

Digitalisering i den offentlige forvaltning og følgerne for grænsependlerne på arbejdsmarkedet i det dansk-tyske grænseland



Region Sønderjylland-Schleswig, Regionskontor & Infocenter, Lyren 1, 6330 Padborg
Tel. + 45 74 67 05 01, Fax + 45 74 67 05 21, www.pendlerinfo.org
www.region.dk www.region.de, www.kulturfokus.dk www.kulturfokus.de
Juli 2016

Digitalisering i den offentlige forvaltning og følgerne for grænsependlerne på arbejdsmarkedet i det dansk-tyske grænseland

Moderne, omkostningseffektiv og fremtidsorienteret kommunikation og eGovernance er slagord, som ofte benyttes i forbindelse med digitaliseringen i den offentlige forvaltning, som har nydt stadig større fremme især i Danmark. Denne brug af digitale kommunikationskanaler på grundlag af lovbestemmelser er meget tæt forbundet med en centralisering af myndigheder og deres kompetenceområder og fører i praksis til, at offentlige forvaltningsformodet omkostningstunge, personlige betjening af borgerne skæres væk.

Særlige brugere som eksempelvis udenlandske arbejdstagere og navnlig grænsependlere står ofte over for problemer, som beskrives i det følgende. Det er Region Sønderjylland-Schleswigs erklærede mål at være med til at sikre, at der bliver lyttet til arbejdstagerne på det grænsenære arbejdsmarked i den dansk-tyske region og til deres problemer.

Sammenstød mellem kulturer – både i forhold til borgere og myndigheder

Ved landegrænser bliver sproglige, kulturelle og administrative forskelle særligt tydelige. På grund af forskellige lovgivningsmæssige rammer og traditioner for servicering af borgerne har der udviklet sig egne forvaltningskulturer, som igen har affødt forventninger, krav og erfaringer hos borgerne. Grænsependlere har derfor altid været tvunget til at sætte sig ind i nabolandets system og lære, hvordan forvaltningen tænker og handler dér. Det er særligt udtalt i forhold til den digitaliserede forvaltningsskik, hvor ufleksible indholdsmæssige rammer og tekniske grænser ikke åbner mulighed for 'specialløsninger' for denne gruppe arbejdstagere.

Digital forvaltning og kommunikation mellem borgere, myndigheder og virksomheder

Kommunikationen mellem myndigheder og borgere har i princippet skullet foregå digitalt siden 2015. Allerede et år tidligere blev elektronisk kommunikation mellem myndigheder og virksomheder obligatorisk. Til det formål stiller staten en digital signeringsmulighed til rådighed for både borgere, udlændinge og virksomheder, såfremt visse betingelser er opfyldt, i form af NemID. Denne sikkerhedsløsning, som kun skal oprettes én gang og omfatter en slags transaktionsnummerliste, gør det muligt at logge sig ind på forskellige portaler og legitimere sig digitalt med adgangsdatene. Samtidig er der koblet en digital og sikret postkasse (e-Boks eller den digitale post) til systemet, som myndigheder sender meddelelser, afgørelser og attester til. Offentligt ansatte modtager eksempelvis således nu kun deres lønseddel digitalt i denne postkasse. Private tjenesteudbydere får også mulighed for at benytte denne kommunikationsmulighed, og den digitale signatur NemID giver ligeledes adgang til netbank.

Centralisering af myndigheder – kompetencer og ansvarsområder samles

Digitaliseringen af forvaltningspraksis går hånd i hånd med en centralisering af myndighederne. Her er der ikke længere plads til personlig rådgivning af borgerne. Kommunikationen skal blot ske via e-mail eller telefonhotline. Derved skabes der et billede af en 'virtuel' myndighed, hvor borgerne ikke længere har deres personlige sagsbehandler, men forskellige fra gang til gang.

Den derved tilstræbte ensartede og omkostningsbesparende sagsbehandling er et erklæret mål med denne strukturering.

Hver borger sit nummer – CPR som grundlag for den digitale forvaltning af grænsependlere

Alle, der er født i Danmark, får et CPR-nummer (Det Centrale Personregister), som følger dem resten af livet og entydigt beskriver deres identitet. Alle borgere af udenlandsk herkomst, som er tilmeldt folkeregisteret i Danmark, får ligeledes et CPR-nummer. For næsten alle forvaltningsanliggenders vedkommende danner dette nummer grundlag for den administrative praksis, da næsten alle systemer benytter det som ordningskriterium og administrativt udgangspunkt. Uden CPR-nummer er det således hverken muligt at låne en bog på biblioteket eller for en arbejdsgiver at udarbejde en ansættelseskontrakt med tilhørende lønafregning. CPR-nummeret tildeles af bopælskommunen ved registrering. Dette sker meget hurtigt og udgør stort set ingen problemer i praksis.

Grænsependlere, dvs. personer der arbejder i Danmark, men f.eks. bor i Tyskland, får efter ansøgning og fremlæggelse af dokumentation for et ansættelsesforhold i Danmark et lignende nummer i form af et skattepersonnummer. Det danner på samme måde grundlag for alt det, som måtte kræves i forbindelse med et ansættelsesforhold og de tilhørende forvaltningsanliggender (skat, social sikring). Skattepersonnummeret tildeles af SKAT efter ansøgning. Fremsættes ansøgningen pr. post eller digitalt (usikret, men kompliceret), kan der opstå længere ventetid, som kan have stor negativ indvirkning på forberedelsen af et ansættelsesforhold og på, om det kommer i stand.

Adgang til digitale forvaltningssystemer

Hvis man vil have NemID, skal man møde personligt op på kommunens Borgerservice eller søge om det gennem en bank. Det vil blive tjekket, om man har rudimentært kendskab til dansk, og der stilles desuden krav om vitterlighedsvidner.

For adgang til SKAT's portal på www.skat.dk og den digitale Tast Selv-løsning kan der foruden NemID også benyttes TastSelvKode som adgangskode. Det er relativt uproblematisk at søge om den hos SKAT, som så sender den pr. post til adressen i bopælslandet.

Ansøgning om ydelser og fremsendelse af data

Kommunikation med myndigheder er i praksis ensbetydende med forskellige administrative procedurer, herunder at skrive og modtage ansøgninger, at fremskaffe og fremsende attester, at afgive erklæringer, at fremsende afgørelser eller at indgive klager.

På området for social sikring har grænsependlere typisk brug for det særlige sundhedskort, en blanket E 106 og det blå EU-sygesikringskort (EHIC). Desuden skal der eventuelt søges om børne-/ungeydelse eller pension. De danske regler foreskriver, at der skal søges om sygedagpenge digitalt.

På skatteområdet skal der søges om skattepersonnummer én gang, den årlige forskudsopgørelse skal rettes til og selvangivelsen udfyldes.

Typiske problemer og barrierer

Mangfoldighed, kompleksitet og usikkerhed

Digital kommunikation og myndighedskontakt er uvant især for tyske arbejdstagere og giver anledning til en høj grad af usikkerhed. Selv relativt enkle ting, som man tidligere selv har ordnet gentagne gange, som f.eks. at udfylde selvangivelse, fører til en lang række henvendelser til Infocentret. Ofte ønsker man bare at få bekræftet, at man har gjort det rigtigt.

Desuden gør den store udviklingsdynamik de mange digitale tilbud nærmest uoverskuelige. Portaler og løsninger med enslydende navne forvirrer de berørte og skaber usikkerhed, herunder også hos rådgivningsinstanser, som beskæftiger sig professionelt med disse systemer. Som eksempler kan her nævnes Feriekonto.dk, Feriepengeinfo.dk og Feriepenge.dk. Tilbuddenes kompleksitet gør det endnu vanskeligere at forstå, da administrative procedurer ofte kræver eller lægger op til handling fra både arbejdstagerens og arbejdsgiverens side. De skildrede udfordringer kan kun løses, hvis der stilles informationer og hjælp til rådighed i større omfang.

Skattepersonnummer

Grænsependlere skal søge om et skattepersonnummer hos SKAT. Det kan gøres digitalt og fungerer generelt godt. Men ifølge reglerne må SKAT desværre først udlevere dette nye nummer otte dage før planlagt påbegyndelse af en beskæftigelse. Det fører i praksis til, at andre vigtige skridt som ansøgning om sygesikring eller bare det at få udarbejdet ansættelseskontrakter bliver forsinket, da disse ting kræver et skattepersonnummer.

Adgang

Grænsependlere får først NemID, når de har fået tildelt et skattepersonnummer. Der lægges meget forskellige vurderinger til grund for, hvornår man behersker dansk tilstrækkeligt, hvilket fører til stor usikkerhed og i givet fald afskærer arbejdstagere fra at kunne benytte systemerne. Da myndighederne ikke accepterer et tysk legitimationsdokument (pas eller legitimationskort) alene, skal et vitterlighedsvidne bekræfte, at ansøgeren henvender sig personligt.

Funktionalitet

De fleste digitale systemer tilbydes på dansk, hvilket generelt er en sproglig udfordring for udenlandske arbejdstagere. De fagsproglige karakteristika og de forskellige systemer gør det ofte meget vanskeligt at benytte dem korrekt uden nærmere informationer.

Ud over problemer med at forstå et system, som ofte adskiller sig meget fra det, man er vant til i hjemlandet, hersker der også en anden forvaltningskultur, som stiller andre spørgsmål til sammenhænge og udløser meget differerende administrative procedurer. Grundet manglende erfaring har mange tyske arbejdstagere samtidig generelt ikke tillid til digitale løsninger og den upersonlige behandling af forvaltningsanliggender. Tyske arbejdstagere er også traditionelt skeptiske over for digitale løsninger, da beskyttelsen af personlige oplysninger og behandlingen af personlige data traditionelt fylder mere i den offentlige debat i Tyskland, end det er tilfældet Danmark. Afslutningsvis skal det nævnes, at det ikke er alle systemer, der tager hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for udenlandske arbejdstagere og her i særdeleshed for

grænsependlere. Som eksempel kan nævnes systemet Pensionsinfo.dk, som også lægger en fuld folkepension til grund for grænsependlere, selv om de i reglen ikke har mulighed for at opnå den. Desuden beskrives arbejdsmarkedspensioner som værende skattepligtige i Danmark, hvilket kun gælder for personer, der bor i Danmark. Der er således en risiko for, at der bliver spredt forkerte oplysninger, hvilket kan få katastrofale følger særligt i forhold til pensions spørgsmål.

Attesteringer

Digitale løsninger forudsætter tidssvarende internetadgang, som ikke er givet overalt i Tyskland. Mobil brug af data er heller ikke muligt alle steder og ofte forbundet med meget høje roamingudgifter for grænsependlere. Uden bopæl i Danmark er det meget svært at indgå en dansk mobilaftale, og det medfører under alle omstændigheder dobbeltudgifter. Arbejdstagere, som på grund af alder eller uddannelsesniveau ganske enkelt ikke har en computer eller ikke har edb-kendskab, må ikke tilsidesættes. Især pensionister har ofte vanskeligt ved at bruge digitale løsninger.

Mange myndigheder har oprettet hotlines. 0800-numrene til myndigheder, som er meget udbredt i Tyskland, kan dog ikke benyttes fra udlandet. Og så vanskeliggøres det hele yderligere af, at der stort set ikke bliver oplyst direkte telefonnumre længere.

Følger

Er det stadigvæk attraktivt at arbejde i nabolandet?

Arbejdstagere, som ikke kan bruge det digitale forvaltningssystem på grund af manglende adgang eller store sproglige begrænsninger, diskrimineres. Omstændelig og langsommelig behandling på den traditionelle måde via post kan medføre problemer i forhold til frister. I den forbindelse er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at overskue følgerne af de planlagte ændringer hos Post Danmark. Eksempelvis foreligger sundhedskort ikke rettidigt før et lægebesøg, eller ændringsmeddelelser med relevans for familieydelse bliver lagt for sent ind i systemet, hvilket fører til forkerte beregninger og således en øget administrativ byrde. Men frem for alt bidrager negative erfaringer og sager til, at det bliver mindre attraktivt at arbejde i nabolandet, og at grænsearbejdet får et negativt image. Dette forhold må modvirkes.

Region Sønderjylland-Schleswigs arbejde

I årevis har Regionskontor & Infocenter registreret stigende rådgivningstal. En ikke uvæsentlig del af henvendelserne går på problemer med at få adgang til den digitale forvaltning eller anvendelse heraf. Da stort set alle områder inden for skatteforvaltning og social sikring er berørt, har vejlederne opbygget en kompetence, som også kommer til udtryk i denne beskrivelse af udfordringerne. Samtidig kan der med afsæt i de mange tilbagemeldinger fra rådsøgende systematisk identificeres særlige vanskeligheder og foreslås problemløsninger. Tidligere har man dog beklageligvis set eksempler på, at den decentrale beslutningsstruktur og de mange involverede aktører ofte har gjort det meget vanskeligt at finde frem til en enkel løsning.

Hvad bør forbedres?

Erfaringerne fra det daglige rådgivningsarbejde og efterfølgende undersøgelser har vist, at den tiltagende og konkret praktiserede digitalisering af forvaltningssystemer giver anledning til grundlæggende problemer. Det er ovenud forståeligt, at alle grænsependlernes behov ikke kan blive dækket, og at der skal foretages en afvejning af indsats og udbytte samt af følgerne af tilpasninger for øvrige berørte. Målet og forpligtelsen til at sikre arbejdskraftens fri bevægelighed samt den europæiske lovgivning på området indebærer imidlertid en ikkediskriminerende mulighed for at kommunikere og forpligter medlemsstaterne til at acceptere ansøgninger inden for social sikring på alle EU's officielle sprog.

Med afsæt i praktiske erfaringer bør følgende forslag til forbedringer indgå i de respektive instansers overvejelser med henblik på at imødegå de skildrede udfordringer:

- Skattepersonnummer – Mulighed for tildeling af skattepersonnumre fra SKAT ind til 3 uger før påbegyndelse af en beskæftigelse.
- Information om telefonnumre og postadresser – Alle digitale tilbud bør allerede på første side have en klar henvisning til telefonkontakt (på tysk eller evt. engelsk samt hvilke sprog, der kan tales) og postadresse. Det bør fremhæves, at ansøgninger kan indsendes på andre sprog end dansk, og at der er mulighed for at kommunikere via almindelig post. Der må ikke vækkes det indtryk, at det digitale tilbud er det eneste alternativ.
- Forklaringer på tysk – Især for grænsependlere fra Tyskland er oplysninger og forklaringer på tysk en hjælp i det mindste indledningsvis. Det er SKAT's nyoprettede hjemmeside på tysk (www.skat.dk/deutsch) et godt eksempel på.
- Tjekke systemerne mhp. grænsependleruelighed – De mange nye digitale forvaltningsområder og den dynamiske udviklingsaktivitet har tilsyneladende bragt mindre grupper som udenlandske arbejdstagere og især grænsependlere ud af fokus. Det kunne derfor være ønskeligt at kende disse gruppers behov og undersøge, om nye tilbud fungerer i forhold til disse grupper.

Implementeringen af disse forslag kræver foruden vilje frem for alt ekspertise og ressourcer til eksempelvis at skabe rådgivnings- og informationstilbud, som kan imødegå udfordringerne. Mange af forslagene kan følges og implementeres af Region Sønderjylland-Schleswig. Dette kræver dog, at de politisk og administrativt kompetente instanser, som primært befinder sig på dansk side, viser sig lydhøre. Dette beror ud over den digitalisering af forvaltningen, som er særlig fremskreden i Danmark, især på det forhold, at størstedelen af grænsependlerne mellem Danmark og Tyskland arbejder nord for grænsen.