



Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens vejledning til borgere uden en NemKonto

Borgerrådgiveren blev opmærksom på, at et vejledningsbrev, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen sendte til borgere uden NemKonto, kunne udfordre borgernes retssikkerhed. Vejledningen drejede sig om udbetaling af pengeydelse og dermed også om adgangen til grundlæggende forsørgelse. Borgerrådgiveren iværksatte derfor den 22. april 2024 en undersøgelse af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens vejledning til borgerne i denne forbindelse.

Borgerrådgiveren anerkender, at forvaltningen i høringsvar af 28. maj 2024 har erkendt, at der har været et behov for at styrke vejledningen og fuldmagtsblanketten i forhold til tredje part, samt at forvaltningen har ændret i fuldmagtsblanketten efter Borgerrådgiverens første henvendelse. Borgerrådgiveren har imidlertid fundet det påkrævet at gennemføre undersøgelsen, hvilket sker efter samråd med forpersonen for Borgerrådgiverudvalget.

Problemstilling

Undersøgelsen handler om Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens vejledning om og håndtering af udbetaling af ydelser til borgere uden en NemKonto, og om hvornår forvaltningen kan siges at have opfyldt vejledningspligten og dermed sikret, at borgere uden en NemKonto kender deres rettigheder og får mulighed for at træffe en beslutning om udbetalingen på et oplyst grundlag.

Retskrav på kontantudbetaling

Folketingets Ombudsmand har undersøgt reglerne om offentlige myndigheders udbetaling af ydelser til borgere, der ikke har en NemKonto på baggrund af en konkret klage over Københavns Kommune. Ombudsmanden udtalte den 20. december 2023:

"Københavns Kommune ikke kan stille som betingelse for at

2. oktober 2024

Sagsnr.
2024-0062031

Dokumentnr.
2024-0062031-11

Sagsbehandler
Aya Lund

Borgerrådgiveren

Tietgensgade 31A, 1.
1704 København V

EAN nummer
5798009800053

foretage udbetaling af ydelser, at en borger enten har en NemKonto, råder over en pengeinstitutkonto eller anden form for betalingskonto eller anviser en anden persons konto, som udbetalingen kan ske til." (FOB 2023-40).

I den konkrete sag stod kommunens praksis i vejen for, at borgeren kunne få sin ydelse udbetalt og dermed også få mulighed for at købe en ny sovepose:

"Vi taler (...) om en mand, der ikke har fået sin offentlige hjælp udbetalt i et år, og som derved har været efterladt uden midler til sin forsørgelse og basale fornødenheder, fordi kommunen har stillet nogle krav til ham, der ikke er grundlag for." ([Kommune kunne ikke stille krav om Nemkonto til udbetaling af kontanthjælp | Folketingets Ombudsmand \(ombudsmanden.dk\)](#)).

Det fremgår af § 31, stk. 1 i Bekendtgørelse om Nemkontoordningen (bekendtgørelse nr. 647 af 13/04/2021), at:

"Hvis en borger (...) ikke i forbindelse med en udbetaling fra en offentlig myndighed har anvist en Nemkonto eller fået oprettet en specifik konto, skal den offentlige myndighed sikre, at borgeren (...) får anvist sit tilgodehavende på anden måde."

Digitaliseringsstyrelsen udtalte som bidrag til ombudsmandens undersøgelse blandt andet følgende:

"Den udbetalende myndighed har først betalt med frigørende virkning, når borgeren har opnået rådighed over beløbet. Den risiko for forsinket betaling, som borgeren pålægges at skulle bære i medfør af Nemkontobekendtgørelsen § 31, stk. 2, omfatter ikke en forsinkelse, der ligger ud over den tid, som kommunen med rimelighed har måttet kunne forventes at skulle bruge for at få afklaret, om borgeren ønsker og har mulighed for at anvise en NemKonto, og ellers sikre, at der sker udbetaling på anden måde."

Digitaliseringsstyrelsen udtalte desuden:

"Kommunen er imidlertid samtidig forpligtet til at sikre, at der sker rettidig udbetaling af ydelser sideløbende med bestræbelserne på at hjælpe borgeren med at få en Nemkonto. Københavns Kommune kan således ikke suspendere udbetalingen af en borgers ydelse, indtil borgeren anviser en Nemkonto eller på anden måde anviser en pengeinstitutkonto."

Københavns Kommune oplyste som opfølgning på ombudsmandens kritik, at kommunen " (...) havde tilpasset sin tilgang til borgere uden konto, så en lignende situation ikke ville opstå."

Kommunens vejledningspligt

Kommunen har en generel pligt til at yde vejledning til borgerne i alle faser af en sags behandling. Korrekt og tilstrækkelig vejledning er vigtig, da den skal sikre, at borgerne har mulighed for at forstå deres rettigheder og pligter, så de kan opnå det, de har krav på, og gøre deres indflydelse gældende under en sags behandling.

Selve vejledningsforpligtigelsen følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1 og lyder således:

"En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde" (LBK nr 433 af 22/04/2014).

Ombudsmanden skriver om forvaltningslovens § 7, stk. 1, at en videregående pligt til at vejlede i øvrigt kan følge af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, samt at

"I nogle tilfælde stilles der skærpede krav til myndighedens vejledning; f.eks. hvis reglerne er indviklede, eller hvis sagen kan få særligt indgribende konsekvenser for borgeren." (FOB 2009).

Ombudsmandens har endvidere udtalt:

"Hovedsynspunktet må være, at vejledningen skal have et sådant indhold, at det undgås, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstap. (...) vejledningen skal være 'så omfattende og detaljeret, at det konkrete informationsbehov imødekommes på rimelig måde. Vejledningen bør således give borgeren fornøden orientering om de regler der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om myndighedens praksis.'" ([Folketingets Ombudsmands myndighedsguide om vejledningspligten](#)).

Hvad har borgeren krav på - og hvilke pligter påhviler derfor kommunen?

Det er altså frivilligt at have en NemKonto. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen skal sikre, at udbetalingen af en ydelse sker rettidigt med udgangspunkt i borgerens beslutning. Såfremt borgeren ikke har en NemKonto, kan det være relevant at søge afklaret, om

borgeren ønsker en NemKonto. Der skal i givet fald ske hurtig afklaring heraf, samtidig med at borgeren får udbetalt sin ydelse. Ønsker borgeren ikke en NemKonto, skal det respekteres.

Denne grundlæggende ret til ikke at have en NemKonto er styrende for kravene til den vejledning, forvaltningen er forpligtet til at give. Forvaltningen skal i sin vejledning være åben og gennemsigtig i forhold til regler og praksis på området, og det er forvaltningens ansvar at give borgeren den fornødne vejledning, så borgeren kan træffe en beslutning på et oplyst grundlag. Udgangspunktet må derfor også være, at forvaltningen oplyser borgeren om alle de udbetalingsmuligheder, der er.

Tilsidesætter forvaltningen vejledningspligten – ved manglende eller utilstrækkelig vejledning – kan det have alvorlige konsekvenser for den enkelte borger, som det var tilfældet i klagesagen til ombudsmanden.

Kommunens aktuelle løsning

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen fremsendte den 28. maj 2024 et hørings svar til Borgerrådgiveren om forvaltningens praksis. Forvaltningen sendte samtidig en kopi af "Revideret brevs kabe lon med vejledning til borgere uden Nemkonto", som er den skriftlige vejledning, forvaltningen sender til de berørte borgere. Forvaltningen oplyste, at der på baggrund af Borgerrådgiverens spørgsmål var foretaget justering af den skriftlige vejledning.

Indledningsvist i overskriften i brevs kabe lonen, som efter det oplyste anvendes af forvaltningen i dag, gøres borgeren bekendt med årsagen til forvaltningens henvendelse: "Vejledning- når du ikke har en NemKonto". Brevs kabe lonen lægger op til, at medarbejderen i forvaltningen herefter kan tilpasse den skriftlige vejledning i forhold til tre situationer:

"Vi har ikke kunne sætte din ydelse ind på en NemKonto.
Vi kan se, at du ikke har en NemKonto.
Du har kontaktet Ydelsesservice og oplyst, at du ikke har en NemKonto."

Herefter henviser forvaltningen i brevs kabe lonen til, at "Ifølge loven har alle EU-borgere som udgangspunkt ret til at få en basal betalingskonto i en dansk bank. (...) Du **skal** derfor kontakte en bank og få oprettet en basal betalingskonto. Denne konto kan du vælge at bruge som din NemKonto." [fremhævet med fed her].

Borgeren vejledes herefter om to mulige valg, hvis det ikke er muligt at få en basal betalingskonto: borgeren kan selv ændre sin NemKonto til en anden persons konto, eller borgeren kan bede forvaltningen om at udbetale ydelsen til en anden persons konto. Forvaltningen orienterer derudover om, at borgeren kan kontakte Ydelsesservice for mere vejledning eller svar på spørgsmål.

Brevskabelonen indeholder også vejledning om, hvordan borgeren selv kan ændre sin NemKonto til en anden persons konto og om, hvordan Ydelsesservice kan udbetale ydelsen til en anden persons konto.

Vejledningsbrevet (brevskabelonen) suppleres af en intern arbejdsgang, "Arbejdsgang – Borger uden NemKonto", der er fem sider lang, og som medarbejderne i den relevante enhed benytter i forbindelse med personlig eller telefonisk vejledning. Arbejdsgangen må antages at være styrende for den vejledning, forvaltningen giver i disse tilfælde.

Det fremgår indledningsvist af arbejdsgangen, at:

"Hovedreglen er, at alle EU-borgere har krav på en basal konto i en dansk bank, som de kan benytte som deres NemKonto, og hvor deres ydelse kan anvendes til. Ligeledes er alle borgere **forpligtet** til at anvise en konto, som offentlige myndigheder kan udbetale til." [fremhævet med fed her].

Herefter beskriver arbejdsgangen forskellige scenarier for, hvordan forvaltningens medarbejdere kan være opmærksomme på, at en borgers ydelse ikke kan udbetales til NemKonto, og at der i de situationer skal sendes det skriftlige vejledningsbrev, jf. ovenfor, og ellers tages kontakt til relevante samarbejdspartnere, hvis borgeren er udsat og kan have brug for hjælp til at få en NemKonto.

Følgende fremgår desuden:

"Hvis borger eller samarbejdspartner henvender sig om manglende NemKonto, skal du spørge indtil hvorfor borger ikke kan få sin ydelse anvist til NemKonto. Hvis borgers konto er blevet lukket af bank, skal du spørge indtil årsagen, og hvis borger har en skriftlig begrundelse fra banken, skal du spørge om vi kan få en kopi af brevet."

Medarbejderen skal herefter ifølge arbejdsgangen – ud fra borgerens oplysning om årsagen til, at NemKonto ikke kan anvendes – vurdere, hvordan borgeren skal vejledes. Borgeren kan således vejledes om:

”at kontakte nuværende bank for at få genåbnet/aktiveret kontoen at ændre sin NemKonto til en anden persons konto (...) at oprette en konto i en anden bank.”

Borgeren skal ifølge arbejdsgangen endvidere vejledes om:

” (...) at kontakte forskellige banker, fx internetbanker, for at undersøge, om der kan oprettes en konto, som borger kan benytte som sin NemKonto. Borger vejledes om at få skriftligt afslag, hvis bankerne afslår at oprette en konto.”

Medarbejderen skal desuden vejlede om, at ydelsen kan udbetales til en anden persons konto midlertidigt, imens borgeren opretter en konto i en ny bank. Borgeren skal i sådanne tilfælde oplyse forvaltningen om, hvornår borgeren forventer at have en ny konto, og borger og tredje part skal give fuldmagt med underskrifter i forhold til, at borgerens ydelse skal overføres til tredje part/alternativ modtager, herunder dennes cpr-nummer og kontooplysninger.

Det fremgår endvidere af den interne arbejdsgang, at forvaltningens medarbejder kan sikre betaling af borgerens bolig:

”Hvis borger ikke kan eller ønsker at få sin ydelse udbetalt til en alternativ modtager, mens de undersøger mulighed for at oprette konto, kan eventuel boligudgift eller opholdsbetaling, betales (...) **Når** borger har fået konto på plads, kan den resterende del af ydelsen udbetales til borgerens NemKonto” [fremhævet med fed her].

På arbejdsgangens fjerde side (ud af fem) fremgår følgende i forhold til, at borger ikke kan oprette en ny konto:

”Borger eller samarbejdspartner henvender sig og oplyser, at borger ikke kan oprette ny konto. Der spørges ind til, hvor mange og eventuel hvilke banker borger har prøvet at oprette konto i. Vi anmoder om dokumentation på, at borger har forsøgt at oprette konto i forskellige banker, evt. ved at borger sender kopi af afslag fra banken. Hvis borger, trods henvendelse til flere forskellige banker, ikke kan oprette ny konto, skal det vurderes, om ydelsen skal udbetales på en anden måde, eventuelt ved kontant udbetaling. Denne vurdering skal altid ske i samarbejde med koordinator eller afdelingschef. Der skal sideløbende arbejdes på, at borger kan få oprettet NemKonto”.

Som det næstsidste vejledningspunkt i arbejdsgangen (arbejdsgangens side 5) fremgår det, at: "Når det vurderes, at ydelsen skal udbetales kontant, laves der aftale med borger om fremmøde i Danske Bank (...). Beløbet udleveres til borger (...)."

Af arbejdsgangens sidste punkt følger, at:

"Ved henvendelse fra samarbejdspartner eller borgere, der ikke ønsker at have en NemKonto og derfor anmoder om kontant udbetaling, tages altid kontakt til afdelingschef, således at det i samarbejde vurderes, hvordan udbetaling af ydelsen kan ske."

Vurdering

Borgerrådgiveren noterer sig, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen efter Borgerrådgiverens første henvendelse har gennemgået og justeret vejledningsbrevet, " (...) som efter forvaltningens opfattelse gør det muligt på et tidligere tidspunkt at afklare borgerens situation ift. udbetalingsmuligheder og behov, herunder vejledning."

Forvaltningen har ikke besvaret Borgerrådgiverens spørgsmål om, hvorvidt forvaltningen mener, at praksis på området dermed opfylder vejledningsforpligtigheden, men Borgerrådgiveren går ud fra, at dette er tilfældet.

Det er modsat Borgerrådgiverens vurdering, at forvaltningen ikke lever op til vejledningsforpligtigheden med den nuværende løsning.

Det er således Borgerrådgiverens klare opfattelse, at forvaltningen med den aktuelle løsning ikke vejleder borgerne retvisende og dækkende om deres rettigheder i den skriftlige vejledning (brevskabelonen), samt at udformningen af arbejdsgangen og herunder placeringen af spørgsmålet om kontantudbetaling sidst i dokumentet med stor sandsynlighed indebærer, at forvaltningen først meget sent i den efterfølgende proces - og måske aldrig - informerer borgeren om, at det er frivilligt at få en NemKonto, og at kontantudbetaling er en mulighed.

Placeringen af oplysningen om kontantudbetaling adresseres først sidst i vejledningsinstruktionen til medarbejderne, og brug af ord som "skal" i såvel den skriftlige som mundtlige vejledning er ikke alene egnet til at skabe den misforståelse hos borgeren, at han/hun er undergivet en pligt til at have en konto, men må antages som udgangspunkt at lede til den misforståelse blandt både medarbejdere og borgere.

Forvaltningen formår helt grundlæggende ikke at skelne mellem de to situationer, der kan være: 1) at borgeren ikke ønsker (at anvise) en konto, og 2) at borgeren ikke kan få en konto og gerne vil have forvaltningens hjælp hertil. Den valgte løsning synes at have et insisterende fokus på ikke at vejlede borgerne om alle udbetalingsmuligheder fra begyndelsen, men fokusere alt overvejende på situation 2).

Ifølge forvaltningens oplysninger, modtog 12 borgere i perioden fra 1. november 2023 til 13. maj 2024 brev med skriftlig vejledning. Det kan ikke udelukkes, at administrationen af området risikerer at medføre tab for de berørte borgere.

Borgerrådgiveren finder forvaltningens vejledningspraksis meget beklagelig.

Øvrige forhold

En fuld og dækkende vejledning indebærer efter Borgerrådgiverens opfattelse også oplysning om de risici, der kan være forbundet med anvisning af tredjeparts konto.

Selve fuldmagtsforholdet mellem borger og tredjepart beror på den privatretlige aftaleret og falder uden for Borgerrådgiverens kompetence, men Borgerrådgiveren vil dog alligevel henlede forvaltningens opmærksomhed på de risici, der kan være forbundet med at anvende en tredjeparts konto.

Forvaltningen oplyste i hørings svar til Borgerrådgiveren af 28. maj 2024, at forvaltningen ikke er bekendt med, at der kan være økonomiske risici for borger eller tredjepart forbundet med at anvende tredjeparts konto til udbetaling af en ydelse, og at tredjepart vejledes om, at kontakte rette myndighed eller bank for vejledning om, hvorvidt det kan få afledte konsekvenser for eventuelle andre ydelser at stille sin konto til rådighed.

Borgerrådgiveren er fra en jobvejleder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen orienteret om en konkret sag i Københavns Kommune, hvor udbetalingen af en ydelse til tredjeparts konto blev problematisk. I sagen var borgeren efter det oplyste forhindret adgang til at få en konto på grund af en politiefterforskning for hvidvask. Borgeren fik derfor først udbetalt sin ydelse til sin fars konto, og da denne gik bort, fik borgeren udbetalt ydelsen til sin mors konto og siden til sin kærestes, da moren også gik bort. Da borgeren ifølge egne oplysninger blev uvenner med sin kæreste, og de gik hver til sit, var ydelsen fortsat blevet udbetalt til ekskæresten, selvom borgeren havde

oplyst forvaltningen om, at ydelsen ikke længere skulle udbetales som tidlige. Ekskæresten nægtede efter det oplyste at betale pengene retur til borgeren, som derfor ikke havde rådighed over midlerne til sin forsørgelse.

Borgerrådgiveren bemærker for god ordens skyld i tillæg til ovennævnte, at der også kan være retssikkerhedsmæssige udfordringer forbundet med forvaltningens sikring af eventuel betaling af borgerens bolig i en overgangsperiode, da det ikke fremgår af arbejdsgangen, at der i den forbindelse indhentes et informeret samtykke fra borgeren til en sådan administration. Borgerrådgiveren har dog ikke undersøgt forvaltningens praksis i denne sammenhæng nærmere.

Henstillinger

Borgerrådgiveren henstiller til forvaltningen fremadrettet at tilrettelægge vejledningen – såvel skriftlig som mundtlig – således, at borgeren fra start vejledes om sine rettigheder, herunder retten til ikke at anvise en NemKonto eller en anden konto og få udbetalt ydelsen kontant.

Borgerrådgiveren foretager sig ikke yderligere i sagen, men beder om oplysning om, hvad henstillingen giver anledning til.

Denne udtalelse fremsendes efter aftale til Folketingets Ombudsmand til orientering.

Venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver



Aya Lund
Jurist