


Skatteministeriet

Notat

26. april 2019
J.nr. 2017 - 8438

Udbetalinger af børne- og ungedydelse til danske og udenlandske statsborgere 2008-16

I dette notat ses der nærmere på omfanget af udbetalt børne- og ungedydelse (børnecheck) i perioden 2008-16, herunder omfanget af udbetalinger til børn bosat uden for Danmark.¹

Udbetalinger af børnechecken er i det følgende opdelt efter modtagerens statsborgerskab (dansk/udenlandsk). Modtageren er typisk barnets mor.

De væsentligste konklusioner er:

- **Samlet udbetalt børnecheck:** De samlede udbetalinger af børnechecken (både i Danmark og til udlandet) er faldet fra ca. 16,0 mia. kr. i 2008 (2016-niveau) til 14,6 mia. kr. i 2016.
- **Udbetalt børnecheck til danske statsborgere:** Størstedelen af udbetalingerne går til danske statsborgere. I 2016 blev ca. 12,7 mia. kr. ud af 14,6 mia. kr. udbetalt til danske statsborgere.
- **Udbetalt børnecheck til udenlandske statsborgere:** I 2016 blev ca. 1,85 mia. kr. ud af 14,6 mia. kr. udbetalt til udenlandske statsborgere.
- **Samlet udbetalt børnecheck til børn uden for Danmark:** I 2016 blev der udbetalt ca. 242 mio. kr. i børnecheck til børn bosat uden for Danmark. Heraf blev 153 mio. kr. udbetalt til udenlandske statsborgere, mens 88 mio. kr. blev udbetalt til danske statsborgere.

Analysen vedrører perioden 2008-2016. Udbetaling Danmark, der administrerer udbetalingen af børne- og ungedydelse, gik i 2017 over til et nyt udbetalingsregister. Herved opstod et databrud, der ikke gør det muligt at opdatere analysen til senere år.

Udbetaling Danmark har udarbejdet en opgørelse til EU-kommissionen, hvoraf det fremgår, at der i 2018 skete udbetaling for ca. 269 mio. kr. i sager omfattet af Europa-Parla-

¹ Notatet er en opdatering af notatet *Børnecheck til vandrende arbejdstagere*, Skatteministeriet 2015. Der er dog foretaget en række metodemæssige ændringer, jf. bilag 3, hvorfor tallene ikke kan sammenlignes.

mentets og Rådets forordning EF nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger. Heraf skete der udbetaling for ca. 218 mio. kr. til børn bosat i EU uden for Danmark.

Der sker herudover udbetalinger, der ikke er omfattet af forordningen, til ydelsesmodtagere i Danmark for børn i udlandet, fx hvis barnet opholder sig i udlandet som led i et uddannelsesforløb.

Udbetaling Danmarks opgørelse er på niveau med Skatteministeriets analyse, der som nævnt ikke kan opdateres. Fremtidige opgørelser på området vil i stedet tage udgangspunkt i Udbetaling Danmarks opgørelser.

I det følgende uddybes de enkelte konklusioner. Samtidig bemærkes det, at der siden 2016 er gennemført en række ændringer af retten til at få udbetalt børnecheck, som rækker ud over den betragtede periode. Blandt andet er retten til den fulde børnecheck i dag betinget af, at personerne har haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i 6 år inden for de seneste 10 år. Tidligere kunne der udbetales fuld børnecheck efter 2 års beskæftigelse eller bopæl i Danmark.

Udviklingen i de samlede udbetalinger og antal modtagere

I 2016 blev der udbetalt ca. 14,6 mia. kr. i børnecheck. Det er et fald i forhold til 2008, hvor udbetalingerne udgjorde ca. 16,0 mia. kr. (2016-niveau), *jf. figur 1*. En stor del af denne udvikling kan henføres til, at antallet af børn har været faldende i perioden.

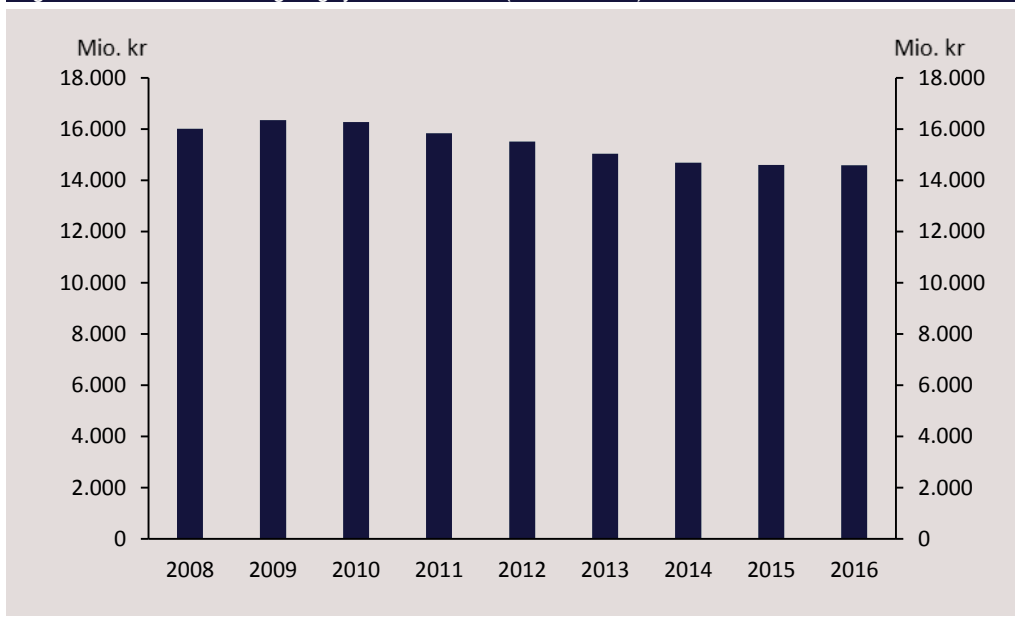
Derudover kan de større årlige fald i udbetalingerne i årene 2011-14 hovedsageligt henføres til regelændringer, særligt mindrereguleringen af ydelsen i årene 2011-13 med tilsammen 5 pct.-point. En mindre del af faldet i udbetalingerne fra 2010 til 2011 kan endvidere henføres til, at der med virkning fra 2011 blev indført et loft over børnechecken. Loftet blev ophævet igen med virkning fra 2012.

Endelig kan faldet fra 2013 til 2014 især henføres til, at der med virkning fra 2014 blev indført en indkomstaftapning af ydelsen, hvilket skønnes at have reduceret de årlige udbetalinger fra og med 2014 med i størrelsesordenen 250 mio. kr.

Der blev endvidere fra 2012 indført et optjeningsprincip, således at retten til den fulde børnecheck var betinget af bopæl eller beskæftigelse i Danmark i 2 år inden for de seneste 10 år. I perioden fra 1. januar 2013 til 1. september 2015 gjaldt optjeningsprincippet ikke for flygtninge. Optjeningsprincippet har dog begrænsede provenumæssige konsekvenser set i forhold til de samlede udbetalinger.²

² Med virkning fra 1. januar 2018 er kravet om tilknytning til Danmark for at opnå ret til den fulde ydelse hævet fra 2 års bopæl eller beskæftigelse til 6 års bopæl eller beskæftigelse inden for de seneste 10 år.

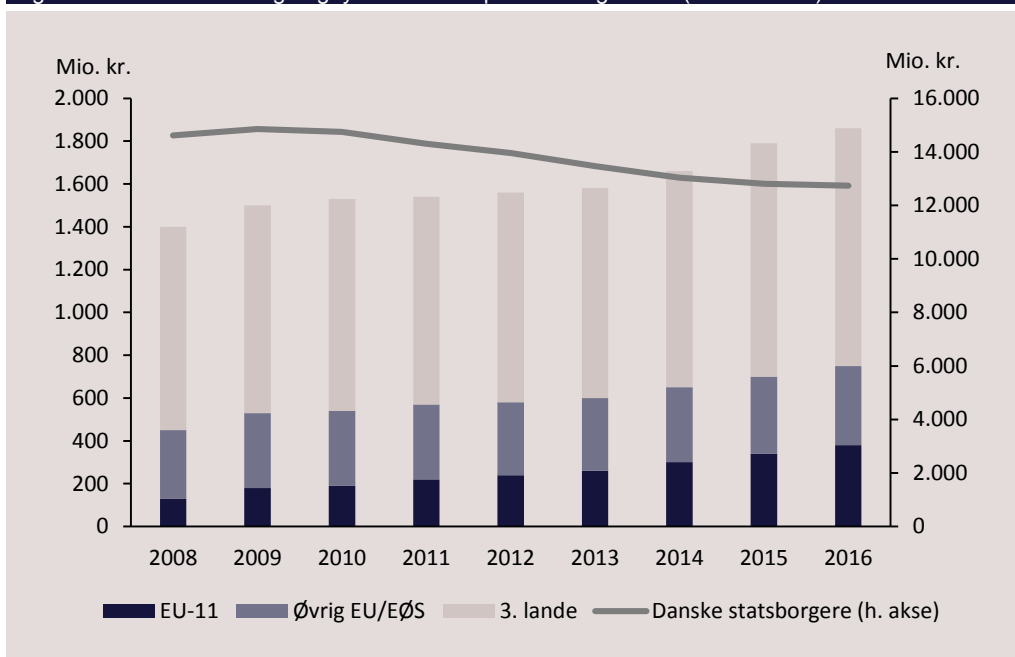
Figur 1. Udbetalt børne- og ungeydelse 2008-16 (2016-niveau)



Kilde: Egne beregninger. Tallene bag figuren fremgår af bilagstabel 1.

De samlede udbetalinger kan deles op på hhv. danske og udenlandske statsborgere. Langt størstedelen af udbetalingerne går til modtagere og børn med dansk statsborgerskab. Danske statsborgere modtog i 2016 således 12,7 mia. kr. i børnecheck, *jf. figur 2*. I perioden 2008-16 var udbetalingerne til danske statsborgere størst i 2009 med ca. 14,9 mia. kr. (2016-niveau), hvorefter det har været faldende hvert år.

Figur 2. Udbetalt børne- og ungeydelse fordelt på statsborgerskab (2016-niveau)



Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark. Tallene bag figuren fremgår af bilagstabel 1.

En relativ mindre del af de samlede udbetalinger går til modtagere med udenlandsk statsborgerskab. I 2016 blev der udbetalt ca. 1,85 mia. kr. til modtagere med udenlandsk statsborgerskab. Heraf blev der udbetalt ca. 380 mio. kr. til modtagere med statsborgerskab i EU-11, som dækker over en række øst- og centraleuropæiske lande.

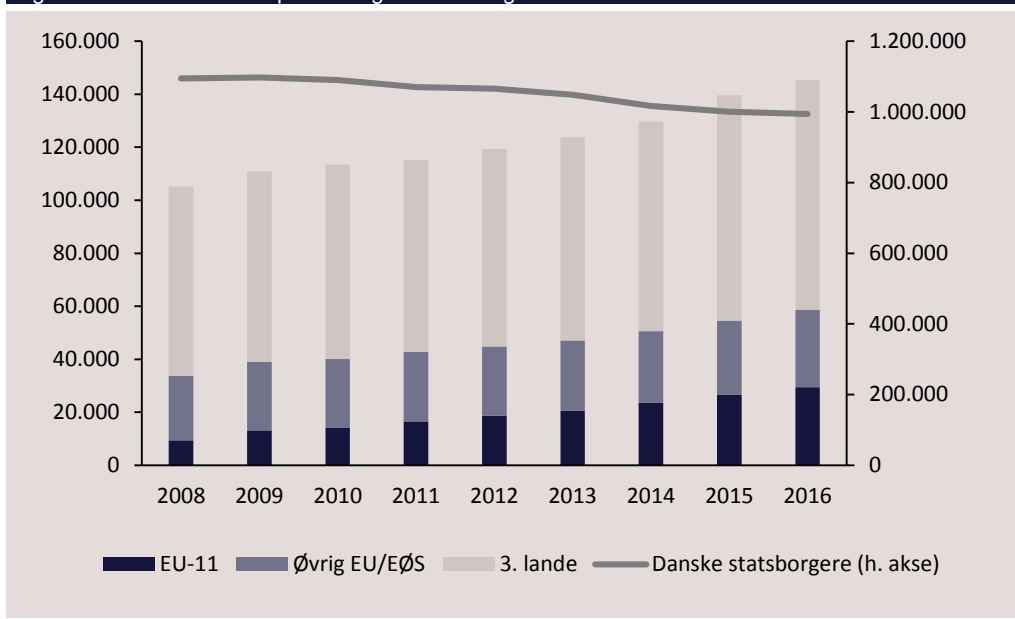
Udbetalingerne til udenlandske modtagere er generelt steget de senere år. Det afspejler blandt andet, at der er kommet mere udenlandsk arbejdskraft til Danmark i den betragtede periode, herunder fra en række øst- og centraleuropæiske lande.

Børnechecken udbetales som udgangspunkt til én af barnets forældre. Oftest er det barnets mor, som er modtageren. Nedenfor beskrives udviklingen i *antal børn med børnecheck* tilknyttet modtagerens statsborgerskab.

I 2016 var der ca. 1.140.000 børn, hvis forældre fik udbetalt børnecheck, *jf. figur 3*. Langt størstedelen – ca. 995.000 børn – havde forældre med dansk statsborgerskab.

Langt hovedparten af de udenlandske statsborgere er personer, der har været i Danmark gennem flere år, og som samtidig er fuldt skattepligtige til Danmark. Det skønnes, at ca. 40 pct. er gift eller samlevende med en dansk statsborger.

Figur 3. Antal børn fordelt på modtagers statsborgerskab



Anm.: Antal børn er omregnet til helårspersoner.

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark. Tallene bag figuren fremgår af bilagstabel 3.

Udbetaling til børn bosat uden for Danmark

Der kan udbetales børnecheck til forældre, hvis børn ikke bor i Danmark. Det er primært tilfældet, hvis en forælder fra et EU/EØS-land eller Schweiz har beskæftigelse i Danmark, mens barnet har bopæl i et andet EU/EØS-land eller Schweiz.

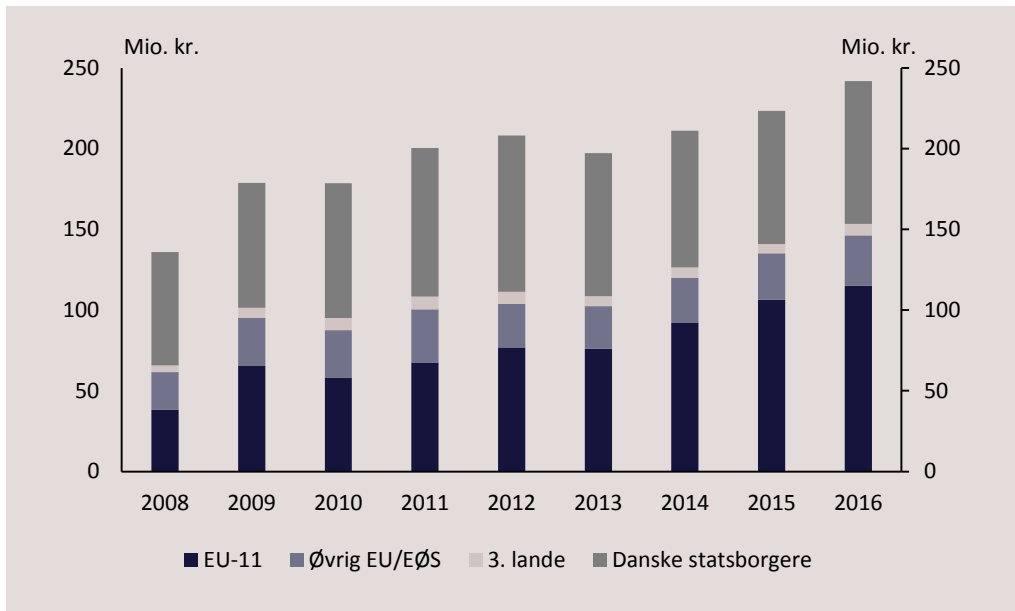
Det skønnes, at der i 2016 samlet set blev udbetalt ca. 242 mio. kr. (2016-niveau) i børnecheck til børn bosat i et andet EU/EØS-land eller i Schweiz, *jf. figur 4*.

Zoomes der ind på danske statsborgere med børn i udlandet, blev der i 2016 udbetalt ca. 88 mio. kr. i børnecheck, mens der blev udbetalt ca. 153 mio. kr. til udenlandske statsborgere med børn i udlandet.

Der har i perioden været en stigning i udbetalingerne til børn af udenlandske statsborgere. En stor del af stigningen fandt sted fra 2008 til 2009, hvilket skyldes, at der i forbindelse med EU's østudvidelse i 2004 var en overgangsperiode med visse restriktioner for arbejdstilladelse. Disse blev gradvist lempet og endeligt udfaset d. 1. maj 2009.³ Næsten hele stigningen kan henføres til et øget antal modtagere med bopæl i Danmark, *jf. bilagstabel 4*.

³ Optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser, Udvalg om Udlændinges ret til velfærdsydelser, marts 2011, p. 51.

Figur 4. Børne- og ungeydelse til børn bosat uden for Danmark fordelt på modtageres statsborgerskab (2016-niveau)

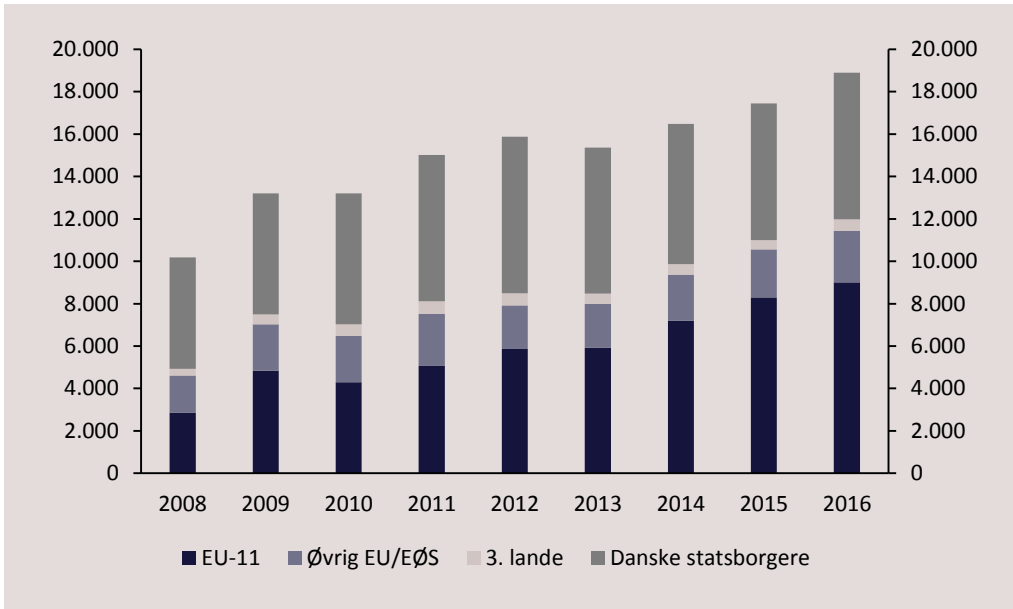


Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark. Tallene bag figuren fremgår af bilagstabel 4.

Den stigende tendens til udbetalinger af ydelse til børn bosat uden for Danmark målt i kroner er sket til trods for, at der i perioden har været en nedregulering af satserne med 5 pct. samt indførelse af hhv. indkomstaftapning og et optjeningsprincip. Målt i antal berørte børn eller modtagere er der derfor tale om en procentvis større stigning. Der blev i 2016 udbetalt børnecheck til ca. 18.900 børn bosat uden for Danmark. Heraf kan ca. 6.900 børn henføres til modtagere med dansk statsborgerskab og ca. 12.000 børn til modtagere med udenlandsk statsborgerskab.

Siden 2008 har der været en stigning på ca. 8.700 børn, heraf ca. 1.700 med dansk statsborgerskab og ca. 6.100 fra EU-11. Den største stigning fandt sted i 2009 med 3.000 børn. Derefter har der været tale om en forholdsvis jævn stigning år for år, bortset fra 2013, hvor antallet faldt en anelse, *jf. figur 5*.

Figur 5. Antal børn bosat uden for Danmark med børne- og ungeydelse, fordelt på modtagerens statsborgerskab



Anm.: Antal børn er omregnet til helårspersoner.

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark. Tallene bag figuren fremgår af bilagstabel 6.

Bilag 1. Regler for børne- og ungeydelsen siden 2008

Børne- og ungeydelsen udbetales efter lov om en børne- og ungeydelse af Udbetaling Danmark til forældre, der har børn under 18 år, hvis betingelserne for at modtage børnecheck er opfyldt.

Børneydelsen udbetales kvartalsvis for børn fra 0-14 år, mens ungeydelsen til de 15-17 årige udbetales månedligt. Ydelsen udbetales som hovedregel til moren og gives første gang for det hele kvartal efter det kvartal, hvori barnet er født. I den måned, hvor barnet fylder 18 år, udbetales en forholdsmæssig andel af en månedlig ydelse, der svarer til antallet af dage fra månedens begyndelse til og med fødselsdagen i forhold til antallet af dage i måneden. Ydelsen er differentieret efter fire aldersgrupper, hvor 0-2 årige får den højeste ydelse, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Satser for børne- og ungeydelse 2008-18

Kr., årets niveau	Børneydelse (udbetales kvartalsvis)			Ungeydelse (udbetales månedligt)
	0-2 år	3-6 år	7-14 år	15-17 år
2008	14.156/16.159 ¹	12.792	10.064	10.064
2009	16.428	13.004	10.232	10.232
2010	16.988	13.448	10.580	10.580
2011	16.992	13.452	10.584	10.584
2012	17.064	13.500	10.632	10.632
2013	17.196	13.608	10.716	10.716
2014	17.616	13.944	10.980	10.980
2015	17.772	14.076	11.076	11.076
2016	17.880	14.148	11.136	11.136
2017	17.964	14.220	11.184	11.184
2018	18.024	14.268	11.232	11.232

Anm.: Til og med 2010 blev ydelsen betegnet børnefamilieydelse, og ydelsen for de 15-17 årige blev udbetalt kvartalsvis.

1: I 2008 blev satsen for de 0-2 årige forhøjet med 500 kr. pr. kvartal med virkning fra 3. kvartal.

Børnefamilieydelse

Ydelsen blev til og med 2010 betegnet som børnefamilieydelse og blev for alle aldersgrupper udbetalt kvartalsvis. Fra og med 2011 ændredes betegnelsen til børne- og ungeydelse, hvor børneydelsen vedrører de 0-14 årige og ungeydelsen vedrører de 15-17 årige. Samtidig blev ungeydelsen omlagt til en månedlig ydelse.

Regulering

Satserne for børne- og ungeydelsen reguleres med udviklingen i Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks i året 2 år forud for udbetalingsåret.

I årene 2011-13 blev ydelsen gradvist reduceret med 5 pct. I 2011 blev ydelsen beskåret med 1,3 pct., hvilket i praksis betød, at den opregulering med 1,3 pct., der skulle være foretaget pr. 1. januar 2011 efter de hidtidige regler, ikke fandt sted. I 2012 og 2013 skete

der en yderligere beskæring af reguleringen i hvert af årene med 1,9 pct.-point i forhold til den normale regulering.

Loft i 2011

Med virkning fra 2011 blev der indført et loft over børne- og ungeydelsen på 35.000 kr. pr. modtager. I 2011 blev ydelsesmodtagere dog kompenseret med 2/3 af nedsættelsen som følge af loftet og i 2012 med 1/3 af nedsættelsen. Dertil kom, at nedsættelsen som følge af loftet maksimalt måtte udgøre 12.000 kr. i 2011 stigende til 30.000 kr. i 2019.

Loftet blev afskaffet med virkning fra 2012.

Optjeningsprincip

Ifølge optjeningsprincippet er retten til den fulde børne- og ungeydelse betinget af, at personerne har haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i seks år inden for de seneste 10 år forud for den periode, som udbetalingen af børne- og ungeydelse vedrører. Retten til ydelsen optjenes gradvis, således at der efter seks års bopæl eller beskæftigelse i riget vil være ret til den fulde ydelse.

Optjeningsprincippet blev indført med virkning fra 2012. Fra 1. januar 2013 blev flygtninge undtaget fra optjeningsprincippet, og med virkning fra 1. september 2015 genindførtes optjeningsprincippet for flygtninge. Med virkning fra 1. januar 2018 blev optjeningsperioden hævet fra to til seks år.

For personer omfattet af forordning EF nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger gælder et sammenlægningsprincip. Det indebærer, at en person der har tilbagelagt bopæls-, forsikrings- eller beskæftigelsesperioder i et andet EU/EØS-land eller Schweiz, kan medregne disse perioder, når der tages stilling til, om optjeningsprincippet er opfyldt.

Betingelserne skal være opfyldt den første dag i den periode, som den enkelte udbetaling af børne- og ungeydelsen vedrører.

Indkomstaftapning

Fra 2014 indkomstaftappes børne- og ungeydelsen. Dermed nedsættes ydelsen med et beløb svarende til 2 pct. af grundlaget for topskat, hvis dette grundlag hos modtageren af ydelsen i det pågældende indkomstår overstiger et bundfradrag på 765.800 kr. (2018-niveau).

For ægtefæller sker aftapningen på baggrund af begge ægtefællers indkomst. Hvis begge ægtefæller har et topskattegrundlag på over bundfradraget på 765.800 kr., beregnes nedsættelsen derfor på baggrund af summen af beløbene hos hver af ægtefællerne, som overstiger 765.800 kr. Hvis kun den ene ægtefælle har et topskattegrundlag på over 765.800 kr., beregnes nedsættelsen på baggrund af 2 pct. af den del, der overstiger de 765.800 kr.

Aftrapningen for enlige og ugifte samlevende sker på baggrund af ydelsesmodtagers indkomst, hvis grundlaget for topskat hos modtageren det pågældende indkomstår overstiger et bundfradrag på 765.800 kr. (2018-niveau).

Standsnings af børne- og ungeydelsen

Fra 1. juli 2006 blev det muligt at standse udbetalingen af børne- og ungeydelsen til forældremyndighedsindehavere, hvis kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at en manglende efterlevelse af et forældrepålæg skal have den virkning, at børne- og ungeydelsen ikke skal udbetales. I 2011 blev standsningen udvidet til også at gælde i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om manglende efterlevelse af pligten til uddannelse, beskæftigelse eller anden aktivitet for de 15-17-årige samt manglende opfyldelse af pligten som forældre til at lade deres barn deltage i en sprogvurdering og eventuel sprogstimulering. Afgørelsen træffes for ét kvartal ad gangen.

Fra 2017 er indført regler om ophør af børne- og ungeydelsen, hvis politiet træffer afgørelse om inddragelse af ydelsesmodtagerens pas, fordi der er grund til at antage, at ydelsesmodtageren i udlandet deltager i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed eller andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod det offentlige orden.

Derudover indgår det som del af politiske aftaler om bekæmpelse af parallelsamfund, at børne- og ungeydelsen skal kunne standses, såfremt kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om standsning af ydelsen på grund af 15 pct. ulovligt skolefravær eller derover i ét kvartal eller i tilfælde af, at et læringstilbud til 1-årige børn i udsatte boligområder ikke følges.

Deling af børne- og ungeydelsen

Regeringen indgik – sammen med alle Folketingets partier – den 27. marts 2017 aftale om, at børne- og ungeydelsen skal udbetales med halvdelen til hver af forældrene fra 2020. Hvis forældrene ikke bor sammen, vil de som udgangspunkt også få udbetalt halvdelen af ydelsen hver, uanset forældrenes indkomst.

Ikke-samlevende forældre vil imidlertid kunne vælge, at hele ydelsen udbetales til én af dem, hvis de er enige om det. Hvis forældrene ikke er enige, kan den ene af forældrene anmode om udbetaling af hele ydelsen, hvis det ved en samværsafgørelse kan dokumenteres, at barnet er mindst 9 ud af 14 dage hos denne forælder.

Samtidig er det aftalt at individualisere indkomstafttrapningen, så grundlaget herfor er den enkelte ydelsesmodtagers individuelle indkomstforhold. Det vil betyde, at der ikke længere vil være forskel på indkomstafttrapningen for ægtefæller og ugifte samlevende.

Forslaget om lighedeling af børne- og ungeydelsen fremgår af lovforslag L 224 (2018-19).

Bilag 2. Vandrende arbejdstagers ret til børnecheck

Der redegøres i afsnit 1 for de relevante regelsæt for vandrende arbejdstagere og i afsnit 2 for regelgrundlaget for adgangen til børne- og ungeydelse.

1. Grundlæggende EU-regler

Danmark har med sit medlemskab af EU tilsluttet sig tre grundlæggende retsakter, der har betydning for vandrende arbejdstagers ret til ydelser:

- Forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed i EU (Forordning EF nr. 492/11), som hører under Beskæftigelsesministeriets ressort, fastslår bl.a., at vandrende arbejdstagere har ret til samme sociale fordele som danske arbejdstagere, *jf. afsnit 1.1.*
- Forordningen om koordination af EU-landenes sociale sikringsordninger (Forordning EF nr. 883/04), som ligeledes hører under Beskæftigelsesministeriets ressort, giver bl.a. mulighed for at eksportere kontante ydelser og mulighed for at medregne beskæftigelses- og bopælsperioder fra andre medlemslande til opfyldelse af evt. karenperioder, *jf. afsnit 1.2.*
- Opholdsdirektivet, som hører under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort, fastlægger betingelserne for, hvornår EU-borgere kan færdes og opholde sig lovligt i andre medlemslande, *jf. afsnit 1.3.*

En kontantydelse kan i EU-rettens forstand have karakter af en social fordel eller det mere snævre begreb en social sikringsydelse. Alle ydelserne er sociale fordele, men kun sociale sikringsydelser er omfattet af de detaljerede koordineringsregler i forordning EF nr. 883/04. Børnechecken er en social sikringsydelse.

1.1 Sociale fordele

Arbejdskraftens frie bevægelighed (Forordning EF nr. 492/11) giver vandrende EU/EØS-arbejdstagere og deres familiemedlemmer ret til samme sociale fordele som indenlandske (fastboende) arbejdstagere. Forordningen er en konkretisering af Traktatens regler om fri bevægelighed for arbejdstagere. Heraf følger bl.a. adgang til sociale ydelser.

Baggrunden for dette er primært et ønske om at sikre borgere i EU/EØS-landene og Schweiz reelle muligheder i forhold til at bevæge sig mellem landene uden at risikere at miste ret til sociale fordele, herunder sociale ydelser.

Retten til ligebehandling opstår, når der er indtrådt arbejdstagerstatus. Der er ikke nogen fast grænse for dette, og det afhænger af en konkret vurdering. Det afgørende er, om der er tale om faktisk og reel beskæftigelse.

1.2. Sociale sikringsydelser

Europa-Parlamentets og Rådets forordning EF nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger koordinerer EU/EØS-lande og Schweiz' regler om social sikring for personer, der udnytter retten til fri bevægelighed. Der er ikke krav i EU-retten om, at de enkelte ydelser skal indrettes eller finansieres på en bestemt måde.

Det er til gengæld et grundlæggende krav, at man som borger i et EU/EØS-land eller Schweiz ikke må miste ret til ydelser ved at bevæge sig mellem disse lande. Der gælder et krav om ligebehandling.

Familieydelse (børne- og ungeydelse og børnetilskud), arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge er eksempler på sociale sikringsydelser. En ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles uden nogen individuel og skønsommæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører et af de ydelsesområder, som udtrykkeligt er anført i forordningen. Koordineringen af sociale sikringsydelser har hjemmel i EU-traktaten, og området har været reguleret siden 1958.

Forordningen bygger på principperne om ligebehandling, sammenlægning af perioder samt eksportabilitet.

Ligebehandling

Ligebehandlingsprincippet sikrer, at statsborgere i en medlemsstat i relation til adgangen til sociale sikringsydelser stilles lige med statsborgere i den medlemsstat, i hvilken de er bosat eller beskæftiget. Det gælder omvendt også, at de skal bidrage til den ordning, de er dækket af (fx indbetaling af bidrag til ATP). Forordningen medfører, at fx krav om statsborgerskab eller bopæl i medlemslandet i de nationale sikringsordninger (fx krav om barnets bopæl i Danmark) ikke kan gøres gældende over for de personer, der er omfattet af forordningen.

Ligebehandlingsprincippet indebærer desuden et forbud mod både direkte og indirekte diskrimination, fx ved at opstille tildelingskriterier, som et medlemslands egne statsborgere lettere kan opfylde end andre EU/EØS-borgere eller borgere fra Schweiz.

Sammenlægningsprincippet

Sammenlægningsprincippet sikrer, at personer ikke mister rettigheder, fordi de flytter til en anden medlemsstat eller får arbejde i en anden medlemsstat. Den nye medlemsstat skal herefter ved vurdering af, om der er optjent ret til en ydelse, foretage sammenlægning med perioder, der er tilbagelagt efter et andet EU/EØS-lands eller Schweiz' lovgivning.

Eksportabilitetsprincippet

Eksportabilitetsprincippet indebærer, at de sociale sikringsydelser kan udbetales på en anden medlemsstats område. Princippet går ud på at sikre de berettigede mod indtægtsstab som følge af flytning til eller ophold i en anden medlemsstat end den, hvorfra ydelsen udbetales.

For familieydelse er det udtrykkeligt fastsat i forordning EF nr. 883/04, at de kan udbetales, selvom barnet bor i et andet EU/EØS-land eller i Schweiz.

1.3. Ret til ophold

EU/EØS-borgeres ret til ophold i Danmark er reguleret ved direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet). Opholdsdirektivet er implementeret i dansk ret.

EU-statsborgere har uden at have ret til ydelser ret til frit at tage ophold i Danmark for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt pas eller identitetskort.

EU-statsborgere har ret til ophold i mere end tre måneder, hvis den pågældende enten er arbejdstager eller selvstændigt erhvervsdrivende. Der er endvidere ret til ophold som selvforsørgende, hvis den pågældende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system. Der er desuden ret til ophold i mere end tre måneder, hvis EU-statsborgeren læser på en videregående uddannelse eller ungdomsuddannelse. I den forbindelse stilles der også krav om, at den pågældende råder over sådanne indtægter eller midler til sit underhold, at den pågældende ikke kan antages at blive en byrde for det offentlige.

2. Regelgrundlag for EU/EØS-borgeres adgang til børne- og ungedydelse

Børne- og ungedydelsen er som nævnt i afsnit 1 en social sikringsydelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning EF nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger. EU/EØS-borgere eller borgere fra Schweiz omfattet af forordningen er således også berettiget til børne- og ungedydelse, hvis de har bopæl i landet, og i øvrigt opfylder de danske nationale betingelser for at være berettiget til ydelsen, dog undtaget betingelserne om fuld skattepligt og barnets ophold her i landet.

EU/EØS-borgere eller borgere fra Schweiz er tillige berettiget til ydelsen, hvis de bor i et andet EU/EØS-land eller Schweiz, men er beskæftiget i Danmark og opfylder kravet til "en ikke-marginal" beskæftigelse. I Danmark fortolkes det i praksis sådan, at man som lønmodtager har mindst 9 timers arbejde om ugen og som selvstændig har mindst 18,5 timers arbejde om ugen. Dette gælder også, selvom barnet ikke opholder sig her i landet. Udbetalingen sker fra den 1. i måneden, efter arbejdet er begyndt, og hvis retten ophører efter fx 6 ugers beskæftigelse, skal udbetalingen standses igen ved udgangen af en måned.

Er Danmark primært land efter forordningen, skal Danmark udbetale den fulde ydelse. Dette vil være tilfældet, når den ene forælder arbejder i Danmark, mens barnet bor i et andet EU/EØS-land eller Schweiz, og den forælder, barnet bor hos, ikke arbejder. Hvis borgeren har en beskæftiget ægtefælle i barnets bopælsland indenfor EU/EØS-området eller Schweiz, skal Danmark som sekundært land alene udbetale forskellen mellem det beløb, ægtefællen har krav på fra dette land, og den danske ydelse.

Bilag 3. Data og metode

Analysen er baseret på lovmodelldata for perioden 2008-16 og oplysninger fra Udbetaling Danmark (UDK) for perioden 2013-16. Formålet er at belyse

- a) det samlede niveau (inkl. herboende) for udbetalingen opdelt på statsborgerskab og
- b) udbetalinger til børn bosat uden for Danmark opdelt på statsborgerskab og bopælsland (Danmark/uden for Danmark).

UDK har ændret i udbetalingsregistret fra og med 2017, hvilket har medført et databrud, som også slår igennem i lovmodelldata, der er et udtræk af UDK's register. Det har derfor ikke været muligt at opdatere analysen med sammenlignelige tal for 2017.

1. Lovmodelldata 2008-16

Lovmodellens data er baseret på individoplysninger om udbetaling af børne- og ungeydelse i 4. kvartal det enkelte år. Data giver mulighed for at tilknytte en lang række oplysninger om personerne, fx alder, køn, statsborgerskab og eventuel ægtefælles statsborgerskab.

Der anvendes en stikprøve på 33 pct. af personer bosat i Danmark ultimo året. Stikprøven omfatter udover personerne i stikprøven (hovedpersoner) også øvrige personer i samme husstand (bipersoner). Denne stikprøve omfatter opregnet godt 99 pct. af udbetalingerne af børne- og ungeydelse. Der er derudover til dette brug dannet en supplerende stikprøve på 33 pct. af begrænset skattepligtige med det formål at medtage personer med beskæftigelse, men ikke bopæl, i Danmark.⁴

Data indeholder *ikke* præcise oplysninger om, at en modtager får xx kr. i ydelse for et barn bosat uden for Danmark. Data indeholder oplysninger om modtagere og børn, og i de tilfælde, hvor der ikke er børn tilknyttet til en modtager, kan der være tale om, at barnet bor i udlandet.

I langt de fleste tilfælde kan barn og modtager forholdsvis enkelt matches, da barnet typisk bor i samme husstand som modtageren af ydelsen. I de tilfælde, hvor barn og modtager ikke bor sammen, er det ikke i alle tilfælde muligt at sammenkoble de to. Det skyldes, at der er tale om en stikprøve, så selv om modtageren er med i stikprøven, er barnet det ikke nødvendigvis. I de tilfælde, hvor barnet ikke er bosiddende i Danmark, er det under ingen omstændigheder med i data.

Lovmodelldata indeholder dermed den begrænsning, at der er et antal ydelsesmodtagere, hvor de relevante børn ikke kan findes via match. En del af disse – men ikke alle – vil befinde sig i udlandet. Det er muligt med et statistisk match at skønne over andelen af børn, der befinder sig i Danmark henholdsvis udlandet, samt om ydelsesmodtagerens nationalitet, men der er ikke tale om et eksakt match. Der er en vis usikkerhed på denne tilgang.

Der er et mindre databrud i perioden, idet oplysninger om ydelsens størrelse i 2008 og 2009 er tilknyttet modtageren, mens de fra og med 2010 er tilknyttet børnene. Det spiller ind i de nævnte problemer med at matche modtager og børn.

⁴ Hovedparten af, men ikke alle, de begrænset skattepligtige har bopæl uden for Danmark.

Oplysningerne om børne- og ungeydelsen vedrører som nævnt udbetalinger i 4. kvartal. Disse udbetalinger er baseret på de berørte personers forhold pr. 1. oktober, mens de øvrige oplysninger i lovmodelldata er statusoplysninger ultimo året. Det kan medføre unøjagtigheder i opgørelsen, fx hvis et barn bor sammen med sin mor pr. 1. oktober, men ikke pr. 31. december.

Der er ikke i lovmodelldata oplysninger om årets øvrige kvartaler, og eventuel sæsonvariation opfanges således ikke, hvilket især kan være relevant, når fokus er på vandrede arbejdstagere.

For modtagere bosat uden for Danmark er der ikke oplysninger om bopælsland, men alene om statsborgerskab.

Lovmodelldata giver således mulighed for at belyse omfanget af børnecheck til alle modtagere opdelt på nationalitet. Til gengæld er der en vis usikkerhed på omfanget af ydelser til børn i udlandet samt især på opdeling af, om modtageren bor i Danmark eller i udlandet.

2. Data fra Udbetaling Danmark 2013-16

UDK udarbejder årligt en opgørelse over antal modtagere af børnecheck (og børnetilskud) samt for antal børn og omfanget af ydelserne. Opgørelserne er fordelt på dels nationalitet (dansk statsborgerskab/ikke dansk statsborgerskab) og dels bopælsland på et detaljeret niveau. Til brug for denne analyse har UDK udarbejdet supplerende oplysninger, hvor nationaliteten er opdelt på 10 lande og regioner.

Der er tale om en summarisk opgørelse i tabelform, der omfatter et helt kalenderår. Det vil sige, at en modtager, der fx kun får ydelse i ét kvartal, regnes med som 1 modtager på samme måde som en person, der får ydelse hele året.

Data fra UDK giver dermed relativt gode muligheder for at belyse omfanget af børnecheck til modtagere, der ikke bor i Danmark samt at nedbryde dette på bopælsland og statsborgerskab. Data giver også god mulighed for at belyse det samlede omfang af børnecheck til modtagere, der bor eller har beskæftigelse i Danmark, men hvor børnene bor uden for Danmark. Til gengæld er der ikke umiddelbart mulighed for at nedbryde sidstnævnte på statsborgerskab eller bopælsland.⁵

For et relativt stort antal børn er der ikke oplysning om modtagerens statsborgerskab eller bopælsland.

3. Anvendelse af data fra både lovmodellen og Udbetaling Danmark

De to kilder har forskellige struktur og forskellige oplysninger, men der er - til trods for de nævnte udfordringer med match i lovmodellens stikprøve - generelt god overensstemmelse mellem de to kilder angående det samlede niveau målt i kroner for udbetalinger for børn bosat uden for Danmark.

⁵ UDK har til behandlingen af de konkrete sager oplysninger om barnets bopælsland, herunder oplysninger om hvorvidt den anden forælder modtager tilsvarende ydelser fra barnets bopælsland, men dette fremgår ikke af registeroplysningerne.

Til gengæld er der ikke helt overensstemmelse mellem kilderne, når det opgøres, om modtagerne bor i eller uden for Danmark, jf. (b) ovenfor. Således er niveauet for modtagere bosat i Danmark 5-10 pct. højere i UDK-data end i lovmodelldata, og tilsvarende lavere for modtagere bosat uden for Danmark. De største afvigelser er, at der ifølge UDK-data er færre med især polsk, svensk eller tysk statsborgerskab, der modtager ydelse og opholder sig uden for Danmark, end tilfældet er i lovmodelldata. Omvendt er der ifølge UDK flere modtagere med dansk statsborgerskab, der opholder sig uden for Danmark, end der er ifølge lovmodelldata.

Dette synes at indikere en systematisk forskel mellem kilderne i registreringen af, om modtagerne opholder sig i eller uden for Danmark. Det har ikke været muligt at identificere årsagen til denne forskel.

Dette er væsentligt, da den afvigelse, der er mellem data fra UDK og lovmodelldata i de overlappende år 2013-15, anvendes til at korrigere beregningerne på lovmodelldata for 2008-12, hvor der ikke er sammenlignelige UDK-tal. Dermed kan tallene sammenlignes over hele perioden. Reelt medfører korrektionen, at der i lovmodelldata vedrørende 2008-12 ændres en række personer fra værende bosat uden for Danmark til bosat i Danmark.

Sammenfattende vurderes, at opgørelsen af *det samlede niveau* målt i kroner for udbetalinger af ydelse for børn bosat uden for Danmark er forholdsvis præcis. Tilsvarende vurderes opdeling på statsborgerskab at være forholdsvis sikker, mens der er usikkerhed på, om modtageren bor i eller uden for Danmark.

Forskellen i opgørelsesperioden, hvor data fra UDK vedrører hele året, mens lovmodelldata alene vedrører udbetalinger i 4. kvartal, nødvendiggør en omregning fra antal berørte til antal helårsmodtagere og antal helårsbørn. Dvs. at modtagere, der kun får ydelse i fx ½ år alene regnes som ½ helårsmodtager. Omregningen er sket ved på et aggregeret niveau at omregne den udbetalte ydelse målt i kroner til antal helårsbørn ud fra den gennemsnitlige børnecheck pr. barn, hvis børnene fordeler sig ligeligt i alle årgange.

Bilagstabel 1. Udbetalt børne- og ungeydelse fordelt på statsborgerskab

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
<i>Mio. kr. (2016-niveau)</i>									
Danske statsborgere	14.610	14.850	14.750	14.300	13.960	13.460	13.030	12.810	12.730
Ikke danske statsborgere	1.400	1.500	1.530	1.540	1.560	1.590	1.660	1.790	1.860
- heraf fra EU-11	130	180	190	220	240	260	300	340	380
- heraf fra øvrige EU/EØS	320	350	350	350	340	340	350	360	370
- heraf fra 3. lande	950	970	990	970	980	980	1.010	1.090	1.110
I alt	16.020	16.360	16.290	15.840	15.520	15.040	14.690	14.600	14.590
<i>Fordeling (pct.)</i>									
Danske statsborgere	91,2	90,8	90,6	90,3	89,9	89,4	88,7	87,8	87,2
Ikke danske statsborgere	8,8	9,2	9,4	9,7	10,1	10,6	11,3	12,2	12,8
- heraf fra EU-11	0,8	1,1	1,2	1,4	1,6	1,7	2,1	2,3	2,6
- heraf fra øvrige EU/EØS	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,6
- heraf fra 3. lande	6,0	6,0	6,1	6,1	6,3	6,5	6,9	7,5	7,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1: For 2016 er totalen endelig, mens underopdelingen på statsborgerskab er foreløbig.

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark.

Bilagstabel 2. Antal modtagere af børne og ungeydelse fordelt på statsborgerskab

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
<i>Antal</i>									
Danske statsborgere	630.200	634.000	630.900	621.100	619.500	610.400	593.400	584.400	581.100
Ikke danske statsborgere	55.100	59.700	61.900	63.800	66.600	69.900	73.700	79.000	82.200
- heraf fra EU-11	6.200	8.800	9.600	11.100	12.600	13.700	15.800	17.700	19.300
- heraf fra øvrige EU/EØS	13.700	14.800	14.900	15.100	15.000	15.400	15.700	16.000	16.800
- heraf fra 3. lande	35.200	36.000	37.300	37.700	39.100	40.800	42.300	45.300	46.100
I alt	685.300	693.700	692.700	684.900	686.200	680.300	667.100	663.400	663.300
<i>Fordeling (pct.)</i>									
Danske statsborgere	92,0	91,4	91,1	90,7	90,3	89,7	88,9	88,1	87,6
Ikke danske statsborgere	8,0	8,6	8,9	9,3	9,7	10,3	11,1	11,9	12,4
- heraf fra EU-11	0,9	1,3	1,4	1,6	1,8	2,0	2,4	2,7	2,9
- heraf fra øvrige EU/EØS	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5
- heraf fra 3. lande	5,1	5,2	5,4	5,5	5,7	6,0	6,3	6,8	7,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Antal modtagere er omregnet til helårspersoner.

1: For 2016 er totalen endelig, mens underopdelingen på statsborgerskab er foreløbig.

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark.

Bilagstabel 3. Antal børn, som der ydes børne- og ungeydelse for, fordelt på modtagerens statsborgerskab

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹	2015	2016
<i>Antal</i>									
Danske statsborgere	1.094.800	1.097.400	1.090.100	1.070.300	1.065.700	1.048.700	1.016.800	1.000.100	994.500
Ikke danske statsborgere	105.200	111.000	113.400	115.200	119.300	123.800	129.700	139.600	145.500
- heraf fra EU-11	9.400	13.100	14.200	16.500	18.700	20.500	23.500	26.700	29.500
- heraf fra øvrige EU/EØS	24.300	25.900	25.900	26.200	26.100	26.600	27.100	27.900	29.200
- heraf fra 3. lande	71.500	71.900	73.300	72.500	74.500	76.700	79.100	85.000	86.700
I alt	1.200.000	1.208.400	1.203.500	1.185.500	1.185.000	1.172.500	1.146.500	1.139.700	1.140.000
<i>Fordeling (pct.)</i>									
Danske statsborgere	91,2	90,8	90,6	90,3	89,9	89,4	88,7	87,8	87,2
Ikke danske statsborgere	8,8	9,2	9,4	9,7	10,1	10,6	11,3	12,2	12,8
- heraf fra EU-11	0,8	1,1	1,2	1,4	1,6	1,7	2,1	2,3	2,6
- heraf fra øvrige EU/EØS	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,6
- heraf fra 3. lande	6,0	6,0	6,1	6,1	6,3	6,5	6,9	7,5	7,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Antal børn er omregnet til helårspersoner.

1: Det store fald i antallet af børn i 2014 skyldes bl.a., at der blev indført indkomstaftapning af børnechecken med virkning fra 2014

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark.

Bilagstabel 4. Udbetalt børne- og ungeydelse til børn bosat uden for Danmark fordelt på modtagerens statsborgerskab

Mio. kr. (2016-niveau)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
<i>Modtager bosat i Danmark</i>									
Danske statsborgere	13	12	12	15	19	18	15	19	21
Ikke danske statsborgere	45	69	62	69	80	85	100	117	126
- heraf fra EU-11	31	52	47	55	65	70	84	98	105
- heraf fra øvrige EU/EØS	13	18	14	14	16	16	16	19	21
- heraf fra 3. lande	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	58	81	74	84	99	103	116	136	148
<i>Modtager ikke bosat i Danmark</i>									
Danske statsborgere	57	66	71	77	78	70	69	64	67
Ikke danske statsborgere	21	32	33	39	31	24	26	24	27
- heraf fra EU-11	7	14	11	13	12	6	8	8	10
- heraf fra øvrige EU/EØS	10	12	15	19	11	11	12	10	10
- heraf fra 3. lande	4	6	7	8	8	6	7	6	7
I alt	78	98	104	116	109	94	96	88	94
<i>Alle</i>									
Danske statsborgere	70	77	84	92	97	89	85	83	88
Ikke danske statsborgere	66	101	95	108	111	109	126	141	153
- heraf fra EU-11	38	65	58	68	77	76	92	106	115
- heraf fra øvrige EU/EØS	23	30	29	33	27	26	28	29	31
- heraf fra 3. lande	4	6	7	8	8	6	7	6	7
I alt	136	179	179	200	208	197	211	223	242

1: For 2016 er totalen samt opdeling på bosat/ikke bosat i Danmark endelig, mens underopdelingen på statsborgerskab er foreløbig.

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark.

Bilagstabel 5. Antal modtagere af børne- og ungeydelse til børn bosat uden for Danmark fordelt på modtagerens statsborgerskab

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
<i>Modtager bosat i Danmark</i>									
Danske statsborgere	590	540	550	680	880	850	710	840	960
Ikke danske statsborgere	1.990	3.190	2.930	3.280	3.960	4.300	4.980	5.680	6.050
- heraf fra EU-11	1.430	2.420	2.270	2.620	3.200	3.510	4.200	4.800	5.080
- heraf fra øvrige EU/EØS	560	770	660	660	750	790	790	880	960
- heraf fra 3. lande	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	2.580	3.730	3.480	3.960	4.840	5.150	5.690	6.520	7.010
<i>Modtager ikke bosat i Danmark</i>									
Danske statsborgere	2.560	3.000	3.140	3.460	3.590	3.290	3.180	2.910	3.020
Ikke danske statsborgere	890	1.450	1.540	1.830	1.470	1.140	1.240	1.100	1.260
- heraf fra EU-11	320	640	520	610	600	330	420	420	510
- heraf fra øvrige EU/EØS	410	540	710	890	550	540	560	450	440
- heraf fra 3. lande	170	270	310	330	320	270	260	230	300
I alt	3.450	4.450	4.680	5.300	5.060	4.430	4.420	4.020	4.280
<i>Alle</i>									
Danske statsborgere	3.140	3.530	3.690	4.150	4.470	4.150	3.890	3.760	3.980
Ikke danske statsborgere	2.880	4.640	4.470	5.110	5.420	5.440	6.230	6.780	7.310
- heraf fra EU-11	1.740	3.060	2.790	3.230	3.800	3.840	4.620	5.220	5.600
- heraf fra øvrige EU/EØS	970	1.320	1.370	1.550	1.310	1.330	1.350	1.340	1.400
- heraf fra 3. lande	170	270	310	330	320	270	260	230	300
I alt	6.020	8.170	8.160	9.260	9.890	9.590	10.110	10.540	11.290

Anm.: Antal modtagere er omregnet til helårspersoner.

1: For 2016 er totalen samt opdeling på bosat/ikke bosat i Danmark endelig, mens underopdelingen på statsborgerskab er foreløbig.

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark.

Bilagstabel 6. Antal børn bosat uden for Danmark, som der ydes børne- og ungeydelse for, fordelt på modtagerens statsborgerskab

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
<i>Modtager bosat i Danmark</i>									
Danske statsborgere	980	870	920	1.130	1.460	1.420	1.210	1.450	1.670
Ikke danske statsborgere	3.340	5.120	4.570	5.160	6.140	6.640	7.810	9.140	9.860
- heraf fra EU-11	2.340	3.830	3.510	4.110	4.950	5.430	6.550	7.650	8.190
- heraf fra øvrige EU/EØS	1.010	1.290	1.070	1.050	1.190	1.210	1.260	1.490	1.660
- heraf fra 3. lande	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	4.320	5.990	5.490	6.290	7.600	8.060	9.020	10.590	11.520
<i>Modtager ikke bosat i Danmark</i>									
Danske statsborgere	4.270	4.850	5.250	5.750	5.930	5.480	5.400	4.990	5.240
Ikke danske statsborgere	1.590	2.370	2.450	2.950	2.360	1.830	2.060	1.860	2.120
- heraf fra EU-11	520	1.000	790	950	910	500	650	650	810
- heraf fra øvrige EU/EØS	750	910	1.110	1.420	880	850	900	770	760
- heraf fra 3. lande	320	460	550	590	570	480	510	440	550
I alt	5.860	7.220	7.710	8.710	8.300	7.310	7.460	6.860	7.360
<i>Alle</i>									
Danske statsborgere	5.250	5.720	6.170	6.890	7.390	6.900	6.610	6.440	6.910
Ikke danske statsborgere	4.930	7.490	7.030	8.110	8.500	8.470	9.870	11.000	11.970
- heraf fra EU-11	2.860	4.830	4.300	5.060	5.860	5.930	7.200	8.300	9.000
- heraf fra øvrige EU/EØS	1.750	2.200	2.180	2.470	2.060	2.060	2.160	2.260	2.430
- heraf fra 3. lande	320	460	550	590	570	480	510	440	550
I alt	10.190	13.200	13.200	15.000	15.890	15.370	16.480	17.450	18.880

Anm.: Antal børn er omregnet til helårspersoner.

1: For 2016 er totalen samt opdeling på bosat/ikke bosat i Danmark endelig, mens underopdelingen på statsborgerskab er foreløbig.

Kilde: Egne beregninger på data fra lovmodellen og Udbetaling Danmark.