



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2023-40

Kommune kunne ikke stille krav om, at borger havde Nemkonto, som betingelse for udbetaling af kontanthjælp

Resumé

20. december 2023

En borger klagede til ombudsmanden over, at Københavns Kommune havde indstillet udbetalingen af hans kontanthjælp, fordi han ikke længere havde en Nemkonto. Kommunen skrev til borgeren, at han skulle sørge for at få en Nemkonto og ellers eventuelt havde mulighed for at få udbetalt sin kontanthjælp til en anden persons konto.

Forvaltningsret

12.2

2511.1

Ombudsmanden fandt, at det efter lovgivningen om offentlige betalinger mv. og forarbejderne hertil skal være muligt for en borger at modtage udbetalinger fra det offentlige, selv om borgeren ikke har en Nemkonto eller råder over en bankkonto og heller ikke ønsker, at pengene overføres til en tredjeparts konto.

Kommunen kunne derfor ikke stille krav om, at borgeren som betingelse for at få udbetalt sin kontanthjælp fik en Nemkonto eller angav en anden persons konto, hvortil ydelsen kunne overføres.

I stedet burde Københavns Kommune, umiddelbart efter at kommunen blev bekendt med, at borgeren ikke længere havde en Nemkonto, have taget initiativ til at få afklaret, om vedkommende var ved at etablere en ny Nemkonto eller ønskede sin kontanthjælp udbetalt til en anden konto – eventuelt en anden persons konto. Og da det stod klart for kommunen, at det ikke var tilfældet, burde kommunen inden for kort tid have udbetalt kontanthjælpen på en anden måde.

Ombudsmanden kritiserede på den baggrund kommunens fremgangsmåde i sagen og henstillede til kommunen at genoptage udbetalingen af kontanthjælp til borgeren.

(Sag nr. 23/01089)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

1. Sagens baggrund og forløb

Den 2. januar 2023 kontaktede du Københavns Kommune, fordi du ikke havde fået udbetalt kontanthjælp den 30. december 2022. I den forbindelse oplyste du, at din hidtidige Nemkonto var blevet lukket, og at du forgæves havde forsøgt at oprette en konto i andre banker. Du oplyste samtidig, at du ikke havde nogen, du stolede på, som du kunne få udbetalt din kontanthjælp til. Du blev af kommunen vejledt om, hvad du kunne gøre for at få oprettet en Nemkonto.

Den 31. januar 2023 klagede du til kommunen over den manglende udbetaling af kontanthjælp.

Københavns Kommune skrev den 7. februar 2023 til dig, at kommunen ikke kunne udbetale din ydelse, da din Nemkonto var blevet lukket, og at du skulle sørge for at få åbnet din Nemkonto. Hvis du ikke selv kunne oprette en Nemkonto, kunne du få din kontanthjælp udbetalt til en anden persons konto. I givet fald skulle kommunen – ud over en fuldmagt – have dokumentation for en række forhold, herunder en skriftlig begrundelse for, at du ikke kunne få en Nemkonto, hvorfor din konto var blevet lukket, og hvornår du igen kunne få en Nemkonto. Alternativt kunne du oplyse navn og telefonnummer på den person, som du havde talt med i banken. Kommunen skrev også, at hvis du ikke indsendte dokumentationen, ville du fortsat have ret til kontanthjælp, men kommunen ville ikke kunne udbetale din ydelse.

Den 13. februar 2023 søgte du kommunen om hjælp til en sovepose. Du oplyste, at du ikke havde nogen penge, fordi du ikke havde fået udbetalt kontanthjælp. Du blev i den anledning vejledt om, at hvis du var berettiget til hjælp efter § 81 i lov om aktiv socialpolitik, ville hjælpen blive udbetalt til en Nemkonto. Den 23. februar 2023 afslog kommunen din ansøgning om hjælp til køb af en sovepose, med henvisning til at du havde kontanthjælp stående, som du kunne få udbetalt, hvis du havde en "alternativ modtager" (dvs. en anden person, hvis konto beløbet kunne udbetales til med fuldmagt fra dig), eller hvis du fik oprettet en bankkonto.

Du har efterfølgende flere gange kontaktet Københavns Kommune angående den manglende udbetaling af kontanthjælp. Kommunen har i den forbindelse på ny opfordret dig til at få oprettet en bankkonto og tilbudt dig hjælp til etablering af en Nemkonto. Du har efter det oplyste afvist at tage imod dette tilbud.

Du har ikke sendt kommunen den dokumentation, som kommunen i brevet af 7. februar 2023 bad om for at kunne overføre din kontanthjælp til en anden persons konto.

Den 25. februar 2023 klagede du til mig. Du var utilfreds med, at kommunen ikke udbetalte din kontanthjælp til dig kontant, og du mente ikke, at kommunen kunne pålægge dig at have en bankkonto.

Den 23. marts 2023 iværksatte jeg – på baggrund af bl.a. din klage – over for Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet en generel undersøgelse af reglerne om offentlige myndigheders udbetaling af ydelser til personer, der ikke har en Nemkonto.

På baggrund af de udtalelser, jeg modtog fra Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, iværksatte jeg desuden over for Københavns Kommune en undersøgelse af din sag og kommunens generelle praksis i tilfælde, hvor en borger ikke har en Nemkonto, hvortil kommunen kan overføre ydelser, som borgeren er berettiget til efter lovgivningen.

Jeg har modtaget udtalelser af 2. oktober og 5. december 2023 fra Københavns Kommune samt af 17. maj, 8. august og 20. november 2023 fra Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet. Jeg har endvidere modtaget kopi af kommunens akter i din sag.

Københavns Kommune har oplyst, at kommunen senest udbetalte kontanthjælp til dig den 30. november 2022.

2. Retsgrundlaget

2.1. Lov om offentlige betalinger mv.

Offentlige myndigheders udbetaling af pengebeløb med frigørende virkning til borgere og virksomheder mv. er reguleret i lov om offentlige betalinger mv. (lovbekendtgørelse nr. 494 af 4. maj 2023). Lovens § 1, stk. 1 og 6, der omhandler fysiske personer, har følgende ordlyd:

”§ 1. Personer over 18 år, som i henhold til lov om Det Centrale Personregister er tildelt et personnummer, og som ikke er registreret som udrejst af Danmark, skal anvise en konto i et pengeinstitut (en 'Nemkonto'), hvortil offentlige myndigheder med frigørende virkning kan foretage udbetaling af pengebeløb. Det samme gælder personer under 18 år, der i henhold til lov om Det Centrale Personregister er tildelt et personnummer, og som modtager betalinger fra offentlige myndigheder.

Stk. 2. (...)

...

Stk. 6. Anvisningen af en konto efter stk. 1 (...) skal ske senest i forbindelse med den første udbetaling fra en offentlig myndighed.”

Efter lovens § 3, stk. 1, fastsætter digitaliseringsministeren regler om offentlige myndigheders ret til med frigørende virkning at foretage udbetalinger til fysiske og juridiske personer omfattet af § 1, som ikke har anvist en Nemkonto.

Bekendtgørelse nr. 647 af 13. april 2021 om Nemkontoordningen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 19. Borgere, jf. § 4, stk. 1, over 18 år skal anvise en Nemkonto til Nemkontoregistret. Det samme gælder også borgere under 18 år, der modtager betalinger fra offentlige myndigheder.
Stk. 2. (...)

...

§ 21. Anvisning af en Nemkonto efter § 19 og § 20 skal ske senest i forbindelse med den første udbetaling fra en offentlig myndighed.

...

§ 30. Offentlige myndigheder er forpligtet til at anvende Nemkontosystemet i forbindelse med udbetalinger til borgere og virksomheder. (...)

§ 31. Hvis en borger eller en virksomhed 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 eller virksomheden får anvist sit tilgodehavende på anden måde.

Stk. 2. Risikoen for forsinket betaling som følge af en tilsidesættelse af anvisningspligten bæres af borgeren eller virksomheden.

§ 32. Betaling på anden måde kan fx ske ved, at den udbetalende myndighed anviser udbetalingen til en statsejet konto oprettet af Digitaliseringsstyrelsen, hvortil den udbetalende myndighed kan udbetale med frigørende virkning, såfremt den udbetalende myndighed underretter betalingsmodtageren forinden udbetalingen foretages. Når beløbsmodtageren herefter anviser en Nemkonto, overføres tilgodehavendet fra den statsejede konto til den anviste Nemkonto. Den udbetalende myndighed skal have indgået en aftale med Digitaliseringsstyrelsen om tilslutning til den statsejede konto.

Stk. 2. Den udbetalende myndighed kan alternativt vælge selv at foretage udbetalingen, efter at have modtaget information fra Nemkontosystemet om, at betaling ikke kan gennemføres på grund af manglende kontooplysning.”

I forarbejderne til lov om offentlige betalinger mv. er der anført bl.a. følgende:

”IV. Lovforslagets enkelte elementer

...

1.2. Personer og virksomheder, der ikke kan oprette en pengeinstitutkonto

Ifølge lovforslaget kan finansministeren fastsætte regler om udbetalingsafviklingen, hvis en borger og virksomhed ikke selv anviser eller er forhindret i at anvise en konto.

Gruppen uden en pengeinstitutkonto består af personer, som enten ikke ønsker eller ikke har mulighed for at oprette en pengeinstitutkonto. (...)

Personkreds, der fravælger en pengeinstitutkonto

I lovforslaget indgår der to bemyndigelser til finansministeren af betydning for denne personkreds. Der lægges op til at tage betydelige hensyn til personkredsen, der fravælger en pengeinstitutkonto.

For det første bemyndiges finansministeren til at fastsætte regler om udbetalingsafviklingen, som har frigørende virkning for offentlige myndigheder, når personen eller virksomheden er underrettet herom. Det kan være i form af, at en offentlig myndighed opretter en konto, hvor den pågældende person eller virksomhed kan ønske selv at have ejerskab her til, eller at kontoen skal ejes af staten (også kaldet NemBetaling). Kontoen kan oprettes i f.eks. et pengeinstitut, som staten har indgået en forretningsaftale med.

Ved statslig ejerskab af kontoen vil den pågældende borger eller virksomhed have hæveadgang og hermed opleve det som en kontantkasse.

Med hjemlen sikres fleksible muligheder for at forene personlige hensyn med ønsket om offentlige effektiviseringer.

For det andet bemyndiges finansministeren til efter nærmere forhandlinger at fastlægge kontantkassernes placering i lokalområder på tværs af den eksisterende myndighedsstruktur. Bemyndigelsen skaber mulighed

for at opnå betydelige effektiviseringer, ligesom der samtidig skabes mulighed for at yde samme service til personer og virksomheder, der foretrækker kontantkasser. Der lægges op til, at opgaven efter udbud kan overlades til ikke-offentlige myndigheder.

Personkreds, der ikke har adgang til en pengeinstitutkonto

...

Hjemløse m.fl. kan i dag have vanskeligt ved at opnå en pengeinstitutkonto på grund af, at identifikationspapirer ofte mistes af de hjemløse. Dette problem vil blive søgt løst, f.eks. ved billedidentifikation.

Finansministeren bemyndiges til at fastsætte regler for udbetaling til personer, som ikke har mulighed for at oprette en pengeinstitutkonto. Bemyndigelsen kan bidrage til at sikre fleksibilitet og mulighed for at skræddersy mere individuelle løsninger, der passer til den pågældende gruppes behov og muligheder.

Endvidere er der hjemmel til fortsat i et vist omfang at have lokale kontantkasser. Der henvises til bemærkningerne til § 3, stk. 2-4.

...

VII. Administrative konsekvenser for borgerne

...

Borgere uden pengeinstitutkonto m.v.

Der vil blive taget hensyn til gruppen uden pengeinstitutkonto ved, at NemKontoen her oprettes og ejes af staten, men med hæveadgang for den pågældende person. Borgeren kan når som helst tage initiativ til selv at oplyse en NemKonto.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 38 af 9. oktober 2003 om offentlige betalinger mv. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2003-04, tillæg A, s. 1078 ff.

I finansministeriets besvarelse af spørgsmål 1 fra Det Politisk-Økonomiske Udvalg (Det Politisk-Økonomiske Udvalg, L 38 – bilag 15) er der anført følgende:

”Hvordan vil ministeren sikre, at der kan ske udbetalinger af sociale ydelser til personer, der ikke kan få oprettet en konto i pengeinstitut?”

Svar

...

2. Lovforslagets løsninger

Lovforslaget lægger op til, at der skal tages hensyn til gruppen uden pengeinstitutkonto i dag.

De hjemløse har været fremhævet som eksempel i den offentlige debat på en gruppe, der har vanskeligt ved at få en pengeinstitutkonto. En forudsætning for at kunne oprette en konto i Danmark er, at man har legitimationspapirer. Der er grupper i Danmark, som af forskellige grunde mangler disse papirer. Der vil blive indgået aftale med pengeinstitutterne om en løsning, der kan sikre adgang til en konto for denne gruppe. For eksempel kan pengeinstituttet have en billedidentifikation liggende.

Der er allerede eksempler på kommuner, som har indgået aftaler med deres pengeinstitutter og hermed har kunnet nedlægge kontantkasserne og overgå fuldt ud til 'konto-til-konto'-udbetaling. Det vedrører også løsninger for de svage grupper.

Endvidere vil staten oprette og eje konti, hvorfra personer, der ikke ønsker at have en pengeinstitut-konto eller som har høj gæld til pengeinstitutterne, kan hæve offentlige udbetalinger (NemBetalinger).

Endelig kan udbetaling i givet fald også ske via den tilbageværende offentlige kontantkasse i lokalområdet. Lovforslaget lægger op til et bedre samarbejde om varetagelse af denne opgave i lokalområdet.

Det skal nævnes, at kontantkasser på institutioner i amtsligt regi forventes opretholdt. Det gælder for eksempel institutioner for psykisk syge."

I finansministeriets besvarelse af spørgsmål 20 fra Det Politisk-Økonomiske Udvalg (Det Politisk-Økonomiske Udvalg, L 38 - bilag 31) er der anført følgende:

"Vil ministeren stille et ændringsforslag til lovforslaget, som sikrer, at alle borgere, som ikke kan eller vil benytte sig af et pengeinstitut, får en alternativ mulighed for at hæve de penge, som skal overføres fra det offentlige til borgeren?"

Svar:

Lovforslaget ændrer ikke på, at offentlige myndigheder har pligt til at sikre, at der sker rettidig udbetaling af offentlige overførselsindkomster mv.

Ikke ønske om at benytte et pengeinstitut

...

Lovforslaget bygger på, at borgere fortsat skal kunne vælge ikke at være kunde i et pengeinstitut. Hvis borgeren ikke ønsker selv at eje en konto, kan myndigheden oprette en konto i et pengeinstitut mv., hvortil den pågældende har hæveadgang ('NemBetaling'). Udbetalingerne vil her ske på et grundlag kontraheret med det offentlige og ikke den enkelte borger.

Ikke adgang til pengeinstituttet

For så vidt de voldelige, de anstødelige og personer, der er til gene for andre kunder eller ansatte, kan udbetaling ske dels ved at oprette en konto i NemBetaling, (forudsat det ikke også afslås af det ansvarlige pengeinstitut mv.), dels ved for eksempel check og postanvisning.

Hvis det skulle vise sig, at der ikke kan findes andre tilfredsstillende løsninger, kan det tværoffentlige samarbejde mellem de tilbageværende kontantkasser også omfatte udbetaling til en eventuel restgruppe."

I forbindelse med anden behandling af lovforslaget den 9. december 2003 anførte finansministeren – på et spørgsmål om, hvordan ministeren ville sikre sig, at svage borgere fortsat kunne "få udbetalt kontante midler af nogle mennesker, der også er uddannet til at tage sig ordentligt af dem" – bl.a. følgende:

"Der er tale om, at man både kan få penge udbetalt via de eksisterende kontantkasser – der vil stadig være en kontantkasse i området – man kan få det via en postanvisning, eller man kan få det via check. Så der er mange muligheder. Man maner et problem frem, som ikke viser sig at eksistere."

2.2. Lov om aktiv socialpolitik

Lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 1031 af 22. juni 2023) indeholder regler om bl.a. de betingelser, der skal være opfyldt, for at en borger kan få udbetalt kontanthjælp, samt regler om udbetaling af hjælpen.

Efter lovens § 89, stk. 1, udbetales hjælp til forsørgelse normalt som et månedligt beløb. Udbetalingen sker bagud for 1 måned.

Pkt. 424 i vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik har følgende ordlyd:

”Det er den enkelte kommune, der som led i den kommunale administration beslutter, om hjælpen udbetales som kontante beløb, ved overførelse til pengeinstitut eller lignende.”

Det anførte i vejledningen svarer til, hvad der er anført i forarbejderne til § 87, stk. 1 (nu § 89, stk. 1), i forslag nr. L 230 af 16. april 1997 til lov om aktiv socialpolitik. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1996-97, tillæg A, s. 5075.

2.3. Regler om basal betalingskonto og basal indlånskonto

Lov om betalingskonti (lovbekendtgørelse nr. 407 af 29. marts 2022) indeholder i § 11 regler om, hvornår et pengeinstitut skal tilbyde en forbruger en basal betalingskonto, og hvornår et pengeinstitut kan afslå at åbne en sådan konto.

I henhold til § 15, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 330 af 7. april 2016 om god skik for finansielle virksomheder, der er fastsat i medfør af lov om finansiell virksomhed (lovbekendtgørelse nr. 406 af 29. marts 2022), kan et pengeinstitut ikke uden en individuel og saglig begrundelse nægte at oprette en såkaldt ”basal indlånskonto” til en privatkunde. Begrundelsen skal på anmodning gives i papirformat eller på et andet varigt medium.

3. Københavns Kommunes synspunkter

Københavns Kommune har anført, at det retlige grundlag for ikke at have udbetalt kontanthjælp til dig siden den 30. november 2022 er Nemkontobekendtgørelsens § 31 og pkt. 424 i vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik (begge er gengivet i pkt. 2 ovenfor).

Som begrundelse for de krav om dokumentation fra din tidligere bank mv., som kommunen stillede til dig i brevet af 7. februar 2023, har kommunen henvist til § 15 i bekendtgørelse nr. 330 af 7. april 2016 om god skik for finansielle virksomheder (omtalt i pkt. 2 ovenfor).

Københavns Kommune har ikke udbetalt ydelser kontant gennem mange år, og det er kommunens vurdering, at etablering af en Nemkonto til borgerne er den mest hensigtsmæssige løsning, da kontantudbetaling vil udgøre en betydelig sikkerhedsrisiko for både borgere og medarbejdere. En manglende adgang til en bankkonto bidrager ifølge kommunen desuden til at ekskludere en i forvejen marginaliseret borgergruppe fra at deltage og agere i et mere og mere kontantløst samfund. Derfor hjælper kommunen generelt borgerne med at få oprettet en basal betalingskonto eller Nemkonto og motiverer dem til at få en basal betalingskonto.

Kommunen har redegjort for sin generelle fremgangsmåde, når den konstaterer, at en borgers forsørgelsesydelse ikke kan udbetales til den pågældende på grund af manglende Nemkonto. Jeg har forstået det sådan, at kommunen sender et brev til den berørte borger med et indhold, der svarer til kommunens brev af 7. februar 2023 til dig.

Kommunen tilbyder bistand til borgere, der ikke har en Nemkonto, men som ønsker at få etableret en sådan konto. I ganske særlige tilfælde udbetaler kommunen via samarbejdspartnere, typisk bo-, være- eller opholdssteder, som borgeren er tilknyttet, og som derefter udbetaler borgerens ydelse kontant til den pågældende. Derudover har kommunen en aftale med to pengeinstitutter, hvor det er muligt for borgerne at få adgang til kontanter. Det forudsætter dog, at borgerne har en konto i et af pengeinstitutterne. Brugere af denne løsning, der typisk er gadehjemløse eller lignende udsatte borgere, ledsages i nogle tilfælde af en kommunal gadeplansmedarbejder for verificering af deres identitet.

Kommunen anser de tilbud, som kommunen yder borgerne i denne sammenhæng, som værende tilstrækkelige inden for de givne rammer.

4. Digitaliserings- og Ligestillingsministeriets synspunkter

Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har indhentet bidrag fra Digitaliseringsstyrelsen.

Digitaliseringsstyrelsen har anført, at forarbejderne til lov om offentlige betalinger mv. indeholder klare holdepunkter for, at det har været lovgivers hensigt, at det skal være muligt for borgere at modtage udbetalinger fra det offentlige, uden at borgeren har en Nemkonto eller i øvrigt råder over en pengeinstitutkonto, eller at borgeren på anden måde kan modtage udbetaling af ydelser som en konto-til-konto-overførsel, f.eks. ved at udbetaling sker til en tredjeparts, eksempelvis en pårørendes, pengeinstitutkonto.

Det er således Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at der ikke med lov om offentlige betalinger mv. er skabt hjemmel til, at Københavns Kommune kan stille som betingelse for at foretage udbetalinger af ydelser, at borgerne har en Nemkonto eller på anden måde råder over en pengeinstitutkonto eller anden form for betalingskonto. Der er heller ikke hjemmel i lovgivningen til, at kommunen kan påtvinge en borger at få udbetalt sine ydelser til en pårørendes pengeinstitutkonto, hvis borgeren ikke ønsker dette. Den udbetalende myndighed kan dermed efter styrelsens opfattelse ikke stille som betingelse for udbetaling, at borgeren oplyser et kontonummer, men vil være forpligtet til at sikre, at udbetalingen kan anvises på anden måde, f.eks. kontant.

Nemkontobekendtgørelsens § 31, stk. 2, sammenholdt med § 32, stk. 2, skal ifølge Digitaliseringsstyrelsen forstås således, at en offentlig myndighed er forpligtet til at foretage udbetaling på en anden måde, hvis en borger ikke har anvist en Nemkonto, herunder til at foretage udbetaling uden om Nemkonto-systemet, f.eks. som kontant betaling.

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 Nemkontobekendtgørelsens § 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.

Styrelsen har også anført, at det må lægges til grund, at Københavns Kommune i sidste ende kan være forpligtet til at foretage kontant udbetaling, hvis der ikke kan findes en anden måde at udbetale ydelsen på. Og styrelsen anfører, at udviklingen med bl.a. udfasning af kontantkasser og afviklingen af checks har betydet, at "der i dag er behov for løsninger, som i visse tilfælde kan være tungere at administrere".

På den anførte baggrund vurderer styrelsen, at Københavns Kommunes praksis for at søge at sikre, at udsatte borgere får en Nemkonto, er i overensstemmelse med lovgivningen om offentlige betalinger. 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.

For så vidt angår pkt. 424 i vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik, som Københavns Kommune har henvist til som hjemmelsgrundlag for at undlade at udbetale kontanthjælp til dig, har Digitaliseringsstyrelsen anført, at vejledningen ikke i sig selv kan udgøre et hjemmelsgrundlag, at vejledningen er udstedt, før lov om offentlige betalinger mv. trådte i kraft den 14. maj 2005, at vejledningen derfor skal læses i lyset af, at lov om offentlige betalinger mv. fra dens ikrafttrædelse regulerer, hvordan offentlige myndigheder skal foretage udbetalinger til borgere og virksomheder omfattet af lovens § 1, at det er klart forudsat i lov om offentlige betalinger mv., at loven regulerer det offentliges udbetaling af pengebeløb til borgere og virksomheder generelt og således også regulerer det offentliges udbetaling af forsørgelsesydelse til borgere, og at offentlige myndigheder derfor skal sikre, at de administrerer i overensstemmelse med loven og de regler, der er udstedt i medfør heraf.

Ifølge Digitaliseringsstyrelsen vil en fravigelse af lovgivningen om offentlige betalinger mv. i forbindelse med udbetaling af ydelser inden for et bestemt område kræve udtrykkelig hjemmel i den lov, som ydelsen udbetales på baggrund af, før det kan lægges til grund, at lovgiver inden for det konkrete område har haft til hensigt at afvige fra den regulering af det offentliges betalingsforvaltning, der er fastlagt med lov om offentlige betalinger mv. Bestemmelsen i § 89 i lov om aktiv socialpolitik, som vejledningens pkt. 424 vedrører, indeholder ikke regler, der regulerer den faktiske udbetaling af pengebeholdninger til borgere, og som det derfor ville være relevant at inddrage i fortolkningen af reglerne i lov om offentlige betalinger mv. i den sammenhæng.

5. Dine synspunkter

Du mener, at Københavns Kommune ikke kan pålægge dig at have en konto i et pengeinstitut eller at etablere en Nemkonto. Du mener endvidere, at kommunen ikke kan pålægge dig at få udbetalt din kontanthjælp via en anden persons konto.

Du ønsker at få udbetalt din kontanthjælp kontant og har henvist til, at andre kommuner gør det.

6. Min vurdering

Efter § 1, stk. 1, i lov om offentlige betalinger mv. skal personer over 18 år i forbindelse med udbetalinger fra det offentlige som udgangspunkt anvise en Nemkonto, som udbetalingen kan ske til. Det følger dog samtidig af loven, at udbetaling også kan ske til personer, der ikke har anvist en konto. Efter forarbejderne er der i den forbindelse forudsat at blive taget ”betydelige hensyn til personkredsen, der fravælger en pengeinstitutkonto”. Jeg henviser til pkt. 2 ovenfor.

Nemkontobekendtgørelsen indeholder regler for udbetalinger til personer, der ikke har en Nemkonto. Efter bekendtgørelsens § 31, stk. 1, er en offentlig myndighed forpligtet til at sikre, at en borger, der ikke har en Nemkonto, får anvist sit tilgodehavende på en anden måde. Dette kan efter bekendtgørelsens § 32, stk. 1, f.eks. ske ved, at myndigheden anviser udbetalingen til en særlig statsejet konto. Dette har dog ikke været en relevant løsning i den foreliggende sag, jf. nærmere under pkt. 7 nedenfor.

Alternativt kan myndigheden efter bekendtgørelsens § 32, stk. 2, vælge selv at foretage udbetalingen efter at have modtaget information om, at betaling ikke kan gennemføres på grund af manglende kontooplysning. Københavns

Kommune har omtalt forskellige udbetalingsløsninger, herunder via samarbejdspartnere som f.eks. bo- eller opholdssteder, men disse har ikke været anvendt i dit tilfælde.

Ligesom Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet finder jeg, at det følger af forarbejderne til lov om offentlige betalinger mv., at en borger ikke har pligt til at oprette en Nemkonto eller i øvrigt at have en pengeinstitutkonto, og jeg kan i tilknytning hertil tilslutte mig, at det med vedtagelsen af loven har været lovgivers hensigt, at det skal være muligt for borgere at modtage udbetalinger fra det offentlige, uanset om borgeren selv råder over en pengeinstitutkonto eller alternativt anviser en anden persons konto til udbetalinger fra det offentlige.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at loven byggede på, at der (på daværende tidspunkt) også var mulighed for udbetaling via kontantkasser og ved brug af checks, ligesom der blev lagt betydelig vægt på de (senere skrinlagte) planer om at etablere en såkaldt "NemBetaling", som ville gøre det muligt for borgerne at hæve fra en konto ejet af en offentlig myndighed, og hvor et pengeinstitut dermed reelt skulle fungere som en slags kontantkasse.

På tilsvarende måde er jeg enig med ministeriet i, at det med reglerne om Nemkonto ikke var tilsigtet at suspendere offentlige myndigheders pligt til at udbetale skyldige beløb, indtil der anvises en konto, hvortil det skyldige beløb kan overføres. Københavns Kommune kan på den baggrund være forpligtet til at foretage kontant udbetaling, hvis der ikke kan findes en anden måde at udbetale ydelsen på.

Jeg er i den forbindelse også enig med Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet i, at bestemmelsen i § 31, stk. 2, i Nemkontobekendtgørelsen – hvor efter borgeren bærer risikoen for en eventuel forsinket betaling som følge af, at den pågældende ikke har anvist en Nemkonto – ikke omfatter en forsinkelse, der ligger ud over den tid, som en offentlig myndighed med rimelighed må forventes at skulle bruge for at få afklaret, om borgeren ønsker og har mulighed for at anviser en Nemkonto, og at myndigheden ellers skal sikre, at der sker udbetaling på anden måde.

Sammenfattende finder jeg ligesom Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, at der ikke med lov om offentlige betalinger mv. er skabt hjemmel til, at Københavns Kommune kan stille som betingelse for at 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.

Jeg er endvidere enig med ministeriet i, at § 89, stk. 1, i lov om aktiv socialpolitik og pkt. 424 i vejledningen til loven ikke kan udgøre et hjemmelsgrundlag for kommunens beslutning om ikke at udbetale kontanthjælpen til dig. Jeg henviser til det, der er anført af ministeriet, jf. pkt. 4 ovenfor.

Det er herefter min opfattelse, at Københavns Kommune ikke – sådan som kommunen gjorde bl.a. i brevet af 7. februar 2023 – kunne stille krav om, at du som betingelse for at få udbetalt din kontanthjælp fik en Nemkonto eller angav en anden persons konto, hvortil ydelsen kunne overføres.

I stedet burde Københavns Kommune, umiddelbart efter at kommunen blev bekendt med, at du ikke længere havde en Nemkonto, have taget initiativ til at få afklaret, om du var ved at etablere en ny Nemkonto, eller om du ønskede din kontanthjælp udbetalt til en anden konto – eventuelt en anden persons konto. Og da det stod klart for kommunen, at du ikke ønskede at have en bankkonto og ikke ønskede din kontanthjælp udbetalt til en anden persons konto, burde kommunen inden for kort tid have udbetalt din kontanthjælp til dig på en anden måde.

Samlet er det min opfattelse, at Københavns Kommunes fremgangsmåde i sagen har været kritisabel. Det gælder ikke mindst, idet kommunens handlinger har resulteret i, at du i en meget lang periode har været efterladt uden midler til din forsørgelse, herunder mulighed for indkøb af basale fornødenheder.

Jeg har henstillet til Københavns Kommune at genoptage udbetalingen af kontanthjælp til dig.

Som anført ovenfor vil kommunen efter min opfattelse i sidste ende være forpligtet til at foretage kontant udbetaling til dig, hvis der ikke kan findes en anden måde at udbetale ydelsen på. Jeg har bedt Københavns Kommune om at underrette mig om, hvordan og hvornår kommunen genoptager udbetalingen af kontanthjælp til dig.

Jeg har endvidere bedt Københavns Kommune om at underrette mig om, hvilke overvejelser om ændring af kommunens generelle praksis i forhold til udbetaling af ydelser til personer uden en Nemkonto sagen giver anledning til, herunder hvilke skridt kommunen vil tage for at sikre udbetaling af ydelser til personer uden en Nemkonto, og hvilken vejledning kommunen i den forbindelse vil give de berørte borgere.

7. Ventekontoordningen

Jeg forstår, at Københavns Kommune i september 2023 anmodede om at blive tilsluttet den statsejede såkaldte ventekonto med henblik på hertil at kunne udbetale ydelser til borgere, der ikke har en Nemkonto eller anden konto. Digitaliseringsstyrelsen og Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har meddelt kommunen afslag herpå.

Ventekontoen har derfor ikke været relevant i forbindelse med min vurdering af Københavns Kommunens behandling af din sag.

Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har oplyst, at der er i øjeblikket pågår et analysearbejde, hvor det undersøges, om beløb, der overføres til ventekontoen, kan anses for udbetalt med frigørende virkning. Ministeriet har oplyst, at analysearbejdet forventes afsluttet som led i lovarbejdet i forbindelse med et kommende forslag til en ny lov om Nemkonto. Lovforslaget, der ventes fremsat i efteråret 2024, forventes ifølge ministeriet at fastsætte klarere regler for offentlige myndigheders forpligtelser i forhold til udbetaling af pengebeløb til borgere og virksomheder, der ikke har anvist en Nemkonto. Det forventes ligeledes mere udførligt at regulere retsstillingen ved udbetaling til ventekontoen.

Jeg har bedt Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet om – når analysearbejdet er afsluttet – at underrette mig herom og om, hvad det nærmere giver anledning til. Du vil ikke høre mere fra mig om dette spørgsmål.

8. Afsluttende bemærkninger

Jeg orienterer Folketingets Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og Folketingets Udvalg for Digitalisering og It om sagen.

...

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Københavns Kommune oplyste efterfølgende, at udbetalingen af kontanthjælp til borgeren var blevet genoptaget i starten af januar 2024, hvor borgeren fik udbetalt sin ydelse kontant. Kommunen oplyste også, at den havde tilpasset sin tilgang til borgere uden konto, så en lignende situation ikke ville opstå.