



Esbjerg



København



Odense



Randers



Aalborg



Aarhus

Bilag 1: Uddybning af spørgsmål til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om grænsegængernes ret til sociale ydelser og administration af dette

Reglerne om grænsegængere, har vist sig svære at administrere for kommunerne. Det gælder blandt andet i forhold til merudgifter til børn (SEL §41) og voksne (SEL §100) samt tabt arbejdsfortjeneste (SEL §42), da der ikke er samme muligheder for at indhente dokumentation for borgere bosat i andet land, fx igennem E-indkomst eller for at vurdere sandsynliggjorte udgifter.

27-05-2014

Sagsnr.
2014-0056634

Dokumentnr.
2014-0056634-3

Derudover har en konkret afgørelse fra Ankestyrelsen rejst en del spørgsmål om afgrænsningen af grænsegængernes ret til sociale ydelser. Disse problemstillinger præciseret i dette bilag.

6-byerne beder specifikt Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om en vejledende udtalelse vedrørende nedenstående 7 problemstillinger:

1. Er grænsegængere berettiget til alle sociale ydelser?
2. Finder forbuddet mod dobbeltydelser anvendelse ved sociale ydelser bevilget efter Forordning om arbejdskraftens frie bevægelighed?
3. Hvordan skal kommunerne sikre tilstrækkelig dokumentation og oplysning af grænsegænger sager?
4. Har kommunerne bemyndigelse til at indgå samarbejde med myndigheder i andet medlemsland og hvilke oplysninger kan vi udveksle med andre medlemslande?
5. Hvordan skal kommunerne i praksis håndtere bevilling af naturalydelser i bopælslandet, eksempelvis Sverige?
6. Hvorledes skal kommunerne forholde sig til handlekommune ansvaret samt føre tilsyn med at opgaven løses i overensstemmelse med borgerens behov
7. I hvilket omfang er udenlandske myndigheder forpligtet til at underrette os, hvis de bliver opmærksomme på ændringer i borgerens behov? Og i hvilket omfang skal vi orientere bopælslandet om ændringer?

Problemstillingerne vil blive forsøgt belyst med konkrete eksempler.

Ad 1: Er grænsegængere berettiget til alle sociale ydelser?

Udgangspunktet har hidtil været, at Forordningen om sociale sikringsydelser har afgrænset, hvilken sociale ydelser en grænsegænger har ret til at modtage i det land, hvor /hun betaler skat. Ud over børnefamilieydelse, sygedagpenge mv., så er grænsegængere også berettiget til ”naturalydelser ved sygdom og moderskab”. I vejledningen af 14. juli 2010 om koordinering af sundhedsydelser og visse sociale ydelser for borgere, der rejser mellem EU-landene, samt ud fra Ankestyrelsens praksis, vurderes følgende ydelser efter serviceloven som naturalydelser ved sygdom:

- Merudgiftsydelser, jf. § 41,
- tabt arbejdsfortjeneste, jf. § 42
- personlig hjælp, pleje og ledsagelse, jf. §§ 44-45,
- personlig hjælp, omsorg og pleje, jf. §§ 83-87,
- ledsagelse og kontaktperson, jf. §§ 97-99,
- tilskud til pleje, jf. §§ 95-96,
- nødvendige merudgifter, jf. § 100,
- behandling af stofmisbrugere, jf. §§ 101-102,
- hjælpemidler og forbrugsgoder, jf. §§ 112 - 113,
- hjælp til boligindretning, jf. § 116,
- pasning af nærtstående med handicap, jf. § 118,
- hjælp til sygeplejeartikler, jf. § 122.

Endvidere omfattes i pensionslovgivningen, helbredstillæg, jf. § 14a i lov om social pension og § 18 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.

Københavns Kommune modtog den 5. februar 2014 en afgørelse fra Ankestyrelsen i en konkret sag om en grænsegænger, der boede i Sverige, men arbejdede i et fleksjob i Danmark¹. Ankestyrelsen omgjorde kommunens afgørelse og vurderede, at selvom grænsegængerens ikke var berettiget til ydelser som social sikringsydelse, så var grænsegængerens berettiget til ydelser som led i, at han var grænsegænger. I begrundelsen fremgik det, at der i afgørelsen var lagt vægt på følgende:

Vi har tillige lagt vægt på artikel 7, stk. 2, i Forordning 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, hvorefter en grænsegænger har adgang til sociale ydelser i det land, hvor personen har arbejde. Du arbejder i Danmark, og du har derfor ret til sociale ydelser i Danmark på lige fod med personer, der både arbejder og bor i Danmark.

Afgørelsen fra Ankestyrelsen var ikke en principafgørelse, hvorfor den udvidede tolkning i den konkrete afgørelse medfører en reel forskelsbehandling af borgere, da der ikke foreligger nogen

¹ Se bilag 2

principafgørelse eller vejledning på området, der pålægger kommunerne at efterkomme denne tolkning. Københavns Kommune har kontaktet sagsbehandleren på afgørelsen, som vurderer, at såfremt en grænsegænger søger sociale ydelser i det land de er i beskæftigelse, så skal sagen først vurderes efter Forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger. I tilfælde af, at grænsegængerens ikke er berettiget til den sociale ydelse iht. forordning, så var det Ankestyrelsens vurdering, at sagen skulle vurderes iht. Forordning 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Såfremt Ankestyrelsens tolkning er korrekt er kommunerne bekymret for, at det kan betyde, at grænsegængerne ikke blot er berettiget til sociale sikringsydelser, men vil være berettiget til alle sociale ydelser på lige fod som borgere bosat i kommunen iht. Forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed. Grænsegængerens rettigheder vil derfor blive udvidet markant og ikke længere være begrænset til Forordningen om sociale sikringsydelser, Dette kan have større konsekvenser, da det ved sociale ydelser ikke blot forstås økonomisk tilskud, men også enkelt ydelser i henhold til aktivloven.

6-byerne anmoder Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om en vejledende udtalelse om, hvilke sociale ydelser grænsegængerne er berettiget til når de er arbejdstager i Danmark herunder om kommunerne er forpligtet til at anlægge en udvidet tolkning i forhold til grænsegængerens ret til sociale ydelser og vurdere ansøgningerne iht. Forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Ad 2: Finder forbuddet mod dobbeltydelser anvendelse ved sociale ydelser bevilget efter Forordning om arbejdskraftens frie bevægelighed?

Forordningen om koordinering af de sociale sikringsordninger fastsætter et forbud mod dobbeltydelser. Det betyder, at borgeren kun skal kompenseres én gang i de tilfælde, hvor borgeren er berettiget til at modtage ydelsen i flere lande.

I Ankestyrelsens afgørelse af 5. februar 2014 tages der ikke stilling til om borgeren ellers ville være berettiget til tilskud til en handicapbil i bopælslandet.

Hvis det er korrekt, at en grænsegænger er berettiget til sociale ydelser efter Forordningen om arbejdskraftens fri bevægelighed er det uklart, om forbuddet mod dobbeltydelser finder anvendelse, da dette kun nævnes i forhold til sociale sikringsydelser.

Forbuddet mod dobbeltydelser rejser dog nogle generelle problemer, da det i praksis kræver, at kommuner og særligt sagsbehandlerne er bekendt med hvilke sociale ydelser borgeren ellers er berettiget til og modtager i deres bopælsland.

6-byerne anmoder Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om en vejledende udtalelse om, hvorledes kommunerne skal sikre og kontrollere at der ikke sker bevilling af dobbeltydelser og om forbuddet mod dobbeltydelser finder anvendelse for sociale sikringsydelser.

Ad 3: Hvordan skal kommunerne sikre tilstrækkelig dokumentation og oplysning af grænsegænger sager?

Grænsegængere er omfattet af de samme regler for dokumentation som borgere bosat i kommunen.

6-byerne oplever dog nogle udfordringer i forhold til sagsbehandlingen ved indhentelse af dokumentation og i forbindelse med opfølgningen af sager med grænsegængere. Problemet er særligt i forhold til kontrol af indkomst i hjemlandet samt indhentning af oplysninger i forbindelse med belysningen af sagen.

I henhold til persondataloven kan de almene regler om udveksling af oplysninger gøres gældende ved udveksling med andet EU-medlemsland. Kommunerne er dog udfordret i forhold til dokumentationskravet i disse sager, da de typiske oplysninger fra bl.a. CPR register og E-indkomst ikke er tilgængelig for borgere bosat i andet medlemsland. Desuden er det ikke muligt at undersøge om grænsegængerne eller deres familie modtager tilsvarende ydelse i hjemlandet.

Denne manglende mulighed for at oplyse sager tilstrækkeligt gør, at der reelt stilles strengere krav om dokumentation til borgere bosat i kommunen end til grænsegængerne.

6-byerne anmoder Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om en vejledende udtalelse om, hvorledes kommunerne praktisk forventes at skulle løse denne opgave samtidig med at dokumentationskravet i lovgivningen overholdes.

Ad 4: Har kommunerne bemyndigelse til at indgå samarbejde med myndigheder i andet medlemsland og hvilke oplysninger kan vi udveksle med andre medlemslande?

6-byerne finder det uklart om det ligger indenfor den kommunale opgave (kommunalfuldmagten) at indgå en mellemstatslig aftale med et andet lands myndigheder.

Grænsegænger sagerne kræver ofte, at kommunerne orienteres ved væsentlige ændringer, så som at et barn tvangsfjernes. Bopælslandet har desuden en væsentlig interesse i at vide om borgeren modtager en social ydelse fra Danmark.

Et tilfredsstillende samarbejde vil kræve løbende dialog mellem kommunen og bopælslandets lokale myndighed og stille sproglige krav til medarbejderne fra begge lande og vil medføre ekstraordinære ressourcemæssige omkostninger i forhold til administrationen. De forskellige medlemslande har desuden forskellige strukturer og nationale lovgivninger, hvilket gør det vanskeligt at vide, hvem og hvor man skal henvende sig.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold anmodes om en vejledende udtalelse om det ligger indenfor kommunalfuldmagten at indgå samarbejdsaftaler med myndigheder i andre lande samt i hvilket omfang dette forventes af kommunerne.

Ad 5: Hvordan skal kommunerne i praksis håndtere bevilling af naturalie-ydelser i bopælslandet, eksempelvis Sverige?

Som beskrevet ovenfor fremgår der i vejledning om koordinering af sundhedsydelser og visse sociale ydelser for borgere, der rejser mellem EU-landene, at flere sociale sikringsydelser efter serviceloven kan defineres som naturalydelser ved sygdom. Det er fx hjælpemidler, hjemmepleje, ledsagelse, merudgifter, personlig støtte mv.

Forvaltningen finder det uklart hvorledes naturalier skal administreres og bevilges i andet bopælsland, fx hjemmepleje.

Desuden medfører Ankestyrelsesafgørelsen af 5. februar 2014 flere problemer i praksis i forhold til, hvordan kommunerne skal forholde sig til de afledte følger af bevillingen af en handicapbil til en grænsegænger – fx indregistrering af bilen i udlandet, vægtafgift mv. Bl.a. kan der nævnes, at afgiftsfritagelse praktisk bevilges af kommunerne, men administreres af SKAT. SKAT har dog oplyst Københavns Kommune, at de ikke kan administrere afgiftsfritagelse mv. for en bil, der er indregistreret i Sverige eller andet land.

Ministeriet anmodes derfor om en vejledende udtalelse for, hvorledes kommunerne skal administrere bevillingen af naturalier til et barn eller voksen i andet land, fx hjemmepleje.

Ad 6: Hvorledes skal kommunerne forholde sig til handlekommune ansvaret samt føre tilsyn med at opgaven løses i overensstemmelse med borgerens behov

Det følger af retssikkerhedslovens § 16, at kommunerne har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses på socialområdet. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddet samt måden opgaven udføres på.

For så vidt angår svagere grupper, som børn og voksne med fysiske og psykiske handicap, gælder der en skærpet forpligtelse til at sikre, at borgerne modtager den rette hjælp og støtte.

Det er kommunernes vurdering, at f.s.v.a. grænsegængere er det til en vis grad ikke muligt at leve op til forpligtelserne i retssikkerhedslovens § 16, da ydelsen leveres i andet land.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold anmodes om en vejledende udtalelse om hvorvidt kommunerne er forpligtet til at føre opsyn med naturalydelser leveret i andet land og hvorledes dette skal håndteres.

Ad 7: I hvilket omfang er udenlandske myndigheder forpligtet til at underrette kommunerne, hvis de bliver opmærksomme på ændringer i borgerens behov? Og i hvilket omfang skal kommunerne orientere bopælslandet om ændringer?

For at sikre, at en borger bosat i andet medlemsland modtager den rette støtte og ydelse kræver det, at forvaltningen orienteres om ændringer i borgerens forhold, der kan have betydning for støtten og ydelsens omfang.

Derudover får forvaltningen som led i sin sagsbehandling kendskab til borgere i andre bopælslande med behov for støtte.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold anmodes om en vejledende udtalelse om EU Forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed pålægger medlemslande at holde hinanden løbende orienteret om ændringer i borgerens behov og om kommunerne er forpligtet til at underrette bopælslandet om oplysninger som de er blevet bekendt med under sagsbehandlingen.

Eksempler på problemstillinger vedr. grænsegængere

Bevillingen af sociale sikringsydelse medfører nogle praktiske udfordringer i forhold til sagsbehandlingen, hvilket illustreres ved nedenstående eksempler.

Eksempel 1: Ændring af barnets bopæl

For at kunne bevilge tabt arbejdsfortjeneste og merudgifter efter servicelovens § 41 og § 42 kræves det, at barnet er bosat i hjemmet og derved er registreret til samme bopæl som forælderen, der modtager ydelsen. For borgere bosat i et andet land har kommunerne ikke mulighed for at føre kontrol med, om barnet faktisk er bosat i hjemmet. I tilfælde, hvor barnet enten flytter til anden forældremyndighedsindehaver eller anbringes udenfor hjemmet, kan sagsbehandlerne i Danmark ikke se dette, og ydelsen fortsætter derfor uændret, selvom lovens betingelser ikke er opfyldt.

Eksempel 2: Beskæftigelse ved modtagelse af tabt arbejdsfortjeneste

I forbindelse med bevillingen af tabt arbejdsfortjeneste eller opfølgningen af sagen er det relevant at sikre, at borgeren har haft et indtægtstab svarende til den tabte arbejdsfortjeneste, der er bevilget. Dette tjekkes i e-indkomst. Det er muligt at tjekke en grænsegængers danske indtægt i e-indkomst, dog vil e-indkomst ikke belyse eventuelle udenlandske indtægter. Da der ikke sker en udveksling af oplysninger eller koordinering mellem hjemlandet og arbejdslandet, kan der i teorien ske en kompensation for fuld tabt arbejdsfortjeneste i Danmark og samtidig bevilling af overførselsindkomst i bopælslandet. Grænsegængere kunne også modtage fuld tabt arbejdsfortjeneste i Danmark og arbejde i bopælslandet. Med andre ord kan der ske en kompensation for et tab af indtægt, der ikke eksisterer.

Eksempel 3: Hjemmepleje i bopælslandet

Det fremgår af vejledning om koordinering af sundhedsydelser og visse sociale ydelser for borgere, der rejser mellem EU-landene, at bl.a. hjemmepleje og ledsagelse var vurderet som værende naturalydelser som grænsegængere var berettiget til. Kommunerne har endnu ikke haft en ansøgning fra en grænsegænger om hjemmepleje i bopælslandet og kommunerne finder det uklart, hvorledes de praktisk skal sikre hjemmepleje til en person i et andet land.

Eksempel 4: Afdragsfritagelse for handicappede for grænsegængere

Såfremt kommunerne er forpligtet til at bevilge afgiftsfritagelse på handicappede til grænsegængere er der en større udfordring i forhold til at bilerne skal indregistreres i et andet land. Afgiftsfritagelse bevilges af kommunen med effektueres i praksis af SKAT. SKAT kan dog ikke give afgiftsfritagelse for biler indregistreret i andet land, hvorfor kommunen ikke kan efterkomme bevillingen af denne ydelse, hvis vi bliver pålagt det af Ankestyrelsen.