

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

Besøgsnotat til:  
RINGSTED KOMMUNE

APRIL 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	6
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 væsentlighedsgrænse, 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.

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 Ringsted Kommune er sagsførelsen på BPA-området (§§ 95 og 96) organisatorisk placeret i Myndighedsenheden for alle borgere på ordningen; herunder sagsopstart, sagsbehandling, sagsafgørelse og opfølgning. Opgaven er placeret i Team Sociale opgaver. Sagsbehandlerne er socialrådgivere, som modtager faglig sparring fra sundhedsuddannede visitatorer i Team Visitation, der ligeledes er organisatorisk forankret i Myndighedsenheden under samme ledelse. I forbindelse med vurdering af arbejdspladsforhold hentes faglig bistand hos forflytningsvejleder med sundhedsfaglig baggrund - denne medarbejder er ligeledes organisatorisk placeret i Myndighedsenheden.

### COMPLIANCE

Den socialfaglige opfølgning af BPA-ordningerne varetages af Myndighedsenheden.

Opgavevaretagelsen omkring økonomi- og budgetopfølgning er ligeledes placeret i Myndighedsenheden. På baggrund af længerevarende sygemelding, er der ansat ny økonomimedarbejder i funktionen i november 2018. I mellemtiden har den økonomiske sparring været foretaget med medarbejder i Koncern Service. Der er i forbindelse med budgetlægning for 2018 taget en ny budgetmodel i brug, som aktuelt er under revidering med henblik på bedre styring og gennemsækelighed på området og de bagvedliggende oplysninger.

### Vurdering

Det er vores vurdering, at organiseringen af den faglige og økonomiske sagsbehandling og opfølgning er hensigtsmæssigt forankret i Ringsted Kommune. Vi vurderer, at der er et tæt samarbejde med relevante tværfaglige områder, som har positiv indflydelse på borgernes oplevelse af en sammenhængende indsats.

## 4. LEDELSE OG STYRING

### FORVALTNINGSREVISION

Ringsted Kommune har udarbejdet kvalitetsstandarder og arbejdsgangsbeskrivelser på BPA-området. Derudover er det planlagt, at den eksisterende brugerhåndbog skal revideres. Alle de udarbejdede arbejdsredskaber anvendes i den daglige sagsførelse. Der er endvidere udarbejdet en ny budgetmodel.

Ringsted Kommune følger kvalitetsstandarderne på området med udgangspunkt i bedst og billigst egnet, og altid ud fra en individuel vurdering. Sagsførelsen kan opleves tung, da målgruppen ofte er ressourcerstærke borgere med stærke organisationer i ryggen. Det forudsætter derfor et tæt samarbejde med borgerne.

Ved placering af opgaverne med tilskudsordningerne på få hænder sikres harmonisering af det tildelte serviceniveau på tværs af sagerne. Opgaverne varetages af de to sagsbehandlere, der er ansvarlige for sagerne.

Kompetencen til at træffe afgørelser ved ny-ansøgninger om tilskudsordninger og følgeudgifter i eksisterende ordninger ligger hos myndighedsleder, men foregår i tæt sparring og dialog med sagsbehandler.

Sagsbehandlerne har mulighed for at få ledelsesmæssig sparring ad hoc. Der er taget initiativ til sagsgennemgang med teamleder og sagsbehandlere med henblik på at få sat struktur på sparringen og mulighed for at gå i detaljer. På den baggrund gennemgås aktuelt hele styringsrammen for tilskudsordningerne og denne revideres, der hvor det findes hensigtsmæssigt.

### Vurdering

Det er vores vurdering, at Ringsted Kommune har relevant fokus på tiltag, der kan styrke den faglige og økonomiske styring af området; herunder gennemgang af styringsrammen på området samt revidering af eksisterende brugerhåndbog.

## 5. SAMARBEJDE

### FORVALTNINGSREVISION

Det interne såvel som det eksterne samarbejde om ordningernes sagsbehandling og opfølgning opleves at være velfungerende.

Der opleves ikke generelle udfordringer i samarbejdet med brugerne af BPA-ordningerne, men det anerkendes af sagsbehandlerne, at det er et komplekst sagsbehandlingsområde.

Der kan opleves udfordringer i samarbejdet med arbejdsgivervirksomhederne, da der kan være uenigheder om det økonomiske niveau til dækning af arbejdsgiveropgaver. Det opleves dog, at der foretages løbende forventningsafstemning for at imødekomme udfordringerne.

### 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

I Ringsted Kommune anvendes Voksenudredningsmetoden (VUM) som metodisk redskab til udredning af ansøgers fysiske og mentale funktionsevne. Sagsbehandlerne oplever udfordringer i anvendelsen af VUM, da det elektroniske system ikke understøtter brugen af VUM tilstrækkeligt. Det giver udfordringer i udredningen, skaleringen og opfølgningen og redskabet fungerer ikke efter hensigten. Sagsbehandlerne oplever, at det ikke er et dynamiske arbejdsredskab.

Ringsted Kommune har for nylig udarbejdet en række redskaber, til understøttelse af det daglige arbejde med sagsbehandling og opfølgning; herunder brugerhåndbog, kvalitetsstandarder, arbejdsgangsbeskrivelser og brevskebeloner (ikke godkendte endnu). Sagsbehandlerne fremhæver, at der tillige anvendes en budgetskabelon, der er et godt redskab til brug ved økonomisk styring, beregning og opfølgning.

I forbindelse med visitation til tilskuds- og BPA-ordningerne tager sagsbehandlerne på hjemmebesøg hos borger med en visitator med sundhedsfaglig baggrund for at afdække behovet. Endvidere inddrages ergoterapeuter og andre relevante faggrupper i afdækningen. Der foretages konkret, individuel vurdering hver gang i forhold til, hvordan borgeren bedst og billigst kan hjælpes. Der foretages endvidere en grundig forventningsafstemning i visitationsprocessen.

Til vurdering af hvad borgeren kan klare af situationer og opgaver i hjemmet er der tæt samarbejde med visitatorerne. Hjælperbehovet fastsættes videre ud fra dialogbaseret kontakt med fokus på borgers behov og ressourcer. Udmålingen foretages af visitatorer og foretages gennem Fælles Sprog III (FS3).

Ringsted Kommune har samarbejdsaftale med Center for Specialundervisning (CSU), som kan foretage screening af arbejdsleder i forhold til forståelse og handling på opgaver som arbejdsleder.

Funktionsvurderingerne understøttes altid med indhentelse af relevante lægeerklæringer, neurologiske vurderinger eller terapeutfaglige vurderinger ved ny-henvendelser.

### COMPLIANCE

Der tilbydes altid handleplan til BPA-brugerne, jf. servicelovens § 141. Sagsbehandlerne angiver, at handleplanerne vedrørende BPA-ordningerne mest omhandler vedligehold af funktioner og aktiviteter.

## VURDERING

Det er vores vurdering, at Ringsted Kommune har et tilstrækkeligt grundlag for styring af tilskudsordningerne. Der er udarbejdet kvalitetsstandarder, brugerhåndbog, sagsgangsbeskrivelse, brevskeletter og ny budgetmodel.

Ringsted Kommune tilbyder handleplaner, jf. servicelovens § 141 til alle borgere med BPA-ordninger. Det er vores vurdering, at handleplaner, jf. servicelovens § 141 bidrager til den faglige styring. Derudover er tilbud om handleplan efter servicelovens § 141 lovpligtigt.

# 7. TILSKUD OG TIMERAMME

## FORVALTNINGSREVISION

Sagsbehandlerne oplyser, at alle ordninger er etableret i samarbejde med visitatorerne. Når borgerens samlede bevilgede timeramme udmåles, ses det ofte ved opfølgningerne, at borgerne er blevet fysisk eller kognitivt dårligere. Timerammen fastsættes ud fra dialogbaseret kontakt med borgeren. Der foretages endvidere vurdering af hvordan timerne kan lægges, så det er mest hensigtsmæssigt. Ringsted Kommune har primært 24-timers ordninger.

## COMPLIANCE

I Ringsted Kommune er der afsat 7,5 time pr. fuldtidsansat hjælper til oplæring af hjælpere, personale-møder og medarbejderudviklingssamtaler (MUS). Ved fuldtidsordninger (24-timer) påregnes der seks hjælpere pr. ordning uanset antal faktisk ansatte hjælpere. Der fastsættes ikke timer til medarbejderudviklingssamtaler med deltidsansatte.

Der tages i budgetudmålingen udgangspunkt i FOA's overenskomst, så det sikres, at beregningen af ordningernes kontante tilskud tager højde for grundlønsniveauet for sammenlignelige faggrupper og arbejdstidsbestemte tillæg mv.

Der udbetales tilskud til udgifter, der vedrører forsikringer, efter regning. Der er tidligere lagt et niveau for forsikringer på kr. 10.000, som Ringsted Kommune har måtte trække tilbage. Aktuelt ligger niveauet for de lovpligtige forsikringer mellem kr. 12.000 og 20.000. Direkte afledte udgifter af hjælpeordningen, som følge af at have hjælpere i hjemmet ydes ud fra skøn. Ferieudgifter til hjælpere til borgere med BPA-ordning, jf. servicelovens § 96 og ekstra udgifter til borgerne ydes som merudgifter, jf. servicelovens § 100. Der er hver bevilling udmålt 8 dages ferie pr. år. Derudover skal der foretages forudgående ansøgning om yderligere. Der foretages ikke overførsel af uforbrugt feriebevilling til efterfølgende år. Kurser ydes efter forudgående ansøgning og afgøres ud fra konkrete, individuelle vurderinger. Hjælperne har mulighed for at få vejledning til forflytninger fra kommunens egne forflytningsterapeuter.

I de tilfælde hvor borgeren vælger at overføre det kontante tilskud til aflønning af hjælpere til en arbejdsgivervirksomhed, udmåles der støtte til dækning af udgifter ved lønadministration og til indirekte afledte udgifter af BPA-ordningen ved selve arbejdsgiveropgaven. Ringsted Kommune har forholdt sig til KL's vejledning og fortager skøn i de enkelte ordninger. Aktuelt ydes der et tilskud til arbejdsgivervirksomhederne på kr. 1.700 pr. hjælper årligt til lønadministration. Det er oplyst, at dette beløb er under revurdering.

## VURDERING

Det er vores vurdering, at Ringsted Kommune har tilstrækkelige faglige forudsætninger for hensigtsmæssig styring i forhold til fastlæggelse af tilskudsudmåling og timeramme. Det er endvidere vurderingen, at Ringsted Kommune ikke har fastsat procedurer og serviceniveau for udmålingen til direkte afledte udgifter, og der kan på den baggrund være store forskelle på niveauet for udmålingen til direkte afledte udgifter.

## 8. SOCIALFAGLIG OPFØLGNING

### FORVALTNINGSREVISION

Der følges årligt op på, om borgernes behov for hjælp har ændret sig; herunder følges også op på at borgerne bliver ældre og deres funktionsniveau kan blive dårligere. Sagsbehandlerne oplever at være i et krydspres over den socialfaglige opfølgning og den økonomiske opfølgning. Hele opfølgningen er baseret på tæt dialog og samarbejde med borgerne om ændrede behov. Der er en opmærksomhed på, at ordningerne giver borgerne frihed i hverdagen, selv om de er afhængige af andre mennesker.

Myndighed afklarer om en borger fortsat lever op til forpligtelserne som arbejdsleder og eventuelt arbejdsgiver i en BPA-ordning i forbindelse med opfølgning. Hvis borger selv varetager arbejdsgiveransvaret, er der opmærksomhed på om, der udarbejdes Arbejdspladsvurdering (APV) og borger orienteres indgående om ansvaret. Som arbejdsleder skal borger fremvise vagtplaner og se at hjælperne kender sine opgaver. Sagsbehandlerne i myndigheden er i samarbejde med visitatorer og ergoterapeuter ved at opbygge et internt team, så der er tæt dialog og hurtig orientering om fælles borgere.

For at forventningsafstemme opfølgningsskemaer og besøg hos borger, skriver sagsbehandler til borger forud for opfølgningen. Myndighed er i gang med en proces om en ny styringsstrategi for bedre at kunne forventningsafstemme og forberede borgerne på hvad ansvaret for arbejdsleder og arbejdsgiver indeholder.

Ringsted Kommune har valgt ikke at tilbyde borgere støtte efter servicelovens § 96, stk. 3.

### COMPLIANCE

Ringsted Kommune oplyser, at det er hensigten, at der føres årligt tilsyn med ordningerne i forbindelse med opfølgning. Tilsynene skal sikre, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Sagsbehandlerne sikrer ved tilsynene, at der foreligger opdateret arbejdspladsvurdering (APV) og at borgers hjælpemidler anvendes. Endvidere undersøges det hvordan hjælpen anvendes.

### VURDERING

Det er vores vurdering, at Ringsted Kommune har relevant fokus på indhold og omfang af opfølgning og personrettet tilsyn. Vi har konstateret ved eftersendt dokumentation for to sager, at det fremgår, at der ikke er ført personrettet tilsyn siden foråret 2017. Vi vurderer, at Ringsted Kommune ikke konsekvent foretager årlige personrettede tilsyn, og dermed overholdes kommunens tilsynsforpligtelse ikke tilstrækkeligt.

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. Vi anbefaler, at Ringsted Kommune tager stilling til tiltag, der sikrer forpligtelsen opfyldes.

## 9. ØKONOMISK OPFØLGNING

### FORVALTNINGSREVISION

Opgavevaretagelsen omkring økonomi- og budgetopfølgning er placeret i Myndighedsenheden i et samarbejde mellem sagsbehandlere og økonomimedarbejder. Området har været bakket op af økonomikonsulent fra Koncern Service i forbindelse med længerevarende sygemelding af økonomimedarbejder. Der er i forbindelse med budgetlægning for 2019 taget en ny budgetmodel i brug. Budgetmodellen er under aktuel revidering med henblik på bedre styring og gennemsækelighed på området.

Ringsted Kommune har i 2018 arbejdet med en bredere analyse på det specialiserede område og ønsker at undersøge muligheden for at hjemtage administrationen omkring borgere med BPA-ordninger med henblik på at lette sagsbehandlingen og den økonomiske opfølgning på området.

I forbindelse med den årlige økonomiske opfølgning gennemgås borgers timeforbrug, udgifter efter regning, brug af rådighedstimer ved ferie og hvorvidt der er udmålt rette løntrin, tillæg mv.

### COMPLIANCE

Ringsted Kommune varetager lønadministration for en BPA-ordning og årsregnskabet hentes via kommunens HR-afdeling, der udarbejder dette. Arbejdsgivervirksomhederne sender årsregnskaberne til økonomiafdelingen.

Økonomimedarbejder varetager selve kontrollen af årsregnskaberne, mens sagsbehandlerne varetager dialogen med arbejdsgiver omkring fejl eller mangler i regnskaberne. Det oplyses, at sagsbehandlerne hidtil har taget dialogen direkte med arbejdsgiver. Sagsbehandlerne oplyser, at de fremadrettet vil gå i dialog med arbejdsleder om indhentning af regnskaberne, da det påhviler arbejdsleder at dokumentere og redigere for ordningerne.

Der ligger en forventning fra sagsbehandlerne om, at arbejdsgivervirksomhederne fremsender uddybende oplysninger om sygefravær blandt hjælperne.

### VURDERING

Det er vores vurdering, at Ringsted Kommune har relevant fokus på modtagelse af årsregnskaber. Ringsted Kommune har hidtil haft direkte dialog med arbejdsgiverfirmaerne ved fejl og mangler i regnskaberne. Ansvar for korrekte regnskaber kan med fordel overdrages til arbejdsleder, som bør tage dialogen med arbejdsgiverfirma herom.

## 10. VORES SAMLEDE VURDERING

Det er vores vurdering, at organiseringen af den faglige og økonomiske sagsbehandling og opfølgning er hensigtsmæssigt forankret i Ringsted Kommune. Der er tæt samarbejde med relevante tværfaglige områder, som har positiv indflydelse på borgernes oplevelse af en sammenhængende indsats.

Ringsted Kommune har relevant fokus på tiltag, der kan styrke den faglige og økonomiske styring af området; herunder gennemgang af styringsrammen på området samt revidering af eksisterende brugerhåndbog. Der opleves et velfungerende samarbejde internt, såvel som eksternt om BPA-ordningerne og det velfungerende samarbejde kommer borgerne til gode ved smidig sagsgang.

Det er vores vurdering, at Ringsted Kommune har et tilstrækkeligt grundlag for styring af tilskudsordningerne. Der er udarbejdet kvalitetsstandarder, brugerhåndbog, sagsgangsbeskrivelse og brevskabeloner. Ringsted Kommune tilbyder handleplaner, jf. servicelovens § 141 til alle borgere med BPA-ordninger. Det er vores vurdering, at handleplaner, jf. servicelovens § 141 bidrager til den faglige styring. Derudover er tilbud om handleplan efter servicelovens § 141 lovpligtigt.

Ringsted Kommune har tilstrækkelige faglige forudsætninger for hensigtsmæssig styring i forhold til fastlæggelse af tilskudsudmåling og timeramme. Ringsted Kommune har ikke fastsat procedurer og serviceniveau for udmålingen til direkte afledte udgifter, og der kan på den baggrund være store forskelle på niveauet for udmålingen til direkte afledte udgifter.

Det er vores vurdering, at Ringsted Kommune har relevant fokus på indhold og omfang af opfølgning og personrettet tilsyn. Vi har konstateret ved eftersendt dokumentation for to sager, at det fremgår, at der ikke er ført personrettet tilsyn siden foråret 2017. Vi vurderer, at Ringsted Kommune ikke konsekvent foretager årlige personrettede tilsyn, og dermed overholdes kommunens tilsynsforpligtelse ikke tilstrækkeligt.

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. Ringsted Kommune bør tage stilling til tiltag, der sikrer forpligtelsen.

Vi vurderer, at Ringsted Kommune har relevant fokus på modtagelse af årsregnskaber. Ringsted Kommune har hidtil haft direkte dialog med arbejdsgiverfirmaerne ved fejl og mangler i regnskaberne. Ansvar for korrekte regnskaber kan med fordel overdrages til arbejdsleder, som bør tage dialogen med arbejdsgiver herom. Det er oplyst, at kommunen fremadrettet vil gå i dialog med arbejdsleder og lade arbejdsleder tage dialogen med arbejdsgiveren.

---

## KONTAKT

[www.bdo.dk](http://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.