

Dorte Caswell, Henrik Lindegaard Andersen, Matilde Høybye-Mortensen,  
Anna May Markussen & Sille Lundfos Thuesen

## Når kassen smækkes i

Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere



Publikationen *Når kassen smækkes i – Analyser af økonomiske sanktioner over for kon-  
tanthjælpsmodtagere* kan downloades fra hjemmesiden [www.akf.dk](http://www.akf.dk)

AKF, Anvendt KommunalForskning

Købmagergade 22

1150 København K

Telefon: 43 33 34 00

Fax: 43 33 34 01

E-mail: [akf@akf.dk](mailto:akf@akf.dk)

© 2011 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse.  
Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: COLOURBOX

Forlag: AKF

ISBN: 978-87-7509-178-2

I:\08 SEKRETARIAT\FORLAGET\DOC\5105\5105\_NÅR KASSEN SMÆKKES I.DOCX

November 2011

### **AKF, Anvendt KommunalForskning**

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Dorte Caswell, Henrik Lindegaard Andersen, Matilde Høybye-Mortensen,  
Anna May Markussen & Sille Lundfos Thuesen

## Når kassen smækkes i

Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere

## Forord

Der har i de seneste år været en markant vækst i antallet af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Det gælder også borgere, der er kategoriseret som havende problemer ud over ledighed. Lovgivningen omkring anvendelse af økonomiske sanktioner over for arbejdsløse er gradvist blevet ændret fra starten af 1990'erne og frem til i dag. Rådigheds- og sanktionsreglerne er blevet skærpet, og der er sket en udvidelse af målgruppen, som er omfattet af disse regler. Siden 2009 kan alle ledige, både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, sanktioneres, hvis de ikke lever op til deres rådighedspligt.

Herværende undersøgelse er gennemført af AKF og ser nærmere på brugen af økonomiske sanktioner på kontanthjælpsområdet. Undersøgelsen rummer dels kvantitative analyser, der bibringer viden om hele gruppen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere, dels kvalitative analyser, der fokuserer på to kommuner, som sanktionerer relativt meget. Desuden ses der på, hvordan kontanthjælpsmodtagere, som har konkrete erfaringer med de økonomiske sanktioner, oplever sanktionerne. Vi vil gerne rette en tak til de to kommuner, hvor travle medarbejdere var villige til at afse tid til interview, og til de borgere, der stillede sig til rådighed for undersøgelsen med deres personlige oplevelser af disse sanktioner.

Undersøgelsen er gennemført af en forskergruppe i AKF bestående af programleder ph.d. Dorte Caswell, forsker ph.d. Henrik Lindegaard Andersen, forsker ph.d. Matilde Høybye-Mortensen, cand.scient.soc. Anna May Markussen og stud.scient.soc. Sille Lundfos Thuesen. Derudover har stud.scient.soc. Stella Mia Sieling bidraget til undersøgelsens kvalitative del. Forud for publicering har rapporten gennemgået intern og ekstern kvalitetssikring. Forfatterne takker for de konstruktive kommentarer herfra. Undersøgelsen er finansieret af Rådet for Socialt Udsatte.

Dorte Caswell  
November 2011

# Indhold

<b>Sammenfatning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Indledning og problemstillinger</b> .....	<b>13</b>
<b>2 Tidligere undersøgelser om sanktion</b> .....	<b>16</b>
<b>3 Metoder og analyser</b> .....	<b>21</b>
3.1 Skriftligt materiale: lovgivning og vejledning over tid .....	21
3.2 Kvantitative data.....	22
3.3 Kvalitativt materiale .....	23
3.4 Sideløbende trianguleringsdesign .....	25
<b>4 Sanktion i et generelt perspektiv: lovgivning og centrale ideer</b> .....	<b>27</b>
4.1 Rådigheds- og sanktionsregler i lovgivningen .....	27
4.2 Centrale ideer bag anvendelsen af økonomiske sanktioner .....	35
<b>5 Sanktion i et generelt perspektiv: sanktionerede borgere</b> .....	<b>38</b>
5.1 Hvem sanktioneres? .....	38
5.2 Konsekvenser af sanktioner .....	48
<b>6 Sanktion i et specifikt perspektiv: kommuner, der sanktionerer meget</b> .....	<b>52</b>
6.1 Organisatoriske faktorer af betydning for sanktion .....	52
6.2 Retssikkerhed er ensartethed og orden i procedurerne .....	57
6.3 Kommunernes mulighed for skøn .....	60
<b>7 Sanktion i et specifikt perspektiv: borgere, der sanktioneres meget</b> .....	<b>64</b>
7.1 Borgernes forståelse af sanktioner .....	64
7.1.1 Sanktioner grundet manglende forståelse .....	65
7.1.2 Sanktioner grundet misforståelser.....	65
7.1.3 Uenighed om, hvad der er en legitim grund til fravær .....	66
7.1.4 Sanktioner grundet en aktiv beslutning.....	67
7.1.5 Materielle afsavn.....	69
7.1.6 Konsekvenser for børnene .....	71
7.1.7 Psykiske følger og sociale afsavn .....	71
7.2 En plads på arbejdsmarkedet?.....	72
<b>8 Konklusion</b> .....	<b>76</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>80</b>
<b>English Summary</b> .....	<b>85</b>
<b>Bilag 1: Historisk gennemgang af rådigheds- og sanktionsregler</b> .....	<b>86</b>
<b>Bilag 2: Punktsanktion</b> .....	<b>92</b>

<b>Bilag 3: Tilbagebetalingssanktion .....</b>	<b>93</b>
<b>Bilag 4: Bilagstabeller .....</b>	<b>94</b>

# Sammenfatning

I det følgende sammenfattes undersøgelsens kapitler i kortfattet form. Denne sammenfatning har til formål at give læseren et hurtigt overblik over rapportens indhold og giver adgang til såvel problemstillinger, metodisk tilgang og centrale resultater fra undersøgelsen. For en mere uddybende forklaring af de enkelte delelementer i undersøgelsen henvises til selve rapporten.

## **Kapitel 1: Indledning og problemstillinger**

Formålet med undersøgelsen er at kvalificere, underbygge og bibringe ny viden om økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagerne. En økonomisk sanktion er forskellige typer af fradrag i kontanthjælpen, som jobcentret kan anvende, hvis borgeren ikke lever op til sine forpligtelser fx ved uberettiget fravær til samtaler og aktivering. Tal i det centrale registreringssystem Jobindsats.dk peger i retning af, at der i de senere år er en markant vækst i antallet af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Det gælder også de borgere, der er matchet 2 og 3, hvilket betyder, at de ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparete. Der findes ikke særlig meget viden om hvorvidt og på hvilke måder de svageste kontanthjælpsmodtagere reagerer på anvendelsen af økonomiske sanktioner. I undersøgelsen sættes særligt fokus på de ikke-arbejdsmarkedsparete borgere (match 2 og 3). Dette gøres i form af statistiske analyser af registerdata og casestudier i to kommuner, der sanktionerer mere end flertallet af kommuner.

Følgende forskningsspørgsmål besvares gennem undersøgelsens analyser:

- Hvordan er de generelle lovgivningsmæssige rammer for brug af sanktioner – før og nu?
- Hvem er gruppen af borgere, der sanktioneres?
- Hvordan virker sanktionen på de sanktoneredes arbejdsmarkedstilknytning?
- Hvordan er kommunal praksis omkring anvendelse af sanktion i kommuner, der sanktionerer meget?
- Hvordan ser sanktioner ud på individniveau for borgere, der gentagne gange har oplevet sanktioner?

## **Kapitel 2: Tidligere undersøgelser om sanktion**

I kapitel 2 redegøres for tidligere undersøgelser af økonomiske sanktioner over for arbejdsløse. I dansk sammenhæng har tre økonomiske studier været toneangivende i forhold til at afgøre, hvorvidt sanktioner virker eller ej. De tre studier fokuserer på arbejdsløse, der ikke har problemer ud over ledighed, og konkluderer, at sanktioner i væsentlig grad bidrager til at få folk væk fra offentlig forsørgelse. Undersøgelserne giver samlet set et billede af, at sanktioner har en positiv effekt på overgangen fra arbejdsløshed til selvforsørgelse, hvilket ikke er ensbetydende med beskæftigelse. Ingen af undersøgelserne kan dog give svar på, om det også

gælder for personer med problemer ud over ledighed. Sociologisk forskning vedrørende økonomiske incitamentter over for start- og kontanthjælpsmodtagere giver grund til at antage, at en reduktion eller fratagelse af forsørgelsesgrundlaget, har mindre positiv beskæftigelsesefekt, når personerne er sårbare og/eller har problemer ud over arbejdsløshed. Der er endvidere grund til at se nærmere på kommunernes praksis på sanktionsområdet, da to forskellige evalueringer gennemført for Arbejdsmarkedsstyrelsen konkluderer: a) at der blandt kommunerne var ”delte opfattelser omkring brugen af kontrol og sanktionering, mens de statistiske analyser peger på, at de kommuner, der har sat fokus på øget kontrol og sanktionering over for målgruppen, opnår dårligere resultater i forhold til målgruppens selvforsørgelse end de øvrige kommuner” (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008: 24), og b) at intentionen med sanktionsreglerne generelt set ikke blev opfyldt, og at der var et betydeligt gab mellem formålet og den faktiske opgaveløsning blandt andet som følge af det meget komplicerede og sammensatte regelsæt omkring sanktioner (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2007).

### **Kapitel 3: Metoder og analyser**

I kapitel 3 redegøres for undersøgelsens metoder. Der er a) gennemført analyser på individniveau i form af kvantitative og kvalitative beskrivende analyser af de sanktionerede borgere, b) gennemført analyser i to kommuner af den konkrete anvendelse af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere, og c) gennemført analyser på et bredere samfundsmæssigt niveau, der sætter fokus på, hvordan sanktionslogikken er blevet gradvist udbredt både i konkret lovgivning og en bredere samfundsmæssig diskurs. Det empiriske grundlag for undersøgelsen er: lovgivningen fra starten af 1990'erne og frem til den seneste lovændring i 2009; registerbaserede oplysninger på individniveau for alle kontanthjælpsmodtagere fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase (DREAM), det kommunale sagsstyringssystem (KMD Aktiv) og månedlige indberetninger om A-indkomst (MIA); kvalitative interview med medarbejdere og borgere i to strategisk udvalgte kommuner, der sanktionerer meget set i forhold til andre jobcentre med sammenlignelige rammevilkår. I alt er der foretaget 18 interview, heraf er de otte med kontanthjælpsmodtagere. Der er foretaget fem semistrukturerede interview med ledelse og frontlinjemedarbejdere i jobcentret og på ydelseskantoret i hver af de to kommuner.

### **Kapitel 4: Sanktion i et generelt perspektiv : lovgivning og centrale ideer**

Kapitel 4 beskriver de sidste to årtiers udvikling i lovgivning om sanktioner ved at slå ned på nogle centrale reformer. Vægten i analysen er lagt på at give et overordnet billede af, hvordan både rådigheds- og sanktionsreglerne har ændret sig som følge af de politiske beslutninger de sidste årtier. Analysen viser bl.a.:

- at der er sket en gradvis skærpelse af rådigheds- og sanktionsreglerne,
- at gradvist flere målgrupper er blevet omfattet af reglerne,
- at de mange justeringer og ændringer af sanktionslovgivningen gennem årene har skabt et komplekst og svært forståeligt regelsæt for både sagsbehandler og borger,



- at lovgivningen om sanktioner over for gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed (match 2 og 3) gennem hele perioden har været forbundet med skøn.

De sanktioner som kontanthjælpsmodtagere i dag kan få, hvis de ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, fremgår af Lov om Aktiv Socialpolitik fra 2009. I dag skal alle arbejdsløse således udnytte deres arbejdsmuligheder, og det indebærer ikke kun at deltage i aktiverings- og beskæftigelsesfremmende behandlingstilbud afholdt af det offentlige eller "anden aktør", men også at deltage i samtaler med kommunen og/eller anden aktør og efterleve et sæt af regler i forhold til jobsøgning, jobmobilitet m.m. Alle typer af ledige kan sanktioneres, hvis de ikke lever op til deres rådighedspligt (LAS 2009).

Analysen viser endvidere, at tre centrale ideer ligger til grund for brug af økonomiske sanktioner i beskæftigelsesindsatsen.

- Idé 1: Borgeren har forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og det er kommunens opgave at føre kontrol med dette gennem vurdering i det enkelte tilfælde.
- Idé 2: Retssikkerhedsaspektet er vigtigt, fordi sanktioner kan føre til, at borgeren mister sin forsørgelse, derfor skal borgeren have kendskab til, hvilke handlinger der fører til sanktion.
- Idé 3: Sanktion antages at virke beskæftigelsesfremmende, fordi (trussel om) sanktion fører til, at borgeren handler (fx intensiverer sin jobsøgning, møder op til aktivering eller bliver selvforsørgende).

Disse ideer kan findes formuleret i såvel lovgivningen som den politiske diskurs, og de udgør centrale elementer i begrundelsen for at anvende økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Disse tre ideer udtrykker bestemte ønsker og normer i forhold til såvel kontanthjælpsmodtagerens som kommunens adfærd.

## **Kapitel 5: Sanktion i et generelt perspektiv: sanktionerede borgere**

I dette kapitel beskrives gruppen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere, og hvordan de adskiller sig fra de øvrige kontanthjælpsmodtagere. Specifikt er der tale om en beskrivelse af deres demografiske, socioøkonomiske og helbredsmæssige karakteristika. Beskrivelsen bygger på en analyse af, hvordan en gennemsnitlig sanktioneret kontanthjælpsmodtager adskiller sig fra en gennemsnitlig kontanthjælpsmodtager, der ikke blev sanktioneret i 1. kvartal 2010.

De unge under 25 år udgør 42% af alle sanktionsramte, og disse er langt overvejende mænd, hvilket understøtter hypotesen om, at sanktioner bruges med et "opdragende" sigte fra sanktionsgivers side. Godt 18% af sanktionerne gives til indvandrere eller deres efterkommere. Kvindernes andel af alle sanktioner er knap 32%, så de sanktioneres relativt mindre end mændene, men de sanktionerede kvinder er i højere grad forsørgere. Når vi sammenligner de sanktionerede med de ikke-sanktionerede, ser vi, at de sanktionerede kontant-

hjelpsmodtagere har et lavere forbrug af medicin og generelt har været på kontanthjælp i kortere tid end de ikke-sanktionerede. Billedet i dag er, at det i højere grad er unge mænd med relativt kortvarige kontanthjælpsforløb, der sanktioneres, og selvom antallet af sanktioner er højere, end det var i 2007, så ser de ikke ud til at ramme bredere (undtagen for helt unge). Selv når vi betinger på alder, så viser tallene, at de sanktionerede har et meget bedre mentalt helbred end de ikke-sanktionerede. En god forklaring på det kan være, at sagsbehandlerne vælger ikke at sanktionere de svageste i matchgruppe 3. Men hvis vi ser på de kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp i længere tid (hvor kontanthjælpsforløbet startede i 2008 eller tidligere), så har 15% af de sanktionerede under 25 år en psykiatrisk diagnose, og 38% af denne gruppe bruger psykofarmaka. For de lidt ældre modtagere af langvarig kontanthjælp (25-64 år) er de tilsvarende tal 13% med diagnose, og 39% bruger psykofarmaka. Så selvom det generelle billede er, at de sanktionerede helbredsmæssigt ser ud til at have det bedre end de ikke-sanktionerede, så bruges økonomiske sanktioner også som virkemiddel til at fremme rådigheden hos en gruppe af borgere med psykiske problemer af forskellig art.

Kapitlet indeholder også en analyse af, hvad der sker med personer, efter de bliver sanktioneret. Frem for alene at se på, om de sanktionerede overgår til selvforsørgelse, så inddrager rapporten også oplysninger om, hvorvidt en person har eller ikke har en lønindkomst i en given måned (A-indkomst). Selvom oplysningerne ikke er særligt detaljerede – vi kan ikke se størrelsen af indkomsten – så er det alligevel en vigtig information for en gruppe af borgere, hvor interview netop afslører en tendens til at overgå til ulønnet selvforsørgelse, hvor man låner af familie og venner eller forsørger sig på anden lovlig eller ulovlig vis. Analysen peger i retning af, at der kan være tale om, at de økonomiske sanktioner fungerer som en dobbelt straf: Først en økonomisk rådighedssanktion og sidenhen en lavere selvforsørgelsesgrad. På trods af, at vi sandsynligvis ikke observerer alle de forhold, der styrer sanktionsselektionen, så er resultaterne som minimum en indikator for, at det ikke er tilstrækkeligt blot at se på overgangen til selvforsørgelse, når man skal evaluere effekten af rådighedssanktioner, men at man også er nødt til at inddrage, om af selvforsørgelsen er permanent eller blot kortvarig, og om den er med eller uden arbejdsindkomst. Denne analyse bestyrker en kritisk pointe om, at sanktioner måske nok medvirker til, at kontanthjælpsmodtageren overgår til selvforsørgelse, men at "succesen" dækker over en selvforsørgelse, der kan være midlertidig og uden lønindkomst.

## **Kapitel 6: Sanktion i et specifikt perspektiv: kommuner, der sanktionerer meget**

Med udgangspunkt i to kommuner, der anvender økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere mere end gennemsnittet analyseres a) forskellige organisatoriske faktoreres betydning for anvendelsen af sanktioner, b) fortolkningen af retssikkerhed samt c) forståelsen og anvendelsen af skøn.

Vejen til en sanktion for en ledig kan formelt set enten ske som følge af en direkte afvisning af jobcentrets tilbud fra den lediges side, hvorefter kommunen har mulighed for at sanktionere efter § 41. Derudover kan vejen til sanktion gå via jobcentret, hvor den ledige kan udeblive fra en samtale uden at give besked (gælder særligt match 3) og få en sanktion efter §

36 eller via udeblivelse fra et tilbud uden at give besked, hvorefter der ligeledes kan sanktioneres efter § 36. Hver gang kommunen vil iværksætte en sanktion, skal den ledige partshøres. Dette foregår via udsending af brev til den ledige. Reagerer den ledige ikke på partshøringen, iværksettes sanktionen. Reagerer den ledige på partshøringen med en forklaring på udeblivelse, skal kommunen vurdere, hvorvidt den ledige udeblev med rimelig grund.

Tre organisatoriske enheder står centralt i forhold til udstedelse af sanktioner. Det er jobcentret, ydelseskantoret og tilbuddene (fx aktivering eller behandling). Det blev fastsat som central regel i forbindelse med kommunalreformen i 2007, at jobcenter og ydelseskantor skal være fysisk adskilt i kommunerne. Der er dog et kommunalt råderum i forhold til den specifikke fordeling af kompetencerne imellem disse to afdelinger (fx omkring udsending af partshøringsbreve). Analysen af de to casekommuner viser, at de har en ret høj grad af specialisering og kompetencedeling mellem jobcenter, ydelseskantor og tilbud. Dette ses som medvirkende årsag til den høje sanktionsrate. Sanktion er i begge casekommuner gjort til en administrativ praksis i den forstand, at der er en opsplitning i vurdering af, om kontanthjælpsmodtageren kan deltage i en aktivitet, hvilket sagsbehandleren i jobcentret foretager, og vurderingen af, om kontanthjælpsmodtageren kan sanktioneres, hvilket sagsbehandleren i ydelseskantoret foretager. Det betyder, at den sagsbehandler, der kender borgeren, er ude af sanktionsdelen, når det gælder tilbud og foranstaltninger, idet aktiveringsstedet indberetter direkte til ydelseskantoret, der så efterfølgende sanktionerer.

Kommunens type af aktiveringstilbud synes også at have betydning for, hvor hyppigt der sanktioneres. Loven foreskriver, at § 41, der betyder, at kontanthjælpen ophører for såvel borger som ægtefælle, kun kan anvendes, hvis kommunen har et såkaldt "åbent tilbud". Et åbent tilbud er et tilbud, hvor der altid er plads til kontanthjælpsmodtageren, og hvor fremmødet bliver registreret. Ledelsen i en af casekommunerne peger på, at netop tilstedeværelsen af et åbent tilbud samt den konsekvente anvendelse heraf kan forklare, hvorfor kommunen ligger så højt i sanktionsstatistikken.

Retssikkerhed, herunder borgerens forståelse af omkring hvad der udløser sanktion, og hvad de skal gøre for at undgå det, er en afgørende idé i sanktionslogikken. Denne idé søges ligeledes varetaget i form af en bestemt organisering, der betyder, at ydelseskantoret automatisk udsender partshøringsbreve, når borgeren er udeblevet fra et tilbud. Når processerne omkring sanktionering er automatiseret, kan sanktionering ske rent administrativt.

I lovgivningen er det fastslået, at der især med hensyn til matchgruppe 2 og 3 skal skønnes i sager om sanktion, og traditionelt har skøn været noget, der skete på sagsbehandlerniveau og i individuelle sager. I én af casekommunerne er skønnet foretaget på ledelsesniveau, hvor det er afgjort og udmeldt til medarbejdere, at sanktionsmulighederne skal bruges. Dette begrundes med, at det øger retssikkerheden for borgeren. Den kommunale fortolkning af loven, som den kommer til udtryk i interviewmaterialet, giver indtryk af, at lovgivningen er entydig og mere snæver, end hvad vejledningen lægger op til. I den anden casekommune har ledelsen den opfattelse, at der slet ikke er mulighed for at skønne i forhold til sanktioner.

## **Kapitel 7: Sanktion i et specifikt perspektiv: borgere, der sanktioneres meget**

De interviewede borgeres forståelse for, hvorfor de sanktioneres, divergerer både fra person til person, men også fra sanktion til sanktion. Sanktionssystemet er for nogle borgere relativt let forståeligt: møder man ikke op i aktivering eller til en samtale på kommunen, bliver man sanktioneret. Andre borgere peger på, at de ikke forstår, hvorfor hun/han netop blev sanktioneret i den pågældende situation.

På baggrund af analyse af borgernes mange beretninger om sanktioner er der udledt fire overordnede sanktionssituationer. Sanktioner kan skyldes:

- "Manglende forståelse": Borgeren føler, at vedkommende lever op til de krav, der stilles, men bliver alligevel sanktioneret og kan ikke finde ud af hvorfor.
- "Misforståelser": Borgeren oplever, at sanktionerne skyldes misforståelser og oplever ikke sanktionen som retfærdig.
- "Uenighed": Borgeren og sagsbehandlerne er uenige om, hvad der er en legitim grund til fravær.
- "En aktiv beslutning": Borgeren vælger, enten af frivillige eller ufrivillige årsager, at sætte sig i en situation, hvor han/hun bliver sanktioneret.

De interviewede borgere beretter ligeledes, at sanktioner fører til, at de i perioder ikke har råd til at købe ordentlig mad, medicin eller at betale regninger. En interviewet fortæller ligeledes, at han til tider har haft svært ved at finansiere sønnens erhvervsskoleforløb i form af arbejdstøj, busbilletter og lignende, mens en anden fortæller, at han flere gange har set sig nødsaget til at aflyse at have sin søn i weekenderne. Borgere fortæller endvidere om stress og vægttab som følgevirkninger af sanktioner.

# 1 Indledning og problemstillinger

Formålet med undersøgelsen er at kvalificere, underbygge og bibringe ny viden om sanktioner over for kontanthjælpsmodtagerne med særligt fokus på dem, der ikke alene har ledighed som problem. Der er p.t. meget lidt forskning på området, og undersøgelsen vil derfor være med til at udfylde det hul, der er i vores viden om brugen af sanktioner i kontanthjælpssystemet.

I Danmark er det en grundlovssikret ret, at velfærdsstaten yder økonomisk understøttelse til borgere, der ikke kan forsørge sig selv og sine (jf. Grundlovens § 75, stk. 2). Modtageren af offentlig understøttelse har samtidig pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. For personer, der modtager hjælp på grund af andre problemer end ledighed (dvs. personer, der i jobcentret er kategoriseret i matchgruppe 2 eller 3)<sup>1</sup>, gælder, at de skal udnytte deres arbejdsmuligheder aktivt og tage imod rimelige tilbud om arbejde. De har desuden pligt til at møde op til samtaler på jobcentret og deltage i tilbud om aktivering. Overholdes disse krav ikke, kan det udløse en økonomisk sanktion. Lov om aktiv socialpolitik (LAS 2009) fastslår dog, at der er forskelle i rådighedsforpligtelsen for borgere, der er arbejdsmarkedsparete, og dem, der ikke er det. I vejledningen til loven indskræpes, at rådighedsforpligtelsen må fortolkes anderledes, når det gælder kontant- og starthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Her er det kommunens konkrete vurdering, hvorvidt den enkelte udnytter sine arbejdsmuligheder, ligesom det indskræpes, at der ikke skal gives en sanktion, hvis det ikke fremmer rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren (VEJ 2010). Kommunen har altså et skønmæssigt råderum i deres anvendelse af sanktionsreglerne, hvilket også den store variation i antallet af sanktioner kommunerne imellem indikerer.

Reglerne om, at arbejdsløse skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, er en del af den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blev indført i 1990'erne, hvor man foretog et sporskifte fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik, der ofte beskrives som et skift "fra welfare til workfare". Fra at have været en betingelsesløs ret blev arbejdsløshedsunderstøttelsen forbundet med en række krav til de arbejdsløse. Der indføres ret og pligt til uddannelse og jobtilbud, hvorfor man taler om, at der sker et skift fra et "forsørgelseskoncept" til et "aktiveringskoncept". Den ny form for workfare er i flere vestlige lande blevet omsat i to strategier: "human capital-tilgangen", som fokuserer på at træne, uddanne og kvalificere de ledige, og "work first-tilgangen", som fokuserer på lavere sociale ydelser og strammere kontrol med arbejdsløses rådighedsforpligtelse (Torfing 2004). Blandt beskæftigelsesforskere er der enighed om, at dansk beskæftigelsespolitik op gennem 1990'erne været præget af elementer fra begge strategier, men at vægtningen klart har været på den første (Torfing 2004; Andersen, Larsen & Jensen 2003).

I det seneste årti synes vægtningen i dansk beskæftigelsespolitik mellem de to strategier dog at have ændret sig, hvilket ikke mindst har afspejlet sig på kontanthjælpsområdet (Cas-

---

<sup>1</sup> Kontanthjælpsmodtagere kategoriseres i tre kategorier (1 jobklar, 2 indsatsklar og 3 midlertidig passiv). Hvor de borgere, som er kategoriseret som 1'ere, forventes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, så er det ikke tilfældet for 2'erne og 3'erne.

well, Larsen & Marston 2010). Der er sket en gradvis bevægelse fra en problemforståelse, der handlede om manglende indkomst, over en, der fokuserede på manglende kvalifikationer til et fokus på manglende motivation hos den enkelte ledige. Her har lovændringerne indbefattet, at forskellige kontanthjælpsgrupper har fået deres forsørgelsesgrundlag reduceret (via starthjælpen, kontanthjælpsloftet, 500-kroners-nedsættelsen, 300-timers-reglen<sup>2</sup> og ungesatsen) og deres rådighedsforpligtelse skærpet. Eksempelvis får alle kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed ret og pligt til aktivering én gang om året, som følge af "Ny chance til alle" fra 2005<sup>3</sup>. Parallelt med dette er der kommet et øget fokus på økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere.

Tal i det centrale registreringssystem Jobindsats.dk peger i retning af, at der i de senere år er en markant vækst i antallet af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Det gælder også de borgere, der er matchet 2 og 3. Allerede forud for kommunalreformen i 2007 blev det fremført, at der var en risiko for, at de svageste ledige kunne blive klemt, når fokus i højere grad blev rettet mod sanktioner og disciplinering (Caswell & Damgaard 2006). Samtidig blev der peget på, at netop introduktionen af "én indgang" på beskæftigelsesområdet, på trods af intentionerne om at gøre adgangen enklere for borgeren, indebar en risiko for, at de svageste ledige fik øget risiko for at fare vild i et system, hvor de både skulle finde døren til jobcentret, ydelseskontoret, de sociale tilbud osv. Der findes ikke særlig meget viden om, hvorvidt og på hvilke måder de svageste kontanthjælpsmodtagere påvirkes af anvendelsen af økonomiske sanktioner.

Herværende undersøgelse ser på anvendelsen af økonomiske sanktioner i et kritisk perspektiv. Udgangspunktet er en vurdering af, at der er vækst i antallet af sanktioner, at sanktioner i stigende grad kan anvendes over for borgere, som ikke er arbejdsmarkedsparate, og at anvendelsen af sanktioner i stigende grad opleves som legitimt af kommunale aktører på såvel ledelsesniveau som frontlinjeniveau. Det overordnede politiske argument er, at sanktionerne overordnet set virker beskæftigelsesfremmende, hvilket forskningen nationalt såvel som internationalt bekræfter. Men er der grænser for succesen? Er der omkostninger forbundet med anvendelsen af sanktioner? Anvendes en sanktionerende og disciplinerende tilgang til borgerne i jobcentrene ukritisk? Denne undersøgelse bidrager med at kaste lys på nogle af disse spørgsmål. I undersøgelsen sættes særligt fokus på de ikke arbejdsmarkedsparate borgere, på kommuner, der anvender økonomiske sanktioner mere end flertallet af kommuner, og på borgere, der har omfattende erfaringer med at blive sanktioneret.

Følgende forskningsspørgsmål besvares gennem undersøgelsens analyser:

---

<sup>2</sup> Der senere er blevet ændret til en 450-timers-regel og pr. 1. juli 2011 gennemgår en yderligere stramning.

<sup>3</sup> Med 'Flere i arbejde' fra 2002 blev ledige forpligtet til at tage imod 'rimeligt arbejde' fra første ledighedsdag og udvise større geografisk mobilitet. Med 'Ny chance til alle' fra 2005 blev det muligt at trække kontanthjælpsmodtagere 1/3 i deres ydelse, hvis de melder sig syge og ikke aktivt deltager i at komme tilbage til arbejdsmarkedet. Unge mellem 18-25 år med ledighed som eneste problem fik endvidere pligt til at begynde en kompetencegivende uddannelse og alle ledige med problemer ud over ledighed får ret og pligt til aktivering én gang om året.

- Hvordan er de generelle lovgivningsmæssige rammer for brug af sanktioner – før og nu?
- Hvem er gruppen af borgere, der sanktioneres?
- Hvordan virker sanktionen på de sanktoneredes arbejdsmarkedstilknytning?
- Hvordan er kommunal praksis omkring anvendelse af sanktion i kommuner, der sanktonerer meget?
- Hvordan ser sanktioner ud på individniveau for borgere, der gentagne gange har oplevet sanktioner?

Disse spørgsmål vil blive besvaret gennem såvel kvalitative som kvantitative analyser på baggrund af en bred vifte af empiriske kilder (registre, skriftligt materiale, interview) samt på baggrund af studier af eksisterende forskning og undersøgelser. Inden vi beskriver undersøgelsens metodiske grundlag, skal vi først se lidt nærmere på den eksisterende forskning omkring sanktioner over for arbejdsløse.

## 2 Tidligere undersøgelser om sanktion

Forskningen om økonomiske sanktioner over for arbejdsløse er i Danmark ganske begrænset til trods for, at der i de senere år er gennemført flere stramninger på området. I dette afsnit præsenteres en række undersøgelser, som vi har fundet centrale i forhold til den eksisterende viden om økonomiske sanktioner, deres effekt og deres konsekvenser.

Et vigtigt bidrag til den eksisterende viden om økonomiske sanktioner stammer fra økonom Michael Svarer, Aarhus Universitet, der har sat fokus på den beskæftigelsesmæssige effekt af sanktionerne. Det er ofte ham, der henvises til, når spørgsmålet falder på, hvorvidt og hvordan sanktioner virker (Rosholm & Jensen 2011). Forskningen om brugen af økonomiske sanktioner over for arbejdsløse har især lagt vægt på at analysere effekten af sanktionerne og har koncentreret sig om den beskæftigelsesmæssige effekt<sup>4</sup> (Svarer 2007; Svarer 2010; Arbejdsdirektoratet 2010<sup>5</sup>). Disse undersøgelser konkluderer, at sanktioner i væsentlig grad bidrager til at få folk væk fra offentlig forsørgelse. Det er dog værd at bemærke, at undersøgelserne udelukkende fokuserer på arbejdsløse, der ikke har problemer ud over ledighed. Svarers publikationer fokuserer specifikt på dagpengemodtagere og Arbejdsdirektoratet på arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Konklusionerne peger på, at sanktioner synes at have størst effekt på mænd og de mest arbejdsmarkedssparate.

Svarers to publikationer er baseret på data fra januar 2003 til november 2005. I den periode følges personer, som bliver dagpengemodtagere, frem til de igen forlader denne situation. Hvis de i fire på hinanden følgende uger ikke modtager offentlig understøttelse, vurderes de at have forladt gruppen af arbejdsløse. Der gøres opmærksom på, at man på baggrund af data ikke er i stand til at vurdere, om de, der ikke længere modtager offentlig understøttelse, er i beskæftigelse eller ej. Men det antages, at hvis personer i en given uge ikke modtager understøttelse, så er de i beskæftigelse. Den antagelse begrundes med, at det i det danske velfærdssamfund er usandsynligt, at man hverken er i beskæftigelse eller modtager offentlig understøttelse, og at en dagpengemodtager er tæt på arbejdsmarkedet. I og med at der er tale om en antagelse, som ikke er empirisk dokumenteret, bør man holde sig for øje, at det som undersøgerne reelt måler på, er dagpengemodtageres bevægelse fra sanktion til selvforsørgelse – ikke fra sanktion til beskæftigelse. Publikationerne fokuserer på personer over 25 år (da de yngre er udsat for særligt skrappe sanktionsregler), og det er kun effekten af den første sanktion, der analyseres.

---

<sup>4</sup> Beskæftigelseseffekten måles ofte på 'afgang fra arbejdsløshed', hvilket for en stor dels vedkommende vil være til en status som lønmodtager. Gruppen må dog antages også at rumme borgere, som står uden forsørgelse. Mål på beskæftigelseseffekt siger heller ikke noget om, hvilken type beskæftigelse der er tale om, hvor længe borgeren forbliver i beskæftigelse, eller hvilken sammenhæng der er mellem borgerens kvalifikationer og den opnåede position på arbejdsmarkedet.

<sup>5</sup> A. Qureshi har udarbejdet et speciale på Københavns Universitet inspireret af Michael Svarers metode. Specialet blev efterfølgende udgivet af Arbejdsdirektoratet, hvor Qureshi har været ansat. Vi referer her til Arbejdsdirektoratet 2010.



Begge publikationer konkluderer, at selv moderate sanktioner (træk i ydelsen i 2-3 dage) har en ganske stor effekt på, hvorvidt de berørte forlader offentlig forsørgelse. Effekten gælder både for mænd og for kvinder, men der ses visse kønsforskelle i den adfærd, som forårsager sanktionerne. Mens kvinder har tendens til ikke at tage imod jobtilbud, tenderer mænd til ikke at acceptere jobplaner og udeblive fra møder med Jobcentret. Svarers publikation fra 2007 viser, at effekten af sanktioner er 50%, mens effekten af sanktionerne i publikationen fra 2010 er 100%. Det vil sige, at der, ifølge Svarers undersøgelser, er henholdsvis 50 og 100% større sandsynlighed for, at dem, der får en sanktion, overgår fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse i en given måned set i forhold til dem, der ikke sanktioneres. Effekten er særlig stor inden for den første måned og mindskes så for helt at aftage efter tre måneder. I publikationen fra 2007 konkluderes det, at jo hårdere sanktioner des større effekt, og ifølge Svarer indikerer dette, at den mest omkostningseffektive måde at få arbejdsløse tilbage i beskæftigelse på er at stramme sanktionerne yderligere.

De danske effektstudier trækker i væsentlig grad på et hollandsk studie af Van den Berg, m.fl. (2004), der tager empirisk udgangspunkt i kontanthjælpsmodtagere. Ligesom tilfældet er for de danske undersøgelser, er fokus her på de borgere, der er kategoriseret som arbejdsmarkedssparate, og som har arbejdsmarkedserfaring. Svarers analyser tager udgangspunkt i de arbejdsmarkedssparate dagpengemodtagere. Svarer peger på, at resultaterne fra hans studie indikerer, at:

*...svagere arbejdsløse også påvirkes af sanktioner, og i forhold til nogle karakteristika reagerer de faktisk stærkere end mere arbejdsdygtige grupper (Svarer 2007: 21, egen oversættelse).*

Når Svarer argumenterer for, at "svagere ledige" også vil reagere på sanktioner ved at forlade offentlig forsørgelse, er det altså stadig kun inden for de arbejdsmarkedssparates rækker, dvs. blandt de borgere som er kategoriseret som match 1, der er videnskabeligt belæg for dette argument.

På spørgsmålet om, hvorvidt stærkere ledige reagerer mere på sanktionerne end svagere ledige, konkluderer Svarer lidt forskelligt i 2007 og 2010. I den første publikation finder Svarer, at resultaterne viser, at sanktioner også virker over for svagere grupper af ledige – måske endda særlig godt over for dem. I den seneste publikation vurderes det til gengæld, at resultaterne ikke efterlader noget klart billede af, hvorvidt de svagere ledige reagerer mindre/mere på sanktioner, og det understreges, at resultaterne kun vedrører dagpengemodtagere, der vurderes at være tættere på arbejdsmarkedet end kontanthjælpsmodtagere. Der kan alene konstateres to signifikante forskelle: For det første reagerer immigranter og deres efterkommere stærkere på sanktioner end etniske danskere. Det nævnes, at det både kan ses som udtryk for, at ledige, der traditionelt har lang ledighed bag sig (og heraf er svagere), reagerer stærkt på sanktioner, men også at ikke-etniske danskere, der befinder sig i dagpengesystemet, muligvis tilhører gruppen af stærkere ledige. Det kan dog også fortolkes i retning af, at sanktionerne fører til, at disse borgere forsvinder ud af offentlig forsørgelse, uden at det betyder, at de overgår til lønnet arbejde. For det andet reagerer enlige kvinder og især enlige

mænd mindre på sanktioner end gifte personer. Da enlige mænd traditionelt er svagere stillet på arbejdsmarkedet end gifte mænd, kan det ses som udtryk for, at det er de stærkeste ledige, der reagerer på sanktionerne, men det kan også være udtryk for, at dem, der er gift og har forsørgerpligt, er mere modtagelige over for sanktioner end andre.

Arbejdsmarkedsdirektoratet (2010) har publiceret en undersøgelse, der er baseret på data fra januar 2007 til september 2008. I den periode følges personer, der er nyindtrådte i kontanthjælpssystemet og er kategoriseret arbejdsmarkedsparate (nuværende matchgruppe 1). De ikke-arbejdsmarkedsparate (matchgruppe 2 og 3) er således ikke medtaget, ligesom unge under 25 samt enlige mellem 25 og 30 år ikke er med i dette datasæt. Det skyldes, at de unge er underlagt særlige ungdomsregler, som er mere restriktive. Som i Svarers undersøgelse vurderes den enkelte person som værende ude af arbejdsløshedsgruppen, hvis denne i fire sammenhængende uger ikke har modtaget offentlig understøttelse. Konklusionen er her – ligesom hos Svarer – at selv moderate sanktioner har en effekt, og at der ikke er en entydig sammenhæng mellem, hvor hård sanktionen er og effektens størrelse. Effekten af sanktionen er størst lige efter, at sanktionen er givet, og aftager så med tiden, ligesom Svares undersøgelse viste. Effekten er større end 50%, og det vurderes, at afgang til selvforsørgelse ikke underminerer de positive beskæftigelseseffekter.

Undersøgelserne giver samlet set et billede af, at sanktioner har en positiv effekt på overgangen fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Ingen af undersøgelserne kan dog give svar på, om det også gælder for personer med problemer ud over ledighed. De kan heller ikke svare på, hvilke øvrige effekter sanktioner har for dem, som berøres, fx økonomiske, sociale og helbredsmæssige konsekvenser. Disse spørgsmål har relevans i forhold til at vurdere sanktioners konsekvenser bredere set. Ikke mindst i forhold til de personer, som har problemer ud over ledighed, fx misbrugsproblemer og psykiske lidelser, da man kan formode, at de – qua disse problemer – i mindre omfang ændrer adfærd, når de udsættes for økonomiske sanktioner.

I deres oversigt over den økonomiske litteratur omhandlende effekten af samtaler med fx en sagsbehandler på beskæftigelsessandsynligheden, gennemgår Rosholm & Svarer (2010) også resultaterne fra syv sanktionsstudier. De opdeler effekterne af sanktionerne i tre typer: 1) Trussels- eller motivationseffekter, der realiseres, allerede før sanktionen pålægges, 2) effekter på afgangsraten fra ledighed og 3) kvaliteten af de job, som de sanktionerede accepterer. På baggrund af gennemgangen konkluderer forfatterne, at udsigten til sanktioner har en motivationseffekt, og at sanktionerne afkorter ledighedsperioden. Desværre viser undersøgelserne også, at både løn og ansættelsens varighed er lavere hos de sanktionerede end hos de ledige, der ikke blev sanktioneret.

De senere års forskning vedrørende økonomiske incitamenter over for start- og kontanthjælpsmodtagere giver grund til at antage, at en reduktion eller fratagelse af forsørgelsesgrundlaget har mindre positiv beskæftigelseseffekt, når personerne er sårbare og/eller har problemer ud over arbejdsløshed. Forskere fra Sociologisk Institut, Københavns Universitet, RUC, Aalborg Universitet og CASA har i forskningsprojektet *Konsekvenser af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag* undersøgt, hvordan livet på de laveste offentlige ydelser opleves. Denne forskning, som både bygger på kvantitative og kvalitative data, viser, at det har stor indvirkning på den enkelte kontanthjælpsmodtagers levevis, hvis denne får re-

duceret eller frataget forsørgelsesgrundlaget. Resultaterne peger på, at de pågældende reagerer forskelligt (anvender forskellige copingstrategier), når de får kontanthjælpen nedsat, men at det er mindretallet, som formår at handle proaktivt og problemløsende i forhold til deres arbejdsløshedssituation. Det reducerede økonomiske råderum kan ligefrem have en negativ påvirkning på personens muligheder for at komme i beskæftigelse (Müller m.fl. 2010). Müller m.fl. peger på, at når personen ikke oplever at kunne arbejde sig ud af sin klemte økonomiske situation, kan førtidspension fremstå som den eneste mulige og meningsfulde udvej. Ansøgning om førtidspension kan derfor betragtes som en form for copingstrategi fra borgerens side. En anden copingstrategi for forældre på offentlig forsørgelse kan være at nedprioritere egne sociale og materielle ønsker for at kunne tilgodese børnenes materielle behov. Det kan føre til en ond cirkel, som fører til mere isolation (mindre voksenkontakt og et formindsket netværk), hvilket kan nedsætte chancerne for at få job. En del af dem, som har fået nedsat eller frataget forsørgelsesgrundlaget, rapporterer, at det har betydet, at de i højere grad søger job, men de fleste i denne gruppe siger samtidig, at de føler sig mere modløse. Næsten halvdelen siger, at nedsættelsen af deres ydelse har gjort dem mere modløse og opgivende, uden at det har tilskyndet dem til i højere grad at søge job. De adspurgte peger selv på helbredet som den største barriere for at kunne klare sig selv, men også manglende uddannelse og kvalifikationer, problemer med det danske sprog og arbejdsløshed udpeges som barrierer (Ejrnæs, Hansen & Larsen 2010). Forskningsprojektets resultater giver alt i alt anledning til at se på de mulige negative konsekvenser af sanktioner samt at inddrage kontanthjælpsmodtageres egne erfaringer med sanktioner.

Der er endvidere grund til at se nærmere på kommunernes praksis på sanktionsområdet. I 2008 gennemførte Rambøll Management en evaluering af *Ny chance til alle* for Arbejdsmarkedsstyrelsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008). Denne undersøgelse adresserer, om end i begrænset omfang, kommunernes praksis i forhold til sanktioner. Målgruppen for *Ny chance til alle* var de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Evalueringen konkluderer, at der blandt kommunerne var "delte opfattelser omkring brugen af kontrol og sanktionering, mens de statistiske analyser peger på, at de kommuner, der har sat fokus på øget kontrol og sanktionering over for målgruppen, opnår dårligere resultater i forhold til målgruppens selvforsørgelse end de øvrige kommuner" (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008: 24). De dårlige resultater med sanktionering af gruppen forklares med, at målgruppen har så omfattende sociale problemer og er så resourcesvag, at de ikke formår at reagere på en eventuel sanktion, samt at resultater med denne målgruppe ofte skabes gennem opbygning af tillidsforhold mellem borgeren og den professionelle, og at denne tillidsopbygning harmonerer dårligt med anvendelse af sanktioner.

I 2007 gennemførte Deloitte en analyse for Arbejdsmarkedsstyrelsen af sanktionsområdet. Her konkluderede man bl.a., at intentionen med sanktionsreglerne generelt set ikke blev opfyldt, og at der var et betydeligt gab mellem formålet og den faktiske opgaveløsning blandt andet som følge af det meget komplicerede og sammensatte regelsæt omkring sanktioner. Deloitte's undersøgelse, der dannede baggrund for ændringen af sanktionslovgivningen fra 2009, viste, at såvel sagsbehandler som kontanthjælpsmodtager havde svært ved at forstå reglerne. Det betød, at sagsbehandlerne brugte unødigt meget tid på at vurdere, om kontant-

hjælpsmodtageren skulle have en sanktion og i så fald hvilken, mens kontanthjælpsmodtageren ikke kunne gennemskue, hvorfor han/hun fik sanktionen, hvor længe den varede, og hvor meget han/hun mistede i kontanthjælp. De seneste lovændringer fra oktober 2009 – der altså er blevet iværksat efter de omtalte økonomiske undersøgelser på området, blev udarbejdet – havde således til formål dels at gøre sanktionerne forståelige for borgeren og hermed mere adfærdsregulerende og dels at lette administrationen for sagsbehandleren. Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2011 tyder dog på, at reglerne på sanktionsområdet stadig kan volde problemer for sagsbehandlerne, idet undersøgelsen viser, at over halvdelen af de undersøgte sager ville blive ændret eller hjemvist til fornyet behandling, hvis de var blevet fremvist som klagesager. Det er især pligten til at vejlede borgerne i forbindelse med en sanktion og pligten til at sikre, at oplysningsgrundlaget er tilstrækkeligt, inden der træffes en beslutning om en sanktion, der halter. Ankestyrelsen understreger, at lovgiver har fundet det særligt vigtigt at indføre regler, der sikrer, at kontanthjælpsmodtageren er bekendt med konsekvenserne af at få en sanktion, da de skærpede sanktionsregler kan have stor betydning for borgeren og dennes familie, og da der er tale om det nederste sikkerhedsnet. Arbejdsmarkedsstyrelsen har tidligere på året fået udarbejdet en rapport om afbureaukratisering af rådigheds- og sanktionsregler (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011b). Undersøgelsen er udelukkende baseret på de borgere, der er kategoriseret som enten job- eller tilbudsklar (match 1 og 2). Her konkluderes helt overordnet, at *”reglerne om rådighed og sanktioner helt grundlæggende bør bevares, men at de eksisterende regler bør gøres betydeligt mere enkle og smidige”* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011b: 4). Blandt de mange anbefalinger i rapporten er en anbefaling om at skabe større klarhed i kommunikationen med kontanthjælpsmodtagerne bl.a. ved at gøre den skriftlige kommunikation lettere at forstå.

### 3 Metoder og analyser

Forskningen om sanktioner har kun i begrænset omfang sat fokus på, hvordan sanktioner fortolkes, anvendes og prioriteres i den velfærdsstatslige frontlinje. Både nationalt og internationalt har fokus i stedet været på, hvem der sanktioneres, og hvilke effekter sanktioner har både i et snævert beskæftigelsesfokus og bredere set i forhold til de konsekvenser, det har for de sanktionerede og deres familier (Lens 2008) og oftest med fokus på de mest ressourcerstærke ledige.

Herværende undersøgelse anlægger et bredt perspektiv, hvor der for det første er gennemført analyser på et generelt niveau. Fokus her er dels på, hvordan sanktionslogikken er blevet gradvist udbredt både i konkret lovgivning og en bredere samfundsmæssig diskurs, hvor sanktioner synes at have fået en større legitimitet. Dels rummer den generelle del af undersøgelsen kvantitative analyser af samtlige kontanthjælpsmodtagere, både de sanktionerede og de ikke-sanktionerede. Undersøgelsen rummer for det andet analyser på et specifikt niveau med udgangspunkt i to strategisk valgte kommuners konkrete anvendelse af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere samt kvalitative beskrivende analyser af udvalgte borgere med omfattende sanktionserfaringer. I denne del af undersøgelsen går vi tættere på økonomiske sanktioner i forhold til de kontanthjælpsmodtagere, der befinder sig længere væk fra en integreret position på arbejdsmarkedet.

I det følgende præsenteres det empiriske grundlag for undersøgelsen. Empirien spænder bredt fra lovgivning og vejledninger gennem de seneste to årtier over registerbaserede kvantitative analyser til kvalitative analyser af såvel udvalgte kommunale medarbejderes som udvalgte kontanthjælpsmodtageres perspektiv på sanktion. Vores datagrundlag beskrives kortfattet nedenfor.

#### Datamateriale

Generelt niveau	Skriftligt materiale. Registerdata på individniveau – den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere, sanktionerede såvel som ikke-sanktionerede.
Specifikt niveau	Casestudie i to kommuner, der sanktionerer meget. Interview med ledere og medarbejdere (ti interview) og borgere (otte interview).

#### 3.1 Skriftligt materiale: lovgivning og vejledning over tid

Reguleringen af kontanthjælpsområdet har ændret sig markant gennem de senere år. Det drejer sig om en lang række lovgivningsmæssige ændringer, hvorfor vi som en del af undersøgelsen har valgt at se nærmere på lovgivning og vejledninger, der har relevans for forståelsen af sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Lovgivning skal implementeres af jobcentre, og fra lovgivers side efterstræbes præcision og klarhed i formidlingen af såvel lovtekst som vejledninger for at begrænse det mulige fortolkningsrum. Set fra et implementeringsperspektiv er det dog en umulighed at undgå fortolkning af politikker og lovgivning.

Derfor anskuer vi det skriftlige materiale som "situeret", dvs. at lovgivningen først kommer til live, når den anvendes, i modsætning til en "fikseret" forståelse af lovgivning, hvor selve lovgivningsteksten antages at have et entydigt indhold (Prior 2003). Lovgivningen om økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere blev senest ændret i 2009. Vi har dog vurderet, at en analyse, der kunne følge de lovgivningsmæssige ændringer over tid, ville kvalificere forståelsen af sanktioner, både i forhold til de omfattende justeringer og politiske stramninger, området har gennemgået, og i forhold til at kunne uddrage de antagelser, der ligger bag anvendelsen af sanktioner over for disse borgere. Vi har valgt at gennemgå lovgivningen fra starten af 1990'erne og frem til den seneste lovændring i 2009. For at give overblik over dette omfattende materiale kan der i bilag 1 findes dels en historisk gennemgang fra lovændring til lovændring og dels en grafisk fremstilling af den aktuelle lovgivning på området.

### 3.2 Kvantitative data

I tillæg til den lovmæssige gennemgang beskrevet ovenfor, så har vi indhentet registerbaserede oplysninger på individniveau for alle kontanthjælpsmodtagere. Fordelene ved registerbaserede oplysninger i modsætning til surveydata er bl.a., at man let kan følge de samme personer over tid – uden nævneværdigt frafald – og at fx helbredsoplysninger er af objektiv karakter (har personen købt receptpligtig antidepressiva?), hvorimod spørgeskemaer ofte bruger subjektive mål (fx: Har du følt dig deprimeret på det seneste?). Formålet med analysen er dels at give et indtryk af, hvordan sanktionerede og øvrige borgere adskiller sig på en lang række områder (herunder mentalt helbred), og dels at undersøge, om sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i højere grad finder varig beskæftigelse.

Den første del af analysen, som fokuserer på forskelle mellem de borgere, der sanktioneres og de øvrige, foretaget på to tidspunkter (2007 og 2010) for at undersøge, om ændringen i brugen af sanktioner i denne periode har medført, at flere socialt udsatte rammes af sanktioner. Andet element af den kvantitative analyse er rettet mod borgernes arbejdsmarkedsadfærd efter sanktionen og skal afdække, om der i månederne efter sanktionen er en væsentlig forskel i arbejdsmarkedstilstanden (fx fortsat kontanthjælp eller overgang til selvforsørgelse eller anden overførselsindkomst) sammenlignet med de ikke-sanktionerede kontanthjælpsmodtagere. Analyserne foretages ved hjælp af simple deskriptive metoder og er ikke en egentlig effektanalyse som Svarer (2007; 2010). Til gengæld har vi fokus på, hvorvidt en eventuel overgang til beskæftigelse er kort- eller langvarig, og om der er forskellige mønstre for forskellige typer af borgere, fx yngre og ældre.

Oplysninger om personer der modtager kontanthjælp trækkes fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase (DREAM), og oplysninger om sanktioner trækkes fra det kommunale sagsstyringssystem (KMD Aktiv), der anvendes i forbindelse med udbetaling af kontanthjælp. DREAM indeholder kun oplysninger om offentlige transfereringer, så for at afgøre, om en person er i lønnet eller ulønnet selvforsørgelse, kobler vi til oplysninger om månedlige indberetninger om A-indkomst (MIA). For at beskrive socioøkonomiske og helbredsmæssige forhold trækkes data fra:

- IDA-registret, som indeholder grundlæggende informationer om køn, alder, civilstand, antal børn, uddannelse og arbejdsmarkedshistorik.
- Lægemedelstatistikregisteret, der indeholder oplysninger om køb af receptpligtig medicin siden 1995 – herunder medicin mod depression, angst, psykoser, ADHD og afhængighed.
- Landspatientregisteret, der bl.a. indeholder oplysninger om hospitalsdiagnoser
- Sygesikringsstatistikken, hvorfra informationer om besøg i almen praksis og hos speciallæger hentes.

Ved at koble ovenstående datakilder kan vi danne os et nuanceret indtryk af sanktionerede kontanthjælpsmodtageres karakteristika, og dermed også hvor langt fra arbejdsmarkedet gruppen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere befinder sig, og hvorvidt de, på trods af stærk økonomisk tilskyndelse, ikke er i stand til at finde vej til beskæftigelse. I tillæg vil vi kunne vurdere, hvorvidt en eventuel højere beskæftigelsesrate efter en sanktion er varig eller om de sanktionerede hurtigt finder vejen tilbage til kontanthjælp.

### 3.3 Kvalitativt materiale

Udgangspunktet for det kvalitative materiale er to strategisk valgte cases: to kommuner der sanktionerer meget set i forhold til andre jobcentre med sammenlignelige rammevilkår. Udvalgelsen er foretaget på baggrund af tal fra [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk). Der er valgt en jysk og en sjællandsk kommune. Der er foretaget interview med dels kontanthjælpsmodtagere, der har oplevet at blive sanktioneret gentagne gange, og dels med medarbejdere og ledere i de to kommuner. I alt er der foretaget 18 interview, heraf er de otte med kontanthjælpsmodtagere. Der er foretaget fem semistrukturerede interview med ledelse og frontlinjemedarbejdere i jobcentret og på ydelseskantoret i hver af de to kommuner. Fokus i interviewene med de kommunalt ansatte er interessen for faktorer i det kommunale landskab (lokalpolitiske prioriteringer, organisering, praksislogikker, holdninger hos frontlinjemedarbejdere mv.), der kan have betydning for anvendelsen af sanktioner. Fokus rettes ligeledes mod, hvordan økonomiske sanktioner opfattes og anvendes af ledere og medarbejdere i de to kommuner.

De to kommuner udgør strategiske cases (Yin 2003), idet de er valgt, fordi der kan knyttes bestemte forventninger til den information, der kan uddrages af netop disse cases. I kraft af, at de to kommuner anvender sanktioner i relativ høj grad, er det rimeligt at antage, at der gennem et studie heraf kan opnås særlig viden om anvendelsen af økonomiske sanktioner. Det er samtidig en instrumentel case (Stake 2003), der er kendetegnet ved, at erkendelsesinteressen primært er rettet mod at opbygge viden om netop anvendelsen af sanktioner som redskab i kommunal praksis over for de ikke arbejdsmarkedsparete borgere. Interessen er både rettet mod den kommunalpolitiske linje, der kan have betydning for, hvordan den kommunale praksis former sig, og mod den enkelte frontlinjemedarbejders syn på og forståelse af anvendelse af sanktioner – både i relation til lovgivning, kommunal praksis og borgere.

Vi har valgt at anonymisere de to kommuner, da de fungerer som cases, der kan kaste lys over generelle mønstre ved hyppig anvendelse af sanktion på et begrebsligt og teoretisk niveau og dermed ikke skal ses som egentlige og udfoldede casestudier af disse to kommuners samlede beskæftigelsesindsats. Det er vores vurdering, at kommunenavne hurtigt kan aflede opmærksomheden fra de generelle træk, casen repræsenterer.

Anvendelsen af sanktioner forudsætter et element af skøn fra kommunens eller frontlinjemedarbejderens side. Interview med personer på ledelsesniveau kan i denne sammenhæng bidrage med viden om, hvordan loven fortolkes, forstås og forvaltes i de to kommuner. Her undersøges bl.a., hvorvidt ledelsen har en fælles og fast defineret holdning til sanktioner, hvor meget frirum der gives den enkelte sagsbehandler i forhold til elementer som skøn, og hvordan proceduren vedrørende sanktioner er struktureret i den enkelte kommune. I samspil med dette kan interview med frontlinjemedarbejdere bidrage med mere praksisnære beskrivelser, der kan belyse samspillet mellem den generelt formulerede lovgivning og den kommunale fortolkning af lovgivningen. Interviewene er foretaget som semistrukturerede interview (Bryman 2004).

Der er foretaget livshistoriske interview (Järvinen & Mik-Meyer 2005) med kontanthjælpsmodtagere, der gentagne gange har oplevet at blive sanktioneret, der er således tale om en bestemt gruppe af kontanthjælpsmodtagere, nemlig dem der af den ene eller anden grund gentagne gange befinder sig i situationer, der udløser en sanktion. Denne gruppe af borgere er valgt ud fra en antagelse om, at større erfaring med sanktioner kan tilbyde en større indsigt i, hvorfor disse situationer opstår, samt hvilke konkrete følger en sanktion kan have i praksis. Interviewene omhandlede eksempelvis arbejdserfaring, antal år på kontanthjælp og erfaringer med sanktioner, og den enkeltes genfortælling af sine erfaringer med og opfattelser af sanktioner i kontanthjælpsystemet. Interviewene har imidlertid også fokus på den interviewedes sociale identitet og sociale strategier (jf. Järvinen & Mik-Meyer 2005).

Fortællinger fra borgerne betragtes som illustrationer af, hvordan sanktionssystemet i to af landets kommuner opleves set fra et borgerperspektiv.

Borgerne blev opsøgt på to aktiveringssteder, som vi havde fået kendskab til gennem vores interview med medarbejderne i kommunen. I jysk kommune blev interviewpersonerne rekrutteret i kommunens "åbne tilbud". Et åbent tilbud er et forløb (primært jobsøgningsforløb), der tilbydes kontanthjælpsmodtagere, der enten uden rimelig grund har afvist et tilbud eller gentagne gange er udeblevet fra et tilbud visiteret efter lov om en aktiv beskæftigelsespolitik, og som dermed har mistet retten til at modtage kontanthjælp. Den enkeltes ret til kontanthjælp optjenes efter "dag for dag"-princippet i et åbent tilbud.

I sjællandsk kommune blev interviewpersonerne rekrutteret via et værested. "Værestedet" er et åbent værested i byen, der primært benyttes af personer, der er langvarigt ledige, førtidspensionister og andre, der enten har brug for et mødested i dagtimerne eller rådgivende bistand fra de to fastansatte på stedet. De fastansatte assisterer bl.a. den enkelte med at forstå de breve, vedkommende har modtaget fra kommunen, hjælper med at tackle konkrete situationer med borgerens sagsbehandler eller med at klage over sanktioner og lignende. De to valgte fora er således steder, hvor det var muligt at få direkte kontakt med borgere, der gentagne gange har været udsat for sanktioner. Brugere af de to steder blev informeret om



formålet med undersøgelsen, hvorefter de selv kunne tage stilling til, om de ønskede at deltage i et interview.

De interviewede borgere, tre kvinder og fem mænd, fordeler sig aldersmæssigt mellem 22 og 59 år. Alle interviewede har flere års erfaringer i kontanthjælpssystemet, og alle har i den tid erfaret at blive sanktioneret to eller flere gange. Alle interviewede er etnisk danske, og knap halvdelen er enlige forsørgere med et eller flere børn. Størstedelen af de interviewede kan herudover karakteriseres som havende ingen eller meget begrænset uddannelses- og arbejdsmæssig erfaring. Derudover er det et gennemgående træk, at de interviewede efter egne udsagn enten har problemer med deres fysiske og/eller psykiske helbred. Uden at påberåbe sig repræsentativitet ligner gruppen af interviewede på flere måder den samlede gruppe af sanktionerede (1. kvartal 2010) med en overrepræsentation af etnisk danske, af mænd og af borgere med relativ lav uddannelse set i forhold til den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere.

Brugen af interviewmateriale i rapporten bygger på en feltteoretisk forståelse, hvor interviewudsagn antages at komme fra en position i et felt og være adresseret til andre positioner (Bourdieu & Wacquant 1996). Det betyder, at interviewudsagn betragtes som indlæg i en kamp om at definere, hvordan beskæftigelsesfeltet skal indrettes. Derved giver udsagnene viden om, hvordan feltet ser ud fra en given position, og viden om, hvilke kapitaler der er i høj kurs på feltet. Således antages udsagn altid at være strategiske. Med udgangspunkt i narrativ teori er antagelsen, at mennesker altid vil forsøge at fremstille sig selv som meningsfulde aktører (Riessman 1993). Hvad der er meningsfuldt og strategisk relevant afhænger af positionen og emnet. Ledere er placeret et sted, hvor de taler på vegne af organisationen, ansatte befinder sig mellem ledere og borgere og med interesse i at udtrykke sig som professionelle. De taler i generelle vendinger. Borgere er personligt involveret i sagerne og udtaler sig som privatpersoner.

### 3.4 Sideløbende trianguleringsdesign

Den kvalitative og kvantitative tilgang er i undersøgelsen tænkt sammen i et mixed method design, i en ambition om at frembringe ny viden, som den enkelte metodiske tilgang ikke tillader. Nærmere betegnet anvendes der i rapporten et design, der inden for mixed method research betegnes et sideløbende trianguleringsdesign (Creswell et al. 2003). De forskellige metoder (interview, kvalitativ dataindsamling samt inddragelse af lovmæssigt materiale) er valgt, fordi de hver især kan bidrage med specialiseret viden, der er nødvendig for undersøgelsens genstandsfelt. Forskellige metoder bidrager med forskellige perspektiver, og grundtanken bag mixed method er, at metoderne kombineret inden for samme analytiske ramme åbner for en mere nuanceret fortolkning, der i større omfang formår at rumme områdets kompleksitet og dermed gøre forståelsen for feltet større (Morse 2003).

De kvalitative og kvantitative analysetilgange er i løbet af undersøgelsen forløbet adskilt og parallelt med et design, hvor mixed method interaktionen primært har fundet sted i kraft af fortløbende diskussioner af foreløbige fund og interessante pointer mellem de kvantitative og kvalitative forskere. Den egentlige integration af de kvantitative og kvalitative analysere-

sultater er først sket i den fortolkende fase. Data og metode er valgt ud fra, hvor de i samspil kan tænkes at supplere, inspirere og styrke hinanden. Det vil eksempelvis sige, at de to strategiske cases og informanttyper er valgt på baggrund af kvantitative opgørelser over jobcentrets anvendelse af økonomiske sanktioner samt overvejelser af, hvor den kvantitative del kan styrkes og nuanceres gennem en kvalitativ undersøgelse og omvendt. De metodiske tilgange har ikke været integreret undervejs, og således er eksempelvis spørgsmålene i de kvalitative interview ikke udarbejdet på baggrund af resultater fra den kvantitative analyse, ligesom pointer fra de kvalitative interview ikke har været bestemmende for det valgte fokus i de kvantitative analyser. Den klassiske kvalitativ/kvantitativ dikotomi brydes først direkte i rapportens fortolkende fase.

Det er vigtigt at understrege, at de to typer materialer giver forskellige indsigter. Det kvantitative materiale bidrager her i rapporten med en generel deskriptiv kortlægning af den samlede gruppe kontanthjælpsmodtagere, der bliver økonomisk sanktioneret. Dette perspektiv giver et samlet billede af gruppen af sanktonerede, og hvordan sanktioner anvendes gennemsnitligt i danske kommuner. Det kvalitative materiale går i dybden med en udvalgt delmængde af dette generelle billede. Det giver mulighed for at dykke ned i nogle kommuner og give stemme til nogle borgere, hvor sanktioner fylder mere end gennemsnitligt. Denne type data kan bidrage til en forståelse af processer og dynamikker i forbindelse med anvendelsen af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Samtidig anvender vi også en kvalitativ tilgang til at skabe overblik over ændringer i lovgivningen og beskæftigelsespolitikken, der har betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner. Kunsten i en mixed methods tilgang er ikke at forsøge at tvinge de to empiriske materialer til at ligne hinanden, men at opretholde deres forskellige metodologiske overensstemmelser og at anvende dem i samspil, hvor de kan bidrage med nye informationer og perspektiver i det andet materiale og dermed gøre analysen mere nuanceret (Yin 2006; Morse 2003).

## 4 Sanktion i et generelt perspektiv: lovgivning og centrale ideer

I dette kapitel skal vi se nærmere på sanktioner set i et generelt perspektiv. Denne del af undersøgelsen sætter fokus på udviklingen i lovgivningen over tid samt på de ideer, der ligger bag selve anvendelsen af de økonomiske sanktioner. Formålet med denne analyse er at skabe klarhed over de gældende regler. Samtidig har kapitlet til formål at vise den udvikling, der er sket i forhold til kommunernes mulighed for og forpligtelse til at anvende økonomiske sanktioner over for den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere i perioden fra 1990 frem til i dag.

### 4.1 Rådigheds- og sanktionsregler i lovgivningen

I det følgende eksemplificeres udviklingen de sidste to årtier ved at slå ned på nogle centrale reformer. Vægten i analysen er ikke lagt på at redegøre detaljeret for, hvordan reformerne har ændret sanktionsreglerne, men på at give et overordnet billede af, hvordan både rådigheds- og sanktionsreglerne har ændret sig som følge af de politiske beslutninger de sidste årtier<sup>6</sup>. Udviklingen på sanktionsområdet viser bl.a.:

- at der er sket en gradvis skærpelse af rådigheds- og sanktionsreglerne,
- at flere målgrupper gradvist er blevet omfattet af reglerne,
- at de mange justeringer og ændringer af sanktionslovgivningen gennem årene har skabt et komplekst og svært forståeligt regelsæt for både sagsbehandler og borger, hvorfor den seneste lovændring i 2009 samt afbureaukratiseringsundersøgelsen 2011 er foretaget med henblik på at forenkle regelsættet,
- at lovgivningen om sanktioner over for gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed (match 2 og 3) gennem hele perioden har været forbundet med skøn.

---

<sup>6</sup> En mere detaljeret historisk analyse af ændringerne i rådigheds- og sanktionsreglerne kan findes i bilag 1.

**Figur 4.1 Udvikling af rådigheds- og sanktionsregler i lovgivningen 1989-2009**

<b>1989/90</b>	Der indføres en ungdomsydelse for de 18-19-årige med krav om, at de skal deltage i aktivering, hvis de skal modtage kontanthjælp. Ordningen blev udvidet i 1992, således at alle unge under 25 år på kontanthjælp, som vel at mærke kun har ledighed som problem, er forpligtet til at deltage i tilbud om aktivering. Ungeindsatsen er en nyskabelse i forhold til datidens lovgivning, i og med at de unges manglende overholdelse af rådighedspligten kan sanktioneres med ophør af kontanthjælpen.
<b>1993-1994</b>	Med Lov om kommunal aktivering, som trådte i kraft pr. 1. januar 1994, blev næsten alle kontanthjælpsmodtagere omfattet af pligt til aktivering. Den eneste gruppe, der blev undtaget, var kontanthjælpsmodtagere under 25 år, som havde problemer ud over ledighed. Loven fik således særlig stor betydning for de ældre kontanthjælpsmodtagere, da de unge siden 1990 havde været underlagt en pligt til aktivering, hvis de ville beholde deres kontanthjælp (LKA 1993).
<b>1998</b>	I 1998 blev Lov om social bistand (som havde eksisteret siden 1976) og Lov om kommunal aktivering (eksisteret siden 1994) afskaffet og erstattet af Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven), Lov om social service (serviceloven) og Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven).  Det centrale ved disse lovændringer var, at <i>alle</i> kontanthjælpsmodtagere fik ret og pligt til aktivering, og <i>alle</i> nu kunne sanktioneres med nedsættelse eller ophør af hjælpen for at udeblive eller afvise tilbud om arbejde og aktivering, herunder unge og voksne med problemer ud over ledighed. Sanktionsreglerne forblev uændrede, men det blev understreget, at hvad angår personer med problemer ud over ledighed er det kommunens pligt at foretage en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.
<b>2000</b>	I 2000 blev rådigheds- og sanktionsreglerne for kontanthjælpsmodtagerne skærpet. Gentagne og omfattende udeblivelser fra aktivering skulle fremover betragtes som en afvisning og sanktioneres med ophør af hjælpen. Og nedsættelsen af hjælpen ved udeblivelse fra et tilbud blev forhøjet fra maksimalt 20% til maksimalt 30%. Det blev desuden vedtaget, at kommunerne fremover havde en "ufra-vigelig pligt" til at sanktionere udeblivelser fra aktivering (SKAL-lovgivning), dog alene over for personer uden problemer ud over ledighed. I forbindelse med personer med problemer ud over ledighed skal kommunen fortsat foretage et skøn i den konkrete sag (VEJ 2001).
<b>2002</b>	I 2002 trådte reformen "Flere i arbejde" i kraft. Den røde tråd i reformen er en gennemgribende harmonisering af reglerne for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. For dagpengemodtagere blev der bl.a. indført krav om fem ugers karantæne ved afslag af tilbud om arbejde. I forhold til de ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere er der fortsat mere lempelige rådighedsregler, dog indførtes 500 kroners-nedsættelsen, kontanthjælpsloftet og ungenedsættelsen, som især er rettet mod at tilskynde unge, ufaglærte og indvandrere til at tage arbejde eller uddannelse. Samtidig bliver kontrollen med kommunernes anvendelse af sanktionsregler skærpet (Beskæftigelsesministeriet 2002a & 2002b).

- 2005** I 2005 udarbejder regeringen et "Serviceeftersyn af Flere i arbejde", og samtidig bliver integrationsaftalen "En ny chance til alle" vedtaget. Et særligt fokus i begge tiltag er på kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed og unge arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Med aftalen "En ny chance til alle" bliver aktiveringsreglerne skærpet for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Herudover indføres en 300 timers-regel (nu 450 timer) for at styrke rådighedspligten og incitamenterne til at arbejde.
- 2006** Som led i velfærdsaftalen blev rådigheds- og sanktionsreglerne igen skærpet, dog primært for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere (Velfærdsaftale 2006). Blandt andet blev samtaleforløbene og sanktionererne ved udeblivelse fra samtaler forenklet, mens sanktion ved gentagen udeblivelse fra samtaler blev skærpet.
- 2007** Strukturreformen/kommunalreformen fører til, at der etableres jobcentre, der har til opgave at varetage den samlede beskæftigelsesrettede indsats for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Jobcentrene adskilles organisatorisk fra ydelseskontorene i kommunerne.
- 2009** Sanktionsreglerne er senest blevet ændret i 2009 som led i en større afbureaukratiseringsproces på beskæftigelsesområdet. Det overordnede formål med sanktionsreglerne er at sikre, at kontanthjælpsmodtagerne står til rådighed for arbejdsmarkedet. Baggrunden for ændringerne er, at der over årene er blevet foretaget mange ændringer og justeringer af sanktionsreglerne, som med tiden har skabt et kompliceret system, der er svært at forstå for alle parter. Rådigheden skal fremmes ved at styrke gennemsigtigheden i systemet. Det skal ske ved:
- at sanktioner gives så tæt som muligt på den hændelse, som udløser sanktionen,
  - at modtageren af ydelsen i højere grad forstår, hvorfor han/hun har fået en sanktion og dermed også i højere grad vil reagere på sanktionen og ændre adfærd,
  - at reglerne bliver lettere at forstå og administrere for sagsbehandlerne i kommunerne, så de anvender sanktionsreglerne mere konsekvent (LF 2008).

De nye sanktionsregler er bygget op på en række principper (jf. cirkulæret CIS nr. 9684 af 03/06/2009 og lovforslaget 2008/1 LF 183):

- A Skærpede regler om vejledning:** Det understreges, at der kun må gives en sanktion, hvis personen ved indkaldelse til tilbud og samtale er blevet skriftligt vejledt om konsekvenserne ved at undlade at opfylde sin pligt, og der skal vejledes om, hvordan personen igen kan blive berettiget til hjælp.
- B Forenkling af reglerne om partshøring:** Kommunerne gives mulighed for, at den én gang om måneden opgør personens samlede forseelser efter § 36 (udeblivelse fra tilbud) og sender ét partshøringsbrev i stedet for at sende et brev efter hver enkelt forseelse.
- C Indførelse af tre sanktionstyper (periode-, punkt- og tilbagebetalingssanktion) jf. bilag 2 og 3.**

- D Alle målgrupper får ens vilkår, dvs. unge, voksne, forsørgere og ikke-forsørgere, arbejdsmarkedspare og ikke-arbejdsmarkedspare sanktioneres efter ens principper.
- E Der gives kun én sanktion pr. overtrædelse af rådighedspligten, og samme overtrædelse medfører samme sanktion hver gang.
- F Alle sanktioner har virkning fra forseelsestidspunktet.
- G Som hovedregel afskaffes ægtefælleafhængigheden (med undtagelse af § 41).
- H Loftet på 30% for fradrag i hjælpen fjernes, og fradrag sker nu for en hel dag uanset timeantallet, den enkelte er udeblevet (dvs. at fx en halv times forsinkelse sanktioneres med én dags fradrag).

Det understreges, at det alene er konsekvenserne ved ikke at overholde rådighedspligten der ændres – ikke rådighedsreglerne i sig selv. Det betyder, at de såkaldt rimelige grunde til at blive fritaget for rådighedspligten fastholdes uændret, og at der fortsat er et skøn forbundet med at sanktionere personer med problemer ud over ledighed. I forhold til denne gruppe står der bl.a. i lovforslaget: "Der hvor en sanktion ikke fremmer rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren, skal der ikke gives en sanktion" (LF 2008).

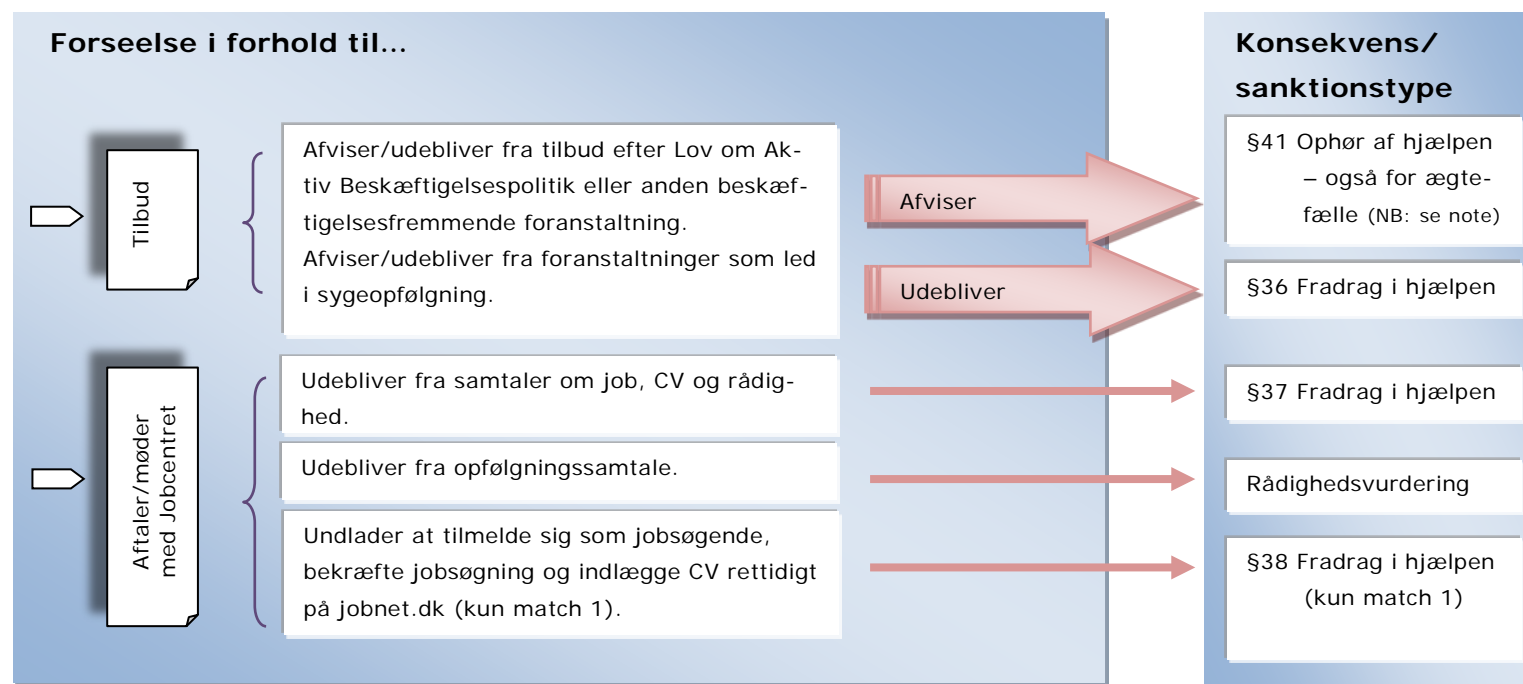
De sanktioner, som kontanthjælpsmodtagere i dag kan få, hvis de ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, fremgår af Lov om Aktiv Socialpolitik fra 2009, hvor Folketinget senest har ændret sanktionsreglerne. De aktuelle regler skal dog ikke kun ses i lyset af den seneste lovændring, men den lovgivningsmæssige udvikling der har været inden for området de sidste to årtier.

I figur 4.2 viser vi, hvilke typer af forseelser der kan føre til hvilke typer af sanktioner. Vi har valgt at fremstille disse sammenhænge for den type sanktion, der betegnes periodesanktion, fordi den udgør langt hovedparten af de anvendte sanktioner (97%).

**Figur 4.2 Periodesanktion (§ 36, § 37, § 38 og § 41)**

Periodesanktion gives, hvis en forseelse løber over tid. Sanktionen har virkning fra den dag, personen ikke opfylder sin rådighedspligt, og frem til det tidspunkt, den pågældende igen opfylder rådighedspligten. Der sanktioneres for en hel dag, uanset antal timer den enkelte er udeblevet. Fradraget efter § 36 sker med en gennemsnitssats pr. dag, personen er udeblevet eller har afvist tilbud/aftale, mens fradraget efter § 37 og 38 sker med forholdsmæssig andel af månedens hjælp svarende til antallet af kalenderdage, hvor personen ikke har opfyldt betingelserne for at få hjælp, sat i forhold til månedens samlede antal dage.

Periodesanktion skal anvendes, hvis det er muligt. Ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsens portal jobindsats.dk var ca. 97% af samtlige sanktioner i 2010 periodesanktioner (inkl. både fradrag og ophør af ydelsen). Tilsvarende figurer for de øvrige to sanktionstyper: punktsanktion og tilbagebetalingsanktion kan findes i rapportens bilag 2 og 3.



NB: Anvendelse af § 41 (ophør af hjælpen) forudsætter, at kommunen har et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin forpligtelse. Det fremhæves desuden i vejledningen til loven, at det "almindeligvis" vil være en betingelse, at tilbuddet er et reelt alternativ til passiv forsørgelse, dvs. at fx et tilbud af ganske få timers varighed om ugen ikke har et omfang, som kan begrunde, at hjælpen ophører.

Muligheden for at sanktionere arbejdsløse, som ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, blev indført i forbindelse med de store reformer af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken i 1990'erne. Det var her de arbejdsløses pligt til at "stå til rådighed for arbejdsmarkedet", blev knyttet til en ret og pligt til aktivering som led i indførelsen af den såkaldte aktive arbejdsmarkedspolitik. En politik, der kan ses som et opgør med arbejdsløses passive modtagelse af offentlig hjælp og en betoning af, at den enkelte både har ret og pligt til at tage imod et tilbud og yde en aktiv indsats for på sigt at opnå ordinær beskæftigelse og blive selvforsørgende. At der er tale om en pligt blev understreget ved, at manglende efterlevelse af pligten blev sanktioneret med nedsættelse eller ophør af hjælpen (Jørgensen 2008).

Fra begyndelsen af 1990'erne og frem til i dag er lovgivningen på området blevet ændret flere gange, og udviklingen kan i store træk siges at have medført en skærpelse af både rådigheds- og sanktionsregler (for såvel kontanthjælpsmodtagere som dagpengemodtagere), ligesom der er sket en udvidelse af den målgruppe, som er omfattet af rådigheds- og sanktionsregler: Hvor pligten til aktivering i begyndelsen var rettet imod de helt unge 18-19-årige kontanthjælpsmodtagere, er både retten og pligten til aktivering med tiden bredt ud til at omfatte alle aldre (Lov om aktiv socialpolitik) og alle arbejdsløshedsgrupper (Ny chance til alle). Med tiden er indsatsen også kommet til at gælde for sygemeldte borgere samt personer med problemer ud over ledighed. For eksempel kan en alkoholiker blive pålagt at deltage i et afvæningstilbud, en overvægtig i et særligt kosttilbud og en person med depression i et særligt tilrettelagt terapiforløb med henblik på at fremme beskæftigelsesmulighederne. Ligesom en sygemeldt borger har pligt til at deltage i samtaler og foranstaltninger som led i det offentlige sygeopfølgning, herunder deltage i den lægelige/medicinske behandling, som kommunen finder nødvendig, så længe det ikke indebærer en risiko for den enkeltes liv og førlighed.

I dag skal alle arbejdsløse således udnytte deres arbejdsmuligheder, og det indebærer ikke kun at deltage i aktiverings- og beskæftigelsesfremmende behandlingstilbud afholdt af det offentlige eller "anden aktør" (som kan være offentlige eller private aktører), men også at deltage i samtaler med kommunen og/eller anden aktør (for dagpengemodtagere hertil også akassen) og efterleve et sæt af regler i forhold til jobsøgning, jobmobilitet m.m. Alle typer af ledige kan sanktioneres, hvis de ikke lever op til deres rådighedspligt (LAS 2009). Det er værd at bemærke, at sanktioner på den ene side anvendes som redskab til at fremme rådigheden, men samtidig anvendes som straf, når borgeren ikke lever op til de krav om rådighed, som kommunen stiller.

I den seneste lovændring er både skærper og lempelser i forhold til tidligere regler. Reglerne om vejledning skærpes, idet det samtidig understreges, at sanktioner for manglende rådighed kan have stor betydning for kontanthjælpsmodtageren og dennes familie. At alle borgere skal sanktioneres efter samme principper må også ses som en skærpelse af reglerne. Før var personer med problemer ud over ledighed og personer på de laveste ydelser (som starthjælp og ungesats) ikke omfattet af alle sanktioner. Ændringen skal fremme rådigheden hos de nye grupper og være en administrativ lettelse for kommunerne. Det er endvidere en stramning af reglerne, at sanktioner har virkning fra forseelsestidspunktet, idet ophør af hjælpen efter § 41 forud for dette først sanktioneres fra den dag, hvor kommunen havde truffet afgørelsen. Ændringen betyder, at personer kan sanktioneres, selv om de i perioden mel-



lem forseelse og afgørelse har efterkommet rådighedspligten. Afskaffelsen af ægtefælleafhængigheden må til gengæld ses som en lempelse, der sigter på at gøre reglerne mere forståelige for borgeren. Dog opretholdes ægtefælleafhængigheden i forhold til § 41 om ophør af hjælpen.

Rådighedspligter og sanktioner over for fx dagpengemodtagere vs. kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedssparate (match 1) vs. ikke-arbejdsmarkedssparate (match 2 og 3) har tidligere været præget af store forskelle. Ovenstående gennemgang af lovændringerne fra 1990 til 2009 viser, at disse forskelle med tiden er blevet mindre. Det skal ses i lyset af, at det i 00'erne har været en erklæret politisk målsætning at harmonisere reglerne. Den røde tråd i de politiske tiltag, som VK-regeringen lagde for dagen med den første store reform ("Flere i arbejde"), harmoniserede reglerne for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. De lovgivningsmæssige tiltag for at harmonisere reglerne synes at være foregået i to trin. Først en tilnærmelse af regelsættet mellem de personer, der ikke umiddelbart har problemer ud over ledighed (dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere) med udgangspunkt i reformen "Flere i arbejde" fra 2002. Og herefter en tilnærmelse af regelsættet mellem personer, der ikke har problemer ud over ledighed – og personer der har problemer ud over ledighed (de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere) med afsæt i aftalen "En ny chance til alle" fra 2005.

Reglerne kan stadig ikke siges at være fuldt ud harmoniserede. Men på sanktionsområdet har udviklingen ført til, at arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i dag sanktioneres efter ens principper (LAS 2009). Den samme forseelse fører således principielt set ikke til forskellige sanktioner afhængigt af, om personen er vurderet til at have problemer ud over arbejdsløshed eller ej. Rådighedspligten er dog stadig forskellig, ligesom der er flere legitime begrundelser for ikke at skulle stå til rådighed og udnytte sine arbejdsmuligheder, hvis personen har problemer ud over ledighed.

I figur 4.3. præsenterer vi et overblik over de undtagelser for sanktion, der findes i lovgivningen og vejledningen til loven, herunder også den samlede liste af rimelige grunde til fravær.

Figur 4.3

### Undtagelser for sanktion og rimelige grunde til manglende rådighed

#### Ingen sanktion/undtagelser + § 41 (jf. LAS)

Rimelige grunde til manglende rådighed vedr. § 36, 37, 39/40, 41, 93a:

Ifølge § 13. stk. 4 og 5:

Stk. 4. Gælder for alle, og er en udtømmende liste for match 1 (uddrag):

1. Tilbuddet kan ikke anses for et rimeligt tilbud
2. Den pågældende kan ikke arbejde pga. sygdom, eller der er risiko for, at helbredet forringes, hvis det hidtidige arbejde fortsættes
3. Afstanden mellem bopæl og arbejdssted medfører en urimelig belastning
4. Den pågældende har ret til fravær ved graviditet, barsel og adoption
5. Den pågældende er nødt til at passe sine børn
6. Den pågældende modtager støtte efter lov om social service til pasning af handicappet barn eller døende nærtstående eller efter lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel til pasning af alvorligt sygt barn
7. Den pågældende er omfattet af en friperiode efter LAB § 23
8. Den pågældende aftjener værnepligt
9. Arbejdet er omfattet af en overenskomstmæssig konflikt
10. Arbejdet omfatter udvikling og fremstilling af krigsmateriel

Rimelig grund til manglende rådighed vedr. § 38 (KUN match 1):

Ingen sanktion hvis den manglende tilmelding/bekræftelse af tilmelding og indlæggelse af CV'et i Jobnet ikke skyldes personens egne forhold.

#### § 41 (ophør af hjælpen – også for ægtefælle)

Hjælpen ophører, hvis personen a) afviser et tilbud efter LAB eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder foranstaltninger som led i sygeopfølgningen, b) har gentagne udeblivelser fra disse tilbud/foranstaltninger, og udeblivelserne har et så betydeligt omfang, at det kan sidestilles med en afvisning.

#### Fortolkning af undtagelser + § 41 (jf. VEJ 2010)

Rimelige grunde til manglende rådighed

'Hvis en person udebliver fra en samtale eller et tilbud, skal kommunen vurdere, om personen skal have en sanktion'. Som udgangspunkt skal alle sanktioneres efter ens principper. 'Kommunen skal dog være opmærksom på, at der kan være forskel i de forskellige målgruppers rådighedsforpligtelse'.

Kommunen skal 'være opmærksom på, at det ifølge lovens § 13, stk. 5, er et krav, at kommunen altid foretager en konkret vurdering af, om der i det enkelte tilfælde foreligger andre forhold end dem, der er nævnt i § 13, stk. 4, der kan begrunde, at den pågældende ikke har pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder. Alvorlige psykiske lidelser kan fx i det konkrete tilfælde betyde, at der ikke skal gives en sanktion for ikke at stå til rådighed. Der, hvor en sanktion ikke fremmer rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren, skal der ikke gives en sanktion'.

#### § 41 (ophør af hjælpen – også for ægtefælle)

En principafgørelse slår fast, at vurderingen skal 'foretages efter en konkret stillingtagen til sagens omstændigheder, herunder personens adfærd'.

Ad a) Det er ikke en betingelse, at personen positivt har afslået et konkret tilbud. Det er fx tilstrækkeligt, at personen har så mange forbehold eller krav i forbindelse med afgivelsen af tilbuddet, at det reelt kan sidestilles med en afvisning.

Ad b) Det beror på en konkret vurdering, hvornår en persons udeblivelser fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning (abf) har et sådant omfang, at der reelt må siges at være tale om en afvisning af tilbuddet eller abf. Et sporadisk ustabil fremmøde kan normalt ikke begrunde, at hjælpen ophører.

Udeblivelsernes omfang indgår som en vigtig del af vurderingen af, om gentagne udeblivelser skal sidestilles med afslag. Herudover kan indgå, om personen møder men ikke deltager i tilbuddet eller opfører sig på en måde, som virker forstyrrende på andre kursister, hvilket kan sidestilles med en udeblivelse. Det samme gør sig gældende, hvis personen møder påvirket op i tilbuddet.

## 4.2 Centrale ideer bag anvendelsen af økonomiske sanktioner

Som opsamling på denne gennemgang af den historiske og aktuelle lovgivning vil vi i det følgende præsentere tre centrale ideer, som denne lovgivning hviler på. Vi anlægger her et organisationsteoretisk perspektiv, hvor offentlige organisationer antages at befinde sig i krydspres, have konfliktuerende og uklare målsætninger samt usikkerhed omkring de rette midler til at opnå målene med (Antonsen & Jørgensen 2000). Jobcentre er kommunale, og ansvaret er på den vis decentraliseret, men opgavevaretagelsen er i høj grad underlagt regulering fra nationalt niveau (Beskæftigelsesministeriet & Arbejdsmarkedsstyrelsen), hvor også den primære finansiering kommer fra i form af forskellige grader af refusion. På den vis befinder jobcentrenes opgavevaretagelse sig, om ikke i et direkte hierarki, så i hvert fald i skyggen af et (Scharpf 1993). Derfor antages også politiske udmeldinger, der ikke er omsat i bindende regulering, at kunne påvirke aktører i jobcentrene, da aktørerne ved, at de ved manglende lydighed er underlagt risikoen for et lovindgreb.

### Tre centrale ideer

- Borgeren har forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og det er kommunens opgave at føre kontrol med dette gennem vurdering i det enkelte tilfælde.
- Retssikkerhedsaspektet er vigtigt, fordi sanktioner kan føre til, at borgeren mister sin forsørgelse, derfor skal borgeren have kendskab til, hvilke handlinger der fører til sanktion.
- Sanktion antages at virke beskæftigelsesfremmende, fordi (trussel om) sanktion fører til, at borgeren handler (fx intensiverer sin jobsøgning, møder op til aktivering eller bliver selvforsørgede).

Disse ideer kan findes formuleret i såvel lovgivningen som den politiske diskurs (jf. fx Jørgensen 2008), og de udgør centrale elementer i begrundelsen for at anvende økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Disse tre ideer udtrykker bestemte ønsker og normer i forhold til såvel kontanthjælpsmodtagerens som kommunens adfærd.

Hvis vi starter med ideen om ret og pligt på kontanthjælpsområdet, så er det en central idé i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere, at borgeren er forpligtet til at stå til rådighed. Rådighedsvurderingen foretages af kommunen. Det betyder, at kommunen er forpligtet til, i hvert enkelt tilfælde at overveje en sanktion, at vurdere borgerens rådighed, samt at være opmærksom på, at der kan være forskel i forskellige målgruppers rådighedsforpligtelse. Som vist i figur 4.3, er der i lovgivningen defineret 10 rimelige grunde til manglende rådighed. Disse grunde er dog ikke udtømmende for de kontanthjælpsmodtagere, der er kategoriseret som havende problemer ud over ledighed. Her gælder det, at kommunen skal vurdere, om der foreligger andre forhold, der kan begrunde manglende rådighed. Derudover understreges det i vejledningen til loven, at i tilfælde "hvor

en sanktion ikke fremmer rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren, skal der ikke gives en sanktion”, hvorfor dette også er en vurdering, kommunen skal foretage.

I loven præsenteres en generel idé om, at kontanthjælpsmodtagere har en forpligtelse til at stå til rådighed. Rådighedsforpligtelsen præciseres i lovgivningen for det første til, at borgeren aktivt skal udnytte sine arbejdsmuligheder, for det andet skal deltage i tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats og for det tredje medvirke i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Kontanthjælpsmodtagere kategoriseres i tre kategorier (1 jobklar, 2 indsatsklar og 3 midlertidig passiv). Borgere kategoriseret som 1'ere forventes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvilket ikke er tilfældet for 2'erne og 3'erne. Det betyder dog ikke, at borgere kategoriseret som 2'ere og 3'ere ikke mødes med krav om rådighed. Hvis en borger er vurderet at være klar til en indsats, så har borgeren pligt til at stå til rådighed for denne indsats og de krav, den rummer. Det betyder, at den kommunale fortolkning af ”tilbud” og ”beskæftigelsesfremmende foranstaltninger” får betydning for, hvordan rådighedskravet udmøntes. Borgere kategoriseret som 3'ere er vurderet til ikke at være i stand til at modtage aktive tilbud. De kan dermed heller ikke sanktioneres for udeblivelse fra eller afvisning af disse (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2009). Definitionen af ”beskæftigelsesfremmende tilbud” er dog særdeles bred og rummer i nogle kommuner eksempelvis metadonbehandling og tilbud, der har til formål at lære borgeren varetagelse af egen hygiejne. Når rådighedsbegrebet fortolkes bredt, betyder det samtidig, at sanktion kan anvendes over for alle tre matchgrupper<sup>7</sup>.

En anden idé, der står centralt i forhold til sanktioner, er borgerens retssikkerhed. Lovgivningen på området er tæt knyttet til centrale principper om borgerens retssikkerhed, og temaet om retssikkerhed står centralt i forhold til anvendelse af sanktioner. I Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra januar 2011 hedder det blandt andet, at den kommunale praksis må

*...ses i lyset af den store betydning, en sanktion efter de nye regler i aktivloven kan have for borgeren og dennes families økonomiske situation. Da der er tale om hjælp til forsørgelse og det nederste sikkerhedsnet, har lovgiver fundet det særligt vigtigt at indføre regler, der sikrer, at borgeren er bekendt med konsekvensen af udeblivelser mv. (Ankestyrelsen 2011: 5)*

Loven opstiller derfor en række krav for at give borgeren retsgaranti. Det er krav om, at borgeren skal vejledes grundigt af kommunen forud for sanktion. Der er krav om, at kommunen skal oplyse borgerens sag tilstrækkeligt forud for anvendelse af en sanktionsparagraf. Det er et krav, at borgeren skal partshøres i forhold til den hændelse, der er årsag til sanktionen, og samtidig er kommunen forpligtet til at give borgeren klagevejledning. Samtidig rummer regelændringerne fra 2009 en administrativ forenkling, der giver kommunen lov til en gang om måneden at opgøre en borgers samlede forseelser efter § 36 frem for at varsle borgeren efter hver enkelt forseelse. Denne administrative forenkling må antage at kunne komme i modstrid med intentionen om, at borgeren klart skal kunne se sammenhængen mellem en forseelse og

---

<sup>7</sup> I en mail fra Arbejdsmarkedsstyrelsen til AKF bekræftes det, at 3'erne godt kan deltage i 'beskæftigelsesfremmende foranstaltninger' og sanktioneres, hvis de udebliver eller afviser.

en sanktion, da der kan gå op til flere måneder, fra borgeren er udeblevet, til kontanthjælpen reduceres.

Den tredje idé handler om, at sanktion virker beskæftigelsesfremmende. Denne idé er, som forskningsgennemgangen tidligere viser, forskningsmæssigt underbygget, når det drejer sig om de arbejdsmarkedsparede ledige. Ideen har også stået centralt i den beskæftigelsespolitiske bevægelse hen imod et strammere "work-first"-regime. Denne udvikling har vi set internationalt (Lødemel & Trickey 2001; Torfing 2004), men den kan i høj grad også genfindes i en dansk kontekst. Caswell (2005) har argumenteret for eksistensen af en række forskellige måder at tænke og handle på (praksislogikker) i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. En af disse logikker er en sanktionerende praksislogik, der kan ses som opdragende eller disciplinerende. Modtageren af ydelsen bør tage ansvar for sit liv og være aktiv i forhold til at finde mulige alternativer til den offentlige forsørgelse. Det primære mål inden for denne logik er at få borgeren gjort selvforsørgende så hurtigt som muligt. For at sikre dette, anvendes sanktioner, der kan have forskellig karakter: kontrolforanstaltninger, trusler om sanktioner og faktiske sanktioner, hvor ydelsen tilbageholdes eller reduceres. Denne logik læner sig op ad en "work-first"-tankegang, hvor det primære mål er at få klienten ud af offentlig forsørgelse hurtigst muligt. Den sanktionsorienterede logik er ofte blevet problematiseret, og bl.a. Larsen (2003) har peget på, at

*...en ensidig fokusering på her og nu-arbejdsmarkedsrelevans af aktiverings- og uddannelsestiltag er problematisk, fordi man derved springer over de mellemregninger (lærings- og selvværdsrum), der for mange langtidsledige kan være afgørende for at styrke deres langsigtede handlingskompetencer. (Larsen 2003: 157).*

Hasenfeld, Ghose & Larson (2004) argumenterer fra en amerikansk kontekst også for, at der eksisterer en særlig sanktionslogik. De peger i deres forskning på, at anvendelse af sanktioner over for modtagere af velfærdsstatslige ydelser læner sig op ad en adfærdslogik, der er baseret på to præmisser. For det første, at når klienten stilles over for en trussel om sanktion, så er han eller hun i stand til at rette sig efter de krav, der stilles fra velfærdssystemets side. Det betyder også, at når klienten ikke retter sig efter disse krav, kan det fortolkes som et udtryk for manglende motivation eller utilstrækkelig økonomisk incitament til at efterleve disse krav. For det andet, at klienterne kender reglerne og er i stand til rationelt at beregne den risiko, der er forbundet med ikke at rette sig efter disse regler.

Den sanktionsorienterede praksislogik har ændret sig noget over tid. Kravene til borgeren er gradvist blevet øget, ligesom målgruppen for sanktioner, som vi har set ovenfor, er blevet udvidet over tid til også at indbefatte de ikke-arbejdsmarkedsparede. Det betyder samtidig, at de krav, borgere skal leve op til for at modtage kontanthjælp, er skærpet. Dermed er der også større mulighed for sanktioner.

## 5 Sanktion i et generelt perspektiv: sanktionerede borgere

### 5.1 Hvem sanktioneres?

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvem de sanktionerede kontanthjælpsmodtagere er, og hvordan de adskiller sig fra de øvrige. Vi bruger registerdata fra bl.a. Danmarks Statistik, hvilket både har fordele og ulemper sammenlignet med data indhentet fra fx spørgeskemaer. En åbenbar fordel er, at vi dermed kan inkludere alle kontanthjælpsmodtagere i analyserne. Ulempen er, at vi ikke har mere detaljerede oplysninger om, hvorfor personen fx er på kontanthjælp.

Afledt af den øgede brug af sanktioner, der er observeret de seneste år, har den kvantitative del af rapporten bl.a. til hensigt at gøre os klogere på, hvilke kontanthjælpsmodtagere der sanktioneres. Specifikt er der tale om en beskrivelse af deres demografiske, socioøkonomiske og helbredsmæssige karakteristika. Formålet med beskrivelsen er blandt andet at få indsigt i, om de økonomiske sanktioner rammer kontanthjælpsmodtagere, for hvem disse sanktioner må formodes at kunne påvirke rådigheden eller overgangen til selvforsørgelse.

Tabel 5.1 viser, at knap 60% af de personer, der sanktioneres i 1. kvartal 2010, modtager en enkelt sanktion, mens de øvrige pålægges to eller flere sanktioner. Antallet af sanktioner fordeler sig ikke væsentligt forskelligt for de unge under 25 og de 25-64-årige. Set i lyset af den relativt korte tidshorisont (tre måneder), så må andelen af kontanthjælpsmodtagere, der blev pålagt to eller flere sanktioner, rimeligvis kunne betegnes som værende høj – godt 40%. Tabuleringer af vores data viser også, at 25% af de personer, der blev sanktioneret en enkelt gang i dette kvartal, også blev sanktioneret i det efterfølgende kvartal, mens godt 1/5 af denne gruppe var blevet sanktioneret i kvartalet før (ikke medtaget i tabellen). For de personer, som blev sanktioneret to eller flere gange, så blev cirka 2/5 sanktioneret i kvartalerne før og efter.

**Tabel 5.1    Antallet af sanktioner overfor forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere**

Antal sanktioner (i 1. kv. 2010)	Alle sanktionerede			Sanktionerede under 25 år			Sanktionerede 25-64-årige		
	Matchkategorisering			Matchkategorisering			Matchkategorisering		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Procent									
1	58	55	76	57	51	58	59	57	79
2	20	19	10	21	19	10	20	19	10
3-4	13	15	8	13	16	15	13	14	7
5-6	5	5	5	5	7	10	4	4	4
7 eller flere	4	6	2	4	8	8	4	5	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal personer	9.584	4.811	306	5.139	3.124	266	4.445	1.687	40

I tabel 5.2 viser vi en karakteristik af alle 135.488 personer i Danmark, der i 1. kvartal 2010 modtog kontanthjælp i minimum én uge. Statistikken er opdelt på henholdsvis sanktionerede og øvrige ikke-sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i 1. kvartal 2010. Det er værd at understrege, at der er tale om en simpel sammenligning, hvor der ikke er taget højde for matchkategoriseringer etc. Vi ser udelukkende på, hvordan en gennemsnitlig sanktioneret kontanthjælpsmodtager adskiller sig fra en gennemsnitlig kontanthjælpsmodtager, der ikke blev sanktioneret i 1. kvartal 2010. Hvorvidt en person tilhører sanktionsgruppen eller ej, bestemmes altså ud fra, om vedkommende optræder med minimum en sanktion i 1. kvartal 2010 i KMD-aktiv. Den beskrivende statistik i tabellen viser, at sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i højere grad er mænd, at de er yngre, at de har dansk oprindelse, at de er ugifte, at de har lavere uddannelse, og de har ingen eller få hjemmeboende børn. Givet den yngre alder i sanktionsgruppen, så er forskellen i civilstatus, uddannelse og familietype ikke overraskende.

**Tabel 5.2 Socioøkonomiske og demografiske karakteristika for 16-64-årige kontant-hjælpsmodtagere**

	Samtlige på kontant og starthjælp minimum én uge i 1. kvartal 2010		16-24-årige		Ikke dansk oprindelse	Dansk oprindelse	Kvinder	Mænd
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige				
<i>Køn</i>								
Mand	68,1	51,0	66,1	49,9	66,7	68,4	0,0	100,0
Kvinde	31,9	49,0	33,9	50,1	33,3	31,6	100,0	0,0
<i>Aldersgrupper</i>								
Unge mellem 16 og 24 år	42,0	26,6	100,0	100,0	36,9	43,2	44,6	40,8
Mellem 25 og 34 år	29,0	26,3	0,0	0,0	29,8	28,9	26,9	30,0
Mellem 35 og 44 år	17,9	24,3	0,0	0,0	20,6	17,3	18,6	17,6
Mellem 45 og 54 år	8,8	16,6	0,0	0,0	10,2	8,5	8,4	9,0
Mellem 55 og 64 år	2,2	6,3	0,0	0,0	2,4	2,1	1,5	2,5
<i>Etnisk oprindelse</i>								
Dansk oprindelse	81,9	75,1	84,1	86,7	0,0	100,0	81,1	82,3
Indvandrere	14,9	22,8	10,5	8,7	82,0	0,0	16,1	14,3
Efterkommer	3,3	2,1	5,3	4,6	18,0	0,0	2,8	3,5
<i>Civilstatus</i>								
Gift eller separeret	10,1	18,3	1,5	2,3	25,8	6,7	13,2	8,7
Fraskilt	10,0	16,0	0,3	0,4	13,9	9,1	13,2	8,5
Ugift	79,4	64,4	98,1	97,3	59,5	83,8	72,7	82,5
Anden civilstand	0,5	1,2	0,0	0,0	0,8	0,5	0,9	0,3
<i>Højeste fuldførte uddannelse</i>								
Grundskole	72,3	62,3	88,9	86,7	58	75,5	75,3	70,9
Erhvervsfaglig uddannelse	13,0	17,0	2,6	2,5	10,5	13,5	9,6	14,5
Gymnasial uddannelse	5,5	7,8	4,6	6,8	8,0	5,0	6,2	5,2
Videregående uddannelse	2,4	5,9	0,1	0,1	6,9	1,4	2,5	2,3
Ingen udd. oplysninger	6,8	6,9	3,9	3,9	16,6	4,6	6,4	7,0
<i>Hjemmeboende børn</i>								
Ingen hj.boende børn	66,7	58,0	64,0	58,1	59,2	68,4	47,6	75,7
Hjemmeboende børn u. 18 år	33,3	42,0	36,0	41,9	40,8	31,6	52,4	24,3
Et hj.boende barn	16,2	18,1	20,1	24,0	13,6	16,8	25,4	11,9
To hj.boende børn	10,0	13,2	10,3	12,5	11,6	9,6	15,6	7,3
Tre eller fire hj.boende børn	6,2	9,2	5,1	5,0	12,7	4,7	9,6	4,6
Fem eller flere hj.boende børn	0,9	1,5	0,5	0,5	2,9	0,5	1,8	0,5
Antal personer	14.751	120.737	6.201	32.141	2.671	12.080	4.711	10.040

I kolonne tre og fire fokuserer vi på de helt unge kontanthjælpsmodtagere, hvor antallet af observationer viser, at de unge udgør 42% af alle sanktionsramte. Det mest interessante er, at disse også langt overvejende er mænd, men ellers ikke adskiller sig væsentligt fra de øvrige kontanthjælpsmodtagere. Disse forhold kan understøtte hypotesen om, at sanktioner bruges med et "opdragende" sigte fra sanktionsgivers side.



Når statistikken opdeles på sanktionerede af henholdsvis anden etnisk oprindelse end dansk og personer med dansk baggrund, så finder vi, at godt 18% af sanktionerne gives til indvandrere eller deres efterkommere. Kønsmæssigt er der ikke nogen forskel på sanktionerede indvandrere og danskere, men indvandrerne er en smule ældre, de er i langt højere grad gift eller separerede, de har flere børn, og så er deres uddannelsesbaggrund mere blandet. Den sidste opdeling, vi har lavet i tabellen, er på køn. Vi ser her, at de sanktionerede kvinder er nogenlunde lige så gamle som mændene, at de i lidt højere grad er gift, mens uddannelsesniveauet er nogenlunde ens. Omkring halvdelen af de sanktionerede kvinder har hjemmeboende børn under 18 år, mens det kun er tilfældet for ¼ af mændene. Kvindernes andel af alle sanktioner er knap 32%, så som nævnt sanktioneres de relativt mindre end mændene, men de sanktionerede kvinder er altså i højere grad forsørgere.

Men hvordan så mønstret ud for sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i 4. kvartal 2007? På daværende tidspunkt var 110.802 personer modtagere af kontanthjælp i minimum en uge (se tabel A i bilag 4), hvoraf ca. 11% blev sanktioneret i løbet af kvartalet – ca. samme andel som i 1. kvartal 2010 – men demografisk var grupperne ikke ens. Ovenfor så vi, at sanktioner er mere anvendt over for unge mænd, mens overvægten af mænd i 2007 var mindre udpræget, og aldersfordelingen var mere flad.

I tabel 5.3 ser vi på helbreds-karakteristika i form af køb<sup>8</sup> af udvalgte receptpligtige lægemidler samt psykiatriske hospitalsdiagnoser for de samme grupperinger som ovenfor. Umiddelbart kunne man foranlediges til at tro, at sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i højere grad er personer med fysiske og psykiske problemer, som i ringere grad kan leve op til de rådighedskrav, der stilles. Dog kan man, som det fremgår af analysen i kapitel 4 om lovgivningen, i vejledningen til lov om aktiv socialpolitik læse, at alvorlige psykiske lidelser kan fortolkes som "andre forhold", der gør, at knapt så strikse krav om rådighed gør sig gældende. De kvantitative data viser da også, at personer med fysiske og psykiske problemer i mindre grad bliver sanktioneret økonomisk.

---

<sup>8</sup> Vi skal understrege, at data udelukkende fortæller, hvorvidt personen har indløst en recept. Hvorvidt lægemidlet indtages, hvor længe behandlingen strækker sig over, om behandlingen afbrydes før tid, såvel som den bagvedliggende diagnose, har vi ikke oplysninger om.

**Tabel 5.3 Helbredsmæssige karakteristika for 16-64-årige kontanthjælpsmodtagere**

	Samtlige på kontant og starthjælp minimum én uge i 1. kvrt. 2010		16-24-årige		Ikke dansk oprindelse	Dansk oprindelse	Kvinder	Mænd
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Sanktionerede	Sanktionerede	Sanktionerede
<i>Receptindløsninger (2007-09)</i>								
Antacid	11,8	19	9	12	17,3	10,6	16,2	9,8
Antidiabetika	1,6	3,4	0,7	1,1	2,4	1,4	2,1	1,3
Anti-thrombose midler	1,2	3,6	0,2	0,3	1,3	1,2	1,2	1,2
Cardiovaskulære midler	5,1	13,5	1,5	2,8	5,9	5	7	4,2
Antirheumatika	32,5	42,7	25,3	29,8	31,6	32,7	41	28,6
Analgetica	15,1	26,2	8,7	11,4	15,1	15,1	19,6	13
Antiepileptica	2,7	6,9	1,9	4,5	2,2	2,8	3	2,5
Anti-parkinson midler	0,2	0,9	0,1	0,8	0,3	0,2	0,3	0,2
Antidepressiva	18,7	32,5	14,7	24,3	14,9	19,5	28,6	14
Anxiolytica, hypnotica og sedativa	10,4	20,4	5	10,3	9,4	10,6	13,1	9,1
Antipsychotica	5,6	12	5,3	12,1	4,6	5,8	6,6	5,2
Midler mod alkoholafhængighed	3,6	4	1	1,3	0,9	4,2	2,2	4,3
Midler mod opioidafhængighed	1	1,8	0,2	0,4	0,7	1	0,8	1,1
Midler mod obstruktiv lungesygdom	9,1	12,3	8,7	10,8	7,8	9,4	13,5	7
Antidepressiva, anxiolytica, hypnotica og sedativa, samt antipsychotica	25,4	41,8	19,8	31,3	19,9	26,6	34,7	21,0
Alkohol- eller opioidafhængighed	4,5	5,6	1,2	1,6	1,6	5,2	3,0	5,3
Antirheumatika eller analgetica	37,0	49,4	28,5	33,4	36,0	37,2	45,7	32,9
Antacid, anti-thrombose eller cardiovaskulære midler	16,0	28,2	10,3	14,4	20,9	14,9	21,5	13,4
<i>Hospitalsdiagnoser (2006-09)</i>								
Psyk. diagnose 2006-09	8,8	12,5	8,8	14	6	9,4	9,8	8,3
Demens og andre organiske psyk. lidelser	0,1	0,2	0	0,2	0,2	0	0	0,1
Stofrelaterede psyk. tilstande	5,3	5,5	5,1	4,8	2,9	5,8	4,2	5,8
Skizofreni, paranoide lidelser etc.	0,4	1,1	0,3	1,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Affektive lidelser (mani – depression)	1	2,3	0,8	2	0,8	1,1	1,7	0,7
Nervøse og stressrelaterede tilstande	2,2	3,8	2,3	4,6	2,1	2,3	3,7	1,5
Spise- og søvnforstyrrelser	0,1	0,3	0,2	0,6	0,1	0,1	0,2	0,1
Adfærdsforstyrrelser (fx seksuelle)	0,5	1,3	0,4	1,6	0,2	0,6	1,1	0,3
Mental retardering	0	0,1	0	0,2	0	0	0	0
Psyk. udviklingsforstyrrelser (fx autisme)	0	0,2	0,1	0,6	0	0	0	0
Forstyrrelser opstået i barndom	0,3	0,5	0,6	1,5	0,1	0,3	0,3	0,3
Uspecificerede psyk. lidelser	0,4	0,7	0,5	0,8	0,3	0,4	0,5	0,4
<b>Antal personer</b>	<b>14.751</b>	<b>120.737</b>	<b>6.201</b>	<b>32.141</b>	<b>2.671</b>	<b>12.080</b>	<b>4.711</b>	<b>10.040</b>

Den beskrivende statistik viser, at de sanktionerede kontanthjælpsmodtagere har et lavere forbrug af samtlige medicintyper. Som eksempel kan vi nævne, at knap hver femte sanktionerede kontant- eller starthjælpsmodtager købte antidepressiv medicin minimum én gang mellem 2007 og 2009, mens det var hver tredje hos de øvrige kontanthjælpsmodtagere. Næsten dobbelt så mange ikke-sanktionerede (1,0 versus 1,8%) brugte midler mod opioidafhængighed, såsom metadon, mens der stort set var lige mange købere af midler mod alkoholafhængighed i de to grupper. Også andelen, der købte smertestillende midler og gigtpreparater, er betragteligt større i gruppen af ikke-sanktionerede kontanthjælpsmodtagere. Hvis man ser på, om en person enten bruger psykofarmaka mod depression, angst eller psykoser – i stedet for at se på hver gruppe enkeltvis – finder vi samme tendens: 25,4% blandt de sanktionerede mod 41,8% hos de øvrige. Her er det værd at stoppe op og notere, at specielt når vi taler om lægemidler rettet mod alvorlige tilstande som angst eller psykoser, så er der en ikke-ubetydelig andel af de sanktionerede borgere, som køber denne medicin. Da formålet med sanktioner netop er at fremme rådigheden, synes det relevant at stille spørgsmålet: i hvor høj grad hjælper økonomiske sanktioner personer med alvorlige mentale helbredsproblemer til at leve op til deres rådighedsforpligtelse?<sup>9</sup>

Det samme mønster gør sig gældende for psykiatriske hospitalsdiagnoser. Imidlertid så vi ovenfor en voldsom selektion af yngre mænd ind i sanktionsgruppen, og netop både det faktum at de sanktionerede i højere grad er mænd, og det at de er unge, kan være en væsentlig forklaringsfaktor for de observerede diagnoser og medicinkøb.

Ser vi på de helt unge, så finder vi både, at færre køber receptpligtig medicin generelt, men også at forskellen mellem sanktionerede og øvrige kontanthjælpsmodtagere mindskes. For eksempel har knap 15% af de sanktionerede købt antidepressiva mod ca. 24% blandt de øvrige. For smertestillende midler er det knap 9% mod godt 11%. Dette lader dog ikke til at være tilfældet, når vi måler på andelen med en psykiatrisk hospitalsdiagnose. Her er andelen blandt de sanktionerede unge den samme som for alle sanktionerede under et. For ikke-sanktionerede er andelen en smule højere, hvilket ser ud til at skyldes, at personer med forstyrrelser opstået i barndommen og psykiske udviklingsforstyrrelser *ikke* bliver sanktioneret. I tillæg bemærkes, at den høje indlæggelsesandel er drevet af diagnoser relateret til stofrelaterede psykiske tilstande. Helt generelt ser det altså ud til, at psykisk sygdom er mere udbredt blandt ikke-sanktionerede kontanthjælpsmodtagere.

Hvis vi ser nærmere på den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp i længere tid (hvor kontanthjælpsforløbet startede i 2008 eller tidligere), så ser vi, at relativt mange af de sanktionerede har psykiske problemer. Som det fremgår af bilag 4 tabel D og F, så har 15% af de sanktionerede under 25 år en psykiatrisk diagnose, og 38% af denne gruppe bruger psykofarmaka. For de lidt ældre modtagere af langvarig kontanthjælp (25-64 år) er de tilsvarende tal 13% med diagnose og 39% bruger psykofarmaka. Så selvom det generelle billede er, at de sanktionerede helbredsmæssigt ser ud til at have det bedre end

---

<sup>9</sup> Loven giver mulighed for at fravige rådighedskravet over for bl.a. personer med psykiske lidelser, men da analysen viser, at sanktioner også anvendes over for kontanthjælpsmodtagere, der bruger psykofarmaka og har psykiatriske diagnoser, må vi konkludere, at fortolkningen af loven nogle steder fastholder kravet om rådighed over for disse borgere.

de ikke-sanktionerede, så bruges økonomiske sanktioner også som virkemiddel til at fremme rådigheden hos en gruppe af borgere med psykiske problemer af forskellig art.

Kigger vi tilbage på det mentale helbred hos sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i 4. kvartal 2007, så finder vi samme mønster som i 2010 (se tabel A B og C i bilag 4]. Selvom det er problematisk at sammenligne niveauet for medicinforbrug over tid dels pga. konjunkturer, der gør, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere er anderledes sammensat, og dels pga. trends i medicinforbruget, så kan vi alligevel konstatere at 23,3% af de sanktionerede brugte antidepressiva i 2007, mens det var faldet til 18,7% i 2010, og samme trend ses for medicin mod angst, depression og psykoser under et. Samme fald i andelen af medicinbrugere ses hos de helt unge kontanthjælpsmodtagere. Som nævnt er en mulig forklaring, at flere af de sanktionerede havde været på kontanthjælp i lang tid i 2007 sammenlignet med 2010.

Afslutningsvis belyser vi varigheden af det igangværende kontanthjælpsforløb i 2010. Tabel 5.4 viser, at sanktionerede kontanthjælpsmodtagere generelt har været på kontanthjælp i kortere tid end de ikke-sanktionerede. For eksempel var 21% af de ikke-sanktionerede på kontanthjælp fra 2006 eller tidligere mod 6% af de sanktionerede. Det samme mønster ses for unge kontanthjælpsmodtagere.

**Tabel 5.4 Varighed af kontanthjælpsforløbet for 16-64-årige**

	Samtlige på kontant- og starthjælp minimum én uge i 1. kv. 2010		16-24-årige		Ikke dansk oprindelse	Dansk oprindelse	Kvinder	Mænd
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige				
<i>Varighed af igangværende forløb</i>								
Kontanthj. siden 2006 el. tidligere	6,3	21,	1,0	4,0	9,5	5,6	11,4	4,0
Kontanthj. siden 2007	3,3	6,8	1,7	5,0	3,6	3,3	4,5	2,8
Kontanthj. siden 2008	10,7	15,2	6,6	13,1	9,5	11,0	12,2	10,0
Kontanthj. siden 1. kv. 2009	5,7	6,3	3,9	6,1	5,6	5,7	5,6	5,7
Kontanthj. siden 2. kv. 2009	6,3	6,4	5,4	6,9	5,3	6,6	5,2	6,8
Kontanthj. siden 3. kv. 2009	12,9	10,5	13,0	12,6	12,5	13,0	12,3	13,2
Kontanthj. siden 4. kv. 2009	28,9	15,3	34,2	21,2	28,5	29,0	25,2	30,6
Kontanthj. fra 1. kv. 2010	25,9	18,5	34,3	31,0	25,6	25,9	23,6	26,9
Antal personer	14.751	120.737	6.201	32.141	2.671	12.080	4.711	10.040

Der tegner sig nu et billede, som viser, at det i dag i højere grad er unge mænd med relativt kortvarige kontanthjælpsforløb, der sanktioneres, og selvom antallet af sanktioner er højere, så ser de ikke ud til at ramme bredere (undtagen for de helt unge). Selv når vi betinger på alder, så viser tallene, at de sanktionerede har et meget bedre mentalt helbred end de ikke-sanktionerede; en god forklaring på det kan være, at sagsbehandleren vælger ikke at sanktionere de svageste i matchgruppe 3. Analyserne viser dog også, at sanktioner i et vist omfang

anvendes over for kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser, og at sanktioner hyppigt anvendes gentagne gange over for den samme borger.

#### *Karakteristik af unge 16-24-årige kontanthjælpsmodtagere*

I det ovenstående har vi tegnet et generelt billede af forskellige typer af kontanthjælpsmodtagere, og vi fandt, at de unge tegnede sig for en meget stor andel af det samlede antal sanktioner. Vi så også en tendens til, at sanktonerede kontanthjælpsmodtagere generelt havde været på kontanthjælp i kortere tid end øvrige kontanthjælpsmodtagere. Nedenfor ser vi på demografiske og socioøkonomiske karakteristika for 16-24-årige og 25-64-årige kontanthjælpsmodtagere hver for sig, opdelt på varigheden af det igangværende forløb (se tabel D, E, F og G i bilag 4).

Antallet af observationer viser, at sanktionsrisikoen er mindre for personer, som har været i gang med et kontanthjælpsforløb i længere tid. Eksempelvis er det ca.  $\frac{1}{4}$  af de personer, der startede i 4. kvartal 2009, der sanktioneres, mens det er under hver tiende for de personer, der startede i 2008 eller tidligere. Samtidig ser vi, at det overvejende er mænd, der bliver sanktoneret tidligt i forløbet, mens det i højere grad er kvinder, der sanktoneres i længerevarende kontanthjælpsforløb.

Med hensyn til længden af kontanthjælpsforløbet og de unges helbred, så er tendensen, at de kortere forløb i højere grad er associeret med medicin mod somatiske sygdomme (smertestillende, forstuvninger<sup>10</sup>, mavesyre, astma), mens de unge i længerevarende forløb i højere grad bruger nervemedicin. Eksempelvis køber knap 11% af de sanktonerede i korte forløb antidepressiva, mod godt 14% af de ikke-sanktonerede; blandt de personer, der har modtaget kontanthjælp siden 2008 eller tidligere, er det godt 30% af de sanktonerede, der har købt antidepressive midler mod knap 39% af de øvrige.

#### *Karakteristik af 25-64-årige kontanthjælpsmodtagere*

For den brede gruppe af 25-64-årige kontanthjælpsmodtagere ser vi igen en høj sanktionsrate for mænd. Den aftager dog med varigheden af det igangværende forløb uden helt at nå det niveau, som vi så for de helt unge. Den samlede konklusion er, at det overvejende er mænd, der sanktoneres – uanset varigheden af kontanthjælpsforløbet. Vi ser også stadigvæk, at de sanktonerede tenderer til at være lavere uddannet, færre har hjemmeboende børn, og de er i højere grad enlige, omend det i nogen grad skyldes, at aldersfordelingen er skæv.

Andelen af sanktonerede er lavere hos de 25-64-årige. For de 25-64-årige blev knap hver sjette af de kontanthjælpsmodtagere, der startede deres kontanthjælpsforløb i 4. kvartal 2009, sanktoneret, mens hver tyvende af de 25-64-årige, der startede på kontanthjælp i 2008 eller tidligere, blev sanktoneret. Generelt kan man sige, at for de 25-64-årige er sank-

---

<sup>10</sup> Det høje forbrug af gigtmicin (antirheumatika) blandt unge kan skyldes, at medicinen virker anti-inflammatorisk og dermed dæmper vævsreaktioner som fx ses ved slag eller forstuvning. Medicinen bruges også mod seneskedehindebetændelse og menstruationssmerter. Det høje forbrug af medicin mod mavesår (antacid) kan både være påvirket af forbruget af antirheumatiske NSAID-præparater, som forårsager mavesår, og pga. det høje forbrug af antidepressiva, hvor forstoppelse er en almindelig bivirkning.

tionsrisikoen på et givet tidspunkt tre gange større, hvis man er i begyndelsen af et kontanthjælpsforløb, end hvis man har været på kontanthjælp i årevis. For unge er forskellen mindre, men de har til gengæld dobbelt så høj risiko for at blive sanktioneret i et givet kvartal.

Med hensyn til helbredet for de 25-64-årige, så er der generelt en høj andel, der har købt smertestillende medicin og lægemidler, der virker på nervesystemet, men købstilbøjeligheden er stadigvæk størst blandt de ikke-sanktionerede. Det gælder dog ikke for andelen, der køber antabus. Her er andelen blandt de sanktionerede lidt højere end for de ikke-sanktionerede. I kontrast hertil finder vi, at de ældre kontanthjælpsmodtagere i lidt ringere grad end de unge har psykiatriske hospitalsdiagnoser.

### *Alt andet lige – en regressionsanalyse*

På nuværende tidspunkt har vi udelukkende benyttet os af simple deskriptive metoder. Afslutningsvis vil vi i en regressionsanalyse se på, hvordan sandsynligheden for at blive sanktioneret hænger sammen med personens baggrundskarakteristika. Forskellen fra ovenstående, er, at vi her får et specifikt tal for, hvor meget risikoen for at blive sanktioneret ændres, hvis personen fx er en mand frem for en kvinde, og vi samtidig holder alt andet konstant.<sup>11</sup>

Regressionerne, som modellerer sandsynligheden for at blive sanktioneret, er foretaget på tre forskellige populationer. Første kolonne i tabel 5.5 viser resultaterne for alle personer mellem 16-64 år. Her ser vi, at risikoen for at blive sanktioneret i første kvartal 2010 er godt 61% (1,614) højere for mænd end for kvinder, mens en gift person har en ca. 15% lavere sandsynlighed. Med hensyn til alder, så ser vi, at unge mellem 16 og 24 år har en godt 7% højere risiko for at blive sanktioneret end personer mellem 25 og 34 år, mens sandsynligheden falder kraftigt med alderen. Størrelsen på disse estimater er altså anderledes, end hvad vi så i tabel 5.2 fordi vi her samtidig kontrollerer for de observerbare forskelle, der er i data, og som vi diskuterede ovenfor.

Som vi så ovenfor, så har den mentale helbredstilstand stor betydning for risikoen for at blive sanktioneret. Således er risikoen knap 22% lavere for personer, som har indløst en recept for antidepressiv medicin i årene før 2010, mens brugere af medicin mod angst har en ca. 17% lavere risiko for at opleve en sanktion. Af de medicintyper, som vi har fundet relevante at inkludere i undersøgelsen, så er brugere af Antabus de eneste, som har en højere sanktionsrisiko; risikoen for en sanktion er knap 30% højere for personer i behandling mod alkoholafhængighed. Generelt ser vi, at personer med en psykiatrisk diagnose har en knap 12% lavere risiko for at blive sanktioneret.

---

<sup>11</sup> Analysen er foretaget ved hjælp af en såkaldt logistisk regression, som bl.a. er beskrevet i Greene (2008).

**Tabel 5.5 Logistiske regressionsestimater**

Sandsynlighed for sanktion (1. kvartal 2010)	16-64-årige	16-24-årige	25-64-årige
Mand	1,614***	1,691***	1,576***
Fraskilt	1,017	1,218	1,024
Gift eller separeret	0,852***	0,831	0,880***
Anden civilstand	0,991	1,466	0,994
Erhvervsfag. udd.	0,801***	0,859*	0,802***
Gymnasial udd.	0,616***	0,574***	0,643***
Videregående udd.	0,554***	1,146	0,564***
Ingen udd.oplysninger	0,874***	0,846**	0,908**
Et hj.boende barn	0,846***	0,806***	0,900***
To hj.boende børn	0,763***	0,717***	0,803***
Tre eller fire hj.boende børn	0,813***	0,774***	0,843***
Fem eller flere hj.boende børn	0,946	0,746	1,036
Indvandrere	0,871***	1,104**	0,771***
Efterkommer	0,973	1,014	0,916
Unge mellem 16 og 24 år	1,073***		
Mellem 35 og 44 år	0,830***		0,826***
Mellem 45 og 54 år	0,637***		0,634***
Mellem 55 og 64 år	0,434***		0,434***
Kontanthj. siden 2006 eller tidligere	0,389***	0,310***	0,405***
Kontanthj. siden 2007	0,521***	0,430***	0,564***
Kontanthj. siden 2008	0,673***	0,572***	0,729***
Kontanthj. siden 1. kv. 2009	0,789***	0,681***	0,855***
Kontanthj. siden 2. kv. 2009	0,847***	0,794***	0,889**
Kontanthj. siden 3. kv. 2009	1,016	0,995	1,042
Kontanthj. siden 4. kv. 2009	1,421***	1,490***	1,370***
Antacid	0,960	0,956	0,970
Antidiabetika	0,924	0,785	0,964
Anti-thrombose midler	0,787***	0,689	0,788***
Cardiovaskulære midler	0,731***	0,695***	0,731***
Antirheumatika	0,952**	0,980	0,935***
Analgetica	0,864***	0,980	0,824***
Antiepileptica	0,674***	0,721***	0,658***
Anti-parkinson midler	0,534***	0,188***	0,728
Antidepressiva	0,782***	0,848***	0,752***
Psykostimulerende midler (ADHD)	0,659***	0,664***	0,682***
Anxiolytica, hypnotica og sedativa	0,832***	0,714***	0,867***
Antipsychotica	0,669***	0,650***	0,700***
Midler mod alkoholafhængighed	1,290***	1,040	1,307***
Midler mod opioidafhængighed	0,842*	1,415	0,793**
Midler mod obstruktiv lungesygdom	0,944*	0,937	0,946
Psyk. diagnose 2006-09	0,877***	0,843***	0,905**
<b>Antal observationer</b>	<b>135.488</b>	<b>38.342</b>	<b>97.146</b>

Eksponterede koefficienter fra en logistisk regression af ovenstående forklarende variable på en binær indikator for, om personen blev sanktioneret.

Baseline i første kolonne er en enlig kvinde mellem 25-34 år, der kom på kontanthjælp i 1. kvartal 2010. Hun har en grundskoleuddannelse og ingen hjemmeboende børn.

\* p<0,10, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01

## 5.2 Konsekvenser af sanktioner

Vi vender nu blikket mod, hvad der sker med personer, efter de bliver sanktioneret. Spørgsmålet er, om sanktonerede kontanthjælpsmodtagere forlader offentlig forsørgelse til fordel for selvforsørgelse. Til forskel fra tidligere danske effektstudier, der ikke skelnede mellem lønnet og ulønnet selvforsørgelse, er vores bidrag, at vi skelner mellem, om en person har eller ikke har en lønindkomst i en given måned (A-indkomst). Selvom oplysningerne ikke er ideelle – eksempelvis kan vi ikke se den beløbsmæssige størrelse af indkomsten, og B-indkomst fra fx selvstændig virksomhed er ikke inkluderet – så er det alligevel en vigtig information for en gruppe af borgere, hvor interview netop afslører en tendens til at overgå til ulønnet selvforsørgelse, hvor man låner af familie og venner eller forsørger sig på anden lovlig eller ulovlig vis.

Det spørgsmål, vi ideelt set ville svare på i denne del af vores undersøgelse, er, hvad der var sket med kontanthjælpsmodtageren, hvis han ikke var blevet sanktioneret. Diskrepansen mellem det realiserede og det kontrafaktiske arbejdsmarkedsudfald er effekten af sanktionen. Eftersom et individ kun kan være sanktioneret eller ikke-sanktioneret – og aldrig begge samtidig – så er vi nødsaget til at estimere det kontrafaktiske udfald. Det gøres fx ved at konstruere en gruppe af kontrolpersoner, som ikke blev sanktioneret, men som ligner de sanktonerede på en række afgørende punkter (helbred, uddannelse, motivation, evner, misbrug etc.).

I princippet tillader den anvendte kvantitative metode, der kendes som *propensity score matching*, at vi drager slutninger om årsagssammenhænge, hvis vores kontrolgruppe kan siges at være fuldstændig identisk med de sanktonerede. Men da vores datamateriale ikke tillader os at justere for alle tænkelige forhold, som kunne forårsage selektionen til sanktioner (fx motivation, evner eller misbrug), så kan vi i princippet ikke sige noget om effekten af sanktionen i en præcis definition af begrebet. Intuitionen er, at ikke-observerede faktorer som fx individets evner samtidig påvirker *både* sanktionsrisiko og arbejdsmarkedsstatus, og derfor er sandheden måske ikke, at sanktioner påvirker beskæftigelse, men at evner gør. Eller sagt på en anden måde: Den identificerende antagelse bag matchingmetoden kan ikke med sikkerhed siges at være opfyldt. For så vidt at den del af selektionen, vi ikke observerer i data, er ubetydelig eller fanges indirekte af de observerede variable (fx matchkategorisering eller medicinkøb), så vil resultatet alligevel være en årsagssammenhæng; problemet er, at vi ikke ved, i hvor høj grad dette er tilfældet. Derfor er det eneste, vores resultater med sikkerhed kan tages til indtægt for, en statistisk association mellem rådighedssanktioner og efterfølgende beskæftigelsesstatus, men hvor der dog er taget højde for den selektion, der sker på observerbare karakteristika.

Figur 5.1 viser forsørgelsesgrundlaget måned for måned for unge kontanthjælpsmodtagere opdelt efter sanktionsstatus i 4. kvartal 2007. Figurens prikker udgør gennemsnittet for de 3.906 sanktonerede unge, mens linjen udgøres af en kontrolgruppe bestående af 3.906 sammenlignelige unge, der ikke blev sanktoneret i 4. kvartal 2007. At kontrolgruppen er sammenlignelig betyder, at vi har taget højde for køn, alder, civilstand, uddannelse, børn, etnicitet, kontanthjælpsforløbets varighed, matchkategorisering, psykiatrisk indlæggelse og



køb af udvalgte medicintyper inklusive psykofarmaka, antabus og metadon. Helt konkret så består metoden i at beregne sandsynligheden for at blive sanktioneret – både for dem der faktisk blev sanktioneret og dem der ikke blev det – på baggrund af de nævnte variable. Derefter "matches" hver sanktioneret borger med den kontrolperson, hvis sandsynlighed for at blive sanktioneret ligger tættest på hans.<sup>12</sup>

Forsørgelsesgrundlaget er opdelt på selvforsørgelse og kontanthjælp (øverst). Selvforsørgelse er yderligere opdelt i selvforsørgelse med og uden lønindkomst og kontanthjælp (nederst). Figuren viser kontanthjælpsmodtagernes gennemsnitlige selvforsørgelse måned for måned i 26 måneder (efter udgangen af 4. kvartal 2007).

Ved første øjekast bekræfter første panel i figuren de resultater, vi kender fra tidligere effektstudier: Sanktonerede kontanthjælpsmodtagere har i de første otte måneder efter sanktionen en marginalt højere selvforsørgelsesgrad end gruppen af sammenlignelige ikke-sanktonerede kontanthjælpsmodtagere. Blandt de sanktonerede kontanthjælpsmodtagere er andelen af selvforsørgende 21,3% mod 19,8% i kontrolgruppen den første måned, mens de respektive andele er 32,4% og 30,4% i den 6. måned. Procentuelt svarer det 6-8% højere selvforsørgelsesgrad blandt de sanktonerede.

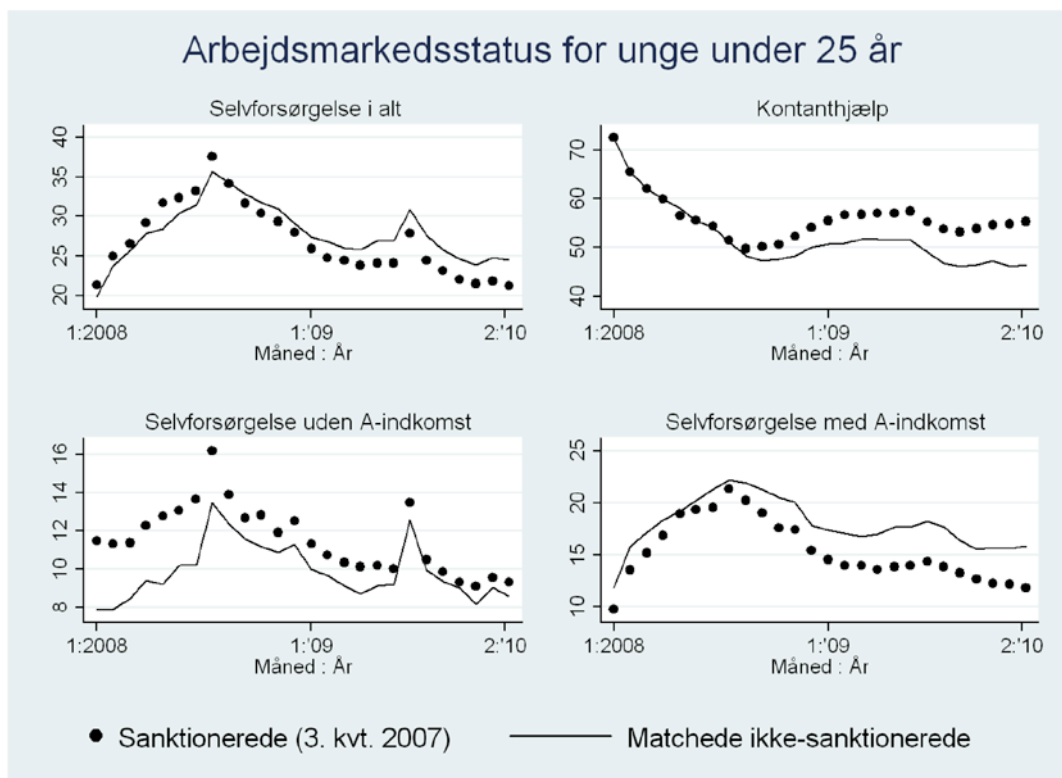
Imidlertid afslører panelerne nederst i figuren, at den højere selvforsørgelsesgrad dækker over en højere andel af selvforsørgede uden A-indkomst, mens der er en marginalt lavere andel sanktonerede med A-indkomst. Over de første otte måneder er andelen uden A-indkomst gennemsnitligt 34% højere for de sanktonerede end for kontrolgruppen, mens selvforsørgelsesgraden med A-indkomst er 9% lavere blandt de sanktonerede. Disse tal tyder altså på en alt i alt højere selvforsørgelsesgrad på kort sigt som følge af sanktionen, men dækker over det faktum at selvforsørgelsen er uden forsørgelsesgrundlag i form af en A-indkomst.

Efter ca. otte måneder bliver de sanktonerede i arbejdsmarkedshenseende overhalet af vores matchede kontrolgruppe af ikke-sanktonerede: Blandt de sanktonerede er andelen, der i en given måned modtager kontanthjælp, stigende og samtidig højere end hos kontrolgruppen. Samtidig kan vi se, at forskellen blandt de sanktonerede og kontrolgruppen øges sådan, at stadig færre sanktonerede er selvforsørgede med A-indkomst. Det mønster kan altså være et udtryk for, at sanktonerne får kontanthjælpsmodtageren til midlertidigt at forlade kontanthjælp for at undgå presset, men selvforsørgelsen bider sig ikke fast i den forstand, at de sanktonerede i højere grad glider ud af selvforsørgelse med A-indkomst og vender tilbage til kontanthjælp.

---

<sup>12</sup> Kvaliteten af matchingen afhænger af, om kontrolgruppens karakteristika efterfølgende ligner de sanktoneredes. Det gør de i dette tilfælde: Alle variable har en standardiseret bias som ligger på højst 3% efter matchingen. I litteraturen anses det som tilstrækkeligt (Caliendo & Kopeinig 2005).

Figur 5.1 Forsørgelsesgrundlag over 26 måneder for unge kontanthjælpsmodtagere i fjerde kvartal 2007

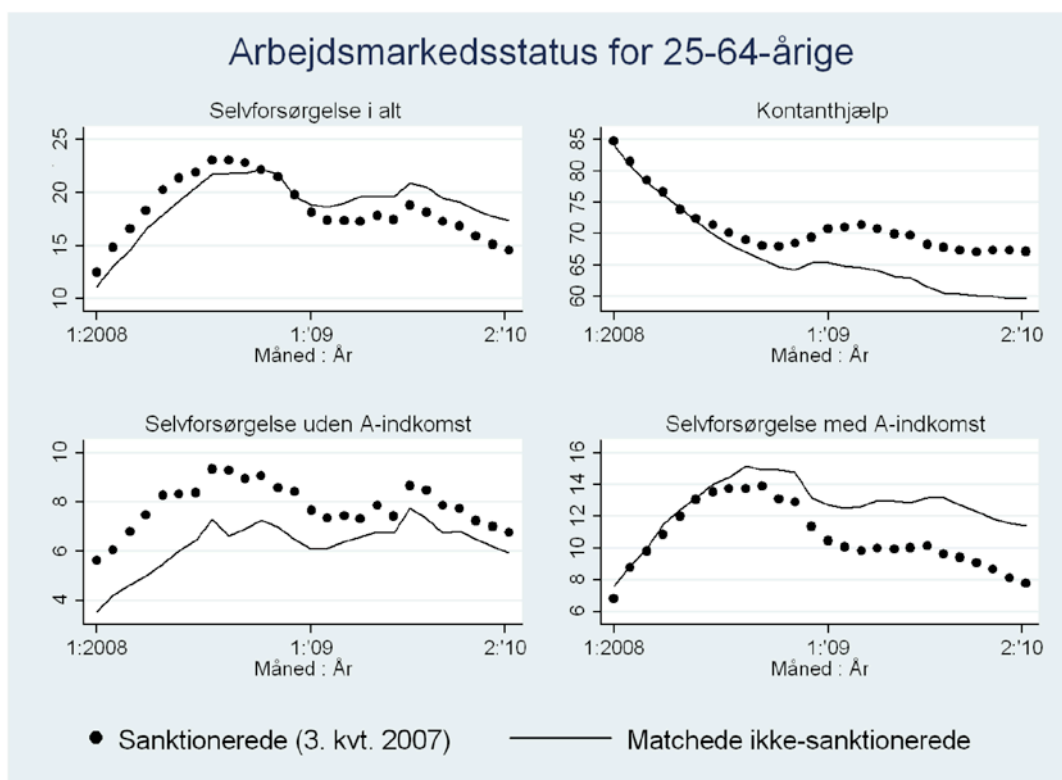


Figur 5.2 viser modstykket til figur 5.1 for kontanthjælpsmodtagere over 25 år. Her ses også en tydelig forskel i selvforsørgelsesgraden i månederne efter en sanktion, sådan at de 8.341 sanktionerede kontanthjælpsmodtagere samlet set har en marginalt højere sandsynlighed for at være selvforsørgende end de 8.341 matchede kontrolpersoner. Imidlertid viser dekomponeringen af selvforsørgelse i de to nederste paneler, at den højere selvforsørgelsesgrad blandt de sanktionerede – som hos de unge – er drevet af en højere selvforsørgelsesgrad uden A-indkomst. Efter omkring 12 måneder falder de sanktoneredes samlede selvforsørgelsesgrad under kontrolgruppens, hvilket er drevet af primært en højere afgang fra selvforsørgelse med A-indkomst, men også en indsnævring af forskellen i selvforsørgelsesgraden uden A-indkomst. Kort sagt overgår de sanktionerede igen til kontanthjælp.

Tallene bekræfter, at sanktioner medvirker til, at kontanthjælpsmodtageren får højere selvforsørgelsesgrad, men viser desværre også, at selvforsørgelsen er uden lønindkomst, og at den ikke er permanent, hvilket bekræfter nogle af de fortællinger, vi mødte blandt interviewpersonerne i undersøgelsen. Selvom sanktioner faktisk øger graden af selvforsørgelse på kort sigt, så er der i høj grad tale om ulønnet selvforsørgelse, og på mellemlangt sigt er de sanktionerede selvforsørgende i lige så ringe grad, som de ville have været uden sanktionen. Hvis resultatet faktisk er udtryk for en kausal sammenhæng, så kan man tale om en dobbelt straf: Først en økonomisk rådighedssanktion og sidenhen en lavere selvforsørgelsesgrad. På trods af at vi sandsynligvis ikke observerer alle de forhold, der styrer sanktionsselektionen, så er

resultaterne som minimum en indikator for, at det ikke er tilstrækkeligt blot at se på overgangen til selvforsørgelse, når man skal evaluere effekten af rådighedssanktioner, men at man også er nødt til at inddrage, om selvforsørgelsen er permanent eller blot kortvarig, og om den er med eller uden arbejdsindkomst.

Figur 5.2 Forsørgelsesgrundlag over 26 måneder for 25-64-årige kontanthjælpsmodtagere i fjerde kvartal 2007



## 6 Sanktion i et specifikt perspektiv: kommuner, der sanktionerer meget

Efter vi har beskæftiget os med økonomiske sanktioner fra et generelt perspektiv gennem analyser af lovgivning, ideer og karakteristika hos sanktionerede borgere samt konsekvenser af sanktioner, er det nu tid til at vende blikket mod et specifikt udsnit af sanktionstemaet. Vi skal starte med at se nærmere på, hvordan økonomiske sanktioner anvendes i kommunal praksis.

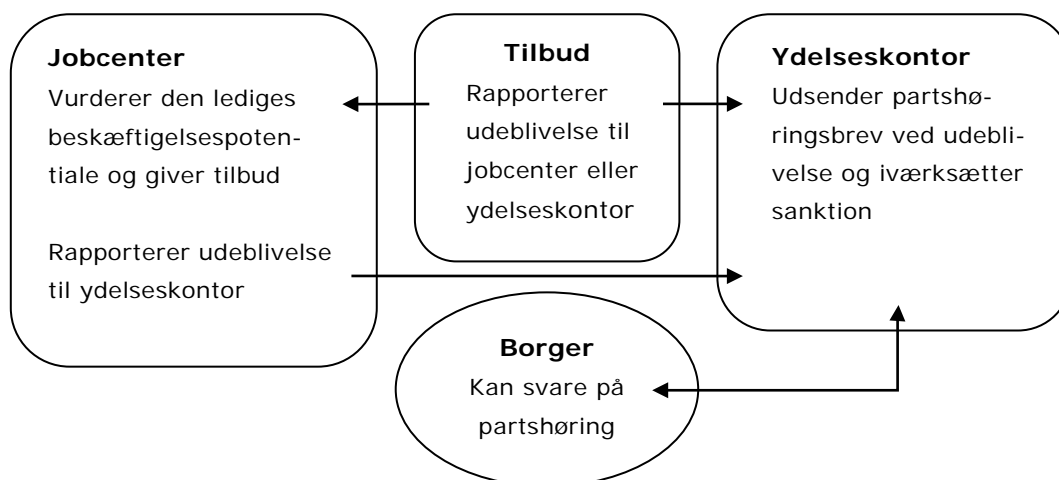
Udfordringerne ved at oversætte politik til praksis er et emne implementeringsforskningen har beskæftiget sig indgående med i årtier. Lipsky (1980) skrev i sit klassiske værk om de dilemmaer, der opstår når frontlinjemedarbejdere i velfærdsstaten skal omsætte politik til praksis. Han viser bl.a., hvordan frontlinjepraktikere, såsom socialarbejdere og lærere, anvender forskellige copingstrategier i forsøget på at håndtere diskrepansen mellem de behov og krav de møder i kontakten med borgerne og de politiske målsætninger på området. Også på andre organisatoriske niveauer end i frontlinjen oversættes politik og lovgivning. Med udgangspunkt i to kommuner, der anvender økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere mere end gennemsnittet, vil vi se nærmere på sanktionerne i to kommuner. Først ser vi nærmere på forskellige organisatoriske faktorerens betydning for anvendelsen af sanktioner. Dernæst på hvordan retssikkerhed fortolkes i disse kommuner samt på forståelsen og anvendelsen af skøn.

### 6.1 Organisatoriske faktorer af betydning for sanktion

Den kommunale organisering har betydning for, hvordan og hvor meget kontanthjælpsmodtagere bliver sanktioneret økonomisk. Især tre organisatoriske enheder står centralt her: jobcentret, ydelseskontoret og tilbuddene (fx aktivering eller behandling). Den typiske organisering i landets jobcentre er, at jobcentrets sagsbehandlere laver en vurdering af borgerens beskæftigelsespotentiale, når borgeren ansøger om kontanthjælp. Vurdering angives med en matchkategori. Enten vurderes borgeren at være jobklar (match 1), indsatsklar (match 2) eller midlertidig passiv (match 3). Jobcentrets sagsbehandlere varetager endvidere de opfølgende samtaler og visiterer kontanthjælpsmodtageren til tilbud.

Den typiske struktur for organiseringen i landets kommuner i forhold til sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere kan skitseres således:

Figur 6.1 Organisering af tildeling af sanktion



Er kontanthjælpsmodtageren tilknyttet et tilbud, er det tilbuddet, der registrerer fremmøde, og som rapporterer udeblivelse til jobcentret eller ydelseskantoret. Tilbud dækker her over både tilbud efter Lov om Aktiv Beskæftigelsespolitik og andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger (jf. diskussion om dette ovenfor).

Kommunale ledere på det beskæftigelsespolitiske område orienterer sig i høj grad mod det regionale og centrale niveau (bl.a. Beskæftigelsesregionen og Arbejdsmarkedsstyrelsen) blandt andet i kraft af den styring, der sker af jobcentrene. Et centralt element i denne styring er de økonomiske incitamenter, der betyder, at kommunerne mister en del af deres refusion fra staten, hvis ikke jobcentret overholder rettidighed for afholdelse af samtaler m.m. (Høybye-Mortensen 2011). Endvidere orienterer jobcenterlederne sig mod den ranking af jobcentre, der løbende offentliggøres af Arbejdsmarkedsstyrelsen på Jobindsats.dk. Her kan man følge med i, hvilke kommuner og hvilke jobcentre der sanktioneres og aktiverer mest.

Det blev fastsat som central regel i forbindelse med kommunalreformen i 2007, at jobcenter og ydelseskantor skal være fysisk adskilt i kommunerne. Overordnet betyder det, at jobcentret vurderer borgerens beskæftigelsespotentialer, og ydelseskantoret står for udbetaling af ydelser samt tilbageholdelse i ydelser (dvs. sanktion). Der er dog et kommunalt råderum i forhold til den specifikke fordeling af kompetencerne imellem disse to afdelinger (fx omkring udsendelse af partshøringsbreve). Opdelingen af ydelse og indsats har været genstand for en del diskussion allerede i forbindelse med kommunalreformen. På den ene side var argumentet, at samarbejdet om beskæftigelse mellem borger og jobcentermedarbejder ikke forplumres af forhold, der angår ydelser og rådighed. På den anden side ligger der i denne opdeling en udfordring i forhold til en helhedsorienteret indsats, og i forhold til hvordan borgeren håndterer de forskellige kommunale aktører, som vedkommende skal kommunikere og koordinere med. Som det blev formuleret forud for kommunalreformen, så nødvendiggør en sådan opdeling "en knivskarp kommunikation mellem de forskellige kommunale medarbejdere og administrative enheder, hvis helheden i sagsbehandlingen skal opretholdes" (Caswell & Damgaard 2006: 48). Beskæftigelseslovgivningen har primær status, og det er jobcen-

tret, der har tovholderansvaret i tilfælde, hvor den ledige er i kontakt med flere af kommunens afdelinger.

Spørgsmålet er, hvorvidt den enkelte kontanthjælpsmodtager risikerer at fare vild i dette system, hvor forskellige velfærdsstatslige afdelinger varetager hver deres delopgave af den helhed borgeren behøver støtte til? En del af de sanktionerede borgere, som vi har interviewet, har, ligesom tilfældet er for hovedparten af kontanthjælpsmodtagerne, en række problemstillinger ud over deres arbejdsløshed (Skipper 2011). Interviewpersonerne fortæller om børn med adfærds- eller indlæringsvanskeligheder, der har krævet samarbejde med familieafdelingen, forældre med psykiske og sociale problemer, der har givet anledning til at søge støtte fra familieafdelingen, samt psykiske problemer, der har forudsat kontakt til kommunalt finansierede psykologer og psykiatere (jf. interview med sanktionerede borgere). Selvom en del af disse problemer ud over arbejdsløsheden kræver, at den enkelte kontanthjælpsmodtager finder vej rundt i forskellige hjørner af det kommunale og velfærdsstatslige system, er der ikke belæg i vores empiriske materiale for at sige, at en central årsag til, at borgerne bliver sanktioneret, er, at de farer vild i systemet.

I det følgende går vi tættere på de to udvalgte kommuner. Grundlæggende ligner disse to kommuner den typiske organisatoriske model, vi viste i figur 6.1, men der er tilføjelser og justeringer lokalt, som må antages at øge sandsynligheden for, at kommunens kontanthjælpsmodtagere sanktioneres. Vi vil se nærmere på nogle af de organisatoriske elementer, som vi tillægger betydning i forhold til sanktionshyppigheden.

I de to kommuner er der en ret høj grad af specialisering og kompetencedelingen mellem jobcenter, ydelseskantor og tilbud. Opsplitningen i funktioner er således, at ansvaret for sanktion er delt mellem flere afdelinger. For det første er der sagsbehandleren i jobcentret, som vurderer, om kontanthjælpsmodtageren kan deltage i en aktivitet. Dernæst er der aktiveringsstedet, der indberetter udeblivelsen fra en aktivitet. Endelig er der ydelseskantoret, der foretager sanktionen over for borgeren, men som ingen kontakt har til borgeren. Denne opsplitning i vurdering af, om kontanthjælpsmodtageren kan deltage i en aktivitet, og vurderingen af, om kontanthjælpsmodtageren kan sanktioneres, er et godt eksempel på organisationens måde at opsplitte ansvaret for en sanktion på. I jysk kommune beskrives organiseringen således:

*...officielt må du ikke lave en regel for et skøn, så det gør vi selvfølgelig heller ikke. Omvendt, så laver vi nogle kompetenceregler – man kan sige, det vi har gjort i forhold til sanktioneringer, når vi taler fravær og udeblivelse fra en aktivitet, er, at vi har lavet det sådan, at den slet ikke kommer ind over sagsbehandlerens bord. Altså når en sagsbehandler har visiteret til en aktivitet, så kører selve fremmødedelen mellem aktivitetsstedet og vores ydelseskantor. (Afdelingsleder, jysk kommune)*

Der er med andre ord indlagt automatik og distance i administrationen af sanktioner. Lens (2008) har i et amerikansk studie af anvendelsen af sanktioner påpeget, at sanktioner kun i begrænset grad er knyttet til en professionel evaluering af den enkelte klients kapacitet i forhold til at leve op til de krav, de stilles overfor i velfærdsstatens bestræbelse på at støtte den-

ne klient i en proces hen imod selvforsørgelse. I langt højere grad kan man tale om, at sanktioner fungerer som administrativ øvelse tæt knyttet til en mere standardiseret og kontraktliggjort frontlinjepraksis.

Vejen til en sanktion for en ledig kan formelt set enten ske som følge af en direkte afvisning af jobcentrets tilbud fra den lediges side, hvorefter kommunen har mulighed for at sanktionere efter § 41. Derudover kan vejen til sanktion gå via jobcentret, hvor den ledige kan udeblive fra samtale uden at give besked (gælder særligt match 3) og få en sanktion efter § 36 eller via udeblivelse fra et tilbud uden at give besked, hvorefter der ligeledes kan sanktioneres efter § 36. Hver gang kommunen vil iværksætte en sanktion, skal den ledige partshøres. Dette foregår via udsending af brev til den ledige. Reagerer den ledige ikke på partshøringen, iværksættes sanktionen. Reagerer den ledige på partshøringen med en forklaring på udeblivelse, skal kommunen vurdere, hvorvidt den ledige udeblev med "rimelig grund" (jf. figur 4.3).

De interviewede sagsbehandlere gav udtryk for, at det var af stor betydning for dem, at borgerne havde en forståelse for deres arbejde. Det er således, ifølge dem, nødvendigt, at borgerne er klar over, hvorfor sagsbehandlerne gør som de gør, og at de er klar over, hvilke spilleregler de som medarbejdere skal følge. Flere sagsbehandlere var af den opfattelse, at krav mv. bliver kommunikeret på en hensigtsmæssig måde, og at der fx altid bliver sendt partshøringsbreve ud, før der sanktioneres.

Den organisatoriske opsplittning ses i de meget sanktionerende kommuner som en forudsætning for at kunne sanktionere. En sagsbehandler fra jysk kommune fortæller:

*...vi er skarpt opdelt i forhold til, at vi selvfølgelig sidder med sagsbehandlingen, men det er dem [ydelseskontoret] der i sidste ende træffer afgørelse i forhold til selve sanktioneringen. (...) Vi har en tro på, at ved at adskille det, så er det lidt mere straight. Borgeren kan ikke lige sådan ringe ind til rådgiver og sige: "det gik ikke lige og sådan noget". Nej, er man ikke syg, har man ikke fri eller ferie eller barn syg, så er der ikke nogen forklaring på, hvorfor man ikke dukker op i sin aktivering. Den er de pr. definition mere straight med på et ydelseskantor, som jo ikke sidder og kender borgeren. (...) Men dem vi så sender i tilbud, de skal efterleve de krav, der er i et tilbud med at melde sig syg og alle de der ting. Så vi har en tro på, at det med at adskille det, det faktisk styrker. Det med at stå fast på sanktionsdelen. Vi vil gerne bruge sanktionsdelen, fordi vi tror på, at det i den sidste ende har en troværdighedsværdi. Når man har sagt "ja" til at ville i et tilbud og samarbejde omkring det, jamen så er et af kravene også, at man bliver ansvarlig i forhold til at møde op, og hvis man ikke møder op, jamen så er man ansvarlig for at melde sig syg. (Faglig koordinator, jysk kommune)*

Sanktion er i begge casekommuner altså gjort til en administrativ praksis. Som nævnt tidligere er sagsbehandleren ude af sanktionsdelen, når det gælder tilbud og foranstaltninger, idet aktiveringsstedet indberetter direkte til ydelseskontoret, der så efterfølgende sanktionerer.

Det kan ifølge en sagsbehandler føre til flere sanktioner, fordi:

*...dem der sidder i ydelseskontoret er kontorpersonale, og de kigger meget bare på, jamen – du er udeblevet, du skal trækkes. Hvor jeg tror, at ved at borgeren ringer til sin sagsbehandler, som kender hele deres historie, der kan de måske lidt nemmere sige, ok så går det denne gang. Det er måske lidt nemmere at få sig forhandlet frem til, at de ikke skal trækkes. Jeg tror der er mere konsekvens [i ydelseskontoret], fordi de kender ikke borgeren, og det er egentlig heller ikke det, de beskæftiger sig med – hvad alle deres problemer er osv. – de kender ikke borgeren, de har bare fået en seddel, hvor der står, de er udeblevet, og så skal der trækkes. (Sagsbehandler i jobcentret, jysk kommune)*

Denne opfattelse harmonerer med, hvad en faglig konsulent på ydelseskontoret i sjællandsk kommune fortæller:

*Jeg forholder mig ikke rigtig til, om det er godt eller skidt, om det virker eller ej [at sanktionere]. Det er noget, der er bestemt, at vi skal, og så gør vi det. (...) Vi skal ikke føle eller tænke over – sådan er det meget på ydelsesområdet – det er sådan lidt mere firkantet og hardcore lovgivning.*

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i juni 2011 fået udarbejdet en rapport om afbureaukratisering af rådigheds- og sanktionsregler (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011b). Her anbefales en ændring i arbejdsdelingen mellem jobcenter og ydelseskontor, idet de skriver, at ”...i tilfælde, hvor det drejer sig om sanktioner på grund af manglende medvirken i beskæftigelsesindsatsen, kunne det være relevant at justere arbejdsdelingen. På dette felt hænger beskæftigelsesindsats og penge nemlig uløseligt sammen”. (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011b: 37)

Kommunernes tilbud og anvendelse af aktivering som redskab har også betydning for, hvor mange sanktioner der kan gives. Der synes at være sammenfald mellem de kommuner, der aktiverer meget, og de kommuner, der sanktionerer meget (Agenda 2011; www.jobindsats.dk). Men det er ikke alene graden af aktivering, der har betydning for antallet af sanktioner. Også typen af tilbud har betydning. Loven foreskriver at § 41, der betyder, at kontanthjælpen ophører for såvel borger som ægtefælle, kun kan anvendes, hvis kommunen har et såkaldt ”åbent tilbud”. Et ”åbent tilbud” er et tilbud, hvor der altid er plads til kontanthjælpsmodtageren, og hvor fremmødet bliver registreret<sup>13</sup>. I den ene af de to casekommuner, jysk kommune, udgøres det åbne tilbud af et rum på et kommunalt aktiveringstilbud, hvori der er opsat et antal computere til fri afbenyttelse<sup>14</sup>. En leder i denne kommune peger

---

<sup>13</sup> I loven hedder det, at 'Hjælpen kan alene ophøre, så længe muligheden for at benytte et åbent tilbud består. Det er ikke et krav, at det er det tilbud, den pågældende udebliver fra, der skal være mulighed for at benytte igen. Det er tilstrækkeligt, hvis personen kan møde op i et andet tilbud'.

<sup>14</sup> Meningsfuldheden i dette tilbud opleves markant forskelligt for forskellige borgere. En kvinde på 40 siger: 'Så sidder du og glor på computeren – det bliver man altså skør af. Jeg kan i hvert fald ikke holde ud at sidde dernede i otte timer hver dag – det kan jeg ikke – så kører hele skærmen rundt for mig' (Borger 1, jysk), mens en mand i starten af 20'erne siger: 'Resten af tiden der sidder vi faktisk bare for os selv og laver det, vi har lyst til næsten (...) og laver noget mere konstruktivt. Sidder på facebook [ler]. (Borger 4, jysk)



på, at netop tilstedeværelsen af et åbent tilbud samt den konsekvente anvendelse heraf kan forklare, hvorfor kommunen ligger så højt i sanktionsstatistikken:

*...hvad gør, at vi kommer så højt op? Jeg tror, at vi kører meget stringent på åbent tilbud. Det er tilbud, man giver, når borgerne ikke ønsker at deltage eller har fravær med over 50% i en periode. Så lukker vi kontanthjælpen efter § 39 i LAS og giver et åbent tilbud efter § 41. Så får de kun penge ved at møde op (...) og kun for de timer, der mødes op. Møder de ikke op, får de ingenting. (Afdelingsleder jysk kommune)*

Mens det fra professionelt hold omtales som problematisk, hvis sagsbehandlerne kender hele borgerens historie og dermed måske er mere åben over for at gøre undtagelser i forhold til at sanktionere, så opleves det, måske ikke overraskende, fra borgerside omvendt.

En borger sammenligner kontakten med det kommunale system med følelsen af at blive behandlet som: *"et nummer og ikke et menneske. De har allerede glemt dig, inden du er gået ud ad døren og er i gang med næste sag"* (Borger 1, sjællandsk). Mens en anden borger udtaler: *"Der er nogle [sagsbehandlere], der går mere op i paragrafferne end de rent faktuelle menneskelige forhold. Altså, man får jo mest ud af at behandle folk ordentligt og så tage en snak om det, finde ud af hvad er problemet"*. (Borger 3, jysk). Det, flere af borgerne efterlyser, er at blive hørt og set samt at blive behandlet som voksne mennesker. En borger fortæller: *"Jeg føler bare ikke rigtig at de lytter. Det er, som om de sidder og kigger på dig – nå ja, du er bare en, der lige skal overstås, så kommer den næste [...] De er faktisk nærmest pisseligeglade nogle gange. Bortset fra hende den ene jeg havde, hende kunne man sætte sig ned og snakke med, og hun gik direkte hen til computeren og begyndte at skrive [...] I stedet for at man bare sidder der "ja, nej, ja, nej, ja, det kan jeg godt se" og sådan noget, og så sker der ikke mere"* (Borger 2, sjællandsk). Det går igen i flere borgeres fortælling, at de oplever det som demotiverende, at de professionelle ikke engagerer sig i deres sag. De fortæller, at det føles som om de bare skal sendes ud i aktivitet, fordi loven siger det, uden der nødvendigvis er en dybere mening med det.

Samarbejdet mellem borgere, der ikke alene har arbejdsløshed som problem, og medarbejdere i det kommunale beskæftigelsessystem er ofte dilemmafyldt. Jobcentermedarbejderens institutionelle opgaver består bl.a. i at støtte borgeren til forandringer, der øger mulighederne for at finde vej til beskæftigelse (Caswell, Eskelinen & Olesen 2011). Samtidig peger forskning i socialt arbejde på, at det forudsætter tilstedeværelsen af en vis portion tillid i relationen. Tillidsopbygningen harmonerer dårligt med brugen af øget kontrol og sanktionering (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008), og borgerne i interviewene fortæller om en oplevelse af at møde mistillid i kontakten til det kommunale system.

## 6.2 Retssikkerhed er ensartethed og orden i procedurerne

Som nævnt tidligere er retssikkerhed, herunder borgerens viden omkring, hvad der udløser sanktion, og hvad de skal gøre for at undgå det, en afgørende idé i sanktionslogikken. Denne

idé søges ligeledes varetaget i form af en bestemt organisering, der betyder at ydelseskantoret automatisk udsender partshøringsbreve, når borgeren er udeblevet fra et tilbud. At jobcentre foretager partshøring, og hvordan det foregår, fylder meget i interviewene med medarbejdere og ledere i de to kommuner. Partshøring betyder, at kontanthjælpsmodtageren har mulighed for at reagere på den skriftligt varslede sanktion (partshøringsbrevet), såfremt kontanthjælpsmodtageren mener, der var tale om lovlig udeblivelse (som fx ved indlæggelse). At ydelseskantoret automatisk udsender brevene, fremmer ifølge en sagsbehandler fra sjællandsk kommune kommunens sanktionsrate. Han mener, at grunden til, at kommunen ligger højt i antallet af sanktioner, er, at:

*...det er organiseret bedre. Det er organiseret på den måde, at det kører administrativt, det er ikke bare tilfældigt, om sagsbehandleren får fat i ens sag eller ej og husker det og sådan noget. Altså, det er mere effektivt organiseret sådan så, at der bliver sanktioneret, når der skal.*

I sjællandsk kommune er processerne omkring sanktionering altså automatiseret, og sanktionering kan ske rent administrativt.

*Fremmødesedlerne går direkte til administrationsgruppen, der så sanktionerer. Jeg får slet ikke noget af vide. Det er jo hamrende effektivt og smart (...), det er meget mere systematiseret her, så det er derfor, at de ligger så godt i statistikken [har en høj sanktionsrate]. (Sagsbehandler, sjællandsk kommune)*

I interviewene med borgerne bliver forventningen til en præcis og fejlfri administration også adresseret. Hvis sagsbehandlerne og det kommunale system begår fejl, peger flere af de interviewede borgere på, at det hurtigt medfører tab af tillid og motivation fra borgerens side. Fordi borgerne oplever, at der stilles mange og høje krav til deres ageren i systemet for at undgå sanktioner, opleves det som totalt urimeligt, at eventuelle fejl i form af glemte aftaler eller bortkomne papirer ikke medfører konsekvenser på samme niveau for de kommunale medarbejdere. En fejl begået af medarbejderne i kommunen risikerer potentielt at koste borgeren en økonomisk sanktion. En borger fortæller om engang han fik stoppet hjælpen:

*Der var på et tidspunkt, hvor jeg undrede mig over, hvorfor den lige pludselig blev stoppet. Men der havde de fået at vide, at jeg var i arbejde, så tænkte jeg, hvor fanden har I fået det fra? Det havde de bare fået at vide, at jeg var i arbejde, og så skulle jeg ikke have kontanthjælp. Så siger jeg, jamen jeg har altså ikke noget arbejde, så det ved jeg ikke, hvor I har fået fra. Så gik der jo lige 14 dage, før jeg kunne få min kontanthjælp igen.*

*Interviewer: Men du fik pengene tilbage?*

*Ja, jeg fik dem tilbage, fordi de kunne godt se, hov det var sgu dem, der havde lavet en fejl. Men det tog dem altså også to-tre uger, inden de opdagede det. Og der var*

*jeg faktisk ved at miste hele lortet, lejlighed og alt muligt andet. (Borger 2, sjællandsk)*

I sjællandsk kommune er borgerens retssikkerhed noget, der nævnes i forbindelse med sager i Ankenævnet. Det kan betragtes som en mere formalistisk tilgang til retssikkerhed end det brugerperspektiv, borgeren lægger for dagen. En medarbejder på ydelseskontoret siger:

*Borgerens retssikkerhed er enormt vigtig for os, det er jo super ærgerligt at ende med at tabe en sag, hvis ikke vi har overholdt retssikkerheden for borgeren.*

Den forståelse af retssikkerhed, der kommer til syne i interviewene med de kommunale medarbejdere, bygger grundlæggende på den antagelse, at borgerne forstår det juridiske sprog, og at borgerne er fuldt bevidste om reglerne, såfremt de har skrevet under på det. I Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2011 var under halvdelen af de sager, der indgik i undersøgelsen, i overensstemmelse med lovgivning og praksis (Ankestyrelsen 2011). På den baggrund anbefalede Ankestyrelsen bl.a., at kommunerne sikrer, at vejledningen til borgerne er tilstrækkelig forud for en sanktion. Flere sagsbehandlere siger i interviewene at borgerne kender reglerne om sanktion, også dem der evt. ikke taler dansk. Som teamlederen i sjællandsk kommune siger:

*Borgerne ved jo godt, de skal stå til rådighed, det har vi forventningsafstemt med dem.*

Kommunens vægt på gennemskelig kommunikation og regler lader ikke til at være genkendt blandt de interviewede borgere. Eksempelvis giver flere borgere udtryk for, at de synes, det er meget forvirrende, at man kan blive sanktioneret for noget, man har gjort i tidligere måneder. Flere borgere fortæller, at de oplever, at jobcentermedarbejderne og ydelseskontoret kommunikerer dårligt og måske ikke altid er helt enige om, hvornår der bør sanktioneres. Derudover er der beretninger om, at der ikke er blevet sendt partshøringsbreve ud før en sanktion. Enkelte af borgerne siger, at brevene i sig selv kan være svære at gennemskue, som eksempelvis denne kvinde fra sjællandsk kommune

*Tit står der bare, at jeg er sanktioneret efter nogle paragraffer og en masse andre punkter. Og det ved man altså som borger ikke hvad er. Så kan du vende det om, og på bagsiden står der så en masse paragraffer, men det er altså en jungle. Bare at læse de 8-9 punkter, der står bagpå, og hvilken en man er sanktioneret efter. (Borger 1, sjællandsk)*

De fleste af borgerne fortæller dog, at læsningen af brevene ikke er det, der volder dem besvær. Flere fortæller også, at de har gjort indsigelser på baggrund af en partshøring, fx ved at sende en lægeerklæring ind, men at de så først kender resultatet af indsigelsen, når de får udbetalt deres kontanthjælp og kan se, om de har fået det fulde beløb:

*Jeg ser det først, når pengene ikke går ind – ellers kan jeg ikke se det. Så man går jo lidt der op til den første, ”uha hvad har jeg nu fået?”. Puha, fordi man aner ikke, hvad de har trukket. (Borger 2, sjællandsk)*

Disse oplevelser står i modsætning til principperne i sanktionsreglerne fra 2009, hvor det indledningsvist hedder, at gennemsigtigheden i systemet skal fremmes, så modtageren forstår, hvorfor han/hun har fået en sanktion. Samtidig betyder forenklingen af partshøringen, der har til formål at gøre reglerne lettere at forstå og administrere for sagsbehandlerne, blandt andet at kommunerne kun er forpligtet til at partshøre borgeren en gang om måneden. Set fra et borgerperspektiv kan det synes, at forenklingen af sanktionsreglerne har haft større effekt på den administrative gennemsuelighed, der havde til formål at få kommunen til at anvende sanktionsreglerne mere konsekvent end på borgernes forståelse af, hvorfor og hvornår de bliver sanktionerede.

Da hensynet til borgerens retssikkerhed er en central idé i sanktionsreglerne, er det et element, der kan bruges som begrundelse for bestemte handlinger og prioriteringer i det enkelte jobcenter. I lovgivningen er det fastslået, at der især med hensyn til matchgruppe 2 og 3 skal skønnes i sager om sanktion, og traditionelt har skøn været noget, der skete på sagsbehandlerniveau og i individuelle sager. I sjællandsk kommune er skønnet foretaget på ledelsesniveau, hvor det er afgjort og udmeldt til medarbejdere, at sanktionsmulighederne skal bruges. Også teamlederen bekræfter, at skønnet er flyttet væk fra den individuelle sagsbehandler og til ledelsesniveau. Dette begrundes netop med, at det øger retssikkerheden for borgeren:

*Alle medarbejderne gør det her [sanktionerer], og hvis de ikke gør det, så har de også fået at vide, at så er det en tjenstlig forseelse, hvis man ikke sanktionerer borgeren. (...) Man kan ikke bare skrive, at ”det var synd for, at ...” – og det er for at sikre borgerens retssikkerhed. Det vil sige, om du er inde hos mig, eller du er inde hos Jesper, så vil du blive håndteret ens. (Teamleder, sjællandsk kommune)*

Her fortolkes retssikkerhed altså primært som ensartethed: at der ikke må være forskel på de forskellige sagsbehandleres praksis.

### 6.3 Kommunernes mulighed for skøn

Som beskrevet i afsnit 3.1 skal lovtekster oversættes i lokale kontekster og fortolkes i konkrete situationer. Blandt andet derfor er der udarbejdet vejledninger, der skal bidrage til fortolkning af loven. I vejledningen til loven – udarbejdet af Arbejdsmarkedsstyrelsen – er der fremhævet væsentlige dele af loven, som kommunen bør være opmærksom på, og der er eksempler på, hvordan loven skal fortolkes bl.a. ved at henvise til principafgørelser fra Ankestyrelsen (jf. figur 4.3).

Interviewene med sagsbehandlerne i de to casekommuner giver dog et billede af, at vejledningen ikke nødvendigvis anvendes – i hvert fald ikke alle dele. Den kommunale fortolk-

ning af loven, som den kommer til udtryk i interviewmaterialet, giver indtryk af, at lovgivningen er entydig og mere snæver, end hvad vejledningen lægger op til. I forhold til vurderingen af, hvorvidt en kontanthjælpsmodtager er udeblevet uden legitim grund, står vurderingen af vedkommendes beskæftigelsespotentiale, altså matchkategori, centralt. Er en kontanthjælpsmodtager kategoriseret som en match 1 eller 2, vurderes vedkommende at kunne stå til rådighed for aktivitet. At denne indledende vurdering giver et korrekt billede af kontanthjælpsmodtagerens formåen udgør en hjørnesten i forhold til, hvordan kommunens medarbejdere argumenterer for rimeligheden af, hvem der sanktioneres. Det bruges samtidig til at forklare, at den enkelte sagsbehandler ikke skal skønne, når det gælder sanktion som følge af udeblivelse. En teamleder fra sjællandsk kommune beskriver det således:

*Som udgangspunkt synes jeg ikke, man burde have lov til at skønne. Fordi det gør det simpelthen så svært for rådgiveren nogle gange. Altså ulovlig udeblivelse er ulovlig udeblivelse. (...) Ud fra matchgruppen har man tilbudt dem et forløb, som de godt kan deltage i, selv med de måske manglende ressourcer, de har.*

Ud over, at der her er en forståelse af, at en objektiv vurdering af beskæftigelsespotentialet kan lade sig gøre, udtrykker teamlederen her stor tillid til, at matchkategoriseringen er rigtig og troværdig. De sagsbehandlere og ledere, som vi har interviewet, formulerer det som deres pligt at sanktionere – uafhængigt af konsekvenserne. I de tilfælde, hvor de undlader at sanktionere, fordi de finder det meningsløst, henviser de ikke til loven som hjemmel for deres afgørelse. Tværtimod bliver det udlagt som en afgørelse, de har set sig nødsaget til at træffe, selv om det indebærer, at de ikke handler helt i tråd med loven. Flere kom således med eksempler på, at en sanktion ikke altid fremmer rådigheden, og at den for nogle personer i matchgruppe 2 og 3 kan føre til reaktioner fra aggressivitet over ligegyldighed til apati – og i alle tilfælde har sanktionen ikke en positiv virkning på den enkeltes rådighed.

I jysk kommune, har de den opfattelse, at der slet ikke er mulighed for at skønne i forhold til sanktioner. Afdelingslederen siger:

*...alle dem (...) som enten er beløbsstørrelse eller er varighed, de sanktioner er jo ikke skøn. Der står SKAL i lovgivningen. (...) Vi skønner ikke på den måde, medmindre der selvfølgelig er en legitim årsag til, at man ikke er kommet.*

Fortolkningen af loven i denne kommune er altså, at retten til at udøve skøn udelukkende gælder vurdering af den legitime grund til fravær og ikke skøn i forhold til, hvorvidt sanktionen fremmer rådigheden. Kommunernes fortolkning af lovgivningen bliver derved afgørende for kontanthjælpsmodtagernes risiko for at blive sanktioneret. Der synes at herske en vis usikkerhed omkring, hvorvidt og hvornår det er en "kan"- eller "skal"-sanktionering, som lovgivningen kræver.

Man kan anskue jobcentres praksis omkring at sanktionere mere, end loven egentlig tillader, som et led i bestræbelserne på at få deres kommunale praksis til at harmonere med signaler fra centralt hold (bl.a. fra Arbejdsmarkedsstyrelsen) om, at det betragtes som positivt, at jobcentre anvender økonomiske sanktioner over for de ledige.

*...kommunerne kan spare penge ved at benytte sig af sanktioner. Sanktionerne fører til, at de ledige i højere grad søger job, og dermed sparer kommunen kontanthjælp” (Arbejdsmarkedsstyrelsen i Danske Kommuner nr. 14 2011 s. 42).*

Dette er dog netop et signal, der ikke er omsat til mere bindende beslutninger, da det lovgivningsmæssigt er besluttet, at der skal skønnes og tages individuelle hensyn (jf. kapitel 4). Den statslige styring af kommunerne herunder styring i forhold til økonomi kan betyde en hyppigere anvendelse af sanktioner i de tilfælde, hvor kommunen ikke er sikker på regelgrundlaget og derfor vælger at fortolke ”til den sikre side”, dvs. sanktionere hyppigere end loven kræver. Der kan altså ligge en forøget sandsynlighed for sanktion for den enkelte borger, hvis kommunen ikke bruger sin mulighed for at skønne i de enkelte tilfælde.

Flere sagsbehandlere og ledere er desuden af den opfattelse, at de qua deres matchgruppeindplacering allerede har foretaget vurderingen af, ”om der i det enkelte tilfælde foreligger andre forhold”, som gør, at den enkelte borger kan fritages og ikke behøver sanktioneres ved udeblivelse for en samtale, tilbud eller lignende. Især i de tilfælde, hvor en person er blevet tilbudt en aktivitet, fordi personen er blevet vurderet til at kunne klare aktiviteten. I disse sager vurderes sygdom eksempelvis ikke at udgøre en rimelig grund til fravær, hvis der i tilbuddet allerede er taget højde for den pågældende borgers problem. En borger oplever, at dette giver urimeligt mange sanktioner, fordi hun på trods af de professionelles vurdering ikke mener, hun kan leve op til de krav om fysisk aktivitet, som tilbuddet stiller:

*Jeg er sendt ud i noget havearbejde, men jeg kan ikke køre med maskiner, jeg må og kan ikke gå på stiger, jeg kan ikke beskære og ikke løbe rundt med de store værktøjer. Så jeg skal egentlig talt plukke ukrudt. Men det er lidt svært, når jeg ikke kan bøje mig (...) Jeg skal så være der tre dage om ugen, for de andre dage går jeg til behandling. Den ene dag går jeg til genoptræning, og den anden dag går jeg til psykolog. Så jeg skal være der tre gange om ugen. Men de dage, hvor jeg har det rigtig dårligt, der kan jeg slet ikke komme derned. Men jeg må ikke melde mig syg på grund af min sygdom. (Borger 1, sjællandsk)*

Udviklingen af sanktionslovgivningen siden 1990’erne viser, at sanktioner over for personer med problemer ud over ledighed gennem hele perioden har været forbundet med skøn. Selvom der fra Arbejdsmarkedsstyrelsens side argumenteres for, at kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagerne er enkel, præcis og ubureaukratisk (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2009), så er der fortsat variation kommunerne imellem i forhold til, hvordan borgerne kategoriseres. Tidligere forskning har vist, at der er en tendens til, at sagsbehandlere matcher borgerne højt. At man er ”arbejdsmarkedsparat, indtil det modsatte er bevist” (Madsen, Mortensen & Rosdahl 2006: 9). Et højt match har betydning for, i hvilken udstrækning borgere kan sanktioneres. Det kan med andre ord være en del af beviset for, at borgeren er matchet for højt, at vedkommende ikke lever op til de krav, der stilles om at stå til rådighed og dermed sanktioneres. I jysk kommune siger afdelingslederen:

*Vi matcher ikke 2'ere, før vi er sikre. Vores gode 2'ere er sikkert mange af de andres mellemgruppe af 2'ere. Vores dårlige 1'ere er de andres 2'ere. Selvom man har en model at matche fra, er det ikke lige meget, hvor man lægger snittet.*

Legitimiteten af jobcentrets vurdering af kontanthjælpsmodtagerens rådighed forklares af de interviewede ledere med, at det er en "blød" sagsbehandler, der foretager den. Sagsbehandlerne er dem, der skal levere etiske overvejelser og tage individuelle hensyn. Der er både fra sagsbehandler- og ledelsesside en forestilling om, at sagsbehandlerne i jobcentret er "bløde" og tager individuelle hensyn til kontanthjælpsmodtageren. Der synes ifølge interviewene at være et vist belæg for denne forestilling. En medarbejder i jobcentret i sjællandsk kommune fortæller om en lidt mere lempelig tilgang i forhold til visse grupper af borgere:

*Jeg har fx en person, der er udeblevet fire gange. Når en person udebliver, skal vi eftersende information til administrationen [ydelseskontoret] og så er det dem der sender et partshøringsbrev. Men inden jeg sender informationen til administrationen, så prøver jeg at kontakte dem [kontanthjælpsmodtagerne]. Fordi dem, der normalt udebliver, det er alkoholikere eller folk med psykiske problemer, angst, så de har svært ved at møde op. Så jeg venter en til to dage, måske ringer jeg telefonisk, og så bagefter informerer jeg administrationen om, at de ikke er mødt op.*

Den adfærd afspejler den forventning, ledelsen har til jobcentersagsbehandlerne. En teamleder siger:

*Vi finder jo et tilbud, der er kvalificeret til borgerens behov. Men vil borgeren så alligevel ikke, så er det mangel på vilje. (...) Det er rigtig svært [at vurdere, om der er tale om mangel på evne eller vilje], men det sker efter nogle samtaler med lægekonsulenten. Jeg har aldrig oplevet nogen, hvor man kan sige, at vi er gået for langt. Det er socialrådgivere, der sidder på pindene, de er rigtig dygtige til at lave en socialfaglig vurdering, vi har høj etik i vores arbejde, høj faglighed. Vi sender ikke nogen borgere ud i et forløb, inden det er tilrettelagt. (Teamleder, sjællandsk kommune)*

Også afdelingslederen i jysk kommune fremhæver, at jobcentret laver et individuelt tilpasset forløb, som er strikket sammen, så borgeren kan holde til det, hvilket gør det legitimt at sanktionere ved udeblivelse.

## 7 Sanktion i et specifikt perspektiv: borgere, der sanktioneres meget

Indtil videre har vi analyseret økonomiske sanktioner i et generelt perspektiv og i et specifikt kommunalt perspektiv. Fokus har været rettet mod lovgivningen på området over tid, gruppen af kontanthjælpsmodtagere – sanktionerede såvel som ikke-sanktionerede – og på praksis i to kommuner, der sanktionerer hyppigt. I det følgende analyseres de økonomiske sanktioner med udgangspunkt i de individer, der bliver sanktioneret. Analyserne tager udgangspunkt i individuelle interview med kontanthjælpsmodtagere og ser nærmere på, hvordan udvalgte kontanthjælpsmodtagere med omfattende sanktionserfaringer forstår og oplever sanktionerne.

### 7.1 Borgernes forståelse af sanktioner

For at få en indsigt i, hvordan sanktionssystemet opleves set fra et borgerperspektiv, er der foretaget otte interview med sanktionerede borgere, der er bosat i de to casekommuner. Borgernes fortællinger er ikke generaliserbare, men kan medvirke til at illustrere, hvilke konsekvenser sanktioner kan have for den enkelte borger, samt hvilke aspekter der kan være særligt udfordrende i eksempelvis samarbejdet mellem borger og sagsbehandler. Borgernes fortællinger kan dermed bidrage med et særligt perspektiv på de økonomiske sanktioner, der kan supplere det generelle billede.

Vurderet ud fra deres egne beskrivelser er de interviewede borgere en gruppe, der befinder sig langt fra det ordinære arbejdsmarked, og som oplever problemer med at navigere hensigtsmæssigt i samarbejdet med kommunen og eventuelle tilbud. Borgernes forståelse for, hvorfor de sanktioneres, divergerer både fra person til person, men også fra sanktion til sanktion. I overensstemmelse med de kommunalt ansattes vurdering, så beskriver de interviewede borgere sanktionssystemet som relativt let forståeligt; møder man ikke op i aktivering eller til en samtale på kommunen, bliver man sanktioneret – *"Jeg ved godt, at har jeg ikke været dernede [i aktivering] i to dage, så trækker de mig for det"* (Borger 3, sjællandsk). Trods dette, er der i interviewene adskillige eksempler på, at de sanktionerede ikke forstår, hvorfor de netop blev sanktioneret i den pågældende situation.

På baggrund af borgernes beretninger om sanktioner kan der udledes fire overordnede sanktionssituationer, som vil blive anvendt i beskrivelsen af borgernes forståelse for sanktioner. De fire situationer kan enten skyldes:

- Manglende forståelse: Borgeren føler, at vedkommende lever op til de krav, der stilles, men bliver alligevel sanktioneret og kan ikke finde ud af hvorfor.
- Misforståelser: Borgeren oplever, at sanktionerne skyldes misforståelser og oplever ikke sanktionen som retfærdig.



- Uenighed: Borgeren og sagsbehandlerne er uenige om, hvad der er en legitim grund til fravær.
- En aktiv beslutning: Borgeren vælger, enten ad frivillige eller ufrivillige årsager, at sætte sig i en situation, hvor denne bliver sanktioneret.

### 7.1.1 Sanktioner grundet manglende forståelse

Flere af de interviewede fortæller, at de en eller flere gange er blevet sanktioneret uden at kunne finde en logisk forklaring på hvorfor. I de fleste tilfælde har borgeren mistanke om, at det kan skyldes fravær på grund af, at en sygemelding eller lægeerklæring ikke er blevet godtaget, men har ikke fået denne mistanke be- eller afkræftet. Også sanktioner med tilbagevirkende kraft lader til at skabe forvirring. Enkelte borgere synes samtidig at mangle en grundlæggende forståelse for, hvordan selve kontanthjælps- og sanktionssystemet fungerer. Essensen i de forskellige situationer er imidlertid den samme; den sanktonerede oplever ikke at kunne få en forklaring på, hvorfor denne er blevet sanktioneret og ved derfor ikke, hvad hun/han skal gøre anderledes for ikke at blive sanktioneret igen.

I en praksisundersøgelse foretaget af Ankestyrelsen i 2011 understreges kommunernes særlige pligt til at vejlede borgeren, da det er en retsgaranti og dermed en betingelse for at anvende sanktionsbestemmelserne. Ankestyrelsen fandt, at kommunerne i 38% af de undersøgte sager havde givet: *"utilstrækkelig eller ingen vejledning til borgeren om konsekvenserne af at udeblive fra et tilbud, en jobsamtale, en rådighedssamtale i jobcentret mv., eller om hvilke skridt personen skal tage for igen at blive berettiget til hjælp"* (Ankestyrelsen 2011). En borger siger: *"Jeg aner ikke, hvad jeg skal gøre [for at undgå sanktioner fremover], overhovedet ikke. Jeg er meget uvidende, hvad det angår, så sådan er det"* (Borger 2, sjællandsk). De adfærdsregulerende intentioner bag anvendelsen af økonomiske sanktioner kan blive undermineret af en utilstrækkelig eller uklar kommunikation fra kommunens side omkring sanktionerne.

### 7.1.2 Sanktioner grundet misforståelser

De interviewede fortæller alle om én eller flere situationer, hvor de er blevet sanktioneret som følge af noget de oplever som misforståelser eller uretmæssige årsager. Flere fortæller eksempelvis, at de er blevet sanktioneret for ikke at møde til en samtale på kommunen, som de ikke har fået indkaldelsesbrev til, og/eller om manglende partshøringsbreve. Borgerne giver i denne sammenhæng udtryk for stor frustration og mistillid til systemet. Hvorvidt brevene er afsendt, men ikke nået frem, nået frem, men ikke læst/forstået, eller slet ikke modtaget, står hen i det uvisse, men brevene udgør nødvendigvis et centralt dokument i sagen. Ifølge Ankestyrelsen er en partshøring: *"en garantiforskrift, og manglende partshøring vil medføre, at afgørelsen er ugyldig"* (Ankestyrelsen 2011). Arbejdsmarkedsstyrelsen konkluderer i en helt ny rapport om afbureaukratisering af rådigheds- og sanktionsreglerne, at det kan være vanskeligt for borgeren at gennemskue reglerne om sanktion og rådighed, blandt andet på grund af *"...de svært forståelige breve med oplysninger om partshøring, afgørelser og kla-*

*gemuligheder, hvis den ledige ikke lever op til sine forpligtelser*" (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011b).

Interviewene indeholder ligeledes eksempler på, at borgeren har været af den opfattelse at have indgået en aftale om lovligt fravær med sin sagsbehandler, men alligevel er blevet sanktioneret. Eksempelvis fortæller en borger, at hun af sin sagsbehandler fik lov til at tage fri de dage hun skulle op til prøver i forbindelse med, at hun tog kørekort: "*Det glemte hun [sagsbehandleren] jo så bare at melde herover [på aktiveringsstedet]. Så de dage dem fik jeg ulovligt fravær for*" (Borger 2, jysk). En anden interviewet fortæller, at han efter aftale med sin sagsbehandler fik lov til at holde tre lovlige fridage for at kunne have sin 10-årige datter på feriebesøg. Der viste sig ifølge borgeren imidlertid at have været en kommunikationsbrist, og han blev sanktioneret for fravær. Borgeren var meget oprevet over situationen, da han følte, at sagsbehandleren havde løjet overfor ham. Lens (2008) viser i sin undersøgelse, at misforståelser ligeledes ofte giver årsag til en sanktion blandt offentligt forsørgede i New York. Selvom der er langt fra New York til den danske velfærdsstat, så synes der at være genkendelige fund på tværs af disse kontekster.

De konkrete årsager til disse misforståelser kan ikke udledes af vores materiale. Vi kan alene konstatere, at, set fra borgernes perspektiv, så er misforståelser hyppigt forekommende i kommunikationen mellem kommunalt system og borger, når det drejer sig om økonomiske sanktioner.

En del af de interviewede i denne undersøgelse fortæller, at de er bevidste om deres mulighed for at klage over en sanktion, men påpeger samtidig, at det enten er for besværligt, eller at det ikke kan betale sig, fordi de står over for et system, som de ser som større og stærkere end dem selv. Flere af de interviewede har dog fået tilbagebetalt de penge de havde fået trukket i sanktioner fordi sanktionen var givet på baggrund af misforståelser. Dette er imidlertid sket via en samtale med sagsbehandler og ikke via en decideret klageindberetning. Som det var tilfældet med sanktioner grundet manglende forståelse, kan der i forbindelse med sanktioner grundet misforståelser være tale om et formidlings- og kommunikationsproblem, der kan få alvorlige konsekvenser for den sanktonerede. Dette kan ligeledes bidrage til et mistillidsforhold mellem borger og system, samt en uklar sammenhæng mellem adfærd og sanktioner for borgeren.

### 7.1.3 Uenighed om, hvad der er en legitim grund til fravær

I Lov om aktiv socialpolitik § 13 stk. 5 hedder det, at i forhold til personer med problemer ud over ledighed, skal kommunen vurdere, "*om der i det enkelte tilfælde foreligger andre forhold*" end de rimelige ti årsager til fravær fra tilbud og samtaler osv., som er listet i paragrafens stk. 4 (se figur 4.3 for den fulde liste). Udeblivelse sanktioneres ikke nødvendigvis automatisk, og borgerens orientering om fravær kan være tilstrækkeligt for at undgå sanktion. Det er kommunens vurdering, hvorvidt årsagen til fravær kan defineres som rimelig. Visse forklaringer, fx "jeg løb tør for taletid" (underforstået "og kunne derfor ikke ringe og melde afbud"), vil dog som oftest ikke være tilstrækkelig.

Egen eller barns sygdom synes at være en hyppig årsag til, at kontanthjælpsmodtager ikke står til rådighed for aktiviteter af forskellig art. Sygdom og pasning af (syge) børn udgør to

af de ti legitime grunde til fravær, men for at undgå sanktioner er det ofte nødvendigt for kontanthjælpsmodtagerne at kunne dokumentere dette ved hjælp af eksempelvis en lægeerklæring. Borgerens eget udsagn kan afvises som utilstrækkeligt af de professionelle. Hvor midlertidig sygdom i et ansættelsesforhold ofte vil kunne klares med et opkald til arbejdsgiveren, er dette ofte utilstrækkeligt i forhold til klientens relation til velfærdsstaten (jf. Lens 2008).

At borgernes egne ord ikke altid bliver taget for gode varer, oplevede en af de interviewede borgere, da han af sin sagsbehandler blev bedt om en lægeerklæring. Denne borger havde været syg om mandagen, men kunne ikke få en tid hos lægen samme dag. Han deltog i aktiveringen tirsdag, onsdag og torsdag, men bad om at få fri fredag, fordi han først der havde kunnet få tid hos lægen. Lægen tog hans ord for gode varer, skrev en lægeerklæring, og borgeren undgik sanktion.

Det er ikke alene lægeerklæringer, der fra kommunalt hold afkræves som dokumentation for at acceptere eventuelt fravær som legitimt. Også andre former for dokumentation bliver efterspurgt for at underbygge borgernes egne udsagn om fraværets legitimitet. En borger fortæller, at han har store problemer med sine tænder og var fraværende fra aktivering på grund af smerter og behandling. Han blev sanktioneret for otte dage, men fik efterfølgende pengene udbetalt, fordi han overtalte sin tandlæge til at dokumentere problemet.

*Og der forlangte man [kommunen] så, at man skulle have lægeerklæring, men han [tandlægen] sagde, at han ikke kunne lave en lægeerklæring, fordi han er tandlæge. Så han skrev, at jeg havde kontaktet ham første gang den og den dato og så havde gået med tand smerter og så havde fået det lavet og så ... det var i orden.  
(Borger 3, jysk)*

Selvom nogle borgere muligvis ikke er fuldstændig ærlige i deres kommunikation med det velfærdsstatslige system, synes det i påfaldende grad at være tilfældet, at almindelige misforståelser, forvirring og utilsigtede handlinger fortolkes med mistro og mistillid (jf. Lens 2008).

#### 7.1.4 Sanktioner grundet en aktiv beslutning

Både sanktioner, der skyldes manglende forståelse hos borgeren, og sanktioner, der skyldes misforståelser eller uenighed mellem borger og professionelle, kan opleves som overraskende for de sanktionerede. Men interviewene indeholder også flere eksempler på, at borgere enten har valgt at lade sig sanktionere eller har set sig nødsaget til det. En borger fortæller således, at det økonomiske incitament for at møde i aktivering ikke altid er stort nok til, at hun vælger at møde op. Kvinden fortæller, at hun som enlig forsørger med tre børn får så højt normalbidrag, børnepenge og boligsikring, at hun ikke mærker de store konsekvenser ved at blive sanktioneret: "Altså, hvis vi ser sådan på pengene, så har jeg altså 20.000 i måneden, som jeg kan leve for" (Borger 2, jysk). Kvinden valgte eksempelvis at blive hjemme fra åbent tilbud, fordi hun, efter eget udsagn, ikke orkede at gå hen til aktiveringsstedet i regnvej. Andre har oplevet at være i en eller flere situationer, hvor de mener, de har været nødsaget til at la-

de sig sanktionere. En 41-årig mand, der efter skilsmisse og fyring har været på kontanthjælp og levet på gaden i fem år, beskriver eksempelvis nogle af de problemer, der kan være forbundet med at leve på gaden og samtidig skulle møde stabilt i aktivering. Eksempelvis har valget mellem en varm seng eller en kold nat på gaden gjort, at han har set sig nødsaget til at lade sig sanktionere: ”*Jamen jeg har fx forklaret dem, at jeg har mødt en eller anden sød pige inde i byen, og hun inviterede mig hjem på sofaen oppe i Helsingør, og jeg skulle møde i [byen] klokken halv syv næste morgen, og jeg havde ikke et sted at bo. Så siger jeg ikke nej tak, når hun tilbyder mig at bo hos hende i tre dage. Sådan noget kan man ikke forklare dem [kommunen]. Det er lidt svært, ikke? [...] Det er ikke en gyldig grund vel. Men så siger jeg, så må I hjælpe mig på en anden måde, så må I give mig et sted at bo – det er ikke fordi, jeg ikke vil komme*” (Borger 3, sjællandsk). Samme person beskriver valget mellem at bruge månedens sidste penge på en pakke smøger eller en busbillet til aktiveringsstedet som et stort dilemma. Dilemmaer som disse er interessante i forhold til den forventning om rationel adfærd, der ligger bag sanktionspolitikken, da personen, rationelt set, ville kunne få råd til flere cigaretter, hvis han valgte at bruge pengene på en busbillet.

### **Eksempel: Kvinde 42 år, sjællandsk kommune**

Kvinden fortæller, at hun blev kørt ned af en bus for 13 år siden, hvilket gav hende alvorlige fysiske skader, der senere også har medført psykiske skavanker. Hun kom i job med skånehensyn efter ulykken, men arbejdspladsen lukkede, og hun kom derfor på sygedagpenge og derefter på kontanthjælp. Hun bor sammen med sin søn på 15 år. Kvinden har ifølge eget udsagn ikke modtaget en fuld måneds kontanthjælp inden for de seneste to år. Hun fortæller, at hun er blevet sanktioneret hver måned, bl.a. fordi hun ikke må melde sig syg på grund af sin sygdom, da der ifølge kommunen allerede er taget højde for hendes helbredsproblemer i aktiveringen. Nedenfor følger en række sanktioner, der enten skyldes misforståelser eller aktive beslutninger.

Kvinden fik i 2010 frataget sin kontanthjælp i en hel måned. Hun fortæller at naboen havde brand i sit hus, som bredte sig til hendes hus. På grund af vand- og røgskade blev hun og sønnen midlertidigt genhuset i et par af boligforeningens gæsteværelser. Hun modtog i denne periode ingen post, hvilket hun ikke tænkte nærmere over. Det viste sig dog, at der var kommet en indkaldelse til samtale fra kommunen. Da hun blev opmærksom på brevet, var hun allerede blevet sanktioneret for en måned.

Kvinden havde på et andet tidspunkt købt en gammel skrotbil til sin søn, som han kunne arbejde på. Da kommunen blev opmærksom på, at hun stod som ejer af en bil, blev hun sanktioneret. Bilen var 35 år gammel, og kommunen betragtede den derfor som en veteranbil og dermed som minimum 10.000 kr. værd. Kvinden mistede derfor retten til kontanthjælp i en måned. Hun havde imidlertid ifølge eget udsagn kun betalt 1.500 kr. for bilen og viste derfor kommunen salgspapirer og billeder af den adskilte bil, men sagsbehandleren ville ikke godtage andet end en vurdering fra et autoriseret værksted, hvilket var for dyrt for hende. Hun solgte derfor bilen igen for 1.500 kr. og gik på kommunen for at vise dem kvitteringen i håbet om at få sin kontanthjælp tilbagebetalt. Men da kommunen stadig ikke troede på, at hun i første omgang havde betalt så lidt for den, blev de 1.500 kr. i stedet medregnet som indtægt og blev fratrukket næste måneds kontanthjælp.

Hun fortæller endvidere, at hun blev sanktioneret, fordi hun blev indkaldt til en samtale på jobcentret en dag, hvor hun skulle til psykolog. Da psykologforløbet er en del af en udredning til kommunen, ville hun også blive sanktioneret, hvis hun ikke mødte op der. Hun kontaktede derfor sin sagsbehandler og bad om at få rykket mødet, men det var ikke muligt, og hun blev derfor sanktioneret.

Kvinden beskriver også, at hun gentagne gange er blevet sanktioneret for at tage med sin søn på hospitalet. Sønnen har knæproblemer efter en motorcykelulykke. Hun har søgt om fri til at ledsage ham. Hun tager alligevel fri, fordi hun vurderer det som nødvendigt at hjælpe ham og bliver derfor sanktioneret.

#### **7.1.5 Materielle afsavn**

Den kvantitative undersøgelse af effekten af økonomiske sanktioner (jf. kap. 5) viste, at sanktionerede kontanthjælpsmodtagere umiddelbart efter en sanktion har en højere selvforsørgelsesgrad end ikke-sanktionerede, men at den høje selvforsørgelsesgrad i mange tilfælde dækker over selvforsørgelse uden A-indkomst. Det må derfor betyde, at mange borgere i perioder finder alternative veje til at klare dagen og vejen. De interviewede i denne undersøgelse, der alle er modtagere af langvarig kontanthjælp og har oplevet gentagne sanktioner, kan være med til at give et indblik i dette.

Til trods for, at de interviewede er personer, der med en enkelt undtagelse har et så begrænset økonomisk råderum, at en nedsættelse af deres ydelse kan få store konsekvenser for deres daglige liv, har sanktionerne ifølge dem selv ikke hjulpet dem tættere på et arbejdsliv.

Tværtimod fortæller de om en række deciderede negative følgevirkninger af sanktionerne, der ikke blot har konsekvenser for dem selv, men også deres familie. En nedsættelse af den månedlige ydelse leder til en række konkrete materielle afsavn, der af de interviewede beskrives som noget, der kan medføre en række psykiske og sociale sideeffekter. Således fortæller flere, at sanktioner fører til, at de i perioder ikke har råd til at købe ordentlig mad, medicin eller at betale regninger. Disse afsavn har betydet, at de har set sig nødsaget til at henvende sig til familie og venner for at få mad eller låne penge. En borger fortæller om konsekvensen af sanktioner:

*Det gør ondt, rigtig ondt, for vi har i forvejen meget lidt at rykke rundt med [...] Når de sanktionerer mig nu her, er det en tusse i denne her måned, og det er de tusind kroner, vi faktisk skal leve for eller betale lys eller medicin for eller buskort. Det kan vi så ikke, og det gør rigtig ondt. (Borger 1, sjællandsk)*

Hensigten fra politisk hold er, at sanktioner skal øge den enkeltes rådighed, hvilket på kortere eller længere sigt forventes at bringe folk i beskæftigelse (jf. kap. 4). Sanktionerne skal bl.a. virke motiverende for den enkeltes jobsøgning, men for personer, der i forvejen har et begrænset økonomisk råderum og befinder sig langt fra det ordinære arbejdsmarked, kan en nedsættelse af ydelsen have kontraproduktive følger. Eksempelvis kan et økonomisk betinget fravalg af køb af medicin betyde, at det bliver svært at opretholde en hverdag uden smerter eller angst. Det kan besværliggøre et stabilt fremmøde i aktivering. På samme måde kan gældsættelse være med til at fastlåse den enkelte i en hverdag med afsavn. En borger siger:

*Det skal jo betales tilbage. Så det er jo bare en ond cirkel, fordi når jeg så betaler tilbage den første, når jeg får penge, så står jeg igen og mangler, så skal jeg låne en gang til. Det er jo bare en ond cirkel man kører rundt i. (Borger 2, sjællandsk)*

De interviewede borgere beretter i flere tilfælde om økonomiske sanktioner, der fører til afsavn, som de mener begrænser deres overskud i forhold til at søge job. Lån og almisser fra venner og familie beskrives endvidere af de interviewede som havende en social slagside i form af ydmygelse og isolation. Netop begrænsning i det sociale netværk virker kontraproduktivt i forhold til at finde vej ud af arbejdsløsheden. Forskning viser, at netværk udgør en helt afgørende ressource i forhold til at finde et job (Larsen & Pedersen 2009). Den økonomiske afhængighed af kontanthjælpssystemet beskrives ikke som ydmygende på samme niveau i interviewene. En anden kontraproduktiv effekt kan være, at muligheden for at opnå permanent offentlig forsørgelse, eksempelvis førtidspension, forekommer tillokkende for borgeren, fordi det giver vished om økonomi og fred for de krav som borgeren konfronteres med i kontanthjælpssystemet (Caswell, Eskelinen & Olesen 2011).

Økonomiske sanktioner har for flere af de interviewede ligeledes påvirket deres boligsituation og deres evne til at betale husleje til tiden. En ung mand fortæller således, at han måtte flytte hjem til sine forældre igen, fordi han blev smidt ud af sin lejlighed. Mens en 59-årig mand fortæller, at sanktionerne var medvirkende til at han, sammen med sin 15-årige søn, blev smidt ud af sin lejlighed:

*Jeg blev sat på gaden. [...] Men altså, man blev jo lidt fortørnet, fordi så siger både sagsbehandler og også nede i fogedretten, jamen så må du på herberg og din søn må på børnehjem. Det hører jo ingen steder hjemme. (Borger 3, jysk)*

Om det præcist er den enkelte sanktion, der får så alvorlige konsekvenser, eller om de økonomiske sanktioner bliver dråben, der får et fyldt bæger til at løbe over, kan ikke afklares på baggrund af dette materiale.

#### 7.1.6 Konsekvenser for børnene

For de af interviewpersonerne, der har børn, har sanktioner ikke kun konsekvenser for dem selv, men kan også medføre afsavn for deres børn. Forskning har tidligere vist, at arbejdsløshed i sig selv kan virke så ydmygende og nedværdigende, at det kan sætte forældre og deres børn under alvorligt pres (Christoffersen 2000). De interviewede beskriver børnene som deres førsteprioritet, når det drejer sig om prioritering af de økonomiske midler, men hvis økonomien bliver for stram, kan det være svært at undgå, at børnene bliver påvirket. Det kan eksempelvis ske i form af et forringet madbudget, eller, som netop beskrevet, at en familie står uden tag over hovedet, fordi huslejen ikke kan betales. En interviewet fortæller ligeledes, at han til tider har haft svært ved at finansiere sønnens erhvervsskoleforløb i form af arbejdstøj, busbilletter og lignende, mens en anden fortæller, at han flere gange har set sig nødsaget til at aflyse at have sin søn i weekenderne: *"På grund af penge, simpelthen, jeg har ikke haft råd til at gå ud og handle eller noget. Sådan er det, så kan jeg jo heller ikke ha' ham"* (Borger 2, sjællandsk). I forlængelse heraf fortæller en kvinde om sin søn, der sidste år var involveret i en ulykke og derfor nu går til genoptræning: *"Han skal gå til fysioterapeut, svømning og kiropraktor [...] Man vil jo gøre alt for sit barn, så vil jeg skide på husleje. Han skal have sin behandling og sin medicin, han skal have støtte"*.

#### 7.1.7 Psykiske følger og sociale afsavn

Sanktioner fremstår på baggrund af interviewene som en faktor, der ud over økonomiske afsavn også kan medføre negative følger på det psykiske velbefindende samt sociale afsavn. Flere af interviewpersonerne er uforstående over for de sanktioner, de har modtaget, hvilket for nogles vedkommende har medført en usikkerhed om næste måneds rådighedsbeløb, der opleves som stressende og demotiverende. Derudover beskrives en hverdag med basale afsavn, almisser og mangel på beskæftigelse som noget, der kan føre til mangel på selvværd, afmagt og isolation. En ung mand fortæller, at lange perioder med et meget begrænset økonomisk råderum for ham har ført til: *"Stress, vægttab ... og at jeg ikke har særligt gode sociale bånd med andre folk, fordi det bare har spist en rå [...] altså, man har jo ikke lyst til at snakke med nogen, man har ikke lyst til at møde op nogle steder, eller man indelukker sig selv totalt"* (Borger 4, jysk). En kvinde fortæller, at hun netop har søgt førtidspension af ren afmagt over for de krav, der bliver stillet til hende: *"... jeg kan ikke mere, jeg synes, at jeg er nedslidt af systemet, de har givet mig stress"* (Borger 1, sjællandsk). Hun beskriver sin psykiske tilstand således:

*Det hele kværner rundt, jeg tuder og kaster op, og jeg sover ikke (...) Det [at være i det kommunale system] stresser mig.*

Selv betegner hun ikke sin sygdom og fysiske skavanker som de største barrierer for at komme tilbage til arbejdsmarkedet:

*Det er det psykiske, som er kommet efterfølgende. Det at man ikke føler, at man slår til mere, mindreværds komplekserne og det at man skal sige, at man snart ingenting kan og ikke får hjælp til det. Alt er gået i sort og i hårdknude og man kan ikke gøre noget selv. Det er nok det værste, tror jeg, det er det psykiske, som er kommet på. (Borger 2, sjællandsk)*

## 7.2 En plads på arbejdsmarkedet?

Som allerede eksemplificeret udgør de interviewede borgere en gruppe, der umiddelbart befinder sig langt fra det ordinære arbejdsmarked og er derfor ikke typisk en gruppe for hvem sanktioner kan formodes at føre til beskæftigelse, måske snarere tværtimod (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008). Hvis man betragter sanktioner isoleret i forhold til fremmøde i aktivering eller åbent tilbud, lader sanktioner imidlertid til at have positive følger for flere af de interviewede. En borger udtaler eksempelvis: *"Det tvinger os jo mere eller mindre til at møde op, kan man sige. Hvis du ikke møder op, så får du ikke nogen penge. Sådan er det."* (Borger 3, sjællandsk). Sanktioner kan på den måde være med til at sikre, at kommunen eller aktiveringsstedet bevarer en kontakt til den enkelte kontanthjælpsmodtager, hvilket kan være en forudsætning for udredning og jobplanlægning for den enkelte borger<sup>15</sup>. I forhold til fremmøde i aktivering tilskriver de interviewede dog ikke selv sanktioner som en afgørende faktor, men derimod selve indholdet af og formålet med aktiveringen. Nogle af interviewpersonerne fortæller, at de efter at have været kommet i gang med en aktivering, de selv oplever som meningsfuld og kompetenceudviklende, har fået en fornyet selvtillid og tro på en mulig fremtid på arbejdsmarkedet. Som følge deraf er de begyndt at møde stabilt. Ifølge den beskrivende statistik (jf. kap. 5) udgjorde 42% af alle de sanktionerede i 1. kvartal 2010 unge under 25 år, hvilket kan være med til at understrege den opdragende hensigt med brugen af sanktioner. Måske af samme grund giver de yngre interviewpersoner i højere grad udtryk for at acceptere sanktionerne som et til tider berettiget spark bagi, mens de ældre interviewpersoner i højere grad oplever det som ydmygende, umyndiggørende og efterspørger at blive behandlet som voksne mennesker.

Størstedelen af de interviewede borgere giver udtryk for, at de ønsker at komme i ordinar beskæftigelse; den enkeltes mulighed for at opnå dette diskuteres derfor i dette afsnit. Hvis det ikke er mangel på motivation, hvad kan så være årsagen til, at de ikke er i arbejde,

---

<sup>15</sup> Dette stemmer overens med, at vi i anden sammenhæng ofte har hørt jobcentermedarbejdere argumentere for nødvendigheden af en sanktionsorienteret praksislogik, som redskab til at få borgere til at møde op, hvilket fra et professionelt perspektiv opleves som en forudsætning for at kunne bidrage til at skabe forandring i disse menneskers liv (Projekt Jobcenterkompasset, AKF).



og er sanktioner da det rette middel til at optimere mulighederne for beskæftigelse? Ikke-arbejdsmarkedsparate borgeres arbejdsløshedssituation handler om andet og mere end motivation og økonomiske incitamenter. Ud over eventuel manglende arbejdsmarkedserfaring og uddannelse samt fysiske og psykiske begrænsninger kan faktorer såsom alder og fysisk fremtoning også have en stor betydning. I det omfang sanktionerne bidrager til lavt selvværd, må det antages at modvirke overgangen til beskæftigelse. Nedenfor gives tre eksempler på arbejdsløshedssituation, som den beskrives af tre af de interviewede borgere.

**Eksempel 1: Mand 59 år, enlig forsørger til søn på 16 år**

**Uddannelses- og arbejdsmarkedserfaring:** Har arbejdet som selvstændig kromand i 26 år, men måtte lukke på grund af manglende omsætning. Arbejdede derefter inden for forskellige brancher, men kunne ikke få fast ansættelse og har derfor modtaget kontanthjælp siden 2005. Manden har i den periode deltaget i mange forskellige aktiverings- og arbejdsprøvningsforløb, eksempelvis har han været i længere erhvervspraktikforløb på en planteskole og en folkeskole. Manden er nu i praktik i køkkenet på kommunens åbne tilbud og har netop taget et hygiejnebevis for at optimere sine beskæftigelsesmuligheder.

**Motivation:** Fortæller at han er meget motiveret for at komme i beskæftigelse. Er villig til at arbejde inden for forskellige brancher, men er primært interesseret i arbejde inden for køkken- og restaurationsbranchen, hvor han har erhvervs erfaring. Har søgt mange job og har været til samtaler, men er blandt andet blevet afvist på grund af manglende hygiejnebevis, som han altså nu er i besiddelse af. Han lægger meget vægt på, at det er selve indholdet af arbejdet eller aktiveringen, der motiverer ham til at møde, mens sanktioner i stedet gør ham demotiveret og modvillig. Har i mange tilfælde ikke følt sig behandlet som et voksent menneske i systemet, hvilket har virket meget demotiverende og har givet ham andre problemer, såsom lavt selvværd. Han er meget glad for den praktik, han er i p.t., og er optimistisk i forhold til sine muligheder for at få fast beskæftigelse.

**Egen forklaring på arbejdsløshedssituation:** Sender mange ansøgninger, så han mener, at arbejdsmarkedet måske bare ikke mangler en som ham. Mener, at hvis han havde fået et hygiejnebevis tidligere, ville han nok have haft arbejde nu. Har i et tidligere aktiveringsforløb pådraget sig en skade på en finger, hvilket giver ham visse begrænsninger.

### Eksempel 2: Mand 41 år

**Uddannelses- og arbejdsmarkedserfaring:** Er uddannet cykelsmed, men fik aldrig brugt uddannelsen, da han fik en skade i skulderen, der begrænsede hans arbejdsevne betragteligt. Gik efter ulykken sygemeldt og til genoptræning i ca. et år, hvorefter han fik arbejde som ufaglært pædagogmedhjælper. Var meget glad for jobbet, men mistede det efter fire år på grund af nedskæringer. Manden var kort forinden blevet skilt og var flyttet ind i et midlertidigt lejemål. Da lejemålet blev opsagt, kunne han ikke finde en ny lejlighed og flyttede derfor ind hos sin far, hvor han boede på sofaen i tre år. Herefter boede han fem år på gaden, indtil kommunen i december 2010 hjalp ham med at finde en lejlighed. Har modtaget kontanthjælp i syv år.

**Motivation:** Har i den lange periode som hjemløs ikke betragtet det som en realistisk mulighed, at han kunne passe et job. Han har derfor været mere fokuseret på at finde en lejlighed frem for et arbejde. Har efter han fik lejlighed i december genfundet sin lyst til at komme i arbejde og vil rigtig gerne i gang igen. Han siger: "Jeg er 40 år for fanden, jeg har 40 år tilbage på arbejdsmarkedet, hvis vi er heldige. Jeg gider da ikke sidde derhjemme og trille tommelfingre. Men der skal også være mening i det". Han har netop ansøgt om at få et hygiejnebevis, så han kan søge job inden for køkkenbranchen.

**Egen forklaring på arbejdsløshedssituation:** Skulderskaden giver ham store begrænsninger, og han vurderer, at der er mange former for arbejde, han ikke kan påtage sig. At han har boet på gaden, betragter han som den afgørende årsag til, at han ikke er i arbejde i dag. Mener ikke selv, der er noget i vejen for at han kan gå ud og finde sig et job nu, hvor han har fået tag over hovedet.

### Eksempel 3: Mand 31 år

**Uddannelses- og arbejdsmarkedserfaring:** Har ingen uddannelse og har aldrig været i beskæftigelse. Har modtaget kontanthjælp siden 2001 og har i den forbindelse været i en del forskellige aktiveringsforløb. Derudover har han været i flere meget kortvarige arbejdsmarkedsprøvnings- og erhvervspraktikforløb. Hver gang er han efter maksimum to uger blevet fyret enten på grund af konkurs eller uoverensstemmelser med arbejdsgiver. Følger pt. et 26-ugers jobsøgningskursus, hvilket han dog har svært ved bl.a. på grund af gigt i fingrene og ADHD. Jobsøgningskursen er dog det eneste, kommunen kan tilbyde ham, da han er raget uklar med lederen på kommunens andet aktiveringssted.

**Motivation:** Er ked at være arbejdsløs og siger, at han er meget motiveret for at finde et arbejde. Han vil dog ikke søge job p.t., da han venter på en operation for en skade i sit ene kraveben: "Jeg gider ikke gå ud og få et job, hvor jeg kan risikere at blive fyret på grund af for lang tids sygemelding, fordi jeg lige er blevet opereret. Det gider jeg ikke, for det har jeg også prøvet før. Så det har jeg sgu ikke rigtig lyst til, når jeg endelig har fået job – at miste det igen. Så vil jeg hellere vente til jeg er færdig". Han har et ønske om at blive lastbilchauffør. Han har ikke et lastbilkørekort, men har fået lovning på økonomisk hjælp til det fra kommunen.

**Egen forklaring på arbejdsløshedssituation:** Begrunder sin arbejdsløshedssituation med, at han har mange fysiske skavanker. Eksempelvis er han på grund af en ulykke flere gange blevet opereret i sit ene kraveben, har smerter på grund af en tidligere brækket nakkehvirvel og et smadret knæ. Derudover har han tre diskosprolaps og har netop fået konstateret gigt i fingrene: "Så det går rigtig godt nu for mig – jeg er 31 år, ik'?" Et andet problem er, at han lider af ADHD: "Jeg har svært ved at koncentrere mig i længere tid ad gangen og sidde stille. Så den form [for ADHD] jeg har, er, at hvis der er noget, jeg ikke sådan bryder mig om, og det ikke kan komme nogle vegne, så bliver jeg ekstrem aggressiv. Så det er også derfor, at jeg har haft et problem på arbejdsmarkedet". Mener trods dette ikke, at det vil være et problem for ham at finde et arbejde, så snart den forestående operation er oversået.

Flere undersøgelser viser, at det især er helbredet, der står i vejen for, at de ikke-arbejdsmarkedspare kommer ud på arbejdsmarkedet (se fx Skipper 2011). Størstedelen af de interviewede til denne undersøgelse fortæller i tråd hermed om både psykiske og fysiske skavanker, som de vurderer, er så begrænsende for deres arbejdsevne, at de vil have svært ved at klare et job. Samtidig peger forskningen på, at uddannelses- og arbejdsmarkedserfaringer er faktorer, der spiller en betydelig rolle for mulighederne for beskæftigelse. En undersøgelse foretaget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i 2010, viser, at arbejdsløsheden blandt især ufaglærte er stigende, samtidig med at der er et markant overbud af ufaglært arbejdskraft, hvilket kraftigt forringer mulighederne for gruppens tilbagevenden til beskæftigelse (Dalskov & Mølgaard 2010). Blot to af de interviewede til denne undersøgelse har afsluttet en videregående uddannelse, og blot halvdelen har tidligere været i ordinær beskæftigelse. Måske af samme grund beretter flere om fyringer grundet nedskæringer, hvor de som ufaglærte har været de første, der er blevet afskediget. Mens andre fortæller om afskedigelser, der skyldes uoverensstemmelser fx på grund af heftigt temperament eller alkoholmisbrug.

## 8 Konklusion

Med udgangspunkt i de seneste års stigning i antallet af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere har herværende undersøgelse sat fokus på en række formelle og organisatoriske faktorer, der kan have betydning for brugen af økonomiske sanktioner. Herudover er selve gruppen af sanktionerede blevet undersøgt i forhold til specifikke karakteristika og mulige reaktioner som følge af tildelingen af økonomiske sanktioner. Analysens hovedkonklusioner vil blive præsenteret i det følgende.

### **Flere arbejdsløse er over tid blevet omfattet af sanktionsreglerne**

En gennemgang af lovgivningen fra starten af 1990'erne og frem til 2009, hvor den seneste ændring af rådigheds- og sanktionsreglerne er sket, viser blandt andet, at der gradvist er sket en skærpelse af disse regler, og at målgruppen, der kan sanktioneres, gradvist er blevet udvidet. I dag kan økonomiske sanktioner bruges mod samtlige grupper af arbejdsløse, hvis det vurderes, at det vil fremme rådigheden hos borgeren. Det er dog værd at bemærke, at lovgivningen om sanktioner over for gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed gennem hele perioden har været forbundet med skøn. Det vil i praksis sige, at der er et fortolkningsmæssigt rum for, hvornår og hvordan sanktionerne skal bruges, som ligger i kommunerne. Af den samlede gruppe kontanthjælpsmodtagere blev ca. 11% sanktioneret i løbet af 1. kvartal 2010, hvilket er en andel der ikke har forandret sig siden 2007. Antallet af kontanthjælpsmodtagere er dog vokset med ca. 25.000 personer fra 2007 til 2010, og dermed er det faktiske antal borgere, der bliver sanktioneret, også steget. Analysen viser, at godt halvdelen af de sanktionerede borgere, der modtog kontanthjælp i minimum én uge i 1. kvartal 2010, blev sanktioneret én gang i det kvartal, mens de øvrige blev pålagt to eller flere sanktioner i samme kvartal. Herudover viser analysen, at sanktionerede kontanthjælpsmodtagere generelt har modtaget kontanthjælp i kortere tid, end de ikke-sanktionerede.

### **Sanktioner anvendes især til at opdrage på unge mænd**

For at få en indsigt i, om sanktioner rammer kontanthjælpsmodtagere, for hvem sanktioner må formodes at kunne påvirke rådigheden eller overgangen til selvforsørgelse, så undersøgelsen nærmere på, hvem de sanktionerede er, og hvordan de adskiller sig fra de øvrige kontanthjælpsmodtagere. Den beskrivende statistik viser, at unge under 25 udgør 42% af alle sanktionsramte. De sanktionerede er, i højere grad end de ikke-sanktionerede, mænd, har dansk oprindelse, er ugifte, har lavere uddannelse og har få eller ingen hjemmeboende børn. Sanktionerne kan ses som grundlæggende opdragende eller disciplinerende. Et normativt bud på beskæftigelsesområdet er at modtageren af ydelsen bør tage ansvar for sit liv og være aktiv i forhold til at finde mulige alternativer til den offentlige forsørgelse. Dette perspektiv på sanktionerne kombineret med den hyppige anvendelse over for især unge mænd peger i retning af, at sanktionerne i praksis ofte anvendes med et opdragende sigte. Måske af denne grund giver de yngre interviewpersoner i højere grad udtryk for at acceptere sanktionerne som et til tider berettiget spark bagi, mens de ældre interviewpersoner i højere grad oplever

det som ydmygende, umyndiggørende og efterspørger at blive behandlet som voksne mennesker.

### **De sanktionerede har et bedre helbred end de ikke-sanktionerede, men sanktioner anvendes også over for kontanthjælpsmodtagere med psykiske problemer**

Som forventet viste en sammenligning mellem de sanktionerede og ikke-sanktionerede kontanthjælpsmodtagere, at gruppen af sanktionerede generelt har et bedre helbred, et mindre medicinforbrug og sjældnere har en psykisk diagnose. Det vil sige, at stærkere kontanthjælpsmodtagere udsættes for flere sanktioner end de svagere kontanthjælpsmodtagere. Andelen af sanktionerede, der eksempelvis køber psykofarmaka mod depression, angst eller psykoser er dog stadig af en betydelig størrelse. Blandt unge under 25 år viste analysen, at der generelt er færre, der køber receptpligtig medicin, men også at forskellen mellem sanktionerede og øvrige kontanthjælpsmodtagere ikke er markant. Når vi fokuserer på den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der har været længst tid på kontanthjælp, ser vi, at denne gruppe også modtager sanktioner og samtidigt, at gruppen inkluderer borgere med psykiske lidelser af forskellig art. I gruppen af sanktionerede unge, der har modtaget kontanthjælp i to år eller længere, får 38% psykofarmaka på recept, mens 15% har en psykiatrisk diagnose. For de ældre sanktionerede (25-64 år), der ligeledes har modtaget kontanthjælp i to år eller længere, er de tilsvarende tal 39 og 12%. Af de medecintyper, der blev fundet relevante at inddrage i analysen, er brugere af Antabus de eneste, som har en højere sanktionsrisiko: risikoen for en sanktion er knap 30% højere for personer i behandling mod alkoholafhængighed. Disse kvantitative fund synes markante, når de holdes op imod den adfærdslogik, som ligger bag sanktionerne: at borgeren er i stand til at rette sig efter de krav, der stilles for at undgå en sanktion, og hvis kravene ikke efterleves, er det udtryk for borgerens manglende motivation eller utilstrækkeligt økonomisk incitament.

### **Sanktionerne fører til selvforsørgelse, men ikke til lønnet arbejde**

Ligesom tidligere danske effektstudier af økonomiske sanktioner har peget på, viser herværende undersøgelse, at sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i højere grad kommer i selvforsørgelse sammenlignet med øvrige kontanthjælpsmodtagere. Det bliver dog særligt interessant når vi i analysen skelner mellem lønnet og ulønnet selvforsørgelse, hvilket afslører, at den høje selvforsørgelsesgrad dækker over selvforsørgelse uden A-indkomst. Forventningen om, at økonomiske sanktioner fører til en positiv udvikling i andelen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere, der overgår til lønnet beskæftigelse, er således overvurderet. Undersøgelsens resultater tyder på, at kontanthjælpsmodtagere overgår til selvforsørgelse, men at denne i mange tilfælde er uden indkomst og endvidere ikke er varig, idet sanktionerede i højere grad end ikke-sanktionerede vender tilbage til kontanthjælp. Analysens resultater peger således på, at mange sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i perioder finder andre måder at forsørge sig selv på end gennem lønnet arbejde. Herværende undersøgelse bidrager med resultater, der viser, at det er problematisk at slutte, at det er omkostningseffektivt at få arbejdsløse tilbage i beskæftigelse gennem stramning af sanktionerne. I hvert fald når det gælder kontanthjælpsmodtagerne. Analysen kan ikke svare entydigt på, hvad disse "selvforsør-

gede" gør for at klare dagen og vejen. Undersøgelsens interview med otte kontanthjælpsmodtagere, der har omfattende sanktionserfaringer, kan dog give nogle indikatorer på, hvilke handlemuligheder disse borgere benytter sig af. Det kan eksempelvis være at tage lån hos venner og familie, eller at de midlertidigt må flytte ind til familie eller venner.

### **De interviewede borgere fortæller om afsavn og negative konsekvenser ved sanktionerne**

En grundtanke bag anvendelsen af sanktioner er, at det kan påvirke de arbejdsløses adfærd i en retning, hvor de i højere grad bliver motiveret til at finde og tage arbejde. Ifølge de interviewede kontanthjælpsmodtagere selv, har sanktioner dog ikke ført dem tættere på et arbejdsliv, bl.a. fordi det ifølge deres egne udsagn ikke er motivation, der er problemet i forhold til deres arbejdsløshed. Derimod fortæller de, at både psykiske og fysiske skavanker spiller en central rolle. Ud over eventuel manglende arbejdsmarkedserfaring og uddannelse samt fysiske og psykiske begrænsninger kan faktorer såsom alder og fysisk fremtoning også have betydning. De interviewede sanktionerede kontanthjælpsmodtagere fortæller endvidere om en række deciderede negative og kontraproduktive følgevirkninger ved sanktioner. En nedsættelse af den månedlige ydelse kan lede til en række konkrete materielle afsavn, hvilket beskrives som noget, der kan medføre en række psykiske og sociale sideeffekter. Således fortæller flere, at sanktioner fører til, at de i perioder ikke har råd til at købe ordentlig mad, medicin eller betale regninger. Et økonomisk betinget fravalg af køb af medicin kan medføre alvorlige konsekvenser, idet det kan gøre det svært at opretholde en hverdag uden smerter eller angst og dermed et stabilt fremmøde i aktivering. På samme måde kan gældsættelse være med til at fastholde den enkelte i en hverdag med afsavn. De interviewede beretter, at de økonomiske sanktioner ikke kun har konsekvenser for dem selv, men også kan medføre afsavn for deres børn. I det omfang sanktionerne, som nogle borgere fortæller, bidrager til lavt selvverd, kan det antages at modvirke overgangen til beskæftigelse, ligesom usikkerheden om næste måneds rådighedsbeløb kan opleves som stressende og demotiverende.

### **En automatiseret arbejdsproces øger antallet af sanktioner i jobcentret**

Et casestudie i to kommuner, der anvender økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere i højere grad end landsgennemsnittet, peger på en række faktorer, der synes at have betydning for brugen af sanktioner. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev det fastsat som en central regel, at jobcenter og ydelseskantor skal være fysisk adskilt i kommunerne. Det betyder overordnet, at jobcentret vurderer borgerens beskæftigelsespotentialer, mens ydelseskantoret står for udbetaling og tilbageholdelse (dvs. sanktion) af ydelser. I de to kommuner viste der sig at være en høj grad af specialisering og kompetencedeling mellem jobcenter, ydelseskantor og tilbud, hvilket vurderes at bidrage til, at der sanktioneres hyppigere. Automatik og distance i administrationen af sanktioner blev af de interviewede i kommunerne beskrevet som en forudsætning for at kunne sanktionere ud fra et princip om ensartet sagsbehandling. Vægten på ensartethed betyder blandt andet, at det individuelle skøn, der udgør et centralt element i sanktionsreglerne, især knyttes til en vurdering af den legitime grund til fravær og i mindre grad til et fagligt skøn i forhold til, hvorvidt sanktionen fremmer

borgerens rådighed. Vurderingen af den enkeltes beskæftigelsespotentiale (dvs. matchkategori) står endvidere centralt i forhold til vurderingen af hvorvidt vedkommende er udeblevet uden legitim grund. Samtidig er skønnet forskudt fra den individuelle sagsbehandler til ledelsesniveau, hvor det er afgjort og udmeldt, at sanktionsmulighederne skal bruges. Den flittige anvendelse af sanktioner begrundes blandt andet med, at loven fortolkes som en lovgivning, der ikke giver kommunerne råderum – en såkaldt "skal"-lovgivning. Den kommunale fortolkning af loven, som den kommer til udtryk i interviewmaterialet, forekommer mere entydig og snæver, end hvad vejledningen til loven lægger op til. Den mere hyppige anvendelse af sanktioner kan ligeledes være påvirket af den statslige styring af kommunerne, herunder styring i forhold til økonomi i den henseende, at kommunerne i tilfælde, hvor de ikke er sikre på regelgrundlaget, vælger at fortolke "til den sikre side", dvs. sanktionere hyppigere, end loven kræver. Der kan altså ligge en forøget sandsynlighed for sanktion for den enkelte borger, hvis kommunen ikke anvender sin mulighed for at skønne i de enkelte tilfælde.

### **Forståelsen og fortolkningen af retssikkerhed i forhold til økonomiske sanktioner varierer**

Sanktionssystemet beskrives af de kommunalt ansatte som relativt let forståeligt for borgerne, fordi der i kommunerne bliver lagt vægt på tydelig kommunikation og udsendelse af partshøringsbreve, inden der sanktioneres. Vurderingen hos de professionelle er derfor, at borgerne kender reglerne om sanktion og godt ved, at de skal stå til rådighed. Dette bekræftes umiddelbart af de interviewede borgere, men samtidig rummer interviewene en lang række eksempler på, at selvsamme borgere ikke forstår, hvorfor netop de blev sanktioneret i konkrete situationer. For en del gælder det, at sanktionerne er kommet som en overraskelse. De kan ganske enkelt se, at den månedlige ydelse er nedsat, men er ikke klar over hvorfor. Flere fortæller, at de mener, det blandt andet kan skyldes, at indsigelser på baggrund af en partshøring (fx indsendelse af lægeerklæring) først bliver borgeren bekendt, når de får udbetalt deres kontanthjælp og kan se, om de har fået det fulde beløb. Herudover lader sanktioner med tilbagevirkende kraft til at skabe forvirring blandt de sanktionerede. Det kvalitative materiale indeholder ligeledes eksempler på, at borger og sagsbehandler ikke er enige om, hvad der er en legitim grund til fravær. De konkrete årsager til misforståelser og uoverensstemmelser kan ikke udledes på baggrund af dette materiale. Vi kan alene konstatere, at det ifølge de interviewede borgere er hyppigt forekommende, når det drejer sig om økonomiske sanktioner. Hvis kommunikationen vedrørende sanktioner er utilstrækkelig, og de sanktionerede ikke oplever at kunne få en forklaring på, hvorfor de er blevet sanktioneret, er det ikke alene problematisk i forhold til borgerens retssikkerhed, men kan også være med til at underminere sanktionernes motiverende og opdragende hensigt, da den sanktionerede ikke ved, hvad denne skal gøre anderledes for ikke at blive sanktioneret.

## Litteratur

- Agenda (2011): *Kommuner straffer ledige vidt forskelligt*. D. Elmer, Agenda, 28. april 2011.
- Andersen, J.G.; C.A. Larsen & J.B. Jensen (2003): Længerevarende ledige i 1994 og 1999. I J.G. Andersen (red.): *Marginalisering og velfærdspolitik: Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Ankestyrelsen (2011): *Kontanthjælp og sanktioner*. Praksisundersøgelse, januar 2011.
- Antonsen, M. & T.B. Jørgensen (red.) (2000): *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Arbejdsdirektoratet (2010): *The Effect of Punitive Sanctions on the Transition Rate from Welfare to Work – an empirical analysis of the Danish labour market*. Speciale, A. Qureshi 2009.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007): *Forenkling af sanktionsområdet. Afbureaukratisering på beskæftigelsesområdet – Fase 2 temaanalyse*. Deloitte.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): *Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE. Afslutningsevaluering*. Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen, december 2008.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): *Ny matchmodel – hvorfor og hvordan?* Notat, Arbejdsmarkedsstyrelsen, december 2009.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011a): *Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats*. Notat, Arbejdsmarkedsstyrelsen, februar 2011.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011b): *Afbureaukratisering af rådigheds- og sanktionsregler. Udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Slotsholmen analyse og kommunikation om velfærd*.  
<http://www.ams.dk/Presse/Nyheder/2011/08-12-Rapport-om-afbureaukratisering.aspx>
- Beskæftigelsesministeriet (2002a): *Regeringen: Flere i arbejde*. Beskæftigelsesministeriet, september 2002.
- Beskæftigelsesministeriet (2002b): *Handlingsplan for Flere i arbejde*. Beskæftigelsesministeriet, september 2002.
- Beskæftigelsesministeriet (2005): *Serviceeftersyn af flere i arbejde – analyse af udfordringerne*. Beskæftigelsesministeriet, oktober 2005.



- Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D. (1996): *Refleksiv sociologi*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brogaard, S. & H. Weise (1997): *Evaluering af Lov om kommunal aktivering: Kommuneundersøgelsen*. Socialforskningsinstituttet.
- Bryman, A. (2004): *Social Research Methods. 2. Edition*. Oxford University Press, USA.
- Caliendo, M. & S. Kopeinig (2005): *Some practical guidance for the implementation of propensity score matching*. DIW discussion paper 485.
- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepsiksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet og AKF.
- Caswell, D. & B. Damgaard (2006): *Strukturreformens ømme tær – hvor klemmer skoen på beskæftigelsesområdet*. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 8(4):45-61.
- Caswell, D.; J.E. Larsen & G. Marston (2010): *Unemployment citizen or 'at risk client'? Classification systems and employment services in Denmark and Australia*. *Critical Social Policy*, 30(3):384-404.
- Caswell, D.; L. Eskelinen & S.P. Olesen (2011): *Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy*. OnlineFirst <http://qsw.sagepub.com/content/early/recent> Qualitative Social Work.
- Christoffersen, N.M. (2000): *Growing up with unemployment: A study of parental unemployment and children's risk of abuse and neglect based on national longitudinal 1973 birth cohorts in Denmark*. *Childhood*, 7(4):421-38.
- CIS (2009): *Cirkulæreskrivelse om ændring af sanktionsreglerne for kontanthjælps-, start-hjælps- og introduktionsydelsesmodtagere i Lov om aktiv socialpolitik og Lov om integration af udlændinge i Danmark*. CIS nr. 9684.
- Creswell, J.W.; L. Vicki. P. Clark, M.L. Gutmann, W.E. Hanson (2003): *Advanced Mixed Methods Research Designs*. Kap. 8, pp. 209-240 i A. Tashakkori & C. Teddie: *Handbook of Mixed Methods in social & behavioural research*. Sage Publications.
- Dalskov, M. & A. Mølgaard (2010): *370.000 danskere uden mulighed for dagpenge eller kontanthjælp*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Ejrnæs M.; H. Hansen & J.E. Larsen (2010): *Levekår og coping – ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagere af de laveste sociale ydelser*. CASA.
- En ny chance til alle (2005): *En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Maj 2005.

Greene W. (2008): *Econometric Analysis*. 6<sup>th</sup> edition. Prentice Hall.

Hasenfeld, Y.; T. Ghose & K. Larson (2004): The Logic of Sanctioning Welfare Recipients: An Empirical Assessment. *The Social Service Review*, 78(2):304-319. The University of Chicago Press.

Høybye-Mortensen, M. (2011): *Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visitationer på socialområdet*. Ph.d. afhandling. Institut for Statskundskab. Københavns Universitet.

www.jobindsats.dk

Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (red.) (2005): *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. Hans Reitzels Forlag.

Jørgensen, H. (2008): Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle? *Tidsskrift for arbejdsliv*, 3:8-23.

Larsen, C.A. & J.J. Pedersen (2009): *Ledighedsparadokset. Information, netværk og selektion på arbejdsmarkedet*. Frydenlund

Larsen, J.E. (2003): Aktiveringspolitikens mange ansigter – den lokale aktiveringsindsats i Kgs. Enghave som case. I: J. Andersen, A.M.T. Beck, C.J. Kristensen & J.E. Larsen (red.): *Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.

LAS (2009): *Lov om aktiv socialpolitik*. LBK nr. 946 af 1.10.2009.

Lens, V. (2008): *Welfare and Work Sanctions: Examining Discretion on the Front Lines*. University of Chicago.

LF (2008): *Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark*. (Afbureaukratisering af reglerne om aktivering af unge, sanktionsreglerne for kontant- og starthjælpsmodtagere og målretning af aktiveringsindsatsen m.v.). Lovforslag 2008/1 LF 183.

Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

LKA (1993): *Lov om kommunal aktivering*. LOV nr. 498 af 30/03/1993 Historisk.

Lødemel, I. & H. Trickey (2001): *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.

- Madsen, M.B.; M.D. Mortensøn & A. Rosdahl (2006): *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Morse, J.M. (2003): Principles of Mixed Methods and Multimethod Research Design. Kap. 7, pp. 189-208 i A. Tashakkori & C. Teddie: *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioural Research*. Sage Publications.
- Müller, M.; J. Andersen, M. Ejrnæs & J.E. Larsen (2010): *Livet på de laveste sociale ydelser – en kvalitativ undersøgelse af livsbetingelser og copingstrategier*. CASA.
- Prior, L. (2003): *Using Documents in Social Research (Introducing Qualitative Methods Series)*. SAGE Publications.
- Riessman, C.K. (1993): *Narrative Analysis*. London: Sage.
- Rosholm, M. & P. Jensen (2011): Arbejdsmarkedet: Hvad virker og hvad virker ikke? *Samfundskonomen*, 2011(1):31-35.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2010): *Effekter af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. Arbejdsmarkedsstyrelsen. [http://www.ams.dk/Publications/2011/01-07\\_samtaler/samtaler151110.pdf](http://www.ams.dk/Publications/2011/01-07_samtaler/samtaler151110.pdf)
- Scharpf, F.W. (1993): *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Skipper, L. (2011): *Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemerne blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere*. København: AKF.
- Stake, R.E. (2003): *Case Studies. Denzin & Lincoln Strategies of Qualitative Inquiry*. 2<sup>nd</sup> Edition. Sage, California.
- Svarer, M. (2007): *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark*. University of Aarhus, CAM and IZA.
- Svarer, M. (2010): The effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark. *Economica*, 78(312):751-778.
- Torfin, J. (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Van den Berg, G.; B. Van der Klaauw & J. Van Ours (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics*, 22:211-241.

- VEJ (1998): *Vejledning om aktiv socialpolitik*  
(<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=87006>).
- VEJ (2001): *Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler for kontanthjælpsmodtagere* (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=19282>).
- VEJ (2010): *Vejledning om rådighed og sanktioner for personer, der ansøger om eller modtager kontanthjælp eller starthjælp*  
(<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=131527>).
- Velfærdsaftale (2006): *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden – Aftale om fremtidig indvandring*. Juni 2006 (<http://www.fm.dk/db/filarkiv/15159/velfaerdsaftale.pdf>).
- Yin, R.K. (2003): *Case Study Research – Design and Methods*. 3<sup>rd</sup> edition. Sage Publications, California.
- Yin, R.K. (2006): Mixed Methods Research: Are the Methods Genuinely Integrated or Merely Parallel? *Research in Schools*, 13(1):41-47.

## English Summary

Dorte Caswell, Henrik Lindegaard Andersen, Matilde Høybye-Mortensen,  
Anna May Markussen & Sille Lundfos Thuesen

### Economic Sanctions Towards Cash Benefit Recipients – Analysing the Danish Case

This paper is about economic sanctions towards cash benefit recipients in Denmark. There has been a substantial rise in the number of economic sanctions towards cash benefit recipients. This is also the case for cash benefit recipients who have problems besides unemployment. This paper reports the findings of a study of rules and regulation surrounding economic sanctions, descriptive analysis of who get sanctioned, how the municipalities perceive and use sanction as a tool as well as how clients experience economic sanctions.

The empirical material on which the analyses are based encompasses a wide variety of data, including register based quantitative data about all cash benefit recipients in Denmark both those who are sanctioned and those who are not and qualitative interviews with professionals in the municipalities as well as cash benefit recipients with substantial experience of being sanctioned.

We analyse how municipalities administer the discretionary latitude of client availability. Especially when it comes to demands placed on clients with complex problems besides unemployment. Furthermore, we ask how municipalities, with a high sanction rate, manage to link legislation and political objectives to the concrete acts of sanctioning cash benefit recipients. We also analyse the extent to which economic sanctions are followed by clients becoming self-supporting. We find that although sanctions may lead to clients leaving the welfare system, it does not mean that they become wage earners. Rather they seem to find temporary ways of managing and often return to being cash benefit recipients again after a short period of time.

## Bilag 1: Historisk gennemgang af rådigheds- og sanktionsregler

1989/90

Der indføres en ungdomsydelse for de 18-19-årige med krav om, at de skal deltage i aktivering, hvis de skal modtage kontanthjælp. Ordningen blev udvidet i 1992, således at alle unge under 25 år på kontanthjælp, som vel at mærke kun har ledighed som problem, er forpligtet til at deltage i tilbud om aktivering. Ifølge Jacob Torfing kan den særlige ungeindsats bl.a. ses som et moralsk opgør med det, der blev set som velbjergede unges sammenkædning af "sol, sommer og kontanthjælp" og et ønske om at signalere, at hjælpen var forbeholdt dem, der havde reelle forsørgelsesproblemer. Ungeindsatsen havde enorm stor opbakning i befolkningen, viste en meningsmåling – måske fordi det er en udbredt opfattelse af, at helt unge ikke har godt af at "drive den af" (Torfing 2004: 171-174). Ungeindsatsen er en nyskabelse i forhold til datidens lovgivning i og med, at de unges manglende overholdelse af rådighedspligten kan sanktioneres med ophør af kontanthjælpen.

1993-  
1994

Ved årsskiftet 1993/1994 gennemførte den nyvalgte SR-regering den første store arbejdsmarkedsreform, og her kom arbejdsløses pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet via aktivering i centrum, herunder også økonomiske sanktioner ved manglende efterlevelse af aktiveringspligten.

Med Lov om kommunal aktivering, som trådte i kraft pr. 1. januar 1994, blev næsten alle kontanthjælpsmodtagere omfattet af en pligt til aktivering. Den eneste gruppe, der blev undtaget, var kontanthjælpsmodtagere under 25 år, som havde problemer ud over ledighed. Loven fik således særlig stor betydning for de ældre kontanthjælpsmodtagere, da de unge siden 1990 havde været underlagt en pligt til aktivering, hvis de ville beholde deres kontanthjælp. For unge under 25 år skulle aktiveringsforløbet senest igangsættes efter en periode med 13 ugers kontanthjælp, mens det var et år for personer på 25 år og derover (LKA 1993). I "Evaluering af Lov om kommunal aktivering" fra SFI (udarbejdet to år efter lovens ikrafttrædelse) fremgår det, at inden 1994 aktiverede godt halvdelen af kommunerne de fleste voksne over 25 år, som kun havde ledighed som problem. Aktiveringen af voksne kontanthjælpsmodtagere over 25 år var altså ikke et nyt fænomen, men det blev først lovpligtigt med Lov om kommunal aktivering fra 1994. Personer med problemer ud over ledighed blev dog betydeligt sjældnere aktiveret end de øvrige grupper inden Lov om kommunal aktivering. Evalueringen viser, at det stadig gør sig gældende to år efter at loven er trådt i kraft (Brogaard & Weise 1997: 11-14).

Hvis ikke aktiveringspligten blev efterlevet – og den enkelte ikke have en rimelig grund – skulle der gives økonomiske sanktioner. *Enten* ved ophør af hjælpen ved afvisning af arbejde og tilbud *eller* ved nedsættelse af hjælpen ved

udeblivelse fra tilbud. Nedsættelsen blev målt i forhold til de antal timer, den enkelte var udeblevet, dog kunne nedsættelsen maksimum være 20% af kontanthjælpen (fra 2000 ændret til maksimum 30%, og fra 2009 blev loftet fjernet).

Med arbejdsmarkedsreformen i 1994 fik aktiveringen en helt ny betydning for dagpengemodtagere. Aktiveringen havde hidtil alene været en pligt for dagpengemodtagere, som ønskede at genoptjene retten til en ny dagpengeperiode, men det blev ændret, således at en ny dagpengeperiode kun kunne optjenes via ordinært arbejde. Deltagelse i aktivering fik således betydning for dagpengeperiodens længde.

1998

I 1998 blev lovene på kontanthjælpsområdet ændret. Det betød, at Lov om social bistand (som havde eksisteret siden 1976) og Lov om kommunal aktivering (eksisteret siden 1994) blev afskaffet og erstattet af Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven), Lov om social service (serviceloven) og Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) i 1998. De tre love henvises der også til i dag.

Den nye Lov om aktiv socialpolitik indeholdt to ændringer af betydning for unge kontanthjælpsmodtagere. Ungeindsatsen blev udvidet fra unge under 25 år til under 30 år, og unge med problemer ud over ledighed fik nu også ret og pligt til at deltage i aktivering. Det centrale ved lovændringerne i 1998 er således, at *alle* kontanthjælpsmodtagere fik ret og pligt til aktivering, og *alle* nu kunne sanktioneres med nedsættelse eller ophør af hjælpen for at udeblive eller afvise tilbud om arbejde og aktivering, herunder unge og voksne med problemer ud over ledighed. Sanktionsreglerne forblev uændret, men det blev understreget, at hvad angår personer med problemer ud over ledighed, er det kommunens pligt at foretage en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Specielt når det drejer sig om personer, som tager imod et tilbud og senere udebliver, bør kommunen vurdere, om tilbuddet stadig må anses for rimeligt – ”særligt i forhold til svagt stillede grupper som fx stofmisbrugere og svært belastede unge”. Formålet med at give tilbud til den gruppe, hvor afstanden til arbejdsmarkedet er stor, er ”først og fremmest at forbedre livskvaliteten og medvirke til at forebygge udviklingen af yderligere sociale problemer og i sidste ende til at forebygge social udstødelse” (VEJ 1998). Denne formulering er her i 2011 ikke længere at finde i Lov om aktiv socialpolitik.

2000

Rådigheds- og sanktionsreglerne for kontanthjælpsmodtagerne blev skærpet igen i forbindelse med en aftale om kommunernes økonomi for 2001. Det blev herefter en pligt for personer, der alene har ledighed som problem, at ”aktivt søge arbejde”. Der blev indført skærpede sanktionsregler ved gentagne og omfattende udeblivelser fra aktivering, idet det fremover skulle betragtes som en afvisning og sanktioneres med ophør af hjælpen. Og nedsættelsen af hjælpen ved udeblivelse fra et tilbud blev forhøjet – fra maksimalt 20% til maksimalt 30%. Det blev desuden vedtaget, at kommunerne fremover havde en ”ufravige-

2002

lig pligt" til at sanktionere udeblivelser fra aktivering (skal-lovgivning) dog alene over for personer uden problemer ud over ledighed. I forbindelse med personer med problemer ud over ledighed skal kommunen fortsat foretage et skøn i den konkrete sag (VEJ 2001).

I 2002 vedtog den nytiltrådte VK-regering reformen "Flere i arbejde", som lagde op til en ny aktiv beskæftigelsespolitik bl.a. med henvisning til et "farvel til aktiveringsfabrikken". Ressourcer skulle nu flyttes fra aktivering til en intensiv kontakt med den ledige, og kravet om 75% aktivering af dagpengemodtagere i aktivperioden blev derfor afskaffet. Der blev indført et krav om personlig kontakt med alle ledige mindst hver 3. måned. Den røde tråd i reformen blev fremlagt som en gennemgribende harmonisering af reglerne for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Det var især reglerne for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, som blev harmoniseret (fx udvidet geografisk mobilitet, placering af digitalt CV i jobnet, jobsøgning og overtagelse af rimeligt arbejde fra den 1. ledighedsdag, og med hensyn til sanktionsreglerne blev der bl.a. indført en regel om fem ugers karantæne). Harmoniseringen af sanktionsreglerne medførte ikke kun stramninger, men også lempelser. Hvis dagpengemodtagere inden 2002 sagde nej til et tilbud om arbejde i aktivperioden, mistede de dagpengeretten og skulle herefter opfylde et beskæftigelseskrav på 52 uger – denne sanktion var dog så hård, at den ikke blev anvendt af kommunerne. Der blev derfor indført et nyt krav om fem ugers karantæne (Beskæftigelsesministeriet 2002b: 37). Det sociale sikkerhedsnet blev dog reduceret for en gruppe kontanthjælpsmodtagere – herunder kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Det skete via 500-kronersnedsættelsen, kontanthjælpsloftet og ungenedsættelsen, som især er rettet mod at tilskynde unge, ufaglærte og indvandrere fra mindre udviklede lande til at tage et arbejde eller en uddannelse.

Reformen lagde ligeledes op til at skærpe og harmonisere kontrollen med kommunerne og a-kasserne med henblik på at sikre, at de reelt varetager deres opgave med at kontrollere og sanktionere de arbejdsløse. I handlingsplanen står der, at i sager, hvor AF underretter a-kassen om negative hændelser, og a-kassen ikke pålægger medlemmet sanktion, skal Arbejdsdirektoratet kontrollere a-kassens afgørelser, og a-kasserne skal dække de fejludbetalinger, der evt. afdekkes. Det fremgår, at der på sigt skal etableres en lignende kontrol med kommunernes administration af rådighedsreglerne, og den centrale registrering, overvågning og kontrol med kommunernes administration af rådighedsreglerne vil blive udbygget med henblik på benchmarking og best-practice blandt kommunerne (Beskæftigelsesministeriet 2002b: 39). "Kontrollen øges ved systematisk at benchmarke a-kasser og kommuner og så tage fat i dem, der falder igennem" (Beskæftigelsesministeriet 2002a: 17 & 2002b: 37).

2005

I 2005 udarbejder regeringen et "Serviceeftersyn af Flere i arbejde", og samtidig bliver integrationsaftalen "En ny chance til alle" vedtaget. Fokus i begge tiltag



er ikke mindst kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, også unge *arbejdsmarkedsparate* kontanthjælpsmodtagere er i fokus: Som opfølging på reformen Flere i arbejde fra 2002, hvor unge fik satsen for kontanthjælp nedsat til SU-niveau for at tilskynde dem til at tage en uddannelse, fik arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere under 25 år nu pligt til at påbegynde en uddannelse inden et halvt år, hvis de ikke allerede have en, ellers ville hjælpen ophøre (En ny chance til alle, 2005). Herudover indførtes der skærpede regler over for kontanthjælpsmodtagere, der sygemelder sig fra aktivering. Det fremgår af begge publikationer, at der trods opstramningerne stadig er problemer med de arbejdsløses pligt til at stå til rådighed – især indvandrerne. Der indføres i forbindelse hermed en 300-timers-regel (som i 2009 blev ændret til en 450-timers-regel og pr. 1. juli 2011 bliver til en 225-timers-regel), som er særlig henvendt til at styrke indvandreres rådighedspligt og incitamenter til at arbejde. Reglen indebar på daværende tidspunkt, at en ægtefælle, der inden for en toårs periode ikke har haft 300 timers ordinært arbejde, automatisk betragtes som én, der reelt ikke står til rådighed – hvorved hjælpen ophører. Tidligere skulle kommunerne skønne, hvorvidt den pågældende stod til rådighed, nu blev kommunerne forpligtet til automatisk at lade rådighedsvurderingen følge 300-timers-reglen (En ny chance til alle 2005; 28).

I flere af Beskæftigelsesministeriets undersøgelser pointeres det, at aktivering har gode beskæftigelseseffekter – og måske særligt gode i forhold til dem, der har problemer ud over ledighed. En konsekvens af denne konklusion er, at der ikke længere menes at være grund til at undtage dem længst fra arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 2005; En ny chance til alle 2005). I lyset heraf bliver aktiveringsreglerne med aftalen en "En ny chance til alle" skærpet for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, således at de også får ret og pligt til *løbende* tilbud (ét nyt tilbud hvert år). I en periode på to år (2006-2008) sættes der desuden ind med en kampagne over for kommunerne med titlen "En ny chance til alle", kombineret med flere ressourcer og ændrede refusionssatser for at få kommunerne til at fremskynde indsatsen over for denne "tungere gruppe". I den nyligt udkomne "Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats" fra Arbejdsmarkedsstyrelsen fremgår det, at aktiveringsgraden er steget markant for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere efter 2007 – og således siden indførelsen af En ny chance til alle. Analysen viser også, at aktiveringsgraden er steget markant for alle ledige siden den aktive beskæftigelsespolitik indførelse i 1995, men at der med hensyn til aktiveringsgraden ikke er sket en harmonisering af forholdene mellem dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere: Kontanthjælpsmodtagere er generelt mere i aktivering (især match 1), aktiveringen har en længere varighed (især for match 2) og aktiveringen indtræder tidligere (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011a).

Som led i velfærdsaftalen i 2006 blev rådigheds- og sanktionsreglerne igen skærpet, dog primært for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparate kon-

tanthjælpsmodtagere. De skal herefter bl.a. bekræfte jobsøgning på jobnet.dk hver uge og møde op til systematiske rådighedssamtaler hver tredje måned for at tjekke om de står til rådighed. Samtaleforløbene og sanktionerne ved udeblivelse fra samtalerne blev forenklet (herefter tre typer samtaler: cv samtaler, jobsamtaler og rådighedssamtaler – de to sidste afholdes løbende), og sanktionen blev skærpet for gentagne udeblivelser fra samtalerne. Aftalen trådte i kraft januar 2007 (Velfærdsaftale 2006).

2007

Strukturreformen/kommunalreformen fører til, at der etableres jobcentre, der har til opgave at varetage den samlede beskæftigelsesrettede indsats for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Jobcentrene adskilles organisatorisk fra ydelseskantorene i kommunerne

2009

Sanktionsreglerne er senest blevet ændret i 2009 som led i en større afbureaukratiseringsproces på beskæftigelsesområdet. Formålet med ændringerne fremhæves i det følgende, da det synliggør rationale bag de aktuelle regler.

Det fremgår af Lovforslaget 2008/1 LF 183, at det overordnede formål med sanktionsreglerne er at sikre, at kontanthjælpsmodtagerne står til rådighed for arbejdsmarkedet. Baggrunden for ændringerne er, at der over årene er blevet foretaget mange ændringer og justeringer af sanktionsreglerne, som med tiden har skabt et kompliceret system, der er svært at forstå for alle parter. I lovforslaget hedder det, at "Sagsbehandlerne bruger meget tid på at finde ud af, om der skal gives en sanktion og i så fald hvilken. Samtidig har kontanthjælpsmodtageren svært ved at gennemskue, hvorfor han/hun får en sanktion, hvor længe den varer, og hvor meget han/hun mister i kontanthjælp. Det kan betyde, at reglerne ikke har den adfærdsregulerende effekt, som de er tiltænkt". Og om hovedformålet med lovændringen hedder det derfor, at "Hovedformålet er at forbedre sammenhængen mellem det politiske mål med sanktionsreglerne (at de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet) og den praktiske opgaveløsning i jobcentrene" (LF 2008).

Rådigheden skal fremmes ved at styrke gennemsigtigheden i systemet. Det skal ske ved:

- a) at sanktionerne gives så tæt som muligt på den hændelse, som udløser sanktionen,
- b) at modtageren af ydelsen i højere grad forstår, hvorfor han/hun har fået en sanktion og dermed også i højere grad vil reagere på sanktionen og ændre adfærd,
- c) at reglerne bliver lettere at forstå og administrere for sagsbehandlerne i kommunerne, så de anvender sanktionsreglerne mere konsekvent (LF 2008).

De nye sanktionsregler er bygget op på en række principper (jf. cirkulæret CIS nr. 9684 af 03/06/2009 og Lovforslaget 2008/1 LF 183):

- a) Skærpede regler om vejledning: Det understreges, at der kun må gives en sanktion, hvis personen ved indkaldelse til tilbud og samtale er blevet skriftligt vejledt om konsekvenserne ved at undlade at opfylde sin pligt, og der skal vejledes om, hvordan personen igen kan blive berettiget til hjælp.
- b) Forenkling af reglerne om partshøring: Kommunerne gives mulighed for, at de én gang om måneden opgør personens samlede forseelser efter § 36 (udeblivelse fra tilbud) og sender ét partshøringsbrev i stedet for at sende et brev efter hver enkelt forseelse.
- c) Indførelse af tre sanktionstyper (periode-, punkt- og tilbagebetalingssanktion).
- d) Alle målgrupper får ens vilkår, dvs. unge, voksne, forsørgere og ikke-forsørgere, arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete, sanktioneres efter ens principper. Tidligere var personer med problemer ud over ledighed og personer på de laveste ydelser (som starthjælp og ungesats) ikke omfattet af alle sanktioner. Ændringen har til formål ligeledes at fremme rådigheden hos disse grupper og være en administrativ lettelse for kommunerne.
- e) Der gives kun én sanktion pr. overtrædelse af rådighedspligten, og samme overtrædelse medfører samme sanktion hver gang.
- f) Alle sanktioner har nu virkning fra forseelsestidspunktet. Tidligere blev ophør af hjælpen efter § 41 først sanktioneret fra den dag, hvor kommunen havde truffet afgørelsen. Ændringen betyder, at personer kan sanktioneres, selv om de i perioden mellem forseelse og afgørelse har efterkommet rådighedspligten.
- g) Som hovedregel afskaffes ægtefælleafhængigheden (med undtagelse af § 41): Ændringen sigter på at gøre reglerne mere forståelige for borgeren – med hensyn til § 41 om ophør af hjælpen beholdes ægtefælleafhængigheden dog.
- h) Loftet på 30% for fradrag i hjælpen fjernes, og fradrag sker nu for en hel dag uanset timeantallet, den enkelte er udeblevet (dvs. en halv times forsinkelse sanktioneres med én dags fradrag).

Det understreges, at det alene er konsekvenserne ved ikke at overholde rådighedspligten, der ændres – ikke rådighedsreglerne i sig selv. Det betyder, at de såkaldt rimelige grunde til at blive fritaget for rådighedspligten fastholdes uændret, og at der fortsat er et skøn forbundet med at sanktionere personer med problemer ud over ledighed. I forhold til denne gruppe står der bl.a. i lovforslaget: ”Der hvor en sanktion ikke fremmer rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren, skal der ikke gives en sanktion” (LF 2008).

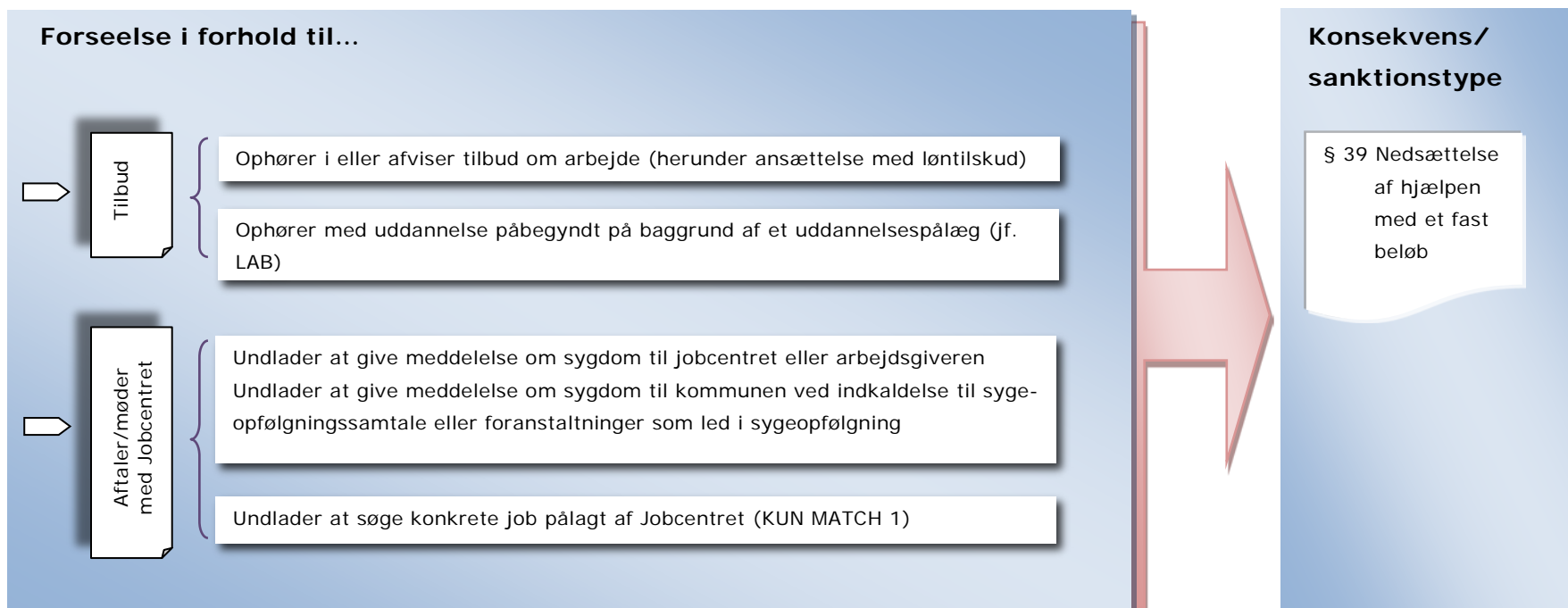
## Bilag 2: Punktsanktion

**Figur B2 Punktsanktion (§ 39/40)**

Punktsanktion gives, hvis en forseelse sker i forhold til en konkret hændelse, som ikke løber over tid. Hjælpen nedsættes med et på forhånd fastsat beløb. Størrelsen af det beløb, som hjælpen nedsættes med, er afhængig af den ydelse, som personen får. Der er i alt tre niveauer for punktnedsættelser (1.545 kr./391 kr./239 kr. – satserne er fra 2011 – den største nedsættelse er møntet på voksne kontanthjælpsmodtagere). Det er kun muligt at få en punktsanktion i løbet af én kalendermåned. Hvis personen har begået flere forseelser efter denne bestemmelse, må sanktionerne gives i de efterfølgende måneder. Sanktionerne skal dog være givet senest tre måneder efter hændelsen. Der kan godt i samme måned gives sanktioner efter § 39/40 og andre sanktionsbestemmelser.

Punktsanktion skal anvendes, når det ikke er muligt at anvende periodesanktion.

Ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsens portal jobindsats.dk var knap 3% af samtlige sanktioner i 2010 punktsanktioner, så i praksis vægter punktsanktioner ikke meget.

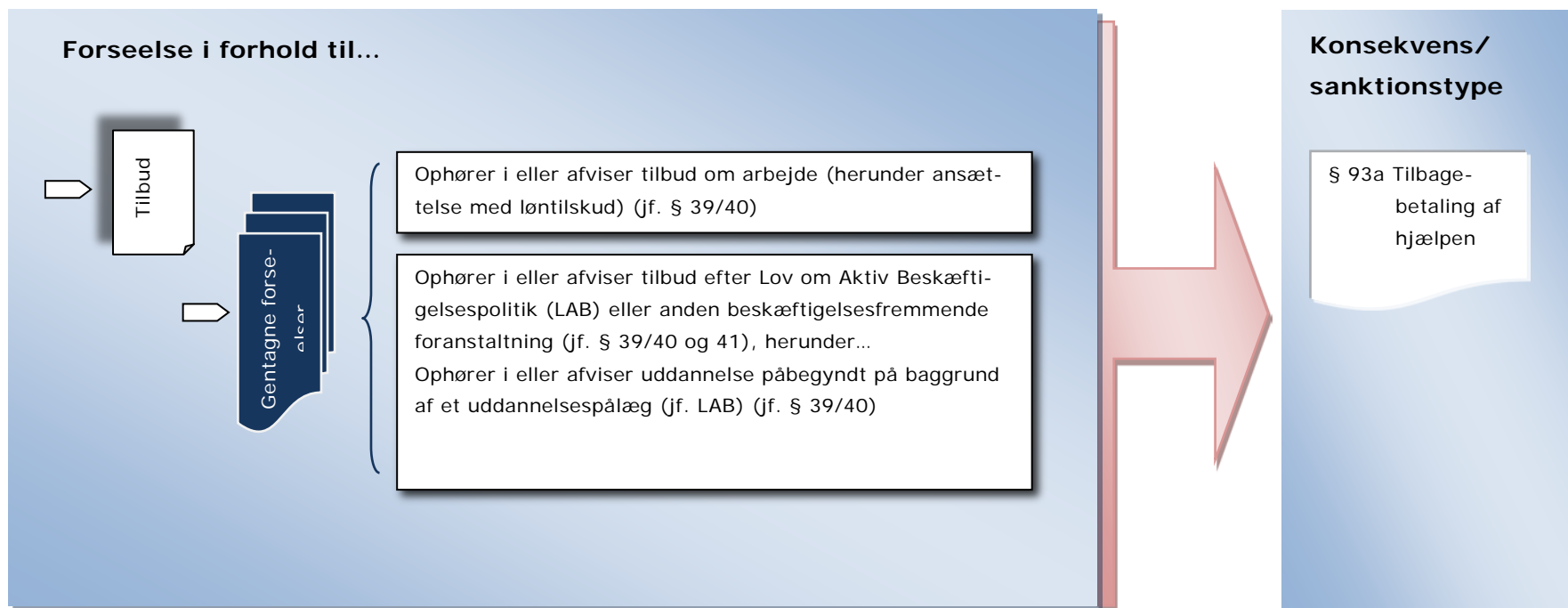


## Bilag 3: Tilbagebetalings sanktion

**Figur B3 Tilbagebetalings sanktion (§ 93a)**

Tilbagebetalings sanktion kan anvendes i situationer, hvor kommunen vurderer, at gentagne overtrædelser af rådighedsforpligtelsen bør have en konsekvens. Tilbagebetaling af hjælpen kan ske, hvis en person to eller flere gange inden for 12 måneder ikke har overholdt sin rådighedspligt. Det er dog ikke alle forseelser der kan udløse en tilbagebetalings sanktion, men alene særskilte forseelser i forhold til § 39 (nedsættelse af hjælpen) og § 41 (ophør af hjælpen) – se nærmere nedenfor. I forhold til § 39 kan hjælpen kræves tilbagebetalt med et beløb svarende til hjælpen for den første hele kalendermåned efter, at der er givet en nedsættelse, og i forhold til § 41 kan hjælpen kræves tilbagebetalt med et beløb svarende til hjælpen for den første hele kalendermåned, efter at hjælpen er genoptaget.

Tilbagebetalings sanktion i forhold til § 93a kan anvendes ved gentagne forseelser. Med afsæt i de nye regler for tilbagebetalings sanktioner (pr. 1. okt. 2009) anvendes tilbagebetalings sanktionen ikke ofte. Ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsens portal jobindsats.dk blev der i 2010 givet i alt 14 tilbagebetalings sanktioner.



## Bilag 4: Bilagstabeller

**Tabel A Sociodemografiske karakteristika**

	Samtlige på kon- tanthjælp minimum én uge i 4. kvartal 2007		16-24-årige		Ikke dansk oprin- delse	Dansk oprin- delse	Kvinder	Mænd
	Sankti- onerede	Øvrige	Sankti- onerede	Øvrige				
<i>Køn</i>								
Mand	56,0	45,4	52,8	43,8	47,7	58,2	0	100
Kvinde	44,0	54,6	47,2	56,2	52,3	41,8	100	0
<i>Aldersgrupper</i>								
Unge mellem 16 og 24 år	31,9	23,4	100	100	23,4	34,2	34,2	30,1
Mellem 25 og 34 år	30,4	26,7	0	0	31,0	30,2	31,2	29,8
Mellem 35 og 44 år	24,4	27,0	0	0	29,9	23,0	24,6	24,3
Mellem 45 og 54 år	11,0	16,9	0	0	13,2	10,5	8,4	13,1
Mellem 55 og 64 år	2,2	6,0	0	0	2,5	2,1	1,6	2,7
<i>Etnisk oprindelse</i>								
Dansk oprindelse	78,9	68,9	84,5	83,5	0	100	75,0	82,0
Indvandrer	19,6	29,4	12,6	12,8	92,9	0	23,9	16,2
Efterkommer	1,5	1,7	2,8	3,7	7,1	0	1,1	1,8
<i>Civilstatus</i>								
Gift eller separeret	17,1	24,9	3,0	3,5	48,6	8,6	21,8	13,3
Fraskilt	13,4	16,3	0,5	0,6	15,7	12,7	15,2	11,9
Ugift	68,8	57,4	96,4	95,8	34,4	78,0	61,8	74,2
Anden civilstand	0,8	1,4	0,0	0,0	1,2	0,7	1,2	0,5
<i>Højeste fuldførte uddannelse</i>								
Grundskole	72,8	61,6	90,9	87,1	53,2	78,0	75,5	70,6
Erhvervsfag. udd.	12,1	15,9	1,6	2,3	11,1	12,3	8,8	14,6
Gymnasial udd.	4,6	7,7	2,0	5,6	9,2	3,3	5,4	3,9
Videregående udd.	2,5	6,0	0,0	0,1	5,8	1,6	1,8	3,0
Ingen udd.oplysninger	8,1	8,9	5,4	4,8	20,7	4,8	8,4	7,9
<i>Hjemmeboende børn</i>								
Ingen hj.boende børn	56,9	51,6	53,6	51,6	36,3	62,4	35,4	73,9
Hjemmeboende børn u. 17 år	43,1	48,4	46,4	48,4	63,7	37,6	64,6	26,1
Et hj.boende barn	17,7	18,3	25,8	25,9	14,0	18,6	26,1	11,1
To hj.boende børn	13,4	15,1	12,4	14,4	18,4	12,1	20,7	7,7
Tre eller fire hj.boende børn	10,1	12,5	7,0	7,0	23,7	6,4	15,1	6,1
Fem eller flere hj.boende børn	1,9	2,4	1,3	1,0	7,5	0,4	2,8	1,3
<b>Antal personer</b>	<b>12.247</b>	<b>98.555</b>	<b>3.906</b>	<b>23.100</b>	<b>2.584</b>	<b>9.663</b>	<b>5.394</b>	<b>6.853</b>

**Tabel B Medicin**

	Samtlige på kontant-hjælp minimum én uge i 4. kvartal 2007		16-24-årige		Ikke dansk oprindelse	Dansk oprindelse	Kvinder	Mænd
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige				
<i>Receptinløsninger (2004:4-2007:3)</i>								
Antacid (bl.a. mod mavesyre og afføringsmidler)	15,3	19,5	11,1	11,7	23,9	12,9	19	13
Antidiabetika (insulin)	2,1	3,3	0,8	1,1	3,8	1,6	2	2
Antitrombosemidler (blodfortyndende)	1,7	3,7	0,3	0,5	2,2	1,6	1,6	1,8
Hjerte og kar (bl.a. kolesterol-sænkende)	8,0	14,2	2,5	3,2	11,5	7,1	9,9	6,5
Antirheumatika (bl.a. mod smerte)	43,2	46,8	33	34	48,6	41,7	50,3	37,5
Analgetica (smertestillende)	20,2	27,6	10	12	24,5	19,0	23,1	17,9
Antiepileptica	3,6	5,8	3	5	2,9	3,7	3,4	3,7
Antiparkinson midler	0,3	0,9	0	1	0,4	0,3	0,4	0,2
Antidepressiva	23,3	30,0	17	23	21,5	23,8	29,3	18,6
Anxiolytica og sovemidler (angst)	17,6	23,8	8,6	11,9	16,0	18,1	18,4	17,0
Antipsychotica	7,4	11,4	7,1	11,9	6,1	7,8	6,9	7,8
Alkoholafhængighed (bl.a. Antabus)	6,0	4,0	1,6	1,4	1	7	3,2	8,2
Opioidafhængighed (Metadon)	1,5	2,2	0,5	0,5	0,6	2	1,0	1,8
Psykostimulerende midler (ADHD)	0,8	1,1	1,5	2,5	0,2	1	0,4	1,1
Midler mod astma og KOL	11,1	12,9	9,9	11,6	10,4	11,3	14,6	8,4
<i>Kombinationer af ovenstående</i>								
Antidepressiva, anxiolytica og anti-psykotika	33,9	41,5	24,6	30,6	30,0	34,9	38,2	30,4
Alkohol- eller opioidafhængighed	7,4	6,1	2,0	1,9	1,5	9,0	4,2	10,0
Smertestillende midler	48,2	53,4	36,4	37,5	54,0	46,6	55,6	42,3
<i>Psykiatriske hospitalsdiagnoser (2004-2007)</i>								
Har fået registreret en eller flere psyk. diagnoser i perioden 2004-07	12,2	14,8	12,9	18,6	6,4	13,8	10,8	13,3
<i>Specificering af psykiatriske diagnoser</i>								
Demens og andre organiske psyk. lidelser	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	0,2
Stofrelaterede psyk. tilstande	7,2	6,4	6,4	6,0	2,7	8,4	4,5	9,4
Skizofreni, paranoide lidelser etc.	0,5	2,0	0,5	3,5	0,7	0,5	0,4	0,7
Affektive lidelser (mani – depression)	1,6	2,9	1,3	3,4	0,9	1,7	2,1	1,2
Nervøse og stress-relaterede tilstande	3,3	4,5	4,3	6,0	2,7	3,5	4,1	2,7
Spise- og søvnforstyrrelser	0,1	0,3	0,2	0,7	0,1	0,1	0,2	0,0
Adfærdsforstyrrelser (fx seksuelle)	1,1	1,8	1,7	3,2	0,2	1,4	1,6	0,7
Mental retardering	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Psyk. udviklingsforstyrrelser (fx autisme)	0,0	0,1	0,1	0,5	0,0	0,1	0,0	0,1
Forstyrrelser opstået i barndom	0,3	0,4	0,7	1,1	0,0	0,4	0,2	0,4
Uspecificerede psyk. lidelser	0,7	0,9	0,7	1,3	0,4	0,7	0,7	0,7
Antal personer	12.247	98.555	3.906	23.100	2.584	9.663	5.394	6.853

**Tabel C Varighed og match**

	Samtlige på kontanthjælp minimum én uge i 4. kvartal 2007		16-24-årige		Ikke dansk oprindelse	Dansk oprindelse	Kvinder	Mænd
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige				
<i>Varighed af igangværende forløb</i>								
Kontanthj. siden 2004 eller før	20,6	33,7	5,3	7,9	27,4	18,8	27	15
Kontanthj. siden 2005	7,3	9,5	5,5	7,2	9,0	6,9	9	6
Kontanthj. siden 2006	15,4	15,0	14,7	17,1	16,5	15,1	15,8	15,0
Kontanthj. siden 1. kv. 2007	8,6	6,7	10,1	9,3	6,8	9,1	8,2	8,9
Kontanthj. siden 2. kv. 2007	9,6	6,9	12	10	7,6	10,1	8,3	10,5
Kontanthj. siden 3. kv. 2007	19,6	11,7	26	19	17,0	20,2	16,5	22,0
Kontanthj. siden 4. kv. 2007	19,0	16,5	27	30	15,7	19,8	14,9	22,1
<i>Matchgrupper</i>								
Match 1: Jobklar	50,3	35,0	63,9	50,9	47,6	51,1	48,4	51,8
Match 2: Indsatsklar	42,6	44,3	32,8	34,1	42,2	42,8	44,8	40,9
Match 3: Midlertidig passiv	6,5	16,3	2,6	7,2	9	6	6,4	6,7
Øvrige indsatsklare el. midlertidige passive	0,5	4,4	0,7	7,8	0,9	0	0,4	0,6
<b>Antal personer</b>	<b>12.247</b>	<b>98.555</b>	<b>3.906</b>	<b>23.100</b>	<b>2.584</b>	<b>9.663</b>	<b>5.394</b>	<b>6.853</b>



**Tabel D Medicin i forhold til varighed af kontanthjælpsforløb**

	Alle 16-24-årige, der kom på kontanthjælp i 1. kvrt. 2010		...der startede kontanthjælpsforløbet i 4. kvrt. 2009		...der startede kontanthjælpsforløbet i 1., 2. eller 3. kvrt. 2009		...der startede kontanthjælpsforløbet i 2008 eller tidligere	
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige
<i>Receptindløsninger (2007-09)</i>								
Antacid	8,6	9,5	7,5	10,6	8,6	12,4	16,5	16,2
Antidiabetika	0,3	0,8	0,9	0,9	0,7	1,2	1	1,5
Antithrombosemidler	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,5	0,5	0,5
Cardiovaskulære midler	1,3	2,4	1,4	2,4	1,5	3	2,3	3,5
Antirheumatika	23,5	25,9	23,9	28,4	27,6	31,2	31,7	35,2
Analgetica	7,8	8,6	8	10	9,3	11,8	13,2	16,1
Antiepileptica	1,1	2,2	1,3	3,2	3,3	4,8	3,8	8,7
Antiparkinson midler	0	0,2	0	0,6	0,1	0,7	0	2,2
Antidepressiva	10,6	14,4	12,5	20,9	18,1	26,6	30,2	38,9
Anxiolytica, hypnotica og sedativa	3,3	5,7	4,6	8,7	6,7	11,1	8,1	17,3
Antipsychotica	3,5	5,2	4,1	9,1	6,7	12,7	13,2	23,9
Midler mod alkoholafhængighed	0,7	0,7	0,7	1	1,5	1,4	2,1	2,3
Midler mod opioidafhængighed	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,7	0,8
Midler mod obstruktiv lungesygdom	8,4	9,5	9,3	10,4	7,8	11,2	10,2	12,6
Antidepressiva, anxiolytica, hypnotica og sedativa, el. antipsychotica	14,6	19,0	17,3	26,8	24	34,3	38	49,2
Alkohol- eller opioidafhængighed	0,9	0,9	0,8	1,2	1,7	1,7	2,8	3,1
Antirheumatika eller analgetica	26,5	28,8	27,3	31,6	30,5	34,9	35,5	39,8
Antacid, antithrombose eller cardiovaskulære midler	9,7	11,5	8,9	12,7	9,9	15,2	18,5	19
<i>Hospitalsdiagnoser (2006-09)</i>								
Psyk. diagnose 2006-09	6,9	9,3	8,8	10,7	9,1	14,4	14,9	23,2
Demens og andre organiske psyk. lidelser	0	0,1	0	0,1	0	0,2	0,2	0,4
Stofrelaterede psyk. tilstande	4,5	3,6	5,3	4,2	5,2	5,2	6,1	6,4
Skizofreni, paranoide lidelser etc.	0,3	0,5	0,1	0,9	0,3	1,3	1	3,8
Affektive lidelser (mani – depression)	0,5	0,9	0,7	1,2	1,1	2	1,4	4,3
Nervøse og stressrelaterede tilstande	1,5	2,8	2,2	3,5	2,3	4,6	5,4	8,3
Spise- og søvnforstyrrelser	0	0,4	0,2	0,4	0,1	0,6	0,5	1

	Alle 16-24-årige, der kom på kon- tanthjælp i 1. kv. 2010		...der startede kon- tanthjælpsforløbet i 4. kv. 2009		...der startede kon- tanthjælpsforløbet i 1., 2. eller 3. kv. 2009		...der startede kon- tanthjælpsforløbet i 2008 eller tidligere	
	Sank- tione- rede	Øvrige	Sankti- onerede	Øvrige	Sank- tione- rede	Øvrige	Sank- tione- rede	Øvrige
Adfærdsforstyrrelser (fx seksuelle)	0,3	0,7	0,2	1	0,5	1,4	1,4	4
Mental retardering	0	0,1	0	0,1	0	0,2	0	0,4
Psyk. udviklingsforstyrrelser (fx autisme)	0	0,3	0	0,5	0,2	0,5	0	1,1
Forstyrrelser opstået i barndom	0,4	1,1	0,5	1,1	0,8	1,7	1,2	2,1
Uspecificerede psyk. lidelser	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,8	0,7	1,7
Antal personer	2.124	9.969	2.121	6.820	1.379	8.238	577	7.114

**Tabel E Sociodemografi for under 25-årige i forhold til varighed af kontanthjælpsforløb**

	Alle 16-24-årige, der kom på kontanthjælp i 1. kv. 2010		...der startede kontanthjælpsforløbet i 4. kv. 2009		...der startede kontanthjælpsforløbet i 1., 2. eller 3. kv. 2009		...der startede kontanthjælpsforløbet i 2008 eller tidligere	
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige
<i>Køn</i>								
Mand	68	56,6	69,8	54,6	66,6	47,3	44,4	38,9
Kvinde	32	43,4	30,2	45,4	33,4	52,7	55,6	61,1
<i>Etnisk oprindelse</i>								
Dansk oprindelse	82,8	85,1	83,3	85,7	85,3	87,6	89,3	88,7
Indvandrere	11,1	9,6	11,1	9,1	9,5	8	8,8	8,1
Efterkommer	6,1	5,3	5,6	5,2	5,2	4,4	1,9	3,2
<i>Højeste fuldførte uddannelse</i>								
Grundskole	88	82,7	88	85,5	89,8	88,3	92,5	91,5
Erhvervsfaglig uddannelse	2,6	3	2,9	2,8	2,5	2,5	1,4	1,5
Gymnasial uddannelse	5,6	10,1	5,3	7,7	3,1	5,3	1,4	3,1
Videregående uddannelse	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0
Ingen udd. oplysninger	3,6	4,1	3,6	3,9	4,6	3,8	4,7	3,8
<i>Hjemmeboende børn</i>								
Ingen hj.boende børn	61,3	56,4	65,9	63	67,8	57,9	57,4	55,9
Hjemmeboende børn u. 18 år	38,7	43,6	34,1	37	32,2	42,1	42,6	44,1
Et hj.boende barn	19,3	21,8	17,7	19,8	20,4	27,4	31	27,4
To hj.boende børn	12,4	14,1	10	11,6	7,8	10,7	9,2	13,1
Tre eller fire hj.boende børn	6,4	7	5,7	5,1	3,6	3,7	2,3	3,4
Fem eller flere hj.boende børn	0,6	0,8	0,7	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2
Antal personer	2.124	9.969	2.121	6.820	1.379	8.238	577	7.114

**Tabel F Recepter og diagnoser**

	Alle 25-64-årige, der kom på kon-tanthjælp i 1. kv. 2010		...der startede kon-tanthjælpsforløbet i 4. kv. 2009		...der startede kon-tanthjælpsforløbet i 1., 2. eller 3. kv. 2009		...der startede kon-tanthjælpsforløbet i 2008 eller tidligere	
	Sank-tione-rede	Øvrige	Sankti-one-rede	Øvrige	Sankti-onere-de	Øvrige	Sankti-onere-de	Øvrige
<i>Receptindløsninger (2007-09)</i>								
Antacid	12,8	15,2	11,1	16,5	14	19,5	16,9	25,7
Antidiabetika	1,3	2,9	1,5	3,3	1,7	3,6	4	5,1
Antithrombose midler	1,7	3,1	1,4	3,7	1,6	4,5	3,2	5,8
Cardiovaskulære midler	4,8	11,7	6,2	13,1	7,4	15,3	11,7	21,1
Antirheumatika	35,5	40	35	41,6	37	46,9	42,5	51,2
Analgetica	17,2	21,9	16,1	25,5	18,4	29,6	26	36,6
Antiepileptica	2,6	4,1	2,8	5,6	2,1	7,2	5,2	9,6
Antiparkinson midler	0,4	0,5	0,1	0,5	0,3	0,7	0,4	1,2
Antidepressiva	16,7	23,1	17,3	27,6	21,3	34,2	29	41,6
Anxiolytica, hypnotica og sedativa	10,8	14,7	11,8	17,8	13,2	21,6	19,8	29,2
Antipsychotica	3,4	5,9	4,1	7,8	5,4	10,9	9,5	15,3
Midler mod alkoholaf-hængighed	4,3	3,8	4,5	4,7	5,8	5,2	7,1	5,2
Midler mod opioidaf-hængighed	0,8	1,1	1,3	1,3	1,4	2	2,5	3
Midler mod obstruktiv lungesygdom	8,3	10,1	7	10,5	9,3	12,1	12,1	14,6
Antidepressiva, anxio-lytica, hypnotica og sedativa, samt anti-psychotica	23,5	30,1	24,0	36,1	28,7	43,4	39,0	53,5
Alkohol- eller opioid-afhængighed	5,0	4,8	5,7	5,9	7,1	7,0	9,3	7,9
Antirheumatika eller analgetica	40,8	45,8	39,4	48,3	42,0	53,9	49,1	60,3
Antacid, antithrombose eller cardiovaskulære midler	16,7	23,7	16,0	25,6	20,1	30,2	26,0	39,2
<i>Hospitalsdiagnoser (2006-09)</i>								
Psyk. diagnose 2006-09	6,1	7	7,3	8,7	8,1	10,8	12,6	14,6
Demens og andre or-ganiske psyk. lidelser	0	0,1	0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3
Stofrelaterede psyk. tilstande	3,3	3,5	4,6	4,6	5,2	5,5	7,9	7
Skizofreni, paranoide lidelser etc.	0,4	0,4	0,2	0,6	0,4	0,8	0,7	1,3
Affektive lidelser (mani – depression)	1,1	1,4	0,7	1,7	0,7	2,2	2	3
Nervøse og stress-relaterede tilstande	2	2	2,1	2,5	1,8	3	2,9	4,3
Spise- og søvnforstyr-relser	0,1	0,2	0	0,1	0	0,2	0,1	0,3
Adfærdsforstyrrelser (fx seksuelle)	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5	0,9	1,1	1,6
Mental retardering	0	0	0	0	0	0	0	0

	Alle 25-64-årige, der kom på kon- tanthjælp i 1. kvrt. 2010		...der startede kon- tanthjælpsforløbet i 4. kvrt. 2009		...der startede kon- tanthjælpsforløbet i 1., 2. eller 3. kvrt. 2009		...der startede kon- tanthjælpsforløbet i 2008 eller tidligere	
	Sank- tion- rede	Øvrige	Sankti- one- rede	Øvrige	Sankti- onere- de	Øvrige	Sankti- onere- de	Øvrige
Psyk. udviklingsforstyr- relser (fx autisme)	0	0	0	0	0	0	0	0
Forstyrrelser opstået i barndom	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0	0,1
Uspecificerede psyk. lidelser	0,5	0,3	0,2	0,4	0,3	0,6	0,4	0,8
Antal personer	1.692	12.334	2.137	11.711	2.293	19.807	2.428	44.744

**Tabel G Sociodemografi for over 25-årige i forhold til varighed af kontanthjælpsforløb**

	Alle 25-64-årige, der kom på kontanthjælp i 1. kv. 2010		...der startede kontanthjælpsforløbet i 4. kv. 2009		...der startede kontanthjælpsforløbet i 1., 2. eller 3. kv. 2009		...der startede kontanthjælpsforløbet i 2008 eller tidligere	
	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige	Sanktionerede	Øvrige
<i>Køn</i>								
Mand	74,5	60,3	74,4	60,4	72,7	55,9	58,7	44,5
Kvinde	25,5	39,7	25,6	39,6	27,3	44,1	41,3	55,5
<i>Etnisk oprindelse</i>								
Dansk oprindelse	81,1	73,1	81	75	81,6	72,9	77,8	68,2
Indvandrer	17,1	25,1	17,1	23,6	16,2	25,6	21,1	30,8
Efterkommer	1,8	1,7	1,9	1,4	2,2	1,5	1,2	1
<i>Civilstand</i>								
Gift el. separeret	17,1	27,3	16,2	23,8	16,1	24,2	16,2	23,3
Fraskilt	14,8	17	15,6	18,9	16,5	20,8	20,1	24,1
Ugift	67,6	54,5	67,5	56,1	66,6	53,5	62,2	50,6
Anden civilstand	0,5	1,2	0,7	1,3	0,8	1,5	1,4	1,9
<i>Højeste fuldførte uddannelse</i>								
Grundskole	54,8	44,1	57,7	48	61,6	51,8	65,3	58,3
Erhvervsfaglig uddannelse	23,9	25,9	22,7	24,9	20,4	23,3	16,3	20,2
Gymnasial uddannelse	7,5	9,6	6,4	8,7	5,2	7,9	6,1	7,8
Videregående uddannelse	3,8	8,6	4	7,9	4,3	8	4,1	7,9
Ingen udd. oplysninger	10	11,8	9,3	10,5	8,5	9	8,2	5,8
<i>Hjemmeboende børn</i>								
Ingen hj.boende børn	71,5	60,9	71,4	62,9	70,5	59,6	62,6	55,1
Hjemmeboende børn u. 18 år	28,5	39,1	28,6	37,1	29,5	40,4	37,4	44,9
Et hj.boende barn	13,7	15,8	12,7	15,9	13,1	16,3	14,2	15,9
To hj.boende børn	8,5	13,2	9,4	11,9	9,2	13,5	11,6	14
Tre eller fire hj.boende børn	5,5	8,9	5,8	8,1	6,1	9,2	9,6	12,6
Fem eller flere hj.boende børn	0,9	1,2	0,6	1,2	1,1	1,4	2,1	2,4
<b>Antal personer</b>	<b>1.692</b>	<b>12.334</b>	<b>2.137</b>	<b>11.711</b>	<b>2.293</b>	<b>19.807</b>	<b>2.428</b>	<b>44.744</b>





## Når kassen smækkes i

Denne undersøgelse handler om økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. Nogle kommuner anvender sanktioner hyppigere end andre, men antallet af sanktioner har generelt været stigende. Det gælder også sanktioner over for de kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over ledighed. Undersøgelsen ser nærmere på det kommunale fortolkningsrum i forhold til anvendelsen af de økonomiske sanktioner og på, hvordan udvalgte borgere oplever sanktionerne. Samtidig analyseres de sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i forhold til helbred, medicinforbrug og overgang til selvforsørgelse og arbejde. Undersøgelsen viser blandt andet, at selvom de sanktionerede ophører med at få kontanthjælp, så er det i mindre grad end de ikke sanktionerede kontanthjælpsmodtagere, fordi de har fået et lønnet arbejde. I stedet indikerer undersøgelsens resultater, at disse sanktionerede kontanthjælpsmodtagere finder midlertidige måder at klare sig på og ofte vender tilbage til kontanthjælpsystemet efter relativ kort tid.