systemet afholdes af kommunerne.

BBR-loven indeholder ikke nogle specielle bestemmelser for den kommunale revision. Revisionen af systemerne og forretningsgangene omkring anvendelsen af systemerne er derfor omfattet af den almindelige kommunale revision.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har ikke i den gældende lovgivning adgang til at fastsætte nærmere regler angående revision af BBR. Ministeriet kan derfor ikke umiddelbart påvirke omfanget og indholdet af den kommunale revision på området. Tilsvarende giver lovgivningen ikke

hjemmel til, at ministeriet kan foretage en stedlig kontrol af kommunernes drift af registret.

51. Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at den statslige regulering af kommunernes drift af BBR har været baseret på en række ikke-retlige styringsmidler som følge af det kommunale selvstyre. Tiltagene har spændt fra henstillinger, dialog gennem kontakt- og arbejdsgrupper samt samarbejde om udvikling af vejledninger og statslige krav til et moderniseret BBR.

52. Et systemudvalg for BBR varetager opgaver inden for det generelle tilsyn med BBR. Systemudvalget har deltagelse af de kommunale parter, Danmarks Statistik, ToldSkat og med Erhvervs- og Boligstyrelsen som formand. Systemudvalget skal, i lighed med det tilsvarende udvalg, der tidligere var nedsat under Kort- og Matrikelstyrelsen, stå for opsamling af problemer og ændringsønsker. Det er tanken, at dette forum skal styrke dialogen med de kommunale parter bl.a. med henblik på at nedbringe forsinkelser og udvikle nye værktøjer til effektiv kontrol af datakvalitet.

Når det er påkrævet, at der sker ændringer i BBR, herunder ændringer i regelsættet, inddrages de kommunale parter i hele forløbet. Ændringer vil fremover blive aftalt i systemudvalget for BBR. I forbindelse med udarbejdelse af udkast til den kommende bekendtgørelse om struktur, opdatering og drift af BBR pågik der lange forhandlinger med de kommunale parter, og disse deltog også aktivt i udformningen af de statslige krav til BBR.

Der er ikke etableret procedurer for tilsyn med de enkelte kommuner ved fx indsendelse af dokumentation eller redegørelser for tilrettelæggelse af BBR-driften eller gennemførelse af kontrol.

53. Erhvervs- og Boligstyrelsen modtager årligt et udtræk fra BBR for at følge udviklingen i kvaliteten af BBR's data. På baggrund heraf foretages forskellige statistiske analyser af registret, bl.a. i hvilket omfang de enkelte kommuner har foretaget kontrol af BBR's oplysninger.

Styrelsen har oplyst, at en række kommuner efter henstilling fra styrelsen eller på egen hånd har påbegyndt en kvalitetssikring af kommunens BBR. Styrelsen finder det imidlertid af afgørende betydning, at kvaliteten i højere grad

sikres via gode administrative procedurer, så alle kommuner tilrettelægger administrative procedurer til sikring af datakvaliteten. Ifølge styrelsen indgår det derfor i det kommende arbejde med det fremtidige BBR, at mulighederne for forbedringer af datakvaliteten skal vurderes fx ved krav til den kommunale (forvaltnings)revision.

Styrelsen har endvidere på baggrund af analyser konstateret, at en række ældre byggesager ikke er afsluttet i BBR. Fordelingen af disse sager varierer efter kommune og bygningstype. Styrelsen påregner i april 2004 at udsende disse fejllister til de respektive kommuner med anmodning om hurtig opfølgning.

54. Undersøgelsen har vist, at Erhvervs- og Boligstyrelsen i forbindelse med tilsynet af BBR ikke har etableret en aftale med de kommunale parter om fx indsendelse af redegørelser eller dokumentation for tilrettelæggelsen af BBR-driften. Styrelsen har heller ikke på anden måde sikret sig indsendelse af revisionsrapporter fra den kommunale revision.

Undersøgelsen har vist, at ministeriets tilsyn først og fremmest er baseret på dialog og samarbejde med de kommunale parter. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Økonomi- og Erhvervsministeriet inden for de givne rammer bør søge at gennemføre et mere aktivt tilsyn med driften og datakvaliteten i BBR. Det kunne fx ske ved, at ministeriet indgik aftaler om indsendelse af relevante rapporter fra den kommunale revision, gennemførte tværkommunale stikprøvekontroller af datakvaliteten og indgik aftaler med kommunerne om indsendelse af dokumentation eller redegørelser for tilrettelæggelse af BBR-driften eller gennemførelse af kontrol.

D. Ministeriets overvejelser om lovgivningsinitiativer

55. Som nævnt sætter den nuværende lovgivning forholdsvis snævre rammer for de statslige myndigheders muligheder for at føre kontrol og tilsyn med kommunernes drift af BBR. En minister er imidlertid som ansvarlig over for Folketinget nødsaget til at følge med i udviklingen på sit ressortområde, og ministeren må tage initiativ til ændring af lovgivningen, hvis det skønnes påkrævet.

Rigsrevisionen har undersøgt, om Økonomi- og Erhvervsministeriet har gjort sig overvejelser om at foreslå

ændringer i BBR-loven med henblik på at forbedre datakvaliteten.

56. Rigsrevisionen har bemærket, at ingen af de gældende regler om BBR's førelse indeholder bestemmelser om sanktioner over for kommuner, der ikke overholder reglerne. Således er der fx ingen sanktionsmuligheder over for kommuner, som undlader at ajourføre BBR løbende.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at isoleret set er det givet, at sanktionsmuligheder over for kommunerne vil kunne medføre en højere grad af efterlevelse af udsendte cirkulærer mv. Sanktionsmuligheder vil endvidere kunne være et anvendeligt værktøj over for de kommuner, der ikke får løst opgaven. Generelt er det imidlertid Erhvervs- og Boligstyrelsens opfattelse, at det bedste samarbejde om og engagement i BBR's registreringer og fortsatte udvikling nås ved at satse på kommunernes egeninteresse i bedre datakvalitet. Det er styrelsens erfaring, at de kommuner, der med succes har gennemført kontrolopmålinger, typisk har taget udgangspunkt i en erkendelse af kommunens egen interesse i en høj datakvalitet. Dette skyldes, at oplysningerne danner grundlag for opkrævning af en bestemt afgift, eller at kommunen har indset værdien af at have ajourførte pålidelige registreringer, der umiddelbart kan lægges til grund for administrative opgaver.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at erfaringerne har vist, at kommunernes egeninteresse i registrets oplysninger ikke har været tilstrækkelig til at sikre en god datakvalitet.

Erhvervs- og Boligstyrelsen vil dog undersøge nærmere, i hvilket omfang indførelsen af sanktionsmuligheder over for kommunerne kan styrke datakvaliteten. Erhvervs- og Boligstyrelsen vil gennemføre en nærmere analyse af bl.a. kommunernes egeninteresse i en korrekt og tidstro registrering. Dette vil ske i 2004 gennem en interessentanalyse, der afdækker de enkelte interessenters behov. Behovet for at indføre sanktionsmuligheder over for kommuner, der ikke løser de pålagte opgaver, vil blive overvejet.

57. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at kommunerne ikke har hjemmel til at aflægge kontrolbesøg hos en boligejer med henblik på at kontrollere, om ejerens oplysninger er korrekte. I de gældende regler er der alene hjemmel til at idømme en bøde på 2.000 kr., hvis det på anden må-

de opdages, at ejeren har tilsidesat sin oplysningspligt eller afgivet urigtige oplysninger. I øvrigt er der, så vidt vides, aldrig idømt en bøde. I den forbindelse er tillige bemærket, at bødestraffen på 2.000 kr. har været uændret, siden BBR blev etableret i 1977.

Erhvervs- og Boligstyrelsen har oplyst, at der i dag ikke er lovhjemmel til kontrolbesøg hos boligejere. Der kan ifølge styrelsen næppe være tvivl om, at en direkte hjemmel vil have en vis virkning. Erhvervs- og Boligstyrelsen vil på baggrund af en interessentanalyse, der gennemføres i 2004, vurdere behovet for en lovhjemmel til kontrolbesøg. I den forbindelse vil Erhvervs- og Boligstyrelsen endvidere vurdere, hvorvidt en skærpet bødestraf over for borgerne kan være det element, der i større omfang bidrager til, at borgerne overholder deres forpligtelser med henblik på at indberette til BBR.

58. Rigsrevisionen har endvidere forespurgt styrelsen, om der er overvejelser om at etablere lovhjemmel inden for BBR-loven med henblik på fastsættelse af revisionsbestemmelser og øgede muligheder for kontrol af kommunernes drift.

Det er Erhvervs- og Boligstyrelsens vurdering, at problemerne med ukendt eller dårlig datakvalitet især relaterer sig til oplysninger, som ejere meddelte til brug for registrets etablering, og som endnu ikke er kontrolleret af kommunen, men også til de bygningsændringer, som ejere gennemfører uden byggesagsbehandling og til kommunens byggesagsbehandling.

Det er styrelsens opfattelse, at en mere præcis ansvars- og opgavefordeling i relation til BBR vil kunne resultere i en væsentlig bedre datakvalitet. Som tidligere anført, består BBR i dag i princippet af 271 kommunale delregistre. Registret kan derfor ikke forenkles, forbedres eller udvikles uden udbredt konsensus mellem staten og kommunerne, hvilket både har vist sig at være en relativt tung og tidskrævende proces. Økonomi- og Erhvervsministeriet vil derfor undersøge mulighederne for at ændre BBR's status.

I den forbindelse finder styrelsen, at det vil være særdeles relevant at overveje etablering af yderligere lovhjemmel inden for BBR-loven om fx revisionsbestemmelser eller mulighed for kontrol af kommunernes drift. Erhvervs- og Boligstyrelsen vil i forbindelse med strukturændringen

af BBR overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte bestemmelser om revision, herunder forvaltningsrevision af kommunernes drift af BBR.

Ud over de statslige krav har Erhvervs- og Boligstyrelsen arbejdet med tanker om IT-arkitekturen for hele ejendomsdataområdet. I den forbindelse er det spørgsmålet, om BBR mest hensigtsmæssigt skal fortsætte som decentrale kommunale registre eller omstruktureres til et statsligt register i stil med CPR. Med henblik på udformning af det fremtidige aftalegrundlag med kommunerne om BBR vil Erhvervs- og Boligstyrelsen undersøge muligheden for at skærpe reglerne omkring sanktionsmuligheder og revisionsbestemmelser mv. med henblik på at højne datakvaliteten i BBR.

59. Økonomi- og Erhvervsministeriet har siden overtagelsen af ansvaret for BBR taget forskellige initiativer med henblik på at forbedre datakvaliteten. Såfremt datakvaliteten ikke bliver tilfredsstillende inden for en kortere årrække, bør ministeriet tage supplerende initiativer.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at hovedparten af de initiativer, der blev lovet i cirkulæret fra 1996, endnu ikke er gennemført mere end 7 år efter. Rigsrevisionen har bl.a. bemærket, at de planlagte retningslinjer for kommunernes kvalitetskontrol af ajourføringsoplysningerne først vil blive udsendt i 2006. Det er på denne baggrund Rigsrevisionens vurdering, at Boligministeriets indsats frem til 2001 ikke var tilfredsstillende.

Fra 2001 overgik ansvaret for BBR til Økonomi- og Erhvervsministeriet. Rigsrevisionen har noteret sig, at ministeriet er i gang med at følge op på udestående initiativer fra 1996, og at ministeriet herudover har iværksat en række yderligere tiltag for at forbedre datakvaliteten. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Økonomi- og Erhvervsministeriets initiativer vil sikre en række tiltrængte forbedringer af datakvaliteten. En endelig vurdering af, om datakvaliteten bliver fuldt tilfredsstillende, kræver dog en grundlæggende analyse af fejlenes art, antal og betydning. Undersøgelsen har også vist, at en række af initiativerne, herunder det nye BBR-system, først træder i kraft primo 2006.

Undersøgelsen har vist, at ministeriets tilsyn først og fremmest er baseret på dialog og samarbejde med de kommunale parter. Dette finder Rigsrevisionen positivt. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Økonomi- og Erhvervs-

ministeriet inden for de givne rammer bør søge at gennemføre et mere aktivt tilsyn med driften og datakvaliteten i BBR. Det kunne fx ske ved, at ministeriet indgik aftaler om indsendelse af relevante rapporter fra den kommunale revision, gennemførte tværkommunale stikprøvekontroller af datakvaliteten og indgik aftaler med kommunerne om indsendelse af dokumentation eller redegørelser for tilrettelæggelse af BBR-driften eller gennemførelse af kontrol.

Sammenfattende finder Rigsrevisionen, at Økonomi- og Erhvervsministeriet nu bør kortlægge arten, antallet og betydningen af fejlene i BBR, ligesom ministeriet inden for de givne rammer bør søge at gennemføre et mere aktivt tilsyn med driften og datakvaliteten i BBR. Samlet skal dette give grundlag for en vurdering af, om de allerede iværksatte initiativer er tilstrækkelige og hensigtsmæssige.

Såfremt datakvaliteten ikke bliver tilfredsstillende inden for en kortere årrække, bør ministeriet tage supplerende initiativer.

Rigsrevisionen, den 27. april 2004

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen

Bilag 1

Oversigt over gældende administrative forskrifter for BBR pr. 1. marts 2004

Nummer, dato og titel på gældende administrative forskrifter vedrørende BBR
Cirkulære nr. 6 af 6. januar 1977 om etablering af bygnings- og boligregistrering
Cirkulære nr. 195 af 23. oktober 1978 om bygnings- og boligregistrets drift og anvendelse
Cirkulære nr. 214 af 4. december 1979 om benyttelse af private virksomheder m.v. til behandlingsopgaver o.lign. i forbindelse med oplysninger fra bygnings- og boligregistret samt om overdragelse af bygnings- og boligregisteroplysninger til koncessionerede selskaber
Cirkulære nr. 214 af 15. december 1980 om privates adgang til oplysninger i bygnings- og boligregistret
Cirkulære nr. 14 af 11. februar 1986 om bygnings- og boligregistrets ajourføring og drift
Cirkulære nr. 51 af 14. april 1989 om effektivisering af anvendelsen af ejendomsdataregistrene og mulighederne for tilknytning af et digitalt kortgrundlag ved etablering af et krydsreferenceregister
Cirkulære nr. 57 af 19. april 1989 om registrering af kommuneplaner, lokalplaner, byfornyelsesbeslutninger, varmeplaner og andre offentligt retlige rådighedsindskrænkninger, der vedrører ejendomme beliggende i delområder af kommunen
Cirkulæreskrivelse nr. 4021 af 25. marts 1991 om indsamling af oplysninger om leje til brug for 19. alm. ejendomsvurdering
Cirkulære nr. 105 af 2. juli 1992 om videreudvikling af planregistret samt adgang til registreringer
Cirkulære nr. 106 af 2. juli 1992 om videreudvikling af Krydsreferenceregistret samt adgang til registreringer
Cirkulæreskrivelse nr. 4031 af 6. august 1992 om effektivisering af forvaltningsopgaver ved målrettet anvendelse af digitale kort og registre
Cirkulæreskrivelse nr. 165 af 22. august 1995 om 20. alm. ejendomsvurdering pr. 1. januar 1996
Cirkulæreskrivelse nr. 140 af 8. september 1996 om datakvaliteten i Bygnings- og Boligregistret (BBR)
Cirkulæreskrivelse nr. 89 af 27. maj 1998 om ajourføring af huslejeoplysninger i bygnings- og boligregistret (BBR) til brug ved den almindelige ejendomsvurdering pr. 1. januar 2000
Vejledning nr. 9628 af 31. december 1998 BBR-instruks
Bekendtgørelse nr. 860 af 28. september 2001 om adgangen til at modtage oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) samt oplysninger sammenstillet med flere ejendomsdataregistre m.v. og digitale kort
Cirkulære nr. 137 af 11. december 2002 om adresser
Bekendtgørelse nr. 1028 af 12. december 2002 om ejeres pligt til at give oplysninger til Bygnings- og Boligregistret (BBR)
Bekendtgørelse nr. 53 af 2. februar 2004 om henlæggelse af visse beføjelser på boligområdet til Erhvervs- og Boligstyrelsen samt om afskæring af klageadgang
Kilde: Retsinformation.