



Notat

Om: Ankestyrelsens undersøgelse af 30 kommuners brug af private konsulenter som led i det kommunale tilsyn
J.nr.: 19-62648

Ankestyrelsens afsluttende vurderinger og tilsynsudtalelser til de 30 kommuner omfattet af undersøgelsen, januar 2021

Opsummering

Ankestyrelsen har undersøgt 30 kommuners brug af private konsulenter på socialområdet og vurderer, at 11 kommuner har handlet i strid med lovgivningen ved at lade et konsulentfirma, der blev aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet, udføre sagsforberedelse i afgørelsessager.

Det drejer sig om disse kommuner: Allerød, Favrskov, Hedensted, Hjørring, Holstebro, Kerteminde, Nordfyn, Odsherred, Rebild, Silkeborg og Stevns.

Yderligere har to kommuner ved brugen af konsulentfirmaer, der blev aflønnet efter fast pris, ikke i tilstrækkeligt omfang sikret sig, at konsulentfirmaet har overholdt de samme regler ved sagsforberedelsen, som kommunerne skulle have overholdt, hvis de selv havde udført opgaven.

Det drejer sig om Hjørring Kommune og Vesthimmerlands Kommune.

I det omfang de ovenstående kommuner har truffet afgørelser over for borgere, har Ankestyrelsen meddelt kommunerne, at de har pligt til at genoptage sagerne, hvis det ikke er sket. Ankestyrelsens opfølgning herpå er bortset fra en enkelt kommune tilendebragt.

Ankestyrelsen har sendt de afsluttende tilsynsudtalelser til de 30 kommuner den 12. januar 2021. Derudover vil Ankestyrelsen informere alle kommuner og regioner om resultatet af vurderingerne i udtalelserne. Ankestyrelsen vil i den forbindelse oplyse, at styrelsen forventer, at alle kommuner og regioner handler inden for de retlige rammer, der fremgår af Ankestyrelsens generelle udtalelse af 24. juni 2020.

Baggrund

Social- og Indenrigsministeriet bad i brev af 16. december 2019 Ankestyrelsen om at tage spørgsmålet om lovligheden af visse kommuners brug af private konsulenter på det sociale område op til behandling.

Ankestyrelsen afgav herefter den 24. juni 2020 en generel udtalelse, som blev sendt til samtlige landets kommuner og regioner. Folketingets Social- og Indenrigsudvalg modtog kopi af udtalelsen (SOU bilag 295, Folketingssamling 2019-2020).

Det fremgår af den generelle udtalelse, at private konsulenter, der udfører sagsforberedende arbejde i afgørelsessager for kommunerne på det sociale område, skal overholde en række krav. Det følger af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2013-9).

Der er tale om disse 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

Kommuner kan således indgå kontrakter med private konsulenter om sagsforberedende arbejde i afgørelsessager med aflønning efter fast pris, hvis ovenstående krav er opfyldt.

Ankestyrelsen slår i den generelle udtalelse fast, at der ikke er regler, der i sig selv forhindrer, at kommunerne aflønner private konsulenter efter det såkaldte "no-cure-no-pay"-princip. Det er en aflønningsform, der indebærer, at konsulentens aflønning er afhængig af, om kommunen opnår en besparelse som resultat af konsulentens anbefalinger i de konkrete sager.

Ankestyrelsen slår dog samtidig fast, at hvis konsulenterne er aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet, kan kommunerne ikke lovligt anvende dem til at forberede afgørelser i sager om ydelser til konkrete borgere på det sociale område. Det skyldes, at der foreligger inhabilitet, når konsulentfirmaerne har en økonomisk interesse i at nå til et bestemt resultat.

Ankestyrelsens generelle udtalelse er både en retningslinje for alle kommuner, der fremover vil anvende private konsulenter på det sociale område, og samtidig en målestok for de konkrete undersøgelser, der er gennemført efterfølgende i forhold til de enkelte kommuner.

Ankestyrelsen sendte den 10. juli 2020 den generelle udtalelse og en høring til de 30 kommuner, som havde indgået kontrakter med konsulenter om at udføre opgaver på det sociale område. De 30 kommuner blev med høringen bedt om at oplyse, hvad de retlige rammer, der fremgår af udtalelsen, gav dem anledning til at foretage, dels i forhold til kontrakterne, dels i forhold til de konkrete sager, der indgik i konsulenternes arbejde. Ankestyrelsen bad bl.a. kommunerne om at oplyse, hvor mange sager der er truffet afgørelse i på baggrund af sagsforberedelse med private konsulenter. Ankestyrelsen bad også kommunerne om at oplyse, hvor mange af disse afgørelser, kommunerne havde genoptaget.

Ankestyrelsen har herefter gennemgået de indkomne svar samt de indgåede kontrakter fra de 30 kommuner. Flere kommuner har indgået mere end en kontrakt og kan derfor optræde i flere af de nedenstående kategorier. Kontrakterne og udmøntningen af dem kan indeles i følgende kategorier:

1. Aflønning efter "no-cure-no-pay"-princippet

1.1. Kun forhandling

Nogle af kontrakterne har alene udmøntet sig i, at konsulenterne har forestået forhandling med leverandører, f.eks. botilbud, om takster. Konsulenterne har ikke lavet vurderinger af borgerne, og konsulenternes arbejde har ikke haft indflydelse på borgernes ydelser.

På baggrund af en gennemgang af kommunernes svar og de indsendte oplysninger vurderer Ankestyrelsen, at 15 kommuner har haft kontrakter, der alene har udmøntet sig i forhandling.

Det drejer sig om disse kommuner: Albertslund, Assens, Aarhus, Ballerup, Fredericia, Furesø, Holstebro, Horsens, Kolding, Nyborg, Odder, Ringkøbing-Skjern, Tårnby, Vejen og Vejle.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at ovennævnte brug af konsulentfirmaer ikke er i strid med den lovgivning, som vi fører tilsyn med overholdelsen af, så længe forhandlingerne ikke fører til, at hjælpen til borgeren ændres.

1.2. Sagsforberedende arbejde i afgørelsessager

Enkelte kommuner har oplyst, at konsulentfirmaet har udført sagsforberedende arbejde, herunder udarbejdet udkast til afgørelser til borgerne.

En række kommuner har ikke svaret direkte på, om der har været tale om sagsforberedende arbejde. I en del af disse sager har Ankestyrelsen på baggrund af bl.a. kommunernes redegørelser og kontrakter vurderet, at der var tale om sagsforberedende arbejde.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at 11 kommuner har handlet i strid med lovgivningen ved at lade et konsulentfirma, der blev aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet, udføre sagsforberedelse i afgørelsessager.

Det drejer sig om disse kommuner: Allerød, Favrskov, Hedensted, Hjørring, Holstebro, Kerteminde, Nordfyn, Odsherred, Rebild, Silkeborg og Stevns.

Ankestyrelsen har i forhold til de kommuner, hvor sagsforberedelsen har udmøntet sig i konkrete afgørelser, fastslået en pligt til genoptagelse og følger op over for kommunerne.

2. Aflønning efter fast pris

2.1. Kun forhandling

Nogle af kontrakterne har alene udmøntet sig i, at konsulenterne har forestået forhandling med leverandører, f.eks. botilbud om takster. Konsulenterne har ikke foretaget vurderinger af borgerne, og konsulenternes arbejde har ikke haft indflydelse på borgernes ydelser.

På baggrund af en gennemgang af kommunernes svar og de indsendte oplysninger vurderer Ankestyrelsen, at seks kommuner har haft kontrakter, der alene har udmøntet sig i forhandling.

Det drejer sig om disse kommuner: Ballerup, Furesø, Kolding, Randers, Sorø og Vejle.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at ovennævnte brug af konsulentfirmaer ikke er i strid med den lovgivning, som vi fører tilsyn med overholdelsen af, så længe forhandlingen ikke fører til, at hjælpen til borgeren ændres, uden en afgørelse herom over for borgeren.

2.2. Sagsforberedende arbejde i afgørelsessager

En kommune har haft skriftlige retningslinjer, der bl.a. sikrer, at konsulentfirmaet overholder de samme krav, som kommunerne skulle have overholdt, hvis de selv havde udført opgaven.

To kommuner har kunnet redegøre for, at de på anden vis har sikret overholdelsen af de krav, som følger af FOB 2013-9.

Det drejer sig om disse kommuner: Ballerup, Billund og Køge.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at ovennævnte brug af konsulentfirmaer ikke er i strid med den lovgivning, som vi fører tilsyn med overholdelsen af.

To kommuner har ikke haft skriftlige retningslinjer eller på anden vis sikret overholdelse af de krav, som følger af FOB 2013-9. Det er Ankestyrelsens opfattelse, at det skulle kommunerne have haft eller sikret på anden vis for at undgå en mulig forringelse af retssikkerheden for de borgere, hvis sager har involveret konsulentarbejde.

Det drejer sig om Hjørring Kommune og Vesthimmerlands Kommune.

Genoptagelse af konkrete sager

1. Aflønning efter "no-cure-no-pay"-princippet

Ankestyrelsen oplyste i høringsbrev af 10. juli 2020, at kommunerne efter styrelsens opfattelse vil være forpligtede til at genoptage sager, hvor der er truffet afgørelse over for borgerne på baggrund af sagsforberedende arbejde udført af private konsulenter aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet. Dette som følge af inhabilitet.

Kommunerne skal i forbindelse med den fornyede vurdering af sagen foretage en vurdering af, om habilitetsmanglen alligevel ikke har haft konkret betydning for afgørelsens resultat.

Ankestyrelsen har efter at have modtaget kommunernes svar konstateret, at seks kommuner ikke har genoptaget sådanne sager. Ankestyrelsen har derfor den 19. november 2020 sendt breve til de seks kommuner om, at de har pligt til at genoptage sagerne med henblik på at vurdere, om afgørelserne er ugyldige.

Det drejer sig om disse kommuner: Allerød, Hedensted, Kerteminde, Nyborg, Rebild og Stevns.

Allerød, Rebild og Stevns Kommuner har herefter oplyst, at de genoptager sagerne. Nyborg Kommune har oplyst, at der er tale om en misforståelse, da der ikke er truffet nogen afgørelser. Kerteminde Kommune har oplyst, at afgørelsen er genoptaget af andre årsager. Ankestyrelsen foretager derfor ikke mere i forhold til disse fem kommuner. Hedensted Kommune har oplyst, at ikke alle sagerne er genoptaget. Ankestyrelsen har derfor bedt kommunen om at genoptage de resterende sager og om at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver anledning til.

Nogle af de omhandlede sager har været påklaget til Ankestyrelsen før afdækningen af kommunernes brug af konsulenter. Disse sager er blevet genoptaget i Ankestyrelsen som følge af de underliggende retlige mangler.

2. Aflønning efter fast pris

I forhold til kontrakter med aflønning efter fast pris har styrelsen konstateret et tilfælde, hvor der er truffet afgørelser over for borgerne på baggrund af sagsforberedende arbejde udført af konsulenter, men uden de nødvendige fastsatte retningslinjer eller anden redegørelse for sikring af de krav, som følger af FOB 2013-9. Vi har derfor den 24. november 2020 sendt et brev til kommunen om, at den har pligt til at genoptage sagerne med henblik på at vurdere, om afgørelserne er ugyldige.

Det drejer sig om Vesthimmerlands Kommune. Kommunen har herefter oplyst, at den genoptager sagerne.