



Hjørring Kommune
Springvandspladsen 5
9800 Hjørring

Att. Byrådet

Afslutning på tilsynssag om Hjørring Kommunes brug af private konsulenter på det sociale område

12. januar 2021

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Hjørring Kommunes brug af private konsulentfirmaer på det sociale område.

J.nr. 20-42281

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Kontrakt med aflønning efter "no-cure-no-pay"-princippet

Ankestyrelsen vurderer, at Hjørring Kommune har handlet i strid med lovgivningen ved at lade et konsulentfirma, der blev aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet, lave sagsforberedelse i afgørelsessager.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Da Hjørring Kommune har oplyst til Ankestyrelsen, at kontrakten er udløbet i 2019, og at kommunen ikke efterfølgende har indgået lignende kontrakter og heller ikke vil gøre det fremover, gør Ankestyrelsen ikke mere i sagen.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Kontrakt med aflønning efter fast pris

Der er Ankestyrelsens opfattelse, at Hjørring Kommune skulle have udarbejdet retningslinjer i overensstemmelse med de krav, der er opstillet af Folketingets Ombudsmand i FOB 2013-9.

Det er også Ankestyrelsens opfattelse, at Hjørring Kommune ikke i tilstrækkeligt omfang har dokumenteret, at kommunen i øvrigt har sikret sig, at disse krav blev iagttaget.

Da Hjørring Kommune har oplyst til Ankestyrelsen, at den konkrete kontrakt er ophørt, og at kommunen efterfølgende selv har lavet en fuldstændig gennemgang af sagerne, gør Ankestyrelsen ikke mere i sagen.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen afgav den 24. juni 2020 en generel udtalelse om kommuners brug af private konsulenter på det sociale område.

Det fremgår af udtalelsen, at ved konsulentydelse, der indebærer en juridisk, socialfaglig og økonomisk gennemgang af konkrete sager, hvor resultatet kan udmønte sig i afgørelser om nedsættelse af borgernes ydelser, er der tale om sagsforberedelse i afgørelsessager, som skal leve op til følgende krav:

- Konsulentfirmaet skal have den nødvendige faglige ekspertise, og der må ikke være interessekonflikter
- Offentligretlige regler og grundsætninger, herunder spørgsmålet om inhabilitet, skal overholdes
- Der skal være sikkerhed for, at der ikke i realiteten er delegeret afgørelseskompetence
- Kommunen skal foretage kvalitetssikring og selvstændig vurdering af sagerne

Det fremgår af det materiale, Ankestyrelsen modtog fra Hjørring Kommune den 12. og 28. februar 2020, at kommunen har indgået kontrakter med private konsulenter, der aflønnes efter både "no-cure-no-pay"-princippet og til fast pris. Det fremgår af kontrakten med aflønning efter "no-cure-no-pay"-princippet, at konsulentfirmaet skulle foretage en juridisk, faglig og økonomisk gennemgang af konkrete sager på det sociale område.

1. Kontrakt med aflønning efter "no-cure-no-pay"-princippet

Det fremgår af Ankestyrelsens generelle udtalelse af 24. juni 2020, at kommuner ikke lovligt kan lade private konsulenter udføre sagsforberedende arbejde i afgørelsessager, hvis konsulenterne aflønnes for disse ydelser efter "no-cure-no-pay"-princippet. Dette skyldes, at konsulentfirmaet må anses for at have en direkte økonomisk interesse i sagens udfald, og dermed foreligger der inhabilitet.

Tilsvarende gælder i det omfang, konsulentydelse indebærer forhandlinger med leverandører om indsats og takst i sager, hvor der tages stilling til borgerens behov, fx ved en vurdering af borgerens funktionsevner (VUM), der kan udmønte sig i en afgørelse over for en borger om ændring af borgerens ydelser. Dette skyldes, at konsulentens vurdering af borgerens behov anses for at have karakter af sagsforberedelse i en afgørelsessag og derfor skal leve op til de krav, der stilles for sådant arbejde. Det gælder efter vores opfattelse uanset, om kommunen er til stede ved alle forhandlinger og møder med leverandører.

Følgende fremgår videre om sagsforberedelse i afgørelsessager:

"2.1.1. Ydelser om gennemgang af konkrete sager

Efter ordlyden i en del af kontrakterne foretager de private konsulenter en juridisk, socialfaglig og økonomisk gennemgang af konkrete sager.

Der er tale om en gennemgang af sagerne, hvor konsulentfirmaet foretager en analyse med henblik på kommunens egen videre vurdering af, om der skal træffes en ny afgørelse. I visse tilfælde udarbejder konsulentfirmaet på baggrund af denne gennemgang også et oplæg til indstilling og udkast til afgørelse over for borgeren. Uanset, om der udarbejdes oplæg til indstilling og udkast til afgørelse, har arbejdet karakter af sagsforberedelse i afgørelsessager."

Vi bad derfor den 10. juli 2020 byrådet om at oplyse følgende:

- Om kommunen ophører med sådan anvendelse af konsulentbistand, i det omfang selve kontrakten ikke allerede af andre grunde er ophørt.
- I hvor mange sager der er truffet afgørelse på baggrund af sagsforberedelse med private konsulenter, der er aflønnet efter no-cure-no-pay princippet.
- Hvor mange af disse afgørelser, kommunen har genoptaget, samt hvor mange af afgørelserne, kommunen har vurderet, er ugyldige samt udfaldet af sagen i de sager, hvor kommunen har vurderet, at den oprindelige afgørelse er ugyldig.

- Om Ankestyrelsen som seneste myndighed har truffet afgørelse i sagerne. Ankestyrelsen vil herefter vurdere, om der er anledning til at genoptage de pågældende sager.
- Hvordan kommunen vil sikre sig, at borger i de sager, der ikke har resulteret i en ny afgørelse over for borger, ikke bliver stillet dårligere som følge af, at disse er indgået i konsulentfirmaets gennemgang.

Byrådet har den 17. september 2020 oplyst følgende til ovenstående:

”Hjørring Kommune havde i 2018 indgået kontrakt med Trancit der aflønnes efter ”no-cure-no-pay”-princippet. Det kan oplyses at kontrakten med Trancit udløb i 2019. Der er herefter ikke indgået nye kontrakter efter ”no-cure-no-pay”-princippet.

Trancit har oplyst, at deres konsulenter på området er uddannet socialrådgivere, efteruddannet og er erfarne på området. Det er Hjørring Kommunes opfattelse, at Trancit som konsulentfirma har haft den nødvendige faglige ekspertise.

[...]

Hjørring Kommune vil ikke fremadrettet anvende konsulenter efter ”no-cure-no-pay” princippet i forbindelse med sagsforberedelse i afgørelsessager.

[...]

Hjørring Kommune har i alt modtaget konsulentstøtte i 4 sager. Kommunen har selv udvalgt de 4 sager. Der blev udvalgt to typer af §§, hvor ønsket var at få kompetenceudvikling i forhold til sagsbehandlingen i botilbudssager.

Kommunen har efterfølgende selvstændigt truffet afgørelse i to sager, efter at Trancit har afleveret deres udredning til brug for sagen.

De to øvrige sager er indtil videre uændrede.

Gældende for alle 4 sager har været, at konsulenten i den sagsforberedende del har deltaget på sidelinjen, og kommunen har selv ført ordet ved den sagsforberedende proces. Konsulentfirmaet er herefter kommet med deres anbefaling.

Kommunen har efterfølgende selvstændigt foretaget sagsoplysning og samlet faglig vurdering i kommunens fagsystem.

Kommunen har således foretaget gennemgang og selvstændig vurdering af sagerne, herunder vurderet de faktiske oplysninger i forhold til de relevante retsregler. Trancit har således ikke været involveret i de konkrete afgørelser, hvorfor kommunen på dette grundlag vurderer, at behandlingen af sagerne lever op til Ankestyrelsens krav om habilitet, og at der ikke er delegeret afgørelseskompetence.

Vedrørende de to sager, hvor der er foretaget ændringer:

[...]

I henhold til servicelovens § 3 stk. 2 vurderes der ikke at være tale om en væsentlig ændring af en konkret indsats (faktisk forvaltningsvirksomhed).

[...]

Generelt om de 4 sager kan oplyses, at der under sagsbehandlingen har været opmærksomhed på relevante retsregler og kommunens serviceniveau (servicedeclarationer), sammenholdt med de individuelle vurderinger i de konkrete sager.

Således er vurderingen, at borgerne ikke er blevet stillet dårligere end andre borgere efter sagsgennemgangen.”

2. Kontrakt med aflønning efter fast pris

Ankestyrelsens generelle udtalelse beskæftiger sig også med den situation, hvor et privat konsulentfirma bistår med sagsforberedelse i konkrete sager og aflønnes med en fast pris. I disse tilfælde skal de krav, som fremgår af FOB 2013-9, og som er refereret indledningsvis, overholdes. Der henvises i øvrigt i det hele til vores generelle udtalelse af 24. juni 2020. Kravene indebærer bl.a., at der skal være udstukket retningslinjer, som sikrer, at almindelige offentligretlige regler og principper overholdes, herunder at der ikke i realiteten delegeres afgørelseskompetence til private konsulenter, samt retningslinjer for,

hvilke opgaver der i øvrigt skal udføres af myndigheden, og hvilke den private konsulent skal udføre.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen skal tage højde for interessekonflikter og risiko for inddragelse af uvedkommende private interesser, når der entres med private konsulenter. Dette kunne f.eks. være i situationen, hvor konsulentfirmaet også rådgiver den pågældende leverandør, eller hvor konsulentfirmaet selv tilbyder at overtage indsatsen for de konkrete borgere.

Afhængig af, hvordan kommunen har udvalgt de sager, konsulentfirmaet skal gennemgå, vil der endvidere være krav om, at kommunen i retningslinjerne for opgavefordelingen mellem kommunen og konsulentfirmaet sikrer sig, at konsulentfirmaet ikke alene oplyser kommunen om sager med mulige besparelser, men også oplyser om sager, hvor der kan være spørgsmål om, at borgeren får for lav en ydelse.

Ovenstående krav gælder tilsvarende, i det omfang konsulentydelse indebærer forhandlinger med leverandører om indsats og takst i sager, der kan udmønte sig i en afgørelse over for en borger om ændring af borgerens ydelser. Dette skyldes, at konsulentens vurdering af borgerens behov anses for at have karakter af sagsforberedelse i en afgørelsessag og derfor skal leve op til de krav, der stilles for et sådant arbejde. Det gælder efter vores opfattelse uanset, om kommunen er til stede ved alle forhandlinger og møder med leverandører.

Vi bad derfor den 10. juli 2020 byrådet om at oplyse bl.a. følgende:

- Hvilke retningslinjer kommunen har, og herunder hvordan kommunen sikrer, at retningslinjerne overholdes.
- I hvor mange sager, der er truffet afgørelse på grundlag af sagsforberedelse udført af private konsulenter med en fastprisaftale.
- Hvor mange af afgørelserne, kommunen har genoptaget, og herunder hvor mange af disse afgørelser, kommunen har vurderet, er ugyldige og udfaldet af sagen i de tilfælde, hvor kommunen har vurderet, at den oprindelige afgørelse er ugyldig.

- Om der har været retningslinjer, der sikrer, at konsulentfirmaet har oplyst kommunen om sager, hvor der kan være spørgsmål om, at borgeren får for lav en ydelse, og hvad disse retningslinjer i så fald går ud på.

Byrådet har den 17. september 2020 oplyst følgende til ovenstående:

”BDO har foretaget en sagsanalyse af 35 sager, hvor der er bevilget kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. Forud for sagsanalysen har det mellem Hjørring Kommune og BDO været aftalt, at BDO skulle have adgang til relevante sagsakter vedrørende de sager, der skulle gennemgås. BDO’s konsulent fik fjernadgang til sagssystemet. Sagsanalysen baserede sig alene på skriftligt materiale, og konsulenten havde hverken dialog med sagsbehandler eller borgere. Omfanget af materialet i hver sag blev begrænset til sagsakter, der gik to år tilbage i tid – dog således at sidste visitationsindstilling/bevilling indgik i gennemgangen.

Det blev ligeledes mellem Hjørring Kommune og BDO aftalt, at der efterfølgende ønskedes en gennemgang af sagsbehandlingen med henblik på at identificere hvilke årsager, der ligger til grund for en stigning i udgifterne til tabt arbejdsfortjeneste, herunder de faglige skøn, sektoransvarlighed og andre strukturelle vilkår. Aftalen med BDO var desuden, at deres tilgang til kvalitetssikringen skulle foretages i et fremadrettet læringsperspektiv således, at der blev sat fokus på, om sagsbehandlingen lever op til de lovmæssige krav og de socialfaglige skøn på området.

Sagsgennemgangen skulle fokusere på flg. grundsten i sagsbehandlingen:

- Er der foretaget korrekt målgruppevurdering?
- Er oplysningsgrundlaget tilstrækkeligt, herunder overholdelse af undersøgelsesprincippet?
- Inddrages kompensationsprincippet?
- Er kommunens serviceniveau inddraget?
- Inddragelse af sektoransvarlighedsprincippet?
- Klarhed i afgørelsen, herunder hvilke formål/opgaver der bevilges tabt arbejdsfortjeneste til og den tidsmæssige placering.

Efter hver sagsvurdering gav BDO anbefalinger til næste sagsbehandlingskridt i stikordsform. BDO udarbejdede en skabelon, der indeholdt de ovennævnte temaer, så det sikredes, at alle sager blev gennemgået ensartet. Det blev aftalt, at Hjørring Kommune skulle have et notat for hver gennemgået sag.

Notatet indeholder en oversigt over sagens oplysningsgrundlag, de konkrete faglige vurderinger, herunder det faglige skøn af om pasningsbehovet er en nødvendig konsekvens af funktionsnedsættelsen, om relevante kriterier er inddraget, om der er klarhed i afgørelsen omkring udmålingen af timer, og om der er klarhed over rammerne for bevillingen; hvilke timer er bevilget til hvilke formål/opgaver. Endvidere fremgår BDO's anbefalinger til næste skridt i sagsbehandlingen af notatet.

BDO har ligeledes udfærdiget en rapport, der opsummerer resultaterne fra sagsgennemgangen, og redegør for det samlede billede af sagsbehandlingskvaliteten, de faglige vurderinger samt anbefalinger til generelle tiltag med henblik på kvalitetsudvikling af området.

Vi mener, at vi har overholdt de 4 nedenstående krav, som Ankestyrelsen har oplyst d. 24. juni 2020 i en generel udtalelse om kommuners brug af private konsulenter på det sociale område:

- Konsulentfirmaet skal have den nødvendige faglige ekspertise, og der må ikke være interessekonflikter.
 - o Det er Hjørring Kommunes opfattelse, at BDO har den nødvendige faglige ekspertise, og at der ikke har været tale om interessekonflikter, idet BDO hverken er eller kan være leverandør/rådgiver den pågældende leverandør af den indsats, der har været bevilget i de pågældende sager.
- Offentligretlige regler og grundsætninger, herunder spørgsmålet om inhabilitet, skal overholdes.
 - o Det er Hjørring Kommunes opfattelse, at de offentligretlige regler og grundsætninger er overholdt, og at der ikke foreligger en inhabilitetsproblematik i aftalen mellem Hjørring Kommune og BDO. BDO har hverken haft økonomisk eller anden interesse i sagernes udfald, som vil kunne give anledning til tvivl om firmaets uafhængighed og habilitet.

- Der skal være sikkerhed for, at der ikke i realiteten er delegeret afgørelseskompetence.
 - o I samtlige af de 35 sager som BDO har haft til gennemgang, har kommunen i alle sagerne selv lavet en fuldstændig gennemgang af sagen ved den årlige opfølgning, jf. SEL § 42 (i en del af sagerne er der i praksis opfølgning på bevillingen flere gange årligt). Kommunens rådgivere har derfor lavet alt sagsarbejdet selv i forbindelse med opfølgningen på bevillingen, og der er således hverken truffet afgørelse på grundlag af sagsforberedelse udført af BDO, eller truffet afgørelse af BDO.
- Kommunen skal foretage kvalitetssikring og selvstændig vurdering af sagerne.
 - o Se besvarelsen i punktet umiddelbart ovenfor.

Derudover skal det nævnes, at samarbejdet med BDO ift. den konkrete opgave er ophørt, så der er ikke behov for en fremadrettet sikring af, at retningslinjerne overholdes i dette konkrete samarbejde.

[...]

Som tidligere nævnt har BDO haft 35 sager til gennemsyn. Kommunen har dog i alle sager selv lavet en fuldstændig gennemgang af sagen ved den årlige opfølgning, jf. SEL § 42 (i en del af sagerne er der i praksis opfølgning på bevillingen flere gange årligt). Kommunens rådgivere har lavet alt sagsarbejdet selv ifbm. opfølgningen på bevillingen. Der er således ikke truffet afgørelse på grundlag af sagsforberedelse udført af BDO. Vi vurderer derfor ikke, at sagerne skal genoptages, og vi vurderer heller ikke, at der er nogle af de oprindelige afgørelser, der er ugyldige. Sagerne har allerede været genvurderet mindst 1 gang af kommunens rådgivere siden BDO har haft dem til gennemsyn. Hjørring Kommunes vurdering er derfor, at ingen af sagerne vurderes ugyldige.

[...]

BDO har i deres tilbagemelding på hver enkelt sag blandt andet angivet, om der var tilstrækkelig dokumentation for timeudmålingen, og om timeudmålingen så ud til at være i orden. Denne vurdering er foretaget med afsæt i afdækning af

bevillingsniveauet generelt set. Der er derfor ikke opstillet retningslinjer i forhold til et særligt fokus på angivelsen af hverken over- eller underkompensation.”

Sådan vurderer vi sagen

1. Kontrakt med aflønning efter "no-cure-no-pay"-princippet

Ankestyrelsen vurderer, at Hjørring Kommune har handlet i strid med lovgivningen ved at lade et konsulentfirma, der blev aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet, lave sagsforberedelse i afgørelsessager.

Vi lægger vægt på, at konsulentfirmaet ifølge kontrakten med Hjørring Kommune foretog en juridisk, faglig og økonomisk gennemgang af konkrete sager på det sociale område.

Vi lægger også vægt på ovenstående redegørelse fra Hjørring Kommune om arbejdets karakter, hvoraf det bl.a. fremgår, at konsulentfirmaet lavede udredninger i sagerne og kom med anbefalinger.

Vi bemærker i den forbindelse, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at arbejdet har karakter af sagsforberedelse, uanset at der ikke udarbejdes oplæg til indstilling og udkast til afgørelse, da sagsforberedelse omfatter flere elementer i forbindelse med behandlingen af en sag.

Vi lægger også vægt på, at det udførte konsulentarbejde kunne have udmøntet sig i, at kommunen traf afgørelser over for de konkrete borgere.

Som det fremgår ovenfor, har kommunen oplyst, at der endnu ikke er truffet afgørelser over for borgerne.

Vi gør opmærksom på, at kommunen skal sørge for i forbindelse med eventuelle fremtidige afgørelser i de konkrete sager ikke at anvende det sagsforberedende arbejde, som er udført af konsulentfirmaet.

Da Hjørring Kommune har oplyst til Ankestyrelsen, at kontrakten er udløbet i 2019, og at kommunen ikke efterfølgende har indgået lignende kontrakter og heller ikke vil gøre det fremover, gør Ankestyrelsen ikke mere i sagen.

2. Kontrakt med aflønning efter fast pris

På baggrund af kommunens svar og det materiale Ankestyrelsen har modtaget, lægger vi til grund, at Hjørring Kommune ikke har opstillet retningslinjer for samarbejdet med det pågældende konsulentfirma, som sikrer, at de retlige rammer for konsulenternes arbejde overholdes.

Vi vurderer, at konsulentfirmaet også under denne kontrakt udførte sagsforberedende arbejde i afgørelsessager.

Vi lægger herved vægt på, at kommunen har oplyst, at konsulentfirmaet bl.a. foretog målgruppevurderinger og gav anbefalinger til næste sagsbehandlingskridt i de konkrete sager. Det fremgår også, at kommunen på den baggrund arbejdede videre med sagerne og i nogle tilfælde traf afgørelser over for borgerne.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at Hjørring Kommune skulle have udarbejdet retningslinjer i overensstemmelse med de krav, som fremgår af FOB 2013-9.

Det er også Ankestyrelsens opfattelse, at Hjørring Kommune ikke i tilstrækkeligt omfang har dokumenteret, at kommunen i øvrigt har sikret sig, at disse krav blev iagttaget.

På baggrund af kommunens svar kan Ankestyrelsen konstatere, at kommunen har overvejet, om afgørelserne skal genoptages.

Ankestyrelsen kan også konstatere, at konsulentfirmaet ikke udelukkende havde fokus på, om borgerne i de konkrete sager fik for høj en ydelse.

Da Hjørring Kommune samtidig har oplyst til Ankestyrelsen, at den konkrete kontrakt er ophørt, og at kommunen efterfølgende selv har lavet en fuldstændig gennemgang af sagerne, gør Ankestyrelsen ikke mere i sagen.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse
(kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019