

Kvalitativ analyse af sanktioner på kontant- og uddannelseshjælps- området



Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1	Formål og temaer i den kvalitative analyse	1
1.2	Anvendt datagrundlag og metode	2
1.3	Læsevejledning	2
2.	Sammenfatning	3
3.	Regelgrundlag og brug af sanktioner	7
3.1	Periodesanktioner	7
3.2	Punktsanktioner	8
3.3	Ophørssanktion	8
3.4	Ændrede regler efter kontanthjælpsreformen	8
3.5	Omfanget af og udviklingen i brugen af sanktioner	9
3.6	Delkonklusion	10
4.	Organisering	11
4.1	Rådigheds- og sanktionsprocessen	11
4.2	Fordeling af opgavevaretagelsen mellem jobcenter og ydelsescenter	12
4.3	Videndeling og dataflow	13
4.4	Central og decentral organisering	14
4.5	Erfaringer med central og decentral organisering	15
4.6	Delkonklusion	18
5.	Administration	20
5.1	Sanktionsprocessens varighed og sanktionernes størrelse	20
5.2	Formidling og vejledning ved partshøring og afgørelse	22
5.3	Ledelsesfokus	23
5.4	Rimelige grunde	27
5.5	Kontakt med de aktivitetsparate	29
5.6	Delkonklusion	32
6.	Virkning af sanktioner	35
6.1	Virkning samlet set	35
6.2	Virkning på rådighed og beskæftigelse	36
6.3	Præventiv virkning	38
6.4	Virkning for forskellige grupper borgere	39
6.5	Sammenhæng mellem virkning og organisering	40
6.6	Delkonklusion	41
7.	De to nye sanktioner	43
7.1	Punktsanktion i forbindelse med manglende anvendelse af joblog og overholdelse af aftaler vedrørende jobsøgning	43
7.2	Skærpet sanktion	44
7.3	Delkonklusion	46
	Bilag A Segmentering	47

Kontakt

Spørgsmål vedrørende denne rapport's indhold kan stilles til:

- Andreas Nikolajsen, partner, tlf. 30 93 40 68
- Christine Schmitz, manager, tlf. 30 93 46 93.

Om Deloitte Consulting – fra ide til virkelighed

Deloitte Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige og den private sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i komplekse miljøer. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idestadie til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Consulting med Deloitte's kompetencer indenfor revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, der er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Consulting

Tlf. 36 10 20 30

Fax 36 10 20 40

deloitteconsulting@deloitte.dk

deloitte.dk

Besøgsadresse

Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse

Deloitte Consulting
Postboks 1600
0900 København

1. Indledning

Med kontanthjælpsreformen blev sanktionsreglerne ændret. Ifølge aftaleteksten var formålet med ændringerne at indføre et mere målrettet og effektivt rådigheds- og sanktionssystem, hvor sanktionsreglerne bruges effektivt og på en måde, så det er tydeligt for den enkelte, at der er et klart rådighedskrav forbundet med at modtage kontant- eller uddannelseshjælp. For udsatte kontanthjælpsmodtagere skal sanktionerne bruges på en måde, der tager højde for, at de ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der stilles.

Med afsæt i ændringerne af sanktionssystemet i forlængelse af kontanthjælpsreformen og med ønsket om at få opdateret videngrundlaget om kommunernes brug af sanktioner på kontanthjælpsområdet har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering bedt Deloitte gennemføre en kvalitativ analyse, der afdækker, hvordan sanktioner administreres og vurderes at virke i kommunerne, og hvad der kan forklare kommunernes forskellige brug af sanktioner.

Analysen bidrager til at opdatere videngrundlaget om sanktionsområdet og til kvalitativt at evaluere af virkningerne af de nye sanktioner, jf. aftalen om kontanthjælpsreformen.

1.1 Formål og temaer i den kvalitative analyse

Formålet med denne kvalitative analyse er at skabe viden om administrationen og virkningerne af rådighedssanktioner. Sanktionsområdet er bredt defineret i analysen, så der er også fokus på, hvornår der er forskel på kommunernes brug af sanktioner, herunder i forhold til om nogle kommuner bruger administrative tiltag, har en særlig organisering eller gør andet, der medvirker til, at de har et lavt henholdsvis et højt antal sanktioner.

På den baggrund er analysen gennemført med fokus på tre overordnede temaer:

- 1) Organisering
- 2) Administration
- 3) Virkning af sanktioner.

Der ses særskilt på de to nye sanktioner; skærpet sanktion og punktsanktioner i forhold til joblog og aftale om jobsøgning.

Temaet om organisering handler om kommunernes organisering af opgavevaretagelsen i rådigheds- og sanktionsprocessen, videndeling og dataflow i rådigheds- og sanktionsprocessen og kommunernes erfaring med central og decentral tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen.

Temaet om administration handler om sanktionsprocessens varighed, sanktionernes størrelse, formidling og vejledning ved partshøring og afgørelser, ledelsesfokus, rimelige grunde og kontakten med de aktivitetsparate.

Temaet om sanktioners virkning handler om kommunernes og borgernes vurdering af den samlede virkning af sanktioner, virkning i forhold til arbejdsmarkedstilknytning og rådighedsopfyldelse, præventiv virkning og virkning i forhold til specifikke målgrupper – og sammen-

hæng mellem kommunens administrative praksis og brug af sanktioner og kommunens vurdering af virkninger af sanktioner.

Foruden de tre temaer afdækkes kommunernes administration og erfaringer med de to nye sanktioner: Skærpet sanktion og punktsanktioner i forhold til joblog og aftaler om jobsøgning.

1.2 Anvendt datagrundlag og metode

Datagrundlaget og anvendt metode for denne analyse er følgende:

- Besøg i fire kommuner, hvor der er gennemført semistrukturerede interview a 1-1½ times varighed (enkelt eller fokusgruppe) med jobcenterchefen og eventuelle ledere af kontant- og uddannelseshjælpsområdet, ydelseschefen, sagsbehandlere fra jobcentret, medarbejdere fra ydelsesafdelingen og medarbejdere fra kommunale tilbud. De fire kommuner er udvalgt på baggrund af en stratificering, der tager hensyn til antal sanktioner, kommunernes indbyggertal, klynge og den geografiske spredning. De udvalgte jobcentre er Frederiksberg, Sorø, Svenborg og Aabenraa kommuner.
- Otte telefoninterview af cirka en times varighed (semistrukturerede) med jobcenterchefer eller ledere af kontant- og uddannelseshjælpsområdet.
- Tolv telefoninterview af 15-20 minutters varighed (semistrukturerede) med borgere, der enten har fået en sanktion, eller hvor en negativ hændelse alligevel ikke har udløst en sanktion.
- Elektronisk survey blandt alle landets jobcentre og ydelsescentre. 51 jobcentre og 65 ydelsescentre har besvaret surveyen. Samlet dækker besvarelsene 73 kommuner, hvilket svarer til en besvarelsesprocent på 80.
- Sagsgennemgang af 60 sager, hvor der er indtruffet en negativ hændelse, der har medført udsendelse af partshøringsbrev. I 41 af sagerne er sanktionen gennemført, og i 19 af sagerne er sanktionen ikke gennemført. De 60 sager er indhentet i de fire besøgs-kommuner.
- Gennemgang af informationsmateriale, partshøringsbreve, afgørelsesbreve og beregningsoversigter fra fire kommuner.
- Deskresearch af lovgrundlag, praksisundersøgelser mv.
- Tal og data fra jobindsats.dk.
- De to øvrige analyser – effektanalysen og den deskriptive analyse – der er gennemført samtidig med denne kvalitative analyse.

Alle interview er dokumenteret, kodet og behandlet i et kvalitativt databehandlingsprogram. Ligeledes er alle tekstfelter fra surveyen kodet i det kvalitative databehandlingsprogram.

1.3 Læsevejledning

Analysen er bygget op, så der indledningsvis i kapitel 2 gives et samlet resume af analysens hovedresultater og konklusioner. I kapitel 3 gives en kort beskrivelse af sanktionsreglerne, og omfanget af sanktioner belyses. I kapitel 4 behandles kommunernes organisering, hvor der ses på organisering af rådigheds- og sanktionsprocessen, videndeling, dataflow og kommunernes erfaring med central og decentral opgavevaretagelse. I kapitel 5 analyseres kommunernes administration på sanktionsområdet. Der ses på fem udvalgte områder: 1) kortlægning af varigheden fra forseelse til sanktion og en opgørelse af sanktionernes størrelse, 2) ledelsesfokus, 3) formidling og vejledning ved partshøring og afgørelse, 4) rimelige grunde og 5) kontakten med de aktivitetsparate. I kapitel 6 analyseres virkningen af sanktioner, og i kapitel 7 afdækkes kommunernes brug af og erfaringer med de to nye typer sanktioner: 1) skærpet sanktion og 2) Punktsanktion i forbindelse med manglende anvendelse af joblog og overholdelse af aftaler vedrørende jobsøgning.

2. Sammenfatning

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har bedt Deloitte gennemføre en kvalitativ analyse af kommunernes brug af sanktioner på kontant- og uddannelseshjælpsområdet. Hovedformålet med analysen er at undersøge kommunernes organisering, administration og vurdering af virkning af rådigheds-sanktioner, herunder hvad der kan være medvirkende forklaringer på et lavt eller et højt sanktionsomfang.

Det overordnede formål med sanktionssystemet er at sikre, at personer lever op til de krav, der er forbundet med at modtage kontant- eller uddannelseshjælp. Sanktionsreglerne på kontant- og uddannelseshjælpsområdet blev senest ændret med kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2014. Intentionen med ændringerne var at opnå et mere målrettet og effektivt sanktionssystem, hvor der også tages højde for, at personer med komplekse problemer ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der bliver stillet til dem.

Nærværende analyse er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner kombineret med dataindsamling i 12 kommuner, herunder dybdegående heldagsbesøg i fire kommuner og yderligere uddybende interviews med otte kommuner. Derudover er der gennemført en gennemgang af 60 borgersager og foretaget interviews med 12 borgere.

Deloitte har foretaget en inddeling af kommunerne i tre segmenter, der afspejler kommunernes sanktionsomfang¹. De tre segmenter er 1) kommuner, der sanktionerer mere end gennemsnittet, 2) kommuner, der sanktionerer på niveau med gennemsnittet og 3) kommuner, der sanktionerer mindre end gennemsnittet. Segmenteringen bruges til at vise hvilke sammenhænge, der er mellem sanktionsomfanget i kommunerne og deres organisering, administration og vurdering af virkning.

Dette kapitel indeholder en kort sammenfatning af analysens hovedresultater. De beskrevne resultater er dokumenteret og uddybende beskrevet i de efterfølgende kapitler. De beskrevne hovedresultater er et resume af de vigtigste resultater på tværs af analysen. Hovedresultaterne er samlet under følgende overskrifter:

- *Virkning af sanktioner.* Her ses på kommunernes vurdering af sanktioners virkning.
- *Ledelsesfokus, retningslinjer, arbejdsgangsbeskrivelser og vurdering af rimelige grunde.* Her ses der på forskellige perspektiver af kommunernes administration.
- *Karakteristika for kommuner, der sanktionerer mere end gennemsnittet.* Her ses der på hvilke kendetegn, der knytter sig til kommuner med et højt sanktionsomfang.
- *Sagsbehandlingsvarighed og sanktionsbeløbets størrelse.* Her ses der på varighed fra start til slut i et sanktionsforløb og omfanget af sanktionsbeløbet.
- *Dataflow – manuelt håndtering af data i sanktionsprocessen.* Her ses der på dataflowet og overgange mellem it-systemer i sanktionsprocessen.

¹ Inddelingen i de tre segmenter er foretaget på baggrund af, om kommunen signifikant afviser på en række nøgletal på kontant- og uddannelseshjælpsområdet. Nøgletallene, der ligger til grund for segmenteringen, er sanktionsraten, aktiveringsgraden, antal samtaler og andelen af aktivitetsparate. Segmenteringen er uddybende beskrevet i bilag.

- *Kontakt til de aktivitetsparate inden sanktionering og de to nye sanktionstyper.* Her ses der på kommunernes implementering af nogle af de nye regler fra kontant-hjælpsreformen.

Hovedresultaterne er beskrevet i det følgende.

Virkning af sanktioner

Analysen viser helt grundlæggende, at kommunerne vurderer, at sanktioner har en positiv virkning i forhold til opfyldelse af rådighed og arbejdsmarkedstilknytning. 90 procent af kommunerne vurderer i høj eller nogen grad, at brug af sanktioner er rådighedsfremmende, og 71 procent vurderer i høj eller nogen grad, at sanktioner har en positiv betydning for arbejdsmarkedstilknytningen. Endvidere vurderer 66 procent, at sanktioner har en præventiv virkning. Kommunerne vurderer endvidere, at virkningen i særlig grad gør sig gældende for de åbenlyst uddannelsesparate, de uddannelsesparate og de jobparate. I de tilfælde, hvor sanktioner virker i forhold til de aktivitetsparate, kan det fx dreje sig om at genetablere kontakten, når hjælpen stoppes.

Analysen viser også, at der er tendens til en positiv sammenhæng mellem virkning og dels øget brug af sanktioner og dels øget centralisering af opgavevaretagelsen i job- og ydelsescentret. Deloitte vurderer på baggrund af surveyen og kortlægningen i 12 kommuner, at denne sammenhæng afspejler, at øget centralisering medfører en mere konsekvent og ensartet administrativ praksis, hvilket resulterer i både øget brug af sanktioner og en opfattelse af øget virkning.

Ledelsesfokus, retningslinjer, arbejdsgangsbeskrivelser og vurdering af rimelige grunde

Dernæst er det i forhold til kommunernes administration på sanktionsområdet væsentlige analyseresultater, at der på tværs af kommunerne er et begrænset ledelsesfokus på brugen af sanktioner, at der på tværs af kommunerne er et begrænset ledelsesfokus på brugen af sanktioner, og at der er forskellige vurderinger af, hvor let det er at foretage vurdering af de forskellige typer af rimelige grunde. Det ses i analysen ved:

- At under halvdelen af kommunerne vurderer i høj eller nogen grad, at sanktionsområdet har et særligt politisk fokus, 26 procent af jobcentrene oplyser, at sanktioner indgår i den løbende ledelsesinformation, og 19 procent af kommunerne angiver, at de foretager systematisk opfølgning på brugen af sanktioner.
- At 85 procent af jobcentrene oplyser, at der er retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser for vejledning og information, og 60 procent peger på, at der er retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser for vurdering af rimelige grunde.
- At mere end 90 procent af jobcentrene angiver, at barsel og ferie er lette at vurdere som rimelige grunde. Til sammenligning vurderer 60 procent af jobcentrene det samme om i forhold til manglende fremmøde som følge af sygdom og pasning af barn.

Deloitte vurderer på baggrund af analyserne, at det begrænsede ledelsesfokus er medvirkende til at begrænse omfanget af sanktioner. Deloitte vurderer endvidere, at der kunne opnås en mere effektiv og ensartet brug af sanktionssystemet ved at mobilisere et øget ledelsesfokus på området. Endelig vurderer Deloitte, at kommunernes forskellige opfattelse af, i hvilken grad det er let at foretage en vurdering af forskellige typer af rimelige grunde, er en konsekvens af begrænset ledelsesfokus og en af forklaringerne på variationen i omfanget af sanktioner på tværs af kommunerne.

Karakteristika for kommuner, der sanktionere mere end gennemsnittet

Analysen viser, at det segment af kommuner, der sanktionere mere end gennemsnittet, helt gennemgående adskiller sig fra de øvrige kommuner på en 5 områder:

- Disse kommuner vurderer i højere grad at sanktioner virker – både i forhold til opfyldelse af rådighed, arbejdsmarkedstilknytning og præventivt.
- Disse kommuner har i højere grad tilrettelagt en øget centralisering af varetagelsen af visse typer af opgaver i sanktionsprocessen. Øget centralisering drejer sig både om rent administrative opgaver, fx udsendelse af partshøringsbreve og indstilling til sanktion, og opgaver, som kræver en socialfaglig vurdering, fx vurdering af rimelige grunde.
- Disse kommuner både har og anvender i højere grad arbejdsgange og retningslinjer på området og har også et styrket ledelsesfokus på brug af sanktioner.
- Disse kommuner vurderer i højere grad, at det er let for sagsbehandlerne at foretage en socialfaglig vurdering af de sværeste typer af rimelige grunde (sygdom og pasning af barn).
- Disse kommuner har i højere grad implementeret de to nye sanktionstyper (skærpet sanktion og punktsanktion i forbindelse med manglende anvendelse af joblog og overholdelse af aftaler vedrørende jobsøgning) samt indført arbejdsgange i forbindelse med de nye krav til partshøring af aktivitetsparate.

Resultaterne for segmentet af kommuner, der sanktionerer mere end gennemsnittet, anses derfor som et udtryk for en klar positiv sammenhæng mellem sanktionsomfang og en mere formaliseret tilgang til og et mere fokuseret brug af sanktionssystemet for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.

I forhold til sammenhængen mellem sanktionsomfanget og øget centralisering vurderer Deloitte, at det har væsentlig betydning, at faglige opgaver såsom vurdering af rimelige grunde indgår i centraliseringen, fordi det i sig selv medfører øget fokus på opgaveløsningen, og fordi kommunen undgår, at sagen midt i processen skifter hænder fra en administrativ funktion til en sagsbehandler.

De to øvrige segmenter – det vil sige kommuner, der sanktionerer mindre end gennemsnittet eller på niveau med gennemsnittet – adskiller sig ikke lige så markant og gennemgående fra hinanden. Det vil sige, at kommuner, der sanktionerer mindre end gennemsnittet ligger tættere på de kommuner, der sanktionerer på gennemsnitsniveau, end de kommuner, der sanktionere mere end gennemsnittet.

Sagsbehandlingsvarighed og sanktionsbeløbets størrelse

På baggrund af en gennemgang af 60 sager viser undersøgelsen, at hele processen – fra en forseelse finder sted, til en sanktion udmøntes i form af reduceret udbetaling af hjælpen – i gennemsnit varer 34 dage. De 34 dages sagsbehandlingstid dækker over 13 dage i jobcentret og 21 dage i ydelsescentret. Grunden til, at det er perioden fra afgørelse til udmøntning, der varer længst tid, er, at udmøntningen sker sammen med den månedlige udbetaling af hjælpen. Derfor er udmøntningstidspunktet afhængig af, om processen kan afsluttes inden månedens udbetaling forfalder.

Den gennemsnitlige sanktionsstørrelse er i denne analyse opgjort til ca. 2.000 kr. Sanktionsbeløbets størrelse afhænger af forseelsens type og ydelsen. Derfor varierer størrelsen på tværs af målgrupper og fra sag til sag. I de 20 procent af sagerne, hvor der er registreret de mindste sanktionsbeløb, udgør sanktionsbeløbet i gennemsnit 230 kr. Der er således et opmærksomhedspunkt i forhold til, om der er en relevant balance mellem værdien af at give de små sanktioner og de administrative omkostninger herved, hvilket der ligeledes er blevet peget på i kommunerne. En øget automatisering gennem digitalisering af processerne omkring de små punktsanktioner vil kunne understøtte en fortsat effektiv brug også af de mindre sanktioner.

Dataflow – manuelt håndtering af data i sanktionsprocessen

Sanktionsprocessen omfatter to centrale punkter, hvor der overdrages information mellem aktører. Det sker i forbindelse med videregivelse af fremmødere registreringer fra tilbuddet til jobcentret, og det sker i forbindelse med indstillingen fra jobcentret til ydelsescentret om, at en sanktion skal sættes i værk. Der er i begge tilfælde tale om overgange uden integration mellem it-systemer, hvilket betyder, at oplysningerne håndteres manuelt. Det vil sige, at oplysninger, der er indsamlet og registreret i et it-system, et Excel-ark eller på papir, skal overleveres for eksempel via e-mail og genindtastes i et nyt system. Udover den ekstra tid, som manuel informationshåndtering indebærer i form af eksempelvis genindtastninger, peges der på, at overgangene i nogle tilfælde medfører informationstab og fejlregistreringer.

I forhold til dataflowet vurderer Deloitte, at der er et opmærksomhedspunkt vedrørende den manuelle håndtering af især fremmødere registreringer fra tilbuddene (herunder virksomhedspraktik). Det skyldes, at registreringsmetode og -praksis i forhold til fremmøde varierer fra tilbud til tilbud, samt at der er forskel fra kommune til kommune. Begge dele har betydning for, hvad der kan registreres som negative hændelser i sagsbehandlingssystemet, og dermed hvilket grundlag der er for at sanktionere. Dette påvirker såvel sanktionssystemets effektivitet såvel som borgernes retssikkerhed.

Kontakt til de aktivitetsparate inden sanktionering og de to nye sanktionstyper

Med kontanthjælpsreformen blev der bl.a. indført to nye sanktionstyper: 1) punktsanktion i forbindelse med manglende anvendelse af joblog og overholdelse af aftaler vedrørende job-søgning og 2) skærpet sanktion, hvor hjælpen kan stoppes i op til tre måneder, når borgeren gentagne gange ikke opfylder rådighedsforpligtelsen. Der blev også indført en regel om, at det er en betingelse for at give aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere en sanktion, at kommunen har været i personlig kontakt (dialog) med borgeren forud for sanktionen.

I forhold til kontakten med de aktivitetsparate fremgår det, at knap halvdelen af de adspurgte kommuner indledningsvist har oplevet uklarhed om, hvornår mulighederne for kontakt kunne regnes for udtømt². Det har betydet, at kommunerne har håndteret kontakten forskelligt. Ét jobcenter har for eksempel vurderet, at et brev og et forsøg på telefonisk kontakt var tilstrækkeligt, mens et andet jobcenter har en fast procedure med telefonisk kontakt efterfulgt af mentorbesøg.

Deloitte vurderer, at den indledende tvivl blandt halvdelen af kommunerne har været medvirkende til at begrænse omfanget af sanktioner i forhold til de aktivitetsparate. Samtidig vurderer Deloitte, at den nye regel betyder, at kommunerne nu i højere grad har fokus på at afklare, om de aktivitetsparate reelt har mulighed for at leve op til de krav, der stilles.

Erfaringsgrundlaget med de to typer sanktioner fortsat væsentligt begrænset, hvilket er med til at begrænse datagrundlaget for denne analyse. Generelt er det Deloitte's vurdering, at når de to nye sanktioner, der trådte i kraft i 2014, fortsat anvendes i meget begrænset omfang i kommunerne, skyldes det, at der har været begrænset fokus på at implementere de nye sanktioner i kommunerne. Tre kommuner peger selv også direkte på, at manglende fokus er årsagen til, at sanktionerne endnu ikke har fundet anvendelse. Yderligere to kommuner peger på manglende retningslinjer som årsag til manglende anvendelse.

I forhold til skærpet sanktion vurderer Deloitte derudover, at der i kommunerne er opbakning til intentionen omkring skærpet sanktion, men at forskellene på skærpet sanktion og sanktioner efter § 36 er for små, til at kommunerne i praksis får anvendt begge sanktioner. Om der anvendes skærpet sanktion eller sanktion efter § 36 har endvidere i praksis begrænset betydning for borgeren.

² Denne uklarhed er dog blevet mindre efter Ankestyrelsens udmelding om, hvornår kontakten kan vurderes som udtømt.

3. Regelgrundlag og brug af sanktioner

Formålet med sanktioner er at sikre, at personer lever op til de krav, der er forbundet med at modtage kontanthjælp, og at det har konsekvenser, når den enkelte ikke efterlever disse krav ved at stå til rådighed for arbejde eller uddannelse, jf. aftalen om kontanthjælpsreformen. I dette kapitel præsenteres sanktionsreglerne, og omfanget af anvendte sanktioner belyses.

Sanktioner på kontant- og uddannelseshjælpsområdet udmøntes efter §§ 36-44 i loven om aktiv socialpolitik. Der er overordnet to typer sanktioner – periodesanktion og punktsanktion – reglerne for sanktionstyper belyses nedenfor.

3.1 Periodesanktioner

Periodesanktioner gives som et fradrag i ydelsen, når en forseelse strækker sig over tid. De gives som et fradrag for det antal dage, hvor den pågældende er udeblevet helt eller delvis fra tilbud, fra den dag, pågældende ikke har været til samtale, og frem til personen kontakter kommunen, og for den periode, pågældende ikke har været tilmeldt som jobsøgende, ikke har lagt sit cv på Jobnet eller har været afmeldt som jobsøgende. Typisk kræver det en aktiv handling fra den ledige, for eksempel genoptaget kontakt til jobcentret, før en sanktion ophører.

Fradrag i hjælpen beregnes på baggrund af ydelsen på tidspunktet for forseelsen og foretages med en gennemsnitssats per dag, hvor borgeren er udeblevet helt eller delvis og på baggrund af en 5-dages uge. De forskellige satser reguleres årligt og fremgår af satsvejledningen, jf. § 35, stk. 7. i loven om aktiv social politik. Periodesanktioner gives som fradrag i kontant- eller uddannelseshjælpen for fire typer forseelser. Disse forseelser er beskrevet i tabel 1.

Tabel 1. Periodesanktioner

Sanktionstype	Paragraf	Beskrivelse
Udeblivelse fra tilbud	LAS § 36, stk. 1	Hvis en person uden rimelig grund udebliver fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder tilbud eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning eller en læse-, skrive- og regnetest, skal kommunen foretage et fradrag i hjælpen. Fradraget i hjælpen foretages for det antal dage, hvor den pågældende er udeblevet helt eller delvis.
Udeblivelse fra samtale	LAS § 37	Hvis en person uden rimelig grund udebliver fra en jobsamtale eller en individuel samtale, herunder en samtale som led i en sygeopfølgning, et møde i rehabiliteringsteamet eller en rådighedsvurdering i jobcentret, skal kommunen foretage fradrag i hjælpen for de dage, der går, fra personen skulle være mødt til jobsamtalen, rådighedsvurderingen mv., indtil kontakten til jobcentret er genoprettet. Der foretages fradrag i hjælpen for den dag, hvor samtalen, rådighedsvurderingen mv. skulle have fundet sted, uanset om personen kontakter jobcentret samme dag.
Undladelse af tilmelding som jobsøgende eller undladelse af indlæggelse af cv på Jobnet	LAS § 38, stk. 1	Hvis en person, der ansøger om eller modtager hjælp, har undladt at tilmelde sig som arbejdssøgende i jobcentret eller har undladt at lægge sit cv ind i Jobnet, foretager kommunen fradrag i hjælpen til den pågældende for de dage, hvor den pågældende ikke har været tilmeldt, eller hvor cv'et ikke har været lagt ind, medmindre den manglende tilmelding og indlæggelse af cv ikke skyldes personens forhold.
Afmelding som jobsøgende	LAS § 38, stk. 2	Hvis en person har undladt at tjekke sine jobforslag på Jobnet og dermed bekræfte, at pågældende er arbejdssøgende, og den pågældende som følge heraf er blevet afmeldt som arbejdssøgende, foretager kommunen fradrag i hjælpen til den pågældende for de dage, hvor personen har været afmeldt, medmindre den manglende bekræftelse ikke skyldes personens forhold.

Note: LAS = Loven om aktiv socialpolitik.

3.2 Punktsanktioner

En punktsanktion gives som fradrag i ydelsen, når en forseelse ikke strækker sig over tid. Nedsættelsen af hjælpen foretages på baggrund af et fast beløb, der beregnes ud fra en dagsats, og hver punktsanktion fastsættes til tre dagsatser, der trækkes fra det grundlag for hjælp, som borgeren var eller ville være berettiget til på tidspunktet for forseelsen.

Der kan kun gives én punktsanktion per forseelse, og der kan kun fradrages med én punktsanktion per måned. Hvis borgeren har begået mere end én punktsanktion i indeværende måned, overføres den eller de flere sanktioner til den eller de efterfølgende kalendermåneder.

Punktsanktioner gives som fradrag i kontant- eller uddannelseshjælpen for syv typer forseelser. Disse forseelser er beskrevet i tabel 2.

Tabel 2. Punktsanktioner

Sanktionstype	Paragraf
Ophør af arbejde uden rimelig grund	LAS § 39, nr. 1
Afvisning af tilbud om arbejde uden rimelig grund	LAS § 39, nr. 2
Undladelse af at give meddelelse om sygdom til jobcentret eller arbejdsgiveren	LAS § 39, nr. 3
Undladelse af, efter krav fra jobcentret, at søge konkrete job uden rimelig grund	LAS § 39, nr. 4
Undladelse af at give meddelelse om sygdom til kommunen, i tilfælde hvor den ledige er indkaldt til en jobsamtale som led i sygeopfølgning, eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning uden rimelig grund	LAS § 39, nr. 5
Ophør af uddannelse påbegyndt på baggrund af et uddannelsespålæg uden rimelig grund	LAS § 39, nr. 6
Undladelse af at overholde aftaler om jobsøgning uden rimelig grund	LAS § 39, nr. 7
Undladelse af uden rimelig grund at registrere jobsøgningsaktiviteter i jobloggen på Jobnet indenfor den frist, som kommunen har fastsat	LAS § 39, nr. 8

Note: LAS = Loven om aktiv socialpolitik.

3.3 Ophørssanktion

Hvis en person uden rimelig grund afviser et tilbud efter loven om en aktiv beskæftigelsesindsats, en eller flere dele af integrationsprogrammet efter integrationsloven eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder foranstaltninger som led i sygeopfølgning, ophører hjælpen til personen.

Det samme gælder, hvis personen uden rimelig grund har gentagne udeblivelser fra tilbud efter loven om en aktiv beskæftigelsesindsats, en eller flere dele af integrationsprogrammet efter integrationsloven eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder foranstaltninger som led i sygeopfølgning, og udeblivelserne har et så betydeligt omfang, at det kan sidestilles med en afvisning af tilbuddet eller integrationsprogrammet.

Hjælpen til personen ophører, så længe personen afviser tilbud jævnfør ovenstående. Hjælpen ophører tilsvarende hos ægtefællen.

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

3.4 Ændrede regler efter kontanthjælpsreformen

Med kontanthjælpsreformens ikrafttræden 1. januar 2014 blev sanktionsreglerne ændret.

Ændringerne af sanktionsreglerne blev foretaget dels med henblik på at målrette brugen af sanktioner i forhold til at understøtte en beskæftigelsesfremmende indsats, dels for at sikre, at den nye målgruppe – modtagere af uddannelseshjælp – der tidligere hørte til kontanthjælpsgruppen, blev omfattet af reglerne.

Med ændringerne var der i vid udstrækning tale om at videreføre de allerede eksisterende sanktionsregler i forhold til udeblivelser fra tilbud og samtaler og i forhold til ophør af arbejde mv. og indføre nogle enkelte ændringer og justeringer. Ændringerne og justeringerne af sanktionssystemet var:

- Reglerne om sanktioner i forbindelse med udeblivelser fra tilbud og samtaler og i forbindelse med ophør af arbejde blev i vid udstrækning videreført og udvidet til også at gælde uddannelseshjælpsmodtagere.
- Der blev indført en regel om, at det er en betingelse for at give aktivitetsparate personer en sanktion, at kommunen forud for sanktionen har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt (dialog) med personen.
- Der blev indført to nye sanktionsmuligheder:
 1. Skærpet rådighedssanktion, der kan gives til job- og uddannelsesparate, der gentagne gange ikke står til rådighed eller søger job, og hvor kommunen konkret vurderer, at personen med sin adfærd udviser manglende vilje til at stå til rådighed for arbejde mv. Den sanktionerede kan fratages retten til ydelsen i op til tre måneder.
 2. En punktsanktion til åbenlyst uddannelsesparate og jobparate, der ikke overholder de jobsøgningsaftaler, der er indgået med kommunen, og som fremgår af "Min side" på Jobnet, eller som ikke registrerer jobsøgningsaktiviteter på jobloggen på "Min side" indenfor den frist, kommunen har givet.

3.5 Omfanget af og udviklingen i brugen af sanktioner

I 2015 bliver der givet omkring 100.000 sanktioner, heraf er periodesanktioner i forbindelse med udeblivelse fra tilbud med godt 60.000 sanktioner den hyppigst anvendte i 2015, jf. tabel 3.

Denne sanktionsform tegner sig for halvdelen af alle sanktioner givet til kontanthjælpsmodtagere og næsten to tredjedele af alle sanktioner givet til uddannelseshjælpsmodtagere.

Samlet set er periodesanktioner den mest anvendte sanktionsform, idet periodesanktioner udgør 85 procent af alle sanktioner på kontanthjælpsområdet og 92 procent på uddannelseshjælpsområdet.

Tabel 3. Omfang af forskellige typer sanktioner i 2015

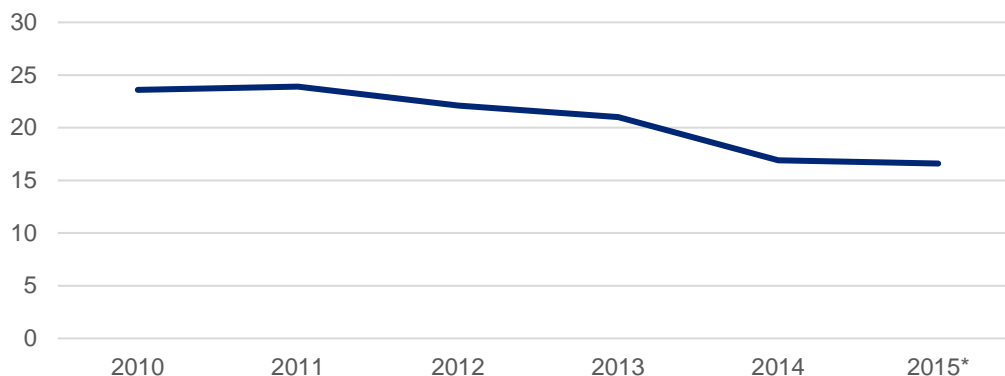
Område	Antal sanktioner i alt	Antal sanktioner opdelt efter type						Andel sanktionerede ledige, procent	Gennemsnitligt antal sanktioner per sanktioneret ledig
		Ophør af ydelse	Skærpet rådighed	Periodesanktion – udeblivelse fra samtale	Periodesanktion – udeblivelse fra tilbud	Periodesanktion – manglende tilmelding/cv	Punkt-sanktion		
Kontanthjælp	42.782	1.280	113	8.432	21.246	6.676	5.035	13,5	2,2
Uddannelseshjælp	57.018	2.601	124	9.827	41.813	830	1.823	23,2	3,3
I alt	99.800	3.881	237	18.259	63.059	7.506	6.858	-	-

Note: Tal fra jobindsats.dk.

Derudover viser tabellen, at skærpet rådighed som en af de to nye sanktioner, der indførtes med kontanthjælpsreformen, hidtil er taget i anvendelse i begrænset omfang.

Der er i en årrække, herunder især siden kontanthjælpsreformens ikrafttræden, sket et fald i brugen af sanktioner. Sanktionsraten er samlet set faldet fra et niveau på 20-25 procent til nu at befinde sig på et niveau omkring 16 procent samlet set for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, jf. figur 1.

Figur 1. Udviklingen i sanktionsraten for kontant- og uddannelseshjælp i perioden 2010-2015*



Kilde: Tal fra jobindsats.dk.

Note: *2015 er opgjort fra 4. kvartal 2014 til og med 3. kvartal 2015.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har parallelt med denne analyse gennemført en deskriptiv analyse, der yderligere afdækker brugen af sanktioner til modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp. Resultaterne af analysen er følgende:

- Antallet af sanktioner er i 2014 faldet fra et niveau på 135.000-140.000 til et nyt niveau lige under 100.000. Faldet vedrører alle sanktionstyper på nær periodesanktioner for udeblivelse fra samtaler.
- Der er en tendens til, at periodesanktioner i forhold til manglende tilmelding/cv anvendes forholdsvis mindre end andre sanktionstyper. Det gælder for både aktivitetsparate og job- og uddannelsesparate.
- De to nye sanktioner, skærpet sanktion og punktsanktion for manglende jobsøgning og joblog, anvendes i meget begrænset omfang.
- Cirka 65 procent har modtaget mere end én sanktion.
- For personer, der har modtaget flere sanktioner, går der typisk omkring 56 dage mellem sanktionerne, men denne periode er kortest for de unge under 30 år.
- Der er en tendens til, at mænd i højere grad end kvinder får en sanktion, og at yngre i højere grad end ældre får en sanktion.
- Andelen af sanktionerede ledige kontanthjælpsmodtagere er størst i Skive, Morsø og Lemvig kommuner (alle over 25 pct.) og mindst i Hørsholm, Silkeborg og Ærø kommuner (alle under 4 pct.). Andelen af sanktionerede ledige uddannelseshjælpsmodtagere er størst i Sønderborg, København og Lemvig kommuner (alle over 35 pct.) og mindst i Ærø, Solrød, Herning og Samsø kommuner (alle under 8 pct.).

3.6 Delkonklusion

- Formålet med sanktionerne er at sikre, at personer lever op til de krav, der er forbundet med at modtage kontanthjælp, og at det har konsekvenser, når den enkelte ikke efterlever disse krav ved at stå til rådighed for arbejde eller uddannelse.
- Med kontanthjælpsreformen blev der foretaget en justering af reglerne, herunder indført to nye sanktioner.
- I 2015 bliver der givet omkring 100.000 sanktioner, hvoraf cirka 60.000 er periodesanktioner i forbindelse med udeblivelse fra tilbud.
- Der er i en årrække, især siden kontanthjælpsreformens ikrafttræden, sket et fald i brugen af sanktioner. Siden 2010 er sanktionsraten samlet set for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere faldet fra et niveau på 20-25 procent til et niveau omkring 16 procent.

4. Organisering

Kommunernes organisering af opgavevaretagelsen af rådigheds- og sanktionsprocessen kan have betydning for brugen af sanktioner. I dette kapitel kortlægges rådigheds- og sanktionsprocessen, og der ses på forskellig organisering af opgavevaretagelsen og sammenhængen til sanktionspraksis.

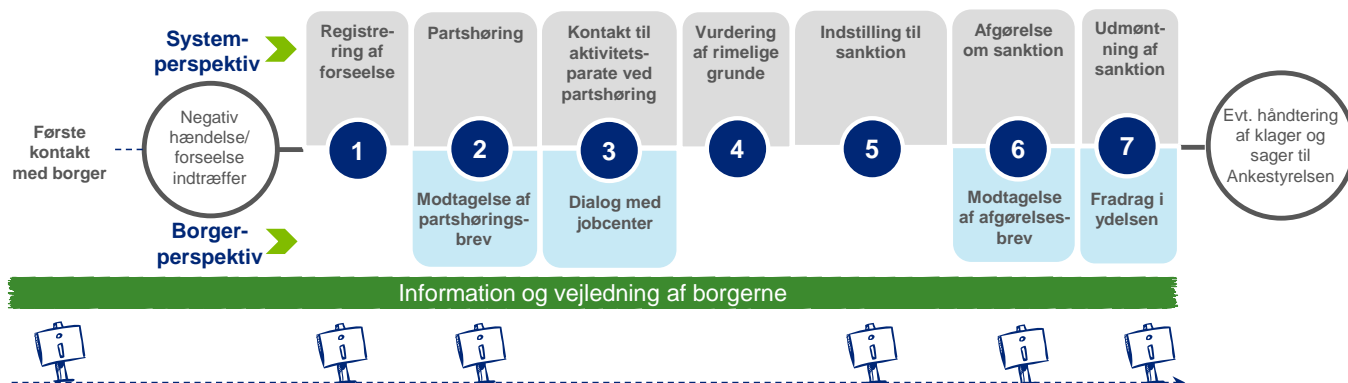
Kapitlet er struktureret således, at først kortlægges selve rådigheds- og sanktionsprocessen i afsnit 4.1. Fordelingen af opgavevaretagelsen mellem jobcenter og ydelsescenter belyses i afsnit 4.2 efterfulgt af en identificering af overgange i dataflowet i afsnit 4.3. Dernæst beskrives fire versioner af organiseringer, der går fra fuld decentralisering til fuld centralisering af opgavevaretagelsen i afsnit 4.4, og kommunernes erfaringer med de forskellige organiseringer opsamles i afsnit 4.5. Kapitlet afsluttes med en opsamling af konklusioner og resultater i afsnit 4.6.

4.1 Rådigheds- og sanktionsprocessen

Processen, fra en negativ hændelse indtræffer, til en sanktion udmøntes, kan nedbrydes i en række delopgaver, der dækker både administrative og faglige opgaver. Administrative opgaver omfatter for eksempel registreringer og udsendelse af breve baseret på standardskabeloner, mens faglige opgaver for eksempel omfatter en vurdering af rimelige grunde.

På baggrund af besøg og interview med tolv medvirkende kommuner er der identificeret syv væsentlige delopgaver i rådigheds- og sanktionsprocessen, jf. figur 2.

Figur 2. Proces for sanktionering på kontant- og uddannelseshjælpsområdet



Inden en negativ hændelse indtræffer, der sætter processen i gang, vil kommunen skulle sikre, at borgeren modtager vejledning i ret og pligt, herunder oplyses om, at manglende opfyldelse af rådighedsforpligtelsen kan medføre sanktion.

De syv delopgaver i rådigheds- og sanktionsprocessen er følgende:

- 1) Hvis en borger misligholder en pligt, for eksempel ved at udeblive fra en samtale, undlade sygdomsmeddelelse, undlade deltagelse i tilbud, undlade at opdatere cv, undlade at registrere jobsøgning mv., foretages en **registrering** af en negativ hændelse.
- 2) Herefter **partshøres** borgeren. Det foregår typisk ved at sende et partshøringsbrev til borgerens e-boks. I partshøringen kan der indgå en agterskrivelse. Med partshøringen

får borgeren en frist på typisk 4-7 dage, hvor borgeren kan henvende sig til jobcentret med en begrundelse for forseelsen.

- 3) Hvis borgeren er aktivitetsparat, skal jobcentret desuden **udtømme øvrige muligheder for kontakt** med borgeren under partshøringen. Det kan være telefonopringning, e-mail, sms eller besøg, hvis borgeren ikke selv henvender sig.
- 4) Efter partshøringen vurderes det, om borgeren har haft **en rimelig grund** til forseelsen.
- 5) Hvis borgerens grund ikke vurderes at være rimelig, udarbejdes en **indstilling** til en sanktion.
- 6) På baggrund af indstillingen træffes der **afgørelse**, og afgørelsen meddeles borgeren med et afgørelsesbrev. Hvis der for eksempel mangler oplysninger i indstillingen, vil ydelsescentret afklare dette med jobcentret.
- 7) Sanktionen **udmøntes** ved et fradrag i borgerens uddannelses- eller kontanthjælp.

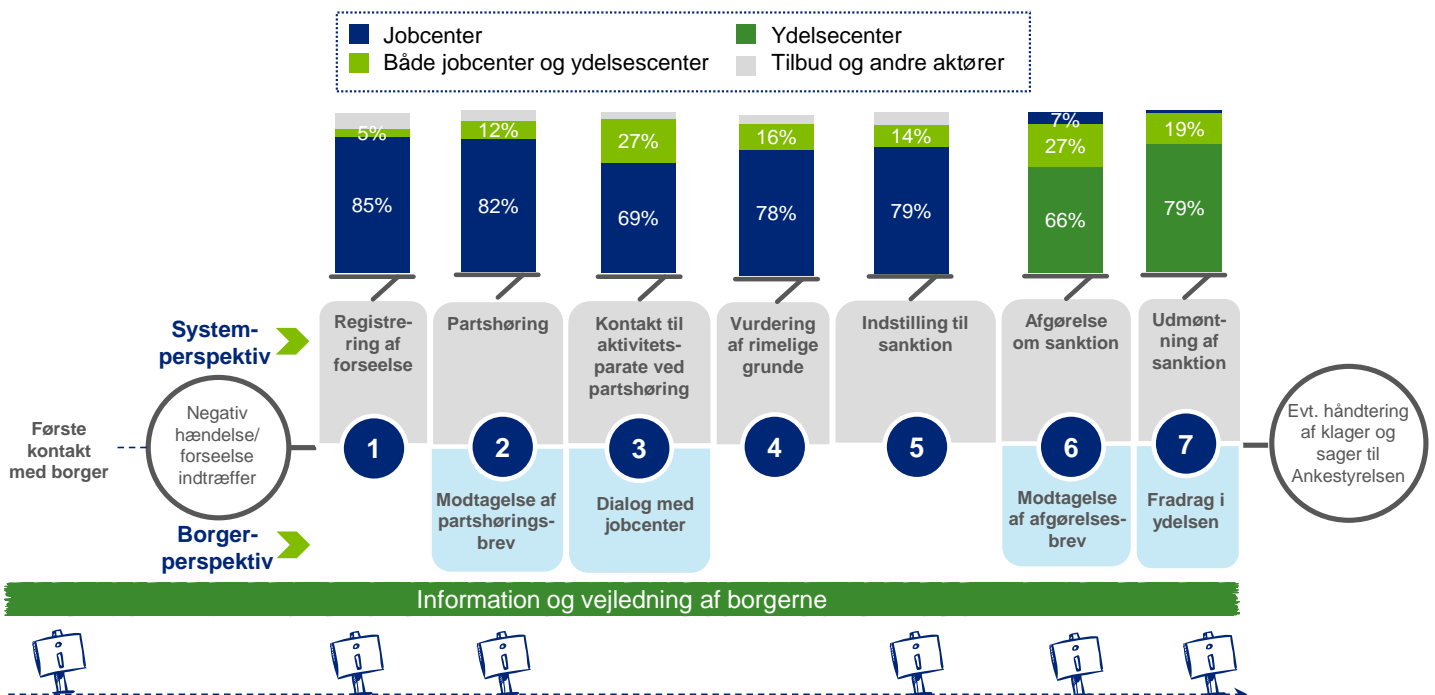
Ønsker borgeren at klage, påbegyndes en klageproces ved borgerens henvendelse.

4.2 Fordeling af opgavevaretagelsen mellem jobcenter og ydelsescenter

Ansvaret for de ovenfor beskrevne delopgaver i rådigheds- og sanktionsprocessen er i alle kommuner fordelt mellem jobcentret og ydelsescentret.

I langt størstedelen (7-8 ud af 10) af kommunerne er delopgave 1-5 (fra registrering af forseelse til partshøring) entydigt placeret i jobcentret, jf. de mørkeblå markeringer i øverste søjlerække i figur 3, mens delopgave 6 og 7 (afgørelse og udmøntning) er placeret i ydelsescentret, jf. de mørkegrønne markeringer i øverste søjlerække i figur 3.

Figur 3. Opgavevaretagelse i sanktionsprocessen



Kilde: Kommunernes besvarelse af survey.

De øvrige job- og ydelsescentre angiver, at opgaverne varetages af både job- og ydelsescentret. Det kan for eksempel dreje sig om, at ydelsesmedarbejderne medvirker til vejledning,

eller at job- og ydelsesmedarbejderne er organisatorisk sammenlagt, hvilket er baggrunden for, at opgaverne varetages af begge parter.

Analysens resultater fra besøg i fire kommuner og telefoninterview med yderligere fem kommuner uddyber dette billede på tre punkter.

- 1) Vejledningen af borgerne varetages primært af jobcentret ved den første samtale med borgeren. Det er også jobcentret, der har ansvar for at igangsætte og vejlede om de rådgivningsrelaterede aktiviteter.
- 2) Alle deltagende kommuner peger på, at registreringen af forseelser i praksis er delt i to, når der er tale om tilbud, nytteindsats, praktik eller løntilskud. Ved disse aktiviteter registreres forseelsen først af tilbuddet eller virksomheden, der giver besked til jobcentret. Herefter registrerer sagsbehandleren forseelsen i jobcentrets sagsbehandlingssystem som en negativ hændelse, hvorefter partshøringen kan gå i gang.
- 3) Alle de besøgte eller interviewede kommuner, hvor snittet mellem job- og ydelsescenter ligger ved overgangen fra indstilling (delopgave 5) til afgørelse (delopgave 6), oplyser yderligere, at der i ydelsescentret ikke foretages en egentlig systematisk vurdering af grundlaget for sanktion i sagen. Hvis oplysningerne i indstillingen er fyldestgørende, træffes afgørelsen. I de tilfælde hvor der for eksempel mangler oplysninger i indstillingen, for eksempel dato for manglende fremmøde, sendes indstillingen retur til den relevante sagsbehandler i jobcentret. Ydelsescentrenes opgave i forhold til at træffe afgørelse drejer sig dermed primært om at beregne det konkrete sanktionsbeløb og sende afgørelsesbrev til borgeren.

4.3 Videndeling og dataflow

Der er især to overgange i processen, hvor der i den typiske organisering er overdragelse af informationer mellem aktører i forbindelse med rådigheds- og sanktionsprocessen:

- For det første videregives fremmøderegistreringer fra tilbuddet til jobcentret.
- For det andet videregives der i forbindelse med indstillingen information fra jobcentret til ydelsescentret om, at en sanktion skal sættes i værk.

I begge tilfælde videregives information fra en aktør til en anden, og i begge tilfælde er det nødvendigt, at de samme oplysninger indlæses eller registreres igen i et andet it-system. I det følgende redegøres for, hvordan de to overgange typisk håndteres. Begge dele indebærer en risiko for fejlregistrering eller manglende registrering, hvilket svækker sanktionsgrundlaget.

Videregivelse af information fra tilbuddet til jobcentret

Registreringer vedrørende fremmøde i tilbud, praktik eller løntilskud foretages af tilbuddet eller virksomheden og meddeles herefter jobcentret. Det foregår ved, at tilbuddet eller virksomheden tilsender jobcentret fremmøderegistreringerne enten i Excel eller på papir.

Fem af de tolv deltagende jobcentre oplyser, at de modtager fremmøderegistreringer i form af fremmødelister på papir. Andre registreringer fremsendes som Excel-lister eller direkte i e-mail til sagsbehandleren. Yderligere tre jobcentre anvender i forskelligt omfang elektronisk registrering, for eksempel ved hjælp af et system eller en app. Dette gælder primært i forhold til kommunens egne tilbud. Det betyder, at der er forskel på, hvordan den indledende etablering af datagrundlag for sanktioner foretages.

Der er samtidig forskel på, hvor ofte jobcentrene modtager disse fremmøderegistreringer. Fem af de tolv deltagende jobcentre har aftaler med tilbuddene om at få tilsendt registreringer én gang om måneden. To jobcentre får besked hver uge. Tidspunktet for modtagelse af fremmødelister kan afhænge af målgruppe og type forseelse. Et jobcenter modtager for ek-

sempel besked samme dag, hvis der er tale om udeblivelse, men én gang om ugen ved fravær (fx sygdom). Et andet jobcenter får besked én gang om måneden, når det drejer sig om voksne, og én gang om ugen, når det drejer sig om unge. Tidspunktet aftales særskilt med det enkelte tilbud eller den enkelte virksomhed. Nogle steder er det op til den enkelte sagsbehandler at indgå konkrete aftaler med tilbuddet for den enkelte borger. De forskellige tidspunkter for modtagelse af fremmøderegistreringerne betyder, at der er forskel på, hvor tidligt sagsbehandleren kan sætte partshøringen, hvilket påvirker den samlede tid, der går fra forseelse til udmøntning af sanktionen.

Fem af de deltagende jobcentre nævner, at det kan være vanskeligt at sikre en tilstrækkelig registreringspraksis. Jobcentrene peger på, at virksomhederne kan være mindre motiverede i forhold til systematisk at foretage og levere fremmøderegistreringer. Det har den konsekvens, at fremmødelisterne er mangelfulde.

Videregivelse af information fra jobcentret til ydelsescentret

I forbindelse med indstillingen videregiver jobcentret information til ydelsescentret om, at der skal iværksættes en sanktion. Indstillingen oprettes i kommunens fagsystem, og ydelsescentret modtager en avis eller e-mail om sagen.

Ingen af de deltagende kommuner oplyser at have tekniske udfordringer i forbindelse med oprettelse af indstillingerne, men tre af de fire besøgte ydelsescentre oplyser, at der er stor forskel på indholdet i indstillingerne. Derudover beskriver to af ydelsescentrene, at indstillingerne i et vist omfang kan være mangelfulde og for eksempel mangler datoer.

Både når indstillingen kommer som avis og som e-mail, skal ydelsescentrets medarbejdere manuelt overføre oplysningerne fra adviserne/e-mailene til et nyt it-system (udbetalingssystemet).

Samlet set udgør de to overgange mellem først tilbud og jobcenter og derefter jobcenter og ydelsescenter begge en snitflade, hvor data skifter hænder. Der er i begge tilfælde tale om overgange uden integration mellem it-systemer, hvilket betyder, at oplysningerne håndteres manuelt. Ud over den ekstra tid, som manuel informationshåndtering indebærer i form af eksempelvis genindtastninger, indebærer overgangene risiko for både informationstab og fejlregistreringer.

4.4 Central og decentral organisering

Ser man på, hvordan jobcentrene har organiseret varetagelsen af opgaverne fra delopgave 1 til 5, fortæller halvdelen af de interviewede eller besøgte jobcentre (seks af de tolv jobcentre), at det er den enkelte sagsbehandler, der varetager opgaverne. Der er således tale om en fuldt decentral opgavevaretagelse, hvor de enkelte sagsbehandlere i jobcentrene håndterer opgaverne til og med indstilling, mens en sagsbehandler i ydelsescentret har ansvar for afgørelse og udmøntning.

De øvrige seks af de tolv interviewede jobcentre oplyser, at de har centraliseret enkelte eller flere af opgaverne i sanktionsprocessen. Resultaterne af besøg og interview med de deltagende kommuner viser, at der er tre forskellige versioner af centraliseret opgavevaretagelse.

De tre versioner af centraliseret opgavevaretagelse repræsenterer tre grader af centralisering af opgaverne. For alle tre versioner gælder det, at centraliseringen kun vedrører opgaverne i forbindelse med job-, uddannelses- og åbenlyst uddannelsesparate.

Sanktioneringen af aktivitetsparate håndteres således i alle tilfælde af borgerens sagsbehandler. Det betyder, at alle de besøgte og interviewede kommuner følger den decentrale model, for så vidt angår de aktivitetsparate.

A: Fuld decentral opgavevaretagelse

Decentral opgavevaretagelse betyder, at sagsbehandleren varetager alle opgaver fra registrering af forseelse til og med udarbejdelse og fremsendelse af indstilling til ydelsescentret (delopgave 1 til og med 5 i procesmodellen).

Seks af de tolv besøgte eller interviewede kommuner fortæller, at de anvender denne model.

B1: Centralisering af administrative opgaver

Den første måde at centralisere på vedrører administrative opgaver. I denne variant samles registrering af forseelse og udsendelse af partshøringsbrev (delopgave 1 og 2 i procesmodellen) hos en administrativ medarbejder eller en administrativ enhed. Det er dog stadig sagsbehandleren, der vurderer rimelige grunde og indstiller til sanktion (delopgave 4 og 5). To jobcentre fortæller, at centraliseringen alene vedrører bestemte målgrupper (uddannelses- eller jobparate) og bestemte typer forseelser (og vedrører ikke udeblivelse fra tilbud).

Et af de to jobcentre har for en enkelt målgruppe yderligere valgt at lade medarbejderen indstille til sanktion (delopgave 5), i de tilfælde hvor borgeren ikke bringer et partsindlæg, og den faglige vurdering af rimelige grunde (delopgave 4) derfor udgår.

B2: Centralisering af faglige opgaver

Tre af de tolv jobcentre har valgt at centralisere processen yderligere. Her håndterer et rådighedsteam registrering, partshøring, vurdering og indstilling (delopgave 1, 2, 4 og 5 i procesmodellen). I denne version af centralisering er borgerens sagsbehandler helt fritaget fra opgaver vedrørende sanktionering udover den obligatoriske vejledning. Rådighedsteamet kan bestå af administrative medarbejdere, sagsbehandlere eller en kombination og kan være opdelt efter målgrupper. I et af de tre jobcentre er det kun ved visse rådighedsaktiviteter, at der partshøres, vurderes og indstilles centralt. For eksempel er det sagsbehandleren, der varetager opgaverne ved udeblivelse fra samtaler, mens rådighedsteamet har ansvaret ved udeblivelse fra tilbud.

B3: Centralisering af alle opgaver

En af de tolv deltagende kommuner, der er en frikommune, har udover etablering af et rådighedsteam valgt at nedbryde snittet mellem jobcenter og ydelsescenter. Kommunen har således et rådighedsteam, der står for alle administrative og faglige opgaver. I denne version har det været muligt at samle hele sanktioneringen fra registrering til udmøntning hos et enkelt team bestående af administrative medarbejdere og sagsbehandlere.

4.5 Erfaringer med central og decentral organisering

Af interviewene med kommunerne fremgår det, at der er forskellige årsager til den valgte organisering.

I tabel 4 ses et overblik over de hensyn, som de besøgte og interviewede kommuner har fremført som vigtige for deres organisering.

Tabel 4. Organisering og hensyn

Organisering	Antal kommuner (blandt de tolv besøgte og interview- ede kommuner)	Grad af centralisering	Hensyn
A. Decentral organisering	6	Decentral sagsbehand- ling	<ul style="list-style-type: none"> • Sagsbehandlers kendskab til borger • Få hænder per sag • Helhedssyn på sagen
B1. Administrativ centralisering	2	Central partshøring	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativ aflastning af sagsbe- handler • Sikring af, at der partshøres tidligt i alle sager
B2. Faglig centralisering	3	Central partshøring og indstilling	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på øget brug af sanktioner • Aflastning af relation mellem sagsbe- handler og borger ved sanktionering
B3. Fuld centralisering	1	Central partshøring, indstilling, afgørelse og udmøntning	<ul style="list-style-type: none"> • Specialiserede kompetencer i forhold til sanktionering • Ensartethed i sagsbehandling • Forbedret ressourceanvendelse • Effektivitet i sagsbehandling

Erfaringer med fuld decentralisering

Alle jobcentercheferne i de seks interviewede jobcentre, der benytter den decentrale model for organisering, lægger vægt på socialfaglige hensyn som grund for deres organisering. Det gælder for eksempel, at partshøringen anses som en faglig opgave, eller at vurderingen af rimelige grunde bedst kan foretages af en sagsbehandler, der kender borgeren godt

Ingen af kommunerne med den typiske model nævner, at en specifik strategi eller målsætning for sanktionsområdet har præget den valgte organisering.

Erfaringer med administrativ centralisering

To af de interviewede jobcentre anvender den første centraliseringsmodel, hvor udsendelse af partshøringsbreve er placeret i en administrativ funktion. Begge nævner, at denne organisering er valgt, fordi den aflaster sagsbehandlerne for administrative opgaver.

Et af jobcentrene har yderligere valgt at lade den administrative funktion varetage partshøring og indstilling (for alle borgere over 30 år), når borgerne ikke bringer et partsindlæg. Dermed peges der på at være opnået en større grad af automatisering, hvor forseelser automatisk fører til partshøring og direkte videre til en afgørelse og sanktion, hvis borgerne ikke melder sig under partshøringen.

Erfaringer med faglig centralisering

Alle tre jobcentre, der har valgt at centralisere både partshøring, vurdering og indstilling, vurderer at have opnået en større grad af ensartethed i sagsbehandlingen. To af jobcentrene nævner, at centraliseringen er foretaget som en direkte følge af ledelsens ønske om større fokus på brugen af sanktioner. De nævner yderligere, at processen op til sanktionering kan være administrativt tung, og at centraliseringen udover ensartethed reducerer sagsbehandlerens administrative arbejde.

De to kommuner peger på, at der udover den administrative aflastning er det en fordel, at sagsbehandlerne er fokuseret på kerneopgaven, som er at hjælpe borgerne i arbejde. Dels giver det sagsbehandleren et klart fokus på beskæftigelse, dels fritager det i nogen grad relationen mellem borger og sagsbehandler fra den belastning, som sanktioneringen kan indebære. I den forbindelse oplyser halvdelen af de besøgte og interviewede jobcentre, at sanktioneringen potentielt opleves som belastende for relationen mellem borgeren og sagsbehandleren.

Erfaringer med fuld centralisering

Det er i vid udstrækning de samme erfaringer, den frikommune har gjort sig, hvor alle opgaver er blevet samlet i ét team, der varetager hele processen fra modtagelse af registrerede forseelser til udmøntning. Ønsket om, at sagsbehandleren, der rådgiver om job og aktivering, ikke også skal være ansvarlig for at partshøre om forseelser, nævnes som en væsentlig grund til at centralisere opgaverne fra modtagelse af forseelse til indstilling.

Desuden er der opnået øget ensartet sagsbehandling, og kommunen vurderer, at centraliseringen har banet vej for specialisering blandt sagsbehandlerne i rådighedsteamet, der gør dem dygtige til at fortolke og anvende loven konsistent og korrekt, mens jobrådgiverne får mulighed for at koncentrere deres kompetencer om at hjælpe borgerne i arbejde.

Derudover oplyser kommunen, at der er opnået en mere effektiv ressourceanvendelse, og at organiseringen har medført faglige fordele, for eksempel at borgeren kun skal henvende sig ét sted.

Samtidig peger kommunen på, at den fulde centralisering betyder, at der er brug for, at jobrådgiverne på grund af distancen til rådighedsteamet har ekstra fokus på den præventive effekt, som vejledning om sanktioner kan have.

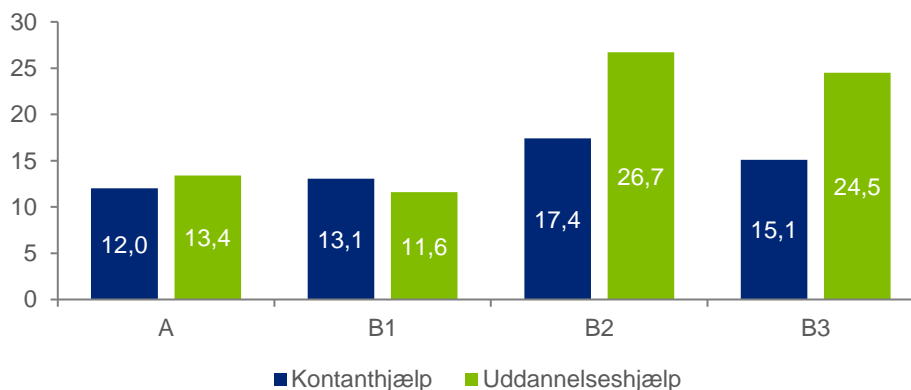
Overvejelser om fremadrettet organisering

To af de seks interviewede kommuner, der i dag har decentral organisering, overvejer fremadrettet en større grad af centralisering af processen for sanktionering. Begrundelserne for deres overvejelser om øget centralisering er de samme som præsenteret ovenfor, det vil sige ensartethed og administrativ aflastning. En tredje kommune, der allerede har centraliseret partshøring for jobparate, overvejer mulighederne i en delvis centralisering for aktivitetsparate borgere.

Sammenhæng mellem organisering og sanktionspraksis

En opgørelse af sanktionsraten for de tolv deltagende kommuner opdelt efter deres organisering af opgavevaretagelsen viser, at kommuner med fuld decentralisering (seks kommuner – model A) eller administrativ centralisering (to kommuner – model B1) har et lavere sanktionsniveau end kommuner med faglig centralisering (tre kommuner – model B2) eller fuld centralisering (én kommune – model B3), jf. figur 4. Af figuren fremgår det, at der er forskel på sanktionsniveauet for både kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Forskellen på sanktionsniveauet er størst for uddannelseshjælpsmodtagere, hvor kommuner med øget centralisering (B2 og B3) har et sanktionsniveau, der er omkring dobbelt så højt som i kommuner med decentral organisering eller administrativ centralisering.

Figur 4. Andel sanktionerede ledige i procent opdelt efter type af organisering



Note: A = Decentral organisering (seks kommuner). B1 = Administrativ centralisering (to kommuner). B2 = Faglig centralisering (tre kommuner). B3 = Fuld centralisering (én kommune).

4.6 Delkonklusion

Nedenfor er foretaget en opsamling af kapitlets konklusioner og resultater.

Ad rådigheds- og sanktionsprocessen og opgavefordeling mellem jobcenter og ydelsescenter

- På baggrund af interview med kommunerne er rådigheds- og sanktionsprocessen kortlagt. Processen løber, fra en negativ hændelse indtræffer, til en sanktion udmøntes, og dækker både administrative og faglige opgaver. Administrative opgaver omfatter for eksempel registrering og udsendelse af breve baseret på standardskabeloner, mens faglige opgaver for eksempel omfatter vurdering af rimelige grunde.
- I 7-8 ud af 10 jobcentre er organisering af sanktionsområdet karakteriseret ved, at jobcentret varetager alle opgaver til og med indstilling til sanktion, mens ydelsescentret træffer afgørelse og varetager udmøntning. De øvrige job- og ydelsescentre angiver, at opgaverne varetages af både job- og ydelsescentret. Det kan for eksempel dreje sig om, at ydelsesmedarbejderne medvirker til vejledning, eller at job- og ydelsesmedarbejderne er organisatorisk sammenlagt, hvilket er baggrunden for, at opgaverne varetages af begge parter.

Ad videndeling og dataflow

- Sanktionsprocessen omfatter to centrale punkter, hvor der overdrages information mellem aktører. For det første i forbindelse med videregivelse af fremmøderejlinger fra tilbuddet til jobcentret. For det andet i forbindelse med videregivelse af information i indstillingen fra jobcentret til ydelsescentret om, at en sanktion skal sættes i værk.
- Der er i begge tilfælde tale om overgange uden integration mellem it-systemer, hvilket betyder, at oplysningerne håndteres manuelt. Det vil sige, at oplysninger, der er indsamlet og registreret i et it-system, et Excel-ark eller på papir, skal overleveres for eksempel via e-mail og genindtastes i et nyt system. Udover den ekstra tid, som manuel informationshåndtering indebærer i form af eksempelvis genindtastninger, peges der på, at overgangene i nogle tilfælde medfører informationstab og fejlregistreringer.

Ad central og decentral organisering

- I seks af de tolv interviewede kommuner er opgaverne i jobcentret organiseret med en fuld decentral opgavevaretagelse, hvor borgerens sagsbehandler varetager alle jobcentrets opgaver forbundet med sanktioner til og med indstilling til ydelsescentret for alle borgerne i sagsbehandlerens sagsstamme.
- I de øvrige seks kommuner er opgavevaretagelsen i forskelligt omfang centraliseret. To kommuner har centraliseret håndtering af administrative opgaver (registrering af negativ hændelse og udsendelse af partshøringsbrev), tre kommuner har valgt at samle både de administrative og de faglige opgaver (registrering af negativ hændelse, udsendelse af partshøringsbrev, vurdering af rimelige grunde og udmøntning) i et team, mens én kommune har fuld centralisering og dermed samlet alle opgaver fra forseelse til udmøntning af sanktionen.

Ad erfaringer med central og decentral organisering

- To af de seks kommuner, der i dag har fuld decentral organisering, fremhæver helheds-synet på sagen, og at sagsbehandleren har kendskab til borgeren, som afgørende for valg af denne organisering.
- Kommunerne med centralisering af sanktionsopgaven vurderer, at centralisering medvirker til en større grad af ensartethed i praksis. Derudover peges der på yderligere gevinster ved en central opgavevaretagelse i form af aflastning af relationen mellem borger og

sagsbehandler ved sanktionering, opnåelse af specialiserede kompetencer i forhold til varetagelse af opgaverne i sanktionsprocessen samt forbedret ressourceanvendelse og øget effektivitet i sagsbehandlingen, herunder for eksempel en hurtigere proces fra forseelse til udsendelse af partshøringsbrev.

- I de kommuner, der har valgt at centralisere, er organiseringen besluttet som led i et styrket strategisk og ledelsesmæssigt fokus på sanktionsområdet.
- En opgørelse af sanktionsraten for de tolv deltagende kommuner opdelt efter deres organisering af opgavevaretagelsen viser, at kommuner, der har en øget grad af centralisering, også har en højere sanktionsrate. Det vil sige, at disse kommuner sanktionerer mere end kommuner med en mere decentral opgavevaretagelse. Forskellen på sanktionsniveauet er størst, for så vidt angår målgruppen af uddannelseshjælpsmodtagere.

Med baggrund i ovenstående analyse vurderer Deloitte følgende:

- Deloitte vurderer, at der er en positiv sammenhæng mellem graden af centralisering og omfanget af sanktioner. Det har væsentlig betydning, at faglige delopgaver såsom vurdering af rimelige grunde i forhold til bestemte typer forseelser og udarbejdelse af indstilling for bestemte målgrupper er omfattet af centraliseringen. Der vurderes at være to primære grunde til, at det har betydning, at de faglige opgaver indgår som del af centraliseringen. Den ene grund er, at centralisering medfører øget fokus på opgaven, og den anden er, at sagen ikke midt i processen skifter hænder fra en administrativ funktion til en sagsbehandler.
- I forhold til dataflowet vurderer Deloitte endvidere, at der er et opmærksomhedspunkt vedrørende den manuelle håndtering af især fremmøderegistreringer fra tilbuddene (herunder virksomhedspraktik). Det skyldes, at registreringsmetode og -praksis i forhold til fremmøde varierer fra tilbud til tilbud, og der er desuden forskel fra kommune til kommune. Begge dele har betydning for, hvad der kan registreres som negative hændelser i sagsbehandlingssystemet, og dermed hvilket grundlag der er for at sanktionere.

5. Administration

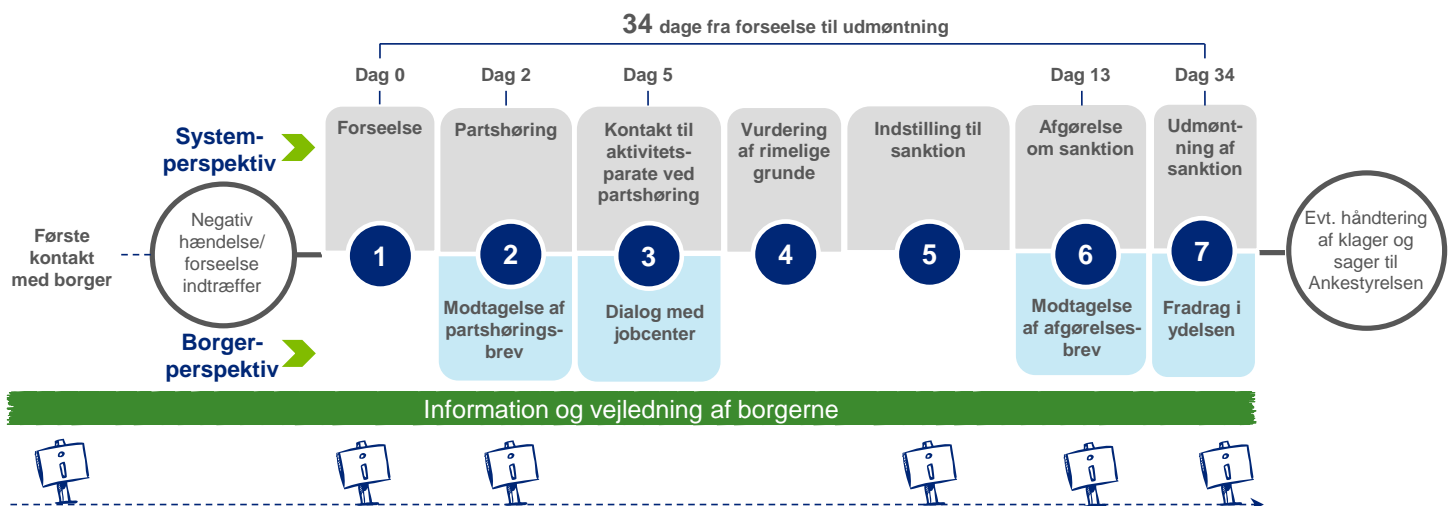
I dette kapitel analyseres kommunernes administration på sanktionsområdet. Der ses på fem udvalgte områder, der fra forskellige perspektiver afdækker kommunernes administrative praksis på området.

De fem områder er sanktionsprocessens varighed og sanktionernes størrelse (afsnit 5.1), formidling og vejledning ved partshøring og afgørelser (afsnit 5.2), ledelsesfokus (afsnit 5.3), rimelige grunde (afsnit 5.4) og kontakt med de aktivitetsparate (afsnit 5.5). Kapitlet afsluttes med en delkonklusion.

5.1 Sanktionsprocessens varighed og sanktionernes størrelse

En gennemgang af 60 sager, hvor der har været en negativ hændelse³, viser, at der i gennemsnit går 34 dage, fra en forseelse finder sted, til udmøntningen af en sanktion indtræffer (det vil sige, når fradraget er trukket i den udbetalte hjælp). Nedbrydes processen i delopgaver, kan der optegnes et samlet billede af tidsforløbet, der viser, hvor lang tid de enkelte delopgaver i processen tager, jf. figur 5.

Figur 5. Proces for sanktionering på kontant- og uddannelseshjælpsområdet



Kilde: Sagsgennemgang. n = 60 sager.

De 34 dage kan fordeles på følgende:

- Fra forseelsen til udsendelse af partshøringsbrev går der i gennemsnit to dage. I de tilfælde hvor jobcentret er i kontakt med borgeren i forbindelse med partshøringen, går der i gennemsnit fem dage, fra forseelsen finder sted, til sagsbehandleren har haft kontakt med borgeren.

³ I 41 af de 60 sager har den negative hændelse ført til en sanktion. I de øvrige 19 sager har der været en rimelig årsag til forseelsen.

- Fra partshøringsbrevets udsendelse til afgørelsen går der i gennemsnit 11 dage.
- Fra afgørelsen til udmøntningen går der i gennemsnit 21 dage.

Sagsgennemgangen viser således, at det er perioden fra afgørelse til udmøntning, der tager længst tid, hvilket hænger sammen med, at selve udmøntningen finder sted samtidig med den månedlige udbetaling af hjælpen, og derfor er udmøntningen afhængig af, om processen kan afsluttes, inden månedens udbetaling forfalder, eller om fradraget først kan udmøntes den efterfølgende måned.

Sagsgennemgangen viser endvidere, at der er en stor spredning i den samlede varighed fra forseelse til udmøntning på tværs af sagerne.

- De 20 procent af sagerne, hvor varigheden har været kortest, går der i gennemsnit 15 dage fra forseelse til udmøntning.
- De 20 procent af sagerne, hvor varigheden har været længst, går der i gennemsnit 62 dage fra forseelse til udmøntning.

Selvom der er stor spredning i varigheden på tværs af sagerne, viser sagsgennemgangen også, at de fleste sanktionsforløb afsluttes indenfor en måned. I nogle tilfælde varer sanktionsprocessen mindre end to uger, og i 58 procent af sagerne udmøntes sanktionen i samme måned, som forseelsen er indtruffet. I 76 procent af sagerne udmøntes sanktionen i samme måned, som der træffes afgørelse.

Af sagsgennemgangen fremgår det yderligere, at der fra sag til sag er forskel på, hvor lang tid de enkelte delopgaver i den samlede proces fra forseelse til udmøntning af en sanktion varer.

- Den længste periode, der er gået i en sag fra forseelse til udsendelse af partshøringsbrev, er 14 dage, mens udsendelse af partshøringsbrev finder sted samme dag i 44 procent af sagerne.
- Det længste periode, der er gået i en sag fra udsendelse af partshøringsbrev til afgørelse, er 62 dage, mens der i flere sager er gået over 70 dage fra afgørelse til udmøntning. Den hurtigste sagsbehandlingstid er som nævnt 11 dage.

Det er således delopgaverne efter udsendelse af partshøringsbrev, der mest påvirker varigheden fra forseelse til udmøntning af sanktion. I disse delopgaver indgår blandt andet dialog med borgeren og overdragelse af sagen fra jobcenter til ydelsescenter.

Ses der på variationen i varigheden fra forseelse til udmøntning på tværs af målgrupper, fremgår det, at varigheden fra forseelse til udmøntning er 41 dage for aktivitetsparate, 36 for jobparate og 23 for uddannelsesparate. Varigheden fra forseelse til udmøntning er dermed længst for de aktivitetsparate.

Derudover ses det, at perioden, fra afgørelsen er truffet, til sanktionen udmøntes, i gennemsnit er 29 dage for aktivitetsparate, 22 for jobparate og 12 for uddannelsesparate. Den samlede varighed på tværs af målgrupper påvirkes dermed især af varigheden i delopgaven fra afgørelse til udmøntning.

Sanktionernes størrelse

Sagsgennemgangen af de 41 sager, hvor der er foretaget udmøntning af sanktionen, viser, at en gennemsnitlig sanktion på tværs af målgrupper udgør 2.078 kr., mens den gennemsnitlige sanktion for de enkelte målgrupper er 3.142 kr. for aktivitetsparate, 1.318 kr. for jobparate og 1.524 kr. for uddannelsesparate.

De aktivitetsparate modtager således de største sanktioner. De uddannelsesparate sanktioneres for længere perioder end de jobparate, eftersom sanktionens størrelse afhænger af ydelsens størrelse.

Den samlede gennemsnitlige sanktion på 2.078 kr. dækker over en spredning, hvor de 20 procent af sagerne, hvor der er registreret de mindste sanktionsbeløb, i gennemsnit er sanktioneret for 230 kr., og hvor de 20 procent af sagerne, hvor der er registreret de største sanktionsbeløb, i gennemsnit er sanktioneret for 6.432 kr. Der er således en vis del af sanktionerne, hvor der er tale om mere begrænsede sanktionsbeløb.

5.2 Formidling og vejledning ved partshøring og afgørelse

Foruden den almindelige løbende vejledning er der i sanktionsprocessen primært tre kontaktpunkter, hvor borgeren modtager information eller oplysninger fra kommunen. De tre punkter er i forbindelse med:

- **Partshøring:** Formidling af partshøringen, der typisk foregår via brev.
- **Afgørelse:** Formidling af afgørelsen, der foregår via udsendelse af afgørelsesbrev.
- **Udbetaling:** Formidling af månedens udbetaling, der foretages via udsendelse af beregningsoversigt.

I alle kommuner udsendes både partshøringsbrevet, afgørelsesbrevet og beregningsoversigten til borgerens e-boks.

En gennemgang af breve vedrørende partshøring, afgørelse og beregningsoversigt fra de fire deltagende kommuner og interview med kommunerne herom viser følgende:

- **Konkrete oplysninger om sanktionens størrelse formidles typisk ikke i hverken partshøringsbreve eller afgørelsesbreve.** I ingen af tilfældene i de fire besøgte kommuner indeholder partshøringsbrevene det konkrete beløb, som borgeren risikerer fradrag for i kontant- eller uddannelseshjælpen. To af kommunerne skriver, at der vil blive trukket for de dage, borgeren er udeblevet, eller indtil borgeren tager kontakt, men der nævnes ikke konkrete beløb. I ingen af tilfældene i de fire besøgte kommuner indeholder afgørelsesbrevene det endelige beløb på sanktionen, medmindre brevet er ledsaget af beregningsoversigten, hvoraf beløbet fremgår. I en enkelt kommune indeholder afgørelsesbrevene dog en dagssats, hvorudfra borgeren selv kan beregne sanktionen.
- **Unge reagerer i mindre omfang på partshøringsbreve.** Medarbejderne i to af de fire besøgte jobcentre vurderer, at der blandt de unge under 30 år er en gruppe, der meget sjældent reagerer på partshøringsbreve. Medarbejderne i de to kommuner peger på, at de unge ikke læser partshøringsbrevet. Medarbejderne fra et tredje jobcenter skønner, at de unge reagerer sjældnere (det vil sige i 30-40 procent af sagerne) end de jobparate.
- **Beregningsoversigten er et teknisk dokument, hvor sanktionsbeløbet fremgår blandt andre udbetalingsrelaterede oplysninger.** Beregningsoversigten minder i alle kommuner om lønsedler og sendes til borgeren ved udgangen af en måned. I oversigten opstilles udregningen af den samlede udbetaling i den pågældende måned, inklusive eventuelle godtgørelsestillæg og sanktioner. Beregningsoversigten er således et teknisk dokument, hvor sanktionen fremgår i kombination med mange andre oplysninger. Ved mindre sanktioner kan et eventuelt godtgørelsestillæg for eksempelvis transport udligne en sanktion rent numerisk.

Interview med ti borgere, der har fået en sanktion, viser følgende om borgernes perspektiv på formidlingen:

- Halvdelen af borgerne var inden sanktioneringen ikke klar over, at deres handling ville medføre en sanktion.

- Syv af de ti borgere husker og forstår, hvorfor de var blevet sanktioneret. Heraf husker tre det ud fra dialogen med sagsbehandleren, og tre forstår i begrænset omfang, hvorfor de var blevet sanktioneret.
- Seks af de ti borgere var ikke enige i kommunens vurdering af rimelige grunde. Tre af dem tilhører gruppen, der tydeligt husker og forstår, hvorfor de var blevet sanktioneret. De resterende tre udgør gruppen, der i begrænset omfang forstår, hvorfor de var blevet sanktioneret.
- Seks af de ti borgere huskede det konkrete sanktionsbeløb. Tre huskede perioden, de blev sanktioneret for, mens én hverken huskede perioden eller beløbet.

Blandt de ti interviewede er der således tre borgere, der ikke er klar over, hvorfor de modtager sanktionen, og blandt de seks, der husker og forstår sanktionen, hænger det for halvdelen vedkommende sammen med, at det har været drøftet med sagsbehandleren.

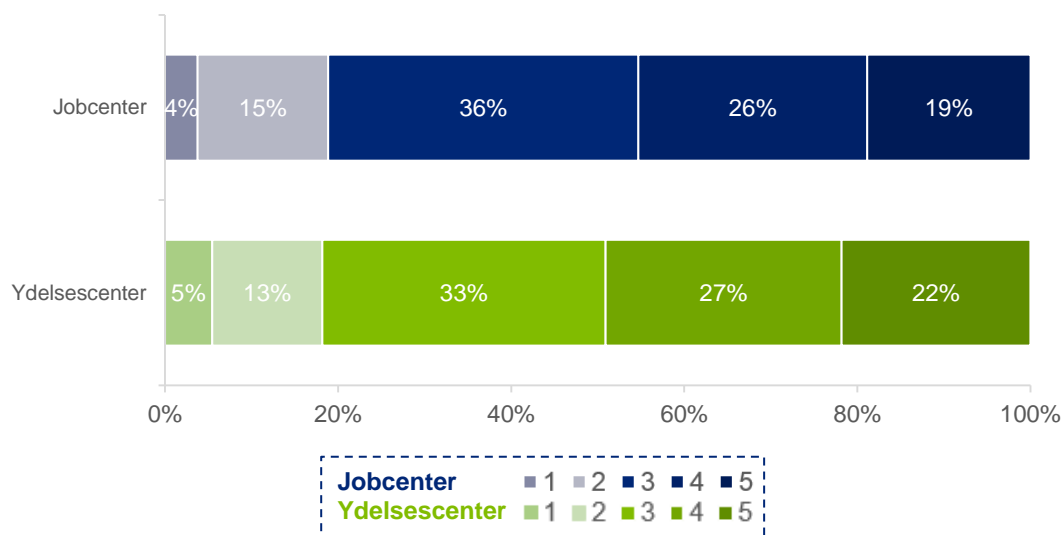
5.3 Ledelsesfokus

Ledelsens fokus på brugen af sanktioner har væsentlig betydning for administration og sagsbehandlingspraksis. I dette afsnit ses der på, hvordan kommunerne ledelsesmæssigt har rammesat sagsbehandlingen af sanktioner, og hvordan ledelsen på forskellige niveauer konkret påvirker og styrer praksis.

Politisk fokus

Mindre end halvdelen af både jobcentrene (45 procent) og ydelsescentrene (49 procent) vurderer, at der i høj eller nogen grad (dvs. har angivet 4 eller 5) er særligt politisk fokus på brug af sanktioner i kommunen, jf. figur 6.

Figur 6. Jobcentrenes og ydelsescentrenes vurdering af, om der er særligt politisk fokus på brug af sanktioner



Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 53 jobcentre og 65 ydelsescentre.

Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

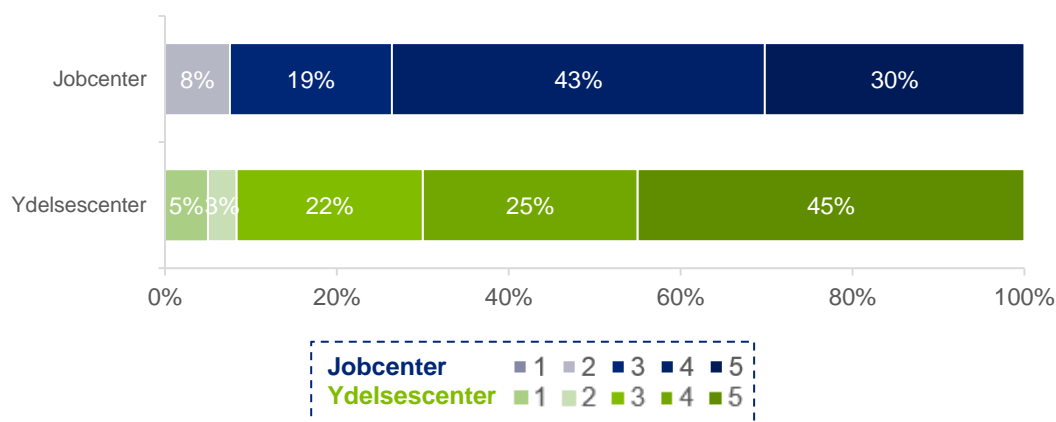
Tre af de fire besøgte kommuner oplyser, at politisk fokus blandt andet indebærer, at forvaltningen holder det politiske niveau opdateret om nøgletal vedrørende brugen af sanktioner. I en kommune indgår fokuset på sanktioner som del af en større investeringsstrategi på kontant- og uddannelseshjælpsområdet.

Ledelsesfokus fra den administrative ledelse

74 procent af jobcentercheferne vurderer, at brug af sanktioner i høj eller nogen grad (dvs. har angivet 4 eller 5) har et særligt ledelsesfokus. En lidt mindre andel af ydelsescentrene

(70 procent) vurderer det samme. Brug af sanktioner har dermed større administrativt end politisk fokus.

Figur 7. Jobcentrenes og ydelsescentrenes vurdering af, om der er særligt ledelsesfokus på brug af sanktioner



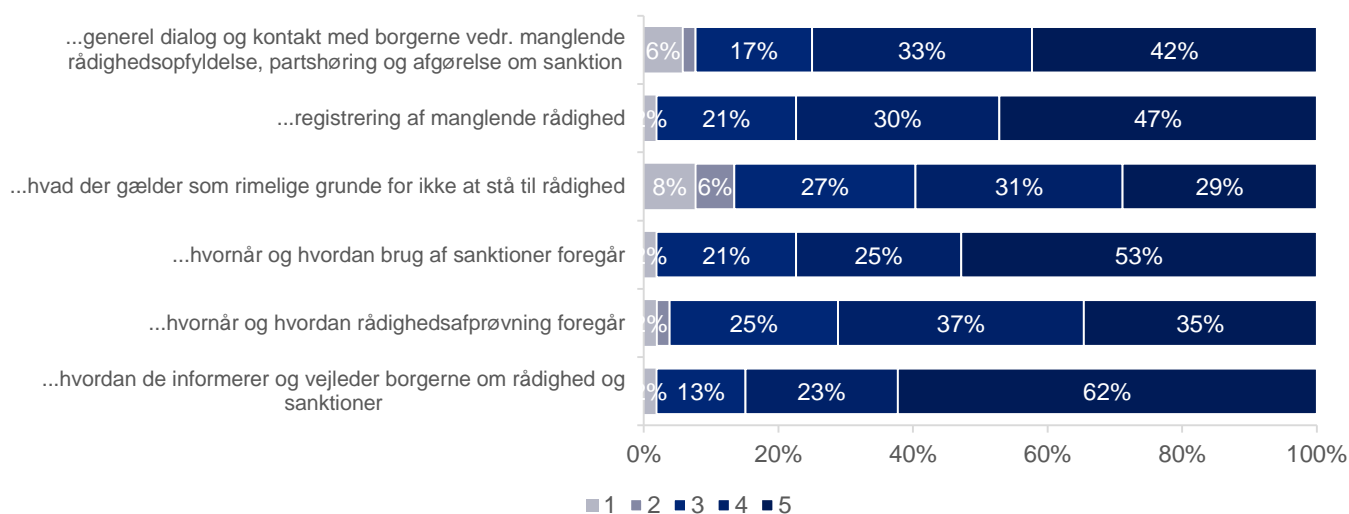
Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 53 jobcentre og 65 ydelsescentre.
Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Arbejdsgange og retningslinjer

85 procent af jobcentercheferne angiver, at der i høj eller nogen grad (dvs. har angivet 4 eller 5) er retningslinjer eller arbejdsgange for vejledning af borgerne om sanktioner. En lidt mindre andel angiver at have arbejdsgange og eller retningslinjer i forhold til registrering af manglende rådighed (77 procent) og i forhold til kontakt og dialog vedrørende manglende rådighedsopfyldelse, partshøring og afgørelse (75 procent). Kun 60 procent har retningslinjer for vurderingen af rimelige grunde, jf. figur 8.

Der er således en tendens til, at det område, der kræver et fagligt skøn i sagsbehandlingen (rimelige grunde), i mindre grad er dækket af retningslinjer og arbejdsgange end de øvrige områder, hvor der i mindre grad eller slet ikke skal foretages et fagligt skøn.

Figur 8. Jobcentres vurdering i relation til deres administrative praksis af, om de har retningslinjer og/eller arbejdsgangsbeskrivelser for ...

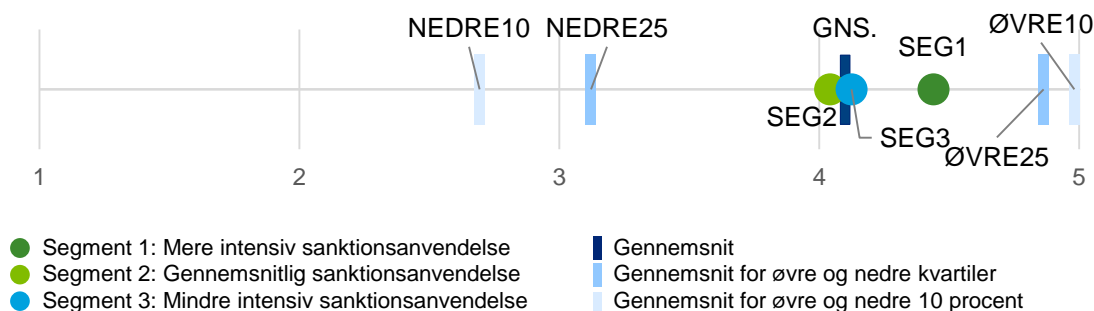


Kilde: Survey til jobcentre. n = 53 jobcentre.
Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Inddeles kommunerne i tre segmenter efter sanktionsrate, og ses der på de tre segmenters vurdering af, om de har retningslinjer og beskrevne arbejdsgange, fremgår det, at de kom-

muner, der sanktionerer mest (segment 1), i højere grad end de øvrige kommuner (segment 2 og 3) vurderer, at de har retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser, jf. figur 9.

Figur 9. Har retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser – indeks af alle spørgsmål i figur 8



Kilde: Survey til jobcentre. n = 53 jobcentre.

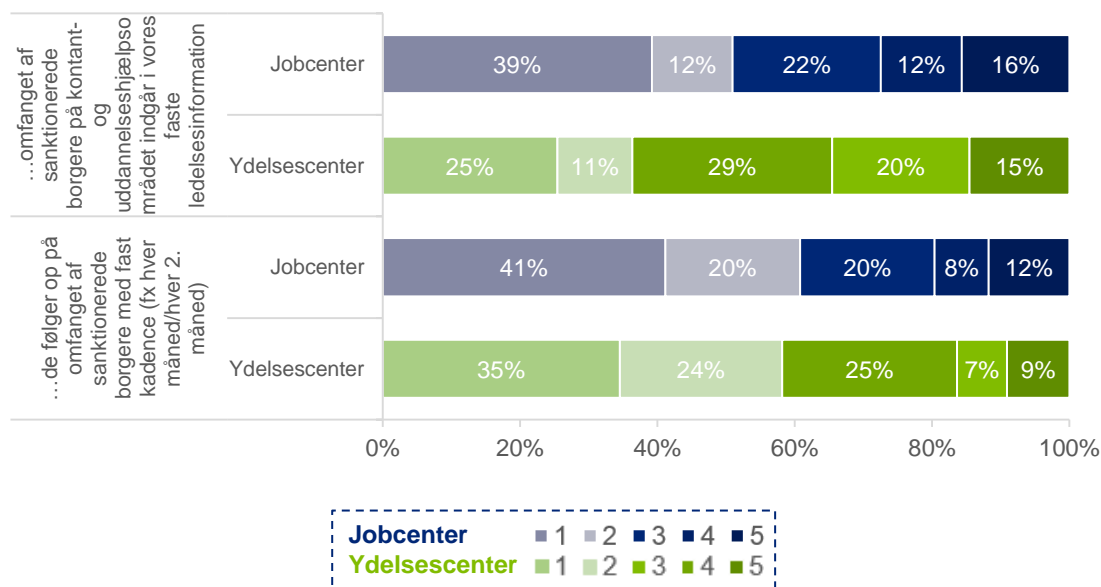
Note: 1 = i lav grad og 5 = i høj grad.

Blandt de tolv besøgte og interviewede jobcentre oplyser syv, at der er udarbejdet retningslinjer og arbejdsgange for delopgaverne i sanktionsprocessen. En gennemgang af arbejdsgangsbeskrivelser og retningslinjer viser, at detaljeringsgraden og præcisionen i retningslinjerne/arbejdsgangene varierer væsentligt. Arbejdsgangsbeskrivelserne i de fire besøgte kommuner varierer for eksempel i omfang fra én til otte sider. I to kommuner er beskrivelserne kortfattede og meget overordnede, og i de to andre kommuner indeholder de en grundig gennemgang af konkrete handlinger og retningslinjer for specifik beslutningstagning. I en af de to kommuner indeholder beskrivelserne yderligere konkrete eksempler, der skal virke retningsgivende for praksis. Der er således stor forskel på detaljeringsgrad og præcision i rammesætningen af sagsbehandlingen.

Ledelsesfokus gennem monitorering

27-35 procent af kommunerne angiver, at sanktioner indgår i den løbende ledelsesinformation (dvs. har angivet 4 eller 5), og 16-20 procent af kommunerne angiver på samme måde, at der foretages systematisk opfølgning på brugen af sanktioner, jf. figur 10. Det er således en mindre andel af kommunerne, der systematisk og løbende foretager opfølgning på omfanget af kommunens brug af sanktioner.

Figur 10. Monitorering – andel af jobcentre/ydelsescentre, der vurderer, at ...



Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 53 jobcentre og 65 ydelsescentre.

Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

To af de tolv besøgte og interviewede kommuner oplyser uddybende, at der indgår konkrete tal for brugen af sanktioner i deres løbende ledelsesinformation, og at disse tal for eksempel omfatter antal anvendte sanktioner per målgruppe og sagsbehandler. Tre andre kommuner nævner, at de bruger det løbende ledelsestilsyn til at monitorere praksis. Her gennemgår ledelsen for eksempel et par sager én gang om måneden og vurderer praksis. Seks af de resterende kommuner følger ikke systematisk op på brugen af sanktioner via den løbende ledelsesinformation.

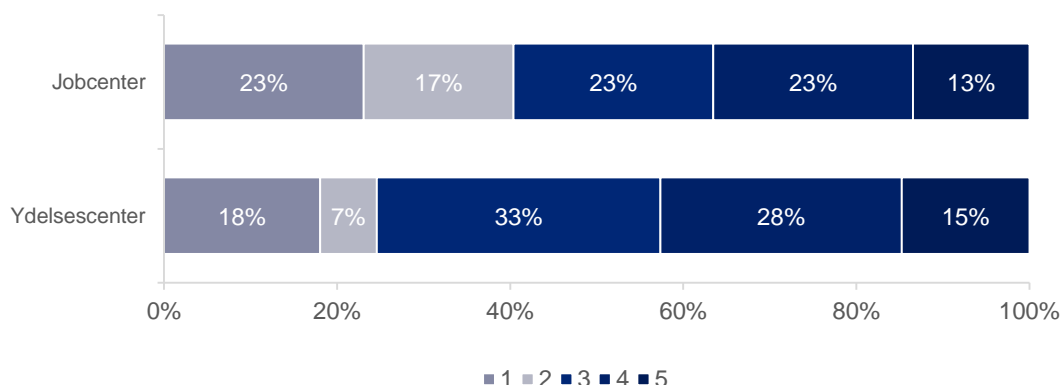
Ledelsesfokus på praksisniveau

Ledelsesfokus på praksisniveau er den daglige faglige ledelse, hvor fagkonsulenter og teamledere gennem fagmøder og løbende dialog sikrer brugen og den praktiske fortolkning af retningslinjer og administrationsgrundlag.

Alle tolv besøgte og interviewede kommuner har givet eksempler på forskellige former for ledelsesfokus på brug af sanktioner på praksisniveau. I to kommuner er der nedsat arbejdsgrupper, der løbende kontrollerer retningslinjernes samspil med praksis. To kommuner nævner ugentlige fagmøder, hvor regel anvendelse og konkrete sager drøftes. Andre kommuner har en mere uformel og løbende dialog om sager og afgørelser. Fire kommuner nævner den faglige konsulent eller koordinator som beslutningstager i forhold til den løbende sikring af ensartet praksis.

Af surveyen fremgår det, at 36 procent af jobcentrene og 43 procent af ydelsescentrene angiver, at de i høj grad eller i nogen grad (dvs. de har angivet 4 eller 5) løbende drøfter udviklingen i omfanget af sanktioner på teammøder med medarbejderne, jf. figur 11.

Figur 11. Brug af ledelsesinformation i praksisledelse – jobcentre/ydelsescentres vurdering af, om den løbende udvikling i omfanget af sanktionerede borgere formidles/drøftes med sagsbehandlerne/medarbejderne

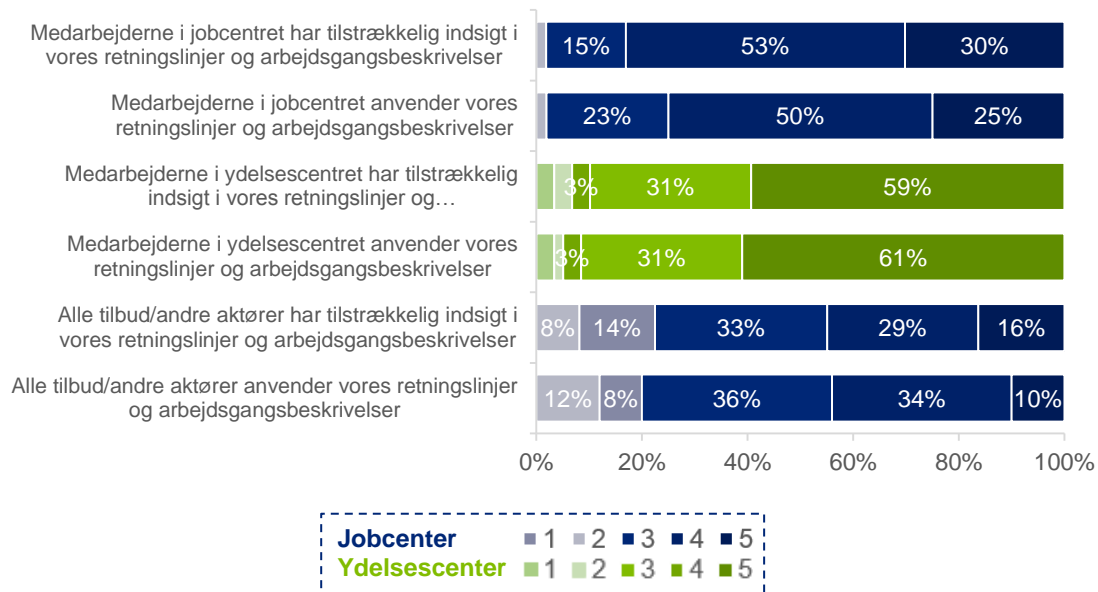


Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 53 jobcentre og 65 ydelsescentre.

Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Ledelsesfokus på praksisniveau skal sikre en høj grad af anvendelse af retningslinjer og arbejdsgange, og generelt set vurderer kommunerne selv, at der er en høj anvendelsesgrad af arbejdsgange og retningslinjer, hvilket især gør sig gældende på ydelsescentrenes område, jf. figur 12.

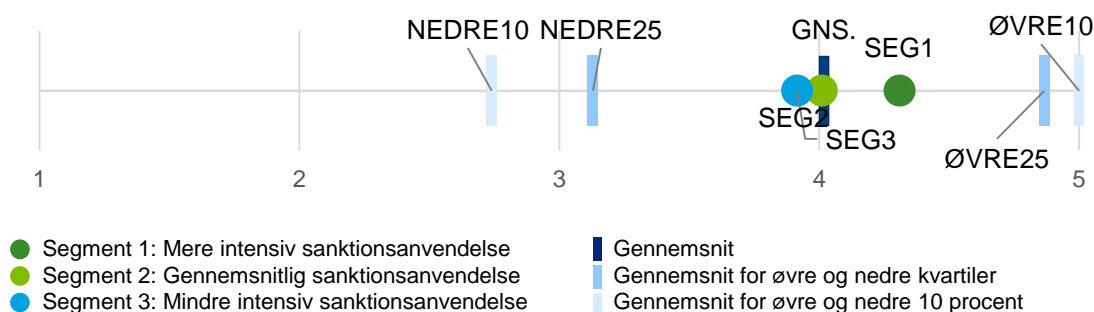
Figur 12. Jobcentre henholdsvis ydelsescentres vurdering af graden af anvendelse af retningslinjer og/eller arbejdsgangsbeskrivelser



Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 53 jobcentre og 65 ydelsescentre.
Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Ses der på kommunernes vurdering af anvendelse af arbejdsgange og retningslinjer på tværs af de tre segmenter med henholdsvis høj, gennemsnitlig og lav sanktionsrate, viser det sig, at kommunerne, der sanktionerer mere, i højere grad end kommunerne i de øvrige segmenter vurderer, at medarbejderne anvender og forstår kommunens retningslinjer, jf. figur 13.

Figur 13. Indsigt i og anvendelse af retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser – indeks for de tre segmenter



Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

5.4 Rimelige grunde

Som led i sagsbehandlingen op til en sanktion skal der foretages en vurdering af, om borgers grund til en forseelse er rimelig eller ej. Når der foretages en vurdering af en rimelig grund, træffes der beslutning, om borgeren ifølge loven har misligholdt sin pligt og derfor skal indstilles til en sanktion. Det er således reelt set i forbindelse med vurderingen af rimelige grunde, at afgørelsen om sanktion træffes.

Vurderingen af rimelige grunde indebærer, at der foretages et afgørende skøn. Det gælder især ved aktivitetsparate borgere, hvor der ikke blot skal foretages en vurdering af, om grunden er rimelig, men også skal tages stilling til, om sanktionen vil fremme borgerens rådighed (jf. Ankestyrelsens principafgørelse 88-14).

Muligheden for at foretage skøn inden sanktionering er nødvendig, for at kommunerne kan udmønte sanktioner efter de lovmæssige intentioner, så der tages højde for, at borgere i visse situationer ikke kan opfylde rådighedsforpligtelsen. Men den skønsmæssige vurdering af rimelige grunde og af, om sanktionen vil være rådighedsfremmende, udgør samtidig risiko for, at der opstår uensartet praksis – både på tværs af sagsbehandlerne internt i kommunerne og på tværs af kommunerne.

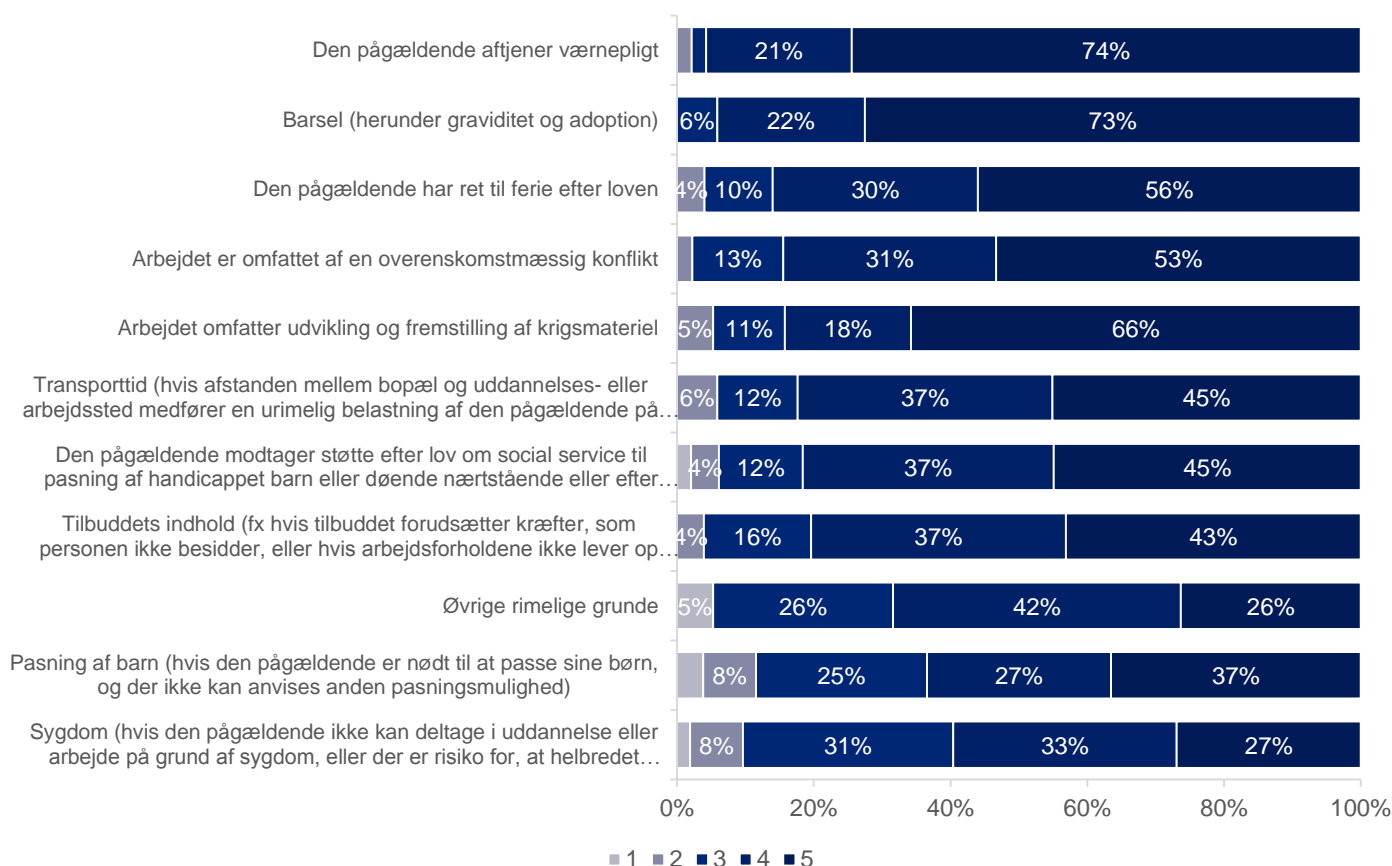
Uensartet praksis betyder, at den enkelte sagsbehandler eller den enkelte kommune vil være afgørende for, om samme negative hændelse eller forseelse fører til en sanktion.

Skøn i forbindelse med vurdering af rimelige grunde

Der er i lovgivningen angivet elleve rimelige grunde, der – hvis en af disse gør sig gældende i forbindelse med en forseelse – betyder, at der i en given situation ikke skal sanktioneres.

Vurderingen af, om en af disse rimelige grunde gør sig gældende, kræver i forskellig grad et skøn fra sagsbehandleren. Jobcentrene angiver, at der er forskel på, hvor let det er for sagsbehandlerne at vurdere, om forseelsen er omfattet af rimelige grunde. Mere end 90 procent af jobcentrene angiver, at barsel og ferie er lette at vurdere som rimelige grunde (dvs. har angivet 4 eller 5), hvorimod det er vanskeligere at vurdere sygdom og pasning af barn som rimelige grunde (henholdsvis 63 og 60 procent), jf. figur 14.

Figur 14. Jobcentres vurdering af, om det overvejende er let for sagsbehandlerne i jobcentret at foretage en vurdering af, om en forseelse er omfattet af følgende rimelige grunde



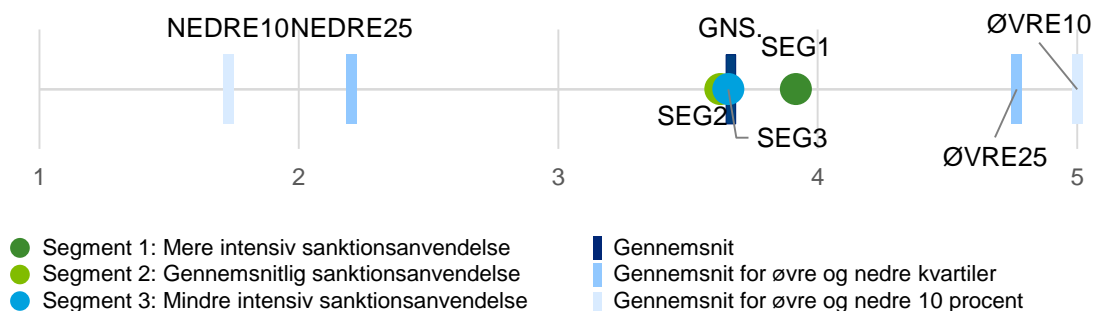
Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 52 jobcentre og 65 ydelsescentre.

Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Ses der på kommunesegmenternes besvarelser i forhold til de tre typer rimelige grunde, der vurderes at være sværest at vurdere (sygdom, pasning af barn og tilbuddets indhold), viser det sig, at kommunerne, der sanktionerer mest (segment 1), finder det lettere at foretage en

vurdering af rimelige grunde vedrørende sygdom og pasning af barn end kommuner med en gennemsnitlig eller lavere sanktionsrate (segment 2 og 3), jf. figur 15.

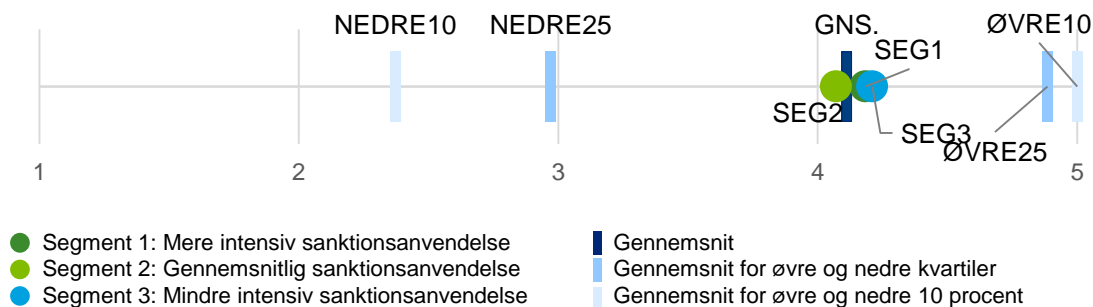
Figur 15. Vurdering af rimelige grunde (sygdom, pasning af barn og tilbuddets indhold) – indeks for de tre segmenter



Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Ses der på tværs af de øvrige opstillede rimelige grunde, udligner billedet sig dog, så der ikke længere er forskel på, hvor let kommuner, der sanktioneres henholdsvis meget, lidt eller gennemsnitlig, vurderer de rimelige grunde er at håndtere. Dette ses ved, at alle de tre segmenter ligger meget tæt på hinanden og omkring gennemsnittet, jf. figur 16.

Figur 16. Vurdering af rimelige grunde (øvrige typer) – indeks for de tre segmenter



Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Der er således en tendens til, at de kommuner, der sanktioneres mest, finder det lettere at foretage vurderingen af de tre vanskeligste rimelige grunde.

5.5 Kontakt med de aktivitetsparate

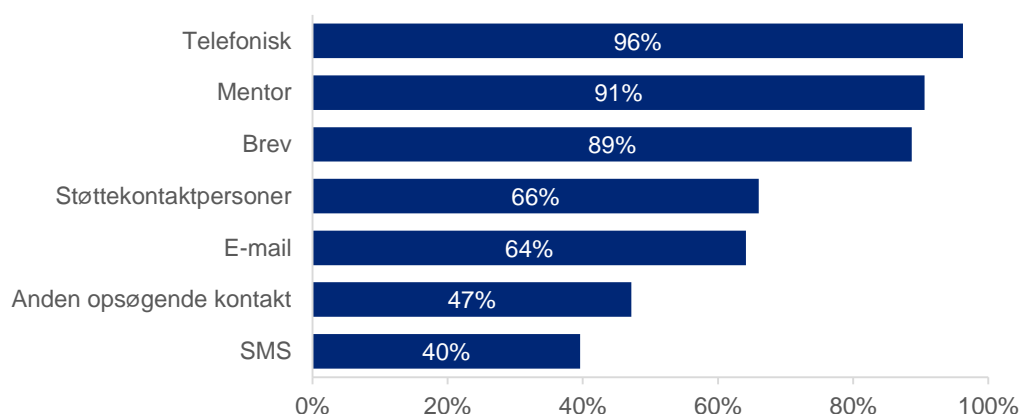
Som del af kontanthjælpsreformen blev der indført en regel om, at det er en betingelse for at give aktivitetsparate personer en sanktion, at kommunen har været i personlig kontakt (dialog) med personen forud for sanktionen. For job- og uddannelsesparate er det tilstrækkeligt, at kommunen sender et partshøringsbrev, der typisk sendes til e-boks.

Kontaktkanaler, vurdering og dokumentation

I gennemsnit anvender kommunerne cirka fem (4,9) typer kontaktkanaler, jf. figur 17. Blandt de meste udbredte kontaktkanaler er telefonopringning og kontakt til mentor, mens brugen af sms i partshøringen er mindre udbredt.

I relation hertil forklarer sagsbehandlere i en kommune, at de anvender sms ved partshøring og gør borgeren opmærksom på risikoen for en sanktion, men at de også oplever tvivl, om det er i overensstemmelse med reglerne.

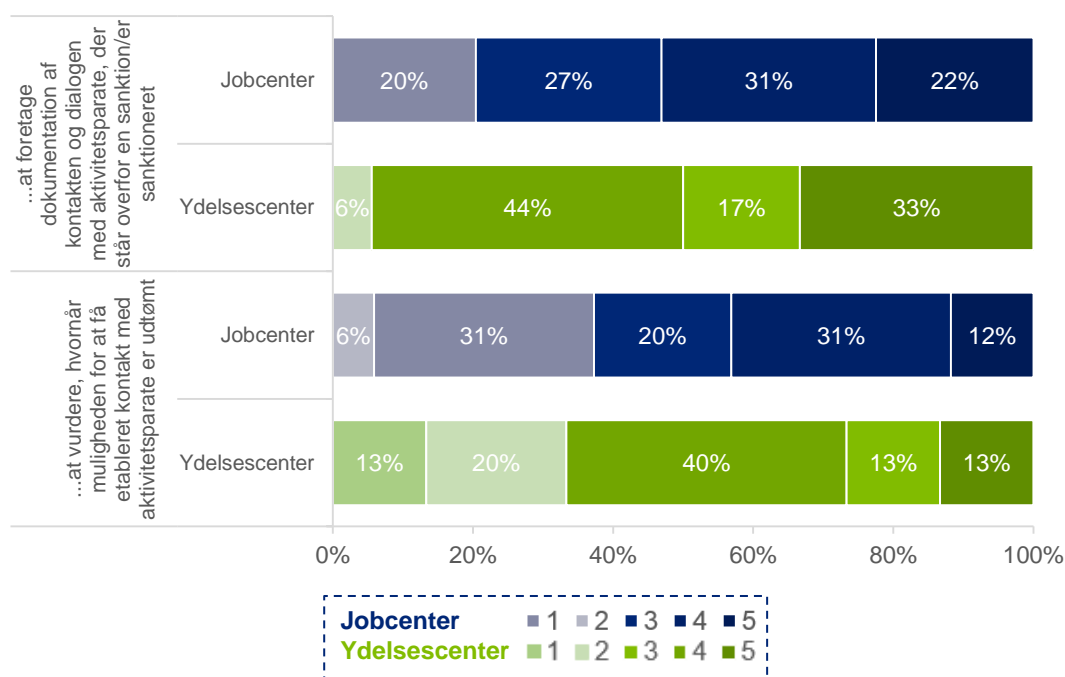
Figur 17. Andel af jobcentre, der anvender følgende kontaktkanaler til kontakt og dialog med aktivitetsparate, der står overfor en sanktion/er sanktioneret



Kilde: Survey til jobcentre. n = 53 jobcentre.

Fem af de tolv jobcentre oplyser på interviewtidspunktet (marts 2016), at det har været uklart, hvornår kontaktmulighederne regnes for udtømt. Jobcentrenes besvarelser i surveyen bekræfter resultaterne af interviewene om, at der har været uklare om, hvornår kontaktmulighederne skal regnes for udtømt. Dette ses ved, at alene 43 procent af jobcentrene mener, at det er let at foretage en vurdering af, hvornår kontaktmulighederne er udtømt. Endnu færre ydelsescenterchefer ser det som en let vurdering. Cirka halvdelen på tværs af både jobcentre og ydelsescentre mener (dvs. har angivet 4 eller 5), at det derudover er let at dokumentere kontakten til de aktivitetsparate ved partshøring.

Figur 18. Andel af jobcentre/ydelsescentre vurdering af, om det er let ...



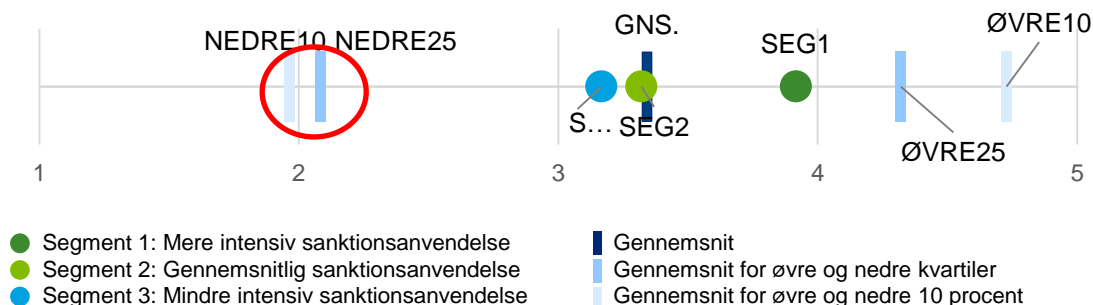
Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 53 jobcentre og 18 ydelsescentre.

Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Ses der på kommunernes besvarelser i forhold til dialog og kontakt med de aktivitetsparate, fremgår det, at kommunerne, der sanktionerer mest (segment 1), i højere grad vurderer håndteringen af vurdering af udtømte muligheder og dokumentation af kontakt som let.

Det fremgår også, at 25 procent af kommunerne betragter det som en mere vanskelig opgave at vurdere og dokumentere kontaktmulighederne med aktivitetsparate, idet gennemsnittet for de 25 procent af kommunerne er 2 på en 5-punktsskala, jf. den røde cirkel i figur 19.

Figur 19. Dokumentation af kontakt/dialog og udtømning af kontaktmuligheder i forhold til aktivitetsparate – indeks for de tre segmenter



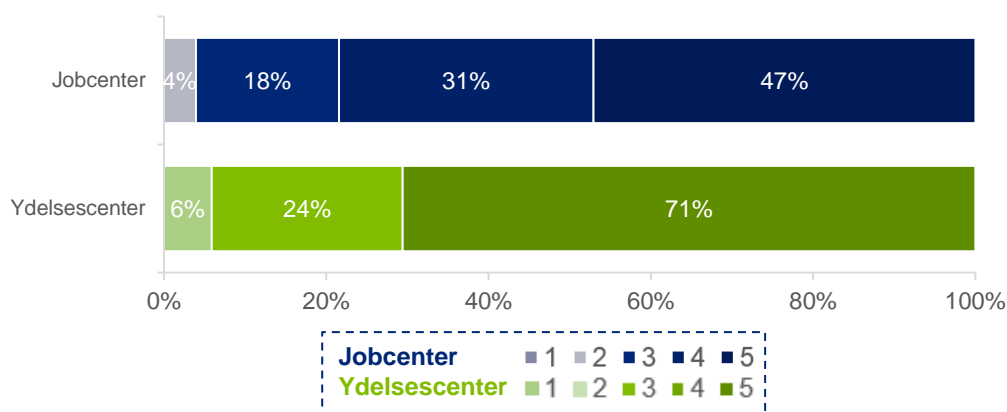
Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Kommunernes besvarelser og spredningen i besvarelserne samt resultaterne fra de kvalitative interview tegner dermed et billede af, at der ikke er fuld klarhed om, hvornår mulighederne for kontakt er udtømt, og hvordan praksis for dokumentationen skal være.

Retningslinjer for kontakt

I surveyen på tværs af alle kommuner siger 75 procent blandt jobcentercheferne, at kommunen har retningslinjer for kontakten med aktivitetsparate under partshøring (dvs. har angivet 4 eller 5), jf. figur 20.

Figur 20. Andel af jobcentre/ydelsescentre, der i høj grad har retningslinjer og fastlagte arbejdsgange for kontakten og dialogen med aktivitetsparate, der står overfor en sanktion/er sanktioneret

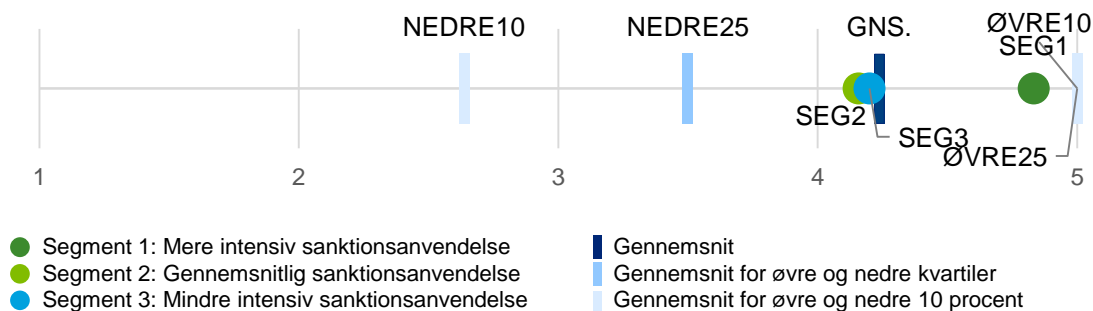


Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 52 jobcentre og 18 ydelsescentre.

Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Ses der på besvarelserne efter kommunernes sanktionsrate, tegner der sig igen et billede af, at de kommuner, der sanktionerer mere (segment 1), i højere grad end de restende kommuner (segment 2 og 3) har retningslinjer.

Figur 21. Retningslinjer og fastlagte arbejdsgange for kontakten med aktivitetsparate – indeks for de tre segmenter



Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

Resultaterne af analysen viser således, at der er sammenhæng mellem, at de kommuner, der sanktionerer mere, også i øget grad har retningslinjer og vurderer de nye regler lettere at administrere.

5.6 Delkonklusion

Nedenfor er foretaget en opsamling på kapitlets konklusioner og resultater.

Ad sanktionsprocessens varighed og sanktionernes størrelse

- En gennemgang af 60 sager viser, at der i gennemsnit går 34 dage, fra en forseelse finder sted, til en sanktion udmøntes – det vil sige fradrages i hjælpen. De 34 dage dækker over, at der i gennemsnit går 2 dage fra forseelsen til udsendelse af partshøringsbrev, yderligere 11 dage fra partshøringsbrevets udsendelse til afgørelsen og endelig 21 dage fra afgørelse til udmøntning. Det er således perioden fra afgørelse til udmøntning, der tager længst tid, hvilket hænger sammen med, at selve udmøntningen finder sted samtidig med den månedlige udbetaling af hjælpen, og derfor er udmøntningen afhængig af, om processen kan afsluttes inden månedens udbetaling forfalder, eller om fradraget først kan udmøntes den efterfølgende måned.
- Antallet af dage fra forseelse til udmøntning varierer på tværs af målgrupper, idet den gennemsnitlige varighed fra forseelse til udmøntning er 41 dage for aktivitetsparate, 36 for jobparate og 23 for uddannelsesparate. Varigheden fra forseelse til udmøntning er dermed længst for de aktivitetsparate, og størstedelen af den registrerede tid går fra afgørelsesbrevet er udsendt, til sanktionen udmøntes.
- Sagsgennemgangen viser, at en gennemsnitlig sanktion på tværs af målgrupper udgør 2.078 kr., mens den gennemsnitlige sanktion for de enkelte målgrupper er 3.142 kr. for aktivitetsparate, 1.318 kr. for jobparate og 1.524 kr. for uddannelsesparate. De aktivitetsparate modtager således de største sanktioner. De uddannelsesparate sanktioneres for længere perioder end de jobparate, eftersom sanktionens størrelse afhænger af ydelsens størrelse.
- Den samlede gennemsnitlige sanktion på 2.078 kr. dækker over en spredning, hvor de 20 procent af sagerne, hvor der er registreret de mindste sanktionsbeløb, i gennemsnit er sanktioneret for 230 kr., mens de 20 procent af sagerne, hvor der er registreret de største sanktionsbeløb, i gennemsnit er sanktioneret for 6.432 kr. Der er således en vis del af sanktioner, hvor der er tale om mere begrænsede sanktionsbeløb.

Ad formidling og vejledning ved partshøring og afgørelse

- Foruden den almindelige løbende vejledning i løbet af sanktionsprocessen er der tre vigtige kontaktpunkter, hvor borgeren modtager information eller oplysninger fra kommunen. De tre punkter er partshøringen, afgørelsen og i forbindelse med månedens udbetaling. En gennemgang af breve vedrørende partshøring, afgørelse og beregningsoversigt fra de fire deltagende kommuner viser, at konkrete oplysninger om sanktionens stør-

relse typisk ikke formidles i hverken partshøringsbreve eller afgørelsesbreve. Beregningsoversigten er et teknisk dokument, hvor sanktionsbeløbet fremgår blandt andre oplysninger. Derudover viser interview med de fire besøgte kommuner, at det er kommunens indtryk, at unge i mindre omfang end voksne reagerer på partshøringsbreve.

- Halvdelen af de ti interviewede borgere, der har fået en sanktion, oplyser, at de inden sanktioneringen ikke var klar over, at deres handling ville medføre en sanktion. Seks af de ti borgere var ikke enige i kommunens vurdering af rimelige grunde. Syv borgere husker og forstår, hvorfor de var blevet sanktioneret, heraf tre ud fra dialogen med sagsbehandleren. Blandt de ti interviewede er der således tre borgere, der ikke er klar over, hvorfor de modtog sanktionen. Blandt de seks, der husker og forstår sanktionen, skyldes det for halvdelens vedkommende, at den har været drøftet med sagsbehandleren.

Ad ledelsesfokus

- Lidt færre end halvdelen af både jobcentrene (45 procent) og ydelsescentrene (42 procent) vurderer, at der i kommunen er særligt politisk fokus på brug af sanktioner. 74 procent af jobcentercheferne vurderer, at brug af sanktioner har et særligt ledelsesfokus. En lidt mindre andel af ydelsescentrene (65 procent) vurderer det samme. Brug af sanktioner har dermed større administrativt end politisk fokus.
- Jobcentrene angiver, der i forskelligt omfang er retningslinjer eller arbejdsgangsbeskrivelser for de enkelte delopgaver i sanktionsprocessen. For eksempel angiver 85 procent, at der er retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser for vejledning og information, og 60 procent, at der er retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser for vurdering af rimelige grunde.
- Der er en tendens til, at de kommuner, der i højere grad vurderer, at de har retningslinjer og arbejdsgange for delopgaverne i sanktionsprocessen, også sanktionerer mere end de øvrige kommuner. Der er en tendens til, at de kommuner, der i højere grad vurderer, at medarbejderne anvender og forstår kommunens retningslinjer og arbejdsgange, også er de kommuner, der sanktionerer mest.
- 26 procent af jobcentrene angiver, at sanktioner indgår i den løbende ledelsesinformation, og 19 procent af kommunerne angiver, at der foretages systematisk opfølgning på brugen af sanktioner. Det er således en mindre andel af jobcentrene, der systematisk følger op på brugen af sanktioner.

Ad rimelige grunde

- Jobcentrene angiver, at der er forskel på, hvor let det er for sagsbehandlerne at foretage en vurdering af, om en forseelse er omfattet af rimelige grunde. Mere end 90 procent af jobcentrene angiver, at det er lettere at vurdere barsel og ferie som rimelige grunde og vanskeligere at vurdere sygdom og pasning af barn (henholdsvis 63 og 60 procent) som rimelige grunde.
- Der er en tendens til, at de kommuner, der finder det lettere at foretage en vurdering af rimelige grunde vedrørende sygdom og pasning af barn, også er de kommuner, der sanktionerer mest.

Ad kontakt med de aktivitetsparate

- Som del af kontanthjælpsreformen blev der indført en regel om, at det er en betingelse for at give aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere en sanktion, at kommunen har været i personlig kontakt (dialog) med borgeren forud for sanktionen.
- I gennemsnit anvender kommunerne fem forskellige kontaktkanaler. Blandt de meste udbredte kontaktkanaler er telefonopringning og kontakt til mentor, mens brugen af sms er mindre udbredt.

- Fem af de tolv jobcentre oplyser på interviewtidspunktet (marts 2016), at det har været uklart, hvornår kontaktmulighederne regnes for udtømt. Det har betydet, at kommunerne har håndteret kontakten forskelligt. Ét jobcenter har for eksempel vurderet, at et brev og et forsøg på telefonisk kontakt var tilstrækkeligt, mens et andet jobcenter har en fast procedure med telefonisk kontakt efterfulgt af mentorbesøg.
- 75 procent af jobcentrene har retningslinjer for kontakten med aktivitetsparate under partshøringen. Der er en tendens til, at de kommuner, der har sanktioneret mest, har retningslinjer i højere grad end de restende kommuner.

Med baggrund i ovenstående analyse vurderer Deloitte følgende:

Deloitte vurderer, at der i forbindelse med formidlingen inden for de tre vigtige kontaktpunkter (partshøringen, afgørelsen og i forbindelse med månedens udbetaling) er en gruppe borgere, der ikke modtager den information, som job- eller ydelsescentret ønsker at formidle. Dette er der flere årsager til – dels karakteren af formidlingsmaterialet, dels det forhold, at oplysningen om sanktionens størrelse typisk ikke fremgår.

- Analysen viser, at der er varierende ledelsesfokus på brugen af sanktioner i kommunerne, og at det er cirka en femtedel af jobcentrene, der systematisk følger udviklingen i brugen af sanktioner. Samtidig viser analysen en positiv sammenhæng mellem øget ledelsesfokus og et højere sanktionsniveau. På den baggrund vurderer Deloitte, at det begrænsede administrative og især det begrænsede politiske ledelsesfokus er medvirkende til at begrænse omfanget af sanktioner.
- Analysen viser, at det på tværs af kommunerne varierer, hvor let det er at vurdere rimelige grunde, og at det er lettere at foretage en vurdering af nogle typer rimelige grunde end af andre. Analysen viser samtidig, at de kommuner, der i højere grad finder det let at foretage en vurdering af de sværeste rimelige grunde, også er de kommuner, der sanktionerer mest. På den baggrund vurderer Deloitte, at kommunernes forskellige opfattelse af, i hvilken grad det er let at foretage en vurdering af de sværeste typer rimelige grunde (sygdom og barn syg), er en af forklaringer på variationen i omfanget af sanktioner på tværs af kommunerne.
- I forhold til kontakten med de aktivitetsparate viser analysen, at der har været uklarhed om, hvornår mulighederne for kontakt kan regnes for udtømt. Analysen viser endvidere, at 75 procent af jobcentrene har retningslinjer for kontakten med aktivitetsparate under partshøringen, og at de kommuner, der i højere grad angiver at have retningslinjer for kontakten, også er de kommuner, der sanktionerer mest. På den baggrund vurderer Deloitte, at uklarhed i forhold til, hvordan de nye regler skal håndteres, er medvirkende til at begrænse omfanget af sanktioner.

6. Virkning af sanktioner

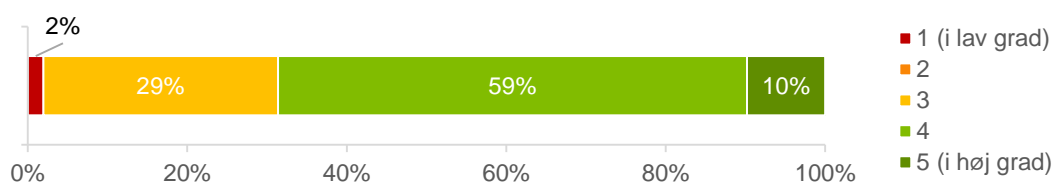
Det generelle formål med sanktioner er dels at sikre, at personer lever op til de krav, der er forbundet med at modtage kontanthjælp, dels at sikre, at det har konsekvenser, når den enkelte ikke efterlever disse krav, der grundlæggende er at stå til rådighed for arbejde eller uddannelse, jf. aftalen om kontanthjælpsreformen. Sanktioner skal dermed sikre opfyldelse af rådighedsforpligtelsen og derved virke beskæftigelsesfremmende.

I dette kapitel analyseres derfor jobcentrenes og borgernes vurdering af sanktionernes virkning. Kapitlet er struktureret, så der i afsnit 6.1 ses på kommunernes vurdering af den samlede virkning. Herefter belyses virkningen på rådighed og beskæftigelse i afsnit 6.2 og den præventive virkning i afsnit 6.3. Virkningen i forhold til forskellige målgrupper analyseres i afsnit 6.35, sammenhængen mellem virkning og organisation i afsnit 6.5, og kapitlet afsluttes med en konklusion i afsnit 6.6.

6.1 Virkning samlet set

Flertallet (69 procent) af jobcentrene vurderer i høj grad (4-5 på en 5-punktsskala), at den samlede brug af sanktioner samlet set har en positiv virkning på rådighed og beskæftigelse for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, jf. figur 22. Yderligere 29 procent vurderer, at sanktioner har nogen virkning (3 på en 5-punktsskala), mens blot 2 procent har angivet, at deres brug af sanktioner samlet set i lav grad har en positiv virkning.

Figur 22. Jobcentrenes vurdering af, om den samlede brug af sanktioner har en positiv virkning for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere

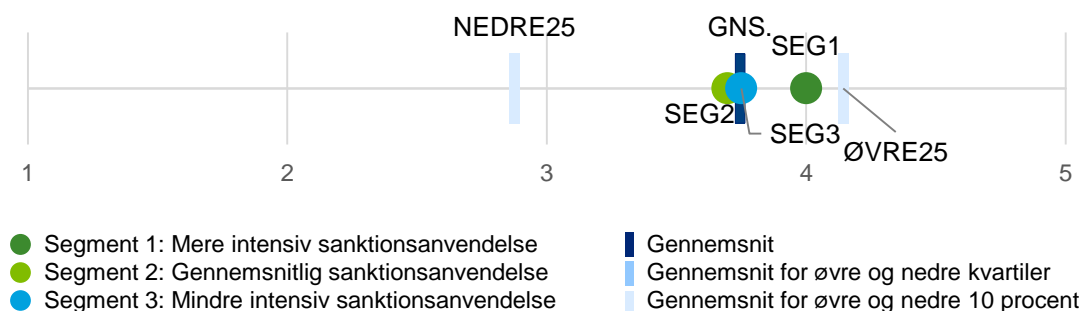


Kilde: Survey til jobcentre. n = 51 jobcentre.

Note: 1 = i lav grad og 5 = i høj grad.

Når kommunerne inddeles i tre segmenter, afhængigt af i hvilket omfang de sanktionerer, fremgår det, at de kommuner, der sanktionerer mere end gennemsnittet (segment 1), generelt har en lidt større tendens til at vurdere, at brugen af sanktioner har en positiv virkning for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, jf. figur 23. Der er således en svag positiv sammenhæng mellem jobcentre, der i højere grad vurderer, at sanktioner virker, og som også bruger sanktioner mere.

Figur 23. Jobcentrenes vurdering af virkning af den samlede brug af sanktioner opdelt på tre segmenter



Kilde: Survey til jobcentre. n = 51 jobcentre.

Note: 1 = 1 lav grad; 5 = 1 høj grad.

Seks af de tolv besøgte og interviewede kommuner fremhæver, at virkningen af sanktioner afhænger af, 1) om borgeren har modtaget tilstrækkelig information og vejledning om, hvad der kan udløse en sanktion, og 2) at perioden fra en forseelse, til sanktionen udmøntes, er så kort som mulig. Dette stiller krav til, at jobcentret partshører og indstiller til sanktion så hurtigt som muligt, og at ydelsescentret træffer afgørelse og udmønter i umiddelbar forlængelse heraf.

- **Vejledning i forbindelse med sanktionering.** Fem af de tolv besøgte og interviewede kommuner peger på, at det er væsentligt for sanktionens virkning, at borgeren på forhånd er informeret om, hvad der kan udløse en sanktion, og 60 procent af jobcentrene peger i surveyen på, at der i høj grad er sammenhæng mellem sanktionernes virkning og den vejledning, som borgeren på forhånd har modtaget.
- **Kortest mulig tid fra forseelse til sanktion.** Fem af de tolv besøgte og interviewede kommuner oplyser, at der er fokus på, at partshøringsbreve udsendes hurtigt (det foregår typisk samme dag som eller dagen efter forseelsen), fordi det skaber sammenhæng og kan kobles til forseelsen. Desuden oplyser alle de besøgte ydelsescentermedarbejdere, at ledelsen i ydelsescentret lægger vægt på, at indstillinger behandles så hurtigt som muligt, så sanktionen kan udmøntes så tæt på forseelsestidspunktet som muligt.

Interview med tolv borgere, hvoraf ti aktuelt har fået mindst én sanktion, viser følgende om borgernes perspektiv på virkningen af sanktioner:

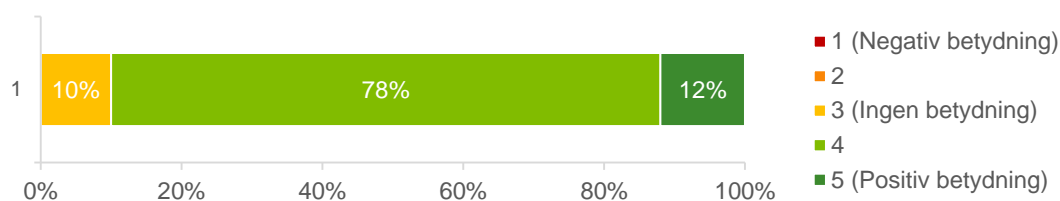
- Fem af de tolv borgere oplyser, at sanktioner virker. Borgerne peger på, at de er mere opmærksomme på de aftaler, de har med kommunen, og at de forventer at huske dem til en anden gang, så deres hjælp ikke reduceres. I forlængelse heraf nævner to borgere (unge), at sanktionerne gør, at reglerne for at modtage kontanthjælp opleves som fair.
- Fire af de tolv borgere mener ikke, at sanktioner virker. To af disse mener ikke at være blevet oplyst om den pligt, de ikke har overholdt, og to borgere havde i den konkrete situation glemt deres aftale.
- Tre af de tolv borgere peger både på situationer, hvor sanktioner virker, og situationer, hvor sanktioner ikke virker.
- Virkning knytter sig i alle tilfælde til at blive mere opmærksom på aftaler med jobcentret og dermed undgå fremtidige sanktioner for tilsvarende hændelser.

6.2 Virkning på rådighed og beskæftigelse

Jobcentrenes vurdering af virkningen af brug af sanktioner for den fremadrettede opfyldelse af rådighedsforpligtelsen er positiv. 90 procent af jobcentrene vurderer således, at brug af

sanktioner i overvejende grad har positiv betydning i forhold til den fremadrettede opfyldelse af rådighedsforpligtelsen, jf. figur 24.

Figur 24. Fordeling af jobcentrenes vurdering af, om brug af sanktioner har positiv, negativ eller ingen betydning for den fremadrettede opfyldelse af rådighedsforpligtelsen for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere



Kilde: Survey til jobcentre. n = 50 jobcentre.

Note: 1 = 1 lav grad; 5 = 1 høj grad.

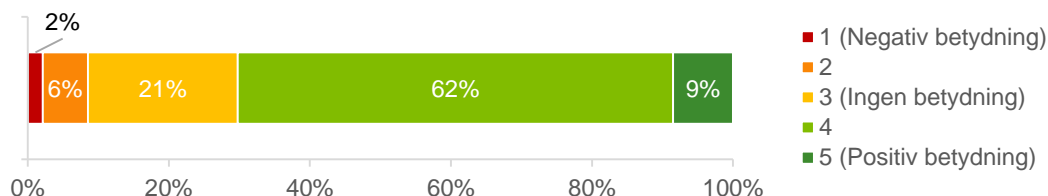
Fire af de tolv besøgte og interviewede kommuner fremhæver særligt, at virkningen af sanktioner er størst i forhold til fremmøde til samtaler og tilbud sammenlignet med virkningen af sanktioner vedrørende cv og jobsøgning.

I forlængelse heraf oplyser alle fire besøgte kommuner, at punktsanktioner generelt vurderes at have en lavere virkning sammenlignet med periodesanktioner, hvilket blandt andet skyldes, at størrelsen på punktsanktioner typisk er mindre end størrelsen på periodesanktioner. Derudover stoppes en periodesanktion, for eksempel på grund af udeblivelse fra samtale, ved at borgeren igen tager kontakt, hvilket sagsbehandlerne i alle fire besøgte jobcentre typisk vurderer er målet med sanktionen. En punktsanktion afsluttes uden en handling eller reaktion fra borgeren.

71 procent af kommunerne vurderer, at sanktioner har positiv betydning for arbejdsmarkedstilknytningen for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, jf. figur 24.

På trods af at der i Beskæftigelsesministeriets effektanalyse ikke kan findes en signifikant beskæftigelseseffekt af sanktioner, er der blandt jobcentrene en klar opfattelse af, at sanktioner har en positiv virkning i forhold til arbejdsmarkedstilknytningen.

Figur 25. Fordeling af jobcentrenes vurdering af, om brugen af sanktioner har positiv, negativ eller ingen betydning for arbejdsmarkedstilknytningen for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere



Kilde: Survey til jobcentre. n = 47 jobcentre.

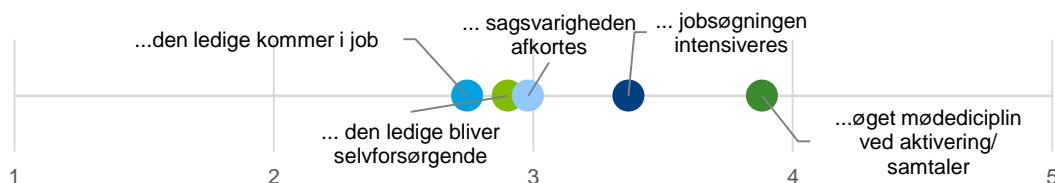
Note: 1 = Negativ betydning, 3 = Ingen betydning og 5 = Positiv betydning.

Resultaterne i surveyen understøttes af de kvalitative interview, og fire af de tolv besøgte og interviewede kommuner forklarer uddybende, at sanktioner er mere virkningsfulde i forhold til rådighed, fordi det får borgeren til at møde op, mens sanktioner virker mere indirekte i forhold til at få borgeren i job.

Jobcentrenes gennemsnitlige vurdering af, om sanktioner medvirker til forskellige typer formål, der knytter sig til rådighed og arbejdsmarkedstilknytning, viser, at sanktioner i højere grad har virkning i forhold til mødedisciplin og intensivering af jobsøgningen, mens virknin-

gen vurderes på middel niveau i forhold til afkortning af sagsvarighed, selvforsørgelse og beskæftigelse, jf. Figur 26.

Figur 26. Jobcentrenes gennemsnitlige vurdering af, i hvilken grad sanktioner medvirker til...

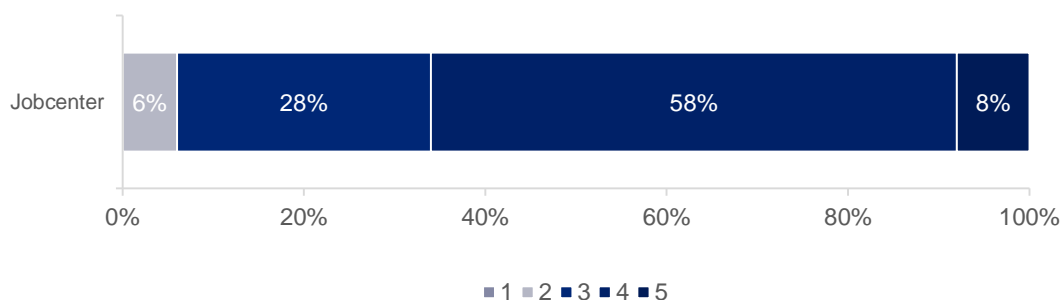


Kilde: Survey til jobcentre. n = 51 jobcentre.
Note: 1 = I lav grad; 5 = I høj grad.

6.3 Præventiv virkning

66 procent af jobcentrene vurderer i høj grad (dvs. har angivet 4 eller 5), at sanktioner har en præventiv virkning, jf. figuren 27.

Figur 27. Jobcentres vurdering af, om sanktioner har en præventiv virkning for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere

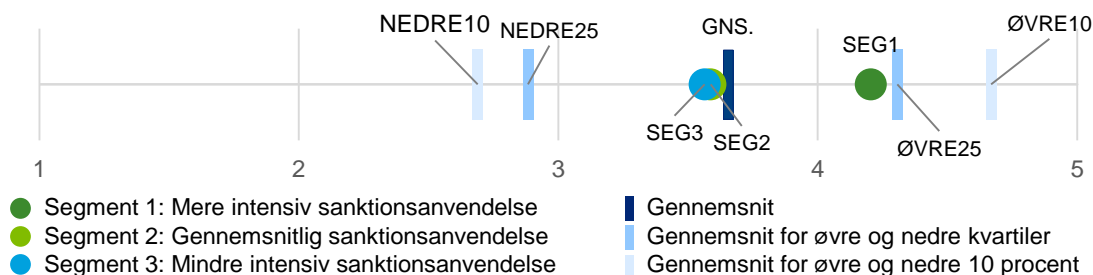


Kilde: Survey til jobcentre. n = 50 jobcentre.
Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

En sammenligning af de tre kommunesegmenters gennemsnitlige besvarelser viser, at der er en klar tendens til, at de kommuner, der sanktionerer mere end gennemsnittet (segment 1), i højere grad vurderer, at brugen af sanktioner har en præventiv virkning for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, jf. figur 28.

I den forbindelse har tre af de tolv kommuner peget på, at ændringer til en mere konsekvent sanktionspraksis har skabt en storytelling blandt de ledige om, at der altid bliver sanktioneret konsekvent, hvilket har virket præventivt.

Figur 28. Jobcentrenes vurdering af præventiv virkning



Kilde: Survey til jobcentre. n = 50 jobcentre.
Note: 1 = I lav grad; 5 = I høj grad.

6.4 Virkning for forskellige grupper borgere

Alle de jobcentre, der har medvirket i analysen, har bekræftet, at der er forskel på sanktioners virkning afhængigt af målgrupper, og at der også indenfor målgrupper kan være forskel på, hvordan sanktioner virker.

Samlet virkning i forhold til borgergrupper

Af surveyen fremgår det, at jobcentrene vurderer, at sanktioner har størst virkning for de åbenlyst uddannelsesparate og de jobparate, mens sanktioner virker mindst – men dog positivt – for de aktivitetsparate og for borgere, der tidligere har fået sanktioner. Det gælder for virkningen i forhold til både arbejdsmarkedstilknypningen og opfyldelse af rådighedsforpligtelsen, jf. figur 29.

Figur 29. Jobcentrenes vurdering af, hvilken betydning brugen af sanktioner generelt set har for forskellige målgrupper i forhold til henholdsvis arbejdsmarkedstilknypningen og den fremadrettede opfyldelse af rådighedsforpligtelsen



Kilde: Survey til jobcentre. n = 50 jobcentre.

Note: 1 = 1 lav grad; 5 = 1 høj grad.

De gennemførte interview uddyber, hvad der er afgørende for forskellen på vurderingen af virkningen på tværs af målgrupperne. Der lægges særlig vægt på forskellen mellem unge og voksne og på virkningen i forhold til de aktivitetsparate.

- **Særligt om virkning for de unge.** Syv af de tolv jobcentre peger på, at i forhold til de unge uddannelsesparate er en tidlig reaktion allerede første gang, en negativ hændelse indtræffer, afgørende for at opnå en adfærdsændrende virkning af sanktionen. Endvidere peger tre jobcenterchefer på, at en tidlig reaktion ved første negative hændelse understøtter en hurtigere forventningsafstemning mellem borger og system, og at den unge møder sagsbehandleren mere respektfuldt. Endvidere uddyber en kommune, at konsekvent sanktionering af de unge medvirker til, at de unge bliver klar over, at hjælpen er målrettet til at hjælpe dem til at komme i gang med en uddannelse og dermed ikke er en varig ydelse.
- **Særligt om virkning for de aktivitetsparate.** Alle de tolv interviewede og besøgte jobcentre vurderer, at virkningen af sanktioner generelt er mindst for de aktivitetsparate. Otte jobcentre vurderer samtidig, at sanktioner kan have en virkning, i de tilfælde hvor det ellers ikke er muligt at opnå kontakt med borgeren. Virkningen indtræffer, fordi hjælpen stoppes. Derudover identificerer tre jobcentre en mindre gruppe borgere blandt de aktivitetsparate, der ikke ønsker at medvirke i beskæftigelsesfremmende indsatser, og hvor sanktioner har virkning i forhold til fremmøde.

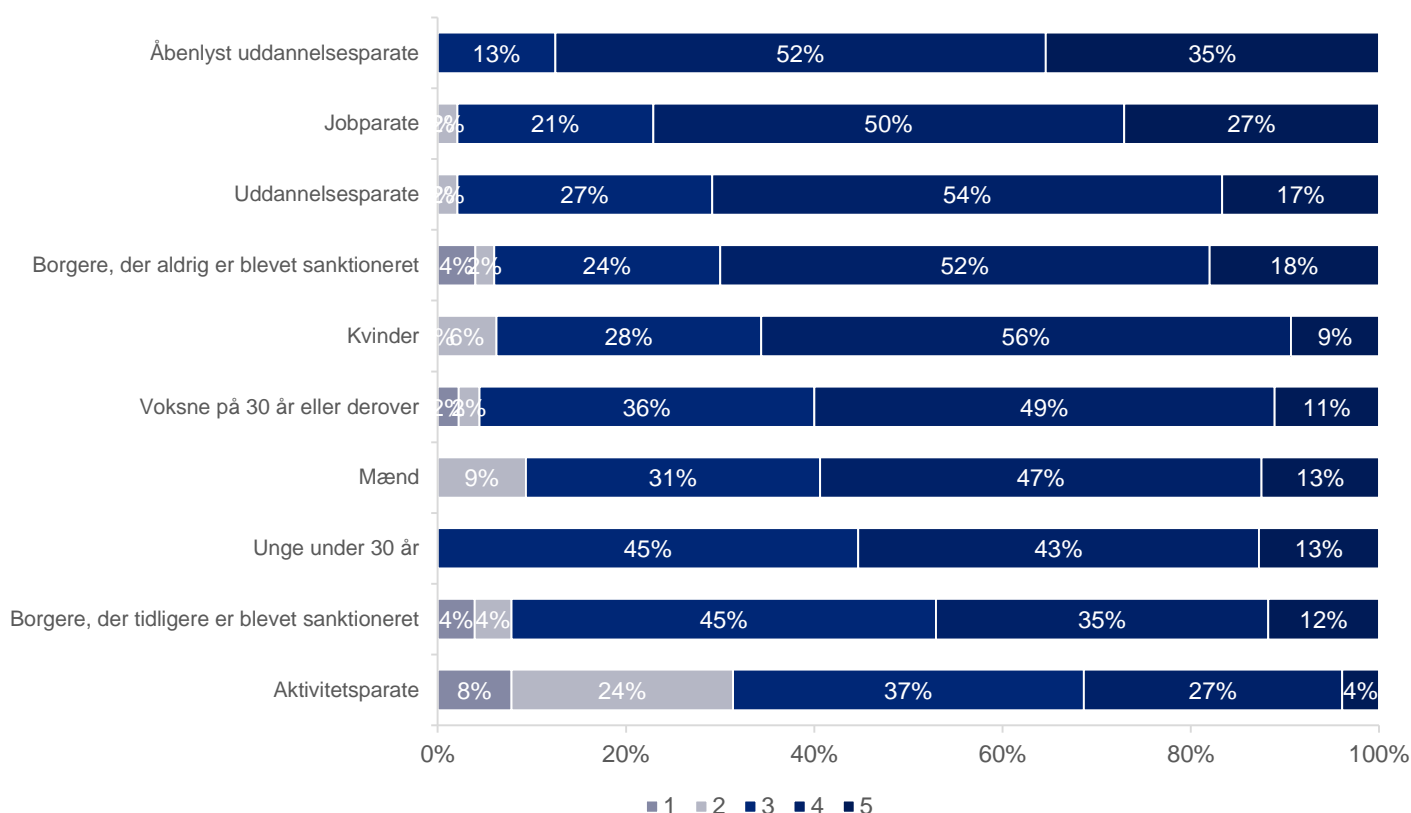
Præventiv virkning i forhold til borgergrupper

I forhold til den præventive virkning af sanktioner vurderer jobcentrene i tråd med ovenstående, at der er forskel på sanktioners præventive virkning for målgrupper.

Jobcentrene vurderer, at sanktioner virker *mest* præventive for de åbenlyst uddannelsesparate og de jobparate (henholdsvis 88 og 77 procent har angivet 4 eller 5), mens sanktioner virker *mindst* præventive for de aktivitetsparate og for borgere, der tidligere har fået sanktioner (henholdsvis 31 og 47 procent har angivet 4 eller 5), jf. figur 30.

Tilsvarende peger alle fire besøgte kommuner på, at den præventive virkning vurderes størst for de stærkere målgrupper. Dette er således helt i tråd med jobcentrenes vurdering af sanktioners virkning generelt.

Figur 30. Jobcentres vurdering af, om deres brug af sanktioner har en præventiv virkning for følgende grupper af borgere



Kilde: Survey til jobcentre. n = 50 jobcentre.

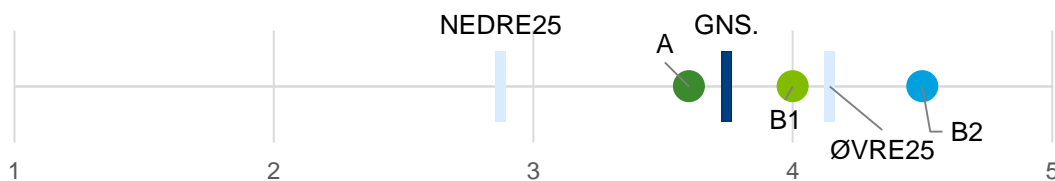
Note: 1 = I lav grad; 5 = I høj grad.

6.5 Sammenhæng mellem virkning og organisering

En opgørelse af de tolv deltagende kommuners besvarelser af sanktioners virkning opdelt efter deres organisering af opgavevaretagelsen viser, at kommuner med fuld decentralisering i mindre grad end de øvrige kommuner vurderer, at sanktioner har en virkning, jf. Figur 31.

Der er således en klar tendens til, at de kommuner, der har foretaget en centralisering af opgavevaretagelsen, også i højere grad vurderer, at sanktioner har en positiv virkning i forhold til rådighedsopfyldelsen og arbejdsmarkedstilknytningen.

Figur 31. Kommunernes vurdering af sanktioners virkning – opdelt efter forskellige organiseringsformer



Note: A = Decentral organisering (seks kommuner). B1 = Administrativ centralisering (to kommuner). B2 = Faglig centralisering (tre kommuner). B3 = Fuld centralisering (én kommune).

6.6 Delkonklusion

Nedenfor er foretaget en opsamling på kapitlets konklusioner og resultater. I forhold til virkning ses der på samlet virkning, virkning i forhold til rådighed og beskæftigelse, præventiv virkning og virkning for forskellige målgrupper.

Ad samlet virkning af sanktioner

- Flertallet (69 procent) af jobcentrene vurderer i høj grad, at den samlede brug af sanktioner har positiv virkning på kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, og der er en tendens til, at de kommuner, der i højere grad vurderer, at sanktioner har en positiv virkning, også sanktionerer mere end gennemsnittet.
- Seks af de tolv besøgte og interviewede kommuner fremhæver, at virkningen af sanktioner afhænger af, 1) om borgeren har modtaget tilstrækkelig information og vejledning om, hvad der kan udløse en sanktion, og 2) at perioden fra en forseelse, til sanktionen udmøntes, er så kort som muligt.
- Fem af de tolv borgere, der har medvirket i analysen, oplever, at sanktioner virker. Fire af de tolv borgere mener ikke, at sanktioner virker. De resterende tre er i tvivl, om sanktioner har en virkning. Borgerne peger på, at virkningen knytter sig til at blive mere opmærksom på aftaler med jobcentret og dermed undgå fremtidige sanktioner for tilsvarende hændelser.

Ad virkning på rådighed og beskæftigelse

- Jobcentrene vurderer generelt, at sanktioner specifikt har en positiv betydning for en fremadrettet opfyldelse af rådighedsforpligtelsen (90 procent) og for borgernes arbejdsmarkedstilknudning (71 procent).
- Alle fire besøgte kommuner vurderer, at punktsanktioner har en mindre virkning sammenlignet med periodesanktioner, hvilket skyldes, at det sanktionerede beløb typisk er mindre for punktsanktioner end for periodesanktioner, og at en punktsanktion altid afsluttes uden en handling eller reaktion fra borgeren.
- Jobcentrene vurderer, at sanktioner har virkning i højere grad i forhold til mødedisciplin og intensivering af jobsøgningen end i forhold til afkortning af sagsvarighed, selvforsøgelse og beskæftigelse.

Ad præventiv virkning

- 66 procent af jobcentrene vurderer, at sanktioner har en præventiv virkning i forhold til at undgå negative hændelser, og der er en klar tendens til, at de kommuner, der i højere grad end andre vurderer, at brugen af sanktioner har en præventiv virkning for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, også er de kommuner, der sanktionerer mere end gennemsnittet.

Ad virkning for forskellige målgrupper

- Jobcentre vurderer, at sanktioner har størst virkning for de stærkeste grupper (de åbenlyst uddannelsesparate og de jobparate), mens sanktioner virker mindst for de aktivitetsparate og for borgere, der tidligere har fået sanktioner. Det gælder den præventive virkning og virkningen i forhold til arbejdsmarkedstilknytningen og opfyldelse af rådighedsforpligtelsen.
- Ti af de tolv interviewede jobcentre vurderer, at i forhold til de unge uddannelsesparate er en tidlig reaktion allerede første gang, en negativ hændelse indtræffer, afgørende for at opnå en adfærdsændrende virkning af sanktionen.
- I forhold til de aktivitetsparate fremhæver fem af de tolv jobcentre, at sanktioner kan have en virkning, i de tilfælde hvor det ellers ikke er muligt at opnå kontakt med borgeren. Virkningen indtræffer, fordi hjælpen stoppes. Derudover identificerer tre jobcentre blandt de aktivitetsparate en mindre gruppe borgere, der ikke ønsker at medvirke i beskæftigelsesfremmende indsatser, og hvor sanktioner har virkning i forhold til fremmøde.

Ad sammenhæng mellem virkning og organisering

- En opgørelse af de tolv deltagende kommuners besvarelser af sanktioners virkning opdelt efter deres organisering af opgavevaretagelsen viser, at kommuner med fuld decentralisering i mindre grad end de øvrige kommuner vurderer, at sanktioner har en virkning. Der er således en tendens til, at de kommuner, der har foretaget en centralisering af opgavevaretagelsen, også i højere grad vurderer, at sanktioner har en positiv virkning i forhold til arbejdsmarkedstilknytningen og rådighedsopfyldelsen.

Med baggrund i ovenstående analyse vurderer Deloitte følgende:

- Deloitte vurderer, at der på tværs af kommunerne er fælles opfattelse af, at sanktionssystemet har en positiv virkning i forhold til opfyldelse af rådighed og derigennem påvirker arbejdsmarkedstilknytningen for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.
- Analysen viser, at i forhold til de enkelte målgrupper vurderer kommunerne, at sanktioner har størst virkning i forhold til de uddannelsesparate og de jobparate, mens virkningen er mindre eller ikke til stede for de aktivitetsparate. På den baggrund vurderer Deloitte, at analysen understøtter, at sanktioner er mest effektive i forhold til at sikre rådighedsopfyldelse for de målgrupper, der har flest ressourcer, og at det i højere grad sikrer virkning, når brugen af sanktioner primært målrettes disse målgrupper.
- Analysen viser endvidere, at 66 procent af jobcentre vurderer, at sanktioner har en præventiv virkning. Samtidig er der en tendens til, at de kommuner, der i højere grad vurderer, at sanktioner virker præventivt for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, også er de kommuner, der sanktionerer mest. På den baggrund vurderer Deloitte, at den præventive virkning af sanktioner ikke alene kan måles på omfanget af sanktioner eller i forhold til de personer, der har fået en sanktion, men at virkningen af sanktioner også skal ses i sammenhæng med en opgørelse af andre resultater i beskæftigelsesindsatsen.
- Endelig vurderer Deloitte, at der er positiv sammenhæng mellem virkning og øget centralisering af opgavevaretagelsen, og at denne sammenhæng afspejler, at øget centralisering medfører en mere konsekvent og ensartet administrative praksis, hvilket resulterer i en opfattelse af øget virkning.

7. De to nye sanktioner

Som del af kontanthjælpsreformen blev der indført to nye sanktionsmuligheder. Dels en punktsanktion vedrørende manglende deltagelse i jobsøgning, dels skærpet sanktion, hvor en borger kan miste retten til hjælp i op til tre måneder, hvis borgeren gentagne gange har undladt at opfylde sin rådighedspligt.

Intentionen med punktsanktionen vedrørende jobsøgning er at sikre, at jobparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke lever op til kravene til deres jobsøgning, skal have en sanktion. Intentionen med den skærpede sanktion er at sikre, at job- og uddannelsesparate ikke skal kunne blive i ydelsessystemerne ved systematisk at omgå de krav, der stilles til dem i form af aktiv job- og uddannelsessøgning, deltagelse i aktive tilbud mv. De, der kan, men gentagne gange ikke står til rådighed for job eller uddannelse, skal derfor kunne blive underlagt en skærpet sanktion.

I dette kapitel belyses kommunernes erfaring med de to nye sanktionstyper. I afsnit 7.1 belyses punktsanktionen vedrørende joblog og jobsøgning, og i afsnit 7.2 belyses den skærpede sanktion.

7.1 Punktsanktion i forbindelse med manglende anvendelse af joblog og overholdelse af aftaler vedrørende jobsøgning

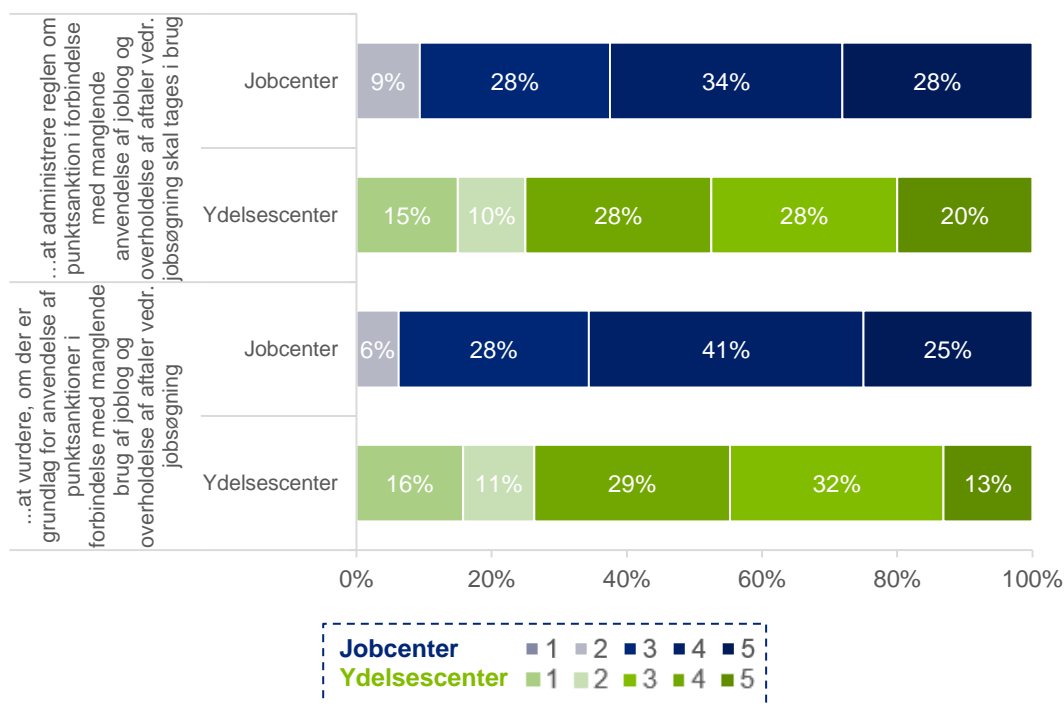
De nye punktsanktioner, der blev vedtaget med kontanthjælpsreformen og vedrører jobparate, fremgår af § 39, stk. 7-8 i loven om aktiv socialpolitik. Af stk. 7 fremgår det, at hjælpen nedsættes, hvis borgeren uden rimelig grund ikke har overholdt aftaler om jobsøgning. Af stk. 8 fremgår det, at borgeren skal sanktioneres, hvis vedkommende uden rimelig grund har undladt at registrere sine jobsøgningsaktiviteter i jobloggen på Jobnet indenfor den frist, der er aftalt med jobcentret.

Af kommunernes besvarelser i surveyen fremgår det, at cirka to tredjedele af kommunerne vurderer, at de har anvendt de nye punktsanktioner. De øvrige er i tvivl eller har ikke anvendt de nye sanktioner.

Blandt de tolv besøgte og interviewede kommuner kan fem oplyse, at de med sikkerhed har brugt de nye sanktioner. Otte peger på, at der har været barrierer for at bruge de nye sanktioner, og heraf nævner fem kommuner it-tekniske udfordringer som en barriere, for eksempel periodisk manglende adgang til Jobnet. Desuden fremhæver én kommune, at sagsbehandleres manglende vejledning om den præcise anvendelse af Jobnet har været årsag til manglende sanktionsgrundlag.

61 procent af de jobcentre, der oplyser at have anvendt de nye punktsanktioner, anser dem for lette at administrere og anser det for let at vurdere grundlaget for en sanktion (dvs. har angivet 4 eller 5). Det samme gør sig gældende for cirka 40 procent af ydelsescentrene, jf. figur 32. Forskellen på ydelsescentrenes og jobcentrenes besvarelser skal ses i lyset af, at det typisk er ydelsescentrets ansvar at administrere efter loven om aktiv socialpolitik.

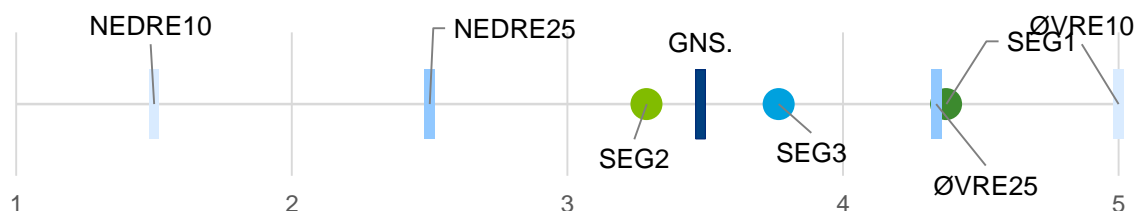
Figur 32. Nye punktsanktioner – andel af jobcentre/ydelsescentre, der vurderer, at det i høj grad er let ...



Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 33 jobcentre og 45 ydelsescentre.
Note: 1 = 1 lav grad; 5 = 1 høj grad.

Ses der på kommunernes besvarelser alt efter sanktionsrate, ses det, at de kommuner, der sanktionerer mest (segment 1), i højere grad end gennemsnittet anser de nye punktsanktioner for lette at anvende.

Figur 33. Nye punktsanktioner – indeks for de tre segmenter



Note: 1 = 1 lav grad; 5 = 1 høj grad.

7.2 Skærpet sanktion

Den nye skærpede sanktion, der blev vedtaget med kontanthjælpsreformen, fremgår af § 40a i loven om aktiv socialpolitik. Af § 40a fremgår det, at en job- eller uddannelsesparat borger mister retten til ydelse i op til tre måneder, hvis vedkommende gentagne gange uden rimelig grund har undladt at opfylde sin pligt til at stå til rådighed, og kommunen vurderer, at borgeren med sin adfærd udviser manglende vilje til at stå til rådighed. Kommunen skal samtidig med afgørelsen give borgeren et tilbud, en beskæftigelsesfremmende foranstaltning, daglige samtaler eller pligt til at møde dagligt i jobcentret. Borgeren vil så modtage hjælp for de dage, vedkommende er mødt op og har deltaget.

Af Jobindsats fremgår det, at i 2014 og 2015 blev der givet henholdsvis 71 og 113 skærpede sanktioner til kontanthjælpsmodtagere og henholdsvis 34 og 124 skærpede sanktioner til uddannelseshjælpsmodtagere. Der er således i 2014 givet i alt 105 skærpede sanktioner fordelt på ni kommuner, mens der er i 2015 er givet 237 skærpede sanktioner fordelt på fjorten kommuner.

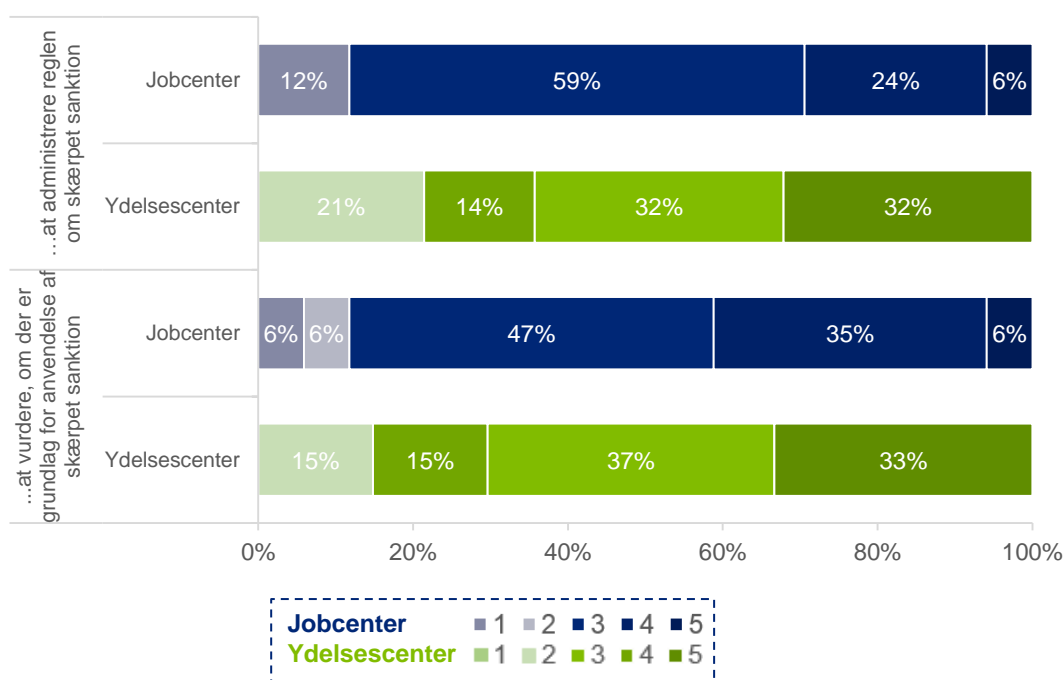
Af de tolv besøgte og interviewede kommuner siger seks, at de med sikkerhed ikke har anvendt den nye skærpede sanktion, og tre kommuner kan oplyse, at de har begrænset erfaring med den skærpede sanktion og muligvis har anvendt den i enkelte tilfælde. De øvrige tre kommuner er i tvivl, om de har anvendt sanktionen.

I forlængelse heraf er der givet følgende forklaringer:

- Tre kommuner oplever, at det rent praktisk er krævende at forberede en skærpet sanktion, fordi der skal være en plads til rådighed i et tilbud, som borgeren skal kunne benytte sig af, når der træffes afgørelse om en sanktion, og fordi pladsen i tilbuddet skal holdes åben for borgeren, så længe borgeren er under sanktionen. Dette kræver koordinering mellem jobcentret og ydelsescentret, da det er ydelsescentret, der træffer afgørelse.
- Én kommune påpeger, at det i praksis er svært for sagsbehandlerne at forstå forskellen mellem § 40a og § 36, hvoraf det fremgår, at en borger skal sanktioneres ved fradrag i ydelsen for de dage, personen uden rimelig grund udebliver fra et tilbud.
- En anden kommune fortæller, at det er svært for sagsbehandlerne konkret at vurdere, hvilket omfang sanktionen bør have. Det vil sige, om den skal vare en, to eller tre måneder.
- I bemærkningerne til surveyen peger tre kommuner på, at manglende fokus er årsagen til, at skærpet sanktion endnu ikke har fundet anvendelse i de tre kommuner. Yderligere to kommuner peger på manglende retningslinjer som årsag til manglende anvendelse.

Af kommunernes besvarelser i surveyen fremgår det, at 30 procent af jobcentre vurderer, at skærpet sanktion i høj grad er let at administrere (dvs. har angivet 4 eller 5). Til sammenligning mener 64 procent af ydelsescentre, der typisk har ansvar for administration af sanktioner efter loven om aktiv socialpolitik, at reglerne er lette at administrere. Endvidere vurderer 41 procent af jobcentre og 70 procent af ydelsescentre, at det er let at vurdere grundlaget for en skærpet sanktion.

Figur 34. Skærpet sanktion – andel af jobcentre/ydelsescentre, der vurderer, at det i høj grad er let ...



Kilder: Survey til jobcentre og survey til ydelsescentre. n = 18 jobcentre og 31 ydelsescentre.
Note: 1 = i lav grad; 5 = i høj grad.

7.3 Delkonklusion

Nedenfor er foretaget en opsamling på kapitlets konklusioner og resultater.

Med kontanthjælpsreformen blev der indført to nye sanktionstyper: 1) punktsanktion i forbindelse med manglende anvendelse af joblog og overholdelse af aftaler vedrørende jobsøgning og 2) skærpet sanktion, hvor hjælpen kan stoppes i op til tre måneder, når borgeren gentagne gange ikke opfylder rådighedsforpligtelsen. Erfaringsgrundlaget med de to typer sanktioner er væsentligt begrænset, hvilket medvirker til et begrænset datagrundlag.

Ad de nye punktsanktioner:

- To tredjedele af kommunerne vurderer i surveyen, at de har anvendt de nye punktsanktioner. Blandt de tolv besøgte og interviewede kommuner kan fem kommuner med sikkerhed oplyse, at har anvendt de nye punktsanktioner.
- Af de tolv deltagende kommuner peger otte på forskellige årsager til begrænset brug af de nye sanktioner. Heraf nævner fem kommuner it-tekniske udfordringer som en barriere, for eksempel periodevis manglende adgang til Jobnet. Desuden fremhæver én kommune, at sagsbehandleres manglende vejledning om den præcise anvendelse af Jobnet har været årsag til manglende sanktionsgrundlag.

Ad skærpet sanktion

- I 2014 er der givet i alt 105 skærpede sanktioner til kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, og i 2015 er der givet 237 skærpede sanktioner. I 2014 var der ni kommuner, der anvendte skærpet sanktion, mens fjorten kommuner anvendte skærpet sanktion i 2015. Der er således tale om et meget begrænset erfaringsgrundlag med den nye sanktion.
- I bemærkningerne til surveyen peger tre kommuner på, at manglende fokus er årsagen til, at skærpet sanktion endnu ikke har fundet anvendelse i de tre kommuner. Yderligere to kommuner peger på manglende retningslinjer som årsag til manglende anvendelse. Tre af de interviewede kommuner peger på, at det opleves som besværligt at forberede en skærpet sanktion, da der skal stilles et tilbud til rådighed for borgeren. Én kommune peger på, at det i praksis er svært at skelne mellem § 40a og § 36 – borgeren vil opleve samme sanktion. Der peges således på flere årsager til, at skærpet sanktion i meget begrænset omfang er taget i anvendelse i kommunerne.

Med baggrund i ovenstående analyser vurderer Deloitte følgende:

- De to nye sanktioner, der trådte i kraft i 2014, anvendes fortsat i meget begrænset omfang i kommunerne. Deloitte vurderer, at den begrænsede anvendelse skyldes, at der har været begrænset fokus på at implementere de nye sanktioner i kommunerne.
- I forhold til skærpet sanktion vurderer Deloitte derudover, at der i kommunerne er opbakning til intentionen omkring skærpet sanktion, men at forskellene på skærpet sanktion og sanktioner efter § 36 er for små, til at kommunerne i praksis får anvendt begge sanktioner. Om der anvendes skærpet sanktion eller sanktion efter § 36 har endvidere i praksis begrænset betydning for borgeren.

Bilag A

Segmentering

For at tage højde for, at sanktionsraten i sig selv ikke giver et retvisende billede, er der til brug for denne analyse foretaget en segmentering af kommunerne. Kommunerne er inddelt i tre segmenter:

- Segment 1 er de kommuner, der sanktionerer mere end gennemsnittet.
- Segment 2 er de kommuner, der sanktionerer på niveau med gennemsnittet.
- Segment 3 er de kommuner, der sanktionerer mindre end gennemsnittet.

Inddelingen i de tre segmenter er foretaget på baggrund af en række nøgletal på kontant- og uddannelseshjælpsområdet. Nøgletallene, der ligger til grund for segmenteringen, er sanktionsraten, aktiveringsgraden, antal samtaler og andelen af aktivitetsparate.

Segmenterne er dannet med afsæt i, om kommunerne signifikant afviger i forhold til det opgjorte gennemsnit for hvert nøgletal. Alle opgørelser er standardiserede, og signifikans er opgjort indenfor et 90 procent konfidensinterval.

Segmenteringen betyder således, at en kommune, der har en signifikant højere sanktionsrate, men ikke afviger fra gennemsnittet på de øvrige nøgletal, vil falde i segment 1. Afviger en kommune ikke signifikant fra gennemsnittet på nogen af nøgletallene, vil kommunen tilhøre segment 2. Har en kommune en gennemsnitlig sanktionsrate, men en signifikant lavere andel af aktivitetsparate eller aktiveringsgrad vil denne kommune tilhøre segment 3 sammen med de andre kommuner, der har en signifikant lavere sanktionsrate, men ellers har gennemsnitlige niveauer for de øvrige nøgletal.

De tre segmenter er kendetegnet ved følgende:

- **Segment 1** omfatter kommuner, der har en signifikant højere sanktionsrate eller sanktionerer mere på trods af begrænset sanktionsgrundlag. Der er tolv kommuner i segment 1, hvoraf otte har medvirket i denne analyse (som minimum besvaret surveyen). Kommunerne er gennemsnitlig større end de to øvrige segmenter (93.000 indbyggere i gennemsnit). Med de tolv kommuner dækker segmentet 20 procent af landet. Den gennemsnitlige sanktionsrate for segment 1 er 19,4 procent, og andelen af aktivitetsparate udgør 71 procent.
- **Segment 2** omfatter kommuner, der har en gennemsnitlig sanktionsrate eller sanktionerer gennemsnitlig på trods af et begrænset eller et udvidet sanktionsgrundlag. Der er 64 kommuner i segment 2, hvoraf 49 har medvirket i denne analyse (som minimum besvaret surveyen). Kommunerne er gennemsnitlig mindre end segment 1, men lidt større end segment 3 (54.000 indbyggere i gennemsnit). Med de 64 kommuner dækker segmentet 62 procent af landet. Den gennemsnitlige sanktionsrate for segment 2 er 14,2 procent, og andelen af aktivitetsparate udgør 69 procent.
- **Segment 3** omfatter kommuner, der har en signifikant lavere sanktionsrate eller sanktionerer mindre på trods af større sanktionsgrundlag. Der er 19 kommuner i segment 3, hvoraf 16 har medvirket i denne analyse (som minimum besvaret surveyen). Kommunerne er gennemsnitlig på niveau med segment 2 og væsentlig mindre end segment 1 (52.000 indbyggere i gennemsnit). Med de 19 kommuner dækker segmentet 18 procent

af landet. Den gennemsnitlige sanktionsrate for segment 3 er 14,7 procent, mens andelen af aktivitetsparate udgør 63 procent.

I oversigten nedenfor ses karakteristika for de tre segmenter.

	Segment 1	Segment 2	Segment 3
	Kommuner, der sanktionerer mere	Kommuner, der sanktionerer gennemsnitlig	Kommuner, der sanktionerer mindre
Beskrivelse af segmentet	Kommuner, der har en høj sanktionsrate eller sanktionerer mere på trods af begrænset sanktionsgrundlag	Kommuner, der har en gennemsnitlig sanktionsrate og et gennemsnitligt sanktionsgrundlag	Kommuner, der har en lav sanktionsrate eller sanktionerer mindre på trods af større sanktionsgrundlag
Antal kommuner i segmentet	12	64	19
Antal/andel af kommuner i segmentet, der har besvaret surveyen	8 (67 procent)	49 (77 procent)	16 (84 procent)
Gennemsnitlig kommune-størrelse (antal indbyggere)	93.300	53.700	51.700
Segmentets størrelse angivet i procent af det samlede indbyggertal og som det faktiske indbyggertal	20 procent (1,12 millioner)	62 procent (3,54 millioner)	18 procent (1,04 millioner)
Gennemsnitlig sanktionsrate (for både kontant- og uddannelseshjælp samlet set)	19,4 procent	14,2 procent	14,7 procent
Gennemsnitlig andel aktivitetsparate	71 procent	69 procent	63 procent

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser inden for Revision, Skat, Consulting og Financial Advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's ca. 200.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.

© 2016 Deloitte Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Medlem af Deloitte Touche Tohmatsu Limited.