
April 2023

Sanktioner 2

Resumé af en praksisundersø- gelse



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.: 978-87-7811-483-9

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 INDLEDNING	4
Baggrund og formål	4
KAPITEL 2 OPFYLDELSE AF MATERIELLE BETINGELSER	7
KAPITEL 3 KOMMUNENS VEJLEDNING AF BORGEREN 10	
KAPITEL 4 VURDERING AF UDVALGTE FORVALTNINGSRETTLIGE REGLER	13
KAPITEL 5 TJEKLISTE	16

KAPITEL 1

Indledning

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en undersøgelse af sager, hvor borgeren har fået en skærpet rådighedssanktion efter § 40 a, stk. 1, 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

BAGGRUND

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 den 1. januar 2020, hvor reglerne om sanktioner i lov om aktiv socialpolitik blev ændret. Denne er den anden af de tre undersøgelser, som Ankestyrelsen udarbejder i 2021, 2022 og 2023. 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 får en skærpet rådighedssanktion, jf. § 40 a, stk. 1. Det er den skærpede rådighedssanktion, der iværksættes, når kommunen vurderer, at en borger med sin adfærd udviser en manglende vilje til at stå til rådighed for arbejde, uddannelse, tilbud m.v.

Undersøgelsen belyser også, om kommunerne tager de særlige hensyn til aktivitetsparate borgere, som aftaleparterne har ønsket at opretholde, når en aktivitetsparat borger pålægges en skærpet rådighedssanktion.

For at give det fulde billede af anvendelsen af § 40 a, stk. 1, inddrager undersøgelsen også kommunernes brug af § 40 a, stk. 2, om kommunens tilbud m.v. til borgeren og § 40 a, stk. 7, om kommunens afgørelse om ophør af ydelser, eftersom betingelserne i disse to bestemmelser er afgørende for virkningen af den skærpede rådighedssanktion. Af ressourcemæssige hensyn foretager vi ikke en fuld prøvelse af kommunernes brug af disse to bestemmelser.

Undersøgelsen besvarer følgende arbejdsspørgsmål:

1. Er kommunernes afgørelser om skærpet rådighedssanktion i de gennemgåede sager i overensstemmelse med de gældende regler og praksis på området?
2. Hvilke eksempler ser vi på henholdsvis korrekt eller mangelfuld sagsbehandling hos kommunerne på baggrund af de gennemgåede sager?
3. Er der særligt interessante perspektiver i forhold til, om kommunen foretager den relevante vurdering efter § 40 a, stk. 1, der indebærer en vurdering af, om borger med sin adfærd udviser en manglende vilje til at stå til rådighed? I den forbindelse ser vi også på, om kommunen foretager forskellige vurderinger afhængigt af, om borger er jobparat eller aktivitetsparat.

I undersøgelsen kommer vi med henblik på at skabe læring i kommunen med konkrete og anonymiserede eksempler på kommunernes praksis. Vi kommer desuden med konkrete anbefalinger til kommunerne på baggrund af vores gennemgang af de indsendte sager. Anbefalingerne er knyttet op på de regler og betingelser, der fremgår af LAS.

Derudover har vi udarbejdet en tjekliste til kommunerne, som de med fordel kan bruge i sagsbehandlingen. Tjeklisten fremgår i sidste kapitel.

METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af 61 sager fra 14 udvalgte kommuner, hvor kommunen over for en borger, som modtager kontanthjælp, senest har truffet afgørelse, om skærpet rådighedssanktion efter § 40 a, stk. 1, før 1. april 2022 (men efter 1. januar 2020, hvor reglerne trådte i kraft). Blandt de 61 sager, var der 26 sager om aktivitetsparate borgere og 35 sager om jobparate borgere.

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. Når der imidlertid er en overvægt af sager om jobparate i undersøgelsen, skyldes det, at vi modtog en del sager fra kommunerne, som ikke levede op til vores udvælgelseskriterier.

Undersøgelsen giver eksempler på henholdsvis korrekt og mangelfuld sagsbehandling med henblik på at skabe læring i kommunen. For at belyse et bredt udvalg af forskellige eksempler på kommunernes praksis har vi udvalgt kommuner af forskellig størrelse, geografisk placering og antal afgørelser efter § 40 a, stk. 1.

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 skærpet rådighedssanktion efter § 40 a, stk. 1. Vi kan imidlertid genkende 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.

KAPITEL 2

Opfyldelse af materielle betingelser

Resultater og anbefalinger i dette afsnit handler om vores vurdering af afgørelserne i de 61 gennemgåede sager, hvor kommunerne har truffet afgørelse om skærpet rådighedssanktion efter § 40 a, stk. 1. Vi har i undersøgelsen set nærmere på, om afgørelserne opfylder de materielle betingelser.

Vi ser sager, hvor afgørelsen samlet set er i overensstemmelse med reglerne, men i 52 af sagerne ville Ankestyrelsen ændre afgørelsen, hvis den blev behandlet i Ankestyrelsen som en klagesag. Vi ville omgøre størstedelen af sagerne, fordi kommunens sagsbehandling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Vi har i anbefalingerne fremhævet de betingelser, som kommunen skal opfylde i forhold til at leve op til gældende regler og praksis.

SÆRLIGE UDFORDRINGER FOR AKTIVITETSPARATE BORGERE

I alle 26 sager, hvor borgeren er aktivitetsparat, ville Ankestyrelsen ændre afgørelsen. Vi ser flere eksempler på, at kommunerne har udfordringer med at forholde sig til:

- om der er tale om en jobparat eller aktivitetsparat borger.
- om der i det enkelte tilfælde foreligger andre forhold end de rimelige grunde, der kan begrunde, at borgeren ikke har pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder, herunder om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.
- om det fremgår af sagen, at kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for personlig kontakt med borgeren.

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

ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at betingelserne for at sanktionere borgeren er opfyldt, inden kommunen træffer afgørelse om sanktion.
- Kommunen skal forholde sig til alle oplysninger fra borgeren om årsagen til, at borger ikke har opfyldt sin pligt til at stå til rådighed og på den baggrund vurdere, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger.
- Kommunen skal sikre, at borgeren er korrekt vejledt, jf. § 35, stk. 1.
- Det er vigtigt, at kommunen altid forholder sig til, om der er tale om en aktivitetsparat eller jobparat borger, så kommunen er klar over, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at sanktionere borgeren.
- Kommunen skal sikre, at borgeren er korrekt vejledt, jf. § 35, stk. 2.
- Kommunerne skal sikre sig, at borgeren på ny, efter at borgeren er vejledt om skærpet rådighedssanktion, har tilsidesat pligten til at stå til rådighed.
- Kommunen skal sikre, at tilsidesættelsen er sket uden rimelig grund. Hvis der ikke er oplysninger herom, må kommunen høre borgeren.
- Kommunen skal forholde sig til de oplysninger, som borgeren kommer med om årsagen til tilsidesættelsen af rådighedspligten.
- Kommunen skal foretage en vurdering af sagen, og kommunens vurdering skal fremgå af sagen.
- Kommunen skal begrunde, hvorfor kommunen vurderer, at de enkelte betingelser for at kunne pålægge borgeren en skærpet rådighedssanktion er opfyldt i den konkrete sag. Herunder hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens vurdering om, at borgeren med sin adfærd udviser en manglende vilje til at stå til rådighed for arbejde, uddannelse, tilbud m.v.
- Kommunen skal sikre, at det fremgår af afgørelsen om skærpet rådighedssanktion, hvornår afgørelsen er gældende fra, og at aktiviteten eller tilbuddet kan påbegyndes samme dag. Det skal tillige fremgå af afgørelsen, at borgeren kun modtager hjælp for de dage, hvor

borgeren deltager i tilbud, møder til samtaler eller møder i jobcenteret m.v., som anvist af jobcenteret.

- Ved afgivelse af tilbuddet m.v. efter § 40 a, stk. 2, skal kommunen tage højde for, om borgeren har en rimelig grund til ikke at tage imod tilbuddet.
 - Kommunen skal sikre, at det fremgår af afgørelsen om skærpet rådighedssanktion, hvornår afgørelsen er gældende fra, og at tilbuddet eller aktiviteten kan påbegyndes samme dag, som afgørelsen er gældende fra.
 - Ved afgivelse af tilbuddet eller aktiviteten, skal kommunen tage højde for, om borgeren har en rimelig grund til ikke at tage imod tilbuddet eller aktiviteten.
 - Kommunen skal konkret vurdere, om borgeren skal have en skærpet rådighedssanktion i 1, 2 eller 3 måneder. Kommunen skal begrunde den skærpede rådighedssanktions længde.
 - Kommunen skal sikre, at det fremgår klart af afgørelsen om skærpet rådighedssanktion, at borgeren kun får udbetalt hjælp for de dage, hvor borgeren opfylder sin rådighedsforpligtelse ved at deltage i tilbud, møde til samtale eller møde op i jobcenteret m.v., som anvist af jobcenteret, jf. § 40 a, stk. 2.
 - Kommunen skal samtidig med afgørelsen om skærpet rådighedssanktion, jf. § 40 a, stk. 1, træffe afgørelse om ophør og lukning af borgerens sag, hvis borgeren i en hel kalendermåned udebliver fra de tilbud eller aktiviteter, som kommunen har givet borgeren.
 - Kommunerne skal sikre, at det fremgår tydeligt af kommunens afgørelse om ophør af borgerens hjælp, at hvis borgeren i en hel kalendermåned udebliver fra de tilbud eller aktiviteter, som kommunen har givet borgeren, så ophører borgerens hjælp og sagen lukkes.
-

Kommunens vejledning af borgeren

Resultater og anbefalinger i dette afsnit handler om vores vurdering af kommunens vejledning af borgeren i de 61 gennemgåede sager. Vi har set på både den grundlæggende vejledning om sanktioner, jf. § 35, stk. 1, og vejledning om skærpet rådighedssanktion, jf. § 35, stk. 2.

Kommunerne er overvejende gode til at vejlede borgeren i overensstemmelse med reglerne i § 35, stk. 1. I omkring en fjerdedel af sagerne ser vi dog, at der ikke er dokumentation for, at borgeren er blevet vejledt, eller at der ikke er dokumentation for, at borgeren er blevet genvejledt efter et halvt år. I de sager har vi vurderet, at borgeren på det foreliggende grundlag ikke var vejledt.

Disse sager ville vi ændre allerede på grund af den manglende vejledning.

Kommunerne er gode til at huske at vejlede om skærpet rådighedssanktion. Det er dog kun i godt halvdelen af sagerne, hvor kommunen har vejledt borger i forbindelse med afgørelsen om den forudgående sanktion, at vejledningen er i overensstemmelse med reglerne i § 35, stk. 2. Det handler om, at kommunerne ikke får vejledt om alle dele af § 35, stk. 2. Derfor fremstår vejledningen mangelfuld.

Disse sager ville vi også ændre allerede på grund af den mangelfulde vejledning.

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

ANKESTYRELSEN ANBEFALER

A) Vedr. sanktioner generelt

- Kommunen skal sikre, at borgeren er vejledt i overensstemmelse med reglerne i § 35, stk. 1.
- Kommunen skal sikre, at borgeren senest ved første jobsamtale får gennemgået og drøftet vejledningen om rettigheder og pligter.
- Kommunen skal sikre, at borgeren senest ved første jobsamtale får udleveret vejledningen om rettigheder og pligter.
- Kommunen skal sikre, at borgeren umiddelbart efter første jobsamtale får tilsendt vejledningen om rettigheder og pligter.
- Kommunen skal sikre, at borgeren genvejledes minimum 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.

B) Vedr. skærpet rådighedssanktion

- Kommunen skal sikre, at kommunen skriftligt har vejledt borgeren om den skærpede rådighedssanktion i forbindelse med afgørelsen om den forudgående sanktion.
- Kommunen skal sikre, at den skriftlige vejledning om skærpet rådighedssanktion er udtrykkelig og klar, og at den indeholder vejledning om:
 - 1) konsekvenserne for hjælpen, hvis borgeren igen uden rimelig grund afslår et arbejde, afviser eller udebliver fra tilbud, ikke møder til samtale m.v.,
 - 2) at borgeren kun får udbetalt hjælp for de dage, hvor borgeren opfylder sin rådighedsforpligtelse ved at deltage i tilbud, møde til samtale eller møde op i jobcenteret m.v. som anvist af jobcenteret,
 - 3) at borgerens sag lukkes, og hjælpen ophører, hvis borgeren i en hel kalendermåned ikke møder frem til aktiviteter, og

4) at ægtefællens sag ligeledes lukkes, og hjælpen til ægtefællen ophører, hvis borgerens sag lukkes, og hjælpen ophører, fordi borgeren i en hel kalendermåned ikke møder frem til aktiviteter.

- Kommunen skal kunne dokumentere den vejledning, som borgeren har fået.
-

KAPITEL 4

Vurdering af udvalgte forvaltningsretlige regler

Resultater og anbefalinger i dette afsnit handler om vores vurdering af 61 gennemgåede sager ud fra udvalgte forvaltningsretlige regler.

I lidt over halvdelen af sagerne ser vi, at kommunen har oplyst sagen tilstrækkeligt, inden kommunen træffer afgørelse om skærpet rådighedssanktion. Vi ser dog samtidig, at i næsten halvdelen af sagerne har kommunen enten ikke oplyst sagen tilstrækkeligt, eller også ved vi ikke, om sagen er oplyst tilstrækkeligt, fordi det ikke fremgår af sagens bilag, at der har været grundlag for at træffe afgørelse om skærpet rådighedssanktion. Ligesom der er nogle få sager, hvor det ikke fremgår, hvad det er, kommunen har lagt vægt på i sin vurdering om skærpet rådighedssanktion.

UDFORDRINGER MED PARTSHØRING

I størstedelen af sagerne ser vi, at kommunen er gode til at partshøre borgeren, inden de træffer afgørelse om skærpet rådighedssanktion. Dog ser vi i godt en tredjedel af sagerne, at kommunen ikke har partshørt borgeren. I nogle få af de sager, hvor kommunen ikke har partshørt borgeren, er borgeren aktivitetsparat. Det er en betingelse for at kunne give en aktivitetsparat borger en sanktion, at kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren med henblik på en vurdering af, om der forelå en rimelig grund. De sager, hvor kommunen ikke har foretaget en udvidet partshøring i forhold til en aktivitetsparat borger, ville vi ændre allerede på grund af manglende udvidet partshøring.

MANGLENDE BE- GRUNDELSER AF AFGØRELSEN

Vi ser, at i næsten alle sager om skærpet rådighedssanktion har kommunen ikke begrundet afgørelsen tilstrækkeligt. Vi ser, at kommunerne i de fleste tilfælde er gode til at henvise til, at borgeren tidligere har fået en afgørelse om sanktion, og at borgeren på ny har tilsidesat pligten til at stå til rådighed. Men det er meget få sager, hvor vi ser, at kommunen herudover både har begrundet, hvilke hovedhensyn der har været bestemmende for vurderingen af, at borgeren med sin adfærd udviser manglende vilje til at stå til rådighed, og samtidig får givet en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen om skærpet rådighedssanktion. En manglende eller mangelfuld begrundelse vil kunne medføre, at sagen ville blive ændret.

I knap halvdelen af alle sagerne i undersøgelsen er borgeren aktivitetspart. I alle sagerne, hvor borgeren er aktivitetsparat,

KOMMUNERNE GIVER KLAGEVEJLEDNING

har kommunen ikke vurderet, om der i det enkelte tilfælde foreligger forhold, end de rimelige grunde, der kan begrunde, at borgeren ikke har pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder, herunder om en sanktion vil fremme borgerens rådighed. Disse sager ville vi ændre på grund af manglende iagttagelse af de særlige hensyn for aktivitetsparate.

Kommunerne giver i næste alle sagerne klagevejledning til borgeren i forbindelse med afgørelsen om skærpet rådigheds-sanktion. I nogle få sager er der ikke dokumentation for, at borgeren har fået en skriftlig afgørelse om skærpet rådigheds-sanktion, og dermed er der heller ikke dokumentation for en skriftlig vejledning.

KRITIK OG BEMÆRKNINGER

Der er nogle få 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. Hvis Ankestyrelsen ændrer eller hjemviser en sag, udtaler vi ikke altid kritik eller kommer med bemærkninger, fordi ændringen/hjemvisningen af kommunens afgørelse i sig selv udgør en kritik. Det handler især om, at kommunen ikke har begrundet afgørelserne fyldestgørende, og/eller at kommunen ikke har henvist til alle relevante regler i afgørelsen.

Vi ser, at der er forvaltningsretlige mangler i en stor del af sagerne, og manglerne har i mange sager betydning for vores vurdering af afgørelsens rigtighed, herunder vores bedømmelse af om det materielle grundlag er korrekt. De sager, der ikke er oplyst tilstrækkeligt inden afgørelsen, ville vi ændre eller hjemvise, hvis det var klagesager i Ankestyrelsen. Vi ville også ændre mange af de sager, der ikke er begrundet tilstrækkeligt.

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

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 at borgeren har tilsidesat sin pligt til at stå til rådighed 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.
 - I forhold til aktivitetsparate borgere skal kommunen være opmærksom på, om kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren for at få oplyst sagen i forhold til årsagen til udeblivelsen.
 - I forhold til aktivitetsparate borgere skal kommunen også begrunde, om en skærpet rådighedssanktion vil fremme rådigheden.
-

Tjekliste

Ud over ovenstående anbefalinger har vi udarbejdet en tjekliste, som kommunen med fordel kan anvende i sagsbehandlingen af sanktioner efter LAS § 40 a, stk. 1.

TJEKLISTE TIL BRUG FOR SAGSBEHANDLING AF SAGER EFTER LAS § 40 A, STK. 1.

Udviser borgeren med sin adfærd en manglende vilje til at stå til rådighed for arbejde, uddannelse, tilbud m.v.? Hvorfor vurderes det, at borgeren udviser manglende vilje? Hvilke forhold lægges der vægt på i vurderingen af borgerens manglende vilje? Er der proportionalitet imellem forseelsen og den skærpede rådighedssanktion?

Skal den skærpede rådighedssanktion være 1, 2 eller 3 måneder? Husk at begrunde den skærpede rådigheds-sanktions længde.

Hvordan er borgeren visiteret?: aktivitetspart, uddannelsespart eller jobpart?

Er der vejledt korrekt efter § 35, stk. 1: (er vejledningen gennemgået og drøftet ved samtale, er vejledningen udleveret ved samtalen og sendt umiddelbart efter?)

Ved genvejledning: er vejledningen gennemgået og gjort tilgængelig?

Er der truffet en forudgående afgørelse om sanktion efter §§ 36 – 40 i LAS: Hvornår er afgørelsen truffet? Er den korrekt?

Er der vejledt korrekt efter § 35, stk. 2, om skærpet rådighedssanktion: Hvornår er der vejledt?

Har borgeren på ny tilsidesat pligten til at stå til rådighed? (Husk at undersøge om der har været en rimelig grund?)

Er borger partshørt? Hvornår?

Partshøringsvar? Hvornår? Og hvad er der svaret?

Er sagen oplyst tilstrækkeligt i forhold til vurderingen om borgerens manglende vilje til at stå til rådighed og borgerens oplysninger på sagen?

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 forhold, andre end de rimelige grunde, der kan begrunde, at borgeren ikke har pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder? (§ 13, stk. 8)

Har kommunen taget stilling til, om sanktionen fremmer rådigheden? (§ 13, stk. 8)

Hvilket tilbud eller hvilken aktivitet skal borgeren have?

Afgørelsen om tilbud eller aktivitet skal træffes samtidig med afgørelsen om skærpet rådighedssanktion.

Afgørelsen om ophør hjælpen og lukning af borgerens sag skal træffes samtidig med afgørelsen om skærpet rådighedssanktion.