
April 2024

Sanktioner 3

Resumé af en praksisundersøgelse



Ankestyrelsen

ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-520-1

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1: INDLEDNING	4
Baggrund og formål	4
KAPITEL 2: OPFYLDELSE AF MATERIELLE BETINGELSER	6
KAPITEL 3: KOMMUNERNES VEJLEDNING AF BORGEREN	8
KAPITEL 4: VURDERING AF UDVALGTE FORVALTNINGSRETLIGE REGLER	9
KAPITEL 5: TJEKLISTE	11

Kapitel 1: Indledning

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en undersøgelse af sager, hvor borgeren er blevet sanktioneret efter udeblivelse fra tilbud eller samtale efter §§ 36 - 37 i lov om aktiv socialpolitik (herefter kaldet LAS).

Dette dokument er et resumé af undersøgelsens resultater. For yderligere indsigt i undersøgelsen henviser vi til den fulde rapport.

BAGGRUND OG FORMÅL

Baggrunden for undersøgelsen er, at det som en del af *Aftale om mere enkle og skærpede sanktioner, styrket kontrol med snyd og færre fejludbetalinger* blev aftalt, at der skal udarbejdes tre praksisundersøgelser om kommunernes brug af sanktioner, efter reglerne blev ændret. For at følge kommunernes anvendelse af de nye regler tæt laver Ankestyrelsen undersøgelser i 2021, 2022 og 2023, hvoraf denne er den sidste. I praksisundersøgelserne skal der være et særligt fokus på sanktioner over for aktivitetsparate borgere.

Denne undersøgelse belyser udvalgte kommuners praksis i konkrete sager, hvor jobparate og aktivitetsparate borgere, der modtager kontanthjælp, er sanktioneret efter LAS §§ 36 - 37. Undersøgelsen belyser også, om kommunerne tager de særlige hensyn til aktivitetsparate borgere som, aftaleparterne har ønsket, fortsat skal tages.

Undersøgelsen vil besvare følgende arbejdsspørgsmål:

1. Er kommunens afgørelser om sanktioner i de gennemgåede sager i overensstemmelse med de gældende regler og praksis på området? Herunder om kommunen tager de relevante hensyn til aktivitetsparate borgere?
2. Hvilke eksempler ser vi på henholdsvis korrekt eller mangelfuld sagsbehandling hos kommunen på baggrund af de gennemgåede sager? Herunder eksempler på om sanktionen fremmer borgerens rådighed, og om kommunen har inddraget alle relevante hensyn i sagsbehandlingen.
3. Er der særligt interessante perspektiver i forhold til, hvilke rimelige grunde kommunen ser på ved vurderingen af, om borgeren havde en rimelig grund til at udeblive efter § 13, stk. 7 og 8, i LAS? Herunder om det er de samme rimelige grunde, som fremgik af den tidligere liste i § 13, stk. 7, eller om kommunen også ser på andre rimelige grunde?

Undersøgelsen belyser de sanktioner, der iværksættes efter udeblivelse fra enten tilbud (LAS § 36) eller jobsamtale (LAS § 37).

TEKSTBOKS: METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af 96 sager fra 12 udvalgte kommuner, hvor kommunerne senest har truffet afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 i LAS i perioden 1. juni 2022 til 15. april 2023 over for en borger, som modtager kontanthjælp.

Undersøgelsen har særligt fokus på de aktivitetsparate borgere, da det er denne gruppe af borgere, som aftaleparterne har gjort opmærksom på, at det er særligt vigtigt, at kommunerne tager hensyn til. Derfor tager undersøgelsen udgangspunkt i 54 sager om aktivitetsparate borgere og 42 sager om jobparate borgere. I undersøgelsen indgår 30 sager, hvor der er truffet afgørelse efter § 36, og 66 sager hvor der er truffet afgørelse efter § 37.



Undersøgelsen giver eksempler på henholdsvis korrekt og mangelfuld sagsbehandling og kommer med anbefalinger til kommunerne, som de kan bruge i læringsøjemed.

Da der gennemgås et mindre antal udvalgte sager, er det ikke muligt at generalisere resultaterne af undersøgelsen til samtlige afgørelser i alle landets kommuner eller samtlige afgørelser, som de deltagende kommuner har truffet om sanktioner efter §§ 36 - 37. Vi kan imidlertid genkende flere af de udfordringer, der viser sig i sagsgennemgangen, fra Ankestyrelsens klagesagsbehandling på området, og vi formoder derfor, at de identificerede udfordringer også vil kunne gøre sig gældende i andre end de undersøgte sager.

Det er ikke muligt på baggrund af datamaterialet at udtale os om udvikling i forhold til resultaterne fra undersøgelsen om sanktioner udgivet i 2021, da det er andre kommuner, der deltager, og der ikke er tale om et repræsentativt udsnit af sager på området i den enkelte kommune. Tekstboks slut.

Kapitel 2: Opfyldelse af materielle betingelser

Resultater og anbefalinger i dette afsnit handler om vores vurdering af afgørelserne i de 96 gennemgåede sager om udeblivelse fra tilbud eller jobsamtale opfylder de materielle betingelser. Resultaterne uddyber vi i kapitel 2.

Vi ser sager, hvor afgørelsen samlet set er i overensstemmelse med reglerne, men i ca. en tredjedel af sagerne ville Ankestyrelsen enten ændre eller hjemvise afgørelsen, hvis den blev behandlet i Ankestyrelsen som en klagesag. Det vil sige, at vi ser sager, som vi ville omgøre, fordi kommunernes sagsbehandling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Vi har i anbefalingerne fremhævet de forhold, som kommunerne skal opfylde i forhold til at leve op til gældende regler og praksis.

Vi ser mange eksempler på sager, hvor kommunerne forholder sig til, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at skulle opfylde sin rådighedsforpligtelse. Der er også gode eksempler på, at kommunerne forholder sig til, om der er andre rimelige grunde end dem, der tidligere fremgik af listen over rimelige grunde. Der er dog også nogle eksempler på sager, hvor kommunerne ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt. Det er særligt i de sager, hvor borgeren oplyser, at årsagen til udeblivelse er sygdom. Disse sager ville vi hjemvise eller ændre, hvis det var klagesager i Ankestyrelsen.

Vi ser flere eksempler på udfordringer med at oplyse sagen tilstrækkeligt, hvis borgeren oplyser, at årsagen til udeblivelsen skyldes sygdom. Kommunen skal oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren havde en rimelig grund til udeblivelsen. Hvis kommunen ikke oplyser sagen i forhold til helbreds-mæssige forhold, kan borgerens oplysning om sygdom ikke tilsidesættes. Sagen kan fx oplyses ved at indhente oplysninger fra borgeren, borgerens egen læge, speciallæge eller lignende.

Lidt over halvdelen af de sager, som Ankestyrelsen ville ændre eller hjemvise, handler om aktivitetsparate borgere. Vi ser særligt, at kommunerne i forhold til aktivitetsparate borgere har udfordringer med at forholde sig til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at den aktivitetsparate borger ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse, herunder om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.

TEKSTBOKS: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- For at kommunen kan vurdere, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at møde i tilbud med videre eller til jobsamtale med videre, skal sagen være tilstrækkeligt oplyst. Hvis borgeren oplyser om sygdom, skal kommunen oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren havde en rimelig grund til udeblivelsen. Hvis kommunen ikke oplyser sagen i forhold til helbreds-mæssige forhold, kan borgerens oplysning om sygdom ikke tilsidesættes. Sagen kan fx oplyses ved at indhente oplysninger fra borgeren, borgerens egen læge, speciallæge eller lignende.
- Kommunen kan ikke vurdere, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund alene med henvisning til, at der ikke er meldt afbud.
- Kommunen skal altid forholde sig til, om der er tale om en aktivitetsparat eller jobparat borger, så kommunen er klar over, hvilke betingelser der skal være opfyldt, og hvilke vurderinger der skal være foretages for at kunne sanktionere den pågældende borger.
- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om der er andre forhold

end de rimelige grunde, som kan føre til, at borgeren ikke skal opfylde sin rådhedsforpligtelse og derfor ikke skal sanktioneres. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold.

- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgerens rådighed. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold og begrunde i afgørelsen, hvad der er lagt vægt på.
- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. Dette skal fremgå af sagen.
- Hvis kommunen er bekendt med borgerens bopælsadresse, skal kommunen som hovedregel forsøge at opnå personlig kontakt med borgeren på dennes bopæl, hvis der ikke kan opnås kontakt på anden måde. Tekstboks slut.

Kapitel 3: Kommunernes vejledning af borgeren

Resultater og anbefalinger i dette afsnit handler om vores vurdering af kommunernes vejledning af borgeren i de 96 gennemgåede sager. Resultaterne uddyber vi i kapitel 3.

Vi ser mange gode eksempler på sager, hvor borgeren er vejledt i overensstemmelse med reglerne. Dette gælder både i forhold til første vejledning, men også i forhold til genvejledningen af borgeren efter et halvt år.

Vi ser dog også eksempler på, at kommunerne ikke har vejledt borgeren efter reglerne, inden kommunerne sanktionerer borgeren. Det handler konkret om:

- at vejledningen ikke er gennemgået og drøftet med borgeren.
- at vejledningen ikke er udleveret.
- at borgeren ikke er genvejledt.

Nogle af sagerne ville vi ændre alene på grund af den mangelfulde vejledning. I disse sager har kommunerne foretaget alle de vurderinger, som betingelserne i loven kræver, men altså ikke fået vejledt borgeren korrekt.

Der er også enkelte eksempler på sager, hvor der ikke er dokumentation for, at borgeren er vejledt. I de sager har vi vurderet, at borgeren på det foreliggende grundlag ikke var vejledt.

På denne baggrund har Ankestyrelsen følgende anbefalinger med henblik på at sikre, at kommunerne efterlever lovregler og praksis på området:

TEKSTBOKS: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at det af sagens oplysninger fremgår, om der er tale om den første vejledning eller genvejledningen efter et halvt år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren senest ved første jobsamtale får gennemgået og drøftet vejledningen om rettigheder og pligter, og at borgeren senest ved første jobsamtale får udleveret vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal desuden sikre, at borgeren umiddelbart efter første jobsamtale får tilsendt vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal kunne dokumentere den vejledning, som borgeren har fået ved første jobsamtale.
- Kommunen skal sikre, at borgeren genvejledes hvert halve år, således at vejledningen om rettigheder og pligter gennemgås med borgeren og gøres tilgængelig for borgeren. Kommunen skal sikre, at vejledningen gennemgås hyppigere, hvis borgeren har behov for det eller anmoder om det. Kommunen skal dokumentere den vejledning, som borgeren har fået.
- Kommunen skal sikre, at der i sagen er dokumentation for, at vejledningen er gennemgået med borgeren og gjort tilgængelig for borgeren hvert halve år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren er vejledt forud for udeblivelsen, som kommunen sanktionerer for. Tekstboks slut.

Kapitel 4: Vurdering af udvalgte forvaltningsretlige regler

Resultater og anbefalinger i dette afsnit handler om vores vurdering af de 96 gennemgåede sager ud fra udvalgte forvaltningsretlige regler. Resultaterne uddyber vi i kapitel 4.

Kommunerne overholder mange af de forvaltningsretlige regler. Der er partshørt og givet klagevejledning i samtlige sager, og der er ikke sager, hvor kommunerne har inddraget ulovlige kriterier eller sat skøn under regel.

Der er dog udfordringer i forhold til at oplyse og begrunde sagerne tilstrækkeligt. Det handler især om, at kommunerne ikke har forholdt sig til borgerens oplysninger om sygdom.

I forhold til begrundelse i sagerne ser vi, at størstedelen af de sager, hvor afgørelserne ikke er begrundet fyldestgørende, er sager om aktivitetsparate borgere. Årsagerne er i overvejende grad, at kommunerne ikke har begrundet afgørelserne i forhold til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren ikke skal stå til rådighed, herunder om en sanktion fremmer rådigheden. Vi ser mange sager, hvor kommunerne alene i et notat på sagen har vurderet, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren ikke skal stå til rådighed, herunder om en sanktion fremmer rådigheden. I de sager, hvor kommunerne ikke har begrundet afgørelserne i forhold til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren ikke skal stå til rådighed, herunder om en sanktion fremmer rådigheden, men hvor vurderingen fremgår af et notat i sagen, ville Ankestyrelsen rette op på den mangelfulde begrundelse, og Ankestyrelsen ville udtale kritik af den mangelfulde begrundelse.

Vi ser, at der er forvaltningsretlige mangler i over en tredjedel af sagerne, og manglerne har i halvdelen af disse sager betydning for vores vurdering af afgørelsens rigtighed. De sager, der ikke er oplyst tilstrækkeligt inden afgørelsen, ville vi ændre eller hjemvise, hvis det var klagesager i Ankestyrelsen.

Der er også eksempler på sager, hvor vi ville give kritik eller bemærkninger, hvis det var en klagesag i Ankestyrelsen. Det er ikke ensbetydende med, at vi ville ændre/hjemvise sagerne. Det handler især om, at kommunen ikke har begrundet afgørelserne fyldestgørende. I de sager, hvor Ankestyrelsen vil kunne rette op på kommunernes mangelfulde begrundelse, ville vi ikke ændre kommunens afgørelse.

På denne baggrund har Ankestyrelsen følgende anbefalinger med henblik på at sikre, at kommunerne efterlever lovregler og praksis på området:

TEKSTBOKS: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at den har alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne vurdere, om betingelserne for at kunne sanktionere borgeren er opfyldt.
- Kommunen skal undersøge, hvad årsagen er til borgerens udeblivelse og forholde sig til de oplysninger, som borgeren kommer med. Kommunen skal i den forbindelse tage stilling til, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger eller dokumentation, fx hvis borgeren oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom.
- Kommunen skal altid begrunde, hvorfor der ikke er tale om en rimelig grund.
- I forhold til aktivitetsparate borgere skal kommunen begrunde, hvorfor der ikke er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren er undtaget fra rådighedsforpligtelsen, herunder om en sanktion vil fremme rådigheden. Denne vurdering og begrundelsen herfor skal fremgå af kommunens afgørelse. Tekstboks slut.

Kapitel 5: Tjekliste

Ud over ovenstående anbefalinger kan kommunerne med fordel anvende nedenstående tjekliste i sagsbehandlingen af sanktioner efter LAS §§ 36 - 37. Tjeklisten fremgik også af vores praksisundersøgelse 1 om sanktioner udgivet i 2021.

TEKSTBOKS: TJEKLISTE TIL BRUG FOR SAGSBEHANDLING AF SAGER EFTER LAS §§ 36 – 37

- Visitationskategori: ap/up/jp
- Ydelse:
- Hjælp opstartsdato:
- Post: digital/fysisk
- Er der vejledt korrekt efter § 35?:
- Ved genvejledning: er vejledningen gennemgået og gjort tilgængelig?
- Udeblivelse fra tilbud/samtale:
- Periode for udeblivelse/sanktionsperiode:
- Genoprettet kontakt:
- Sanktionssats: kr. pr. dag
- Årsag til udeblivelse:
- Partshøring, evt. som agterskrivelse (§ 35, stk. 6):
- Partshøringsvar:
- Har borgeren haft en rimelig grund til udeblivelsen? (§ 13, stk. 7):
- Er sagen oplyst tilstrækkeligt i forhold til en rimelig grund?
- Har kommunen aktivt udtømt alle rimelige muligheder for personlig kontakt med en aktivitetsparat borger inden afgørelsen? (§ 35, stk. 7):
- Har kommunen taget stilling til, om der foreligger andre forhold? (§ 13, stk. 8):
- Har kommunen taget stilling til, om sanktionen fremmer rådigheden? (§ 13, stk. 8):

Tekstboks slut.