
April 2022

Sanktioner 1

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.: 978-87-7811-427-3

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1	INDLEDNING	4
	Baggrund og formål	4
KAPITEL 2	OPFYLDELSE AF MATERIELLE BETINGELSER	6
KAPITEL 3	KOMMUNENS VEJLEDNING AF BORGEREN	9
KAPITEL 4	FORVALTNINGSRETTLIGE REGLER	11
KAPITEL 5	TJEKLISTE	13

Indledning

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

Dette dokument er et resumé af undersøgelsens resultater. For yderligere indsigt i undersøgelsen og dens resultater 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 første. De tre praksisundersøgelser skal alle give viden om kommunernes anvendelse af reglerne om sanktioner efter den 1. januar 2020, hvor reglerne om sanktioner i lov om aktiv socialpolitik blev ændret. I praksisundersøgelserne skal der være et særligt fokus på sanktioner overfor aktivitetsparate borgere.

Denne undersøgelse belyser udvalgte kommuners praksis i konkrete sager, hvor jobparate og aktivitetsparate borgere, der modtager kontanthjælp, er sanktioneret efter LAS §§ 36 og 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?

Arbejdsspørgsmål 1 og 2 vil blive besvaret i kapitel 2 til 4, mens arbejdsspørgsmål 3 vil blive besvaret i kapitel 2.

I undersøgelsen kommer vi med henblik på at skabe læring i kommunen med konkrete og anonymiserede eksempler på henholdsvis:

God praksis

Mangelfuld praksis

Vi kommer desuden med konkrete anbefalinger til kommunen på baggrund af sagsgennemgangen. Anbefalingerne er knyttet op på de regler og betingelser, der fremgår af loven og Ankestyrelsens praksis på området. Derudover har vi udarbejdet en tjekliste til kommunen, som de med fordel kan bruge i sagsbehandlingen. Tjeklisten fremgår i sidste kapitel.

METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af 95 sager fra 10 udvalgte kommuner, hvor kommunen senest har truffet afgørelse over for en borger, som modtager kontanthjælp, om sanktion efter §§ 36 og 37 i LAS før 1. maj 2021 (men efter 1. januar 2020, hvor reglerne trådte i kraft).

Undersøgelsen har særligt fokus på de aktivitetsparate borgere, da det er denne gruppe af borgere, som aftalparterne har gjort opmærksom på, at det er særligt vigtigt, at kommunen tager hensyn til. Derfor tager undersøgelsen udgangspunkt i 59 sager om aktivitetsparate borgere og 36 sager om jobparate borgere. Derudover er der truffet afgørelse efter § 36 i 26 sager, og der er truffet afgørelse efter § 37 i 69 sager.

Det er 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 og 37. Det skyldes antallet af sager, som bliver gennemgået. Det vil sige, at undersøgelsen ikke afdækker, i hvilket omfang den praksis, som vi ser i de gennemgåede sager, gør sig gældende generelt.

KAPITEL 2

Opfyldelse af materielle betingelser

Resultater og anbefalinger i dette kapitel handler om vores vurdering af afgørelserne i de 95 gennemgåede sager om udeblivelse fra tilbud eller jobsamtale. Vi har også set nærmere på, om kommunens afgørelser opfylder de materielle betingelser.

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

Vi ser mange eksempler på sager, hvor kommunen forholder sig til, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at skulle opfylde sin rådighedsforpligtelse. Der er også gode eksempler på, at kommunen forholder sig til, om der er andre rimelige grunde end dem, der tidligere fremgik af listen over rimelige grunde. Der er dog også mange eksempler på sager, hvor kommunen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt. Det gælder især 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.

I de sager, hvor borgeren oplyser andre årsager end helbredsmæssige forhold til udeblivelsen, herunder tekniske problemer, ser vi også eksempler på sager, hvor kommunen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt. Vi ville også hjemvise eller ændre disse sager, hvis de blev behandlet i Ankestyrelsen.

Størstedelen af de sager, som Ankestyrelsen ville ændre eller hjemvise, handler om aktivitetsparate borgere. Vi ser flere eksempler på udfordringer med at forholde sig til:

- om der er tale om en jobparat eller aktivitetsparat borger,
- om der foreligger rimelige grunde
- 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,

UDFORDRINGER HANDLER OM AKTIVITETSPARATE BORGERENE

- 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

- For at kommunen kan vurdere, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at møde i tilbud eller til job-samtale, 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 udeblivelse. Hvis kommunen ikke oplyser sagen i forhold til helbredsmæssige forhold, kan borgerens oplysning om sygdom ikke tilsidesættes. Sagen kan fx oplyses ved at indhente oplysninger fra borgerens egen læge, speciallæge eller lignende.
- Kommunen skal forholde sig til alle oplysninger fra borgeren om årsagen til udeblivelsen. Hvis borgeren oplyser andre årsager til udeblivelsen end sygdom, herunder tekniske problemer, må kommunen forholde sig til oplysningerne og tage stilling til, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger. Kommunen kan også vurdere, om borgeren kunne have opfyldt sin rådgivningsforpligtelse på en anden måde fx ved at søge teknisk hjælp i kommunen.
- 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 for at kunne sanktionere den pågældende borger.
- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter LAS §§ 36 og 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 rådgivningsforpligtelse, herunder om en sanktion vil fremme rådheden, og om borgeren 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 LAS §§ 36 og 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold og begrundede i afgørelsen, hvad der er lagt vægt på.
 - Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter LAS §§ 36 og 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen have udtømt alle rimelige muligheder for personlig kontakt med borgeren. Dette skal fremgå af sagen.
-

KAPITEL 3

Kommunens vejledning af borgeren

Resultater og anbefalinger i dette kapitel handler om vores vurdering af kommunens vejledning af borgeren i de 95 gennemgåede sager.

GODE EKSEMPLER PÅ KORREKT VEJLEDNING

Vi ser mange gode eksempler på sager, hvor borgeren er vejledt i overensstemmelse med reglerne. Borgeren har således fået gennemgået og drøftet vejledningen om rettigheder og pligter og har også fået den udleveret og tilsendt efterfølgende. Omvendt er der også eksempler på, at kommunen ikke har vejledt borgeren efter reglerne, inden kommunen sanktionerer borgeren. Det handler konkret om:

- at vejledningen ikke er gennemgået og drøftet med borgeren
- at vejledningen ikke er udleveret
- at vejledningen ikke er sendt efterfølgende eller,
- at borgeren ikke er genvejledt.

Nogle af disse sager ville vi ændre alene på grund af den mangelfulde vejledning. I disse sager har kommunen 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 kommunen efterlever lovregler og praksis på området:

ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- 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 kunne dokumentere den vejledning, som borgeren har fået.
 - Kommunen skal sikre, at borgeren genvejledes minimum hvert halve år, således at vejledningen om rettigheder og pligter gennemgås og gøres tilgængelig for borgeren. Kommunen skal sikre, at vejledningen gennemgås hyppigere, hvis borgeren har behov for det eller anmoder om det.
 - Kommunen skal sikre, at der er dokumentation på sagen for, at borgeren er vejledt.
-

KAPITEL 4

Forvaltningsretlige regler

Resultater og anbefalinger i dette kapitel handler om vores vurdering af 95 gennemgåede sager ud fra udvalgte forvaltningsretlige regler. Resultaterne uddyber vi i kapitel 4.

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

UDFORDRINGER MED SAGSOPLYS- NING OG BEGRUNDELSE

Der er dog udfordringer i forhold til at oplyse og begrunde sagerne tilstrækkeligt.

I forhold til sagsoplysning handler det især om, at kommunen ikke har forholdt sig til borgerens oplysninger om sygdom, og at kommunen ikke har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med aktivitetsparate borgere for at få oplyst sagen i forhold til årsagen til udeblivelsen.

I forhold til begrundelse af sagerne ser vi, at størstedelen af de sager, hvor afgørelsen ikke er begrundet fyldestgørende, er sager om aktivitetsparate borgere. Årsagerne er i overvejende grad, at kommunen 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, at der er forvaltningsretlige mangler i over halvdelen af sagerne, og manglerne har i mange 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. Vi ville også ændre de fleste af de sager, der ikke er begrundet tilstrækkeligt.

KRITIK OG BEMÆRKNINGER

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, og/eller at kommunen ikke har henvist til alle relevante regler i afgørelsen. 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 borgere-ns 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.
 - 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.
 - Kommunen skal begrunde, hvorfor kommunen vurderer, at de enkelte betingelser for at kunne sanktionere borgeren er opfyldt i den konkrete sag.
 - 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.
-

Tjekliste

Ud over ovenstående anbefalinger har vi udarbejdet en tjekliste, som kommunen med fordel kan anvende i sagsbehandlingen af sanktioner efter LAS §§ 36 og 37.

TJEKLISTE TIL BRUG FOR SAGSBEHANDLING AF SAGER EFTER LAS §§ 36 OG 37

- Visitationskategori: AP/UP/JP
- Ydelse:
- Hjælp opstartsdato:
- Post: digital/fysisk
- Er der vejledt korrekt efter § 35: (er vejledningen gennemgået og drøftet ved samtale, er vejledningen udleveret ved samtalen og sendt umiddelbart efter?)
- 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)

ANKESTYRELSEN ANBEFALER

Kommunen kan med fordel gøre brug af en tjekliste i sagsbehandlingen, hvor alle betingelserne for at sanktionere en jobparat eller en aktivitetsparat borger fremgår.