

Bilag 4.a.a

Afsluttende rapport om N1.7a: Foranalyse af digital håndtering af borgere i udlandet og N1.7b: Hovedanalyse af digital håndtering af borgere i udlandet

Stamdata

Initiativnavn	Digital håndtering af borgere i udlandet
Ministerium	Finansministeriet
Institution	Digitaliseringsstyrelsen
Budget og finansiering	Der er ikke afsat særskilt finansiering til for- og hovedanalysen. Der har ikke været udgifter i forbindelse med for- og hovedanalysen.
Ansvarlig for statusrapportering	Camilla Springborg
Formand for arbejdsgruppe	Camilla Springborg
Projektleder	Camilla Springborg
Projektejer	Ronnie Eriksson
Programleder	-
Starttidspunkt for foranalyse	November 2012
Sluttidspunkt for foranalyse	Maj 2013
Starttidspunkt for hovedanalyse	Maj 2013
Sluttidspunkt for hovedanalyse	December 2013

Resultater af foranalysen

Som resultat af initiativet er der gennemført en foranalyse af digital håndtering af borgere i udlandet.

Arbejdsgruppen har defineret fire målgrupper for arbejdet med at håndtere borgere i og fra udlandet digitalt. Det drejer sig om:

1. Borgere i udlandet med dansk pas og dansk cpr-nummer
2. Borgere i udlandet uden dansk pas men med dansk cpr-nummer
3. Borgere i udlandet uden dansk pas og uden dansk cpr-nummer
4. Borgere der arbejder i Danmark uden dansk pas og uden fuldt dansk cpr-nummer

For at kunne stille krav om obligatorisk Digital Post til de fire ovennævnte målgrupper, kræver det, at de kan få adgang til NemID. Det er alene muligt for borgere med dansk cpr-nummer at få NemID.

For gruppe 1 og 2 er det muligt at få NemID ved at henvende sig i et hvilket som helst borgerservicecenter i Danmark og her få straksudstedt et NemID mod fremvisning af den fornødne identifikation. Det er af sikkerhedsmæssige grunde ikke muligt at få tilsendt adgangskode og nøglekort for NemID til ens private adresse i udlandet.

Som en yderligere service for gruppe 1, dvs. borgere i udlandet med dansk pas og dansk cpr-nummer er der etableret mulighed for, at disse borgere kan rekvirere NemID via den lokale repræsentation. Dette foregår ved, at:

- Borgeren kan bestille NemID på nettet ved hjælp af sit danske pasnummer. Herefter får borgeren tilsendt NemID til sin adresse, men skal hente sin adgangskode på en dansk repræsentation i udlandet, således at borgers identitet bliver verificeret.
- Hvis borgeren henter NemID på en dansk repræsentation i udlandet, er det omfattet af et gebyr på pt. 185 kr., der pålægges af Udenrigsministeriet for udleveringen af den midlertidige adgangskode.
- Borgeren kan få NemID via sin bank, men det kræver, at borgeren har en dansk bank, der godkender borgeren. Hvis banken har identificeret borgeren efter forskrifterne, kan banken markere, at kunden er egnet til et NemID med offentlig digital signatur. Hvis banken samtidig har en verificeret adresse på kunden, som de stoler på, kan de sende nøglekort og midlertidig adgangskode via posten.

Danske repræsentationer i udlandet har hidtil bistået danske statsborgere med udlevering af brev indeholdende NemID-adgangskode. Ifølge Udenrigsministeriet er det i dag således forholdsvist nemt for borgere i udlandet at komme til en dansk repræsentation i udlandet. Repræsentationerne ligger forholdsvist tæt geografisk, således at der ikke er langt for borgerne, når de skal afhente deres NemID. Der findes få steder i verden, hvor de danske repræsentationer ikke er til stede eller ligger langt fra hinanden, eksempelvis Kuwait. Ifølge Udenrigsministeriet har der heller ikke været tilbagemeldinger om, at gebyret på pt. 185 kr. er en større hindring for borgere i udlandet.

Borgeren har som nævnt altid den mulighed at henvende sig i hvilket som helst borgerservicecenter i Danmark og få udstedt NemID.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at adgang til NemID ikke er en barriere for, at der fremadrettet kan stilles de samme krav om obligatorisk digital post til borgere i udlandet med dansk pas og dansk cpr-nummer (målgruppe 1), som der i dag stilles til borgere med fast bopæl i Danmark.

Som nævnt ovenfor er det i dag ikke muligt at udstede NemID til borgere i udlandet uden dansk pas men med dansk cpr-nummer uden at de rejser til Danmark. Det skyldes, at man enten bruger dansk pas eller en dansk adresse til at verificere

personens identitet. Det bør derfor undersøges nærmere, om borgere uden dansk pas kan erhverve sig NemID på en mere lettilgængelig måde.

Herudover skal det undersøges nærmere, om der er eventuelle barrierer, herunder økonomiske, ved fremadrettet at stille krav om obligatorisk Digital Post og digital selvbetjening til borgere i udlandet.

NemID til udenlandske borgere i Danmark

For udlændige i Danmark er det i dag ikke muligt at få adgang til NemID, før end borgeren har fået et cpr-nummer. Udenlandske borgere, der kommer til Danmark for at arbejde, får typisk alene udstedt et skatte-cpr-nummer. Dette cpr-nummer giver ikke adgang til NemID, da myndighederne via skatte-cpr-nummeret endnu ikke har fået den tilstrækkelige identifikation af borgeren.

En mulig løsning på dette problem kan være at udlevere ”en pakke” med et gyldigt dansk cpr-nummer (eller lignende dansk identifikationsnummer som giver adgang til NemID) samt et NemID. Konkret kan det foregå sådan, at borgeren kan henvende sig fysisk i et af de internationale borgerservicecentre, ICS (I København, Odense, Aarhus og Aalborg er der oprettet internationale borgerservicecentre, kaldet "International Citizen Service), så de kan identificere sig og dermed leve op til det krav om identifikation, der i dag er i forbindelse med udstedelse af NemID.

ICS kan være behjælpelig med at orientere den udenlandske borgere om funktionen af NemID samt de krav, der vil være til digital kommunikation. Herudover vil borgeren kunne få en række andre praktiske ting, når denne alligevel er i ICS, såsom sundhedsforsikringer m.v.

Der lægges derfor op til at igangsætte et arbejde, hvor SKAT i samarbejde med KL, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Udlændingestyrelsen m.fl. udvikler en samlet ”pakke” til borgere fra udlandet, som skal udleveres på ICS.

NemKonto til borgere i udlandet

I 2005 blev NemKonto-systemet indført med henblik på, at offentlige myndigheder udbetaler alle offentlige ydelser til én konto pr. borger. For at være forpligtet til at anvise en NemKonto skal man være 18 år og ikke være registreret som udrejst. NemKonto kan være en konto i en dansk eller en udenlandsk bank.

Der er behov for at optimere NemKonto, hvad angår borgere i udlandet på baggrund af nedenstående:

- I lovgivningen bag NemKonto specificeres det, at borgere, der er registreret som udrejst af Danmark, ikke behøver at anvise en NemKonto.
- Flere forskellige myndigheder bruger ressourcer på at vedligeholde kontoplysninger i særskilte systemer.

- Borgere med penge til gode på en ventekonto pga. et ugyldigt kontonummer har ikke altid en kendt eller opdateret adresse. Dette medfører, at NemKonto ikke kan sende information til borgeren vedrørende deres tilgodehavende.

I lyset af ovenstående og da det er muligt at anvise en NemKonto uden NemID, skal det undersøges nærmere, om der er barrierer for at foretage en lovændring, der pålægger alle borgere med dansk cpr-nummer at benytte NemKonto uanset bopæl.

Foranalysen peger samlet set på, at følgende bør undersøges nærmere i en hovedanalyse:

- Eventuelle barrierer, herunder økonomiske, ved at gøre Digital Post og digitale selvbetjeningsløsninger obligatoriske for borgere i udlandet (målgruppe 1)
- Om der kan tildeles NemID til udenlandske borgere i udlandet uden dansk pas men med dansk cpr-nummer (målgruppe 2) på en mere lettilgængelig måde end i dag
- Eventuelle barrierer, herunder økonomiske, ved at gøre NemKonto obligatorisk for alle borgere med et dansk cpr-nummer uanset bopæl (målgruppe 1 og 2)
- Om der kan udformes en særlig ”pakke” for udenlandske borgere, der kommer til Danmark for at arbejde (målgruppe 4), der medvirker til, at flere udlændinge af frivillighedens vej erhverver sig NemID og dermed muligheden for at kommunikere digitalt

Resultater af hovedanalysen

På baggrund af ovenstående punkter i foranalysen har hovedanalysen været koncentreret om samme fire punkter:

1. Eventuelle barrierer for at gøre Digital Post og selvbetjening obligatorisk for borgere i udlandet

Der er i hovedanalysen foretaget en vurdering af et eventuelt kommende krav om obligatorisk digital selvbetjening og obligatorisk Digital Post til borgere i udlandet med dansk pas og dansk cpr-nummer.

Der er i vurderingen taget udgangspunkt i SKAT og Udbetaling Danmark, som har det største borgergrundlag i udlandet. SKAT vurderer, at de har ca. 12.000 kunder i udlandet, som har dansk pas og dansk cpr-nummer. Udbetaling Danmark vurderer, at de har ca. 25.000 kunder i udlandet, der har dansk pas og dansk cpr-nummer. Ud af dem bor ca. 80 pct. i Norden eller Nordeuropa.

Det vurderes derfor, at der kan stilles de samme krav til obligatorisk Digital Post samt obligatorisk digital selvbetjening til borgere i udlandet med dansk pas, som

der stilles til borgere bosat i Danmark ud fra den betragtning, at mange af de borgere i udlandet, som vil blive omfattet af et eventuelt krav, bor i Norden eller Europa og derfor har ligestillede vilkår med borgere, der bor i Danmark.

For de borgere med dansk pas, som bor langt væk eller i lande med et ustabil postvæsen, vurderes det, at det både for borgeren selv samt for danske myndigheder vil være en fordel at kunne levere vigtig information via en sikker digital kanal.

For Udbetaling Danmarks vedkommende er potentialet ved at overgå til obligatorisk Digital Post for borgere i udlandet med dansk pas vurderet til at være positivt, om end ikke særligt stort. De afledte økonomiske konsekvenser heraf og fordelingen mellem Udbetaling Danmark og kommunerne skal afklares nærmere, herunder behov for it-understøttelse til at sikre udveksling af oplysninger mellem kommunerne og Udbetaling Danmark.

	2015	2016	2017	2018
ATP Livslang Pension	57.216	107.082	107.082	107.082
International Pension og Sikring	-79.513	871.598	871.598	871.598
Familieydelse	45.723	75.945	75.945	75.945
Nettopotentiale	23.426	1.054.626	1.054.626	1.054.626

Det skal bemærkes, at ovenstående beregninger er fremkommet under den forudsætning, at administration af fritagelser varetages i kommunerne, og at omkostninger hertil således ikke er medtaget i beregningerne.

Udbetaling Danmarks har oplyst, at de vil arbejde med digitalisering af kommunikationen med deres kunder bosat i udlandet uden dansk pas via andre kanaler, herunder log-in-løsninger, forudsat at potentialet for denne gruppe vurderes positivt.

Digital Post til SKAT's kunder i udlandet

Tilsvarende Udbetaling Danmark er SKAT også i kontakt med en række borgere i udlandet, og det er derfor også undersøgt, om der over for denne gruppe ville være et potentiale ved at stille krav om anvendelse af Digital Post.

Da SKAT årligt udsender ca. 150.000 breve blandt andet vedrørende skattegæld til borgere i udlandet, der tidligere har opholdt sig i Danmark, vil det være portobesparende at stille krav til borgere, der har opholdt sig i Danmark, om at benytte digital post.

SKAT har vurderet, at ca. 12.000 ud af de 150.000 breve egner sig til Digital Postforsendelse. Dette skyldes dels, at SKAT vurderer, at det er dette omfang af borgere i udlandet, som har dansk pas og dels, at der er aftalt en pragmatisk tilgang til obligatorisk digitalisering af hensyn til forsendelsestyper som inddrivelse og rykke-

re. For SKAT's vedkommende er potentialet ved at overgå til obligatorisk Digital Post for borgere i udlandet vurderet til at være positivt, om end ikke så stort.

	2015	2016	2017	2018
Omkostninger i dag	148.140	148.140	148.140	148.140
Omkostninger fremadrettet	13.680	13.680	13.680	13.680
Potentiale	134.460	134.460	134.460	134.460

Der er ikke udarbejdet en samlet business case for obligatorisk Digital Post til samtlige borgere i udlandet med dansk pas.

Det vurderes samlet set, at der er en positiv business case ved at overgå til obligatorisk Digital Post og obligatorisk digital selvbetjening, om end den vurderes at være i mindre størrelsesorden. Isoleret set for SKAT og Udbetaling Danmark er gevinsten set over fire år henholdsvis 0,5 mio. kr. og 3,2 mio. kr. alene ved Digital Post, under forudsætning af at fritagelser administreres på samme måde som for borgere bosat i Danmark.

Der vurderes ikke at være yderligere barrierer for at kunne stille krav om obligatorisk digital selvbetjening samt obligatorisk Digital Post. Dog skal der sikres en god kommunikation, så de berørte borgere i udlandet bliver informeret om, at de er omfattet af kravet. Dette kan ske ved, at informationen dels indgår i de generelle kampagner vedr. digital kommunikation og dels ved, at de relevante myndigheder informerer de berørte borgere. Fritagelse for både Digital Post og selvbetjening skal administreres på samme måde, som det gøres i dag for borgere i Danmark.

Krav om henholdsvis obligatorisk Digital Post og obligatorisk digital selvbetjening kan implementeres på følgende måde:

Digital Post: Et eventuelt krav om obligatorisk Digital Post for danskere i udlandet forudsætter en lovændring af lov om Digital Post, således at borgere i udlandet med dansk pas og dansk cpr-nummer fremadrettet også er omfattet.

Selvbetjening: Et eventuelt krav om obligatorisk digital selvbetjening forudsætter ændringer i alle bølgelovene. En nærmere model for krav om obligatorisk digital selvbetjening skal således udarbejdes inden kravet implementeres i gældende lov.

2. Kan der tildeles NemID nemmere til borgere i udlandet med dansk cpr-nummer

Som nævnt ovenfor er det i dag ikke muligt at udstede NemID til borgere i udlandet uden dansk pas, men med dansk cpr-nummer (målgruppe 2), uden at disse møder op på et borgerservicecenter i Danmark. Det skyldes, at online bestilling kræver dansk pas, som verificeres ved opslag i Politiets pasregister. Et sådant sikkerhedsopslag kan ikke foretages for udenlandske pas.

For at lette tilgangen til NemID for målgruppe 2 er det derfor blevet undersøgt om:

- a) Udbetaling Danmark kan udstede NemID til deres egne pensionskunder i udlandet ved at blive såkaldt RA (Registration Authority), som betyder, at man er udstedelsesautoritet.
- b) Udenrigsministeriet kan bistå med at verificere udenlandske borgers identitet på de danske repræsentationer i udlandet i forbindelse med udlevering af NemID.

Ad a) Reglerne for identifikation af borgere i forbindelse med udstedelse af NemID opfylder kravene til identifikation i Hvidvaskningsloven (Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme). Reglerne er udarbejdet i samarbejde med Finanssektoren og godkendt af Datatilsynet. Såfremt Udbetaling Danmark skulle kunne udstede NemID til sine pensionskunder i udlandet, uden at disse behøvede at rejse til Danmark, ville der være krav om dokumentation af, at Udbetaling Danmark kender kunden og på et tidligere tidspunkt har foretaget fysisk identifikation af kunden samt processerne i forbindelse hermed. Udbetaling Danmark har oplyst, at denne dokumentation ikke forefindes.

Ad b) Digitaliseringsstyrelsen har i dialog med Udenrigsministeriet undersøgt, om det er muligt at udvide Udenrigsministeriets opgaver i forbindelse med at udlevere NemID i udlandet. De nye opgaver skulle bl.a. bestå i at udlevere NemID-adgangskode til borgere med andet pas end dansk, hvor Udenrigsministeriet indtil nu kun har udleveret NemID til borgere med dansk pas. På baggrund af de mulige løsningsscenerier er det vurderingen, at det fremadrettet dels ville blive for omfattende en opgave for Udenrigsministeriet, som ville skulle uddannes i at vurdere rigtigheden af udenlandske pas samt ekspedere en større volumen og dels ville blive for bekosteligt for de borgere, som skulle serviceres af de danske repræsentationer i udlandet. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at det ville forudsætte en betydelig stigning i gebyret til borgeren, der afhenter NemID.

Det vurderes således ikke på nuværende tidspunkt at været muligt at finde en løsning for målgruppe 2 til at erhverve sig NemID uden at skulle rejse til Danmark.

Det skal nævnes, at det fra december 2013 bliver obligatorisk at anmelde sin udrejse af Danmark via digital selvbetjening, og i den forbindelse vil borgere skulle oplyse en adresse i det nye land. Kravet om obligatorisk digital anmeldelse af udrejse vil medføre, at de fleste nye fraflyttere har NemID ved udrejsen og derfor slipper for at skulle rejse til en dansk repræsentation i udlandet, når de skal hente deres NemID.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at adgang til NemID for målgruppe 1 ikke er en barriere for, at der på nuværende tidspunkt kan stilles de samme krav

om obligatorisk Digital Post til borgere i udlandet med dansk pas og dansk cpr-nummer, som der i dag stilles til borgere med fast bopæl i Danmark.

Derimod vurderes det, at adgangen til NemID for målgruppe 2 er for stor en barriere til, at det er rimeligt på nuværende tidspunkt at stille krav om obligatorisk Digital Post.

3. Eventuelle barrierer for at gøre NemKonto obligatorisk også for borgere i udlandet

Det er undersøgt, om det er barrierer for at foretage en lovændring, der pålægger alle borgere med dansk cpr-nummer at benytte NemKonto uanset bopæl. Der vurderes ikke at være barrierer for at pålægge alle borgere med dansk cpr-nummer inkl. borgere i udlandet med dansk cpr-nummer at benytte NemKonto. Nedenstående skal dog tages i betragtning.

Der vil være en overgangsperiode, hvor konti for de nuværende borgere i udlandet skal over i NemKonto-systemet. Af hensyn til borgerne kan dette for en lang række borgers vedkommende gøres uden at ulejligge dem ved at overføre kontooplysninger fra relevante myndigheder til NemKonto første gang, der skal udføres udbetalinger. Det skal bemærkes, at lignende øvelse blev udført ved NemKontos oprettelse, hvor en række myndigheders oplysninger blev overført til NemKonto-systemet. Der skal sikres en særskilt lovhjemmel til at kunne foretage denne overførsel af data.

Myndighederne er allerede i dag forpligtet til at benytte NemKonto-systemet til udbetalinger undtagen for borgere i udlandet. Det anbefales i lyset af ovenstående vurdering, at ændre loven, så borgere i udlandet med dansk cpr-nummer herefter også er omfattet.

4. NemID-kampagne til udenlandske borgere bosat i Danmark

Et fuldgældigt dansk cpr-nummer er en forudsætning for at få NemID. Et cpr-nummer tildeles en udlænding, når vedkommende er meddelt opholdstilladelse af en varighed på mere end 3 måneder, og der dermed er krav om registrering hos kommunerne.

Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter beløbsordningen og positivlisten, tildeles i dag et administrativt cpr-nummer allerede ved meddelelsen af opholdstilladelsen. Disse cpr-numre kan udstedes uden tilstrækkelig identifikation af borgeren og giver derfor ikke adgang til NemID, sundhedskort m.v.

På baggrund af dette har SKAT, Københavns Kommune (ICS-delen), Udlændingestyrelsen, Styrelsen for Rekruttering og Fastholdelse, KL, Styrelsen for Universiteter og Internationalisering samt Digitaliseringsstyrelsen afholdt møde for at kortlægge den nuværende situation samt drøfte mulige fremadrettede tiltag, således at

flere udlændinge i Danmark fremover kan få NemID og hermed kommunikere digitalt.

Kortlægningen viste, at danske myndigheder kan udstede et fuldt gyldigt dansk cpr-nummer til 3. landsstatsborgere i Danmark, når borgeren skal opholde sig mere end tre måneder i Danmark og har en lovlig, fast bopæl. Borgeren har ifølge cpr-lovens § 16 pligt til at anmelde tilflytningen inden fem dage, hvis borgeren formoder, at opholdet vil vare mere end tre måneder.

For EU/EØS-borgere gælder det, at hvis borgeren forventer, at opholdet i Danmark varer mere end tre måneder, skal borgeren inden udløbet af de tre måneder søge om et opholdsdokument. Et opholdsdokument er borgerens dokumentation for, at borgeren som EU-borger - eller familiemedlem til en EU-borger - har ret til at opholde sig i Danmark. Som EU-borger vil opholdsdokument være et bevis for registrering. Beviset udstedes ikke for noget bestemt tidsrum og vil være gyldigt, så længe de betingelser, der lå til grund for udstedelsen, fortsat er opfyldt.

Når borgeren har modtaget bevis for registrering, kan borgeren efterfølgende rette henvendelse til Borgerservice i bopælskommunen for at få cpr-nummer og sygesikringsbevis, hvorefter NemID også kan udstedes. Bevis for registrering er en forudsætning for, at borgeren kan få cpr-nummer.

Ovennævnte interessenter vurderer, at følgende grupper vil kunne få udleveret et fuldt gyldigt dansk cpr-nummer og dermed få NemID:

- SKAT's udenlandske kunder i Danmark. Denne gruppe flytter efter en periode tilbage til deres hjemland, men har ofte stadig skat til gode eller skylder skat i Danmark. En række af SKAT's udenlandske kunder forventes at have stor parathed til digital kommunikation med danske myndigheder. Det drejer sig ifølge SKAT om borgere fra Skandinavien og Vesteuropa. Derimod vurderer SKAT, at borgere fra Østeuropa og 3. verdenslande har en lav parathed, blandt andet på grund af sproglige udfordringer.
- Udlændingestyrelsens brugere. Denne gruppe består af både flygtninge samt familiesammenførte. Hvad angår gruppen af flygtninge, vurderer Udlændingestyrelsen, at det er en meget sammensat gruppe, hvoraf nogle har stor parathed til digital kommunikation, og andre har lav parathed. Hvad angår gruppen af familiesammenførte, vurderer Udlændingestyrelsen, at gruppens parathed som helhed er høj.
- Styrelsen for Rekruttering og Fastholdelse samt Styrelsen for Universiteter og Internationaliserings brugere. Denne gruppe består af arbejdstagere, studerende samt deres medfølgende familie. Deres parathed til digital kommunikation vurderes til at være høj.

For de ovennævnte grupper vil der ikke være nogen problemer i, at kommunens borgerservicecenter/ICS udsteder NemID, hvis personerne kan dokumentere at have en fast, lovlig bopæl i Danmark og dermed kan registreres i cpr-registret. For

at det kan udstedes i ICS, forudsætter det, at der er indgået aftale mellem den pågældende kommune og kommunen i ICS om, at ICS kan varetage udstedelse af cpr-nummeret.

For at hjælpe til med at kommunernes borgerservice samt ICS'er udsteder NemID til så mange som muligt af de nævnte grupper, anbefales det at iværksætte en "NemID-kampagne" målrettet henholdsvis frontpersonalet i borgerservicecentre og til de udenlandske borgere. Materialet til frontpersonalet, bestående af et faktaark, skal sikre, at de udsteder så mange NemID som muligt. Materialet til de udenlandske borgere skal bestå af informations- og vejledningsmateriale om NemID engelsk tysk og polsk.

På baggrund af NemID-kampagnen vurderes det, at en lang række af de udlændinge, der opholder sig i Danmark i længere tid end tre måneder, vil kunne nås og dermed øge mængden af borgere, der kan kommunikere digitalt med danske myndigheder via de digitale løsninger, der er gjort tilgængelige på andre sprog end dansk. Dette forudsætter dog, at myndighederne løbende arbejder med at gøre deres løsninger tilgængelige på flere sprog.

Organisering

Den samlede analyse har været forankret i Styregruppen for Digitaliseringsstrategien, og en tværoffentlig arbejdsgruppe bestående af Udenrigsministeriet, SKAT, UDK, den daværende Pensionsstyrelse og DIGST.

Økonomi

Der er ikke afsat særskilt finansiering til for- og hovedanalysen. Der har ikke været udgifter i forbindelse med for- og hovedanalysen.