

EVALUERING AF MENTORORDNINGEN



15:10

KARSTEN ALBÆK
HENNING BJERREGAARD BACH
REBEKKA BILLE
BRIAN KROGH GRAVERSEN

HELLE HOLT
SØREN JENSEN
ANDERS BRUUN JONASSEN

15:10

EVALUERING AF MENTORORDNINGEN

KARSTEN ALBÆK
HENNING BJERREGAARD BACH
REBEKKA BILLE
BRIAN KROGH GRAVERSEN
HELLE HOLT
SØREN JENSEN
ANDERS BRUUN JONASSEN

KØBENHAVN 2015
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

EVALUERING AF MENTORORDNINGEN

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og inklusion

ISSN: 1396-1810
e-ISBN: 978-87-7119-291-9

Layout: Hedda Bank
Forsidefoto: Colourbox

© 2015 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
1	BAGGRUND, FORMÅL OG SAMMENFATNING	13
	Baggrund og formål	13
	Datagrundlag	15
	Borgerne, der modtager mentorstøtte	16
	Mentorerne og indholdet af mentorstøtten	16
	Forskellige mentortyper	17
	Aktørernes vurdering af mentorordningen	18
	Administrationen af mentorordningen	19
	Effektmåling – effekt på beskæftigelse og uddannelse	20
	Udenlandske erfaringer med effekten af mentorstøtte	21
	Opmærksomhedspunkter	22
	Rapportens opbygning	25

2	LOVGIVNING BAG MENTORORDNINGEN	27
	Lovgivningen før 2014	27
	Lovgivningen fra 2014	29
	Sammenfatning	31
3	KVANTITATIV BESKRIVELSE AF MENTORFORLØBENE	33
	Datagrundlag	34
	Modtagerne af mentorstøtten	35
	Mentorforløbene	44
	Kommunal variation i brugen af mentorordningen	47
	Sammenfatning	48
4	MENTORORDNINGENS INDHOLD OG ANVENDELSE	51
	Metode og data	52
	Hvem er mentorerne og borgerne?	55
	Kommunernes organisering af mentorindsatsen	59
	Samarbejdet med andre enheder og forvaltninger om tildeling af støtteforanstaltninger	66
	Indhold og omfang af mentorernes opgaver	69
	Samarbejde imellem mentor og jobcenter	77
	Relationen imellem borger og mentor	86
	Mentorer, borgere og jobcentres vurdering af ordningen	89
	Sammenfatning	98
5	EFFEKTANALYSE	105
	Matchning	106
	Udvælgelse af indsats- og kontrolgruppen	107
	Resultater	110
	Sammenfatning	114

6	LITTERATURSTUDIE: MENTORORDNINGER OG EFFEKTANALYSER	115
	Begrebet mentor	116
	Søgeprocedure og søgetermer	116
	Review af artikler	117
	Sammenfatning	127
	BILAG	131
	Bilag 1 Supplerende figurer til kapitel 5	131
	LITTERATUR	135
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2014	139

FORORD

I juni 2014 fik SFI af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering til opgave at evaluere den mentorindsats, som foregår efter Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats. Evalueringen er led i udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, som forestås af en ekspertgruppe nedsat af regeringen. Evalueringen beskriver, hvordan jobcentre tilrettelægger og organiserer indsatsen, hvad indsatsen mere konkret går ud på, og hvilke forhold mentorer søger at hjælpe borgere med. Evalueringen belyser også borgeres, sagsbehandleres og mentorers vurdering af indsatsen. Endelig undersøges, om mentorindsatsen har en kortsigtet virkning på borgeres beskæftigelsesomfang og deltagelse i ordinær uddannelse.

Denne rapport er udarbejdet af seniorforskerne Karsten Albæk, Henning B. Bach, Brian K. Graversen og Helle Holt, forsker Anders B. Jonassen, og de videnskabelige assistenter Rebekka Bille og Søren Jensen og stud.scient.pol. Alexandra Chirca har bidraget til udarbejdelse af review om mentorordninger. Lektor Dorte Caswell fra Aalborg Universitetscenter har kommenteret et udkast til rapporten. Vi takker hende for gode og konstruktive kommentarer.

Evalueringen er finansieret af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

København, marts 2015

AGI CSONKA

RESUMÉ

Siden 2003 har der i arbejdsmarkedspolitikken været mulighed for at anvende mentorer i beskæftigelsesindsatsen. I 2009 blev flere borgere omfattet af målgruppen for mentorindsatsen. I 2014 blev indsatsen mere målrettet de mest udsatte borgere. I 2012 påbegyndte ca. 16.000 borgere knap 25.000 mentorforløb. I 2013 påbegyndte 24.000 borgere godt 36.000 mentorforløb.

Formålet med denne rapport er at give et detaljeret og aktuelt billede af mentorordningens anvendelse, herunder de involveredes vurdering af ordningen. Vi gør både brug af registrerede oplysninger om borgere, som efter 2011 har modtaget mentorstøtte, og spørgeskemaoplysninger fra udvalgte borgere og mentorer. Endvidere har vi interviewet medarbejdere i et større antal jobcentre.

Undersøgelsen indgår i det udvalgsarbejde, som regeringen har igangsat med henblik på en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.

RESULTATER

MENTORORDNINGEN HAR I PRAKSIS ET STORT SOCIALT ELEMENT

Godt halvdelen af borgerne var på passiv offentlig forsørgelse – navnlig kontant- og uddannelseshjælp — ved mentorforløbets start uden at deltage i andre beskæftigelses- eller uddannelsesrettede aktiviteter. Knap 40

pct. deltog i aktive indsatser, især vejledning og opkvalificering og virksomhedspraktik. Hovedparten af borgerne er ikke job- eller uddannelsesparate og har i gennemsnit været på offentlig forsørgelse i 3 år. Meget mentorstøtte løser således udfordringer, der står i vejen for, at borgere kan deltage i beskæftigelsesrettede aktiviteter, understøttet beskæftigelse eller uddannelse. Denne mentorstøtte spænder meget bredt. Det kan således fx være hjælp til at få struktur på hverdagen eller få orden i økonomien; støtte til at komme af sted til lægen, så borgeren kan blive helbredsmæssigt udredt; støtte til at følge behandlingsforløb; støtte til at opbygge og vedligeholde et socialt netværk; indgå i dialog med borgeren om fremtræden (beklædning, hygiejne m.m.) og støtte til at ændre evt. uhensigtsmæssig fremtræden. Denne type støtte er den hyppigst forekommende.

En anden type mentorstøtte går ud på at støtte borgere i at deltage i og fastholde dem i andre indsatser fx kurser, virksomhedspraktik og ansættelse i løntilskud.

En tredje type mentorstøtte består i at introducere og oplære borgere på en virksomhed, hvor borgeren fx er i virksomhedspraktik eller løntilskud, samt evt. støtte til at deltage socialt. Opgaven varetages typisk af virksomhedsmentorer, der i forvejen er ansat på virksomheden. Denne type er den sjældnest forekommende.

INVOLVEREDES VURDERING AF MENTORORDNINGEN

Medarbejderne i jobcentre og mentorerne er overordnet set meget positive over for ordningen og tror på, at mentorindsatsen gør en positiv forskel – særligt for borgernes progression hen mod det ordinære arbejdsmarked. Sagsbehandlerne vurderer således, at den tætte kontakt mellem borger og mentor både giver jobcentret bedre indblik i, hvad der står i vejen for, at borgeren kan deltage i en indsats eller opnå uddannelse eller beskæftigelse, og hvilke ressourcer borgeren har, som jobcentret ellers ikke ville have fået kendskab til.

Borgerne fremstår noget mere kritiske. Mens 81 pct. af de interviewede mentorer vurderer, at borgerne er blevet bedre til at klare de udfordringer, der var årsagen til tildelingen af en mentor, er det kun tilfældet for 37 pct. af borgerne. Borgerne har dog hyppigst en tillidsfuld og fortrolig relation til mentor, og borgerne tror generelt på, at mentoren vil dem det bedste.

Dette på trods af, at det langt fra er alle borgere, der har haft indflydelse på, hvilken mentor de har fået tilknyttet, og at 40 pct. af borgere

med mentorstøtte i 2014 slet ikke mener, at de burde have haft en mentor.

KARAKTERISTIK AF MENTORFORLØBENE

Et mentorforløb er i gennemsnit på knap 5 måneder, og mentoren arbejder 3,4 timer for borgeren pr. uge i gennemsnit. De interviewede borgere oplever i gennemsnit at have ansigt til ansigt-kontakt med mentoren i 1,6 timer om ugen typisk ved et ugentligt møde inden for normal arbejdstid.

PERSPEKTIVERING

En væsentlig del af mentorindsatsen består i at etablere en tæt personlig relation mellem mentor og borger, hvilket nærmest er en forudsætning for, at mentor kan komme i gang med sin vejledende og rådgivende indsats over for borgeren. Ved sit virke uden for jobcenteret kan mentoren også være med til at afdække, hvad der hindrer borgeren i at komme videre med beskæftigelse eller uddannelse, og hvilke færdigheder og erfaringer borgeren i øvrigt er i besiddelse af. Det er derfor let at forstå, at sagsbehandlere i jobcentrene er glade for mentorordningen, fordi mentorer virker som sagsbehandlerens forlængelse over for de borgere, som er allerlængst væk fra arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne i jobcentrene giver også – i lighed med interviewede mentorer – udtryk for, at mentorordningen bidrager til at bringe udsatte borgere tættere på uddannelse eller det ordinære arbejdsmarked. Men det er med små skridt, hvorfor det ordinære arbejdsmarked har lange udsigter for de fleste.

I 2014 modtager de fleste borgere, som har tilknyttet en mentor, kun denne indsats uden forbindelse med andre indsatser. Langt de fleste borgere fortæller, at samtaler med mentor omhandler dagligdags forhold om borgerens mere private livsførelse i modsætning til udfordringer med at passe et arbejde eller en uddannelse. Med den justering af mentorordningen, som er gældende fra 2014, hvor mentorstøtte kun gives til de mest udsatte borgere, må myndighederne indstille sig på, at virkningen af mentorstøtte på ordinær beskæftigelse og uddannelse tidligst forventes at vise sig efter 2-3 år. Det harmonerer også med lovtekstens ord: ”Med henblik på at fremme, at personer kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse, kan der gives tilbud om mentorstøtte”. Teksten lægger også op til, at mentorstøtten kan være et led i en længere proces. I den foreliggende

undersøgelse har vi ikke søgt at måle den kortsigtede progression, som ikke giver sig udslag i ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Vi har sagsbehandlerens positive vurdering og borgernes mindre positive vurdering af de kortsigtede fremskridt som følge af mentorstøtten.

Den tætte personlige relation mellem borger og mentor opstår ikke automatisk, uanset hvor veluddannet og velmenende mentoren er i udgangssituationen. Men det hjælper selvfølgelig, at sagsbehandleren forsøger at finde en mentor, som både passer til borgerens personlighed og dennes udfordringer, så vidt sagsbehandleren er vidende om disse i udgangssituationen. Undersøgelsens resultater peger bl.a. på, at manglende faglighed og forståelse for rollen som mentor kan bevirke, at mentoren modvirker borgerens progression. Dette kan fx ske, hvis borgeren bliver for afhængig af mentorens hjælp, ved at mentoren ”ordner” udfordringer på borgerens vegne uden at oplære og inddrage borgeren i sine egne udfordringer.

Mentorordningen foreskriver nu, at aktivitetsparate kontant-hjælpsmodtagere foruden ret nu også har pligt til mentorstøtte, når de ikke deltager i andre tilbud på grund af ”personlige forhold”. Her skal man være opmærksom på, at mentorordningen forudsætter en gensidighed. Hvis en borger ikke ønsker en tæt personlig relation til en mentor, opstår den ikke. I det omfang borgeren ikke ønsker en tæt relation, vil mentoren nok nærmere virke som sagsbehandlerens forlængede arm og i mindre omfang være borgerens rådgiver og hjælper. Det kan imidlertid også give mening. Ved at virke uden for jobcenteret og mødes med borgeren i dennes private omgivelser kan mentoren få nærmere indsigt i borgerens situation, problemer og muligheder, nok ofte i højere grad end sagsbehandleren kan ved møder med borgeren på et kontor i jobcenteret.

GRUNDLAG

I undersøgelsen har vi for det første gjort brug af registrerede oplysninger om borgere, som har modtaget mentorstøtte bevilget af et jobcenter efter 2011. For det andet har vi gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt knap 300 mentorer og godt 200 borgere, som i 2014 har modtaget mentorstøtte. Endvidere har vi for det tredje gennemført interviews med medarbejdere i 18 jobcentre.

BAGGRUND, FORMÅL OG SAMMENFATNING

BAGGRUND OG FORMÅL

I lov om en aktiv beskæftigelsesindsats blev der i 2003 givet mulighed for at anvende mentorer i beskæftigelsesindsatsen. Brugen af mentorordningen er siden 2003 steget markant – især efter 2009, hvor muligheden for at anvende ordningen blev udvidet og gjort mere fleksibel. Den øgede brug af virksomhedsrettet aktivering for svagere grupper har også været en medvirkende årsag til, at flere borgere får tilknyttet en mentor. I 2012 blev der brugt godt 500 millioner kr. på mentorstøtte (Ekspergruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats, 2014).

I forbindelse med kontanthjælpsreformen er reglerne for mentorstøtte ændret, så ordningen nu er mere målrettet de mest udsatte grupper. Blandt andet er refusionsreglerne for kommunernes udgifter til mentorstøtte ændret, så staten fra 1. januar 2014 ikke yder refusion for mentorudgifter til arbejdsløshedsdagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og beskæftigede.

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. For unge

under 30 år kan der desuden gives mentorstøtte, hvis de unge begynder et ordinært uddannelsesforløb på almindelige vilkår.

Tidligere evalueringer af mentorordningen eller evalueringer af indsatser, hvori der indgår mentorstøtte, vurderer generelt, at mentorstøtte er et godt redskab i beskæftigelsesindsatsen. Mploy's (2012) evaluering af mentorordningen vurderer fx, at bredden i mentorordningens formål og fleksibiliteten i forhold til, hvem der kan få mentorstøtte, hvem der kan være mentor, og hvilke aktiviteter borgeren, der modtager mentorstøtte, kan være tilknyttet, understøtter en højere grad af individualisering af beskæftigelsesindsatsen. Denne individualisering er afgørende for, at borgere, der har behov for støtte ud over de standardiserede tilbud i beskæftigelsesindsatsen, kan gøre fremskridt i retning af uddannelse eller beskæftigelse. Med ordningen kan kommunerne tilbyde en indsats, som har potentiale til at løfte en større gruppe af svagere borgere, som har brug for målrettet hjælp og støtte til håndtering af de problemstillinger, som står i vejen for disse borgeres muligheder for at gøre fremskridt.

Rambøll (2014) vurderer med udgangspunkt i erfaringerne fra *Brug for alle*-initiativet, at mentorstøtte til borgere med komplekse problemer (kontanthjælpsmodtagere i den tidligere matchgruppe 3) kan medvirke til at styrke borgernes fremmøde til indsatser, der skal hjælpe dem videre mod job eller uddannelse. Mentoren kan skabe tillid til borgeren og dermed være med til at øge borgerens motivation. Mentoren kan også øge kommunens viden om borgerens muligheder og barrierer, hvilket betyder, at kommunen i højere grad kan målrette indsatsen til borgeren. De kommunale medarbejdere fremhæver mentorstøtte som et af de tilbud, der i høj grad gør en forskel. Med mentorstøtte kan man tilbyde borgere med komplekse problemer en indsats, der bringer dem ud af isolation og passivitet, og man kan understøtte andre tiltag, som borgerne ellers ville være i fare for at falde fra.

De eksisterende evalueringers positive vurderinger af mentorordningen er ikke understøttet af egentlige effektanalyser. Indtil nu er der i Danmark ikke foretaget effektanalyser, der med brug af videnskabeligt anerkendte metoder belyser, i hvilken grad mentorstøtte hjælper forskellige målgrupper med at opnå uddannelse eller beskæftigelse. Internationalt set findes der heller ikke meget viden om effekterne af mentorstøtte i beskæftigelsesindsatsen (Albæk m.fl., 2012).

Formålet med den foreliggende rapport er at give et detaljeret og aktuelt billede af mentorordningens anvendelse og effekt. Vi forsøger bl.a. at besvare følgende spørgsmål:

- Hvilke borgere får mentorstøtte?
- Hvad får borgerne mentorenes hjælp og støtte til, og hvordan vurderer borgerne ordningen, herunder relationen til mentoren og mentorens betydning for deres situation og udbytte af beskæftigelsesindsatsen?
- Hvem er mentorerne, hvad er deres opgaver, og hvordan vurderer de ordningen, herunder relationen til borgeren og betydningen af deres indsats?
- Hvordan anvender, administrerer og vurderer kommunerne mentorordningen?
- Hvilken effekt har mentorstøtte? Hjælper mentorstøtten borgerne til at komme i job eller uddannelse?
- Hvad viser den internationale forskning om effekten af mentorstøtte?

DATAGRUNDLAG

Til at besvare de ovenstående spørgsmål anvender vi flere forskellige datakilder. For det første anvender vi individbaserede registeroplysninger om alle de borgere, der har modtaget mentorstøtte i forbindelse med lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i perioden fra januar 2012 til april 2014. Registeroplysningerne kommer fra det statistiske varehus for beskæftigelsesindsatsen, DREAM-databasen og forskellige registre i Danmarks Statistik.¹ For det andet anvender vi surveyoplysninger om mentorerne (282 interview) og de mentorstøttede borgere (223 interview), som er indsamlet ved hjælp af telefoninterview. For det tredje anvender vi oplysninger fra kvalitative interview, som vi har foretaget med medarbejdere i 18 forskellige jobcentre. Interviewene med mentorerne, de mentorstøttede og jobcentermedarbejderne er gennemført i løbet af sommeren 2014.

1. Til brug for vores effektmåling og som sammenligningsgrundlag for gruppen af mentorstøttede borgere benytter vi også registeroplysninger om alle borgere i den erhvervsaktive alder.

BORGERNE, DER MODTAGER MENTORSTØTTE

Borgere, der får mentorstøtte, modtager som regel offentlig forsørgelse – og især kontant- eller uddannelseshjælp – på det tidspunkt, hvor de starter med at få mentorstøtte. Hovedparten af de mentorstøttede er ikke job- eller uddannelsesparate, og de har været offentligt forsørgede gennem flere år, før mentorstøtten starter. De ændrede regler af mentorstøtteordningen, der trådte i kraft 1. januar 2014, har betydet, at brugen af ordningen er blevet mere koncentreret om de mest udsatte grupper. Målgruppen af borgere, der modtager mentorstøtte, er således blevet mere ressourcetsvage. Flere end tidligere er ikke job- eller uddannelsesparate, og flere modtager mentorstøtten uden samtidig at deltage i aktive beskæftigelsesindsatser (som fx virksomhedspraktik eller vejledning og opkvalificering).

MENTORERNE OG INDHOLDET AF MENTORSTØTTEN

Mentorforløbenes indhold tilpasses ifølge sagsbehandlere i høj grad til den enkelte borgers situation og behov. De kvalitative interview indikerer, at det overvejende er sagsbehandlerne i jobcentret, der definerer indholdet af mentorernes opgaver – i varierende omfang i samarbejde med mentor og borger. Eftersom borgerens individuelle problemer og situation varierer meget, spænder mentorernes opgaver også bredt og kan bestå i alt fra at hjælpe borgere med at blive klædt på og opnå bedre personlig hygiejne til at sørge for, at borgeren møder op i sin virksomhedspraktik. Mentorforløbene har i gennemsnit en varighed på knap 5 måneder, og de mentorstøttede borgere modtager typisk mentorstøtte i 2-3 timer pr. uge.

Mentorerne har generelt mange års erhvervs erfaring, og næsten alle har en erhvervsuddannelse. Men ellers varierer deres baggrund, uddannelse og ansættelsesforhold meget. I de kvalitative interview fortæller flere jobcentermedarbejdere, at jobcentret i forbindelse med rekrutteringen af mentorer bevidst søger at ansætte eller tilknytte mentorer med forskellige baggrunde og kompetencer – faglige såvel som personlige – for at kunne imødekomme målgruppens meget forskellige behov.

FORSKELLIGE MENTORTYPER

Sociale mentorer og virksomhedsmentorer er de mest anvendte mentortyper i de kommuner, hvor der er foretaget kvalitative interview. Hovedparten af kommunerne har deres *eget mentorcorps* af sociale mentorer. Korpsene varierer dog i forhold til størrelse og organisatorisk forankring. De kan fx være forankret i en afdeling i jobcentret eller i kombination med en bostøtteenhed under en anden forvaltning. Kommunalt ansatte mentorer ser ud til at være den mentortype, der er størst tilfredshed med i jobcentrene. Det skyldes bl.a., at kommunalt ansatte mentorer med tæt kontakt til jobcentrets sagsbehandlere giver mulighed for god matchning mellem borger og mentor og opfølgning på forløbet.

Sociale mentorer ansat hos *eksterne leverandører* anvendes i varierende omfang i alle de interviewede kommuner, omend kun i 3 ud af 18 undersøgte kommuner som den primære mentortype. Interviewene peger på en række problematikker forbundet med mentorydelser fra eksterne leverandører. Det handler fx om, at det i mange tilfælde er op til leverandøren at matche borger og mentor samt at rekruttere, oplære og supervisere mentorer. Idet mentorindsatsen foregår meget tæt på borgeren, kan det være svært for jobcentret at holde opsyn med kvaliteten i mentorforløbene – og det gælder i endnu højere grad, hvis forløbet er bestilt udefra. Forløb købt hos eksterne leverandører er ofte dyre for jobcentrene, og samtidig tilsyneladende dem, jobcenteret har mindst indflydelse på og dårligst føling med.

Flere af kommunerne vil gerne bruge *frivillige* i mentorindsatsen, og nogle få gør det allerede, men interviewpersonerne peger på en række udfordringer forbundet hermed. Flere steder har man erfaret, eller er bekymrede for, at frivillige ikke har den faglighed, der skal til for at arbejde med de svageste borgere, som mentorordningen typisk anvendes til. Derudover mener nogle, at frivillige mentorer, i højere grad end de professionelle, risikerer at bekræfte en evt. modstand imod ”systemet” hos borgeren, fx i et forsøg på at etablere tillid, og dermed modarbejde frem for at understøtte jobcentrets indsats. Det er derfor afgørende, at de frivillige har den nødvendige faglighed til at løse de opgaver, de tildeles – herunder et kendskab til jobcentrets rolle og lovgivningen på beskæftigelsesområdet. Derudover er det afgørende, at de frivillige er velinformerede om og oplært i, hvordan jobcentret forventer, at de skal fungere som mentorer, og at der løbende følges op på de frivilliges indsats.

AKTØRERNES VURDERING AF MENTORORDNINGEN

Ifølge interviewpersonerne i jobcentrene betyder mentorstøtte sjældent, at de mentorstøttede kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse – i hvert fald ikke på kort sigt. Mentorordningen bruges primært til borgere, der er langt fra arbejdsmarkedet og har komplekse sociale eller personlige problemer. For denne gruppe af borgere består det beskæftigelsesfremmende ved mentorindsatsen primært i, at den sociale indsats på lang sigt forventes at bidrage til, at borgeren kan deltage i en aktivitet, bestride et arbejde eller tage en uddannelse – eller, for de borgere der allerede deltager i en aktivitet, har et arbejde eller er i gang med en uddannelse, at fastholde dem heri.

De ansatte i jobcentrene og mentorerne er overordnet set meget positive over for ordningen og tror på, at mentorindsatsen gør en positiv forskel, særligt for borgernes progression hen mod det ordinære arbejdsmarked. Borgerne er noget mere kritiske. 81 pct. af de interviewede mentorer vurderer, at borgerne er blevet bedre til at klare de udfordringer, der var årsagen til tildelingen af en mentor, mens det kun er tilfældet for 37 pct. af borgerne. De fleste borgere giver udtryk for en tillidsfuld og fortrolig relation til mentor, og borgerne tror generelt på, at mentoren vil dem det bedste. Dette på trods af, at det langt fra er alle borgere, der har haft indflydelse på, hvilken mentor de har fået tilknyttet, og at 40 pct. af borgerne slet ikke mener, at de burde have haft en mentor.

Der er flere mulige forklaringer på denne forskel i aktørernes vurdering af ordningen. I interviewene i jobcentrene peger flere på, at det er meget væsentligt, at borgeren ikke bliver afhængig af mentorens støtte, hvilket de ofte oplever som en udfordring. Hvis mentoren i for høj grad overtager opgaver for borgeren, oplever mentoren måske at have bidraget til borgerens fremskridt – uden at borgeren mener, at hun eller han har gjort fremskridt. Dermed er det heller ikke givet, at mentorindsatsen bidrager til borgerens empowerment, dvs. at borgeren bliver bedre til selv at tage ansvar, idet dette i høj grad afhænger af mentorens evne til at aktivere borgerens egne ressourcer. Der er således tale om en hårfin balancegang i relationen mellem borger og mentor, hvor mentoren skal støtte op om borgeren uden at tage over. At holde denne balancegang stiller store krav til mentorerne personlighed og faglighed – og dermed til jobcentrenes rekruttering, oplæring og opkvalificering af mentorer –

ligesom det er afgørende, at jobcentrene systematisk følger op på forløbenes fremdrift og tilbyder mentorerne rådgivning og sparring.

En anden mulig forklaring på forskellen i aktørernes vurdering af ordningen er, at en væsentlig del af borgerne som nævnt ikke mener, at de havde brug for en mentor, hvilket kan være medvirkende til, at de vurderer mentorens betydning for deres situation mindre positivt. I denne sammenhæng påpeger nogle interviewpersoner i jobcentrene, at de er frustrerede over, at tildelingen af mentorer ikke længere kun finder sted ud fra en faglig vurdering, efter at nogle borgere med kontanthjælpsreformen har fået ret og pligt til at have en mentor. Efter at ordningen er blevet omfattet af en særlig ramme kaldet mentorrammen pr. 1. januar 2014, oplever interviewpersonerne, at de er tvunget til at prioritere at tildele mentorer til borgere, som de ikke nødvendigvis mener, har væsentlig gavn af det, og nedprioritere andre grupper af borgere. Det er dog ikke alle, der deler denne frustration. I forhold til finansiering af mentorstøtten fremhæver nogle fx, at mentorrammen ikke har påvirket deres brug af ordningen nævneværdigt; de accepterer, at deres udgifter overstiger loftet, fordi de tror på, at indsatsen virker.

ADMINISTRATIONEN AF MENTORORDNINGEN

Mentorordningen opleves umiddelbart som enkel at administrere i de interviewede jobcentre. Til gengæld påpeger mange, at den er svær at styre i praksis, fordi lovgivningen er meget bred. Det stiller bl.a. store krav til jobcentrenes egen opsætning af mål med den overordnede indsats og de enkelte mentorforløb, mentorenes kompetencer (og dermed jobcentrets rekruttering og oplæring) og jobcentrets opfølgning på opgaveløsningen. Den brede lovgivning resulterer ifølge nogle interviewpersoner endvidere i, at ordningen af og til bruges for ukritisk.

Hvad angår retningslinjerne for de enkelte mentorforløb, mener mentorerne generelt, at der er klare retningslinjer for deres arbejde. Blandt borgerne oplever mange derimod, at der ikke er klare retningslinjer for mentorforløbet eller for, hvilke opgaver mentoren skal hjælpe dem med. Baseret på de kvalitative interview med sagsbehandlere kan en del af forklaringen herpå måske være, at nogle jobcentre finder det svært at opsætte klare mål for mentorindsatsen til de svageste borgere, fordi deres problemer er meget forskellige og ofte diffuse. Jobcentrets opfølg-

ning på forløbene er nogle steder meget systematisk, andre steder tilsyneladende sporadisk og mangelfuld. Manglende mål, uklare retningslinjer og usystematisk eller mangelfuld opfølgning gør det svært at vurdere, om et mentorforløb lever op til sit formål, og medfører en risiko for, at forløbene tager drejninger, som er uønskede for jobcentret, der har bestilt indsatsen.

Interviewene i kommunerne viser også, at det er vanskeligt at styre matchningen mellem mentor og borger, selvom alle er enige om, at det er afgørende for, hvor vellykket et mentorforløb bliver. Der er store variationer i, hvem der har indflydelse på matchningen, og hvor styret den er. Interviewede kommunale sagsbehandlere giver udtryk for, at kommunalt ansatte mentorer, som sagsbehandlerne kender personligt, giver de bedste muligheder for at sikre gode match. Sagsbehandlerne begrundet denne vurdering med, at når der anvendes mentorer ansat hos eksterne leverandører, er det i høj grad op til leverandøren at foretage matchet – og jobcentret kan dermed primært matche borgeren med en leverandør, frem for en konkret mentor.

Endelig er der væsentlige udfordringer forbundet med at skelne imellem, om en borger skal have hhv. mentorstøtte eller støtte under serviceloven. Der er stor variation i jobcentrenes udmeldinger angående, hvorvidt det er muligt at slå mentor- og bostøtteindsatsen sammen eller købe mentortimer hos en kommunal bostøtteenhed – og hvorvidt det er tilladt inden for lovgivningen. Mange efterspørger således klarere retningslinjer herfor.

EFFEKTMÅLING – EFFEKT PÅ BESKÆFTIGELSE OG UDDANNELSE

I vores effektmåling benytter vi matchning-metoden. Denne metode går i princippet ud på, at man for hver enkelt borger, der har modtaget mentorstøtte, finder en borger med de samme observerbare karakteristika, der ikke har modtaget mentorstøtte. Effekten af indsatsen bestemmes herefter ved at sammenligne udviklingen i beskæftigelses- og uddannelsesomfanget for de mentorstøttede borgere (indsatsgruppen) og de matchede borgere, der ikke får mentorstøtte (kontrolgruppen).

Resultaterne af effektmålingen tyder 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 år, efter at mentorstøtten iværksættes. Faktisk er der en lille tendens til, at mentorstøtten mindsker sandsynligheden for, at de mentorstøttede borgere kommer i beskæftigelse eller i ordinær uddannelse.

Resultatet skal imidlertid ses i lyset af, at det ved anvendelse af matchning-metoden ikke nødvendigvis er muligt at kontrollere for alle relevante karakteristika. Det kan således ikke udelukkes, at de, der modtager mentorstøtte, har en anden sandsynlighed for efterfølgende at være under uddannelse eller i beskæftigelse, men at det ikke er muligt at tage højde herfor.

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 vi ikke har kunnet matche efter, vil effekten af mentorstøtteindsatsen undervurderes.

Herudover kan det ikke udelukkes, at mentorstøtten kan være med til at bringe borgerne tættere på det ordinære arbejdsmarked eller uddannelse uden at resultere i faktisk uddannelse eller beskæftigelse inden for den betragtede periode.

UDENLANDSKE ERFARINGER MED EFFEKTEN AF MENTORSTØTTE

Der findes ikke så mange internationale studier af effekten af mentorstøtte i beskæftigelsesindsatsen. I vores litteratursøgning har vi ikke fundet studier, hvor effekten af mentorstøtte bestemmes isoleret fra anden støtte eller indsats. Vi fandt syv effektstudier, hvor mentorstøtte indgår som en væsentlig del af en beskæftigelsesindsats. I et studie af en tysk beskæftigelsesindsats (Ehlert m.fl., 2012) indgår mentorstøtte fx som ét element i en indsats, der også består af uddannelse og støttet beskæftigelse.

Blandt de effektstudier, som vi har fundet, ser nogle på indsatser over for ledige, mens andre ser på indsatser over for beskæftigede. I de udenlandske studier af indsatser over for ledige er formålet med indsatserne, at de ledige skal opnå ordinær beskæftigelse på kort eller mellem-lang sigt, hvorimod den danske mentorordning har et lidt bredere formål (her anses øget beskæftigelses- eller uddannelsesparathed også som en

succes). Nogle af de betragtede indsats har små positive beskæftigelseseffekter. Et enkelt effektstudie indeholder en cost-benefit-analyse, dvs. en opgørelse af, om effekten af indsatsen står mål med udgifterne. Resultatet af cost-benefit-analysen er, at udgifterne overstiger gevinsterne fra det øgede beskæftigelsesomfang. Forfatterne peger på, at en individuel indsats over for ledige er meget omkostningstung, og at en sådan indsats derfor har vanskeligt ved at leve op til en målsætning om at være omkostningseffektiv.

I de udenlandske studier af indsats over for beskæftigede gennemføres mentorindsatsen af vejledere uden for virksomheden og foregår typisk over en længerevarende periode. Det primære sigte med indsatsen er at hjælpe modtagerne af indsatsen til at fastholde deres beskæftigelse. Indsatsen adresserer derfor den problemstilling, at problemet for nogle ledige ikke så meget er at finde et job, men derimod at fastholde jobbet. Den danske mentorordning er af mere kortvarig karakter og har mere fokus på at hjælpe borgerne med at komme i gang på en arbejdsplads og at blive introduceret til arbejdsprocesserne på arbejdspladsen. De udenlandske indsats over for beskæftigede, som vi ser på, har således et lidt andet sigte end den danske mentorordning. Antallet af studier af effekten af mentorordninger er imidlertid så begrænset, at der ikke generelt kan konkluderes noget entydigt om effekten af ordningerne.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

I den videre brug og udvikling af mentorindsatsen vurderer vi, at man med fordel kan være opmærksom på følgende punkter:

ORDNINGENS SUCCES AFHÆNGER AF FORMÅLET MED ORDNINGEN

Mentorordningen har, ifølge kommuner og mentorer, et væsentligt potentiale i forhold til at styrke udsatte borgers empowerment og progression hen mod det ordinære arbejdsmarked. Borgernes egne vurderinger af mentorstøtten er mere beskedne, omend også overvejende positive. Den progression, de forskellige aktører mener, at ordningen bidrager til, består dog overvejende i små skridt i retning af at kunne deltage eller blive fastholdt i en aktivitet eller et tilbud. På længere sigt tror mange (i hvert fald i jobcentrene) på, at dette medfører, at nogle af borgerne

kommer i ordinær uddannelse eller beskæftigelse. For mange af de borgere, der får tilknyttet en mentor, har det dog meget lange udsigter. Dette kan være en del af forklaringen på, at vi ikke umiddelbart kan måle en effekt af at få tilknyttet en mentor på borgernes uddannelses- eller beskæftigelsessituation.

Såfremt man betragter en effekt på ordinær uddannelse og beskæftigelse på kort eller mellemlang sigt som ordningens primære formål, ser den ikke umiddelbart ud til at være succesfuld. Men såfremt man holder fast i det mere brede formål, der også fremgår af lovteksten – at mentorstøtte kan iværksættes ”med henblik på at fremme at personer kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse ...”² – vurderer både jobcentre, mentorer og størstedelen af borgerne, at ordningen lever op til sit formål. Særligt fordi mentorerne kan hjælpe udsatte borgere til overhovedet at blive i stand til at deltage i et tilbud eller en aktivitet (fx virksomhedspraktik), samt at fastholde dem heri. Vil man vurdere, om ordningen lever op til sit formål, er det dermed afgørende at gøre sig klart, præcist hvad dette formål er, og hvor længe man er villig til at vente på de ønskede effekter.

GOD OG MÅLRETTET REKRUTTERING, OPLÆRING, MATCHNING OG OPFØLGNING ER AFGØRENDE

For at mentorordningen kan fungere efter hensigten, er det afgørende, at mentorerne har de rigtige faglige og personlige kompetencer, at der sker et godt match mellem borger og mentor, og at jobcentrene løbende følger op på mentorforløbene. Manglende faglighed, herunder manglende forståelse af beskæftigelsessystemet hos mentoren, kan fx medføre, at mentoren bliver en barriere for borgerens progression. Der er ligeledes en væsentlig risiko for, at borgeren bliver afhængig af mentorens hjælp, hvis ikke mentoren og jobcentret løbende er opmærksomme på at undgå dette. Evalueringen peger dog på, at der er store forskelle i kommunernes praksis, hvad angår netop rekruttering, oplæring, matchning og opfølgning. I nogle kommuner foregår matchningen fx relativt tilfældigt, og nogle steder oplever man, at det er svært at opsætte mål for mentorforløbene og sikre systematisk opfølgning. Overordnet peger evalueringen på, at der er de bedste vilkår for både målrettet rekruttering, oplæring,

2. Jf. lovbekendtgørelse nr. 990 af 12. september 2014: Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 31b.

god matchning af borger og mentor og opfølgning gennem løbende kontakt, når mentorerne er ansat internt i jobcentret eller kommunen. Derimod oplever man nogle steder væsentlige udfordringer med disse aspekter af ordningen, når der anvendes mentorer ansat hos eksterne leverandører eller frivillige mentorer. Der er således god grund til at fokusere på, hvordan man sikrer en god rekruttering, oplæring, matchning og opfølgning, særligt ved brug af disse mentortyper.

FORTSAT FOKUS PÅ SNITFLADER

Der er væsentlige sammenfald imellem den sociale mentorindsats til de mest udsatte borgere og støtteindsatsen under serviceloven. Det resulterer af og til i, at en borger har flere støttepersoner tilknyttet samtidigt, hvilket flere af jobcentrene fremhæver som u hensigtsmæssigt, og som spild af ressourcer. Her peger interviewene på, at det kan være en fordel at have mentorer, der samtidig kan fungere som mentor med et beskæftigelsesorienteret sigte og støtteperson for borgeren for at få dennes livssituation og hverdag til at fungere. Mange steder har man dog fortsat svært ved at skelne imellem, hvornår en borger skal have en mentor eller fx en bostøtte, ligesom man flere steder er i tvivl om, hvordan de lovgivningsmæssige retningslinjer for de to indsatses spiller sammen. Der er således god grund til fortsat at være opmærksom på snitfladerne imellem mentorordningen og andre kommunale støtteforanstaltninger, herunder på, hvordan man evt. kan skærpe de lovgivningsmæssige snitflader, særligt imellem tildeling af mentorstøtte og bostøtte. Som minimum bør man i jobcentrene have en form for procedure for, hvordan man skelner imellem de forskellige typer af støtte, og hvordan man håndterer borgere, der er berettigede til flere typer.

INDDRAGELSE AF BORGERNE

Endelig peger evalueringen på, at man bør være opmærksom på, i hvilket omfang borgerne oplever mentorstøtten som meningsfuld. I vores survey vurderer størstedelen af borgerne ordningen positivt, men der er ikke desto mindre en væsentlig del, som fx ikke mener, at de burde have haft en mentor, ligesom en del af dem ikke vurderer, at der er klare retningslinjer for deres mentors opgaver. Generelt vurderer de således ordningen mindre positivt end mentorer og jobcentre. Forskellene mellem aktører-

nes vurderinger kan til dels have metodiske årsager,³ men ikke desto mindre er det værd at være opmærksom på, at mentorordningen ikke bliver brugt for ukritisk, fx til borgere, hvor man ikke umiddelbart kan se andre meningsfulde indsatser, ligesom det er afgørende at fokusere på, hvordan man bedst kan sikre, at borgere, der bliver tildelt en mentor, er enige i, at de har brug for støtte og til hvad.

RAPPORTENS OPBYGNING

I kapitel 2 beskriver vi kort lovgivningen bag mentorordningen og de ændringer, der er sket i denne lovgivning pr. 1. januar 2014. I kapitel 3 giver vi en detaljeret beskrivelse af de borgere, der modtog mentorstøtte i perioden fra januar 2012 til april 2014. I kapitel 4 belyser vi, hvem mentorerne er, hvad mentorerne hjælper borgerne med, hvordan mentorordningen anvendes og administreres af kommunerne, og hvordan borgere, mentorer og ansatte i jobcentrene vurderer ordningen. I kapitel 5 undersøger vi, om mentorstøtte hjælper de borgere, der modtager støtten, til at komme i ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Endelig ser vi i kapitel 6 på, hvad udenlandske undersøgelser af effekten af mentorstøtte i beskæftigelsesindsatsen viser.

3. Jobcentrenes, mentorenes og borgernes vurderinger af mentorforløbenes betydning for borgernes evne til at løse forskellige opgaver er ikke direkte sammenlignelige. For eksempel er jobcentrenes vurdering mere overordnet end i de to surveys, idet jobcentermedarbejderne ikke forholder sig til konkrete mentorforløb. Derudover er surveyen blandt borgerne rimeligt repræsentativ, hvilket ikke nødvendigvis gør sig gældende for surveyen blandt mentorerne, jf. kapitel 4.

LOVGIVNING BAG MENTORORDNINGEN

Fra 2003 gav lovgivningen mulighed for at benytte mentorer i beskæftigelsesindsatsen (Mploy, 2012). Indtil 2009 gav denne lovgivning forholdsvis begrænsede muligheder for at anvende mentorordningen, men herefter gav loven mere vide rammer. Med den nye kontanthjælpsreform, som trådte i kraft 1. januar 2014, er rammerne igen formelt blevet udvidet, men statens refusion til kommunernes udgifter til mentorindsatsen til visse grupper er blevet underlagt en særskilt ramme, for netop at målrette indsatsen mod disse grupper.

I denne rapport benytter vi både data, hvor loven før 1. januar 2014 er gældende, og data, hvor loven efter 1. januar 2014 er gældende. Derfor beskriver vi lovgivningen for begge perioder og deres muligheder for at benytte mentorer i beskæftigelsesindsatsen.

LOVGIVNINGEN FØR 2014

I loven om aktiv beskæftigelsesindsats før 1. januar 2014 fremgår det, at der ydes tilskud til en mentor for at fremme, at: ”personer kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ansættelse i fleksjob eller i ordinær beskæftigelse” (Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, 2011). Dertil kommer, at personer under 30 år kan få støtte til en mentor som led i et ordinært ud-

dannelsesforløb, hvis de er omfattet af en indsats efter loven.⁴ Mentorens støtte skal ligge ud over, hvad det almindeligvis kræves for at opnå eller fastholdes i aktivitet, tilbud, ansættelse eller uddannelse.

Følgende personer kan få mentorstøtte:

- Personer, der deltager i kontaktføreløb
- Personer, der deltager i aktiveringstilbud
- Personer, der er ansat i fleksjob
- Personer, der er ordinært ansatte
- Personer, der er selvforsørgende
- Personer under 30 år, der starter i ordinær uddannelse.

Hertil kommer – som et led i reformen af fleksjob og førtidspension – fra 1. januar 2013:

- Personer, som deltager i ressourceforløb.

Når en person deltager i en af disse indsatser, kan de få tilknyttet en mentor, som yder en indsats, som ligger ud over, hvad en arbejdsgiver eller en uddannelsesinstitution sædvanligvis giver. I rapporten giver vi mange eksempler på mentorens opgaver, men for at se mulighederne med ordningen giver vi nogle eksempler her: støtte til at stå op om morgenen, at møde op på arbejdspladsen eller at hjælpe med, at aftaler med læge eller jobcenter bliver overholdt. Indsatsen kan også bestå i at hjælpe med jobsøgning, virksomhedsbesøg m.m.

Mentorstøtten gælder for en begrænset periode og et begrænset antal timer, som bestemmes ud fra personens behov (Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, 2011).

Hvis personen er i aktivering eller ansat i en virksomhed, kan mentoren være en medarbejder på denne arbejdsplads. Hvis personen er i gang med en uddannelse, kan mentoren være en medarbejder på pågældende uddannelsesinstitution. I begge tilfælde ydes der økonomisk støtte til dækning af frikøb af medarbejderne. Mentoren kan også være en ekstern konsulent, som får honorar for sin indsats.

Loven fastlægger også fra 2013 indholdet af aftalen mellem jobcentret og den involverede person. Aftalen skal indeholde følgende op-

4. Denne mulighed blev tilføjet til lovgivningen i 2010 som led i Ungepakken.

lysninger: a) målet med støtten, b) mentorens navn og kontaktdata, c) mentorens opgaver og d) klagevejledning.

Endelig kan jobcentret indgå en partnerskabsaftale med en virksomhed, hvor virksomheden kan være ansvarlig for vejlednings- og opklaringsforløb. Personer, som deltager i disse forløb, kan få mentorstøtte, og virksomheden får kompensation for sine afholdte udgifter i denne forbindelse.

Mploy (2012) gør i en rapport om mentorordningen opmærksom på, at mentorordningen ikke må forveksles med ordningen med personlig assistance til personer med handicap, som er en permanent og ikke tidsbegrænset ordning. Endvidere findes der en mentorordning for personer, som er omfattet af integrationsloven. Endelig kan psykisk syge få tildelt en støtte- og kontaktperson i lov om social service, som ikke skal ses som mentorstøtte. Denne person skal støtte den psykisk syge i at bruge sine sociale færdigheder og ressourcer for at få en hverdag til at hænge samme – en hverdag, som den psykisk syge på sigt så vidt muligt selv skal tage vare på.

LOVGIVNINGEN FRA 2014

Mentorordningen blev væsentligt ændret med kontanthjælpsreformens indførelse pr. 1. januar 2014, hvilket er indarbejdet i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (2014).

Den nye lov fastholder, som i den gamle lov, at mentorstøtte kan gives til personer for at fremme, at de opnår eller fastholder aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse. Der er heller ikke ændret ved, at støtten til uddannelsesinstitutioner eller virksomheder kun gives til aktiviteter, der ligger ud over, hvad uddannelsesinstitutionen eller virksomheden ”almindeligvis” vil gøre, når personen er tilknyttet et af disse steder. Regler for aflønning af mentoren er fortsat de samme, men der kan nu bevilliges uddannelse til medarbejderen eller den eksterne konsulent, som fungerer som mentor.

Personkredsen, som kan få mentorstøtte, er nu ikke indkredset nærmere, end at man skal være omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Et andet vigtigt forhold er, at personer omfattet af loven og indlagt på et psykiatrisk hospital i forbindelse med udskrivningen kan få

tilknyttet en mentor 3 måneder forud for udskrivelsen og sammenlagt i 6 måneder.

I den nye lov er der et par vigtige nydannelser, som gælder nogle særlige persongrupper omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. For det første har aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ret og pligt til mentorstøtte, hvis de ”på grund af personlige forhold ikke kan deltage i aktive tilbud” (Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 93, 2014). De har ret og pligt til mentorstøtten, indtil de kan deltage i et vejlednings- eller opkvalificeringstilbud, virksomhedspraktik eller løntilskud, og støtten kan først ophøre, når personen er i et aktivt tilbud. Støtten til mentoren gives for 6 måneder ad gangen. Endvidere fastslår loven, at der mindst skal være et ugentligt møde mellem mentor og den involverede borger.

For det andet har aktivitetsparate personer, som modtager uddannelseshjælp,⁵ men på grund af personlige forhold ikke er i stand til at tage imod et aktivt tilbud, ret og pligt til mentorstøtte. Der gælder de helt samme regler for mentorstøtten som for den første gruppe af personer.

Som loven før 1. januar 2014 fastlægger rammer for mentorstøtten, gør loven efter 1. januar 2014 det også. Det vil sige, at mentorens navn og kontaktdata skal fremgå af kontrakten, ligesom aftalen skal præcisere mentorens opgaver.

Desuden kan der i forbindelse med partnerskabsaftaler mellem jobcentret og virksomheder stadig gives mentorstøtte som led i opkvalificerings- og afklaringsforløb afholdt på virksomhederne.

Endelig fastlægger loven nogle økonomiske rammer for brugen af mentorordningen. Der er ingen refusion for jobklare borgere, hverken dagpengemodtagere eller kontanthjælpsmodtagere, mens der er 50 pct. refusion af udgifterne for aktivitetsparate borgere, herunder borgere, som ikke er klar til et aktivt tilbud på grund af personlige forhold. Dog er der en samlet ramme, som refusionen til disse borgere skal holde sig inden for.

5. Uddannelseshjælp gives som udgangspunkt i dag til personer under 30 år uden erhvervsuddannelse, idet de er underlagt et uddannelsespålæg om hurtigst muligt at begynde på en uddannelse. Dette pålæg er en følge af kontanthjælpsreformen fra 1. januar 2014.

SAMMENFATNING

Mentorordningen har undergået væsentlige forandringer siden dens introduktion. Et par væsentlige forskelle er personkredsen, som kan få mentorstøtte før og efter 1. januar 2014. Efter 1. januar 2014 er mentorordningen i højere grad blevet målrettet personer, som modtager kontanthjælp eller uddannelseshjælp, men af personlige grunde ikke er i stand til at deltage i et aktivt tilbud. De kan få mentorstøtte, indtil de er klar til andre tilbud.

KVANTITATIV BESKRIVELSE AF MENTORFORLØBENE

I dette kapitel giver vi en detaljeret beskrivelse af de borgere, der modtager mentorstøtte i beskæftigelsesindsatsen. Vi undersøger bl.a., i hvilket omfang de mentorstøttede borgere var offentligt forsørgede inden starten på deres mentorforløb, og hvilke forsørgelsesydelse de modtog. Vi ser også på de mentorstøttedes køn, alder, etniske oprindelse, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedsparathed, og i hvilket omfang de har været på offentlig forsørgelse i årene inden mentorforløbet. Ud over at beskrive de borgere, der modtager mentorstøtte, belyser vi også, hvor mange timers mentorstøtte borgerne modtager om ugen, og hvor længe mentorforløbene varer. Endelig ser vi på, hvor stor variationen er i kommunernes brug af ordningen.

Vores kvantitative beskrivelse af mentorforløbene og de borgere, der får mentorstøtte, er den første, der er lavet med udgangspunkt i landsdækkende og validerede data. Mploys omfattende evaluering af mentorordningen fra 2012 baserer fx deres kvantitative beskrivelse af mentorforløbene og de mentorstøttede borgere på data fra seks udvalgte kommuner (Mploys, 2012).

DATAGRUNDLAG

Datagrundlaget for analyserne i kapitlet er individbaserede registeroplysninger om alle de borgere, der har modtaget mentorstøtte i forbindelse med lov om en aktiv beskæftigelsesindsats efter 2011. Registeroplysningerne kommer fra det statistiske varehus for beskæftigelsesindsatsen (oplysninger om mentorforløbene),⁶ DREAM-databasen (oplysninger om offentlig forsørgelse, aktive tilbud, beskæftigelse, matchkategori og visitationsgruppe) og forskellige registre i Danmarks Statistik (oplysninger om bl.a. køn, alder, uddannelsesniveau og etnisk baggrund).

I analyserne medtager vi personer, der starter på et mentorforløb i perioden fra 1. januar 2012 til 27. april 2014, og som bor i Danmark primo det år, hvor mentorforløbet starter.⁷ Vi bruger oplysningerne om det første mentorforløb i denne periode. Hvis en person fx starter på ét forløb den 1. februar 2012 og et andet den 1. maj 2013, er det kun det forløb, der starter 1. februar 2012, som indgår i analyserne.⁸ I alt indgår der 43.485 personer i analyserne. Heraf starter 15.091 (35 pct.) i 2012, 19.145 (44 pct.) i 2013 og 9.249 (21 pct.) i 2014.

6 Oplysningerne er at betragte som administrative registeroplysninger, som styrelsen endnu ikke havde fået valideret før udleveringen.

7. Årsagen til, at vi fokuserer på mentorforløb, der starter i perioden 1. januar 2012 til 27. april 2014, er, at der først foreligger validerede data for mentorforløbene fra og med 2012, og at vi anvender en version af DREAM-databasen, der er opdateret frem til og med 27. april (uge 17) i 2014.

8. I datamaterialet fra det statistiske varehus for beskæftigelsesindsatsen kan et mentorforløb af datamæssige årsager være opdelt i flere på hinanden følgende delforløb. Hvis fx det ugentlige timetal for mentorstøtten ændres i løbet af mentorforløbet, vil det igangværende forløb datamæssigt set blive afsluttet, når ændringen træder i kraft, og et nyt forløb vil blive påbegyndt (med en startdato, der ligger umiddelbart efter slutdatoen på det tidligere forløb). Det fremgår ikke af data, om to forskellige forløb for en given person faktisk er dele af det samme forløb. Vi har imidlertid valgt at samle mentorforløb, der ligger i umiddelbar forlængelse af hinanden, til et enkelt sammenhængende forløb, da det er mest sandsynligt, at sådanne adskilte forløb faktisk udgør et samlet forløb. Hermed opnår vi også en mere retvisende bestemmelse af mentorforløbenes varighed. Vi ser kun på det første mentorforløb for en person i den valgte tidsperiode, da det er usikkert, om tidsmæssigt adskilte forløb for en given person faktisk er forskellige mentorforløb, eller om der er tale om, at et igangværende forløb fortsætter efter en kortere eller længere afbrydelse. Hvis der fx er 1 uge mellem to forløb, er der en relativ stor sandsynlighed for, at de to forløb i realiteten er dele af ét sammenhængende forløb. Hvis der derimod er 1 år mellem to forløb, er det mere sandsynligt, at der er tale om to selvstændige mentorforløb.

MODTAGERNE AF MENTORSTØTTEN

Tabel 3.1 viser, hvilken forsørgelsesstatus modtagerne af mentorstøtte havde i samme uge, som mentorforløbet startede. De fleste mentorstøttede modtager en eller anden form for offentlig forsørgelse. Der er især mange, der modtager kontant- eller uddannelseshjælp (69 pct.) eller sygedagpenge (10 pct.). Kun 5 pct. af de mentorstøttede er selvforsørgende ved mentorforløbets start. Siden 2012 har der været en udvikling henimod, at flere af de mentorstøttede modtager kontant- eller uddannelseshjælp. I 2012 modtog 61 pct. af de mentorstøttede kontant- eller uddannelseshjælp. I 2014 var denne andel vokset til 81 pct. Til sammenligning udgør modtagere af kontant- og uddannelseshjælp 17 pct. af alle de offentligt forsørgede 16-64-årige (ekskl. modtagere af SU).

TABEL 3.1

Modtagerne af mentorstøtte fordelt efter forskellige offentlige ydelser ved mentorforløbets start. Særskilt for mentorforløbets startår og offentligt forsørgede.¹ Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Offentligt forsørgede
Selvforsørgelse	4,9	5,6	5,2	3,2	0,0
SU	2,0	2,2	1,9	1,8	0,0
A-dagpenge	3,0	6,1	1,9	0,4	16,5
Kontant- og uddannelseshjælp	69,3	61,0	70,2	80,7	16,5
Revalidering og forrevalidering	3,2	4,3	3,1	1,7	1,2
Sygedagpenge	9,8	11,1	10,7	6,0	10,4
Ledighedsydelse	3,2	4,3	3,1	2,0	1,8
Fleksjob	3,2	4,5	2,6	2,1	5,9
Ressourceforløb	0,7	0,0	0,8	1,9	0,0
Førtidspension og skånejob	0,3	0,6	0,3	0,1	26,7
Andre forsørgelsesydelse	0,3	0,3	0,4	0,2	21,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Beregningsgrundlag	43.485	15.091	19.145	9.249	894.027

Anm.: Personer, der modtager mentorstøtte, omfatter personer, som er startet på et mentorforløb i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014. "Offentligt forsørgede" omfatter den del af befolkningen, der primo marts 2013 modtager en offentlig forsørgelsesydelse (ekskl. SU).

1. For "Offentligt forsørgede" er fordelingen på offentlige forsørgelsesydelse opgjort primo marts 2013.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

En betydelig andel af de mentorstøttede deltager i en aktiv beskæftigelsesindsats ved mentorforløbets start, således som aktive aktiviteter er defineret i tabel 3.2. I 2012 deltager 69 pct. af de mentorstøttede i en ak-

tiv indsats.⁹ For de mentorforløb, der igangsættes i 2014, er der dog væsentligt færre borgere, som deltager i en aktiv beskæftigelsesindsats ved mentorforløbets start. I 2014 er det således kun 39 pct., der deltager i en aktiv indsats, mens 56 pct. er på passiv offentlig forsørgelse. De mentorstøttede, der deltager i en aktiv indsats, deltager især i vejledning og opkvalificering eller virksomhedspraktik.

TABEL 3.2

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter deltagelse i forskellige aktive indsatser ved mentorforløbets start.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Offentligt forsørgede	Kontanthjælpsmodtagere
<i>Deltagelse i aktiv indsats</i>	58,7	69,3	60,2	38,6	19,8	36,5
Vejledning og opkvalificering	25,0	26,8	26,3	19,3	6,3	21,8
Opkvalificering, ordinær uddannelse	3,3	3,9	3,4	2,3	1,5	2,3
Løntilskud, privat	1,1	1,6	1,0	0,5	0,7	1,6
Løntilskud, offentlig	0,6	0,9	0,6	0,2	1,2	2,2
Virksomhedspraktik, privat	17,4	22,3	17,9	8,5	1,9	5,9
Virksomhedspraktik, offentlig	7,1	8,8	7,3	3,7	1,0	2,8
6-ugers selvvalgt uddannelse, rotationsvikarer, nytteindsats, servicejob	0,1	0,2	0,2	0,1	0,8	0,0
Ressourceforløb	0,7	0,0	0,8	1,9	0,0	0,0
Fleksjob	3,2	4,5	2,6	2,1	5,9	0,0
Skånejob	0,2	0,4	0,2	0,0	0,6	0,0
<i>Passiv offentlig forsørgelse</i>	34,4	22,9	32,8	56,5	79,4	63,5
<i>Selvforsørgelse, SU mv.²</i>	6,9	7,9	7,1	4,9	0,8	0,0
<i>I alt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Beregningsgrundlag</i>	43.485	15.091	19.145	9.249	894.027	147.704

Anm.: Personer, der modtager mentorstøtte, omfatter personer, som er startet på et mentorforløb i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014. "Offentligt forsørgede" omfatter den del af befolkningen, der primo marts 2013 modtager en offentlig forsørgelsesydelse (ekskl. SU). "Kontanthjælpsmodtagere" modtager kontanthjælp primo marts 2013.

1. For "Offentligt forsørgede" og "Kontanthjælpsmodtagere" er fordelingen på offentlige forsørgelsesydelse opgjort primo marts 2013.
2. "Selvforsørgelse, SU mv." inkluderer voksenuddannelsesstøtte og voksenlærlinge.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

9. Fra 2014 kategoriseres mentorstøtte som en aktiv indsats ifølge Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Men i tabellen er aktiv indsats defineret konsistent i årene 2012-2014, som det fremgår af tabellen.

Borgerne, der modtager mentorstøtte, er relativt unge. 46 pct. er under 29 år, og gennemsnitsalderen er 34 år, jf. tabel 3.3. Til sammenligning er gennemsnitsalderen blandt 16-64-årige offentligt forsørgede 46 år. Der er ingen kønsmæssig forskel på brugen af mentorordningen. Hvert køn udgør således 50 pct. af de mentorstøttede, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.5 viser, hvilken etnisk oprindelse de mentorstøttede har. Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er overrepræsenterede blandt de mentorstøttede, når man sammenligner de mentorstøttede med alle 16-64-årige offentligt forsørgede. Sammenlignet med gruppen af kontanthjælpsmodtagere er der dog en væsentlig mindre forskel. Siden 2012 har der været en betydelig stigning i andelen af ikke-vestlige indvandrere blandt de mentorstøttede. I 2012 var 12 pct. af de mentorstøttede ikke-vestlige indvandrere, mens andelen er 19 pct. i 2014.

TABEL 3.3

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter alder ved mentorforløbets start.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Offentligt forsørgede	Kontanthjælpsmodtagere
Under 16 år	0,2	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
16-19 år	10,0	11,9	10,2	6,5	1,5	6,8
20-24 år	20,2	22,4	19,4	18,3	6,0	17,6
25-29 år	15,3	14,4	15,3	16,8	8,5	14,7
30-34 år	9,9	10,1	10,1	9,2	9,4	12,6
35-39 år	10,3	10,1	10,5	10,0	9,5	12,0
40-44 år	10,0	9,7	10,0	10,5	9,4	11,2
45-49 år	9,9	8,8	9,9	11,5	11,0	10,7
50-54 år	7,6	6,7	7,8	8,5	10,9	7,4
55-59 år	5,1	4,7	5,0	6,1	11,8	4,7
60-64 år	1,5	0,9	1,4	2,7	22,1	2,3
Over 64 år	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gennemsnit (år)	34,0	32,9	34,0	35,7	45,7	35,2
Median (år)	32,0	30,0	32,0	34,0	47,0	34,0

Anm.: Se anm. til tabel 3.2.

1. For "Offentligt forsørgede" og "Kontanthjælpsmodtagere" er alderen opgjort primo 2013.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

TABEL 3.4

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter køn.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Befolkningen	Offentligt forsørgede	Kontanthjælpsmodtagere
Mænd	50,1	50,4	49,8	50,1	50,4	44,1	51,6
Kvinder	49,9	49,6	50,2	49,9	49,6	55,9	48,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Se anm. til tabel 3.2.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

TABEL 3.5

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter etnisk oprindelse.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Befolkningen	Offentligt forsørgede	Kontanthjælpsmodtagere
Danskere	80,3	83,6	80,1	75,3	87,4	85,7	72,8
Efterkommere, vestlige lande	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3
Efterkommere, ikke-vestlige lande	2,6	2,4	2,7	2,8	1,3	1,0	2,5
Indvandrere, vestlige lande	1,9	1,8	1,9	2,2	4,1	2,7	3,1
Indvandrere, ikke-vestlige lande	14,8	12,0	15,0	19,3	6,9	10,4	21,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Se anm. til tabel 3.2. Befolkningen omfatter alle de 3.555.638 personer, som primo 2013 er mellem 18 og 64 år og bor i Danmark.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

Ser man på de mentorstøttedes uddannelsesniveau, har 70 pct. ikke gennemført en uddannelse ud over grundskolen (inkl. personer med uoplyst uddannelse), jf. tabel 3.6. De mentorstøttede er således væsentligt dårligere uddannet end 16-64-årige offentligt forsørgede (46 pct. har ingen uddannelse ud over grundskolen). Sammenlignes de mentorstøttede derimod med gruppen af kontanthjælpsmodtagere (74 pct. har ingen uddannelse ud over grundskolen), er de mentorstøttede lidt bedre uddannet.

Tabel 3.7 viser, hvordan de mentorstøttede fordeler sig på matchkategorier. En stor andel af de borgere, der modtager mentorstøtte, er ikke arbejdsmarkedsparate. 58 pct. af de mentorstøttede er placeret i matchkategori 2, og 12 pct. er placeret i matchkategori 3. Andelen af de

mentorstøttede, der er kategoriseret som ikke-arbejdsmarkedssparate, er således 70 pct. Fra 2012 til 2014 er andelen af ikke-arbejdsmarkedssparate steget fra 62 pct. til 80 pct. Det skal bemærkes, at matchkategorierne er blevet afskaffet fra 1. januar 2014. I tabel 3.7 benytter vi derfor den seneste registrerede matchkategori for 2014 for de mentorforløb, der starter i 2014. Fra 2014 inddeles kontanthjælpsmodtagerne i forskellige visitationsgrupper i stedet for i matchgrupper. Figur 3.1 viser, hvordan de borgere, der starter på et mentorforløb i 2014, er fordelt på de nye visitationsgrupper. 73 pct. er kategoriseret som aktivitetsparate – dvs. at de hverken er job- eller uddannelsesparate.

TABEL 3.6

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter højeste fuldførte uddannelse.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Befolkningen	Offentligt forsørgede	Kontanthjælpsmodtagere
Uddannelse uoplyst ²	13,8	10,6	13,7	19,0	8,1	11,0	20,6
Grundskole	56,7	58,4	56,9	53,5	25,7	35,0	53,1
Gymnasial uddannelse	5,4	4,9	5,3	6,4	9,1	4,2	6,7
Erhvervsfaglig uddannelse	17,8	19,2	17,7	15,8	30,3	31,9	15,4
Kort videregående uddannelse	1,2	1,4	1,2	0,8	4,4	3,0	0,9
Mellemlang videregående uddannelse	4,2	4,5	4,3	3,7	14,8	11,2	2,6
Lang videregående uddannelse	0,9	0,9	1,0	0,8	7,7	3,8	0,7
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Se anm. til tabel 3.2. Befolkningen omfatter alle de 3.555.638 personer, som primo 2013 er mellem 18 og 64 år og bor i Danmark.

1. For personer, der modtager mentorstøtte, er den højeste fuldførte uddannelse opgjort primo oktober året før starten af mentorforløbet. For "Befolkningen", "Offentligt forsørgede" og "Kontanthjælpsmodtagere" er den højeste fuldførte uddannelse opgjort primo oktober 2012.
2. For indvandrere har vi valgt at se bort fra oplysninger om den højeste fuldførte uddannelse, hvis disse oplysninger er selvrapporerede (dvs. hvis kilden til uddannelsesoplysningerne er en af de interviewundersøgelser, der er lavet omkring indvandrernes medbragte uddannelse). For en stor del af indvandrerne er den højeste fuldførte uddannelse således uoplyst.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

TABEL 3.7

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter matchkategorier ved mentorforløbets start.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Offentligt forsørgede	Kontanthjælpsmodtagere
Ikke matchkategoriseret ²	5,3	6,1	4,9	4,6	40,4	0,3
Matchgruppe 1: Jobklar	24,7	31,7	23,7	15,2	39,4	30,5
Matchgruppe 2: Indsatsklar	57,6	56,6	60,5	53,4	12,2	49,8
Matchgruppe 3: Midlertidigt passiv	12,5	5,6	11,0	26,9	8,1	19,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

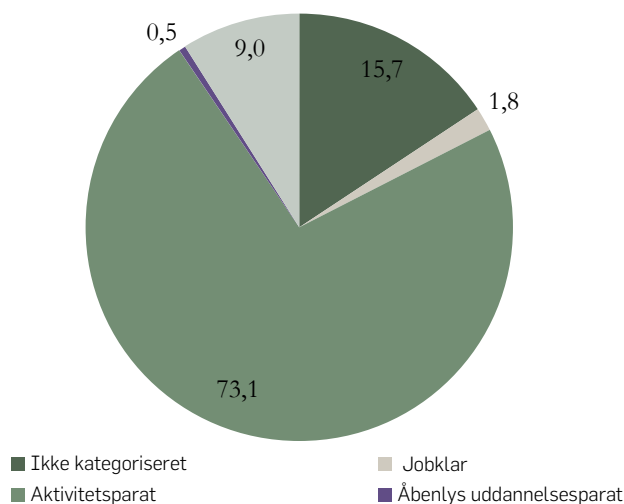
Anm.: Se anm. til tabel 3.2.

1. For personer, der modtager mentorstøtte, er matchgruppekategorien opgjort ultimo det kvartal, hvor mentorforløbet starter. For "Offentligt forsørgede" og "Kontanthjælpsmodtagere" er matchgruppekategorien opgjort ultimo 1. kvartal 2013.
2. Oplysningerne om en persons indplacering i matchkategorisystemet stammer fra DREAM. Vi placerer personer, der ikke indgår i DREAM, i kategorien "Ikke matchkategoriseret". Det er rimeligt at antage, at personer, der ikke indgår i DREAM, ikke er matchkategoriseret, da det generelt kun er borgere, der modtager offentlige forsørgelsesydelse, som matchkategoriseres. Alle borgere, der modtager sådanne ydelser, er medtaget i DREAM.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

FIGUR 3.1

Fordeling på visitationsgrupper for personer, der er startet på et mentorforløb i 2014. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på oplysninger om personer, som er startet på et mentorforløb i perioden fra og med 1. januar 2014 til og med 27. april 2014. Borgernes placering i visitationsgrupper er opgjort ultimo det kvartal, hvor mentorforløbene starter.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

Tabel 3.8 viser, hvor mange år de mentorstøttede har været på offentlig forsørgelse (ekskl. SU) gennem de seneste 5 år opgjort ved mentorforløbets start. 14 pct. har modtaget offentlig forsørgelse uafbrudt gennem alle 5 år, og 38 pct. har været offentligt forsørgede i mindst 4 år. Gennemsnitligt set har de mentorstøttede modtaget offentlige forsørgelsesydelse i 3 år i løbet af den 5-årige periode før mentorforløbet (2,8 år for mentorforløb, der startede i 2012, og 3,4 år for mentorforløb, der startede i 2014).

Figur 3.2 viser, hvilke forsørgelsesydelse de mentorstøttede har modtaget i den 5-årige periode, der ligger før mentorforløbets start. 5 år før mentorforløbet blev påbegyndt, var mere end halvdelen af de mentorstøttede selvforsørgende. Selvforsørgelsesandelen falder gradvist frem mod starten af mentorforløbet, og ugen før mentorforløbet starter, er det kun knap 6 pct., der er selvforsørgende.

TABEL 3.8

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter antal år på offentlig forsørgelse i de 5 år umiddelbart forud for mentorforløbets start.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012- 2014	2012	2013	2014	Befolk- ningen	Offentligt forsørgede	Kontant- hjælps- modtagere
Har ikke modtaget offentlig forsørgelse	2,4	2,8	2,6	1,5	42,9	0,5	0,5
0,01-1 år	14,4	16,8	14,0	11,3	28,5	18,7	16,2
1-2 år	14,8	17,4	14,2	11,7	9,0	14,8	14,0
2-3 år	14,7	16,5	14,4	12,5	4,9	12,0	14,4
3-4 år	15,4	16,6	15,0	14,1	3,4	10,4	16,0
4-4,99 år	24,3	20,3	25,4	28,4	3,8	13,9	25,7
5 år	14,0	9,6	14,3	20,6	7,5	29,9	13,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gennemsnit (år)	3,0	2,8	3,1	3,4	1,0	3,1	3,1
Median (år)	3,3	2,8	3,3	3,9	0,1	3,4	3,3

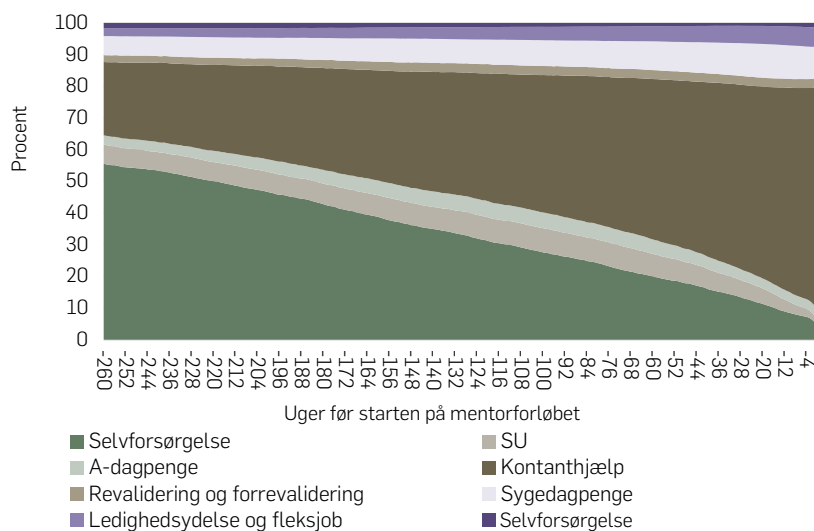
Anm.: Se anm. til tabel 3.2. Befolkningen omfatter alle de 3.555.638 personer, som primo 2013 er mellem 18 og 64 år og bor i Danmark.

1. Antallet af år på offentlig forsørgelse i de seneste 5 år bestemmes for de mentorstøttede borgere ved at optælle antallet af uger, hvor hver enkelt person har modtaget offentlig forsørgelse (ekskl. SU), i de 260 uger, der ligger før mentorforløbets start, og herefter dividere med 52. For "Befolkningen", "Offentligt forsørgede" og "Kontanthjælpsmodtagere" foretages tilsvarende beregninger ved at optælle antallet af uger, hvor en person har modtaget offentlig forsørgelse (ekskl. SU), i de 260 uger, der ligger før 1. marts 2013.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

FIGUR 3.2

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter forsørgelsesgrundlag i de 5 år umiddelbart forud for mentorforløbets start. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på oplysninger om personer, som er startet på et mentorforløb i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

Tabel 3.9 viser, hvor mange måneder de mentorstøttede har været i beskæftigelse (eller mere præcist, i hvor mange måneder de har modtaget en lønindkomst) i løbet af de seneste 4 år før mentorforløbets start. Gennemsnitligt set har de mentorstøttede været i beskæftigelse i 11 måneder i løbet af de 4 år. Det gennemsnitlige antal måneder med beskæftigelse er væsentligt lavere blandt borgere, der starter et mentorforløb i 2014 (8 måneder), end blandt borgere, der starter et mentorforløb i 2012 (14 måneder), hvilket givetvis afspejler, at målgruppen for mentorstøtte er blevet svagere.

I den måned, hvor mentorforløbet starter, har 12 pct. af de mentorstøttede modtaget lønindkomst (16 pct. for mentorforløb, der startede i 2012, og 7 pct. for mentorforløb, der startede i 2014), jf. figur 3.3.

TABEL 3.9

Modtagere af mentorstøtte fordelt efter antal måneder i beskæftigelse i løbet af de seneste 4 år opgjort ved mentorforløbets start.¹ Særskilt for mentorforløbets startår og for offentligt forsørgede og kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	2012-2014	2012	2013	2014	Befolkningen	Offentligt forsørgede	Kontanthjælpsmodtagere
Har ikke været beskæftiget	38,7	27,9	40,4	52,9	12,5	31,8	44,6
1-12 måneder	27,4	29,5	27,5	23,7	9,1	13,6	28,2
13-24 måneder	15,4	18,7	14,6	11,8	8,8	12,2	15,0
25-36 måneder	10,2	13,4	9,4	6,6	10,6	13,2	8,1
37-47 måneder	6,1	7,9	5,9	3,8	19,8	17,5	3,7
48 måneder	2,2	2,6	2,3	1,2	39,3	11,8	0,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gennemsnit (måneder)	11,0	13,7	10,5	7,6	32,9	20,3	8,5
Median (måneder)	4,0	9,0	4,0	0,0	44,0	17,0	2,0
Beregningsgrundlag	43.409	15.078	19.101	9.230	3.498.266	894.027	147.704

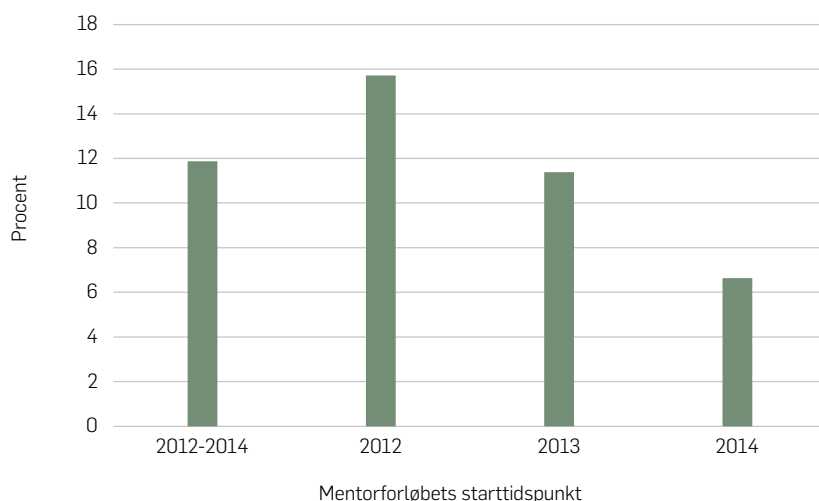
Anm.: Se anm. til tabel 3.2. Befolkningen omfatter alle de 3.555.638 personer, som primo 2013 er mellem 18 og 64 år og bor i Danmark.

1. Antallet af måneder i beskæftigelse i de seneste 4 år bestemmes for de mentorstøttede borgere ved at optælle antallet af måneder, hvor hver enkelt person har modtaget lønindkomst, i de 48 måneder, der ligger før mentorforløbets start. For "Befolkningen", "Offentligt forsørgede" og "Kontanthjælpsmodtagere" foretages tilsvarende beregninger ved at optælle antallet af måneder, hvor en person har modtaget lønindkomst, i de 48 måneder, der ligger før 1. marts 2013. Bemærk, at det anvendte beskæftigelsesmål ikke er et mål for omfanget af fuldtidsbeskæftigelse, da blot nogle få timers beskæftigelse i løbet af 1 måned tæller for 1 måneds beskæftigelse. Har en person deltaget i en aktiv beskæftigelsesindsats, hvor der udbetales løn (fx løntilskudsaktivering eller beskæftigelse i et fleksjob), tæller dette også som beskæftigelse.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

FIGUR 3.3

Andelen af modtagere af mentorstøtter, der har modtaget lønindkomst i den måned, hvor mentorforløbet starter.¹ Særskilt for det år, mentorforløbet starter. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på oplysninger om personer, som er startet på et mentorforløb i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014, og som findes i DREAM-databasen (kilden til beskæftigelsesoplysningerne).

1. Lønindkomst kan stamme fra ordinær beskæftigelse eller deltagelse i en aktiv beskæftigelsesindsats, hvor der udbetales løn (fx løntilskudsaktivering eller beskæftigelse i et fleksjob).

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

MENTORFORLØBENE

Mentorstøtte kan gives som individuel støtte eller i form af en mentorfunktion på en arbejdsplads eller uddannelsesinstitution, hvor flere borgere kan modtage støtte fra den/de tilknyttede mentor/mentorer. Den overvejende andel af mentorforløbene (96 pct.) er dog karakteriseret ved, at mentorstøtten gives som individuel støtte, jf. tabel 3.10.

TABEL 3.10

Fordeling af mentorforløbene på mentorfunktionens type, opdelt efter mentorforløbenes startår. Procent.

	2012- 2014	2012	2013	2014
Individuel mentor	95,8	95,2	95,4	97,7
Pladsmentor	4,2	4,8	4,6	2,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Tabellen er baseret på oplysninger om mentorforløb, der er påbegyndt i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014. En individuel mentor yder støtte til en bestemt borger. En pladsmentor kan yde støtte til flere personer i en bestemt virksomhed eller på en bestemt uddannelsesinstitution.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

Tabellerne 3.11 og 3.12 illustrerer, hvor mange timers mentorstøtte der er pr. uge i mentorforløb med hhv. individuelle mentorer og delte mentorer (pladsmentorer). For mentorforløb med individuelle mentorer er det gennemsnitlige ugentlige timetal 3,4 timer. Mentorforløb med pladsmentorer har et omfang på i gennemsnit 5,5 timer pr. uge. Det højere gennemsnitlige timetal for pladsmentorer kan skyldes, at det registrerede timetal for hvert enkelt mentorforløb er det timetal, som er bevilget til mentorfunktionen, og at der ikke (altid) tages højde for, at pladsmentorer yder mentorstøtte til flere borgere. Den tid, som den enkelte borger modtager mentorstøtte i, er altså ikke nødvendigvis højere for borgere, der modtager mentorstøtte fra en pladsmentor, end for borgere, der modtager støtte fra en individuel mentor.¹⁰

10. For en del af mentorforløbene er det registrerede ugentlige timetal 0, eller timetallet er uoplyst. Det er uklart, om et timetal på 0 betyder, at timetallet ikke er blevet registreret korrekt, eller om det betyder, at mentorforløbet ikke gennemføres som planlagt. Der er også en del mentorforløb, der har et meget højt ugentligt timetal. 0,7 pct. af mentorforløbene har et ugentligt timetal på 37 eller derover (0,6 pct. blandt forløbene med individuel mentor og 2,1 pct. blandt forløbene med pladsmentor). Der kan i et vist omfang være tale om fejlregistreringer – især for forløbene med individuel mentor.

TABEL 3.11

Fordeling af timetal pr. uge for mentorforløb med individuel mentor, opdelt efter mentorforløbenes startår.¹ Procent.

	2012- 2014	2012	2013	2014
0 timer eller uoplyst	1,4	0,3	1,0	3,9
0,01-1 timer	23,3	18,0	18,4	41,7
1,01-2 timer	29,5	26,5	33,3	26,9
2,01-3 timer	16,3	16,6	18,0	12,3
3,01-4 timer	5,8	6,8	6,2	3,6
4,01-5 timer	15,0	19,1	15,2	8,1
5,01-10 timer	5,9	9,0	5,4	2,2
Over 10 timer	2,8	3,9	2,6	1,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Gennemsnit (timer) ²	3,4	4,0	3,4	2,4
Median (timer) ²	2,0	3,0	2,0	2,0

Anm.: Tabellen er baseret på oplysninger om mentorforløb, der er påbegyndt i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014.

1. Det ugentlige timetal kan ændre sig i løbet af mentorforløbet. Tabellens tal er baseret på det timetal, der er gældende ved mentorforløbets start.

2. Gennemsnit og median er beregnet med udgangspunkt i mentorforløb, hvor det ugentlige timetal er større end 0.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

TABEL 3.12

Fordeling af timetal pr. uge for mentorforløb med pladsmentor, opdelt efter mentorforløbenes startår.¹ Procent.

	2012- 2014	2012	2013	2014
0 timer eller uoplyst	0,5	0,6	0,5	0,5
0,01-1 timer	11,7	6,6	15,4	13,4
1,01-2 timer	28,1	26,9	28,7	29,6
2,01-3 timer	13,1	12,4	12,4	18,5
3,01-4 timer	5,1	4,9	5,2	5,6
4,01-5 timer	21,7	29,7	16,3	17,1
5,01-10 timer	7,1	7,1	6,6	9,3
Over 10 timer	12,7	12,0	14,9	6,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Gennemsnit (timer)	5,5	5,8	5,5	4,6
Median (timer)	3,0	4,0	3,0	3,0

Anm.: Tabellen er baseret på oplysninger om mentorforløb, der er påbegyndt i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014.

1. Det ugentlige timetal kan ændre sig i løbet af mentorforløbet. Tabellens tal er baseret på det timetal, der er gældende ved mentorforløbets start.

2. Gennemsnit og median er beregnet med udgangspunkt i mentorforløb, hvor det ugentlige timetal er større end 0.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

Vi har også undersøgt, om der er en tendens til, at timetallet for mentorstøtten øges eller mindskes i løbet af mentorforløbet. Det ser ikke ud til at være tilfældet. Så i det omfang, der er borgere, som oplever en reduktion

tion i timetallet i løbet af mentorforløbet, er der lige så mange borgere, der oplever en stigning i timetallet.

Varigheden af mentorforløbene er gennemsnitligt knap 5 måneder, jf. tabel 3.13.¹¹

TABEL 3.13

Fordeling af mentorforløbenes varighed, opdelt efter mentorforløbenes startår. Procent.

	2012- 2014	2012	2013	2014
1-30 dage	13,7	17,6	13,2	8,5
31-60 dage	12,8	14,7	13,8	7,5
61-90 dage	16,7	14,9	17,9	17,1
91-120 dage	16,8	16,0	17,0	18,0
121-150 dage	5,1	5,2	5,7	3,9
151-180 dage	6,6	4,6	5,9	10,9
181-210 dage	13,1	6,5	9,4	31,5
211-360 dage	8,6	10,0	10,7	1,8
Over 360 dage	6,7	10,6	6,5	0,9
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Gennemsnit (dage)	142,9	162,8	134,3	128,2
Median (dage)	92,0	91,0	92,0	117,0

Anm.: Tabellen er baseret på oplysninger om mentorforløb, der er påbegyndt i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 27. april 2014.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

KOMMUNAL VARIATION I BRUGEN AF MENTORORDNINGEN

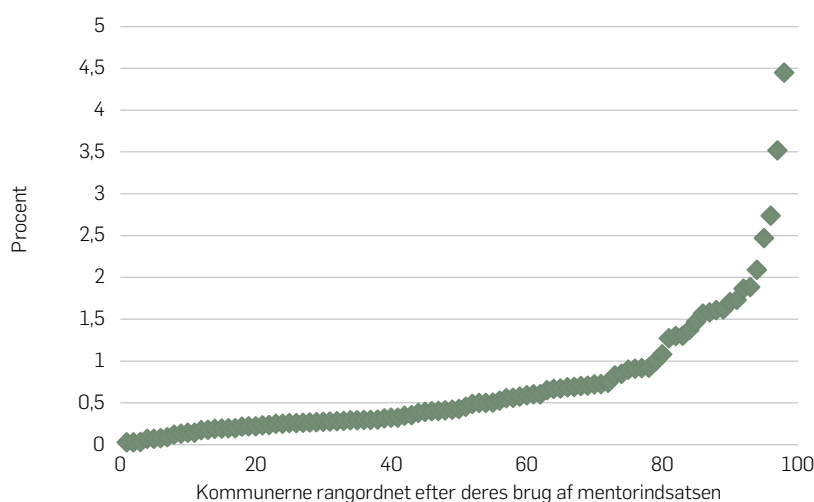
Der er en betydelig variation i kommunernes anvendelse af mentorordningen. Figur 3.4 rangordner kommunerne efter, hvor mange borgere der modtager mentorstøtte i forhold til antallet af kontanthjælpsmodtagere (som er den gruppe borgere, der især modtager mentorstøtte). I den kommune (Dragør), der bruger mentorordningen mindst, udgør antallet af mentorstøttede borgere (omregnet til fuldtidspersoner) 0,02 pct. af kontanthjælpsmodtagerne (også omregnet til fuldtidspersoner). I kommunen (Hedensted), der bruger mentorstøtte i størst omfang, er andelen 4,4 pct. Den kommunale variation i brugen af mentorstøtte er dog mindsket fra 2012 til 2014. I 2012 varierede antallet af mentorstøttede i for-

11. Varigheden af mentorforløbene er bestemt med en vis usikkerhed. En mindre del af mentorforløbene har urealistisk lange planlagte varigheder. Omvendt er den registrerede varighed for en del af forløbene formentlig kortere end den faktiske varighed, fordi en del mentorforløb af registreringsmæssige årsager er brudt op i flere delforløb, jf. diskussionen i fodnote 7.

hold til antallet af kontanthjælpsmodtagere mellem 0 og 5,2 pct. I 2014 varierer andelen mellem 0 og 3,1 pct.

FIGUR 3.4

Rangordning af kommunerne efter deres brug af mentorordningen (målt som antal fuldtidspersoner med mentorstøtte i kommunen i forhold til antal fuldtidsmodtagere af kontanthjælp i kommunen). Procent.



Anm.: Antallet fuldtidspersoner med mentorstøtte i en kommune er beregnet som det gennemsnitlige årlige antal fuldtidspersoner med mentorstøtte i perioden 1. januar 2012 til 30. april 2014. En person med et mentorforløb, der har en varighed på x dage og et ugentligt timetal på y timer pr. uge, tæller for $(xy)/(851\cdot 37)$ fuldtidspersoner. Antallet af fuldtidsmodtagere af kontanthjælp i en kommune er beregnet som det gennemsnitlige antal fuldtidsmodtagere pr. år i perioden fra 1. januar 2012 til 31. marts 2014 (tallene om antallet af kontanthjælpsmodtagere kommer fra Jobindsats.dk).

Kilde: Jobindsats.dk og administrative registeroplysninger fra STAR.

SAMMENFATNING

Kapitlet indeholder 1) en beskrivelse af de borgere, der modtog mentorstøtte i perioden fra 1. januar 2012 til 27. april. 2014, 2) en beskrivelse af den mentorstøtte, som disse borgere modtager, samt 3) en belysning af, i hvilket omfang der er forskelle i kommunernes brug af mentorordningen.

Borgere, der får mentorstøtte, modtager som regel offentlig forsørgelse – og især kontant- eller uddannelseshjælp. Den overvejende del

af de mentorstøttede er ikke job- eller uddannelsesparate og har været offentligt forsørgede gennem flere år før starten af mentorforløbet.

De ændrede regler af mentorstøtteordningen, der trådte i kraft 1. januar 2014, har i overensstemmelse med regelændringernes hensigt betydet, at brugen af ordningen er blevet mere koncentreret om de mest udsatte grupper. Borgerne, der modtager mentorstøtte, er således blevet mere ressourcesvage. Flere er ikke job- eller uddannelsesparate, og flere modtager mentorstøtten uden samtidig at deltage i aktive beskæftigelsesindsatser (som fx virksomhedspraktik eller vejledning og opkvalificering).

Mentorforløbene har i gennemsnit en varighed på knap 5 måneder, og de mentorstøttede borgere modtager i gennemsnit mentorstøtte i 3,4 timer pr. uge. For de mentorforløb, der starter i 2014, er timetallet for mentorstøtten pr. uge lidt lavere – det gennemsnitlige timetal for disse forløb er således kun 2,4 timer pr. uge.

Der er betydelige forskelle på, hvor meget kommunerne bruger mentorordningen. Forskellene er dog blevet mindre fra 2012 til 2014.

MENTORORDNINGENS INDHOLD OG ANVENDELSE

Formålet med dette kapitel er først og fremmest at give et billede af, hvordan mentorordningen anvendes i praksis. Derudover tegner vi et billede af, hvad der ifølge borgere, mentorer og ansatte i jobcentre er mentorordningens styrker og svagheder.

Disse indsigter kan bidrage til en mere dybtgående forståelse af, hvorfor vi i effektmålingen ikke finder en effekt af mentorordningen på borgernes uddannelses- eller beskæftigelsessituation. I kapitlet besvarer vi følgende overordnede spørgsmål:

- Hvem er mentorerne og de borgere, der får tildelt en mentor?
- Hvordan har kommunerne organiseret deres mentorindsats på beskæftigelsesområdet?
- Hvordan er jobcentrenes samarbejde med andre kommunale enheder eller forvaltninger, der tildeler støtteforanstaltninger, organiseret?
- Hvad er indholdet og omfanget af mentorerens opgaver, og hvordan besluttet og følges der op på disse opgaver?
- Hvordan foregår rekruttering, oplæring og supervision af mentorerne?
- Hvordan vurderer mentorer, borgere og jobcentre ordningen og dens potentiale i forhold til at skabe progression og empowerment hos borgere, der får tilknyttet en mentor?

Vi besvarer disse spørgsmål med udgangspunkt i tre datakilder: en survey blandt 282 mentorer, en survey blandt 223 borgere, der har eller har haft en mentor, samt kvalitative interview i 18 jobcentre.

METODE OG DATA

SURVEYS

Der blev i august 2014 gennemført to surveys som telefoninterview af ca. 10 minutters varighed. Den ene blandt borgere, som i 2014 havde modtaget mentorstøtte efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats, den anden blandt mentorer, som havde virket som mentorer ved mentorforløb, som var igangsat i 2013 og 2014.

BORGERE

Ifølge STAR's registre er 14.852 personer påbegyndt et mentorforløb med starttidspunkt i 2014. De udgør populationen, hvorfra vi tilfældigt udvalgte 450 borgere til en bruttostikprøve til interview. Ved telefonisk henvendelse hævdede 24 af disse, at de ikke har eller har haft en mentor. Blandt de resterende 426 borgere lykkedes det i august måned alligevel at opnå interview med 223. Det svarer til en svarprocent på 52, hvilket er acceptabelt, når interviewfasen ikke kunne blive længere.

MENTORER

Ifølge STAR's registre var der pr. 1. juli 2014 startet 80.477 mentorforløb efter loven, siden 2012.12 2.468 af disse forløb havde tilknyttet oplysninger, som skulle identificere mentoren med navn og telefonnummer. Heraf var 810 startet i 2014, 356 startede i 2013, men fortsatte i 2014, og 1.231 startede og sluttede i 2013. Blandt de 2.397 forløb er der 687 forskellige oplysninger om mentorers navne. Nogle af disse indtastede oplysninger er imidlertid ikke anvendelige som kontaktoplysninger til interview, fx fordi der i felterne for fornavn og efternavn er indtastet "Ikke opgivet", og for telefonnummeret fx er indtastet "00000000". I en større kommune er en større andel af mentorernes navne opgivet som "Call Center". Når sådanne oplysninger frasorteres, fremkommer der 559 for-

¹² 44.691 borgere var involveret, idet nogle borgere påbegyndte flere forløb i dette tidsrum. 16.046 borgere påbegyndte 24.838 mentorforløb i 2012. I 2013 påbegyndte 24.075 borgere 36.260 mentorforløb.

skellige mentorer, som har startet mentorforløb i 2013 eller 2014, med et egentligt for- og efternavn og telefonnummer, som kan søges kontaktet til interview.

Det er altså kun en brøkdel af mentorforløbene, hvor der er tilknyttet kontaktoplysninger om mentoren. For forløb startet i 2014 er det 5 pct., og for forløb startet i 2012 eller senere er det 3 pct. Vi ved ikke noget om, hvor repræsentative de forløb, hvor der er tilføjet oplysninger om mentorens navn, er.

Det lykkedes at opnå interview med 282 ud af de 559 mentorer. Det svarer til en svarprocent på 50, hvilket også er acceptabelt for en survey, som kun løber i 1 måned.

KVALITATIVE INTERVIEW

Der er foretaget kvalitative interview i 18 jobcentre. I tre af disse er der ved fysiske besøg i jobcentrene foretaget individuelle interview med en jobcenterchef, afdelingsleder eller mentorkoordinator samt fokusgruppeinterview med grupper a tre-seks sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter. Disse interview var meget åbne, da vi på baggrund af den eksisterende viden om brugen af mentorer i beskæftigelsesindsatsen forventede, at kommunernes organisering af indsatsen ville variere meget. Formålet med interviewene var således i høj grad at afdække, hvordan indsatsen var organiseret i disse tre jobcentre, og hvilke fordele og udfordringer man her oplevede ved den givne organisering og generelt i forbindelse med brugen af mentorer. Interviewene varede hver 1-1½ time. De blev optaget og efterfølgende refereret i databehandlingsprogrammet Nvivo med direkte transskribering af centrale citater.

På baggrund af disse interview med ledere og medarbejdere i tre jobcentre udarbejdede vi en kortere, mere struktureret interviewguide bestående af 20 åbne spørgsmål. Spørgsmålene i guiden var som sagt fortsat åbne, men var snævrere formuleret end ved de indledende meget åbne interview. Denne guide blev anvendt ved de efterfølgende 15 interview, der blev foretaget som telefoninterview med én repræsentant fra hvert jobcenter a 30-40 minutters varighed. I forbindelse med hvert af disse interview udfyldte interviewerens et skema med interviewpersonens besvarelser samt enkelte indholdstunge citater – altså et referat af interviewene struktureret efter interviewguiden.

UDVÆLGELSE AF KOMMUNER OG INTERVIEWPERSONER

Ved udvælgelsen af de i alt 18 jobcentre bestræbte vi os på at opnå størst mulig variation ved at udvælge kommuner fra forskellige klynger (jf. Graversen, Larsen & Arendt, 2013).

Ved vores første henvendelse til de 15 jobcentre, hvor der er foretaget telefoninterview, bad vi om at komme i kontakt med den person i jobcentret, der vidste mest om deres brug af mentorer, og gerne en, der både havde et overblik over jobcenterets brug af mentorer og selv i praksis var med til at bevillige mentorer til borgere. Hvem denne person er, og hvilken funktion vedkommende har, afhænger naturligvis af kommunernes størrelse og interne organisering. Som oftest blev vi henvist til en mellemlider for en afdeling, enhed eller et team, hvor mentorer bruges meget, men vi har også foretaget interview med en række jobcenterchefer samt nogle få koordinatore for mentorindsatsen og en enkelt mentor.

Vi tilstræbte igennem interviewene at få et overblik over jobcentrenes anvendelse af ordningen. Særligt i de store kommuner fandtes der dog ikke én person, der havde det overblik, og som samtidig kunne besvare spørgsmål om fx rekruttering og matchning, og det viste sig således ofte svært at opnå både et overblik og en indsigt over jobcentrenes praktiske brug af mentorer. En undtagelse er de kommuner, hvor vi fik kontakt til en decideret koordinator for en tværgående mentorindsats.

I langt de fleste jobcentre er det lykkedes os at opnå et overblik, men det har som regel været med fokus på den del af indsatsen, interviewpersonen var mest optaget af i kraft af sin position – fx mentorindsatsen til de aktivitetsparate uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere eller virksomhedsmentorer.

Det betyder bl.a., at vi i de afsnit, der er baseret på de kvalitative interview, primært belyser den sociale mentorindsats til aktivitetsparate borgere, da denne del af indsatsen på tidspunktet for interviewene var den, der havde den største bevågenhed i jobcentrene – ikke mindst på grund af de nylige ændringer her i forbindelse med kontanthjælpsreformen. Dermed er det også denne del af indsatsen, interviewpersonerne i de fleste tilfælde besad den største viden om og var mest optaget af. I interviewmaterialet er der dog også i vidt omfang fokus på brugen af virksomhedsmentorer. Særligt mentorindsatsen til unge er til gengæld underbelyst i materialet, idet den ofte organisatorisk er forankret et andet sted end den øvrige mentorindsats, og interviewpersonerne derfor kun besad begrænset viden om denne del af indsatsen – med undtagelse af de

enkelte steder, hvor interviewpersonen netop primært selv beskæftigede sig med ungeindsatsen.

HVEM ER MENTORERNE OG BORGERNE?

De følgende afsnit beskriver en række baggrundskarakteristika for mentorer og borgere. Afsnittene er udelukkende baseret på de to surveys.

MENTORERNES BAGGRUND OG FORUDSÆTNINGER

I dette afsnit beskriver vi mentorernes baggrund og forudsætninger for at være mentor. Beskrivelsen tager udgangspunkt i surveyen blandt mentorer og beror dermed på deres egne oplysninger. Vi beskriver mentorernes baggrund og forudsætninger med hensyn til mere faktuelle forhold som alder, erhvervs erfaring og uddannelse, erfaring som mentor mv. Mentorernes menneskelige egenskaber er en væsentlig forudsætning for at være mentor for en medborger i en vanskelig situation, men sådanne egenskaber er ikke søgt afdækket i surveyen.

I tabel 4.1 har vi samlet en række karakteristikker af mentorerne. Vi har valgt at opdele mentorerne i to grupper efter deres ansættelse, fordi de synes at være forskellige på en række punkter, jf. tabellen. Den ene gruppe er dem, som oplyser, at de er privatansatte. Den anden gruppe er de resterende, hvoraf 80 pct. er kommunalt ansatte, hvoraf en ikke ubetydelig del er ansat i selve jobcenteret, som også finansierer og igangsætter mentorforløb. Denne sidste gruppe kalder vi for de ”kommunalt ansatte” mentorer, selv om gruppen også indeholder statsligt og regionalt ansatte. To tredjedele af de kommunalt ansatte er kvinder, mens der er en svag overvægt af mænd blandt de privatansatte mentorer. Halvdelen af de kommunalt ansatte mentorer har en mellemlang videregående uddannelse, og næsten halvdelen af dem er mentorer på fuldtid. Blandt de privatansatte har lidt over halvdelen en lærlinge- eller elevuddannelse eller højst en kortvarig anden faglig uddannelse. En femtedel af dem er mentorer på fuldtid.

TABEL 4.1

Mentorenes baggrund og forudsætninger. Særskilt for privatansatte og kommunalt ansatte. Procent.

	Mentorens ansættelsessted		I alt
	Privat ansættelse	Kommunal ansættelse mv.	
<i>Ansættelsesområde</i>			
Jobcenteret	0	29	13
Anden kommunal arbejdsplads	0	51	24
Privat virksomhed	100	0	53
Uddannelsesinstitution	0	5	2
Staten eller regional arbejdsplads	0	5	2
Anden ansættelse	0	8	4
Uden for erhverv eller pensionist	0	3	1
<i>Køn</i>			
Mand	58	33	46
Kvinde	42	67	54
<i>Erhvervsuddannelse</i>			
Ingen erhvervsuddannelse	10	4	7
Lærlinge- eller elevuddannelse	35	16	26
Anden faglig uddannelse	10	10	10
Kort videreg. uddan. under 3 år	11	8	10
Mellemlang videreg. uddan. 3-4 år	25	50	37
Lang videreg. uddan.	10	12	11
<i>Mentor som hovedbeskæftigelse</i>	19	44	31
<i>Deltaget i kursus for mentorer</i>	30	40	35
Antal kursustimer blandt deltagere, gennemsnit	38	37	38
Median	21	22	21
Erhvervs erfaring, år, gennemsnit	28	28	28
Antal års erfaring som mentor, gennemsnit	6	5	6
<i>Antal borgere, som mentoren har virket for i 2012-2014</i>			
Gennemsnit	24	38	31
Median	5	25	10
Mindste beregningsgrundlag	150	132	282

For begge grupper gælder, at de har 28 års erhvervs erfaring i gennemsnit, så mange mentorer har givetvis et alsidigt indtryk af danske arbejdspladser, og hvad der kræves for at arbejde der. Endvidere har 35 pct. af dem deltaget i kursusvirksomhed for mentorer af i gennemsnit en hel uges varighed. De har desuden 6 års erfaring i at virke som mentorer, og de har i perioden 2012-2014 i gennemsnit virket som mentorer for 31 borgere. De offentligt ansatte mentorer har virket for flest, nemlig 31 borge-

re, mens de privatansatte har virket for 24 borgere i gennemsnit. Forklaringen på forskellen og spredningen beror formentlig på, at der er flest fuldtidsansatte mentorer blandt de kommunalt ansatte.

BORGERNES BAGGRUND OG FORUDSÆTNINGER

I dette afsnit beskrives borgernes baggrund og nogle af deres forudsætninger, som giver et begrænset indtryk af deres situation, mens de har modtaget mentorstøtte i 1. halvår af 2014. Nogle skal have mentorstøtte ifølge lovgivningen, mens andre får det tildelt efter en individuel vurdering, hvor borgerens situation, herunder evner, motivation, helbred mv., indgår i en samlet vurdering. Disse mere personlige egenskaber og karaktertræk har vi ikke søgt at indkredse i surveyen, som ligger til grund for beskrivelsen i dette afsnit.

Vi inddeler dog borgerne i tre grupper efter den ydelse, som de står noteret for at modtage i det administrative system, mens de modtager den pågældende mentorstøtte. Den ene gruppe af borgere modtager kontanthjælp (46 pct.). Den anden gruppe modtager sygedagpenge (21 pct.). Den tredje gruppe er alle de andre borgere, som modtager mentorstøtte (33 pct.). 53 pct. af denne tredje gruppe er i registeret under ydelse noteret for "Andet", mens 45 pct. er noteret for "Beskæftigelse og selvforsørgelse", og hertil kommer enkelte forsikrede dagpengemodtagere. Denne tredje gruppe kalder vi "Andet-gruppen". Hvad denne "Andet-gruppen" dækker over, får vi et indtryk af ved at se på, hvad borgere i de tre grupper har svaret på følgende spørgsmål i surveyen: "Hvad har din erhvervsituation været, mens du har haft tilknyttet denne mentor? Har du været i virksomhedspraktik, løntilskud, uddannelse, aktivering, behandling eller udelukkende modtaget kontanthjælp, sygedagpenge eller anden ydelse?" Besvarelsen af dette spørgsmål fremgår nederst i tabel 4.2. Besvarelserne fra borgere, som modtager kontanthjælp eller sygedagpenge, er forenelige med, at de modtager disse ydelser, selv om de ger "virksomhedspraktik", "almindeligt arbejde", "aktivering", "uddannelse" eller "behandling". Besvarelserne fra Andet-gruppen ligner meget besvarelserne fra borgere, som modtager kontanthjælp. Der er kun 1 pct. af gruppen, som angiver "almindeligt arbejde" som erhvervsituation, så egentlig selvforsørgelse er der ikke meget af i denne gruppe ifølge dem selv. Gennemgående for alle tre grupper modtager over halvdelen af dem mentorstøtte, mens de passivt modtager kontanthjælp eller sygedagpenge ifølge deres egne oplysninger.

TABEL 4.2

Borgernes baggrund og forudsætninger. Særskilt for de tre ydelsesgrupper. Procent.

	Borgerens registrerede ydelse			I alt
	Kontanthjælp	Andet	Sygedagpenge	
<i>Køn</i>				
Mand	43	56	33	45
Kvinde	57	44	67	55
<i>Alder</i>				
18-24 år	14	40	9	22
25-29 år	8	19	4	11
30-39 år	21	12	30	20
40-49 år	28	16	22	23
50 år-	29	13	35	25
Gennemsnitlig alder	42	33	43	39
<i>Erhvervsuddannelse</i>				
Ingen erhvervsuddannelse	71	65	39	62
Lærlinge- eller elevuddannelse	7	17	30	15
Anden faglig uddannelse	8	1	7	5
Kort videreg. uddan. under 3 år	3	4	9	5
Mellemlang videreg. uddan. 3-4 år	9	8	9	9
Lang videreg. uddan.	3	4	7	4
<i>Erhvervs erfaring ved ustøttet arbejde, år</i>				
Gennemsnit	11	8	16	11
Median	6	4	15	6
<i>Født i Danmark</i>	75	92	100	86
<i>Primære erhvervs situation under seneste mentorering</i>				
Virksomhedspraktik	15	24	23	20
Løntilskud	2	1	9	3
Almindeligt arbejde	0	1	9	2
Uddannelse	5	3	7	5
Aktivering	6	0	2	3
Behandling	4	4	0	3
Passivt modtaget kontanthjælp/uddannelseshjælp	59	47	5	44
Passivt modtaget sygedagpenge	4	6	39	12
Passivt modtaget anden ydelse	1	10	0	4
Anden situation	3	4	7	4
Mindste beregningsgrundlag	102	75	46	223

Der er omtrent lige mange interviewede mænd og kvinder, som modtager mentorstøtte, men der er dog klart flere kvinder, der modtager mentorstøtte, samtidig med at de modtager sygedagpenge. Borgernes gennemsnitsalder er 39 år. Derfor har mange også adskillige års erhvervs erfaring med ustøttet arbejde bag sig, nemlig 11 år i gennemsnit, dog ligger sygedagpengemodtagere helt oppe på 16 år.

Godt 70 pct. af kontanthjælpsmodtagerne har ikke nogen erhvervsuddannelse, mens det kun gælder for knap 40 pct. af sygedagpengemodtagerne. Ellers dominerer lærlinge- og elevuddannelser blandt borgere, som har en erhvervsuddannelse. 75 pct. af kontanthjælpsmodtagerne er født i Danmark, mens alle sygedagpengemodtagerne er født her.

KOMMUNERNES ORGANISERING AF MENTORINDSATSEN

I de følgende afsnit beskriver vi, hvordan kommunerne har organiseret mentorindsatsen. Disse afsnit er udelukkende baseret på de kvalitative interview, der er foretaget med repræsentanter fra 18 jobcentre. Nogle interview er foretaget ved besøg i tre jobcentre, andre ved telefoninterview, se i indledningen til kapitlet.

MENTORTYPER OG ANVENDELSE

I dette afsnit vil vi give et dybere indblik i, hvilke typer af mentorer der anvendes i de kommuner, hvor vi har foretaget interview. For det første fordi det er en væsentlig brik i det overordnede billede af, hvordan kommunerne har organiseret mentorindsatsen på beskæftigelsesområdet. Og for det andet fordi det udgør et vigtigt afsæt for resten af kapitlet, hvor vi løbende vil henvise til de forskellige betegnelser for forskellige typer af mentorer, der præsenteres i dette afsnit. Afsnittet belyser bl.a. nogle af de forskellige typer mentorer, som de to overordnede kategorier ”privat og kommunalt ansat”, der introduceredes ovenfor, kan dække over.

Vi har i interviewene spurgt kommunerne, hvilke typer af mentorer og betegnelser for dem de selv anvender. Det fremgår heraf, at der er mange forskellige måder at skelne imellem forskellige typer af mentorer på: Det kan fx være i forhold til deres opgaver (primært sociale, faglige eller relateret til fastholdelse); hvor de er ansat (på en virksomhed, i jobcentret eller hos eksterne leverandører); eller hvilken paragraf i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, mentoren tildeles efter, og dermed om mentorindsatsen ydes i tillæg til en anden indsats eller står alene. Hertil kommer, at der anvendes en række forskellige betegnelser for de forskellige typer.

Tabel 4.3 giver et overblik over de forskellige typer, der kan identificeres på baggrund af de kvalitative interview. Her skelner vi, lige-

som i de to surveys, mellem, hvor mentoren er ansat. Vi anvender endvidere vores egne samlebetegnelser for mentortyper, der har samme funktion, men kaldes noget forskelligt i kommunerne.¹³

Alle de jobcentre, hvor der er foretaget kvalitative interview, anvender mere end én type mentor. De sociale mentorer er de mentorer, der fylder mest i interviewmaterialet – dvs. mentorer med overvejende sociale opgaver – som enten er internt ansat i kommunen (i jobcentret eller en bostøtte-enhed) eller via eksterne leverandører samt virksomhedsmentorer ansat i private eller offentlige virksomheder. Dette billede er dog nok, som beskrevet i afsnittet om de anvendte metoder i denne del af evalueringen, påvirket af, at netop den sociale mentorindsats optog jobcentrene og interviewpersonerne meget på interviewtidspunktet.

Flere steder fortæller interviewpersonerne, at der er sket en markant stigning i brugen af sociale mentorer efter kontanthjælpsreformen, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at man nogle steder først inden for det seneste halve år har oprettet et internt korps af sociale mentorer eller etableret et samarbejde med en bostøtte-enhed i kommunen. Det skal derudover nævnes, at blandt de 13 kommuner, hvor interviewpersonen angiver, at de anvender eksterne leverandører af mentorforløb, angiver seks, at dette kun finder sted i sjældne tilfælde, hvor kapaciteten hos de internt ansatte mentorer ikke slår til, eller en borgers problemer kræver en mentor med meget specifikke kompetencer. Kun i tre af kommunerne angives mentorer ansat hos eksterne leverandører som den mentortype, der anvendes mest.

De interne sociale mentorer er typisk fuldtidsansat som mentorer i jobcentret eller andetsteds i kommunen, mens mentorfunktionen for de øvrige typer tilsyneladende oftest er én ud af flere funktioner, de bestrider.

13. Der er i nogen grad sammenfald med de betegnelser, der anvendes i hhv. *Beskæftigelsesregionernes håndbog om mentorkorps* (2014) og Mploy's analyse af mentorer i beskæftigelsesindsatsen (2012). En væsentlig forskel i forhold til Mploy's analyse er dog, at hvor de anvender betegnelsen ”intern” for mentorer, der er ansat i en virksomhed, et aktiveringstilbud eller på en uddannelsesinstitution, dækker betegnelsen i denne rapport over, at mentoren i sin hovedbeskæftigelse er ansat i jobcentret eller andetsteds i kommunen. Det skyldes, at dette stemmer bedst overens med interviewpersonernes anvendelse af betegnelsen.

TABEL 4.3

Mentortyper identificeret ud fra kvalitative interview.

Betegnelse	Ansættelsessted	Primære opgaver:
Interne sociale mentorer	Ansæt i jobcentret eller en udfører/tilbudsenhed under samme forvaltning, i mange tilfælde som del af et korps eller en mindre gruppe.	Hjælp til almindelig daglig livsførelse og håndtering af sociale problemer, der står i vejen for, at borgeren kan deltage i et tilbud. Fungerer således oftest som sociale mentorer og bruges ofte til de borgere, der har ret og pligt til mentor. Kan dog også hjælpe til at fastholde borgere, der allerede er i tilbud, virksomhedsaktivering eller uddannelse.
Virksomhedsmentorer	Ansæt i den virksomhed (evt. et virksomhedscenter), som borgeren er tilknyttet, typisk i virksomhedspraktik eller løntilskud. Jobcentret frikøber nogle af denne medarbejders arbejdstimer, som bruges på mentoropgaven.	Introduktion, oplæring og fastholdelse.
Mentorer fra eksterne leverandører	Ansæt hos eksterne leverandører af mentorforløb, eller evt. hos interesseorganisationer med fokus på fx sindslidelser, integration e.l.	Alle typer opgaver, afhængigt af leverandørens ekspertise. Bruges dog ofte som sociale mentorer, og ofte til borgere med specifikke problemer (fx sproglige eller kulturelle udfordringer, en bestemt diagnose, misbrug eller voldelig adfærd).
Bostøtte-mentorer	Ansæt i en bostøtte-enhed eller en overordnet enhed for psykiatri og voksenhandicap i kommunen, hvor jobcentret køber mentortimer/forløb. Hører typisk under en anden forvaltning.	Hjælp til almindelig daglig livsførelse og håndtering af sociale problemer, der står i vejen for, at borgeren kan deltage i et tilbud. Anvendes ofte, når borgeren i forvejen har en bostøtte efter serviceloven.
Virksomhedskonsulenter med mentorfunktion	Ansæt i jobcentret som virksomhedskonsulenter, men virker samtidig som mentorer.	Fastholdelse af borgeren i en virksomhedsrettet indsats. Af og til udpræget social indsats (fx morgenvækning, hjælp til offentlig transport e.l.).
Uddannelsesmentorer	Ansæt på uddannelsesinstitution (denne funktion varetages tilsyneladende ofte af uddannelsesstederne, uden at jobcentret er involveret).	Fastholdelse af den unge i uddannelse.
Sagsbehandlere med mentorfunktion	Ansæt i jobcentret som sagsbehandlere, men virker samtidig som mentorer.	Som oftest opgaver af social karakter, idet denne model ofte benyttes til borgere, der har svært ved at knytte relationer.
Mentorer i tilknytning til kommunalt eller privat tilbud	Ansæt i det kommunale eller private tilbud, som en borger deltager i, og hvor jobcentret tilkøber en mentorindsats.	Fastholdelse i tilbuddet.
Selvstændige, honorarlønnede mentorer	Evt. tilknyttet jobcentret som et "korps" af selvstændige, som de trækker på.	Forskelligt, men de fungerer typisk som sociale mentorer.
Frivillige mentorer	Tilknyttet jobcentret eller en organisation, jobcentret samarbejder med.	Sociale, opbygning af netværk, hjælp til lavpraktiske hverdagsproblemer.

Kilde: Kvalitative interview i 18 jobcentre.

Hvis vi sammenholder de forskellige typer, der er listet i tabel 4.3, med oplysningerne fra surveyen blandt mentorer (tabel 4.1), kan de mentorer, der i surveyen angiver at være ansat i en privat virksomhed (53 pct.), tilsyneladende enten være ansat som virksomhedsmentorer i en virksomhed, hvor borgeren er i aktivering; hos en ekstern, privat leverandør af mentorforløb; eller hos en privat udbyder af tilbud, der kan inkludere mentorstøtte. De mentorer, der angiver at være ansat i jobcentret (13 pct.), kan være dette som enten fuldtidsmentor eller som sagsbehandler eller virksomhedskonsulent med mentorfunktion. Og de mentorer, der angiver at være ansat på en anden kommunal arbejdsplads (24 pct.), kan være ansat i en udførerenhed under samme forvaltning som jobcentret; i en anden kommunal enhed (fx som bostøtte), evt. under en anden forvaltning; i et kommunalt tilbud, der kan inkludere mentorstøtte; eller i en offentlig virksomhed, hvor borgeren er i aktivering.

MÅLGRUPPER FOR INDSATSEN IFØLGE JOBCENTRENE

Ifølge interviewpersonerne benyttes mentorordningen langt overvejende til de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, heraf en stor del, der med kontanthjælpsreformen har fået ret og pligt til mentor (dem, der tidligere tilhørte matchgruppe 3). Mange fremhæver således, at mentorer overvejende bruges til borgere, der har ”tunge”, komplekse problemer og er langt fra arbejdsmarkedet, og flere fortæller, at en meget stor andel af de borgere, der modtager en mentor, har en form for psykisk lidelse. Det stemmer således fint overens med billedet af, at mentorer med overvejende sociale opgaver er en af de mest anvendte mentortyper i de interviewede kommuner, såvel som med data fra surveyen blandt borgerne, der viser, at 60 pct. af dem modtager kontanthjælp, sygedagpenge eller andre ydelser, uden at deltage i anden aktivitet.

Nogle steder bruges mentorer overvejende til unge aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, eller som en interviewperson formulerer det: ”Unge, der har et begrænset socialt netværk og mangler kompetente voksne omkring sig”. De fleste steder er brugen af mentorer dog ligeligt fordelt på aktivitetsparate uddannelseshjælps- og kontanthjælpsmodtagere. Dette billede bekræftes af surveyen blandt borgerne, som fordeler sig ligeligt på de forskellige aldersgrupper.

I nogle kommuner har mentorer længe primært været anvendt til de mest udsatte borgere, og interviewpersonerne fortæller her, at de ikke oplever, at kontanthjælpsreformen har ændret grundlæggende på mål-

gruppen for deres mentorindsats. Mange af de øvrige interviewpersoner fortæller dog, at det i endnu højere grad gør sig gældende efter kontanthjælpsreformen, og at deres brug af mentorer til de svageste borgere således er steget kraftigt. Nogle få fortæller, at det først er efter kontanthjælpsreformen, at de er begyndt at bruge mentorer til de allersvageste borgere, som før typisk ikke modtog nogen indsats. Årsagerne til, at mentorer primært benyttes til denne gruppe, er således, både at lovgivningen foreskriver det (særligt efter kontanthjælpsreformens ikrafttræden 1. januar 2014), og at mange af jobcentrene oplever, at det er her, mentorindsatsen er mest meningsfuld.

Mentorerne bruges endvidere i vidt omfang til borgere i ressourceforløb. Mange fortæller således, at der også er sket en stigning i deres brug af mentorer i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob fra 1. januar 2013, hvor ressourceforløbene blev indført.

Mange steder lægger man dog også vægt på fortsat at bruge mentorer til borgere, der ikke har ret og pligt til det, fx borgere på sygedagpenge; aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der deltager i et tilbud eller en aktivitet; eller unge, der påbegynder uddannelse, og hvor mentoren er afgørende for, at de fastholdes her. Brugen af mentorer til jobparate er dog ifølge de fleste af interviewpersonerne meget begrænset, primært fordi kommunerne ikke længere kan hjemtage statslig refusion for mentorindsatsen til denne gruppe.

EGNE MENTORKORPS

Stort set alle de kommuner, hvor der er foretaget kvalitative interview, har en form for mentorkorps. Der er dog tale om mentorkorps af meget varierende størrelse, fra 2 personer til 24. Disse variationer hænger naturligvis langt hen ad vejen sammen med variationer i kommunernes størrelse – men derudover er det også forskelligt, hvor højt man prioriterer at have og bruge en gruppe af internt ansatte mentorer. Organiseringen af disse interne mentorkorps falder overordnet i tre forskellige typer:

1. De fleste af de interne mentorkorps hører under jobcentret. Det kan enten være under en specifik afdeling (primært i større kommuner), i sådanne tilfælde kan der være flere mentorkorps i samme jobcenter – fx ét i jobcentrets afdeling for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 og ét i afdelingen for uddannelseshjælpsmodtagere

under 30. Andre steder er der etableret en tværgående mentorindsats, der servicerer alle afdelinger i jobcentret.

2. Nogle steder er mentorkorpset tilknyttet en kommunal udfører-/tilbudsenhed, som hører under samme forvaltning som jobcentret, og som ligeledes servicerer alle afdelinger i jobcentret.
3. Som nævnt ovenfor har man i nogle kommuner valgt at slå mentorindsatsen sammen med bostøtte-indsatsen under § 85 i serviceloven. Nogle steder fortæller interviewpersonerne således, at de ikke har et decideret mentorkorps, men et bostøttekorps i en anden forvaltning, hvor de køber mentorforløb. To steder har man et kombineret mentor- og bostøttekorps, som hører under en udførerenhed i samme forvaltning som jobcentret.

Når jobcentrene ikke har deres eget mentorkorps, men benytter sig af bostøtte-medarbejdere, der samtidig kan levere en mentorindsats, eller har valgt at slå mentor- og bostøtte sammen i ét korps, er der to primære begrundelser: 1) At den indsats, de sociale mentorer skal levere, i vidt omfang allerede ligger i bostøtte-enheden, og 2) At man har fokus på, at de svageste borgere ikke skal forholde sig til flere forskellige personer fra kommunen end højst nødvendigt.

Mentorerne i de interne korps er typisk fuldtidsansatte som mentorer (og/eller bostøtter) og varetager udpræget sociale opgaver, evt. kombineret med fastholdelse i en beskæftigelsesrettet aktivitet eller virksomhedsaktivitet. Flere steder er disse forskellige variationer af mentorkorps blevet oprettet eller omorganiseret i forbindelse med kontanthjælpsreformen. Andre steder har disse interne mentorkorps eksisteret igennem flere år.

I to af de interviewede kommuner har man ikke et eget mentorkorps, da disse kommuner ikke oplever at have tilstrækkelige ressourcer til at oprette et eget mentorkorps.

FRIVILLIGE MENTORER

I 3 af de 18 jobcentre, hvor vi har foretaget interview, bruger man i skrivende stund frivillige mentorer. I ni jobcentre angiver interviewpersonerne, at de ikke gør det på nuværende tidspunkt, men at det bliver drøftet, og at de har mere eller mindre konkrete planer om at opstarte en frivillig mentorindsats.

Blandt de jobcentre, der bruger frivillige eller overvejer det, lægger mange vægt på, at de frivillige – ud over at være billigere – kan udfylde en rolle som gennemgående personer i borgerens liv, med hvem de kan have samtaler om stort og småt. En væsentlig fordel ved frivilligindsatsen er dermed, at den ikke er tidsbegrænset på samme måde som den professionelle mentorindsats, og den frivillige dermed i højere grad kan blive en mere vedvarende del af borgerens sociale netværk. Derudover fremhæver de fleste, at de ikke mener, at de frivillige kan eller skal varetage samme opgaver som de professionelle mentorer. De frivilliges opgaver bør overvejende være lettere, praktiske opgaver. Nogle borgere har af samme årsag både en frivillig og en professionel mentor, som varetager forskellige opgaver.

De jobcentre, der ikke bruger frivillige og ikke overvejer det, har forskellige årsager hertil. De hyppigst nævnte er:

- At de vurderer, at frivillige ikke vil kunne varetage de opgaver, borgerne har brug for hjælp til, fordi de ikke har tilstrækkelige faglige kvalifikationer til den tunge borgergruppe, jobcentret typisk bruger mentorer til. De frivilliges (manglende) faglighed er således en hyppigt forekommende bekymring.
- At de tidligere har erfaret – eller blot er bekymrede for – at de frivillige ikke er i stand til at forholde sig tilstrækkeligt professionelt til opgaven og dermed indimellem kommer til at modarbejde jobcentret ved fx at bekræfte borgeren i en evt. modstand imod ”systemet”. Nogle interviewpersoner siger, at der er for mange frivillige, der gør det ”af et godt hjerte”, men uden at forholde sig tilstrækkeligt til, hvad det er for en opgave, de skal løse for jobcentret.
- At en frivilligindsats måske er billig, men at det er meget resourcekrævende – og dermed potentielt alligevel omkostningsfuldt – at koordinere indsatsen og holde de frivillige motiveret.

Disse bekymringer angående brugen af frivillige er også til stede hos mange af dem, der overvejer at igangsætte en frivillig mentorindsats. Også her er bekymringerne i et vist omfang baseret på erfaringer fra tidligere brug af frivillige mentorer.

SAMARBEJDET MED ANDRE ENHEDER OG FORVALTNINGER OM TILDELING AF STØTTEFORANSTALTNINGER

Dette emne er kun belyst igennem de kvalitative interview, hvorfor de følgende afsnit ligeledes udelukkende er baseret herpå.

Samtlige interviewpersoner i jobcentrene fremhæver, at store dele af den sociale mentorindsats til de mest udsatte borgere falder sammen med den indsats, der varetages af bostøtter/støttekontaktpersoner under serviceloven. På samme måde beskriver alle interviewpersoner, at der er et samarbejde med den enhed i kommunen, der står for tildelingen af bostøtte/støttekontaktpersoner. Det er dog meget forskelligt, hvordan man håndterer disse sammenfald, og hvor systematisk samarbejdet er.

SKELNEN IMELLEM FORSKELLIGE TYPER AF STØTTE

Mange interviewpersoner oplever, at der er væsentlige udfordringer med at vurdere, hvilken type støtte en given borger skal have – hvad enten samarbejdet med andre enheder/forvaltninger i øvrigt beskrives som velfungerende eller ej. Der anvendes flere forskellige måder at skelne imellem, hvilken type støtteindsats en borger skal have:

- I mange kommuner ser man på, hvor langvarig en indsats det vil kræve at støtte op om at løse borgerens problemer: Er der tale om problematikker, som kan udbedres med en midlertidig indsats på maks. 6 måneder, og dermed en mentor – eller er der tale om problematikker, som kræver en mere permanent indsats, og som dermed skal håndteres igennem en bostøtte/støttekontaktperson under serviceloven.
- Ét sted består den afgørende skelnen i, hvorvidt de opgaver støttepersonen varetager, foregår inden for borgerens hjem (bostøtte) eller uden for borgerens hjem (mentor).
- Et andet sted fortæller en sagsbehandler, at hun også ser på, hvor akut støttebehovet er, fordi hun ved, at det tager længere tid at få tilknyttet en støtteperson fra socialforvaltningen end en mentor.
- Et tredje sted fortæller interviewpersonen, at de har kopieret og fundet god støtte i et skema i en håndbog om etablering af mentorkorps, som er udarbejdet af Beskæftigelsesregionerne, og som relativt detaljeret angiver, hvad en mentors opgaver kan

og *ikke* kan være (Beskæftigelsesregionerne, 2014). De vil anbefale andre at gøre det samme, omend det ikke udelukker tvivls spørgsmål.

Flere peger på, at de selvfølgelig også skelner imellem, i hvilket omfang indsatsen er beskæftigelsesrettet – men at langt de fleste mere sociale indsatser (fx støtte til at deltage i behandling eller få styr på økonomien) jo netop kan være afgørende for, at en borger tager det første lille skridt henimod uddannelse eller beskæftigelse. En mentorkoordinator i ét af jobcentrene udtaler:

Jeg kigger da på nogle af vores bevillinger og tænker: Kom han virkelig i job af det? Men det gjorde han måske, vi kan jo ikke altid starte med at sende dem i løntilskud. Måske er vi nødt til at starte med, at han får vasket sit hår. Og er det så, fordi han har ADHD, at han ikke får vasket hår, eller er det bare, fordi han aldrig har lært det – og er det så en indsats, der skal ligge under Voksenhandicap eller Jobcentret? Jeg synes, det er svært.

Det er således mange steder i vidt omfang op til den enkelte sagsbehandler at foretage denne skelnen. Nogle efterspørger klarere lovgivningsmæssige retningslinjer for, hvordan der skal skelnes.

ORGANISERING AF SAMARBEJDET

Nogle beskriver overordnet samarbejdet med den enhed eller forvaltning, der tildeler støtte under serviceloven, som positivt og velfungerende. Som beskrevet i forbindelse med afsnittet om jobcentrenes organisering af mentorindsatsen er der nogle af kommunerne, der har lagt den interne sociale mentorindsats og bostøtte-indsats sammen – enten idet de organisatorisk er samlet i en fælles enhed, eller idet jobcentret køber mentortimer i en bostøtte-enhed andetsteds i kommunen. Nogle steder køber man kun mentortimer hos bostøtte-enheden, hvis borgeren allerede har en bostøtte. Bostøtten får så besked på at sikre et beskæftigelsesrettet fokus i dialogen med borgeren fx 1 time om ugen, og dermed undgår man at tilknytte endnu en kontaktperson til en sårbar borger. Andre steder angiver man, at det ikke er muligt for jobcentret at købe mentortimer hos en bostøtte-enhed eller lægge indsatserne sammen, af organisatoriske og/eller økonomiske årsager.

Nogle steder består samarbejdet blot i, at man løbende taler sammen om de borgere, der befinder sig i en gråzone, hvad angår deres støttebehov, og derigennem løbende vurderer, om de skal have den ene eller den anden indsats – eller evt. i en periode begge dele. Her er der således mere tale om ad hoc-samarbejde om konkrete sager.

Andre steder beskrives samarbejdet af forskellige årsager som krævende: Her er samarbejdet ikke systematiseret, og man kæmper med uklarheder omkring, hvornår en borger skal have hvilken støtte, og dermed også hvem der skal betale – her har det fx spillet en rolle, at der er bedre statslig refusion på mentorforløb end på bostøtte-forløb. Disse steder er man i gang med at undersøge, hvordan samarbejdet kan systematiseres, men på tidspunktet for interviewet var der løbende diskussioner imellem forskellige enheder og forvaltninger om fordelingen af støtteindsatsen.

Generelt er det meget forskelligt, om interviewpersonerne mener, at en borger lovgivningsmæssigt overhovedet *kan* have en mentor under lov om aktiv beskæftigelsesindsats og en bostøtte eller støtte- og kontaktperson under serviceloven samtidig – og om de i så fald synes, det er fint, at de har det, eller problematisk, fx fordi det opleves som spild af ressourcer, eller fordi der er for mange mennesker inde over indsatsen. Der er altså grundlæggende tvivl i nogle af kommunerne om, hvilke typer af organisering af samarbejdet der er lovlige.

MENTORINDSATSENS BETYDNING FOR DET TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE

I mange af jobcentrene mener man, at det at anvende mentorer har været med til at styrke samarbejdet med andre enheder i kommunen og dermed kan siges at have en ”silo-nedbrydende effekt” – ganske enkelt i kraft af at man har været nødt til at arbejde aktivt med snitflader og fælles gråzoner, fx ved at købe indsatser hos hinanden eller slå medarbejdergrupper sammen. En interviewperson siger fx, at jobcentret i kraft af mentorindsatsen når ud til nogle borgere, de ikke før har haft kontakt med, og at det netop typisk er borgere, der kræver et samarbejde med de forvaltninger, der varetager social-, sundheds- og børn og unge-indsatsen, hvorfor dette samarbejde bestemt er blevet styrket.

En anden interviewperson oplever, at mentorindsatsen er et godt redskab for de koordinerende sagsbehandlere, fordi det er en så individuel indsats, der kan følge borgeren ”hele vejen rundt i systemet” –

og at den dermed understøtter det tværfaglige samarbejde. En tredje interviewperson siger tilsvarende:

Det er den eneste ordning, der går helt på tværs af alle de instanser, siloer, forvaltning osv., som der er i det danske samfund. Den går ind i forhold til sundhedssystemet, eller bare de andre centre inden for vores forvaltning, og ind i borgerens eget hjem i forhold til at få åbnet et brev eller få støvsuget. Den går på tværs af det hele, både lodrette niveauer og på tværs. Og det er det bare den eneste indsats, der gør. Hvis du siger et eller andet sted, at du kommer fra jobcentret, får du måske at vide, at det her skal du ikke blande dig i, pas dit eget. Du er malplaceret, fordi du selv kommer fra en silo. Som mentor kan du komme ind alle steder og være mere neutral.

Andre steder oplever man, at det primært er arbejdet med at etablere rehabiliteringsteams i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob, der har styrket samarbejdet, og dermed at brugen af mentorer ikke i sig selv har væsentlig betydning. Mentorerne spiller dog også her en rolle, da det er en type indsats, rehabiliteringsteamet ofte indstiller til som en del af et ressourceforløb.

INDHOLD OG OMFANG AF MENTORERNES OPGAVER

De følgende afsnit er overvejende baseret på de to surveys. På baggrund af disse belyser vi omfanget af den tid, borgeren og mentoren anvender i forbindelse med et mentorforløb; kontaktmåde og intensitet i kontakten mellem borger og mentor; samt indholdet i mentorforløbene ifølge borgere og mentorer. Afsnittet trækker i et enkelt afsnit også på de kvalitative interview. Det gælder i beskrivelsen af jobcentrenes udlægning af, hvad der er mentorerens hovedopgaver.

OMFANG AF MENTORVIRKSOMHEDEN

Med udgangspunkt i de to surveys begynder vi med at beskrive omfanget af den tid, som borgeren oplever at være i kontakt med mentoren, samt den samlede tidsanvendelse, som mentoren angiver for sin samlede aktivitet som mentor. Herefter beskriver vi, hvad samtalerne mellem mentor og borger drejer sig om, sådan som samtalerne opleves af mentor og borger.

Vi begynder med den tid, som borgeren oplever, at mentoren bruger på vedkommende. Beskrivelsen bygger på borgernes svar på følgende to spørgsmål: ”Hvor mange timer har du haft kontakt med mentoren om ugen eller om måneden?” og ”Hvor mange af disse timer er brugt ved, at du mødes personligt, altså ansigt til ansigt, med mentoren – sådan cirka?” På begge spørgsmål kunne besvarelsen afgives pr. uge eller pr. måned, hvor sidstnævnte besvarelser er omregnet til ugebasis.

Af tabel 4.4 fremgår, at borgeren i gennemsnit har kontakt med sin mentor 1,8 timer om ugen og mødes ansigt til ansigt med mentoren i 1,6 timer om ugen. For halvdelen af borgerne svarer dette timeforbrug også nogenlunde med det, som de havde aftalt eller fået stillet i udsigt af jobcenteret, jf. tabel 4.4. Godt 10 pct. af borgerne mener, at mentoren bruger for lidt tid i forhold til det aftalte, mens 16 pct. svarer, at mentoren bruger den tid, som borgeren har behov for.

TABEL 4.4

Borgeres oplevelse af tidsforbrug ved kontakt med mentor, og borgeres vurdering af, om tidsforbruget svarer til det tidsforbrug, som er aftalt med jobcenteret. Særskilt for de tre ydelsesgrupper. Procent.

	Borgerens registrerede ydelse			I alt
	Kontanthjælp	Andet	Sygedagpenge	
<i>Antal timer om ugen borgeren ...</i>				
har kontakt med mentor, gennemsnit	1,7	1,9	1,8	1,8
har ansigt til ansigt-kontakt med mentor, gennemsnit	1,5	1,7	1,5	1,6
<i>Svarer det faktiske timeforbrug til det timeforbrug, som er aftalt med jobcenteret?</i>				
Timeforbruget er for lidt	11	13	11	12
Nogenlunde som aftalt	46	54	50	50
Timeforbruget er for meget	8	1	0	4
Har ingen klare aftaler med jobcenteret	11	9	14	11
Mentoren bruger den tid, jeg har behov for	15	13	20	16
Ved ikke	7	10	5	8
Mindste beregningsgrundlag	88	69	44	203

Mentorerne får også stillet tre parallelle spørgsmål om tidsanvendelse, men altså om deres samlede tidsforbrug på borgerne.¹⁴ De kommunalt

14. Spørgsmålene lød: ”Hvor mange timer bruger du som mentor om ugen eller om måneden?”, ”Hvor mange af disse timer er brugt ved, at du mødes ansigt til ansigt med borgere(n) –

ansatte bruger i gennemsnit 18 timer til mentoraktiviteter om ugen ifølge egne angivelser. Det harmonerer godt med, at knap halvdelen af dem er fuldtidsbeskæftigede som mentor. 14 af disse timer bruges i forbindelse med møder med borgere. For de privatansatte mentorer er det samlede tidsforbrug lidt mindre. To tredjedele af mentorerne har et tidsforbrug, som svarer til, hvad de har aftalt med jobcenteret. Kun få siger, at deres tidsforbrug er under det aftalte.¹⁵

Vi kan også danne os et indtryk af, hvor meget tid en mentor bruger på hver borger, fordi vi ved, hvor mange borgere mentoren normalt plejer at have ad gangen i den periode, hvor mentoren er blevet spurgt til sit tidsforbrug.¹⁶ I nederste halvdel af tabel 4.5 fremgår gennemsnittet af forholdet imellem det ugentlige tidsforbrug og antal borgere, som mentoren virker for. Vi kan ikke være sikre på, at der er nøjagtig korrespondance for hver mentor mellem det angivne tidsforbrug og antal borgere, så derfor er gennemsnittet blot en strømpil. Ifølge det udregnede gennemsnit bruger mentorer 3,5 timer ugentligt på hver borger, hvoraf det meste bruges ved møder med borgeren. Man ser, at privatansatte i gennemsnit bruger ca. den dobbelte tid som de offentligt ansatte. Ved at sammenholde oplysningerne i tabel 4.4 og tabel 4.5 ser vi endvidere, at mentorerne angiveligt bruger den dobbelte tid i forhold til den tid, som borgerne angiver, at mentoren har brugt på kontakt og møder med mentoren. Heri er der ikke nødvendigvis en modstrid, fordi mentorerne også bruger tid på deres aktiviteter som mentor, som ikke falder ind under kontakt mellem borger og mentor, som borgeren bliver bedt om at angive tidsforbruget for, eller personlige møder mellem mentor og borger. Endvidere bruger nogle mentorer tid på transport til møder med borgere.

sådan cirka?” og ”Svarer dette timeforbrug til det timeforbrug, som du har aftalt med jobcenteret, eller er dit timeforbrug for meget eller for lidt?”

15. Besvarelsene fremgår ikke af nogen tabel.

16. Dette spørgsmål lød: ”Hvor mange borgere er/var du normalt mentor for ad gangen?”

TABEL 4.5

Mentorers vurdering af tidsforbrug ved kontakt med borgere. Særskilt efter mentorens ansættelsessted. Timer om ugen.

	Mentorens ansættelsessted		I alt
	Privat ansættelse	Kommunal ansættelse mv.	
<i>Antal timer om ugen mentoren sammenlagt ...</i>			
har kontakt med borgere	14,0	18,2	16,1
har ansigt til ansigt-kontakt med borgere	10,5	14,3	12,3
<i>Antal timer om ugen mentoren omtrent bruger pr. borger ...</i>			
som mentoren har kontakt med	4,5	2,4	3,5
ved ansigt til ansigt-kontakt med borgere	4,1	2,0	3,1
Mindste beregningsgrundlag	135	125	260

KONTAKTMÅDE OG INTENSITET

Fra det foregående ved vi nu omtrent, hvor meget tid borgere oplever, at mentorer er i kontakt med dem om ugen. Kontakten mellem dem kan både være telefonisk, ved sms-korrespondance og ved egentlige møder. Kontakthypigheden er afgørende for mentorens føling med borgerens liv og levned. Vi stillede derfor borgeren følgende spørgsmål: ”Hvor mange gange om måneden eller ugen har du haft kontakt med din mentor?”¹⁷ Borgernes besvarelser fremgår af tabel 4.6. Vi ser, at det er meget normalt at have kontakt mindst en gang om ugen. Godt en femtedel har kontakt 4-6 gange om ugen eller hyppigere, mens godt 10 pct. kun har kontakt en gang om måneden eller sjældnere.

Vi har også spurgt borgere, om kontakten hyppigst fandt sted inden for eller uden for normal arbejdstid. For ca. 90 pct. af borgerne finder kontakten sted inden for normal arbejdstid. Og det skyldes ikke, at borgeren og mentoren færdes på samme arbejdsplads eller uddannelsesinstitution. Det er kun en femtedel af borgerne, som er i den situation, jf. tabel 4.6. Det må skyldes, at mentorerne kan udføre deres virke inden for normal arbejdstid, og det skulle også hyppigst kunne lade sig gøre, når halvdelen af borgerne er passive modtagere af offentlige ydelser.

17. Til støtte for interviewereren var der indsat en vejledende undertekst, som præciserer: ”Med kontakt menes et møde, telefonisk eller elektronisk kontakt (e-mail eller sms).”

TABEL 4.6

Borgeres kontaktintensitet med mentor, tidspunkt for borgeres kontakt og mentors ansættelse på samme arbejdsplads, hvor borger færdes. Særskilt for de tre ydelseskategorier. Procent.

	Borgerens registrerede ydelse			I alt
	Kontanthjælp	Andet	Sygedagpenge	
<i>Kontaktintensitet</i>				
1 gang om ugen	43	57	34	46
2-3 gange om ugen	16	14	16	15
4-6 gange om ugen	4	2	2	3
7 eller flere gange om ugen	2	4	5	3
1 gang om måneden	5	10	23	10
2-3 gange om måneden	21	10	14	15
1 gang hver anden måned	4	4	2	4
Har ikke haft kontakt endnu	4	0	5	3
<i>Tidspunkt for kontakt mellem borger og mentor</i>				
Kun i arbejdstiden	80	89	77	82
Hyppigst i arbejdstiden	14	4	5	9
Hyppigst uden for arbejdstiden	2	6	9	5
Kun uden for arbejdstiden	1	0	5	1
Ved ikke	3	1	5	3
<i>Mentor og borger færdes på samme arbejdsplads</i>				
Mindste beregningsgrundlag	16	25	23	21
	97	72	44	213

MENTORFORLØBENES INDHOLD

Vi har også i de to surveys søgt at få indblik i de forhold, som samtaler mellem borgeren og mentoren drejer sig om. Til borgerne stillede vi det direkte spørgsmål: "Hvad drejer dine samtaler med mentoren sig om? Er det om at passe arbejdet eller skolen, forholdet til kolleger, at komme til tiden, behandlingstilbud, familiære forhold, økonomiske forhold, forhold til venner, forhold til sagsbehandlere i jobcenteret mv.?" Intervieweren kunne så afkrydse en eller flere af de ni på forhånd udvalgte emner, som fremgår af forspalten i tabel 4.7, hvis borgeren nævnte emner, som faldt inden for disse kategorier. Alternativt kunne der afkrydses i kategorien "Andre forhold", hvis borgeren nævnte andre forhold, som falder uden for de ni udvalgte. I givet fald blev intervieweren opfordret til at angive i en tekststreng, hvad emnet nærmere var.

Ud fra besvarelserne, som de er summeret i tabel 4.7, har samtalerne for to ud af tre borgere (også) drejet sig om emner, som ikke var listet på forhånd. Fra de udfyldte tekststrengene kan man se, at emnerne vedrører mange aspekter af borgernes private livsførelse, herunder syg-

dom og helbredsforhold. En del emner signalerer, at mentoren hjælper borgeren med at gøre sig klar til at kunne passe et arbejde eller en uddannelse og koncentrere sig om det. Ellers viser resultaterne, at borgernes samtaler med mentoren ofte drejer sig om at passe et arbejde (28 pct.). Det angives af en lidt større andel end de 25 pct. af borgere, som er i et arbejdsforhold på interviewtidspunktet. Under hver femte angiver familiære og økonomiske forhold som emner for samtalerne.

Mentorerne blev stillet et næsten enslydende spørgsmål om, hvad samtaler med borgere gik ud på. Det var ikke emner for samtaler med en bestemt borger, fx den sidste, som mentorer skulle angive, men for borgere, som mentoren virkede eller havde virket for. Alene derfor er besvarelserne ikke sammenlignelige. Tre fjerdedele af mentorerne angiver, at samtalerne drejer sig om at ”passe arbejdet”, og halvdelen angiver, at samtalerne også drejer sig om, at borgeren skal komme til tiden. Forholdet til andre medarbejdere/elever, familiære og økonomiske forhold nævnes også hyppigt af mentorer. Meget tyder på, at de adspurgte mentorer er mere beskæftigelsesorienterede i deres samtaler i sammenligning med indtrykket fra borgernes angivelser af emner for samtalerne. Imidlertid kan vi – som tidligere nævnt – ikke være sikre på, at de adspurgte mentorer er rimeligt repræsentative for samtlige mentorer.

TABEL 4.7

Borgeres og mentorens angivelse af emner for samtaler, og borgeres vurdering af mentorens vægtning mellem vejledning og kontrol af borgeren. Særskilt for de tre ydelsestyper. Procent.

	Borgerens besvarelse			I alt	Mentorens besvarelse
	Borgerens registrerede ydelse				
	Kontant-hjælp	Andet	Sygedagpenge		
<i>Emner for borgerens samtaler med mentor</i>					
Passe arbejdet	22	30	37	28	76
Passe skolen	5	7	7	6	21
Forholdet til andre medarbejdere/elever	6	3	0	4	39
Komme til tiden	4	6	2	4	53
Misbrugsproblemer	6	12	2	7	40
Familiære forhold	26	10	12	18	53
Økonomiske forhold	23	12	5	15	47
Forhold til venner	10	4	2	6	18
Forhold til sagsbehandler	10	4	2	6	11
Andre forhold	69	69	63	67	28
<i>Borgerens vurdering af mentorens vægtning mellem vejledning og kontrol</i>					
Vægtet vejledning højt	53	61	63	58	
Vægtet vejledning, men også lidt kontrol	16	22	12	17	
Både vægtet vejledning og kontrol	11	7	7	9	
Vægtet kontrol, men også vejledt	4	3	0	3	
Vægtet kontrol højt	4	0	5	3	
Ved ikke	13	7	12	11	
Mindste beregningsgrundlag	95	69	41	205	

MENTORERNES HOVEDOPGAVER IFØLGE JOBCENTRENE

Dette afsnit er baseret på de kvalitative interview. Her har vi ikke spurgt ind til omfanget af mentorvirksomheden eller intensiteten i kontakten mellem borger og mentor, men til gengæld har vi bedt interviewpersonerne om at angive, hvad der er mentorernes hovedopgaver. Disse svar bekræfter i vidt omfang oplysningerne fra de to surveys om rådgivningens indhold.

I de undersøgte jobcentre spænder mentorernes opgaver bredt, og flere finder det svært at sige, hvad mentorernes typiske opgaver er. Mange fortæller, at mentorens hovedopgave er at hjælpe borgeren tættere på uddannelse eller ordinær beskæftigelse – men at denne hjælp kan an-

tage mange forskellige former. Den type af opgaver, der fremhæves i interviewene, falder dog umiddelbart inden for tre overordnede temaer:

1. Støtte til at løse udfordringer, der står i vejen for, at borgere kan deltage i en beskæftigelsesrettet aktivitet eller uddannelse. Ét sted er et konkret formuleret mål med den sociale mentorindsats fx at gøre de svageste borgere klar til overhovedet at deltage i et ressourceforløb. Særligt denne type opgaver spænder meget bredt, afhængigt af den enkelte borgers situation og behov, som fundene fra de to surveys også vidner om. Det kan således fx være hjælp til at få struktur på hverdagen eller få orden i økonomien; støtte til at komme af sted til lægen, så borgeren kan blive helbredsmæssigt udredt; støtte til at følge behandlingsforløb; støtte til at opbygge og vedligeholde et socialt netværk; dialog om borgerens fremtræden (beklædning, hygiejne m.m.) og støtte til at ændre evt. uhensigtsmæssig fremtræden; støtte til at ændre uhensigtsmæssig (fx voldelig) adfærd eller blot hjælpe borgeren til at sætte ord på ønsker og drømme angående vedkommendes beskæftigelsessituation. Denne type opgaver varetages typisk af sociale mentorer eller af mentorer ansat hos eksterne leverandører, med særlige kompetencer.
2. Fastholdelse af borgeren i aktiviteter eller indsatser, herunder virksomhedspraktik, løntilskud og uddannelse. Det kan fx være igennem støtte til at komme op om morgenen, komme ud ad døren, møde til tiden, tage offentlig transport osv. Varetages enten af sociale mentorer; af mentorer, der fast er tilknyttet et givent tilbud; af jobcenterets virksomhedskonsulenter, hvis disse delvist har en mentorfunktion; eller af uddannelsesmentorer ansat på det uddannelsessted, borgeren er tilknyttet.
3. Introduktion og oplæring på en virksomhed, hvor borgeren fx er i virksomhedspraktik eller løntilskud, samt evt. støtte til at deltage socialt. Varetages typisk af virksomhedsmentorer, der i forvejen er ansat på virksomheden.

Nogle få interviewpersoner fremhæver i interviewene, at en af mentorernes hovedopgaver er at understøtte borgerens motivation, deltagelse og engagement i forhold til at komme tættere på arbejdsmarkedet. Her italesættes mentorindsatsen således eksplicit som et redskab til empowerment af borgerne. Som en interviewperson siger:

Det handler om at tage afsæt i borgerens egne ønsker og styrke deres deltagelse. De konkrete opgaver, det så indebærer, kan være alt fra at understøtte, at borgeren passer sin misbrugsbehandling, til at støtte borgeren i at være enlig mor til fire.

Flere andre steder fremgår dette fokus på empowerment af borgeren mere implicit af interviewene. Som vi vil vende tilbage til nedenfor, er det dog, ifølge mange interviewpersoner, langt fra givet, at mentorindsatsen bidrager til empowerment af borgeren. Det kræver bl.a., at mentoren har fokus på at aktivere borgerens egne ressourcer frem for selv at løse opgaver for borgeren.

Nogle interviewpersoner fortæller, at de stadig er i gang med at tilrettelægge eller omstrukturere deres sociale mentorindsats efter konthjælpsreformen, og det derfor endnu ikke er helt klart for dem, hvad der skal være hvilke mentorerers hovedopgaver.

SAMARBEJDE IMELLEM MENTOR OG JOBCENTER

Samarbejdet imellem mentorer og jobcentre er både belyst fra mentorer og borgeres perspektiv, via de to surveys, og fra jobcentrenes perspektiv, via de kvalitative interview. De følgende afsnit er derfor baseret på en kombination af de forskellige datakilder.

OPFØLGNING OG RÅDGIVNING

I dette afsnit beskriver vi, på baggrund af surveyen blandt mentorer, deres oplevede kontakt med jobcenteret og deres mulighed for at modtage rådgivning. Mentorernes besvarelser sammenholdes med jobcentrenes udlægning af, hvori kontakten med mentorerne, herunder rådgivning og supervision, består.

Fra litteraturen ved man, at nytten af en mentors virke bl.a. beror på dennes mulighed for at indhente rådgivning, hvis de støder på problemer i deres arbejde med en borger. I surveyen til mentorerne stillede vi derfor spørgsmålet: "Har du mulighed for at rådføre dig med en leder for mentorerne, en mere erfaren mentor eller på anden måde hente støtte, hvis du støder på problemer i din mentor-opgave?" I den forbindelse spurgte vi også, hvor hyppigt mentorer melder tilbage til jobcenteret om udviklingen med en given borger. Ved en sådan tilbagemelding har jobcenteret mulighed for at disponere anderledes eller korrigerende ind-

satsen. Spørgsmålet lød: ”Hvor hyppigt er du typisk i kontakt med jobcenteret/kommunen om, hvordan det udvikler sig med en given borger, som du er mentor for?”

Hvad angår jobcenterets opfølgning på mentorforløbene, siger godt hver femte mentor, at de typisk er i kontakt med jobcenteret om en given borger sjældnere end hver anden måned. Den typiske kontaktintensitet om en borger er nok en gang om måneden eller lidt hyppigere.

Hvad angår rådgivning, angiver mentorerne hyppigst, at de indhenter råd om deres virke i tilfælde af problemer på anden måde end hos deres leder eller en erfaren mentor. ”Anden måde” kan bl.a. dække over fællesmøder eller sparring blandt mentorer, jf. de kvalitative interview (se nedenfor). Der er overraskende 14 pct. af mentorerne, som ikke ved, hvor de evt. skulle indhente rådgivning om deres virke, i tilfælde af at de skulle støde ind i problemer.

TABEL 4.8

Hyppigheden af mentorers tilbagemelding til jobcenteret om borgere og mentorer muligheder for at få rådgivning. Særskilt for mentorens ansættelsessted. Procent.

	Mentorens ansættelsessted		I alt
	Privat ansættelse	Kommunal ansættelse mv.	
<i>Mentorens kontaktintensitet med jobcenteret</i>			
1 gang om ugen	10	23	16
2 gange om ugen	5	8	7
1 gang om måneden	16	13	14
2-3 gange om måneden	15	13	14
1 gang hver anden måned	11	11	11
Sjældnere	26	18	22
Meget forskelligt for forskellige borgere	16	11	13
Ved ikke	1	3	2
<i>Har mentor mulighed for at få råd fra leder, erfaren mentor eller på anden måde?</i>			
Ja, hos leder af mentorerne	22	33	27
Ja, hos erfaren mentor	16	23	19
Ja, på anden måde	37	35	36
Nej	18	9	14
Ved ikke	7	0	4
Mindste beregningsgrundlag	148	131	281

De kvalitative interview tegner et billede af, at det er meget forskelligt, hvor ofte og hvordan jobcentrene følger op på mentorernes opgaveløs-

ning, og dermed hvor ofte de er i kontakt med mentorerne. Opfølgningen er således ikke systematisk alle steder.

Nogle steder sidder størstedelen af mentorerne fysisk placeret samme sted som sagsbehandlerne, og her taler man løbende sammen om fremdriften i de enkelte sager, hvorfor opfølgningen ikke er sat nærmere i system. Andre steder er aftalen blot, at mentoren melder tilbage, hvis der er behov for det – hvilket typisk vil være, hvis de oplever, at det beskrevne formål med indsatsen ikke længere er relevant, at der opstår nye afgørende problematikker i borgerens liv eller lignende. Endnu andre steder melder mentorerne fast tilbage på skrift eller mundtligt, fx én gang om måneden, eller skriver noter i en digital logbog efter hvert møde med borgeren. Flere steder tildeles mentorer maksimalt for fx 3 måneder ad gangen, hvorefter sagsbehandler og evt. en teamleder eller mentorkoordinator i fællesskab vurderer, om indsatsen skal fortsættes som hidtil, afbrydes, sættes ned på færre timer eller lignende.

I nogle af de jobcentre, hvor man i høj grad er afhængige af eksterne leverandører af mentorforløb, oplever man at have svært ved at følge selve indsatsens forløb så godt som ønsket. De fleste jobcentre har faste aftaler om leverandør-rapporter med jævne mellemrum, men det ændrer ikke på, at nogle har fornemmelsen af ”at trykke på en knap og så håbe på, at det er det rigtige, der kommer ud i den anden ende”, som en interviewperson formulerer det. Denne interviewperson ville gerne i højere grad have en intern mentorindsats.

Det er således et gennemgående billede, at jobcentrene har dårligst føling med mentorforløbenes kvalitet og fremdrift, når indsatsen varetages af eksterne leverandører – hvilket også for mange er en væsentlig årsag til kun at anvende eksterne leverandører i særlige tilfælde. I de jobcentre, hvor der i højere grad anvendes eksterne leverandører, oplever sagsbehandlerne dog at have et godt kendskab til de forskellige leverandører, og sagsbehandlerne har dermed tillid til, at de eksterne leverandører leverer en god indsats – på trods af at den løbende kontakt til dem muligvis er begrænset.

Hvad angår rådgivning af mentorerne, er det ud fra de kvalitative interview ikke overraskende, at en væsentlig andel af mentorerne i surveyen angiver, at de indhenter rådgivning hos deres leder eller andre mentorer – eller faktisk ikke ved, hvor de skal hente rådgivning. De steder, hvor mentorerne er ansat internt i jobcenteret eller andetsteds i kommunen, angiver interviewpersonerne således, at rådgivningen i vidt

omfang finder sted igennem løbende sparring med kollegaer og/eller en teamleder eller koordinator – evt. struktureret som intern gruppesupervision og sparring fx én gang månedligt. Flere interviewpersoner fortæller således, at de interne mentorer ”bruger hinanden meget”.

Nogle steder modtager internt ansatte mentorer med jævne mellemrum decideret gruppesupervision hos en ekstern samarbejdspartner eller en fagperson, fx en psykolog – to gange årligt ét sted, hver sjette uge et andet og hver anden uge et tredje sted. Andre steder modtager mentorerne kun supervision, hvis de har haft en særligt krævende sag eller svære oplevelser.

Virksomhedsmentorer modtager typisk supervision i form af jobcenterets løbende opfølgning på selve virksomhedspraktikken, men ellers tilsyneladende ikke, medmindre den virksomhed, hvor de er ansat, selv sørger for det.

Mentorer ansat hos eksterne leverandører modtager tilsyneladende ikke rådgivning eller supervision i jobcentrene, men vi kan ikke udelukke, at det finder sted hos de eksterne leverandører selv.

I forhold til jobcentrenes praksis med hensyn til supervision og rådgivning skal det dog fremhæves, at flere af dem fortsat er ved at tilrettelægge deres mentorindsats og ikke har systematisk supervision på nuværende tidspunkt, men ønsker at etablere det.

RETNINGSLINJER FOR MENTORFORLØBENE

I dette afsnit præsenterer vi mentorer og borgeres oplevelse af, hvorvidt der er klare retningslinjer for, hvad mentorforløbene skal indeholde, ligesom vi belyser jobcentrenes praksis for samarbejdet med mentorerne, med fokus på deres erfaringer med at definere mentorerens opgaver og opsætte mål for mentorforløb.

En forudsætning for en vellykket mentorstøtte er, ifølge eksisterende undersøgelser, at både mentoren og borgeren ved, hvad rammerne er for forløbet, og hvad mentorstøtten går ud på i den konkrete situation for borgeren. Derfor stillede vi i surveyen til borgerne følgende spørgsmål: ”Har du oplysninger og klare retningslinjer fra jobcenteret/kommunen om, hvad du kan forvente af din mentor, fx hvor meget tid mentoren bruger, hvilke forhold du kan tale med mentoren om, og hvad denne mentors særlige evner er?” Mentoren blev stillet et lignende

spørgsmål med de samme svarmuligheder, men blot set ud fra mentorens rolle.¹⁸

Det fremgår, at disse retningslinjer står meget mindre klart for borgerne end for mentorerne, som er med i denne undersøgelse. Mens to tredjedele af mentorerne har helt klare retningslinjer og oplysninger fra jobcenteret, gælder det samme kun for godt hver fjerde borger. De resterende borgere har forskellige grader af løse retningslinjer, og knap hver fjerde tilkendegiver, at de selv skal finde ud af det. Man skulle også forvente, at mentorer har anderledes klarhed over, hvad der forventes af dem, fordi de jo aflønnes for deres indsats. Alligevel er der 7 pct. af dem, som siger, at de selv skal finde ud af, hvad opgaven går ud på. Således kan arbejdsfordelingen mellem sagsbehandlere og mentorer åbenbart også være fordelt i enkelte tilfælde. Vi skal igen erindre om, at vi ikke ved, hvor repræsentative undersøgelsens mentorer er.

TABEL 4.9

Borgeres og mentors angivelse af, hvorvidt der fra jobcenteret foreligger klare retningslinjer for og oplysninger om mentorstøttens indhold og udførelse. Borgere fordelt efter ydelsestype. Procent.

	Borgerens besvarelse			I alt	Mentorens besvarelse
	Borgerens registrerede ydelse				
	kontant-hjælp	Andet	Sygedagpenge		
<i>Er der oplysninger og klare retningslinjer fra jobcenteret om mentorstøttens indhold og udførelse?</i>					
Ja, helt klare retningslinjer og oplysninger	29	32	20	28	67
Ja, men noget løse retningslinjer og oplysninger	16	31	23	22	13
Både-og; nogle få retningslinjer og oplysninger	16	14	20	16	7
Nej, ret vage forventninger	12	14	14	13	4
Nej, det skal jeg selv finde ud af	24	7	23	18	7
Ved ikke	2	3	0	2	1
Beregningsgrundlag	98	72	44	214	282

18. Spørgsmålet lød: "Har du oplysninger og klare retningslinjer fra jobcenteret/kommunen om, hvad der forventes af dig som mentor, fx hvor meget tid du bruger, hvilke emner du skal tale med borgeren om, og hvad dennes særlige problemer er?"

DEFINITION AF MENTORENS OPGAVER – IFØLGE JOBCENTRENE

Ifølge interviewpersonerne i jobcentrene er det som udgangspunkt den enkelte sagsbehandler, der har ansvaret for at definere indholdet og omfanget af samt formålet med det enkelte mentorforløb. Det sker i videst muligt omfang i samarbejde med borgeren. Det er dog, ifølge interviewpersonerne, meget forskelligt, i hvilken grad borgerne er i stand til selv at sætte ord på, hvad de har behov for støtte til.

Mentorerne skal som udgangspunkt udføre de opgaver, sagsbehandleren bestiller, men de har i varierende grad indflydelse på opgavernes karakter. Et sted formulerer en interviewperson det sådan, at sagsbehandlerne beslutter, hvilke opgaver der skal løses, mens mentoren beslutter hvordan. Generelt har mentorerne tilsyneladende størst indflydelse på den indledende opgavebeskrivelse, når de selv er ansat i jobcenteret eller kommunen. Når de er ansat via eksterne leverandører, har de tilsyneladende mindst indflydelse.

Nogle steder etableres der altid et møde mellem borger og mentor – efter sagsbehandlerens bestilling af indsatsen – hvor de to i fællesskab bliver enige om, hvordan de skal gå til løsningen af de opgaver, sagsbehandleren har beskrevet, og begge parter kan melde tilbage til sagsbehandleren, hvis der er problemer. Andre steder afholdes der altid opstartsmøder imellem borger, mentor og sagsbehandler, hvor mentorens opgaver defineres. De fleste steder melder mentoren dog bare tilbage, hvis der fx er opgaver, vedkommende mener, ikke kan løses, ikke er konkret nok defineret, eller som han/hun ikke har kompetencer til at løse.

Mange af interviewpersonerne påpeger, at mentorerne ofte har rig mulighed for indflydelse på deres opgaver, fordi de typisk opdager nye aspekter af borgerens situation, efterhånden som de lærer borgeren bedre at kende, hvorfor den indgåede mentorkontrakt skal finpudses. At mentorerne således i mange tilfælde har indflydelse på opgavens indhold, er nok en del af forklaringen på, at størstedelen af dem oplever at have klare retningslinjer. Mentorens opgaver formuleres alle steder i en mentorkontrakt, mentorplan eller lignende, eller skrives ind i jobplanen, for dem, der har en sådan.

OPSÆTNING AF MÅL

Nogle interviewpersoner i jobcentrene oplever det som en væsentlig udfordring at opstille konkrete mål for de enkelte mentorforløb. Det skyl-

des ifølge interviewpersonerne primært, at der ofte er tale om meget svage borgere med meget forskellige og af og til diffuse problemer, hvorfor selve indsatsen også varierer meget. Ét sted bruger de fx i forhold til alle andre indsatser en meget konkret ”trappemodell” til løbende at måle borgernes progression i forbindelse med deltagelse i tilbud/indsatser, men oplever, at dette redskab ikke kan anvendes til mentorforløbene. Manglende eller uklare formuleringer af konkrete mål med et mentorforløb kan være en del af forklaringen på, at mange borgere og nogle mentorer oplever, at der ikke er klare retningslinjer for mentorforløbet. Det kan endvidere besværliggøre opfølgningen og den løbende vurdering af, om indsatsen medfører den ønskede progression hos borgeren.

Andre oplever dog ikke, at det er svært at opsætte konkrete mål, og fremhæver, at de aldrig ville igangsætte en indsats uden at have formuleret konkrete mål. Eksempler på konkrete mål med mentorindsatsen kan fx være, at borgeren bliver i stand til selv at tage offentlig transport til den virksomhed, hvor vedkommende er i praktik, eller at borgeren bliver helbredsmæssigt udredt.

UOVERENSSTEMMELSER

I nogle jobcentre oplever man, at der af og til opstår uoverensstemmelser imellem sagsbehandlere og mentorer. Det sker typisk i forbindelse med, at sagsbehandlerne oplever, at mentorerne har en holdning til, hvordan de skal sagsbehandle, eller fx stiller en borger i udsigt, at deres sygedagpenge vil blive forlænget, alt imens jobcenteret er på vej til at raskmelde den pågældende borger. Det drejer sig således, ifølge sagsbehandlerne, om, at mentoren træder ud over sine beføjelser som mentor. I langt de fleste tilfælde løses sådanne uoverensstemmelser igennem dialog, hvor jobcenteret understreger over for mentoren, at denne har til opgave at understøtte jobcenterets indsats. Det kræver dog en vis opfølgning på mentorforløbet at opfange, hvis mentoren er på vej til at overskride sine opgaver – en opfølgning, der som sagt ikke altid sker jævnlige. Der er her en særlig problematik i forhold til nogle frivillige, der efter nogle interviewpersoners erfaringer af og til kan have en grundlæggende anden agenda end jobcenteret.

REKRUTTERING OG OPLÆRING AF MENTORER

I de følgende afsnit belyser vi jobcentrenes praksis i forhold til rekruttering og oplæring af mentorer, som ligeledes er væsentlige aspekter af samarbejdet imellem jobcentre og mentorer.

REKRUTTERING

Idet organiseringen af mentorindsatsen varierer meget, gælder det samme for måden, hvorpå mentorer rekrutteres, og hvad der lægges vægt på i den forbindelse. Af interviewene fremgår det, at ingen af de interviewede jobcentre har fast definerede krav til, hvad en mentor skal besidde af kompetencer. I surveyen blandt mentorer finder vi, at en væsentlig del af mentorerne har en mellemlang videregående uddannelse, en lærlinge- eller elevuddannelse eller en kortvarig anden faglig uddannelse.

De kvalitative interview peger på, at man i mange kommuner lægger vægt på, at den gruppe af mentorer, man benytter sig af, i videst muligt omfang har forskellige erfaringer, styrker og kompetencer, da målgruppens behov er meget forskellige. Et eksempel er her, at man har en mandlig mentor med mange års erhvervs erfaring som håndværker ansat, fordi erfaringen er, at han personligt og fagligt er et bedre match til bestemte borgere end fx en kvindelig mentor med pædagogisk baggrund. Helt overordnet fremhæver de fleste interviewpersoner, at mentorer i endnu højere grad end andre ansatte rekrutteres ud fra deres personlige kompetencer, da deres evne til at indgå i en dialog med borgerne og skabe et tillidsbånd er altafgørende.

Hvad angår internt ansatte mentorer, rekrutterer nogle internt i jobcenteret eller kommunen og ser mange væsentlige fordele i, at mentorerne fx tidligere har været beskæftigelsesrådgivere/sagsbehandlere. Andre rekrutterer udefra. Mange steder har de interne mentorer en pædagogisk eller terapeutisk uddannelsesbaggrund, mens man nogle få steder eksplicit lægger vægt på, at mentorerne ikke er for meget ”pædagoger”, fx fordi mentorerne overvejende bruges til unge, som jobcenteret oplever ofte har dårlige erfaringer med pædagoger med i bagagen. Her ligger man snarere vægt på, at de har erfaring fra forskellige dele af arbejdsmarkedet. Et eksempel er, at man i en kommune har ansat en tidligere bankmand som mentor, fordi man har en stor gruppe af særligt unge med økonomiske problemer. I dette tilfælde ansætter man således en mentor, hvis erfaringer specifikt matcher en borgergruppes problemer.

Nogle jobcentre bestiller langt overvejende mentorforløb via eksterne leverandører, som de dermed har tillid til, ansætter kvalificerede mentorer og finder den rigtige til en given opgave.

Hvad angår virksomhedsmentorer, er det op til de enkelte virksomheder at beslutte, hvilke medarbejdere der skal varetage denne funktion.

OPLÆRING OG OPKVALIFICERING

Mange af de interviewede kommuner tilbyder ikke oplæring til internt ansatte mentorer, typisk med den begrundelse, at mentorerne har stærke socialfaglige eller pædagogiske kompetencer i forvejen. Det stemmer umiddelbart godt overens med surveyen blandt mentorer, hvori kun 35 pct. angiver at have deltaget i oplæringskurser.

Nogle steder lægger man dog vægt på, at alle internt ansatte mentorer indledningsvis (eller løbende) gennemgår et oplæringsforløb, hvor der fx er fokus på relationen og kommunikation imellem borger og mentor, eller at mentorerne introduceres til fx den motiverende samtale eller forskellige teorier om relationsarbejde. Ét sted har alle internt ansatte mentorer gennemgået et coaching-forløb. Andre steder oplæres mentorer, der rekrutteres udefra, i, hvordan kommunen og beskæftigelsessystemet er organiseret.

Nogle steder tilbydes fx et 2-dageskursus én eller to gange årligt til interesserede virksomhedsmentorer, hvilket man har gode erfaringer med – omend det langtfra er alle virksomhedsmentorer, der deltager.

Hvad angår mentorer købt hos eksterne leverandører, er det samtlige steder, hvor denne type anvendes, op til de eksterne leverandører at sikre, at mentorerne besidder de kompetencer, jobcentrene efterspørger i deres udbud.

Flere steder fortæller interviewpersonen, at de er ved at se på muligheden for at oprette et fast introduktionskursus for nye interne mentorer, men at det endnu ikke er etableret. Det er således endnu en gang værd at fremhæve, at flere af jobcentrene fortsat er ved at tilrettelægge eller omstrukturere deres mentorindsats.

Løbende opkvalificering af mentorerne foregår i et vist omfang, men tilsyneladende ikke systematisk i nogen af de interviewede jobcentre. Nogle steder fremhæves det, at mentorerne har mulighed for at deltage i opkvalificerende kurser efter behov, fx når jobcenteret i en periode har mange borgere med en bestemt psykisk diagnose. Andre steder peger

man på, at opkvalificeringen primært foregår via vidensdeling og supervision.

RELATIONEN IMELLEM BORGER OG MENTOR

Hvis mentorstøtten for borgeren skal virke efter hensigten, er det gavnligt, at borgeren har tillid til, at mentoren vil borgeren det bedste, samt at der er en vis grad af fortrolighed mellem mentor og borger. I de kvalitative interview med sagsbehandlerne betragtes et ”godt match” imellem borger og mentor således som afgørende for et vellykket mentorforløb.

I de følgende afsnit beskriver vi på baggrund af surveyen blandt borgerne, hvorvidt de oplever tillid og fortrolighed i relationen til deres mentor, samt hvorvidt de har haft indflydelse på, hvilken mentor de blev tildelt. Dette efterfølges af et afsnit baseret på de kvalitative interview, som beskriver jobcentrenes praksis i forhold til og indflydelse på netop matchning af borger og mentor.

TILLID OG FORTROLIGHED IMELLEM BORGER OG MENTOR

Vi stillede i surveyen de to følgende spørgsmål til borgerne: ”Har du undervejs opbygget en fortrolighed med din mentor, så du kan drøfte alle de ting, som du gerne vil med mentoren?” og ”Har du tillid til, at mentoren vil gøre det bedste for dig?” Det fremgår af tabel 4.10, at godt halvdelen af borgerne har ubetinget tillid til, at mentoren vil dem det bedste. Andre håber, at de kan have tillid til mentoren, mens kun 9 pct. siger, at mentoren udelukkende følger jobcenterets regler og anvisninger.

Lidt under halvdelen af borgerne siger, at de har en høj grad af fortrolighed med deres mentor, og knap en tredjedel siger, at de har fortrolighed med mentoren på visse områder. Knap en fjerdedel siger, at de ingen fortrolighed har med mentoren eller ikke har behov for det. Meget tyder således på, de fleste borgere har et tillids- og fortrolighedsforhold til deres mentor.

TABEL 4.10

Borgerens fortrolighed med og tillid til mentoren. Særskilt for borgerens ydelsestyper. Procent.

	Borgerens registrerede ydelse			I alt
	Kontanthjælp	Andet	Sygedagpenge	
<i>Borgerens fortrolighed med mentor</i>				
Høj grad af fortrolighed	52	39	31	43
Fortrolighed på visse områder	23	36	38	30
Ingen fortrolighed	18	21	19	19
Har ikke selv behov for fortrolighed	4	1	7	4
Ved ikke	3	3	5	3
<i>Har du tillid til, at mentoren vil gøre det bedste for dig?</i>				
Ja, helt bestemt	60	48	56	55
Ja, det tror jeg	15	32	23	23
Måske, men ved det ikke	14	13	9	12
Nej, mentoren følger udelukkende jobcenterets regler og anvisninger	10	6	9	9
Ved ikke	0	1	2	1
Mindste beregningsgrundlag	95	69	41	205

MATCHNING MELLEMBORGER OG MENTOR

For at opnå et godt og tillidsfuldt samarbejde imellem borger og mentor er det hensigtsmæssigt at forsøge at finde en mentor, som borgeren i udgangspunktet er indstillet på at samarbejde med. Hvis borgeren ikke er indstillet på at modtage råd, hjælp og vejledning, foreligger der i udgangspunktet mentoren en pædagogisk opgave, som kan forsinke, vanskeliggøre eller forhindre et gunstigt forløb. Vi stillede derfor borgerne følgende spørgsmål: ”Blev du taget med på råd om, hvilken mentor det skulle være, før du fik tilknyttet en mentor?” og ”Synes du selv, at du havde behov for en mentor, da du fik det tilbudt, eller var det udelukkende jobcenterets/kommunens beslutning?”

20 pct. af borgerne blev taget med på råd ved tildeling af mentoren, jf. tabel 4.11. Selv om borgere ikke bliver taget med på råd ved tildelingen af mentoren, kan de godt efterfølgende blive fritaget for at arbejde sammen med mentoren. Det oplyser 12 pct. af dem, som har haft tilknyttet mindst to mentorer inden for de seneste 2 år.¹⁹

Tabel 4.11 viser også, at 42 pct. af borgerne slet ikke – efter deres egen opfattelse – havde noget behov for at få tilknyttet en mentor i udgangspunktet. Det er især sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtagere,

19. Denne oplysning fremgår ikke af nogen tabel.

som siger det. Dermed kan det tænkes, at en væsentlig del af dem er blandt den gruppe, der med kontanthjælpsreformen har fået ret og pligt til en mentor.

TABEL 4.11

Borgerens involvering i tildeling af mentor og borgerens opfattelse af eget behov for en mentor. Særskilt efter borgerens ydelsestyper. Procent.

	Borgerens registrerede ydelse			I alt
	Kontanthjælp	Andet	Sygedagpenge	
<i>Borgeren taget med på råd ved tildeling af mentor?</i>				
Ja	18	25	16	20
Nej	80	74	84	79
Ved ikke	2	1	0	1
<i>Havde borgeren selv et behov for en mentor?</i>				
Ja, havde et behov	52	53	50	52
Ja måske, men ikke stort behov	4	14	0	7
Nej, udelukkende jobcenterets beslutning	44	33	50	42
Mindste beregningsgrundlag	98	72	44	214

JOBCENTRENES PRAKSIS OG OVERVEJELSER ANGÅENDE MATCHNING

Alle interviewpersoner i jobcentrene er enige om, at matchningen af mentor og borger er vigtig, fordi indsatsen er så udpræget relationsbåret. Der er dog tilsyneladende store variationer i, i hvilket omfang jobcenteret har indflydelse på, hvordan borger og mentor matches. Det afhænger bl.a. af, hvor godt sagsbehandlere og/eller mentorkoordinatorer kender de mentorer, de anvender, og dermed, hvor mentorerne er ansat og/eller placeret organisatorisk. Samtidig fortæller mange, at det ”som regel går fint”, og at hvis ikke det gør, finder de relativt hurtigt ud af det, fordi borger eller mentor fortæller det, og så finder de en anden mentor til den givne borger.

Følgende er eksempler på forskellige måder at matche mentor og borger på i jobcentre med interne mentorkorps:

- Sagsbehandlerens beskrivelse af en borgers situation og behov sendes til en koordinator for det interne mentorkorps (evt. lederen for en kommunal udfører-enhed eller et bostøttekorps), som udpeger en mentor. Her tages både højde for tid og kompetencer. Derefter

mødes borger, mentor og (om muligt) sagsbehandler evt. for at bekræfte, at det er et godt match, og diskutere, hvordan der konkret skal arbejdes med borgerens problemer. Hvis denne model fungerer, har borgeren her potentielt god mulighed for indflydelse på, hvilken mentor de tildeles, og hvad mentorens opgaver skal være.

- Gruppen af mentorer beslutter i fællesskab på ugentlige møder, hvem der skal tage nye borgere, på baggrund af bestillingen fra sagsbehandleren. Også her tages både hensyn til tid og kompetencer/personlighed. I disse tilfælde har borgeren selv ikke umiddelbart indflydelse på matchningen.
- Matchningen er tilfældig, med undtagelse af de tilfælde, hvor sagsbehandleren selv peger på en bestemt mentor, som han/hun mener, vil være god til den pågældende borger. Her står borgeren tilsyneladende ligeledes uden indflydelse, medmindre vedkommende selv udtrykker specifikke ønsker over for sin sagsbehandler.

I de tilfælde, hvor mentorerne leveres af eksterne leverandører, er det overordnet snarere *leverandøren* og borgeren, end mentoren og borgeren, der matches. Her er jobcentrene således endnu en gang nødt til at stole på leverandørerne. Flere interviewpersoner fortæller, at de efterhånden har et godt kendskab til de eksterne leverandører og dermed ved, hvilke leverandører der er gode til hvilken type borgere. Af og til kan de endda ”håndplukke” mentorer hos de enkelte leverandører, hvis de har erfaring med enkelte mentorer fra tidligere, og dermed foretage et mere personligt match. Nogle steder oplever man dog problemer med, at de eksterne leverandører ikke altid er gode til at matche borger og mentor, hvilket kan give problemer og ekstraarbejde, når relationen imellem borger og mentor ikke fungerer.

MENTORER, BORGERE OG JOBCENTRES VURDERING AF ORDNINGEN

I dette afsnit præsenterer vi borgeres og mentorers vurdering af, om den mentorindsats, de har modtaget eller leveret, har medvirket til, at borgerne har gjort fremskridt og dermed til en progression henimod arbejde eller uddannelse, samt hvorvidt indsatsen har bidraget til øget empowerment af borgerne. Derudover præsenterer vi jobcentrenes vurdering

af mentorordningens styrker og svagheder samt dens potentiale i forhold til at styrke progression og empowerment hos borgerne, baseret på de kvalitative interview.

MENTORER OG BORGERES VURDERING AF PROGRESSION OG EMPOWERMENT

Ifølge kapitel 9b i lov om aktiv beskæftigelsesindsats er formålet med mentorstøtten at fremme, at borgere kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, uddannelse eller beskæftigelse. For at kunne opnå eller fastholde sådanne aktiviteter ud over de 6 måneder, et mentorforløb som udgangspunkt kan vare, er det væsentligt, at borgeren med hjælp fra mentoren bliver bedre i stand til at håndtere personlige udfordringer eller opgaver samt til selv at tage ansvar herfor.

Vi valgte derfor i de to surveys at spørge borgerne og mentorerne, om de vurderer, at borgeren har gjort fremskridt i denne henseende. For at afdække, hvorvidt mentorindsatsen har bidraget til en progression for borgerne, stillede vi borgerne følgende spørgsmål: ”Er du så undervejs blevet bedre til at klare de udfordringer eller den opgave/funktion, som mentoren skulle hjælpe dig med?” Dette blev efterfulgt af det beslægtede spørgsmål: ”Er du så undervejs blevet bedre til selv at påtage dig ansvaret for at klare de udfordringer eller den opgave/funktion, som mentoren skulle hjælpe dig med?” Hermed ønskede vi at opnå indblik i, om indsatsen har medført øget empowerment af borgeren. Til hvert spørgsmål var der tilknyttet et sæt graduerede lukkede svarkategorier, som fremgår af forspalten til tabel 4.12. Vi stillede mentorerne to næsten enslydende parallelle spørgsmål om det samme, men set ud fra mentorens perspektiv.²⁰ Mentorerne kunne placere deres svar i et af de samme svarbatterier som borgerne. Det skal understreges, at mentor og borger ikke er koblede som par og derfor heller ikke udtaler sig om den samme borgers fremskridt.²¹ Det fremgår af tabel 4.12, at mentorerne har et meget mere positivt syn på borgernes fremskridt, end borgerne har. 81 pct. af mentorerne vurderer således, at borgerne er blevet meget eller noget

20. Spørgsmålene lod: ”Hvis du tænker på den sidste borger, som du er eller har været mentor for. Er borgeren så undervejs blevet bedre til at klare de udfordringer eller den opgave/funktion, som du skulle hjælpe borgeren med?” og ”Er den sidste borger så undervejs blevet bedre til selv at påtage sig ansvaret for at klare de udfordringer eller den opgave/funktion, som du skulle hjælpe borgeren med?”

21. Hertil kommer, at vi ikke ved, i hvor høj grad mentorerne er repræsentative for mentorer, som har virket i perioden.

bedre til at klare udfordringerne og opgaverne, mens det kun er tilfældet for 37 pct. af borgerne. 28 pct. af borgerne vurderer, at de ikke er blevet bedre til at klare udfordringer og opgaver. Næsten de samme andele vurderer, at borgerne er blevet bedre til selv at påtage sig ansvaret. Hvad denne markante forskel beror på, kan vi ikke afgøre. Der er nok flere mulige forklaringer. En kan være, at mentorerne ikke er repræsentative på samme måde, som borgerne er det, men derimod beskæftiger sig med borgere, som faktisk hyppigere gør fremskridt. En anden kan være, at mentorer hælder til en gunstigere vurdering, fordi de modtager aflønning for at gøre en indsats og gerne vil se en mening med indsatsen. En tredje forklaring kan være, at borgeren tilskriver eventuelle fremskridt egen indsats og uafhængigt af mentorens indsats. En sidste forklaring kan være, at mentorerne kommer til at overtage borgerens udfordringer og opgaver, uden at borgeren selv er med til at løse og udføre opgaverne. Dette sidste aspekt af relationen mellem borger og mentor uddybes i et følgende afsnit med udgangspunkt i kvalitative interview med sagsbehandlere og ledere.

I vores forsøg på at indkredse nytten af mentorstøtten spurgte vi også borgerne på følgende måde. ”Kan du nævne noget, som mentoren har gjort, som du har haft særlig glæde eller gavn af?” Det kan de fleste, og mange af dem nævner en konkret indsats, som er skrevet ind i en tekststreng. Andre svarer blot ”nej” eller uddyber, hvorfor de ikke kan nævne noget. Blandt dem, som svarer på spørgsmålet, er der sammenlagt 19 pct., som ikke kan nævne noget, som mentoren har gjort, som de har haft glæde eller gavn af.²²

22. Hvis man sætter de manglende positive svar i forhold til samtlige, som har fået stillet spørgsmålet, er det omtrent 43 pct., som ikke kan nævne noget positivt, som mentoren har gjort.

TABEL 4.12

Borgeres og mentors vurdering af borgeres fremskridt. Særskilt efter borgerens ydelsestyper. Procent.

	Borgerens besvarelse			Mentors besvarelse	
	Borgerens registrerede ydelse			I alt	I alt
	kontant-hjælp	Andet	Sygedagpenge		
<i>Er borgeren blevet bedre til at klare udfordringer og opgaver, som mentor skulle hjælpe med?</i>					
Ja, meget bedre	9	9	14	10	52
Ja, noget bedre	26	28	27	27	29
Ja, måske lidt	23	23	16	22	11
Nej, ikke blevet bedre	33	24	23	28	5
Nej, er blevet dårligere	0	3	5	2	1
Kan ikke selv vurdere dette	5	8	9	7	3
Ved ikke	3	4	7	4	0
<i>Er borgeren blevet bedre til at påtage sig ansvaret for at klare udfordringer og opgaver?</i>					
Ja, tager meget mere ansvar selv	7	11	14	10	48
Ja, tager lidt mere ansvar selv	24	19	20	22	30
Ja, måske lidt mere ansvar selv	21	28	20	23	10
Nej, tager ikke mere ansvar selv	28	18	18	23	6
Nej, tager mindre ansvar selv	1	3	0	1	0
Kan godt selv tage ansvar	8	11	7	9	-
Kan ikke selv vurdere dette	9	8	9	9	0
Ved ikke	1	1	11	3	1
Borger kan ikke nævne positiv indsats, som mentor har gjort for borgeren	21	18	16	19	
Beregningsgrundlag	96	72	44	212	281

JOBCENTRENES VURDERING AF ORDNINGEN

I dette afsnit præsenterer vi jobcentrenes vurdering af ordningen, baseret på de kvalitative interview.

ORDNINGENS STYRKER

Med undtagelse af én er alle interviewpersoner i de 18 kommuner, hvor der er foretaget kvalitative interview, overordnet positive over for mentorordningen. Kritikpunkterne fra den ene interviewperson, der overordnet er kritisk, fremgår i afsnittet nedenfor om udfordringer. De øvrige interviewpersoner fremhæver en række forskellige positive aspekter ved ordningen og vurderer generelt, at den er særligt brugbar til de borgere, som jobcenteret førhen slet ikke var i kontakt med, og som dermed ikke

modtog nogen indsats (dem, der førhen blev placeret i matchgruppe 3). Jobcentrenes vurdering er dermed tilsyneladende, ligesom mentorernes, generelt mere positiv end borgernes egen vurdering.

Den tætte, kontinuerlige relation

Interviewpersonerne peger på, at den tætte relation imellem borger og mentor er en af ordningens helt store styrker, og at en så tæt relation ikke kan opnås igennem andre indsatser. Et eksempel er følgende udtalelse fra en tidligere sagsbehandler, der nu arbejder fuldtid som mentor:

Det virker altid at have en personlig relation, at have tid til og mulighed for at lære den enkelte borger at kende; hvad kan og vil de, hvad er deres styrker og svagheder, og deres ressourcer. Den personlige relation er altafgørende. Og selvom man har – som vores borgere nu også får – en fast beskæftigelseskonsulent [i form af de koordinerende sagsbehandlere, der blev indført i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob, red.], så er det bare begrænset, hvad du kan nå på en samtale hver tredje måned.

Ofte betyder denne tætte relation, at mentoren, og dermed jobcenteret, får et bedre indblik i, hvad der står i vejen for, at en given borger kan deltage i en indsats eller opnå uddannelse eller beskæftigelse – eller omvendt, hvilke ressourcer borgeren har, som jobcenteret ellers ikke ville have fået kendskab til. Mentorerne bidrager dermed ofte til en bedre af-dækning af borgerens situation, særligt i forhold til de svageste borgere.

Flere interviewpersoner fremhæver endvidere, at kontinuiteten i den relation, borgeren får til mentoren, i kraft af at de er i kontakt relativt hyppigt, oftest én gang om ugen, er et centralt element i ordningen. Denne kontinuitet er nødvendig for at kunne nå ind til at tale om og dermed kunne hjælpe med at håndtere nogle af borgerens sværeste udfordringer, som fx et alkoholmisbrug eller problemer med kropslugt/hygijne.

En individuel, tværgående indsats

En anden væsentlig styrke er, at ordningen giver mulighed for en særdeles individuel indsats, hvor man sætter ind lige præcis dér, hvor borgeren har mest brug for det. Der kan således fx tages fat i at løse helt lavpraktiske problemer i borgerens hverdag, som reelt udgør en væsentlig barriere

for borgerens progression henimod uddannelse eller ordinær beskæftigelse. Som nævnt er det dog også i denne forbindelse, at der opstår tvivl om, hvornår noget er en opgave for hhv. en mentor eller en støtteperson under serviceloven.

Endelig fremhæver nogle interviewpersoner, at mentorerne er den eneste indsats, der kan gå på tværs af alle sektorer, forvaltninger, og som ”følger borgeren hele vejen rundt”, som en faglig koordinator formulerer det. Dermed oplever de, at brugen af mentorer styrker den tværfaglige indsats i kommunen.

PROGRESSION OG EMPOWERMENT

Hvad angår borgernes progression henimod arbejdsmarkedet, oplever størstedelen af interviewpersonerne, at mentorordningen i høj grad bidrager hertil – igen særligt for de mest udsatte borgere. Jobcentrenes tro på, at ordningen bidrager positivt til borgernes progression, kommer bl.a. til udtryk ved, at nogle interviewpersoner påpeger, at deres udgifter til mentorforløb overstiger mentorrammen (som ordningen blev omfattet af pr. 1. januar 2014), men at de ikke vil skære i indsatsen, fordi de tror på, at den virker. Flere interviewpersoner peger i denne sammenhæng på, at man ved effektmålinger risikerer at undervurdere mentorordningens effekt, fordi den sjældent direkte medfører, at en borger kommer i uddannelse eller beskæftigelse – men til gengæld meget ofte er afgørende for, at borgeren bliver i stand til at deltage i en indsats og dermed tage de første vigtige skridt henimod arbejdsmarkedet.

Én interviewperson påpeger dog, at mentorordningen nogle gange direkte står i vejen for borgerens progression, navnlig når mentoren kommer til at støtte borgeren i en eksisterende modstand imod myndighederne. Det er dermed altafgørende, at mentorens opgave defineres grundigt, og at der følges op på opgaveløsningen, hvilket hun ikke altid oplever, er tilfældet. En af årsagerne til problemerne med at definere og følge op på mentorens opgaveløsning kan være, at man i det pågældende jobcenter langt overvejende benytter sig af mentorer ansat hos eksterne leverandører. Som nævnt tidligere er det også et problem, der af og til opstår andre steder og med mentorer, der er ansat internt i kommunen, men tilsyneladende i langt mindre omfang.

Hvad angår interviewpersonernes vurdering af ordningens potentiale til at styrke borgerens empowerment – her forstået som, at borgerne tager ejerskab over deres eget liv og får indflydelse på den indsats,

de tilbydes – er billedet relativt broget. Nogle mener bestemt, at ordningen bidrager hertil, særligt idet den kan medvirke til at styrke borgerens selvtilid. Nogle steder arbejder man fx meget bevidst med mentorer som et redskab til empowerment og oplever, at det at have en mentor tilknyttet øger borgerens selvtilid og tro på, at de har mulighed for at påvirke deres situation og have indflydelse på den indsats, de tilbydes i jobcenteret. Interviewpersoner fremhæver fx, at mentorerne hjælper borgerne til bedre at kunne ”høre sig selv” og få sat ord på deres ønsker og drømme i forhold til uddannelse og beskæftigelse.

Andre er mere tvivlende og fremhæver bl.a., at mentorens betydning for borgerens empowerment afhænger meget af, om borgeren formår at omsætte det, de får ud af mentorforløbet, til nogle personlige styrker, som de kan bruge fremadrettet – hvilket ikke altid er tilfældet. Som en faglig koordinator siger:

De får jo ikke større indflydelse på, hvad jeg gør, fordi de får en mentor. Andet end måske på sigt, hvis mentorforløbet medfører, at de finder ud af, at de kan nogle ting selv. Men at jeg giver dem en mentor, betyder ikke umiddelbart, at de får større indflydelse på, hvordan jeg sammensætter deres forløb. Så har de mere indflydelse ved at bruge flere timer inde på stolen i dialog med mig.

Det er dermed i høj grad op til den enkelte mentor, i samarbejde med borgeren, at sørge for at aktivere borgerens egne ressourcer og derigennem måske styrke vedkommendes selvtilid.

UDFORDRINGER

Størstedelen af interviewpersonerne forholder sig også på en lang række punkter kritisk til mentorordningen og fremhæver forskellige udfordringer, de støder på i anvendelsen af den. Nogle af disse udfordringer kan være med til at forklare borgernes generelt mindre positive vurdering af mentorstøttens betydning for deres fremskridt.

Mentoren som krykke

En udfordring, der ofte fremhæves i interviewene, er, at den nære relation mellem borger og mentor – som mange steder fremhæves som en af ordningens allervæsentligste styrker – samtidig indebærer den risiko, at borgeren bliver afhængig af mentoren frem for at lære at stå på egne ben.

Mentoren skal være støttende uden at blive styrende, og uden at blive en ”krykke”. En teamleder udtaler:

I rollen som mentor skal man være meget opmærksom på ikke at komme til at tage over for nogle mennesker, der faktisk godt kan noget selv. Der bliver ordningen lidt et tveægget sværd – man skal huske, at det er deres eget ansvar, at de rykker sig.

Denne svære balancegang er man meget opmærksom på i mange af jobcentrene, omend der ikke umiddelbart er nogen konkrete bud på, hvordan den håndteres. En sagsbehandler påpeger, at det er en problematik, som altid har været diskuteret inden for relationsarbejde, og at det væsentlige er at holde fokus på, at det skal være hjælp til selvhjælp. Som hun siger:

I 60’erne var det ”dit problem er mit problem”, det er det jo ikke længere – dit problem *er* dit, men jeg vil gerne hjælpe dig videre.

Denne problematik er således nært relateret til diskussionen om, hvorvidt mentorordningen kan bidrage til at skabe empowerment hos borgeren. Hvis ordningen skal have denne funktion, er det afgørende, at mentoren er en ”gæst” i borgerens liv, som en jobcenterchef formulerer det, og at der løbende er fokus på at aktivere borgerens egne ressourcer og undgå, at borgeren bliver afhængig af mentorstøtten.

Bred – og måske ukritisk – brug af ordningen

Nogle interviewpersoner mener, at ”der er gået inflation i mentorordningen”, som en teamleder formulerer det. De oplever, at mentorordningen er blevet meget populær – af gode grunde – men dermed også af og til bruges for ukritisk. De peger således på, at det er meget væsentligt, at man i jobcenteret bruger indsatsen målrettet og hele tiden foretager skarpe vurderinger af, hvornår det er relevant at anvende ordningen. Det skyldes ikke mindst, at brugen af mentorer de fleste steder er en relativt tung økonomisk post, særligt efter at ordningen er blevet omfattet af mentorrammen.

Den brede anvendelse af ordningen hænger sammen med, at lovgivningen angående brug af mentorer er meget bred og fleksibel. Som en interviewperson siger, er det positivt, fordi det som udgangspunkt gør ordningen administrativt enkel at håndtere. Samtidig er det dog en med-

virkende faktor til, at den praktiske brug af ordningen er svær at styre – ikke mindst fordi der er endnu mere end ellers, der er lagt over til den enkelte sagsbehandler, som selv definerer indsatsens indhold, og hvornår den skal anvendes. Det er givetvis en af grundene til, at sagsbehandlerne er begejstrede for ordningen, men det har samtidig afgørende betydning for, i hvilket omfang man samlet som jobcenter kan styre, hvornår der bevilges mentorer, til hvad og med hvilket mål. Det stiller store krav til jobcentrenes egen opsættelse af mål og klar kommunikation af disse til medarbejderne. Ordningen er altså som udgangspunkt nem at administrere, men bliver svær at styre i praksis, fordi den kan anvendes så bredt.

Borgere med ret og pligt til mentor

Nogle interviewpersoner påpeger, at de med kontanthjælpsreformen er blevet forpligtede til at tildele en mentor til borgere, hvor de ikke nødvendigvis oplever, at det giver mening – fx fordi borgerne er meget dårlige og måske snarere har brug for en støtteindsats, der bør ligge andetsteds i kommunen. De er således kritiske over for, at der nu er en gruppe, der *skal* have en mentor, frem for at det er en individuel, faglig vurdering, der ligger til grund for bevillingen. Det medfører, at de indimellem bruger mentorressourcer på borgere, hvor de faktisk ikke tror på, at det kan gøre en forskel – frem for at bruge dem på fx en borger, der er blevet jobparat og blot har brug for hjælp til at tage det sidste skridt ind på arbejdsmarkedet, og som uden en ekstra støtte risikerer at bevæge sig længere væk fra arbejdsmarkedet igen.

Andre mener, at det er godt, at man har sørget for, at alle borgere får en indsats, fordi man dermed signalerer til borgerne, at man tror på, at de har noget at byde på – frem for at bekræfte dem i, at de ikke har nogen ressourcer og aldrig vil kunne opnå beskæftigelse. Disse interviewpersoner oplever typisk heller ikke, at ordningen bruges for meget eller for bredt.

Generelt oplever størstedelen af interviewpersonerne, at der er en væsentlig udfordring i at skelne imellem, hvornår noget er en opgave for en mentor, og hvornår det er en opgave for en bostøtte/støtteperson under serviceloven. Nogle af interviewpersonerne fremhæver her, at de har fundet god støtte til denne skelnen i Beskæftigelsesregionernes håndbog (Beskæftigelsesregionerne, 2014).

Sikring af kvalitet i indsatsen

En udfordring, der ligeledes blev fremhævet i flere interview, er, hvordan man sikrer kvaliteten i mentorindsatsen, herunder at der holdes fokus på de mål, der er opsat fra jobcenterets side. Idet selve indsatsen foregår meget tæt på borgeren, kan det være svært for jobcenteret at styre eller kontrollere indsatsens indhold. Opfølgning og løbende kontakt imellem sagsbehandler og mentor er centrale redskaber til at imødekomme denne udfordring, men selvom man i de fleste jobcentre i nogen grad har fokus på dette, mangler der mange steder systematik i opfølgningen, og flere interviewpersoner oplever af og til, at et mentorforløb udarter sig anderledes, end sagsbehandleren og jobcenteret havde planlagt og forventet, fx ved at mentoren bekræfter borgeren i et negativt syn på jobcenteret. Det gælder særligt der, hvor man anvender mentorer, der ikke er internt ansat i jobcenteret eller kommunen, og særligt i forbindelse med mentorforløb købt hos eksterne leverandører.

En anden central udfordring i relation hertil er, at man flere steder oplever besvær med at opstille konkrete mål for mentorindsatsen – hvilket yderligere besværliggør en god opfølgning på, om mentorforløbene lever op til deres formål.

SAMMENFATNING

Her samles hovedresultaterne fra de to surveys og de kvalitative interview.

GENEREL TILFREDSHED MED MENTORORDNINGEN, MEN PRIMÆRT TIL LØSNING AF SOCIALE PROBLEMER

En hovedkonklusion i denne del af evalueringen er, at mentorordningen på beskæftigelsesområdet langt overvejende anvendes som en social indsats. Af survey-besvarelsenerne fremgår det, at de borgere, der tildeles en mentor, overvejende passivt modtager kontanthjælp (44 pct.) eller sygedagpenge (12 pct.) eller er i virksomhedspraktik (20 pct.). Interviewene i jobcentrene bekræfter dette billede. Her fortæller interviewpersonerne således, at ordningen overvejende bruges til borgere, som er langt fra arbejdsmarkedet og har komplekse sociale eller personlige problemer. 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 – eller, for de borgere, der allerede deltager i en aktivitet, er i gang med en uddannelse eller har arbejde, at fastholde dem heri. Ifølge flertallet af interviewpersonerne i jobcentrene giver mentorernes indsats således sjældent udslag i ordinær beskæftigelse eller uddannelse, andet end måske på længere sigt.

Mens mentorerne og de ansatte i jobcentrene generelt er meget positive over for ordningen og tror på, at mentorindsatsen gør en positiv forskel særligt for borgernes progression, er borgerne lidt mere kritiske. 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. Surveyen blandt borgerne viser dog, at der for det meste er en tillidsfuld og fortrolig relation imellem borger og mentor, og at borgerne tror på, at mentoren vil dem det bedste. Dette på trods af at det langt fra er alle borgere, der har haft indflydelse på, hvilken mentor de har, ligesom 40 pct. af borgerne slet ikke mener, at de burde have haft en mentor.

Der er flere mulige forklaringer på denne uoverensstemmelse i de forskellige aktørers vurdering af ordningen. I interviewene i jobcentrene peger flere på, at det er meget væsentligt, at borgeren ikke bliver afhængig af mentorens støtte, hvilket de ofte oplever som en udfordring. Hvis mentoren i for høj grad overtager opgaver for borgeren, er det sandsynligt, at mentoren måske oplever at have bidraget til borgerens fremskridt – uden at borgeren selv mener, at dette er tilfældet. Dermed er det også langt fra givet, at mentorindsatsen bidrager til borgerens empowerment, dvs. at borgeren bliver bedre til selv at tage ansvar, idet dette i høj grad afhænger af mentorens evne til at aktivere borgerens egne ressourcer. Der er således tale om en hårfin balancegang i relationen mellem borger og mentor, hvor mentoren skal støtte op om borgeren uden at tage over. At holde denne balancegang stiller store krav til mentorernes personlighed og faglighed – og dermed til jobcentrenes rekruttering, oplæring og opkvalificering af mentorer – ligesom det er afgørende, at jobcentrene systematisk følger op på forløbenes fremdrift og tilbyder mentorerne rådgivning og sparring.

En anden mulig forklaring på uoverensstemmelsen er, at en væsentlig del af borgerne som sagt ikke mener, at de havde brug for en mentor, hvilket kan være medvirkende til, at de vurderer mentorens betydning for deres situation mindre positivt. I denne sammenhæng påpeger nogle interviewpersoner i jobcentrene, at de er frustrerede over, at

tildelingen af mentorer ikke længere kun finder sted ud fra en faglig vurdering, efter at en gruppe borgere med kontanthjælpsreformen har fået ret og pligt til en mentor. Efter ordningen er blevet omfattet af mentorrammen pr. 1. januar 2014, oplever interviewpersonerne, at de er tvunget til at prioritere at tildele mentorer til en gruppe, som de ikke nødvendigvis mener, har væsentlig gavn af det, og nedprioritere andre grupper. Det er dog langt fra alle, der deler denne frustration. I forhold til finansiering af mentorstøtten fremhæver nogle eksempelvis, at mentorrammen ikke har påvirket deres brug af ordningen nævneværdigt; de accepterer, at deres udgifter overstiger loftet, fordi de tror på, at indsatsen virker.

DE INTERNE MENTORER FUNGERER BEDST

Sociale mentorer og virksomhedsmentorer er de mest anvendte typer i de kommuner, hvor der er foretaget kvalitative interview. Langt størstedelen af de interviewede kommuner har et eget *mentorkorps af sociale mentorer*. Korpsene varierer dog meget i størrelse, ligesom det varierer, hvor de organisatorisk er forankret – fx i en afdeling i jobcenteret, eller i kombination med en bostøtte-enhed under en anden forvaltning. Kommunalt ansatte mentorer, som i surveyen udgør knap 40 pct., hvoraf de fleste har hovedbeskæftigelse i jobcenteret, ser ud til at være den type af mentorer, der er størst tilfredshed med i jobcentrene. Det skyldes bl.a., at kommunalt ansatte mentorer med tæt kontakt til jobcenterets sagsbehandlere giver mulighed for god matchning mellem borger og mentor og opfølgning på forløbet.

Sociale mentorer ansat hos *eksterne leverandører* anvendes i varierende omfang i alle de interviewede kommuner, omend kun i 3 ud af 18 interviewede kommuner som den primære mentortype. Interviewene peger på en lang række problematikker forbundet med mentorydelser fra eksterne leverandører. Det handler fx om, at det i mange tilfælde er op til leverandøren at matche borger og mentor samt at rekruttere, oplære og supervisere mentorer. Idet mentorindsatsen foregår meget tæt på borgeren, kan det generelt være svært for jobcenteret at holde opsyn med kvaliteten i mentorforløbene – og det gælder i endnu højere grad, hvis forløbet er bestilt udefra. Forløb købt hos eksterne leverandører er ofte dyre for jobcentrene, og samtidig tilsyneladende dem, jobcenteret har mindst indflydelse på og dårligst føling med.

Flere af kommunerne vil meget gerne bruge *frivillige* i mentorindsatsen, og nogle få gør det allerede, men interviewpersonerne peger på en

række udfordringer forbundet hermed. Flere steder har man erfaret, eller er blot bekymrede for, at frivillige ikke har den faglighed, der skal til for at arbejde med de svageste borgere, som mentorordningen typisk anvendes til. Derudover mener nogle, at frivillige mentorer, i endnu højere grad end de professionelle, risikerer at bekræfte en evt. modstand imod "systemet" hos borgeren, fx i et forsøg på at etablere tillid, og dermed modarbejde frem for at understøtte jobcenterets indsats. Det er derfor afgørende at sikre, at de frivillige har den nødvendige faglighed til at løse de opgaver, de tildeles – herunder et kendskab til jobcenterets rolle og lovgivningen på beskæftigelsesområdet. Derudover er det afgørende, at de frivillige er velinformeret om og oplært i, hvordan jobcenteret forventer, at de skal fungere som mentorer, og at der løbende følges op, også på de frivilliges indsats.

MENTORERNES ARBEJDSOPGAVER OG KOMPETENCER VARIERER OG TILPASSES BORGEREN

Ifølge besvarelserne i de to surveys tilpasses mentorforløbenes indhold til den enkelte borgers situation og behov. De kvalitative interview bekræfter dette billede og tyder endvidere på, at det overvejende er sagsbehandlere i jobcenteret, der definerer indholdet i mentorernes opgaver – i varierende omfang i samarbejde med mentor og borger. Eftersom borgerens individuelle problemer og situation varierer meget, spænder mentorernes opgaver også bredt og kan bestå i alt fra at hjælpe borgere med at blive klædt på og opnå bedre personlig hygiejne til at sørge for, at borgeren møder op i sin virksomhedspraktik.

Surveyen blandt mentorerne viser, at de har 28 års erhvervs erfaring og 6 års erfaring som mentor i gennemsnit. Næsten alle mentorer har en erhvervsuddannelse. Men ellers varierer deres baggrund, uddannelse og ansættelsesforhold meget. Interviewene i jobcentre bekræfter dette billede. Her fortæller flere, at de i forbindelse med rekrutteringen af mentorer bevidst søger at ansætte eller tilknytte mentorer med forskellige baggrunde og kompetencer – faglige såvel som personlige – for at kunne imødekomme målgruppens meget forskellige behov.

MENTORORDNINGEN – ADMINISTRATIVT ENKEL, MEN SVÆR AT STYRE I PRAKSIS

Ordnningen opleves som udgangspunkt som enkel at administrere i de interviewede jobcentre. Til gengæld påpeger mange, at den er svær at

styre i praksis, netop fordi lovgivningen er så bred. Det stiller store krav til bl.a. jobcentrenes egen opsætning af mål med den overordnede indsats og de enkelte mentorforløb, mentorernes kompetencer (og dermed jobcenterets rekruttering og oplæring) og jobcenterets opfølgning på opgaveløsningen. Den brede lovgivning resulterer ifølge nogle interviewpersoner endvidere i, at ordningen af og til bruges for ukritisk.

Hvad angår retningslinjerne for de enkelte mentorforløb, viser surveyen blandt mentorerne, at de langt overvejende oplever, at der er klare retningslinjer for deres arbejde. Blandt borgerne oplever mange derimod, at der ikke er klare retningslinjer for mentorforløbet, eller for, hvilke opgaver mentoren skal hjælpe dem med. Baseret på de kvalitative interview kan en del af forklaringen herpå måske være, at nogle jobcentre finder det svært at opsætte klare mål for mentorindsatsen til de svageste borgere, fordi deres problemer er meget forskellige og ofte diffuse. Jobcenterets opfølgning på forløbene er nogle steder meget systematisk, andre steder tilsyneladende sporadisk og mangelfuld. Manglende mål, uklare retningslinjer og usystematisk eller mangelfuld opfølgning gør det svært at vurdere, om et mentorforløb lever op til sit formål, og medfører en risiko for, at forløbene tager drejninger, som er uønsket for jobcenteret, der har bestilt indsatsen.

Interviewene i kommunerne viser endvidere, at det er vanskeligt at styre matchningen mellem mentor og borger, selvom alle er enige om, at det er afgørende for, hvor vellykket et mentorforløb bliver. Der er store variationer i, hvem der har indflydelse på matchningen, og hvor tilfældig den er. Interviewene tyder på, at kommunalt ansatte mentorer, som sagsbehandlere kender personligt, giver de bedste muligheder for at sikre gode match. Når der anvendes mentorer ansat hos eksterne leverandører, er det til gengæld i høj grad op til leverandøren at foretage matchet – og jobcenteret kan dermed primært matche borgeren med en leverandør frem for en konkret mentor. Surveyen blandt borgerne viser, at mange borgere ikke oplever at have haft indflydelse på, hvilken mentor de tildeles.

Endelig er der væsentlige udfordringer forbundet med at skelne imellem, hvornår en borger skal have hhv. mentorstøtte eller støtte under serviceloven. Der er samtidig stor variation i jobcentrenes udmeldinger angående, hvorvidt det er muligt at slå mentor- og bostøtte-indsatsen sammen eller købe mentortimer hos en kommunal bostøtte-enhed –

samt hvorvidt det er tilladt inden for lovgivningen. Mange efterspørger således klarere retningslinjer herfor.

I den forbindelse skal det påpeges, at brugen af mentorer tilsyneladende er med til at styrke det tværfaglige samarbejde, fordi det nødvendiggør et fokus på snitflader og fælles borgere. Mentorindsatsen understøtter således det tværfaglige samarbejde, som mange dog i forvejen oplever, er blevet styrket igennem etableringen af rehabiliteringsteams.

EFFEKTANALYSE

I dette kapitel foretager vi en effektmåling af mentorstøtten. Effektmålingen belyser, hvordan ”indsatsgruppen”, bestående af personer i mentorordningen, efterfølgende har klaret sig med hensyn til beskæftigelse og uddannelse. Udviklingen sammenlignes med udviklingen i en ”kontrolgruppe”, der ikke deltager i mentorordningen, men som i øvrigt ligner indsatsgruppen.

Det er ikke tilfældigt, hvilke borgere der får tilknyttet en mentor i beskæftigelsesindsatsen. Tidligere evalueringer af kommunernes anvendelse af mentorordningen viser, at borgere, der modtager mentorstøtte, typisk er karakteriseret ved, at de har været på offentlig forsørgelse i lang tid, og at de ofte har problemer ud over ledighed, som fx psykiske problemer, fysiske helbredsproblemer, manglende sociale kompetencer eller misbrugsproblemer (Mploy, 2012). Den foreliggende rapportens beskrivelse af modtagerne af mentorstøtte, i kapitlerne 3 og 4, understøtter i høj grad dette billede.

Når det ikke er tilfældigt, hvem der modtager mentorstøtte, kan effekten af mentorstøtte ikke måles med udgangspunkt i en simpel sammenligning med borgere, der ikke får mentorstøtte. Hvis mentorstøtten i højere grad tildeles mere ressourcetsvage borgere, vil en simpel sammenligning af borgere med og uden mentorstøtte undervurdere effekten af at få tilknyttet en mentor.

For at nå frem til et mere retvisende billede af effekten af mentorstøtte benytter vi matchning-metoden. Matchning-metoden går ud på, at man for hver enkelt mentorstøttemodtager (indsatsgruppen) finder en borger med tilnærmelsesvist samme observerbare karakteristika, der ikke har modtaget mentorstøtte (kontrolgruppen). Effekten af indsatsen bestemmes herefter ved at sammenligne udviklingen i beskæftigelses- og uddannelsesomfanget for indsats- og kontrolgruppen.

MATCHNING

Matchning-metoden tilstræber at skabe et sammenligningsgrundlag for vurderingen af konsekvenserne af at modtage mentorstøtte. Ud fra en lang række beskrivende karakteristika udvælges en kontrolgruppe bestående af de personer, der er mest sammenlignelige med personerne i indsatsgruppen, men som altså ikke samtidigt starter et mentorstøtteforløb.

Matchning-metoden reducerer kilder til over- eller undervurdering af effekten ved at sikre, at kontrolgruppens karakteristika er sammenlignelige med indsatsgruppens på de karakteristika, der både har betydning for sandsynligheden for at modtage mentorstøtte og sandsynligheden for at opnå eller fastholde beskæftigelse eller uddannelse.

Matchning-metoden udgør et væsentligt fremskridt i forhold til metoder, der ikke formår at sikre samme grad af ensartethed mellem indsats- og kontrolgruppen. Med de data, som vi har til rådighed, er matchning-metoden således den bedste metode til at vurdere effekten af mentorstøtten.²³ Det skal imidlertid understreges, at metoden kun leder til et retvisende effektmål i det omfang, at relevante karakteristika kan observeres eller opfanges af andre observerbare karakteristika.

Den nærværende analyse anvender ”propensity-score matching”, som indebærer, at der for hver person, der starter et mentorstøtteforløb, udvælges en person, der ikke samtidigt starter et mentorforløb, men som har den numerisk nærmeste beregnede sandsynlighed herfor.²⁴

23. I tilfælde, hvor det kan sandsynliggøres, at det tilgængelige datagrundlag ikke i tilstrækkelig grad opfanger karakteristika, som både påvirker sandsynligheden for at få tildelt mentorstøtte og sandsynligheden for efterfølgende succes, vil det om muligt være bedre at anvende metoder, der udnytter kilder til egentlig tilfældig variation i tildelingen af mentorstøtten.

24. Hvis flere personer, der ikke starter et mentorstøtteforløb i perioden, opgøres med samme numeriske afstand fra den person, der modtager støtten, anvendes gennemsnittet blandt disse personer til at repræsentere den pågældende person i indsatsgruppen.

For at sikre den bedst mulige kontrolgruppe som udgangspunkt for en retvisende sammenligning med indsatsgruppen, foretages matchning-analyser på baggrund af en omfattende række baggrundskarakteristika, der udgør en detaljeret beskrivelse af indsatsgruppen, før påbegyndelsen af deres mentorstøtteforløb.

Datagrundlaget for effektanalysen er individbaserede registeroplysninger fra det statistiske varehus for beskæftigelsesindsatsen (oplysninger om mentorforløbene), DREAM-databasen og en række forskellige registre i Danmarks Statistik.

UDVÆLGELSE AF INDSATS- OG KONTROLGRUPPEN

I forbindelse med effektmålingen af at modtage mentorstøtte kan det være problematisk at vælge en kontrolgruppe, der ikke må modtage en indsats i en længerevarende periode, da man herved betinger på udviklingen i borgernes fremtidige beskæftigelses- og uddannelsesmæssige situation.

Årsagen til, at ledige ikke modtager en beskæftigelsesindsats, vil i mange tilfælde være, at de har fundet et job eller er begyndt på en uddannelse. Ved at udvælge borgere til kontrolgruppen, der ikke har modtaget en indsats over en lang periode, får man således en kontrolgruppe, der sammenlignet med indsatsgruppen indeholder mere ressourcestærke borgere. Effektmålingen vil som en konsekvens heraf undervurdere effekten af indsatsen (Sianesi, 2004; Fredriksson & Johansson, 2008; Stephan, 2008).

Ulempen ved at udvælge modtagerne af mentorstøtte og kontrolgruppen over en relativt kort tidsperiode er omvendt, at der bliver færre observationer til de statistiske analyser. Det øger usikkerheden på de estimerede effekter. Dette illustrerer en velkendt afvejning mellem præcision af den estimerede effekt, og hvor retvisende den er.

For at sikre et tilstrækkeligt stort datagrundlag og samtidig undgå, at udvælgelsen af kontrolgruppen giver undervurderede effektestimater, udvælger vi personer, der påbegynder et mentorstøtteforløb over en relativt kort tidsperiode på 6 måneder – mere specifikt er det perioden fra 1. februar 2012 til 31. juli 2012.²⁵ Kontrolgruppen udvælges blandt perso-

25. I effektanalysen medtager vi personer, der opfylder følgende krav: 1) De er mellem 16 og 64 år primo 2012, 2) de indgår i DREAM-databasen, 3) i den uge, hvor mentorforløbet starter (den

ner, der ikke har påbegyndt et mentorstøtteforløb i samme periode. Den estimerede effekt er således effekten af at påbegynde et mentorstøtteforløb i denne periode i forhold til ikke at påbegynde et mentorstøtteforløb i perioden.

I løbet af de udvalgte 6 måneder påbegyndte 6.487 personer et mentorforløb. Denne gruppe af personer udgør indsatsgruppen. Kontrolgruppen dannes ud fra den øvrige befolkning, der ikke modtog mentorstøtte i samme periode (omfatter godt 3,3 mio. personer).²⁶

Da vi ønsker at matche efter de mentorstøttede borgeres forsørgelseshistorik, før de fik en mentor tilknyttet, simulerer vi en potentiel mentortilknytningsdato for de borgere, der ikke modtager mentorstøtte, og som potentielt kan udvælges til kontrolgruppen (Lechner, 1999; Skipper, 2010; Lechner m.fl., 2011). De simulerede potentielle startdatoer trækkes tilfældigt fra fordelingen af de observerede startdatoer for mentorforløbene blandt de borgere, der modtager mentorstøtte.

Ud fra de faktiske og simulerede startdatoer dannes en omfattende række forklarende variable til beskrivelse af forsørgelseshistorikken forud for starttidspunktet.²⁷ Matchning foretages på baggrund af denne forsørgelseshistorik samt en lang række øvrige individuelle karakteristika, der ligeledes kan have betydning for sandsynligheden for at modtage mentorstøtte og sandsynligheden for at opnå eller fastholde beskæftigelse eller uddannelse.

simulerede startuge for kontrolgruppen), modtager de ikke efterløn, fleksydelse, folkepension eller voksenuddannelsesstøtte, er ikke beskæftiget i et servicejob og er ikke ansat som voksenlærlinge, og 4) de modtager ikke mentorstøtte i januar 2012. Det første krav benyttes, da stort set alle mentorstøttede borgere er inden for dette aldersinterval. Det andet krav skyldes, at beskæftigelsesoplysningerne kommer fra DREAM. Det tredje krav kommer af, at ingen mentorstøttede borgere modtager de nævnte ydelser. Det fjerde og sidste krav skal sikre, at de mentorforløb, vi inddrager i effektanalysen, er nye mentorforløb. I datamaterialet fra det statistiske varehus for beskæftigelsesindsatsen kan et mentorforløb af datamæssige årsager være opdelt i flere på hinanden følgende delforløb. Hvis fx det ugentlige bevilgede timetal for mentorstøtten ændres i løbet af mentorforløbet, vil det igangværende forløb datamæssigt set blive afsluttet, når ændringen træder i kraft, og et nyt forløb vil blive påbegyndt (med en startdato, der ligger umiddelbart efter slutdatoen på det tidligere forløb). Det fremgår ikke af data, om to forskellige forløb for en given person faktisk er dele af det samme forløb. Vi har imidlertid valgt at samle mentorforløb, der ligger i umiddelbar forlængelse af hinanden, til et enkelt sammenhængende forløb, da det er mest sandsynligt, at sådanne adskilte forløb faktisk udgør et samlet forløb.

26. Vores analyse lægger ingen begrænsninger på indsats- og kontrolgruppens modtagelse af mentorstøtte efter 31. juli 2012. Vi tillader altså, at kontrolgruppen evt. får mentorstøtte efter denne dato.

27. Beskrivelsen af forsørgelseshistorikken tager også højde for deltagelse i aktivering, herunder det pågældende aktiveringsredskab ved mentorforløbets start.

Det drejer sig om køn, alder, uddannelsesniveau og -retning, samlivsforhold (enlig, gift eller samlevende), antal børn og børnenes alder, etnisk oprindelse (dansker, efterkommer eller indvandrer), oprindelsesland, opholdstid i Danmark, boligtype, helbredssituation (målt ved antal sygesikringsydelse og antal indlæggelsesdage), erhvervs erfaring, tidligere beskæftigelse (karakteriseret ved sektor, branche og timeløn), matchkategori (dvs. jobcentrenes vurdering af borgernes arbejdsmarkedsparathed) og ledighedsprocenten i det pendlingsområde,²⁸ som kommunen ligger i.

I matchningen kontrolleres også for en evt. partners karakteristika, og for unge under 30 år tages højde for forældrenes uddannelse, da tidligere undersøgelser viser, at forældrenes karakteristika har stor forklaringskraft i forhold til de unges modtagelse af forsørgelsesydelse (Graversen m.fl., 2013).

Ved udvælgelsen af de variable, der indgår i matchning-analysen, har vi bl.a. taget udgangspunkt i, hvilke variable der er blevet brugt i tidligere danske og udenlandske undersøgelser, som har anvendt matchning-metoden til at bestemme effekten af forskellige beskæftigelsesindsatser (se fx Gerfin & Lechner, 2002; Hujer & Thomsen, 2010; Skipper 2010; Hohmeyer & Wolff, 2012).

Udviklingen i beskæftigelse og modtagelse af SU kan følges til og med april 2014. Udviklingen i indskrivning på uddannelse kan følges til og med september 2013. Den valgte observationsperiode giver således mulighed for at observere udviklingen i beskæftigelse og modtagelse af SU i 21 måneder efter påbegyndt mentorforløb. Udviklingen i indskrivning på uddannelse kan følges i 14 måneder efter mentorforløbets start.

Tabel 5.1 beskriver indsats- og kontrolgruppen ud fra karakteristika udvalgt i henhold til den kvantitative beskrivelse af mentorforløbene i kapitel 3.

28. Afgrænsningen af pendlingsområder følger Graversen m.fl. (2013).

TABEL 5.1

Karakteristika for hhv. indsats- og kontrolgruppe.

	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Selvforsørgelse, pct.	3,5	3,7
Kontanthjælp, pct.	58,4	59,1
Sygedagpenge, pct.	11,3	11,6
Alder, år	32,9	32,5
Mænd, pct.	51,3	51,9
Indvandrere, pct.	14,0	13,5
Efterkommere, pct.	2,7	2,9
Grundskole, pct.	58,1	61,1
Gymnasial uddannelse, pct.	19,6	18,4
Erhvervsfaglig uddannelse, pct.	4,9	4,8
Matchgruppe 2, pct.	56,7	56,9
Matchgruppe 3, pct.	5,8	6,0
Beregningsgrundlag	6.487	6.487

Anm.: "Selvforsørgelse" angiver andelen af de respektive grupper, der ikke modtager en ydelse i ugen før den faktiske eller fiktive startdato for mentorforløbet. "Kontanthjælp" og "Sygedagpenge" angiver, hvor stor en andel der modtog de pågældende ydelser i kvartalet før den faktiske eller fiktive startdato. De øvrige karakteristika angiver andelen i de respektive grupper.

1. Beregningsgrundlaget for "Kontrolgruppen" er udgjort af et vægtet antal personer, hvor den samme person kan optræde flere gange.

Kilde: Administrative registeroplysninger fra STAR og DST.

RESULTATER

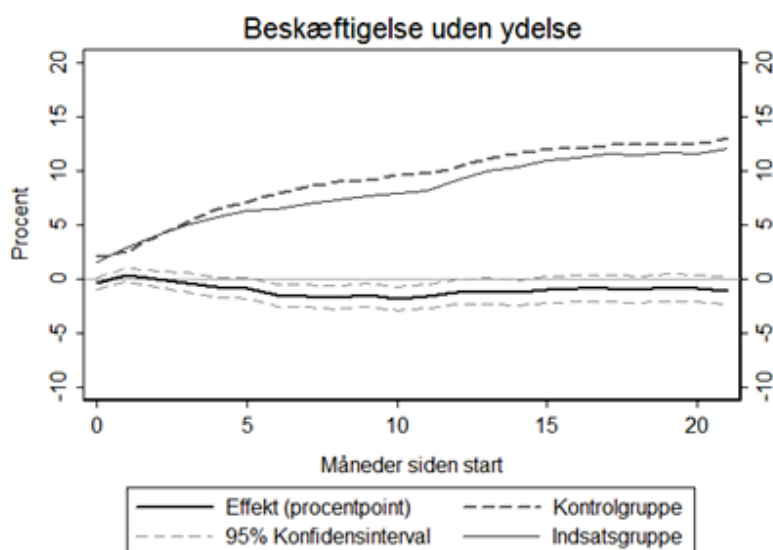
Figur 5.1 viser resultaterne af effektmålingen af deltagelse i mentorstøtteordningen på tilbøjeligheden til at være i beskæftigelse, uden at modtage offentlig ydelse, i 21 måneder efter at have påbegyndt mentorforløbet. Figuren viser udviklingen i den gennemsnitlige beskæftigelse (uden ydelse) for både indsats- og kontrolgruppen. Effekten angives som forskellen i denne udvikling. I figuren angiver måned nul, måneden hvori mentorforløbet påbegyndes.

Figur 5.1 viser ingen signifikant forskel i tilbøjeligheden til at være i beskæftigelse, uden i samme måned at modtage offentlige ydelser, i de første 5 måneder efter starten på mentorstøtteforløbet.

Efter et halvt til et helt år efter starten på mentorforløbet er tilbøjeligheden til at være i beskæftigelse uden at modtage ydelser, signifikant lavere i gruppen, der er påbegyndt et mentorforløb, end tilfældet er blandt øvrige personer i befolkningen med en sammenlignelig beregnet sandsynlighed for at modtage mentorstøtte. Et år efter starten på mentorforløbet observeres fortsat en lavere tilbøjelighed til at være i beskæf-

tigelse uden ydelse blandt personer, der får mentorstøtte, omend forskellen mindskes og er statistisk insignifikant.

FIGUR 5.1
Beskæftigelse uden ydelse. Matching på baggrund af hele populationen.

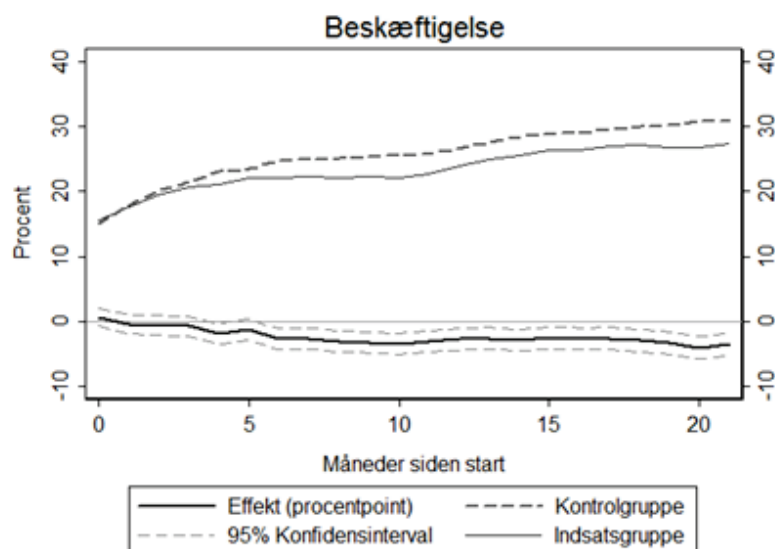


Givet målgruppens sammensætning kan opnåelsen af beskæftigelse uden nogen offentlige ydelser betragtes som et højt kriterium for succes. Figur 5.2 viser resultaterne af effektmålingen af deltagelse i mentorstøtteordningen på tilbøjeligheden til at være i beskæftigelse, hvor det er muligt samtidigt at modtage offentlig ydelse.

Den anvendte skala i figur 5.2 er anderledes end i figur 5.1 for at tage højde for niveauforskellen mellem andelen, der er i beskæftigelse, og andelen, der er i beskæftigelse uden i samme måned at modtage en offentlig ydelse. Figur 5.2 viser samme tendens til en mere negativ udvikling i beskæftigelsen blandt deltagere i mentorordningen end blandt lignende personer i befolkningen, der ikke startede et mentorforløb i samme periode.

FIGUR 5.2

Beskæftigelse med mulighed for ydelse. Matchning på baggrund af hele populationen



Figur 5.3 viser udviklingen i indskrivning på en uddannelse i 14 måneder efter påbegyndt mentorforløb. Figuren viser samme udvikling som de foregående figurer.

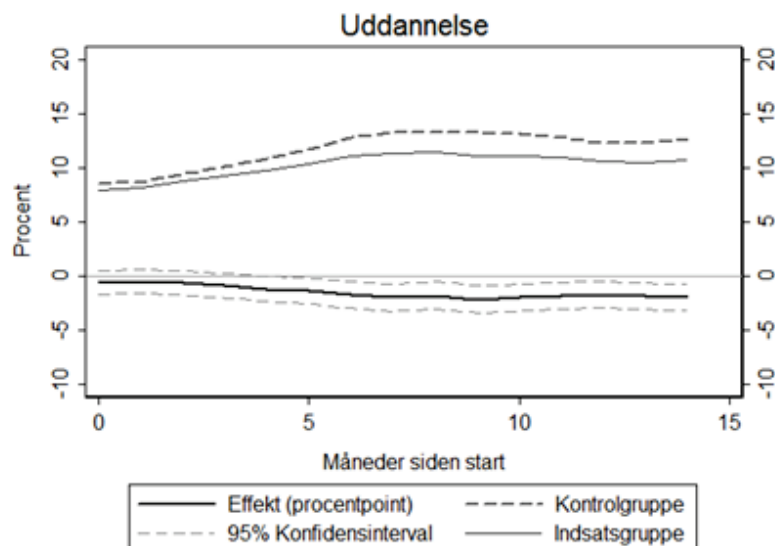
Selvom forskellen mellem grupperne på alle tidspunkter er lille, leder resultaterne alligevel til den opsigtsvækkende konklusion, at effekten af mentorordningen, om noget, har reduceret tilbøjeligheden til at være i beskæftigelse og under uddannelse.

Det samme mønster gør sig også gældende, hvis der laves analyser opdelt efter køn, alder, forudgående forsørgelsesgrad, matchkategorier og ydelsestype ved mentorforløbets start.²⁹ Samlet set danner resultaterne et generelt billede af, at gruppen, der har modtaget mentorstøtte, klarer sig dårligere efter påbegyndt indsats end lignende personer, der ikke har påbegyndt et mentorstøtteforløb.

29. Resultaterne fra disse analyser kan udleveres ved henvendelse til forfatterne.

FIGUR 5.3

Uddannelse. Matchning på baggrund af hele populationen



Givet formålet med mentorstøtten, samt vores viden om modtagerne af indsatsen, er en nærliggende forklaring på dette resultat, at indsatsgruppen adskiller sig fra kontrolgruppen på karakteristika, som vi ikke kan observere, og som ikke opfanges af de anvendte forklarende variable. Dette kan fx være karakteristika, der observeres af en sagsbehandler, og som ligger til grund for tildelingen af mentorstøtte, men som altså ikke opfanges af de anvendte registervariable.

Hvis mentorstøtten oftere tildeles personer, der under alle omstændigheder har en mindre tilbøjelighed til at være i beskæftigelse eller under uddannelse, og vi ikke i tilstrækkelig grad formår at kontrollere for dette forhold, vil vi undervurdere effekten af mentorstøtte. Det ville i så fald være forventeligt, at indsatsgruppen klarer sig dårligere, og således ikke nødvendigvis et udtryk for en negativ effekt af mentorstøtten.

Selvom det ikke kan afvises, at mentorstøtten forårsager den mindskede tilbøjelighed til at være i beskæftigelse og uddannelse, kan resultaterne altså også ses som et udtryk for, at tildelingen af mentorstøtte foretages på baggrund af personlige problemstillinger, som datagrundlaget ikke giver mulighed for at kontrollere for.

I rapportens bilag findes resultater for den akkumulerede forskel i andelen af indsats- og kontrolgruppen, der har opnået henholdsvis beskæftigelse uden ydelse, beskæftigelse med mulighed for ydelse samt uddannelse.

SAMMENFATNING

Resultaterne af effektmålingen tyder 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 år efter, at mentorstøtten iværksættes. Faktisk er der en lille tendens til, at mentorstøtten mindsker sandsynligheden for, at de mentorstøttede borgere er beskæftigede eller deltager i ordinær uddannelse.

En mulig årsag til, at vi finder, at mentorstøtte har en negativ effekt, kan være, at vi ved udvælgelsen af kontrolgruppen ikke har matchet efter alle de relevante karakteristika, der både har betydning for tildelingen af mentorstøtte og sandsynligheden for at opnå/fastholde beskæftigelse eller uddannelse. 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 vi ikke har kunnet matche efter, vil vi undervurdere effekten af mentorstøtteindsatsen.

Herudover kan det ikke udelukkes, at mentorstøtten kan være med til at bringe borgerne tættere på det ordinære arbejdsmarked eller uddannelse, uden at resultere i faktisk uddannelse eller beskæftigelse inden for den betragtede periode.

LITTERATURSTUDIE: MENTORORDNINGER OG EFFEKTANALYSER

I dette kapitel beskriver vi med udgangspunkt i en række studier forskellige typer af mentorordninger, ligesom vi gennemgår effekten af mentorstøtten i de beskrevne ordninger. Vi ser primært på effektstudier, der opgør effekten af ordninger, som minder om de mentorordninger, der er indeholdt i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvad angår sigte og målgruppe. Derved giver udenlandske mentorordninger perspektiv på den danske ordning ved beskrivelse af ordninger, som har positiv effekt, og ordninger, som har ringe eller ingen effekt på beskæftigelse eller uddannelse for sin målgruppe.

Ved gennemgangen trækker vi på det tidligere gennemførte review Albæk m.fl. (2012). Hovedsigtet med dette review var at give et overblik over resultaterne af mentorordninger for udsatte ledige, og hovedkonklusionen på dette område var, at der var gennemført for få studier til, at der kan konkluderes noget entydigt om emnet.

Kapitlet er disponeret som følger. Først beskriver vi begrebet mentor. Dernæst gennemgår vi de søgeprocedurer og søgetermer, der er blevet anvendt i forbindelse med litteratursøgningen af ordninger, som minder om de mentorordninger, som foregår efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Efterfølgende gennemgår vi de artikler og arbejdspapirer, som søgningen har resulteret i. Endelig afrunder vi kapitlet med en konklusion.

BEGREBET MENTOR

Vi vil indledningsvis forklare, hvad vi mener med støtte eller vejledning fra en mentor, vel vidende at begrebet mentorstøtte ikke er entydigt. Mentorstøtte er et forhold imellem en erfaren, ofte ældre vejleder – en mentor – og en mindre erfaren, ofte yngre protegé eller mentee med det formål, at denne skal udvikle og tilegne sig nogle færdigheder af faglig eller social karakter (jf. Ragins & Kram, 2007). Denne vejledning er ofte formelt organiseret, fx aftalt med en tredje part, og de to parter har forpligtet sig på relationen. I nogle ordninger er der disponeret med midler i form af penge eller tid til mentoren.

Mentoren har ifølge litteraturen to hovedfunktioner over for mentee'en: en vejledende og rådgivende funktion og en psykologisk og social funktion. Den sidstnævnte funktion går ud på, at mentoren skal opbygge et fortroligt og tillidsfyldt forhold til mentee'en og derigennem støtte dennes engagement og tro på, at han eller hun kan klare opgaven. Når et sådant forhold er opbygget mellem de to, kan mentoren lettere udfylde vejlednings- og rådgivningsfunktionen.

I forbindelse med mentorindsats på arbejdspladser kan indsatsen hjælpe mentee'en til at forstå den sammenhæng og organisation, som vedkommende er engageret i. Det kan vedrøre, hvilke regler der er på en arbejdsplads, hvilke forpligtigelser der er, hvem bestemmer, hvad er underforstået, hvordan bliver mentee'en bedre til opgaven. De to hovedfunktioner kan være vægtet forskelligt afhængig af opgaven, matchningen mellem de to, og hvorvidt mentoren er en del af den organisation, hvor opgaven foregår.

SØGEPROCEDURE OG SØGETERMER

Litteratursøgningen er primært udført i en række internationale videnskabelige databaser, hvor der er søgt på termer, der dækker henholdsvis målgruppen, indsatsen og metoden. Desuden er søgningerne i de videnskabelige databaser blevet suppleret med søgninger i mere specifikke kilder (The Scandinavian Journal of Economics & IZA's Working Papers) og mere generelle kilder (Google Scholar & Social Science Research Network, SSRN).

Databaserne SocIndex, PsycInfo, Academic Search Premier og EconLit er alle blevet søgt igennem EBSCO's interface Ebscohost. Derudover er søgningen også lavet i Web of Science.

Reviewets emne eller genstandsfelt er i sig selv ikke et stort og velbeskrevet felt i den videnskabelige litteratur, derfor har nedennævnte metodefacette ikke været brugt i alle søgninger, ligesom 'ramme'-facetten har været brugt til at afgrænse i enkelte søgninger, der har været alt for brede.

Målgruppen: disadvantaged hard-to-employ "employment barrier*" "social assistance" (welfare N5 (claim* OR client* OR beneficia* OR recipient*)) "public assistance" "cash assistance" "cash benefit*" "long-term unemploy*" unemployment.

Rammen: program* OR policy OR policies.

Indsatsen: career guidance OR mento* OR counsel* OR coach* OR assist.

Metoden: experience matchning difference-in-difference.

I alt har søgningerne givet 158 artikler, hvoraf 7 er medtaget i reviewet.

REVIEW AF ARTIKLER

Det er ikke oplagt, at alle de medtagne artikler omhandler aktiviteter, som er direkte analoge til den danske mentorordning, som foregår inden for rammerne af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det kan alligevel have en selvstændig interesse at erhverve viden om de ordninger i forskellige lande, som gennemgås i de følgende. Indsatsen over for ledige kan indrettes på forskellig måde, og viden om forskellige typer af indretninger i andre lande og vurdering af disse er af relevans ved udformningen af den danske beskæftigelsesindsats.

Oversigten sigter mod at dække aktiviteter, som ikke alene dækkes af sagsbehandlere på jobcentre. Typisk varetages aktiviteterne i oversigten af aktører, som hentes uden for jobcentre eller de institutioner, som varetager administrationen af arbejdsmarkedsordningerne.

Det typiske ved de medtagne ordninger er, at mentorer udøver mentorindsatsen i et samspil med én mentee ad gangen. Mentorenes indsats omfatter typisk forskellige typer af aktiviteter eller indsatser. Man kunne imidlertid udmærket forestille sig, at nogle af indsatserne alternativt kunne tænkes at være gennemført i grupper i stedet for at blive gennemført i form af en indsats over for én enkelt mentee. Dette gælder eksempelvis i det omfang, mentorens indsats går ud på at forbedre mentee'ens jobsøgning.

BERNHARD & KOPF (2014) JOBSØGNING FOR LANGTIDSLEDIGE I TYSKLAND

Bernhard & Kopf (2014) evaluerer programmer til hjælp med jobsøgning (job search assistance programs (JSA)) for langtidsledige i Tyskland. Langtidsledige afgrænses som en gruppe, der modtager arbejdsløshedsunderstøttelse II (unemployment benefit II (UBII)). Denne ydelse sigter mod arbejdsløse, som har udtømt mulighederne for at modtage almindelig arbejdsløshedsunderstøttelse, og satsen er lavere end den sædvanlige understøttelse og er afhængig af familieindkomsten (ydelsen er behovsbestemt).

Forfatterne evaluerer to typer af programmer til hjælp til jobsøgning. Den ene type er klasseundervisning (classroom training courses) med op til 16 deltagere i klasserne. Den anden type er individuel vejledning (individual counseling). Begge typer programmer er udliciterede til private aktører. Programmet med individuel vejledning til jobsøgning udført af private aktører kan potentielt indeholde elementer, som er analoge til mentoraktiviteten i Danmark.

Succesmålet i undersøgelsen er, om deltagerne opnår job, som ikke er subsidieret. Andelen af grupperne, som er beskæftigede, opgøres den første dag i hver måned efter programmets start. Deltagerne følges i 28 måneder.

Forsøgsgruppen består af personer på understøttelse, som er begyndt på ét af programmerne fra februar til april 2005. Kontrolgruppen består af et 20 procents tilfældigt udsnit af personer, som modtog understøttelse 31. januar 2005, og som ikke deltog i programmerne fra februar til april 2005. Antallet af deltagere i det individuelle program er 1.160, antallet af deltagere i klasseundervisningen er 3.865, mens kontrolgruppen er 323.364.

Den anvendte metodik er matchning, der anvendes propensity score matchning til at finde sammenlignelige personer i grupperne. Resultaterne af analysen er: (1) begge forsøgsgrupper klarer sig signifikant dårligere end kontrolgruppen og (2) gruppen med individuel vejledning klarer sig signifikant bedre end gruppen, der modtager klasseundervisning.

Forfatterne kommenterer det første resultat med, at programmerne er ret kortvarige, det individuelle jobsøgningsprogram har således en maksimal varighed på 4 uger, og der henvises til oversigter over resultater fra evalueringer, som angiver, at succesfulde programmer typisk har længere varighed. Forfatterne anser det andet resultat for validt og anbefaler en satsning på individuelt skræddersyede programmer.

EHLERT M.FL. (2012) JOBCOACHING FOR UNGE I TYSKLAND

Ehlert m.fl. (2012) evaluerer effekten af et tysk program for unge arbejdsløse med lav uddannelse. Programmet blev gennemført af et privat firma, der formidler midlertidig ansættelse (et ”temporary work agency”). Programmet havde tre komponenter: individuel vejledning (”individual coaching”), klasseundervisning og formidling af midlertidigt arbejde. Implementeringen skete fra 2002 til 2009 i tre byer af middelstørrelse (250.000 til 600.000 indbyggere), som var karakteriseret ved høj arbejdsløshed (omkring 14 pct. i 2007).

Kontrolgruppen blev fundet ved at bede medarbejderne ved programmerne om at identificere unge, der var mulige deltagere i programmerne, men som ikke fik adgang til aktiviteten på grund af det begrænsede antal pladser i programmerne. Forfatterne karakteriserer metodikken som ”eks post kvasi-eksperimentel”. Forsøgsgruppen er på 211 unge og kontrolgruppen på 103 unge.

Succeskriteriet er beskæftigelse, som opgøres 3, 6 og 18 måneder efter programmets ophør. Resultatet er signifikant positive beskæftigelseseffekter for den gruppe af deltagere, som blev i programmet mellem 6 og 12 måneder. For deltagere, som blev i programmet i mindre end 6 måneder, er der ingen effekt af deltagelse.

ARNI (2013) COACHING I SCHWEIZ

Arni (2013) analyserer et kontrolleret forsøg i Schweiz, hvor deltagerne var arbejdsløse i alderen 45 til 61 år. Forsøgspersonerne kom først igennem et intensivt vejledningsprogram, hvor de mødtes med sagsbehandlere

ren i jobcenteret hver anden uge (mens kontrolgruppen mødte op én gang om måneden, som andre arbejdsløse). Efter 50 dage kom forsøgsgruppen igennem hovedelementet i forsøget, et intensivt coachingprogram, som blev gennemført af et eksternt, privat coachingfirma i grupper på 10-15.

Coachingprogrammet foregik 3 til 4 fulde arbejdsdage om ugen med tilhørende hjemmearbejde, og det samlede omfang var 20 arbejdsdage. De fem hovedelementer i coachingprogrammet var (1) selvprofilering og dets konsekvenser for optimering af søgeadfærd, (2) realistisk selv vurdering, (3) forbedring af jobsøgningsfærdigheder, (4) jobsøgnings effektivitet og (5) ”self-marketing”.

Forsøget foregik i 2008 i kantonen Aargau, som hører til Zürichs opland. Der var 186 deltagere i forsøgsgruppen og 141 i kontrolgruppen, hvor fordelingen på forsøgs- og kontrolgruppe foregik ved lodtrækning. Deltagerne blev fulgt i op til 835 dage efter starten af arbejdsløshedspærioden.

Efterfølgende klarede forsøgsgruppen sig bedre end kontrolgruppen på flere områder: Signifikant flere fik job, deres job var af samme kvalitet som kontrolgruppens (målt på månedslønnen), og beskæftigelsen var mere stabil end kontrolgruppens (færre blev arbejdsløse igen).

Et bemærkelsesværdigt element i evalueringen af forsøget er, at deltagerne undervejs i forsøgsindsatsen i form af intensiv vejledning og coaching blev fulgt i form af spørgeskemaundersøgelser, hvad der gør det muligt at få et indblik i årsagerne til, at forsøgsgruppen klarede sig bedre end kontrolgruppen. Resultaterne inkluderer (1) at forsøgsgruppen ikke søgte mere, men mere effektivt, (2) at forsøgsgruppen reducerede reservationslønningerne (uden at dette resulterede i en reduktion i månedslønnen ifølge resultatet nævnt ovenfor), (3) at forsøgsgruppen på kort sigt havde forbedringer i subjektive mål som motivation og selvtillid, og (4) at forsøgsgruppen oplevede permanente positive effekter på subjektiv ”well-being”.

BURTLESS & GREENBERG (2005) JOB CLUBS I USA

Burtless & Greenberg (2005) er en oversigtsartikel over resultaterne af eksperimenter i den amerikanske arbejdsmarkedspolitik. Ved eksperimenter forstås kontrollerede forsøg, som anvendes til vurdering af, om forskellige arbejdsmarkedspolitiske tiltag virker eller ikke virker, hvad angår målsætningerne med ordningerne, herunder også hvor kraftige

virkningerne er. Brugen af kontrollerede forsøg til vurdering af arbejdsmarkedspolitiske tiltag har en lang tradition i USA.

Blandt de forskellige tiltag, som behandles i artiklen, er der ét, som har interesse i forbindelse med vurdering af mentorordninger, nemlig det såkaldte Job Club-program. Ifølge Burtless & Greenberg (2005) virker dette program faktisk med hensyn til at skaffe job til deltagere, som ellers har besvær med at skaffe sig arbejde på ordinære vilkår.

Job Club-programmer er en struktureret metode til at gennemføre en indsats for at skaffe arbejdsløse job. Metoden er beskrevet i Job Club Counselor's Manual (Azrin & Besalel, 1980). Der skulle være tale om en forholdsvis håndfast vejledning i, hvilke aktiviteter der skal gennemføres, og hvordan de skal gennemføres.

Vi beskriver metoden via et eksempel på gennemførelsen af et sådant Job Club-program, som beskrevet i Stidham & Remley (1992). Forfatterne præsenterer resultaterne af et Job Club-program, som blev implementeret i et amt (county) i det nordlige Virginia, USA.

Deltagerne i programmet mødtes i daglige sessioner af en varighed på 2½ time i 15-20 sessioner. Programmet omfattede flere grupper, og antallet af personer pr. gruppe varierede fra 4 til 13. Grupperne mødtes om morgenen med henblik på instruktion og øvelse i jobsøgningsfærdigheder, herunder anvendelse af telefon til at opnå aftaler med potentielle arbejdsgivere. Deltagerne anvendte den anden halvdel af dagen til at gå til interview og udfylde ansøgninger individuelt i deres hjem.

Job club-konsulenten (*Job Club counselor*) var den samme for alle grupperne. Konsulenten instruerede, overvågede og observerede deltagerne i deres gennemførelse af følgende opgaver: udformning af liste af personer, som skulle kontaktes, brug af telefonbøger, jobannoncer i aviser, hvordan de udformede breve med ansøgninger, og hvordan de gennemførte telefonopkald til arbejdsgivere, venner, bekendte og familie med henblik på at finde potentielle job og opnå interview.

Hovedparten af deltagerne var blevet henvist som følge af, at de modtog offentlig hjælp, mens kun 15 pct. havde meldt sig frivilligt. Deltagerne i programmet var karakteriseret ved lavt uddannelsesniveau og begrænsede læsefærdigheder (mange kunne kun læse på et tredjeklasses niveau). Deltagerne havde lavt selvværd, de var præget af social isolation, og de reagerede med afstandtagen til overhovedet at deltage i programmet og mistro over for jobkonsulenten. Det var vanskeligt for konsulen-

ten at overvinde mistænksomhed og overbevise deltagerne om, at konsulent faktisk var deltagerens advokat.

Ifølge Stidham & Remley (1992) anvendte jobkonsulenten en *behavioral counseling approach*, som omfatter, at jobkonsulenten anvender ”directive manner”, holder sig til standardiserede procedurer og giver konsistent positiv feedback. Midlet til at korrigere uhensigtsmæssig og ukorrekt adfærd blandt deltagerne er at ignorere denne adfærd. Fremskridt for den enkelte understøttes af de øvrige deltagere i gruppen.

Som nævnt er Burtless & Greenberg (2005) en oversigt over resultaterne af kontrollerede forsøg. I modsætning til andre typer af job-søgningskurser er Job Clubs en struktureret metode til at hjælpe deltagerne til at få job, og strukturen er altså så fast, at forfatterne mener at kunne konkludere ud fra resultaterne fra flere forskellige forsøg, hvor Job Clubs indgår som et element.

Forfatterne konkluderer følgende:

These experiments all found that the effects of job clubs on employment and other outcomes were positive, and sometimes surprisingly large. Because job clubs are relatively inexpensive to operate, the experiments also implied that they are cost effective. Although these experiments were small, they have been quite influential. Job clubs are now widely used as one component in training and welfare-to-work in the U.S. and elsewhere. The early job club experiments appear to have produced sufficiently definitive findings that further random assignment experimentation is probably not necessary.

Appendiks i Burtless & Greenberg (2005) indeholder en summarisk oversigt over resultaterne af de studier, som er inkluderet i oversigten.

CREPON M.FL. (2013) COACHING I FRANKRIG

Crepon m.fl. (2013) evaluerer et eksperiment i et fransk amt (departement), som fandt sted i 2006-2007. Sigtet med eksperimentet var at bringe personer på velfærdsydelse i arbejde. Velfærdsydelsen er den garanterede minimumsindkomst (”Revenu Minimum d’Insertion”) til individer med ingen eller meget lav indkomst. De personer, som var omfattet af eksperimentet, havde været mindst to år på velfærdsydelse. Ved lodtrækning blev disse personer opdelt i en forsøgsgruppe (13.236 personer) og en kontrolgruppe (4.430 personer).

Indsatsen blev foretaget af et privat firma og bestod i intensiv vejledning (counseling). Det private firma fik udleveret en liste med personerne i forsøgsgruppen, som det herefter kontaktede og forklarede, at amtet havde hyret firmaet til at hjælpe personer på velfærdsydelse med at få et job. Medlemmerne af forsøgsgruppen blev inviteret til et kollektivt møde, hvor ordningen blev forklaret nøjere, og hvor personerne kunne melde sig til at deltage i programmet. De personer, som meldte sig til programmet, blev allokert til en vejleder, som mødtes individuelt med deltagerne mindst én gang om ugen i firmaets kontorer. Vejlederen fortsatte med at følge personerne, efter de var begyndt på job.

Aflønningen til firmaet bestod af to komponenter. Først et engangsvederlag på 2.200 euro for de personer, som meldte sig til programmet. Herefter en resultataflønning på 1.600 euro for de personer, som havde job i mindst 3 måneder, yderligere 500 euro for personer med mindst 6 måneders beskæftigelse samt yderligere 500 euro for personer med mindst 9 måneders beskæftigelse.

Deltagelse i programmet var frivillig, og det indebærer, at kun 17 pct. af de personer, som blev udtaget til forsøgsgruppen, meldte sig som deltagere. Deltagerne i kontrolgruppen blev ikke kontaktet, men hvis de hørte om tilbuddet og henvendte sig til firmaet, kunne de også deltage i programmet, og det gjorde 6 pct. af personerne i kontrolgruppen. Dette tilmeldingsmønster resulterer i problemer med den statistiske præcision på trods af det relativt store antal observationer.

Programmets succesmål er, om forsøgsgruppen i højere grad opnår beskæftigelse og i mindre grad modtager overførselsindkomst. Analysen giver det resultat, at programmet forøger beskæftigelsen og formindsker overførselsindkomsterne i et vist omfang, men at effekterne er små og sjældent signifikante. Forfatterne gennemfører endvidere en cost-benefit-analyse, hvor der bl.a. også tages hensyn til de udgifter, programmet har i form af betaling til firmaet, herunder den bonus, som firmaet modtager, hvis deltagerne i programmet får job. Resultatet er, at programmet i sin totalitet ikke er omkostningseffektivt. Programmet giver imidlertid varierende resultater for forskellige undergrupper af deltagere, og for de personer, som havde været kortest tid på overførselsindkomster, var programmet noget tættere på at være omkostningseffektivt.

Forfatterne gør indledningsvis opmærksom på, at programmer med *individuel* kontakt med en konsulent, ”counselor” eller sagsbehandler er meget omkostningstunge. Det kan derfor være vanskeligt at få disse

programmer til at være omkostningseffektive, også selv om programmerne hjælper med at skaffe deltagerne i arbejde.

HENDRA M.FL. (2012) JOBCOACHES I ENGLAND

Hendra m.fl. (2011) undersøger i en omfattende rapport det engelske program "Employment Retention and Advancement" (ERA). Programmet var udformet som et randomiseret forsøg omfattende 16.000 deltagere med halvdelen i tre forsøgsgrupper og halvdelen i en kontrolgruppe. Sigtet med programmet var at bryde cirklen "low-pay, no-pay", hvor udsatte grupper bevæger sig mellem lavtlønsjob og offentlig understøttelse, og i stedet hjælpe dem til at få et regulært fuldtidsjob.

Deltagerne i programmet omfattede tre ret forskellige målgrupper: (1) arbejdsløse enlige forældre, som modtager "Income Support", (2) enlige forældre, som arbejder deltid og modtager "Working Tax Credit" som supplement til lønnen, samt (3) langtidsarbejdsløse, som var mindst 25 år. De to første grupper bestod overvejende af kvinder, mens hovedparten af den tredje gruppe var mænd. Der var en vis forskel i forsøgets udformning for de tre grupper. ERA begyndte med assistance til at finde job. Efter et job var fundet, fortsatte ERA med en fase over mindst 2 år og højst 33 måneder, hvor ERA's "Job Coaches" eller "Advancement Support Advisers" hjalp.

.... customers avoid some of the early pitfalls that sometimes cause new jobs to be short-lived. These ERA advisers were trained to help participants advance to positions of greater job security and better pay and working conditions, at either their current employer or a new one.

Rådgivningen foretages altså af ansatte i ERA (ikke af ansatte på virksomhederne, hvor deltagerne i programmet bliver beskæftiget). Denne rådgivning er kombineret med en løbende bonusbetaling til deltagerne, hvis de forbliver i fuldtidsjob. Bonussen blev udbetalt tre gange om året, og en del af forsøgets design var, at deltagerne forventedes at tale med ERA's rådgivere, hver gang de modtog bonus. Endvidere kunne deltagerne få tilskud til at deltage i kurser samt en bonus, hvis de gennemførte kurserne.

Deltagerne kom ind i forsøget fra oktober 2003 til april 2005. Efter forsøgets afslutning fulgtes deltagerne for at undersøge, om delta-

gelse i programmet havde en varig effekt. Det sidste år, hvor der rapporteres indkomst, er skatteåret 2008-2009.

Der præsenteres resultater for tre outcome-mål: (1) beskæftigelse, (2) indkomst og (3) udbetalt understøttelse. Resultatet af forsøget var signifikant positive forbedringer for alle tre mål for den tredje gruppe, de langtidsarbejdsløse, også efter forsøgets afslutning. Indkomsten for de langtidsledige voksede med 12 pct. i gennemsnit over de 4 år, der måles på, mens den udbetalte understøttelse faldt med 6 pct. (dette svarer til en gevinst på 4 GBP for hvert 1 GBP, der blev brugt på programmet). For de to andre grupper, bestående af enlige forældre, var der en vis tendens til forbedringer under selve indsatsen, især for den første gruppes vedkommende, men ingen varige forbedringer.

Det fremhæves i rapporten, at de langtidsarbejdsløse i forsøget var den dårligst stillede af de tre grupper: Gruppen havde det laveste uddannelsesniveau, det laveste omfang af beskæftigelse og alvorlige problemer med helbred, misbrug og kriminalitet. Denne gruppe betragtes almindeligvis som svær at hjælpe. På forhånd måtte man forvente, at denne gruppe ville reagere mindst på forsøgets blanding af økonomiske incitamenter og gode råd, men det omvendte viste sig altså at være tilfældet.

Hvad angår implementeringen af den såkaldte ”post-employment service”, hedder det i Hendra (2011, s. 11):

ERA was a very different kind of programme for Jobcentre Plus. Consequently, its manager and line staff, who were expected to deliver an innovative advancement-focused intervention, faced a steep learning curve. In addition, they had to operate the intervention within a Jobcentre Plus environment that placed a high priority on job placement and offered little reward to staff for focusing on advancement-related outcomes for people who got jobs.

Der var en vis forskel mellem resultaterne af forsøget mellem de forskellige centre, som stod for indsatsen. Det hedder således i Hendra m.fl. (2011, s. 10):

Furthermore, in offices that provided more support to participants while working or more help with in-work advancement (relative to what local control groups received on their own),

there were also more positive impacts on employment and larger reductions in months on Income Support.

Coachingen af deltagerne er en integreret del af en pakke, hvor bonus for beskæftigelse er en anden del, og derfor er det ikke coachingen i sig selv, der vurderes, men coaching som en del af en pakke. Forskellen mellem forskellige kontorer, hvor der blev lagt mere eller mindre vægt på støtteforanstaltninger for de beskæftigede deltagere i programmet, tyder imidlertid på, at ikke kun bonus for beskæftigelse, men også coachingen har spillet en rolle for det positive resultat for de langtidslidende.

MCINNES ET AL. (2008) STØTTET BESKÆFTIGELSE I USA
McInnes m.fl. (2008) undersøger effektiviteten af *job coaching* til at forøge beskæftigelsen i et "supported employment program" for voksne med "developmental disabilities". Aktiviteten fandt sted i South Carolina i årene 1999-2005.

Ved "developmental disabilities" forstås mentale eller fysiske mangler, som stammer fra barndommen, og som er tilbøjelige til at blive varige og resultere i funktionelle begrænsninger i tre eller flere af væsentlige områder af livet (self-care, language, learning, mobility, self-direction, independent living and economic self-sufficiency).

"Supported employment program" har fire komponenter: vurdering af færdigheder og etablering af en udviklingsplan til at opnå beskæftigelse på arbejdspladser, som også beskæftiger personer uden handicap, identificering af et passende job for individet, placering og oplæring på arbejdspladsen samt follow-up.

Når et specifikt job er fundet, og der er tildelt en jobcoach, forventes forløbet at vare mindst 1 år. Først begyndes der med 6 måneders oplæring på arbejdspladsen efterfulgt af mindst 6 måneders follow-up, hvor coachen har månedlig kontakt med klienten.

Succesmålet i undersøgelsen er beskæftigelse i det år, som følger efter modtagelse af indsatsen fra jobcoachen. Ved succesfuld beskæftigelse forstås beskæftigelse i mere end 23 uger til ugentlig aflønning på mindst 50 USD.

Data omfatter alle klienter, som er blevet betjent af *South Carolina Department of Disabilities and Special Needs* mellem 1999 og 2005. "Supported employment" i South Carolina finder sted hos 38 *not-for-profit service providers*. Data indeholder information om individuelle karakteristika

som alder, IQ samt emotionelle problemer og adfærdsproblemer. Der er tale om et paneldatasæt, hvor personerne følges over tid.

I alt er der 62.826 person-år observationer. Gennemsnitsalderen er 37,7 år. Omkring 24 pct. havde emotionelle problemer eller adfærdsproblemer.

Kun en del af personerne i ”supported employment” havde en jobcoach tilknyttet. Blandt deltagerne med jobcoach var 56 pct. i beskæftigelse det følgende år, mens kun 9 pct. af deltagerne uden jobcoach var i beskæftigelse. Det forholder sig imidlertid sådan, at personerne med jobcoach havde bestemte karakteristika såsom højere IQ, hvilket gjorde beskæftigelse mere sandsynligt.

For at tage højde for dette selektionsproblem anvender forfatterne instrumentvariable i estimationen (instrumentet er et mål for restriktioner i tildelingen af jobcoaches i forskellige geografiske områder). Resultatet af estimationerne er, at anvendelsen af jobcoaches forøger beskæftigessandsynligheden signifikant.

SAMMENFATNING

Et hovedsigte med dette kapitel er at give overblik over udenlandske studier, der analyserer ordninger, som minder om de danske mentorordninger, som finder sted med baggrund i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Vi har sigtet mod at give overblik, både hvad angår indhold af ordningerne, og hvad angår resultaterne af ordningerne.³⁰

Vi har fundet i alt syv artikler og arbejdsrapporter, som er medtaget i oversigten. Der kan være flere forklaringer på de få effektstudier af ordninger, hvor mentorstøtte indgår som en væsentlig bestanddel. En forklaring kan være, at mentorordninger anvendes i begrænset omfang i udlandet som led i beskæftigelsespolitikken. En anden mulighed er, at mentorordninger for ledige faktisk anvendes internationalt, men at de ikke er blevet evalueret endnu.

30. I denne rapport har vi ikke medtaget en omtale af mentorordninger for unge i USA, som har et betydeligt omfang og en lang tradition, som synes at være inspiration for indførelse af tilsvarende ordninger i andre lande, og som har været genstand for omfattende evalueringer. En omtale af ordningerne er medtaget i Albæk m.fl. (2012), som i vurderingen af ordningerne tager udgangspunkt i de gennemførte ”metaanalyser” af ordningerne (hvor forfatterne bl.a. forsøger at beregne den gennemsnitlige effekt af de studier, der er medtaget i oversigten). Den interessante oversigt af Rodriguez-Planas (2014) lægger særlig vægt på de mulige negative konsekvenser af mentorordningerne, herunder de kanaler som kan lede til negative konsekvenser.

Aktiviteterne efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats kan inddeles i to typer. Den ene er indsatsen over for de ledige. Den anden er indsatsen over for personer, som er tilknyttet en virksomhed. Man må forvente, at sigtet og indholdet i de to typer af mentorindsats er forskellig. Mens et primært sigte med indsatsen over for de ledige må være at bringe dem frem til at varetage et job på en virksomhed, må et primært sigte med indsatsen over for personer, der er tilknyttet en virksomhed, være at bringe dem frem til at varetage og fastholde jobbet på virksomheden.

I forbindelse med indsatsen over for ledige har vi ledt efter ordninger, som ikke udføres af sagsbehandlere i offentlige institutioner som jobcentre. Vi har fundet enkelte undersøgelser, hvor indsatser over for langtidsledige eller unge er udført af private aktører på individuel basis. Der er fundet enkelte evalueringer af ordninger i udlandet, hvor aktiviteterne minder om aktiviteter, som foregår efter Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Disse ordninger er direkte rettet mod, at deltagerne i ordninger skal opnå beskæftigelse, men indtrykket af aktiviteterne blandt danske mentorer er, at indsatsen også har et bredere sigte.

For nogle af ordningerne i Europa er der tale om en svag positiv beskæftigelseseffekt. En enkelt af evalueringerne indeholder en cost-benefit-analyse, en opgørelse af, om indsatsen står mål med udgifterne, og resultatet er, at udgifterne overstiger gevinsten. Forfatterne gør opmærksom på, at en individuel indsats over for ledige er meget omkostningstung, og at disse ordninger derfor har vanskeligt ved at leve op til en målsætning om at være omkostningseffektive.

I oversigten har vi medtaget en gennemgang af det amerikanske Job Club-program, som et struktureret program for jobsøgning, der tager udgangspunkt i aktiviteter i grupper. Ifølge en oversigtsartikel over resultaterne af kontrollerede forsøg i USA, som også omhandler Job Clubs, hjælper denne aktivitet deltagerne til at få job, og gevinsten ved aktiviteten dækker omkostningerne, bl.a. fordi omkostningerne ved aktiviteter i grupper er begrænsede. Oversigtsartiklen nævner, at den positive effekt af Job Clubs er så godt dokumenteret, at det ikke synes nødvendigt at gennemføre yderligere evalueringer af ordningen.

I forbindelse med indsatsen over for personer, som har beskæftigelse på virksomheder, har vi fundet enkelte undersøgelser, som måler effekten af en sådan indsats. Indsatsen i disse undersøgelser gennemføres af vejledere uden for virksomheden og foregår typisk over et længere tidsrum. Sigtet med indsatsen er at understøtte personerne i fortsat be-

skæftigelse på virksomheden. Indsatsen adresserer derfor den problemstilling, at for nogle ledige er problemet ikke så meget at finde et job, men derimod at fastholde jobbet. Resultatet af undersøgelserne er en svagt positiv effekt på fortsat beskæftigelse.

Som nævnt er der fundet et begrænset antal artikler, som har gennemført effektstudier af ordninger, hvor mentorordninger indgår som en væsentlig bestanddel. De enkelte studier kan have selvstændig interesse både til oparbejdelse af viden om, hvordan arbejdsmarkedsindsatsen i andre lande er indrettet, og til vurdering af, om bestemte foranstaltninger har haft positive effekter i den sammenhæng, de er anvendt. Antallet af studier af effekten af mentorordninger er imidlertid så begrænset, at der ikke generelt kan konkluderes noget entydigt om effekten af ordningerne.

BILAG

BILAG 1 SUPPLERENDE FIGURER TIL KAPITEL 5

Figureerne 5.1, 5.2 og 5.3 i kapitel 5 viser effekten af mentorstøtte som den månedlige forskel mellem andelen, der var i beskæftigelse eller uddannelse. De følgende figurer, figur B1.1, B1.2 og B1.3, angiver de akkumulerede effekter af at modtage mentorstøtte, givet ved en sammenligning af forskellen af beskæftigelse eller uddannelse over månederne efter mentorstøttens start.

Idet resultaterne fra kapitel 5 viser, at mentorstøtte har en negativ effekt på sandsynligheden for at være i beskæftigelse eller uddannelse i de fleste måneder efter starten af mentorforløbet, viser de akkumulerede effekter en kraftig negativ sammenhæng.

Det skal igen understreges, at denne sammenhæng ikke nødvendigvis kan tolkes som en negativ effekt af mentorstøtten. En mere oplagt forklaring er, at mentorstøtten i vid udstrækning tildeles personer med en lavere sandsynlighed for at være i beskæftigelse eller uddannelse, og at det, ud fra det tilgængelige datagrundlag, ikke er muligt at tage højde for denne sandsynlighed.

Figur B1.1 angiver den akkumulerede effekt af mentorstøtte målt ved forskellen mellem indsats- og kontrolgruppe i andelen, der er i beskæftigelse uden i samme måned at modtage offentlige ydelser. Figu-

ren angiver, at den akkumulerede effekt over 21 måneder svarer til, at indsatsgruppen i gennemsnit har haft beskæftigelse uden ydelse i godt 0,2 måneder mindre end kontrolgruppen.

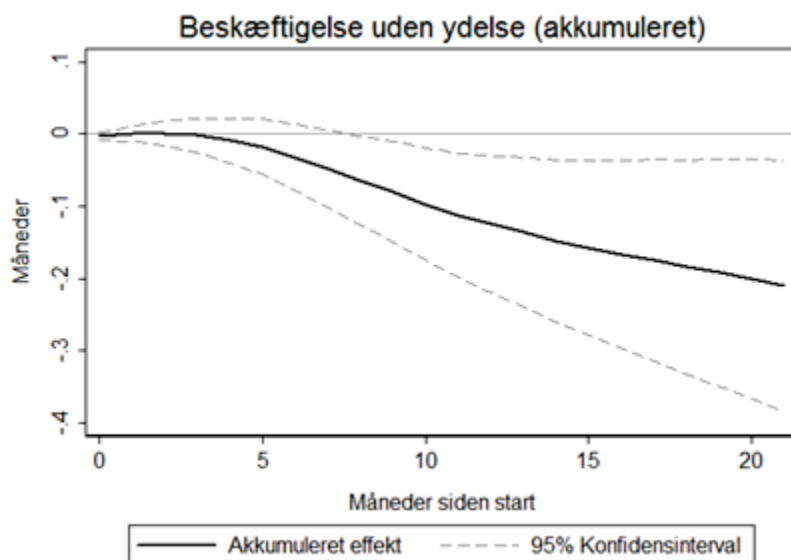
Figur B1.2 angiver det tilsvarende for beskæftigelse med mulighed for samtidig at modtage ydelser. Figuren angiver, at den akkumulerede effekt over 21 måneder svarer til, at indsatsgruppen i gennemsnit har haft beskæftigelse med mulighed for ydelse i godt 0,5 måneder mindre end kontrolgruppen.

Figur B1.3 viser opgørelsen på uddannelse og angiver, at den akkumulerede effekt over 14 måneder svarer til, at indsatsgruppen i gennemsnit har været under uddannelse i godt 0,2 måneder mindre end kontrolgruppen.

Det skal bemærkes, at der ikke nødvendigvis er tale om fuldtidsbeskæftigelse eller -uddannelse, idet beregningerne er foretaget på baggrund af en indikator for, om beskæftigelse eller uddannelse fandt sted i den pågældende måned, men altså ikke nødvendigvis hele måneden.

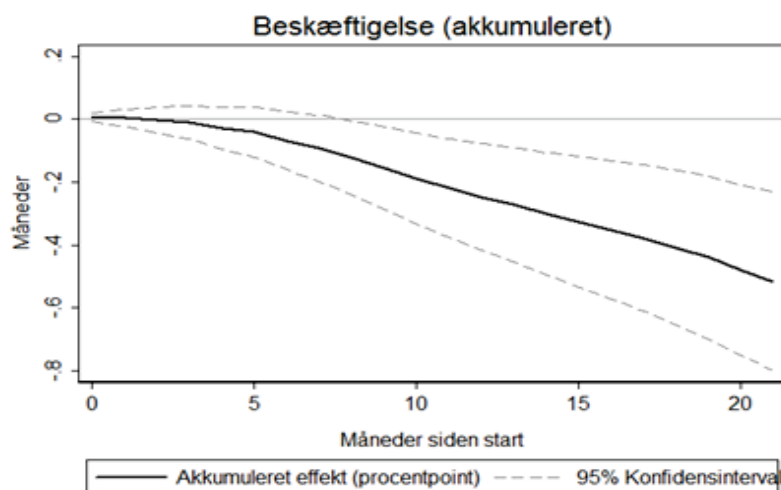
BILAGSFIGUR B1.1

Beskæftigelse uden ydelse. Akkumuleret effekt. Matchning på baggrund af hele populationen.



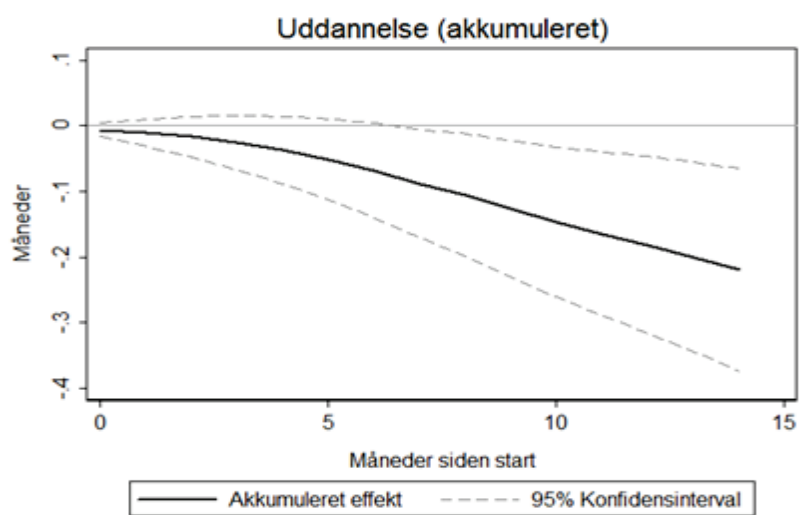
BILAGSFIGUR B1.2

Beskæftigelse. Akkumuleret effekt. Matchning på baggrund af hele populationen



BILAGSFIGUR B1.3

Uddannelse. Akkumuleret effekt. Matchning på baggrund af hele populationen.



LITTERATUR

- Albæk, K., H.B. Bach & S. Jensen (2012): *Effekter af mentorstøtte til udsatte ledige: En litteraturoversigt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 12:21.
- Arni, P. (2013): What's in the Blackbox? The Effect of Labor Market Policy on Search Behavior & Beliefs. A Field Experiment. IZA Working papers.
- Azrin, N. H. & V.A. Besalel (1980): *Job Club Counselor's Manual: A behavioral approach to vocational counseling*. Baltimore: MD: University Park Press.
- Bernhard, S. & E. Kopf (2014): Courses or individual counseling: does job search assistance work? *Applied Economics*, 46, 3261-3273.
- Beskæftigelsesregionerne (2014): *Mentorkorps. Håndbog om etablering, opkvalificering og vedligeholdelse af mentorkorps i beskæftigelsesindsatsen*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Burtless, G. & D.H. Greenberg (2005): *Use of Experimental Methods in Workforce Evaluations* (Rep. No. 2005-08). U.S. Department of Labor.
- Crepon, B., M. Gurgand, T. Kamionka & L. Lequien (2013): *Is Counseling Welfare Recipients Cost-Effective? Lessons from a Random Experiment* CREST, Report 2013-01.

- Dubois, D.L., B.E. Holloway, J.C. Valentine & H. Cooper (2002): Effectiveness of mentoring programs for youth: A meta-analytic review. *American Journal of Community Psychology*, 30, 157-197.
- DuBois, D.L., N. Portillo, J.E. Rhodes, N. Silverthorn & J.C. Valentine (2011): How Effective Are Mentoring Programs for Youth? A Systematic Assessment of the Evidence. *Psychological Science in the Public Interest*, 12, 57-91.
- Ehlert, C., J. Kluge & S. Schaffner (2012): Temporary Work as an Active Labor Market Policy: Evaluating an Innovative Program for Disadvantaged Youths. *Economics Bulletin*, 32, 1765-1773.
- Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (2014): *Vej til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*.
- Fredriksson, P. & P. Johansson (2008): Dynamic treatment assignment – The consequences for evaluations using observational data. *Journal of Business & Economic Statistics*, 26, 435-445.
- Gerfin, M. & M. Lechner (2002): A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland. *Economic Journal*, 112, 854-893.
- Graversen, B.K., M. Larsen & J.N. Arendt (2013): *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hendra, R., J.A. Riccio, R.G.D.H. Dorsett, G. Knight, J. Phillips, P.K. Robins m.fl. (2011): *Breaking the low-pay, no-pay cycle: final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration*. (Rep. No. 765). Department for Work and Pensions.
- Hohmeyer, K. & J. Wolff (2012): A fistful of Euros: Is the German One-Euro Job Workfare Scheme effective for participants? *International Journal of Social Welfare*, 21, 174-185.
- Hujer, R. & S.L. Thomsen (2010): How do the employment effects of job creation schemes differ with respect to the foregoing unemployment duration? *Labour Economics*, 17, 38-51.
- Lechner, M. (1999): Earnings and employment effects of continuous off-the-job training in East Germany after unification. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17, 74-90.
- Lechner, M., R. Miquel & C. Wunsch (2011): Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany. *Journal of the European Economic Association*, 9, 742-784.

- McInnes, M., O. Ozturk, S. McDermott & J. Mann (2008): *Does Job Coaching Work?: Evidence from South Carolina*. Evidence from South Carolina.
- Mentor (2005): *Mentoring in America 2005. A snapshot of the current state of mentoring*. http://www.mentoring.org/downloads/mentoring_523.pdf
- Mploy (2012): *Mentorer i beskæftigelsesindsatsen: En analyse af kommunernes anvendelse af mentorordningen i beskæftigelsesindsatsen*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Ragins, B.R. & K.E. Kram (2007): "The Roots and Meaning of Mentoring". I: B.R. Ragins & K.E. Kram (red.), *The Handbook of Mentoring at Work. Theory, Research, and Practice*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Rambøll (2014): *Brug for alle: Kvalitativ evaluering*.
- Rosenbaum, P.R. & D.B. Rubin (1983): "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects", *Biometrika*, 70, 41-55.
- Sianesi, B. (2004): An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s. *Review of Economics and Statistics*, 86, 133-155.
- Skipper, L. (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: AKF, Anvendt KommunalForskning.
- Stephan, G. (2008): *The effects of active labour market programs in Germany: An investigation using different definitions of non-treatment*. IAB Discussion Paper 12/2008.
- Stidham, H.H. & T.P. Remley (1992): "Job Club methodology applied in a workfare setting". *Journal of Employment Counseling*, 29, 69-76.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2014

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 14:01 Bach, H.B. & M.R. Larsen: *Dagpengemodtageres situation omkring dagpengeophør*. 135 sider. e-ISBN: 978-87-7119-223-0. Netpublikation.
- 14:02 Loft, L.T.G.: *Parinterventioner og samlivsbrud. En systematisk forskningsoversigt*. 81 sider. e-ISBN: 978-87-7119-225-4. Netpublikation.
- 14:03 Aner, L.G. & H.K. Hansen: *Flytninger fra byer til land- og yderområder. Højtuddannede og socialt udsatte gruppers flytninger fra bykommuner til land- og yderkommuner – Mønstre og motiver*. 169 sider. e-ISBN: 978-87-7119-226-1. Netpublikation.
- 14:04 Christensen, E.: *2 år efter starten på Nakuusa*. 57 sider. e-ISBN: 978-87-7119-228-5. Netpublikation.
- 14:05 Christensen, E.: *NAKUUSAP aallartimmalli ukiut marluk qaangi-unneri*. 61 sider. e-ISBN: 978-87-7119-230-8. Netpublikation.
- 14:06 Bengtsson, S., L.B. Larsen & M.L. Sommer: *Dødfødte børn og deres livsbetingelser*. 147 sider. ISBN: 978-87-7119-232-2. e-ISBN: 978-87-7119-233-9. Vejledende pris: 140,00 kr.

- 14:07 Larsen, L.B., S. Bengtsson & M.L. Sommer: *Døve og døvblevne mennesker. Hverdagsliv og levevilkår*. 169 sider. ISBN: 978-87-7119-234-6. e-ISBN: 978-87-7119-235-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:08 Oldrup, H. & A.-K. Højen-Sørensen: *De aldersopdelte fokusområder i ICS. Kvalificeringen af den socialfaglige metode*. 189 sider. e-ISBN: 978-87-7119-236-0. Netpublikation.
- 14:09 Fridberg, T. & L.S. Henriksen: *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012*. 304 sider. ISBN: 978-87-7119-237-7. e-ISBN: 978-87-7119-238-4. Vejledende pris: 300,00 kr.
- 14:10 Lauritzen, H.H.: *Ældres ressourcer og behov i perioden 1997-2012. Nyeste viden på baggrund af ældredatabasen*. 142 sider. ISBN: 978-87-7119-239-1. e-ISBN: 978-87-7119-240-7. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 14:11 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Litteraturstudie af handicap og beskæftigelse*. 202 sider. ISBN: 978-87-7119-241-4. e-ISBN: 978-87-7119-242-1. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 14:12 Bille, R. & H. Holt: *Kommunal praksis på arbejdsskadeområdet. En kvalitativ analyse af fire jobcentres håndtering af arbejdsskader*. 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-244-5. Netpublikation.
- 14:13 Rosdahl, A.: *Fra 15 år til 27 år. PISA 2000-eleverne i 2011/12*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-245-2. e-ISBN: 978-87-7119-246-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:14 Bengtsson, S., K. Bengtsson, A.A. Kjær, M. Damgaard, C. Kolding-Sørensen: *Hvilken forskel gør en tilkendelse af førtidspension?* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-247-6. e-ISBN: 978-87-7119-248-3. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 14:15 Bach, H.B.: *Skadelidtes reaktion på en verserende arbejdsskadesag*. e-ISBN: 978-87-7119-249-0. Netpublikation.
- 14:16 Weatherall, C.D., H.H. Lauritzen, A.T. Hansen & T. Termansen: *Evaluering af "Fast tilknyttede læger på plejecentre". Et pilotprojekt*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-250-6. e-ISBN: 978-87-7119-251-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:17 Pontoppidan, M., N. K. Niss: *Instrumenter til at måle små børns trivsel*. 78 sider. e-ISBN: 978-87-7119-252-0. Netpublikation
- 14:18 Ottosen, M.H., A. Liversage & R.F. Olsen: *Skilsmissebørn med etnisk minoritetsbaggrund*. 256 sider. ISBN: 978-87-7119-253-7. e-ISBN: 978-87-7119-254-4. Vejledende pris: 250,00 kr.

- 14:19 *Antidemokratiske og ekstremistiske miljøer i Danmark. En kortlægning.* 86 sider. E-ISBN: 978-87-7119-255-1, Netpublikation
- 14:20 Amilon, A.G., P. Rotger & A.G. Jeppesen: *Danskernes pensionsopsparinger og indkomster 2000-2011.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-256-8. e-ISBN: 978-87-7119-257-5. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 14:21 Jonasson, A.B.: *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering.* 112 sider. ISBN: 978-87-7119-258-2. e-ISBN: 978-87-7119-259-9. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 14:22 Siren, A., & S.G. Knudsen: *Ældre og digitalisering. Holdninger og erfaringer blandt ældre i Danmark.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-260-5. e-ISBN: 978-87-7119-262-2. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 14:23 Christoffersen, M.N., A.-K. Højen-Sørensen & L. Laugesen: *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt.* 192 sider. ISBN: 978-87-7119-266-7. e-ISBN: 978-87-7119-262-9. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 14:24 Keilow, M., A. Holm, S. Bagger & S. Henze-Pedersen: *Udvikling af trivselsmålinger i folkeskolen. En pilotundersøgelse.* 180 sider. e-ISBN: 978-87-7119-263-6. Netpublikation.
- 14:25 Christensen, C.P., I.G. Andersen, P. Bingley & C.S. Sonneschmidt: *Effekten af It-støtte på elevers læsefærdigheder.* 80 sider. ISBN: 978-87-7119-264-3. e-ISBN: 978-87-7119-265-0. Vejledende pris: 80,00 kr.
- 14:26 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap, uddannelse og beskæftigelse.* 78 sider. e-ISBN: 978-87-7119-267-4. Netpublikation
- 14:27 Jakobsen, V., S. Jensen, H. Holt & M. Larsen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2014.* 208 sider, ISBN: 978-87-7119-268-1. e-ISBN: 978-87-7119-269-8. Pris: 200,00 kr.
- 14:28 Pejtersen, J. H., T. Dyrvig: *Forebyggelse af udadreagerende adfærd hos ældre med demens.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-270-4. e-ISBN: 978-87-7119-271-1. Pris: 90,00 kr.
- 14:29 Bengtsson, S., L.N. Johansen & C.E. Andersen: *Hjemmetræning. Evaluering af regelsættet om hjælp og støtte efter Servicelovens § 32 st. 6-9.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-272-8. Netpublikation.
- 14:30 Ottosen, M.H., D. Andersen, K.M. Dahl, A.T. Hansen, M. Lausten & S.V. Østergaard: *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014.* 248 sider. ISBN: 978-87-7119-274-2. e-ISBN: 978-87-7119-275-9. Pris: 250,00 kr.

- 15:01 Ottosen, M.H., M. Lausten, S. Frederiksen & D. Andersen: *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. 122 sider. ISBN: 978-87-7119-276-6. e-ISBN: 978-87-7119-277-3. Pris: 120,00 kr.
- 15:02 Benjaminsen, L., T. Dyrvig & T. Gliese: *Livet på hjemløseboformer*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-278-0. e-ISBN: 978-87-7119-279-7. Pris: 140,00 kr.
- 15:03 Gorinas, C. & V. Jakobsen: *Indvandreres og efterkommeres placering på det danske arbejdsmarked*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-280-3. e-ISBN: 978-87-7119-281-0. Pris: 170,00 kr.
- 15:04 Niss, N.K., A. Kierkgaard, A.-K. Højen-Sørensen & A.Aa. Hansen: *Barrierer for tidlig opsporing af alkoholproblemer i børnefamilier. En analyse af barrierer for frontpersonalet*. 145 sider. e-ISBN: 978-87-7119-282-7. Netpublikation
- 15:05 Bengtsson, S., A. L. Rasmussen & S. Gregersen: *Metoder i botilbud*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-283-4. e-ISBN: 978-87-7119-284-1. Pris: 200,00 kr.
- 15:06 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2014*. 240 sider. ISBN: 978-87-7119-285-8. e-ISBN: 978-87-7119-286-5. Pris: 240,00 kr.
- 15:07 Dietrichson, J., M. Bøg, T. Filges & A.-M. K. Jørgensen. *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-287-2. e-ISBN: 978-87-7119-288-9. Pris: 140,00 kr.
- 15:09 Keilow, M. & A. Holm: *Etablering af måleinstrument for elevadfærd og -holdninger. Baseline data fra evaluering af folkeskolereformen*. 56 sider. e-ISBN: 978-87-7119-290-2. Netpublikation
- 15:10 Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen: *Evaluering af mentorordningen*. 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-291-9. Netpublikation.

EVALUERING AF MENTORORDNINGEN

Formålet med denne rapport er at give et detaljeret og aktuelt billede af mentorordningens anvendelse, herunder de involveredes vurdering af ordningen.

Undersøgelsen viser blandt andet, at mentorordningen primært bruges til borgere, der er langt fra arbejdsmarkedet og har komplekse sociale eller personlige problemer. Det betyder, at mentorernes arbejde ofte bliver af social karakter, hvor de hjælper borgerne med i det hele taget at få hverdagen til at hænge sammen.

Derudover har deltagerne i mentorordningen en vidt forskellig opfattelse af, om ordningen virker efter hensigten. 81 procent af de interviewede mentorer vurderer, at borgerne er blevet bedre til at klare de udfordringer, der var årsagen til tildelingen af en mentor, mens det kun er tilfældet for 37 procent af borgerne.

I alt indgår der 43.485 personer i analyserne. Heraf starter 15.091 (35 procent) i 2012, 19.145 (44 procent) i 2013 og 9.249 (21 procent) i 2014.