



**Københavns Kommunes administrati-  
on af servicelovens § 41 og § 42**

Juli  
2012

---



revision  
revision  
revision



## Københavns Kommunes administration af servicelovens § 41 og § 42

Kontor: C6

J.nr.: 2011-6448-17

### I. Indledning

1. Rigsrevisionen har gennemgået Københavns kommunes grundlag for hjemtagelse af statsrefusion i sager efter Servicelovens §§ 41 og 42 om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med forsørgelse i hjemmet af børn med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Gennemgangen var baseret på besøg i kommunen i uge 15, 2012. Rigsrevisionen har endvidere holdt møde med kommunens revisor, Deloitte, den 16. april 2012.

Rigsrevisionen besøger hvert år et antal kommuner som led i revisionen af statens afregning af statsrefusion med kommunerne, jf. Rigsrevisorlovens §§ 5 og 6. Formålet med gennemgangen er at vurdere, om kommunen har etableret en forvaltning, der sikrer, at vilkårene for hjemtagelse af refusion fra staten er opfyldt.

I forbindelse med gennemgangen undersøgte Rigsrevisionen bl.a., om refusionen var anvendt i overensstemmelse med de givne bestemmelser og at der i øvrigt var taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne. Denne del af undersøgelsen er primært baseret på kommunens revisors resultater af den udførte revision.

2. Rigsrevisionens gennemgang omfattede kommunens administration i forbindelse med refusionshjemtagelsen, resultaterne af Deloitte's revision, herunder kommunens opfølgning på revisors rapportering. Gennemgangen havde tillige fokus på, om Social- og Integrationsministeriets regler og vejledninger på området understøtter sagsbehandlingen på en hensigtsmæssig måde. Herudover blev drøftet nogle generelle forhold med kommunen.

I forbindelse med gennemgangen i Københavns Kommune foretog Rigsrevisionen interview med bl.a. Kontorchef Kasper Håkansson, Kontorchef Katrine Bagge Thorball, Økonomichef Søren Sünksen, Chefjurist Helle Stisen, Centerchef Vibeke Ries, fuldmægtig Michael Elsberg, fuldmægtig Sara S. Bendtsen, samt sagsbehandlere fra Handicapcentret.

Rigsrevisionen gennemgik endvidere udleverede dokumenter om kommunens refusionshjemtagelse og administration af Servicelovens §§ 41 og 42. Gennemgangen blev foretaget med henblik på at kortlægge kommunens styrings- og administrationsgrundlag på området. Gennemgangen blev gennemført af chefkonsulent Holger Kirkedal, chefkonsulent Lone Debel, specialkonsulent Malene Damslund Fiala og fuldmægtig Thea Grangaard.

### II. Samlet vurdering

3. Rigsrevisionen finder, at kommunen i 2011 har lagt et væsentligt arbejde med at genoprette og sikre en bedre kvalitet i administrationen på området, der var præget af mange problemer. Genopretningen af sagsområdet er endnu ikke afsluttet. Der er desuden kommet ny ledelse på området.

Rigsrevisionen vurderer, at kommunens udbygning af vejledningsmaterialet og standard-skemaerne kan bidrage til en bedre kvalitet i sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen finder, at refusionsopgørelserne i højere grad burde have været kvalitetssikret. Rigsrevisionen finder kommunens øgede fokus på kvalitetssikringen af refusionsopgørelserne for nødvendig.

Det fremgik af en revisionsbemærkning fra kommunens revisor, at der manglede afstemning af økonomisystemet og ydelsessystemerne i Socialforvaltningen. En efterfølgende afstemning viste en difference mellem systemerne på ca. 5 mio. kr. Differencen vedrørte hovedsageligt afgivne bevillinger efter servicelovens § 41 og § 42, hvor bl.a. borgerens cpr nr. ikke var indberettet i lønsystemet. Kommunen oplyste, at man fortsat arbejder på at sikre en bedre afstemningsprocedure. Rigsrevisionen er enig med revisor i, at den manglende afstemning øger risiko for uberettiget hjemtagelse af statsrefusion.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af gennemgangen i kommunen og resultaterne af Deloitte's revision, at det var usikkert, hvorvidt styringen og sagsbehandlingen bidrog til et korrekt grundlag for afregning af refusion mellem staten og kommunen.

Rigsrevisionen anbefaler kommunen:

- at styrke økonomistyringen på området. Rigsrevisionen kunne konstatere, at kommunen ikke systematisk anvender oplysningerne om ydelserne i styringen af området. Kommunen har således på nuværende tidspunkt ikke genereret viden om, hvilke type af merudgifter kommunen dækker via servicelovens § 41. Rigsrevisionen finder det derfor også positivt, at kommunen er ved at afdække mulighederne for styrke viden om bevillingerne ved bl.a. at tilpasse kontoplanen for at skabe gennemsigtighed i forhold til hvilke ydelser, der bevilleges til efter servicelovens § 41.
- at opdateringen af sagsbehandlervejledningen systematiseres, så det ikke påhviler den enkelte medarbejder at vedligeholde dokumentet. Rigsrevisionen finder den nuværende procedure for opdatering af vejledningen uhensigtsmæssigt, idet det bl.a. skaber øget risiko for at sagsbehandlere ikke arbejder ud fra samme retningslinjer.
- at fastholde et skærpet ledelsestilsyn på sagsområderne, dels på grund af fejlniveauet i sagerne, dels på grund af at kommunen fortsat er ved at implementere en omlægning af sagsbehandlernes arbejdsgange.

#### *Tværgående emner*

4. På baggrund af Rigsrevisionens besøg i 8 kommuner forventes følgende emner at indgå i Rigsrevisionens videre undersøgelse:

- Rigsrevisionen havde konstateret, at der i 2010 var stor forskel på kommunernes udgifter til Servicelovens §§ 41 og 42 målt i forhold til kommunernes indbyggertal. Rigsrevisionen drøftede dette forhold med kommunen i forbindelse med besøget og forventer i den videre undersøgelse generelt at behandle spørgsmålet om forskellene i kommunernes udgifter på området.
- Sagsbehandlere i hovedparten af de besøgte kommuner finder det vanskeligt og meget resursekrævende at vurdere merudgifterne i sagerne sammenholdt med udgifterne i "en normal familie" samt vurdere alle sparede udgifter, når barnet passes i hjemmet (fx sparede udgifter til institutionsplads, kørsel til arbejde). Rigsrevisionen forventer at inddrage denne problemstilling i den videre undersøgelse.

### III. Kommunens refusionshjemtagelse i relation til sager efter servicelovens §§ 41 og 42

5. Rigsrevisionen gennemgik Socialforvaltningens tilrettelæggelse af refusionshjemtagelsen, herunder kvalitetssikring af data, samt hvordan kommunen løbende sikrer en opdateret viden om de faktiske udgifter, der udløser statsrefusion.

Rigsrevisionen gennemgik tillige den seneste revisionsberetning for 2010, hvor revisor har redegjort for revisionen af de personsager, hvor kommunen kan hjemtage refusion. Rigsrevisionen gennemgik også kommunens opfølgning på resultaterne af den udførte revision.

#### *Kommunens tilrettelæggelse af refusionshjemtagelse*

6. Koncernservice i Økonomiforvaltningen varetager refusionshjemtagelsen fra staten for alle kommunens forvaltninger. Socialforvaltningen indberetter løbende til Koncernservice om udgifterne på de områder med statsrefusion, der administreres af Socialforvaltningen.

Handicapcentret varetager kommunens administration af sager efter servicelovens §§ 41 og 42, men det er Socialforvaltningens centrale Kontor for Regnskab, der forestår beregning af statsrefusion og i den forbindelse kontakten til Koncernservice.

Kontor for Regnskab har desuden opgaven at kvalitetssikre indberetningen af statsrefusion i samarbejde med Handicapcentret.

7. Koncernservice har udarbejdet en vejledning til understøttelse af refusionshjemtagelsen. Desuden foreligger der en forretningsgang for berigtigelse af statsrefusion.

Rigsrevisionen finder det positivt, at de interne retningslinjer for refusionshjemtagelsen er nedskrevet i en vejledning, fordi det øger sikkerheden i opgaveløsningen og mindsker risikoen for fejl, særligt i forbindelse med personalerokeringer.

Rigsrevisionen konstaterede ved gennemgangen af kommunens revisors beretninger for 2010, at revisor havde afgivet bemærkninger til kommunens refusionshjemtagelse. Revisor har bl.a. afgivet bemærkning om manglende kvalitetssikring af refusionsopgørelserne, hvilket i følge revisionen medfører øget risiko for, at opgørelserne indeholder fejl.

Kommunen har over for kommunens revisor oplyst, at der udarbejdes en handlingsplan, som fremover vil øge kvalitetssikringen af refusionsopgørelserne. Kommunens revisor har oplyst, at man følger op herpå ved revisionen af 2011.

Rigsrevisionen finder, at refusionsopgørelserne i højere grad burde have været kvalitetssikret. Rigsrevisionen finder kommunens øgede fokus på kvalitetssikringen af refusionsopgørelserne for nødvendig.

Kommunens revisor afgav også en bemærkning om manglende afstemning af økonomisystemet og ydelsessystemerne i Socialforvaltningen. En efterfølgende afstemning viste en difference mellem systemerne på ca. 5 mio. kr., der hovedsageligt vedrørte afgivne bevillinger efter servicelovens § 41 og § 42, hvor bl.a. borgerens cpr nr. ikke var indberettet i lønsystemet. Kommunen oplyste, at man fortsat arbejder på at sikre en bedre afstemningsprocedure.

Rigsrevisionen er enig med revisor i, at den manglende afstemning øger risiko for uberettiget hjemtagelse af statsrefusion.

### IV. Kommunens administration af Servicelovens §§ 41 og 42

8. Formålet med Rigsrevisionens gennemgang af kommunens administration af bevillinger efter Servicelovens §§ 41 og 42 var at vurdere, om kommunen opfylder grundlaget for at

hjemtage refusion, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne, samt om Social- og Integrationsministeriets regler og vejledninger på området understøtter sagsbehandlingen på en hensigtsmæssig måde.

#### *Organisering*

9. Kommunen oplyste, at behandlingen af sager efter Servicelovens §§41 og 42 var blevet omorganiseret med det formål at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen. Den enkelte sagsbehandler har ikke længere en bestemt sagsstamme at skulle følge. I stedet er opgaverne i relation til sagsbehandlingen af den enkelte sag nu splittet op på flere teams og sagsbehandlere. Viden om, hvor den enkelte sag befinder sig i behandlingsprocessen skabes nu via en "styringsreol", hvor de enkelte sager bl.a. er farvekodet i forhold til sagens kompleksitet.

Baggrunden for denne omorganisering var bl.a. en ophobning af sager, der ikke er blevet behandlet inden for fristerne. Kommunen forventer, at den nye organisering vil bidrage til nedbringelse af sagsbunkerne.

Rigsrevisionen finder det relevant, at kommunen løbende overvejer tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen med henblik på at overholde sagsbehandlingstider og øge kvaliteten i sagsbehandlingen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er tale om en gennemgribende omstilling af arbejdsopgaverne, hvor det er vigtigt at alle parter løbende inddrages for at sikre projektets succes.

#### *Ledelsestilsyn*

10. Rigsrevisionen konstaterede, at kommunens revisor i revisionsberetningen for 2010 har afgivet bemærkning om utilstrækkelig dokumentation for udført ledelsestilsyn. Dette finder Rigsrevisionen uheldigt, idet tilsynet er centralt for sikringen af, at gældende praksis og vedtagne retningslinjer efterleves.

Kommunen oplyste at tilsynet var blevet skærpet på sagsområderne. Rigsrevisionen fik præsenteret kommunens overvejelser omkring udbygningen af et eksisterende ledelsesinformationssystem, men blev ikke oplyst, hvornår systemet ville være i drift. Tilsynet vil foruden nærmeste leder blive udført af en controllerenhed, hvor tilsynet baseres på sagsgennemgang. Rigsrevisionen fik ved besøget det indtryk, at problemstillingerne omkring ledelsestilsynet endnu ikke helt var løst.

Rigsrevisionen anbefaler kommunen at fastholde et skærpet ledelsestilsyn på sagsområderne, dels på grund af fejlniveauet i sagerne, dels på grund af, at omlægningerne i sagsbehandlerens arbejdsgange fortsat er ved at blive implementeret.

#### *Kontrol med betaling af medicinudgifter*

11. Merudgiftsydelser til dækning af medicinudgifter er primært blevet ydet i form af medicinbevillinger. I praksis betyder det, at borgerne får udleveret medicinen ved apotekerne, der efterfølgende fremsender faktura til kommunen.

Kommunens revisor har afgivet bemærkning om, at den interne kontrol ved afregning af medicin efter revisors opfattelse ikke var tilstrækkelig, og anbefalede at der indførtes kontrol med afregning af medicin med apotekerne.

Kommunen oplyste, at der var konstateret tilfælde, hvor medicinbevillingen var blevet anvendt til betaling af anden vare end forudsat i bevillingen. Derfor er kommunen nu ved at revurdere anvendelsen af medicinbevillinger.

Kommunen havde over for revisor oplyst, at opfattelsen var, at kontrollen med anvendelsen af medicinbevillinger forelå hos apoteker og var afdækket af "erklæring for apoteker og

revisor". Kommunens revisor oplyser, at der er tale om en erklæring vedrørende aftalte arbejdsbehandlinger, der efter revisors opfattelse ikke dækker problemstillingen.

Kommunen har oplyst, at der vil blive taget kontakt til KL med henblik på en drøftelse af sektoransvaret med Apotekerforeningen.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der opstår tvivl om, hvor og hvordan kontrollen på området udføres.

#### *Kommunens viden om merudgiftstyper*

12. Rigsrevisionen konstaterede, at kommunen har overblik over afholdte udgifter til den enkelte ydelsesmodtager, idet udgifter afholdt efter Servicelovens §§41 og 42 registrant-bogføres i kommunens økonomisystem.

Når kommunen bevilger en ydelse efter servicelovens § 41 udfyldes et standardskema om hvad bevillingen ydes til. Skemaet udleveres til borgeren og arkiveres på sagen. Kommunen oplyste, at der er planer om systematisk at opsamle disse oplysninger med henblik på at skabe viden om, hvilke typer merudgifter der er bevilliget til på tværs af sagerne.

Rigsrevisionen finder det positivt, at kommunen er ved at afdække mulighederne for styrke viden om bevillingerne ved bl.a. at tilpasse kontoplanen for at skabe gennemsigtighed i forhold til hvilke ydelser, der bevilliges til efter Servicelovens § 41. Rigsrevisionen er enig i kommunens vurdering af, at dette kan øge styringsmulighederne og fx bidrage til hurtigere at skabe overblik over konsekvenserne ved lovændringer eller ændringer i praksis.

#### *Intern sagsbehandlervejledning*

13. Kommunen har udarbejdet en vejledning med henvisning til de enkelte bestemmelser i relevant lovgivning og praksisafgørelser til støtte for sagsbehandlingen. Der er tale om en forholdsvis omfattende vejledning. Rigsrevisionen konstaterede, at vejledningen opdateres ad hoc ved udsendelse af mails til sagsbehandlere med rettelser til vejledningen. Det er Rigsrevisionens indtryk, at vejledningen ofte blev anvendt og særligt af de nyansatte medarbejdere.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at vejledningen er med til at definere kommunens praksis og dermed er et vigtigt dokument. Rigsrevisionen finder den nuværende procedure for opdatering af vejledningen uhensigtsmæssigt, idet det bl.a. skaber øget risiko for at sagsbehandlere ikke arbejder ud fra samme retningslinjer. Derfor anbefaler Rigsrevisionen også, at opdateringen af vejledningen systematiseres, så dette ikke påhviler den enkelte medarbejder.

Foruden vejledningen har kommunen paradigmer for standardbreve, beregningskemaer, sagsnotater mm., som skal bidrage til at gøre sagsbehandlingen ensartet. Rigsrevisionen finder det positivt, at kommunen har særlig fokus på, at paradigmerne anvendes i den daglige sagsbehandling.

Rigsrevisionen vurderer, at kommunen har udbygget vejledningsmaterialet og standard-skemaerne, så det kan bidrage til en bedre kvalitet i sagsbehandlingen.

#### *Afgrænsning af udgifter mellem servicelovens § 41 og § 44*

14. Rigsrevisionen kunne konstatere, at der forelå en uenighed mellem ministeriet og kommunen i forhold til at afgrænse, hvilke udgiftstyper der kan dækkes efter Servicelovens § 41 i stedet for § 44. Efter servicelovens § 44 kan kommunen yde støtte til personlig hjælp, omsorg og pleje, efter bestemmelserne i § 83, § 84, stk. 1, og § 86, stk. 2, vedrørende børn, der har behov herfor.

Kommunen har bogført udgifter til personlig hjælp, omsorg og pleje vedrørende børn, som en merudgift efter § 41, og dermed hjemtaget statsrefusion for udgifterne.

Social- og Integrationsministeriet har i en vejledning oplyst, at § 41 er en subsidiær bestemmelse, hvorfor en udgift ikke kan dækkes efter § 41, hvis den kan dækkes via andre bestemmelser, fx § 44. Kommunen oplyste, at man ikke umiddelbart var enig heri, men afventer et svar fra ministeriet om sondringen mellem Servicelovens § 41 og § 44.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der kan opstå tvivl om hjemmelsgrundlaget og dermed også tvivl om, hvilke udgiftstyper, der er refusionsberettigede, og vil holde sig orienteret om sagen.

#### *Beregning af ydelse efter servicelovens § 42*

15. Gennemgangen viste, at Københavns Kommune i lighed med andre kommuner har haft vanskeligheder med at beregne og udmåle omfanget af tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42.

For at forbedre kvaliteten på dette område har kommunen udarbejdet standardskemaer til sagsbehandlerne til brug for beregningen. Endvidere har controllerne ved sagsgennemgang særlig fokus på beregningen af tabt arbejdsfortjeneste.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at kommunen for at rette op på fejlniveauet ved beregning af bevillinger har understøttet sagsbehandlerne med særlige standardskemaer. Andre kommuner har yderligere samlet beregningsfunktionerne i egentlige beregnerteams for at styrke kvaliteten og fagligheden. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Københavns Kommune har en sagsmængde, der taler for at kommunen med fordel kan overveje yderligere tiltag for sikre en større ensartethed i beregningen.

#### *Generelt om sagsbehandlingen*

16. Rigsrevisionen bemærkede ved gennemgangen af kommunens revisors beretninger for 2010, at revisor havde afgivet bemærkninger til kommunens administration i relation til sagsbehandlingen i sager efter servicelovens §§ 41 og 42.

Kommunens revisors sagsgennemgang for 2010 viste i lighed med revisionen for 2009 en meget stor fejlandel i de gennemgåede sager. På den baggrund bemærkede revisor bl.a., at der i flere sager ikke forelå oplysninger om, på hvilket grundlag ydelsen var bevilliget.

17. Som opfølgning på resultaterne af den udførte revision har kommunen påbegyndt en genopretningsplan, hvor en række initiativer er iværksat i løbet af 2011 og 2012 for at styrke administrationen af sagsområderne. Bl.a. har kommunen fokuseret på at skulle gennemgå 3300 sager ud af den samlede mængde på ca. 3700 løbende sager med bevilling af tabt arbejdsfortjeneste eller merudgifter.

Kommunen bogførte i regnskabet for 2010 35 mio. kr. som forventet refusionstab vedrørende 2008 og 2009, som følge af fejl af refusionsmæssig betydning i sagsbehandlingen. Kommunens revisor bemærkede hertil, at der endnu ikke var foretaget en berigtigelse af sagerne. Kommunen oplyste, at forholdet skal drøftes på et kommende møde med ministeriet.

18. Som led i ændringen af sagsbehandlingen for at mindske sagsbunkerne har kommunen truffet beslutning om, at sagerne kun revurderes en gang årligt, og at der i den forbindelse tages stilling til eventuelle ændringer i merudgiftsbevillingen. I følge kommunen er det således hensigten, at familierne skal redegøre for eventuelle nye merudgifter på det årlige møde og selv finansiere merudgiften indtil da. Kommunen forventer, at denne procedure vil mindske antallet af løbende ansøgninger væsentligt i løbet af året om tilrettelser af eksisterende bevillinger.

Rigsrevisionen finder det fornuftigt, at kommunen løbende overvejer tilgange til en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af administrationen. Rigsrevisionen vil i den forbindelse



dog henlede kommunens opmærksomhed på pkt. 151 i vejledning nr. 11 af 15. februar 2011 om særlig støtte til børn og unge og deres familier, hvoraf følgende fremgår:

*"Hvis der opstår behov for dækning af en enkeltstående merudgift, kan dette ske ved en enkeltstående udbetaling uden regulering af det månedlige beløb. Dette forudsætter, at familien er berettiget til en merudgiftsydelse efter servicelovens § 41.*

*Ved uventede eller høje udgifter, som forventes at være blivende, skal udmålingen af hjælpen revideres snarest. Det samme gælder i de tilfælde, hvor udgifterne viser sig at være lavere end oprindelig antaget."*

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at kommunen i den enkelte sag bør tage stilling til, om der er tale om uventede eller høje udgifter som forventes at være blivende, og hvor udmålingen af hjælpen skal revideres snarest, eller om vurderingen heraf kan afvente det årlige møde, hvor sagen revurderes.

19. Social- og Integrationsministeriet har i decisionsskrivelsen af 30. marts 2012 på baggrund af en gennemgang af revisionsberetningen for 2010 udtalt kritik af kommunens sagsbehandling og fundet flere forhold yderst kritisabelt.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af gennemgangen i kommunen og, resultaterne af revisors udførte revision, at kommunens administration af bevillinger efter servicelovens § 41 og § 42 har været mangelfuld, og der derfor er væsentlig risiko for fejl i refusionshjemtagelsen.

Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at kommunen arbejder målrettet på at etablere en hensigtsmæssig administration af sager omfattet af Servicelovens §§ 41 og 42, bl.a. på grund af det øgede fokus på løbende at forbedre administrationen gennem det løbende ledelsestilsyn og ud fra gennemførte og planlagte initiativer, som reaktion på revisionens resultater.