

Gode erfaringer

Sluttrapport fra evalueringen av mentortiltaket



Evaluering av mentortiltaket

Rapport

Gode erfaringer
Sluttrapport evaluering av mentortiltaket

Oppdragsgiver

Kristina Åsberg (Virkemiddelseksjonen,
Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Prosjektleder

Tor Egil Viblemo
(Oxford Research)

Prosjektteam

Tor Egil Viblemo, Bernhard Weigel
(Oxford Research)

Saliha El-Amrani, Helene Berg
(Proba samfunnsanalyse)

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Kristiansand, 19. desember 2018

Oxford Research har i samarbeid med Proba samfunnsanalyse evaluert mentortiltaket på oppdrag fra NAV/Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen har blitt gjennomført i perioden april til desember 2018. Hovedformålet med evalueringen er å dokumentere hvordan tiltaket blir brukt, og gjøre vurderinger av tiltaket som virkemiddel.

Sjefsanalytiker Tor Egil Viblemo fra Oxford Research har vært prosjektleder. Analytiker Bernhard Weigel har vært prosjektmedarbeider. Fra Proba samfunnsanalyse har Saliha El-Amrani og Helene Berg deltatt. Kristina Åsberg har vært ansvarlig kontaktperson fra oppdragsgivers side. Vi takker for godt samarbeid. En referansegruppe av ulike fagpersoner i NAV har bidratt med nyttige, faglige innspill. Vi takker til alle andre som har bidratt med innspill og kommentarer. En spesiell takk også til de ansatte i fire NAV-kontorer, som har hjulpet evalueringsteamet med både sin innsikt og erfaringer, og praktisk bistand.

Konklusjoner og vurderinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning.

Med vennlig hilsen



Prosjektleder

Tor Egil Viblemo

Oxford Research AS

Innhold

1.	Sammendrag	7
2.	Bakgrunnen for evalueringen	9
2.1	Kort om mentortiltaket	9
2.2	Evalueringsens mandat og problemstillinger	10
2.3	Evalueringsens datagrunnlag	11
3.	Bruken av mentortilskudd	17
3.1	Bruken av mentortiltaket	18
3.2	Mentortiltaket i praksis	32
3.3	Suksessfaktorer	45
3.4	Hvordan NAV arbeider med mentortiltaket	47
3.5	Tilskuddets utløsende betydning	51
4.	Mentorordningen som virkemiddel	53
4.1	Erfaringer med ordningen	54
4.2	Resultater og betydning	54
4.3	Aktørenes vurdering av mentortiltaket	62
4.4	Endringsbehov	68
5.	Hovedfunn og evaluators vurdering	69
5.1	Hovedfunn i evalueringen	69
5.2	Evaluators vurderinger	70
5.3	Anbefalinger og endringsbehov	74
6.	Vedlegg	76
6.1	Mentorordningen i Sverige	76
6.2	Mentorordningen i Danmark	76
6.3	Evalueringsens problemstillinger	82
6.4	Vedlegg: om registerdata	86

Figurliste

Figur 1: Delmål 1 og 2 i IA-avtalen.....	9
Figur 2: Til hvilke(t) formål benyttes mentortiltaket som regel i virksomheten? (i prosent)	27
Figur 3: Hvordan fikk din virksomhet kjennskap til mentortiltaket? Hvis det har vært via flere kanaler, oppgi den viktigste. (i prosent)	28
Figur 4: Hvem tar som regel initiativ til at din virksomhet benytter mentortiltaket? (i prosent).....	29
Figur 5: Føringer for virkemiddelbruken	31
Figur 6: Antall timer per uke mellom mentor og -kandidat, første og andel halvdelen av mentorperioden	33
Figur 7: Hvilken rolle har mentoren i bedriften? (i prosent)	35
Figur 8: Hva er det viktigste hensynet ved utvelgelsen av hvem som skal være mentor? (i prosent).....	35
Figur 9: Hva er mentorens alder? (i prosent).....	36
Figur 10: Hvor lenge har mentoren vært (ansatt) i virksomheten? (i prosent).....	36
Figur 11: Har mentoren fått opplæring i hvordan man veileder kandidater, eller fått en annen form for støtte med relevans for mentorrollen (f.eks. deltatt på mentornettverk, faglig dialog med andre, mv.)? (i prosent).....	37
Figur 12: Hvilket alternativ beskriver best aktivitetene og arbeidsoppgavene mentoren har i virksomheten? Vis din virksomhet har hatt flere mentorer, kan du ta utgangspunkt i den som har vært mentor flest ganger. (i prosent).....	38
Figur 13: Hvilket alternativ beskriver best aktivitetene og arbeidsoppgavene kandidatene vanligvis jobber med under mentortiltaket. (i prosent)	38
Figur 14: Hvilket alternativ beskriver best bistanden mentoren gir? (i prosent).....	39
Figur 15: Hvilke tema er viktigst i mentortiltaket? (i prosent).....	40
Figur 16: Er din virksomhet en IA-virksomhet? (i prosent)	41
Figur 17: Hvorvidt har partene i arbeidslivet på arbeidstakersiden (f.eks. fagforeninger, tillitsvalgte i virksomheter) vært involvert gjennom drøftinger, innspill, påvirkning, mv i følgende deler av mentortiltaket i din virksomhet? (i prosent)	41
Figur 18: Hvorvidt har partene i arbeidslivet på arbeidsgiversiden (f.eks. bransjeorganisasjon) vært involvert gjennom drøftinger, innspill, påvirkning, mv i følgende deler av mentortiltaket i din virksomhet? (i prosent).....	42
Figur 19: Ta stilling til følgende påstander om regelverket for mentortilskuddet: (i prosent)	43
Figur 20: Ta stilling til følgende påstander om kontakten med NAV om mentortiltaket: (i prosent)	45
Figur 21: Ville dere gjennomført opplæring/ veiledning fra mentor til kandidaten dersom virksomheten ikke fikk tilskudd fra NAV? (i prosent)	51
Figur 22: Hvorvidt opplever du følgende basert på erfaringene med mentortiltaket i din virksomhet (i prosent).....	52
Figur 23: Hvorvidt opplever du følgende basert på erfaringene med mentortiltaket i din virksomhet (i prosent).....	54
Figur 24: Hvor enig er du i påstandene om at mentortiltaket som regel fører til følgende umiddelbare resultater for kandidatene/ kandidatene? (i prosent)	56
Figur 25: Hvor enig er du i påstandene om at mentortiltaket som regel fører til følgende resultater for kandidatene på sikt: (i prosent).....	57
Figur 26: I hvilken grad har mentortiltaket ført til følgende for virksomheten: (i prosent)	62
Figur 27: Hva anser du som de inntil tre største barrierene for å benytte mentortiltaket?	65
Figur 28: Din virksomhet brukte mentortiltaket sist i [2013-2016]. Hva er grunnen til at virksomheten ikke har brukt det siden?	66

Figur 29: Ta stilling til følgende påstander om regelverket for mentortilskuddet: (i prosent)	67
Figur 30: Ta stilling til følgende påstander om kontakten med NAV om mentortiltaket: (i prosent)	67

Liste over tabeller

Tabell 1: Deltakelse i spørreundersøkelsen til virksomhetene.....	12
Tabell 2: Antall tilsagn, virksomheter, kandidater og tilsagnsbeløp for delt per år	19
Tabell 3: Virksomheter som har fått tilsagn fordelt på næringsshovedområde	20
Tabell 4: Antall virksomheter og antall mentortilsagn januar 2012 - juni 2018, fordelt per fylke.....	21
Tabell 5: Fordeling blant kandidatene, etter alder, innvandring og kjønn	23
Tabell 6: Fordeling blant kandidatene, etter status i Arena (prosent)	24
Tabell 7: Idealtyper av hvordan mentortiltaket brukes	25
Tabell 8: Mentortiltaket som enkeltstående tiltak, eller i kombinasjon med andre tiltak	32
Tabell 9: Varighet på mentorperioden.....	34
Tabell 10: Gjennomsnittlig varighet av mentortiltaket, etter arbeidsevne, alder, kjønn og innvandringsbakgrunn	34
Tabell 11: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 3 mnd etter mentortiltaket	60
Tabell 12: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 6 mnd etter mentortiltaket.....	60
Tabell 13: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 12 mnd etter mentortiltaket.....	61

1. Sammendrag

Oxford Research og Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra NAV evaluert mentortiltaket. Evalueringen skal dokumentere hvordan tiltaket brukes, og gjøre vurderinger av tiltaket og resultatene. Det er imidlertid ikke en effektevaluering. Datagrunnlaget for dette oppdraget består av analyser av registerdata og dokumenter, så vel som intervjuer med en rekke aktører, og en omfattende spørreundersøkelse til virksomhetene som har hatt mentortiltaket.

Evalueringen finner at mentortiltaket er brukt 10968 ganger, fordelt på 9615 personer. Disse personene fordeler seg på 5879 forskjellige virksomheter i perioden januar 2012 – juni 2018. Mentortiltaket brukes mest i Akershus, Hordaland, Møre & Romsdal og Trøndelag, og minst i Oppland, Vestfold og Finnmark. Virksomhetene som benytter mentortiltak er ofte innenfor varehandel, og reparasjon av motorvogner, bygg og anleggsvirksomhet, helse- og sosialtjenester og (høyere) utdanning. 42,2 prosent av virksomhetene med mentortiltak er IA-virksomheter. Datamaterialet viser at det er svært ulike måter å bruke mentor på. Det er kombinasjoner av ulike typer kandidater, formål og innhold i mentorstøtten. Mentortiltaket benyttes både til rekruttering, jobbfastholdelse og gjennomføring av tiltak eller utdanning. Bruken av mentortiltaket ser ut til å være i tråd med de prioriterte målgruppene for arbeidsmarkedstiltak i NAV.

Mentortiltaket gjennomføres ofte parallelt med et annet tiltak, eller i forlengelsen av et annet tiltak. Når det er parallelle tiltak, går mentor som regel sammen med arbeidstrening og/eller midlertidig lønnstilskudd. Slike kombinasjoner av tiltak enten parallelt eller sekvensielt synes å være en god kombinasjon, hvor mentortiltakets rolle blir å forsterke det andre tiltaket, eller utdanningen kandidaten tar.

Vi finner få direkte berøringspunkter mellom partene i arbeidslivet/tillitsvalgte på arbeidsplassen, og initieringen og gjennomføringen av det konkrete tiltaket i de enkelte virksomhetene (lokalt nivå). Det er heller unntaket enn regelen at tillitsvalgt i bedriften selv er mentor, eller at tillitsvalgt involveres i utformingen av arbeidet med mentortiltaket. Det er imidlertid noen indirekte indikasjoner på at det å være en IA-bedrift kan gjøre virksomhetene mer positivt innstilt til å bruke mentortiltaket i større omfang, og flere ganger.

Kandidatene, mentorene, virksomhetene og de intervjuede NAV-ansatte har gjennomgående positive erfaringer med mentorordningen. Kandidatene har nesten utelukkende positive erfaringer med og vurderinger av mentortiltaket, og de opplever at mentorstøtten har vært bra for dem, og at mentortiltaket har ført til resultater de forventet. Mange virksomheter har mottatt flere mentortilsagn, og de fleste respondentene i spørreundersøkelsen vil anbefale virksomheten å bruke mentortiltaket igjen. Gjennom mentortiltaket får kandidatene som regel økt motivasjon til å fullføre tiltak eller utdanning, får nye og relevante ferdigheter, og bedre forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Virksomhetene oppgir at kandidatene ofte gjennomfører tiltaket sitt. Ifølge registerdataene er omtrent halvparten av kandidatene i jobb etter gjennomført mentortiltak.

Evalueringen har identifisert noen endringsbehov for mentortiltaket, herunder lengre tidshorisont for det enkelte mentortilsagnet, økning i tilskuddsbeløpet for å tillate mer frikjøp av mentorens tid, og

mer oppfølging fra NAV overfor virksomhetene og kandidatene som etterlyser det. Videre vil evaluator anbefale at de ulike logikkene eller begrunnelsene for hvordan tiltaket kan brukes blir tydeliggjort.

2. Bakgrunnen for evalueringen

Vi presenterer i det følgende mentortiltaket og logikken i tiltaket, før vi gjør rede for problemstillingene og datagrunnlaget for denne evalueringen.

2.1 Kort om mentortiltaket

Det er en sentral målsetting i arbeidsmarkedspolitikken å øke overgangen til arbeid for utsatte grupper. NAV kan yte ulike former for tilskudd, kjøpe tjenester eller tilby egne tjenester til virksomheter som vil rekruttere arbeidssøkere eller beholde ansatte med bistandsbehov. Det har i NAV vært fokus på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne i *ordinært* arbeidsliv. Antakelsen er at dette er en mer effektiv løsning for å få deltakerne over i ordinær sysselsetting, enn skjermede tiltak. Mentortiltaket faller innenfor kategorien tiltak i ordinært arbeidsliv.

Mentorordningen i regi av NAV ble iverksatt som et rammefinansiert tiltak knyttet til utdanning og arbeid i 2012. Tiltaket er blant annet en del av jobbstrategien for personer med nedsatt arbeidsevne med sikte på å øke måloppnåelsen under delmål 2 i IA-avtalen.

Figur 1: Delmål 1 og 2 i IA-avtalen

IA-avtalen
<u>Delmål 1:</u> Reduksjon i sykefravær med 20 prosent i forhold til nivået andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent
<u>Delmål 2:</u> Hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne
Kilde: Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4.mars 2014 – 31. desember 2018 (IA-avtalen)

Det har ikke vært gjennomført en egen evaluering av NAV sitt mentortiltak. Tiltaket ble behandlet som ett av flere virkemidler i Sintefs evaluering av jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. Evalueringen vurderte ordningen som positiv, men konkluderte med at en burde se på hvordan bruken av mentor kan økes. Blant annet ble det pekt på behov for å etablere klare krav til opplæring av mentorer.

Mentortiltaket er forankret i kapittel 5 i Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Tiltaket tilbys både som et selvstendig tiltak, og i sammenheng med andre tiltak som arbeidstrening, opplæring, midlertidig og varig lønnstilskudd. Arbeidssøkere som gjennomfører fagopplæring som en del av opplæringstiltakene, kan også tilbys mentor. Mentortiltaket kan også brukes når det er nødvendig for at en person med nedsatt arbeidsevne skal få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet.

Sentrale aktører i gjennomføringen av mentortiltaket er personen som får mentorstøtte (heretter omtalt som kandidaten), NAV-kontoret og mentoren. Mentoren kan være ansatt i en virksomhet eller kan være en ekstern person. Der mentoren er ansatt i virksomheten mottar virksomheten tilskudd fra NAV til frikjøp av den ansatte som bruker den frikjøpte tiden til å gi kandidaten mentorstøtte. Denne støtten skal gå utover vanlig kollegial støtte eller ordinær opplæring ved nyansettelse. Tilskuddsmidlene

skal dermed kompensere for den økonomiske ulempen som påføres virksomheten ved at mentoren bruker ekstra tid på kandidaten.

Mentoren skal yte faglig, sosial og praktisk bistand og på denne måten bidra til at personen utvikler nødvendige ferdigheter, kompetanse og holdninger. Mentortiltakets formål er altså å styrke kandidaten. Dette skal videre bidra til at kandidaten øker sin kompetanse, fullfører tiltaket eller utdanningen, kommer i jobb, eller blir i jobben.

Ofte brukes mentortiltaket sammen med andre tiltak, for eksempel arbeidstrening. Resultatet blir et samspill mellom eksempelvis arbeidstrening og mentortiltaket, hvor sistnevnte støtter opp under arbeidstrening. Mentortiltaket sin funksjon blir da å forsterke arbeidstreningen, og bidra til at tiltaket blir vellykket.

Sentralt i tiltaket står relasjonen mellom mentoren og kandidaten. Mentorens bistand blir beskrevet som et tilbud om «*kunnskap, innsikt, perspektiv eller visdom*»¹ som treffer kandidatens behov. I utgangspunktet er relasjonen mellom mentoren og kandidaten noe som styres av virksomheten alene. Det er imidlertid mulig at formen på og innholdet i mentorrelasjonen avtales mellom NAV og virksomheten, eller påvirkes av tillitsvalgt i virksomheten. Støttende aktiviteter som for eksempel mentornettverket eller oppfølging av mentoren fra NAV sin side, kan være med på å påvirke innholdet i relasjonen mellom mentoren og kandidaten. Det er imidlertid lite kunnskap om innholdet i relasjonen mellom mentoren og kandidaten.

Mentortiltaket har en økonomisk side ved at tiltaket er utformet som et tilskudd som skal kompensere for frikjøp og tapt arbeidstid. Ved hjelp av tilskudd og økonomiske insentiver skal arbeidsgiver motiveres til å gi mentorstøtte som kan føre til at kandidaten fullfører tiltaket, får jobb eller beholder jobben sin. På samme tid har mentortiltaket en relasjonsbasert side. Gjennom dialog mellom mentoren og NAV, og ved hjelp av mentornettverk kan mentoren styrkes i sin rolle og dermed gi en bedre mentorstøtte til kandidaten. En annen relasjonsbasert side ved tiltaket kan være at virksomheten gjennom mentorperioden også får økt sin egen kompetanse på kandidatens (og eventuelt ansattes) støttebehov, og på hvordan man veileder kandidaten (og eventuelt ansatte) for å skape mestring. Dette omtales også som inkluderingskompetanse. En annen mulig konsekvens for virksomheten kan være at arbeidsgiveren får økt sitt refleksjonsnivå rundt og kompetanse på faktorer som bidrar til et godt arbeidsmiljø i virksomheten.

2.2 Evalueringens mandat og problemstillinger

Evalueringens mandat er todelt; Den skal gi en beskrivelse av hvordan mentortiltaket brukes, og gi en vurdering av virkemiddelet. Evalueringens problemstillinger er nærmere gjengitt i kapittel 6.3 i vedlegget. Strukturen i denne rapporten følger problemstillingene i konkurransegrunnlaget. Kapittel 3 svarer på problemstillingene knyttet til bruken av mentortiltaket, mens kapittel 4 gir svar på problemstillingene knyttet til vurderingen av tiltaket. I kapittel 5 foretar evaluator en selvstendig vurdering.

¹ <https://www.nav.no/442818/mentornettverk-skal-styrke-samarbeidet-med-arbeidsgivere>

I utlysningen til evalueringen heter det at det er behov for informasjon og analyse om hvordan tiltaket brukes og fungerer, og at det ikke er aktuelt med en effektevaluering. Evalueringen skal gi en kunnskapsoversikt over bruk av mentor som arbeidsmarkeds politiske virkemiddel i Norge, herunder betydningen av samarbeid mellom arbeidslivets parter om dette.

2.3 Evalueringens datagrunnlag

Evalueringen støtter seg på et omfattende datamateriale fra flere kilder, herunder intervjuer, dokumentstudier, en spørreundersøkelse og registerdata.

Oxford Research Sverige og Oxford Research Danmark har bidratt med avklaringer og undersøkelser av liknende ordninger i sine land. Vi har vurdert den svenske ordningen *lönbidrag för utveckling i anställning* som ikke relevant for denne evalueringen, og den er derfor kort gjengitt i vedlegg kapittel 6.1. Oxford Research Danmark har laget en kort beskrivelse av den danske mentorordningen. Beskrivelsen er lagt ved i kapittel 6.2.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2018-november 2018.

2.3.1 Spørreundersøkelse

En viktig datakilde til evalueringen har vært en spørreundersøkelse rettet til bedrifter, kommuner og andre offentlige og private aktører som har gjennomført mentortiltaket. Disse omtales i det følgende som virksomheter. Spørreundersøkelsen er utarbeidet av Oxford Research, med innspill fra Proba samfunnsanalyse, Arbeids- og velferdsdirektoratet og referansegruppen for evalueringen. Spørreskjemaet ble testet av tre virksomheter.

Spørsmålene i spørreundersøkelsen berører virksomhetenes generelle erfaringer med mentortiltaket, regelverket og med NAV, samt virksomhetenes vurdering av tiltaket og hvilke resultater tiltaket gir for virksomhetene og kandidatene. Virksomhetene har også fått spørsmål om de har benyttet inkluderings- eller forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet; og i så fall om de har brukt tilskuddet sammen med mentortiltaket. Bakgrunnen for disse spørsmålene er problemstillingen knyttet til bruk av mentor sammen med andre tilskudd, og den parallelt pågående evalueringen av de nevnte tilskuddene.

Det er stor variasjon i hvor mye virksomhetene har brukt tiltaket – enkelte virksomheter har brukt tiltaket inntil 40 ganger, mens andre virksomheter har benyttet tiltaket et fåtall ganger, eller bare en gang. For noen virksomheter ligger bruken av mentortiltaket flere år tilbake i tid. På bakgrunn av det ble survey-spørsmålene formulert som generelle spørsmål, og ikke som spørsmål knyttet til en konkret gjennomføring. Mer om dette nedenfor i vurderingen av datakvaliteten.

Evalueringsteamet har fått en liste fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, som viser bruken av mentortiltaket. Listen inneholder bedriftsnummer til virksomhetene, og hvor mange personer som har fått mentorstøtte i den aktuelle virksomheten i perioden 2013-april 2018. Totalt inneholder listen 4690 virksomheter. Det forelå imidlertid ikke kontaklinformasjon til virksomhetene, noe som Oxford Research har innhentet selv. Av ressursmessige hensyn er det innhentet epostadressene fra et utvalg av virksomhetene og ikke fra hele populasjonen. Kontaklinformasjonen fra utvalget er hentet fra

enhetsregisteret, og er supplert med manuell oppsøking av epostadresser, og rekonstruksjon av adressene. I det manuelle arbeidet har evalueringsteamet lagt særlig vekt på å fange opp kontaktinformasjonen til virksomhetene som;

- 1) Har brukt mentortiltaket i svært stor grad (mer enn fire kandidater)
- 2) Har brukt mentortiltaket svært få ganger
- 3) Brukte tiltaket en eller to ganger i 2015 eller 2016. Bakgrunnen for denne prioriteringen er å avdekke hva som gjorde at noen virksomheter ikke har benyttet mentortiltaket etter det.

Kontaktinformasjonen til disse virksomhetene er i de fleste tilfellene en generell epostadresse (post@...), og ikke en personrettet epostadresse. Evalueringsteamet har lagt betydelige ressurser i å skaffe til veie epostadressene. Totalt ble det identifisert 2491 epostadresser, noe som tilsvarer over halvparten av virksomhetene som har benyttet tiltaket.

I arbeidet med å identifisere epostadressene har evalueringsteamet lagt vekt på å fremskaffe kontaktinformasjonen på lavest mulig nivå. Mange virksomheter som har hatt mentortiltaket er store, sammensatte virksomheter, franchiser eller konsern med mange filialer, eksempelvis restaurantkjeder, elektronikk- og sportsutstyrskjeder, meieri-konsern, mv. Videre er det en del kommuner med mange ulike avdelinger og etater, som har benyttet mentortiltaket. Evalueringsteamet har så langt det lot seg gjøre forsøkt å finne kontaktinformasjonen på filial- eller avdelingsnivå i de store virksomhetene.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut på epost 4.september, og ble avsluttet etter to runder med purringer, 24. september. Fratrasket virksomhetene som nektet å delta i undersøkelsen, samt virksomhetene hvor epostadressen viste seg å være ugyldig, er svarprosenten 33,21 prosent.

Tabell 1: Deltakelse i spørreundersøkelsen til virksomhetene

Identifisering av potensielle respondenter, og deltakelse i survey	Antall
Univers av virksomheter, oppgitt av NAV*	4 690
Virksomheter der det forelå kontaktinformasjon	2 491
Antall ugyldige epostadresser	206
Nettostørrelse på utvalget (virksomheter som har kunnet delta i surveyen)	2 285
Antall fullførte besvarelser	621
Antall delvis fullførte besvarelser	133
Antall virksomheter som nektet å delta	17
Svarprosent	33,21 %
* data utlevert på et senere tidspunkt viser at universet omfatter 5 879 virksomheter. Vi har imidlertid lagt til grunn listen over 4690 virksomheter i arbeidet med spørreundersøkelsen Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse	

Spørreundersøkelsen er sendt til virksomheter som har fått tilskudd til mentor, og som har skaffet mentor på egen hånd. Der tilskudd til mentor har gått direkte til en ekstern mentor eller frilanser, har vi kun delvis lyktes med å få kontaktinformasjonen til vedkommende.

2.3.2 Intervjuundersøkelser

Evalueringsteamet har gjennomført en rekke intervjuer med referansegruppen, aktører i NAV, virksomhetene, tillitsvalgte i virksomhetene og mentorene, og med personer som har fått mentorstøtte. De intervjuede NAV-veilederne og virksomhetene har tilknytning til Arendal, Kristiansand, Stavanger-regionen, Ålesund og i Østre-Toten-regionen. Disse regionene er delvis valgt av oppdragsgiver, og delvis av evalueringsteamet. Hensikten med å konsentrere intervjuene med NAV og med virksomhetene var å belyse forholdet mellom NAV og virksomhetene fra de berørte aktørenes ståsted. I praksis har dette imidlertid vært utfordrende, og intervjuene er i analysen benyttet som enkeltstående intervjuer. Kandidatene som er intervjuet er rekruttert via NAV-kontorene og virksomhetene. Evalueringsteamet har gjennomført intervjuer med 28 ulike aktører.

Intervjuene fulgte en intervjuguide som er en operasjonalisert versjon av oppdragets problemstillinger. Evalueringsteamet har videre gjennomført enkelte epost-intervjuer for å skaffe til veie kunnskap som ikke er belyst i intervjuene.

2.3.3 Registerdata

Vi har benyttet data fra NAV sine registre for å belyse enkelte av problemstillingene i prosjektet. Vi har fått data på individnivå og på bedriftsnivå. På individnivå har vi fått utlevert datafiler med informasjon fra to registre (Arena og A-meldingen) om alle som fikk mentortiltaket i perioden januar 2012 til juni 2018. På bedriftsnivå har vi fått utlevert informasjon fra Enhetsregisteret og NAVs regnskapsdata om alle bedrifter som har mottatt mentortilskuddet i samme periode (januar 2012 til juni 2018).

Fra NAVs saksbehandlingssystem (Arena) har vi benyttet informasjon om:

- Demografiske kjennetegn: kjønn, fødselsår, bostedsfylke (fra-/til-dato) og innvandrerkategori
- Forløp av mentortiltaket (månedlige forekomster)
- Forløp av kombinasjonstiltak (månedlige forekomster)
- Ytelse (fra-/til-dato)
- Arbeidssøkerstatus/status i Arena (fra-/til-dato)

Fra Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (A-meldingen) har vi benyttet informasjon om:

- Arbeidsforhold, det vil si fra-/til-datoer, yrke (2-sifret kode) og arbeidstid

Metoden i denne evalueringen består i hovedsak av en kartlegging av kandidatene som har fått mentortiltaket i perioden januar til juni 2018, og virksomheter som har mottatt mentortilskudd i samme periode. Vi har undersøkt sammensetningen av kandidatene og virksomhetene med hensyn til de ulike kjennetegn som foreligger i datamaterialet. Videre har vi kartlagt bruken av mentor i kombinasjon med arbeid, utdanning eller tiltaksløp. Vi har også kartlagt omfanget av bruk av mentor i kombinasjon med andre tiltak fra NAV, og hvilke tiltak det er.

Vi har også brukt en lineær regresjon for å analysere betydningen av ulike personkjennetegn og kjennetegn ved tiltaksløpet for om personen er i arbeid eller ikke 3, 6, og 12 måneder etter mentortiltaket.

I kapittel 6.4 i vedlegget gjør vi nærmere rede for hvordan vi bearbeidet registerdataene før analysen.

2.3.4 Vurdering av datakvalitet

Enhver evaluering bør vurdere datamaterialet med henblikk til relevansen for problemstillingene (validitet) og robusthet/ troverdighet (reliabilitet). Samlet sett mener vi at det foreliggende datamaterialet har tilstrekkelig validitet og reliabilitet for å tegne et bilde av hvordan mentortiltaket brukes, og gjøre vurderinger av tiltaket. Spørreskjemaene og intervjuguidene er utarbeidet med henblikk på problemstillingene og gjeldende dokumenter i NAV². Spørreundersøkelsen er testet av utvalgte virksomheter, oppdragsgiver og referansegruppen. Databehov har blitt avklart underveis med oppdragsgiveren. Evalueringsteamet er derfor trygge på at teamet har stilt de riktige spørsmålene.

Videre benytter evalueringen seg av registerdata fra NAV. Det er en del inkonsekvenser i datamaterialet. Blant annet inneholder flere av datafilene en del duplikater. Et eksempel er overlappende, men like tiltaksløp i tiltaksdatasettet. Her finner vi mange personer som er registrert med samme tiltaksforløp (samme tiltakskode) to eller flere ganger, hvor tiltaksperiodene er overlappende men har ulik startdato. Vi mener dette antakelig skyldes feilregistreringer og har derfor valgt å benytte én av slike overlappende registreringer. Dette har vi gjort ved å beholde den siste registrering. I datasettet med demografiske opplysninger finner vi flere personer (ID-nummer) med forskjellige registreringer av kjønn, alder eller innvandrerkategori. Det har ikke vært mulig for oss å identifisere riktig person, og har derfor valgt å fjerne disse personene fra datasettet.

Når det gjelder data om arbeidsforhold fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (A-meldingen) har vi fått informasjon om alle arbeidsforhold personene har hatt i perioden januar 2012 til juni 2018. A-meldingen inneholder informasjon om arbeidsforhold, og det betyr at vi ikke har informasjon om personene har jobbet. Registeret har enkelte svakheter, det gjelder særlig forsinkede og manglende utmeldinger fra arbeidsgivernes side. Her finner vi også mange duplikater. Det er for eksempel mange som er registrert med flere jobber samtidig. Dette kan skyldes manglende utmelding og feilregistreringer (og korrigeringer).

En annen mulig svakhet kan være tidsenheten i datasettene. I datasettene er dato angitt av måned og år. Vår analyse benytter derfor måned som tidsenhet. Det betyr at forløp som i realiteten har en varighet på én måned eller mindre får en varighet lik null i datamaterialet. Vi anser imidlertid ikke dette som en utfordring for vår analyse.

Vår vurdering av registerdataene er at disse svakhetene ikke er til hinder for vår analyse.

Både intervju- og spørreundersøkelsen må antas å bære preg av en viss seleksjonsbias. NAV-kontoene som skulle inngå i evalueringen, er utpekt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og de intervjuede

² Tiltaksforskriftens kapittel 5 om mentortiltaket og Rundskriv #76 § 12 - Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkeditiltak

virksomhetene er i all hovedsak rekruttert av NAV-veilederne. Vi forventer at informantene som er rekruttert på denne måten kan tegne et mer positivt bilde av mentortiltaket enn andre, tilfeldig rekrutterte informanter. På samme tid har bistanden fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og fra NAV-kontorene vært nødvendig for å sikre at informantene prioriterte å delta i intervjuene. Den samme problematikken gjør seg gjeldende for brukerintervjuene. På grunn av måten rekrutteringen er gjennomført på, er det grunn til å anta at vi har en overvekt av kandidater med positive erfaringer med mentortiltaket og med NAV.

Noe av den samme problematikken har vært gjeldende for spørreundersøkelsen. Det kan tenkes at virksomheter som har sterkt positive eller sterkt negative erfaringer med mentortiltaket, har valgt å besvare undersøkelsen, mens organisasjoner uten sterke inntrykk ikke har besvart undersøkelsen. Dette er imidlertid vanskelig å kontrollere for. Et annet forhold som kan ha spilt inn, er at evaluator sin prioritering av epostadressene som skulle skaffes har påvirket sammensetningen i utvalget. Vi finner imidlertid ingen systematiske skjevheter mellom utvalget og populasjonen³. Imidlertid er det en skjevhet blant virksomhetene som har besvart spørreundersøkelsen, sammenliknet med populasjonen og utvalget. I gruppen som har besvart undersøkelsen er næringsgruppen som omfatter barnehager og asylmottak overrepresentert, mens næringsgruppen som omfatter detaljhandel og varehandel ellers er underrepresentert. Blant deltakerne i spørreundersøkelsen er det også en større andel IA-virksomheter enn i populasjonen. Vi har ikke korrigert for disse skjevhetene, da vi mener at spørreundersøkelsen skal gi en bilde av virksomhetenes erfaringer, og ikke har som ambisjon å gi et bilde av hele populasjonen. Utover dette finner vi ingen systematiske skjevheter med hensyn til bakgrunnsvariablene.

Både spørreundersøkelsen og intervjuene bør dermed anses som uttrykk av meningene til dem som har deltatt, og ikke for populasjonen som helhet.

I spørreundersøkelsen har vi formulert spørsmålene med utgangspunkt i virksomhetenes generelle inntrykk og opplevelser, fremfor konkrete tilfeller (f.eks. *sist de brukte mentortiltaket*). Bakgrunnen for denne vurderingen er det vide spennet mellom virksomhetene som har benyttet tiltaket mange ganger, og dem som har benyttet det noen få ganger. Ved å velge en generell tilnærming, fremfor å spørre om en konkret hendelse har vi gjort spørreskjemaet tilgjengelig for personer i store virksomheter, som har erfaring med tiltaket, men som ikke nødvendigvis har vært involvert i alle tiltakene, eller det konkrete tiltaket. Vi regner med at dette har gitt spørreundersøkelsen en større rekkevidde. Samtidig kan dette svekke datamaterialets reliabilitet noe, da respondentene kan svare med utgangspunkt i en formening av hvordan tiltaket *bør være*, og ikke hvordan de har opplevd det. Tilbakemeldingene fra virksomhetene tyder imidlertid ikke på at respondentene har opplevd de generelle spørsmålene som problematiske.

Særlig i intervjuene, men også i spørreundersøkelsen, har det vist seg at informantene og respondentene sliter med å skille mentortiltaket fra andre tiltak som pågår parallelt (arbeidstrening og opplæring). Dette gjør at personene ikke nødvendigvis vurderer mentortiltakets bidrag, men flere tiltak under ett. Dette er forsøkt kompensert ved å spørre målrettet om mentorstøttens bidrag og hvordan det andre tiltaket (arbeidstrening og opplæring) ville vært uten mentorstøtten.

³ Dette med hensyn til variablene offentlig/privat, næringsgruppe, virksomhetens størrelse og geografi

Evalueringen har sett hen til ordninger i Sverige og Danmark, men vurderer ordningenes relevans for denne evalueringen som lav. Den danske mentorordningen har en innretning og en intervensjonslogikk som viser mange likhetstrekk. Samtidig benyttes den danske mentorordningen i praksis på en helt annen måte og på en svakere målgruppe. Dette svekker overføringsverdien, etter evalueringsteamets vurdering.

3. Bruken av mentortilskudd

Evalueringen skal gi kunnskap om hvordan mentortiltaket brukes og fungerer. Evalueringsteamet har innenfor oppdragets rammer gjort en grundig kartlegging av bruken av ordningen, ved hjelp av både kvalitative og kvantitative data.

Dette kapitlet gir en oversikt over bruken av mentortiltaket, herunder omfang og hvem som deltar i tiltaket, og hvordan mentortiltaket og -relasjonen blir i praksis. Videre skisserer kapitlet opp faktorene som bidrar til at det enkelte mentortiltaket blir vellykket, og hvordan NAV arbeider med tiltaket.

Mentortiltaket er innrettet som et tilskudd som kompenserer for tapt arbeidstid eller merarbeidet mentor sin støtte til kandidaten medfører for virksomheten. Som ved enhver evaluering av en tilskuddsordning er det relevant å se på hvorvidt tilskuddet er utløsende for de tiltenkte aktivitetene. Dette gjør vi avslutningsvis i dette kapitlet

Sammendrag

Vi finner at mentortiltaket er brukt 10968 ganger, fordelt på 9615 personer. Bruken av mentortiltaket har økt over tid. Mentortiltaket brukes mest i Akershus, Hordaland, Møre & Romsdal og Trøndelag, og minst i Oppland, Vestfold og Finnmark. Virksomhetene som benytter mentortiltak er ofte innenfor varehandel, og reparasjon av motorvogner, bygg og anleggsvirksomhet, helse- og sosialtjenester og (høyere) utdanning. 42,2 prosent av virksomhetene med mentortiltak er IA-virksomheter.

De fleste intervjuede NAV-ansatte beskriver kandidatene som personer med et spesielt tilpasset innsatsbehov, og som står i risiko for å bli arbeidsuføre. Registerdataene viser at mentortiltaket brukes mest for personer under 30 år, hvor en stor andel er menn. Kandidatene er som regel ikke innvandrere, og har status «nedsatt arbeidsevne». Innvandrere⁴ utgjør cirka en femtedel av kandidatene. Blant innvandrerne er det personer med ikke-vestlig bakgrunn, som oftest får mentortiltaket. Halvparten av innvandrerne har nedsatt arbeidsevne. Basert på registerdata anslår vi at mentortiltaket brukes som et forebyggende tiltak for å redusere sykefravær og hindre frafall for 7,8 prosent av kandidatene (IA delmål 1). Vi finner at 28 prosent av kandidatene hadde nedsatt funksjonsevne og var i arbeid under mentortiltaket, og 6 prosent av kandidatene hadde nedsatt funksjonsevne og fikk mentortiltaket i starten av et arbeidsforhold. Dette kan være tilfeller der mentortiltaket er brukt for å hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne (IA delmål 2).

Intervjuene avdekker svært ulike måter å bruke mentor på. Det er kombinasjoner av ulike typer kandidater, formål og innhold i mentorstøtten. Mentortiltaket benyttes både til rekruttering, jobbfastholdelse og gjennomføring av tiltak eller utdanning. Varigheten på mentortiltaket varierer, men ligger i gjennomsnittet på 6,1 måneder for personer med nedsatt arbeidsevne, og 3,3 måneder for arbeidssøkere.

⁴ Vi skiller mellom innvandrere med vestlig bakgrunn (EØS, Australia, Canada, New Zealand, USA) og ikke-vestlig bakgrunn. Den førstnevnte gruppen utgjør imidlertid en meget liten andel av personene som har fått mentortiltaket, og holdes derfor utenfor tabellene.

Mentortiltaket gjennomføres ofte parallelt med et annet tiltak, eller i forlengelsen av et annet tiltak. Når det er parallelle tiltak, går mentor som regel sammen med arbeidstrening og/eller midlertidig lønnstilskudd. Kombinasjonen av disse tiltakene parallelt eller sekvensielt omtales av en veileder som «*Rolls Royce-pakke*», og vurderes av de fleste NAV-veilederne som en god kombinasjon.

Mentoren er ofte daglig leder, mellomleder eller ansatt i virksomheten, og velges på bakgrunn av sin evne til å veilede kandidaten. En del mentorer har mottatt opplæring i hvordan de kan gi mentorstøtte. Innholdet i relasjonen mellom mentor og kandidaten er ofte av faglig karakter, herunder opplæring i systemer og prosedyrer. Det tematiske fokuset ligger ofte på klargjøring og mestring i arbeidslivet, eller på konkrete arbeidsoppgaver i virksomheten. Mentoren og kandidaten jobber som regel med oppgaver knyttet til virksomhetens kjernevirksomhet. Mentorens evne til å møte kandidaten på deres premisser, og at mentor stiller med klare forventninger og tålmodighet ovenfor kandidaten, trekkes frem som suksessfaktorer for at mentorperioden blir vellykket. Dialogen mellom NAV, virksomheten/mentoren, og kandidaten i forkant og underveis er også et viktig bidrag.

81 prosent av virksomhetene har hatt én mentorkandidat, og 11 prosent har hatt to kandidater. Det er med andre ord få virksomheter som har hatt omfattende bruk av mentortiltaket. Blant virksomhetene som bruker mentortiltaket flere ganger er det en større andel IA-virksomheter enn blant virksomhetene som benytter mentortiltaket for én kandidat.

3.1 Bruken av mentortiltaket

Vi gir i det følgende et overblikk over bruken av mentortiltaket. Dette inkluderer omfanget av bruken og hvordan bruken fordeler seg på ulike næringer og fylker. Vi går videre til å si noe om hvem kandidatene er, og skisserer noen idealtyper for hvordan mentortiltaket, fordelt på de ulike brukergruppene og med hvilke målsettinger. Videre presenterer vi funnene knyttet til hvordan tiltaket initieres og hvilken rolle NAV har i praksis. Vi belyser også kort hvorvidt mentortiltaket brukes i kombinasjon med andre virkemidler.

3.1.1 Omfang

Utleverte data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i perioden januar 2012 - juni 2018 ble gitt tilsammen 23233 tilsagn til 5879 virksomheter fordelt på 8762 kandidater. Om lag 42 prosent av virksomhetene er IA-bedrifter. Andelen IA-bedrifter er høyest i Oppland og Telemark, henholdsvis 56 og 52 prosent, og lavest i Østfold og Vestfold, henholdsvis 33 og 32 prosent.

Både antall tilsagn, antall virksomheter og antall kandidater har økt betraktelig fra 2013 til 2017. Tabellen nedenfor viser fordelingen av antall tilsagn, virksomheter, kandidater og totalt tilsagnsbeløp per år. Antall tilsagn har imidlertid økt mer enn samlet beløp som er gitt i tilsagn. Beløp per virksomhet og per kandidat har derfor hatt en negativ utvikling fra 2013 til 2017.

Tabell 2: Antall tilsagn, virksomheter, kandidater og tilsagnsbeløp for delt per år

År	Antall tilsagn	Antall virksomheter	Antall kandidater	Beløp i mill kr	Beløp per bedrift i kr	Beløp per kandidat i kr
2012	823	243	385	24,4	100 432	63 389
2013	2 013	565	797	61,4	108 670	77 037
2014	2 406	532	799	67,6	127 109	84 633
2015	2 888	648	1 020	79,7	122 986	78 132
2016	4 724	1 203	1 792	127,8	106 240	71 321
2017	6 594	1 634	2 393	162,0	99 169	67 715
2018	3 785	1 054	1 576	94,2	89 370	59 769
SUM	23 233	5 879	8 762	617,2	-	-
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse						

Næringer

Det er en ganske stor spredning på næringstype blant virksomhetene. Tabellen nedenfor viser at de fleste virksomhetene er innenfor næringshovedområdene «Varehandel; reparasjon av motorvogner», «Helse- og sosialtjenester», «Bygge- og anleggsvirksomhet» og «Undervisning». Nær 60 prosent av virksomhetene er innenfor disse næringshovedområdene.

Registerdata for virksomhetene kan tyde på at de fleste virksomhetenes bruk av mentortiltaket er «engangshendelser». 81 prosent av virksomhetene har kun hatt én kandidat på mentortilskudd, 15,5 prosent har hatt mellom to til fire kandidater, mens 3,5 prosent har hatt mer enn 5 kandidater. Et fåtall virksomheter har hatt mer enn 50 kandidater. Blant de virksomhetene som har hatt mer enn 5 kandidater er det en overvekt av virksomheter innen «Helse- og sosialtjenester», «Undervisning» og «Offentlig administrasjon». En mulig forklaring for dette er at virksomheter innenfor disse næringene ofte er store institusjoner og som gjerne har betydelig større kapasitet til å ha flere kandidater enn mindre virksomheter. Det er også en betydelig høyere andel IA-bedrifter blant virksomhetene som har fem eller flere kandidater enn i utvalget ellers. Nær 70 prosent av virksomhetene som har fem eller flere kandidater er IA-bedrifter, sammenlignet med 42 prosent i utvalget ellers.

En annen indikasjon på at virksomhetenes bruk kjennetegnes av å være «engangshendelser» er antall tilsagn per virksomhet. Antall kandidater henger naturligvis sammen med antall tilsagn en virksomhet får. 80 prosent av virksomhetene med fire eller færre kandidater har fått mellom ett og fire tilsagn til sammen. Mens blant virksomheter som har hatt fem eller flere kandidater har 90 prosent fått ti eller flere tilsagn. Andelen IA-bedrifter er også relativt høyere blant virksomhetene som har fått fem eller flere tilsagn, men forskjellen er ikke like stor som mellom virksomheter med få og mange kandidater. En mulig forklaring på det kan være at IA-bedrifter har relativt færre tilsagn per kandidat enn andre virksomheter.

Tabell 3: Virksomheter som har fått tilsagn fordelt på næringsshovedområde

Næringsshovedområde	Antall	Andel
Jordbruk, skogbruk og fiske	148	2,5
Bergverksdrift og utvinning	14	0,2
Industri	497	8,5
Elektrisitet-, gass-, damp-, og varmtvannsforsyning	13	0,2
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	42	0,7
Bygg og anleggsvirksomhet	674	11,5
Varehandel, og reparasjon av motorvogner	1 176	20,0
Transport og lagring	151	2,6
Overnattings- og serveringsvirksomhet	232	3,9
Informasjon og kommunikasjon	180	3,1
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	16	0,3
Omsetning og drift av fast eiendom	59	1,0
Faglig vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	328	5,6
Forretningsmessig tjenesteyting	205	3,5
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	213	3,6
Undervisning	552	9,4
Helse- og sosialtjenester	1 062	18,1
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	134	2,3
Annen tjenesteyting	181	3,1
SUM	5 877	100,0
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse		

Geografi

Det følger en oversikt over antall virksomheter som har benyttet mentortilskuddet i perioden januar 2012 - juni 2018, og antall tilsagn. Legg merke til at en bedrift kan ha mottatt flere tilsagn etter hverandre, knyttet til den samme brukeren. Oversikten viser at det er stor variasjon mellom fylkene. For eksempel er det flest virksomheter som har benyttet seg av tiltaket i, og flest tilsagn i Trøndelag, Hordaland, Møre og Romsdal og Akershus, og færrest virksomheter i Finnmark, Nordland og Oppland. Når vi ser på tilsagn per bedrift, ser vi at det er gitt flest tilsagn per bedrift i Buskerud, Akershus, Aust-Agder, Vest-Agder og Oslo, og færrest i Vestfold, Østfold, Oppland, og Nordland.

Når det gjelder antall tilsagn per kandidat, ser vi at det er flest tilsagn per kandidat i Vest-Agder, Møre og Romsdal og Buskerud, og færrest i Telemark, Vestfold, Østfold, og Hedmark.

Tabell 4: Antall virksomheter og antall mentortilsagn januar 2012 - juni 2018, fordelt per fylke

Fylkesnr.	Fylke	Antall virksomheter	Antall tilsagn	Antall kandidater	Tilsagn per bedrift	Tilsagn per kandidat
1	Østfold	173	516	235	3,0	2,2
2	Akershus	544	2499	890	4,6	2,8
3	Oslo	433	1957	773	4,5	2,5
4	Hedmark	172	570	248	3,3	2,3
5	Oppland	122	369	142	3,0	2,6
6	Buskerud	247	1165	380	4,7	3,1
7	Vestfold	213	552	257	2,6	2,1
8	Telemark	190	726	462	3,8	1,6
9	Aust-Agder	201	915	323	4,6	2,8
10	Vest-Agder	249	1154	353	4,6	3,3
12	Hordaland	694	2639	911	3,8	2,9
12	Rogaland	481	2072	712	4,3	2,9
14	Sogn og Fjordane	268	1052	420	3,9	2,5
15	Møre og Romsdal	566	2481	792	4,4	3,1
16 (50)	Trøndelag	713	2571	1 051	3,6	2,4
18	Nordland	330	985	425	3,0	2,3
19	Troms	213	771	290	3,6	2,7
20	Finnmark	68	235	96	3,5	2,4
99	Ukjent	2	4	2	-	-
	SUM	5 879	23 233	8 762	-	-

Kilde: NAV, bearbeidet av Oxford Research og Proba

3.1.2 Hvem er kandidatene?

Målgruppen for mentortiltaket er gjengitt i kapittel 2.1.

Blant kandidatene som er intervjuet, ser vi en variasjon i alder, kjønn, arbeidserfaring, arbeidsevne, og personlige hindringer. Utgangspunktet for bruken av mentor er også varierende, og det er blitt gjennomført intervjuer av kandidater som får støtte til å komme inn i arbeidslivet, men også kandidater hvor målet er å fullføre utdanning eller videregående skole/ fagbrev. Hvor lenge kandidatene har stått utenfor arbeidslivet er også en variabel. Blant de intervjuede finner vi dem som har stått to måneder uten jobb, dem som har stått flere år uten jobb og dem som aldri har hatt en jobb.

Flertallet av kandidatene forteller at deres personlige mål er å ha en plass å gå til og en følelse av at de deltar i samfunnet. Flere av kandidatene understøtter også dette ved å si at en 100-prosentstilling ikke er noe de reelt ville mestret. Målet blir heller å finne en arbeidsplass hvor de er komfortable nok til å takle en mindre stilling. Arbeidskapasiteten varierer mellom kandidatene, men momentet om at arbeidsplassen må være tilpasset kandidatens behov, er viktig for alle.

De fleste intervjuede NAV-ansatte beskriver kandidatene som personer med et spesielt tilpasset innsatsbehov, og som står i risiko for å bli arbeidsuføre. En NAV-ansatt forteller at det er personer som har deltatt i flere tiltak tidligere, men uten suksess. Andre personer i NAV beskriver kandidatene som personer med «*svak tilknytning til arbeidslivet, lav erfaring og utdanning, og lite selvtillit*». Ofte kan de ha fysiske eller psykiske utfordringer. En NAV-veileder nevner angst som et eksempel på psykiske utfordringer kandidatene sliter med. En annen nevner rus. Det er imidlertid også en veileder som forteller at det er personer med standard situasjonsbestemt innsatsbehov, som kan få mentor. Dette er personer som – ifølge veilederen – ikke står like langt unna arbeidslivet. Blant veilederne er det også bred enighet om at gruppen som de omtaler som «standard arbeidssøkere» ikke er aktuell for mentortiltaket.

Kandidatene er som regel unge (under 30 år). Dette begrunner veilederne med at ungdom er en prioritert gruppe, og at NAV-veilederne og jobbspesialistene derfor fokuserer på denne gruppen. Det er imidlertid også voksne personer som kan få mentortiltaket, forteller en veileder.

Virksomhetene tegner et svært variert bilde av kandidatene. Kandidatene beskrives som personer (særlig unge) med særskilte diagnoser, unge uten diagnoser, men som sliter med arbeidsoppgaver eller studier, samt voksne personer med relevant faglig kompetanse, men med psykiske eller fysiske problemer som har vært årsak til lengre sykemeldinger. Det nevnes også ufaglærte personer som har mistet jobben og som har slitt med å komme inn i arbeidslivet igjen. Enkelte virksomheter forteller at de har mentorkandidater som ikke har nevneverdige fysiske eller psykiske utfordringer, utover at de har vært arbeidsledige en stund.

Registerdata

Utleverte data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i perioden januar 2012 - juni 2018 ble gjennomført mentortiltak for til sammen 9615 kandidater, hvorav 88 prosent hadde gjennomført

mentortiltaket én gang i løpet av undersøkelsesperioden, 11 prosent hadde gjennomført tiltaket to til tre ganger, mens resten hadde gjennomført tiltaket mellom fire og sju ganger.⁵

Det er en overvekt av menn blant kandidatene. Det er en del variasjon mellom fylkene i kjønnsfordelingen, hvor andelen menn er høyst i Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland, og kjønnsfordelingen er mest «balansert» i Oslo og Akershus. Gjennomsnittsalderen blant kandidatene er relativt lav. Personer som var 30 år eller yngre da de deltok i mentortiltaket utgjør 56 prosent. Denne andelen er lavere blant kvinner enn menn.

Personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn utgjør 21 prosent av alle som har deltatt i mentortiltaket. Når vi ser på fordelingen på innvandrerstatus per fylke, er andelen høyest i Sogn og Fjordane, Oslo og Akershus, og den er lavest i Aust-Agder, Oppland og Troms. Tabellen under viser også aldersfordeling etter innvandrerstatus. Vi ser blant annet at det er en relativt mye eldre deltakergruppe blant ikke-vestlige innvandrere enn andre. Kandidatene som var 30 år eller yngre, utgjør 32 prosent av de med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, sammenlignet med 64 prosent blant deltakere som ikke har innvandrerbakgrunn.

Tabell 5: Fordeling blant kandidatene, etter alder, innvandring og kjønn

Aldersgruppe	Alle		Ikke innvandrere		Ikke-vestlig innvandrere		Kvinner		Menn	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
18-19 år	539	5,7	491	6,8	35	1,75	181	4,8	358	6,2
20-29 år	4 552	47,8	3 928	54,7	520	26	1 582	42,0	2 970	51,6
30-39 år	2 240	23,5	1 428	19,9	711	35,55	991	26,3	1 249	21,7
40-49 år	1 463	15,4	856	11,9	532	26,6	696	18,5	767	13,3
50-59 år	627	6,6	405	5,6	181	9,05	281	7,5	346	6,0
60 år og over	107	1,1	78	1,1	21	1,05	39	1,0	68	1,2
SUM	9 528	100	7 186	100,0	2 000	100	3 770	100	5 758	100,0
30 år eller yngre	5 399	56,2	4 631	64,4	634	31,7	1 899	50,4	3 500	60,8
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse										

Nær 70 prosent av deltakerne i mentortiltaket var registrert med nedsatt arbeidsevne da de deltok i tiltaket, 27 prosent hadde status som arbeidssøker, mens 3 prosent hadde annen status. Tabellen nedenfor viser hvor stor andel av de ulike brukergruppene som har en bestemt status i Arena. Andelen med nedsatt arbeidsevne er høyere blant kvinner enn menn. Vi ser også at andelen er betydelig lavere blant ikke-vestlige innvandrere enn ikke innvandrere. Det er relativt høy andel registrert som arbeidssøkere blant deltakere med ikke-vestlig bakgrunn sammenlignet med de andre gruppene. Dette tyder på at ikke-vestlige innvandrere har andre utfordringsområder enn deltakergruppen for øvrig.

⁵ Kun fire personer som har hatt mentortiltaket 6 eller 7 ganger.

Bistandsbehovet kan i større grad være knyttet til utfordringer i språk og manglende arbeidserfaring enn helse eller arbeidsevne, sammenlignet med den øvrige brukergruppen.

Tabell 6: Fordeling blant kandidatene, etter status i Arena (prosent)

Status i Arena	Kvinner	Menn	Ikke inn-vandrer	Ikke-vestlig innvandrer	30 år eller yngre	over 30 år
Nedsatt arbeidsevne	71,2	68,1	75,2	51,8	67,8	71,8
Arbeidssøker	25,7	28,7	21,7	44,9	29,9	23,7
Status "Andre"	3,1	3,3	3,1	3,4	2,3	2,3
SUM	100	100	100	100	100	100

Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse

Oversikten i tabellene over indikerer at bruken av mentortiltaket er i tråd med den prioriterte målgruppen for arbeidsmarkedstiltak i NAV.

Utdanning og arbeid

Flere av deltakerne i mentortiltaket er i utdanning eller i arbeid under mentortiltaket, enten med eller uten annen bistand fra NAV. I alt 1083 av kandidatene var registrert i utdanning samtidig med mentortiltaket, hvorav 776 ikke hadde noen annen bistand, og 307 var i utdanning samtidig med annen bistand fra NAV.

Når det gjelder formålet om rekruttering finner vi i registerdataene at 1017 deltakere fikk mentortiltaket tidlig i et arbeidsforhold, om lag 10 prosent av alle deltakere i mentortiltaket. En indikasjon på bruk av jobbfastholdelse som formål er antall deltakere som hadde et arbeidsforhold da mentor ble gitt, dette gjelder 4458, eller 46,4 prosent av alle deltakerne.

Brukere i målgruppen for delmålene i IA-avtalen

Registerdataene inneholder ikke tilstrekkelige opplysninger til å kunne besvare problemstillingen knyttet til bruk av mentortiltaket for målgruppen for delmål 1 og 2 i IA-avtalen. Vi har likevel forsøkt å tilnærme oss dette gjennom registerdataene.

For å finne et estimat på mentorbruken for målgruppen for delmål 1 har vi sett på personer som hadde et arbeidsforhold som startet minst tre måneder før mentortiltaket startet, og som fremdeles hadde det samme arbeidsforholdet ved avslutning av mentortiltaket. Vi har holdt personer som har vært i andre tiltak samtidig med mentortiltaket utenfor denne analysen. Vår hypotese er at mentortiltaket i denne sammenheng brukes som et forebyggende tiltak for å redusere sykefravær og hindre frafall. Disse kriteriene ga match på 751 personer, det vil si 7,8 prosent av alle som har deltatt i mentortiltaket i undersøkelsesperioden.

Når det gjelder målgruppen for delmål 2 har vi avgrenset analysen til å gjelde personer med nedsatt arbeidsevne⁶, som var registrert med et arbeidsforhold under mentortiltaket, eller som fikk mentortiltaket i starten av et arbeidsforhold. I registerdataene gjelder dette henholdsvis 2708 og 579 personer, og tilsvarer 28 og 6 prosent av alle som har deltatt i mentortiltaket i den aktuelle perioden.

Sammenhengen mellom kandidater og formål med tiltaket

Intervjuene avdekker svært ulike måter å bruke mentor på. Basert på funnene har vi konstruert noen idealtyper av hvordan mentortiltaket brukes, hvem det brukes av og hvem det brukes for.

Tabell 7: Idealtyper av hvordan mentortiltaket brukes

Type virksomhet	Målgruppe/brukerkrets	Formål	Innhold i mentorrelasjonen	Ideelt utfall
Bedrift (kommersiell virksomhet)	Unge (ordinære) arbeidssøkere	Lære relevante ferdigheter	Bli kjent med arbeidsprosesser og -oppgaver i bedriften. Korte mentorperioder som inneholder opplæring	Kandidaten ansettes
	Arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne eller sykemeldingshistorikk, besitter teknisk/ faglig kompetanse	Utprøving av arbeidsevne i bedriften	Operativ støtte, rettet inn mot kandidatens arbeidsevne	
	Ansatt i virksomheten, med utfordringer	Beholde jobben	Operativ støtte, rettet inn mot den ansattes arbeidsevne	Jobbfastholdelse
Bedrift/ (ideell) virksomhet)	Unge med større utfordringer og lave basisferdigheter	Øke basisferdigheter	Bygge opp trygghet, mestringsfølelse, formidle generelle ferdigheter Mentorperioder som kan vare i flere år Veiledning også utover hva som dekkes av tilskuddet	Kandidaten er klar for arbeidslivet eller studier
Utdanningsinstitusjon	Studenter med utfordringer som svekker evnen til å gjennomføre studier	Fullføre studier	Likemannsarbeid fra medstudenter «Menneskelig tilrettelegging»	Studenten fullfører emner i inneværende semester og fullfører studier på sikt, øker sannsynligheten for å få jobb

Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse

Virksomhetene har ulike forventninger, avhengig av hvilke typer kandidater de tar inn, og hvilke utfall som forventes. Mentortiltaket kan brukes som et virkemiddel i rekrutteringssammenheng hvor flere søkere utprøves og noen ansettes etterpå. Selv om disse søkerne i utgangspunktet ikke står langt unna arbeidsmarkedet, kan de likevel ha hatt utfordringer som har gjort at NAV-veilederen deres mener at

⁶ IA-avtalens delmål 2 omhandler nedsatt *funksjonsevne*. Det er ikke det samme som nedsatt arbeidsevne. Nedsatt arbeidsevne kan imidlertid være en konsekvens av nedsatt funksjonsevne.

de har behov for et tiltak. Relasjonen mellom mentoren og kandidaten kan ta form som et standardisert opplegg for opplæring.

Det er også eksempler på virksomheter som benytter mentortiltaket til å rekruttere arbeidssøkere som besitter den nødvendige tekniske eller faglige kompetansen, men som av ulike grunner har utfordringer knyttet til arbeidsevne, og som trenger støtte for å fungere i arbeidslivet. Disse kandidatene kan være eldre og ha erfaring med arbeidslivet, men har stått utenfor arbeidslivet en periode. En tredje gruppe kan være ansatte som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet. Her er målet at de skal beholde sin nåværende jobb.

I andre sammenhenger er det virksomheter som tar inn personer som står langt unna arbeidslivet. Målet er ikke ansettelse etter en endt mentorperiode, men oppbygging av grunnleggende ferdigheter som kreves i arbeidslivet. Dette skjer gjennom skreddersydd veiledning og dialog mellom mentor og kandidaten, hvor kandidaten er med på å formulere mål.

Mentor-utlysning ved Høyskolen i Molde (2015)

NAV har en ordning hvor kandidater kan søke om mentor inntil maks 3 år. Høgskolen utbetaler lønn til mentor etter innleverte timelister, og krever utgiftene refundert fra NAV.

En mentor bør være en student som har tatt faget tidligere og som ikke har resultatet lavere enn C. Rekrutteringen kan skje via tips fra faglærer/ studieleder/ studenten selv. Dersom det søkes om mentor i form av notat-hjelp må denne være en medstudent.

Det er flere studenter som får støtte til utdanning enn de som konkret har behov for mentor. Det blir derfor studentens ansvar å ta kontakt med kontaktperson så snart som mulig, dersom behov for mentor er tilstede.

Kilde: Høyskolen i Molde, Kvalitetssystem - Mentortiltak NAV for studenter ved HiM

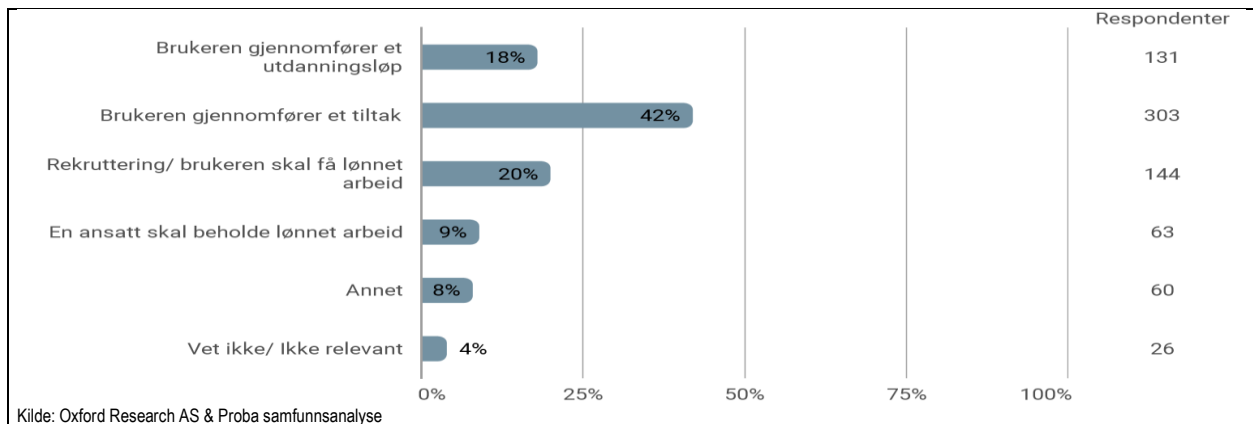
Innenfor høyere utdanning brukes tiltaket først og fremst for studenter som har diverse utfordringer som hindrer dem i å lykkes med studiene⁷. Tekstboksen ved siden av er et eksempel på hvordan mentor kan brukes i høyere utdanning. Hensikten her er å tilby likemannsstøtte til studenter med behov for det. Studentenes utfordringer er svært varierte, og studentene kan ha hatt behov for støtte fra PPT da de gikk på skole. Andre studenter har ikke en diagnose, og mangler en historikk med tilrettelegging, men har likevel behov. Mentortilskuddet benyttes til å leie inn medstudenter som driver likemannsarbeid og støtter studenten i studiehverdagen. En person med ansvar for tilrettelegging for studenter kaller mentortilskuddet «*det menneskelige motstykket til hjelpemiddelsentralen*». En utdanningsinstitusjon forteller om sin forventning om at studenter som

har fått mentorstøtte, har høyere sannsynlighet for å fullføre studier og få jobb etter endt studie. Denne påstanden er imidlertid ikke undersøkt eller belagt empirisk.

I spørreundersøkelsen oppgir de fleste virksomhetene at formålet med mentortiltaket er kandidatens gjennomføring av et tiltak. Gjennomføring av utdanningsløp og rekruttering til videre lønnet arbeid er også ofte oppgitte formål.

⁷ Tilretteleggingskontoret ved Universitetet i Agder skriver at det er mulig å få mentorstøtte fra NAV for studenter med følgende utfordringer: ADHD, Aspergers, nedsatt bevegelsesevne, psykososiale utfordringer, svakt syn/blindhet, og nedsatt hørsel/ døv. Tilretteleggingskontoret skriver at tilbudet er ment for studenter som fortrinnsvis har utdanningsstøtte via NAV fra og med fylte 22 år

Figur 2: Til hvilke(t) formål benyttes mentortiltaket som regel i virksomheten? (i prosent)

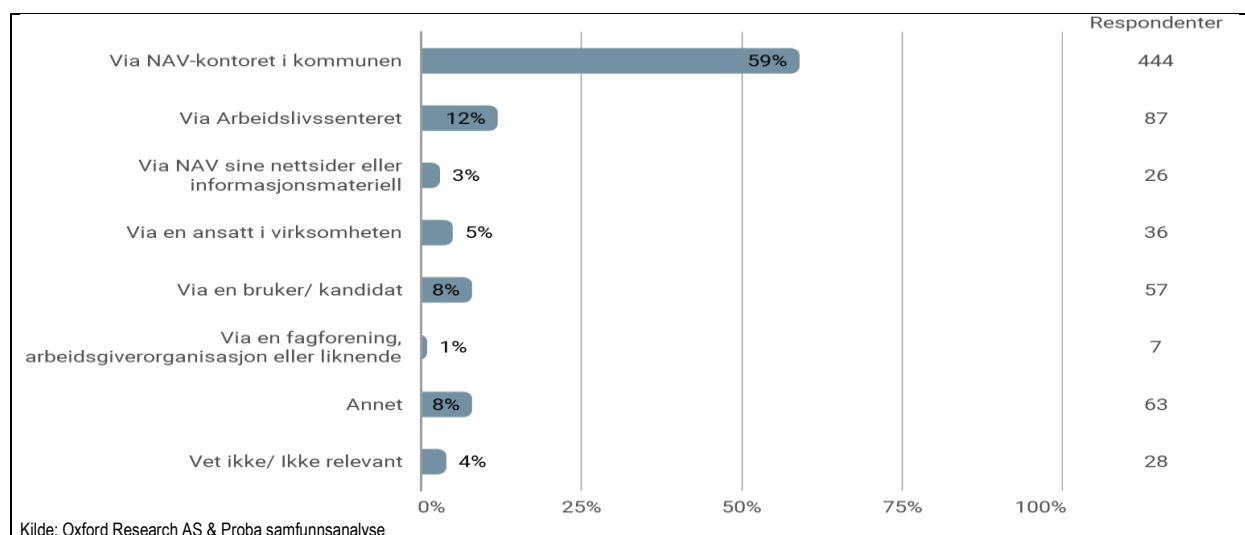


Virksomhetene ble bedt om å oppgi hva som vanligvis er innholdet i mentorbistanden. Dette er gjengitt i Figur 14 og Figur 15. Når vi ser på sammenhengen mellom formål og innhold, finner vi at bistanden som regel er av faglig eller psykososial natur når formålet er at kandidaten gjennomfører et tiltak. Når kandidaten er i utdanning eller når formålet er rekruttering, svarer de fleste virksomhetene at bistanden primært er av faglig natur. Derimot, når målet er at en ansatt i virksomheten skal få beholde sitt arbeid, er det mye større spredning i hva mentorbistanden inneholder. Den kan være faglig, psykososial eller falle inn under kategorien «Annet».

3.1.3 Hvordan mentortiltaket initieres, og NAV sin rolle

I spørreundersøkelsen fikk virksomhetene spørsmål om deres virksomhet har signert IA-avtalen. 55 prosent av virksomhetene svarte at de hadde signert, og ytterligere tre prosent svarte at de hadde planer om det. Vi kaller disse virksomhetene for aspirerende IA-virksomheter. 35 prosent svarer at de ikke er IA-virksomheter, mens 7 prosent svarer Vet ikke/ ikke relevant. Svarene viser at flertallet av virksomhetene har fått kjennskap til mentortiltaket gjennom NAV-kontoret i egen kommune. 12 prosent oppgir også at de fikk vite om tiltaket gjennom arbeidslivssenteret, og ytterligere tre prosent nevner informasjonsmateriell fra NAV. Arbeids- og velferdsforvaltningen utgjør med andre ord en sentral kilde til kunnskap om virkemiddelet.

Figur 3: Hvordan fikk din virksomhet kjennskap til mentortiltaket? Hvis det har vært via flere kanaler, oppgi den viktigste. (i prosent)



Både intervjuene og svarene i spørreundersøkelsen peker på to måter tiltaket initieres på – via virksomheten eller via NAV. I førstnevnte tilfelle har virksomheten kontakt med kandidater før tiltaket er etablert. Virksomheten har en klar idé om hvordan kandidaten eller studenten skal følges opp, og virksomheten søker NAV om mentortilskudd for å realisere planen. Andre ganger initieres tiltaket av NAV-kontoret som får en funksjon som koblingspunkt for kandidater og virksomheter. Her legges som regel kandidaten og kandidatens evner og motivasjon til grunn av NAV-kontoret som jobber med å finne en passende virksomhet.

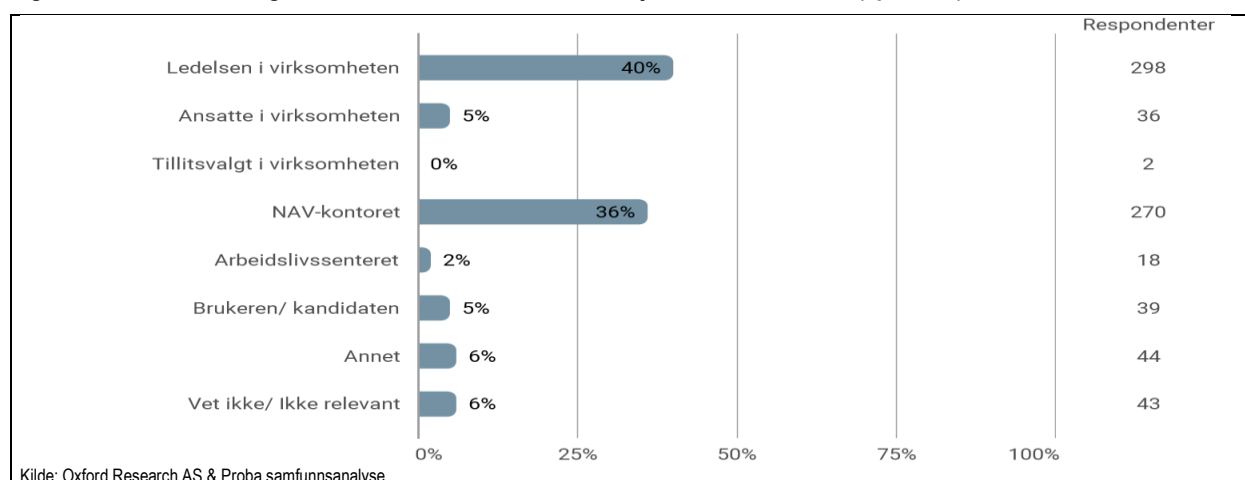
Brukerintervjuene tegner et bilde av at mentortiltaket i de fleste tilfellene initieres av NAV. Noen sier NAV tok kontakt direkte om tiltaket, mens andre forteller at de i utgangspunktet benyttet seg av et annet tiltak, og fikk mentor i tillegg. En av kandidatene nevner at de ble enige på jobben om å arrangere en mentorliknende ordning. Her fikk de først i etterkant tips om å søke tilskudd gjennom NAV.

Uavhengig av hvem som initierer tiltaket, er NAV-kontorets arbeid sentralt for mentortiltaket. Det avgjørende er at kontoret forhåndsgodkjenner tilskuddet og utbetaler utlegg. Betydningen av NAV-

kontoret blir spesielt tydelig når tilskuddet ikke innvilges, eller når det innvilges sent. For eksempel, når en utdanningsinstitusjon trenger mentorer for sine studenter eller elever, kan det fra institusjonens ståsted ta uforholdsmessig lang tid før mentortiltaket godkjennes og institusjonen kan starte opp tiltaket.

Som vi ser av figuren under, svarer 40 prosent av virksomhetene at initiativet for bruk av mentor som regel kommer fra ledelsen i virksomheten, og 36 prosent svarer at det er NAV-kontorene som tar initiativ. 6 prosent svarer «Annet». Når vi ber dem utdype, skriver virksomhetene at det ofte er i dialog eller i samarbeid mellom flere aktører at initiativet blir tatt.

Figur 4: Hvem tar som regel initiativ til at din virksomhet benytter mentortiltaket? (i prosent)



Som vist i kapittel 3.2.2, rekrutteres mentoren som regel på bakgrunn av sine ferdigheter til å veilede og følge opp kandidater.

3.1.4 Mentortiltakets merverdi, og forholdet til andre virkemidler

Mentortiltakets merverdi

I intervjuene med NAV-veilederne kommer det frem to forhold som veilederne anser å være tiltakets merverdi: mentortiltaket er et bra innsalgsargument, og mentorstøtten kan øke kandidatenes ferdigheter og motivasjon.

Blant informantene er det en bred oppfatning om at mentortiltaket fungerer som et sterkt argument for å selge inn en kandidat til en virksomhet. Mentortiltaket senker terskelen for å ta inn kandidater med behov for ekstra støtte, betraktelig. Uten mentortiltaket ville kun virksomhetene med et utpreget samfunnsengasjement vært villige til å ta inn kandidater, resonnerer en NAV-ansatt. Poenget om mentortiltaket som et innsalgsargument er også nevnt i kapittel 3.4.

Veilederne understreker også at mentorstøtten har stor verdi, og at den gir resultater for kandidatene. En veileder forteller: «Allerede etter seks uker har noen av kandidatene endret seg totalt i forhold til arbeidsglede og

mestring». Hva denne støtten betyr for kandidatene, og hvilke resultater det gir, er presentert i kapittel 4.2.1.

Plassen i tiltaksporteføljen

De intervjuede virksomhetene har et positivt inntrykk av mentortiltaket. Det er imidlertid få informanter i virksomhetene som har gjort seg tanker rundt mentortiltaket sin plass i tiltaksporteføljen til NAV, eller som sammenlikner mentor med andre tiltak. Enkelte virksomheter vurderer mentor som et hensiktsmessig virkemiddel i kombinasjon med andre virkemidler i NAV, som hjelper bedriftene med å finne aktuelle kandidater, eller som senker terskelen for å prøve ut kandidater.

De intervjuede NAV-veilederne har en meget positiv holdning til mentortiltaket og til tiltaket sin plass i tiltaksporteføljen. Veilederne vurderer mentor som et tiltak med stort potensial for kandidaten, men er også innforstått med at mentortiltaket er kostnadskrevenende, og at det ikke skal brukes ukritisk. En NAV-ansatt formulerer det slik: «*Vi prøver ordinært arbeid først. Mentor koster mer, så da må det være behov for det*». Også de andre NAV-ansatte tegner et bilde hvor mentortiltaket er et viktig virkemiddel, men langt ifra det eneste. Det er heller ikke slik at mentor brukes ved enhver anledning; Mentortiltaket komplementerer verktøykassen, slik veilederne ser det. Mentortiltaket gir NAV «*flere kort å spille på*» overfor virksomhetene, forteller en veileder. Den samme veilederen utdyper: «*Mentor er fint å ha, men ikke alt hadde falt sammen om mentortiltaket forsvant. Vi kunne klart oss uten, men det hadde gjort det vanskeligere for oss*». En annen veileder understreker at det ville vært et stort tap om mentortiltaket forsvant. NAV ville i så fall prøvd å kompensere med andre tiltak, men med redusert effektivitet og svakere argumenter overfor virksomhetene: «*Da hadde vi mistet dette felles engasjementet. Arbeidsgiveren bruker tross alt tid på kandidaten. Vi hadde stått igjen med arbeidsgivere som har god råd og et stort samfunnsengasjement. Vi ville hatt færre argumenter og det ville blitt vanskeligere å finne arbeidsgivere. Kandidaten hadde mistet valgmuligheten sin*». Den samme veilederen resonnerer at det ville blitt vanskeligere å finne virksomheter som er villige til å ta inn kandidater, noe som ville fått konsekvenser for kandidatene i neste omgang: «*Det hadde vært demotiverende for kandidatene å få restplasser i bedrifter de ikke hadde som første- eller andrealg*».

Grensedragninger mot andre virkemidler

I intervjuene med NAV og med virksomhetene har vi tematisert forholdet mellom mentortiltaket og andre virkemidler i NAV. Arbeidsgiverne viser et relativt lavt refleksjonsnivå rundt forholdet mellom virkemidlene – Det er fokus på kandidaten og det virksomheten forventer å få ut av tiltaket, som står i fokus, ikke selve tiltaket.

For de fleste intervjuede NAV-ansatte er det klart hva som er formålet med mentortiltaket. Tiltaket oppleves som unikt, og avgrenset mot andre virkemidler i NAV. For eksempel har vi undersøkt hvordan NAV-ansatte ser på forholdet mellom tilskudd til mentor og funksjonsassistanse i arbeidslivet. En veileder sier: «*Funksjonsassistanse virker på samme måte, men det gjelder praktisk støtte, ikke personlig støtte. Det ene erstatter ikke det andre. Funksjonsassistanse er for de med funksjonsnedsettelse i lønnet arbeid. Mentor er mental støtte*». Samtidig problematiseres forhold til oppfølgingstiltaket. En NAV-ansatt forteller at: «*oppfølging og mentor kan flyte over i hverandre*». Det gjelder særlig formål og innhold i tiltakene. Når vi i intervjuet kommer inn på hvem som utfører tiltakene, ser den intervjuede NAV-ansatte et klart skille: «*Det er en klar forskjell mellom oppfølging og mentor. Det er profesjonelle tiltaksarrangører som tilbyr oppfølging*». Denne

NAV-ansatte er ikke alene om å oppleve at det er vanskelig å se skillet mellom mentor og oppfølging, særlig med hensyn til formål og innhold. En annen NAV-ansatt forteller: «*For veilederne vil grensegangen mellom tiltakene være vag. For eksempel kan det hende at man bruker mentor istedenfor oppfølgingstiltaket.*».

Brukt sammen med andre virkemidler

Intervjuene med virksomhetene gir ikke klare indikatorer på hvilke virkemidler mentortiltaket brukes sammen med. Evaluator antar at virksomhetene ikke skiller mellom mentor og andre tiltak som arbeidstrening, mv. Vi har derfor gjennom fritekstspørsmål i spørreundersøkelsen mot virksomhetene undersøkt om mentor brukes sammen med andre tilskudd, herunder inkluderings- og/ eller forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet for IA-virksomheter. De fleste svarer at de ikke har kombinert mentortiltaket med inkluderingsstilskuddet og/ eller forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet, eller at de er usikre. Noen virksomheter oppgir at årsaken er at de ikke er IA-virksomhet eller at de ikke var informert om muligheten til kombinere tiltakene.

Virksomhetene som har kombinert mentortiltaket med ett eller begge av tilskuddene, benyttet tilskuddet til å kjøpe utstyr eller programvare. Noen virksomheter nevner også lønnstilskudd og midler til ekstern tilrettelegging. Gjennomgående er virksomhetenes tilbakemelding at bruken av inkluderingsstilskuddet og/ eller forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet fungerer bra, men kan være noe tungvint å få.

I intervjuer med NAV-veiledere blir det imidlertid klart at mentor ofte kombineres med arbeidstrening. (Midlertidig) lønnstilskudd nevnes også. Her er det variasjon hvorvidt lønnstilskudd benyttes samtidig med mentortiltaket, eller om tilskuddet kommer *etter* en gjennomført mentorperiode. Veilederne begrunner ikke hvorfor de bruker disse virkemidlene sammen. I mål- og disponeringsbrevet anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet mentor som et supplement til lønnstilskudd.

Figur 5: Føringer for virkemiddelbruken

Arbeidsmarkedet som en inkluderingsarena

Kandidater som har behov for bistand fra NAV for å skaffe eller beholde arbeid, sikres tidlig avklaring og oppfølging, og bistanden tilpasses den enkeltes ressurser og behov.

Det legges til grunn at virkemiddelbruken vris mot tiltak som reduserer arbeidsgivers risiko ved å ansette utsatte grupper på arbeidsmarkedet og som har dokumentert effekt på deltagerens jobbmuligheter, som lønnstilskudd eventuelt kombinert med virkemidler som inkluderingsstilskudd og tilskudd til mentor. Bruk av arbeidsmarkedstiltak i ordinært arbeidsliv målrettes gjennom tettere og bedre oppfølging av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver slik at begge kan være trygge på at de får nødvendig tilrettelegging og oppfølging.

For å øke inkluderingen må det etableres gode relasjoner til arbeidsgivere, og sikres samarbeid mellom enheter både i og utenfor NAV.

Kilde: Mål- og disponeringsbrevet 2018, evaluator sin utheving

3.1.4.1 Registerdata

Mentortiltaket kan benyttes som et selvstendig tiltak, eller i kombinasjon med andre arbeidsrettede tiltak. I registerdataene finner vi at tiltaket i liten grad brukes som et selvstendig tiltak, men ofte i kombinasjon med andre tiltak fra NAV. Til sammen 1761 kandidater, eller 18,3 prosent, har mentor som et selvstendig tiltak. Av disse er det 1438 kandidater hvor mentor inngår i en tiltakskjede, det vil si at de har andre tiltak før og etter mentortiltaket, men ikke samtidig. Resten, eller nær 82 prosent, har mentortiltaket samtidig med annen bistand fra NAV, eller tidlig/i slutten av andre tiltaksløp. Tabellen nedenfor illustrerer denne inndelingen. Flere av deltakerne med samtidig bistand har opptil fire andre tiltak samtidig. Noen av deltakerne har både samtidig bistand og andre overlappende tiltak med mentor.

De vanligste kombinasjonstiltakene er Arbeidstrening (eller tidligere praksis i ordinær virksomhet), Midlertidig lønnstilskudd (eller tidligere tidsbegrenset lønnstilskudd), og utdanning.

Tabell 8: Mentortiltaket som enkeltstående tiltak, eller i kombinasjon med andre tiltak

	Antall	Andel
Uten annen samtidig eller overlappende bistand fra NAV	1761	18
Uten tiltakshistorikk	323	3
Inngår i tiltakskjede	1438	15
Med annen samtidig bistand fra NAV	7132	74
I kombinasjon med Arbeidstrening/tidligere praksis i ordinær virksomhet	4500	63
I kombinasjon med Midlertidig lønnstilskudd/tidligere tidsbegrenset lønnstilskudd	1330	19
I kombinasjon med utdanning	898	13
Med annen overlappende bistand fra NAV	942	10
I kombinasjon med Arbeidstrening/tidligere praksis i ordinær virksomhet	420	45
I kombinasjon med Midlertidig lønnstilskudd/tidligere tidsbegrenset lønnstilskudd	164	17
I kombinasjon med utdanning	145	15
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse		

Det er stor variasjon i hvilke typer tiltak mentor kombineres med. Andre kombinasjonstiltak er oppfølging eller utvidet oppfølging fra NAV, AAP som lønnstilskudd, varig lønnstilskudd, inkluderings-tilskudd, AMO, tidligere arbeid med bistand. Mer sjeldne kombinasjonstiltak er praksis i skjermet virksomhet, jobbklubb, Supported Employment og avklaring.

3.2 Mentortiltaket i praksis

I det følgende presenterer vi funnene om hvordan mentortiltaket iverksettes i virksomhetene, og hvordan det fungerer i praksis. Vi begynner med omfanget på tiltaket og en redegjørelse for hvem mentoren er, før vi tar for oss innholdet i mentorrelasjonen. Betydningen av partene i arbeidslivet, så vel

som virksomhetenes erfaringer med mentortiltaket, regelverket og med NAV behandles også i dette underkapitlet.

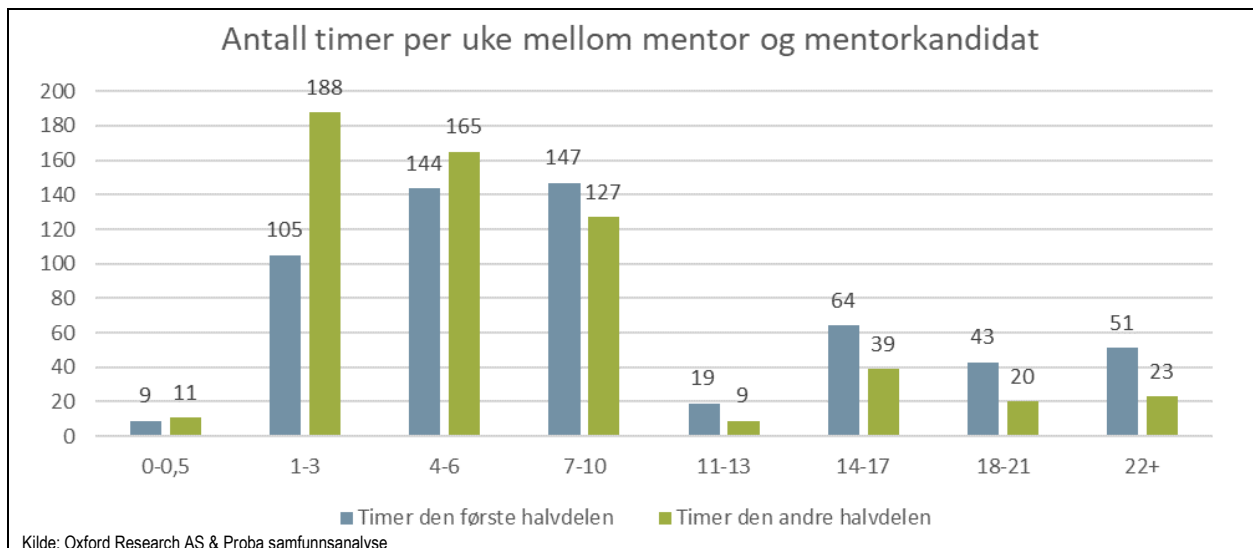
3.2.1 Omfang

Vi skiller i det følgende mellom intensiteten på mentorstøtten, det vil si hvor mange timer i uken mentoren setter av til å bistå kandidaten i mentorperioden, og varigheten på mentorperioden.

Intensitet

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene bedt om å oppgi hvor mange timer i uken virksomhetene vanligvis bruker på mentorkandidaten. Svarene varierer mellom 0 timer og 70 timer. Gjennomsnittet er åtte timer i den første halvdel av mentorperioden, og fem timer i den andre halvdel. Som neste figur viser, er det imidlertid en viss spredning mellom virksomhetenes tidsbruk til mentor.

Figur 6: Antall timer per uke mellom mentor og -kandidat, første og andel halvdel av mentorperioden



Svarene viser videre at cirka halvparten av virksomhetene (319) skalerer ned timebruken i den andre perioden, mens litt under halvparten (262 virksomheter) holder timebruken konstant. Et fåtall oppgir at de øker innsatsen.

Varighet

Kandidater med relativt korte mentortiltak (mindre enn tre måneder) har i mindre grad nedsatt arbeidsevne, er eldre, og er i større grad ikke-vestlige innvandrere, sammenlignet med gjennomsnittet. Tilsvarende har kandidater med lange mentorløp (mer enn ett år) i større grad nedsatt arbeidsevne, er relativt yngre og i mindre grad ikke-vestlige innvandrere. At ikke-vestlige innvandrere i mindre grad har lange mentorløp henger også sammen med at en relativt stor andel i denne gruppen har status som arbeidssøker. Deltakere med korte og lange løp skiller seg ikke særlig ut når det gjelder kjønn.

Tabell 9: Varighet på mentorperioden

Varighet	0-3 mnd	3-6 mnd	6-12 mnd	1-2 år	mer enn 2 år
Antall	2705	4494	1632	626	158
Andel	28,1	46,7	17,0	6,5	1,6
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse					

Et vedtak om mentortiltak har normalt en varighet på inntil 3 måneder, og fornyes eventuelt etter det. Registerdataene viser at gjennomsnittlig varighet på en mentorperiode er 5,5 måneder. Vi ser at kandidatene med nedsatt arbeidsevne har en høyere gjennomsnittlig varighet enn de med status som arbeidssøkere, henholdsvis 6,1 og 3,3 måneder. Andelen med nedsatt arbeidsevne er relativt høyere blant kvinner enn menn, likevel ser vi fra tabellen nedenfor at menn har en høyere gjennomsnittlig varighet på mentortiltaket enn kvinner. Også deltakerne som var 30 år eller yngre har en relativt lavere andel med nedsatt arbeidsevne, men har i snitt høyere varighet på mentortiltaket. Andel deltakere med status arbeidssøker er relativt høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn andre, noe som gjenspeiles i at gjennomsnittlig varighet på mentortiltaket er betydelig lavere blant denne gruppen sammenlignet med de andre.

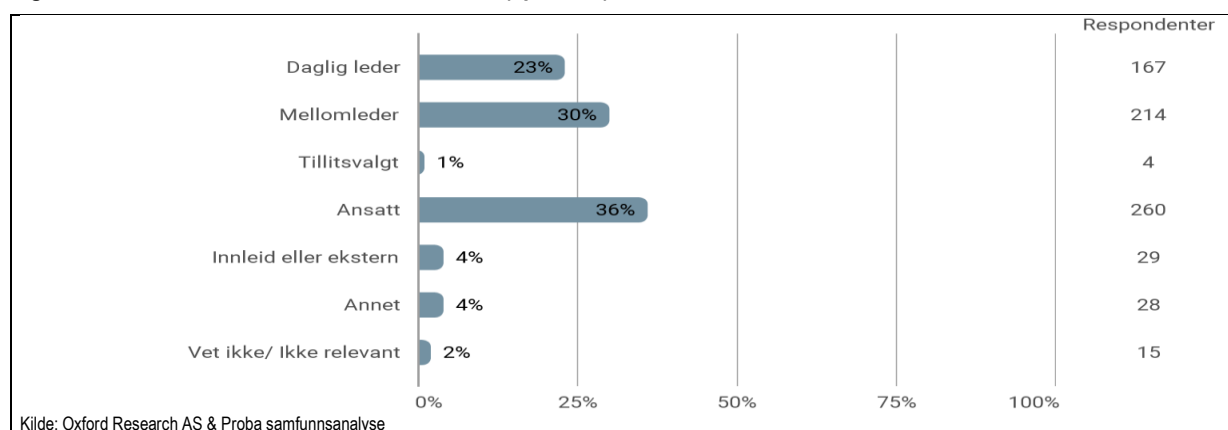
Tabell 10: Gjennomsnittlig varighet av mentortiltaket, etter arbeidsevne, alder, kjønn og innvandringsbakgrunn

Kategori		Gjennomsnittlig varighet (mnd)
Arbeidsevne	Nedsatt arbeidsevne	6,1
	Arbeidssøker	3,3
Alder	30 år eller yngre	5,8
	over 30 år	5,2
Kjønn	kvinner	5,4
	menn	5,6
Innvandring	ikke innvandrere	5,9
	ikke-vestlig innvandrere	4,4
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse		

3.2.2 Hvem er mentoren?

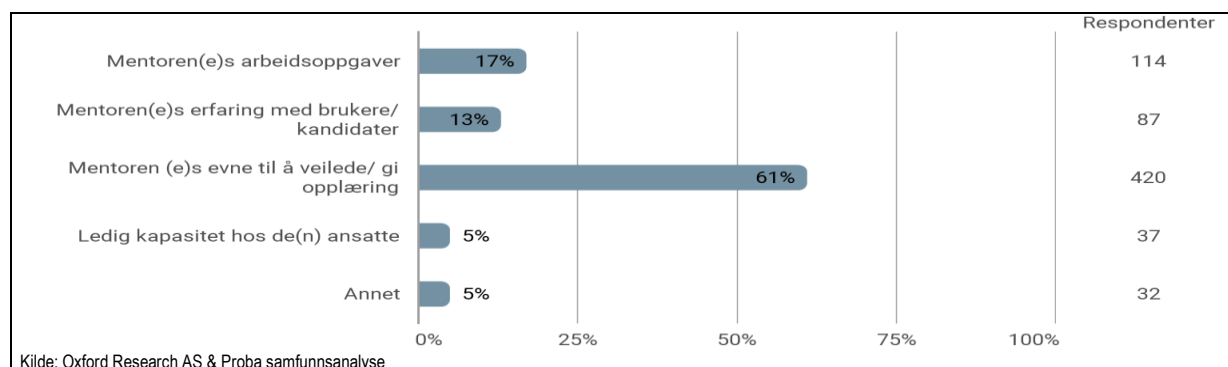
Intervjuene med virksomhetene og mentorene tegner et variert bilde av hvem mentorene er. Det kan være daglig leder selv, en mellomleder, en person med faglig ansvar, en (med)student eller en person med særlige pedagogiske ferdigheter. I et tilfelle blant de intervjuede virksomhetene ble det brukt en ekstern mentor som tidligere hadde tilknytning til virksomheten. Variasjonen langs flere variabler synliggjøres også i spørreundersøkelsen.

Figur 7: Hvilken rolle har mentoren i bedriften? (i prosent)



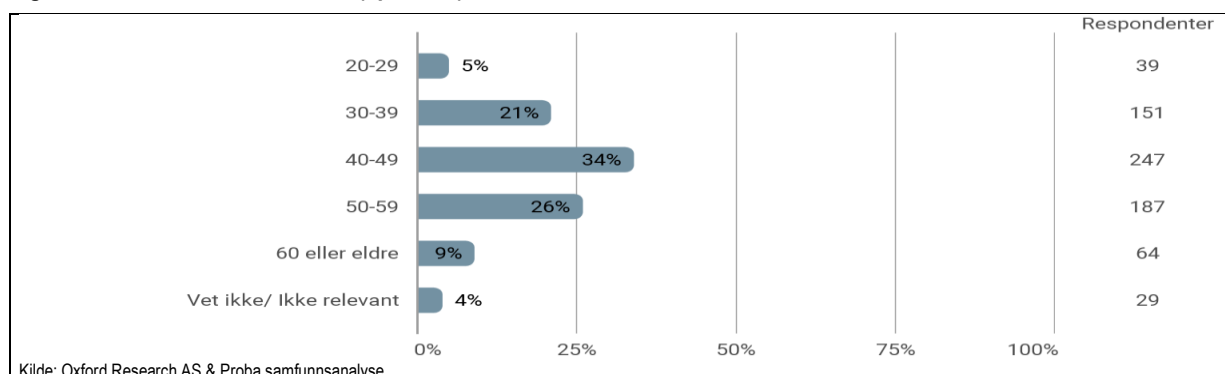
Når mentoren velges ut, legger virksomhetene som oftest vekt på at mentoren har evne til å veilede og gi opplæring. I noen virksomheter er mentorens arbeidsoppgaver det viktigste hensynet. Vi har sett svarene på dette spørsmålet opp mot spørsmålet om mentoren har fått opplæring i hvordan man veileder kandidater, men finner ingen sterke sammenhenger her.

Figur 8: Hva er det viktigste hensynet ved utvelgelsen av hvem som skal være mentor? (i prosent)



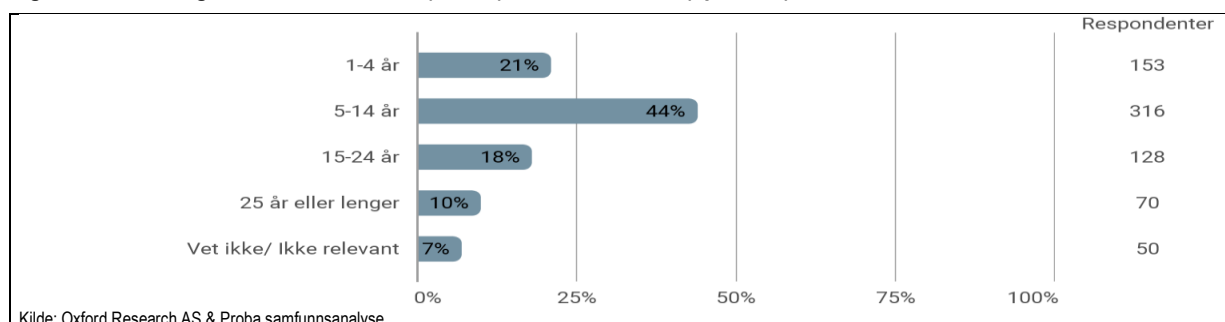
Mentorens alder er i denne undersøkelsen gruppert i 5 ulike grupper, 20-29 år. 30-39 år. 40-49 år, 50-59 år, og 60 år eller eldre. Det er flest mentorer i alderen 40-49 år og kun 14 prosent av virksomhetene oppgir at de har mentorer som er 20-29 år eller 60 år og eldre.

Figur 9: Hva er mentorens alder? (i prosent)



Neste figur viser i hvor mange år mentoren har vært ansatt i virksomheten. Vi ser her at flest mentorer har vært ansatt mellom 5 og 14 år. Det kan her være interessant at hele 21 prosent oppgir at mentor kun har vært ansatt mellom 1 og 4 år.

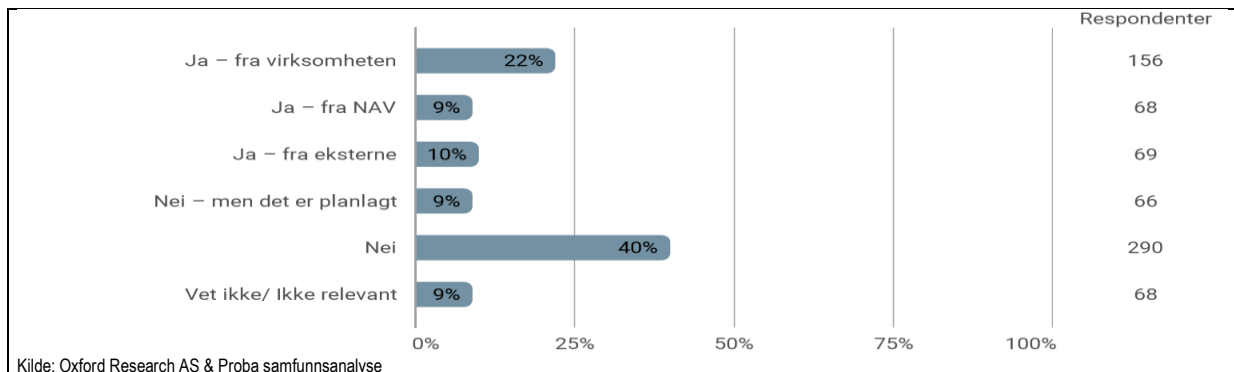
Figur 10: Hvor lenge har mentoren vært (ansatt) i virksomheten? (i prosent)



I intervjuene med mentorene og med NAV-ansatte virker opplæring av mentoren å være unntaket, heller enn regelen. Hverken mentorene eller virksomhetene har formaliserte opplegg for å øke mentorens kompetanse på denne oppgaven. Heller ikke NAV-kontorene involverer seg særlig i opplæringen av mentorene, ifølge de intervjuede kontorene. NAV-veilederne gir likevel overfor virksomhetene uttrykk for at mentorene bør være kompetente. En veileder forteller: «Bedriften styrer helt selv. Vi sier: 'finn en som har god relasjonskompetanse'». Noen NAV-veiledere forteller imidlertid at arbeidslivssentrene spiller en rolle i mentor-opplæringen. Ifølge en veileder har det lokale arbeidslivssenteret en sentral rolle i mentoropplæringen: «Arbeidslivssenteret kurser mentoren. Det er nettverksamlinger og erfaringsutvekslinger som gir kompetanseheving, så kommer det noe kompetanseheving etter behov.».

Neste figur viser at det er 41 prosent av mentorene som har fått opplæring eller støtte med relevans for mentorrollen. Denne opplæringen/støtten foregår oftest internt i virksomheten. 49 prosent av virksomhetene sier at mentor ikke har fått noe opplæring eller støtte med relevans for rollen sin, og 9 prosent sier de planlegger for det i fremtiden.

Figur 11: Har mentoren fått opplæring i hvordan man veileder kandidater, eller fått en annen form for støtte med relevans for mentorrollen (f.eks. deltatt på mentornettverk, faglig dialog med andre, mv.)? (i prosent)



Figur 11 viser at cirka 40 prosent av mentorene har fått opplæring. Vi har bedt respondentene utdype hva denne opplæringen har gått ut på. Det er under dette spørsmålet kommet inn 255 tekstvar. Av tiltak i virksomheten nevnes kurs og utdypende informasjon om driften av egen organisasjonen, kurs av kvalifisert personell og ledere, og forventningsavklaring med hensyn til rollen. Ekstern opplæring som møter med NAV, veiledningskurs, utdanning, kurs fra fagforeninger og andre lokale aktører. Veiledning fra egen ledelse, interne dialog møter med rolleavklaring, og oppfølgingsmøter med NAV er de elementene som oftest går igjen.

Av de 40 prosentene som svarte at mentor ikke har fått opplæring eller annen form for støtte, oppgir 69 prosent at de ikke ser et behov for opplæring. Tolv prosent av dem som ikke har fått opplæring, sier det er behov for opplæring eller støtte. Virksomhetene etterspør veiledning og opplæring med hensyn til tilrettelegging for den enkelte kandidaten, forventningsavklaring rundt rollen som mentor, og mentornettverk.

Når vi sammenlikner type bistand mentoren gir, og virksomhetenes vurdering av eget kompetansebehov, ser vi at det er en betydelig større andel av mentorene som primært gir psykososial bistand (fremfor fysisk eller faglig bistand), som etterspør kompetanseheving. Virksomhetene der mentoren gir faglig bistand etterspør i mindre grad kompetanseheving.

3.2.3 Innholdet i mentorrelasjonen

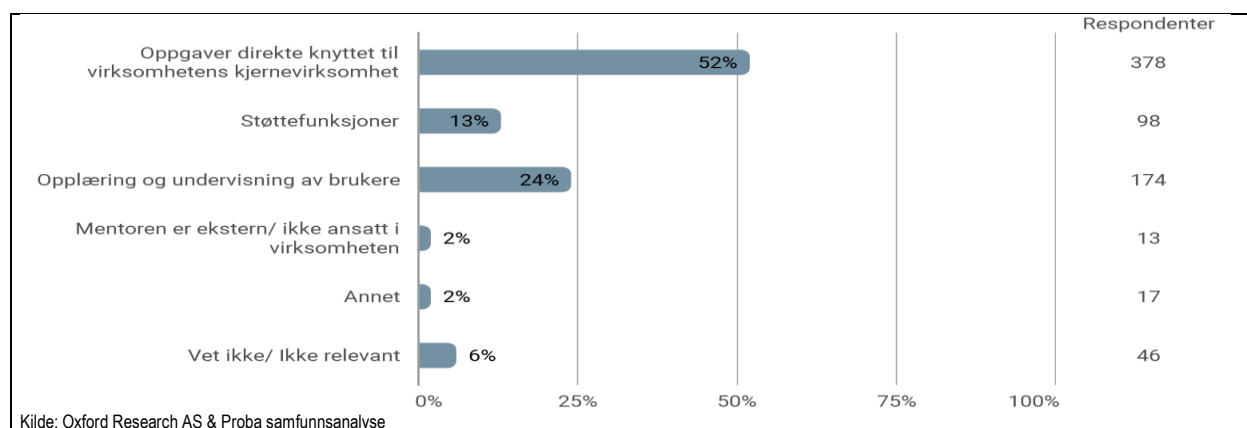
De intervjuede kandidatene forteller at de får støtte fra mentor i form av faglig oppfølging og samtaler om hvordan de har det. Hvilke element som vektlegges i størst grad, varierer fra kandidat til kandidat. Eksempelvis forteller en kandidat om at h*n sliter med det sosiale og har derfor ikke så stort behov for den faglige opplæringen. Til motsetning er det andre kandidater under opplæring i et nytt yrke, hvor det faglige er mer i fokus. Blant de kandidatene som har liten arbeidserfaring ser vi at kandidaten får en litt annen type oppfølging. Her gir mentor faglig og sosial oppfølging i tillegg til støtte rundt det å orientere seg i arbeidslivet, og å forholde seg til elementer som tidsfrister.

De fleste kandidatene forteller at de har en positiv erfaring med hvordan mentor imøtekommer dem. Mentor tilpasser seg kandidaten, og deres personlige situasjon blir tatt høyde for. Av mange beskrives

mentor som tilgjengelig når kandidatene har behov for det av, men i noen intervjuer kommer det også frem at dette ikke alltid er tilfellet; En kandidat forteller om at mentor er utilgjengelig og at h*n gjerne skulle snakket mer rundt arbeidsdagen. En annen igjen forteller at mentor viser irritasjon og frustrasjon ovenfor kandidaten, når kandidatens personlige situasjon påvirker arbeidet.

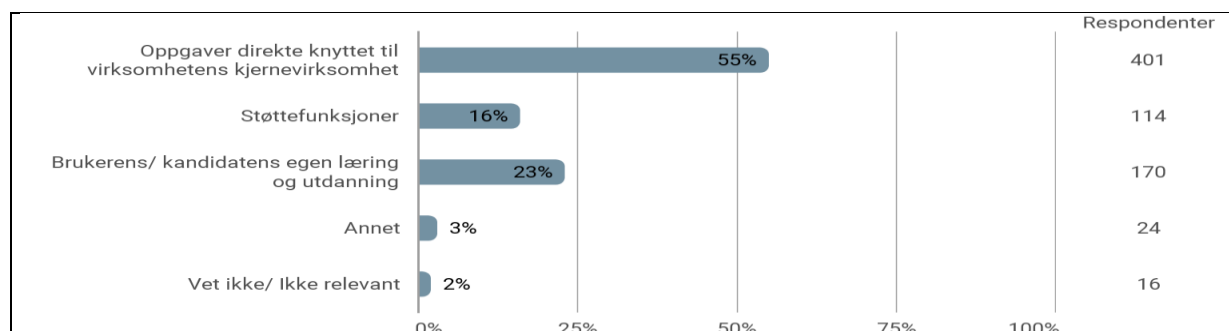
Vi har i spørreundersøkelsen til virksomhetene undersøkt hva som er innholdet i mentorrelasjonen. Neste figur viser at mentorstøtten ofte er knyttet kjernevirksomheten. Vi ser også at 24 prosent av virksomhetene oppgir at mentor driver direkte med opplæring og undervisning av kandidater, og at 13 prosent er aktivisert gjennom støttefunksjoner. Videre er det en lav andel som benytter eksterne mentorer.

Figur 12: Hvilket alternativ beskriver best aktivitetene og arbeidsoppgavene mentoren har i virksomheten? Vis din virksomhet har hatt flere mentorer, kan du ta utgangspunkt i den som har vært mentor flest ganger. (i prosent)



Når vi undersøker hvilke oppgaver mentorkandidatene som regel får, tegner svarene et liknende bilde. Vi ser av neste figur at 55 prosent av virksomhetene oppgir at mentorkandidatens oppgaver baserer seg på oppgaver knyttet til virksomhetens kjernevirksomhet. Vi ser også at 23 prosent av virksomhetene oppgir at kandidaten driver med egen læring og utdanning, og at 14 prosent er aktivisert gjennom støttefunksjoner. Disse resultatene samsvarer med resultatene i figuren 10 som tar for seg mentor sine arbeidsoppgaver.

Figur 13: Hvilket alternativ beskriver best aktivitetene og arbeidsoppgavene kandidatene vanligvis jobber med under mentortiltaket. (i prosent)

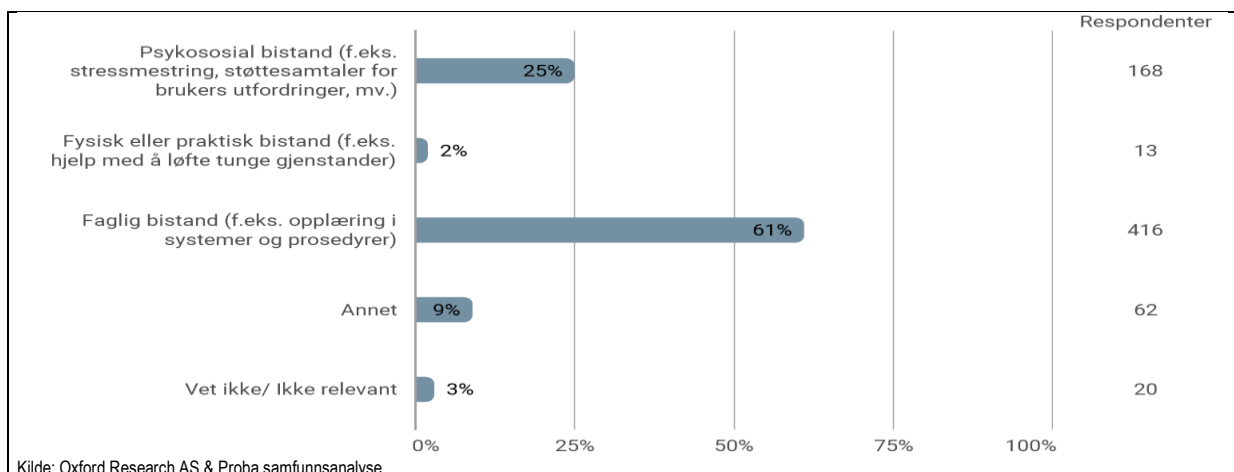


Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse

Som regel samsvarer mentorens og kandidatens oppgaver. I 76 prosent av tilfellene der mentoren jobber med kjernevirksomheten, får også mentorkandidaten oppgaver knyttet til kjernevirksomheten. I litt under halvparten av tilfellene der mentorens arbeidsoppgaver er knyttet til støttefunksjoner i virksomheten, får mentorkandidaten oppgaver innenfor samme del av virksomheten. Der mentoren har sine hovedoppgaver innenfor undervisning og opplæring, samsvarer dette med enten kandidatens egen læring og utdanning, eller at kandidaten jobber med oppgaver knyttet til kjernevirksomheten.

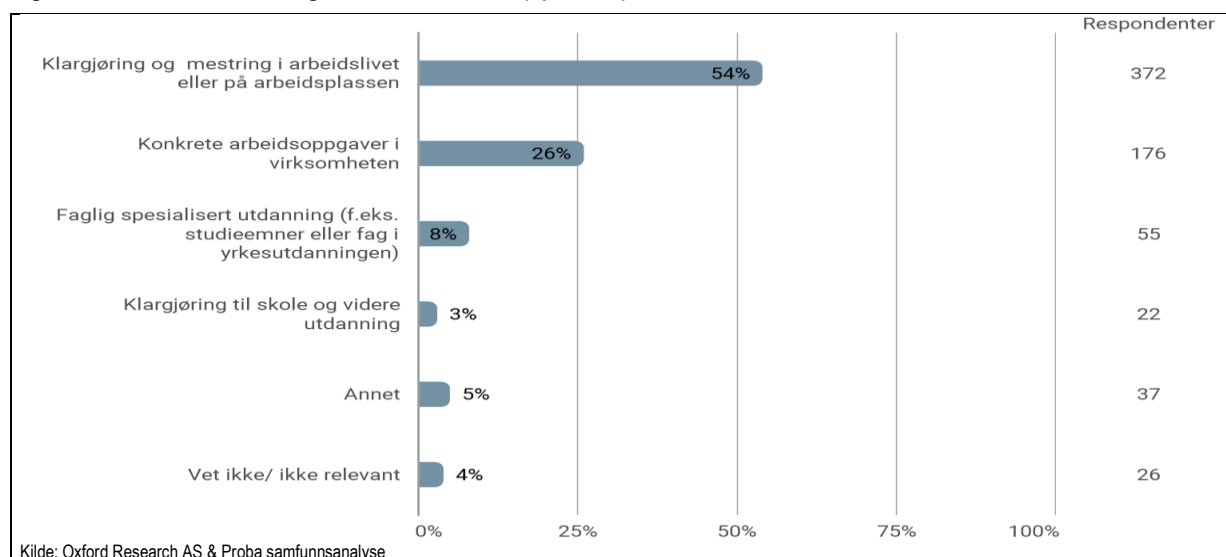
Som vi ser av figuren under mener de fleste virksomhetene at mentoren i størst grad gir faglig bistand. 25 prosent av virksomhetene som har svart på spørsmålet mener imidlertid at det først og fremst er psykososial bistand som gis fra deres mentorer. Av de som har svart annet går det igjen at mentor gir bistand gjennom en kombinasjon av svaralternativene vi ser i figuren. Da spesielt en kombinasjon av faglig og psykososial bistand, men også andre kombinasjoner. Av andre typer bistand nevnes blant annet støtte til språk, kultur, sosial trening og struktur i hverdagen.

Figur 14: Hvilket alternativ beskriver best bistanden mentoren gir? (i prosent)



Resultatene fremstilt i figuren under viser at over halvparten av virksomhetene som har svart mener at «klargjøring og mestring i arbeidslivet eller på arbeidsplassen», er den viktigste tematikken i mentortiltaket. 26 prosent svarer at de mener at «konkrete arbeidsoppgaver i virksomheten» er det viktigste, etterfulgt av 8 prosent som mener «faglig spesialisert utdanning» er viktigst. Av de 5 prosentene som svarer annet begrunner mange det med viktigheten av personlig utvikling og oppbygging av selvtillit og mestringsfølelse. I tillegg legges det vekt på at behovet og vesenet til kandidaten/ kandidaten er avgjørende for hvilket element som er viktigst.

Figur 15: Hvilke tema er viktigst i mentortiltaket? (i prosent)



3.2.4 Betydningen av partene i arbeidslivet

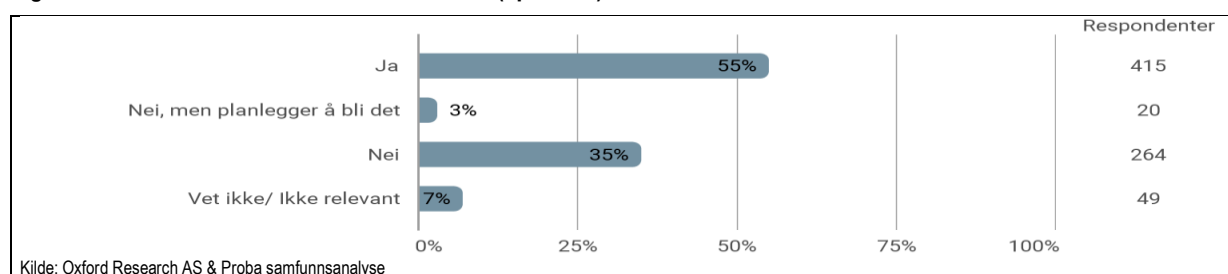
Evalueringen har tatt for seg betydningen av partene i arbeidslivet for initieringen og gjennomføringen av mentortiltaket. Undersøkelsen har dermed et avgrenset fokus, og ser på partenes umiddelbare rolle knyttet til mentortiltaket i den enkelte virksomhet (lokalt nivå). Mentortiltaket benyttes ofte i sammenheng med andre tiltak. Evalueringen har ikke sett på den indirekte betydningen partene i arbeidslivet kan ha, for eksempel ved at virksomhetene blir mer tilbøyelige til å ta inn kandidater, eller at partene i arbeidslivet kan ha større betydning for at bedriftene tar inn kandidater på andre tiltak før mentortiltaket starter. Funnene i kapittel 3.5 viser at IA-virksomheter og virksomheter som har til hensikt å bli det, i mindre grad baserer valget om å gi mentorstøtte basert på tilskuddet fra NAV.

Partene i arbeidslivet, det vil si arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, så vel som tillitsvalgte i virksomheten, blir i liten grad nevnt i intervjuene i forbindelse med mentortiltaket. Flere virksomheter forteller at de ikke ser en gevinst ved å involvere tillitsvalgt i mentortiltaket, hverken i planleggingen eller i gjennomføringen av det konkrete mentortiltaket. Virksomhetene begrunner dette med at de har troen på at ledelsen alene, eller ledelsen og mentoren er tilstrekkelig for å utforme og gjennomføre et bra mentoropplegg. En virksomhet mener at det «*blir for mange kokker*» når også tillitsvalgt skal involveres.

Svarene i spørreundersøkelsen peker også på partene i arbeidslivet sjelden gjør at bedriftene blir kjent med mentortiltaket (Figur 3), og at tillitsvalgte på arbeidsplassen sjelden tar initiativ til mentortiltaket (Figur 4) eller har rollen som mentor (Figur 7). Samtidig resonnerer flere NAV-ansatte i intervjuene at de tillitsvalgte likevel kan spille en rolle, om enn indirekte. De NAV-ansatte utdyper imidlertid ikke hvilken rolle de ser for seg at partene eller tillitsvalgte skal ha i denne sammenhengen.

Vi ser av figuren under at det er 55 prosent av de spurte virksomhetene som er IA-virksomheter. 38 prosent er ikke IA-virksomheter i dag, hvorav 3 prosent planlegger å bli det i fremtiden. 7 prosent av respondentene i undersøkelsen er usikre på om de jobber IA-virksomhet, eller mener det ikke er relevant.

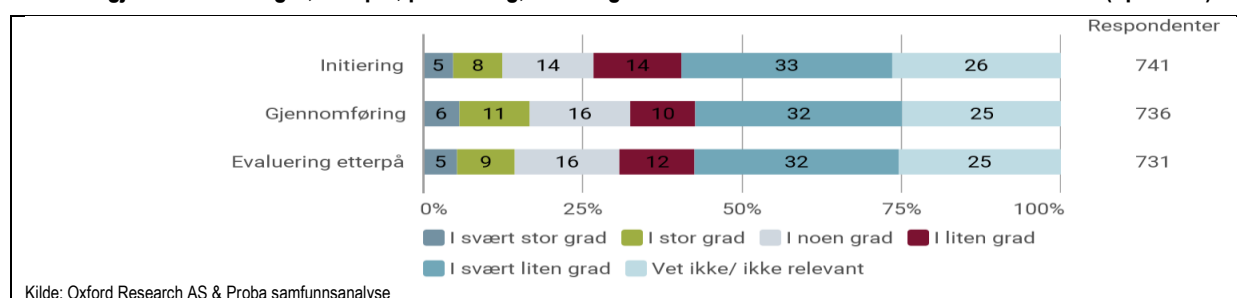
Figur 16: Er din virksomhet en IA-virksomhet? (i prosent)



Som Figur 3 viser, svarer de færreste virksomhetene at det er fagforeningene, arbeidsgiverorganisasjoner eller liknende som gjør virksomheten oppmerksom på mentortiltaket, eller som tar initiativ til det. Også Figur 4 viser at det er i ytterst få virksomheter at tillitsvalgte tar initiativ til at virksomheten starter et mentortiltak.

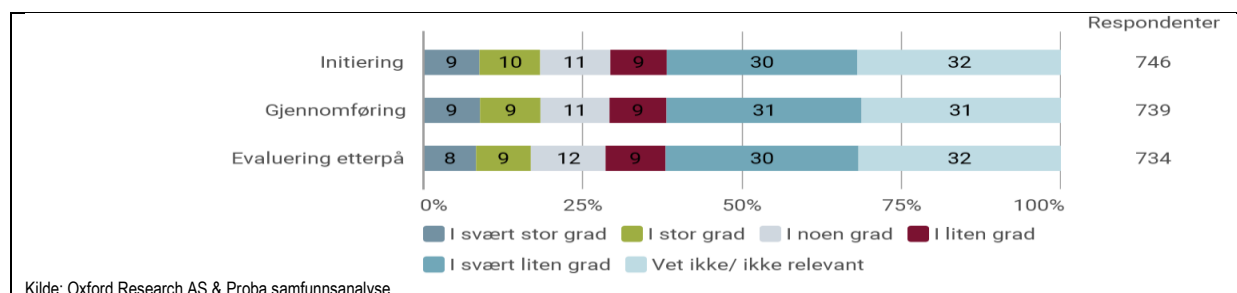
Vi ser av figuren under at det er mellom 42 og 47 prosent av virksomhetene som i (svært) liten grad føler at partene i arbeidslivet på arbeidstakersiden har vært involvert gjennom initiering, gjennomføring, eller evaluering i etterkant. Det er likevel 13 og 14 prosent som opplever en involvering av arbeidslivet på arbeidsgiversiden når det kommer til initiering og evaluering i etterkant og 17 prosent som viser til involvering under gjennomføring. Det er imidlertid en stor andel blant respondentene som svarer at de ikke vet.

Figur 17: Hvorvidt har partene i arbeidslivet på arbeidstakersiden (f.eks. fagforeninger, tillitsvalgte i virksomheter) vært involvert gjennom drøftinger, innspill, påvirkning, mv i følgende deler av mentortiltaket i din virksomhet? (i prosent)



Figuren under viser at ca. 40 prosent av virksomhetene i (svært) liten grad opplever at partene i arbeidslivet på arbeidsgiversiden har vært involvert gjennom initiering, gjennomføring, eller evaluering i etterkant. Det er likevel ca. 18 prosent som opplever en involvering av arbeidslivet på arbeidsgiversiden. Det er imidlertid en stor andel blant respondentene som svarer at de ikke vet.

Figur 18: Hvorvidt har partene i arbeidslivet på arbeidsgiversiden (f.eks. bransjeorganisasjon) vært involvert gjennom drøftinger, innspill, påvirkning, mv i følgende deler av mentortiltaket i din virksomhet? (i prosent)



Vi har undersøkt hvorvidt det er sammenheng mellom besvarelsene i figurene over, og spørsmålet om virksomheten er en IA-virksomhet. Vi finner ingen klare forskjeller mellom virksomhetene som er IA-virksomheter og de som ikke er det. Det er imidlertid en liten gruppe virksomheter som planlegger å bli IA-virksomheter, som gjennomgående svarer at partene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden spiller en rolle i initieringen, gjennomføringen og evalueringen av tiltaket.

3.2.5 Virksomhetenes erfaringer

Dette kapittelet tar for seg erfaringene virksomhetene og mentorene har gjort seg med tiltaket. Det er et eget kapittel om hvordan NAV arbeider med mentortiltaket, som belyser noen av de samme problemstillingene fra NAV-veiledernes perspektiv.

Erfaringer med regelverket

Virksomhetenes syn på og erfaringer med regelverket er sammensatt. De færreste problematiserer regelverket, og mange ser ut til å ta regelverket for gitt. Det er imidlertid også en gruppe som opplever at ulike sider ved regelverket er utfordrende.

En utfordring er begrensningen på mentortiltakets varighet. Tiltaket gjennomføres for tre måneder av gangen, og forlenges ved behov. Dette er problematisert av flere aktører, både med bakgrunn i kommersielle virksomheter og innenfor høyere utdanning. Ståstedet til de kommersielle virksomhetene er at kandidatene ofte trenger lengre perioder i bedriften, og at det fort kan ta tre måneder før kandidaten har funnet seg til rette og har begynt å fungere i virksomheten. Selv om det er en mulighet å forlenge perioden, oppleves dette som et usikkerhetsmoment for virksomheten og for kandidaten. En annen virksomhet understreker at noen kandidater har så store utfordringer at det kan ta flere år før kandidatene er klare for å fungere uten mentorstøtte. Begrensningen på tre måneder av gangen har feil fokus og kommuniserer feil budskap til kandidaten, mener denne virksomheten. Varigheten på mentorperioden problematiseres også innenfor høyere utdanning. Her samsvarer mentorperioden ikke med semesterrytmen, noe som skaper usikkerhet og administrativt ekstraarbeid for utdanningsinstitusjonen.

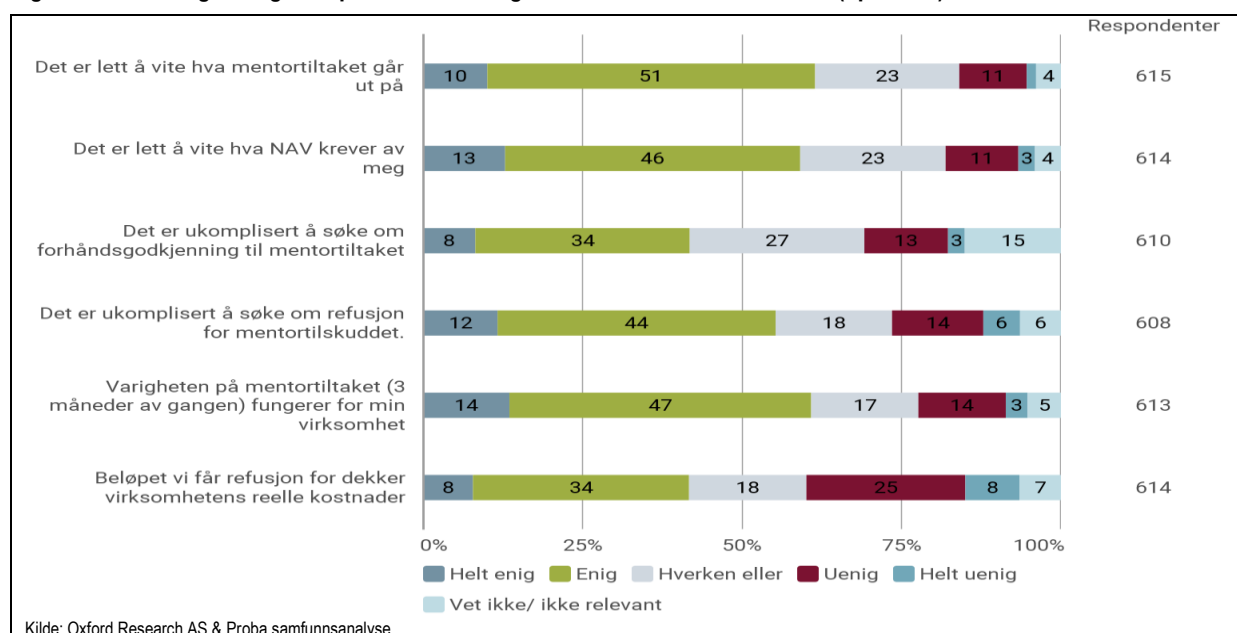
Andre ganger kan regelverket oppleves som for strengt. NAV-veilederne forteller at virksomhetenes forventninger ofte ikke samsvarer med hva regelverket tillater. I spørreundersøkelsen skriver en

virksomhet: «Reglene overstyrer ofte kandidatens behov. Opplever at veileder/kontaktperson har liten fleksibilitet. Dette går først og fremst ut over brukers».

Regelverket, herunder prosedyrene for å få godkjent tilskudd til mentor, og refusjon av mentorutlegg, oppleves av noen bedrifter som vanskelig. Flere virksomheter forteller at de må ta kontakt med NAV-veiledere for å få avklart forhold. En virksomhet forteller: «Iblant kan jeg savne forklaringer og retningslinjer for oss arbeidsgivere. Dette er grunnen til at jeg har kontaktpersoner i NAV. De kan tolke regelverket for oss». En mentor i en annen virksomhet beretter om liknende utfordringer: «Det var litt formaliteter i begynnelsen, det var vanskelig for meg å skjønne. Jeg skulle fylle ut skjemaer som var vanskelige å skjønne. Det var litt frem og tilbake». Også i intervjuer med NAV-ansatte kommer det frem at virksomhetene har et behov for avklaringer knyttet til regelverket, og til dels også får bistand til utfylling av skjemaer.

I spørreundersøkelsen gir imidlertid mange bedrifter uttrykk for at regelverket ikke er så problematisk som noen av intervjuene tyder på. Vi ser av neste figur at flertallet av virksomhetene er helt enig eller enig i påstandene om regelverket. Unntaket er påstanden om at det er ukomplisert å søke om refusjon. Under denne påstanden er det 42 prosent som er (helt) enige. Vi ser også at det under denne påstanden er 15 prosent som har svart vet ikke/ ikke relevant. Når det gjelder påstanden om at refusjonen dekker de reelle kostnadene, svarer under halvparten av virksomhetene at de opplever at dette er tilfellet. En gruppe på cirka 30 prosent av virksomhetene oppgir at refusjonen ikke dekker kostnadene. Dette diskuteres nærmere i kapittel 4.3.2 om barrierer.

Figur 19: Ta stilling til følgende påstander om regelverket for mentortilskuddet: (i prosent)



Erfaringer med NAV

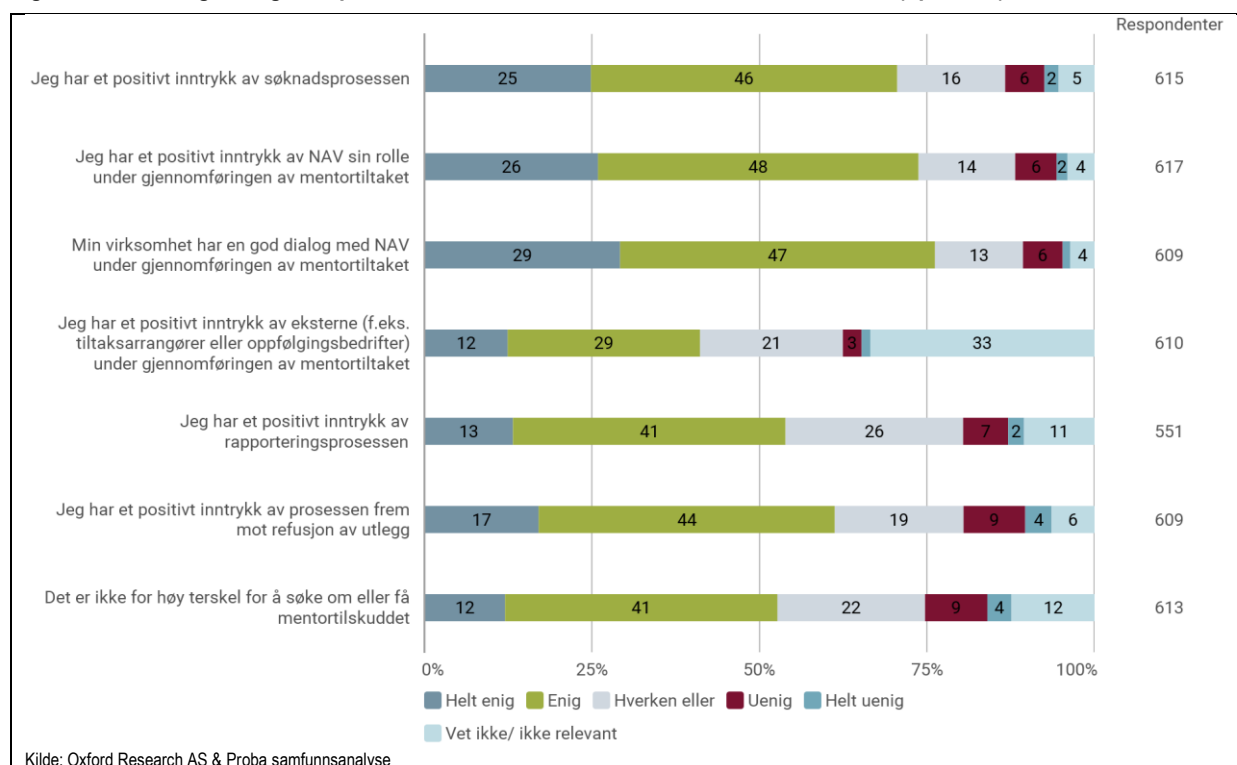
Brukerintervjuene⁸ tegner et bilde hvor tilretteleggingen fra NAV sin side oppleves som svært viktig. Kandidater har imidlertid ulike erfaringer med NAV-systemet og informasjon om egne muligheter og rettigheter. Behovet for oppfølging av veileder varierer; Det etterspørres både oppfølging fra NAV og oppfølging fra mentor. Kandidatene skisserer imidlertid et savn etter oppfølging fra NAV i tilfeller hvor mentor ikke i tilstrekkelig grad følger opp, eller hvor det foreligger ulike forventninger til mentorrollen og til kandidaten. Kandidater etterspør tilbakemeldinger underveis i større grad enn hva de får. Kommunikasjonen og oppfølgingen fra NAV og veileder fremstår også som viktig for kandidaten. Flere har et behov for å kunne kontakte veilederen sin direkte. Dette gjør seg gjeldende både i akutte situasjoner, og på generell basis. Kunnskapen om at NAV-veilederen kan kontaktes *direkte* ved behov oppleves som betryggende for kandidatene.

Virksomhetene har stort sett et positivt bilde av NAV og av søknadsprosessen. De intervjuede mentorene, tillitsvalgte og lederne tegner et meget positivt bilde av kontakten med NAV-ansatte, både forut for, og om nødvendig også under gjennomføringen av tiltaket. For eksempel forteller en leder: «NAV er med fra start til slutt», fra virksomheten tar inn kandidaten til virksomheten eventuelt ansetter kandidaten. Mens enkelte forteller at de ikke ser et behov for kontakt med NAV i mentorperioden, forteller andre at de ser en stor verdi i denne kontakten. Enkelte går så langt til å si at kontakten med NAV er en suksessfaktor for at mentortiltaket blir vellykket. Disse virksomhetenes behov for kontakt med NAV understrekes av deres ønske om å ha en dedikert kontaktperson i NAV. En virksomhet forteller at de i utgangspunktet er meget positive til NAV og til det å ta inn kandidater, men at behovet for dialog med NAV-kontakten er så stort at de vil nekte å ta inn flere kandidater dersom de ikke får en egen kontaktperson. Erfaringene med sentraltelefonen for arbeidsgivere (telefonnummer 55 55 33 33) oppleves som utilfredsstillende for virksomheten som har et behov for løpende kontakt.

Figuren nedenfor viser at flertallet av virksomhetene er helt enig eller enig i de positive påstandene om NAV. Unntaket er påstanden om at «jeg har et positivt inntrykk av eksterne (f.eks. tiltaksarrangører eller oppfølgingsbedrifter) under gjennomføringen av mentortiltaket». Under denne påstanden er det 41 prosent som er enig eller helt enig. Vi ser også at det under denne påstanden er mange som har svart vet ikke/ ikke relevant, det kan da tenkes at eksterne aktører ikke har vært involvert i de gitte tilfellene.

⁸ Dette avsnittet tar utgangspunkt i kandidatenes og virksomhetenes erfaringer. Vi viser også til kapittel 3.4 som tar for seg hvordan NAV jobber med mentortiltaket, hovedsakelig fra et NAV-perspektiv.

Figur 20: Ta stilling til følgende påstander om kontakten med NAV om mentortiltaket: (i prosent)



3.3 Suksessfaktorer

I brukerintervjuene fremkommer det flere forhold som kan være suksessfaktorer for en vellykket gjennomføring av mentortiltaket. Mentorens tilstedeværelse og individuelle oppfølging skisseres som viktig for utfallet av mentorperioden. Spesielt nevnes mentorens evne til å møte kandidaten på deres premisser, og at mentor stiller med klare forventninger og tålmodighet ovenfor kandidaten.

Samtidig nevnes NAV-veilederens rolle i forkant og gjennom tiltaket, som et element som virker inn på utfallet. For noen av kandidatene tilsier situasjonen at de aldri hadde funnet frem til rett hjelp på egen hånd. Tryggheten om at veileder er en tredjepart å snakke med er viktig for flere av kandidatene. Gjennom det ene intervjuet kom det frem at en kandidat hadde byttet veileder og NAV-kontor underveis i mentortiltaket. Kandidaten beskriver byttet som en natt-og-dag-situasjon.

Kandidatens mulighet til å kontakte veileder er også et element som løftes frem. Manglende kontaktinformasjon skisseres som et hinder, hvor kandidatene heller lar være å kontakte veileder enn å gå gjennom NAV sitt sentralbord. I motsatt tilfelle forteller kandidater som har telefonnummer eller epost direkte til veileder, at dette er en trygghet.

De intervjuede NAV-veilederne forteller at mentortiltaket i samspill med andre tiltak utgjør en kraftfull kombinasjon. En NAV-ansatt betegner kombinasjonen av inkluderingstilskuddet, mentortiltaket,

oppfølging fra NAV-kontoret og dialog mellom virksomheten og arbeidslivssenteret som «*Rolls Royce-pakka vår*». Denne pakken er riktignok forbeholdt de vanskeligste kandidatene, men vurderes av informantene som en meget god kombinasjon. Andre personer i NAV forteller at mentortiltaket styrkes betraktelig gjennom kompetanseheving for mentoren, for eksempel gjennom mentornettverk.

En virksomhet forteller at det er dialogen mellom NAV og virksomheten i forkant av mentorperioden, som er avgjørende for at tiltaket blir vellykket. Lederen i virksomheten forteller: «*Det er forarbeid og ærlighet ovenfor og angående kandidaten, og utredning på evne og forventninger. En må kalle en spade for en spade. Det er ikke alltid riktig kandidat, og det må vi innse*».

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene bedt om å påpeke forhold som etter deres syn bidrar til at mentortiltaket blir vellykket for kandidaten. Under dette spørsmålet er det avgitt 429 unike fritekstsvare. Virksomhetene svarer at det er både forhold hos bedriften, og hos kandidaten, som har betydning. Virksomhetene forteller at bedriften må utforme klare og trygge rammer, sette av god nok tid til både opplæring og oppfølging av kandidaten, og sørge for god intern kommunikasjon. Mentorens forutsetninger trekkes frem som avgjørende for kandidatens utviklingsevne. Disse ferdighetene kan være livserfaring, erfaring i bedriften, evne til å lære fra seg, og kunnskap om kandidatens historikk og behov.

Virksomhetene påpeker at kandidatens utgangspunkt også virker inn. I hvilken grad kandidaten er motivert til å gjøre en innsats, er mottakelig for veiledning, og er fri fra stressselement (som privat økonomi), er viktige bidrag til en vellykket mentorperiode.

Forholdet mellom mentoren og kandidaten fremstår som en viktig faktor for at mentortiltaket skal bli vellykket. Virksomhetene nevner også behovet for en god relasjon, åpenhet og tilgjengelighet. NAV nevnes også som en viktig part for at mentortiltaket skal bli vellykket. Andre viktige forhold fra virksomhetenes ståsted er løpende og god kommunikasjon, økonomisk støtte, og åpenhet rundt informasjon om kandidaten.

Vi har videre undersøkt om det er forhold virksomhetene mener svekker eller hindrer at mentortiltaket blir vellykket. Et gjennomgående svar her er at tiden ikke strekker til og at det blir liggende et tidspress som påvirker negativt. Mange av virksomhetene identifiserer et behov for klare rammer, forventningsavklaring, likt informasjonsgrunnlag og en gjensidig motivasjon blant de involverte partene. Når dette ikke er gitt, kan kvaliteten på mentortiltaket bli redusert. Mentoren må ha en konstruktiv holdning til kandidaten og til egen rolle, for at tiltaket skal lykkes, mener virksomhetene. Tilsvarende gjelder også for kandidatens motivasjon og holdning til arbeidet og arbeidsplassen.

Videre nevner virksomhetene de administrative oppgavene som kommer i forbindelse med mentortiltaket. Forhåndsgodkjenning og rapportering tar opp tid og krefter for virksomhetene. Dette oppleves som utfordrende, spesielt for små virksomheter.

3.4 Hvordan NAV arbeider med mentortiltaket

Denne delen presenterer funnene knyttet til hvordan NAV-kontorene jobber med mentortiltaket, og hvordan kontorene sikrer at det er kompetanse blant sine ansatte.

3.4.1 Kompetanse

De intervjuede NAV-veilederne forteller at mentortiltaket er en del av opplæringen ved deres kontor. Mentortiltaket er gjerne tema i flere opplæringsaktiviteter, herunder opplæringsprogrammer for nyansatte, men også i forbindelse med interne møter og kurs, i håndbøker og annet informasjonsmateriell og i teammøter. Veilederne anser det som helt naturlig at mentortiltaket inngår i opplæringen, ettersom ordningen «er en del av tiltaksmenyen i NAV». I tillegg til den formelle opplæringen foregår det også uformell erfaringsutveksling mellom de ansatte ved NAV-kontorene. Mentortiltaket er også en del av gjennomganger av erfaringer og tilbakemeldinger internt i ungdomsteamet, ifølge en veileder. I forbindelse med slike gjennomganger ser veilederne hen til egne erfaringer, i tillegg til kandidatenes og mentorenes.

3.4.2 Initiating

Om JobbLoopen

Tre virksomheter går sammen om å tilby arbeidstrening til tre unge arbeidssøkere. Virksomhetene danner en sløyfe – et årshjul – der arbeidssøkerne ruller fire måneder i hver av de tre virksomhetene – med løfte om ett år arbeidspraksis til sammen. Modellen har fått navnet JobbLoop, men omtales oftest bare som Loop eller Loop-samarbeid.

NAV har oversikt over aktuelle kandidater og ansvar for den individuelle oppfølgingen av arbeidssøkere og arbeidsgivere. NAV tar også ansvar for å koordinere aktivitetene i Loopene. En Loop er som et årshjul med fellessamlinger og oppfølgingspunkter som sikrer god struktur og tett oppfølging.

Kilde: Jobbloop.no

I intervjuene med NAV-ansatte skisseres to måter mentortiltaket initieres på; med utgangspunkt i kandidaten, eller med utgangspunkt i virksomheten.

I de fleste tilfellene tar NAV utgangspunkt i kandidaten, forteller både NAV-veiledere, jobbspesialister og veiledere i ungdomsteam i NAV⁹. En veileder forteller: «Hos oss begynner man alltid med kandidaten, og går til bedriften etterpå. Det er kjernen i jobbmatch. Ta utgangspunkt i kandidaten og kandidatens behov». Mentortiltaket kommer i slutten av en lengre prosess med kandidatene, hvor NAV setter seg inn i kandidatens behov og utfordringer, men også kartlegger kandidatens jobbønsker og preferanser. Basert på samtalene med kandidaten inn-

leder NAV-ansatte en dialog med en virksomhet hvor kandidaten eventuelt kan plasseres i arbeidstrening eller liknende. I dialogen med arbeidsgiveren bruker de NAV-ansatte mulighetene for tilskudd, både inkluderingstilskuddet og tilskuddet til mentor, som innsalgsargumenter. Etter deres vurdering er disse tilskuddene, sammen med mulighetene for lønnstilskudd meget sterke virkemidler for å motivere arbeidsgiverne. En veileder beskriver innsalget overfor virksomhetene: «Vi sier til bedriftene. Vi kompenserer arbeidstidene, så bedriftene ikke taper på det. Ingen sier nei til det». Her er det viktig å understreke at veilederen på forhånd har en forventning om at bedriften vil være positiv til arbeidsutprøving, mv.

⁹ Intervjuene med brukerne støtter opp under denne fremstillingen.

Det varierer hvorvidt NAV finner en ny virksomhet, eller om virksomheten allerede er kjent i NAV. En veileder forteller at kontoret har *«en pool med samarbeidsvillige bedrifter. [NAV] kjenner bedriftene, kjenner til behovet deres og fortiden deres, og hva slags folk de er»*. Andre ganger rekrutterer NAV nye virksomheter, basert på kandidatens ønsker og behov. For å koble kandidater og virksomheter brukes blant annet satsinger og aktiviteter som JobbLoop (se tekstboks), jobbmatch, ungdomsteam og jobbspesialister.

Informantene i NAV har ulike brukerporteføljer. Eksempelvis forteller en jobbspesialist at porteføljen omfatter 20 kandidater, mens en veileder i et ungdomsteam har dobbelt så mange kandidater. En annen NAV-veileder nevner at porteføljen ofte omfatter 90-100 kandidater. Disse informantene ser en klar sammenheng mellom brukerporteføljens størrelse og egen kapasitet til å initiere (mentor-)tiltaket. De med flest kandidater kan slite med å finne tid til å 1) finne passende virksomheter til kandidatene sine, og 2) avtale tiltaket med virksomheten og kandidaten.

NAV avtaler rammen for mentortiltaket, med hensyn til varighet og antall timer per uke, basert på hva bedriften forventer og hva den enkelte NAV-ansatte mener NAV kan tilby. Tiltaket og omfanget må klareres med tiltakskoordinatoren, og tiltakets omfang må begrunnes med kandidatens situasjon og mentorbehov. De intervjuede NAV-ansatte opplever ikke at tiltakskoordinatoren er en barriere, men er likevel tydelige på at det stilles krav om at tiltaket begrunnes godt. Den innledende kontakten med NAV oppleves av bedriftene som viktig og nødvendig for at tiltaket blir vellykket. Dette gjelder særlig avklaringer rundt kandidatens behov og utfordringer, og i noen sammenhenger innholdet i mentortiltaket. En virksomhet forteller om dialogen med NAV: *«Mentorstøtten er utarbeidet sammen med NAV-kontoret. Det er en oppskrift som fungerer for å få mange ut i jobb»*. Det kan forekomme at NAV-veilederen stiller særskilte krav til virksomheten. De fleste intervjuede veilederne forteller at det er opp til veilederne å definere kravene, og at kontoret deres ikke har standardiserte krav, utover hva som fremkommer i tiltaksforskriften. En veileder forteller imidlertid at deres kontor systematisk kommuniserer til virksomhetene at mentoren må ha relasjonskompetanse.

I enkelte sammenhenger trekker de NAV-ansatte frem bedriftenes rekrutteringsbehov, men er tydelige på at det er kandidatens behov som skal være avgjørende for initieringen av tiltaket. Bedriftene kan ha et behov for arbeidskraft, og kontakter NAV med forespørsel om aktuelle kandidater (eller kandidater). En veileder forteller: *«Vi har en hånd på rattet i den forstand at vi får informasjon om hva og hvordan det er tiltenkt, for så å ta en avgjørelse om dette er noe vi vil dekke eller ei»*. I følge de intervjuede NAV-ansatte er det imidlertid sjelden at virksomhetene selv tar initiativ til tiltaket. I intervjuene med virksomhetene som har benyttet mentor-tiltaket, er det imidlertid flere som selv har tatt initiativ til det. Det er eksempler på bedrifter som ønsker å rekruttere lokal arbeidskraft, med visse utfordringer (gjørne i forbindelse med en sykemelding), eller institusjoner innenfor høyere utdanning, som ønsker å gi støtte til studenter med utfordringer. Virksomhetene tegner et bilde av NAV som regelbundet og lite proaktivt for å møte virksomhetens behov. Flere opplever at de må gå flere runder med NAV, gjerne med ulike veiledere, før tiltaket er godkjent. Særlig når kandidaten for mentorstøtte ikke tidligere har vært bruker i NAV, eller mangler en diagnose, opplever virksomhetene prosessen mot NAV som treg og tungvinn. Den ovenfor siterte NAV-veilederen forklarer dette med hensynet til kvalitetssikring og individuelle vurderinger om kandidatene. Veilederen sier: *«Det er ulike arbeidsmetodikk hos oss og dem som har kandidater med et lavere behov for hjelp. Kandidatene har ulike forutsetninger som igjen påvirker hvordan en kan og bør jobbe med en sak»*. En annen NAV-veileder forteller at virksomhetene får bistand fra veilederne som fyller ut

skjemaer for virksomhetene, og som dermed unngår at virksomhetenes kapasitet bindes opp i administrativt arbeid.

Vi har bedt NAV-veilederne oppgi hvordan de registrerer tiltaket i NAV sine systemer. Veilederne på tvers av kontorene tegner et liknende bilde, hvor Mentortilskuddet registreres i saksbehandlingssystemet Arena, og søknaden og avtaler registreres i journalsystemet Gosys. Det sendes så en oppgave til NAV Tiltak som fatter vedtak og utbetaler refusjon til virksomheten. På tvers av kontorene registrerer veilederne de samme opplysningene som ligger i registreringsskjemaet for mentortiltak. Dette omfatter blant annet periode og antall timer innvilget per uke. Det registreres også referat etter samtale med arbeidsgiver og kandidaten, i hver sin mappe.

Flere veiledere forteller imidlertid også at det kan forekomme forskjeller i hva som registreres, og hvor. Blant annet forteller en veileder at innholdet i registreringsskjemaet er rimelig kortfattet, og at veileder og virksomhet lager et eget, parallelt dokument som gjengir partenes forventninger på en mer detaljert måte. En veileder beretter om at partene avtaler oppfølgingspunkter, mens en annen veileder sammen med virksomheten definerer mer detaljerte målsettinger for virksomheten og kandidaten.

3.4.3 Oppfølging av og kontakt med virksomhetene og kandidatene

Spørreundersøkelsen til virksomhetene tegner et positivt bilde av virksomhetenes syn på NAV og NAV sin involvering. Tre fjerdedeler av virksomhetene svarer i spørreundersøkelsen at de er (helt) enige i påstandene «jeg har et positivt inntrykk av NAV sin rolle under gjennomføringen av mentortiltaket» og «Min virksomhet har en god dialog med NAV under gjennomføringen av mentortiltaket» (se Figur 20).

NAV sin rolle under gjennomføringen av mentortiltaket varierer imidlertid. Evalueringen har fanget opp eksempler der det er lite kontakt mellom virksomhetene og NAV, og eksempler der NAV-ansatte jevnlig har kontakt med kandidatene og virksomhetene. En NAV-ansatt forklarer at ulike holdninger blant veilederne kan være grunnen. De som anser mentor som et rent økonomisk virkemiddel vil ikke se et behov for oppfølging og kontakt med virksomhetene. I flere intervjuer forteller de NAV-ansatte at de overlater mye til bedriften etter at tiltaket er påbegynt. Veilederne som ser på mentor som et tiltak for utvikling hos kandidaten, vil derimot søke kontakt med virksomheten underveis, resonnerer veilederen.

Andre forhold som avgjør hvor mye dialog det blir under gjennomføringen av tiltaket er virksomhetens egne ønsker, og kandidatens behov.

Det er eksempler fra NAV-veiledere som har erfart at virksomhetene ikke ser behov for ytterligere kontakt med NAV under mentorperioden, og virksomheter som ikke mener det er nødvendig at NAV-veilederen kobles særlig på underveis. En veileder forteller at det er lite praksis på kontoret for å følge opp virksomhetene utover hva som er nødvendig etter at tiltaket er påbegynt. Samtidig er det flere veiledere som ønsker at de fikk mer tid til å følge opp: «*Vi skulle vært mer på, men tiden er knapp. Slik er det i hverdagen*». Noen opplever også at virksomhetene har høyere forventninger om dialog og oppfølging enn hva NAV-ansatte har mulighet til. Informantene viser forståelse for at virksomhetene kan føle et behov for det: «*Når bedriften har et tiltak lager det masse forventninger for alle partene om samarbeid*

mellom NAV, arbeidsgiver og kandidaten. Det er ikke overraskende at de ber om det». Samtidig kjenner noen veiledere på en forpliktelse overfor virksomhetene, som de kan slite med å innfri: «Poenget er at NAV-veilederen har både kandidaten og arbeidsgiver på samme tid. Det bør komme frem tydeligere overfor veilederen og virksomheten». De intervjuede bedriftene forteller at de får dekket sine behov gjennom kontakten med NAV. Veilederne er tilgjengelige når det er behov for avklaringer, og den direkte kontakten med NAV – når det er nødvendig – settes stor pris på. Vi har eksempler fra virksomheter som møter sine kontakter i NAV annenhver uke, og virksomheter som har kontakt med NAV hver tredje måned mens tiltaket pågår. I begge tilfellene er virksomhetene fornøyde med hyppigheten.

Som nevnt over, tegner veilederne et litt annet bilde, hvor veilederne gjerne skulle hatt mer tid til virksomhetene. Samtidig mener en rekke veiledere at det uansett er positivt at virksomheten, kandidaten og mentoren får rom til å finne et fungerende samarbeid seg imellom, uten at NAV blander seg inn i dette. De ser en stor verdi i den tette kontakten mellom mentoren og kandidaten, og mener at det vil være unaturlig om NAV-veilederen skulle hatt en større rolle overfor kandidaten under mentorperioden. Mentoren får som regel ikke noe oppfølging fra NAV-veilederne. Det er initiativer til nettverk mellom mentorene, initiert av NAV, men utover dette er det lite som tyder på at NAV jobber opp mot mentorene underveis.

Til slutt skisserer noen veiledere situasjoner hvor det er andre enn NAV som følger opp virksomhetene og mentorene. En veileder sier;

Hvis det blir fagbrev, da tar mentoren kontakten med voksenopplæringskontoret, for å sikre at de holder seg til læreplanen. Dette trenger vi mer av i NAV og i mentorordningen, mer kontakt med skole og utdanningssystemet. Jeg skulle gjerne hatt en person i fylkeskommunen å forholde meg til, i forbindelse med fag og fagbrev.

På motsatt side finner vi jobbspesialistene som står for tett oppfølging av kandidatene og virksomhetene. Dette begrunnes med at kandidatene har et særlig stort behov for det, og en implisitt forventning om at mentorstøtten ikke alltid vil være tilstrekkelig for at kandidaten gjennomfører tiltaket. Jobbspesialisten har ukentlige møtepunkter med virksomheten og med kandidaten. En jobbspesialist formulerer det slik: «Nøkkelen er at du har tid til å følge dem opp ukentlig, stikker innom arbeidsplassen, osv.». Utover dette kan jobbspesialisten stille opp på samtale hos bedriften på kort varsel, eller ha ad hoc møter med kandidaten. En jobbspesialist forteller at det kan bli aktuelt å møte opp hjemme hos kandidaten for å kjøre kandidaten til jobben, om nødvendig.

Inntrykket fra intervjuene med kandidatene er at kontakten med NAV under gjennomføringen av tiltaket er noe kandidatene setter pris på og har behov for. Kandidatene er bevisste på at NAV-veilederen kan være en motvekt til virksomheten, spesielt i situasjoner hvor tiltaket ikke fungerer som forventet. Dette behøver imidlertid ikke være i situasjoner hvor det er utfordringer. Kandidatene setter også pris på en generell tilgjengelighet av NAV-veilederen, i tilfelle det skulle være et behov for å ta kontakt. Kunnskapen om at veilederen er informert om hva kandidaten og mentoren gjør, og om hvordan det går med kandidaten, er betryggende for kandidatene. De gangene kandidatene ikke har en direkte og ukomplisert kontaktlinje til veilederne sine, kan de oppleve dette som uheldig.

3.5 Tilskuddets utløsende betydning

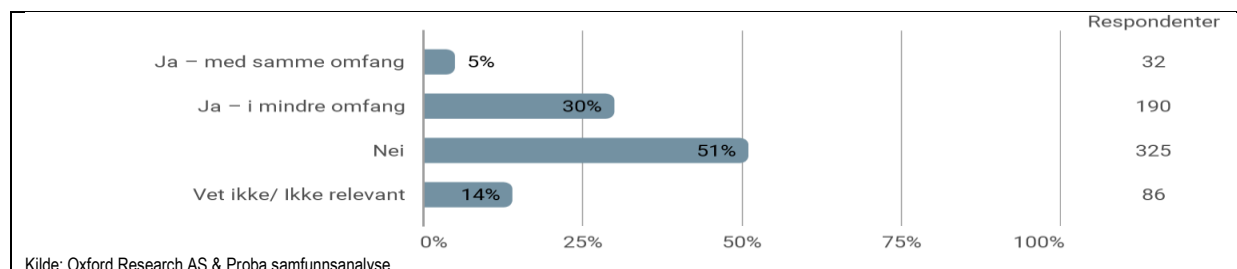
Forenklet sagt kan tiltak virke utløsende for aktiviteter eller forsterke aktiviteter. I intervjuene beskriver flere virksomheter tilskuddet som avgjørende for at de gjennomførte mentortiltaket. For eksempel forteller en bedrift:

«Det er ikke noe hemmelighet at det er krevende for en bedrift å ta vare på en bruker, hvis vi skal gjøre det ordentlig. Kandidatene kastes ut i arbeid, og man har ikke tid til å følge dem opp, selv om enkelte har et stort oppfølgingsbehov. Da snakker vi kostnader for bedriften, for eksempel ved at du trenger en ekstra-person for veiledning. Betalingen for denne mentorrollen er avgjørende for at bedriften skal velge dette»

I enkelte intervjuer forteller bedriftene imidlertid også de ikke hadde trengt mentortiltaket for å ta inn en kandidat, og lære opp kandidaten, men at tilskuddet til mentor gjør at bedriften kan bruke mer tid på kandidaten enn bedriften ellers ville gjort.

Vi har derfor i spørreundersøkelsen til virksomhetene undersøkt hvordan bedriftene opplever tilskuddets betydning for mentorbistanden. Figuren under viser til at de fleste virksomhetene ikke ville gjennomført opplæring/ veiledning gjennom mentor uten tilskudd fra NAV. 30 prosent av virksomhetene svarer også at en slik opplæring/ veiledning ville funnet sted i mindre omfang.

Figur 21: Ville dere gjennomført opplæring/ veiledning fra mentor til kandidaten dersom virksomheten ikke fikk tilskudd fra NAV? (i prosent)

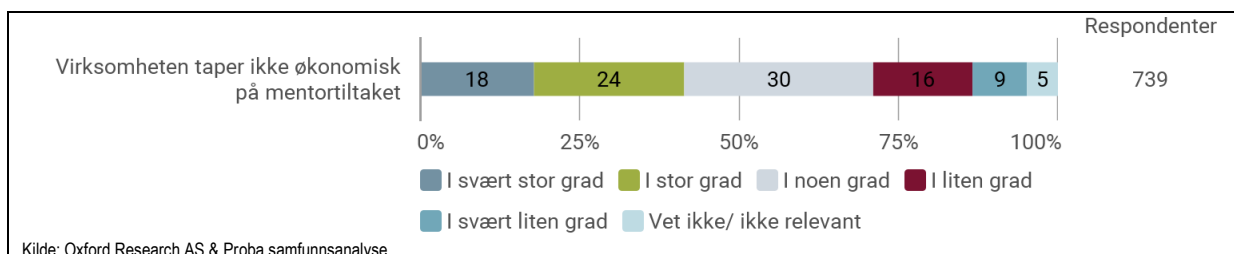


Når vi sammenlikner svarene fra IA- og ikke-IA-virksomhetene, er det få tydelige forskjeller i svarene på dette spørsmålet. Virksomhetene som ikke er IA-virksomheter, eller som ikke vet om de er IA-virksomheter, svarer i noe mindre grad at de ville gitt mentorstøtten, mens (aspirerende) IA-virksomheter i større grad sier at de ville gitt mentorstøtte uten tilskudd, i samme omfang, eller i mindre omfang. Forskjellene mellom svarene er imidlertid ikke store, og er kun statistisk signifikante på 10 prosent-nivå.

Virksomhetene som gjennomfører mentortiltaket sammen med et annet tiltak, svarer i større grad at de ville gitt mentorstøtte, også uten dette tilskuddet. Utover dette finner vi ingen klare mønstre i svarene.

Når vi kommer til det økonomiske perspektivet rundt bruken av mentortiltaket, ser vi at 42 prosent av virksomhetene ikke lider et økonomisk tap. Det er likevel 25 prosent som oppgir at de opplever et økonomisk tap som en konsekvens av bruken av mentortiltaket.

Figur 22: Hvorvidt opplever du følgende basert på erfaringene med mentortiltaket i din virksomhet (i prosent)



Når vi ser svarene i sammenheng med spørsmålet om respondentene vil anbefale virksomhetene å gjennomføre mentortiltaket igjen i fremtiden Figur 23, finner vi statistisk signifikante forskjeller mellom gruppene. De som svarer «i (svært) stor grad» på påstanden om at virksomheten ikke tapte økonomisk, svarer også i større grad at de vil anbefale virksomheten å gjennomføre mentortiltaket igjen.

4. Mentorordningen som virkemiddel

Evalueringen skal gi en vurdering av mentorordningen som virkemiddel, tydeliggjøre resultatene av mentortiltaket, og si noe om barrierer og muligheter for bruk av ordningen. Dette kapittelet presenterer funnene og de ulike aktørenes vurderinger knyttet til disse problemstillingene.

Evaluator sine egne vurderinger fremkommer i et eget kapittel.

Sammendrag

Kandidatene, mentorene, virksomhetene og de intervjuede NAV-ansatte har gjennomgående positive erfaringer med mentorordningen. Kandidatene har nesten utelukkende positive erfaringer med og vurderinger av mentortiltaket, og de opplever at mentorstøtten har vært bra for dem, og at mentortiltaket har ført til resultater de forventet. Mange virksomheter har mottatt flere mentortilsagn, og de fleste respondentene i spørreundersøkelsen vil anbefale virksomheten å bruke mentortiltaket igjen.

Resultatene for kandidatene – både umiddelbart og på sikt – er svært ulike, avhengig av målsettingen med tiltaket. Kandidatene får som regel økt motivasjon til å fullføre tiltak eller utdanning, får nye og relevante ferdigheter, og bedre forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Virksomhetene oppgir at kandidatene ofte gjennomfører tiltaket sitt. Ifølge registerdataene er omtrent halvparten av kandidatene i jobb etter gjennomført mentortiltak. Vi understreker her at det er vanskelig å slå fast en årsakssammenheng mellom tiltaket og ansettelse, særlig da mentor ofte kombineres med andre tiltak.

For virksomhetene kan mentortiltaket ha positive effekter. Mentortiltaket kan bidra til et bedre arbeidsmiljø, økt kunnskap om kandidatens bistandsbehov, og om ansattes bistandsbehov. Mentortiltak kan også bidra til at virksomheten får økt forståelse for andre mennesker, og behov for tilrettelegging for dem.

NAV-veiledernes vurderinger av hvem mentortiltaket passer for, samsvarer i stor grad med den formelle avgrensningen av personkretsen, og prioriteringene for arbeidsrettede tiltak, men særlig personer med nedsatt arbeidsevne, ikke-vestlige innvandrere, og personer under 30 år.

Funnene viser at det er barrierer for virksomhetene og for NAV. Manglende kjennskap til tiltaket og til regelverket er en viktig barriere. Virksomhetene opplever også mangel på tid hos mentoren, og mangel på egnede kandidater som en barriere. Videre peker virksomhetene på forhold hos NAV, herunder lang saksbehandlingstid og det at NAV ikke ofte nok tar initiativ til mentortiltaket. Vi finner også at virksomhetene som ikke er IA-virksomheter i større grad opplever manglende initiativ fra NAV som en barriere. Virksomhetene kan også oppleve økonomiske barrierer, for eksempel at tilskuddet ikke er tilstrekkelig for å dekke kostnadene. Det er også barrierer for NAV-ansatte, knyttet til mangel på tid til å initiere et mentortiltak, og lav prioritering av arbeidsrettede tiltak i hverdagen.

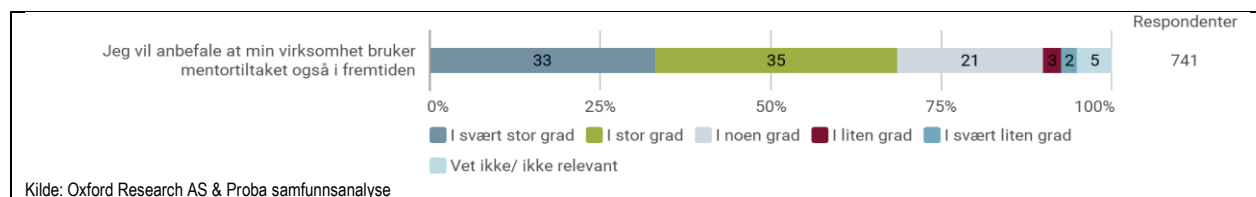
Aktørene har identifisert noen endringsbehov for mentortiltaket, herunder lengre tidshorisont for det enkelte mentortilsagnet, økning i tilskuddsbeløpet for å tillate mer frikjøp av mentorens tid, og mer oppfølging fra NAV overfor virksomhetene og kandidatene som etterlyser det.

4.1 Erfaringer med ordningen

Aktørene har gjennomgående positive erfaringer med mentorordningen. Kandidatene har nesten utelukkende positive erfaringer med og vurderinger av mentortiltaket. Blant de intervjuede kandidatene er det en bred oppfatning om at mentorstøtten har vært bra for dem, og at mentortiltaket har ført til resultater de forventet. De gangene kandidatene peker på forhold de er misfornøyde med, er dette som regel knyttet til NAV-kontorets (manglende) oppfølging, fremfor selve tiltaket. Enkelte kandidater nevner at mentorstøtten ikke har fungert for dem. I slike situasjoner er det desto viktigere at NAV-veilederen er tilgjengelig for dem, resonnerer de.

Virksomhetene, de tillitsvalgte og mentorene har i all hovedsak gode erfaringer med ordningen. Dette gjenspeiles blant annet i at en del virksomheter har benyttet mentortiltaket flere ganger, gjerne fordelt over flere år. Virksomhetene som ikke har brukt mentortiltaket siden 2016, oppgir at dette ikke skyldes dårlige erfaringer med NAV eller med ordningen, men mangel på egnede kandidater (se Figur 28). I spørreundersøkelsen svarer også et stort flertall av virksomhetene at de vil anbefale å fortsette å bruke mentortiltaket (se figuren nedenfor).

Figur 23: Hvorvidt opplever du følgende basert på erfaringene med mentortiltaket i din virksomhet (i prosent)



Virksomhetenes erfaringer med NAV og med regelverket er behandlet i kapittel 3.2.5. Erfaringene med NAV er stort sett positive. Det er imidlertid noen forhold knyttet til regelverket, som kan bli bedre. Flere virksomheter problematiserer varigheten på det konkrete tiltaket før det eventuelt må fornyes etter tre måneder, og vansker med å forstå regelverket. Virksomhetene påpeker også at tilskuddet fra NAV ofte ikke står i stil med den reelle innsatsen virksomhetene legger i mentorstøtten.

De intervjuede mentorene har i all hovedsak positive erfaringer med tiltaket. De intervjuede tillitsvalgte har i liten grad erfaring med tiltaket, og avstår fra å vurdere tiltaket.

NAV-veilederne gir i intervjuene nesten utelukkende uttrykk for positive erfaringer med mentortiltaket.

4.2 Resultater og betydning

Videre presenterer vi funn knyttet til resultatene og betydningen av mentortiltaket for kandidaten, og for virksomheten. Resultatene for kandidaten deles inn i umiddelbare resultater, herunder mestring og motivasjon, og resultater på sikt. Vi har også benyttet registerdata fra NAV for å undersøke om kandidaten er i arbeid etter tiltaket.

4.2.1 Resultater for kandidatene

Resultatene for kandidatene – både umiddelbart og på sikt – er svært ulike, avhengig av målsettingen med tiltaket. I virksomheter hvor tiltaket brukes for kandidater som ikke står langt unna arbeidslivet, er resultater ofte at de opplever mestring, og får arbeidserfaring. Dette fører til at de får tilbud om jobb i virksomheten eller at de har blitt avklart. Innenfor høyere utdanning kan resultatet være at studenten evner å fullføre studiene i inneværende semester, og på sikt eventuelt også hele studieløpet på normert tid. For kandidatene med store utfordringer og stor avstand til arbeidslivet kan resultatet av et (langvarig) løp være at kandidaten føler seg klar for arbeidslivet, eller klar for å ta opp studier. I enkelte tilfeller har virksomheten også nevnt mislykkede mentortiltak, hvor kandidaten ikke har møtt på jobben, og valgt å avslutte tiltaket.

I det følgende går vi nærmere inn på hvilke resultater mentorstøtten kan gi for kandidatene umiddelbart, og hva det kan bety på sikt.

Umiddelbare resultater

Mentortiltaket er ment å gi bistand, veiledning, eller opplæring for å mestre en jobb, et tiltak, eller en utdanning. Mentorstøtten skal medvirke til en endringsprosess hos kandidaten, slik dette sitatet fra en NAV-veileder illustrerer:

Suksess, det er når vi ser en endring i kandidaten, når kandidaten får en følelse av mestring og en økning av arbeidsevne, når kandidaten kommer et skritt nærmere jobb. Det er målet. Allerede etter seks uker har noen endret seg totalt. De har fått arbeidsglede og mestring. Arbeidet mentorene gjør har en stor verdi for kandidatene.

I brukerintervjuene forteller flere som har fått mentorbistand, at støtten har vært avgjørende for utviklingen av deres arbeidsevne og kapasitet til å beholde en jobb eller gjennomføre tiltaket. Nyten av mentor avhenger av kandidatens utgangspunkt, hvor en kandidat med svakere utgangspunkt vil ha større nytte. Kandidatene selv ser en noe mindre nytte av mentor når kandidatene mener at de i utgangspunktet har høy arbeidsevne og arbeidskapasitet.

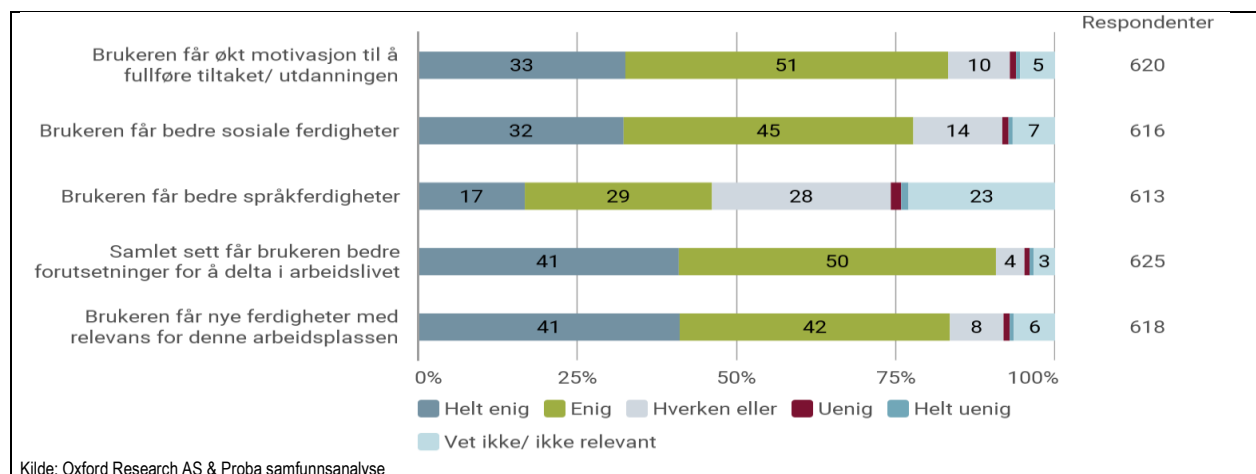
Flertallet av kandidatene skisserer en situasjon hvor mentorstøtten fører til økt selvsikkerhet, mestringsfølelse, og faglig progresjon. Det å ha en person på arbeidsplassen som dedikerer tid spesielt til kandidaten og kandidatens behov, gir trygghet i det faglige arbeidet og trygghet til å tre inn i et arbeidsmiljø. Innvirkningen mentor har på kandidaten varierer likevel og det fremkommer at det er ulike element som påvirker dette. I hvilken grad mentor tilpasser arbeidet og holdninger til enkeltindividet, har stor betydning for hvordan kandidaten oppfatter mentortiltaket. Graden av individuell tilpasning til kandidatens behov og forutsetning gir ifølge kandidatene utslag i positive resultater. Verdien av å tilpasse støtten til kandidatens forutsetninger blir særlig tydelig når kandidatene opplever at deres behov ikke tas hensyn til. I intervjuene gis det eksempler på situasjoner hvor kandidater ikke får oppfølgingen de forventer eller behøver. Resultatet blir en følelse av frustrasjon, fremfor opplevd nytte av mentorstøtten. Dette gir igjen utslag i en synkende motivasjon hos en kandidat som alt sliter med å finne kapasiteten til å gjennomføre et arbeid.

I hvilken grad kandidaten i utgangspunktet hadde bruk for en mentor virker også inn på resultatet, og hva kandidat sitter igjen med. Flere kandidater forteller at mentorstøtten har vært avgjørende for deres mestring på arbeidsplassen, og for at de kom seg i jobb senere. Det er imidlertid også kandidater som mener de kan takle arbeidslivet alene, men som likevel har fått mentor. Mentoren kan ha hatt en positiv effekt på kandidaten, og tiltaket har ført til jobb, men noen kandidater mener at mentoren ikke var nødvendig for å oppnå dette resultatet.

Hvorvidt mentoren har vært nødvendig for kandidaten, varierer. Flere av kandidatene forteller at de er helt avhengige av en mentor og den ekstra oppfølgingen. Andre kandidater forteller om situasjoner hvor en mentor ikke er like nødvendig, men heller fint å ha. Det er viktig her å påpeke at mentor er et tiltak som anvendes i sammenheng med andre tiltak (arbeidstrening, mv.), og at kandidaten selv ikke alltid har et klart nok skille på de ulike tiltakene.

Også virksomhetene og mentorene forteller i intervjuene at de ser økt motivasjon og mestring blant kandidatene. Dette bildet understøttes også av svarene i spørreundersøkelsene, hvor flertallet av respondentene oppgir at mentortiltaket i deres virksomhet har gitt kandidatene motivasjon til å fullføre tiltak/ utdanning, bedre sosiale ferdigheter, bedre språkferdigheter, bedre forutsetninger for å delta i arbeidslivet, og nye ferdigheter med relevans for arbeidsplassen. Nesten halvparten av virksomhetene mener også at mentortiltaket kan gi bedre språkferdigheter.

Figur 24: Hvor enig er du i påstandene om at mentortiltaket som regel fører til følgende umiddelbare resultater for kandidatene/ kandidatene? (i prosent)



I intervjuene belyser de NAV-ansatte i liten grad hvilke resultater de ser hos kandidatene. De gir imidlertid uttrykk for stor grad av optimisme og en positiv holdning til tiltakets innretning og hva man kan forvente av tiltaket, for eksempel at kandidatene kan få verdifull arbeidslivserfaring som kan bidra til at de får seg jobb på et senere tidspunkt. En veileder formulerer det slik: «Mentortiltaket handler ikke bare om ansettelse. Det kan også være en form for voksenopplæring og arbeidslivserfaring på et mer generelt nivå».

Andre veiledere trekker frem at tiltaket kan gi mer kunnskap om kandidaten har vilje og evne eller kapasitet til å stå i den aktuelle jobben/ yrket.

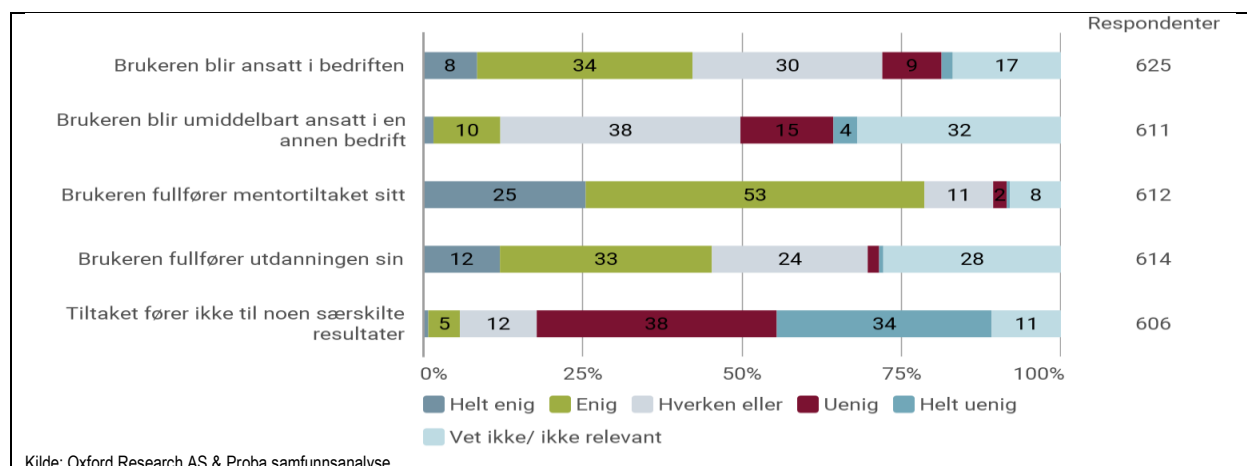
Resultater på sikt

Formålet med mentortiltaket er at kandidaten får bistand til å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak, få lønnet arbeid, eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet.

Blant kandidatene som ble intervjuet har de fleste gått over i faste stillinger etter benyttelse av mentor-tiltak. Flertallet forteller at mentor har vært avgjørende for at de kom seg inn i arbeidslivet¹⁰. Stillingsprosentene for disse kandidatene varierer, men er for de fleste tilpasset egen arbeidsevne. Også kandidatene som bruker mentor i forbindelse med studie eller videregående/ fagbrev, forteller at tiltaket bidrar til at de fullfører utdannelsen. Noen av kandidatene har ikke fullført sin mentorperiode og resultatet er dermed ikke en jobb/ fullført utdanning, men et ønske, motivasjon og progresjon som åpner for muligheten. Det kommer frem at et fåtall av kandidatene ikke har fått jobb i etterkant av mentortiltaket. I disse tilfellene ser vi imidlertid at kandidatene har opparbeidet seg en økt kompetanse og en motivasjon for å få fast jobb. Det uttrykkes i de tilfellene et ønske om at NAV skal fortsette sitt arbeid, og ønske om mentorperioder i andre bedrifter med mål om fast jobb.

I intervjuene forteller bedriftene at tiltaket ofte fører til ansettelse, særlig i de situasjonene hvor det har vært en intensjon om å rekruttere, forut for tiltaket. Institusjonene i høyere utdanning forteller at de opplever at mentorstøtten bidrar til at studentene gjennomfører fag i inneværende semestre, og i ytterste konsekvens, studiene. De fleste virksomhetene mener at mentortiltaket gir resultater i en eller annen form. Av figuren under kan vi lese at de aller fleste virksomhetene mener at tiltaket fører til at kandidat fullfører mentortiltaket. Mange oppgir også at mentortiltaket kan gi ansettelse i bedriften eller ansettelse i andre bedrifter i etterkant av tiltaket.

Figur 25: Hvor enig er du i påstandene om at mentortiltaket som regel fører til følgende resultater for kandidatene på sikt: (i prosent)



¹⁰ Det er imidlertid mulig at brukerne feilaktig tilskriver resultatet til mentortiltaket. Tiltak som arbeidstrening som kan ha blitt brukt sammen med mentortiltaket, kan også ha hatt betydning.

Vi har videre undersøkt gjennom åpne spørsmål om virksomhetene ser noen andre, eventuelt utilsiktede virkninger som følge av mentortiltaket. En virkning som nevnes av mange virksomheter er den økte selvtrilliten kandidaten sitter igjen med. I tillegg til dette nevnes det at kandidatene viser til økt mestringsfølelse, økte sosiale egenskaper, og økte kunnskaper rundt arbeidslivet. Det fremkommer at det varierer om kandidaten har fått fast ansettelse, gått videre på utdanning, fått jobb hos andre aktører, eller en selvinnsikt i hvilken type og/eller mengde arbeid som passer for den enkelte kandidaten. Noen av svarene tilsier også at det var manglende arbeidsmotivasjon hos kandidaten, eller at de følte kandidatens behov ikke var møtt. Dette henger ofte sammen med at kandidaten var feilplassert med hensyn til kandidatens evne og kapasitet. De sistnevnte skildringene er imidlertid heller unntaket enn regelen, og virksomhetene påpeker at det likevel kan bli en personlig og faglig utvikling hos kandidaten.

For de intervjuede veilederne i NAV er det optimale utfallet at kandidaten blir ansatt. Ifølge flere informanter blir kandidatene ofte ansatt etterpå. En veileder forteller: *«Det blir stort sett ansettelse i mine saker. I høyere utdanning så har de sikret fullført utdanning. Begge deler har høy grad av suksess»*. Ansettelsen er imidlertid ofte knyttet til lønnstilskudd, forteller veilederne. De benytter mentortiltaket for å få kandidaten inn i virksomheten, mens *«lønnstilskudd får personen ansatt»*, som en informant formulerer det. Det betyr også at ansettelse i noen sammenhenger ikke er et direkte resultat av mentortiltaket, men av et annet tiltak.

Andre resultater som kommer av mentortiltaket, er at kandidaten blir avklart, noe NAV-veilederen kan ta utgangspunkt i det videre arbeidet med kandidaten.

Kandidatens arbeidssituasjon etter mentortiltaket

Vi har benyttet registerdata fra NAV til å undersøke om kandidatene er i arbeid tre, seks og tolv måneder etter gjennomført mentortiltak. Det understrekes her at overgang til arbeid ikke alltid er målsettingen med det enkelte mentortiltaket.

Om lag 49 prosent av deltakerne i mentortiltaket er i arbeid 3, og 6 måneder etter mentortiltaket. Etter 12 måneder er 50 prosent i arbeid. Deltakere som var i arbeid under mentortiltaket skiller seg ikke ut når det gjelder andel i arbeid 3 måneder etter mentortiltaket, men har en lavere andel i arbeid 6 og 12 måneder etter arbeid.

Andelen i arbeid etter mentortiltaket er betydelig høyere blant deltakere med status som arbeidssøker, sammenlignet med deltakere med nedsatt arbeidsevne, henholdsvis 60 og 44 prosent. Det er ingen forskjell i arbeidsstatus mellom ikke innvandrere og ikke-vestlige innvandrere, eller mellom menn og kvinner. Yngre deltakere i mentor (30 år eller yngre) er i mindre grad i jobb etter mentortiltaket enn de eldre deltakerne.

Vi har gjennomført en lineær regresjon for å analysere betydningen av ulike faktorer for om en person er i arbeid eller ikke 3, 6, og 12 måneder etter mentortiltaket. Det er viktig å understreke at dette ikke er en effektanalyse, og statistisk signifikant her betyr ikke nødvendigvis at det er en årsakssammenheng. Statistisk signifikans betyr at de sammenhengende sannsynligvis ikke er tilfeldige.

I denne analysen er referansepersonen en ung etnisk norsk mann som bor i en storbyfylke/-region¹¹. Han har hatt mentortiltak kun én gang med en varighet på én måned. Han har ingen Arena-historikk, ingen samtidig bistand med mentor, og har ikke nedsatt arbeidsevne. Resultatene er vist i tabellene nedenfor. Vi oppgir koeffisientene og signifikansnivå i tabellene. Alle variablene har forventede fortegn.

Vi ser av tabellen under at alder har en positiv og signifikant, men avtakende betydning for sannsynligheten for å være i arbeid etter mentortiltaket. Dette henger sammen med at unge har mindre arbeidserfaring og ofte fremdeles under utdanning. Jo eldre man blir, jo mer sannsynlig er det at man er i arbeid, samtidig som sannsynligheten øker for at man får nedsatt arbeidsevne, eller av andre grunner ikke kan stå i arbeid lenger.

Tabellen viser også at kjønn, innvandrersstatus og hvorvidt man bor i et storbyfylke/region ikke har noen signifikant betydning for sannsynligheten for å være i arbeid 3 måneder etter mentortiltaket. Kjønn ser imidlertid ut til å ha en signifikant effekt 6 måneder etter mentortiltaket. Kvinner ser ut til å ha en relativt lavere sannsynlighet for å være i arbeid 6 måneder etter mentortiltaket sammenlignet med menn¹².

Personer som har vært i arbeid tidligere, har høyere sannsynlighet for å være i arbeid også etter mentortiltaket. Denne koeffisienten er signifikant både 3, 6 og 12 måneder etter mentortiltaket. Tilsvarende ser vi at koeffisienten for antall måneder personen har vært registrert i Arena er negativ og signifikant, selv når vi har kontrollert for om personen har nedsatt arbeidsevne. Dette er i større grad en indikasjon på bistandsbehovet til personen enn en årsakssammenheng mellom det å ha lang NAV-historikk og sannsynligheten for arbeid. Denne variabelen har en signifikant negativ betydning for sannsynligheten i arbeid både, 3, 6 og 12 måneder etter mentortiltaket.

Vi ser også at betydningen av varigheten på mentortiltaket har positiv og signifikant betydning for om kandidaten er i arbeid etter mentortiltaket eller ikke. Dette kan tyde på at den bistanden og erfaringen man får gjennom mentortiltaket har en positiv innvirkning på sannsynligheten for å være i arbeid senere. Varigheten på mentor har imidlertid relativt mindre betydning for sannsynligheten for å være i jobb 12 måneder etter enn umiddelbart etter mentortiltaket.

På den annen side viser koeffisienten for antall mentorløp at personer med mer enn ett mentorløp har en lavere sannsynlighet for å være i arbeid. Men igjen vil dette i større grad være en indikasjon på at personen har et større behov for bistand enn en person som bare har vært i mentor en gang. Betydningen av antall mentorløp minker fra 3 til 6 og 12 måneder etter mentortiltaket.

Analysen har også undersøkt betydningen av å ha annen samtidig bistand med mentortiltaket. Resultatene viser at sannsynligheten for å være i jobb både 3, 6 og 12 måneder etter mentortiltaket er lavere

¹¹ Storbyfylke eller storbyregion regnes her som Oslo, Akershus, Rogaland, Hordaland, Trøndelag og Troms

¹² En mulig forklaring kan være at kvinner har en svakere tilknytning til arbeidslivet, eller er overrepresentert i utsatte yrker. Vi har imidlertid ikke noe grunnlag for å fastslå dette.

enn for de som ikke har hatt samtidig bistand, alt annet likt. Det er sannsynlig at dette også fanger opp bistandsbehovet til personen i større grad enn det fanger opp betydningen av samtidig bistand.

Tabell 11: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 3 mnd etter mentortiltaket

Variabel	Koeffisient	Std.feil
Alder ved mentorstart	0,013***	0,0036
Alder ²	-0,00016***	0,00005
Kvinne	-0,012	0,011
Ikke-vestlig innvandrер	0,021	0,0154
Fylke med storby	0,011	0,011
Antall mnd i arbeid siste 2 år før mentor	0,017***	0,0005
Antall mnd registrert i Arena	-0,0008***	0,0003
Status "nedsatt arbeidsevne"	-0,12***	0,013
Lengde på mentortiltaket (mnd)	0,0038***	0,0011
Antall mentorløp	-0,028**	0,011
Samtidig bistand (ja/nei)	-0,031**	0,012
Konstantledd (0,268), N (6891), R ² (0,18)		
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse		

Tabell 12: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 6 mnd etter mentortiltaket

Variabel	Koeffisient	Std.feil
Alder ved mentorstart	0,015***	0,0036
Alder ²	-0,00018***	0,00005
Kvinne	-0,02*	0,011
Ikke-vestlig innvandrер	0,0023	0,016
Fylke med storby	0,016	0,011
Antall mnd i arbeid siste 2 år før mentor	0,016***	0,0005
Antall mnd registrert i Arena	-0,0012***	0,0003
Status "nedsatt arbeidsevne"	-0,13***	0,014
Lengde på mentortiltaket (mnd)	0,0036***	0,0012
Antall mentorløp	-0,02	0,011
Samtidig bistand (ja/nei)	-0,03**	0,013
Konstantledd (0, 27), N (6391), R ² (0,16)		
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse		

Tabell 13: Betydningen av ulike faktorer for sannsynligheten for å være i arbeid 12 mnd etter mentortiltaket

Variabel	Koeffisient	Std.feil
Alder ved mentorstart	0,019***	0,0042
Alder ²	-0,00024***	0,00006
Kvinne	-0,021	0,012
Ikke-vestlig innvandrер	0,006	0,017
Fylke med storby	0,0055	0,012
Antall mnd i arbeid siste 2 år før mentor	0,015***	0,0006
Antall mnd registrert i Arena	-0,0016***	0,0003
Status "nedsatt arbeidsevne"	-0,14***	0,016
Lengde på mentortiltaket (mnd)	0,0033**	0,0013
Antall mentorløp	-0,02*	0,012
Samtidig bistand (ja/nei)	-0,031**	0,014
Konstantledd (0, 25), N (5453), R ² (0,15)		
Kilde: Oxford Research AS & Proba samfunnsanalyse		

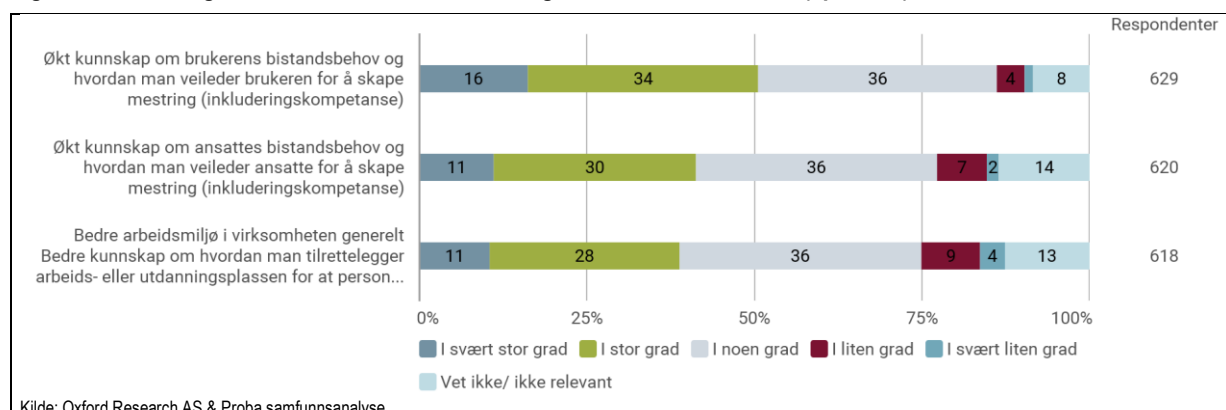
Analysene har en R² på henholdsvis 0,18, 0,16 og 0,15. Det betyr at analysen og de variablene som har inngått i den, kun i begrenset grad forklarer variasjonen i kandidatenes arbeidssituasjon.

4.2.2 Resultater for virksomhetene

For virksomhetene kan mentortiltaket ha positive effekter. Gjennom erfaringen virksomheten opparbeider seg øker virksomheten sin kompetanse på å inkludere kandidaten og fremtidige kandidater, forteller flere virksomheter. I noen tilfeller kan denne økte kompetansen smitte over på hvordan virksomheten opptrer overfor de øvrige ansatte. En virksomhet nevner at de er blitt bedre til å se alle ansattes behov, og at ledelsen har fått en økt bevissthet rundt de ansattes behov. Flere virksomheter trekker også frem betydningen av mangfoldet som følge av mentortiltaket, og en opplevelse av å ta samfunnsansvar overfor lokalmiljøet. De intervjuede lederne forteller at det ikke har vært synlige endringer i arbeidsmiljøet enda, men ser ikke bort fra at dette kan komme på et senere tidspunkt.

Figuren viser at de fleste virksomhetene mener at de i (svært) stor eller i noen grad sitter igjen med et bedre arbeidsmiljø, og økt kunnskap om kandidatens bistandsbehov, og om ansattes bistandsbehov. Det er likevel noen virksomheter som kjenner seg i liten eller svært liten grad igjen i dette. Dette er imidlertid mindretallet av virksomhetene.

Figur 26: I hvilken grad har mentortiltaket ført til følgende for virksomheten: (i prosent)



Når vi sammenlikner svarene for IA- og ikke-IA-virksomhetene, er det ingen tydelige forskjeller, utover at aspirerende IA-virksomhetene i større grad svarer at de har fått økt kunnskap om kandidatens bistandsbehov, og hvordan man veileder kandidaten for å skape mestring.

Virksomhetene ble i spørreundersøkelsen bedt om å utdype hvilke virkninger mentortiltaket har hatt for dem. Mange virksomheter påpeker at bruken av mentortiltak har bidratt til økt forståelse for andre mennesker, deres ulikheter, og behov for tilrettelegging. Dette har ikke bare vist seg hos mentor, men på arbeidsplassen generelt. Det påpekes at flere virksomheter har anvendt denne nye erfaringen til å utvikle virksomheten i seg selv gjennom interne tiltak. Selv om det er mange som viser til positive opplevelser er det også dem som sitter igjen med en følelse av et økonomisk tap. Dette begrunnes i at godtgjørelsen gjennom mentortiltaket ikke alltid tilsvarer arbeidet virksomheten investerer, misnøye med kommunikasjonene med NAV, eller at ansatte anser det som en byrde for eget arbeid å måtte tilrettelegge i så stor grad.

4.3 Aktørenes vurdering av mentortiltaket

Selve mentortiltaket vurderes som meget positivt av de aller fleste informantene. Tiltaket beskrives som unikt i NAV sin verktøykasse, og det betjener et konkret behov som er vanskelig å dekke på andre måter, ifølge informantene.

Nedenfor gir vi et overblikk over de foreløpige funnene med hensyn til resultater av mentortiltaket og barrierer.

4.3.1 Egnethet for brukergrupper

Kapittel 3.1.2 tar for seg hvilke kandidater som får mentortiltaket, og hvordan det kan være ulike formål for tiltaket, avhengig av hvem kandidatene er. Dette underkapittelet handler om aktørenes vurdering av hvem tiltaket er egnet for.

Hverken kandidatene eller virksomhetene viser stor refleksjon rundt hvem tiltaket bør være for. Virksomhetene benytter tiltaket i tråd med egne behov, herunder rekruttering og gjennomføring av (høyere) utdanning. Fra deres ståsted kan det være hensiktsmessig å bruke mentortiltaket på mange forskjellige typer kandidater – også dem som i utgangspunktet ikke har det største behovet. En virksomhet forteller at mentortiltaket inngår som en del av et opplæringsprogram hvor også personer uten særlig innsatsbehov fra NAV deltar. Andre virksomheter anser mentortiltaket som en nødvendighet for å få faglig kvalifiserte personer med fysiske eller psykiske utfordringer (eller lengre sykemeldingsperioder) inn i virksomheten. Sitatet fra en mentor illustrerer denne spennvidden i hvem virksomhetene mener kan ha behov for mentorstøtte:

Min erfaring er at det er mange ulike tilfeller av hjelp. Ofte trenger folk stabile, trygge forhold når de kommer ut. Noen har sykdommer, de bare trenger mengdetrening. Det at vi kan ta oss råd til å følge opp kandidaten, det øker tryggheten og stabiliteten for vedkommende.

NAV-veiledernes vurderinger av hvem mentortiltaket passer for, samsvarer i stor grad med den formelle avgrensningen av personkretsen, og prioriteringene for arbeidsrettede tiltak. Veilederne er enige om at tiltaket passer bra for ungdommer med særlig behov for oppfølging. Dette er personer som veilederne mener står lagt unna arbeidslivet, og som har behov for flere virkemidler for å utvikle ferdighetene og holdningene som kreves i arbeidslivet, så vel som mestringsevnen. Mentorstøtten vurderes her som et viktig virkemiddel til å oppnå det. En veileder sier:

De tyngste kandidatene er de viktigste. Da trenger vi skreddersydde løsninger som skapes gjennom mentortiltaket. Det er et bra tiltak først og fremst for de tyngste kandidatene. De har mindre skole og jobberfaring, fordi de ofte har hatt helseproblemer gjennom hele livet.

Dette inkluderer å finne personer med nedsatt arbeids- og funksjonsevne og andre fysiske eller psykiske utfordringer. Blant de intervjuede veilederne er det særlig, men ikke utelukkende, fokus på kandidater under 30 år. Samtidig er det veiledernes vurdering at mentortiltaket isolert sett ofte ikke er tilstrekkelig. Disse kandidatene har snarere et behov for virkemidler og tiltak som hjelper dem inn i arbeidslivet, hjelper dem til å gjennomføre tiltaket, og etter det eventuelt bli ansatt i bedriften.

Enkelte veiledere har imidlertid en litt annen tilnærming. Fra deres ståsted kan mentortiltaket være egnet for en langt større gruppe enn ungdom med størst utfordringer. En veileder sier at tiltaket kan passe for ulike grupper: «Noen er langt unna arbeidslivet og kan falle tilbake i uføretrygden. Andre er mye nærmere, men trenger midlene for å få veiledning i jobben sin». Begrunnelsen fra veilederne her er at kandidatene strengt tatt ville klart seg på arbeidsplassen, også uten mentorstøtte, men at mentorstøtten øker kandidatens utbytte og mestring. Relasjonen mellom mentoren og kandidaten kan også fungere som et anker i virksomheten, og gjøre virksomheten mer tilbøyelig til å ansette kandidaten etterpå. Særlig i slike sammenhenger omtales mentortiltaket som en «investering».

4.3.2 Barrierer for bruken av mentor

Vi skiller i det følgende mellom forhold som gjør at virksomhetene ikke ønsker eller evner å gjennomføre et mentortiltak, og forhold som kan hindre NAV-ansatte i å initiere mentortiltak.

Barrierer for virksomhetene

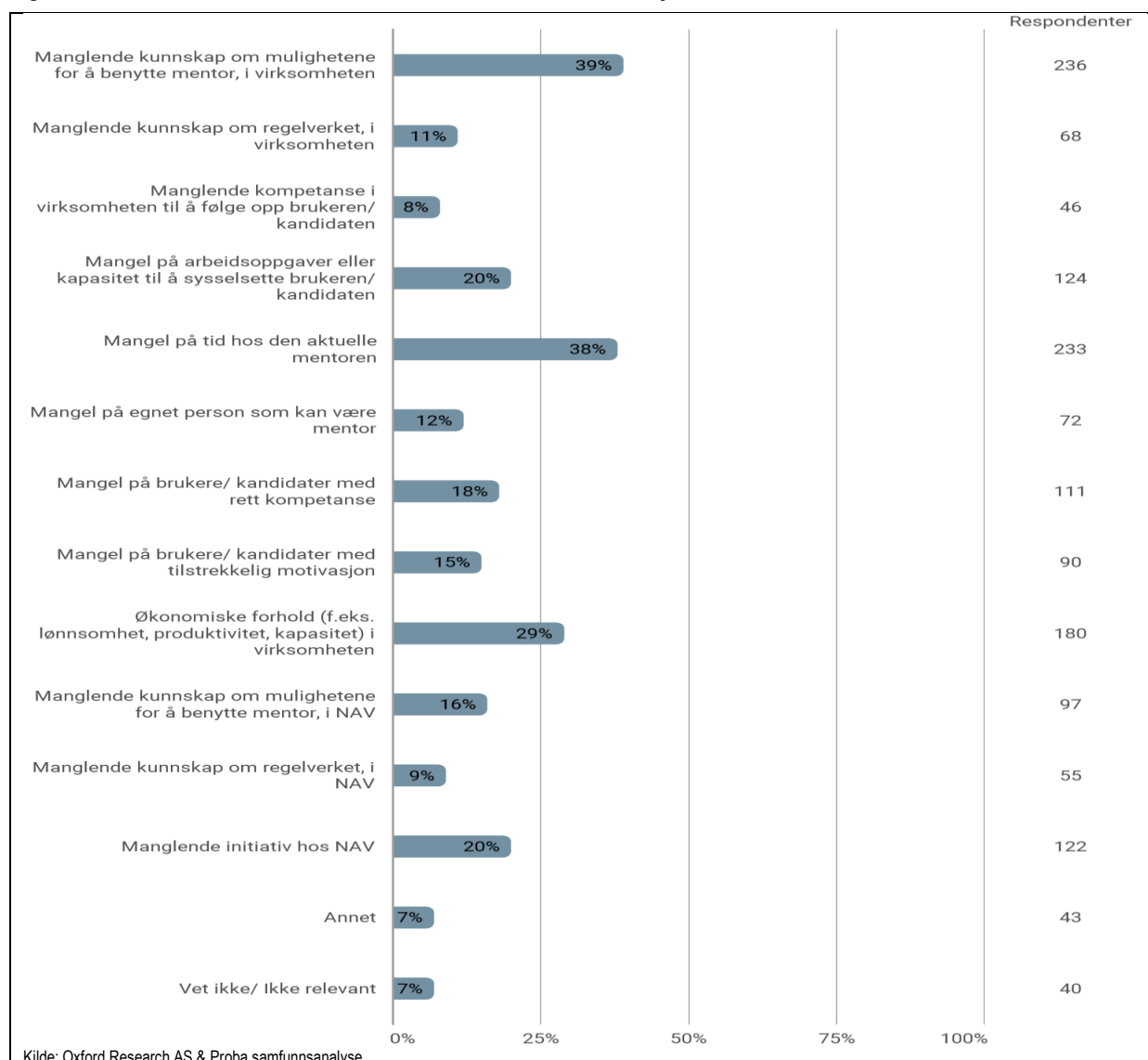
En barriere for bruken av mentortiltaket er manglende kunnskap om mulighetene og tiltaket. Vi er kjent med at virksomheter har gjennomført mentor-liknende opplegg på egen hånd uten å være kjent med tiltaket og mulighetene for tilskudd. De intervjuede virksomhetene er imidlertid alle sammen mottakere av mentortilskuddet, og har således kjennskap til tiltaket. De vedgår likevel at det kan være utfordrende for en virksomhet å sette seg inn i virkemidlene NAV tilbyr, og de ser ikke bort fra at manglende kjennskap til mentor utgjør en stor barriere.

For virksomhetene som allerede kjenner til tiltaket fremstår noen forhold knyttet til NAV som barrierer. Det gjelder treg saksbehandling hos NAV, sene forhåndsgodkjenninger, men også tid- og ressurskrevende prosedyrer for rapportering og refusjon. Vi merker oss imidlertid at vi ser en klar forskjell til inkluderingstilskuddet. Flere virksomheter forteller om inkluderingstilskuddet at de administrative kostnadene knyttet til søking, rapportering og refusjon nesten overstiger gevinsten med å få tilskuddet. Dersom virksomheten ikke hadde hatt gode rutiner på det, hadde virksomheten trolig ikke benyttet seg av inkluderingstilskuddet, forteller flere informanter. Det samme sies ikke om mentortilskuddet. Tilskuddets størrelse anses som betydelig og verdt innsatsen.

En barriere i virksomhetene kan være manglende kapasitet til å ta inn og sysselsette kandidater som kan være aktuelle for mentortiltaket. Det gjør seg særlig gjeldende når virksomheten har reduserte inntekter og ikke ønsker å si opp ansatte. Det vil i slike sammenhenger ikke være noen arbeidsoppgaver til kandidatene, og da benyttes heller ikke mentortiltaket.

Neste figuren viser at manglende kunnskap om muligheten til å benytte mentor og manglende tid hos den aktuelle mentoren er de største barrierene virksomhetene kjenner på. Vi har undersøkt om dette er særlig aktuelt når det er daglig leder eller mellomleder, som er mentoren. Vi finner imidlertid ingen klare sammenhenger mellom disse variablene. Økonomiske forhold i virksomheten, manglende arbeidsoppgaver eller kapasitet for å sysselsette kandidaten, og manglende initiativ anses også som fremtredende barrierer for virksomhetene.

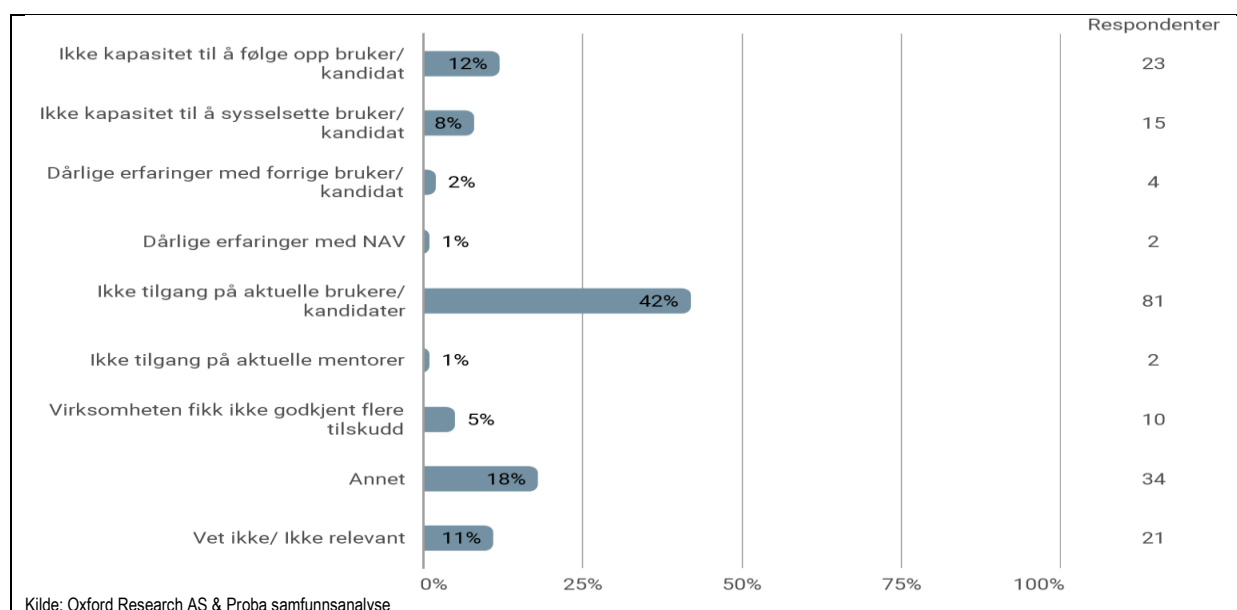
Figur 27: Hva anser du som de inntil tre største barrierene for å benytte mentortiltaket?



Vi har undersøkt om det er forskjeller mellom IA-virksomhetene og ikke-IA-virksomhetene i deres syn på mulige barrierer. Som regel finner vi ingen signifikante forskjeller. Vi finner imidlertid at virksomhetene som ikke er IA-virksomheter i større grad opplever manglende initiativ fra NAV som en barriere. Her svarer 14 prosent av IA-virksomhetene at dette er en barriere. Andelen for ikke-IA-virksomhetene er 20 prosent. Blant den lille gruppen virksomheter som planlegger å bli IA-virksomheter, svarer 30 prosent at de opplever manglende initiativ hos NAV som en barriere.

En rekke virksomheter brukte mentortiltaket i perioden mellom 2013 og 2016, men har ikke benyttet tiltaket siden. Vi har spurt disse virksomhetene om grunnen til det. Figuren under viser at mange virksomheter opplever manglende tilgang på aktuelle kandidater. Andre grunner virksomhetene oppgir er manglende kapasitet til å følge opp eller sysselsette kandidat, med henholdsvis 12 prosent og 8 prosent av virksomhetene som opplever dette. 18 prosent av virksomhetene har andre grunner enn dem nevnt i spørreskjemaet. I tekstsvarene utdypet disse bedriftene at det er manglende opplysninger om tiltaket, bruk av andre tiltak i stedet, at de ikke har sett behovet, eller ikke har hatt kandidater.

Figur 28: Din virksomhet brukte mentortiltaket sist i [2013-2016]. Hva er grunnen til at virksomheten ikke har brukt det siden?



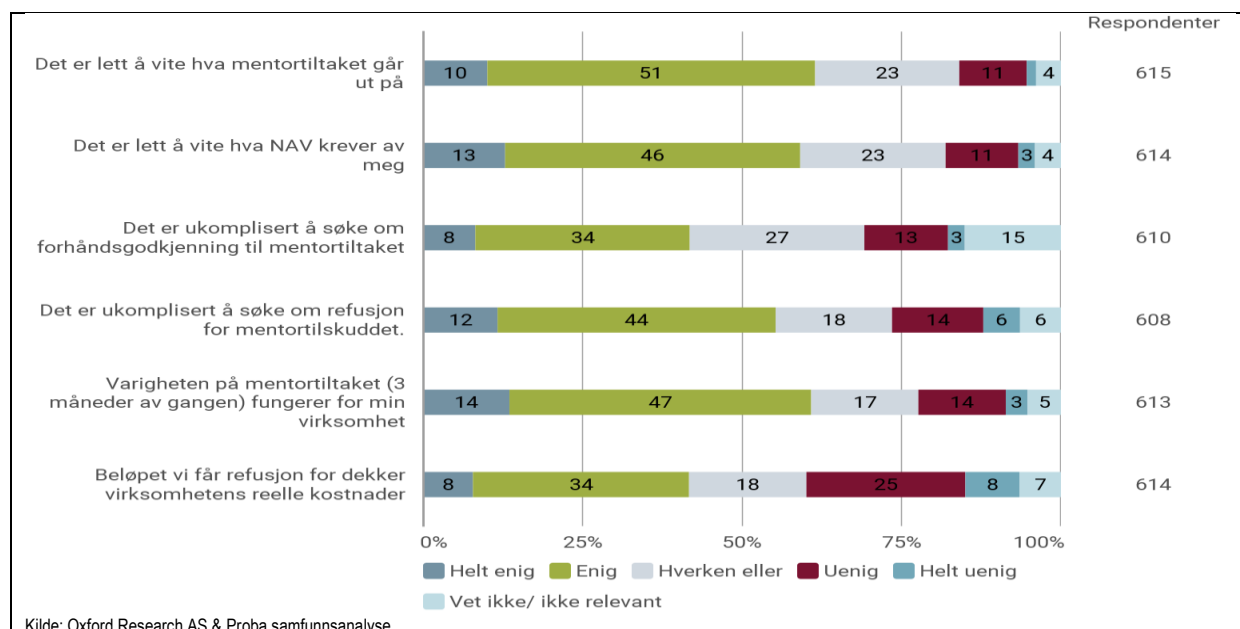
Av de 191 virksomhetene som ikke har benyttet mentortiltaket på flere år, oppgir 116 å være IA-virksomheter i dag. Når vi ser på svargivingen fra IA- og ikke-IA-virksomheter, finner vi få tydelige forskjeller, annet enn at det er en større andel blant ikke-IA-virksomhetene som svarer at de ikke fikk godkjent flere tilskudd.

Som Figur 21 om mentortilskuddets utløsende betydning viser, har tilskuddet stor betydning for virksomhetenes valg om å gjennomføre tiltaket. Halvparten av virksomhetene svarer at de ikke ville gjennomført mentortiltaket uten støtten fra NAV. Dette tyder på at virksomhetene opplever økonomiske barrierer. Selv om 42 prosent av virksomhetene svarer at de ikke føler på et økonomisk tap, er det likevel en fjerdedel som oppgir at de opplever et økonomisk tap som en konsekvens av mentortiltaket (se også Figur 22).

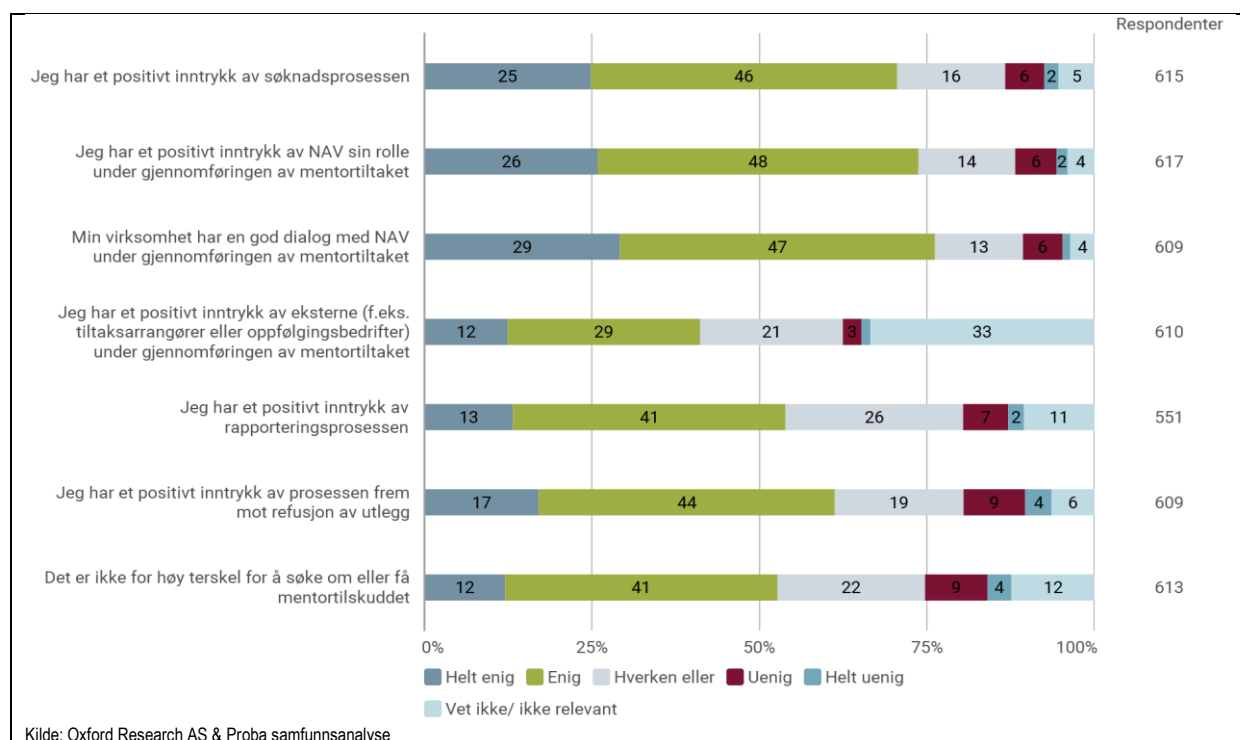
Som Figur 19 viser, kan deler av regelverket oppfattes som barrierer av noen virksomheter. Det elementet i regelverket som i størst grad fremstår som barriere for virksomhetene, er det økonomiske perspektivet. Her oppgir 33 prosent at de ikke mener det refunderte beløpet dekker virksomhetens reelle kostnader (se også figuren over). Figuren under viser videre til at det er mellom 11 prosent og

17 prosent som ikke kjenner seg igjen i de andre påstandene. Dette tilsier at også disse elementene fremstår som en utfordring for noen av virksomhetene.

Figur 29: Ta stilling til følgende påstander om regelverket for mentortilskuddet: (i prosent)



Figur 30: Ta stilling til følgende påstander om kontakten med NAV om mentortiltaket: (i prosent)



Figuren over viser at det er relativt få virksomheter som ser på kontakten med NAV som utfordrende. Den største problematikken virker til å ligge på prosessen rundt søknad av refusjon for mentortilskuddet, og terskelen for å søke om eller få tilskudd til mentortiltaket. På begge disse punktene er det 14 prosent av virksomhetene som oppgir at de ikke sitter igjen med et positivt inntrykk eller kjenner seg igjen i at det er en lav terskel.

Barrierer for NAV-ansatte

I intervjuene med NAV-ansatte fremstår NAV sine egne styringssystemer som barrierer for mentorbruk. Flere NAV-ansatte forteller at det er tid- og kostnadskrevende å starte et mentortiltak, og at de tidsmessige rammene ofte ikke strekker til. Arbeidsrettete tiltak og mentortiltaket er ikke tilstrekkelig prioritert i NAV-veiledernes hverdag, er et gjennomgående budskap. Samtidig ønsker ikke alle NAV-veilederne at mentor skal ha en høyere prioritet heller. Enkelte NAV-veiledere forteller at de vil benytte arbeidstiden sin på brukere med akutte økonomiske behov (eksempelvis mottakere av sosialhjelp). Det understrekes her at de intervjuede jobbspesialistene ikke opplever den samme tidsmessige barrieren som de øvrige NAV-veilederne vi har intervjuet.

En annen NAV-relatert barriere er kontorenes budsjetter. Både veiledere og bedrifter har opplevd at midlene som er satt av til mentortiltaket, ikke har strukket til. Resultatet har vært at kontoret ikke har kunne gi tilskudd, selv om det har vært ønsket. Virksomhetene på sin side opplever at tilskuddet kunne dekket flere arbeidstimer i uken. Selv om tilskuddet gis for eksempelvis 3-5 arbeidstimer i uken, mener virksomhetene at den reelle innsatsen overfor kandidaten er større enn det gis tilskudd for.

4.4 Endringsbehov

De færreste aktørene vi har intervjuet ser et endringsbehov i selve tiltaket. Tvert imot er holdningen til tiltaket nesten utelukkende positiv, og det er lite som foreslås endret. En virksomhet mener at varigheten på tiltaket bør utvides, slik at kandidaten får et lengre opphold i virksomheten, enn hva ordningen tillater. En annen virksomhet ønsker at NAV øker antall timer mentoren er frikjøpt. En utdanningsinstitusjon forteller at mentortiltaket benyttes for å bistå studenter gjennom studieløpet. Institusjonen har et forslag til forbedring for mentortiltaket rettet mot studenter. Institusjonen ser et behov for å harmonisere søknads- og rapporteringsfristene fra NAV med semesterrytmen i høyere utdanning, slik at institusjonen unngår at et mentortiltak opphører midt i et semester.

Det er også kommet inn forslag som omhandler hvordan tiltaket praktiseres. Noen virksomheter ønsker tettere oppfølging av mentoren og av kandidaten fra NAV-veilederens side. På motsatt side finner vi imidlertid også virksomheter som ikke ønsker at NAV-kontoret skal involvere seg noe særlig etter at tiltaket er påbegynt.

5. Hovedfunn og evaluators vurdering

Dette kapittelet inneholder hovedfunnene fra evalueringen, så vel som evaluators overordnede vurderinger av mentortiltaket. Videre går vi inn på noen særskilte vurderingsmessige problemstillinger. Vi skisserer noen endringsbehov og anbefalinger, basert på hva aktørene har identifisert i intervjuer og i spørreundersøkelsen, samt våre egne vurderinger.

5.1 Hovedfunn i evalueringen

Datamaterialet tegner et positivt bilde av mentortiltaket. Kandidatene, virksomhetene og NAV-ansatte vurderer mentortiltaket som et nyttig tilskudd til NAV sin verktøykasse. Det er lite skepsis til tiltaket, og de fleste ser en stor verdi i det. Mentortiltaket kan ha mange positive virkninger. Det kan for eksempel gjøre det lettere å få en kandidat plassert i en bedrift, og det kan bidra til at kandidatene fullfører tiltaket eller utdanningen. Gjennom tiltaket kan kandidaten få erfaring og relevant kompetanse, og virksomheten kan bygge egen kompetanse knyttet til bistand av kandidaten og ansatte.

Mentortiltaket er et tiltak med mange fasetter. Vi finner stor variasjon i hvordan mentortiltaket brukes, hvilke virksomheter som bruker mentortiltaket, hvem som er kandidatene, og om det benyttes i kombinasjon med andre tiltak. Kandidatens behov, og formålet med tiltaket varierer også, og de intervjuede virksomhetene og veilederne har ulike oppfatninger av hvilke brukergrupper mentortiltaket brukes for. Det er med andre ord flere logikker bak hvordan mentortiltaket skal fungere, og hva det skal bidra til. Basert på dette har evaluator utviklet noen idealtyper for tiltaket.

Når tiltaket initieres, tar NAV ofte utgangspunkt i kandidaten, og ikke i virksomheten. Det betyr at virksomheten velges utfra kandidatens ønsker. Vi har imidlertid også eksempler på det motsatte, hvor virksomhetene kjenner kandidaten fra før og ber om tilskudd til mentor for personen.

Kandidatene er ofte unge personer og personer med nedsatt arbeidsevne, eller ikke-vestlige innvandrere som ikke nødvendigvis har nedsatt arbeidsevne. Vi tolker funnene dithen at bruken av mentortiltaket er i tråd med de prioriterte målgruppene for arbeidsmarkedstiltak i NAV.

Variasjonen som er beskrevet over, betyr også at det er forskjeller i hvordan mentortiltaket utfolder seg i praksis. Virksomhetene bruker ofte mellom én og ti timer i uken på å gi mentorstøtte til kandidaten. Varigheten av mentorperioden varierer, avhengig av ulike trekk ved kandidaten. Både mentoren og kandidaten involveres som regel i kjernevirksomheten på arbeidsplassen eller på utdanningsstedet. Innholdet i mentorrelasjonen er som regel psykososial eller faglig bistand med relevans for arbeidsoppgavene, og handler som regel om kandidatens klargjøring og mestring i arbeidslivet eller på arbeidsplassen.

Mentorstøtten vurderes som meget positiv av alle involverte parter. Kandidatene er i all hovedsak fornøyde med mentorene, og virksomhetene selv vurderer at mentorstøtten ofte fører til at kandidatene får økt motivasjon til å fullføre tiltaket eller utdanningen, bedre sosiale ferdigheter, nye og relevante ferdigheter, og bedre forutsetninger for å delta i arbeidslivet. NAV-veilederne støtter dette synet.

Våre analyser av registerdataene viser at halvparten av kandidatene er i arbeid etter gjennomført mentortiltak.

NAV-kontoret spiller en sentral rolle i mentortiltaket. Dette er særlig tydelig i initieringen av tiltaket. I mange tilfeller involverer NAV-kontoret seg underveis i mentorperioden. Virksomhetene og kandidatene har ofte forventninger om at NAV involverer seg, eksempelvis gjennom opplæring av mentorene eller oppfølging av virksomhetene og kandidatene. Deres inntrykk av NAV forut for og under mentortiltaket er i all hovedsak positive. De intervjuede NAV-kontorene jobber systematisk med mentortiltaket, både gjennom opplæring av ansatte, og i initieringen av mentortiltaket. Vi finner forskjeller i hvorvidt NAV-kontorene følger opp virksomhetene og kandidatene. Noen av forskjellene kan forklares utfra de NAV-ansattes ulike roller. Jobbspesialistene har i større grad muligheten til å følge opp enn NAV-veilederne som har en større portefølje. Også kandidatenes og virksomhetenes behov og etterspørsel etter oppfølging har noe å si.

Bruken av mentortiltaket har økt de siste årene. Det er likevel flere barrierer, både for virksomhetene og for NAV. Blant de største barrierene for virksomhetene finner vi manglende kjennskap til mulighetene, og mangel på tid hos aktuelle mentorer. Andre barrierer er knyttet til økonomiske forhold, eller at virksomheten ikke ser noen aktuelle kandidater, ikke har relevante arbeidsoppgaver, eller at virksomhetene savner at NAV tar initiativ. NAV-veilederne på sin side ser på styringen som den største barrieren for mentorbruk. Det er tid- og kostnadskrevende å initiere et tiltak, og det er ikke sikkert at rammene strekker til, eller at dette er en prioritert oppgave for veilederne.

Mentortiltaket er innrettet som et økonomisk tilskudd som skal dekke virksomhetens merutgifter som følge av tiden mentoren bruker på kandidaten. Det er imidlertid flere forhold som peker mot at mentortiltaket kan være mer enn et økonomisk virkemiddel. Flere NAV-ansatte tilbyr oppfølging av virksomhetene, og en rekke virksomheter får opplæring fra NAV, eller etterspør dette. Det er med andre ord også pedagogiske virkemidler involvert. Videre ser vi at mentorstøtten i noen sammenhenger ikke er styrt av tilskuddet – det er en rekke virksomheter som ville gitt mentorstøtte også uten tilskudd fra NAV. Dette er særlig aktuelt for (aspirerende) IA-virksomheter. Vi ser også at tiltaket ble gjennomført til tross for at noen virksomheter opplever at tilskuddet ikke dekker deres reelle utgifter.

Partene i arbeidslivet har liten betydning i initieringen og gjennomføringen av det konkrete tiltaket i de enkelte virksomhetene (lokalt nivå). Det er heller unntaket enn regelen at tillitsvalgt i bedriften selv er mentor, eller at tillitsvalgt involveres i utformingen av arbeidet med mentortiltaket. Her må evaluator ta forbehold om at betydningen av partene i arbeidslivet kan manifestere seg på andre, mer indirekte måter som denne evalueringen ikke har fanget opp. For eksempel ser vi tegn til at (aspirerende) IA-virksomheter kan ha større tilbøyelighet til å gi mentorstøtte, uavhengig av om det gis tilskudd. Dessuten ser vi at virksomhetene som tar inn flere mentorkandidater også oftere er IA-virksomheter.

5.2 Evaluators vurderinger

Det er evaluators vurdering av mentortiltaket fungerer slik det er intendert. Datamaterialet viser at tilskuddet som regel er avgjørende for at virksomhetene gir nyttig og relevant mentorstøtte på arbeidsplassen eller i utdanningen. Evaluator ser en stor verdi i måten tiltaket er innrettet på. Vi kan imidlertid ikke endelig slå fast mentortiltakets effekt. Denne evalueringen er ikke en effektstudie, og den har ikke

et tilstrekkelig datagrunnlag for å trekke konklusjoner om effekten. Vi påpeker imidlertid at virksomhetene selv, så vel som kandidatene og NAV-veilederne har stor tro på mentortiltaket og dets bidrag til å gi kandidaten bedre forutsetninger for å delta i arbeidslivet.

Det sentrale elementet er relasjonen mellom mentoren og kandidaten, og til dels også dialogen med NAV underveis. Gitt at relasjonen og mentorstøtten har en så stor rolle, er det viktig at kvaliteten på støtten blir best mulig. Vi har ikke empirisk grunnlag for å si at mentorrelasjonen ikke er bra eller ikke møter kandidatens behov. Evaluator ser imidlertid en mulighet for at fravær av opplæring og kompetanseheving for mentoren, så vel som lite kontakt mellom NAV og mentoren/kandidaten underveis, kan føre til at tiltakets potensial ikke realiseres fullt ut. Det er derfor svært interessant å se hvilken betydning kompetansehevingstiltak som mentornettverket i regi av Arbeidslivssenter Akershus, NAV Bærum og NAV Asker har for kvaliteten på mentorstøtten, og hvordan det virker inn på kandidaten.

Mentortiltaket er et fleksibelt virkemiddel med mye rom for tilpasninger og skreddersøm. Evaluator ser en stor verdi i denne fleksibiliteten, slik at tiltaket kan benyttes til å forsterke andre tiltak eller utdanning kandidaten deltar i, i forbindelse med at kandidaten beholder en jobb, eller får seg en jobb. Vi savner imidlertid en klarere definisjon av de ulike logikkene bak måtene å bruke mentortiltaket på. Evaluator mener at både NAV-ansatte, kandidatene og virksomhetene kan være tjent med en tydelig beskrivelse av de ulike formene mentortiltaket kan ta. Dette kan i neste omgang benyttes til å skissere for virksomhetene hva slags kandidater de kan forvente å møte, og hva som er formålet med det enkelte tiltaket. Vi anser dette som et nyttig hjelpemiddel for å sørge for at det blir en god match mellom kandidaten og virksomheten. Dette kan tjene til en mer raffinert og nyansert mentorstøtte til kandidaten, som er i tråd med kandidatens behov og NAV sine forventninger.

Hvilke målgrupper (personer) er tilskuddet egnet for?

I utgangspunktet kan mentortiltaket benyttes av mange ulike målgrupper, i alle aldersgrupper, med eller uten innvandrerbakgrunn, og i kombinasjon med eller uten andre tiltak. I praksis er det særlig to forhold som påvirker hvem kandidatene er; hvem som er definert som en prioritert målgruppe, og hvordan NAV-ansatte vurderer den enkeltes behov for støtte fra en mentor på arbeidsplassen eller ved utdanningsstedet. Det er vanskelig å si med sikkerhet om mentortiltaket gir de ønskede resultatene for de ulike gruppene, men det meste av datamaterialet peker mot at mentortiltaket har positive virkninger for kandidatene. Vi antar derfor at mentortiltaket er egnet for dem som i dag mottar tiltaket.

Utgangspunktet i datamaterialet er at de fleste brukerne på et eller annet vis ha utbytte av mentorstøtten. En må også spørre seg om det er personer som ikke vil ha nytte av tiltaket, herunder personer uten særlig behov for bistand, og personer som har meget store utfordringer og stor avstand til arbeidslivet. Mentortiltaket forutsetter at kandidaten er i utdanning, på et tiltak eller på en arbeidsplass. Dersom kandidaten har svært dårlige forutsetninger for å fungere på stedet, må det forventes at mentortiltaket har lite å tilføre. Det må ligge en realistisk forventning i bunnen om at kandidaten etter gjennomført tiltak vil være i stand til å fungere på en arbeidsplass, i et tiltak eller i utdanningen. Det må altså være et midlertidig behov for støtte, og ikke en varig utfordring.

Det er nærliggende å si at tiltaket er egnet for de fleste brukerne. I lys av at mentortiltaket er et kostbart tiltak, og at ressursinnsatsen må konsentreres der den gir størst gevinst, må man likevel gjøre noen

prioriteringer. Mentortiltaket gir kandidatene både motivasjon og ferdigheter, og setter dem bedre i stand til å delta i arbeidslivet. Dette bør i forlengelsen kunne omsettes til at brukeren kommer i jobb eller beholder jobben. Evaluator mener derfor at mentortiltaket fortsatt bør ha førsteprioritet for kandidatene som ved hjelp av tiltaket øker sine sjanser for å fullføre utdanning eller andre tiltak, og som kan komme i eller beholde arbeid i forbindelse med det. Det betyr også at man avstår fra å bruke mentortiltaket som den danske ordningen med *social mentor* hvor tiltaket gis til personer som ikke har stabilitet eller struktur i hverdagen, og som ikke har forutsetninger for umiddelbart å delta i arbeidslivet eller utdanning.

I hvilken grad er mentortiltaket et relevant virkemiddel for å oppfylle delmål 2 i IA-avtalen

IA-avtalen har blant annet som mål å redusere sykefraværet (delmål 1) og å hindre frafall og øke sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne (delmål 2). Evalueringen har ikke et klart datagrunnlag for å konkludere. Blant annet har vi ikke fått informasjon om kandidatenes sykemeldingshistorikk, og registerdataene inneholder en vurdering av kandidatenes *arbeidsevne*, men ikke av deres *funksjonsevne*. Vi vil likevel gjøre oss noen refleksjoner rundt tiltakets egnethet for kandidater med nedsatt funksjonsevne.

Basert på registerdataene estimerer vi at inntil en tredjedel av kandidatene har nedsatt arbeidsevne og er i arbeid under tiltaket, eller rekrutteres i forbindelse med det. Det kan tyde på at mentortiltaket brukes aktivt for å bistå personer med nedsatt arbeidsevne (og nedsatt funksjonsevne) til å få jobb eller beholde jobben.

Mentorstøtten er sjelden av fysisk karakter, og er ofte knyttet til mestring og ferdigheter. Det finnes mer egnede tiltak for å kompensere for fysiske funksjonsutfordringer, som Funksjonsassistanse i arbeidslivet, inkluderingstilskuddet og forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet. Å stå i arbeid med en funksjonsnedsettelse krever imidlertid noen mentale ferdigheter for å mestre situasjonen. Her kan mentortiltaket være et verdifullt bidrag. Mentoren kan gi sosial bistand, lære bort ferdigheter og gjøre noe med personens holdninger til funksjonsevnen og arbeidet.

Det må imidlertid understrekes at mentorstøtten ikke vil være tilstrekkelig i forhold til alle utfordringene kandidaten måtte ha. Kandidaten kan ha behov som mentor ikke kan oppfylle, og som mentortiltaket ikke dekker. Det er derfor gode grunner til å benytte flere virkemidler til disposisjon. Det er i denne sammenhengen også viktig å spørre seg om mentoren vil ha tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og holdninger for å gi bistanden kandidaten har behov for.

Det er definert klare grenser for hvor lenge tiltaket kan brukes, og det ligger i tiltakets natur at det skal dekke et midlertidig behov. For personer med varige utfordringer, må det derfor vurderes andre virkemidler.

Vår vurdering er at mentortiltaket på bakgrunn av sin fleksible innretning kan være et relevant virkemiddel overfor målgruppen for IA-avtalens delmål 2. Det er imidlertid ikke gitt at mentortiltaket alene er tilstrekkelig for å nå målet om redusert frafall og økt rekruttering.

Hva bidrar mentortiltaket med, som ikke andre tiltak ivaretar?

Mentortiltaket er et fleksibelt tiltak som ofte brukes i kombinasjon med andre tiltak. Det er med andre ord et godt utgangspunkt for å lage skreddersydde tiltak og tiltakspakker. I kombinasjon med andre tiltak eller utdanning *forsterker* mentortiltaket disse, og bidrar til bedre gjennomføring.

Videre kan mentortiltaket være et viktig argument i innsalget av kandidater overfor virksomhetene. Mentortiltaket er med andre ord et sterkt bidrag til å gi personer arbeidserfaring og på samme tid sikre at personen får støtte og veiledning på arbeidsplassen eller utdanningsstedet. Brukerintervjuene tyder på at kandidatene setter stor pris på støtten fra mentoren.

Det kan riktignok forekomme at kandidatene får støtte også utenom mentortiltaket, for eksempel gjennom fadderordninger eller ved at jobbspesialisten følger opp brukeren. Det er likevel en stor verdi i at mentoren er en dedikert person som følger opp på arbeidsplassen eller på utdanningsstedet, og som gir bistanden kandidaten har behov for. For evaluator er det vanskelig å se at andre ordninger ivaretar denne bistandsfunksjonen på like systematisk vis som mentortiltaket.

Hvorfor brukes mentortiltaket ikke mer?

Det er evaluator sitt inntrykk at det i NAV er en oppfatning om at mentortiltaket er et bra virkemiddel som bør brukes i større omfang enn i dag. Vi er imidlertid ikke kjent med at det finnes konkrete målsettinger på hvor omfattende bruken av mentortiltaket skal være. Omfanget av bruken av mentortiltaket har økt over tid fra 567 (581 tilsagn) kandidater i 2012, til 2610 kandidater (3019 tilsagn) i 2017. Per juni 2018 hadde 1275 kandidater (1479 tilsagn) fått mentortiltaket. Gitt at det i 2017 var 6907 personer på tiltaket arbeidspraksis¹³, og at mentortiltaket ofte kombineres med arbeidspraksis, kan en anta at det er et potensial for å bruke mentortiltaket i enda større omfang enn i dag.

Etter vår vurdering er manglende kjennskap til tiltaket og for lite initiativ fra NAV-kontorene blant de viktigste årsakene til at tiltaket ikke brukes mer. I den grad det er et mål å øke bruken av mentortiltaket er det hensiktsmessig å rydde av veien en rekke barrierer for bruken, både internt i NAV, men også i grensesnittet mellom NAV og virksomhetene, og i virksomhetene som tar imot kandidater. Vi anbefaler flere grep for å bygge ned tersklene for bruk av mentortiltaket.

På samme tid er det viktig å spørre om det er hensiktsmessig å skalere opp bruken av mentortiltaket, og om det kan medføre utilsiktede konsekvenser. Erfaringene fra denne evalueringen viser at det er vanskelig å skille betydningen av mentortiltaket fra andre innsatser som pågår samtidig. Inntil det foreligger mer kunnskap om effekten av mentortiltaket på klart definerte målsettinger, vil ikke evaluator anbefale at mentortiltaket skaleres opp uten videre. En av grunnene er at mentortiltaket anses å være et relativt kostnadsintensivt tiltak. En oppskalering av bruken kan bety at mentortiltaket finansieres med midler fra andre tiltak som skaleres ned tilsvarende, eller at tilskuddet til hvert enkelt tilsagn reduseres. Sistnevnte kan medføre at mentoren bruker mindre tid, og at færre virksomheter ønsker å delta i tiltaket. Flere virksomheter og kandidater etterlyser tettere kontakt med NAV under

¹³ Statistikkmateriale fra NAV sine nettsider, «Tabell 9: Arbeidssøkere på tiltak. Årsgjennomsnitt 1)», Arbeids- og velferdsdirektoratet 2018.

gjennomføringen av tiltaket. Veilederne må gis tilstrekkelig med tid til å følge opp og føre dialog med de involverte partene. Evaluators ser for seg at dette vil være utfordrende dersom tiltaket brukes mer, samtidig som arbeidsrettede tiltak ikke har øverste prioritet i NAV-veiledernes hverdag.

Hvilke tiltak er det behov for at den enkelte part i samarbeidet bidrar med?

Evalueringen finner at tillitsvalgte på arbeidsplassen, så vel som partene i arbeidslivet for øvrig har liten umiddelbar betydning for gjennomføringen av det konkrete mentortiltaket. Virksomhetene ser heller ikke noe behov for en tettere involvering i gjennomføringen.

Tillitsvalgt kan tenkes å ha en konstruktiv rolle i gjennomføringen ved at tillitsvalgt kan løfte kvaliteten på mentorrelasjonen og fungere som et korrektiv ved eventuelle avvik. Tillitsvalgt kan også øke bevisstheten rundt inkludering og tilrettelegging på arbeidsplassen. Dette kan ha gevinster for kandidaten og for de øvrige ansatte i virksomheten. Videre kan tillitsvalgt spille en rolle i dialogen mellom arbeidsgiver og sykmeldte arbeidstakere. I den grad mentortiltaket benyttes for å unngå sykemelding eller få en sykmeldt tilbake i arbeid, kan tillitsvalgt være en konstruktiv part i dette.

Det kan tenkes at IA-virksomheter har større vilje til å ta inn personer på tiltak som kombineres med mentortiltaket. Vi ser noen tegn til at IA-virksomheter har større tilbøyelighet til å gi mentorstøtte også uten tilskudd til mentor. Dette kan bety at partene i arbeidslivet og bedriftenes forpliktelser i IA-sammenheng allerede bidrar til å senke noen terskler. En av de største barrierene er manglende kunnskap hos virksomhetene om mulighetene for å bruke mentortiltaket. Her mener evaluator at partene i arbeidslivet kan spille en større rolle for å gjøre ordningen kjent og bidra til å bygge ned flere barrierer for å bruke mentortiltak for personer med behov for det.

5.3 Anbefalinger og endringsbehov

Virksomhetene har i denne evalueringen uttrykt et ønske om at tilsagnsperioden bør økes fra dagens tre måneder. Det er både bedrifter og utdanningsinstitusjoner som etterspør det. Fra evaluators ståsted fremstår dette særlig relevant for utdanningsinstitusjonene, da tilsagnsperioden ikke samsvarer med semesterrytmen. Evaluator mener at det er hensiktsmessig å samordne tilsagnsperioden med skoleåret eller semesterrytmen, slik at kandidaten, utdanningsinstitusjonen og mentoren har forutsigbarhet og ikke risikerer å miste mentorstøtten midt i semesteret.

Flere virksomheter opplever at mentortilskuddet ikke er tilstrekkelig for å dekke deres reelle utgifter, og flere opplever at det er økonomiske barrierer knyttet til mentortiltaket. Dette er ikke ubetinget negativt. Vi ser flere virksomheter som gir mentorstøtte uavhengig av tilskuddets omfang, og virksomhetene som benytter mentor i sammenheng med rekruttering kan forventes å få økt inntjening etter hvert som kandidaten blir en produktiv ansatt. Vi mener at NAV bør legge til grunn en reell vurdering av kandidatens bistandsbehov og virksomhetens tidsbruk. Hensynet må være å legge til rette for en god relasjon mellom mentoren og kandidaten, fremfor at NAV-veilederne forholder seg til uformelle regler. Omfanget på mentorstøtten og behovet for den må være et sentralt punkt i vurderingen av hvor mange timer i uken det gis støtte til.

Evaluator ser et behov for mer markedsføring av mentortiltaket og hva det kan brukes til. Det er vårt inntrykk at virksomhetene primært ser til NAV og forventer at NAV tar initiativ til tiltaket. Arbeidslivssentrene og partene i arbeidslivet kan imidlertid også spille en større rolle i å informere om mulighetene og om regelverket, og eventuelt gjøre at flere bedrifter ønsker å gjennomføre mentortiltaket.

Noen bedrifter og kandidater har behov for mer dialog og oppfølging underveis, enn hva de får fra NAV-veilederne og -kontorene. Særlig når det er etterspurt, bør NAV følge opp for å sikre at mentorperioden blir vellykket og innfrir de involvertes forventninger.

I mentortiltaket står relasjonen mellom mentoren og kandidaten sentralt. I lys av dette bør NAV sikre at denne relasjonen blir best mulig. Mentorrollen kan profesjonaliseres og styrkes gjennom økt kontakt mellom NAV og virksomheten/mentoren, tilbud om kompetanseheving og andre grep som kan øke kvaliteten på gjennomføringen av mentortiltaket. På samme tid må ikke dette føre til økte rapporteringskrav fra virksomheten. Som en inspirasjon kan man se til Danmark hvor noen mentorer deltar i et anbefalt opplæringstilbud (se kapittel 6.2.4).

Vi finner store forskjeller i hvordan mentortiltaket er tenkt å fungere, avhengig av hvem kandidaten er, hvilken virksomhet som deltar, og hva som er formålet. Dette kan gjøre det vanskelig for NAV, virksomheten/mentoren og kandidaten å forstå hva som forventes av den enkelte, og hva utfallet av tiltaket skal bli. Evaluator tror at NAV vil være tjent med en spesifisering av hvordan tiltaket kan og bør brukes. Dette betyr ikke at handlingsrommet nødvendigvis skal innsnevres, men at det gjøres tydeligere hvilke kombinasjoner av målgrupper, formål og innhold i tiltaket som er forventet å gi resultater. Til sammenlikning, opererer den danske mentorordningen med tre typer mentorer som skal gi ulike former for bistand til ulike målgrupper (se kapittel 6.2.4). Ved å skissere ulike måter tiltaket kan brukes på, kan NAV bygge ned kunnskapsmessige og holdningsmessige barrierer blant sine ansatte, kandidatene og virksomhetene/mentorene.

6. Vedlegg

6.1 Mentorordningen i Sverige

I Sverige viser våre undersøkelser at det ikke er noen helt sammenliknbare ordninger. Det finnes noen lokale tiltak med fokus på mentorskap, men disse er ofte mindre omfattende eller er allerede avsluttede prosjekter. Disse tiltakene fokuserer ofte mer på å skape nettverk og kontakter til arbeidslivet enn mentorskap. Det nasjonale tiltaket som likner mest er ”Utvecklingsanställning” – som siden 2017 er blitt kalt *lönebidrag för utveckling i anställning*. Imidlertid synes dette å ha en litt annen innretning og i liten grad fokus på mentorskap.

Om den svenske ordningen

Lönebidrag för utveckling i anställning är en av Arbetsförmedlingens stödinsatser för personer med funktionsnedsättning. I korthet går det ut på att arbetsgivare kan få ekonomisk ersättning från Arbetsförmedlingen då de anställer en person som är arbetssökande och som har nedsatt funktionsförmåga och behöver utveckla och öka sin arbetsförmåga. Denna insats har ingen tydlig koppling till just mentorskap, men handledning och vägledning under själva åtgärden är en del av utvecklingsinsatserna. Syftet är att anpassa arbetsuppgifterna och arbetsplatsen enligt arbetstagarens förutsättningar och behov så att hen skall kunna utveckla sin förmåga att lättare få jobb eller studier i framtiden.

Kilde: Oxford Research Sverige AB

6.2 Mentorordningen i Danmark

Oxford Research Danmark har på oppdrag for Oxford Research Norge laget en kort beskrivelse av den danske mentorordningen, basert på noen sentrale dokumenter, evalueringen av mentorordningen, og intervjuer.

6.2.1 Kort om tiltaket Hvem forvalter tiltaket?

Mentorordningen forvaltes kommunalt af jobcentrene. Jobcentrene er ansvarlige for bevilgingen af mentorstøtte, rekrutteringen af mentorer og løbende opfølgning på mentoraktiviteterne (STAR 2018).

Finansiering af udgifterne til mentorordningen er delt mellem stat og kommune, hvilket er den typiske model for tilbud i beskæftigelsesindsatsen. Kommunerne får refusion for de mentoraktiviteter, der tilbydes til de mest udsatte borgere. Det vil sige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, borgere på sygedagpenge eller førtidspension og unge under 18 år, som hverken er under uddannelse eller i beskæftigelse. Kommunerne kan også tilbyde mentorstøtte til andre borgere, hvor det vurderes relevant, men i de tilfælde er det uden statsrefusion (STAR 2014:13)

Hvordan er tiltaket regulert?

Mentorordningen er forankret i loven om en aktiv beskæftigelsesindsats. Kapitel 9b beskriver reglerne for mentorstøtte. Herunder, at beskæftigelsesministeren fastsætter reglerne for tilbud om mentorstøtte, målgruppen og uddannelse til mentoren (LAB).

Har det vært noen endringer de siste ti-femten årene?

I 2003 blev der første gang givet mulighed for at anvende mentorer i beskæftigelsesindsatsen. Dengang var ordningen dog mere restriktiv end i dag. Lovgivningen på området har ændret sig flere gange siden 2003, ligesom der har kørt forskellige forsøgsordninger under indsatsen i perioder. De vigtigste nedslag er lovændringer i 2009 og 2014, som uddybes i det følgende.

På baggrund af en forsøgsordning med brug af mentorer i virksomhedscentre fra 2006-2009, valgte man i 2009 at ændre lovgivningen, så mulighederne for mentorordninger blev mere fleksible. Det betød helt overordnet, at målgruppen for ordningen blev udvidet, ligesom at flere faglige profiler kunne varetage en mentorrolle. Samtidig blev det også muligt at bruge mentorordningen til flere formål (Mpjoy 2011:21f).

I forbindelse med en stor kontanthjælpsreform i 2014, er reglerne for mentorstøtte blevet ændret igen. Helt konkret blev det her vedtaget, at:

- Mentorordningen forpligter sig til mindst et ugentligt møde mellem mentor og borger
- Der kan bevilges uddannelse til de medarbejdere eller eksterne konsulenter, som fungerer som mentorer.
- Indsatsen målrettes de mest udsatte grupper. Statsrefusionen begrænses således, at uddannelses- og jobparate borgere ikke kan bevilges en statsstøttet mentorordning. Omvendt bliver mentorordningen påkrævet til de mest udsatte borgere. For disse borgere er mentorordningen ikke længere blot et tilbud, men et lovpligtigt krav.

Målgruppen af borgere, der modtager mentorstøtte, er således blevet mere resourcesvage. Flere end tidligere er ikke job- eller uddannelsesparate, og flere modtager mentorstøtten uden samtidig at deltage i aktive beskæftigelsesindsatser (SFI 2015:27-29).

Hva er varigheten på tiltaket? Hvor lenge kan kandidaten få mentor? Finnes det en grense for hvor mye mentorstøtte virksomheten kan få?

Mentorstøtten kan bevilges for maksimum 6 måneder af gangen. Hvis borgeren fortsatt ikke kan deltage i et aktivt tilbud, kan endnu et mentorforløb tilbydes. I disse tilfælde skal kommunerne tilstræbe, at borgeren kan fortsætte med den samme mentor.

Der skal som minimum være ugentlig kontakt mellem mentor og borger, men der findes ingen regler om, hvor mange timers støtte, der kan bevilges. Antallet af timer, der kan bevilliges støtte til, afhænger af en individuel vurdering af behov og forudsætninger hos personen (STAR 2018).

Hva er formålet med mentortiltaket? Hva er ønsket resultat for arbeidssøkeren etter at en periode med mentor er over?

Formålet med at give borgere mentorstøtte i beskæftigelsesindsatsen er ifølge lovgivningen at hjælpe borgerne til at opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse eller uddannelse (LAB). Med andre ord er formålet todelt. Det ene er at styrke udsatte gruppers muligheder for at komme ind på og blive fastholdt på arbejdsmarkedet; det andet er at understøtte unge i at starte på og gennemføre en uddannelse – eller blive klar til det. Man kan sige, at formålet er tilpasset borgernes livssituation og forudsætninger, og derfor kan variere fra forløb til forløb.

6.2.2 Partene i arbejdslivet

Har arbejdsgiverforeninger eller fagforeninger eller tillitsvalgte en formalisert rolle å spille i styringen av mentortiltaket?

Det har ikke været muligt at finde information herom. Umiddelbart ser det ikke ud til at fagforeningerne eller arbejdsgiverforeningerne har en rolle i tiltaget.

6.2.3 Personkrets

Hvilke personer er i målgruppen, og hvor langt unna arbeidslivet er arbeidssøkeren? Hvem er tiltaket ikke for?

Målgruppen for mentorordningen er alle, der har et afgørende behov for en mentor for at opnå eller gennemføre et beskæftigelsesrettet forløb eller et job. Jobcentret kan således benytte mentor til personer, der fx

- deltager i kontaktforløb
- deltager i beskæftigelsesrettede tilbud
- er ansat i fleksjob
- er delvis raskmeldte
- er ansat i ordinært arbejde
- er selvforsørgende
- påbegynder ordinær uddannelse (personer under 30 år).

Målgrupperne er ret forskellige, og der er stor forskel på, hvor langt de er fra at kunne være i ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Fælles for de borgere, der har brug for en mentor, er dog, at de står i risiko for marginalisering eller eksklusion fra samfundet eller arbejdsmarkedet.

Ordinære dagpengemodtagere, som står mellem jobs får derfor ikke tilbudt en mentor (STAR 2014:10). Borgere, som står uden for beskæftigelsen på grund af handicap er heller ikke inkluderet af ordningen, da de i stedet er omfattet af en mere permanent ordning med støttekontaktpersoner (STAR 2014:14).

Hvor mye brukt er tiltaket?

Fra 2012-2014 startet 43.485 personer i et mentorforløb. Her er ikke inkludert, hvis samme person er startet flere ganger (SFI 2015:34). Forløbene var fordelt som følger:

År	Antal opstartede mentorforløb
2012	15.091
2013	19.145
2014	9.249
Kilde: SFI	

Det har desværre ikke været muligt at finde nyere tal. Dog kan vi sige, at i 2015 var 9.962 personer i et mentorforløb som den eneste indsats. Dertil kommer et ukendt antal personer, som har modtaget mentorstøtte sideløbende med andre forløb (STAR 2016:7).

6.2.4 Mentoren og mentorstøtten

Finnes det regler eller retningslinjer for hvem som skal være mentor?

Der er ingen krav i lovværket til, hvem der kan være mentor; det afgør jobcenteret ud fra en faglig vurdering. Mentoren er som oftest en medarbejder på virksomheden eller uddannelsesinstitutionen, en ekstern konsulent eller en medarbejder fra jobcentret (STAR 2018)

Får mentorene oplæring, kompetanseheving eller noe liknende?

Som beskrevet tidligere blev det fra 2014 gjort muligt at bevilge uddannelse til mentorerne. Der er ikke et formaliseret system til opkvalificering af mentorerne, men Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) anbefaler jobcentrene at facilitere fælles opkvalificering særligt i starten. De anbefaler et opstartsforløb af 5 moduler (STAR 2014:34-39):

- Modul 1: Introduktion til lovgivning og beskæftigelsessystemet. Herunder de krav og rettigheder der ligger i mentorordningen.
- Modul 2: Introduktion til målgrupperne inden for beskæftigelsesindsatsen. Her afholdes der typisk temadage arrangeret af kommunens sundhedscenter, det socialpsykiatriske center, misbrugscentret eller uddannelsesvejledningen i kommunen.
- Modul 3: Introduktion til metoder til den gode samtale. Herunder hvordan man sætter rammer for relationen.
- Modul 4: Introduktion til at arbejde med værktøjer der vedrører borgerens progression
- Modul 5: Introduktion til det professionelle relationsarbejde. Herunder hvordan man skelner mellem at være professionelt og personligt involveret som mentor.

De 5 moduler er ikke en systematiseret praksis ude i kommunerne ifølge en evaluering. De interviewede jobcentre i evalueringen har dog alle en praksis for oplæring, som kan siges at være variationer af ovenstående moduler (SFI 2015:85)

I de fleste kommuner er mentorarbejdet organiseret under en koordinator ved jobcentret. Koordinatoren har den daglige sparring med mentorerne, men derudover anbefaler Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering en løbende vedligeholdelse af mentorteamet i hver kommune.

Det betyder i praksis, at nogle kommuner afholder ugentlige møder med mentorteamet, som her kan videndele. Andre steder har kommunerne etableret en praksis med supervision, hvor en psykolog eller en coach faciliterer et rum til refleksion over egen praksis (STAR 2014:42f)

Hva er typisk indholdet i mentorstøtten?

Mentorstøtten skal have et arbejdsmarkedsrettet sigte, men derudover er rammerne brede for indholdet. Mentoraktiviteten kan både være bistand på arbejdspladsen eller støtte til at overkomme barrierer i hverdagslivet, som forhindrer borgeren i at deltage i et arbejdsmarkedsrettet forløb. Fælles for indsatsen er, at mentorens rolle og opgaver skal understøtte realiseringen af de mål om uddannelse eller beskæftigelse, der er fastsat for borgeren (STAR 2014:11).

Helt overordnet gør mentorordningen brug af tre typer mentorer (Ibid.:12):

- Virksomhedsmentorer målrettet borgere, der skal fastholdes i en ansættelse
- Uddannelsesmentorer målrettet unge mellem 18 og 30 år, som har brug for mentorstøtte for at blive forberedt til uddannelsesstart
- Sociale mentorer målrettet borgere, der hverken er job- eller uddannelsesparate men i stedet har brug for mentorstøtte til at skabe stabilitet og struktur i hverdagen.

Indholdet i mentorstøtten kan som sagt variere – også på tværs af de tre typer mentorer, men man kan inddele mentorens rolle i en række opgaver, som også giver indblik i støttens indhold.

Mentoren skal være personlig vejleder, hvilket eksempelvis kan handle om at hjælpe borgeren med økonomi og boligforhold eller mere personlige udfordringer som at komme op om morgenen eller bruge offentlig transport.

Mentoren skal være motiverende og hjælpe borgeren til en tro på udvikling. Her kan indholdet konkret være at arbejde med mål i hverdagen, som kan hjælpe borgeren til at mestre sin hverdag.

Mentoren skal være en systemguide, som hjælper borgeren til at få overblik over det forløb og det system, borgeren er en del af.

Og sidst skal mentoren være en brobygger til uddannelse eller job. Her kan indholdet i opgaverne f.eks. være at formidle borgerens behov for skånehensyn og hjælpe til at håndtere de udfordringer borgeren møder i opstartsfasen på job eller uddannelse (STAR 2014:16-20)

6.2.5 Evaluering, betydning og effekt

Har mentortiltaket været evalueret?

Mentorordningen har været evalueret af to omgange. Første gang i 2012 af Mploy og næste gang i 2015 af SFI (Det nationale forskningscenter for velfærd). Ordningen har ændret sig en del siden evalueringen fra 2012, og nedenstående refererer derfor kun fund fra den seneste evaluering i 2015.

Hovedfund:

- Borgerne der modtager mentorstøtte (fra 2012-2014) er som regel på offentlig forsørgelse – især kontanthjælp. Der er en overrepræsentation af indvandrere fra ikke-vestlig lande og gennemsnitsalderen er 34 år. Den overvejende del af de mentorstøttede er ikke job- eller uddannelsesparate og har været offentligt forsørgede gennem flere år før starten af mentorforløbet (SFI 2015:35-37)
- Mentorforløbene har i gennemsnit en varighed på knap 5 måneder, og de mentorstøttede borgere modtager i gennemsnit mentorstøtte i 3,4 timer pr. uge. Der er betydelige forskelle på, hvor meget kommunerne bruger mentorordningen. Forskellene blev dog mindre fra 2012 til 2014 (Ibid.:49)
- En hovedkonklusion i evalueringen er, at mentorordningen på beskæftigelsesområdet langt overvejende anvendes som en social indsats. Det beskæftigelsesfremmende ved mentorindsatsen består i høj grad i, at den sociale indsats på lang sigt forventes at bidrage til, at borgeren kan deltage i en aktivitet, få et arbejde eller tage en uddannelse (Ibid.:98).
- Tilfredsheden med mentorordningen er større blandt mentorer end blandt borgerne. 81 pct. af undersøgelsens mentorer vurderer, at borgerne er blevet meget eller noget bedre til at klare de udfordringer, der var årsagen til tildelingen af en mentor, mens det kun er tilfældet for 37 pct. af borgerne (Ibid.:99).
- Resultaterne af effektmålingen tyder desværre ikke på, at mentorstøtte hjælper de borgere, der modtager en sådan støtte, til at komme i ordinær beskæftigelse eller uddannelse – i hvert fald ikke inden for det første halvandet år¹⁴ (Ibid.:114).

Er det specielle faktorer som støtter eller hemmer mentortiltaket? Er det systematiske barrierer for mentortiltaket?

En udfordring for mentorordningen er borgernes indstilling til ordningen. Evalueringen fra 2015 viste at kun 37% af borgerne vurderede at de var blevet bedre til at klare de udfordringer, der var årsag til tildeling af mentor. Samtidig mente 40% af borgerne ikke at de havde brug for en mentor. Det kan altså tyde på, at det udfordrer mentorordningen, at den er lovpligtig for en række borgere, som ikke ser et behov for en mentor.

¹⁴ Forbehold overfor resultatet: Hvis de mentorstøttede borgere er mindre ressourcestærke end de matchede borgere i kontrolgruppen målt på ikke-observerbare karakteristika (fx sociale kompetencer, misbrugsproblemer, psykiske problemer, personlig fremtoning), som de ikke har kunnet matche efter, har du muligvis undervurderet effekten af mentorstøtteindsatsen.

En aktuell utfordring er, at mentorordningen for nylig har været i mediernes søgelys. Danmarks Radio har afsløret at flere af de private mentorer, som kommunerne har ansat udskriver regninger for flere timer end de reelt bruger med borgerne (Nielsen 24.09.18). Om den seneste kritik fører til ændringer i mentorordningen vides dog ikke.

6.2.6 Kildehenvisninger

LAB: "Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats": <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=184891#idbad0bd9b-46c0-442f-bbe5-1df4f0e57602>

Mploy 2011: "Mentorer i beskæftigelsesindsatsen": https://www.mploy.dk/fileadmin/user_upload/PDF/Mentorrapport.pdf

Nielsen, Lotte Mathilde 24.09.18: "Snyd med timetal: Mentorer malker kommuner for hjælp til ledige". Danmarks Radio: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/snyd-med-timetal-mentorer-malker-kommuner-hjaelp-til-ledige>

SFI 2015: "Evaluering af mentorordningen". Udgivet af det nationale forskningscenter for velfærd: <https://star.dk/media/1224/evaluering-af-mentorordningen-sfipdf.pdf>

STAR 2014: "Mentorkorps. Håndbog til jobcentrene". Udgivet af styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering.

STAR 2016: "Mentor som eneste indsats. En kvantitativ kortlægning". Udgivet af styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering: <https://star.dk/media/1100/mentor-som-eneste-indsats.pdf>

STAR 2018: "Mentorordningen - om mentorstøtte, ordningens målgruppe m.m".: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/mentorordningen/om-mentorstoette-ordningens-maal-gruppe/>

6.3 Evalueringens problemstillinger

6.3.1 Kartlegging av bruken av tilskudd til mentor

Generelle problemstillinger (felles for alle involverte aktører)

- Hvorfor man bruker eller ikke bruker mentortiltaket. Hva er bra og hva kan bli bedre?
- I hvilken grad er ordningen kjent for kandidater, arbeidsgivere, tillitsvalgte, utdanningsinstitusjoner og NAV?
- I hvilken grad oppleves ordningen som nyttig for kandidater, arbeidsgivere, tillitsvalgte, utdanningsinstitusjoner, mentorer og NAV?
- Erfaringer med regelverket, herunder innhold, varighet, tilskudd (refusjonsordning og rutiner) hos arbeidsgivere, tillitsvalgte, mentorer, utdanningsinstitusjoner, kandidater og NAV.
- Hva er den enkeltes aktørs (virksomhet (arbeidsgiver og utdanningsinstitusjon), tillitsvalgte, mentor, NAV) rolle ansvar og oppgaver i ordningen og endres disse underveis?

- Hvordan fungerer samspillet mellom involverte aktører (arbeidsgiver, tillitsvalgte, bruker, mentor, andre ansatte/kolleger, NAV og ev. hjelpeinstanser og helsetjenesten)?
- Hvordan initieres bruk av mentorordningen?
- Hvilke barrierer eksisterer for bruk av ordningen?

Spesifikke problemstillinger (knyttet til en bestemt involvert aktør)

a) Virksomheter

- Typer: Hvilke typer (offentlig, privat, ideell) virksomheter mottar tilskuddet, herunder om de er IA-virksomheter eller ikke, type arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner? Hvordan fordeler bruken av mentor seg på de ulike virksomhetene?
- Inkluderingskompetanse: Hvordan kan mentorrollen bidra til å øke inkluderingskompetansen hos bedrifter?
- Arbeidsmiljø: Hvordan kan fokus på den naturlige bistanden som mentorer gir være positivt for arbeidsmiljøet de jobber i?

b) Tillitsvalgte

- Er tillitsvalgte involvert ved oppstart av mentor på den aktuelle arbeidsplassen/ utdanningsinstitusjonen?
- Hvilken rolle har tillitsvalgte i gjennomføringen av tiltaket?

c) Mentor

- Kjennetegn: Hva kjennetegner mentorer (bakgrunn, alder, kompetanse, intern eller ekstern etc.)?
- Kompetanse/opplæring: I hvilken grad er det utviklet standardiserte krav til opplæring av mentorer? I hvilken grad tilbys opplæring av mentorer eller annen støtte, for eksempel samlinger for mentorer eller muligheter for erfaringsutveksling?
- Tidsbruk: Omfang av tidsbruken for mentorer. Gjennomsnittlig antall timer pr. bruker og variasjon.
- Innhold: Hvilke tema og aktiviteter vektlegges i relasjonen mellom bruker og mentor?

d) Kandidater

- Målgrupper:
- Hvilke målgrupper benytter tilskuddet for (personer med nedsatt arbeidsevne, ordinære arbeidssøkere, sykmeldte)?
- I hvilken grad rettes tilskuddet mot målgruppen for hhv. delmål 1 og 2 i IA-avtalen?
- I hvilken grad benyttes tilskuddet overfor personer i skole/utdanning, ved rekruttering til arbeid og for å beholde arbeidet for ulike målgrupper?
- Hvordan kan eventuelle variasjoner i bruken av tilskuddet overfor ulike grupper forklares?

- Type tilretteleggingsbehov: Hvilke typer tilretteleggingsbehov/ utgiftskomponenter går tilskuddet til?
- Innhold: Hvilke tema og aktiviteter vektlegges i relasjonen mellom bruker og mentor?

e) NAV

- Omfang: I hvilken grad benyttes tilskuddet (forbruk og aktivitet)?
- Ordningens plass i tiltaksporteføljen:
- I hvilken grad brukes ordningen som et separat tiltak uten annen samtidig ekstern bistand. I hvilken grad benyttes ordningen uten andre arbeidsmarkedstiltak og i etterkant av tiltak?
- I hvilken grad benyttes ordningen i kombinasjon med annen bistand eller inngår i en tiltakskjede?
- Hvilke arbeidsmarkedstiltak kombineres tilskuddet mest med, og hva skyldes variasjoner mellom tiltak?
- Er det andre ordninger eller tjenester som dekker samme behov og som benyttes i stedet for mentorordningen i NAV, for eksempel andre tjenester fra NAV, IA-tiltak eller tjenester som kjøpes fra eksterne aktører?
- Kan mentorordningen i NAV være et alternativ til andre typer tiltak, for eksempel inkluderingstilskudd og oppfølgingstiltak?
- Rutiner og praksis:
 - Hvordan registreres aktivitet og forbruk under mentortiltak i NAV?
 - Vurderes mentortiltaket systematisk for prioriterte målgrupper, herunder unge under 30 år med behov for arbeidsrettet bistand?
 - Hvilke rutiner er etablert for dialog mellom mentor og NAV?
- Kompetanse:
 - Hvordan sikres det at ansatte i NAV utvikler kompetanse på bruk av ordningen?
 - I hvilken grad inngår mentortiltaket i etatens opplæring og i erfaringsutveksling?
 - Informasjon/ markedsføring: Hvordan gjør NAV mentortiltaket kjent blant arbeidsgivere og kandidater?

6.3.2 Vurdering av mentorordningen som virkemiddel

Resultater

- I hvilken grad bidrar tilskuddet til overgang til / tilbakeføring til arbeid og i hvilken grad bidrar tilskuddet til jobbfastholdelse / beholde arbeid?
- Hvilke målgrupper er tilskuddet egnet for?
- I hvilken grad er mentortiltaket et relevant virkemiddel for å oppfylle delmål 2 i IA-avtalen?
- Hva skjer med kandidatene etter at mentorstøtten opphører?
- Varierer resultatene avhengig av fase i forløpet; om mentorstøtten gis ved inngangen til arbeidslivet/ rekruttering eller om den gis i en senere fase ved jobbfastholdelse?
- Fungerer mentortiltaket best med eller uten kombinasjon av andre tiltak?

Barrierer og muligheter for bruk av ordningen

Analyse av de viktigste barrierer for bruk av mentorordningen og hvordan kan ordningen brukes mer. Barrierer er både begrensninger på hvordan ordningen kan brukes og forhold som hindrer at den blir brukt.

- Eventuelle endringsbehov for å forbedre og tydeliggjøre mentorordningen som virkemiddel.
- Hvordan kan samarbeid mellom berørte aktører, herunder samarbeid mellom arbeidslivets parter lokalt, bedre kvaliteten i tilbudet og resultatene?
- Hvilke tiltak er det behov for at den enkelte part i samarbeidet bidrar med?
- Hvilken eventuell merverdi har partssamarbeidet som kan utnyttes bedre til å øke bruken av ordningen?

6.3.3 Oppsummering

En evaluering av mentorordningen skal gi en kunnskapsoversikt over bruk av mentor som arbeidsmarkeds politiske virkemiddel i Norge, herunder betydningen av samarbeid mellom arbeidslivets parter om dette. Videre skal følgende hovedtema dekkes:

- Kartlegging av bruken av tilskudd til mentor
- Beskrivelse av dagens bruk av mentorordningen i Norge (omfang, kandidater, når og hvordan brukes ordningen, mentor i kombinasjon med andre ordninger mv).
- Vurdering av mentorordningen som virkemiddel
- Erfaringer med ordningen fra berørte aktører.
- Resultatene av å bruke mentor som eneste virkemiddel eller i kombinasjon med andre virkemidler samt grenseflater mot andre ordninger.
- Barrierer og muligheter i bruken av ordningen
- Endringsbehov

6.4 Vedlegg: om registerdata

Denne delen er en utdypning av metodekapittelet, og forklarer hvordan evalueringsteamet har jobbet med registerdata overlevert fra NAV.

6.4.1 Registerdata som datakilde

Vi har benyttet data fra NAVs registre for å belyse enkelte av problemstillingene i prosjektet. Vi har fått data på individnivå og på bedriftsnivå. På individnivå har vi fått utlevert datafiler med informasjon fra to registre (Arena og A-meldingen) om alle som fikk mentortiltaket i perioden januar 2012 til juni 2018. På bedriftsnivå har vi fått utlevert informasjon fra Enhetsregisteret og NAVs regnskapsdata om alle bedrifter som har mottatt mentortilskuddet i samme periode (januar 2012 til juni 2018).

Evalueringen av mentortiltaket har hatt en kort tidsramme, samtidig som det har vært betydelig forsinkelser og feil i dataleveransen. Dette har medført at det har vært meget begrenset tid på å analysere og rapportere funn fra registerdataene. Kort tidsramme og kompleksiteten av enkelte datauttrekk har også resultert i at dataleveransen inneholder noen færre variabler enn det som ble skissert tidlig i prosjektfasen. Dette gjelder informasjon om sykefravær (sykepengestatistikk), og sektorinndeling (ideell, privat, offentlig) av virksomhetene som har mottatt mentortilskudd. Dette medfører at noen av problemstillingene ikke kan besvares (helt eller delvis) med det foreliggende registerdatamaterialet.

Fra NAVs regnskapssystem har vi fått utlevert en oversikt over alle virksomheter som mottok mentortilskuddet i perioden januar 2012 til juni 2018. Dette datamaterialet inneholder informasjon om næring (5-sifret NACE-kode), dato tilsagn ble godkjent, tilsagns-ID, tilsagnsbeløp, antall ansatte, fylke, og ID-nummer for kandidaten de har mottatt tilskuddet for.

Fra NAVs saksbehandlingssystem (Arena) har vi benyttet informasjon om:

- Demografiske kjennetegn: kjønn, fødselsår, bostedsfylke (fra-/til-dato) og innvandrerkategori
- Forløp av mentortiltaket (månedlige forekomster)
- Forløp av kombinasjonstiltak (månedlige forekomster)
- Ytelse (fra-/til-dato)
- Arbeidssøkerstatus/status i Arena (fra-/til-dato)

Fra Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (A-meldingen) har vi benyttet informasjon om:

- Arbeidsforhold, det vil si fra-/til-datoer, yrke (2-sifret kode) og arbeidstid

Innvandrerkategori

Vi har gruppert innvandrerstatus i tre kategorier. Definisjonen som ligger til grunn for denne inndelingen ligner noe på inndelingen som brukes av SSB. I kategori 1 har vi personer som har status som «ikke innvandrer», kategori 2 består personer med innvandrerbakgrunn fra land innenfor EØS, USA, Canada, Australia og New Zeeland, mens i kategori 3 har vi samlet personer som er innvandrere fra

Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oceania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

Ytelser og arbeidssøkerstatus

Vi har fått informasjon om personene i utvalget har mottatt noen av følgende livsoppholdsytelser i perioden januar 2012 til juni 2018:

- Arbeidsavklaringspenger
- Dagpenger
- Tiltakspenger

En stor andel av individene i utvalget mottar imidlertid ingen av disse ytelsene og er registrert med status «ingen livsoppholdsytelse i Arena». Dette datasettet gir også informasjon om individenes arbeidssøkerstatus i Arena, dvs. om personen er helt/delvis arbeidsledig, arbeidssøker på tiltak, arbeidssøker ellers, har nedsatt arbeidsevne og ikke i arbeidsmarkedstiltak, har nedsatt arbeidsevne og i arbeidsmarkedstiltak, eller har annen status i Arena (i tiltak/ikke tiltak).

Deltakelse i tiltak

Vi har fått informasjon om månedlige forekomster i ulike tiltak, det vi si alle månedene individene er registrert med en gitt tiltaksstatus i Arena. Vi tolker den første registreringen med en gitt tiltakskode som den måneden det aktuelle tiltaksløpet startet, og den siste registreringen som den måneden tiltaksløpet ble avsluttet. En betydelig andel av personene har lang tiltakshistorikk og mange har flere perioder med samme tiltaket. Gjentakende deltakelse i samme tiltak vil si at de slutter å være registrert i tiltaket, og deretter er registrert på nytt i samme tiltak innen en periode etter forrige tiltaksløp. Det er også mange i datasettet med flere tiltak samtidig (to er det vanligste), noe som gjør det mulig å identifisere hvilke tiltak som brukes i kombinasjon med mentor. Men trolig henger mange samtidige tiltak også sammen med manglende utmelding når tiltak er avsluttet (se avsnitt og tilrettelegging).

Arbeidsforhold

Når det gjelder data om arbeidsforhold fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (A-meldingen) har vi fått informasjon om alle arbeidsforhold personene har hatt i perioden januar 2012 til juni 2018. Dette inkluderer også arbeidsforhold som startet før 2012. A-meldingen inneholder informasjon om arbeidsforhold, og det betyr at vi ikke har informasjon om personene faktisk har jobbet, og hvor mye de har jobbet.

6.4.2 Tilrettelegging av data

Registerdata om demografiske kjennetegn

Registerdataene om demografiske opplysninger inneholder informasjon om kjønn, fødselsår, bostedsfylke og innvandrerkategori. En betydelig del av individene i datamaterialet var registrert med inntil 4 flyttinger, det vi si at de var registrert med opptil 5 ulike bostedsfylker med tilhørende fra- og til datoer. Noen av individene stod også oppført med ukjent bosted på minst en av registreringene. Et fåtall stod oppført med ukjent bosted i alle registreringene. I tillegg var flere registrert med ulikt bosted for samme periode. I disse tilfellene har vi beholdt den lengste registreringen. For å identifisere riktig

bostedsfylke har vi valgt den registreringen som samsvarer med perioden personen var i mentortiltaket. Dersom mentorløpet samsvarte med en registrering der bosted var ukjent brukte vi det fylke personen var sist registrert i før mentortiltaket. Når det gjelder de andre demografiske opplysningene var 53 av individene i datamaterialet registrert med ulikt kjønn, fødselsår eller innvandrerbakgrunn. Vi har beholdt den registreringen som har en periode som samsvarer med perioden personen var i mentortiltaket.

Registerdata om tiltaksforløp

Registerdata om tiltaksdeltakelse bestod av månedlige forekomster. Som det er nevnt tidligere, ble start- og sluttmåned for hvert tiltaksforløp regnet som henholdsvis første og siste måned personen var registrert med en gitt tiltakskode. Et fåtall registreringer ble slettet tidlig i prosessen fordi de enten manglet ID-nummer eller informasjon om tiltak (tiltakskode og måned). En betydelig andel personer hadde flere perioder med samme tiltak. For en del av disse var det kun 1 måneds opphold mellom ny registrering og foregående registrering. Vi oppfatter dette som lite sannsynlig forløp, og trolig skyldes det korte oppholdet feilregistreringer eller opphold i forbindelse med fornyelse av vedtak. Vi valgte derfor å slå sammen tiltaksforløp med 1 måneds opphold til et sammenhengende tiltaksforløp.

De fleste i utvalget er registrert med flere (opptil 6) tiltak samtidig. Ved nærmere undersøkelse oppdaget vi at flere av de samtidige tiltakene var like men med små forskjeller i tiltakskoden (manglet en bokstav eller to). Tiltakskodene ble rettet opp og duplikater fjernet. Noen av de samtidige tiltakene var også ulike versjoner av samme tiltak, som for eksempel Avklaring og Avklaring for sykmeldte, Oppfølging og Oppfølging for sykmeldte, Lønnstilskudd og AAP som lønnstilskudd, Utvidet oppfølging i NAV og Oppfølging. I disse tilfellene har vi beholdt registreringen av den «særegne» versjonen av tiltaket, det vil si at når en person er registrert med Oppfølging og Oppfølging for sykmeldte har vi beholdt Oppfølging for sykmeldte, eller hvis personen er registrert med Lønnstilskudd og AAP som lønnstilskudd samtidig har vi beholdt sistnevnte. Vi avdekket også at mange av de samtidige tiltakene var kombinasjoner av tiltak som har erstattet hverandre, det betyr at de er registrert med det utgåtte og det nye tiltaket samtidig. Noen eksempler på dette er Praksis i Ordinær virksomhet og Arbeidstrening, Tidsbegrenset lønnstilskudd og Midlertidig lønnstilskudd, Inkluderingsstilskudd og tidligere Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere. I disse tilfellene har vi beholdt den registreringen som inneholder det nye tiltaket.

Deretter undersøkte vi varigheten på mentortiltaket og de andre tiltakstypene. Mentortiltaket har i utgangspunktet en varighet på inntil 6 måneder, men personer med nedsatt arbeidsevne eller særlige behov for mentor kan få tiltaket forlenget i inntil tre år. Det vil si at den lengste mulige varigheten for mentortiltaket er 3,5 år. Et fåtall personer var registrert med mentor i 4 år eller mer, og for disse individene endret vi sluttmåned til 3,5 år etter start i tiltaket. Tilsvarende ble gjort for de mest brukte tiltakene i datamaterialet. For tiltak av varig karakter, som for eksempel varig tilrettelagt arbeid eller varig lønnstilskudd, har vi beholdt varigheten slik det var registrert i datamaterialet.

I siste rekke har vi identifisert om individene har annen samtidig bistand fra NAV mens de er i mentortiltaket. For personer som har vært i mentortiltaket flere ganger har vi valgt ut første mentorløp. Vi har identifisert hvor mange og hvilke tiltak som foregår helt parallellt med mentortiltaket. I tillegg har

vi identifisert tiltaksløp individene var i da mentortiltaket startet, og tiltak som ble startet mens individene var i mentortiltaket.

Registerdata om ytelser og status i Arena

Dette datamaterialet inneholder informasjon om hvilken status de er registrert med i Arena, om de mottar arbeidsavklaringspenger, dagpenger, tiltakspenger, eller ingen livsoppholdsyttelse. Hver registrering har en start- og sluttdato. De fleste har 4 eller flere registreringer (opptil 14), hvorav flere av registreringene har overlappende perioder. For å identifisere hvilken status og ytelse de hadde mens de var i mentortiltaket har vi valgt den registreringen der perioden samsvarer med perioden de var i mentortiltaket. Når det var flere statusregistreringer som samsvarte med mentorløpet, valgte vi den registreringen med status «i tiltak» eller den siste registreringen. Vi har også identifisert status før og etter deltakelse i mentortiltaket, basert på henholdsvis siste registrering før mentor og første registrering etter mentor.

Registerdata om arbeidsforhold

Manglende utmelding er særlig tilstede i registerdataene om arbeidsforhold. I dette datamaterialet var det mange duplikater, det vil si at arbeidsforhold som tilsynelatende var det samme var registrert opptil 80 ganger. Unike arbeidsforhold ble identifisert ved start- og sluttdato, arbeidstid og yrkeskode. Duplikater ble fjernet. I tillegg var en betydelig andel av individene registrert med opptil 70 jobber samtidig. Arbeidsforhold med arbeidstid lik null ble fjernet, og arbeidsforhold som ble avsluttet for 2012 ble også fjernet. Deretter identifiserte vi hvor mange som var i arbeid under mentortiltaket ved å matche start- og sluttdatoene for arbeidsforholdene med start- og sluttdato for mentortiltaket. Vi kartla også hvilke personer som fikk mentor i forbindelse med jobbstart ved å matche startdato for arbeidsforholdet med startdato for mentortiltaket. Videre kartla vi jobbstatus 3, 6 og 12 måneder etter mentortiltaket.

6.4.3 Vurdering av datakvalitet

Det er en del inkonsekvenser i datamaterialet. Flere av datafilene inneholder en del duplikater. En generell utfordring med data fra NAV er manglende utmelding og feilregistreringer (og korrigeringer). Et av hovedformålet med denne evalueringen er å kartlegge bruken av mentortiltaket, noe som begrenser muligheten til å fjerne feilregistreringer fra datamaterialet. Det er derfor lagt et omfattende arbeid i «vask» og tilrettelegging av datasettet for analysen.

Datamaterialet ble utlevert med ulike datoformater, i noen av datafilene var det månedlige forekomster, mens i andre var det start- og sluttdato eller måned. Dette er i prinsippet det samme, men utfordringen med sistnevnte er at datoene i noen tilfeller er henholdsvis første og siste registrering med en gitt status. I disse tilfellene vet vi ikke om dette er et sammenhengende løp eller om det har vært flere opphold i mellom. Dette kan gi et feilaktig bilde av varigheten på et tiltak eller ytelse, og skaper også utfordringer knyttet til at periodene for ulike tiltak eller ytelser blir overlappende.

En mulig konsekvens av manglende utmelding kan være at registerdataene gir et annet bilde av for eksempel samtidige tiltaksløp og tiltaksvarighet enn det som er virkelig. Vi har gjort det vi kan av

korrigeringen for å begrense betydningen av slike feilregistreringer, men dette forblir en vesentlig svakhet ved datamaterialet.

Oversikten over virksomhetene som har mottatt mentortilskudd består av 6973 virksomheter, men mangler informasjon om tilsagn for 1094 virksomheter. Det er uklart om dette er feil i data eller om dette er virksomheter som ikke har mottatt tilskuddet i den aktuelle perioden.

**DANMARK**

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel: (+371) 67142503
<http://oxfordresearch.lv>
info@oxfordresearch.lv