

FORVALTNINGSREVISION 2018 |
**LEDELSE, STYRING OG
SPARSOMMELIGHED I
ORDNINGER OM
KONTANTE TILSKUD OG
BPA**

Besøgsnotat til:
STEVNS KOMMUNE

MAJ 2019

INDHOLD

1.	Baggrund og formål	2
2.	Metodetilgang	2
3.	Organisering	3
4.	Ledelse og styring	3
5.	Samarbejde	4
6.	Sagsoplysning og udmålingsmetode	4
7.	Tilskud og timeramme	5
8.	Socialfaglig opfølgning	6
9.	Økonomisk opfølgning	7
10.	Vores samlede vurdering	7

1. BAGGRUND OG FORMÅL

Flere kommuner oplever i disse år udfordringer med deres ordninger for borgerstyret personlig assistance, herunder bl.a. manglende kendskab til lovgivningen, uklarhed om målgruppeafgrænsning og udmålingskriterier såvel manglende økonomisk opfølgning på bevilligede og udbetalte tilskud.

Forvaltningsrevisionen har derfor som formål at afdække kommunens ledelse, styring og sparsommelighed i forhold til BPA-ordningernes bevilling, økonomi og opfølgning under hensyntagen til juridisk-kritisk revision såvel forvaltningsrevision. Beløbsmæssigt ligger den samlede udgift til BPA-ordninger i mange kommuner under den finansielle væsentlighedsgrense, men til gengæld har det væsentlig politisk og samfundsmæssig værdi, at der foretages rettidig og hensigtsmæssig opfølgning med bevilligede tilskud.

BPA-ordningerne bevilliges efter servicelovens §§ 95 og 96. De giver borgere med et betydeligt nedsat fysisk funktionsniveau mulighed for at ansætte og lede egne hjælpere, når de samtidig vurderes i stand til at varetage rollen som arbejdsleder og arbejdsgiver for hjælperne. I bevilling af ydelsen udmåler kommunen borgerens behov for hjælp til personlig pleje, praktisk hjælp, ledsagelse, overvågning mv.

På baggrund af timeudmålingen udbetaler kommunen tilskud til borgeren, som anvendes til ansættelse og aflønning af hjælpere foruden dækning af en række følgeudgifter, som knytter sig til borgerens ordning, herunder forsikring, vikardækning og evt. arbejdsgiverfirmahonorar. I disse ordninger er borgerne forpligtet til årligt at indsende time- og økonomisk regnskab for brugen af de udbetalte tilskud. Samtidig er kommunerne bl.a. forpligtet til at føre tilsyn med om tilskuddet anvendes efter hensigten.

2. METODEDETILGANG

Til brug for udførelsen af forvaltningsrevisionen har BDO foretaget en gennemgang af BPA-områdets relevante styringsdokumenter, herunder eksempelvis strategi- og visionsplan, kvalitetsstandarder, brugerhåndbog, administrationsgrundlag, instrukser, udmålingsredskaber, økonomisk oversigt mv., for at afdække om der derigennem er gjort de fornødne tiltag til at vurdere, om der tages økonomiske hensyn i bevilling og opfølgning i BPA-ordninger.

Materiale gennemgangen er efterfulgt af fokusgruppeinterviews med ledere, sagsbehandlere og økonomikonsulenter i kommunens team omkring BPA-ordninger. Fokusgruppeinterviews afvikles for dels at undersøge efterlevelsen af den styringspraksis, som områdets styringsdokumenter anviser, og dels undersøge den adfærd hos ledere og medarbejdere, som skal sikre området en tilstrækkelig ledelse, styring og økonomisk sparsommelighed.

På baggrund af de indhentede styringsdokumenter og oplysninger fra fokusgruppeinterview afgiver BDO en samlet vurdering af BPA-områdets ledelse, styring og sparsommelighed. BDO anviser i forlængelse heraf de delområder, som er relevante for kommunen at ændre på ift. at opnå en bedre ledelse, mere sikker styring og øget sparsommelighed med bevilligede og udbetalte tilskud til BPA-ordninger. BDO's konklusion og anbefalinger afrapporteres til direktøren for området.

Forvaltningsrevisionens anvendte metoder:

- A. Vurdering af styringsredskaber, herunder kommunens strategi for området, administrationsgrundlag, retningslinjer, kvalitetsstandarder, bevillingsark, brugerhåndbog mv.
- B. Vurdering af økonomisk overblik over ordningernes paragraffordeling og udgifter.
- C. Fokusgruppeinterview med ledere og medarbejdere med ansvar for BPA-ordningernes sagsbehandling, økonomisk opfølgning og tilsyn, herunder myndighedschef, teamleder, sagsbehandlere og den økonomimedarbejder, som eventuelt hjælper sagsbehandlerne med den økonomiske del.

3. ORGANISERING

FORVALTNINGSREVISION

I Stevns Kommune varetages opgaverne med tilskuds- og BPA-sagerne af visitator i Center for Ældre og Omsorg. Ved bevillinger af ordninger træffes endelig afgørelse efter godkendelse fra centerchef.

Visitator i Center for Ældre og Omsorg varetager hele sagsførelsen på området, herunder sagsopstart, sagsbehandling, udmåling og sagsafgørelse.

Afsnitsleder for Myndighed har ansvaret på hele området, herunder også for hjælpemiddelområdet.

Den økonomiske udmåling og beregning af den enkelte BPA-ordnings tilskud varetages af visitator med sparring fra leder.

COMPLIANCE

Den socialfaglige opfølgning af ordningerne varetages af visitator, mens den økonomiske opfølgning og tilsyn med ordningernes regnskaber varetages i et samarbejde mellem visitator, afsnitsleder for Myndighed, økonomimedarbejder og lønkonsulent i HR. Økonomimedarbejderen modtager timeudmålingen for de enkelte ordninger og sammenholder den med forbrugte timer.

VURDERING

Det er vores vurdering, at organiseringen af den faglige og økonomiske sagsbehandling og opfølgning er hensigtsmæssigt forankret i Stevns Kommune. Organiseringen og det tætte samarbejde med relevante tværfaglige områder har positiv indflydelse på borgernes oplevelse af en sammenhængende indsats. Vi vurderer dog, at placeringen af ansvaret for sagsførelsen på en enkelt medarbejder kan være sårbar, når det tages i betragtning, at det er på et område, der er komplekst og kræver specialiseret viden.

4. LEDELSE OG STYRING

FORVALTNINGSREVISION

Der er i Stevns Kommune ikke formuleret en strategi eller målsætninger med særlig relevans for BPA. Det er hensigten, at en brugerhåndbog skal færdigudarbejdes, og håbet er, at det medvirker til formulerede strategier på området.

Stevns Kommune har ikke truffet aktive valg om at udmønte et højere serviceniveau i BPA-ordninger end hvad lovens minimum tilsiger, herunder fx højere løntrin end 11 eller 12, beklædningsgodtgørelse, 6. ferieuge, særskilt rummelighedstillæg mv., men det er et område, der er politisk interesse for.

Der er aktuelt en større oprydning i gang i sagerne for på denne måde at sikre harmonisering af det tildelte serviceniveau i sagerne på tværs.

Der anvendes Fælles Sprog 3 (FS3) i udredningen som metodisk tilgang til brug for afklaringen af, hvorvidt ansøgere er i målgruppen for §§ 95 eller 96. Metoden sikrer, at visitator på tilstrækkelig vis får belyst ansøgers situation. I vurderingen af hvorvidt en ansøger kan varetage arbejdsleder- og eventuelt arbejds-giverrollen, vurderes ansøger i forhold til de kognitive evner.

Der er nedsat et visitationsudvalg i forbindelse med bevillinger. Visitationsudvalget består af centerchef, leder og visitator, som træffer afgørelse i sager om bevilling af tilskuds- og BPA-ordninger.

Visitator er en del af et team, hvor der afholdes løbende fagmøder. Derudover er der mulighed for løbende ledelsesmæssig sparring. Leder og jurist sørger for opdatering og indhentning af ny viden, herunder blandt andet bekendtgørelser og principafgørelser.

Visitator har en ergoterapeutfaglig baggrund og stor erfaring med området. Det er Stevns Kommunes vurdering, at visitator besidder de nødvendige kompetencer, som kræves i det daglige arbejde med sagsbehandling og opfølgning i BPA-ordningerne.

VURDERING

Det er vores vurdering, at Stevns Kommune har fokus på tiltag, der kan styrke den faglige og økonomiske styring af området. Stevns Kommune har iværksat en oprydning i sagerne, der skal medvirke til at sikre harmonisering i serviceniveauet på området. Vi vurderer, at tiltaget kan bidrage til optimering af den kvalitative sagsbehandling samt hensigtsmæssig styring af det faglige og økonomiske felt.

5. SAMARBEJDE

FORVALTNINGSREVISION

Økonomimedarbejder sidder i staben i Center for Ældre og Omsorg, decentralt, og deltager ikke i visitationsudvalgsmøder.

Samarbejdet om ordningerne opleves velfungerende med Jobcenteret og Familieområdet i forbindelse med overgangssager (fra barn til voksen). Der er en erkendelse af, at rådgivning til borgerne tidligere ikke har været tilstrækkelig.

Der har tidligere været sparsomt samarbejde med eksterne læger i arbejdet med at indhente informationer og udredninger om ansøgers funktionsniveau og helbredsmæssige forhold til brug for sagens oplysning. Der er nu et velfungerende samarbejde med det lokale lægehus.

Der er generelt et godt samarbejde med borgere, pårørende og arbejdsgivervirksomheder. Der har dog været lidt udfordringer med en enkelt arbejdsgivervirksomhed, men generelt er der et velfungerende samarbejde med arbejdsgiverne.

VURDERING

Det er vores vurdering, at der er et velfungerende samarbejde internt, såvel som eksternt om BPA-ordningerne, og at det velfungerende samarbejde kommer borgerne til gode ved smidig sagsgang.

6. SAGSOPLYSNING OG UDMÅLINGSMETODE

FORVALTNINGSREVISION

Stevns Kommune er aktuelt i gang med en større oprydning på tilskuds- og BPA-området. I den forbindelse er der ved at blive udarbejdet brugerhåndbog og kvalitetsstandarder, som vil være styrende for arbejdet på området. Stevns Kommune anvender aktuelt budgetark på området, og det er planlagt at anvende en afprøvet brevskebelon. Redskaberne findes anvendelige i det daglige arbejde med sagsbehandling og opfølgning i ordningerne.

Ansøgning om tilskuds- og BPA-ordninger kommer typisk fra borgere, som visitatorerne har kendskab til i forvejen. Der aflægges hjemmebesøg i forbindelse med ansøgning. Somme tider deltager endvidere en hjælpemiddeltherapeut.

I kraft af kendskabet til den enkelte borger kan visitator vurdere, hvad ansøgeren selv kan klare af situationer og opgaver i hjemmet; herunder fx hvad behovet er for pleje og praktisk hjælp, ledsagelse mv. Ved tvivl om ansøgers funktionsevner kan der foretages test, fx gangtest eller rejse/sættetest.

Til vurdering af ansøgers arbejdsleder- og arbejdsgiverevne har visitator mulighed for at få ansøgeren vurderet ved en neuropsykologisk test. Der er i Stevns Kommune tvivl om, borgerne tidligere har fået tilstrækkelig information om arbejdsleder- og arbejdsgiverrollen. Arbejdsgiverrollen varetages af mere end halvdelen af BPA-brugerne.

Til vurdering af, om det er muligt at kombinere BPA-ordningerne med andre hjælpeforanstaltninger, som kan reducere antallet af hjælpertimer, bruges hjælpemiddelteamet som sparringspartner. Der er fokus på teknologi, der kan hjælpe borgerne bedst muligt i hverdagen. Center for Ældre og Omsorg er overgået til nyt elektronisk system, der tydeliggør over for visitator, hvis borger har fået nyt hjælpemiddel.

Der foretages løbende vurdering af behovet for hjælpertimer. Borgerne har mulighed for at kontakte visitator ved ændret behov, fx i forbindelse med højtider.

COMPLIANCE

Stevns Kommune tilbyder ikke handleplaner, jf. servicelovens § 141, til tilskuds- og BPA-brugerne.

VURDERING

Det er vores vurdering, at Stevns Kommune aktuelt mangler et grundlag for styring af tilskuds- og BPA-ordningerne. Der er dog taget tiltag til relevante handlinger i forhold til styring på området; herunder udarbejdelse af brugerhåndbog og kvalitetsstandarder.

Det er endvidere vores vurdering, at handleplaner, jf. servicelovens § 141, bidrager til den faglige styring, og at Stevns Kommune ikke tilbyder handleplaner kan være medvirkende til en manglende faglig styring.

Endvidere bemærkes det, at kommunen skal tilbyde borgerne handleplan efter servicelovens § 141, da dette er lovpligtigt.

7. TILSKUD OG TIMERAMME

FORVALTNINGSREVISION

Borgerens samlede bevilligede timeramme udmåles ved hjælp af skema, hvor borgerens døgn afdækkes minut for minut; herunder også behov for hjælp om natten.

COMPLIANCE

Beregning og fastsættelse af timetallet, så der tages højde for oplæring af hjælpere, personalemøder og medarbejderudviklingssamtaler (MUS) er lagt ind i et budgetskeam. Der er afsat 7,5 time årligt pr. hjælper til personalemøder og medarbejderudviklingssamtaler (MUS).

For at sikre, at beregningen af ordningers kontante tilskud tager højde for grundlønsniveauet for sammenlignelige faggrupper og arbejdstidsbestemte tillæg, kvalifikationstillæg, feriepenge mv. er der tæt samarbejde med HR. Stevns Kommune tager udgangspunkt i FOA's overenskomst. Herudover foretages konkrete, individuelle vurderinger på baggrund af hensyn til den enkelte hjælper.

Der er ikke fastlagt et niveau for tilskud til udgifter, der vedrører forsikringer. Kurser bevilges og betales efter ansøgning og regning og beror på individuelle vurderinger. Der er ikke fastlagt et niveau for bevilling af kurser og instruktioner.

I de tilfælde, hvor borgeren vælger at overføre det kontante tilskud til aflønning af hjælpere til en arbejdsgivervirksomhed, udmåles der kr. 5,00 pr. hjælpertime til dækning af udgifter ved lønadministration og til indirekte afledte udgifter af BPA-ordningen ved selve arbejdsgiveropgaven, herunder fx ledelse, arbejdsmiljø, ansættelse og afskedigelse.

Lønkonsulenten i HR foretager løbende løn- og takstfremskrivninger i budgetskeemaet og fremsender herefter opdateret budgetskema til økonomimedarbejder i staben.

BPA-brugerne indsender løbende skemaer med registrering af forbrugte timer. Derudover foretages årlig opfølgning af beregningerne. Dækning af vikarer betales løbende efter regning. I tilskuds- og BPA-ordningerne dækkes 14 dages ferie årligt til brugerne til forplejning.

VURDERING

Det er vores vurdering, at Stevns Kommune har tilstrækkelige faglige forudsætninger for hensigtsmæssig styring i forhold til fastlæggelse af tilskudsudmåling og timeramme. Men det er vurderingen, at det på området ikke kan udelukkes, at der kan opstå store forskelle på udmålingen til direkte og indirekte afledte udgifter, idet der ikke er fastsat procedurer og serviceniveau på området.

8. SOCIALFAGLIG OPFØLGNING

FORVALTNINGSREVISION

Stevns Kommune angiver, at det er hensigten at følge op på, om borgerens behov for hjælp har ændret sig ved at sikre sig, at borgeren er gjort opmærksom på dette i bevillingen.

Stevns Kommune angiver, at der ikke er foretaget opfølgninger i sagerne, der vedrører servicelovens §§ 95 og 96.

COMPLIANCE

Stevns Kommune angiver, at der ikke er ført tilstrækkeligt tilsyn med ordningerne. Det oplyses, at der er ført personrettet tilsyn i fem ordninger. Tilsynene er ikke ført ud fra en skabelon, men fokus har primært været på, om borger har en arbejdspladsvurdering (APV) i hjemmet. Stevns Kommune har yderligere 3 sager, hvor der ikke har været ført tilsyn i flere år.

Vi har i forbindelse med forvaltningsrevisionen anmodet om dokumentation for ført personrettet tilsyn. I den forbindelse har vi modtaget eftersendt materiale. Af materialet fremgår et afgørelsesbrev, dateret juni 2018, i forbindelse med bevilling af ny ordning i henhold til servicelovens § 96 samt en revurdering / afgørelse, der er foretaget på baggrund af opfølgning i december 2017.

VURDERING

Det er vores vurdering, at Stevns Kommune ikke foretager årlige personrettede tilsyn, og dermed sikres det ikke tilstrækkeligt, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunens tilsynsforpligtelse overholdes ikke. Kommunen har i medfør af retssikkerhedslovens § 16 pligt til at føre tilsyn med ordningerne, og bør regelmæssigt og normalt mindst én gang årligt sikre sig, at ordningen med kontant tilskud til ansættelse af hjælpere eller BPA fungerer efter hensigten, jf. Vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere

og borgerstyret personlig assistance punkt 58. Stevns Kommune bør tage stilling til tiltag, der sikrer overholdelse af tilsynsforpligtelsen.

Ligeledes foretages der ikke jævnlige opfølgninger for at følge ændringer i borgernes funktionsniveau og generelle livssituation.

9. ØKONOMISK OPFØLGNING

FORVALTNINGSREVISION

Økonomikonsulenterne på rådhuset varetager den overordnede økonomiske opfølgning.

Center for Ældre og Omsorg varetager kun den økonomiske opfølgning i de tilfælde, hvor arbejdsgiverfirmaerne sender regninger.

Der kan ikke redegøres for, om de økonomiske opfølgninger i ordningerne fx indeholder afstemning af timeregnskab, beløbsregnskab, omfanget af sygefravær, udgifter efter regning mv.

COMPLIANCE

Det oplyses, at det har været en udfordring at indhente / modtage det årlige regnskab fra brugeren eller arbejdsgivervirksomheden. Der er ikke modtaget regnskaber fra 2017. Stevns Kommune har ikke fastsat en deadline for indsendelse af årsregnskaberne.

Stevns Kommune har ikke en kontrol eller procedure for tilbagebetaling af tilskud, der ikke er anvendt til de formål, der følger af bevillingen.

Kommunen varetager lønadministrationen for to borgere med BPA-ordning. Der udarbejdes ikke årligt regnskab på vegne af borgerne, som Stevns Kommune er forpligtet til.

VURDERING

Det er vores vurdering, at den økonomiske opfølgning ikke varetages tilstrækkeligt.

Det er endvidere konstateret, at kommunen ikke har indhentet årlige regnskaber fra borgerne/arbejdsgivervirksomheder for regnskabsåret 2017, samt at kommunen ikke har udarbejdet årlige regnskaber for 2017 vedrørende de to borgere, hvor kommunen varetager lønadministrationen, hvilket kommunen er forpligtet til.

Stevns Kommunes praksis vurderes ikke at leve op til bestemmelserne i Bekendtgørelse om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven § 14.

10. VORES SAMLEDE VURDERING

Det er vores vurdering, at organiseringen af den faglige og økonomiske sagsbehandling og opfølgning er hensigtsmæssigt forankret i Stevns Kommune. Organiseringen og det tætte samarbejde med relevante tværfaglige områder har positiv indflydelse på borgernes oplevelse af en sammenhængende indsats. Vi vurderer dog, at placeringen af ansvaret for sagsførelsen på en enkelt medarbejder kan være sårbar, når det tages i betragtning, at det er på et område, der er komplekst og kræver specialiseret viden.

Stevns Kommune har fokus på tiltag, der kan styrke den faglige og økonomiske styring af området. Kommunen har iværksat en oprydning i sagerne, der skal medvirke til at sikre harmonisering i serviceniveauet på området. Vi vurderer, at tiltagene kan bidrage til optimering af den kvalitative sagsbehandling samt hensigtsmæssig styring af det faglige og økonomiske felt.

Det er vores vurdering, at der er et velfungerende samarbejde internt, såvel som eksternt om BPA-ordningerne, og at det velfungerende samarbejde kommer borgerne til gode ved smidig sagsgang.

Stevns Kommune mangler aktuelt et grundlag for styring af tilskuds- og BPA-ordningerne. Der er dog taget tiltag til relevante handlinger i forhold til styring på området; herunder udarbejdelse af brugerhåndbog og kvalitetsstandarder.

Det er konstateret, at Stevns Kommune ikke tilbyder borgerne handleplan efter servicelovens § 141. Det er vores vurdering, at handleplaner, jf. servicelovens § 141, bidrager til den faglige styring, og at Stevns Kommune ikke tilbyder handleplaner kan være medvirkende til manglende faglig styring. Endvidere bemærkes det, at kommunen skal tilbyde borgerne handleplan efter servicelovens § 141, da dette er lovpligtigt.

Det er vores vurdering, at Stevns Kommune har tilstrækkelige faglige forudsætninger for hensigtsmæssig styring i forhold til fastlæggelse af tilskudsudmåling og timeramme. Men det er vurderingen, at det på området ikke kan udelukkes, at der kan opstå store forskelle på udmålingen til direkte og indirekte afledte udgifter, idet der ikke er fastsat procedurer og serviceniveau på området.

Stevns Kommune foretager ikke årlige personrettede tilsyn, og dermed sikres det ikke tilstrækkeligt, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunens tilsynsforpligtelse overholdes ikke. Kommunen har i medfør af retssikkerhedslovens § 16 pligt til at føre tilsyn med ordningerne, og bør regelmæssigt og normalt mindst én gang årligt sikre sig, at ordningen med kontant tilskud til ansættelse af hjælpere eller BPA fungerer efter hensigten, jf. Vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance punkt 58. Stevns Kommune bør tage stilling til tiltag, der sikrer overholdelse af tilsynsforpligtelsen.

Ligeledes foretages der ikke jævnlige opfølgninger for at følge ændringer i borgernes funktionsniveau og generelle livssituation.

Det er vores vurdering, at den økonomiske opfølgning ikke varetages tilstrækkeligt.

Det er endvidere konstateret, at kommunen ikke har indhentet årlige regnskaber fra borgerne/arbejdsgiver virksomheder for regnskabsåret 2017, samt at kommunen ikke har udarbejdet årlige regnskaber for 2017 vedrørende de to borgere, hvor kommunen varetager lønadministrationen, hvilket kommunen er forpligtet til.

Stevns Kommunes praksis vurderes ikke at leve op til bestemmelserne i Bekendtgørelse om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven § 14.

KONTAKT

www.bdo.dk

BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, en danskejet rådgivnings- og revisionsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og del af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger godt 1.100 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har godt 64.000 medarbejdere i 154 lande.

Copyright - BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, cvr.nr. 20 22 26 70.