

Dato: 23. august 2019

## A-kassemedlemmer bliver ramt af bureaukrati omkring opholdskravet

### *Dette notat viser følgende:*

- Opholdskravet for ret til dagpenge fører til en lang sagsbehandlingstid for en række a-kassemedlemmer. De bliver dermed ramt af bureaukrati pga. loven, som trådte i kraft ved årsskiftet. Således har opholdskravet resulteret i, at 3.746 sager (ledighedserklæringer) i årets første syv måneder er overgået fra digital til en meget længere manuel behandling i a-kasserne. Reelt er der tale om flere sager, da der ikke er data fra tre a-kasser (ud af 24).
- De 3.746 sager/ledighedserklæringer svarer til 3,6 pct. af alle ledighedserklæringer, men sagerne er meget ulige fordelt mellem a-kasserne. I nogle a-kasser overgår helt op til 15 pct. af alle sager i enkelte måneder til manuel behandling *alene* på grund af opholdskravet.
- Mere end en tredjedel af de 3.746 sager (38 procent)<sup>1</sup> vedrører a-kassemedlemmer, som slet ikke er omfattet af opholdskravet. Det skyldes, at de har opholdt sig i et andet EU-/EØS-land og ikke i et tredjeland. Disse medlemmer bliver ramt af dokumentationsreglerne for opholdskravet. Det er a-kasserne, som skal skaffe den endelige dokumentation for ophold fra udenlandske myndigheder.
- Der er en utilfredsstillende lang svartid på de anmodninger om dokumentation, der sendes afsted fra a-kasserne til udenlandske myndigheder. *Hvis* myndighederne overhovedet svarer. Fx fremgår det, at 34 pct. af de anmodninger, der blev sendt i januar 2019, ikke var besvaret seks måneder senere. Det fremgår også, at de udenlandske myndigheder ikke er blevet hurtigere til at svare på anmodninger igennem perioden.
- Næsten hvert fjerde af de svar, som myndighederne i de andre EU-/EØS-lande sender til a-kasserne, kan reelt ikke bruges som dokumentation. Det skyldes bl.a., at svar-blanketterne ikke er udfyldt korrekt, eller at myndigheder har svaret, at de ikke kan/vil sende den dokumentation, der anmodes om.

#### Om notatet og tallene bag

*Danske A-kasser indsamler løbende data fra a-kasserne om; hvor mange ledighedserklæringer, der overgår til manuel behandling pga. opholdskravet; hvor mange anmodninger om dokumentation for ophold, a-kasserne sender til andre EU-/EØS-lande; hvor mange svar de modtager; og om disse svar opfylder dokumentationskravene. Dette notat er baseret på en analyse af disse data.*

<sup>1</sup> Tallet kan være højere, da der kan være EU-/EØS-sager, som endnu ikke er identificeret.

Analysen omfatter ikke data fra Krifas a-kasse og BUPL-A. ASE er ikke medlem af Danske A-kasser og derfor indgår data herfra heller ikke i analysen. Det vil sige, at dette notat er baseret på 82 procent af samtlige dagpengeforsikrede i Danmark. Det betyder, at tallene i dette notat for antal ledighedserklæringer m.m. er lavere, end de reelt er, hvis der var tal for alle a-kasser.

**I forhold til at notatet kun er baseret på 82 procent af a-kassernes samlede medlemstal og kun dækker syv måneder, vil helårsniveauet være godt det dobbelte af de tal, der fremgår af notatet.**

### 3.746 sager skal behandles manuelt på grund af opholdskravet

Tabel 1 viser, at 3.746 ledighedserklæringer er overgået til manuel behandling på grund af opholdskravet i årets første syv måneder. Det vil sige, at disse ledighedserklæringer er gået over til manuel behandling af en sagsbehandler i a-kassen, fordi de i den digitale behandling ikke umiddelbart opfylder de krav til ophold, der stilles for at opnå dagpengeret (dvs. registrering af ophold i Danmark i CPR-registeret i fem ud af de seneste 12 år).

Hermed har 3.746 a-kasemedlemmer ikke umiddelbart opfyldt opholdskravet ved ledighed. Nogle opfylder simpelthen ikke opholdskravet, mens andre vil vise sig at opfylde kravet, når a-kassen behandler sagen nærmere. Enten fordi de har opholdt sig i et andet EU-/EØS-land, eller fordi de er omfattet af én af undtagelserne for opholdskravet, fx ved udstationering i et tredjeland for en dansk arbejdsgiver.

De 3.746 ledighedserklæringer, der er overgået til manuel behandling, svarer til 3,6 pct. af *alle* de ledighedserklæringer, som a-kasserne har haft i årets første syv måneder. Der er dog stor forskel på, hvor mange af a-kassernes ledighedserklæringer, der overgår til manuel behandling. I nogle a-kasser overgår helt op til 15 pct. af alle sager i enkelte måneder til manuel behandling *alene* på grund af opholdskravet. Opholdskravet står således i vejen for den automatiserede og digitale behandling af tildelingen af dagpengerettigheder, som var én af grundforudsætningerne i dagpengereformen.

**Tabel 1: Ledighedserklæringer der overgår til manuel behandling pga. opholdskravet**

Måned	Antal ledighedserklæringer i alt i a-kassen i måneden:	Antal ledighedserklæringer der overgår til manuel behandling pga. opholdskravet:	Andel der overgår til manuel behandling pga. opholdskravet:
Januar	17.965	532	3,0%
Februar	11.981	467	3,9%
Marts	12.752	410	3,2%
April	11.614	407	3,5%
Maj	11.560	370	3,2%
Juni	20.102	864	4,3%
Juli	18.609	696	3,7%
I alt	104.583	3.746	3,6%

### Mere end en tredjedel af sagerne vedrører medlemmer, som ikke skal rammes af opholdskravet

Ud af de 3.746 sager, der er overgået til manuel behandling, har a-kasserne i 1.434<sup>2</sup> tilfælde sendt anmodninger til myndigheder i andre EU-/EØS-lande om dokumentation for ledige a-kassemedlemmers ophold i disse lande – for at sikre medlemmernes ret til dagpenge. Det betyder, at 38 pct. af sagerne drejer sig om a-kassemedlemmer, som opholdskravet slet ikke er rettet mod, da de har opholdt sig i et andet EU-/EØS-land og ikke i et tredjeland. Disse medlemmer bliver ramt af reglerne om at dokumentere deres ophold i et andet EU-/EØS-land. Det er a-kasserne, som *skal* skaffe den endelige dokumentation fra udenlandske myndigheder.

De resterende sager (62 procent)<sup>3</sup> vedrører a-kassemedlemmer, som er ramt af opholdskravet, medmindre de opfylder undtagelserne fra opholdskravet. Medlemmerne skal selv skaffe dokumentation for, at de er omfattet af en undtagelse. Der findes ikke et samlet tal for, hvor mange der har dokumenteret dette.

### Udenlandske myndigheder er lang tid om at svare – hvis de svarer

Tabel 2 viser, hvor stor en andel af de anmodninger, som a-kasserne har sendt til myndigheder i andre EU-/EØS-lande i de enkelte måneder, der ikke bliver besvaret i samme måned, måneden efter osv.

Fx fremgår det, at 34 pct. af de anmodninger, der blev sendt i januar 2019, ikke var besvaret seks måneder efter. Og fx var 60 pct. af de anmodninger, der blev sendt i april 2019, ubesvarede efter tre måneder.

Af tabellen ses også, at de udenlandske myndigheder ikke er blevet hurtigere til at besvare anmodninger igennem perioden.

**Tabel 2: Andel anmodninger, der ikke er besvaret**

Anmodninger sendt i:	I alt IKKE besvaret:						
	Samme måned	måneden efter	2 måneder efter	3 måneder efter	4 måneder efter	5 måneder efter	6 måneder efter
Januar	100%	88%	71%	59%	56%	37%	34%
Februar	95%	74%	62%	53%	44%	41%	
Marts	90%	71%	61%	51%	46%		
April	95%	77%	67%	60%			
Maj	96%	76%	68%				
Juni	97%	89%					

N=jan 41, feb 254, mar 263, april 386, maj 184, jun 195

<sup>2</sup> Tallet kan være højere, da der kan være EU-/EØS-sager, som endnu ikke er identificeret.

<sup>3</sup> Tallet kan være lavere, da der kan være EU-/EØS-sager, som endnu ikke er identificeret.

### Næsten hvert fjerde svar er ubrugeligt

Af Tabel 3 ses, at a-kasserne har fået svar på deres anmodninger til myndigheder i andre EU-/EØS-lande i 558 tilfælde. Det vil sige, at de i 39 pct. af alle sager har fået et svar.

Men af tabellen kan også ses, at a-kasserne i de 129 tilfælde slet ikke kan bruge svarene som dokumentation. Det skyldes bl.a., at blanketterne ikke er udfyldt korrekt, eller at myndighederne svarer, at de ikke kan/vil sende den dokumentation, der anmodes om. Det vil sige, at a-kasserne - udover en utilfredsstillende lang svartid eller manglende svar fra de udenlandske myndigheders side - oplever, at næsten hvert fjerde af de svar, der kommer, reelt er ubrugelige.

**Tabel 3: Anmodninger til og besvarelser fra andre EU-/EØS-lande om dokumentation for a-kassemedlemmers ophold i landet, januar til juli 2019**

Antal anmodninger fra a-kasserne til andre lande*	Antal besvarelser fra andre lande	Antal ubrugelige besvarelser
1.434	558	129

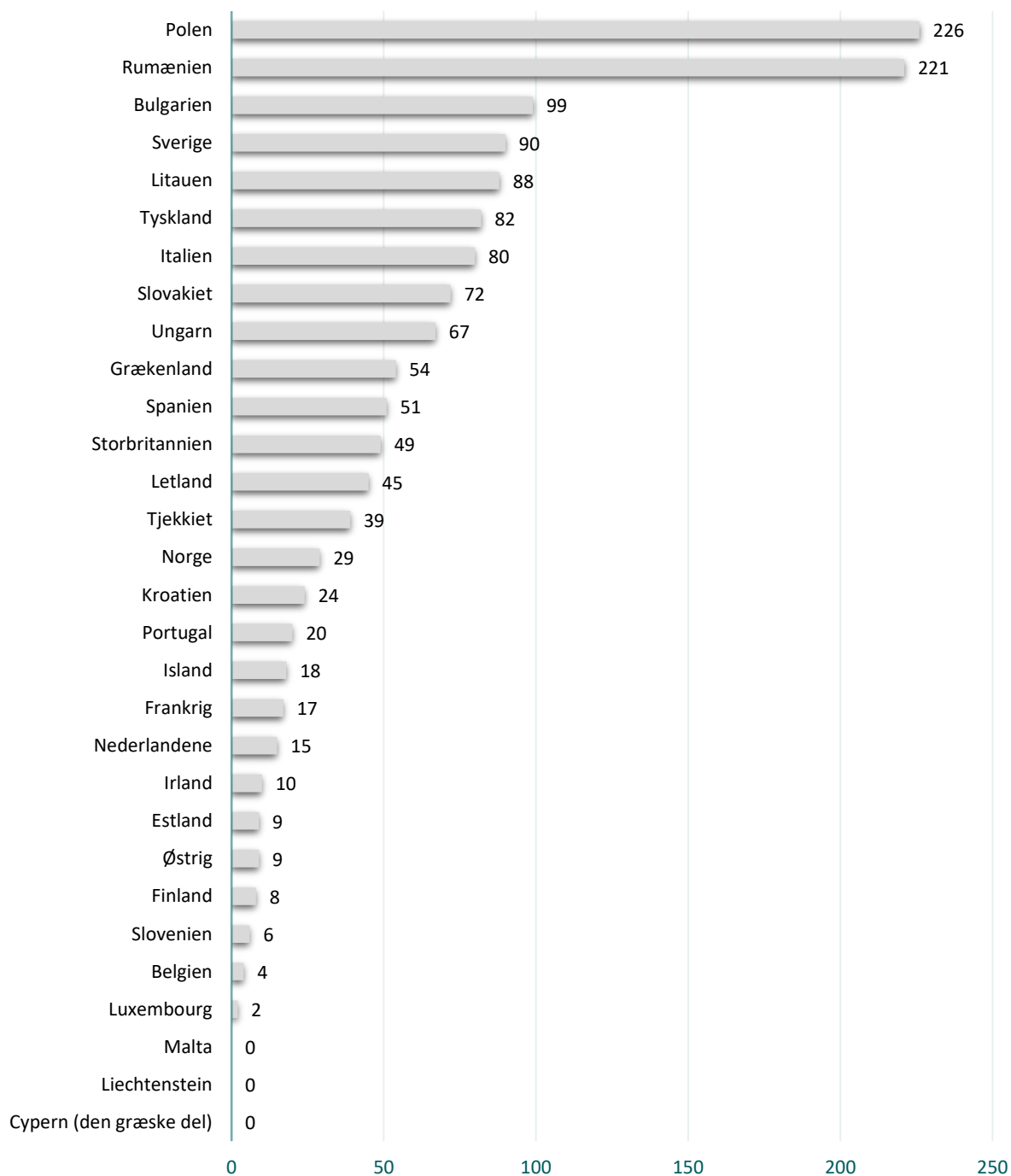
\* Antallet kan være større, da der kan være sager blandt de 3.746 ledighedsbeholdninger, der er overgået til manuel behandling, som endnu ikke er identificeret som EU-/EØS-sager.

Danske A-kasser forudser, at det fortsat vil være sådan, at mange anmodninger enten ikke vil blive besvaret, eller at myndigheden svarer, at den ikke ligger inde med dokumentation for et medlems ophold eller bopæl i det pågældende land, medmindre bopælsperioden er sammenfaldende med en ledigheds- eller beskæftigelsesperiode. Den type svar har mange a-kasser på nuværende tidspunkt modtaget fra en række lande.

### 447 ud af 1.434 anmodninger sendes til Polen og Rumænien

I Figur 1 ses antallet af afsendte anmodninger om dokumentation (januar til juli 2019) fordelt på lande. Figuren viser, at der er stor forskel på, hvor mange anmodninger, der sendes til de forskellige lande. Fx ses, at det er de østeuropæiske lande Polen og Rumænien, der sendes flest anmodninger om dokumentation til fra de danske a-kasser. De to lande har modtaget 447 ud af de 1.434 afsendte anmodninger.

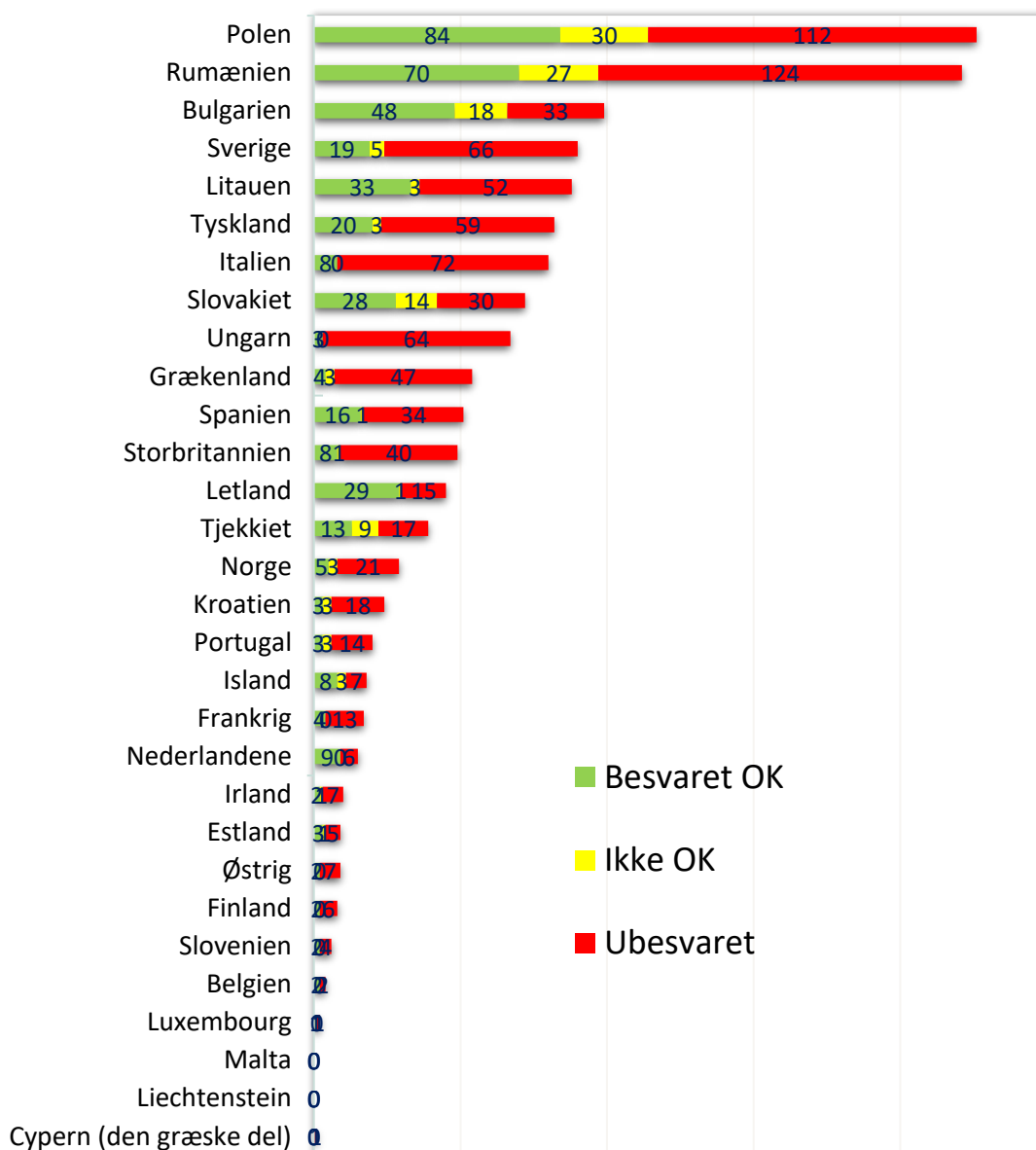
Figur 1: Antal anmodninger til andre EU/EØS-lande om dokumentation for a-kassemedlemmers ophold i landet, fordelt på lande. Januar til juli 2019



## Stor forskel på antallet af besvarelser landene imellem

I Figur 2 ses igen antallet af anmodninger fordelt på lande. Her er samtidig tilføjet, hvor mange af anmodningerne der er besvaret korrekt (markeret med grønnt) og hvor mange anmodninger, der ikke er besvaret korrekt eller er besvaret med en afvisning og derfor ikke kan bruges som dokumentation (markeret med gul). Den røde farve markerer antallet af anmodninger, der *ikke* er besvaret. Figuren viser bl.a., at der er stor forskel på, hvor mange anmodninger der besvares i de forskellige lande.

Figur 2: Antal anmodninger til andre EU/EØS-lande om dokumentation for a-kassemedlemmers ophold i landet, fordelt på brugbare/ikke brugbare og manglende svar - januar til juli 2019



Forskellene kan bl.a. være begrundet i, at der i de enkelte lande er mange forskellige myndigheder i spil. Det kan derfor – ikke bare for a-kassen, men også for det enkelte land – være svært at finde ud af, hvem der skal svare på en anmodning om dokumentation. I Polen er der fx hele 16 myndighedsinstitutioner. Hertil kommer, at mange lande simpelthen ikke har oplysninger om ophold liggende. Kun få lande har egentlige centrale registre, som det danske CPR-register, at dokumentere ophold ud fra.

## Fakta om opholdskravet

Opholdskravet for ret til dagpenge blev indført af VLAk-regeringen sammen med Dansk Folkeparti. Kravet trådte i kraft den 1. januar 2019. Opholdskravet skal gøre det sværere for personer fra tredjelande at få ret til dagpenge. Konkret betyder kravet, at et a-kassemedlem i 2019 skal have opholdt sig i Riget (Danmark, Grønland og Færøerne), Schweiz, eller i et EU- eller EØS-land i fem ud af de seneste 12 år for at opnå ret til dagpenge. I 2020 er kravet seks ud af 12 år, og fuldt indfaset i 2021 er det syv ud af 12 år.

Der er en række undtagelser – fx udsendelse for dansk arbejdsgiver – som betyder, at et a-kassemedlem kan undgå at blive ramt af opholdskravet på trods af ophold i et tredjeland. Dokumentation for, at et a-kassemedlem er omfattet af en af undtagelserne, skal fremskaffes af medlemmet selv, ellers er der ingen dagpengeudbetaling.

### *Dokumentationsproces vedr. ophold i EU/EØS*

Hvis et medlem kun opfylder opholdskravet med ophold i et andet EU-/EØS-land, skal der indhentes dokumentation for opholdet i dette land, for at medlemmet har ret til dagpenge. I første omgang kan medlemmet selv fremlægge utvetydig dokumentation for ophold i et andet EU-/EØS-land i form af fx bopælsattester, lønsedler, lejekontrakter, studieindskrivninger, bankudskrifter mv. – dvs. dokumentation fra en tredjepart. Den dokumentation, som medlemmet selv fremlægger, kan bruges til udbetaling af dagpenge i op til seks måneder. Herefter skal der foreligge dokumentation indhentet af a-kassen fra det pågældende lands myndigheder på en særlig EU-blanket, for at medlemmet fortsat kan få dagpenge.

Reglerne er sådan, at a-kassen skal sende en anmodning om dokumentation til myndighederne i det andet EU-/EØS-land via en såkaldt H005-blanket. Ved modtagelsen af denne blanket skal den udenlandske myndighed udfylde en anden blanket – en såkaldt H006-blanket – hvorpå den bekræfter et medlems ophold i landet. Flere lande modtager og besvarer kun anmodninger på papir.

### *Proces ved manglende dokumentation*

Har a-kassen efter seks måneder ikke modtaget dokumentation fra det andet EU-/EØS-lands myndighed, stopper dagpengeudbetalingen til medlemmet. Sagen skal herefter forelægges Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), som kan give dispensation til fortsat udbetaling af dagpenge. STAR har netop truffet afgørelse om, at a-kassen skal fortsætte med at indhente dokumentationen fra det pågældende EU-/EØS-land, selv om STAR har givet dispensation til at udbetale dagpenge. STAR har dermed lagt et tilsyneladende uendeligt krav om administration og bureaukrati ned over a-kasserne, som det umiddelbart er svært at se formålet med.

## Danske A-kassers holdning til opholdskravet

Danske A-kasser har hele tiden været imod opholdskravet og mener, at det skal afskaffes.

Danske A-kassers holdning er, at opholdskravet er unødvendigt og uretfærdigt – både i forhold til de danskere og de tredjelandsborgere, som det rammer. Fx har dagpengesystemet allerede i dag en række indbyggede værn, som afskærer borgere fra tredjelande i at få dagpenge i Danmark uden at have bidraget til samfundet. Værn som sikrer, at disse borgere kun kan trække på systemet, hvis de har en tæt tilknytning til det danske arbejdsmarked.

Derudover har Danske A-kasser blandt andet advaret om, at a-kassemedlemmer, som har opholdt sig i et andet EU-/EØS-land eller Schweiz, kan blive ramt af opholdskravet, selv om det ikke er hensigten – eller foreneligt med EU-retten.

Disse medlemmer kan blive ramt, fordi den dokumentationsproces, som danske myndigheder har besluttet, er tung og – ifølge Danske A-kasser – i flere tilfælde vil være umulig at gennemføre. Ingen af de anvendte blanketter er møntet på administration af et dansk opholdskrav og skal i øvrigt sendes til myndigheder i andre EU-/EØS-lande, som ikke administrerer regler om ophold, men kun om ledighed og social sikring. Det betyder, at de udenlandske myndigheder ikke ved, hvad de skal stille op med a-kassernes anmodninger.

Mange lande har tilmed ikke et CPR-register, som Danmark har, og ligger derfor slet ikke inde med dokumentation for bopæl eller ophold.

### *Bureaukrati og utryghed*

Danske A-kasser har overfor de relevante danske myndigheder (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering - STAR) løbende henstillet til, at den utvetydige dokumentation, som medlemmerne selv skal fremlægge for at modtage dagpenge i op til seks måneder, også er tilstrækkelig til udbetaling af dagpenge efter de seks måneder. Danske A-kasser mener ikke, at der er grund til, at a-kasserne skal indhente dokumentation fra andre EU-/EØS-lande for noget, som medlemmet allerede selv *utvetydigt* har dokumenteret. Det skaber udelukkende bureaukrati – og utryghed for det medlem, som opholdskravet slet ikke er rettet mod. I de få tilfælde, hvor et medlem ikke selv kan fremlægge utvetydig dokumentation, vil a-kassen selvfølgelig skulle indhente dokumentation fra det andet EU-/EØS-land.

Herudover har Danske A-kasser stillet spørgsmål til, hvad det er, styrelsen skal dispensere fra efter seks måneder, når medlemmet allerede har fremlagt *utvetydig dokumentation* for sit ophold i et andet EU-/EØS-land. Det er ikke foreneligt med EU-retten, at medlemmer, der har opholdt sig i et andet EU-/EØS-land ikke længere kan få dagpenge, alene fordi det pågældende EU-/EØS-land ikke sender den dokumentation, a-kassen har anmodet om.