



NOTAT

Baggrund for og resultater af fokusrevisionen om mentorstøtte

Marts 2019

J.nr. 18/09847

TOK/AFA
RAS/ANT/PAHA

1. Baggrund

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har ultimo 2018 gennemført en fokusrevision¹ om mentorstøtte med henblik på at vurdere:

- om kommunerne forvalter mentorstøtteområdet i overensstemmelse med lovgivningen og de politiske intentioner, herunder
- om kommunerne har etableret administrative procedurer, som understøtter at kommunen træffer korrekte afgørelser, og
- om kommunerne har tilrettelagt et nødvendigt løbende tilsyn med ordningen, der er tilstrækkeligt til at imødegå fejladministration og snyd.

Mentorordningens lovgrundlag

Mentorstøtte er i henhold til Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kap. 9 b. et redskab i beskæftigelsesindsatsen, der kan bevilges til personer med henblik på at fremme, at de kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse. Redskabet er målrettet aktivitetsparate borgere i kontanthjælpssystemet og borgere i ressourceforløb.

Det er jobcenteret, der vurderer, om der skal ydes mentorstøtte, som bevilges efter reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Antallet af timer, der kan bevilliges støtte til, afhænger af en individuel vurdering af behov og forudsætninger hos borgeren. Der findes ingen regler om, hvor mange timers støtte, der kan bevilges.

Ved bevilling af en mentor skal der i henhold til reglerne indgås en skriftlig aftale mellem personen og jobcenteret. Aftalen kan højst indgås for 6 måneder med mulighed for forlængelse.

Aftalen skal indeholde oplysninger om:

- målet med mentorstøtten
- navn og kontaktdata på mentor
- de opgaver, som mentor skal bistå med
- varigheden af aftalen
- timeantallet for mentorstøtten
- klagevejledning

¹ Beskæftigelsesministeriet kan efter § 78 i bekendtgørelse nr. 1591 af 17. december 2017 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på visse områder inden for Børne- og Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets ressortområder (regnskabsbekendtgørelsen) iværksætte særlige årlige fokusrevisioner af sagsområder på ministeriets områder og fastsætte retningslinjer herfor.

Vidensbaseret ordning

Viden om mentorordninger er senest afrapporteret samlet i Carsten Koch-udvalgets rapport fra 2015 (CK2). Udvalget fandt, at der er indikation for en positiv beskæftigelseeffekt for langtidsledige, når mentorstøtte gives i forbindelse med anden indsats.

Siden CK2 er der fundet yderligere positive resultater i projekterne 'Virksomhedscenter Generation 2' og 'Jobfirst', som begge viser positive effekter af en kombination af virksomhedsrettet indsats og mentorstøtte (Epinion 2017 og Rambøll 2018).

I Videnspilotten Brobygning til Uddannelse var mentor en central del af forsøgsindsatsen. De unge i videnspilotten var positive overfor mentorenes evne til at hjælpe med personlige problemer og langt hovedparten (88 %) af de unge angav, at mentoren kunne hjælpe med personlige problemer (Metrica og CeFU, 2016).

Alt i alt er der klare indikationer på positive effekter af mentorstøtte.

Mentorordningens betydning i beskæftigelsesindsatsen

Mentor er en central ordning i beskæftigelsesindsatsen. Der er klare indikationer på, at ordningen har positive effekter i forhold til at hjælpe borgere ind på arbejdsmarkedet, jf. viden om ordningen ovenfor. Ordningen anvendes særligt til aktivitetsparate borgere og borgere i ressourceforløb. Det er en gruppe af borgere, der i særlig grad har brug for støtte til få fodfæste på arbejdsmarkedet.

Kommunerne har de seneste år anvendt ca. 1 mia. kr. årligt på mentorordningen. Alt i alt er det således helt centralt, at ordningen administreres korrekt i kommunerne og derfor har STAR har gennemført fokusrevision af mentorstøtte.

2. Formål og metode

Fokusrevisionen er gennemført af de kommunale revisorer på baggrund af et oplæg og en spørgeramme udarbejdet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Sigtet med revisionen har været at få belyst:

- om kommunerne forvalter mentorstøtte-området i overensstemmelse med lovgivningen og de politiske intentioner og har opstillet klare mål for mentorstøtten for den enkelte borger samt om kommunen følger op på om borgeren faktisk modtager en personlig støtte, der fremmer formålet med mentorstøtten.
- om kommunerne har etableret nødvendige og tilstrækkelige skriftlige forretningsgange og administrative procedurer, som understøtter at kommunen træffer korrekte afgørelser, og om der ved bevilling og udbetaling af mentorstøtte er taget skyldige økonomiske hensyn.
- om kommunerne har etableret nødvendige skriftlige forretningsgange for udførelsen af det løbende tilsyn med ordningen for at undgå fejladministration og

snyd med ordningen og om der er konstateret tilfælde af fejladministration, utilsigtet brug og evt. misbrug af mentorstøtteordningen.

Fokusrevisionen er gennemført som en *udvidet forvaltningsrevision*, det vil sige en kombination af forvaltningsrevision og juridisk kritisk revision.

I *forvaltningsrevisionen* har revisorerne fokuseret på, om kommunerne har retningslinjer og administrative procedurer, der sikrer at lovgivningen om mentorstøtte forvaltes korrekt, så der træffes rigtige afgørelser og om jobcentre har en hensigtsmæssig ledelse og styring, der fremmer en effektiv forvaltning. Desuden har revisorerne fokus på, om kommunerne har tilsyns- og kontrolprocedurer, der imødegår fejladministration og snyd, og at kommunen har forretningsgange der sikrer, at der er taget skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen af bevillingerne til mentorstøtte.

Forvaltningsrevisionen er indenfor en samlet spørgeguide gennemført i samtlige 98 kommuner, hvor kommunernes revisorer har undersøgt om kommunerne har skriftlige forretningsgange, administrative procedurer og tilsynsrutiner, der fremmer formålet med ydelse af mentorstøtte.

I den *juridisk kritiske revision* har revisorerne særligt fokuseret på den lovmæssige forvaltning og regeloverholdelse med henblik på at kunne afgive anbefalinger, der kan bidrage til at forebygge regelbrud og øge myndighedernes og borgernes sikkerhed for at forvaltningens afgørelser er korrekte.

Som led i den juridisk kritiske revision har revisionerne i 20 udvalgte kommuner² nøje gennemgået 20 stikprøvesager i hver kommune – det vil sige i alt 400 sager på landsplan med det formål at få uddybet, om kommunerne *i praksis* følger de etablerede forretningsgange og efterlever reglerne på mentorområdet.

Stikprøveundersøgelsen omfatter sager med mentorstøtte til aktivitetsparate kon-tanthjælpsmodtagere, aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere og personer i ressourceforløb, der er bevilget og afsluttet i perioden 1. januar 2017 til og med 30. juni 2018.

3. Revisionens hovedkonklusioner

På baggrund af revisorerens gennemgang af forretningsgange og enkeltsagsgennemgangen er hovedkonklusionerne at:

- De fleste kommuner har nedskrevne forretningsgange – som dog varierer i omfang og kvalitet, og der er konstateret potentiale for forbedringer.
- Næsten alle kommuner har etableret retningslinjer for opfølgning, evaluering og effektiv vurdering af mentorstøtte, men sagsgennemgangen i kommunerne viser, at kommunerne *ikke* systematisk følger de fastlagte forretningsgange.

² Der er udvalgt de 4 største kommuner og et repræsentativt udvalg af mindre kommuner. Kommunerne er: Albertslund, Ballerup, Brøndby, Fredericia, Frederiksberg, Hillerød, Kalundborg, København, Odense, Randers, Ringkøbing/Skjern, Roskilde, Rudersdal, Rødovre, Silkeborg, Sønderborg, Thisted, Vesthimmerland, Aalborg, Århus.

- Mange kommuner har ikke administrative procedurer, der sikrer overholdelsen af de lovfastsatte krav om, at der i sagerne er dokumenteret formål med mentorstøtte, mentors opgaver og mentors kvalifikationer, og lever derfor ikke op til de lovfastsatte krav. Derfor må det konstateres, at kommunerne ikke har et tilstrækkeligt beskæftigelsesfagligt fokus på formålet med at yde mentorstøtte
- Det utilstrækkelige beskæftigelsesfaglige fokus medfører også, at kommunerne i ca. en tredjedel af sagerne ikke har fulgt op på om mentorydelsen er leveret, og om der har været den forudsatte kontakt mellem mentoren og borgeren i de timer, der ydes mentorstøtte for, hvilket øger risikoen for snyd og fejladministration.
- Sags gennemgangen i kommunerne viser derfor også, at kommunerne i højere grad kunne tage skyldige økonomiske hensyn ved at styrke opfølgningen på de afholdte økonomiske tilskud, kontrollen med den gennemførte mentorbistand og de opnåede resultater.
- I 17 pct. af de undersøgte sager, er udgiften til mentorstøtte ikke registreret i overensstemmelse med konteringsreglerne. Det er aftalt, at revisorerne vil tage det op med de relevante kommuner med henblik på stillingtagen til, om sagerne giver anledning til at disse refusionsindtægter skal berigtiges og betales tilbage.

4. Hovedanbefalinger på baggrund af fokusrevisionen

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har på baggrund af fokusrevisionens resultater udarbejdet en række anbefalinger vedrørende kommunernes administration, tilsyn og kontrol, faglige fokus, borgernes inddragelse og kontering.

Forretningsgange og administrative procedurer

- Kommunerne bør have nedskrevne forretningsgange for, hvordan kommunen påser og følger op på, at der tages skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen af mentorordningen – det vil sige, hvordan kommunen i sin økonomistyring sikrer sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i udførelsen af opgaverne på mentorområdet.
- Kommunerne bør have nedskrevne retningslinjer for, hvordan de lovpligtige oplysninger vedr. målet med mentorstøtten, kontaktoplysninger, hvilke opgaver som mentor skal bistå med, varigheden, timetallet for mentorstøtten og klagevejledning, skal fremgå af sagerne. Kommunerne bør i forlængelse heraf sikre, at sagsbehandler og borger altid gennemgår disse i forbindelse med tilsagn om mentorstøtte.
- Kommunerne bør have nedskrevne retningslinjer for, hvordan kommunen håndterer ændringer undervejs i et mentorforløb, så ændringerne systematisk kan relateres til borgerens ændrede behov for støtte.
- Kommunerne bør have nedskrevne retningslinjer for systematisk opfølgning, så det sikres, at kommunen løbende har overblik over, om den enkelte borger får den mentorstøtte, borgeren har brug for, herunder når kommunen forlænger et mentorforløb.

Tilsyn og kontrol

- Kommunerne bør have nedskrevne forretningsgange og administrative procedurer for tilsyn og kontrol som fastlægger, hvornår samt hvilke kontroller, der skal gennemføres som led i tilsynet.
- Kommunerne bør have administrative procedurer, der beskriver og fastlægger hvilke skriftlige krav, der i kontrakten stilles til mentors arbejde. Hvis mentor ikke lever op til de opstillede krav, bør det have udbudsretlige konsekvenser, eller medføre at der tages skridt til ophør af samarbejde mellem kommune og mentor.

Dokumentation for det faglige fokus og borgerens inddragelse

- Kommunerne skal – som fastsat i lovgivningen – sikre, at alle relevante oplysninger om formål, opgaver, navn, kontaktoplysninger, varighed af aftalen, talletal og klagevejledning faktisk fremgår af mentorkontrakten/Min Plan, og at det dokumenteres på sagen, at dette er gennemgået sammen med mentor, sagsbehandler og borger.
- Kommunerne skal følge op på de igangsatte forløb. F.eks. ved at kommunerne benytter enten fremmødelister eller anden form for kvittering for mentorleverancen med henblik på at sikre, at borgeren har modtaget den pågældende mentorstøtte. Det vil blive indskærpet i vejledning, at kommunerne skal følge op på de indsatser, der sættes i gang for borgeren.
- Kommunerne bør sørge for, at der er et øget fokus på, at der ikke forekommer aftaler om mentorforløbet, som ikke fremgår af Min Plan eller mentorkontrakten, således at der ikke forekommer uigennemskuelige aftaler.

Konterings- og afregningsudfordringer

- Kommunerne bør have fokus på, at der alene afregnes for mentorstøtte, hvor der har været direkte kontakt mellem mentor og borger, og hvad der er aftalt i mentorkontrakten.
- Kommunerne bør sørge for, at der konteres korrekt. Revisorerne anbefaler derfor, at Beskæftigelsesministeriet indskærper og tydeliggør, hvordan timeforbruget til mentortimer opgøres og afregnes, og hvilke kontroller kommunerne bør foretage i forbindelse med opgørelse af tilskud til virksomheder m.v.