

Ankestyrelsens praksisundersøgelse om

Kontanthjælp og sanktioner

Januar 2011



Ankestyrelsen

Titel Kontanthjælp og sanktioner, januar 2011
Udgiver Ankestyrelsen, Amaliegade 25, Postboks 9080, 1022 København K
 Telefon 33 41 12 00, Telefax 33 41 14 00, E-post ast@ast.dk
Hjemmeside www.ast.dk

ISBN 978-87-7811-133-3

Indhold

Forord

Kapitel

- 1 Resumé og anbefalinger

- 2 Afgørelse om sanktion - materiel vurdering
 - 2.1 Hovedresultaterne af den materielle vurdering
 - 2.2 Regelgrundlaget
 - 2.3 Krav om skriftlig vejledning
 - 2.4 Har kommunen pålagt den rigtige sanktion
 - 2.5 Sagens oplysning

- 3 Afgørelse om sanktion - formel vurdering
 - 3.1 Partshøring
 - 3.2 Begrundelse og skriftlighed
 - 3.3 Klagevejledning

Bilag

- 1 Metode
- 2 Resultater
- 3 Indkaldelsesbrev
- 4 Regelgrundlaget
- 5 Principafgørelser
- 6 Måleskema
- 7 Høringssvar

Forord

Reglerne om sanktioner ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv. blev ændret med virkning fra den 1. oktober 2009.

Formålet med undersøgelsen er at afdække, om de nye sanktionsregler bliver anvendt korrekt i kommunerne. Ankestyrelsen undersøger, dels om kommunerne sanktionerer efter reglerne, dels om kommunerne lever op til de skærpede krav om vejledning af borgeren.

Ankestyrelsen kan ikke som led i praksiskoordineringen tage kommunernes afgørelser op af egen drift.

Praksisundersøgelsen skal efter retssikkerhedslovens § 79 a behandles på et møde i kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner. Bestemmelsen præciserer det kommunalpolitiske ansvar for at følge op på klageinstansernes praksisundersøgelser, og den understreger kommunalbestyrelsens ansvar for at implementere retssikkerheden i kommunerne.

1 Resumé og anbefalinger

Ankestyrelsen har gennemført en undersøgelse af kommunernes praksis, når de træffer afgørelser om sanktioner ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv., ifølge §§ 35-41 i lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 946 af 1. oktober 2009.

Sagerne er gennemgået af Ankestyrelsen med henblik på en vurdering af, om de trufne afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen. Sagerne har ikke været behandlet i ankesystemet, og Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har på tidspunktet for indkaldelse af sager ikke haft lejlighed til at tage stilling til de nye regler. Dette er der taget hensyn til ved vurderingen.

I undersøgelsen indgår 157 afgørelser om sanktioner ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv. fra 16 kommuner. Hvilke kommuner, der deltager i undersøgelsen, fremgår af bilag 1.

Hovedresultater

Ankestyrelsen har vurderet, at 48 procent af kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen og praksis (76 sager). Derimod ville 52 procent af sagerne blive ændret eller hjemvist til fornyet behandling, hvis de var forelagt Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg som klagesager (81 sager).

Vejledning

Sammen med de nye sanktionsbestemmelser om fradrag eller nedsættelse i hjælpen, er indført en helt særlig pligt for kommunen til at vejlede borgeren. Denne vejledning er en betingelse for overhovedet at anvende sanktionsbestemmelserne – en retsgaranti.

Den særlige vejledningspligt skal ses i lyset af den store betydning en sanktion efter de nye regler i aktivloven kan have for borgeren og dennes families økonomiske situation. Da der er tale om hjælp til forsørgelse og det nederste sikkerhedsnet, har lovgiver fundet det særligt vigtigt at indføre regler, der sikrer, at borgeren er bekendt med konsekvensen af udeblivelser mv., hvilke skridt personen skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.

I 38 procent af sagerne har kommunerne givet utilstrækkelig eller ingen vejledning til borgeren om konsekvenserne af at udeblive fra et tilbud, en jobsamtale, en rådighedssamtale i jobcentret mv., eller om hvilke skridt personen skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.

I 11 procent af sagerne blev afgørelsen om sanktion ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv. vurderet som værende forkert (17 sager), alene på grund af manglende eller klart utilstrækkelig vejledning af borgeren. I disse sager var der således ingen andre alvorlige fejl end vejledningen.

Korrekt sanktion

Undersøgelsen viser, at kommunerne i 82 procent af sagerne har anvendt den rigtige sanktionsbestemmelse (128 sager), mens det i 18 procent ikke er tilfældet (29 sager). En stor del af de sager, hvor kommunerne ikke har anvendt den rigtige sanktionsbestemmelse eller har anvendt sanktionsbestemmelsen forkert, handler enten om manglende bekræftelse af jobsøgning efter § 38, stk. 2, eller om afvisning af tilbud mv. efter § 41.

Oplysning

Ankestyrelsen har vurderet, at kommunerne i 62 procent af sagerne (97 sager) havde belyst sagen tilstrækkeligt til at kunne træffe afgørelsen om sanktion. I 38 procent af sagerne havde kommunen ikke oplyst sagen tilstrækkeligt, inden de traf afgørelse. De utilstrækkeligt belyste sager ville på den baggrund være blevet hjemvist eller ændret, hvis de var blevet indbragt for Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg (60 sager).

Partshøring

I 90 procent af sagerne har kommunerne foretaget partshøring i forhold til den hændelse, der førte til sanktion (141 sager). I 10 procent af sagerne har kommunerne ikke partshørt (16 sager).

Begrundelse

I knap 3 ud af 4 af de behandlede sager er begrundelsen for afgørelsen vurderet til at være i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 om begrundelse mv.

Klagevejledning

I 88 procent af sagerne har kommunerne givet korrekt klagevejledning (138 sager), og i 12 procent er der i ringe grad eller slet ikke givet klagevejledning (19 sager). Mangelfuld eller manglende klagevejledning medfører ikke i sig selv, at afgørelsen er ugyldig.

Anbefalinger

På baggrund af resultaterne af undersøgelsen har Ankestyrelsen følgende anbefalinger til kommunerne, når de skal træffe en afgørelse om sanktion ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv.:

Ankestyrelsen anbefaler, at

- kommunerne øger opmærksomheden betydeligt på de nye regler om skriftlig og konkret vejledning samtidig med henvisningen til arbejde, afgivelsen af tilbud, indkaldelsen til samtale mv.
- kommunerne sikrer, at vejledningen er tilstrækkelig, og at det kan dokumenteres på sagen, at der er givet tilstrækkelig vejledning
- kommunerne, inden de giver sanktion, sikrer, at borgeren har to forudgående manglende bekræftelser af jobsøgning inden for 12 måneder, og at der er dokumentation på sagen for eventuel manglende bekræftelse
- kommunerne øger opmærksomheden på betingelserne for at stoppe hjælpen efter § 41
- kommunerne øger opmærksomheden på oplysningsgrundlaget for sagerne og dermed sikrer de rigtige afgørelser
- kommunerne er mere opmærksomme på begrundelsen for afgørelserne.

Uhensigtsmæssigt forløb

Ankestyrelsen bad alle deltagende kommuner om at indsende sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om en sanktion efter de nye regler i §§ 35-41 i lov om aktiv socialpolitik, der trådte i kraft 1. oktober 2009.

Ved indkaldelsen oplyste vi, at kommunen skulle sende samtlige akter, der dannede grundlag for kommunens afgørelse om en sanktion efter §§ 35 – 41 i lov om aktiv social politik.

Hvis dokumentationen forelå elektronisk, anmodede vi om et print af skærbilleder.

Vi oplyste endvidere, at vi ved undersøgelsen ville lægge til grund, at vi havde modtaget samtlige sagsakter, og at vi derfor bedømte sagen på samme grundlag, som kommunen havde haft.

Vi henviser til indkaldebrevet i bilag 3.

Efter Ankestyrelsen havde målt samtlige sager og sendt den færdige rapport i høring hos de deltagende kommuner, blev vi af nogle af de deltagende kommuner gjort opmærksom på, at de havde sagsakter, som burde have indgået i undersøgelsen.

Ankestyrelsen bad herefter – på dialogmødet og ved e-mail - samtlige deltagende kommuner om at indsende eventuelle yderligere oplysninger.

Da vi den 26. november 2010 havde modtaget de sidste oplysninger, gennemgik vi det indkomne materiale fra 11 af de deltagende 17 kommuner.

Hovedparten af det indkomne materiale var konkrete oplysninger til de enkelte sager. På baggrund heraf har vi igen gennemgået 45 af sagerne.

De nye oplysninger har især vedrørt dokumentation for skriftlig vejledning om sanktion for manglende fremmøde til den indkaldte aktivitet, se nedenfor afsnit 2.2.1 om de nye vejledningsregler og 2.3 om krav om skriftlig vejledning.

Oplysningerne har betydet et ændret samlet resultat i 28 sager, mens 2 sager er udgået af undersøgelsen.

På den baggrund anbefaler Ankestyrelsen, at kommunerne sikrer, at kommunen sender samtlige oplysninger i de sager, som er indkaldt til praksisundersøgelsen, herunder oplysninger fra forskellige afdelinger i kommunen, oplysninger fra alle journalsystemer, dokumenter i sagen, samt eventuelle skærmprent

2 Afgørelse om sanktion – materiel vurdering

Kapitlet indeholder Ankestyrelsens materielle vurdering af kommunernes afgørelser om sanktioner ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv., *jf. afsnit 2.1*.

Derefter orienterer vi om regelgrundlaget for undersøgelsen, *afsnit 2.2*.

I efterfølgende afsnit redegør vi for undersøgelsens resultater, herunder resultaterne som relaterer sig til vejledningspligten efter § 35, stk. 1 i lov om aktiv socialpolitik (aktivloven), *jf. afsnit 2.3*, derefter resultaterne om de enkelte sanktionsbestemmelser i §§ 36-41, *jf. afsnit 2.4*, og til sidst resultaterne om sagens oplysning i *afsnit 2.5*. Der henvises i øvrigt til regelgrundlaget i bilag 4.

2.1 Hovedresultaterne af den materielle vurdering

Ankestyrelsen har vurderet, at kommunernes afgørelser om sanktion ville blive ændret eller hjemvist, hvis afgørelsen materielt set ikke er i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis.

Ankestyrelsen har tilsvarende vurderet, at afgørelsen ville blive ændret eller hjemvist, hvis oplysningsgrundlaget for afgørelsen er så utilstrækkeligt, at afgørelsen ville blive anset for ugyldig, hvis sagen var behandlet i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

I denne undersøgelse er 48 procent af kommunernes afgørelser i overensstemmelse med lovgivning og praksis, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1 Er afgørelsen samlet set rigtig?

	Antal	Pct.
Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis	76	48
Nej, afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis det havde været en klagesag	81	52
I alt	157	100

Ankestyrelsen har således vurderet, at 52 procent af sagerne, svarende til 81 sager, ville blive ændret eller hjemvist, hvis sagerne blev behandlet i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

Resultatet skyldes overvejende manglende eller mangelfuld vejledning af borgeren i forbindelse med indkaldelse til samtale, tilbud, mv. samt i det hele taget mangelfuldt grundlag for afgørelse af sagen, se *afsnit 2.3 og 2.5*.

2.2 Regelgrundlaget

Reglerne om sanktioner på kontanthjælpsområdet findes i §§ 35-41 i lov om aktiv socialpolitik. Der henvises til *bilag 4*.

Reglerne blev ændret med virkning fra den 1. oktober 2009.

Lovændringen indeholdt - ifølge lovbemærkningerne - en forenkling af sanktionsreglerne for kontant- og starthjælpsmodtagere.

De nye sanktionsregler indførte forskellige sanktionstyper, blandt andet periodesanktion og punktsanktion. Reglerne videreførte den tidligere regel om ophør af hjælp ved afslag på eller udeblivelse fra åbent tilbud.

2.2.1 De nye vejledningsregler

Samtidig med de nye sanktionsregler, blandt andet reglen om sanktion fra forseelsestidspunktet, blev der indført nye regler om vejledning. Kommunen skal efter disse regler vejlede borgeren skriftligt i forbindelse med indkaldelsen. Borgeren skal vejledes om konsekvensen af udeblivelsen mv., og om hvilke skridt borgeren skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.

I lovbemærkningerne til ændringsloven er det præciseret, at kommunen skal dokumentere på sagen, at orientering er givet.

Hvis kommunen ikke har givet vejledning i overensstemmelse med bestemmelsen, kan der ikke sanktioneres efter §§ 36-41 med fradrag i, nedsættelse af eller ophør af hjælpen.

Dette fremgår direkte af ordlyden i vejledningsbestemmelsen, aktivlovens § 35, stk. 1.

Det nærmere indhold af vejledningspligten samt formålet med den nye bestemmelse er præciseret i bemærkningerne til lovforslaget.

Det fremgår heraf, at kommunen i forvejen har pligt til at vejlede efter forvaltningsloven og retssikkerhedsloven.

På grund af den store betydning en sanktion efter de nye regler i aktivloven kan have for borgeren og dennes families økonomiske situation, er det af stor betydning, at personen er vejledt tilstrækkeligt.

Navnlig ved periodesanktioner, hvor der kan ske fradrag i hjælpen i en periode svarende til længden af den tid, der går fra personen har undladt at foretage en bestemt handling, og indtil personen retter op på denne undladelse, er det af stor betydning, at personen er tilstrækkeligt vejledt.

Personen skal have oplyst:

- Hvad det er for en handling, der kræves
- Hvad der sker, hvis personen ikke gør som ønsket
- Hvordan personen kan rette op på situationen, og igen blive berettiget til hjælp

Det fremgår videre, at det er en betingelse for at anvende sanktionsbestemmelserne, at kommunen konkret i forbindelse med henvisningen til arbejde, tilbud eller lignende skriftligt har informeret personen om konsekvensen for hjælpen, hvis personen undlader at opfylde sin pligt, samt om hvilke skridt personen skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.

Af vejledningen til loven fremgår: ”Det skal klart fremgå af vejledningen, at borgeren vil få en sanktion, hvis personen fx uden rimelig grund udebliver fra en jobsamtale efter § 37.

Tilsvarende vejledningspligt gælder efter sygedagpengeloven.”

Vejledningen skal gives samtidig med indkaldelsen.

Indkaldelsen kan være indkaldelse til et møde, afgivelse af et tilbud, henvisning til arbejde eller lignende.

Udeblivelse fra den indkaldte aktivitet kan være i form af, at borgeren ikke møder til den indkaldte samtale, ikke bekræfter sin jobsøgning, ikke møder til et anvist tilbud eller lignende.

Ankestyrelsen havde på tidspunktet for indkaldelsen af sager til praksisundersøgelsen ikke nogen praksis om vejledningspligten. Kommunerne havde derfor ingen praksis at støtte sig til i forhold til den nærmere afgrænsning af indholdet af vejledning om konsekvenser og muligheden for igen at blive berettiget til hjælp.

Ankestyrelsen har taget højde for dette i praksisundersøgelsen.

I situationer, hvor vejledningen utvivlsomt har været dækkende, har vi vurderet, at kommunen i høj grad har opfyldt deres vejledningspligt.

I situationer, hvor vejledningen enten har manglet helt eller har været klart mangelfuld, har vi vurderet, at kommunerne i ringe grad eller slet ikke har opfyldt vejledningspligten.

I situationer, hvor vejledningen har været tvivlsom, har vi vurderet, at kommunen i nogen grad har opfyldt vejledningspligten, hvilket medfører, at afgørelsen ikke anses for forkert på den baggrund. Se nærmere eksemplerne i afsnit 2.3.

Særlige bemærkninger til enkelte sagstyper

Sager om manglende bekræftelse af jobsøgning kan kun forekomme for borgere, som har tilmeldt sig Jobnet. Tilmeldingen til Jobnet er obligatorisk og foregår elektronisk. Under denne tilmelding får borgeren automatisk en konkret vejledning om bekræftelse af jobsøgning og konsekvenser af manglende opfyldelse heraf. Vejledningen gives skriftligt undervejs i den elektroniske tilmelding, og tilmeldingen kan ikke afsluttes, uden at borgeren har set siden med vejledningen. I sager om manglende bekræftelse af jobsøgning er det derfor lagt til grund, at borgeren har modtaget denne vejledning.

Borgeren bliver konkret vejledt: "For at kommunen kan behandle din ansøgning om hjælp, skal du henvende dig til dit lokale jobcenter på førstkommande åbningsdag. Du vil her få hjælp og vejledning, og din ansøgning vil blive givet videre til kommunens ydelseskantor.

Hvis du ikke møder op i jobcentret på førstkommende åbningsdag, vil din tilmelding blive annulleret. Dette kan få betydning for din ret til hjælp, hvis du søger hjælpen alene på grund af ledighed.

For at være tilmeldt jobcentret som arbejdssøgende, skal du mindst hver 7. dag bekræfte, at du søger job. Første gang du skal bekræfte aktiv jobsøgning er xx-xx-2010. Fristen for bekræftelse af jobsøgning vil altid fremgå af Min side.”

Denne konkrete vejledning på Jobnet er en af de ovenfor nævnte vejledninger, hvis indhold Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg ikke har haft lejlighed til at tage stilling til i en afgørelse. Hvis der alene er givet den automatiske vejledning, har vi vurderet, at denne form i nogen grad var tilstrækkelig til at opfylde betingelserne i § 35, stk. 1.

Det, som Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg i givet fald skulle tage stilling til, er, om vejledningen på Jobnet kan anses for at være tilstrækkelig konkret og præcis i forhold til borgerens aktuelle situation, eller om vejledningen må anses for at være for generel til, at borgeren kan gennemskue de konkrete konsekvenser af den manglende bekræftelse.

I sager om indkaldelse til et tilbud har vi vurderet, at jobplanen kunne anses for at være indkaldelse til tilbuddet, hvis der ikke var et særligt indkaldesebrev. Hvis vejledningen i jobplanen blev vurderet til at været tilstrækkelig klar og præcis, blev vejledningen vurderet at være i orden efter § 35, stk. 1.

2.2.2 De materielle regler om sanktioner for forskellige forseelser

Periodesanktion

Hvis en borger uden rimelig grund udebliver fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, skal kommunen foretage fradrag i hjælpen. Fradraget sker med det antal dage, hvor borgeren er udeblevet, det vil sige en periodesanktion.

Hvis en borger uden rimelig grund udebliver fra en jobsamtale, en cv-samtale eller en rådighedsvurdering i jobcentret, foretager kommunen fradrag fra udeblivelsen, indtil kontakten til jobcentret er genoprettet, ligeledes en periodesanktion.

Hvis en borger undlader at tilmelde sig som arbejdssøgende eller undlader at lægge sit cv ind i Jobnet foretages fradrag for de dage, hvor borgeren ikke har været tilmeldt, eller cv'et ikke har været lagt ind, medmindre forholdet ikke skyldes borgerens forhold. Altså igen en periodesanktion.

Hvis en borger undlader at bekræfte sin jobsøgning, og som følge heraf er blevet afmeldt, foretager kommunen fradrag for de dage, hvor personen har været afmeldt, medmindre forholdet ikke skyldes borgerens forhold. Der foretages i disse tilfælde dog ikke fradrag 1. og 2. gang inden for 12 måneder, hvis borgeren bekræfter sin jobsøgning inden for en ny frist.

Punktsanktion

Der pålægges en punktsanktion, hvis borgeren uden rimelig grund

- 1) ophører med sit arbejde
- 2) afviser tilbud om arbejde
- 3) undlader at give meddelelse om sygdom til jobcenteret eller arbejdsgiveren
- 4) undlader at søge konkrete job efter krav fra jobcenteret
- 5) undlader at give meddelelse om sygdom til kommunen i tilfælde, hvor den ledige er indkaldt til en sygeopfølgningssamtale eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning
- 6) ophører med en uddannelse, der er påbegyndt på baggrund af et uddannelsespålæg.

Punktsanktionen er et fast beløb, som fratrækkes hjælpen.

Ophør af hjælpen

Hjælpen ophører, hvis borgeren uden rimelig grund

- 1) afviser tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, eller
- 2) har gentagne udeblivelser fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, og udeblivelserne har et så betydeligt omfang, at det kan sidestilles med en afvisning af tilbuddet.

Det er en betingelse for, at hjælpen kan ophøre, at kommunen samtidig sikrer, at der er et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder.

2.2.3 Praksis

Ankestyrelsen har indkaldt sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om en sanktion efter de nye regler senest den 6. april 2010.

Ankestyrelsen har på dette tidspunkt ikke praksis vedrørende de nye regler i §§ 35-41, idet klagesagerne endnu ikke var nået til Ankestyrelsen. Vi har efterfølgende antaget flere sager om de forskellige problemstillinger.

Ankestyrelsen har Principafgørelser vedrørende principper, som også er gældende i forhold til de nye regler. Det vedrører blandt andet rimelig grund, jobplan, dokumentationskrav og åbent tilbud. Principafgørelserne er omtalt i *bilag 5*.

2.2.4 Vejledning

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i forbindelse med indførelsen af de nye regler udsendt vejledning nr. 34 af 28. april 2010 om rådighed og sanktioner for personer, der ansøger om eller modtager kontanthjælp eller starthjælp.

2.3 Krav om skriftlig vejledning

I dette afsnit redegøres for undersøgelsens resultater, som relaterer sig til vejledningspligten efter § 35, stk. 1.

2.3.1 Resultater og anbefalinger

I 101 sager, svarende til 64 procent, har kommunen givet tilstrækkelig vejledning om konsekvensen af udeblivelse mv., *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1 Kommunen har skriftligt informeret om konsekvensen for hjælpen, hvis en person uden rimelig grund afslår arbejdet, afviser eller udebliver fra tilbuddet, ikke møder til samtale mv., *jf. § 35, stk. 1, 1. led*

	Antal	Pct.
I høj grad	30	19
I nogen grad	71	45
I ringe grad	13	8
Nej	42	27
Ikke relevant	1	1
I alt	157	100

I 55 sager, svarende til 35 procent, har kommunen i ringe grad eller slet ikke givet vejledning om konsekvensen af udeblivelse mv. I 42 af sagerne var det slet ikke givet vejledning.

I 105 sager, svarende til 67 procent, har kommunen i tilstrækkelig grad vejledt om, hvilke skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp, *jf. tabel 2.2*.

Tabel 2.2 Kommunen har skriftligt informeret ansøgeren eller modtageren af hjælp om hvilke skridt en person, der afslår mv., skal tage for igen at blive berettiget til hjælp, *jf. § 35, stk. 1, 2. led*

	Antal	Pct.
I høj grad	45	29
I nogen grad	60	38
I ringe grad	8	5
Nej	43	27
Ikke relevant	1	1
I alt	157	100

I 51 sager, svarende til 32 procent, har kommunen givet utilstrækkelig vejledning om, hvilke skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp. I 43 af sagerne er der slet ikke givet vejledning herom.

En nærmere analyse af de sager, hvor Ankestyrelsen har vurderet, at kommunerne enten kun i ringe grad eller slet ikke har givet vejledning om henholdsvis konsekvenserne af udeblivelsen, *jf. tabel 2.1*, eller om hvilket skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp, *jf. tabel 2.2* viser:

- At der i 46 sager var givet utilstrækkelig vejledning både om konsekvensen af udeblivelsen, og hvilke skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.
- At der i 9 sager var givet utilstrækkelig vejledning om konsekvensen af udeblivelsen, men korrekt vejledning om, hvilke skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.
- At der i 5 sager var givet utilstrækkelig vejledning om, hvilke skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp, men korrekt vejledning om konsekvensen af udeblivelsen.

Der var således samlet set 60 sager, svarende til 38 procent, med forkert vejledning om enten konsekvensen af udeblivelsen, hvilke skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp eller begge dele.

Det fremgår således, at kommunerne i et stort antal sager – mere end en tredjedel – har givet utilstrækkelig vejledning om konsekvensen af udeblivelse mv., om hvilke skridt en person skal tage for igen at blive berettiget til hjælp, eller om begge dele.

En nærmere analyse af sagerne med utilstrækkelig vejledning viser desuden, at afgørelsen i 17 af alle sager, svarende til 11 pct., blev vurderet forkert alene på grund af manglende eller mangelfuld vejledning. I disse 17 sager var der således ingen andre alvorlige fejl end vejledningen.

På den baggrund anbefaler Ankestyrelsen, at kommunen øger opmærksomheden betydeligt på de nye regler om, at der skal gives skriftlig og konkret vejledning samtidig med henvisningen til arbejde, afgivelsen af tilbud, indkaldelsen til samtale mv.

Forkerte afgørelser i forhold til vejledning og oplysningsgrundlag

Ankestyrelsen har foretaget en nærmere analyse af de sager, hvor styrelsen har vurderet, at vejledningen var utilstrækkelig, og hvor oplysningsgrundlaget heller ikke var godt nok.

Vi gennemgår resultaterne om sagens oplysning nedenfor i afsnit 2.5. Det er dog allerede i sammenhæng med resultaterne for vejledningen interessant at fremhæve enkelte resultater om sagens oplysning.

Analysen viser:

- At Ankestyrelsen i 15 sager har vurderet, at afgørelsen var forkert på baggrund af, at kommunen i forbindelse med indkaldelsen har vejledt utilstrækkeligt, samtidig med at sagen var utilstrækkelig oplyst.
- At det utilstrækkelige oplysningsgrundlag i 8 af disse sager alene relaterede sig til vejledningen i forbindelse med henvisningen til arbejde, afgivelsen af tilbud, indkaldelsen til samtale mv.

I disse 8 sager kan vi ikke se, om der eventuelt ved en mundtlig indkaldelse er givet vejledning om konsekvenser, og hvilke skridt personen skal tage for igen at blive berettiget til hjælp. Dette vil under alle omstændigheder ikke være tilstrækkeligt, fordi der er krav om skriftlig vejledning.

På den baggrund anbefaler Ankestyrelsen, at kommunen sikrer sig, at vejledningen er tilstrækkelig, og at det kan dokumenteres på sagen, at der er givet tilstrækkeligt vejledning.

2.3.2 Eksempler på vejledning

Sag 21 Korrekt vejledning

Sagen vedrørte en borger, som var udeblevet fra en jobsamtale uden rimelig grund.

I indkaldelsen blev følgende oplyst: ”Du skal være opmærksom på, at der er mødepligt til samtalen. Det betyder, at hvis du uden rimelig grund udebliver fra samtalen, mister du retten til kontanthjælp, indtil du igen retter henvendelse til kommunen, jf. lov om en aktiv socialpolitik § 37.”

Ankestyrelsen vurderer, at denne vejledning er konkret i forhold til jobsamtalen og præcis i forhold til konsekvens af manglende fremmøde samt generhvervelse af ret til hjælp. Vejledningen var derfor fyldestgørende.

Sag 62 Ikke dokumentation for vejledning

Sagen vedrørte en borger, som var udeblevet fra tilbud den 25. januar 2010.

Der forelå ikke særskilt indkaldelsesbrev. Der var hverken i jobplanen eller i øvrigt vejledt om sanktioner.

Ankestyrelsen vurderer, at der ikke var dokumentation for tilstrækkelig vejledning om sanktion ved udeblivelse fra tilbud eller om, hvordan han igen kunne opnå ret til hjælp. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

Sag 130 Ikke dokumentation for vejledning

Sagen vedrørte en borger, som gentagne gange var udeblevet fra tilbud. Der forelå intet indkaldelsesbrev, ingen jobplan og i øvrigt ingen oplysninger om, at hun skulle være vejledt om standsning af hjælpen efter § 41.

Ankestyrelsen vurderer, at der ikke var dokumentation for, at borgeren var blevet vejledt tilstrækkeligt om, i hvilke tilfælde hjælpen ophører efter § 41, og hvilke skridt borgeren i dette tilfælde skal tage, for igen at blive berettiget til hjælp. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

Selv om borgeren i denne sag var udeblevet flere gange, så ændrer dette altså ikke på kravet om skriftlig vejledning i forbindelse med indkaldelsen. Vejledningen er en retsgaranti for borgeren.

Sag 33 Vejledningens indhold var klart utilstrækkeligt

Sagen vedrørte en borger, som udeblev fra aktivering i 2 dage.

Indkaldelsen til tilbuddet fremgik af jobplanen.

Den konkrete vejledning i jobplanen var formuleret således: ”De har pligt til straks at underrette kommunen, hvis De ophører fra et tilbud, eller hvis der sker ændringer i tilbud eller jobplanen i øvrigt. Hvis De får tilbudt arbejde, afbrydes eller bortfalder jobplanen.”

Der var ikke yderligere vejledning.

Ankestyrelsen vurderer, at denne formulering af vejledning var utilstrækkelig, idet der ikke fremgår noget om konsekvenser af udeblivelse og heller ikke noget om betingelserne for at få hjælp igen. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

Sag 83 Tvivlsom vejledning – men godtaget

Sagen vedrørte en borger, som udeblev fra et tilbud, og hvor kommunen traf afgørelse om, at han var udeblevet i et sådant omfang, at det måtte sidestilles med en afvisning af tilbuddet.

Ved indkaldelsen til tilbuddet havde kommunen konkret oplyst: ”Du har mødepligt. Udebliver du uden grund, vil du ikke være berettiget til kontanthjælp/starthjælp i perioden fra du skulle være mødt og til vi hører fra dig igen.”

Ankestyrelsen er i tvivl, om denne formulering er tilstrækkelig klar.

Årsagen er, at der er truffet afgørelse om ophør på grund af afvisning af tilbud, jf. § 41.

Vejledningen skulle derfor handle om afvisning af tilbud, om konsekvensen heraf samt om hvilke skridt borgeren skulle foretage for at blive berettiget til hjælp igen efter at have afvist tilbud.

Den konkrete vejledning vedrører § 36 om udeblivelse fra tilbud, konsekvenserne heraf, og hvilke skridt borgeren skulle foretage for at blive berettiget til hjælp igen efter at have udeblevet fra tilbud.

Konsekvenserne af afvisning af tilbud, jf. § 41 og genoprettelse i denne situation, er mere indgribende overfor borgeren. Vejledningen omhandler ikke specifikt § 41, altså afvisning af tilbud, ophør af hjælp og genoprettelse i denne situation.

Vi har fundet, at det er tvivlsomt om vejledningen var tilstrækkelig, og Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har endnu ikke forholdt sig til en sådan situation i en klagesag. Kommunens afgørelse blev dermed på det punkt vurderet som værende rigtig.

Sag 120 Tvivlsom vejledning – men godtaget

Sagen vedrørte en borger, som var udeblevet fra en jobsamtale. I indkaldelsesbrevet gav kommunen følgende vejledning: ”Udeblivelse fra jobsamtalen medfører, at kommunen foretager fradrag i eller stop af kontanthjælpen jf. § 37 i Lov om aktiv socialpolitik. Lovuddrag vedlægges.” Vedlagt var aktivlovens § 37.

Ankestyrelsen er i tvivl, om denne formulering er tilstrækkelig klar, idet den konkrete vejledning ikke indeholder oplysninger om, hvilke skridt borgeren skulle foretage for at blive berettiget til hjælp igen. Af § 37 fremgår dog, at kommunen foretager fradrag for de dage, der går fra personen skulle være mødt, og indtil kontakten med jobcentret er genoptaget.

Vejledningen blev vurderet som *i nogen grad* tilstrækkelig. Kommunens afgørelse var dermed på det punkt rigtig.

Sag 18 Tvivlsom vejledning – men godtaget

Sagen vedrørte en borger, som ikke havde bekræftet sin jobsøgning.

Som beskrevet ovenfor under *afsnit 2.2.1*, er det lagt til grund, at borgeren har modtaget den automatiske vejledning ved tilmeldingen på Jobnet.

Der var i sagen ikke oplysninger om yderligere vejledning om konsekvenserne af manglende bekræftelse af jobsøgning eller om, hvilke skridt borgeren skulle foretage for at blive berettiget til hjælp igen.

Ankestyrelsen vurderer, at borgeren var blevet vejledt *i nogen grad* ved den automatiske vejledning. Afgørelsen var derfor korrekt på det punkt. Det bemærkes dog, at Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg endnu ikke har taget stilling til en sådan situation i en klagesag.

Sag 137 For sen vejledning

Sagen vedrørte en borger, som var udeblevet fra et tilbud uden rimelig grund. Indkaldelsesbrev og jobplan forelå ikke, og derfor var der ingen dokumentation for vejledning

samtidig med indkaldelsen. I partshøringsbrevet vejledte kommunen om, hvilke skridt borgeren skulle foretage for at blive berettiget til hjælp igen.

Ankestyrelsen vurderer, at borgeren ikke blev vejledt korrekt, idet der ikke var dokumentation herfor i forbindelse med indkaldelsen til tilbuddet, og idet vejledning i partshøringsbrevet ikke kan opfylde betingelsen om "samtidig" med indkaldelsen. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

2.4 Hvordan har kommunen anvendt sanktionsreglerne

I dette afsnit redegør vi for undersøgelsens resultater, som relaterer sig til, hvordan kommunen har anvendt sanktionsreglerne. Vi har vurderet om kommunen har anvendt den rigtige sanktionsbestemmelse og har anvendt sanktionsbestemmelsen korrekt. Vi har også vurderet kommunens afgørelse om, hvorvidt der var en rimelig grund til udeblivelse mv.

Vi har i denne del af undersøgelsen vurderet, om kommunen har valgt at anvende den korrekte sanktionsbestemmelse på baggrund af forløbet i sagen. Vi har således ikke vurderet, om kommunens afgørelse samlet set var korrekt.

I 82 procent af sagerne har kommunen anvendt den rigtige sanktionsbestemmelse og har anvendt sanktionsbestemmelsen korrekt, *jf. tabel 2.3*.

Tabel 2.3 Kommunen har anvendt sanktionsbestemmelsen korrekt

	Antal	Pct. af sagerne
Ja	128	82
Nej	29	18
I alt	157	100

I 18 procent af sagerne, svarende til 29 sager, har kommunen således ikke anvendt den rigtige sanktionsbestemmelse eller har anvendt sanktionsbestemmelsen forkert.

19 af disse sager vedrørte enten manglende bekræftelse af jobsøgning efter § 38, stk. 2, eller ophør af hjælpen efter § 41.

De sanktioner borgeren er pålagt fordeler sig på de forskellige typer sanktioner, som anført i tabel 2.4.

Tabel 2.4 Opgørelse af hvilken type sanktion borgeren er pålagt

	Antal	Pct.
Periodesanktion efter §§ 36-38	103	66
Punktsanktion efter § 39	7	4
Ophør efter § 41	46	29
Andet	1	1
I alt	157	100

I 13 sager var der sanktioneret for manglende bekræftelse af jobsøgning, efter § 38, stk. 2, og i 46 sager var der sanktioneret efter § 41.

Manglende bekræftelse af jobsøgning efter § 38, stk. 2

I 7 af de 13 sager om manglende bekræftelse af jobsøgning har vi vurderet, at afgørelsen var forkert, fordi der ikke var dokumentation for 2 forudgående manglende bekræftelser af jobsøgning inden for 12 måneder.

Ankestyrelsen har i Principafgørelse 175-10 truffet afgørelse om, at der ikke skulle foretages fradrag i borgerens kontanthjælp på baggrund af manglende bekræftelse af jobsøgning. Begrundelsen var, at denne manglende bekræftelse kun var anden gang inden for 12 måneder. Kommunen skulle derfor igen have givet ham en påmindelse og frist.

På den baggrund anbefaler Ankestyrelsen, at kommunerne, inden de giver sanktion, sikrer sig, at borgeren har 2 forudgående manglende bekræftelser af jobsøgning inden for 12 måneder, og at der er dokumentation på sagen for de manglende bekræftelser.

Afvisning af tilbud mv. efter § 41

I alt var der i praksisundersøgelsen 46 sager, hvor kommunen havde sanktioneret med ophør af hjælp efter § 41.

I 12 af de 46 sager var afgørelsen forkert, fordi kommunen ikke havde anvendt sanktionsbestemmelsen korrekt. Det vil sige, at omkring en tredjedel af det samlede antal sager om ophør af hjælpen var forkerte. Dette er særligt bemærkelsesværdigt, fordi ophør af hjælpen efter § 41 er den mest indgribende sanktion.

På den baggrund anbefaler Ankestyrelsen, at kommunen øger opmærksomheden på betingelserne for at stoppe hjælpen efter § 41.

Sagerne om § 41 berørte 2 problemstillinger, som er særligt bemærkelsesværdige i forhold til afgrænsningen af bestemmelsens anvendelsesområde:

- Hvor mange gange skal en borger foretage sig en given handling/undladelse, før det kan betegnes som ”gentagne”.
- Hvilke tiltag kan omfattes af ”beskæftigelsesfremmende foranstaltninger”.

Vi har vurderet, at der mindst skal 2 undladelser/handlinger til for, at der kan være tale om "gentagne udeblivelser".

Det fremgår ikke klart af bestemmelsen, hvad der ligger i "beskæftigelsesfremmende foranstaltninger".

Det fremgår af vejledning om rådighed og sanktioner for personer, der ansøger om eller modtager kontanthjælp eller starthjælp, at: "Det vil almindeligvis være en betingelse for at hjælpen kan ophøre, at tilbuddet har et sådant omfang, så det reelt er et alternativ til passiv forsørgelse. Heri ligger, at et tilbud af ganske få timers varighed pr. uge normalt ikke kan begrunde, at hjælpen ophører."

Ankestyrelsen har ikke i praksis taget stilling til indholdet af "beskæftigelsesfremmende foranstaltninger", herunder hvilke konkrete tiltag fra kommunen, der – ud over de tilbud, som er omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats – kan omfattes af ordlyden.

Vi har derfor fortolket "beskæftigelsesfremmende foranstaltninger" bredt i undersøgelsen.

2.4.1 Eksempler

Sag 76 Ingen oplysninger om 1. og 2. manglende bekræftelse inden for 12 måneder.

Sagen vedrørte en borger, der havde undladt at bekræfte sin tilmelding.

Der var ingen oplysninger om 2 forudgående manglende bekræftelser inden for 12 måneder.

Ankestyrelsen vurderer, at afgørelsen om sanktion var forkert, idet der ikke kan sanktioneres for 1. og 2. manglende bekræftelse af jobsøgning inden for 12 måneder.

Sag 164 Sanktioneret efter § 41 på baggrund af 1 udeblivelse fra jobsamtale

Sagen vedrørte en borger, som var udeblevet fra en jobsamtale.

Der blev truffet afgørelse om stop af hjælp efter § 41.

Ankestyrelsen vurderer, at der ikke kan træffes afgørelse om stop af hjælpen på baggrund af 1 udeblivelse fra jobsamtale. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

Det kan i øvrigt bemærkes, at det er tvivlsomt, om udeblivelse fra jobsamtale er omfattet af § 41, selv om der havde været udeblivelser fra flere jobsamtaler, idet en jobsamtale næppe er

omfattet af ”tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning”. Udeblivelser fra jobsamtaler er omfattet af § 37.

2.4.2 Er kommunens vurdering korrekt af, om der var en ”rimelig grund”

I 111 sager, svarende til 86 procent, blev kommunens vurdering af rimelig grund vurderet som værende korrekt, *jf. tabel 2.4*.

Tabel 2.4 Korrekt vurdering af om der var en ”rimelig grund”

	Antal	Pct. af sagerne
I høj grad	99	77
I nogen grad	12	9
I ringe grad	6	5
Nej	11	9
I alt	128	100

I 14 procent af sagerne, svarende til 17 sager, var kommunens vurdering af, om der forelå rimelig grund, således forkert.

Generelt har kommunerne således godt styr på vurderingen af, hvornår der foreligger rimelig grund til en udeblivelse.

Det bør dog nævnes, at kommunen i 101 af sagerne, svarende til 64 pct., intet hører fra borgeren hverken før eller efter partshøringen, *jf. tabel 2.5*. I disse tilfælde er det indlysende, at der ikke har været en rimelig grund, fordi borgeren ikke har begrundet udeblivelsen og dermed ikke har overholdt reglerne.

Tabel 2.5 Hvilke grund har borgeren anført som begrundelse for udeblivelsen?

	Antal	Pct.
Havde glemt aftalen	5	3
Havde ikke modtaget indkaldelse til aktiviteten	4	3
Var syg/ havde barn syg	11	7
Var til jobsamtale	0	0
Deltog i andet tilbud	0	0
Borgeren har ikke svaret	101	64
Andet	36	23
I alt	157	100

2.4.2.1 Eksempler

Sag 10 Forkert vurdering af "rimelig grund" i sag om udeblivelse fra tilbud

Borgeren udeblev fra et tilbud. Kommunen partshørte med frist til bemærkninger til den 22. marts.

Det fremgik af kommunens notat af 22. marts 2010, at borgeren havde ringet i forbindelse med partshøringen, og at borgeren havde oplyst, at hun den 1. marts havde barn syg og i den forbindelse ringede til tilbudsstedet.

Kommunen traf den 26. marts 2010 afgørelse om sanktion efter § 36 for udeblivelse fra den 1. til den 4. marts.

Kommunen henviste i afgørelsen til, at borgeren havde haft mulighed for at udtale sig i sagen frem til den 22. marts, men at hun ikke havde henvendt til kommunen inden fristens udløb. Kommunen fremstod således uvidende om sit eget notat af 22. marts.

Ankestyrelsen vurderer, at et sygt barn er en rimelig grund til udeblivelse. Borgeren havde således en rimelig grund til at udeblive den 1. marts. Kommunen burde have undersøgt, om borgerens udeblivelse fra den 2. til den 4. marts også skyldtes et sygt barn.

Vi vurderer således, at der manglede afgørende oplysninger i sagen, og at kommunens vurdering af rimelig grund var forkert. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

Sag 143 "Rimelig grund" vurdering på utilstrækkeligt grundlag i sag om opsigelse

Sagen vedrørte en borger, som opsigde sin løntilskudsstilling på grund af dårlige arbejdsforhold.

Der var ikke dokumentation for, at dette blev undersøgt.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunens vurdering af rimelig grund blev foretaget på utilstrækkeligt grundlag. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

2.5 Sagens oplysning

I 97 sager, svarende til 62 procent, var sagen oplyst i tilstrækkeligt omfang, *jf. tabel 2.6.*

Tabel 2.6 Sagens oplysningsgrundlag

	Antal	Pct. af sagerne
Ingen oplysninger mangler	74	47
Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler	23	15
Flere og/ eller væsentlige afgørelser mangler	29	18
Afgørende oplysninger mangler	31	20
I alt	157	100

I 60 af sagerne, svarende til 38 procent, var sagen således utilstrækkeligt oplyst og ville være blevet hjemvist eller ændret på den baggrund, hvis sagen var behandlet af Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

På den baggrund anbefaler Ankestyrelsen, at kommunerne øger opmærksomheden på oplysningsgrundlaget for sagerne og dermed sikrer, at de har nødvendigt grundlag for at træffe de rigtige afgørelser.

Når der er tale om en sag om sanktion efter aktivlovens §§ 36-41, skal kommunen foretage en vurdering af, om borgeren konkret opfylder betingelserne i en af sanktionsbestemmelserne, og om de øvrige betingelser for at pålægge sanktion er opfyldt.

Kommunen skal identificere de problemer, der skal undersøges, og sørge for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger, der kan belyse, om der er ret til ydelser.

Kommunen skal gennemgå de modtagne oplysninger, og samtidig skal kommunen vurdere, om oplysningerne er af tilstrækkeligt høj kvalitet, eller om de giver anledning til yderligere undersøgelser.

Hvis der forekommer alt for generelle eller modstridende oplysninger, må kommunen forsøge at få yderligere oplysninger.

Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til oplysning af sagen, at kommunen skal forsøge at få denne tvivl afklaret for eksempel ved partshøring af borgeren, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen.

Hvor mange oplysninger, der skal til for, at sagen kan anses for tilstrækkeligt oplyst, beror på et skøn. Vurderingen skal dog kunne forklares over for borgeren og omverdenen.

Kommunen skal ikke alene indhente de nødvendige oplysninger, men skal også anvende dem konstruktivt.

Kommunen er forpligtet til at dokumentere de nødvendige oplysninger.

Disse oplysninger skal fremgå af sagen af hensyn til borgerens retssikkerhed, kontinuitet i sagsbehandlingen, for eksempel ved sagsbehandlerskift, ved ny indkaldelse, ved aktindsigt osv. Desuden skal klageinstanser have muligheden for at foretage vurdering af rigtigheden af afgørelsen og have mulighed for at føre kontrol.

Ved indkaldelsen af sagerne til praksisundersøgelsen blev kommunerne bedt om at sende alt materiale i sagen, *jf. bilag 3*.

Det er derfor udgangspunktet for undersøgelsen, at vi har modtaget samtlige sagsakter, og at vi derfor bedømmer sagen på samme grundlag, som kommunen har haft.

Som det fremgår af kapitel 1, var dette desværre ikke fuldt ud tilfældet.

I enkelte af sagerne, hvor afgørelsen var forkert alene på grund af utilstrækkelig vejledning eller manglende dokumentation for vejledning, fremgik det allerede af det indsendte materiale, at der kunne være yderligere oplysninger, som vedrørte vejledningen i forbindelse med indkaldelse.

På grund af de konkrete formuleringer og på grund af, at disse sager var forkerte alene på grund af manglende dokumentation, indhentede vi efterfølgende yderligere konkret materiale. Således i sag 123 nedenfor. Det efterfølgende indsendte materiale indeholdt imidlertid ingen vejledning som angivet.

Sag 123 "Oplysningsblanket" gav ikke vejledning – ikke dokumentation for tilstrækkelig vejledning

Sagen vedrørte en borger, som udeblev fra tilbud. Kommunen traf afgørelse om, at han var udeblevet i et sådant omfang, at det måtte sidestilles med afvisning af tilbud.

Der forelå ikke noget indkaldelsesbrev eller en jobplan.

Det fremgik af afgørelsen, at han havde fået udleveret og underskrevet en oplysningsblanket.

Ankestyrelsen bad kommunen om at sende kopi af den i afgørelsen nævnte oplysningsblanket.

Ankestyrelsen modtog efterfølgende en oplysningsblanket, som var stilet til pågældende. Det fremgik blandt andet heraf, at borgeren skulle give kommunen besked, hvis der skete ændringer i borgerens forhold, herunder hvis borgeren fik arbejde eller flyttede. Der fremgik dog ingenting om afvisning af tilbud mv. efter § 41.

Ankestyrelsen vurderer, at der ikke var dokumentation for tilstrækkelig vejledning om konsekvenserne af afvisning af tilbud mv., samt hvilke skridt borgeren skal tage for igen at blive berettiget til hjælp i § 41 situationer. Kommunen kunne derfor ikke træffe afgørelse om sanktion. Afgørelsen var derfor forkert.

3 Afgørelse om sanktion - formel vurdering

Kapitlet indeholder Ankestyrelsens vurdering af kommunernes overholdelse af formelle regler i forbindelse med afgørelser om sanktion.

I afsnit 3.1 redegør vi for resultaterne om partshøring. Resultaterne om begrundelse og skriftlighed bliver gennemgået i afsnit 3.2. Resultaterne om klagevejledning fremgår af afsnit 3.3.

3.1 Partshøring

Reglerne om partshøring fremgår af forvaltningslovens § 19. Det fremgår, at en myndighed ikke må træffe afgørelse uden at foretage partshøring, hvis oplysningerne er af væsentlig betydning for sagens afgørelse og er til ugunst for borgeren, og hvis borgeren ikke er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne.

Udgangspunktet er således, at partshøring er en garantiforskrift, og manglende partshøring vil medføre, at afgørelsen er ugyldig.

Der er ikke vurderet på indholdet af partshøringerne i sagerne, men alene på om der er foretaget partshøring.

I 141 af sagerne, svarende til 90 procent, har kommunen foretaget partshøring om den hændelse, som medførte sanktion, *jf. tabel 3.1*.

Tabel 3.1 Partshøring efter § 35, stk. 2

	Antal	Pct. af sagerne
Ja	141	90
Nej	16	10
I alt	157	100

I 16 sager, svarende til 10 procent, har kommunen således ikke partshørt borgeren.

Det er bemærkelsesværdigt, at i 15 af disse 16 sager, hvor der ikke er partshørt, er afgørelserne samlet set vurderet som værende forkerte af andre grunde end den manglende partshøring.

Vi kan ikke udelukke, at en partshøring ville have rettet op på nogle af manglerne.

3.2 Begrundelse og skriftlighed

Pligten til skriftlig begrundelse af en afgørelse fremgår af forvaltningslovens § 22 og § 24. Det følger endvidere af forvaltningslovens § 23, at en borger ikke kan forlange at få en skriftlig begrundelse for en afgørelse, hvis afgørelsen betyder, at borgeren har fået fuldt ud medhold.

Da der er tale om sanktion overfor en borger, og således en afgørelse til ugunst for borgeren, kan borgeren kræve at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen.

I 92 procent af sagerne foreligger der en skriftlig afgørelse, i 7 procent foreligger der et skriftligt notat og i 1 procent har afgørelsen en anden form, *jf. tabel 3.2*.

Tabel 3.2 Afgørelsens form

	Antal	Pct. af sagerne
Skriftlig afgørelse	145	92
Skriftligt notat i kommunens journal	11	7
Anden form	1	1
I alt	157	100

Hvis afgørelsen foreligger som et skriftligt notat i sagen, er vi gået ud fra, at afgørelsen er meddelt mundtligt til borgeren. Kravet til kommunens notat er, at det skal fremgå, hvilken afgørelse der er truffet og med hvilken hjemmel.

I 112 af sagerne, svarende til 72 procent, er begrundelsen for afgørelsen vurderet som værende i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24, *jf. tabel 3.3*.

Tablet 3.3 Begrundelsen for afgørelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24

	Antal	Pct.
I høj grad	45	29
I nogen grad	67	43
I ringe grad	39	25
Nej	6	4
I alt	157	100

Note: Pct. summer ikke til 100 på grund af afrunding.

I 45 sager, svarende til 29 procent, er begrundelsen vurderet som værende mangelfuld.

Ankestyrelsen anbefaler, at kommunerne er mere opmærksomme på begrundelsen for afgørelsen.

En god begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har.

Der skal være en præcis henvisning til de relevante lovregler, og der skal redegøres for sammenhængen mellem reglerne og de faktiske forhold i sagen.

Sag 131 Mangelfuld begrundelse

Sagen vedrørte en borger, som udeblev fra rådighedssamtale. Kommunen traf afgørelse om fradrag i kontanthjælp.

Afgørelsen var begrundet med, at "Det er fra XX oplyst, at du uden rimelig grund, er udeblevet fra samtale den ..." "Afgørelsen er truffet jf. Lov om aktiv socialpolitik § 37."

Det bør fremgå, at det kommunens ydelseskantor, som træffer afgørelse i sagen, og at de selv har foretaget vurderingen af udeblivelsens betydning.

Derudover bør myndigheden begrunde overfor borgeren, hvorfor borgeren ikke opfylder betingelserne i den konkrete bestemmelse – altså hvorfor borgeren ansås for at være udeblevet uden rimelig grund.

Det bør endvidere fremgå, hvilket stykke i paragraffen afgørelsen er truffet ud fra – det vil sige, at der i denne sag burde være henvist til § 37, stk. 2.

Ankestyrelsen vurderer, at begrundelsen ikke kan anses for fyldestgørende.

3.3 Klagevejledning

I 138 af sagerne, svarende til 88 procent, er der givet korrekt klagevejledning, *jf. tabel 3.4*.

Tabel 3.4 Korrekt klagevejledning

	Antal	Pct.
I høj grad	17	11
I nogen grad	121	77
I ringe grad	17	11
Nej	2	1
I alt	157	100

I 12 procent af sagerne har kommunen givet klagevejledning i ringe grad eller slet ikke.

Mangelfuld eller manglende klagevejledning medfører ikke i sig selv, at afgørelsen er ugyldig. Det betyder, at klagefristen først løber fra korrekt klagevejledning er modtaget.

Sag 80 Formkrav i klagevejledning, upræcis angivelse af klagefristen, forkert klagemyndighed

I denne sag gav kommunen følgende klagevejledning:

”Du har mulighed for at klage over afgørelsen til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen XXX. Hvis du ønsker at klage, skal du sende din klage til Hørsholm Kommune inden 4 uger, fra du har modtaget afgørelsen.”

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen ved formuleringen ”skal du sende din klage” indskriver et formelt krav om, at klagen skal være skriftlig. Der kan ikke stilles formelle krav til klagen, herunder krav om skriftlighed. Denne formelle begrænsning for klagen har derfor trukket ned i vores vurdering af klagevejledningen.

Ankestyrelsen vurderer endvidere, at kommunen ved formuleringen ”inden 4 uger, fra du har modtaget afgørelsen” har været upræcis i angivelsen af klagefristen. Det bør uddybes, at klagen senest skal være modtaget i kommunen inden kontortids ophør på klagefristens sidste dag. Kommunens formulering af klagefristen har også trukket ned i vores vurdering af klagevejledningen.

Ankestyrelsen vurderer tillige, at kommunen ved formuleringen ” Du har mulighed for at klage over afgørelsen til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen XXX” har angivet en forkert

klageinstans. Denne type afgørelser kan indbringes for Beskæftigelsesankenævnet i Statsforvaltningen og ikke for Det Sociale Nævn i Statsforvaltningen.

Ankestyrelsen vurderer samlet set, at denne klagevejledning kun i ringe grad opfylder kravene til en korrekt klagevejledning, idet flere forhold var kritisable.

Bilag 1 Metode

Ankestyrelsen og beskæftigelsesankenævnene har en forpligtelse til at koordinere, at afgørelser, der kan indbringes for Ankestyrelsen og beskæftigelsesankenævnene, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. Om lovgrundlaget henvises til §§ 76 - 79a i lovebekendtgørelse nr. 1054 af 10. september 2010 om retssikkerhed og administration på det sociale område og §§ 40 - 45 i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1121 af 27. september 2010 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ankestyrelsen har ansvaret for praksiskoordineringen på landsplan, mens nævnene har ansvaret på regionalt plan. Praksisundersøgelser er et redskab, som benyttes med henblik på at få klarhed over, om myndighedernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen. Hvis undersøgelserne afdækker fejl og mangler i sagsbehandlingen, giver praksisundersøgelserne et grundlag for at målrette den fremadrettede vejledningsindsats.

Praksisundersøgelsen skal i henhold til retssikkerhedslovens § 79 a behandles på et kommunalbestyrelsesmøde i de deltagende kommuner. Bestemmelsen præciserer det kommunalpolitiske ansvar for at følge op på klageinstansernes praksisundersøgelser og understreger kommunalbestyrelsernes ansvar for at implementere retssikkerhed i kommunerne på det sociale og beskæftigelsesmæssige område.

Ved en praksisundersøgelse indkalder Ankestyrelsen et antal sager fra underinstanserne og foretager en gennemgang af disse med henblik på en legalitetsvurdering. Legalitetsvurderingen indebærer dels en materiel vurdering af afgørelsernes rigtighed i forhold til lovgivning og Ankestyrelsens praksis, dels en formel vurdering af sagerne i forhold til de forvaltningsretlige regler, og dermed en vurdering af retssikkerhed i sagsbehandlingen.

Formålet med undersøgelsen er at undersøge om de nye sanktionsregler bliver anvendt korrekt i kommunerne. Det undersøges dels om kommunerne sanktionerer efter reglerne og dels om kommunerne lever op til de skærpede dokumentationskrav.

1.1 Udvalgelse af stikprøve

Der er tale om en stikprøve, som kun omfatter et mindre antal sager fra hver af de deltagende kommuner. Undersøgelsen tager dermed ikke sigte på at vurdere praksis i den enkelte

kommune. Ankestyrelsen giver en konkret tilbagemelding til kommunen i forhold til hver enkelt sag i forbindelse med afrapporteringen af undersøgelsen.

Følgende 17 kommuner er udvalgt til at deltage i undersøgelsen: Hørsholm, Hvidovre, Høje-Taastrup, Glostrup, Thisted, Vesthimmerland, Læsø, Haderslev, Bogense, Assens, Fanø, Syddjurs, Favrskov, Samsø, Solrød, Roskilde, Køge.

De udvalgte kommuner indgår alle i en treårs-plan om deltagelse i Ankestyrelsen og nævnenes praksisundersøgelser. Treårs-planen bygger på en inddeling af samtlige kommuner i tilnærmelsesvis tre lige store grupper. Hver gruppe indgår kun hvert tredje år i praksisundersøgelserne, dvs. kommunerne i denne undersøgelse er udvalgt blandt i alt 33 kommuner, som alle indgår i praksisundersøgelser i 2010. Kommunerne er udvalgt med vægt på spredning i forhold til geografisk placering samt indbyggerstørrelse.

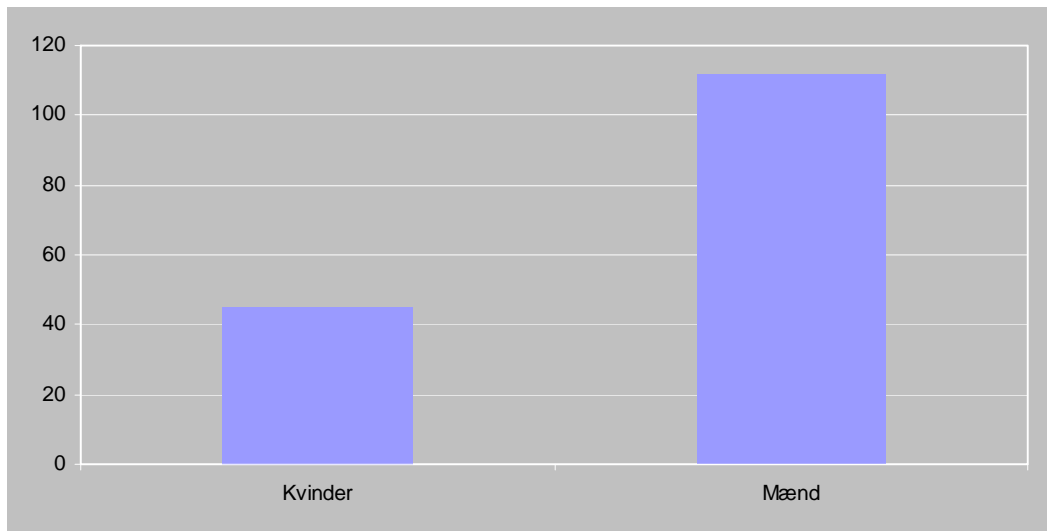
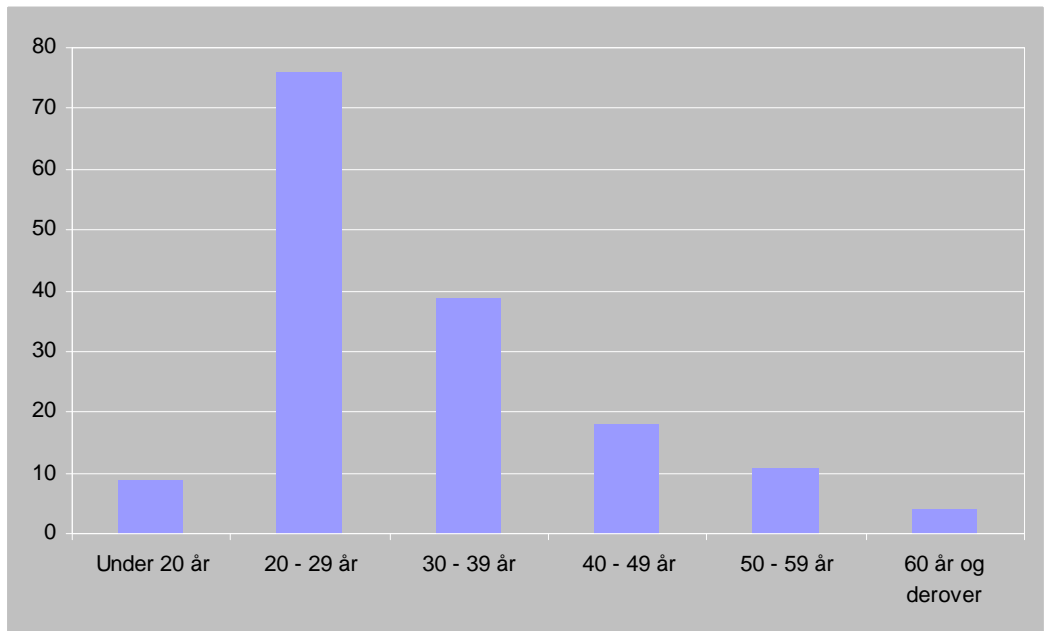
Der er indkaldt i alt 15 sager fra de større kommuner (9 kommuner) i undersøgelsen og 5 sager fra hver af de mindre (8 kommuner), svarende til i alt 175 sager. Det har ikke været muligt for alle kommunerne, at indsende det ønskede antal sager. Derudover udgår enkelte sager, da de ikke er omfattet af undersøgelsestemaet. Der indgår herefter i alt 157 sager i undersøgelsen.

I øvrigt henvises til bilag 3 om indsendelsesbrevene til kommuner og nævn, hvor kriterierne for udvælgelsen af sager til undersøgelsen er nærmere beskrevet.

1.2 Præsentation af stikprøven

Der indgår i alt 157 sager i undersøgelsen.

Køns- og aldersfordelingen i sagerne er præsenteret i figurerne nedenfor. Af figur 1 ses det, at der er flest mænd repræsenteret i sagerne.

Figur 1 Kønsfordeling**Figur 2** Aldersfordeling

Udover fordelingen på køn og alder er der indhentet en række andre oplysninger, der medvirker til at karakterisere sagerne.

Det drejer sig for eksempel om oplysninger om, hvorvidt kommunen har truffet afgørelse om flere sanktioner i samme afgørelse og hvilken type af sanktion borgeren er pålagt.

Table 1.1 Kommunen har pålagt flere sanktioner i samme afgørelse

	Antal	Pct.
Ja	23	15
Nej	134	85
I alt	157	100

Table 1.2 Opgørelse af hvilken type sanktion borgeren er pålagt

	Antal	Pct.
Perodesanktion efter §§ 36-38	103	66
Punktsanktion efter § 39	7	4
Ophør efter § 41	46	29
Andet	1	1
I alt	157	100

Table 1.3 Baggrunden for perodesanktionen

	Antal	Pct.
Udeblivelse fra et tilbud, jf. § 36	66	64
Udeblivelse fra en jobsamtale, jf. § 37	24	23
Undladelse af tilmelding i jobcenteret, jf. § 38, stk. 1, 1. led	0	0
Undladelse af at lægge CV ind på Jobnet, jf. § 38, stk. 1, 2. led	0	0
Undladelse af bekræftelse af tilmelding, jf. § 38	13	13
Andet	0	0

Table 1.4 Hvad var baggrunden for punktsanktionen, jf. § 39?

	Antal	Pct.
Ophører med sit arbejde	3	43
Afviser tilbud om arbejde	0	0
Undlader at give meddelelse om sygdom til jobcenteret eller arbejdsgiver	2	29
Undlader at give meddelelse om sygdom til kommune i tilfælde, hvor den ledige er indkaldt til en sygeopfølgningssamtale eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning	1	14
Ophører med en uddannelse, der er påbegyndt på baggrund af et uddannelsespålæg	1	14
Andet	0	0
I alt	7	100

Table 1.5 Baggrund for ophør efter § 41

	Antal	Pct.
Afviser tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning	9	20
Har gentagne udeblivelser fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning	31	67
Andet	6	13
I alt	46	100

Table 1.6 Borgerens begrundelse for udeblivelsen

	Antal	Pct.
Havde glemt aftalen	5	3
Havde ikke modtaget indkaldelse til aktiviteten	4	3
Var syg/ havde barn syg	11	7
Var til jobsamtale	0	0
Deltog i andet tilbud	0	0
Borgeren har ikke svaret	101	64
andet	36	23
I alt	157	100

Tabel 1.7 Kommunens matchgruppevurdering

	Antal	Pct.
Matchgruppe 1 (tidligere match 1-3)	43	27
Matchgruppe 2 (tidligere 4)	13	8
Matchgruppe 3 (tidligere match 5)	5	3
Det fremgår ikke af sagen, at borgeren er matchgruppe placeret	64	41
Andet	32	20
I alt	157	100

1.3 Måleskema

I forbindelse med Ankestyrelsens vurdering af de indsendte afgørelser anvendes et måleskema (jf. bilag 6), hvor der indgår de målelementer, som er relevante for den konkrete praksisundersøgelse. For at styrke læringsaspektet i praksisundersøgelserne sender Ankestyrelsen de af Styrelsen udfyldte måleskemaerne til den enkelte kommune i forbindelse med afrapportering af praksisundersøgelsen.

Bilag 2 Resultater

Tabel 2.1a Sager i overensstemmelse med lovgivning og praksis fordelt på kommuner

Kommune	Afgørelsens samlede korrekthed Antal		I alt
	Afgørelsen er samlet set rigtig	Afgørelsen ville være blevet ændret eller hjemvist, hvis det var en klagesag	
Assens	0	5	5
Nordfyn	3	2	5
Fanø	2	2	4
Favrskov	3	2	5
Glostrup	7	1	8
Haderslev	0	15	15
Hvidovre	5	10	15
Høje-Taastrup	10	5	15
Hørsholm	3	11	14
Køge	5	10	15
Roskilde	10	5	15
Samsø	1	4	5
Solrød	9	2	11
Syddjurs	4	1	5
Thisted	12	3	15
Vesthimmerland	2	3	5
I alt	76	81	157

Tabel 2.2a Oplysningsgrundlagets samlede tilstrækkelighed fordelt på kommuner

Kommune	Oplysning af sagerne				I alt
	Antal				
	Ingen oplysninger mangler	Enkelte mindre oplysninger mangler	Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler	Afgørende oplysninger mangler	
Assens	2	0	0	3	5
Nordfyn	3	2	0	0	5
Fanø	3	0	1	0	4
Favrskov	3	1	0	1	5
Glostrup	7	1	0	0	8
Haderslev	0	1	7	7	15
Hvidovre	4	2	4	5	15
Høje-Taastrup	8	3	1	3	15
Hørsholm	5	2	4	3	14
Køge	6	1	5	3	15
Roskilde	8	3	3	1	15
Samsø	1	1	1	2	5
Solrød	9	1	1	0	11
Syddjurs	2	2	1	0	5
Thisted	12	2	0	1	15
Vesthimmerland	1	1	1	2	5
I alt	74	23	29	31	157

Bilag 3 Indkaldelsesbrev

Praksisundersøgelse om kontanthjælp

Ankestyrelsen gennemfører i 2010 en praksisundersøgelse om sanktioner på kontanthjælpsområdet.

Vi skal bede NN Kommune om at deltage i undersøgelsen og anmode om følgende:

1. Senest onsdag den 19. maj 2010 bedes kommunen oplyse kontaktperson med navn, e-mail, og tlf.nr. til analyse@ast.dk. med henvisning til Ankestyrelsens j. nr. 208-10.
2. Senest mandag den 31. maj 2010 at indsende 5/15 sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om en sanktion efter de nye regler i §§ 35-41 i lov om aktiv socialpolitik, der trådte i kraft 1. oktober 2009

Hvordan skal sagerne udvælges?

For at sikre en tilfældig udvælgelse af sagerne skal kommunen udvælge 15 sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om en sanktion senest den 6. april 2010 eller tidligere, **og** hvor borgeren har fået henvisning til arbejde, modtaget tilbud, indkaldt til samtale mv. efter 1. oktober 2009, jf. §§ 35-41 i lov om aktiv social politik.

Den første sag vedrører således den nyeste afgørelse om sanktion, som kommunen har truffet forud for den 6. april 2010. Den anden sag vedrører den næst nyeste sag, hvor kommunen har truffet afgørelse om sanktion før den 6. april 2010 og så videre, indtil der er fundet 15 sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om en sanktion.

Sagerne må **ikke** være anket og behandlet af nævnet eller indgået i tidligere praksisundersøgelser.

Kommunen skal indsende sager, uanset om Arbejdsdirektoratet forinden har gennemgået sagerne, som led i deres tilsyn med kommunernes administration af reglerne om rådighed, konsekvenser og sanktion.

Samtlige akter i sagen skal indsendes

Samtlige akter der er anvendt som dokumentation for, hvorfor og på hvilket grundlag kommunen har vurderet, at der skal træffes afgørelse om en sanktion efter §§ 35 – 41 i lov om aktiv social politik.

Endvidere skal indsendes sagsakter, som vedrører sagsakter vedrørende jobplan for relevante tilbud i forhold til sanktionen.

Såfremt dokumentation foreligger elektronisk anmoder vi om et print af skærbilleder.

Ved undersøgelsen vil vi lægge til grund, at vi har modtaget samtlige sagsakter og at vi derfor bedømmer sagen på samme grundlag, som kommunen har haft. Vi indhenter således ikke yderligere akter.

Sagerne bedes **indsendt samlet** i kopi med samtlige akter, herunder skærmprint, idet akterne ikke vil blive returneret. Alle sagsakter skal fortsat indsendes pr. post. Det er ikke nødvendigt at anonymisere akterne. Alle akter makuleres efter den endelige afrapportering af undersøgelsen.

Måling af sagerne

Fokus i undersøgelsen vil være, om kommunernes anvender de nye sanktionsregler korrekt. Vi vil undersøge om kommunerne sanktionerer efter reglerne, foretager partshøring efter reglerne og om kommunerne lever op til de skærpede dokumentationskrav.

Undersøgelsens omfang

Undersøgelsen gennemføres i 17 udvalgte kommuner. Der indkaldes i alt 175 sager. En samlet oversigt over de kommuner, der deltager i undersøgelsen, fremgår af vedlagte **bilag 1**.

Offentliggørelse af undersøgelsen

Det forventes, at resultaterne fra undersøgelsen vil kunne præsenteres for de deltagende kommuner i 4. kvartal 2010. Den endelige rapport om undersøgelsen vil først herefter blive offentliggjort. Offentliggørelse af rapporten sker alene elektronisk på Ankestyrelsens hjemmeside

Behandling af undersøgelsen på et kommunalbestyrelsesmøde

Det bemærkes i øvrigt, at de praksisundersøgelser, som kommunen har deltaget i, skal forelægges kommunalbestyrelsen på et møde, jf. retssikkerhedslovens § 79 a.

Undersøgelsens baggrund

Undersøgelsen sker som led i Ankestyrelsens forpligtelse efter retssikkerhedsloven til på landsplan at koordinere, at sager, som kan indbringes for Ankestyrelsen, de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene, behandles i overensstemmelse med lovgivningen.

Yderligere information om Ankestyrelsens praksisundersøgelser findes på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk under praksisundersøgelser.

Bilag 4 Regelgrundlag

Uddrag af lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 946 af 1. oktober 2009

Sanktioner ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv.

§ 35 Fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen efter §§ 36-41 er betinget af, at kommunen samtidig med henvisningen til arbejde, afgivelsen af tilbud, indkaldelsen til samtale mv. skriftligt har informeret ansøgeren eller modtageren af hjælp om konsekvensen for hjælpen, hvis en person uden rimelig grund afslår arbejdet, afviser eller udebliver fra tilbuddet, ikke møder til samtalen mv., og om, hvilke skridt en person, der afslår mv., skal tage for igen at blive berettiget til hjælp.

Stk. 2. Fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen sker med virkning fra den dag, hvor ansøgeren eller modtageren af hjælp uden rimelig grund har undladt at opfylde sine pligter efter §§ 8 a, 13 eller 13 a. Fradrag og nedsættelser i hjælpen skal ske inden for 3 hele kalendermåneder efter hændelsestidspunktet. Opgørelse af omfanget af udeblivelse fra tilbud efter § 36 kan ske som en samlet opgørelse for en måned. Partshøring foretages i forbindelse med den samlede månedlige opgørelse.

Stk. 3. Fradrag efter § 36, stk. 2, sker med en gennemsnitssats pr. dag, hvor personen er udeblevet fra tilbud mv. Hvis den månedlige hjælp til en person er nedsat, nedsættes fradraget pr. dag med samme andel. Gennemsnitssatsen fastsættes på grundlag af den årlige kontanthjælp og fastsættes pr. dag beregnet på grundlag af en 5-dages-uge.

Stk. 4. Fradrag efter §§ 37 og 38 sker med en forholdsmæssig andel af månedens hjælp svarende til antallet af kalenderdage, hvor personen ikke har opfyldt betingelserne for at modtage hjælp, sat i forhold til månedens samlede antal kalenderdage.

Stk. 5. Beskæftigelsesministeren offentliggør størrelsen af fradraget i hjælpen pr. dag efter stk. 3.

Fradrag i kontant- og starthjælp

§ 36 Hvis en person uden rimelig grund udebliver fra et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder tilbud eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning, skal kommunen foretage et fradrag i hjælpen.

Stk. 2. Fradraget i hjælpen efter stk. 1 foretages for det antal dage, hvor den pågældende er udeblevet helt eller delvis.

Stk. 3. Hvis personen udebliver fra virksomhedspraktik, jf. kapitel 11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, nedsætter kommunen beskæftigelsestillægget efter § 45, stk. 3, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i forhold til det antal timer, som deltageren uden rimelig grund er udeblevet fra.

Stk. 4. Kommunen kan foretage et forholdsmæssigt fradrag i godtgørelsen efter § 83 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, når deltageren uden rimelig grund udebliver fra et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

§ 37 Hvis en person uden rimelig grund udebliver fra en jobsamtale, herunder en samtale som led i en sygeopfølgning, en cv-samtale eller en rådighedsvurdering i jobcenteret, foretager kommunen fradrag i hjælpen for de dage, der går, fra personen skulle være mødt til jobsamtalen, cv-samtalen eller rådighedsvurderingen, og indtil kontakten til jobcenteret er genoprettet. Der foretages fradrag i hjælpen for den dag, hvor samtalen eller rådighedsvurderingen skulle have fundet sted, uanset om personen kontakter jobcenteret samme dag.

Stk. 2. Reglerne i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse ved jobsamtaler og cv-samtaler, der finder sted hos anden aktør. Det er kommunen, der træffer afgørelse om fradrag i hjælpen.

§ 38 Hvis en person, der ansøger om eller modtager hjælp, har undladt at tilmelde sig som arbejdssøgende i jobcenteret, jf. § 8 a, stk. 1, eller har undladt at lægge sit cv ind i Jobnet, jf. § 13 a, stk. 2, 1. pkt., foretager kommunen fradrag i hjælpen til den pågældende for de dage, hvor den pågældende ikke har været tilmeldt, eller hvor cv'et ikke har været lagt ind, medmindre den manglende tilmelding og indlæggelse af cv ikke skyldes personens forhold.

Stk. 2. Hvis en person har undladt at bekræfte sin tilmelding som arbejdssøgende i jobcenteret, jf. § 8 a, stk. 2, og den pågældende som følge heraf er blevet afmeldt som arbejdssøgende, foretager kommunen fradrag i hjælpen til den pågældende for de dage, hvor personen har været afmeldt, medmindre den manglende bekræftelse ikke skyldes personens forhold. Der foretages dog ikke fradrag første og anden gang inden for 12 måneder, den

pågældende har undladt at bekræfte sin tilmelding, hvis personen bekræfter tilmeldingen inden for en frist fastsat af jobcenteret.

Nedsættelse af kontant- og starthjælp

§ 39 Hjælpen nedsættes efter § 40, hvis en person

- 1) uden rimelig grund ophører med sit arbejde,
- 2) uden rimelig grund afviser tilbud om arbejde,
- 3) undlader at give meddelelse om sygdom til jobcenteret eller arbejdsgiveren, jf. § 13, stk. 2, nr. 4,
- 4) uden rimelig grund undlader efter krav fra jobcenteret at søge konkrete job, jf. § 13 a, stk. 1, 2. pkt.
- 5) uden rimelig grund undlader at give meddelelse om sygdom til kommunen i tilfælde, hvor den ledige er indkaldt til en sygeopfølgningssamtale eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning, jf. § 13, stk. 2, nr. 5, eller
- 6) uden rimelig grund ophører med en uddannelse, der er påbegyndt på baggrund af et uddannelsespålæg, jf. § 21 b i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

§ 40 Hjælpen efter § 25 til personer, som er omfattet af § 39, nedsættes med følgende beløb pr. hændelse:

- 1) 1.462 kr. for personer, der modtager hjælp efter § 25, stk. 1, nr. 1 eller 2, stk. 2 eller stk. 3.
- 2) 370 kr. for personer, der modtager hjælp efter § 25, stk. 1, nr. 3.
- 3) 227 kr. for personer, der modtager hjælp efter § 25, stk. 1, nr. 4.
- 4) 370 kr. for personer, der modtager hjælp efter § 25, stk. 12, nr. 1, 2 eller 3.
- 5) 227 kr. for personer, der modtager hjælp efter § 25, stk. 12, nr. 4.

Stk. 2. Nedsættelsen sker på grundlag af den hjælp, som personen på hændelsestidspunktet var eller ville være berettiget til, og nedsættelsen sker i hjælpen efter § 25. Der kan i en kalendermåned kun ske en enkelt nedsættelse efter stk. 1.

Stk. 3. Hvis den månedlige hjælp til en person efter § 25 er nedsat, nedsættes beløbene efter stk. 1 med samme andel.

Ophør af kontant- og starthjælp

§ 41 Hjælpen ophører, hvis en person eller dennes ægtefælle

- 1) uden rimelig grund afviser tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder foranstaltninger som led i sygeopfølgning, eller
- 2) uden rimelig grund har gentagne udeblivelser fra et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder foranstaltninger som led i sygeopfølgning, og udeblivelserne har et så betydeligt omfang, at det kan sidestilles med en afvisning af tilbuddet.

Stk. 2. Hjælpen til personen ophører, så længe personen afviser tilbud mv. som beskrevet i stk. 1. Hjælpen ophører tilsvarende hos ægtefællen.

Stk. 3. Det er en betingelse for, at hjælpen kan ophøre, at kommunen samtidig sikrer, at der er et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder.

Reglerne i §§ 35-41 blev indført ved lov nr. 479 af 12. juni 2009 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring mv., lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark.

Loven blev vedtaget på baggrund af lovforslag 2008/1 LSF 183.

Arbejdsdirektoratet har den 3. juni 2009 udsendt cirkulæreskrivelse nr. 9684 om ændring af sanktionsreglerne for kontanthjælps-, starthjælps- og introduktionsydelsesmodtagere i lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har den 28. april 2010 udsendt Vejledning om rådighed og sanktioner for personer der ansøger om eller modtager kontanthjælp eller starthjælp.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) er senest offentliggjort i lovebekendtgørelse nr. 1054 af 7. september 2010.

Forvaltningsloven er senest offentliggjort i lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007.

Bilag 5 Principafgørelser

De nævnte principafgørelser kan læses i sin helhed på www.ast.dk. Oplysninger om, hvilke sager Ankestyrelsen har antaget til principiel eller generel behandling findes også på www.ast.dk.

Principafgørelse om A-11-06

En mand, der modtog kontanthjælp, mødte ikke op til den aktiveringssamtale kommunen havde indkaldt til pr. brev, og kommunen traf afgørelse om ophør af udbetaling af kontanthjælp.

Ankestyrelsen fandt, at afgørelsen var ugyldig.

Kommunen havde ikke bevaret en kopi af brevet og kunne således ikke dokumentere, at brev om ophør af udbetaling af kontanthjælp var blevet afsendt.

Principafgørelse N-7-06

Der skulle have været udarbejdet en jobplan forud for tilbudet efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Udarbejdelse af jobplanen var en garantiforskrift. Tilsidesættelse af en garantiforskrift var en væsentlig retlig mangel. Den manglende udarbejdelse af jobplanen medførte afgørelsens ugyldighed. Udeblivelse fra udarbejdelse af jobplan kunne ikke begrunde, at der ikke skulle udarbejdes en jobplan, idet jobplanen så måtte udarbejdes under hensyn til konkrete behov på arbejdsmarkedet.

Principafgørelse A-27-08

En kontanthjælpsmodtager, der udeblev fra sit aktiveringstilbud, havde en rimelig grund til udeblivelsen, idet hendes barn havde influenza, og hun ikke havde pasningsmulighed for barnet under sygdommen. Kommunen kunne derfor ikke trække i hendes kontanthjælp for de tre dage, hun udeblev fra arbejdet for at passe sit syge barn.

Principafgørelse A-18-99

Kommunen var ikke berettiget til at standse udbetalingen af kontanthjælp til ansøger, der var sygemeldt og derfor ikke havde pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og dermed heller ikke pligt til at deltage i aktivering.

Der blev ved afgørelsen lagt vægt på de foreliggende lægeerklæringer fra egen læge, hvorefter ansøger var fuldt sygemeldt.

Ankestyrelsen fandt imidlertid, at kommunen gennem indhentelse af yderligere lægelige oplysninger, eventuelt gennem speciallægeundersøgelse, efter en konkret vurdering ikke ville have været afskåret fra at tilsidesætte egen læges vurdering af ansøgers helbredstilstand og dermed hans rådighedsfritagelse.

Principafgørelse A-13-03

Udbetalingen af kontanthjælp kunne ikke standses alene med henvisning til, at modtager havde afvist at tage imod et tilbud om pasning af sine børn.

Standstilladelse krævede i sådanne tilfælde, at modtageren i forbindelse med tilbudet om pasning havde afvist et åbent, rimeligt tilbud om arbejde, aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

Principafgørelse 184-09

Deltagelse i aktivering er ikke en rimelig grund til at udeblive fra en jobsamtale.

Opregningen af situationer for fritagelse fra rådighedsforpligtelsen i rådighedsbekendtgørelsen er udtømmende.

Deltagelse i aktivering er ikke en af de situationer, der kan begrunde fritagelse fra rådighedsforpligtelsen.

Der var derfor ikke hjemmel til at undlade at foretage fradrag for udeblivelsen fra jobsamtalen.

Principafgørelse A-24-08

Ansøger var nærmest til at bære risikoen for, at han ikke havde kendskab til, at kommunen havde indkaldt ham til jobsamtale.

Begrundelsen var, at ansøger efter det oplyste fra Post Danmark i en periode omkring kommunens afsendelse af indkaldelsen til jobsamtale ikke havde haft navn på døren, hvilket havde bevirket, at postomdeleren havde måttet returnere breve til afsenderen.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg fandt, at det var en kontanthjælpsmodtagers eget ansvar at kunne gøre sig bekendt med sin daglige post, og at forholdene var således, at posten kunne afleveres.

Det betød, at ansøger var udeblevet fra samtalen uden rimelig grund, og at kommunen havde været berettiget til at fratække i hans kontanthjælp for perioden fra udeblivelsen, til kontakten med kommunen i jobcenteret var genoprettet.

Principafgørelse A-7-05

Kontanthjælpen til ansøgeren skulle nedsættes med 1/3 i 3 uger, da ansøgeren, på trods af krav fra arbejdsformidlingen, havde undladt at søge en konkret åben jobordre.

Ansøgeren var forpligtet til at gå til jobsamtalen for at få nærmere afklaret, hvad der lå i betingelsen "absolut ikke-ryger" i jobannoncen.

Hvis der var tale om en røgfri arbejdsplads, således at ansøgeren ikke kunne ryge i arbejdstiden, ville dette forhold ikke kunne medføre, at hun ville kunne afvise et tilbud om arbejde i virksomheden, uden at det ville medføre nedsættelse af hjælpen.

Principafgørelse A-1-05

Kontanthjælpen til en ansøger, der var blevet selvforskyldt ledig, skulle nedsættes med 1/3 i 3 uger, uanset at han ikke var kontanthjælpsmodtager, da han blev opsagt.

Principafgørelse A-21-01

Der var ikke grundlag for at foretage fradrag i beskæftigelsestillægget, fordi fraværet skyldtes sygdom. Ansøger havde sygemeldt sig til aktiveringsstedet i overensstemmelse med de regler, der var fastsat i hendes ansættelsesbrev.

Ankestyrelsen lagt vægt på, at dokumenteret sygefravær må betragtes som begrundet fravær, og kun udeblivelse uden rimelig grund medfører, at beskæftigelsestillægget fradrages eller nedsættes.

Principafgørelse A-14-07

Kommunen kunne ikke nedsætte kontanthjælpen til en ansøger, som havde undladt at følge kommunens anmodning om at søge job som avisomdeler og senere ikke mødte til en samtale om formidling af et sådant arbejde. Begrundelsen var, at kommunen efterfølgende havde accepteret ansøgerens forklaring om, at han ikke havde fysik til at varetage et sådant arbejde.

De øvrige betingelser for at nedsætte kontanthjælpen var ikke tilstede.

Principafgørelse N-4-06

Der skulle udarbejdes en jobplan, inden der blev givet tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Selv om jobplanen i det konkrete tilfælde ikke indeholdt særligt detaljerede oplysninger om personens beskæftigelsesmål og planer for tilbud og om opfølgning, vurderede Ankestyrelsen ikke, at der var tale om så væsentlige mangler ved jobplanen, at hele jobplanen var ugyldig.

Principafgørelse A-36-06

Kommunens vurdering af, om en person havde afvist et åbent tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, skulle foretages på baggrund af en konkret stillingtagen til sagens omstændigheder, herunder personens adfærd. Det var ikke en betingelse for at standse hjælpen, at personen positivt havde sagt nej til det anviste tilbud.

Principafgørelse 175-10

Beskæftigelsesudvalget fandt, at der ikke skulle foretages fradrag i borgerens kontanthjælp på baggrund af manglende bekræftelse af jobsøgning. Begrundelsen var, at denne manglende bekræftelse var anden gang inden for 12 måneder. Kommunen skulle derfor igen have givet ham en påmindelse og frist.

Borgeren var tre gange blevet påmindet om, at han manglede at bekræfte sin jobsøgning, henholdsvis i januar måned 2008, i februar måned 2008 og i august måned 2008. Han fik i alle tilfælde en frist til at bekræfte jobsøgningen. Han overholdt fristerne.

Den 20. marts 2009 undlod han igen at bekræfte sin registrering som arbejdssøgende.

Kommunen afmeldte ham med virkning fra samme dato uden yderligere påmindelse og frist.

Bilag 6 Måleskemaer

Måleskema til kommunernes praksis i sager om sanktion på kontanthjælpsområdet – 2010	
1. Grundoplysninger	
1.1. Borgerens fødselsdato	
1.2. Køn	1. Mand 2. Kvinde
2. Oplysninger om kommunens afgørelse	
2.1. Dato for kommunens afgørelse?	1. Dato 2. Dato fremgår ikke af sagen
2.2. Har kommunen truffet afgørelse om flere sanktioner i samme afgørelse?	1. Ja 2. Nej
2.3 Hvilken type sanktion er borgeren pålagt?	1. Perodesanktion efter §§ 36-38 2. Punktsanktion efter § 39 3. Ophør efter § 41 4. Andet
2.3 a. Hvad var baggrunden for perodesanktionen?	1. Udeblivelse fra et tilbud, jf. § 36 2. Udeblivelse fra en jobsamtale, jf. § 37 3. Undladelse af tilmelding til jobcentret, jf. § 38, stk. 1 4. Undladelse af at lægge CV på Jobnet, jf. § 38, stk. 1 5. Undladelse af bekræftelse af tilmelding, jf. § 38, stk. 2 6. Andet
2.3 b. Hvad var baggrunden for punktsanktionen?	1. Ophører med sit arbejde 2. Afviser tilbud om arbejde 3. Undlader at give meddelelse om sygdom til jobcentret eller arbejdsgiveren 4. Undlader efter krav fra jobcentret at søge konkrete job 5. Undlader at give meddelelse om sygdom til kommunen i tilfælde, hvor den ledige er indkaldt til en sygeopfølgningssamtale eller foranstaltninger som led i sygeopfølgningen 6. Ophører med en uddannelse, der er påbegyndt på baggrund af et uddannelsesplæg 7. Andet
2.3 c. Hvad var baggrunden for ophør, jf. § 41?	1. Afviser tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning 2. Har gentagne udeblivelser fra et tilbud eller anden

	beskæftigelsesfremmende foranstaltning 3. Andet
2.4 Hvilken grund har borgeren anført som begrundelse for udeblivelsen?	1. Havde glemt aftalen 2. Havde ikke modtaget indkaldelsen til aktiviteten 3. Var syg / havde barn syg 4. Var til jobsamtale 5. Deltog i andet tilbud 6. Borgeren har ikke svaret 7. Andet
2.5 Hvad er kommunens matchvurdering	1. Matchgruppe 1 (tidligere match 1-3) 2. Matchgruppe 2 (tidligere match 4) 3. Matchgruppe 3 (tidligere match 5) 4. Det fremgår ikke af sagen, at borgen er matchgruppe placeret 5. Andet
3. Den materielle vurdering af kommunens afgørelse	
3.1. Er afgørelsen samlet set rigtig?	1. Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis 2. Nej, afgørelsen ville blive ændret eller sagen hjemvist, hvis det var en klagesag
3.2. Er sagsoplysningerne samlet set tilstrækkelige, jf. retssikkerhedslovens § 10?	1. Ingen oplysninger mangler 2. Enkelte mindre oplysninger mangler 3. Flere/og eller væsentlige oplysninger mangler 4. Afgørende oplysninger mangler
3.3. Har kommunen pålagt den rigtige sanktion?	1. Ja 2. Nej
3.4. Har kommunen givet sanktion fra det rigtige tidspunkt?	1. Ja 2. Nej
3.5 Er kommunens vurdering af, om der var en "rimelige grund" korrekt?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej
4. Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler	
4.1. Har kommunen samtidig med henvisning til arbejde, afgivelsen af tilbud, indkaldelsen til samtale mv. skriftligt informeret ansøgeren eller modtageren af hjælp om konsekvensen for hjælpen, hvis en person uden rimelig grund afslår arbejdet, afviser eller udebliver fra tilbuddet,	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej 5. Ikke relevant

ikke møder til samtalen mv., jf. § 35, stk. 1, 1. led?	
4.2 Har kommunen skriftligt informeret ansøger eller modtageren af hjælp om hvilke skridt en person, der afslår mv. skal tage for igen at blive berettiget til hjælp efter § 35, stk. 1, 2. led?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej 5. Ikke relevant
4.3 Har kommunen foretaget partshøring, herunder partshøring, jf. § 35, stk. 2?	1. Ja 2. Nej
5. Vurdering af formelle regler i øvrigt	
5.1 Hvilken form har afgørelsen?	1. Skriftlig afgørelse 2. Skriftligt notat i kommunens journal 3. Anden form
5.2 Er begrundelsen for afgørelsen i overensstemmelse med FVL §§ 22-24, eller opfylder det skriftlige notat kravet om, at det skal fremgå, hvilken opgørelse der er truffet med hvilken hjemmel?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej
5.3 Er klagevejledningen korrekt?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej
5.4 Giver sagen i øvrigt anledning til bemærkninger?	1. Ja 2. Nej

Bilag 7 Hørings svar

Ankestyrelsen har den 28. oktober 2010 sendt den foreløbige rapport om praksisundersøgelsen om sanktioner på kontanthjælpsområdet til høring i de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen. Samtidig blev vedlagt de udfyldte måleskemaer i de konkrete sager fra kommunen. Eventuelle bemærkninger skulle være Ankestyrelsen i hænde senest den 12. november 2010 klokken 12.

Desuden har de involverede kommuner været indbudt til et dialogmøde, der blev afholdt den 10. november 2010 i Odense. I mødet deltog 30 repræsentanter fra 10 kommuner. Ankestyrelsen fremlagde resultaterne af undersøgelsen, og efterfølgende var der udveksling af erfaringer i grupper.

Hørings svar fra kommunerne

Ankestyrelsen har modtaget bemærkninger fra 11 af de 17 kommuner.

Hovedparten af det indkomne materiale var konkrete oplysninger til de enkelte sager. På baggrund heraf har vi igen gennemgået 45 af sagerne.

De indkomne oplysninger har især vedrørt dokumentation for skriftlig vejledning om sanktion for manglende fremmøde til den indkaldte aktivitet, se ovenfor afsnit 2.2.1 om de nye vejledningsregler og 2.3 om krav om skriftlig vejledning.

Oplysningerne har betydet et ændret samlet resultat i 28 sager, mens 2 sager er udgået af undersøgelsen.

Ændringerne er skrevet ind i rapporten.