
April 2024

Sanktioner 3

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.: 978-87-7811-509-6

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1: SAMMENFATNING	4
Infoboks: ÆNDRING AF REGLER OM SANKTIONER	4
Resultater, anbefalinger og tjekliste	6
Læsevejledning	12
KAPITEL 2: OPFYLDELSE AF MATERIELLE BETINGELSER	13
Infoboks: HOVEDPUNKTER	13
Vurdering af afgørelsen	14
Rimelig grund	16
Særlige forhold for aktivitetsparate borgere	23
Andre forhold	25
Vurdering af om sanktionen fremmer den aktivitetsparate borgers rådighed	28
Opgørelse af fradrag	34
KAPITEL 3: KOMMUNERNES VEJLEDNING AF BORGEREN	36
Infoboks: HOVEDPUNKTER	36
Vurdering af vejledningspligten	37
Vejledning i første indkaldelsesbrev	38
Vejledning efter § 35	38
KAPITEL 4: FORVALTNINGSRETTLIGE REGLER	42
Sagsoplysning	43
Partshøring	47
Begrundelse af afgørelsen	48
Ulovlige kriterier eller skøn under regel	50
Klagevejledning	51
Betydning af forvaltningsretlige mangler	51
KAPITEL 5: UNDERSØGELSENS METODE	54
Udvælgelse af kommuner	54
Udvælgelse af sager	54
Gennemgang af sager	55
Afgrænsning	56

Kapitel 1: Sammenfatning

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

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

INFOBOKS: ÆNDRING AF REGLER OM SANKTIONER

Reglerne om sanktioner i lov om aktiv socialpolitik blev ændret den 1. januar 2020. Aftalepartierne bag lovændringerne var enige om at forenkle sanktionsreglerne, så kommunerne får lettere ved at administrere reglerne og begår færre fejl. Formålet var at styrke borgernes retssikkerhed og gøre det lettere for borgerne at forstå reglerne og konsekvenserne af ikke at stå til rådighed.

Sanktionsaftalen blev desuden indgået med sigte på at forenkle og skærpe sanktionerne og styrke kontrol med snyd og sikre færre fejludbetalinger.

Aftalepartierne var dog samtidig særligt opmærksomme på, at nogle borgere er så udsatte, at det ikke bringer dem tættere på arbejdsmarkedet at sanktionere dem. Af den årsag var aftalepartierne enige om, at det var absolut nødvendigt at opretholde de særlige hensyn over for aktivitetsparate borgere, som var indeholdt i reglerne før 1. januar 2020. Infoboks slut.

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

Lovboks: UDEBLIVELSE FRA TILBUD ELLER SAMTALE

Efter § 36 i LAS skal kommunen foretage fradrag i hjælpen, hvis en borger uden rimelig grund udebliver fra et tilbud m.v. Fradraget foretages for det antal dage, hvor borgeren er udeblevet helt eller delvist.

Efter § 37 i LAS foretager kommunen et fradrag i hjælpen, hvis en borger uden rimelig grund udebliver fra en jobsamtale m.v. Fradraget foretages for de dage, der går, fra borgeren skulle

være mødt til samtalen, og indtil kontakten til jobcenteret er genoprettet. Der foretages fradrag i hjælpen for den dag, hvor samtalen skulle have fundet sted, uanset om borgeren kontakter kommunen samme dag.

Det er fælles for de jobparate og de aktivitetsparate borgere, at kommunen ikke kan sanktionere dem, hvis de har en rimelig grund til udeblivelsen fra tilbud m.v. eller jobsamtale m.v., og dermed ikke skulle stå til rådighed. Det fremgår af § 13, stk. 7, i LAS. For de aktivitetsparate borgere skal kommunen forud for en sanktion have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren med henblik på en vurdering af, om den aktivitetsparate borger havde en rimelig grund til udeblivelsen. Det fremgår af § 35, stk. 7, i LAS.

For de aktivitetsparate borgere har lovgiver vurderet, at der fortsat er et beskyttelseshensyn. Kommunen skal derfor også vurdere, om der er andre forhold, som kan føre til, at den aktivitetsparate borger ikke skulle stå til rådighed, herunder om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed. Det fremgår af § 13, stk. 8, i LAS. Lovboks slut.

Undersøgelsen vil besvare følgende arbejdsspørgsmål:

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

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

Lovboks: Målgruppe

- Jobparate kontanthjælpsmodtagere er borgere, som vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært job, som gør pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for 3 måneder (§ 4, stk. 1, i bekg. om en aktiv beskæftigelsesindsats).
- Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er borgere, som ikke vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært job, som gør den pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for 3 måneder (§ 4, stk. 2, i bekg. om en aktiv beskæftigelsesindsats). Lovboks slut.

Infoboks: METODE OG DATAGRUNDLAG

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

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

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

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

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

Læs mere om undersøgelsens metode og datagrundlag i kapitel 5. Infoboks slut.

I undersøgelsen kommer vi med konkrete anbefalinger til kommunerne på baggrund af sagsgennemgangen. Anbefalingerne er opsummeret i dette kapitel og fremgår derudover også i de øvrige kapitler. Anbefalingerne er knyttet op på de regler og betingelser, der fremgår af lov om aktiv socialpolitik og Ankestyrelsens praksis på området.

I Ankestyrelsens undersøgelse om sanktioner i 2021 blev der udarbejdet en tjekliste til kommunerne, som de fortsat med fordel kan bruge i sagsbehandlingen. Tjeklisten fremgår sidst i dette kapitel.

RESULTATER, ANBEFALINGER OG TJEKLISTE

I det følgende præsenterer vi kort undersøgelsens hovedresultater og anbefalinger, som uddybes i de efterfølgende kapitler.

Opfyldelse af materielle betingelser

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

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

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

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

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

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- For at kommunen kan vurdere, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at møde i tilbud m.v. eller til jobsamtale m.v., skal sagen være tilstrækkeligt oplyst. Hvis borgeren oplyser om sygdom, skal kommunen oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren havde en rimelig grund til udeblivelsen. Hvis kommunen ikke oplyser sagen i forhold til helbredsmæssige forhold, kan borgerens oplysning om sygdom ikke tilsidesættes. Sagen kan fx oplyses ved at indhente oplysninger fra borgeren, borgerens egen læge, speciallæge eller lignende.
- Kommunen kan ikke vurdere, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund alene med henvisning til, at der ikke er meldt afbud.
- Kommunen skal altid forholde sig til, om der er tale om en aktivitetsparat eller jobparat borger, så kommunen er klar over, hvilke betingelser der skal være opfyldt, og hvilke vurderinger der skal være foretaget for at kunne sanktionere den pågældende borger.
- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at borgeren ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse og derfor ikke skal sanktioneres. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold.

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

Kommunernes vejledning af borgeren

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

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

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

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

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

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

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

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at det af sagens oplysninger fremgår, om der er tale om den første vejledning eller genvejledningen efter et halvt år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren senest ved første jobsamtale får gennemgået og drøftet vejledningen om rettigheder og pligter, og at borgeren senest ved første jobsamtale får udleveret vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal desuden sikre, at borgeren umiddelbart efter første jobsamtale får tilsendt vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal kunne dokumentere den vejledning, som borgeren har fået ved første jobsamtale.

- Kommunen skal sikre, at borgeren genvejledes hvert halve år, således at vejledningen om rettigheder og pligter gennemgås med borgeren og gøres tilgængelig for borgeren. Kommunen skal sikre, at vejledningen gennemgås hyppigere, hvis borgeren har behov for det eller anmoder om det. Kommunen skal dokumentere den vejledning, som borgeren har fået.
- Kommunen skal sikre, at der i sagen er dokumentation for, at vejledningen er gennemgået med borgeren og gjort tilgængelig for borgeren hvert halve år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren er vejledt forud for udeblivelsen, som kommunen sanktionerer for. Infoboks slut.

Vurdering af udvalgte forvaltningsretlige regler

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

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

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

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

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

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

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

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

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

Tjekliste

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

Infoboks: TJEKLISTE TIL BRUG FOR SAGSBEHANDLING AF SAGER EFTER LAS §§ 36 - 37

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

Infoboks: 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. Infoboks slut.



LÆSEVEJLEDNING

Undersøgelsen indeholder følgende kapitler:

Kapitel 2: Afgørelsens rigtighed og materielle betingelser.

Kapitel 3: Kommunernes vejledning af borgeren.

Kapitel 4: Vurdering af udvalgte forvaltningsretlige regler.

Kapitel 5: Undersøgelsens metode.

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

Vi vil besvare arbejdsspørgsmål 2 i kapitel 2 til 4, da vi på baggrund af de gennemgåede sager kommer med konkrete og anonymiserede eksempler på henholdsvis: God praksis og mangelfuld praksis.

Desuden er der en separat bilagsrapport med kommunefordelte tal, analyseskema og de principmeddelelser, vi henviser til i rapporten.

Infoboks:

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?

Arbejdsspørgsmål 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.

Arbejdsspørgsmål 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? Infoboks slut.

Kapitel 2: Opfyldelse af materielle betingelser

I dette kapitel beskriver vi vores vurdering af afgørelserne i de gennemgåede sager og opfyldelsen af de materielle betingelser, som vurderingen bygger på. Vi ser også på:

- Om kommunen har vurderet, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at stå til rådighed
- Om kommunen har forholdt sig til, om der er tale om en aktivitetsparat borger. I den forbindelse ser vi på, om kommunen har vurderet, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren ikke skulle stå til rådighed, herunder om sanktionen vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.

I kapitlet beskriver vi følgende hovedpointer:

INFOBOKS: HOVEDPUNKTER

- I størstedelen af sagerne er afgørelsen samlet set i overensstemmelse med reglerne. Ankestyrelsen ville dog i ca. en tredjedel af sagerne 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 kommunernes sagsbehandling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Over halvdelen af de sager, som vi ville ændre eller hjemvise, er afgørelser over for aktivitetsparate borgere.
- I langt størstedelen af sagerne ser vi, at kommunerne forholder sig til, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at skulle opfylde sin rådighedsforpligtelse. Kommunerne er gode til at forholde sig til, om der er andre rimelige grunde end dem, der før 1. januar 2020 fremgik af den udtømmende listen over rimelige grunde. Der er dog flere eksempler på sager, hvor kommunerne ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt i forhold til sygdom. Disse sager ville vi hjemvise eller ændre, hvis det var klagesager i Ankestyrelse
- Vi ser, at der er flere gode eksempler på, at kommunerne forholder sig til, om der er tale om en jobparat eller en aktivitetsparat borger. I de sager, hvor kommunerne ikke forholder sig til det, har kommunerne ikke foretaget de vurderinger i forhold til den aktivitetsparate borger, som følger af lovgivningen. Vi ville ændre disse sager, hvis det var klagesager i Ankestyrelsen.
- Vi ser flere eksempler på sager, hvor kommunerne ikke forholder sig til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at den aktivitetsparate borger ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse, herunder om en sanktion vil fremme rådigheden. Vi ville ændre disse sager, hvis det var klagesager i Ankestyrelsen. Infoboks slut.

På baggrund af sagsgennemgangen, kommer vi frem til følgende anbefalinger til kommunerne med henblik på, at kommunerne opfylder lov og praksis på området:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- For at kommunen kan vurdere, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at møde i tilbud m.v. eller til jobsamtale m.v., skal sagen være tilstrækkeligt oplyst. Hvis borgeren oplyser om sygdom, skal kommunen oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren havde en rimelig grund til udeblivelsen. Hvis kommunen ikke oplyser sagen i forhold til helbredsmæssige forhold, kan borgerens oplysning om sygdom ikke til-sidesættes. Sagen kan fx oplyses ved at indhente oplysninger fra borgeren, 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, skal kommunen forholde sig til oplysningerne og tage stilling til, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger.
- Kommunen kan ikke vurdere, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund alene med henvisning til, at der ikke er meldt afbud.
- Kommunen skal altid forholde sig til, om der er tale om en aktivitetsparat eller jobparat borger, så kommunen er klar over, hvilke betingelser der skal være opfyldt, og hvilke vurderinger der skal være foretaget for at kunne sanktionere den pågældende borger.
- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at borgeren ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse og derfor ikke skal sanktioneres. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold.
- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgerens rådighed. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold og begrunde i afgørelsen, hvad der er lagt vægt på.
- Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. Dette skal fremgå af sagen.
- Hvis kommunen er bekendt med borgerens bopælsadresse, skal kommunen som hovedregel forsøge at opnå personlig kontakt med borgeren på dennes bopæl, hvis der ikke kan opnås kontakt på anden måde. Infoboks slut.

VURDERING AF AFGØRELSEN

I gennemgangen af de 96 sager om sanktioner har vi foretaget en vurdering af, om kommunerne har truffet afgørelse i overensstemmelse med gældende regler og praksis, eller om vi ville have ændret, ophævet eller hjemvist afgørelserne, hvis den blev behandlet i Ankestyrelsen som en klagesag. Det bygger på en vurdering af de overordnede betingelser for sanktion for udeblivelse fra tilbud m.v. eller jobsamtale m.v. efter LAS §§ 36 - 37. I den forbindelse er betingelserne for sanktion i LAS § 13, stk. 7, og stk. 8, og § 35 også vurderet. Dette uddyber vi senere i kapitlet.

Lovboks: UDEBLIVELSE FRA TILBUD

§ 36. Hvis en person uden rimelig grund udebliver fra et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, tilbud efter kapitel 5 i lov om compensation til handicappede i erhverv m.v. eller en eller flere dele af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder tilbud eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning eller en læse-, skrive- og regnetest, jf. § 13, stk. 5, 2.-4- pkt., 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. Kommunen kan foretage et forholdsmæssigt fradrag i godtgørelse efter § 176 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, tilbud efter kapitel 5 i lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v., eller hjælp efter integrationslovens § 23 f, når deltageren uden rimelig grund udebliver fra et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller fra en eller flere dele af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven.

Udeblivelse fra samtale

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

... Lovboks slut.

Som det fremgår under totalen i nedenstående tabel 2.1, vurderer vi, at afgørelsen i 65 af de 96 sager er i overensstemmelse med gældende regler og praksis. Disse sager ville vi derfor have stadfæstet, hvis de var blevet påklaget til Ankestyrelsen. Vi ville have ændret 28 sager, fordi afgørelserne ikke er i overensstemmelse med gældende regler og praksis. De sidste 3 sager ville være blevet hjemvist, hvis de var blevet påklaget til Ankestyrelsen, fordi sagerne ikke var oplyst tilstrækkeligt.

Vi har også set på Ankestyrelsens vurdering af kommunernes afgørelse om sanktioner efter LAS §§ 36 - 37 i forhold til, hvordan sagerne fordeler sig mellem jobparate og aktivitetsparate borgere. Af tabel 2.1. fremgår, at størstedelen af de sager, som Ankestyrelsen ville ændre, hvis det var en klagesag, handler om aktivitetsparate borgere.

TABEL 2.1: ER KOMMUNERNES AFGØRELSE OM SANKTION EFTER §§ 36 ELLER 37 SAMLET SET RIGTIG I FORHOLD TIL, OM DET ER EN JOBPARAT ELLER AKTIVITETSPARAT BORGER

	Jobparat der modtager kontanthjælp, § 6, nr. 2	Aktivitetsparat der modtager kontanthjælp, 6, nr. 3	I alt
Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis	31	34	65
Nej, afgørelsen ville blive ændret, hvis det var en klagesag	11	17	28
Nej, sagen ville blive hjemvist, hvis det var en klagesag, fordi der mangler væsentlige oplysninger	0	3	3
I alt	42	54	96

Denne tekst er kun med i nærværende version af rapporten. I 31 sager med jobparate borgere og 34 sager med aktivitetsparate borgere er svaret ja: vi vurderer, at afgørelsen er i overensstemmelse med gældende regler og praksis. I 11 sager med jobparate borgere og 17 sager med aktivitetsparate borgere er svaret nej: her ville afgørelsen være blevet ændret, hvis det var en klagesag. I yderligere 3 sager med aktivitetsparate borgere er svaret også nej: sagen ville blive hjemvist, hvis det var en klagesag, fordi der mangler væsentlige oplysninger.

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023

Vi har i de 31 sager, hvor afgørelserne ville blive ændret eller hjemvist, set på, om det udelukkende er som følge af kommunernes mangelfulde vejledning. Det har vi set på for at udelukke de sager, hvor ændringen alene skyldes den mangelfulde vejledning og altså ikke er afhængig af, om kommunerne har foretaget de vurderinger, som loven kræver over for aktivitetsparate borgere.

Afgørelsen i 12 af de 31 sager, som ikke er i overensstemmelse med regler og praksis, skyldes mangelfuld vejledning efter § 35. Kommunernes vejledning i de gennemgående sager uddybes i kapitel 3.

De resterende 19 sager ville blive ændret, hvis de var blevet påklaget til Ankestyrelsen, af andre grunde end kommunernes vejledningsforpligtelse. Disse grunde uddybes i dette kapitel.

RIMELIG GRUND

Kommunen skal i forbindelse med en afgørelse om sanktion efter LAS §§ 36 - 37 om udeblivelse fra tilbud m.v. eller jobsamtale m.v. tage stilling til, om borgeren har en rimelig grund til udeblivelsen, som fører til, at borgeren ikke skulle opfylde sin rådighedsforpligtelse ved at møde i tilbuddet eller til jobsamtalen. Dette gælder både for jobparate og aktivitetsparate borgere. Hvis borgeren har en rimelig grund til udeblivelse, kan kommunen ikke sanktionere borgeren for udeblivelsen.

Lovboks: § 13 RIMELIG GRUND

Det er en betingelse for at få kontanthjælp efter § 11, at ansøgeren ikke har et rimeligt tilbud om arbejde, og at personen aktivt søger at udnytte sine arbejdsmuligheder. Det er en betingelse for at få uddannelseshjælp efter § 11, at ansøgeren står til rådighed for ordinær uddannelse eller en indsats rettet mod ordinær uddannelse. Ansøgerens ægtefælle skal også udnytte sine arbejds- eller uddannelsesmuligheder.

...

Stk. 7. Ønsker ansøgeren eller dennes ægtefælle at modtage eller modtager ansøgeren eller dennes ægtefælle hjælp som uddannelses- eller jobparat, har den person, som har en rimelig grund, ikke pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder ved at deltage i tilbud om uddannelse eller arbejde efter stk. 1, tilbud eller beskæftigelsesfremmende foranstaltninger m.v. efter stk. 5 eller beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i form af aktiviteter pålagt efter § 30 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats efter stk. 6.

Stk. 8. Ønsker ansøgeren at modtage eller modtager ansøgeren hjælp som aktivitetsparat, skal kommunen vurdere, om der i det enkelte tilfælde foreligger andre forhold end de rimelige grunde, som kan indgå i vurderingen efter stk. 7 og regler fastsat i medfør af stk. 15, der kan

begrunde, at den pågældende ikke har pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder, herunder vurdere, om en sanktion vil fremme personens rådighed. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse for ansøgerens eller modtagerens ægtefælle.

... Lovboks slut.

Før lovændringen pr. 1. januar 2020 var der udtømmende oplyst 10 rimelige grunde i loven, som kunne begrunde, at borgeren havde en rimelig grund til ikke at opfylde sin rådighedsforpligtelse. Hvis borgerens udeblivelse skyldtes en anden årsag end en af dem, der fremgik af listen, havde borgeren *ikke* en rimelig grund til ikke at opfylde sin rådighedsforpligtelse ved at møde i tilbud m.v. eller til jobsamtale m.v. efter LAS §§ 36 - 37.

Infoboks: DE 10 OPLISTEDE RIMELIGE GRUNDE

- Tilbuddet ikke kan anses for et rimeligt tilbud på grund af forhold, der vedrører tilbuddets indhold.
- Personen ikke kan deltage i uddannelse eller arbejde på grund af sygdom, eller der er risiko for, at helbredet forringes, hvis den hidtidige uddannelse eller det hidtidige arbejde fortsættes.
- Afstanden mellem bopæl og uddannelses- eller arbejdssted medfører en urimelig belastning af personen på grund af transportvanskeligheder eller den tid, der går til transport.
- Personen har ret til fravær ved graviditet, barsel og adoption.
- Personen er nødt til at passe sine børn, og der ikke kan anvises anden pasningsmulighed.
- Personen modtager støtte efter lov om social service til pasning af handicappet barn, handicappet voksen eller døende nærtstående eller efter barselsloven til pasning af alvorligt sygt barn.
- Personen har ret til ferie.
- Personen aftjener værnepligt.
- Arbejdet er omfattet af en overenskomstmæssig konflikt.
- Arbejdet omfatter udvikling og fremstilling af krigsmateriel. Infoboks slut.

Det blev ved lovændringen pr. 1. januar 2020 besluttet, at den udtømmende liste skulle ophæves, således at de 10 oplyste grunde fortsat kunne være en rimelig grund, men at også andre forhold ville kunne udgøre en rimelig grund. Det kunne eksempelvis være dødsfald hos nærtstående, jobsamtale hos en arbejdsgiver eller hospitalsundersøgelser. Ved vurderingen af, om der er tale om en rimelig grund, kan der blandt andet lægges vægt på, om borgeren selv har haft indflydelse på tidspunktet for samtalen i kommunen med videre. En borger, der er fritaget for rådighedsforpligtelsen, er fritaget, så længe fritagelsesgrunden varer.

I de 96 gennemgåede sager har vi set på:

- om borgeren har haft en rimelig grund til udeblivelse fra tilbud eller jobsamtale
- om kommunen har inddraget andre rimelige grunde til udeblivelse end dem, der tidligere fremgik af listen over rimelige grunde i LAS § 13 stk. 7.

Som det fremgår af tabel 2.2 har vi vurderet, at borgeren i syv ud af de 96 sager har haft en rimelig grund til udeblivelse. Der er i de syv sager både eksempler på job- og aktivitetsparate borgere, der har haft en rimelig grund til udeblivelse. I de resterende 89 sager har borgeren ikke haft en rimelig grund til udeblivelse.

TABEL 2.2: HAR BORGEREN HAFT EN RIMELIG GRUND TIL AT UDEBLIVE FRA TILBUD ELLER SAMTALE?

	Antal
Ja	7
Nej	89
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023

I alle de syv sager, hvor vi har vurderet, at borgeren har haft en rimelig grund, har borgeren oplyst, at årsagen til udeblivelse fra tilbud eller jobsamtale skyldtes sygdom, herunder tilskadekomst. Sygdom er som udgangspunkt en rimelig grund. Kommunerne har ikke undersøgt borgerens oplysninger om sygdom yderligere i disse syv sager, og borgerens oplysning om sygdom kan derfor ikke tilsidesættes.

Infoboks: PRINCIPMEDDELSE 102-16

I sager, hvor borgeren oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom, skal kommunen fortsætte med at oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren var syg og dermed havde en rimelig grund til udeblivelse. Infoboks slut.

Vi ville have hjemvist eller ændret disse syv sager, hvis vi havde behandlet dem som klagesager. Vi ville have hjemvist sagen, hvis det stadig ville være muligt at oplyse sagen i forhold til sygdommen, fordi kommunerne ikke kan sanktionere en borger, som har en rimelig grund til ikke at stå til rådighed.

Vi ville have ændret sagen, hvis sygdommen er af en sådan karakter, at det ikke længere vil være muligt at oplyse sagen i forhold til sygdommen, hvilket kan være tilfældet ved sygdom af kortvarig forbigående art.

Det er således afgørende, at kommunen forholder sig til de oplysninger, som borgeren kommer med til sagen om årsagen til udeblivelsen, herunder oplysninger om sygdom.

Kommunen kan dog konkret vurdere, at borgerens sygdom ikke udelukker deltagelse i en jobsamtale eller tilbud. Det kan fx være tilfældet i den situation, hvor borgeren oplyser, at vedkommende får rygsmerter, når han/hun går, og kommunen konkret vurderer, at dette ikke udelukker, at borgeren kan deltage trods smerter, fx fordi der er tale om en samtale, hvor borgeren skal sidde.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN KONKRET VURDER, AT BORGERENS SYGDOM IKKE UDELUKKER DELTAGELSE I EN TELEFONISK SAMTALE

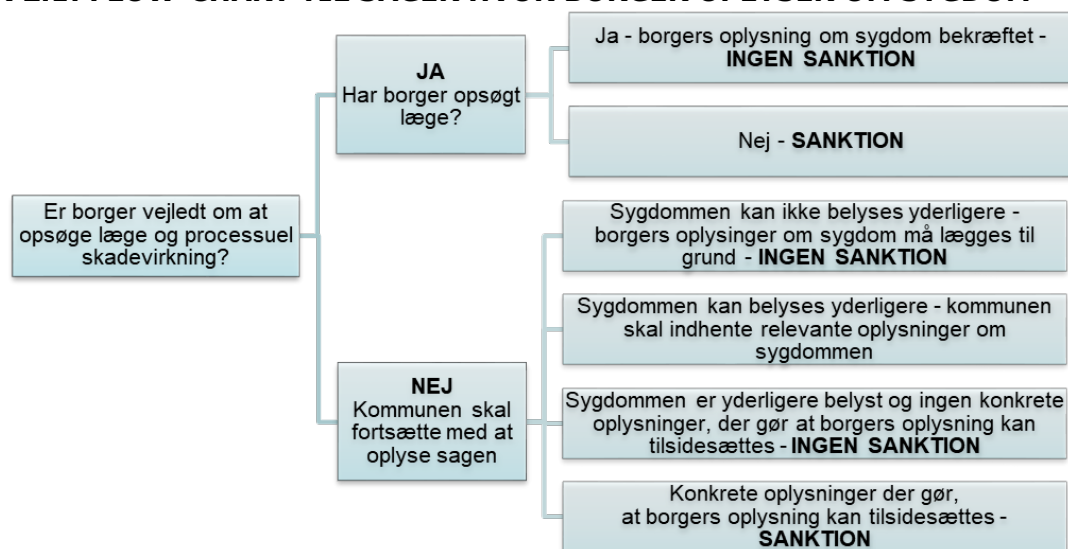
I en sag oplyser borgeren, at udeblivelsen fra en telefonisk jobsamtale skyldes sygdom. Kommunen spørger om borgeren har været så syg, at han ikke har kunne tale i telefon. Hertil svarer borgeren nej, men at han sov på tidspunktet for samtalen. Kommunen vurderer, at det forhold, at borgeren som følge af sygdom sov på tidspunktet for samtalen, ikke er en rimelig

grund til udeblivelse, herunder at der ikke er tale om sygdom af en sådan art og karakter, der medfører, at borgeren ikke har været i stand til at deltage i en telefonisk jobsamtale.

Vi ville i denne afgørelse være enige med kommunen i, at der ikke er tale om sygdom af en sådan art og karakter, der medfører, at borgeren ikke har været i stand til at deltage i en telefonisk jobsamtale. Infoboks slut.

I forhold til oplysning af sagerne kan kommunen fx gøre brug af dette flow-chart, når borger oplyser om sygdom, som ifølge borger fører til, at borger ikke kan deltage i samtale eller tilbud, og hvor kommunen konkret vurderer, at borger ikke kan deltage trods sygdom. Flow-chartet fremgår også af vores praksisundersøgelse 1 om sanktioner udgivet i 2021.

FIGUR 2.1: FLOW-CHART TIL SAGER HVOR BORGER OPLYSER OM SYGDOM



Denne tekst er kun med i nærværende version af rapporten: "Er borger vejledt om at opsøge læge og processuel skadevirkning?". Hvis "Ja" til dette spørges om "Har borger opsøgt læge" og her går flow-chartet videre til to muligheder: "Ja – borgers oplysning om sygdom bekræftet – INGEN SANKTION" og "Nej – SANKTION". Hvis der i stedet kan svares "Nej" til "Er borger vejledt om at opsøge læge og processuel skadevirkning?", går man videre til "Kommunen skal fortsætte med at oplyse sagen", hvor der er fire videre muligheder. 1: "Sygdommen kan ikke belyses yderligere – borgers oplysninger om sygdom må lægges til grund – INGEN SANKTION". 2: "Sygdommen kan belyses yderligere – kommunen skal indhente relevante oplysninger om sygdommen". 3: "Sygdommen er yderligere belyst og ingen konkrete oplysninger, der gør, at borgers oplysning kan tilsidesættes – INGEN SANKTION". 4: "Konkrete oplysninger der gør, at borgers oplysning kan tilsidesættes – SANKTION".

Nedenfor er et eksempel på en sag, hvor borgeren oplyser, at årsagen til udeblivelsen skyldes sygdom, men hvor kommunen ikke har oplyst sagen yderligere.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR KOMMUNEN HAR SANKTIONERET BORGEREN, SELVOM BORGEREN HAVDE EN RIMELIG GRUND TIL UDEBLIVELSE

En borger udebliver fra sit tilbud i fem dage. Borgeren har meldt afbud på grund af sygdom to dage tidligere. Borgeren oplyser, at han også var syg i den efterfølgende periode. Kommunen vurderer, at borgeren er udeblevet uden rimelig grund, idet borgeren ikke har meldt sig syg på dagen for sygeperiodens start. Kommunen ses ikke at have spurgt nærmere ind til borgerens sygdom eller have oplyst sagen i forhold til sygdom. Kommunen har ikke forholdt sig til eller vurderet, om borgeren pga. sygdom har en rimelig grund til at udeblive disse dage.

Vi ville ændre denne afgørelse, da der ikke er grundlag for at tilsidesætte borgerens forklaring om, at udeblivelsen skyldes sygdom. Kommunen kan ikke sanktionere efter § 36 pga. manglende sygemelding. Infoboks slut.

Det er afgørende, at kommunen oplyser sagerne i tilstrækkeligt omfang til, at kommunen kan forholde sig til de oplysninger, som borgeren kommer med til sagen om årsagen til udeblivelsen. Kommunen skal således forholde sig til de faktuelle oplysninger i sagen og indhente yderligere oplysninger, hvis det er nødvendigt.

I forhold til vurdering af, om borgeren har haft en rimelig grund til udeblivelse, kommer Ankestyrelsen på baggrund af sagsgennemgangen med følgende anbefaling:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

For at kommunen kan vurdere, om borgeren har haft en rimelig grund til ikke at møde i tilbud m.v. eller til jobsamtale m.v., skal sagen være tilstrækkeligt oplyst. Hvis borgeren oplyser om sygdom, skal kommunen oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren havde en rimelig grund til udeblivelsen. Hvis kommunen ikke oplyser sagen i forhold til helbreds-mæssige forhold, kan borgerens oplysning om sygdom ikke tilsidesættes. Sagen kan fx oplyses ved at indhente oplysninger fra borgeren, borgerens egen læge, speciallæge eller lignende. Infoboks slut.

Andre rimelige grunde til udeblivelse end dem, der tidligere fremgik af den udtømmende liste over rimelige grunde

I tabel 2.3 fremgår det, om kommunerne har inddraget andre rimelige grunde til udeblivelse end dem, der tidligere fremgik af listen over rimelige grunde i LAS § 13, stk. 7. I 93 sager har kommunerne inddraget andre rimelige grunde til udeblivelse, hvor de i tre sager ikke har inddraget andre rimelige grunde til udeblivelse end dem, der tidligere fremgik af den udtømmende liste over rimelige grunde.

TABEL 2.3: HAR KOMMUNERNE INDDRAGET ANDRE RIMELIGE GRUNDE TIL UDEBLIVELSE END DEM, DER TIDLIGERE FREMGIK AF DEN UDTØMMENDE LISTE OVER RIMELIGE GRUNDE I LAS § 13, STK. 7?

	Antal
Ja	93
Nej	3

	Antal
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023

Kommunerne har i de gennemgåede sager i meget stort omfang forholdt sig til en stor variation af andre rimelige grunde end dem, der tidligere fremgik af listen over rimelige grunde, blandt andet:

- har glemt samtalen
- har ikke set indkaldelsen til samtale
- har taget fejl af datoen
- har glemt at tjekke e-Boks
- har problemer med Mit-Id
- har mistet eller fået ny telefon og har derfor ikke haft adgang til digital post
- finder ikke tilbuddet relevant
- har sovet over sig
- søvnproblemer generelt
- troede tilbuddet var afsluttet

I en række sager har borgeren ikke oplyst om årsagen til udeblivelsen. I disse sager har kommunerne lagt til grund, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund. I de sager, hvor borgeren ikke oplyser om årsagen til udeblivelsen, er vi enige med kommunerne i, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund.

I en række sager har borgeren oplyst, at årsagen til udeblivelse fra tilbuddet eller jobsamtalen var:

- at borgeren var faldet og havde slået sig
- at borgeren føler sig stresset og har ondt ved toiletbesøg
- at borgeren har det psykisk dårligt for tiden

Fælles for de ovennævnte sager er, at kommunerne ikke har forholdt sig til borgerens oplysninger og ikke har oplyst sagerne yderligere eller tilstrækkeligt. Vi ville derfor hjemvise eller ændre disse sager.

I de tre sager, hvor kommunerne ikke har inddraget andre rimelig grunde til udeblivelsen end dem, der tidligere fremgik af den udtømmende liste, har borgeren oplyst, at årsagen til udeblivelse var:

- at en nær pårørende til borgeren fik foretaget en større operation. Dette har fyldt så meget for borgeren, at vedkommende ikke har tænkt over at ringe og melde afbud.
- at borgeren ikke har overskud til at deltage i tilbuddet og giver udtryk for, at tilbuddet er spild af tid.
- at borgeren er blevet sygemeldt af sin læge og derfor troede, at han var fritaget fra at deltage i øvrige aktiviteter.

I to af de ovenstående sager henviser kommunerne til, at der ikke er meldt afbud. I den tredje sag henviser kommunen til, at der ikke er modtaget bemærkninger fra borgeren inden for høringsfristen, selvom kommunen ikke havde truffet afgørelse, da den modtog oplysningerne om

borgerens årsag til udeblivelsen. I alle tre sager er vi enige med kommunerne i, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund. Kommunerne kunne dog ikke alene henvise til, at udeblivelsen er uden en rimelig grund, fordi borgeren ikke har meldt afbud, eller fordi borgeren afgiver sin forklaring for udeblivelsen efter udløb af partshøringsfristen, men skulle forholde sig til, om borgeren havde en rimelig grund til udeblivelsen.

I boksen nedenfor giver vi konkrete eksempler fra sager, hvor kommunerne har inddraget andre rimelige grunde til udeblivelse end dem, der tidligere fremgik af den udtømmende liste over rimelige grunde.

Infoboks: EKSEMPLER PÅ SAGER HVOR KOMMUNERNE HAR INDDRAGET ANDRE RIMELIGE GRUNDE TIL UDEBLIVELSE END DEM, DER TIDLIGERE FREMGIK AF DEN UDTØMMENDE LISTE OVER RIMELIGE GRUNDE

I en sag oplyser borgeren, at han udeblev fra jobsamtalen, da han havde glemt samtalen i kommunen. Kommunen vurderer, at dette ikke er rimelig grund til udeblivelse.

I en anden sag oplyser borgeren, at han udeblev fra sit tilbud, da han skulle til tandlægen med sin mor. Kommunen vurderer, at dette ikke er en rimelig grund.

I en tredje sag oplyser borgeren, at hun udeblev fra sit tilbud, da hendes bil var på værksted og derfor ikke havde transportmulighed. Kommunen vurderer, at dette ikke er en rimelig grund. Infoboks slut.

I boksen nedenfor giver vi eksempler fra to sager, hvor borgeren er sanktioneret, selvom det ikke kan udelukkes, at borgeren har en rimelig grunde til udeblivelsen.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ SAGER HVOR BORGEREN ER SANKTIONERET, SELVOM DET IKKE KAN UDELUKES, AT BORGEREN HAR RIMELIGE GRUNDE TIL UDEBLIVELSE

I en sag oplyser borgeren, at årsagen til udeblivelsen er, at han er faldet og har slået sig. Kommunen har ikke spurgt nærmere ind til det, men lægger vægt på, at der kan tages hensyn til det i tilbudsstedet, og at der derfor ikke er tale om en rimelig grund. Det fremgår ikke, hvornår borgeren er kommet til skade, og hvor slemt borger er kommet til skade, og om han har været på skadestuen mv. Vi ville derfor have hjemvist sagen til, at kommunen skulle oplyse sagen yderligere.

I en anden sag melder borgeren afbud fra en jobsamtale, da hun har det psykisk hårdt og gerne vil sygemeldes. Borgeren er vejledt om at opsøge læge samme dag. I forbindelse med partshøringen oplyser borgeren, at hun har fået en tid hos lægen. Kommunen har ikke spurgt ind til, hvornår borgeren har fået tid hos lægen. Det kan ikke udelukkes, at borgeren er udeblevet pga. sygdom.

Vi ville derfor have hjemvist sagen til, at kommunen skulle oplyse sagen yderligere. Infoboks slut.

Det er således afgørende for afgørelsens rigtighed, at kommunen forholder sig til alle de meget varierende oplysninger, som borgeren kommer med til sagen om årsagen til udeblivelsen, selvom de ikke er omfattet af den tidligere liste med rimelige grunde. Det er også afgørende,

at kommunen oplyser sagerne i tilstrækkeligt omfang til, at kommunen kan forholde sig til borgerens oplysninger.

Ankestyrelsen kommer med følgende anbefaling på baggrund af sagsgennemgangen:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

Kommunen kan ikke vurdere, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund alene med henvisning til, at der ikke er meldt afbud. Infoboks slut.

SÆRLIGE FORHOLD FOR AKTIVITETSPARATE BORGERE

Kommunen skal tage stilling til, om der er tale om en jobparat eller en aktivitetsparat borger. Det skal kommunen, fordi der i loven er forskellige krav til en jobparat og en aktivitetsparat borger. Lovgivningen indeholder særlige hensyn til den aktivitetsparate borger, hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion.

For at sanktionere en aktivitetsparat borger, er det en betingelse efter § 13, stk. 8, i LAS, at kommunen har vurderet, om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at den aktivitetsparate borger ikke skal stå til rådighed.

Lovboks: § 13 Andre forhold

...

Stk. 8. Ønsker ansøgeren at modtage eller modtager ansøgeren hjælp som aktivitetsparat, skal kommunen vurdere, om der i det enkelte tilfælde foreligger andre forhold end de rimelige grunde, som kan indgå i vurderingen efter stk. 7 og regler fastsat i medfør af stk. 15, der kan begrunde, at den pågældende ikke har pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder, herunder vurdere, om en sanktion vil fremme personens rådighed. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse for ansøgerens eller modtagerens ægtefælle.

... Lovboks slut.

Hvis der foreligger andre forhold end de rimelige grunde, skal kommunen ikke sanktionere den aktivitetsparate borger for udeblivelse fra fx tilbud m.v. eller job samtale m.v. efter LAS §§ 36 - 37.

Det er endvidere en betingelse, at kommunen konkret vurderer, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed. Hvis en sanktion vurderes ikke at ville fremme rådigheden, skal kommunen ikke sanktionere den aktivitetsparate borger.

Som det fremgår af tabel 2.4, har kommunerne i 90 sager forholdt sig til, om der er tale om en jobparat eller aktivitetsparat borger. I seks sager har kommunerne ikke forholdt sig til, om der er tale om en jobparat eller aktivitetsparat borger.

TABEL 2.4: HAR KOMMUNERNE FORHOLDT SIG TIL, OM DER ER TALE OM EN JOBPARAT ELLER EN AKTIVITETSPARAT BORGER?

	Antal
Ja	90
Nej	6
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

I alle de seks sager, hvor kommunerne ikke har forholdt sig til, om der er tale om en jobparat eller aktivitetsparat borger, har det betydning for afgørelsen.

Fælles for de 6 sager er, at kommunerne ikke i nogen af sagerne har forholdt sig til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at den aktivitetsparate borger ikke skal stå til rådighed, herunder om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.

Vi ville derfor ændre alle seks sager, fordi det er en betingelse for at kunne sanktionere en aktivitetsparat borger, at kommunen har vurderet, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan begrunde, at den aktivitetsparate borger ikke skal stå til rådighed, herunder om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor det har betydning for afgørelsen, at kommunen ikke har forholdt sig til, om det er en jobparat eller aktivitetsparat borger.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR DET HAR HAFT BETYDNING FOR AFGØRELSEN, AT KOMMUNEN IKKE HAR FORHOLDT SIG TIL, OM BORGEREN ER JOBPARAT ELLER AKTIVITETSPARAT

I en sag udebliver en aktivitetsparat borger fra sit tilbud. Borgeren oplyser, at udeblivelsen skyldes, at han har overset datoen, og at der sker meget i hans liv. Kommunen vurderer, at dette ikke er en rimelig grund. Kommunen vurderer dog ikke andre forhold, herunder om sanktionen vil fremme borgerens rådighed.

Vi ville have ændret denne sag, fordi kommunen ikke har forholdt sig til, om der er andre forhold, herunder om sanktionen fremme den aktivitetsparat borgers rådighed. Infoboks slut.

Det bliver således afgørende for afgørelsens rigtighed, om kommunen har forholdt sig til, om det er en jobparat eller en aktivitetsparat borger, som kommunen skal træffe afgørelse om sanktion over for.

På denne baggrund anbefaler Ankestyrelsen:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

Kommunen skal altid forholde sig til, om der er tale om en aktivitetsparat eller jobparat borger, så kommunen er klar over, hvilke betingelser der skal være opfyldt, og hvilke vurderinger der skal være foretaget for at kunne sanktionere den pågældende borger. Infoboks slut.

ANDRE FORHOLD

Som ovenfor nævnt skal kommunen for aktivitetsparate borgere vurdere, om der foreligger andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at den aktivitetsparate borger ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse. Det fremgår af § 13, stk. 8. Hvis det er tilfældet, skal kommunen ikke sanktionere borgeren.

Kommunen skal se på borgerens samlede situation, herunder om personen har helbreds- eller misbrugsproblemer, er hjemløs med videre.

Kommunen skal ved vurderingen af, om der er andre forhold, også inddrage de oplysninger, der er indgået i vurderingen af, at borger er visiteret som aktivitetsparat.

Infoboks: PRINCIPMEDDELELSE 13-22

Kommunen skal ved vurderingen af, om der er andre forhold, også inddrage de oplysninger, der er indgået i vurderingen af, at borger er visiteret som aktivitetsparat. Infoboks slut.

I 54 af de gennemgåede sager har kommunerne vurderet, at borgeren er aktivitetsparat. I nedenstående tabel 2.5 fremgår det, at kommunerne i 42 af de sager, som omhandler aktivitetsparate, har vurderet, om der foreligger andre forhold end de rimelige grunde, som kan indgå i vurderingen af, om den aktivitetsparate borger skal stå til rådighed. I de resterende 12 sager om aktivitetsparate borgere har kommunerne ikke vurderet, om der foreligger andre forhold end de rimelige grunde, som kan begrunde, at den aktivitetsparate borger ikke skal stå til rådighed. Der er i de 12 sager både eksempler på sager om udeblivelse efter § 36 og § 37.

Før en aktivitetsparat borger kan sanktioneres, skal kommunen foretage en udvidet vurdering. Kommunen skal også vurdere, om der er andre forhold ved den aktivitetsparate borger end de rimelige grunde, der gælder for jobparate og uddannelsesparate borgere, der kan føre til, at den aktivitetsparate borger alligevel ikke skal have en sanktion.

TABEL 2.5: HAR KOMMUNERNE VURDERET, OM DER FORELIGGER ANDRE FORHOLD END DE RIMELIGE GRUNDE, SOM KAN INDGÅ I VURDERINGEN AF, OM DEN AKTIVITETSPARATE BORGER SKAL STÅ TIL RÅDIGHED?

	Antal
Ja	42
Nej	12
I alt	54

Note: Tabellen er baseret på de 54 sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat.

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

Blandt de 42 sager, hvor kommunerne har vurderet, om der foreligger andre forhold end de rimelige grunde, som kan indgå i vurderingen af, om den aktivitetsparate borger skal stå til rådighed, ser vi flere eksempler på, at kommunerne alene foretager denne vurdering i et journalnotat. Kommunerne skriver således ikke vurderingen, herunder begrundelsen for vurderingen, i afgørelsen til borgeren. Vi kommer nærmere ind på dette i kapitel 4 om forvaltningsretlige regler.

I boksen nedenfor giver vi eksempel på en sag hvor kommunen har vurderet, om der foreligger andre forhold end de rimelige grunde.

Infoboks: EKSEMPLER PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN HAR VURDERET, OM DER FORELIGGER ANDRE FORHOLD END DE RIMELIGE GRUNDE

I en sag udebliver en aktivitetsparat borger fra sit tilbud. Borgeren oplyser, at årsagen til udeblivelsen er, at hun havde glemt, at praktikstedet havde åbent. Kommunen vurderer, at dette

ikke er en rimelig grund. Kommunen vurderer også, at der ikke foreligger andre forhold end de rimelige grunde. Kommunen har inddraget borgerens helbredsmæssige og sociale oplysninger. Kommunen vurderer på den baggrund, at udeblivelsen fra tilbud skyldes andre forhold end dem, som borgeren er visiteret aktivitetsparat på baggrund af. Kommunen har således inddraget de oplysninger, som er indgået i vurderingen af, at visiteret aktivitetsparat. Infoboks slut.

I de sager, hvor kommunerne *ikke* har vurderet, om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan begrunde, at den aktivitetsparate borger ikke skal stå til rådighed, forholder kommunerne sig alene til de oplysninger i sagen, som borgeren angiver som årsag til udeblivelsen. Kommunerne vurderer således ikke, om der er andre forhold, herunder de forhold som borgeren er visiteret aktivitetsparat på baggrund af, som kan føre til, at den aktivitetsparate borger ikke skal stå til rådighed.

Kommunerne forholder sig i disse sager således alene til, om borgerens årsag til udeblivelsen udgør en rimelig grund. Kommunerne inddrager i disse sager ikke de oplysninger, der er i sagerne om borgerens situation og udfordringer fx om fysiske og psykiske udfordringer, misbrugsproblemer eller hjemløshed. Borgeren er visiteret aktivitetsparat på baggrund af disse oplysninger, og kommunen har derfor viden om disse forhold og skal inddrage dem i sagsbehandlingen uden, at borgeren har gjort dem gældende.

I eksemplet nedenfor har kommunen ikke vurderet, om der foreligger andre forhold end de rimelige grunde:

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN IKKE HAR VURDERET, OM DER FORELIGGER ANDRE FORHOLD END DE RIMELIGE GRUNDE

I en sag udebliver en aktivitetsparat borger fra en jobsamtale. Borgeren oplyser, at han stadig ikke har hverken telefon eller anden mulighed for at gøre sig bekendt med møder eller andet, medmindre han går på biblioteket hver mandag. Borgeren oplyser også, at han heller ikke har mulighed for at køre til og fra kommunen, da han ikke har råd hertil. Kommunen vurderer, at dette ikke er en rimelig grund. Kommunen vurderer dog ikke, om der er andre forhold, som gør, at borgeren ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse og dermed ikke skal sanktioneres, herunder om sanktionen fremmer borgerens rådighed. Infoboks slut.

Det er afgørende for afgørelsens rigtighed, at kommunen forholder sig til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan begrunde, at en aktivitetsparat borger ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse.

Ankestyrelsen kommer med følgende anbefaling på baggrund af sagsgennemgangen:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at borgeren ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse og derfor ikke skal sanktioneres. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold. Infoboks slut.

VURDERING AF OM SANKTIONEN FREMMER DEN AKTIVITETSPARATE BORGERS RÅDIGHED

I de 54 sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat, skal kommunerne også vurdere, om sanktionen vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed. Hvis sanktionen ikke fremmer borgers rådighed, skal kommunen ikke sanktionere borgeren.

På baggrund af den konkrete vurdering kan kommunen komme frem til, at en sanktion ikke vil fremme borgers rådighed, men tværtimod vil skubbe borgeren længere væk fra arbejdsmarkedet. Kommunen skal i den forbindelse vurdere, om borgeren vil være i stand til at reagere på en økonomisk sanktion og på skriftlige henvendelser fra kommunen. Kommunen kan fx vurdere, at en udsat borger, som har en lang ledighedsperiode bag sig, og som nu deltager i virksomhedspraktik, ikke skal have en sanktion ved udeblivelse en enkelt dag.

Omvendt vil kommunen efter en konkret vurdering kunne komme frem til, at en sanktion kan fremme rådigheden, hvis den medvirker til at sikre, at personen gør sig bekendt med post fra kommunen og møder til jobsamtaler i jobcenteret, at hvis personen har brug for en håndholdt indsats fra kommunen for at komme tættere på arbejdsmarkedet, og at den aktivitetsparate ofte udebliver uden en rimelig grund.

Lovboks: § 13 FREMME AF AKTIVITETSPARAT BORGERS RÅDIGHED

...

Stk. 8. Ønsker ansøgeren at modtage, eller modtager ansøgeren hjælp som aktivitetsparat, skal kommunen vurdere, om der i det enkelte tilfælde foreligger andre forhold end de rimelige grunde, som kan indgå i vurderingen efter stk. 7, og regler fastsat i medfør af stk. 15, der kan begrunde, at den pågældende ikke har pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder, herunder vurdere, om en sanktion vil fremme personens rådighed. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse for ansøgerens eller modtagerens ægtefælle.

... Lovboks slut.

Som det fremgår af tabel 2.6, har kommunerne i 44 sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat, forholdt sig til, om sanktionen vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed. I 10 sager har kommunerne ikke forholdt sig til, om sanktionen vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.

TABEL 2.6: HAR KOMMUNERNE FORHOLDT SIG TIL, OM SANKTIONEN VIL FREMME DEN AKTIVITETSPARATE BORGERS RÅDIGHED?

	Antal
Ja	44
Nej	10
I alt	54

Note: Tabellen er baseret på de 54 sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat.

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

I alle 10 sager, hvor kommunerne ikke har forholdt sig til, om sanktionen vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed, ville afgørelsen blive ændret, hvis det var en klagesag i Ankestyrelsen. Det vil den, da det er en betingelse for at kunne sanktionere en aktivitetsparat borger, at kommunen har forholdt sig til, om en sanktion vil fremme rådigheden. Der er både eksempler på, at sagerne handler om udeblivelse efter § 36 og § 37.

I boksen nedenfor giver vi en række eksempler på sager, hvor kommunerne har forholdt sig til, om sanktionen vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed:

Infoboks: EKSEMPLER PÅ SAGER HVOR KOMMUNERNE HAR FORHOLDT SIG TIL, OM SANKTIONEN VIL FREMME RÅDIGHEDEN HOS BORGEREN

Sikre kontakt med jobcenteret

I en sag vurderer kommunen, at sanktion vurderes at være den eneste mulighed for, at jobcenteret kan få kontakt med borgeren. Det vurderes ligeledes, at det vil fremme rådigheden og skærpe opmærksomheden over for borgeren, at der er konsekvenser ved manglende fremmøde eller kontakt og ved udeblivelser.

I en anden sag vurderer kommunen, at sanktionen er med til at fremme pågældendes rådighed, da borgeren tit udebliver, ikke står til rådighed og ikke medvirker i egen sag. Sagen bærer i det hele taget præg af manglende medvirken og for at sikre, at borgeren fremover medvirker aktivt i de lovpligtige jobsamtaler i jobcenteret, vurderer kommunen, at sanktionen fremmer borgerens rådighed.

Udebliver ofte uden en rimelig grund

I en tredje sag vurderer kommunen, at en sanktion vil være rådighedsfremmende. Der lægges bl.a. vægt på, at borgeren ikke er fremmødt i sit tilbud eller i jobcenteret med undtagelse af en enkelt dag, hvor borgeren møder op i jobcenteret, da hans samlever har en aftale. Formålet med tilbuddet er at yde borgeren støtte og vejledning ift. de udfordringer, han oplever - såvel helbredsmæssigt som socialt - samt at understøtte et stabilt fremmøde ved øvrige igangværende behandlingsmæssige og sociale indsatser.

Sikre hjælp til udfordringer

I en fjerde sag vurderer kommunen, at borgeren har andre problemer end ledighed, og det vurderes derfor relevant, at der løbende bliver fulgt op på borgerens situation og justeres på borgerens indsatser, således at han kommer tættere på en afklaring af sine beskæftigelsesmuligheder fremadrettet. Det vurderes derfor, at borgeren har et særligt behov for tæt kontakt med jobcenteret, og at det vil fremme hans rådighed, at han samarbejder med jobcenteret om en plan for at kunne indtræde på arbejdsmarkedet.

Effekten af sanktioner

I en femte sag vurderer kommunen, at borgerens rådighed fremmes ved sanktion, da sanktionen vil motivere borgeren til at undlade en lignende adfærd fremover. Kommunen vurderer, at en økonomisk konsekvens som følge af udeblivelser vil fremme borgerens motivation og stabilitet, og at dette vil forbedre borgerens mulighed for fremtidig varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Kommunen lægger vægt på, at det er vigtigt, at borgeren møder op til de lovpligtige samtaler, som jobcenteret indkalder ham til, for at der kan blive fulgt op på borgerens situation og justeret på borgerens indsatser, således at borgeren kommer tættere på en afklaring vedrørende sine beskæftigelsesmuligheder. Kommunen vurderer, at sanktionen vil medvirke til, at

borgeren fremadrettet sørger for at være tilgængelig for samtaler med kommunen. Sanktionen vil således bidrage til at øge borgerens stabilitet i forhold til overholdelse af aftaler. Infoboks slut.

Vi giver også et eksempel på en sag, hvor en kommune ikke har forholdt sig til, om sanktionen vil fremme rådigheden hos den aktivitetsparate borger.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN IKKE HAR FORHOLDT SIG TIL, OM SANKTIONEN VIL FREMME RÅDIGHEDEN HOS BORGEREN

I en sag har kommunen vurderet, at der ikke foreligger andre forhold end de rimelige grunde, men kommunen forholder sig ikke til, om en sanktion vil fremme borgerens rådighed. Infoboks slut.

I alle de øvrige sager, hvor kommunerne ikke har forholdt sig til, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed, kan vi på baggrunde af sagens oplysninger ikke konstatere årsagen til, at kommunerne ikke har foretaget den vurdering, som er en betingelse for at kunne sanktionere den aktivitetsparate borger.

Det er afgørende for afgørelsens rigtighed, at kommunen forholder sig til, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.

I forhold til vurderingen af, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgers rådighed, kommer Ankestyrelsen på baggrund af sags gennemgangen med følgende anbefaling:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen altid tage stilling til, om en sanktion vil fremme den aktivitetsparate borgerens rådighed. Kommunen skal foretage vurderingen på baggrund af de samlede oplysninger i sagen om borgerens forhold og begrunde i afgørelsen, hvad der er lagt vægt på. Infoboks slut.

Muligheder for at komme i personlig kontakt med den aktivitetsparate borger

For at sanktionere en aktivitetsparat borger, skal kommunen forud for en afgørelse om sanktion have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med personen med henblik på en vurdering af, om der forelå en rimelig grund til udeblivelsen m.v.

Lovboks: § 35 Personlig kontakt

...

Stk. 7. Forud for fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen efter §§ 36-40 a til en aktivitetsparat modtager af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp skal kommunen have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med personen med henblik på en vurdering af, om der forelå en rimelig

grund til udeblivelsen m.v. Har kommunen vanskeligt ved at opnå personlig kontakt med personen, kan kommunen etablere kontakt til personen via f.eks. en mentor eller et tilbudssted m.v., som personen allerede er i forbindelse med, således at kommunen kan tilvejebringe oplysninger med henblik på en vurdering af, om personen havde en rimelig grund til udeblivelsen m.v. Kontakt kan ligeledes etableres via et familiemedlem, en partsrepræsentant, en værge eller en anden kontaktperson, forudsat at personen eller familiemedlemmet m.v. på forhånd har givet samtykke hertil.

... Lovboks slut.

I de 54 sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat, har vi set på, om kommunerne har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren med henblik på en vurdering af, om der forelå en rimelig grund til udeblivelsen.

Som det fremgår af tabel 2.7, har kommunerne i 52 sager udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. I to sager har kommunerne ikke udtømt alle muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren.

TABEL 2.7: HAR KOMMUNERNE UDTØMT ALLE RIMELIGE MULIGHEDER FOR AT KOMME I PERSONLIG KONTAKT MED BORGEREN MED HENBLIK PÅ EN VURDERING AF, OM DER FORELÅ EN RIMELIG GRUND TIL UDEBLIVELSEN?

	Antal
Ja	52
Nej	2
I alt	54

Note: Tabellen er baseret på de 54 sager, hvor kommunen har vurderet, at borgeren er aktivitetsparat.

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN HAR UDTØMT ALLE RIMELIGE MULIGHEDER FOR PERSONLIG KONTAKT TIL BORGEREN

I en sag udebliver en aktivitetsparat borger fra en jobsamtale. Kommunen har sendt et parts-høringsbrev til borgeren, som borgeren ikke reagerer på. Kommunen har gentagne gange forsøgt at ringe til borgeren og indtalt besked på borgerens telefonsvarer. Der er desuden sket henvendelse på borgerens adresse, uden at det er lykkedes at træffe borgeren. Infoboks slut.

I boksen nedenfor fremgår de to sager, hvor kommunerne ikke har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. Fælles for de to sager er, at kommunerne er bekendt med borgerens bopælsadresse, men at kommunerne ikke har forsøgt at opnå personlig kontakt med borgeren på dennes bopælsadresse.

Infoboks: EKSEMPLER PÅ SAGER HVOR KOMMUNEN IKKE HAR UDTØMT ALLE RIMELIGE MULIGHEDER FOR PERSONLIG KONTAKT TIL BORGEREN

I den ene sag udebliver en aktivitetsparat borger fra jobsamtale. Kommunen har i den efterfølgende uge forsøgt at komme i kontakt med borgeren ved telefonopkald, lagt besked på telefonsvaren og sendt e-mail og brev til borgerens e-boks. Kommunen har ikke forsøgt at opnå personlig kontakt på borgerens bopælsadresse.

I den anden sag udebliver en aktivitetsparat borger også fra en jobsamtale. Kommunen sender partshøringsbrev samme dag og forsøger flere gange at komme i kontakt med borgeren ved telefonopkald. Kommunen har efterfølgende kontakt med vejleder fra aktiveringscenteret, som oplyser, at borgeren også er udeblevet fra sit tilbud, og at de derfor ikke har haft kontakt med borgeren. Kommunen har ikke forsøgt at opnå personlig kontakt på borgerens bopælsadresse. Infoboks slut.

Kommunen skal forsøge at få personlig kontakt med borgeren, hvis borgeren ikke reagerer på kommunens skriftlige partshøring. Det beror på en konkret vurdering af oplysningerne i den enkelte borgers sag, hvilke og hvor mange forsøg på personlig kontakt kommunen skal gøre. Det er som udgangspunkt ikke tilstrækkeligt, at kommunen kun forsøger at få personlig kontakt ved opringninger til borgerens private telefonnummer, og/eller skriver til borgerens private e-mail, hvis der er andre rimelige muligheder for at opnå kontakt. Det kan f.eks. være via borgerens mentor, på borgerens bopæl eller på borgerens tilbudssted. Kommunen skal notere på sagen, hvordan, hvornår og hvor mange gange kommunen har forsøgt at komme i personlig kontakt med borgeren inden afgørelsen om sanktion.

Infoboks: PRINCIPMEDDELELSE 39-15

Det er ikke en betingelse, at kommunen rent faktisk opnår kontakt med borgeren. Det beror på en konkret vurdering af oplysningerne i den enkelte borgers sag, hvilke og hvor mange forsøg på personlig kontakt kommunen skal gøre, før kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at få personlig kontakt med borgeren. Infoboks slut.

Det er således afgørende for afgørelsens rigtighed, at kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med den aktivitetsparate borger og har noteret det i sagen. Det er ikke afgørende, om kontakten rent faktisk opnås.

Ankestyrelsen anbefaler på baggrund af sagsgennemgangen:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

Hvis kommunen skal træffe afgørelse om sanktion efter §§ 36 - 37 over for en aktivitetsparat borger, skal kommunen have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. Dette skal fremgå af sagen.

Hvis kommunen er bekendt med borgerens bopælsadresse, skal kommunen som hovedregel forsøge at opnå personlig kontakt med borgeren på dennes bopæl, hvis der ikke kan opnås kontakt på anden måde. Infoboks slut.

Inddragelse af alle relevante forhold i sagen

Vi har også undersøgt, om kommunerne har inddraget alle relevante forhold i deres vurdering af at sanktionere borgeren. Det gælder både de jobparate og aktivitetsparate borgere. Relevante forhold kan for eksempel være, hvorfor borgeren er udeblevet, hvorfor borgeren er visiteret aktivitetsparat og om kommunen har foretaget de nødvendige vurderinger, der gælder for aktivitetsparate borgere.

Som det fremgår af totalen i nedenstående tabel 2.8, er der i 77 sager inddraget alle de relevante forhold. I 19 sager er der ikke inddraget alle relevante forhold.

Af de 19 sager, hvor kommunerne ikke har inddraget alle relevante forhold, omhandler 17 af dem aktivitetsparate borgere, mens to sager omhandler jobparate borgere. Se tabel 2.8.

TABEL 2.8: HAR KOMMUNERNE INDDRAGET ALLE RELEVANTE FORHOLD SET I FORHOLD TIL, OM BORGEREN ER AKTIVITETSPARAT ELLER JOBPARAT

	Aktivitetsparat, der modtager kontanthjælp, § 6, nr. 3	Jobparat, der modtager kontanthjælp, 6, nr. 2	I alt
Ja	37	40	77
Nej	17	2	19
I alt	54	42	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor kommunen har inddraget alle relevante forhold:

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN HAR INDDRAGET ALLE RELEVANTE FORHOLD

I en sag har kommunen forholdt sig til, om borgerens oplysning om, at borgeren ikke har set indkaldelsen til samtalen, var en rimelig grund til, at borgeren ikke skulle opfylde sin rådighedsforpligtelse. Kommunen har på baggrund af de øvrige oplysninger i sagen om borgerens udfordringer forholdt sig til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan begrunde, at borgeren ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse, herunder om en sanktion vil fremme rådigheden. Infoboks slut.

Fælles for de 19 sager, hvor kommunerne ikke har inddraget alle relevante forhold, er, at kommunerne enten ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt eller ikke har forholdt sig til oplysninger i sagen, som var relevante i forhold til kommunernes vurdering af:

- om borgeren havde en rimelig grund til ikke at opfylde sin rådighedsforpligtelse,

- om der var andre forhold end de rimelige grunde til, at en aktivitetsparat borger ikke skulle opfylde sin rådighedsforpligtelse, herunder
- om en sanktion ville fremme den aktivitetsparate borgers rådighed.

Nedenfor er et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke har inddraget alle relevante forhold:

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN IKKE HAR INDDRAGET ALLE RELEVANTE FORHOLD

I en sag udebliver en aktivitetsparat borger fra en jobsamtale. Borgeren genopretter kontakten til kommunen senere samme dag, hvor borgeren oplyser, at han er syg. Kommunen vurderer, at borgeren er udeblevet uden rimelig grund. Kommunen har ikke forholdt sig til borgerens oplysning om sygdom. Kommunen ses ikke at have spurgt nærmere ind til borgerens sygdom og har derfor ikke forsøgt at oplyse sagen i forhold hertil. Kommunen har i øvrigt ikke inddraget det forhold, at borgeren er aktivitetsparat, da kommunen ikke har vurderet, om der foreligger andre forhold, herunder om sanktionen fremmer rådigheden. Infoboks slut.

OPGØRELSE AF FRADRAG

Kommunen har mulighed for at opgøre fradrag i eller nedsættelse af hjælpen som en samlet månedlig opgørelse. I vores gennemgang af de 96 sager har vi set på, om kommunerne har gjort brug af muligheden for at opgøre fradrag i eller nedsættelse af hjælpen som en samlet opgørelse for en måned. I nedenstående tabel 2.9 ser vi, at kommunerne i ni sager har opgjort fradrag og/eller nedsættelse af hjælpen som en samlet opgørelse for en måned. Det har de ikke i de resterende 87 sager.

TABEL 2.9: HAR KOMMUNERNE OPGJORT FRADRAG OG/ELLER NEDSÆTTELSE AF HJÆLPEN SOM EN SAMLET OPGØRELSE FOR EN MÅNED?

	Antal
Ja	9
Nej	87
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

Hvis kommunen vælger at opgøre fradrag i eller nedsættelse af hjælpen som en samlet månedlig opgørelse, skal partshøring foretages i forbindelse med den samlede månedlige opgørelse.

I seks af de ni sager, hvor kommunerne har opgjort fradrag i eller nedsættelse af hjælpen som en samlet opgørelse for en måned, har kommunen partshørt borgeren.

Nedenfor er et eksempel på en sag, hvor en kommune ikke har opgjort fradrag og/eller nedsættelse af hjælpen som en samlet opgørelse for en måned korrekt:



Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN IKKE HAR OPGJORT FRADRAG OG/ELLER NEDSÆTTELSE AF HJÆLPEN SOM EN SAMLET OPGØRELSE FOR EN MÅNED KORREKT

I en sag har kommunen opgjort borgerens udeblivelser fra tilbud for en tre måneders periode. Der er alene hjemmel i aktivlovens § 35, stk. 3, til at opgøre udeblivelserne ved en samlet opgørelse for en måned og ikke for tre måneder. Infoboks slut.

Kapitel 3: Kommunernes vejledning af borgeren

I dette kapitel beskriver vi, om kommunerne i de gennemgåede sager har overholdt kravene om vejledning af borgeren. Vi ser på:

- om kommunerne har vejledt borgeren korrekt efter reglerne om vejledning, jf. LAS § 35.
- hvad årsagerne er til, at nogle borgere ikke er vejledt korrekt.

I kapitlet beskriver vi følgende hovedpointer:

INFOBOKS: HOVEDPINTER

- Vi ser flere eksempler på, at kommunen forud for en afgørelse om sanktion har vejledt borgeren i overensstemmelse med reglerne. Vi ser dog også eksempler på, at kommunen ikke forud for en afgørelse om sanktion har vejledt borgeren i overensstemmelse med reglerne. Vi ville ændre alle de sager, hvor borgeren ikke er vejledt korrekt, hvis det var klagesager i Ankestyrelsen.
- I de sager, hvor kommunen ikke har vejledt borgeren korrekt, er årsagen til den mangelfulde vejledning fordelt mellem, 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.
- Der er eksempler på sager, hvor vi ville ændre eller ophæve kommunens afgørelse alene som følge af den mangelfulde vejledning. Der er altså sager, hvor de materielle betingelser er opfyldt, og hvor ændringen alene skyldes kommunens mangelfulde vejledning.
- Der er også enkelte eksempler på sager, hvor der ikke er dokumentation for, at borgeren er vejledt. I de sager har vi været nødt til at vurdere, at borgeren på det foreliggende grundlag ikke var vejledt.
- Der er også eksempler på sager, hvor kommunen efter det for Ankestyrelsen foreliggende grundlag ikke har genvejledt borgeren efter et halvt år. Infoboks slut.

På baggrund af sagsgennemgangen, kommer vi frem til følgende anbefalinger til kommunerne med henblik på, at kommunerne opfylder lov og praksis på området:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at det af sagens oplysninger fremgår, om der er tale om den første vejledning eller genvejledningen efter et halvt år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren senest ved første jobsamtale får gennemgået og drøftet vejledningen om rettigheder og pligter, og at borgeren senest ved første jobsamtale får udleveret vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal desuden sikre, at borgeren umiddelbart efter første jobsamtale får tilsendt vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal kunne dokumentere den vejledning, som borgeren har fået ved første jobsamtale.
- Kommunen skal sikre, at borgeren genvejledes hvert halve år, således at vejledningen om rettigheder og pligter gennemgås med borgeren og gøres tilgængelig for borgeren.

Kommunen skal sikre, at vejledningen gennemgås hyppigere, hvis borgeren har behov for det eller anmoder om det. Kommunen skal dokumentere den vejledning, som borgeren har fået.

- Kommunen skal sikre, at der i sagen er dokumentation for, at vejledningen er gennemgået med borgeren og gjort tilgængelig for borger hvert halve år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren er vejledt forud for udeblivelsen, som kommunen sanktionerer for. Infoboks slut.

VURDERING AF VEJLEDNINGSPLIGTEN

I gennemgangen af de 96 sager om sanktioner har vi foretaget en vurdering af, om kommunerne har vejledt borgeren i overensstemmelse med vejledningspligten i LAS § 35, eller om vi ville have ændret eller hjemvist afgørelsen på grund af mangelfuld vejledning, hvis Ankestyrelsen behandlede sagen som en klagesag.

Vi har vurderet, om vejledningspligten er overholdt, fordi det er en betingelse for at kunne sanktionere en borger efter §§ 36 - 37, at borgeren er vejledt i overensstemmelse med § 35 om alle rettigheder og pligter i forhold til rådighed og sanktioner forbundet med hjælpen.

Før lovændringen pr. 1. januar 2020 skulle kommunen vejlede borgeren om rådighed og sanktion i forbindelse med hver indkaldelse til samtale eller ved hver afgivelse af tilbud. Det blev ved lovændringen pr. 1. januar 2020 besluttet at forenkle tilrettelæggelsen af kommunernes vejledningsindsats både i forhold til indhold og omfang.

De nye regler fremgår af nedenstående boks:

Lovboks: VEJLEDNING EFTER AKTIVLOVEN § 35

§ 35. Har kommunen ikke vejledt en person, jf. 2. og 3. pkt., inden indkaldelsen til den første jobsamtale efter anmodning om hjælp, kan kommunen, når den indkalder personen til den første jobsamtale, vejlede personen skriftligt om, at personen skal møde til jobsamtalen, og at hvis personen udebliver uden rimelig grund fra jobsamtalen, vil personen blive sanktioneret med en sanktionssats for hver dag, personen udebliver. Fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen efter §§ 36-40 a er i øvrigt betinget af, at kommunen vejleder ansøgeren eller modtageren af hjælp om alle rettigheder og pligter i forhold til rådighed og sanktioner forbundet med hjælpen. Kommunen skal

- 1) Senest ved første jobsamtale drøfte og gennemgå vejledningen med personen på en måde, der tager hensyn til den pågældendes situation, herunder at vejledningen er givet under hensyn til personens forudsætninger,
- 2) Senest ved første jobsamtale sikre, at vejledningen udleveres skriftligt til personen, og at vejledningen umiddelbart herefter sendes til personen,
- 3) Sikre, at vejledningen gennemgås og gøres tilgængelig for personen hvert halve år, og
- 4) Sikre, at vejledningen gennemgås hyppigere, hvis
 - a) Kommunen konkret vurderer, at personen har behov for det, eller
 - b) Personen anmoder kommunen om vejledning.... lovboks slut.

Hvis borgeren ikke er vejledt korrekt om sine rettigheder og pligter efter § 35, kan kommunen således ikke sanktionere borgeren efter §§ 36 - 37.

VEJLEDNING I FØRSTE INDKALDELSBREV

Hvis kommunen ikke har vejledt borgeren i overensstemmelse med § 35 inden indkaldelse til den første jobsamtale, kan kommunen vejlede borgeren skriftligt om, at borgeren skal møde til jobsamtalen. Kommunen skal også her vejlede borgeren om, at borgeren vil blive sanktioneret med en sanktionsats hver dag, hvis borgeren udebliver fra jobsamtalen uden rimelig grund.

Vi har ved gennemgangen af sagerne set på, om kommunerne har vejledt borgeren i indkaldelsesbrevet til første jobsamtale om, at kommunen kan sanktionere borgeren med en sanktionsats for hver dag, personen udebliver, hvis borgeren uden rimelig grund udebliver fra samtalen. I én sag har kommunen vejledt borgeren i indkaldelsesbrevet til første jobsamtale om muligheden for sanktionering. I 95 sager er der ifølge oplysningerne i sagerne ikke tale om indkaldelse til første jobsamtale. I disse sager har det derfor ikke været relevant at undersøge, om borgeren er vejledt korrekt i forbindelse med første jobsamtale.

I nedenstående boks fremgår den ene sag, hvor borgeren ifølge sagens oplysninger alene er vejledt i indkaldelsesbrevet, og hvor vejledningen er utilstrækkelig:

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR BORGEREN ALENE ER VEJLEDT I INDKALDELSBREVET, OG HVOR VEJLEDNINGEN ER UTILSTRÆKKELIG

I en sag, hvor en borger udebliver fra en jobsamtale, er der i sagen ikke dokumentation for, at borgeren er korrekt vejledt. Der er ikke dokumentation for, at borgeren er blevet vejledt ved første samtale eller genvejledt korrekt. Kommunen har vejledt borgeren i indkaldelsesbrevet, dog opfylder vejledningen ikke kravene til skriftlig vejledning til første samtale. Vi ville derfor ændre afgørelsen. Infoboks slut.

VEJLEDNING EFTER § 35

Som ovenfor nævnt har vi i de 96 sager set på, om borgeren er vejledt korrekt efter LAS § 35. Vi vurderer, at borgeren i 77 af sagerne er vejledt korrekt, mens borgeren i 19 af sagerne ikke er vejledt korrekt. Se nedenstående tabel 3.10.

TABEL 3.10: ER BORGEREN VEJLEDT KORREKT EFTER LAS § 35?

	Antal
Ja	77
Nej	19
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

Vi har i nogle sager lagt til grund, at der er tale om en genvejledning. Det har vi alene gjort i de tilfælde, hvor det tidsmæssige perspektiv i sagen indikerer, at der er tale om genvejledning, hvor vejledningen ikke skal udleveres.

I nedenstående boks fremgår et eksempel på en sag, hvor borgeren er vejledt korrekt ved første jobsamtale:

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR BORGEREN ER VEJLEDT KORREKT VED FØRSTE SAMTALE

I en sag er borgeren vejledt ved en personlig jobsamtale. Det fremgår af sagens oplysninger, at vejledningen er gennemgået mundtligt, udleveret samt sendt efter samtalen. Infoboks slut.

Forskellige eksempler på mangelfuld vejledning af borger

Vi har i de 19 sager, hvor borgeren ikke er vejledt korrekt, set på, hvad det er, der gør vejledningen af borgeren ikke er korrekt. I de sager, hvor kommunerne ikke har vejledt borgeren korrekt, er årsagen til den mangelfulde vejledning særligt, at vejledningen ikke er gennemgået og drøftet med borgeren, og at vejledningen ikke er udleveret. Der er kun en enkelt sag, hvor vejledningen ikke er sendt efterfølgende. Blandt de 19 sager er der også sager, hvor borgeren ikke er genvejledt korrekt.

I alle de 19 sager, hvor borgeren ikke er vejledt korrekt, har Ankestyrelsen vurderet, at sagen ville blive ændret, hvis det var en klagesag. Det har vi, fordi det er en betingelse for at kunne sanktionere efter §§ 36 - 37, at borgeren er vejledt i overensstemmelse med § 35.

Som vi beskrev i kapitel 2, er det Ankestyrelsens vurdering, at 12 sager ville blive omgjort af Ankestyrelsen alene fordi, at borgeren ikke er vejledt korrekt. Det betyder, at hvis kommunerne havde vejledt borgeren i overensstemmelse med § 35, ville vi have været enige med kommunerne i, at borgeren kunne sanktioneres efter § 36 eller § 37, fordi alle andre betingelser for at sanktionere borgeren var opfyldt.

I boksen nedenfor giver vi eksempler på sager, hvor borgeren ikke er vejledt korrekt ved første samtale.

Infoboks: EKSEMPLER PÅ SAGER HVOR BORGEREN IKKE ER VEJLEDT KORREKT VED FØRSTE SAMTALE

I en sag fremgår det, at borgeren ved første samtale er vejledt i ret og pligt. Borgeren har desuden samme dag fået tilsendt vejledningspjece. Det fremgår dog ikke, at borgeren også har fået udleveret vejledning, hvilket er et krav ved første samtale. Der er derfor ikke foretaget korrekt vejledning.

I en anden sag fremgår det, at borgeren er blevet vejledt mundtligt og skriftligt. Der foreligger dog ikke et samtalenotat i sagen om, at borgeren har fået gennemgået og udleveret vejledning om rettigheder og pligter i forhold til rådighed og sanktioner. Der foreligger derfor ikke på det foreliggende grundlag dokumentation for, at borgeren er vejledt korrekt. Infoboks slut.

I boksen nedenfor kommer Ankestyrelsens anbefalinger på baggrund af sagsgennemgangen:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at det af sagens oplysninger fremgår, om der er tale om den første vejledning eller genvejledningen efter et halvt år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren senest ved første jobsamtale får gennemgået og drøftet vejledningen om rettigheder og pligter, og at borgeren senest ved første jobsamtale får udleveret vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal desuden sikre, at borgeren umiddelbart efter første jobsamtale får tilsendt vejledningen om rettigheder og pligter. Kommunen skal kunne dokumentere den vejledning, som borgeren har fået ved første jobsamtale. Infoboks slut.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor borgeren er vejledt korrekt ved genvejledning.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR BORGEREN ER VEJLEDT KORREKT VED GENVEJLEDNING

I en sag er borgeren genvejledt om rådighed og sanktioner ved en telefonisk jobsamtale, hvor vejledningen er gennemgået og sendt til borgeren. Infoboks slut.

I boksen nedenfor giver vi eksempler på sager, hvor borgeren ikke er vejledt korrekt ved genvejledning.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ SAGER HVOR BORGEREN IKKE ER VEJLEDT KORREKT VED GENVEJLEDNING

I en sag fremgår det, at borgeren har modtaget kontanthjælp i en årrække. Vi har lagt til grund, at borgeren tidligere er vejledt ved en førstegangsvejledning, og at der derfor er tale om en genvejledning. Det fremgår af de medsendte akter, at kommunen har sendt vejledningspjecen for jobparate til borgeren. Der foreligger dog i sagen ikke dokumentation for, at vejledningen er gennemgået med borgeren.

I en anden sag fremgår det ligeledes, at borgeren har modtaget kontanthjælp gennem en længere årrække. Der foreligger ikke dokumentation for, at vejledningen er gennemgået og gjort tilgængelig for borgeren inden for det seneste halve år forud for udeblivelsen fra en jobsamtale. Der er i sagen alene dokumentation for, at vejledningspjecen er sendt til borgeren efter jobsamtalen. Infoboks slut.

Nedenfor kommer Ankestyrelsen på baggrund af sagsgennemgangen med følgende anbefaling:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

Kommunen skal sikre, at borgeren genvejledes hvert halve år, således at vejledningen om rettigheder og pligter gennemgås med borgeren og gøres tilgængelig for borgeren. Kommunen skal sikre, at vejledningen gennemgås hyppigere, hvis borgeren har behov for det eller anmoder om det. Kommunen skal dokumentere den vejledning, som borgeren har fået. Infoboks slut.

Der er derudover også eksempler på sager, hvor kommunerne slet ikke har sendt dokumentation med i sagen for, at borgeren er vejledt i overensstemmelse med § 35. Det er således muligt, at borgeren er vejledt, men som sagen var oplyst for Ankestyrelsen, har vi måtte lægge til grund, at borgeren på det foreliggende grundlag ikke var vejledt.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke har sendt dokumentation for, at borgeren er vejledt korrekt.

Infoboks: EKSEMPLER PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN IKKE HAR SENDT DOKUMENTATION FOR, AT BORGEREN ER VEJLEDT KORREKT

I en sag fremgår der dokumentation for, at kommunen sender pjece for jobparate til en borger samme dag, som borgeren har henvendt sig for at søge om hjælp til forsørgelse. Der er ikke dokumentation for, at vejledningen er blevet gennemgået, drøftet og udleveret. Der er fremsendt dokumentation for, at vejledningen er gennemgået og udleveret ved en jobsamtale, som finder sted efterfølgende, og at vejledningen er sendt til borgeren samme dag. Dette er dog efter, at borgeren udebliver fra jobsamtale. Infoboks slut.

På baggrund af sagsgennemgangen kommer Ankestyrelsen med følgende anbefaling:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at der i sagen er dokumentation for, at vejledningen er gennemgået med borgeren og gjort tilgængelig for borger hvert halve år.
- Kommunen skal sikre, at borgeren er vejledt forud for udeblivelsen, som kommunen sanktionerer for. Infoboks slut.

Kapitel 4: Forvaltningsretlige regler

I dette kapitel beskriver vi vores vurdering af udvalgte forvaltningsretlige regler. Vi ser på:

- Om kommunen har oplyst sagen tilstrækkeligt
- Om kommunen har partshørt borgeren
- Om kommunen har truffet afgørelse i en agterskrivelse
- Om afgørelsen er begrundet fyldestgørende
- Om kommunen har inddraget ulovlige kriterier
- Om kommunen har givet klagevejledning

Vi vurderer også, hvilken betydning disse forhold har for afgørelsens gyldighed.

I kapitlet beskriver vi følgende hovedpointer:

INFOBOKS: HOVEDPUNKTER

- I samtlige sager har kommunen overholdt forvaltningslovens regler om partshøring og givet klagevejledning.
- Vi ser ikke, at kommunen inddrager ulovlige kriterier i sagsbehandlingen eller sætter skøn under regel.
- Vi ser i størstedelen af sagerne, at kommunen er god til at oplyse sagen. Vi ser dog eksempler på sager, hvor kommunen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt, inden kommunen har truffet afgørelse om at sanktionere borgeren. Det handler især om, at kommunen ikke har forholdt sig til borgerens oplysninger om sygdom.
- Vi ser også eksempler på, at kommunen ikke har begrundet afgørelsen tilstrækkeligt. I langt størstedelen af sagerne, hvor afgørelsen ikke er begrundet tilstrækkeligt, er der tale om afgørelser, som er truffet over for en aktivitetsparat borger. Årsagerne til manglefulde begrundelser er i overvejende grad, at kommunen ikke har begrundet afgørelsen 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 få eksempler på, at kommunen foretager partshøring og træffer afgørelse samlet i én agterskrivelse. I samtlige sager opfylder agterskrivelsen betingelserne for at få virkning som en gyldig afgørelse.
- Vi ser eksempler på sager, som har forvaltningsretlige mangler. I ca. halvdelen af sagerne med forvaltningsretlige mangler, har de forvaltningsretlige mangler betydning for afgørelsens rigtighed. Det handler især om mangelfuld begrundelse.
- 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 afgørelsen fyldestgørende, og/eller at kommunen ikke har henvist til alle relevante regler i afgørelsen. Infoboks slut.

På baggrund af sagsgennemgangen, kommer vi frem til følgende anbefalinger til kommunerne med henblik på, at kommunerne opfylder lov og praksis på området:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at den har alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne vurdere, om betingelserne for at kunne sanktionere borgeren er opfyldt.
- Kommunen skal undersøge, hvad årsagen er til borgerens udeblivelse og forholde sig til de oplysninger, som borgeren kommer med. Kommunen skal i den forbindelse tage stilling til, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger eller dokumentation, fx hvis borgeren oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom.
- 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. Hvis kommunen er bekendt med borgerens bopælsadresse, skal kommunen forsøge at opnå personlig kontakt med borgeren på dennes bopæl, hvis det ikke har været muligt at opnå kontakt på anden måde.
- Kommunen skal begrunde, hvorfor kommunen vurderer, at de enkelte betingelser for at kunne sanktionere borgeren er opfyldt i den konkrete sag.
- Kommunen skal altid begrunde, hvorfor der ikke er tale om en rimelig grund.
- I forhold til aktivitetsparate borgere skal kommunen begrunde, hvorfor der ikke er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren er undtaget fra rådighedsforpligtelsen, herunder om en sanktion vil fremme rådigheden. Denne vurdering og begrundelsen herfor skal fremgå af kommunens afgørelse. Infoboks slut.

SAGSOPLYSNING

I gennemgangen af de 96 sager om sanktioner har vi foretaget en vurdering af, om kommunerne har oplyst sagen tilstrækkeligt, inden der er truffet afgørelse i sagen.

Det følger af retssikkerhedslovens kapitel 3a, at kommunen har ansvaret for, at sagen er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at kommunen kan træffe afgørelse. Se nedenstående lovboks:

Lovboks: SAGSOPLYSNING

Retssikkerhedslovens kapitel 3 a

Oplysningspligt m.v.

Sagens oplysning m.v.

§ 10. Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

§ 11. Myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om

- 1) at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til, og
- 2) at lade sig undersøge hos en læge eller blive indlagt til observation og behandling som led i sagsbehandlingen.

Stk. 2. Personer, der får hjælp, har pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.

§ 11 a. Myndigheden kan efter forudgående samtykke fra den, der søger om eller får hjælp, forlange, at andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, læger, psykologer, autoriserede sundhedspersoner i øvrigt og personer, der handler på disses ansvar, arbejdsløsheds-kasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere og private, der udfører opgaver for det offentlige, giver oplysninger om den pågældende, der er nødvendige for at behandle sagen. Dette gælder også oplysninger om en persons rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom myndigheden kan indhente lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf. Myndigheden kan forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018, hvis oplysningerne ikke videregives.

Stk. 2. Myndigheden kan uden samtykke til brug for behandlingen af en enkelt sag eller til brug for generel kontrol kræve oplysninger om økonomiske forhold og ferieforhold om den, der ansøger om eller får hjælp, og dennes ægtefælle eller samlever, fra andre offentlige myndigheder samt fra arbejdsløsheds-kasser. Tilsvarende oplysninger kan indhentes om andre husstandsmedlemmer. Oplysninger kan samkøres og sammenstilles med data fra myndighedens egne, andre myndigheders og arbejdsløsheds-kassers it-systemer, når dette er nødvendigt for at kontrollere, om betingelserne for at yde hjælp er opfyldt, herunder med henblik på efterfølgende kontrol af, om der er sket fejl eller misbrug i forbindelse med ydelse af hjælp. Oplysningerne kan indhentes, selv om den person, som oplysningerne vedrører, ikke bor i den kommune, som indhenter oplysningerne.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan uden samtykke fra borgeren forlange at få nødvendige oplysninger om økonomiske forhold fra pengeinstitutter og arbejdsgivere til brug for stikprøvekontrol i sager efter lov om social pension og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. Med henblik på at kontrollere pensionistens indkomst- og formueforhold. Oplysningerne kan sammenstilles med øvrige oplysninger om økonomiske forhold, som kommunen er i besiddelse af med henblik på kontrol af, om der er sket misbrug i forbindelse med udbetaling af social pension.

Stk. 4. Adgang til oplysninger efter stk. 2, som vedrører optjente feriedage, optjent feriegodtgørelse, tidspunktet for afholdelse af ferie og udbetalinger af feriepenge, og som er registreret i feriekonto, skal ske via den elektroniske adgang, som feriekonto stiller til rådighed.

Stk. 5. Myndigheden kan få terminaladgang til de nødvendige oplysninger som nævnt i stk. 1 og 2 i indkomstregisteret, jf. § 7 i lov om et indkomstregister. I det omfang oplysningerne som nævnt i stk. 1 eller 2 findes i indkomstregisteret, skal myndigheden indhente oplysningerne herfra, jf. Dog stk. 4.

Stk. 6. Ved klage til ankestyrelsen kan samtykke til at indhente oplysninger efter § 11 a, stk. 1, indhentes ved, at borgeren i den skriftlige bekræftelse af, at en klage er modtaget, bliver gjort opmærksom på, hvilke typer af oplysninger det kan blive nødvendigt at indhente, og får en frist til eventuelt at gøre indsigelse imod dette. Tilsvarende gælder ved udbetaling danmarks behandling af sager efter lov om social pension og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. For personer med bopæl i udlandet.

§ 11 b. Hvis borgeren ikke medvirker, jf. § 11, stk. 1, nr. 1 og 2, eller ikke giver samtykke til, at myndigheden kan indhente oplysninger, jf. § 11 a, stk. 1, skal myndigheden behandle sagen om hjælp på det foreliggende grundlag, medmindre oplysninger kan indhentes uden samtykke, jf. § 11 a, stk. 2, og § 11 c.

§ 12. Myndigheden skal give borgeren skriftlig besked om

...

3) konsekvenserne, hvis borgeren ikke medvirker, jf. § 11 b,
... Lovboks slut.

Kommunen kan anmode borgeren om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for, at kommunen kan afgøre, hvilken hjælp borgeren er berettiget til.

Kommunen kan hente visse oplysninger med samtykke fra borgeren. Andre oplysninger kan indhentes uden samtykke.

Hvis borgeren ikke medvirker ved sagens oplysning eller ikke giver samtykke til, at myndigheden kan indhente oplysninger, skal myndigheden behandle sagen om hjælp på det foreliggende grundlag, medmindre oplysninger kan indhentes uden samtykke. Kommunen skal give borgeren skriftlig besked om konsekvenserne, hvis borgeren ikke medvirker.

Vi har set på, om kommunerne har oplyst sagen tilstrækkeligt inden, den traf afgørelse om sanktion. I 83 sager har kommunerne oplyst sagen tilstrækkeligt, mens kommunerne i 13 sager ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt. Se nedenstående tabel 4.11.

TABEL 4.11: HAR KOMMUNERNE OPLYST SAGERNE TILSTRÆKKELT? (KOMMUNER- NES OP-LYSNING AF SAGERNE INDEN DE TRAF AFGØRELSE)

	Antal
Ja	83
Nej	13
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor kommunen har oplyst sagen tilstrækkeligt ved at tale med borgeren i forbindelse med partshøringen.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN HAR OPLYST SAGEN TILSTRÆK- KELIGT

I en sag udebliver en aktivitetsparat borger fra en telefonisk jobsamtale. Borgeren oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom. Kommunen har oplyst sagen ved at tale med borgeren i forbindelse med partshøringen og har i den forbindelse spurgt ind til, om borgeren har været så syg, at han ikke har kunnet tale i telefon. Borgeren oplyser, at det var han ikke, men at han sov på tidspunktet for samtalen. Kommunen vurderer, at det forhold, at borgeren som følge af sygdom sov på tidspunktet for samtalen, ikke er en rimelig grund, herunder at der ikke er tale om sygdom af en sådan art og karakter, der medfører, at borgeren ikke har været i stand til at deltage i en telefonisk jobsamtale. Kommunen har i afgørelsen også vurderet, at der ikke er andre forhold, der kan begrunde, at borgeren ikke skal have en sanktion, herunder at sanktion vil fremme borgerens rådighed. Infoboks slut.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt. Der er både eksempler på sager om jobparate borgere og aktivitetsparate borgere.

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN IKKE HAR OPLYST SAGEN TILSTRÆKKELIGT

I en sag udebliver en jobparat borger fra en jobsamtale. Borgeren sender en mail forud for samtalen, hvor han meddeler, at han er syg. Kommunen foretager mundtlig partshøring samme dag uden at spørge nærmere ind til borgerens sygdom. Kommunen vurderer, at borgeren er udeblevet uden rimelig grund. Kommunen lægger bl.a. vægt på, at borgeren har meldt afbud for sent. Kommunen har ikke oplyst sagen i forhold til borgerens oplysninger om sygdom. Sygdom er som udgangspunkt en rimelig grund. Infoboks slut.

I flere af de sager, hvor kommunerne ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt, har kommunerne ikke forholdt sig til borgerens oplysninger om sygdom. Vi ser i flere sager, at kommunerne lægger vægt på, at borgeren ikke har meldt afbud på grund af sygdom. Dette er i sig selv ikke nok til at tilsidesætte borgerens oplysninger om sygdom.

I to sager, hvor borgeren er aktivitetsparat, har kommunerne ikke udtømt alle muligheder for personlig kontakt med borgeren og har derfor ikke fået oplyst sagen tilstrækkeligt i forhold til borgerens årsag til udeblivelsen. I begge sager var kommunerne bekendt med borgerens bopælsadresse, men kommunerne havde ikke forsøgt at opnå personlig kontakt med borgeren på vedkommendes adresse.

I forhold til sagsoplysning kommer Ankestyrelsen på baggrund af sagsgennemgangen med følgende anbefalinger:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal sikre, at den har alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne vurdere, om betingelserne for at kunne sanktionere borgeren er opfyldt.
- Kommunen skal undersøge, hvad årsagen er til borgerens udeblivelse og forholde sig til de oplysninger, som borgeren kommer med. Kommunen skal i den forbindelse tage stilling til, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger eller dokumentation, fx hvis borgeren oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom.
- I forhold til aktivitetsparate borgere skal kommunen være opmærksomme 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. Hvis kommunen er bekendt med borgerens bopælsadresse, skal kommunen som hovedregel forsøge at opnå personlig kontakt med borgeren på dennes bopæl, hvis det ikke er muligt at opnå kontakt på anden måde. Infoboks slut.

PARTSHØRING

I dette afsnit ser vi på to typer af parthøringsregler. Vi ser først på, om kommunerne har partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens regler. Derefter ser vi på, om kommunerne har partshørt og truffet afgørelse om sanktion samlet i en agterskrivelse i de 42 sager om jobparate borgere. I de sager, hvor kommunerne har partshørt og truffet afgørelse samlet i en agterskrivelse, har vi også undersøgt, om kommunernes agterskrivelse opfylder betingelserne i LAS § 35, stk. 6, nr. 1-4.

Lovboks: PARTSHØRING EFTER FORVALTNINGSLOVENS REGLER

Forvaltningsloven, kapitel 5.

§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

... Lovboks slut.

Kommunerne har i alle 96 sager partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.

I flere sager har kommunerne sendt en partshøring til borgeren forud for, at kommunerne traf afgørelse om sanktion. Der er tale om partshøringer, som er godt opbygget og derfor meget let forståelige og overskuelige for borgeren.

Partshøring og afgørelse samlet i en agterskrivelse

Ud over partshøring i relation til de forvaltningsretlige regler, har vi også set på partshøring og afgørelse i en samlet agterskrivelse. Det betyder, at kommunen partshører og træffer afgørelse i en og samme skrivelse ved fristens udløb.

Kommunen skal være opmærksom på at overholde de krav der gælder for at gøre brug af agterskrivelse. Kommunen skal også være opmærksom på at træffe en ny afgørelse, hvis borgeren kommer med bemærkninger/indsigelser til partshøringen inden for fristen.

Lovboks: PARTHØRING OG AFGØRELSE SAMLET I EN AGTERSKRIVELSE

Lov om aktiv socialpolitik (LAS) § 35.

...

Stk. 6. Når kommunen træffer afgørelse om sanktioner efter §§ 36-40, kan kommunen i forhold til en uddannelsesparat eller jobparat modtager af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp foretage partshøring og træffe afgørelse samlet i en agterskrivelse. Ved brug af agterskrivelse er fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen efter §§ 36-40 betinget af, at det klart fremgår af agterskrivelsen,

1. At skrивelsen udgør en partshøring,
2. Hvornår der er frist for bemærkninger,

3. Hvilken afgørelse kommunen på det foreliggende grundlag agter at træffe, hvis personen ikke inden for den angivne frist, jf. nr. 2, kommer med bemærkninger til skrivelsen, og

4. At skrivelsen skal anses som den endelige afgørelse efter udløb af fristen, hvis personen ikke kommer med bemærkninger hertil, jf. nr. 2, og vil træde i kraft uden yderligere meddelelser til personen.

... Lovboks slut.

Kommunerne har i 11 af de i alt 42 sager om jobparate borgere foretaget partshøring og truffet afgørelse om sanktion samlet i én agterskrivelse.

I alle de 11 sager opfylder kommunernes afgørelse i agterskrivelsen kravene i LAS 35, stk. 6, nr. 1-4. Det betyder, at kommunerne har sikret, at det fremgår, at skrivelsen udgør en parts-høring med angivelse af, hvornår der er frist for bemærkninger. Kommunerne har også klart oplyst, hvilken afgørelse de har tænkt sig at træffe, hvis borgeren ikke kommer med bemærkninger til skrivelsen inden for fristen.

Endelig har kommunerne oplyst til borgeren, at skrivelsen skal anses som den endelige afgørelse efter udløbet af fristen, hvis borgeren ikke kommer med bemærkninger, og at afgørelsen vil træde i kraft uden yderligere meddelelse til borgeren.

BEGRUNDELSE AF AFGØRELSEN

Kommunens afgørelse om sanktion skal indeholde en fyldestgørende begrundelse. Det betyder, at den skal indeholde:

- de hovedhensyn, der har været bestemmende for vurderingen
- henvisning til de relevante retsregler
- en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Lovboks: KRAV TIL BEGRUNDELSE EFTER FORVALTNINGSLOVEN

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

... Lovboks slut.

Der er mange eksempler på, at kommunerne ikke har begrundet afgørelsen fyldestgørende. I 35 af de 96 sager har kommunerne ikke begrundet afgørelserne fyldestgørende. I 61 sager er begrundelsen fyldestgørende. Se nedenstående tabel 4.12.

TABEL 4.12: HAR KOMMUNERNE BEGRUNDET AFGØRELSEN FYLDESTGØRENDE?

	Antal
Ja	61
Nej	35
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

I langt størstedelen af sagerne (32 ud af de 35 sager), som ikke er begrundet fyldestgørende, er borgeren vurderet aktivitetsparat. Årsagerne til mangelfuld begrundelse er i overvejende grad, at kommunerne ikke har begrundet afgørelserne i forhold til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren ikke skal stå til rådighed, herunder om en sanktion fremmer rådigheden.

Vi ser i flere sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat, at kommunerne i et journalnotat har foretaget en vurdering af, om der er andre forhold, der kan føre til, at borgeren ikke skal stå til rådighed, herunder om sanktionen fremmer rådigheden, men hvor kommunerne ikke har medtaget denne vurdering og begrundelse i deres afgørelse, der er sendt til borgeren. I de sager, hvor kommunerne ikke har begrundet afgørelserne i forhold til, om der er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren ikke skal stå til rådighed, herunder om en sanktion fremmer rådigheden, men hvor vurderingen fremgår af et notat i sagen, ville Ankestyrelsen rette op på den mangelfulde begrundelse, men Ankestyrelsen ville udtale kritik for den mangelfulde begrundelse.

Nedenstående boks viser et eksempel på en sag om en aktivitetsparat borger, hvor kommunen har begrundet afgørelsen fyldestgørende:

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR KOMMUNEN HAR BEGRUNDET AFGØRELSEN FYLDESTGØRENDE

I en sag er en aktivitetsparat borger, som har massive udfordringer samt ADHD, udeblevet fra en jobsamtale. Borgeren retter henvendelse til kommunen senere samme dag og oplyser, at udeblivelsen skyldes, at han havde glemt samtalen. Kommunen vurderer, at dette ikke er en rimelig grund til udeblivelse. Kommunen lægger vægt på, at indkaldelsen er sendt i rimelig tid forud for samtalen, og at det er borgerens eget ansvar at tage de nødvendige forholdsregler i forhold til at huske aftaler med jobcenteret. Kommunen har i afgørelsen også vurderet, at der ikke foreligger andre forhold, herunder misbrug, helbreds-mæssige eller sociale forhold, som er af et omfang, der kan begrunde, at borgeren ikke skal have en sanktion. Kommunen vurderer også, at sanktionen fremmer borgerens rådighed. Kommunen lægger vægt på, at sanktionen skal understøtte, at borgeren fremadrettet møder til samtaler med jobcenteret, da det er vigtigt, at borgeren deltager i disse samtaler, så det sikres, at borgeren modtager den hjælp og støtte, der skal til for at forbedre borgerens situation og bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet. Infoboks slut.

I boksen nedenfor er der to eksempler på sager om aktivitetsparate borgere, hvor afgørelsen ikke er begrundet fyldestgørende:

Infoboks: EKSEMPLER PÅ SAGER HVOR KOMMUNERNE IKKE HAR BEGRUNDET AFGØRELSEN FYLDESTGØRENDE

I en sag fremgik det af kommunens afgørelse, at sanktionen fremmer borgerens rådighed, der forelå dog ikke en yderligere begrundelse herfor. Det er vigtigt, at kommunen begrundet, hvorfor sanktionen fremmer borgerens rådighed.

I en anden sag udebliver en borger, der er visiteret aktivitetsparat fra en jobsamtale. Han oplyser ikke om årsagen til udeblivelsen. Kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. Kommunen har i sagen ikke vurderet og begrundet andre forhold, herunder om sanktionen fremmer borgerens rådighed efter § 13, stk. 8. Infoboks slut.

Ankestyrelsen har på baggrund af sagsgennemgangen følgende anbefalinger:

Infoboks: ANKESTYRELSEN ANBEFALER

- Kommunen skal begrunde, hvorfor kommunen vurderer, at de enkelte betingelser for at kunne sanktionere borgeren er opfyldt i den konkrete sag.
- Kommunen skal altid begrunde, hvorfor der ikke er tale om en rimelig grund.
- I forhold til aktivitetsparate borgere skal kommunen begrunde, hvorfor der ikke er andre forhold end de rimelige grunde, der kan føre til, at borgeren er undtaget fra rådighedsforpligtelsen, herunder om en sanktion vil fremme rådigheden. Denne vurdering og begrundelsen herfor skal fremgå af kommunens afgørelse. Infoboks slut.

ULOVLIGE KRITERIER ELLER SKØN UNDER REGEL

Vi har i de 96 sager også set på, om kommunerne har inddraget ulovlige kriterier eller sætter skøn under regel.

Lovboks: SKØN UNDER REGEL

Når en regel i loven overlader et skøn til kommunen, skal kommunen på baggrund af en konkret og individuel vurdering tage stilling til de forhold, som lovgiver har bestemt skal indgå i vurderingen. Det betyder, at kommunen skal inddrage alle relevante oplysninger i sin vurdering af sagen, og kommunen kan derfor ikke fastsætte interne og ufravigelige retningslinjer for at sanktionere. Lovboks slut.

Der er ikke inddraget ulovlige kriterier eller sat skøn under regel i nogle af de 96 sager.

I alle de 96 sager har kommunerne således behandlet sagerne uden fx at opsætte faste retningslinjer for de forhold, der skal indgå i skønnet.

KLAGEVEJLEDNING

En skriftlig afgørelse skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af rette klageinstans og oplysninger om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder oplysning om tidsfrist for indgivelse af klage.

Lovboks: FORVALTNINGSLOVEN

§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

... Lovboks slut.

I alle de 96 gennemgåede sager har kommunerne givet klagevejledning.

Kommunerne har således gjort borgeren opmærksomme på den fire ugers klagefrist i alle sagerne. I nogle sager har kommunen i forbindelse med klagevejledningen opfordret borgeren til at forklare, hvorfor de er uenige i kommunens afgørelse.

BETYDNING AF FORVALTNINGSRETLIGE MANGLER

I 36 ud af de 96 gennemgåede sager har vi vurderet, at der er en forvaltningsretlig mangel i sagerne. Vi har herefter vurderet, om denne mangel har betydning for rigtigheden af afgørelserne. For 18 af de 36 sager har den forvaltningsretlige mangel betydning for rigtigheden af afgørelserne. Se nedenstående tabel 4.13.

TABEL 4.13: HAR DE FORVALTNINGSRETLIGE MANGLER BETYDNING FOR RIGTIGHEDEN AF AFGØRELSENE?

	Antal
Ja	18
Nej	18
I alt	36

Note: Tabellen er baseret på de 36 sager, hvori ankestyrelsen har vurderet, at der er en forvaltningsretlig mangel.

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

Det handler hovedsagligt om, at afgørelserne ikke fyldestgørende begrundet. I 17 af de 18 sager har kommunerne ikke begrundet afgørelserne fyldestgørende.

I boksen nedenfor giver vi et eksempel på en sag, hvor de forvaltningsmæssige mangler har betydning for rigtigheden af afgørelsen:

Infoboks: EKSEMPEL PÅ EN SAG HVOR DE FORVALTNINGSRETTLIGE MANGLER HAR BETYDNING FOR RIGTIGHEDEN AF AFGØRELSEN

I en sag er en aktivitetsparat borger udeblevet fra en jobsamtale. Kommunen har i sin afgørelse ikke vurderet eller begrundet, om der er andre forhold end de rimelige grunde til, at borgeren ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse, herunder om en sanktion vil fremme rådigheden. Det er en betingelse for at kunne sanktionere en aktivitetsparat borger, at kommunen forholder sig til, om der er andre forhold, herunder om sanktionen fremmer borgerens rådighed. Infoboks slut.

Kritik eller bemærkninger i sagen

Vi har også set på, om Ankestyrelsen i de 96 gennemgåede sager ville udtale kritik eller give bemærkninger i sagen, hvis det var en klagesag. Det fremgår af nedenstående tabel 4.14, at der i 27 sager ville være blevet udtalt kritik. I 14 sager ville der være blevet givet en bemærkning.

Hvis Ankestyrelsen ændrer eller hjemviser en sag, udtaler vi ikke altid kritik eller kommer med bemærkninger, fordi ændringen/hjemvisningen af kommunens afgørelse i sig selv udgør en kritik.

TABEL 4.14: VILLE DER BLIVE UDTALT KRITIK ELLER BEMÆRKNINGER, HVIS DET VAR EN KLAGESAG?

	Antal
Ja, der ville være blevet udtalt kritik	27
Ja, der ville være blevet givet en bemærkning	14
Nej, ingen af delene	55
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

I størstedelen af de sager, hvor vi ville have udtalt kritik eller kommet med en bemærkning i sagen, er årsagen mangelfuld begrundelse eller mangelfuld henvisning til retsgrundlaget. Kommunerne har altså ikke begrundet afgørelserne fyldestgørende, men dog tilstrækkeligt til, at afgørelserne kunne stadfæstes. Kommunerne har heller ikke henvist til alle relevante regler i afgørelserne, men dog i tilstrækkeligt omfang til at det ikke har haft betydning for afgørelsernes rigtighed.

Selvom der ville være udtalt kritik i 27 af sagerne, ville Ankestyrelsen stadfæste 15 af sagerne, da forholdet, som vi kritiserer, ikke har betydning for afgørelsens rigtighed. Vi ser fx mange sager, hvor borgeren er visiteret aktivitetsparat, hvor kommunerne alene i et notat har taget stilling til, om der er andre forhold, herunder om sanktionen fremmer rådigheden efter § 13, stk. 8. Kommunerne har dog ikke skrevet denne vurdering og begrundelsen herfor ind i afgørelsen til borgeren. I disse sager, ville vi udtale kritik men ikke nødvendigvis ændre afgørelsen.

I 14 af de sager, hvor Ankestyrelsen ville give en bemærkning, ville vi stadfæste ti af sagerne. Vi ville have givet bemærkning fx fordi, Ankestyrelsen vurderer, at der er behov for at vejlede kommunen, uden at det har betydning for resultatet af kommunens afgørelsen.

I boksen nedenfor giver vi to eksempler på sager, hvor Ankestyrelsen ville have udtalt kritik eller givet en bemærkning – en sag om en aktivitetsparat borger og en sag om en jobparat borger:

Infoboks: EKSEMPLER PÅ SAGER HVOR DER VILLE BLIVE UDTALT KRITIK ELLER GIVET EN BEMÆRKNING

Kritik

I flere sager har kommunen ikke begrundet afgørelsen i forhold til § 13, stk. 8, om, hvorvidt der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan føre til, at borgeren ikke skal opfylde sin rådighedsforpligtelse, herunder om en sanktion vil fremme rådigheden. I nogle af sagerne, fremgår det dog af et notat i sagen, at kommunen har foretaget vurderingen og begrundet dette. Vi ville derfor stadfæste afgørelsen, men give kritik for den mangelfulde begrundelse, som vi dog ville kunne rette op på.

Bemærkning

I en sag udebliver en jobparat borger fra en jobsamtale. Borgeren oplyser, at han er udeblevet, da han troede, at samtalen først var på et senere tidspunkt. Kommunen skriver blot i sin afgørelse, at borgeren er udeblevet uden en rimelig grund. I denne sag ville kommunen få en bemærkning om, at kommunen i afgørelsen skal begrunde, hvorfor der ikke er tale om en rimelig grund, da det er borgerens eget ansvar at holde sig orienteret om, hvornår han skal til samtaler i jobcenteret.

I en anden sag fremgår det af kommunens afgørelse, at "din begrundelse for udeblivelsen ikke er omfattet af de undtagelser fra pligten til at stå til rådighed, der er fastsat i loven." Vi ville bemærke over for kommunen, at der i loven ikke er fastsat undtagelser fra pligten til at stå til rådighed, men at kommunen skal foretage en konkret vurdering. Infoboks slut.

Kapitel 5: Undersøgelsens metode

Denne undersøgelse bygger på en juridisk gennemgang af 96 konkrete sager om sanktioner fra 12 udvalgte kommuner. I sagerne belyser vi kommunens brug af sanktion, når en borger er udeblevet fra tilbud m.v. (LAS § 36) eller jobsamtale m.v. (LAS § 37).

UDVÆLGELSE AF KOMMUNER

Kommunerne blev udvalgt ud fra følgende kriterier:

- Kommunestørrelse
- Geografi
- Kommunen har ikke deltaget i en af de tidligere undersøgelser på sanktionsområdet.

Følgende kommuner indgår i undersøgelsen:

- Ballerup Kommune
- Brøndby Kommune
- Esbjerg Kommune
- Faxe Kommune
- Faaborg-Midtfyn Kommune
- Frederiksberg Kommune
- Frederikshavn Kommune
- Jammerbugt Kommune
- Ringkøbing-Skjern Kommune
- Randers Kommune
- Slagelse Kommune
- Ringsted Kommune

UDVÆLGELSE AF SAGER

Vi bad alle 12 kommuner om at indsende ni sager, hvor de har truffet afgørelse om sanktioner som følge af udeblivelse fra tilbud og samtaler efter §§ 36 - 37 i LAS.

For så vidt muligt at sikre at vi havde 96 sager, der lever op til udvælgelseskriterierne, indkaldte vi samlet 108 sager fra de 12 kommuner. Det vil sige 12 ekstra sager. Dette skyldes, at vi ikke ville tage kontakt til andre kommuner, hvis en af kommunerne ikke kunne levere det ønskede antal sager, der lever op til udvælgelseskriterierne. Vi endte med at bruge fire ekstra sager, da fire af de indsendte sager viste sig ikke at leve op til udvælgelseskriterierne.

Kommunen skulle indsende sager fordelt på målgrupperne jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Fordelingen skulle være:

- 6 sager hvor kommunen efter LAS §§ 36 eller 37 har sanktioneret den aktivitetsparate kontanthjælpsmodtager.
- 3 sager hvor kommunen efter LAS §§ 36 eller 37 har sanktioneret den jobparate kontanthjælpsmodtager (Fodnote: Det har for nogle kommuner været svært at indsende denne fordeling, og derfor har vi i nogle tilfælde indkaldt yderligere sager/akter, så vi var sikret en overrepræsentation af sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat. Fodnote slut).

Fordelingen skal sikre, at den største gruppe af borgere i undersøgelsen er de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, da der i forhold til de nye sanktionsregler skal tages særligt hensyn til denne målgruppe.

Tabellerne nedenfor viser den endelige fordeling af de 96 sager - både i forhold til målgruppe og i forhold til, om der er sanktioneret i forhold til udeblivelse fra tilbud eller samtale (§§ 36 eller 37).

TABEL 5.15: FORDELING AF SAGER PÅ MÅLGRUPPE

	Antal
Jobparat der modtager kontanthjælp, § 6, nr. 2	42
Aktivitetsparat der modtager kontanthjælp, § 6, nr. 3	54
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

TABEL 5.16: FORDELING AF SAGER PÅ UDEBLIVELSE FRA ENTEN SAMTALE ELLER TILBUD

	Antal
Udeblivelse fra samtale- § 36 i lov om aktiv socialpolitik	30
Udeblivelse fra tilbud- § 37 i lov om aktiv socialpolitik	66
I alt	96

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 96 sager, 2023.

For at sikre en tilfældig udvælgelse af sagerne i undersøgelsen har vi bedt kommunerne om at udvælge de nyeste sager med afgørelse om sanktion før 15. april 2023 og efter 1. juni 2022, som lever op til fordelingen mellem målgrupper.

Havde kommunen ikke et tilstrækkeligt antal sager, der lever op til den beskrevne fordeling, bad vi kommunen om at supplere med de nyeste sager om sanktion, uanset hvilken af de nævnte to sagstyper, der er tale om.

Alle relevante sagsakter for denne undersøgelse blev beskrevet i indkaldelsesbrevet. Vi har løbende indkaldt yderligere akter og i nogle tilfælde yderligere sager, så vi var sikre på at have en overrepræsentation af sager, hvor borgeren er vurderet aktivitetsparat.

GENNEMGANG AF SAGER

Sagerne blev gennemgået af Ankestyrelsens jurister, som bl.a. behandler klagesager om sanktion for udeblivelse fra jobsamtale eller tilbud. Gennemgangen havde fokus på at afdække, om kommunernes afgørelser om sanktion er rigtige og give eksempler på praksis fra kommunerne.

I sagsgennemgangen var der fokus på at afdække, om kommunernes brug af sanktioner efter §§ 36 - 37 i LAS er i overensstemmelse med gældende regler og praksis, herunder om kommunerne foretager forskellige rådighedsvurderinger afhængig af, om der er tale om en jobparat eller aktivitetsparat borgeren.

Sagsgennemgangen belyste blandt andet følgende spørgsmål med formålet at besvare undersøgelsens tre overordnede arbejdsspørgsmål:

- Er afgørelsen om sanktion i overensstemmelse med gældende regler og praksis? Herunder om borgeren er blevet vejledt korrekt.
- Har kommunen forholdt sig til, om der er tale om en jobparat eller en aktivitetsparat borger?
- Har kommunen inddraget andre rimelige grunde til udeblivelse end dem, der tidligere fremgik af listen over rimelige grunde i § 13, stk. 7 i LAS?
- Hvilke forhold har kommunen lagt vægt på ved vurderingen af andre forhold, og om sanktionen fremmer rådigheden over for en aktivitetsparat borger?
- Har kommunen inddraget alle relevante forhold?
- Har kommunen inddraget ulovlige kriterier eller sat skøn under regel?

Derudover er sagerne også vurderet i forhold til en række forvaltningsretlige regler. Blandt andet om sagen er oplyst tilstrækkeligt og begrundet fyldestgørende.

Analyseskema

For at sikre en systematisk gennemgang af sagerne udarbejdede vi et analyseskema, der blev udfyldt for hver sag. Dette skema fremgår af bilag 2 i bilagsrapporten. De udfyldte analyseskemaer blev sendt i høring hos de kommuner, som havde indsendt de gennemgåede sager.

AFGRÆNSNING

Da der gennemgås et mindre antal udvalgte sager, er det ikke muligt at generalisere resultaterne af undersøgelsen til samtlige afgørelser i alle landets kommuner eller samtlige afgørelser, som de deltagende kommuner har truffet om sanktion. Det vil sige, at undersøgelsen ikke afdækker i hvilket *omfang*, bestemmelserne bliver brugt i overensstemmelse med gældende regler og praksis på området mv. Undersøgelsen giver eksempler på henholdsvis korrekt og mangelfuld sagsbehandling hos kommunerne med henblik på at skabe læring i kommunerne.

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