

KL

› KORREKTE OG EFFEKTIVE SANKTIONER

BESKÆFTIGELSE

KORREKTE OG EFFEKTIVE SANK- TIONER

Oplæg på kontanthjælpsområdet

Indholdsfortegnelse

1	Formål og baggrund.....	3
2	Udfordringer	4
2.1	Hjælp til forsørgelse	4
2.2	At stå til rådighed – forståelse for samfundskontrakten	4
2.3	Uoverskueligt og svært regelsæt	4
2.4	Den kommunale sanktionspraksis	5
2.5	Særlige udfordringer på integrationsområdet	5
3	Forslag til enkel og konsekvent sanktionsmodel.....	7
3.1	Forslag til ny sanktionsmodel.....	7
3.2	10 forslag til et nyt sanktionssystem for jobparate	8
3.3	Sanktionsregler for aktivitetsparate.....	12
3.4	Unge og sanktioner	12
3.5	Mindre tekniske forslag	13
4	Digital understøttelse af sanktioner.....	15
4.1	Samspil med borgerne og selvbetjening	15
4.2	Bedre digital understøttelse af forretningsgange	15
4.3	Beslutningsstøtte til at træffe afgørelser om sanktioner.....	15
4.4	Fremme udvikling af nye digitale løsninger.....	16
5	Hvordan sikres bedre kommunal praksis?.....	17
5.1	Kompetenceudvikling	17
5.2	Temadage om bedre og mere effektiv sanktionspraksis	18
Bilag		
	Eksempler på det eksisterende sanktionssystem	19

1 Formål og baggrund

Simpel, gennemskuelig, logisk og virkningsfuld. Det er ambitionen for KL's bud på mere effektive sanktionsregler. Et bud som skal understøtte den grundlæggende praksis i sanktions- og rådighedstanken samtidig med, at det kan gennemføres i praksis.

Ankestyrelsen har som opfølgning på kontanthjælpsreformen undersøgt kommunernes sanktionspraksis. Da undersøgelserne viste, at kommunerne lavede for mange fejl i administrationen af området, sendte Beskæftigelsesministeren i marts 2017 et brev til alle landets borgmestre med en opfordring om at kigge kommunens praksis efter i sømmene.

Samtidig bad Beskæftigelsesministeren KL om at komme med et oplæg til en mere korrekt og effektiv kommunal sanktionspraksis. Oplægget skal bidrage til, at Beskæftigelsesministeriet sammen med KL kan arbejde videre med initiativer og forenkling af reglerne, som samlet kan forbedre praksis.

For KL er det afgørende, at kommunernes sanktionspraksis er korrekt, effektiv og virker efter hensigten, så borgernes rådighed fremmes og sandsynligheden for at de kommer hurtigere i job eller uddannelse øges.

Derfor ønsker KL et sanktionssystem, som bærer præg af simple regler, bedre sammenhæng mellem rådighed og konsekvens samt en bedre digital understøttelse. Det vil både bidrage til et mere effektivt sanktionssystem, samt sikre at borgerens retssikkerhed styrkes.

KL har i forbindelse med udarbejdelsen af forslagene modtaget faglig input fra en lang række kommuner samt søgt inspiration i undersøgelser bl.a. fra Ankestyrelsen.

I afsnit 2 samt i de to cases vedlagt som bilag skitseres kort udfordringerne i det eksisterende sanktionssystem.

I afsnit 3 er 10 konkrete forslag, som skal ses som byggestenene til et bedre sanktionssystem primært for de jobparate. Til sidst i afsnit 3 skitseres forslag vedrørende aktivitets- og uddannelsesparate.

I afsnit 4 og 5 giver KL et bud på, hvordan der sikres en bedre praksis i kommunerne, herunder hvordan mere digitalisering af området kan bidrage til dette.

2 Udfordringer

2.1 Hjælp til forsørgelse

Den danske arbejdsmarkedsmodel bygger på en præmis om, at alle borgere kan få økonomisk hjælp til forsørgelse, hvis man enten kortvarigt eller i en længere periode ikke er i stand til at forsørge sig selv. Til gengæld er den enkelte borger forpligtet til at gøre en indsats for hurtigst muligt at blive selvforsørgende igen. I beskæftigelsessystemet er kontrakten omsat til en pligt til at stå til rådighed for job eller uddannelse. Hvis en borger bryder denne kontrakt, skal der falde en sanktion, medmindre der er en god grund til, at det ikke var muligt at overholde rådighedspligten.

Dermed er det uomtvisteligt, at for at modtage hjælp til forsørgelse, er man nødt til at stå til rådighed, og borgere, som ikke lever op til kravet om rådighed, sanktioneres. Langt de fleste accepterer denne præmis, men der er grupper, for hvem det eksisterende system ikke har den ønskede virkning.

"Noget for noget"-logikken fremstår ikke altid tydeligt, og truslen om sanktioner ender ofte med at få en "Peter og ulven"-effekt, fordi konsekvensen enten ikke effektueres, eller fradraget først trækkes længe efter forseelsen. I gennemsnit varer det 34 dage¹ fra udeblivelsen af kravet før ydelsen reduceres, og der kan i nogle tilfælde gå helt op til to måneder. Når der går for lang tid, inden konsekvensen realiseres, tabes den tætte sammenhæng mellem forseelse og konsekvens.

Sanktioner er en straf, og det er derfor afgørende, at sanktioner kan mærkes af den ledige. Er sanktionen for lille, vil der ikke være incitament til at undgå straffen. Er sanktionen for stor, kan det have store konsekvenser for den ledige og dennes familie, hvilket kan betyde, at den ledige i realiteten kommer længere væk fra arbejdsmarkedet.

2.2 At stå til rådighed – forståelse for samfundskontrakten

Udgangspunktet er simpelt; for at modtage hjælp til forsørgelse skal borgeren stå til rådighed. Det gælder rådighed for arbejdsmarkedet men også for de indsatser, som skal være med til at bane vejen for at komme i arbejde. At stå til rådighed handler konkret om, at borgeren udnytter sine arbejds- og uddannelsesmuligheder, herunder:

- Møder op til indkaldte eller selvbookede samtaler i Jobcentret
- Deltager aktivt i beskæftigelsesrettede tilbud anvist af Jobcenteret
- Er aktiv job- eller uddannelsessøgende
- Tager imod anvist arbejde/IGU eller uddannelse
- Opdaterer CV på Jobnet.dk

2.3 Uoverskueligt og svært regelsæt

Sanktionssystemet er pakket ind i et svært og uoverskueligt regelsæt. Det gælder både for borgeren og sagsbehandleren. Snørklede systemprocedurer, indviklede vejledninger og forskellige sanktionssatser skærmer for den reelle hensigt. Sidst i oplægget er 3 eksempler på, hvordan systemet opleves af borger og sagsbehandler.

Satserne for sanktionerne er forskellige afhængigt af borgerens forhold og forseelsen, og konsekvensen af en udeblivelse bliver derfor ugennemskuelig for borgeren, hvorved den præventive virkning reduceres. Det samme gælder, når en sanktion i gennemsnit først gennemføres over en måned efter selve forseelsen - den mister sin virkning.

Herudover samler sanktionsreglerne sig ikke kun i ét samlet regelsæt men forgrener sig i paragrafhenviisninger, som ikke står i sammenhæng, hvilket øger risikoen for fejl i sagsbehandlingen. Dertil kommer, at manglende IT-understøttelse øger risikoen for

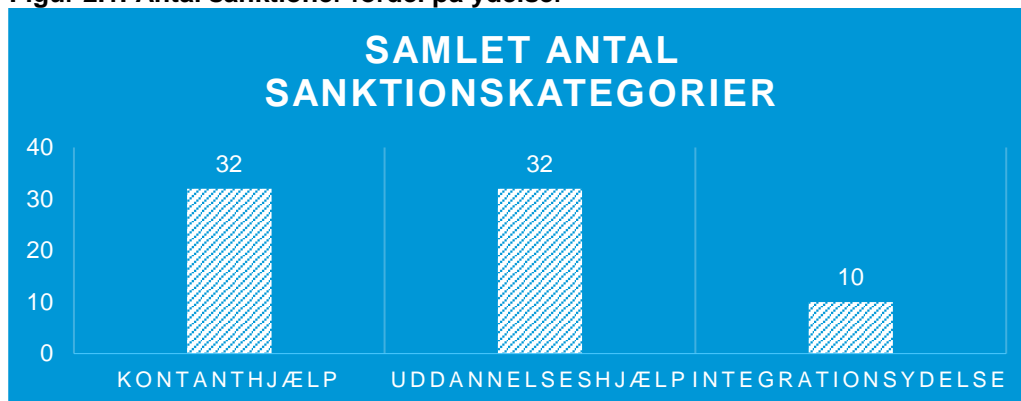
¹ Deloitte: Kvalitativ analyse af sanktioner på kontant- og uddannelseshjælpsområdet

fejl. F.eks. er digitale systemer som 'Min plan' ikke gearet til at fungere som dokumentation. I stedet skal kommunen dokumentere på anden vis og risikerer derved let at tabe sager i Ankestyrelsen pga. utilstrækkelig dokumentation.

2.4 Den kommunale sanktionspraksis

Sanktionsopgaven går på tværs af forvaltningsområder og er præget af et hav af regler, kategorier og processer, som kræver en jurists faglighed. Der er i alt 74 sanktions-satser, og alene vejledningen om rådighed og sanktioner fylder 83 sider, jf. figur 2.1.

Figur 2.1. Antal sanktioner fordel på ydelser



Sanktionsreglerne er ressourcekrævende for sagsbehandleren i Jobcenteret, hvis primære opgave ikke er at sanktionere men derimod at motivere og anvise job. For ydelsesmedarbejderne er det en jungle at udregne satser, og ofte må data håndteres manuelt i processen pga. manglende it-understøttelse, hvilket forsinker processen og øger risikoen for fejlregistreringer.

En klar og tydelige vejledning til borgeren samt forståelse for konsekvenserne ved ikke at leve op til rådighedsforpligtelse understøttes ikke på grund af de ugenomsigtige regler. Borgeren kan sjældent få oplyst præcise kroner og øre på en sanktion, og vejledningen til borgeren er vanskeligt at gøre enkel og samtidig fyldestgørende nok.

Ovenstående er eksempler på de udfordringer kommunerne og ikke mindst borgerne møder i forbindelse med sanktionering.

Det er med andre ord ikke lykkedes at komme i mål med et målrettet og effektivt sanktionssystem, hvor det er tydeligt for borgeren, at der er et klart rådighedskrav forbundet med at modtage hjælp til forsøgelse fra det offentlige.

2.5 Særlige udfordringer på integrationsområdet

En særlig målgruppe, der har været i søgelyset i relation til sanktioner, er flygtninge og indvandrere.

Der findes ikke særskilte data om sanktionering af flygtninge og indvandrere, men der er en generel antagelse om, at målgruppen sanktioneres i mindre grad end jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Det komplicerede regelsæt er ikke bare ressourcekrævende at administrere, det er også svært at formidle, så det kan forstås af borgere med begrænsede danskundskaber.

Ud over de sproglige barrierer, er der ofte også en række kulturelle barrierer, som kan have betydning. Mange flygtninge og indvandrere, særlig de nyankomne, har ikke den fornødne viden om og forståelse for kravene på det danske arbejdsmarked, samt for

hvad det indebærer at stå til rådighed. De har svært ved at forstå reglerne og deres konsekvenser. Dertil har en del desuden en anden opfattelse af arbejdsidentitet og sygdom. Og ikke mindst mangler de ofte en grundlæggende forståelse af, at det danske velfærdssystem bygger på en balance af rettigheder og pligter.

3 Forslag til enkel og konsekvent sanktionsmodel

Den eksisterende sanktionsproces er langvarig, ressourcetung og ineffektiv. Derfor er der også behov for mere enkle og konsekvente regler, som i et nyt digitalt sanktionssystem kan effektueres hurtigt og skabe en mere ensartet praksis (se også afsnit 2 og cases i bilaget).

For at sanktioner skal have den ønskede effekt, er det helt afgørende, at reglerne er gennemskuelige for kontanthjælpsmodtagerne. Dvs. at borgere allerede kender konsekvensen (sanktionen) inden forseelsen - på samme måde som de fleste bilister ved, hvornår de får klip i kørekortet og hvor mange klip, der skal til for at miste kørekortet.

Reglerne for pligter og sanktioner bør derfor tage udgangspunkt i følgende principper.

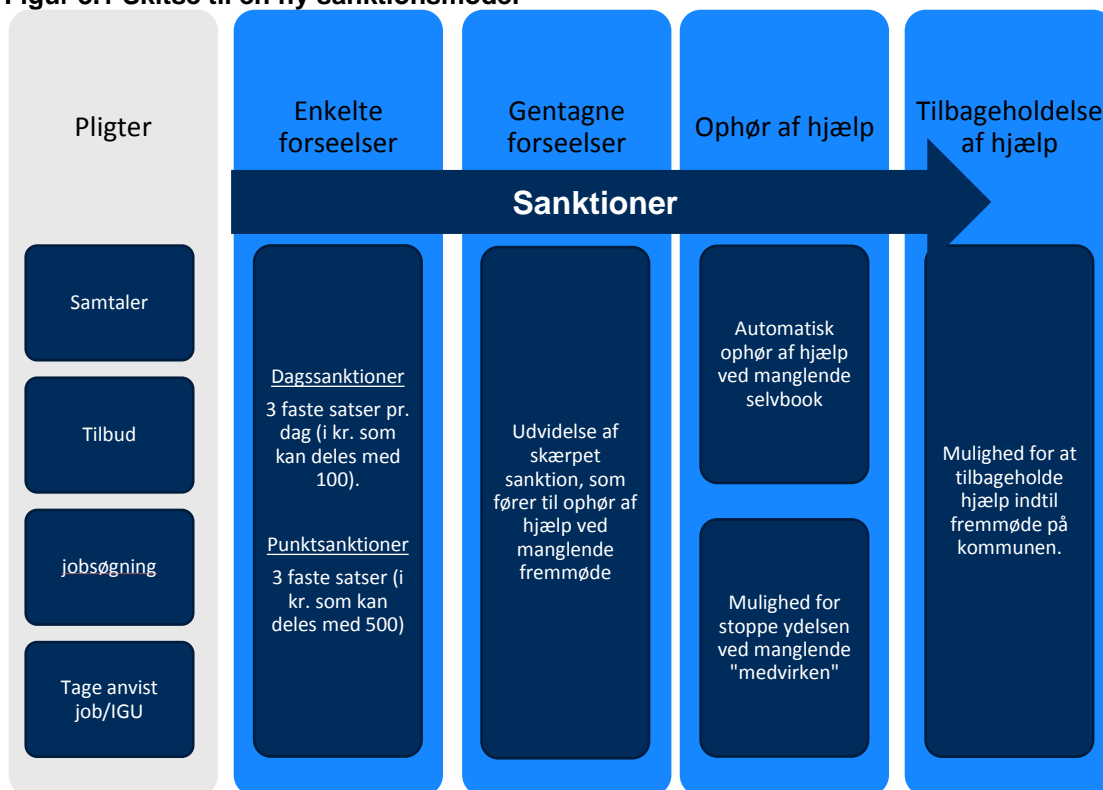
- Tæt sammenhæng mellem pligter og sanktioner – også tidsmæssigt
- Pligter og sanktioner skal være enkle og lette at forstå for de ledige
- Reglerne er enkle at administrere og digitalisere

KL foreslår derfor en ny, enkel og mere konsekvent sanktionsmodel.

3.1 Forslag til ny sanktionsmodel

En ny sanktionsmodel bygger på et princip om få enkle "byggeklodser", som kan bruges på tværs af forseelser og målgrupper, jf. figur 3.1.

Figur 3.1 Skitse til en ny sanktionsmodel



I en ny sanktionsmodel skal pligterne som udgangspunkt være ens på tværs af målgrupper:

- Møder op til indkaldte eller selvbookede samtaler i Jobcentret
- Deltager aktivt i beskæftigelsesrettede tilbud anvist af Jobcenteret.
- Er aktiv job- eller uddannelsessøgende
- Tager imod anvist arbejde/IGU eller uddannelse
- Opdaterer CV på Jobnet.dk

Fremover skal den eneste gyldige grund til ikke at møde op være sygdom, som hindrer borgeren i at deltage, eller manglende børnepasningsmulighed.

Sanktionsmodellen skal tage udgangspunkt i følgende elementer:

- 3 faste satser pr. dag (i kr. som kan deles med 100) ved udeblivelse fra samtaler eller tilbud.
- 3 faste satser (i kr. som kan deles med 500) ved manglende jobsøgning, afvisning af anvist job samt manglende udfyldelse af CV.
- Ny skærpet sanktion ved gentagne udeblivelser, hvor ydelsesmodtageren kun får penge for dage med fremmøde, og ydelsen ophører efter 4 uger uden fremmøde. Samtidigt skal det ved manglende medvirken være muligt allerede efter første sanktion at træffe afgørelse om "skærpet sanktion".
- "Automatisk" sanktion ved manglende overholdelse af aftale om jobsøgning.
- Krav om hurtigt at kunne komme i kontakt med borgeren – f.eks. indenfor 24 timer.
- Mulighed for at stoppe ydelsen ved manglende "medvirken" til at komme i job f.eks. ved anviste job eller IGU.
- Ny digital vejledning med pligter og sanktioner.

3.2 10 forslag til et nyt sanktionssystem for jobparate

Sanktionsmodellen er konkretiseret i 10 forslag for de jobparate samt et afsnit med overvejelser om ændringer af reglerne for aktivitets- og uddannelsesparate. Selv om forslagene er delt op, er det afgørende at se dem i sammenhæng, ligesom det er afgørende, at der sikres en tværgående digital understøttelse, som beskrevet i afsnit 4.

For at sikre en hurtig og fleksibel it-understøttelse og i sidste ende en korrekt og effektiv sanktionspraksis, er det helt afgørende, at reglerne på tværs af målgrupper bygger på samme principper. Men selvfølgelig skal kommunen have mulighed for at tage de nødvendige individuelle hensyn til den enkelte borger. Derfor bør en ny sanktionsmodel også tænkes sammen med en forenkling af LAB-loven. F.eks. vil færre målgrupper i LAB-loven, som KL har foreslået, også bidrage til en enklere sanktionsmodel.

Forslag 1: 3 faste sanktionssatser		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
Antallet af sanktionssatser reduceres til 3 faste satser (i kr.-beløb som kan deles med 100) for hver dag en borger udebliver for samtaler eller tilbud. Tilsvarende skulle der være 3 faste satser (i kr.-beløb som kan deles med 500) for punktsanktioner. Satserne kunne f.eks. være: Dagssats: kr. 200, 400, 600 Punktsanktioner: kr. 500, 1000, 1500	Få faste sanktionssatser skal sikre gennemskuelige sanktioner. Borgeren kan før forseelsen samt hurtigt efter få besked om hvad det "koster".	Der er i dag 74 sanktionssatser, hvilket betyder, at det i praksis er svært for både borgere og sagsbehandlere at vide præcis, hvor stor en sanktion er for en given forseelse. Satserne fastsættes i dag ift. ydelsens størrelse. Derfor afspejler de mange sanktionssatser i høj grad et kompliceret ydelsessystem med mange ydelsessatser. Satsen for punktsanktioner er i dag 3 gange dagssatsen.

Forslag 2: Skærpet rådighed udvides		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
Skærpet rådighed udvides og fører automatisk til ophør af hjælp efter en måned uden fremmøde: Allerede efter første sanktion kan kommunen vurdere, at den	Skærpet rådighed er målrettet borgere, som bevidst forsøger at omgå rådighedspligten. Sanktionen bruges sjældent i dag, bl.a. pga.	Sanktionen "skærpet rådighed" (las § 40a) gives, når personen gentagne gange og uden rimelig grund har undladt at stå til rådighed (efter regler i las § 13 og

<p>ledige ikke i tilstrækkelig grad medvirker til at komme i job og dermed ikke opfylder rådighedsforpligtelsen (skal ses i sammenhæng med forslag 9 om manglende medvirken). Bemærk at borgere i skærpet rådighed vil modtage fuld hjælp ved stabilt fremmøde.</p> <p>Kommunen skal have valgfrihed mellem at give åbent tilbud eller krav om fremmøde på kommunen, som det allerede er tilfældet ved skærpet rådighed i dag.</p> <p>Ophør af ydelsen (efter §41) fjernes, og ydelsen ophører nu i stedet automatisk efter en måned uden fremmøde. Ydelsen til ægtefæller vil, som i dag, også ophøre efter en måned uden fremmøde.</p>	<p>mange krav til vejledning (løses ved forslag 10). Derfor skal der allerede ved første sanktion (efter konkret vurdering) kunne tildeles skærpet sanktion. Modsat bruges ophør af hjælp med åbent tilbud (Las §41) ofte i stedet. Derfor foreslås det at samle disse sanktionstyper til én ny "skærpet rådighedssanktion".</p> <p>Det sikres dermed også, at udeblivelser fra samtaler sidestilles med tilbud, da det i dag kun er sidstnævnte, som kan føre til ophør af ydelsen.</p> <p>Det skal overvejes, hvordan uddannelsesydelser stadig kan stoppes ved manglende overholdelse af uddannelsespålægget.</p>	<p>13a), og kommunen samtidig vurderer, at personen med sin adfærd udviser manglende vilje til at stå til rådighed for arbejde, uddannelse og tilbud m.m. Ydelsen udbetales ult. måneden på baggrund af opgørelse af fremmøde for hver måned. Sanktionen kan gives for 1, 2 eller 3 mdr.</p> <p>Ophør af ydelsen (las § 41) kan ske ved gentagne udeblivelser fra tilbud og ved afvisning af rimeligt tilbud. Der er i dag krav om, at kommunen skal have et åbent tilbud klar til borgeren, hvilket er dyrt og administrativt tungt.</p>
---	--	---

Forslag 3: Automatisk sanktion ved manglende jobsøgning		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
<p>Der indføres "automatiske" sanktioner, hvis borgerne ikke har søgt det aftalte antal jobs inden for en given periode. Det aftales løbende ved jobsamtalerne konkret og individuelt med for hver borger, om der skal søges job (altid for jobparate). Der kan f.eks. aftales en geografisk eller faglig afgrænsning, hvor der skal søges job, men der skal altid være en individuel vurdering, så ingen er nødt til søge job, som de ikke er kvalificeret til.</p> <p>Borgere som er undtaget for digital post undtages fra jobloggen f.eks. flygtninge. Det aftales konkret i hvilken form, at borgeren skal dokumentere ansøgte job, så der kan tages hensyn til borgere, som f.eks. kun søger job mundtligt.</p>	<p>Jobsøgning er den mest afgørende aktivitet for at finde job. For at sætte større fokus på jobsøgning stilles krav om konkret jobsøgningsaftale, som ved manglende overholdelse automatisk fører til en punktsanktion.</p>	<p>I jobloggen skal jobparate registrere de søgte job. Først efter en konkret aftale mellem jobcenter og borger og manglende overholdelse af aftalen kan der gives en sanktion.</p>

Forslag 4: Konkret vurdering ved sygdom		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
Borgeren skal møde frem til samtaler og tilbud med mindre sygdom hindrer borgeren i at deltage.	I dag er sygdom (uanset art) gyldig grund til ikke at møde frem til tilbud eller samtaler. Derfor skal sygdom som gyldig grund omformuleres til, at "sygdom er gyldig grund til udeblivelse, hvis sygdommen forhindrer borgeren i at deltage i samtale eller tilbud". Mange borgere har mindre sygdomme, som ikke hindrer fremmøde.	Mange borgere melder sig syge og får hurtigt en lægeattest, hvis kommunen beder om det. Kommunen har svært ved at bestride en sygemelding, hvor der er indhentet lægeattest. Reglerne betyder allerede i dag, at kommune skal give et rimeligt tilbud, dvs. at der kun må gives tilbud, som borgeren er i stand til at deltage i med de skånehensyn, der måtte være.

Forslag 5: Krav om hurtig kontakt med borgeren		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
Der indføres et nyt krav om, at kommunen inden for 24 timer skal kunne komme i kontakt med borgeren enten pr. telefon eller via digital post. Hvis kommunen ikke kan komme i kontakt med borgeren skal det have en konsekvens. En mulighed kunne være at, sidestille det med udeblivelse fra samtale eller tilbud.	Formålet er at sikre, at borgeren står til rådighed samtidig med, at der i forbindelse med sygdom og/eller anden fravær kan følges hurtigt op. Dertil sikres muligheden for en hurtig partshøring og dermed også hurtigere sanktionering.	Kommunen kan ikke stille krav om digital post, idet mange (med rette) er undtaget for digital post. Selv om stort set alle borgere har mobiltelefon kan kommunen heller ikke stille krav om, at borgeren har en telefon eller skal give kommunen telefonnummeret. Kommunen kan kun stille krav til borgeren om at læse fysiske breve, men med den nye postlov kan det tage op til 5 dage at sende et brev og tilsvarende for borgeren at svare kommunen via brev. Derfor kan det tage op til 10 dage at lave en partshøring.

Forslag 6: Ydelsen kan tilbageholdes indtil fremmøde		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
Der indføres en ny mulighed for, at kommunen kan tilbageholde ydelsen i f.eks. op til 14 dage indtil borgeren møder frem på kommunen. Borgeren får straks ydelsen ved fremmøde med tilbagevirkende kraft (minus evt. sanktion).	Mange borgere reagerer ikke på kommunens henvendelser, men hvis pengene ikke står på kontoen til tiden, kontakter de kommunen. Det er derfor mere et "pædagogisk" værktøj til at få kontakt til borgeren end en egentlig sanktion. Det kan også være med til at forebygge snyd, hvis en borger er rejst til udlandet.	Kommunen skal udbetale ydelsen, hvis ikke der er truffet afgørelse om evt. sanktion.

Forslag 7: Enkle partshøringer kan sikre hurtige sanktioner		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
Det undersøges om der er muligt at erstatte/ændre forvaltningslovens krav om partshøring med strakssanktioner.	Nogle kommuner laver for mange fejl i partshøringer. Samtidig er partshøringer med til, at der går lang tid,	Der stilles i dag krav til partshøring inden sanktion (i langt de fleste sager), hvilket medfører uforholdsmæssig lang tid fra forseelse til sanktion.

	<p>inden borgeren kan sanktioneres.</p> <p>Det er allerede i dag muligt at lave mundtlig partshøring, men det er ressourcekrævende, og det er ikke altid muligt at få kontakt med borgeren telefonisk.</p> <p>En mere smidig og automatisk partshøring kan derfor være med til at sikre hurtige sanktioner, som er helt afgørende for at sikre den forventede effekt.</p>	
--	---	--

Forslag 8: Krav om fysisk fremmøde ved udeblivelse		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
<p>Kommunen skal kunne stille krav om, at borgeren møder fysisk frem på jobcenteret efter udeblivelse.</p>	<p>I de fleste tilfælde, hvor borgeren udebliver, er det tilstrækkelig, at borgeren melder tilbage telefonisk, pr. mail eller sms, men for borgeren der systematisk udebliver vil det kunne øge chancen for fremmøde at stille krav om fysisk fremmøde i jobcenteret.</p>	<p>Der er i dag ikke krav om, at borgere skal møde fysisk frem efter en udeblivelse. De kan melde sig rask via mail eller telefon.</p>

Forslag 9: Sanktion for at modarbejde at komme i job		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
<p>Der indføres mulighed for at sanktionere borgere, som modarbejder at komme i job (ved sin adfærd).</p> <p>Evt. med inspiration fra LAS § 77a, stk. 5 og sygedagpenge-lovens § 21 om manglende medvirken.</p>	<p>Det er vigtigt at sende et signal til ledige om, at de forventes at gøre, hvad de kan for at komme i job. Dette gælder også i situationer hvor det ikke er ønskejobbet, som er ledigt.</p>	<p>Det er i dag muligt at sanktionere, hvis en ledig afviser et anvist job eller tilbud om praktik. Men det er i praksis svært at dokumentere, når en borger med vilje "gør sig dårlig" til en samtale med arbejdsgiveren eller på anden vis modarbejder at komme i job hurtigt.</p>

Forslag 10: Enkelt vejledning		
Forslag	Formål/begrundelse	Eksisterende regler
<p>Vejledning om konsekvenserne for ikke at overholde pligter sker én gang ved ansøgning/tildeling af ydelse. Dette kan evt. suppleres med jævnlige gentagelser. (Det skal ses i sammenhæng med den digitale model)</p>	<p>Formålet er, at borgeren vejledes på en måde, så de forstår pligter og konsekvenser. Samtidig kan det være med til at sikre, at kommuner ikke taber ankesager pga. manglende eller upræcis vejledning.</p> <p>Hvis borgeren ved tildeling af ydelsen og fast en gang om året (eller oftere) bliver vejledt om pligter og konsekvenser, så kan det fjernes fra brevene. Dermed sikres</p>	<p>Der i dag særskilt krav om, at borgeren meget præcis vejledes om alle typer af konsekvenser ved hver samtale og tilbud. Det betyder, at brevene til borgerne ofte er lange og uforståelige. Samtidig er det en stor fejlkilde, som reducerer antallet af sanktioner, fordi Ankestyrelsen ikke godkender kommunernes formuleringer.</p>

	også en mere enkelt og forståelig kommunikation til borgeren.	
--	---	--

3.3 Sanktionsregler for aktivitetsparate

Eksisterende regler:

Aktivitetsparate skal ikke stå til rådighed for job, men har stadig pligt til at møde frem til samtaler og aktiviteter, som aftales/pålægges af jobcenteret. Kommunen kan ved manglende fremmøde også sanktionere aktivitetsparate, som uden gyldig grund udebliver. Der er dog tre krav, som skal være opfyldt, før de aktivitetsparate kan sanktioneres:

- Kommunen skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren (det betyder, at en sagsbehandler skal køre ud til personer, som ikke tager telefonen).
- Kommunen skal vurdere, om der udover de i lovgivningen nævnte rimelige grunde til at udeblive er andre forhold, som kan begrunde, at der ikke sanktioneres (det kan f.eks. være svær psykisk sygdom).
- Kommunen skal derudover vurdere, om sanktionen vil fremme borgerens rådighed/fremmøde.

Som det fremgår af praksisundersøgelserne, er fejlprocenten større i sager vedrørende aktivitetsparate, hvilket bl.a. skyldes de yderligere sagsskidt, som kræves for at kunne sanktionere denne gruppe af borgere.

Hensigten med at indføre yderligere proceskrav før kommunen kan sanktionere aktivitetsparate var at beskytte det mindretal af kontanthjælpsmodtagere, som har så store social- eller helbredsmæssige udfordringer, at de reelt ikke har mulighed for at handle på sanktioner. I dag er næsten 2/3 af målgruppen aktivitetsparate, og dermed i nogen grad "beskyttet" mod sanktioner.

Overvejelse om nye regler

KL finder, at følgende ændringer kan overvejes:

- Kommunen får mulighed for at pålægge aktivitetsparate at søge job inden for områder, hvor vedkommende vil være i stand til at tage et job. Det kan f.eks. være deltids- eller andre småjob, hvis borgeren ikke er i stand til at tage et fuldtidsjob. Det betyder, at de derfor også vil få pligt til at udfylde CV, joblog og tage konkrete job, som er anvist, men der skal naturligvis tages de nødvendige skånehensyn.
- De ekstra processkridt, som i dag gør det tidskrævende at sanktionere aktivitetsparate, fjernes, men kommunen vil som i dag altid inden tildeling af sanktion skulle vurdere, om der er rimelige grunde til, at borgeren ikke har opfyldt deres pligter. Som led i denne vurdering skal det også være muligt at tage hensyn til svage borgere, som f.eks. på grund af misbrug eller psykiske lidelser ikke i samme omfang som andre kan forventes at kunne overskue konsekvenserne. Det er med dette ikke i sig selv hensigten, at flere aktivitetsparate skal sanktioneres. I stedet vil der sikre en mere smidig proces med de nødvendige individuelle hensyn, og dermed hurtigere afklaring om en aktivitetsparat borger skal sanktioneres.

(Sanktionsregler for ressourceforløbsydelse svarer til reglerne for kontanthjælp dog med enkelte undtagelser. For at sikre enkle regler (også på tværs af ydelser) er det vigtigt, at der ikke etableres et parallelt sanktionssystem for modtagere af ressourceforløbsydelse. Derfor bør denne gruppe som udgangspunkt være omfattet af samme regler som de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.)

3.4 Unge og sanktioner

Eksisterende regler

Unge under 30 år uden kompetencegivende uddannelse visiteres ved første samtale til enten åbenlyst uddannelsesparat, uddannelsesparat eller aktivitetsparat. Kun de åbenlyst uddannelsesparate skal i dag stå til rådighed for job og de pligter, der følger med. Man kan ikke visiteres til at være åbenlyst uddannelsesparat efter første samtale.

Hensigten med at kun åbenlyst uddannelsesparate skulle stå til rådighed var, at det kun var de stærkeste unge, som "bare" venter et par måneder på at starte på en uddannelse, som skal søge job. Men i virkeligheden er der andre uddannelsesparate og endda enkelte aktivitetsparate, som det på tilsvarende vis giver mening at stille krav til om jobsøgning inden uddannelsesstart.

Forslag til nye regler

KL foreslår derfor, at

- afskaffe åbenlyst uddannelsesparat som visitationskategori, se også KL's forslag til LAB-forenkling.
- kommunen skal for alle unge kunne stille krav om at stå til rådighed for job på tilsvarende vis som for kontanthjælpsmodtagere. Det er dog afgørende, at der ikke stilles krav om at stå til rådighed for job, hvis det ikke passer ind i uddannelsesplanen (uddannelsespålægget).

Hvis KL's øvrige forslag gennemføres, vil det også for de unge betyde en mere enkel og effektiv rådighedshåndhævelse. Især forslaget om udvidet skærpet rådighed vurderes at have større effekt for unge, fordi de i gennemsnit har højere fravær fra samtaler og tilbud end ydelsesmodtagere over 30 år.

3.5 Mindre tekniske forslag

Nr.	Forslag til nye regler	Begrundelse	Eksisterende regler
A.	Der indføres en fælles benævnelse for de samtaler den ledige har pligt til at møde til. Alle samtaler skal kunne sanktioneres.	Sikrer enkel kommunikation om samtaler. Borgerne skal have pligt til at møde op til alle samtaler uanset type af samtale.	Der henvises til forskellige typer af samtaler, hvilket betyder, at alle typer skal nævnes i vejledningen til borgeren, for at der kan gives en sanktion. Det er både uoverskueligt og en kilde til fejl.
B.	Der er behov for at samle og forenkle reglerne vedrørende jobsøgning og sanktioner.	Der er behov for at samle sanktioner vedrørende jobsøgning i en samlet sanktionsparagraf, for at sikre gennemsikkelige regler. Herved undgås fejl i afgørelse af, hvilken bestemmelse der skal sanktioneres efter.	LAS § 39, stk. 1 nr. 7 og 8: f.eks. partshøres ofte først efter § 39 nr. 7 (den grundlæggende pligt), men personen oplyser så, at der er søgt, men det er blot ikke registreret, hvorved der skal partshøres igen, men efter nr. 8.
C.	Regler vedrørende sygemelding og sygeopfølgning samles under ét i loven.	Det bliver nemmere at gennemskue sanktionsreglerne vedrørende sygdom.	Reglerne vedrørende sygemelding og sygeopfølgning er ikke samlet i loven, hvilket betyder at regler er svære at overskue.
D.	Der bør ikke kunne kompenseres med højere boligstøtte ved sanktioner.	For særlig støtte gælder, at der ikke kompenseres for sanktioner. Tilsvarende regler bør gælde for boligstøtte (de to ydelser, der som følge af kontanthjælpsloftet kan reduceres).	Hvis en kontanthjælpsmodtager som følge af en sanktion får nedsat ydelsen, tildeles automatisk mere i boligstøtte pga. indtægtsnedgang.

E	Ændrer grænsen i las §42 og § 43 (gentagelser) fra 5 til 3 år.	Det vil forenkle systemerne, hvis sanktionsoplysninger også kun skal opbevares i 3 år.	Reglerne for kassation (hvor længe kommunen skal bevare oplysningerne) er kun 3 år.
---	--	--	---

4 Digital understøttelse af sanktioner

Som nævnt i afsnit 2.3 udgør regler om rådighed og sanktioner et svært og uoverskueligt regelsæt. Forvaltningslovens krav om partshøring gør håndteringen af regelsættet yderligere ressourcekrævende for sagsbehandlerne i jobcentret og ydelsescentret.

Selv efter en gennemgribende forenkling af regelsættet vil der være et stærkt behov for at udvikle digitale redskaber, som kan anvendes dels i dialogen med borgeren og dels til at facilitere arbejdsgange i kommunen (jobcenter, ydelsescenter og aktive tilbud).

Ambitionen kan ikke være at udvikle en dedikeret løsning til håndtering af sanktionsregler, men derimod at sikre udvikling af eksisterende og nye redskaber, så der skabes sammenhæng i medarbejdernes arbejde.

4.1 Samspil med borgerne og selvbetjening

I takt med de seneste års udvikling af selvbetjeningsløsninger skal borgerne i vid udstrækning gøre brug af digitale redskaber. Joblog med overblik over borgerens jobsøgning. Min Plan er borgerens og jobcentrets samlede redskab for den beskæftigelsesrettede indsats. Min plan skal videreudvikles, så den til enhver tid giver borgeren mulighed for at have klarhed over, hvad der er næste step i indsatsen, jf. KL's indspil "En forenklet og mere effektiv beskæftigelsesindsats" (s. 16).

Som led i videreudviklingen af disse redskaber må det overvejes, hvordan forenklede rådigheds- og sanktionsregler kan få en mere fremtrædende placering, således at borgeren i forbindelse med deres anvendelse af redskaberne løbende skal kvittere for at have læst centrale regler, som er fremhævet alt afhængig af konteksten.

På sigt må det gælde borgervendte funktioner i såvel ydelsessystemer som jobcentrets forretningsystemer, at de konsekvent indrettes for at understøtte forenklede rådigheds- og sanktionsregler.

Der findes allerede i dag digitale løsninger, som kan understøtte en registrering af borgernes fremmøde til samtaler og aktive tilbud. Fordelen med en direkte digital registrering er, at de relevante oplysninger i tilfælde af udeblivelse eller forsinket fremmøde er umiddelbart tilgængelige for alle de medarbejdere, som bliver involveret i den videre sagsbehandling.

Borgerne skal have adgang til at blive fritaget for digital selvbetjening efter samme regler som gælder for digital post.

4.2 Bedre digital understøttelse af forretningsgange

Der er brug for at gennemføre en systematisk vurdering af de eksisterende digitale løsninger (såvel i jobcentret som i ydelsescentret) med henblik på at understøtte de nødvendige forretningsgange mellem medarbejdere i ydelsescenter, jobcenter, aktive tilbud og evt. hos andre aktører. Ambitionen må være, at håndtering af forenklede rådigheds- og sanktionsregler og deres samspil med forvaltningslovens regler ikke udgør en barriere for deres anvendelse. Det må fremover være således, at de implicerede medarbejdere konsekvent og step for step guides gennem anvendelsen af reglerne og de nødvendige forretningsgange. En korrekt håndtering af reglerne må ikke bero på, hvad medarbejderne kan huske eller kun kan overkomme med anvendelse af uoverskuelige papirbårne skemaer og checklister.

4.3 Beslutningsstøtte til at træffe afgørelser om sanktioner

Med den igangværende udvikling af digitale løsninger for at understøtte løsning af komplekse opgaver og træffe vanskelige beslutninger (kunstig intelligens, machine learning) forekommer det nærliggende, at der udvikles digitale beslutningsstøtte red-

skaber, som vil kunne være et meget væsentligt bidrag til at realisere korrekte afgørelser på grundlag af forenklede rådigheds- og sanktionsregler. Der skal ikke være tale om, at automatisere selve afgørelserne, men derimod at sikre tilstedeværelsen af et tilstrækkeligt og retvisende beslutningsgrundlag. I en fase 2 bør redskaber kunne videreudvikles til at forarbejde et betydeligt antal (alle eller næste alle) enkeltsager og på dette grundlag fremkomme med et forslag til en afgørelse i en foreliggende sag.

4.4 Fremme udvikling af nye digitale løsninger

Der findes allerede i dag faciliteter (moduler), som på delområder kan understøtte håndteringen af sanktionsregler, f.eks. registrering af fremmøde. Der findes formentlig også andre standardværktøjer, som vil kunne videreudvikles til at understøtte håndteringen af forenklede rådigheds- og sanktionsregler.

Markedet har imidlertid hidtil ikke været stort eller offensivt nok til at frembringe en mere sammenhængende digital understøttelse. Der er behov for, at det undersøges, hvordan der – efter dialog med relevante leverandører - kan tilvejebringes en kortlægning af behov og muligheder, som dernæst vil kunne danne grundlag for et udbud af et eller flere redskaber til digital understøttelse af forenklede rådigheds- og sanktionsregler.

KL foreslår derfor, at der nedsættes en projektgruppe med deltagelse af STAR og KL, som får til opgave at udføre denne kortlægning.

Det bør indgå i projektgruppens opdrag:

- at vurdere behov og muligheder for digital understøttelse af borgerdialog og selvbetjening i et sømløst samspil med andre digitale løsninger, herunder jobnet,
- at vurdere behov og muligheder for udvikling af digitale løsninger, som understøtter forretningsgange i et sømløst samspil med ydelsessystemer og jobcenter forretningsystemer,
- at vurdere behov og muligheder for udvikling af et digitalt beslutningsstøttesystem,
- at foretage en prioritering af udviklingen af de forskellige redskaber.

5 Hvordan sikres bedre kommunal praksis?

KL vurderer, at både enklere sanktionsregler og udvikling af bedre digital understøttelse af sanktionsprocessen er helt afgørende for at sikre en korrekt og ikke mindst en mere effektiv sanktionspraksis. Men det er ikke tilstrækkeligt.

Hvis der skal sikres en bedre kommunal sanktionspraksis, er det helt afgørende, at såvel den politiske som den administrative ledelse i kommunerne har fokus på området og sikrer den nødvendige prioritering og opfølgning.

KL har derfor valgt at sætte emnet på programmet til JobCamp17 her i efteråret, hvor kommunalpolitikkerne og ledere på beskæftigelsesområdet hvert år mødes.

Herudover vil KL drøfte emnet på KL's regionale netværksmøder med job- og ydelseschefer, hvor det vil være muligt at drøfte de konkrete udfordringer og muligheder.

Desuden vil KL i fremtidig kommunikation til kommunerne på beskæftigelsesområdet sikre fokus på området. Det kan f.eks. være via borgermesterbreve eller via KL's digitale platforme.

5.1 Kompetenceudvikling

KL har sammen med kommunerne i flere år haft fokus på at styrke kontrolindsatsen i kommunerne. En vigtig brik i arbejdet har været at styrke kompetencerne for de kommunale medarbejdere, som har ansvar for at sikre korrekt udbetaling af ydelser. Der er både fokus på at forhindre snyd og fejl hos borgeren og mindske antallet af fejl hos de kommunale sagsbehandlere.

Som undersøgelser om den kommunale sanktionspraksis viser, så er mange af de fejl, der sker i sanktionssager, fejl som har mere generel karakter. Det drejer sig f.eks. om sammenhængen mellem beskæftigelseslovgivningen og forvaltningsloven. Derfor vurderer KL, at en styrkelse af de generelle kompetencer for ydelsesmedarbejdere også er en vigtig brik i at sikre flere korrekte afgørelser generelt på ydelsesområdet, men måske især i sanktionssager.

KL har sammen med HK udviklet et nyt uddannelsesmodul på kommunomuddannelsen målrettet kontrolmedarbejdere i kommunerne, som medarbejdere bl.a. vil kunne tage som led i deres videreuddannelse, se <http://www.cok.dk/viden-redskaber-kontrolindsatsen>.

KL påtænker sammen med HK at udvikle et tilsvarende nyt uddannelsesmodul på kommunomuddannelsen for ydelsesmedarbejdere, som også vil være relevant for de jobcentermedarbejdere, som har mange snitflader med ydelsesområdet bl.a. vedrørende sanktioner.

For at sikre konkret viden om ydelsesmedarbejdernes nuværende og fremtidige kompetencebehov er KL i gang med nedsætte en ekspertgruppe, som i efteråret 2017 skal bidrage til at kortlægge de fremtidige behov for ydelsesmedarbejdere i kommunerne.

KL vil arbejde for, at der både i den eksisterende kontroluddannelse og i den eventuelle fremtidige uddannelse til ydelsesmedarbejdere vil indgå følgende emner:

- Samspejlet mellem forvaltning- og retssikkerhedsloven og beskæftigelses- og ydelseslovgivning.
- Grundlæggende sanktionsregler.

5.2 Temadage om bedre og mere effektiv sanktionspraksis

Selv om den mere grundlæggende udvikling af ydelsesmedarbejdernes kompetencer er vigtig, vurderer KL, at der på den helt korte bane er behov for mere konkret at understøtte kommunernes viden og kompetencer på sanktionsområdet.

KL foreslår, at KL i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet (evt. også Integrationsministeriet og Ankestyrelsen) udvikler en række regionale tema-/kursusdage, som har til formål at understøtte og udvikle kommunernes sanktionspraksis.

Følgende temaer foreslås at skulle indgå i kursusdagene:

- Organisering af sanktionsprocessen (bedste praksis)
- Juridiske rammer og faldgruberne (regler og lovgivning)
- Digitalisering af sanktionsprocessen – muligheder her nu og i fremtiden
- Ledelsesforankring og opfølgning
- Særlige udfordringer for integrationsborgere

Temadagene foreslås udviklet i løbet af efteråret 2017 og afholdt i starten af 2018.

Bilag: Eksempler på det eksisterende sanktionssystem

Case 1

Hassan er jobparat integrationsydelsesmodtager

Hassan har ingen formelle kompetencer fra sit hjemland Syrien, men har været i mesterlære som frisør og har arbejdet som sådan i 10 år i Damaskus. Hassan fik opholdstilladelse i Danmark i 2015.

Sussi er sagsbehandler i Integrationsafdelingen i jobcenteret.

Hassan har de seneste to år gået til danskundervisning og har været i flere virksomhedspraktikker med sporadisk fremmøde. Hassan taler og forstår nogenlunde dansk, men har svært ved at læse og skrive på dansk.

Sussi bliver kontaktet af kommunens virksomhedsservice, der har fået en henvendelse fra en mellemstor virksomhed, der er på udkig efter en IGU-praktikant i produktionen.

Sussi mener, at det er et relevant og et godt job til Hassan, der derigennem kan blive opkvalificeret og selvforsørgende.

Sussi ringer til Hassan og fortæller om IGU-jobbet og informerer ham om, at han skal møde op til jobsamtalen, der finder sted om 8 dage. Hun fortæller, at konsekvensen af udeblivelse fra samtale er, at han bliver trukket i sin ydelse.

Efterfølgende sender hun Hassan en skriftlig indkaldelse til jobsamtalen med

Efter aftale med Sussi møder Hassan op til jobsamtalen i virksomheden angående IGU-jobbet. Hassan ønsker at arbejde som frisør i Danmark og er derfor reelt ikke interesseret i stillingen. Han vælger derfor at gøre sig uattraktiv til samtalen ved at virke uinteresseret og meget dårlig til dansk.

Sussi får besked fra virksomheden om, at de ikke ønsker at ansætte Hassan, da de ikke oplever at Hassan er motiveret for jobbet.

Eftersom Hassan er mødt til samtalen som han skulle, er der ikke mulighed for sanktionering.

Med enklere regler havde historien set anderledes ud:

Hassan ved godt, at han kan blive sanktioneret, hvis han ikke gør sig umage til samtalen. Derfor gør han sit bedste, selvom det ikke er hans første prioritet af job. Arbejdsgiveren ansætter Hassan, som ender med at blive positivt overrasket over arbejdet, fordi han får nogle gode kollegaer og øver sit dansk. Han håber stadig på at blive frisør en dag, men i første omgang vil han sørge for at kunne tjene sine egne penge.

Case 2

Mette er aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager.

Hun har modtaget kontanthjælp i 4 år. Mette har psykiske og sociale problemer Hun går til behandling hos psykolog ca. 1 gang om ugen og har løbende kontakt med egen læge. Hun er alenemor med 2 små børn, og hver morgen aflevere hun børnene i børnehave og skole og henter dem om eftermiddagen. Mette har en mentor, som kommer 2 timer om ugen.

Rasmus er sagsbehandler i jobcenteret.

Rasmus har været sagsbehandler for Mette i to år.

Rasmus og Mette har aftalt, at Mette skal starte i tilbuddet "Lær at tackle" hos en anden aktør og Rasmus fortæller Mette om tid og sted, og sender planen til Mette via digital post.

Mette møder ikke op til "Lær at tackle" hos anden aktør og ringer heller ikke afbud.

Da Mette ikke er mødt op til "Lær at tackle", sender anden aktør besked til Rasmus om hendes udeblivelse.

Rasmus sender efterfølgende et partshøringsbrev med en 7 dages frist.

Mette reagerer ikke på partshøringen

Da jobcenteret ikke hører fra Mette efter partshøringsfristen, begynder Rasmus at undersøge sagen nærmere i forhold til at opnå personlig kontakt med Mette, som der står i lovgivningen.

I lovgivningen står der, at jobcenteret skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med personen.

Først ringer Rasmus 4 gange til Mette og lægger besked på hendes telefonsvarer, men får ikke fat i hende, han sender en sms og kontakter Mettes mentor, som opsøger Mette. Men Mette er ikke hjemme, da mentoren møder op på Mettes adresse. Rasmus bruger meget tid på at få kontakten til Mette – det er uklart, hvornår nok er nok.

Med enklere regler havde historien set anderledes ud:

I stedet for at Rasmus og Mettes mentor bruger ressourcer på at opnå kontakt med Mette i forhold til at sanktionere hende, laver Rasmus en individuel og konkret vurdering i Mettes sag i forhold til om der er rimelige grunde til, at Mette ikke har opfyldt sine pligter og om hun skal sanktioneres.