

Arbeidsinkludering og mentor

Første delrapport i prosjektet "Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene ved hjelp av «naturlig bistand» (mentor)"

Pål Klethagen og Øystein Spjelkavik



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTAT

© Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet, 2018
© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2018
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshaver-nes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

Arbeidsforskningsinstituttet
OsloMet – storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan lastes ned fra <http://www.afi.no>.
Publications are available for downloading from <http://www.afi.no>.

Sammendrag

NAV-kontor og arbeidslivssentre samarbeider med ordinært arbeidsliv for å styrke arbeidsinkluderingen ved bruk av mentor som «naturlig bistand». Utfordring er om NAV klarer å følge opp slik at sannsynligheten for videre arbeidslivstilknytning for deltaker øker. Inkluderingsutfordringen identifiseres som et komplekst og gjenstridig problem. Hybridmodellen (litt veileder, litt jobbspesialist) er en innovasjon der det er viktig med ledelse som støtter eksperimentering, skaper rom i organisasjonen for kompetanseutvikling, modelluttesting og erfaringslæring. Ledelsen må beskytte modellutviklingen slik at involverte saksbehandlere ikke opplever uttestingen som ekstraarbeid. Ledelsen må også ta tak i konflikter eller uenigheter knyttet til hva modellen innebærer. Hybridmodellen kan fungere som en «jobbspesialist-skole» ved NAV-kontoret og som en bro mellom saksbehandler- og jobbspesialistmodellen. En del mentorer er svært dedikerte, men har ofte ikke myndighet i virksomheten. De er fornøyd med oppfølgingen fra NAV, men forventer at NAV skal bidra for å øke sannsynligheten for en varig arbeidslivstilknytning for deltakeren. Endringsforslag som er kommet fram er: Mentortilskudd bør være fleksibelt og justerbart og være basert på deltagerens behov og virksomhetens kapasitet og evne til oppfølging. Det er krevende for mentor å planlegge og investere i oppfølging når tidsperspektivet er kortsiktig. Det er ressurskrevende å gjennomføre mentorsamlinger når mentorene kommer fra mange ulike virksomheter som er geografisk spredt.

Innhold

Sammendrag.....	2
1. Problemstilling, forskningsdesign og metode.....	4
Innledning.....	4
Problemstilling.....	4
Delprosjektene.....	6
Forskningsmetode.....	7
Referansegruppe.....	8
Avgrensning og oppbygning av delrapporten.....	9
2. Inkluderings- og arbeidsmiljøforskning.....	10
Place-train-tilnærmingen.....	10
Inkluderingskompetanse.....	11
Inkluderingsutfordringer.....	12
Arbeidsmiljøforskning.....	14
3. Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene.....	15
Mentor som naturlig bistand.....	15
Arbeidsinkludering og utvikling av inkluderingskompetanse som gjenstridig problem.....	16
Idealtypiske mentormodeller.....	17
Styring og ledelse i modellene.....	23
Oppsummering.....	25
4. Bærekraftig mentor og anbefalinger.....	27
«Supermentor»?.....	27
Oppsummering.....	29
5. Noen utfordringer.....	30
Referanser.....	31

1. Problemstilling, forskningsdesign og metode

Innledning

Prosjektet "Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene" er et treårig forsknings- og utviklingsprosjekt som Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet - storbyuniversitetet gjennomfører i samarbeid med NAV Asker og NAV Arbeidslivssenter Akershus og NAV Innlandet og NAV Arbeidslivssenter Nord-Trøndelag. Prosjektet er finansiert av midler fra NAV FoU.

Prosjektperioden er august 2016 til august 2019. Dette er den første av to planlagte delrapporter.

Prosjektet handler om hvordan oppfølging fra NAV og bruk av mentor på arbeidsplass kan understøtte inkluderingsforløp og ulike tilknytningsformer til arbeidslivet for brukere med komplekse bistandsbehov. Prosjektets problemstilling er begrunnet i behovet for mer kunnskap om utviklingen av virksomhetsintern inkluderingskompetanse og «naturlig bistand» – det vil si arbeidsplassens rolle i prosessene knyttet til arbeidsinkludering. NAV-kontor og arbeidslivssentre i de to områdene/fylkene samarbeider med vanlige virksomheter om arbeidsinkludering for «utsatte grupper».

Forskningsmessig utgjør delprosjektene et studiefelt for å utvikle økt kunnskap om hva som foregår i virksomhetene ved inkluderingsforløp. Ved å kombinere arbeidsmiljø- og inkluderingsperspektiver, vil forskningsprosjektet undersøke inkluderingsforløp med særlig fokus på virksomhetens kompetanseutvikling i arbeidsinkluderingen.

Problemstilling

Arbeidsinkludering er et utviklingsforløp som griper inn i daglig drift og arbeidsmiljøet i en virksomhet. Ved å kombinere arbeidsmiljø- og inkluderingsperspektiv, undersøker forsknings- og utviklingsprosjektet inkluderingsforløp med særlig fokus på virksomhetens kompetanseutvikling i arbeidsinkluderingen. Det overordnede målet er å bidra til å utvikle ny kunnskap om sammenhenger mellom arbeidsinkludering, arbeidsorganisering og arbeidsmiljøvariable, gjennom å integrere inkluderings- og arbeidsmiljøforskning. Det konkrete prosjektmålet er å utvikle en bedre inkluderingskompetanse i støtteapparatet og i arbeidslivet.

Prosjektets problemstilling er: **Hvordan kan NAV understøtte utviklingen av virksomhetsintern inkluderingskompetanse gjennom å bistå til utvikling av "naturlig bistand" (mentor) på arbeidsplassen i inkluderingsforløp for brukere med komplekse bistandsbehov?**

Problemstillingen berører en rekke spørsmål som går inn i både inkluderings- og arbeidsmiljøaspekter på ulike nivå:

- Hvilken type kompetanse trengs i NAV for å understøtte utviklingen av mentorrollen ved inkluderingsforløp?
- Hvordan kan oppfølgingsansvaret fordeles mellom NAV og mentor?
- Hvilke typer støttefunksjoner kan mentor eventuelt overta som i dag er lagt til NAV?
- Hvilken type funksjon kan mentor ha?
- Hva slags tilrettelegging og mestringsstrategier blir anvendt i virksomhetene som kan understøttes ved bruk av mentor?
- Hva slags læring og kunnskapsutvikling foregår ved bruk av mentor som påvirker den virksomhetsinterne inkluderingskompetansen?

- Hvordan understøtter mentor kunnskapsutviklingen på arbeidsplassen og virksomhetens generelle ledelseskompetanse?
- Hvordan påvirker mentor det psykososiale arbeidsmiljøet med hensyn til sosial støtte og læring i inkluderingsforløp?

Problemstillingen og forskningsspørsmålene er relatert til hypotesemodellen nedenfor, som er et forsøk på å integrere arbeidsmiljø- og inkluderingsperspektiver. Hensikten med denne koblingen er å utvikle den praktisk-teoretiske forbindelsen mellom pedagogisk, helsefaglig og sosialfaglig brukerorientert forskning (f.eks. forventninger, roller, makt, avmakt, mestring, stigma, praksislæring, atferdsendring), inkluderingsforskning (f.eks. bistandsbehov, jobbmatch, jobbutvikling, jobcarving, kvalifisering, oppfølging, arbeidstrening) og arbeidsmiljøforskning (f.eks. jobbkrav, behov, stress, mestring, tilrettelegging, opplæring, jobcrafting, sosioteknikk, krav-, kontroll- og støttedimensjoner i arbeidet, arbeidsrelasjoner, ansettelsesformer, ledelse).

Inkluderingsforløpet er i hypotesemodellen framstilt i tre faser: utvelgelse, forsøk og utfall (ansettelse eller utstøting) med antatte behov og rollefordeling for ulike nivåer og for utfall av inkluderingsforløp.

	UTVELGELSE	→	FORSØK	→	ANSETTELSE/UTSTØTING
Individ	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bistandsbehov ○ Motivasjon ○ Interesser ○ Kompetanseprofil 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Bistandsbehov ○ Mestringsressurser ○ Mestring ○ Krav og kontroll - aktive jobber - medvirkning ○ Faglige og sosiale utviklingsmuligheter 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Bistandsbehov ○ Jobbmatch ○ Mestringsressurser ○ Mestring ○ Faglige og sosiale utviklingsmuligheter ○ Krav og kontroll
Arbeidsplass	<ul style="list-style-type: none"> ○ Arbeidskraftsbehov ○ Inkluderingsvilje 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Jobbdesign - individuell tilpasning i arbeidsorganisasjonen ○ Psykososialt arbeidsmiljø, HMS og ledelse, arbeidsledelse, sosial og faglig støtte, konflikthåndtering ○ Organisatoriske mestringsressurser ○ Opplæringssystemer, kvalifisering og kompetanseutvikling ○ Støttefunksjoner, mentor ○ Ekstern fag- og økonomisk støtte ○ Systematisk refleksjon og justering 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Arbeidskraftsbehov ○ Inkluderingsvilje ○ Jobbdesign ○ Organisatoriske mestringsressurser ○ Ekstern fagstøtte og økonomisk støtte ○ Læring og endring av praksis
NAV	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brukerkunnskap, karriereveiledning ○ Kunnskap om arbeidsplass ○ Støtteordninger ○ Internt og eksternt tverrfaglig samarbeid ○ Resultatkrav 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Brukerkunnskap, karriereveiledning ○ Fagstøtte til arbeidsplass ○ Tverrfaglig/-etatlig samarbeid ○ Virkemidler ○ Systematisk refleksjon og justering 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Fagstøtte til arbeidsplass ○ Virkemidler ○ Læring/ending av praksis

Hypotesemodell: Behov og rollefordeling for ulike nivåer og utfall av inkluderingsforløp.

Forskningsprosjektets problemstilling retter seg primært mot forsøks- og utfallsfasen i modellen. Problemstillingens utgangspunkt er at kunnskap som er knyttet til innholdet i **venstre kolonne** er godt dokumentert i inkluderingslitteraturen, mens kunnskap om innholdet i **midtre og høyre kolonne** er svakt forskningsmessig dokumentert. Støtteapparatet, i dette prosjektet NAV, har for eksempel begrenset kunnskap om det som skjer i daglig drift på arbeidsplassen og arbeidsgivere har begrenset innsikt i individuelle bistandsbehov som tilrettelagt jobbdesign. Et annet eksempel er at det er gjort mange studier av brukeres og arbeidsgiveres holdninger og erfaringer, men det er lite forskningsbasert kunnskap om arbeidsplassens rolle i arbeidsinkludering når det gjelder sosial støtte, tilrettelegging, praksislæring og kompetanseutvikling, ledelse, arbeidsmiljø og organisering av arbeid.

Delprosjektene

I dette forsknings- og utviklingsprosjektet er praksisfeltet to områder der NAV er sterkt involvert i samarbeid med ordinært arbeidsliv for å styrke arbeidsinkluderingen.

Det ene området (i Nord-Trøndelag) har et næringsliv i forholdsvis rurale omgivelser, mens det andre (i Akershus) er mer urbant. Områdene i disse to fylkene er avgrenset til NAV Asker i samarbeid med NAV Arbeidslivssenter Akershus og NAV Midtre Namdal i samarbeid med NAV Arbeidslivssenter Nord-Trøndelag.

De to delprosjektene har følgende delmål:

Utvikle våre inkluderingsresultater gjennom bedre koblinger mellom NAV og virksomhetenes interne ressurser («naturlig bistand», mentor):

- Økt inkluderingskompetanse ved NAV-kontor, NAV Arbeidslivssenter og lokale arbeidsgivere gjennom utvikling av mentornettverk, opplæring og oppfølging av mentorer.
- Flere ansettelser med «place-train-metodikk» ved at brukere med nedsatt arbeidsevne/funksjonsevne får arbeidstrening i ordinære bedrifter med økt kvalitet på oppfølgingen og bruk av «naturlig bistand»/mentor.

I begge delprosjektene er man opptatt av å:

- øke den samlede inkluderingskompetansen ved NAV-kontorene, arbeidslivssentrene og virksomhetene;
- utvikle kompetanse med overføringsverdi til andre enheter i NAV og virksomheter;
- vektlegge at det skal det være mulig å drive mentornettverk, organiseringsløsninger og metodikk innenfor de økonomiske rammer man har til rådighet ved involverte NAV-kontor og arbeidslivssentre;
- videreføre partnerskap og relasjoner mellom NAV og virksomheter som blir etablert.

I begge delprosjektene har NAV forpliktet seg til å være sterkt involvert i samarbeidet med det ordinære arbeidslivet for å styrke arbeidsinkluderingen ved bruk av «place-train-tilnærming» og «naturlig bistand» (mentor). I begge områdene vil NAV-kontor, arbeidslivssentre, virksomheter, arbeidsgiverorganisasjon og kommuner være involvert. I begge områdene vil det bli lagt vekt på samarbeid mellom

lokalt NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter, og samarbeid om oppfølgingen i bedrift og utvikling av mentornettverk. Målgrupper i begge fylker er utsatte grupper på arbeidsmarkedet, nærmere bestemt NAV-brukere med mer omfattende og komplekse utfordringer enn hva som ellers er vanlig når NAV bistår arbeidsledige i arbeidsformidling.

Delprosjektene har organisert egne prosjekt- og styringsgrupper med tydelig forankring i NAV lokal og fylke, kommune og ordinært arbeidsliv, og de har egne framdriftsplaner og budsjett.

I delprosjektet i Akershus samarbeider dedikerte medarbeidere fra NAV Arbeidslivssenter Akershus og fra ulike fagområder ved NAV Asker konkret om brukere med nedsatt arbeidsevne og finner aktuelle bedrifter, gjør jobbmatch og driver systematisk oppfølging parallelt. Brukerens interesser, kompetanse og behov styrer valg av bedrift. Det jobbes med kompetanseutvikling etter «place-train»- metodikk. Virke er representert i styringsgruppen, men prosjektet låser seg ikke til varehandelen. Medarbeiderne fra Arbeidslivssenteret Akershus og NAV-kontoret i Asker har hver sine ansvarsområdet, men det skal være et oppgavefokus og ikke et grensesnittfokus. Det skal være fleksibilitet i møtet med brukere og arbeidsgivere. NAV og arbeidsgivere tar i bruk eksisterende virkemidler (avtaler, tilskudd etc). Målgruppen er brukere med nedsatt arbeidsevne. Delprosjektet har til enhver tid 20 aktive saker. I tillegg til prosjektleder, som også er markedsrådgiver, deltar 9 veiledere, 2 IA rådgivere og 1 arbeidslivscoach per januar 2018.

I delprosjektet i Nord-Trøndelag bidrar NAV Midtre Namdal og NAV Arbeidslivssenter Trøndelag i å utvikle inkluderingskompetanse i ulike bedrifter i Midtre Namdal ved å fokusere på mentorer og finne ut om opplæring og oppfølging av mentorer i større grad vil føre til rekruttering av unge med nedsatt funksjonsevne. NAV-kontoret Midtre Namdal skal koble praksiskandidater med nedsatt funksjonsevne opp mot mentorer i ordinært arbeidsliv. NAV-kontoret og Arbeidslivssenteret skal samarbeide om å følge opp både praksiskandidatene og mentorene i bedriftene. Arbeidslivssenteret og lokalkontoret skal bruke sin inkluderingskompetanse ut i virksomhetene og spesifikt i forhold til opplæring av mentorer som følger opp praksiskandidater fra NAV. Mentorene skal settes i stand til å fungere som praksiskandidatens daglige oppfølger, med den inkluderingskompetansen mentoren trenger. Per januar 2018 har delprosjektet 18 deltagere, fordelt på 16 mentorer, med 12 personer involvert fra NAV-lokal og NAV Arbeidslivssenter.

I begge delprosjektene drives det mentornettverk hvor mentorene samles til samlinger for å utvikle nettverk og få faglig, tidsriktig og erfaringsbasert opplæring innen inkluderingskompetanse.

Forskningsmetode

Forskningsdesignet legger stor vekt på erfaringsutveksling og praksislæring. De involverte forskere vil gjennomføre:

- Litteraturstudier for å få et best mulig faglig grunnlag for å undersøke forholdet mellom inkluderingsforskning og arbeidsmiljøforskning.
- Observasjon og dybdeintervju på arbeidsplassene to ganger årlig, i anslagsvis 6 virksomheter i hvert fylke. Informanter vil være bedriftsinterne aktører (arbeidsgiver, mellomledere, mentorer, arbeidssøkere/brukere) knyttet til konkrete inkluderingsforløp uavhengig av resultat (ansettelse/ikke ansettelse). Hensikten er å dybdestudere inkluderingsforsøk i en arbeidsplass-sammenheng.
- Dokumentstudier basert på prosjektdokumenter, møtereferater og lignende i delprosjektene.

- Telefonintervju med utvalgte involverte aktører i NAV og andre involverte i støttesystemet. Hensikten er å sikre systematisk informasjon fra involverte i de to delprosjektene.
- Spørreundersøkelse som omfatter alle involverte virksomheter. Hensikten er å undersøke erfaringer med den eksterne støtten fra NAV, utvikling av egen virksomhetsintern inkluderingskompetanse og utfall av inkluderingsforløp i virksomhetene. Undersøkelsen gjennomføres elektronisk i løpet av prosjektets siste år.
- Fokusgrupper med involverte i NAV og bedrift. Hensikten er å undersøke NAVs og virksomhetenes gjensidige oppfatninger og erfaringer om hverandres inkluderingskompetanse. Fokusgrupper gjennomføres årlig.
- Søkekonferanse med involverte samarbeidspartnere (NAV-kontor, Arbeidslivssenter, mentorer, mellomledere, arbeidsgivere). Hensikten er både å samle informasjon gjennom gruppesamtaler og erfaringsutveksling på tvers av delprosjektene for å lære av hverandre, utfordre hverandre og derigjennom utvikle økt refleksjon om inkluderingskompetanse i NAV og i virksomhetene. Søkekonferansen arrangeres som tre årlige heldagssamlinger.
- Informasjonsinnsamling ved lokale samlinger/nettverksmøter, prosjektgruppemøter, styringsgruppemøter og lignende. Hensikten er å få fortløpende inntrykk av fagdiskusjoner og problemstillinger i delprosjektene.

Ved flere av de nevnte tilnærmingene er hensikten i tillegg til datainnsamling å øke det faglige grunnlaget og mulighetene for forskningsstøttet endring og utvikling i fylkesprosjektene.

Selv om dette ikke er et evalueringsprosjekt, men primært modellutvikling, så har det også elementer av både eksternt evaluering og selvevaluering idet delprosjektene fortløpende vil bli vurdert og utfordret på «place-train-tilnærmingen» og at man arbeider med riktig målgruppe (brukere med omfattende og komplekse bistandsbehov). I tillegg vil det ligge et evalueringsmoment i at det skal gjennomføres en spørreundersøkelse som også kartlegger utfall og der den kvalitative datainnsamlingen vil gi grunnlag for forklaringer på utfall.

Prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD). All datainnsamling vil bli gjennomført på en etisk forsvarlig måte med tanke på personvern og anonymitet og all informasjon vil bli behandlet fortrolig.

Referansegruppe

Det er etablert en faglig referansegruppe for prosjektet med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, hovedorganisasjonen Virke, prosjektkoordinatorene og involverte NAV-ledere ved delprosjektene, KS og Høgskolen på Vestlandet:

- Gunn-Elin Åsgren, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Jostein Fredriksen, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Marthe Mosand Viken, NAV Midtre Namdal
- Wenche Steen, NAV Asker
- Marte Buås, Hovedorganisasjonen Virke
- Marit Moe, KS Nord-Trøndelag
- Bosse Litsheim, Høgskulen på Vestlandet

- Mona Kristin Rømuld, prosjektkoordinator Nord-Trøndelag
- Solrun Straand Rørvik, prosjektkoordinator Akershus

Medlemmer av referansegruppa har gitt viktige innspill til prosjektet og til denne delrapporten.

Avgrensning og oppbygning av delrapporten

Denne delrapporten består i hovedsak av en sammenfatning av relevant forskning på arbeidsinkludering og bruk av naturlig bistand på arbeidsplassen, og en teoretisk drøfting av ulike modeller for mentor basert på foreløpige observasjoner. Vi har valgt denne vektleggingen fordi den ansees som relevant for modellutviklingen i de to delprosjektene, og i øvrige enheter i NAV som tester ut mentor.

Rapporten er tredelt. Først presenteres en oversikt over forskningen på inkluderings og arbeidsmiljøområdet. Deretter presenteres tre ulike modeller for praktisering av mentor, hvor hybridmodellen er den som testes ut i prosjektet. Til slutt presenteres empiri fra delprosjektene, med et fokus på hvordan det oppleves å være mentor og samarbeidet med NAV.

Vi tar med noen foreløpige erfaringer fra NAV ansatte og mentorer i virksomhetene. Vi har ikke grunnlag til å uttale oss om hvordan det oppleves over tid å være mentor, da en rekke deltagere ikke har vært lenge på den aktuelle arbeidsplassen. Hva som skjer i arbeidsmiljøet slik leder og mentor oppfatter det, er tema som skal forfølges videre.

2. Inkluderings- og arbeidsmiljøforskning

Place-train-tilnærmingen

Tradisjonelt har «arbeidsrettet oppfølging» i NAV betydd omtrent det samme som «aktive tiltak», «aktivitet» og «å få brukeren nærmere arbeidslivet», mens «place-train» betyr å starte med arbeidslivet (NOU 2012:6). Mens NAV har et sterkt fokus på vurderinger, avklaringer og kategorisering av brukere, forsvinner begrunnelsen for det å fastsette den enkeltes arbeidsevne *før* man får den støtten man trenger for arbeidsdeltakelse i «place-train-tilnærmingen». Avklaring og tester som ikke reflekterer atferd i reelle arbeidssituasjoner blir oppfattet som lite hensiktsmessig, mens det å skape muligheter for utprøving, trening og utvikling på vanlige arbeidsplasser med kompetent oppfølging blir framhevet (jf Spjelkavik 2014).

Tradisjonelt markedsarbeid og formidling av arbeidskraft dreier seg i NAV gjerne om å matche jobbsøkere til stillinger som arbeidsgivere har ledige (Ekspertgruppen 2015). Denne type arbeidsformidling passer best for arbeidssøkere med lite bistandsbehov. Tradisjonell arbeidsformidling blir fort utilstrekkelig når arbeidssøkeren trenger mye sosial oppfølging og praktisk tilrettelegging og i situasjoner hvor det er uklart hva som kan være passende arbeidsoppgaver eller hvor mye vedkommende kan klare å jobbe (Spjelkavik & Thingbø-Støldal 2014).

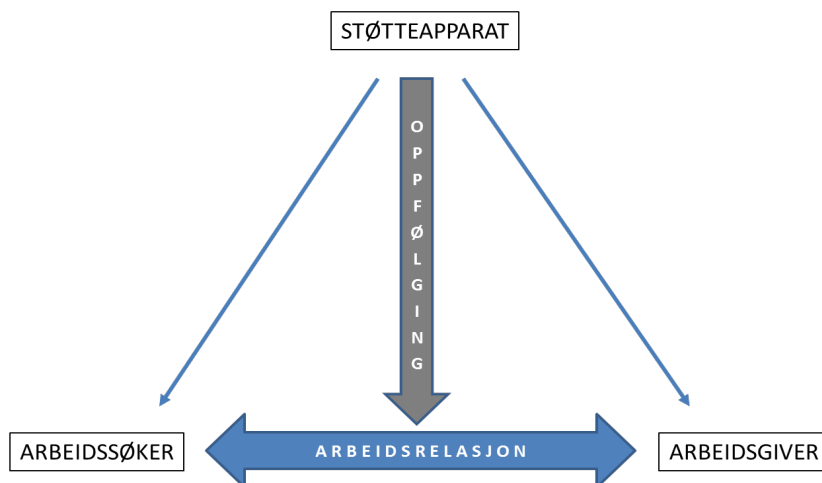
I et jobbutviklingsperspektiv er jobbmatch spesielt viktig for arbeidssøkere med store bistandsbehov og som har begrensede valgmuligheter i arbeidslivet. Jobbmatch i dette perspektivet er ikke nødvendigvis en stilling som er definert i utgangspunktet av en arbeidsgiver, men kan være en jobb som blir utviklet med utgangspunkt i arbeidssøkerens interesser, ressurser, tilretteleggings- og støttebehov. Forskjellen mellom arbeidsformidling og jobbutvikling kan idealtypisk framstilles som at jobbutvikling handler om å utvikle jobber som er tilpasset den aktuelle arbeidssøkeren, i motsetning til at arbeidssøkeren skal tilpasses og formidles til ledige stillinger (Spjelkavik, Mamelund & Schafft 2016). Målet med jobbutvikling i vårt perspektiv er altså å tilpasse en stilling på en slik måte at ansettelsesforholdet møter både arbeidstakerens og arbeidsgiverens behov (Spjelkavik 2016). Noen ganger kan det innebære å starte direkte i en høvelig lønnet stilling, andre ganger kan det være aktuelt å starte med ulønnet praksis- eller arbeidstreningsperiode (Schafft & Spjelkavik 2014; Spjelkavik 2016).

En rekke internasjonale studier har sammenliknet effekten av tilnærminger basert på ulike former for skjermet «opprustning», «klargjøring» og jobbforberedelser med ulike «place then train»-tilnærminger og konkluderer jevnt over med at integrerte «place then train»-tilnærminger har bedre effekter på jobb (Bond, Drake & Becker 2008; Burns et al., 2007). «Place-train» betyr at de som har store bistandsbehov for å komme i jobb, får anledning til å øve og utvikle seg på vanlige arbeidsplasser, ikke på arenaer utenfor arbeidslivet. Individuell læring og utvikling foregår som en sosial praksis i samhandling med kolleger på arbeidsplassen. «Place-train» baserer seg på et prinsipp om at de fleste kan delta i arbeidslivet, gitt at arbeidsoppgavene passer den enkeltes preferanser og kompetanse og at oppfølgingen gis med utgangspunkt i den enkeltes støttebehov. Samtidig blir støtte til virksomheten sett som et sentralt aspekt, både for å redusere arbeidsgivers bekymringer knyttet til ekstra belastninger og kostnader, men også for å styrke virksomhetens evne til å tilrettelegge og kvalifisere.

Inkluderingskompetanse

Inkluderingskompetanse består først og fremst av sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kunnskap om brukernes støttebehov og relevant veiledningsmetodikk. I tillegg består inkluderingskompetanse av kunnskap om hvordan ordinære arbeidsplasser kan brukes for at mennesker med omfattende støttebehov skal få og utvikle seg i en jobb. Inkluderingskompetanse er altså å anvende brukerkunnskapen integrert. Men for å få det til må man ha kunnskap om arbeidslivet, arbeidsplasser og samhandling med arbeidsgivere (Spjelkavik 2014).

Antakelsen er at ekstern bistand som er basert på inkluderingskompetanse er en forutsetning for levedyktige inkluderingsforløp og at denne eksterne bistanden understøtter utvikling av intern inkluderingskompetanse i virksomhetene (Frøyland & Spjelkavik 2014, Spjelkavik 2014). Arbeidsgivere flest foretrekker å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, og de mangler ofte både incentiver til - og kompetanse for - å håndtere de utfordringene som følger med inkluderingsforløp. Inkluderingskompetanse i dette perspektivet, og i NAV-sammenheng, betyr at NAV tar hovedansvaret for oppfølgingen. Arbeidsrettet brukeroppfølgning er en type oppfølging som blir rettet inn mot det å understøtte utviklingen av arbeidsrelasjonen (Falkum, Schafft & Spjelkavik 2014; Schafft & Spjelkavik 2014). Et inkluderingsforløp er en relasjonell prosess: «At individuell læring og utvikling er en relasjonell prosess, som foregår i samhandling mellom ansatte på en arbeidsplass, har generell gyldighet i arbeidslivet (Folkenborg 2014:180). I forskning om arbeidsinkludering pekes det ofte på at støtteapparatet har to brukere, arbeidssøkeren og arbeidsgiveren. Dette har Schafft & Spjelkavik (2014) illustrert med en modell der arbeidsrelasjonen er satt i fokus for oppfølgingen:



Støtteapparatet, i dette tilfellet NAV, retter oppfølgingen mot både brukeren og arbeidsgiveren, på en slik måte at mulighetene for mestring i arbeidsrelasjonen styrkes. I dette perspektivet er jobbmatch, jobbutvikling og ansettelse resultat av et inkluderingsforløp. Schafft & Spjelkavik (2014) har synliggjort en rekke av støtteapparatets oppgaver i dette forløpet. Overfor brukeren (venstre pil i modellen) er oppgavene for eksempel kartlegging av interesser og bistandsbehov, karriereveiledning, å ha kunnskap om relevante arbeidsplasser og arbeidsoppgaver, gjøre arbeidsplassanalyse, gi informasjon og veiledning i forhold til informerte valg, økonomi og hjelpemidler. Mange av brukerne har en oppfatning at de kan bli syke eller sykere ved å delta i arbeidslivet; noen sliter med prestasjonskrav og frykt for

nederlag og stigmatisering i ansettelsesprosessen og i jobb. Mange brukere har dårlig sjølbilde, negative erfaringer, og dermed lav sjøltillit. Oppfølging vil i slike kontekster handle om å utvikle en sterk tillitsrelasjon, redusere den risikoen mange vil oppleve ved å delta i arbeidslivet, og å tilrettelegge for mestringsopplevelser som kan bryte «onde sirkler» som brukere kan være i og å unngå «selvoppfyllende profetier». Et eksempel på det siste kan være at man tror at man ikke mestrer en arbeidsoppgave eller et sosialt fellesskap, eller tror at man kan bli syk eller sykere av det. Om det er innbilninger eller realitet spiller i grunnen liten rolle så lenge virkningen oppleves som reell (Frøyland 2015; Frøyland & Spjelkavik 2014; Sanden Sannes & Spjelkavik 2014; Schafft & Spjelkavik 2014).

Overfor arbeidsgivere (høyre pil i modellen) er oppgavene for eksempel å informere om hensikt med arbeidspraksis, oppfølgingsmetodikk, ansvarsfordeling, rådgivning og veiledning angående tilskuddsordninger, hjelpemidler og skjemaer, tilretteleggingsbehov og opplæring av virksomhetsinternt støttepersonell (for eksempel mentor). Arbeidsgivere har ofte behov for hjelp til å håndtere ulike egenskaper og atferd ved NAV-brukerne. Eksempler er brukere som ikke er mottakelig for kritikk, som ikke kontrollerer sine følelser, som oppfattes som å være stive og lite fleksible. Noen kan det av ulike årsaker være vanskelig å omgås sosialt – det kan være innslag av aggressivitet, overfølsomhet eller upassende oppførsel. I andre tilfeller kan det handle om lav eller ustabil produktivitet, svingende motivasjon eller mye fravær. Dette handler om å forstå at en del av brukerne krever mye tid og oppmerksomhet og at arbeidsgivere, arbeidsledere og kolleger kan være usikre på hvordan de skal forholde seg til dette. Oppfølging må i slike kontekster handle om å forstå arbeidsgivernes utfordringer både i et risiko- og et mestringperspektiv (Falkum, Schafft, Spjelkavik 2014; Frøyland & Spjelkavik 2014; Schafft & Spjelkavik 2014).

Inkluderingskompetanse i støtteapparatet bidrar til at arbeidssøkere med omfattende bistandsbehov får anledning til å delta i arbeidslivet uten å bli avvist som «ikke jobbklar» eller «ikke ferdig avklart». I praksis vil det ofte bety å utforske arbeidsmulighetene i lokalmiljøet for å finne fram til hvilke bransjer og virksomheter som passer brukerens forutsetninger og yrkesinteresser, samt hvilke arbeidsplasser som kan gi muligheter for jobbutvikling. Inkluderingskompetanse innebærer å ha generell kunnskap om arbeidsmarkedet og om den aktuelle arbeidsplassen og arbeidsoppgavene, om arbeidsgiverens forventninger og krav og om den enkeltes støttebehov i den aktuelle arbeidssituasjonen. Da er det avgjørende å samarbeide tett med arbeidsgivere for å fremme mestring og forebygge eventuelle problemer i inkluderingsforløpet. Det kan handle om å identifisere behovet for fysisk, psykisk og sosial tilrettelegging. Samtidig med arbeidsinkluderingen foregår ofte helserelatert behandling eller omsorgstiltak. Dermed omfatter inkluderingskompetanse også evne til interorganisatorisk og tverrfaglig samarbeid (Spjelkavik 2014).

Inkluderingsutfordringer

Hensikten med dette prosjektet er å utvikle kunnskapen om det å bruke vanlige arbeidsplasser som utviklingsarena for å nå målet om arbeidsinkludering. Tilnærmingen omtales gjerne som "place then train". Kunnskapen om denne tilnærmingen¹ er at korttidseffekten er systematisk bedre enn ved å bruke arbeidsforberedende innsatser ("train-place").

Kunnskapen er mindre entydig når det gjelder langtidseffekten av denne type arbeidsinkludering (Stacy, Stefanovics & Rosenheck 2017; Vornholt et al. 2017). Selv om arbeidsforhold etablert gjennom

¹ Slik den for eksempel er oppsummert i Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).

”place-train-tilnæringer” har bedre langtidseffekt, så er varigheten på de etablerte arbeidsforholdene gjennomgående nokså kortvarige. Praksisplasser og arbeidstrening i ordinære virksomheter fører ofte ikke til ansettelse og de som får ansettelse, ramler forholdsvis raskt ut av jobbene sine. Dette tyder på at kompetansen er god når det gjelder å hjelpe brukere med større bistandsbehov *fram til en arbeidsplass*, men at kompetansen er mindre god når det gjelder å få til jobb utvikling, ansettelse, jobbfastholdelse, karriereutvikling og tverrfaglig samarbeid over tid for brukere med sammensatte bistandsbehov. Individuelle brukerfaktorer, trekk ved jobbene og svakheter i den faglige oppfølgingen har blitt funnet å påvirke jobbvarigheten og årsakene til tap av arbeid (Stacy, Stefanovics & Rosenheck 2017). West et al. (2015) finner at i de fleste tilfellene er det arbeidsgiveren som tar initiativet til å avslutte arbeidsforhold etablert gjennom Supported Employment.

Flere av bidragene i Frøyland & Spjelkavik (red) (2014) kaster lys over noen relevante inkluderingsutfordringer:

- Utplassinger (”placement”) er ikke ”place-train”, men ”place and pray”: Det foregår i praksis lite reell arbeidstrening og kvalifisering som tar utgangspunkt i den enkelte brukers behov.
- Mangelfull realitetsorientering hos arbeidsgiver: Mange arbeidsgivere ser i utgangspunktet ikke behov for oppfølging, kanskje fordi man forventer at de fleste skal kunne jobbe etter deres standard. Dette indikerer svak kunnskap om arbeidssøkerens utfordringer og arbeidsgiver blir derfor «tatt på sengen» når situasjoner oppstår.
- Problemforståelsen plasseres utenfor arbeidsplassen: Arbeidsgiverne opplever at de får for lite ekstern hjelp, problemer knyttet til inkludering skyldes eksterne mangler.
- Problemene plasseres hos arbeidssøkeren: «Vi kan hjelpe alle bare de er motiverte», arbeidsgivere ser ikke behovet for å tilføre mestningsressurser og å imøtekomme bistandsbehov, men har fokus på motivasjonskrav og arbeidssøkerens egnethet.
- Ensidig arbeidsformidlingsfokus i NAV: Innsatser i arbeidsinkludering styres etter arbeidsgivers behov for arbeidskraft og det legges mye innsats i å avklare og identifisere de som er mest ”jobbklare”. Oppfølgingen avsluttes gjort når arbeidssøker er formidlet til jobb (eller arbeidstrening) og ansvaret overlates til arbeidsgiver.
- Mangelfulle samarbeidsrelasjoner og systemstøtte: Samarbeidet internt i NAV-systemet og mellom NAV-kontoret og andre deler av støtteapparatet rundt brukeren er underutviklet, noe som medfører at viktig kunnskap om brukers utfordringer og behov blir oversett i inkluderingsforløpet.
- Økonomiske virkemidler anses som hovedstrategi fra NAV-systemet: Økonomisk kompensasjon for nedsatt arbeidsevne ser ut til å hjelpe lite når arbeidstakeren har store sosiale eller psykiske utfordringer, den økonomiske kompensasjonstilnærmingen overser de praktiske utfordringene på arbeidsplassen.

En annen relevant utfordring kan vi kalle ”individualisering av systemutfordringer”, for eksempel at arbeidsgiver ved inkluderingsforløp delegerer ansvaret for tilrettelegging og sosial støtte til enkeltpersoner i virksomheten, som ofte ikke har den nødvendige bruker- og/eller systemkunnskapen.

Arbeidsmiljøforskning

Ifølge Arbeidsmiljøloven § 4-2-2b skal arbeid generelt "organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger". Inkluderingsforskningen har gitt lite kunnskap om arbeidstilrettelegging, mestringsstrategier og det psykososiale arbeidsmiljøets betydning i inkluderingsprosessen.

Disse faktorene er utforsket innenfor arbeidsmiljøforskningen, men det er få studier som har sett på betydningen av disse faktorene når det gjelder arbeidsinkludering for utsatte unge, folk med sosiale og psykiske helseutfordringer, ulike lærevansker og ulike minoritetsbakgrunner som har komplekse bistandsbehov. Både krav-kontroll-støtte-modellen, som ser på betydningen av balanse mellom krav, kontroll og støttedimensjoner i arbeidet - og jobbkarakteristikk-modellen, som ser på hvordan ulike kjernedimensjoner ved arbeidet (autonomi, feedback, oppgavevariasjon, oppgaveidentitet og oppgavens betydning) gir effekter på indre motivasjon, arbeidsytelse, jobbtilfredshet, fravær og turnover gir potensielt verdifulle bidrag i forståelsen av arbeidsmiljøets og arbeidsorganiserings betydning for inkluderingsprosesser på arbeidsplassen (Enehaug 2014; Karasek and Theorell 1990; Hackman & Oldham 1974; Hackman & Oldham 1980; Oldham & Hackman 2010; Skogstad 2008).

I den internasjonale inkluderingslitteraturen blir det anbefalt å utvikle «natural supports» – det vil si tilnærminger som sikrer naturlige støtteformer i virksomhetene. Økt bruk av «naturlig bistand» i arbeidsmiljøet ser ut til å være positivt korrelert med lønn og integrering, og kan være positivt for kostnadseffektivitet og varighet på arbeidsforholdet (Cimera 2012; Frøyland & Skadal Kvåle 2014; Parent, Wehman & Bricout 2001). Spjelkavik (2016) finner at bruk av arbeidstrening forutsetter at det er mulig å prioritere kvalitetsoppfølging og at det særlig støtte til jobbutvikling og service overfor arbeidsgiver som bør bli prioritert. Det blir vist til at det er behov for mer kunnskap om mentors rolle, kompetanse og samarbeid med støtteapparat. Mentorordninger ser ut til å ha effekt når det gjelder å fremme stillingsmobilitet og karriereutvikling blant personer med minoritetsbakgrunn. Best effekt for den enkelte ser ut til å være knyttet til at *mentor er tett på virksomheten og evner å styrke kandidatens relasjon til nærmeste leder, arbeidskollegaer*, og har innflytelse på hvordan kandidaten blir evaluert av ledelsen (Kalev m.fl. 2006; Dobbin, Kalev & Kelly, 2007; Curtis & Dreachslin 2008; Kulik & Roberson 2008).

3. Samarbeid om utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene

Mentor som naturlig bistand

Frøyland & Skadal Kvåle (2014) peker på at utfordringer brukere ofte opplever på arbeidsplassen kan knyttes til dårlig selvtillit og at det derfor er viktig med god opplæring, muligheter for å lære i sitt eget tempo, at man kan spørre om hjelp, at forholdet til kolleger er bra og at man får støtte til personlige og arbeidsrelaterte problemer (jf Parent, Wehman & Bricout 2001; Secker og Membrey 2003). Mange har påpekt at også arbeidsgivere og kolleger trenger bistand fordi mange ikke føler seg trygge på eller kompetent til å gi den nødvendige oppfølgingen til personer med mer omfattende støttebehov (Frøyland & Spjelkavik 2014, Hagner & Cooney 2003, Schafft 2009). Fordelen med «naturlig bistand» er muligheten for virksomhetsbasert oppfølging, trening, tilrettelegging, opplæring og og kvalifisering, og sosial støtte på arbeidsplassen. Fabian, Edelman & Leedy (1993) påpeker imidlertid at mangel på sosial støtte generelt på arbeidsplassen kan skyldes mangel på tid, overskudd eller penger.

Prosjektets deltagere har komplekse og omfattende støttebehov. De er formidlet gjennom NAV inn i en bestemt ordinær virksomhet, med utgangspunkt i den enkelte deltakerens interesser. Naturlig bistand betyr at det er personer på arbeidsplassen som bistår i den faglige og sosiale inkluderingen på arbeidsplassen. For å konkretisere denne bistanden har prosjektet valgt å fokusere på bruk av mentor. Mentor er en person som er tildelt hovedansvaret for oppfølging. Dette kan være en leder eller en medarbeider. Deltagere med komplekse og omfattende behov impliserer at de har hatt problemer tidligere med å bli ansatt eller å forbli i en arbeidsrelasjon. For yngre brukere kan det innebære at de aldri har vært i arbeid tidligere. Mentor har derfor en rolle som er mer omfattende enn faglig utvikling. De spiller også en rolle i å få deltagerne til å føle seg trygge og sosialt inkludert. I mange tilfeller har brukerne utfordringer i livet som gjør at det er vanskelig å predikere hvor mye de kan utvikle seg og om de noen gang fungere som ordinære arbeidstakere uten noen form for ekstra støtte.

Bruk av mentor er valgt fordi det konkretiserer begrepet "naturlig bistand". Mentor skal være en person som er nær brukeren i det daglige. I noen tilfeller er mentor en leder, i andre tilfeller en kollega. Der hvor mentor ikke er leder har støtteapparatet to personer å forholde seg til i virksomheten (mentor og leder). Der hvor mentor også er leder har de en kontaktperson. Målet er at det på arbeidsplassen utvikles en generell inkluderingskompetanse, men mentor har et dedikert hovedansvar som gjør det lettere for støtteapparatet å forholde seg til virksomheten. Uten mentor kan oppgaven med å utvikle inkluderingskompetanse lettere bli pulverisert. Mentor og leder kan til sammen gi støtteapparatet et bilde av hva som faktisk skjer i et inkluderingsforløp.

Prosjektet har fokus på om støtteapparatet klarer å følge opp deltageren og virksomheten (mentor og ledelse) på en god nok måte slik at sannsynligheten for videre arbeidslivstilknytning øker. Med støtteapparatet sikter vi her til det offentlige hjelpesystemet, i dette tilfellet NAV. I og med at deltagerne skal ha omfattende og komplekse behov er *oppgaven arbeidsinkludering og ikke jobbformidling i tradisjonell forstand*.

I prosjektet utvikles modeller for bruk av mentor i begge delprosjektene. De lokale modellen bygger begge på et samarbeid mellom NAV kontor og Arbeidslivsenter. Modellene bygger på de samme prinsippene og har like formål, men de er ulike når det gjelder brukergrupper og organisering. Begge stedene eksperimenteres det med internt NAV-samarbeid og med hvordan utvikle inkluderingskompetanse i virksomhetene.

Før de ulike modellene presenteres, beskrives arbeidsinkludering som et komplekst og gjenstridig problem. Kjennetegn ved byråkratiet beskrives også, da dette er konteksten til det offentlige støtteapparatet. Kjennetegn ved problemet og det offentlige byråkratiet har implikasjoner for hvilke modeller som er realistisk å innføre og for hva som kreves for å håndtere problemet på en god måte.

Arbeidsinkludering og utvikling av inkluderingskompetanse som gjenstridig problem

Kjennetegn ved problemet man forsøker å løse har konsekvenser for modellutvikling. Prosjektet studerer støtteapparatets forsøk på å få personer med komplekse og omfattende støttebehov inkludert i ordinære virksomheter.

Å få brukere med omfattende og komplekse støttebehov inkludert i ordinære virksomheter kan beskrives som et komplekst og gjenstridig problem. Det har blitt brukt betydelige ressurser over lang tid på å få til økt arbeidsinkludering uten at utvetydige resultater har blitt oppnådd (NOU 2012:6). Dersom problemet hadde vært enkelt ville det trolig blitt løst. Hadde problemet kun vært komplisert, ville man trolig sett vesentlige effekter av tiltak. Grint (2010: 16) bruker begrepet «wicked» om gjenstridige og komplekse problemer og definerer det som følger:

«A wicked problem is complex, rather than just complicated – that is, it cannot be removed from its environment, solved, and returned without affecting the environment. Moreover there is no clear relationship between cause and effect”

Utviklingstrekk i arbeidslivet bidrar til å gjøre arbeidsinkludering og bygging av inkluderingskompetanse til et gjenstridig problem. En overordnet dominerende oppfatning er at konkurransen i arbeidslivet blir stadig hardere og at omfattende og raske forbedringer er nødvendige. Bedrifter er opptatt av å produsere effektivt, av så høy kvalitet som mulig, med så lite ressurser som mulig. Avkastning på kapital er et hovedmål for både investorer og ledelse. For offentlige virksomheter er målet tilsvarende å levere så gode og så mye tjenester som mulig innenfor gitte økonomiske rammer. Effektiv ressursutnyttelse er virksomheters eksistensgrunnlag, og det viktigste målet. Arbeidsinkludering og inkluderingskompetanse er i hovedsak et sekundært mål.

Skorstad (2011) har for eksempel vist hvordan arbeidsorganisasjoner i Norge gjennom etterkrigstiden gradvis har blitt slankere. Det er færre personer i produksjonen som følge av ny teknologi og nye organisasjonsformer, også i midtsjiktet i organisasjoner har det blitt behov for færre ansatte. Å tilpasse jobber til enkeltmennesket, har blitt vanskeligere over tid. Ansatte må i økende grad evne å tilpasse seg forventningene som ligger i en bestemt stilling (Skorstad 2011). Det kan derfor argumenteres for at rommet for arbeidsinkludering har blitt redusert over tid. Utviklingen i arbeidslivet tilsier at støtteapparatet bør spille en sentral og aktiv rolle for få til økt arbeidsinkludering og inkluderingskompetanse i virksomheter.

Utvikling av inkluderingskompetanse defineres som nevnt som det offentlige støtteapparatet sitt ansvar. Politisk styring av støtteapparatet fordrer en organisering kapabel til å utføre til enhver tid gjeldende politikk, det vil si en byråkratisk organisering. I byråkratiet kan organisasjonen betraktes som en sosial maskin. Byråkratiets ideal er at alle delene i organisasjonen gjør det de er forventet å gjøre. Dette krever regler og rutiner, og et tydelig hierarki. Hierarkiet gir en styringsevne fra toppen av organisasjonen. For saksbehandlere i et byråkrati forventes det at de følger gjeldende stillingsbeskrivelser, og begrenser egen skjønnsutøvelse (Bauman 1989). Byråkratiet forventes å fungere statisk, inntil ny politikk og nye regler er utviklet. Byråkratiet er lite fleksibelt når det gjelder å ta individuelle hensyn. I tråd med

en byråkratisk logikk er det et mål å standardisere fremgangsmåter, håndtering av komplekse og gjenstridige problemer derimot, er tjent med en eksperimenterende tilnærming:

«..., because there is often no “stopping point” with wicked problems – that is, the point at which the problem is solved (for example, there will be no more crime because we have solved it) – we often have to end up having to admit that we cannot solve wicked problems. Conventionally we associate leadership with precisely the opposite – the ability to solve problems, act decisively, and to know what to do. But we cannot know how to solve wicked problems, and therefore we need to be very wary of acting decisively precisely because we cannot know what to do. If we knew what to do it should be a tame problem not a wicked problem. Yet the pressure to act decisively often leads us to try to solve the problem as if it were a tame problem” (Grint 2010: 16).

Det kan være hensiktsmessig over tid å eksperimentere med ulike tilnærminger for å se hva som virker å fungere. Det vil si ikke bare uttesting av ulike modeller, men også rom for eksperimentering og ulike tilnærminger innen en gitt modell. Dette innebærer en tilnærming som gir ledere og ansatte i byråkratiet handlingsrom til selv å spille en aktiv rolle i modellutvikling. Når man forsøker å håndtere slike problemer oppstår som regel uuntenderte og ofte uønskede konsekvenser. For å ta hensyn til dette bør ledelsen gi det som vokser frem mulighet til å virke over tid før det evalueres.

Idealtypiske mentormodeller

I prosjektet er målet at NAV-veiledere i utvalgte saker jobber jobbspesialistlignende, og i øvrige saker gir standardisert oppfølging basert på gjeldende lover og retningslinjer. Fordi saksbehandlerne forventes å jobbe etter to ulike metodikker har vi valgt å kalle dette for en hybridmodell. Dette er kun en av flere mulige modeller for mentor. Et alternativ er at veilederne benytter mentor på en standardisert måte. Det vil si at det lages en standardisert rammeverk for saksbehandlerens bruk av mentor. Denne modellen har vi valgt å kalle saksbehandlermodellen. Et annet alternativ er at jobbspesialister tar i bruk mentor, dette har vi følgelig valgt å kalle jobbspesialistmodellen.

Modellene er teoretiske konstruksjoner («idealtyper»). De gjenfinnes i større eller mindre grad i virkeligheten. Slike teoretiske presentasjoner har som mål å diskutere modeller på et overordnet nivå, frikoblet forhold ved eksisterende organisering. I presentasjonen av modellene gjøres det en rekke forutsetninger. Forutsetningene forenkler og gjør det enklere å se forskjeller mellom ulike modeller. Dette gjør det lettere å diskutere styrker og svakheter ved ulike modeller, og se sammenhengen mellom dem. Ved å beskrive saksbehandler- og jobbspesialistmodellen som idealtyper er det enklere å fremstille egenskaper og spenninger ved hybridmodellen.

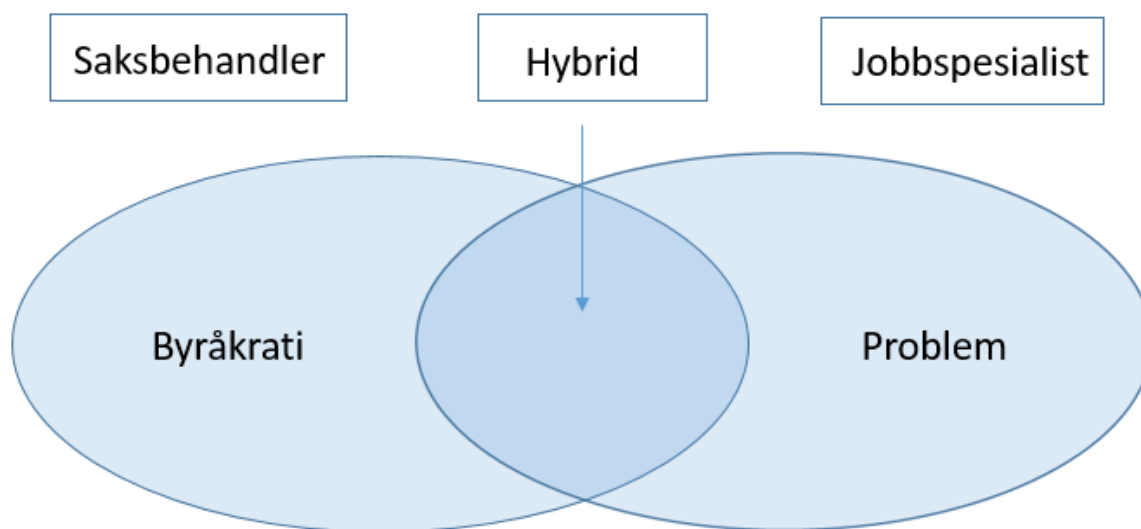
Vi tar ikke utgangspunkt i NAV sin eksisterende styring og organisering, og implikasjonene dette har for praktisering av modellene. For å tydeliggjøre dette har vi for eksempel valgt å kalle den ene modellen «saksbehandlermodellen» og ikke «veiledermodellen». Aktører i NAV systemet som arbeider med mentorsatsinger kan selv diskutere modellene med utgangspunkt i deres organisering og brukergrupper. De teoretiske modellene kan anvendes som et kart man vurderer lokale modeller opp mot.

Felles for alle modellene er at det legges opp til en individuell- og en kollektiv mentoroppfølging, hvor den kollektive delen skjer gjennom et mentornettverk.

Med mentornettverk siktes det til regelmessige møter hvor flere mentorer deltar. Møtene består av to komponenter: Faglige innspill og dialoger. Hvordan disse samlingene legges opp og hvilken funksjon

de spiller varierer mellom de ulike modellene. Forholdet mellom enkeltsaker og mentornettverk kan være enten løst eller tett koblet. Ved tett kobling kan samlingene skreddersys med utgangspunkt i spesifikke behov mentorene har. Er koblingen løs innebærer det at gjennomføring av mentornettverket ikke forutsetter kjennskap til enkelt saker. Begrepet kobling viser også til forholdet mellom diskusjoner på mentorsamlinger og enkelt saker. Ved en tett kobling fungerer mentornettverket som en arena hvor mentorer evaluerer støtteapparatet. For å ha slike dialoger forutsettes det en evne og vilje i støtteapparatet til å endre egen praksis basert på tilbakemeldinger. Dersom støtteapparatet ikke endrer praksis basert på innspill fra mentorer er koblingen løs. Ved tette koblinger kan man oppnå doble-læringsløyper. Det vil si at både mentorer og støtteapparatet lærer og endrer praksis.

For å forstå hybridmodellen er det nødvendig med en forståelse av både saksbehandler og jobbspesialistmodellen², derfor presenteres disse modellene først. Som det fremgår av figuren under er hybridmodellen den eneste som er basert på en adekvat håndtering av problemet arbeidsinkludering, samtidig som det er en modell forenelig med byråkratisk organisering.



Figur 1: Modeller for mentor

Saksbehandlermodellen

Denne modellen tar utgangspunkt i saksbehandlere med en større portefølje, med begrenset tid til å følge opp den enkelte sak. Det forutsettes at saksbehandlerne har erfaring med standardisert oppfølging, basert gjeldende lover, regler og prosedyrer. De har ikke erfaring med å følge opp brukere ute på arbeidsplassen. Modellen forutsetter også at eksisterende ansatte tar i bruk mentor uten vesentlig kompetanseheving eller rom for erfaringslæring. For å være i tråd med en byråkratisk logikk forutsetter

² Hybridbegrepet viser til at noe er blandet eller en krysning. Ofte brukes begrepet om noe som er en mellomting mellom to eksisterende produkter. For eksempel hybridsykler, som er en mellomting mellom racer- og terrengsykkel. Den går ikke like fort som en racer på landeveien og den er ikke like god på krøkkete stier som en terrengsykkel. Fordelen er at den kan brukes og fungere godt på de aller fleste underlag.

modellen at det identifiseres en konkret modell for mentor som praktiseres likt på tvers av saksbehandlere og saker

Individuell mentorstøtte

Dette er en modell som må bygges på regler og retningslinjer. Først og fremst må det bestemmes hvilke deltageres som tilskrives mentor. Der hvor mentor benyttes, forutsettes det et standardisert opplegg for hvordan identifisere og legge en plan for mentors rolle: hvilke møter med virksomhetene skal gjennomføres, hva skal man ta opp, hvilke skjemaer skal benyttes? Det er også naturlig å tenke seg regler for definering av mentortilskuddets omfang, for eksempel ved at spesifikke diagnoser eller utfordringer setter rammer for mentortilskuddets størrelse.

Etter at deltagerens er utplassert er saksbehandlerens oppfølging forhåndsdefinert basert på inngått avtale ved oppstart. Øvrig oppfølging er reaktiv ved at saksbehandler tar tak i utfordringer som meldes inn fra virksomheten eller deltageren. Ved utfordringer må bruker og virksomhet i hovedsak tilpasse seg saksbehandleren. Saksbehandleren har en rekke arbeidsoppgaver med gitte tidsfrister og kan ikke forventes å umiddelbart ta tak i utfordringer som oppstår i enkeltsaker. Et annet prinsipp er at møter med bruker, ledelse og mentor foregår på saksbehandlerens kontor.³

Mentornettverk

I denne modellen tas det utgangspunkt i saksbehandlere som er generalister, uten ekspertkunnskap om en bestemt type deltager eller diagnose. Det forutsettes også at de ikke har erfaring i å lede dialogprosesser. Modellen forutsetter dermed at det identifiseres ressurspersoner som gjennomfører mentornettverkene. Det kan tenkes at det til hver samling hentes inn eksperter på aktuelle områder.

Denne modellen er basert på en standardisert og lite fleksibel oppfølging fra støtteapparatet. En løskobling mellom mentornettverk og enkelt saker er derfor en forutsetning. Et argument ved tette koblinger er at støtteapparatet tar mentorers erfaringer og tilbakemeldinger på alvor og søker å gjøre tilpasninger. Her legges det til grunn en byråkratisert tilnærming, uten rom for justeringer basert på lokale tilbakemeldinger. Fokus på mentornettverkene blir derfor på hva mentorer kan lære av støtteapparatet, og ikke på hva støtteapparatet kan lære av mentorene. Det er altså en modell uten doble læringsløyper.

Overordnet

Dette er en modell for mentor som tar utgangspunkt i hvordan en byråkratisk organisering. Modellen tar utgangspunkt i endringer som er realistiske å innføre i en byråkratisk organisasjon, ikke i det problemet man forsøker å løse (økt arbeidsinkludering og opparbeidelse av inkluderingskompetanse i støtteapparatet og i virksomheter). Det er en modell som kan vedtas og forventes gjennomført ved alle kontor. Modellen fordrer at saksbehandlerne jobber annerledes i saker med mentor, men de har fortsatt tydelige regler å følge. Hovedmålet er fortsatt å følge gjeldende føringer, ikke å gjøre det man mener er riktig i den enkelte sak. Modellen fordrer ikke vesentlig skjønnsutøvelse fra saksbehandlerne sin side. Det er også en modell hvor tidsbruk per sak og dermed økonomiske rammer kan estimeres med stor grad av sikkerhet. Modellen tar i liten grad hensyn til kjennetegn ved moderne virksomheter. Et hovedansvar for arbeidsinkludering og ikke minst utvikling av inkluderingskompetanse legges på

³ Det å oppsøke virksomhetene medfører tid til reiser, noe som tar tid fra arbeid med øvrige saker i porteføljen.

deltagende virksomheter. Dette er en modell hvor støtteapparatet opparbeider lite kunnskap om hva som skjer på arbeidsplassene i et inkluderingsforløp.

Jobbspesialistmodellen

I denne modellen tas det utgangspunkt i hvordan jobbspesialister ideelt sett bør jobbe ifølge Supported Employment. Jobbspesialistene er ansatt i 100% stilling og de inngår i et kollektiv av jobbspesialister. Jobbspesialistene følger opp brukerne og deres arbeidsplass tett. Oppfølgingen er individuelt tilpasset, det vil si at jobbspesialisten svarer på behov som bruker og virksomheten har. Oppfølgingen er langvarig («tidsubegrenset»). Jobbspesialisten er en modell for arbeidsrettet brukeroppfølging i de mest komplekse sakene. Jobbspesialistene har inntil 20 brukere; de er forventet å bruke 65% eller mer av arbeidstiden ute og oppfølgingen rettes gjerne like mye mot arbeidsgiver/arbeidsplass som mot brukeren (Frøyland & Spjelkavik 2014).

Individuell mentorstøtte

I denne modellen ligger forutsetningene godt tilstede for bruk av mentor. Mentor er en styrke ved jobbspesialistmodellen, da mentor bidrar til å bygge intern inkluderingskompetanse, noe som gjør virksomheten mindre avhengig av jobbspesialisten. Gjennom tett kontakt med virksomhetene kan jobbspesialisten bidra til å identifisere mentor. Jobbspesialisten kan gjennom sin tilstedeværelse identifisere hvem som er best egnet til å følge opp kandidaten. Jobbspesialisten kan også bidra til å utvikle mentor gjennom regelmessig kontakt med både mentor og deltager. Den tette tilstedeværelsen gjør også at jobbspesialisten kan foreslå et bytte av mentor dersom mentor-deltagerrelasjonen ikke lenger fungerer, eller dersom det virker hensiktsmessig med tanke på videre utvikling.

Mentornettverk

Forholdene ligger også til rette for å drive gode mentornettverk med doble-læringsløyper. Jobbspesialistene kjenner sine mentorer godt og kan skreddersy mentorsamlinger med tanke på relevant kunnskap for mentorene. Jobbspesialistene har også fleksibilitet til å endre arbeidspraksis, de kan derfor på mentorsamlinger fokusere på samspillet mellom mentor og jobbspesialistene. I saksbehandlermodellen har de ansatte som nevnt ikke en lignende mulighet til å endre praksis på bakgrunn av tilbakemeldinger fra mentor. Det kan også i denne modellen forventes at jobbspesialistene selv har erfaring og er kompetente prosessledere, og dermed kan drive mentornettverket selv. I kollektivet av jobbspesialister har de tid til å diskutere tilbakemeldinger fra mentorene. Mentorer og jobbspesialister har et felles anliggende i å finne en arbeidsform- og arbeidsfordeling designet for å øke sjansene for arbeidsinkludering. Koblingen mellom enkeltsaker og mentornettverket er derfor i teorien uproblematisk.

Overordnet

En jobbspesialistmodell kan i begrenset grad tas i bruk med utgangspunkt i eksisterende ansatte. Erfarne saksbehandlere har erfaring med å følge regler og prosedyrer. Deres rolle fordrer en evne og vilje til å underordne seg gjeldende føringer (Bauman, 1989). Jobbspesialistene derimot er beskrevet å jobbe etter en utviklingsprosjektliggende tankegang. Det er en rolle som fordrer selvstendighet, autonomi, tilpasningsevne og fleksibilitet. Det er en praksis som ikke fungerer med mye styring og ledelse, da dette kan redusere opplevd resultatansvar (Mintzberg 1993). Denne modellen kan således beskrives som et byråkratibrudd. Forventingene og føringene til ansatte i et byråkrati er i liten grad forenelige med modellen. Modellens spredning, dersom det tas utgangspunkt i eksisterende ansatte, er derfor

basert på at man identifiserer de med personlige kvaliteter (Tilston & Simonsen 2013) og interesse for å jobbe som jobbspesialister, og legger forholdene til rette for å utvikle disse.⁴

Det er en fare ved denne modellen at jobbspesialistkollegiet oppstår som en isolert øy ved NAV-kontorene de er tilknyttet. Øvrige saksbehandlere i byråkratiet jobber på en kvalitativt annen måte enn jobbspesialistene. Jobbspesialistene kan betegnes som feltarbeidere (oppsøkende og proaktiv virksomhet) og saksbehandlerne som kontorarbeidere (konsulterende og reaktiv virksomhet). Teori om identitetsutvikling har vist at man enklest utvikler lignende virkelighetsforståelse med dem man jobber tett sammen med, og som man samhandler regelmessig med (Martin 2001). Både basert på hvor jobben utføres og hva man gjør er det grunn til å anta at de to ulike gruppene vil ha ulike virkelighetsforståelser. Dersom det er lite kontakt mellom saksbehandlere og jobbspesialister, vil saksbehandlerne opparbeide lite kunnskap om hva som faktisk foregår i inkluderingsforsøk. Det å ha jobbspesialister vil da ikke bidra til generell utvikling av inkluderingskompetanse.

Jobbspesialistmodellen slik den her er beskrevet skiller seg diametralt fra saksbehandlermodellen, da denne tar utgangspunkt i en metode som skal være tilpasset problemet man står ovenfor, ikke med utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform.

Hybridmodellen

Dersom det tas utgangspunkt i at det offentlige støtteapparatet selv skal spille en hovedrolle i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og ikke belage seg på en bestiller-utfører modell trenger man modeller som tar utgangspunkt i problemet (arbeidsinkludering, inkluderingskompetanse) i kontekst (offentlige byråkratiet). Hybridmodellen er basert på tilpasninger i byråkratiet for bedre å lykkes med arbeidsinkludering for brukere med komplekse og omfattende bistandsbehov.

Individuell mentorstøtte

I korte trekk går hybridmodellen ut på at saksbehandlere jobber jobbspesialistlignende i et utvalg saker, for øvrig jobber de etter gjeldende føringer som saksbehandler.⁵ Dette er saker hvor en byråkratisk, standardisert tilnærming vurderes som utilstrekkelig. Dette innebærer at for et utvalg saker tillegges saksbehandlerne en økt myndighet til selv å vurdere hvordan og i hvilken grad de skal følge opp deltager, mentor og ledelse ved virksomhetene. Mål for oppfølgingen er at den er individuelt tilpasset den enkelte sak. At kontakten er regelmessig slik at saksbehandler kan fange opp behov som oppstår (dvs proaktiv oppfølging). Det fordres også en fleksibilitet for raskt å ta tak i utfordringer. En annen forutsetning er at møter og øvrig kontakt primært foregår hos virksomhetene, da dette gir en nærhet til bedre å forstå et inkluderingsforløp. Å jobbe "jobbspesialistlignende" betyr ikke at de i utvalgte saker kan jobbe som jobbspesialister. I og med at involverte saksbehandlere har en øvrig portefølje, blir den fleksibiliteten vi finner i jobbspesialistmodellen sterkt begrenset (jf Spjelkavik 2016).

Mentornettverk

Hybridmodellen forutsetter at saksbehandlere i utvalgte saker selv kan være med på å bestemme hva støtteapparatets rolle skal være. I likhet med for jobbspesialistmodellen er det derfor rom for en tett

⁴ En kombinasjon av formell utdanning, veiledning og praksislæring i et kollektiv.

⁵ Når det gjelder saksbehandler og jobbspesialistmodellen er disse enklere å beskrive med utgangspunkt i eksisterende teori. Det finnes omfattende teori om byråkratiet og om utviklingsprosjekter det kan tas utgangspunkt i. Hybridmodellen er vanskeligere å beskrive idealtypisk da dette er en nyskaping og en blandingsform som kan innrettes på en rekke ulike måter. Det er en modell med innebygde spenninger (fordi den ikke er «ren»).

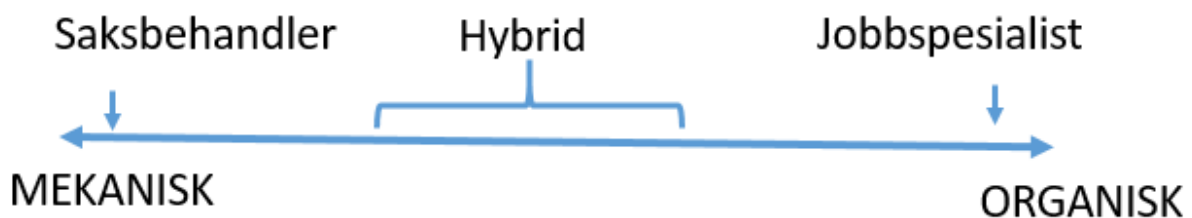
kobling mellom enkelt saker og mentornettverket, det vil si gjensidig tilpasning og læring mellom mentor og saksbehandler. Mentornettverk kan designes med utgangspunkt i deltagende mentors behov for kompetanse, og støtteapparatet kan endre praksis basert på innspill fra mentorene. Forskjellen fra jobbspesialistmodellen er at det ikke kan forventes at saksbehandlerne selv tar ansvar for gjennomføringen av nettverksmøter.

Overordnet

Hybridmodellen er basert på at den skal kunne tas i bruk blant eksisterende saksbehandlere. Den forutsetter derfor ikke en erfaring med tett brukeroppløring på arbeidsplass. For å jobbe hybrid-aktig forutsettes det derfor organisatoriske grep for å sikre kompetansetilførsel og erfaringslæring. Med erfaringslæring siktes det til at saksbehandlerne i en opplæringsperiode jobber sammen med en person med erfaring fra tett brukerrettet oppfølging på arbeidsplass. I tillegg er det viktig med møteplasser i organisasjonen hvor erfaringer med enkeltsaker diskuteres. Dette krever en prioritering av ressurser i organisasjonen til systematisert utviklingsarbeid.

Hybridmodellen er en modell som vil være i utvikling, fordi den fordrer samhandling og erfaringslæring. Det er også en modell som er sårbar, fordi saksbehandlerne jobber etter ulike logikker basert på hvordan brukersaker klassifiseres. Det kan tenkes at saksbehandlere ikke er komfortable med dette, at de foretrekker å jobbe som rene saksbehandlere eller jobbspesialister. Det er derfor en modell hvor forholdene må legges til rette organisatorisk, både i en oppstartsfasen og for å institusjonalisere som en varig arbeidsform. Hybridmodellen forutsetter at det er en individuell og organisatorisk evne til å jobbe etter ulike organisatoriske logikker.

Dette er altså en modell med en rekke forutsetninger og bi-betingelser. Av de tre modellene er den mest komplekse modellen å utforske og implementere. Saksbehandlermodellen er basert på en mekanisk-, mens jobbspesialistmodellen er basert på en organisk arbeidsorganisering. Byråkratiet er mekanisk ved at organisasjonens deler ideelt sett fungerer som en velfungerende maskin. Jobbspesialistmodellen er beskrevet som organisk, det vil si at den tilpasser seg miljøet den opererer i. I rendyrkede former er disse formene for arbeidsorganisering ytterpunkter på hver sin ende av en skala. Som figuren under viser innebærer hybridmodellen at den finner sin form et sted mellom ytterpunktene. Dersom hybridmodellen dras for langt mot et av ytterpunktene vil den miste sitt særpreg, og dermed sitt eksistensgrunnlag.



Figur 2: Mekanisk versus organisk organisering av mentor

Styring og ledelse i modellene

Ved presentasjonen av hybridmodellen ble betydningen av ledelse påpekt fordi modellen representerer en nyskaping, som skal finne sin posisjon som en mellomting mellom modeller som i større grad er eksisterende. For å diskutere utførelsen av ledelsesfunksjonen i modellene benyttes begrepene ledelse og en styring. Utøvelse av ledelsesfunksjonen i organisasjoner forutsetter både ledelse og styring. Det er begreper som forutsetter hverandre og som kan fungere som substitutt (Ladegård & Vabo 2010).⁶ Utøvelse av ledelsesfunksjonen har som mål å koordinere og påvirke atferd bevisst. Der hvor påvirkningen er systemorientert benyttes begrepet styring, der hvor den er personorientert eller rettet mot håndtering av unntak benyttes ledelse.

Et formål med styring er å oppnå stabilitet i både tid og rom ved å gjøre ledelsesfunksjonen uavhengig av enkeltpersoner i hierarkiet. Christensen mfl. (2009: 121) forbinder styring med «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter». I en idealtypisk fremstilling av byråkratiet er ledelsesfunksjonen tilnærmet synonymt med styring. Hvis hierarkisk autoritet respekteres og regler fungerer skal det i teorien være lite behov for ledelse.

Røvik (2007: 46) definerer ledelse som «desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte». Sørhaug (1996: 24-25) betegner ledelse som grenseregulering: «... i det øyeblikket noe uforutsett og uregulert oppstår, så oppstår også behovet for en ledelse som setter en retning og om nødvendig skaper regler».

Styring bidrar således til stabilitet og forutsigbarhet over tid. Ledelse er mer rettet inn mot nyskaping og håndtering av det uforutsette. Når det gjelder de presenterte idealtypiske modellene kan disse analyseres med utgangspunkt i begrepene styring og ledelse.

Saksbehandlermodellen

Denne modellen tar utgangspunkt i byråkratiet og legger til noen endringer som standardiseres. Mentor innebærer her at det utarbeides et system, med kriterier for inkludering av deltagere, og en standard for hva som skal utføres. Regimet i byråkratier er i hovedsak mye styring og lite ledelse (fokus på systemer og at ansatte følger disse). Ledelse blir nødvendig dersom systemene ikke virker etter sin hensikt. For eksempel dersom settet med regler er så omfattende at ledelsen må gjennomføre prioriteringer, eller dersom enkelte ansatte ikke fungerer i sin rolle. Dersom systemene fungerer, ansatte har erfaring og arbeidsmiljøet er godt, skal det i teorien være behov for lite ledelse. Saksbehandlermodellen er forenelig med tradisjonell praktisering av ledelsesfunksjonen i byråkratier.

Jobbspesialistmodellen

Denne modellen impliserer en ukonvensjonell form for utøvelse av ledelsesfunksjonen. For mye styring, i form av systemer, kan virke bindende og hindre skjønn og autonomiutfoldelse. For mye ledelse kan ha de samme konsekvensene. Profesjoner som anvender betegnelsen spesialist fremhever som regel behovet for autonomi og skjønnsutøvelse. Begrepet ligger tett opp til spesialistforståelsen. Dersom spesialister opplever sin rolleutøvelse som begrenset fører dette ofte til en kamp om makt og innflytelse. For sterke spesialister kan være vanskelig å styre i en byråkratisk organisasjon, samtidig bør både styring og ledelse i teorien begrenses for at, i dette tilfellet, jobbspesialistene ikke skal begrenses uhensiktsmessig i sin rolleutførelse.

⁶ På engelsk har man ordet «management» som kan deles inn i underkategoriene «leadership» og «administration». På norsk har vi ikke et lignende overordnet begrep for ledelsesfunksjonen.

Hybridmodellen

Hybridmodellen er en innovasjon, det vil si at det er en modell i utvikling. Det er derfor i utvikling av denne modellen viktig med ledelse, men med en bestemt type ledelse. Ledelsens hovedoppgave er å støtte eksperimentering med modellutvikling. Det vil si at de må skape rom i organisasjonen for kompetanseutvikling, modelluttesting og erfaringslæring. Ledelsen må beskytte modellutviklingen slik at involverte saksbehandlere ikke opplever uttestingen som ekstraarbeid. Ledelsen må også ta tak i utfordringer som oppstår, for eksempel konflikter eller uenigheter knyttet til hva modellen innebærer. Etter en eksperimenteringsfase er ledelse viktig for å påvirke den fremvoksende modellens innhold og posisjonering. Det vil si at ledelsen spiller en rolle i å utvikle regler for praktiseringen av mentor. Innledningsvis bør ledelsen være varsom med styring i form av regelutvikling, fordi det er praktiske erfaringer med modellen som legger føringer for hvilke regler som over tid bør utvikles.

Oppsummering

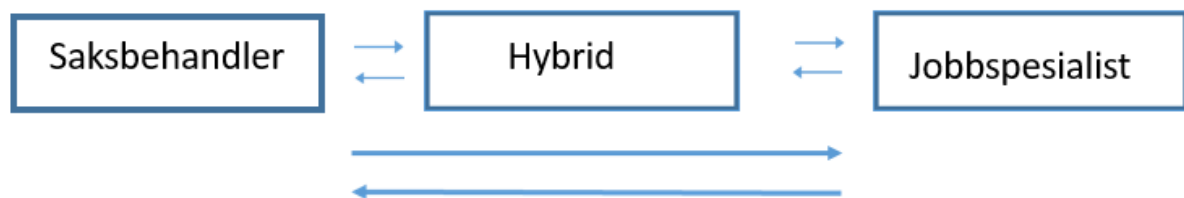
I tabellen under er fremstillingen av trekk ved hver enkelt modell oppsummert:

	Saksbehandler	Hybrid	Jobbspesialist
Overordnet			
Utgangspunkt i byråkratiet	Ja	Ja	Nei
Håndtere gjenstridig problem	Nei	Ja	Ja
Saksoppfølging			
Portefølje	Stor	Medium	Liten
Sted personlig oppfølging	Offentlig kontor	I stor grad på arbeidsplass	På arbeidsplass
Standardisering	Høy	Middels	Lav
Proaktivitet	Lav	Middels	Høy
Mentornettverk			
Kobling til enkelt saker	Nei	Ja	Ja
Saksbehandlere involvert i gjennomføring	Nei	Delvis, økende over tid	I stor grad
Modelluttesting, institusjonalisering og spredning			
Saksoppfølging i par	Nei	Ja	Nei
Behov for erfaringsutvekslingmøter	Lite	Stort	Middels
Modelleksperimentering	Enkelt	Komplekst	Enkelt
Institusjonalisering lokalt	Enkelt	Komplekst	Enkelt
Spredning til andre kontor	Enkelt	Komplekst	Enkelt
Utøvelse av ledelsesfunksjonen			
Behov for styring	Høyt	Lavt innledningsvis, gradvis økende	Lavt
Behov for ledelse	Lavt	Høyt innledningsvis, gradvis avtagende	Lavt

Hybridmodellen er, som det fremgår av tabellen, den mest krevende å ta i bruk. Modellens berettigelse henger sammen med kritikk av, og samspill med de øvrige modellene. Innvending mot jobbspesialistmodellen er at den i begrenset grad tar utgangspunkt i eksisterende ansatte og kjennetegn ved byråkratiet. Innvendingen mot saksbehandlermodellen er at den ikke er tilpasset problemet som forsøkes

«løst». Hybridmodellen er som nevnt den eneste modellen med utgangspunkt i både problemforståelse og kjennetegn ved byråkratiet. Denne kritikken betyr ikke at vi argumenterer for hybridmodellen på bekostning av de øvrige modellene. Vår anbefaling at alle modellene tas i bruk, av to grunner:

1. Hybridmodellen og jobbspesialistmodellen kan forstås som gjensidig understøttende modeller. Det er sannsynligvis enklere å utvikle hybridmodellen hvis man allerede har jobbspesialister, da dette tydeliggjør forskjellene mellom en byråkratisk og brukertilpasset tilnærming. Jobbspesialister kan bidra inn mot hybridmodellen (veilede og støtte saksbehandlere i å jobbe jobbspesialistlignende). Hybridmodellen kan også fungere som en «jobbspesialistskole», ved at dedikerte saksbehandlere kan ansettes som jobbspesialister. Saksbehandlermodellen representerer et forsøk på et systematisert og standardisert opplegg for mentor, som kan ha effekt for deltagere uten for omfattende og komplekse behov.
2. Hybridmodellen kan også virke som en «brobyggermodell» mellom saksbehandler- og jobbspesialistmodellen. Med tanke på samhandling er den er fordel med utvalgte ansatte som jobber både som saksbehandlere og etter jobbspesialist prinsipper. Hvis brukere fordeles til enten saksbehandlere eller jobbspesialister er valget mellom en begrenset og standardisert eller en omfattende proaktiv oppfølging. Ved hybridmodellen som supplement kan brukere fordeles ettersom deres behov for oppfølging og støtte på arbeidsplassen er mindre, middels eller store.



Figur 3: Forholdet mellom modellene

Figurforklaring: Pilene mellom boksene viser at hybridmodellen står i et spenningsforhold mellom saksbehandler- og jobbspesialistmodellen. Et hovedpoeng er at hybridmodellen lettere kan finne sin innretning der hvor de øvrige modellene eksisterer. Pilene under boksene illustrerer at med ansatte som jobber etter hybridprinsipper blir det lettere å få til kommunikasjon og samhandling blant ansatte.

4. Bærekraftig mentor og anbefalinger

Hybridmodellen har til nå vist seg krevende å få til i praksis i de to delprosjektene. Det skyldes både at modellen innebærer en ny måte å jobbe på for de involverte NAV-veilederne og fordi den baserer seg på et samarbeid mellom lokale NAV-kontor og Arbeidslivssentre om konkrete inkluderingsforløp. Vi vil etter hvert få bedre kunnskap om dette NAV-interne samarbeidet, og om hvordan mentorer og ledelse i virksomheter vurderer samarbeidet med NAV. Det gjenstår å se om delprosjektene får til å utvikle en bærekraftig mentormodell, det vil si en modell som lar seg videreføre etter prosjektperioden. Dette fordrer at man i de praktiske erfaringene med modellen finner fram til en arbeidsform som fungerer og som understøtter inkluderingskompetansen i virksomhetene.

I delprosjektene har vi intervjuet ansatte i NAV, mentorer og ledelse i virksomhetene. I en fokusgruppe med veiledere og mentorer kom det frem at både veiledere og mentorer beskriver mentorrollen som omfattende. Veilederne beskriver en god mentor som en som forplikter seg og tar oppfølging alvorlig, bestreber seg på et godt samarbeid med NAV, er ærlig med tanke på utfordringer, og inkluderer deltager ovenfor ledelse og kolleger. De beskriver også mentorrollen som krevende, da mentor må evne å håndtere balansen mellom det "å legge til rette for" og det "å presse" deltageren med tanke på å oppnå utvikling. Begrepet «evne å gå ut av komfortsonen» benyttes for å beskrive arbeidet med å håndtere denne avveiningen. Fra deltagende mentorer i fokusgruppen fremkommer en lignende rolleforståelse. De beskriver at de må bidra til trygghet gjennom å være tilgjengelige og inkludere deltageren sosialt ovenfor øvrige ansatte. Opplæringen må være tilpasset, samtidig som de etterstreber å få til en utvikling i kvaliteten på deltagerens oppgaveløsning og i oppgavenes omfang og variasjon. Det beskrives som krevende å håndtere situasjoner hvor det virker som om deltagerens sosiale eller faglige utvikling stopper opp.

«Supermentor»?

I delprosjektene har vi intervjuet noen mentorer som framstår som svært dedikerte i arbeidet med å inkludere deltageren. Om dem har vi valgt å benytte begrepet «supermentor». Vi har her valgt å fokusere på opplæring og oppfølging av slike «supermentorer» for å eksemplifisere at også ovenfor denne gruppen tillegges støtteapparatet et stort ansvar og en omfattende oppgave. Dette er et mindre intuitivt poeng enn å påpeke støtteapparatets rolle i tilfeller hvor mentor i langt mindre grad går inn for rollen eller der hvor ledelsen ikke – eller i mindre grad – legger til rette for mentors oppgaveutførelse.

Felles for mentorer beskrevet som «supermentorer» er at de er dypt personlig engasjert i rollen som mentor, det beskrives som et meget krevende og meningsfullt arbeid. De gjør vesentlig mer for å inkludere kandidaten enn hva man kan forvente av mentor. De investerer mye for å lykkes i mentorrollen. Benevnelsen «super» viser til deres vilje og ikke deres evne til å fungere som mentor ovenfor deltageren. Vi gir nedenfor tre empiriske beskrivelser av slike «supermentorer».

Mentorcase A

Har selv opplevd store vanskeligheter i en tidligere arbeidsrelasjon. Han hadde utfordringer i relasjonen til sin daværende leder. Han byttet jobb og fikk det han beskriver som en fantastisk leder. Den positive erfaringen beskrives som viktig for videre karriere og liv. På bakgrunn av egne erfaringer fremhever han hvor utrolig viktig det er med en god leder i rollen som mentor for personlig og faglig utvikling. Han er nå mentor for en ung kandidat, med en diagnose som innebærer vesentlige utfordringer når det gjelder å fungere faglig og sosialt. Mentor ønsker å gjøre alt han kan for at brukeren skal utvikle seg så mye som mulig. Han bruker blant annet av sin fritid på å lese og se på videoer om den aktuelle

diagnosen og om ledelse. I intervjuet beskriver han hvordan kandidaten har utviklet seg. Tidligere trengte han svært konkrete beskrivelser av arbeidsoppgaver, nå er ikke disse instruksjonene lenger nødvendig. Han har også utviklet evnen til å jobbe selvstendig, han identifiserer enkle oppgaver som må gjøres og utfører dem. Deltageren hadde tidligere problemer med fravær og å komme for sent på jobb, men dette er mye bedre nå. Det har også vært en utvikling i hvordan kandidaten fungerer sosialt, tidligere isolert han seg en del, men er nå i større grad del av fellesskapet. Mål for kandidaten er fagbrev. Mentor føler seg trygg på at brukeren vil mestre de praktiske oppgavene på fagprøven. Mentor har allerede snakket med brukeren om at det kan være fornuftig å bytte arbeidsgiver etter avlagt fagprøve for å fortsette sin utvikling, men at kandidaten kan bli værende i en periode hvis han føler behov for det. Han kan tenke seg å være mentor for flere kandidater i fremtiden. Deltagelse på mentornettverk beskrives som givende, i tillegg til å lære er det også en arena hvor han føler anerkjennelse for sin rolle som mentor. Han gir inntrykk av at han håndterer enkelte utfordringer bedre enn andre mentorer og gjennom erfaringsdeling bidrar ovenfor de øvrige deltagerne.

Mentorcase B

Har selv vært utenfor arbeidslivet. Han beskriver at han var meget langt nede og svært usikker på egen fremtidige arbeidslivstilknytning. Han kom selv inn i bedriften gjennom en tiltaksarrangør. Til å begynne med var han svært usikker og hadde problemer med å utføre enkle arbeidsoppgaver. Nå er han avdelingsleder og virker svært selvsikker. Han hadde selv en leder som investerte svært mye i hans utvikling. Nå ønsker han å spille en lignende rolle gjennom å være mentor for en gutt i nærområdet. Brukeren har som følge av sin diagnose utfordringer når det gjelder sosial fungering og konsentrasjon. Både leder og mentor beskriver at brukeren har utviklet seg vesentlig. Mentoren beskriver forholdet til brukeren beskrives som personlig og han er fast bestemt på å lykkes med å få til en fremtidig arbeidslivstilknytning. Leder og mentor hadde tidligere ambisjoner om å få deltageren til å fungere på linje med ordinære arbeidstakere, men de har nå begynt å diskutere muligheten for mer varige støt-teformer med NAV. I likhet med mentor A beskriver mentor B mentorrollen som svært givende og meningssskapende.

Mentorcase C

Denne mentoren var ikke i utgangspunktet mentor for deltageren. Endringer på arbeidsplassen førte til et behov for bytte av mentor. Mentor C sa seg villig til å ta på seg rollen. Brukeren er en ung kvinne. Mentor så det som av gjørende å utvikle en tett personlig relasjon til brukeren for å bedre forstå og hjelpe henne. Dette innebar å utvikle en tillitt slik at brukeren ville fortelle om hvordan hennes fortid og problemer utenfor jobb påvirker hennes funksjon på arbeidsplassen. Gjennom denne forståelsen har ledelse og mentor fått en økt forståelse for fravær, det har også gjort det lettere for brukeren å gi beskjed om fravær. Det er også enkelte andre forhold ledelse og mentor hadde vanskelig med å forstå og akseptere som de nå bedre forstår og som de i økt grad kan diskutere med brukeren. På grunn av utfordringer som oppstår ender hun opp med å utvikle en tettere personlig relasjon. Dette er et eksempel på at det kan være vanskelig i forkant å forstå hva det faktisk innebærer å være mentor. Brukeren gjør ifølge mentor en god jobb og blir verdsatt av øvrige ansatte. Også i dette tilfellet beskrives en utvikling i deltagerens faglige og sosiale ferdigheter, mentor ser muligheter for fast ansettelse, men er usikker på stillingsgrad og type.

Oppsummering

«Supermentorer» er viktige med tanke på modellutvikling. De er «krevende brukere», de forventer tilgjengelighet, fleksibilitet og en vilje i støtteapparatet til å finne passende løsninger. De forventer at støtteapparatet skal spille sin rolle for å øke sannsynligheten for en varig arbeidslivstilknytning. Blant disse mentorene er det flere som tar på seg oppgaver og ansvar som de mener NAV burde tatt ansvar for. De gjør dette fordi det vurderes som rett der og da ovenfor deltageren. «Supermentorer» er egnet til å studere relasjonen og ansvarsfordelingen mellom naturlig bistand på arbeidsplassen og NAV.

Det er mulig disse mentorene tar på seg et for stort ansvar, slik at mentor i deres virksomhet ikke blir bærekraftig. Dersom disse mentorene ikke følges godt nok opp er det mulig de på grunn av slitasje ikke vil være mentor for flere kandidater. Det er også mulig at andre ansatte ikke vil være mentor når de ser hvor mye ansvar «supermentorene» tar. I tillegg til mentorutvikling, vil vi i fortsettelsen av prosjektet også studere mentoravgrensing. «Supermentorer» er gode informanter, fordi de ønsker at mentor, ledelse og NAV skal samhandle på en slik måte at man lykkes med å utvikle inkluderingskompetanse for de med større og mer komplekse bistandsbehov.

5. Noen utfordringer

Avslutningsvis tar vi med noen utfordringer som er kommet fram i intervjuene med mentorer, ledere, NAV-veileder, IA-rådgivere og i kommunikasjonen med prosjektkoordinatorene. Dette er innspill som berører nettverkstanken og virkemidler som vi mener det vil være hensiktsmessig å vurdere i fortsettelsen av prosjektet.

Mentornettverk

Prosjektene tar utgangspunkt i den enkelte brukers behov og interesser for så å finne arbeidsoppgaver og arbeidsplass som passer (jobbmatch). Det vises til at brukerne og dermed mentorene i denne tilnærmingen ofte er lite homogene f.eks. når det gjelder interesser og utfordringer. En utfordring med mentornettverkene i delprosjektene blir dermed at mentorene befinner seg i en rekke virksomheter med ulik størrelse, i ulike bransjer og er geografisk spredt. Erfaringsutveksling i nettverkssamlinger har delprosjektene fått til i modellutviklingen, men det kan bli mer krevende over tid å tilpasse nettverkssamlinger til den enkelte mentors behov og krevende for mentorer å dra ofte fra jobben til nettverkssamlinger, særlig i virksomheter med få ansatte.

Langsiktighet

Erfaringene viser at mentorrelasjonen utvikles over tid. Mange viser til at det er krevende for mentor å legge en plan og investere i oppfølging når tidsperspektivet er kortsiktig, som oftest 3 måneder og forlengelse usikker. Det vises til at deltager får heller ikke en trygghet om at her kan jeg få utvikle meg over tid, selv om NAV-veileder gir uttrykk for at forlengelse er sannsynlig

Mentortilskudd

Det er blitt pekt på at mentortilskudd bør være beregnet individuelt basert på brukerens behov og virksomhetens kapasitet og evne til oppfølging. Mentortilskuddet bør være fleksibelt underveis i inkluderingsforløpet og justerbart basert på erfaringer.

Referanser

- Bauman (1989). *Modernity and the Holocaust*: Cornell University Press.
- Bond, Drake & Becker (2008). An Update on Randomized Controlled Trials of Evidence-Based Supported Employment. *Psychiatric Rehabilitation Journal* 31(4): 280–290.
- Burns, Catty, Becker, Drake, Fioritti, Knapp, Lauber, Rössler, Tomov, van Busschbach, White & Wiersma (2007). The Effectiveness of Supported Employment for People With Severe Mental Illness: A Randomised Controlled Trial. *Lancet* 370(9593) (1146–1152).
- Cimera (2012). The Economics of Supported Employment: What new data tell us. *Journal of Vocational Rehabilitation* 37 (2012): 109–117.
- Christensen, Lægreid & Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*: Universitetsforlaget.
- Curtis & Dreachslin (2008). *Organizational Performance: A Synthesis of Current Literature*. *Human Resource Development Review* (2008), 7:117. Sage.
- Dobbin, Kalev & Kelly. 2007. Diversity Management in Corporate America. *Contexts* 6 (4), 21-28.
- Ekspertgruppen (2015). Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf
- Enehaug (2014). Læring i omstillingenes tid. Et teoretisk innspill om arbeidsmiljø og organisasjonslæring. *Tidsskrift for Arbejdsliv*. Vol. 16.
- Fabian, Edelman & Leedy (1993). Linking Workers With Severe Disabilities To Social Supports In The Workplace: strategies for addressing barriers. *Journal Of Rehabilitation* 59 (29).
- Falkum, Schafft & Spjelkavik (2014). Arbeidsgivernes rolle i inkluderingen. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Folkenborg (2014). Virksomhetenes sosiale ansvar. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Frøyland & Skadal Kvåle (2014). Utvikling av naturlig bistand på arbeidsplassen. I Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Frøyland & Spjelkavik (red) (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeidsliv som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Grint (2010). *Leadership: A very short introduction*: Oxford University Press.
- Hackman & Oldham (1974). The job diagnostic survey: An instrument for the diagnosis of jobs and the evaluation of job redesign projects. Department of Administrative Sciences: Yale University.
- Hagner & Cooney (2003). Building employer capacity to support employees with severe disabilities in the workplace. *Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation* 21(1) (77–82).
- Karasek & Theorell (1990). *Healthy Work: Stress, productivity and the Reconstruction of Working Life*. New York: Basic Books.
- Kulik & Roberson (2008). Common Goals and Golden Opportunities: Evaluations of Diversity Education in Academic and Organizational Settings. *Academy of Management Learning & Education* 2008 Vol. 7 no 3, 309-331
- Ladegård & Vabo (2010). *Ledelse og styring*: Fagbokforlaget Bergen.
- Martin (2001). *Organizational culture: Mapping the terrain*: Sage Publications.

- Mintzberg (1993). Structure in fives: Designing effective organizations: Prentice-Hall, Inc.
- NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Oldham & Hackman (2010). Not what it was and not what it will be: The future of job design research. *Journal of Organizational Behaviour*, Vol 31 Issue 2-3, 463-479.
- Parent, Wehman & Bricout (2001). Supported Employment and Natural Supports. I: Wehman (ed). *Supported Employment in Business: Expanding the Capacity of Workers with Disabilities* (pp 93-112). St. Augustine, FL Training Resource Network.
- Røvik (2007). Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundredets organisasjon. Universitetsforlaget
- Sanden Sannes & Spjelkavik (2014). Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp. I Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Schafft & Spjelkavik (2014). Arbeidsgiveres erfaringer med inkludering. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Schafft (2009). Å få seg en jobb: arbeidsrettet rehabilitering ved psykiske helseproblemer. Oslo: Kommuneforlaget.
- Secker & Membrey (2003). Promoting Mental Health Through Employment And Developing Healthy Workplaces: The Potential Of Natural Supports At Work. *Health Education Research*, 18(2) (207–215).
- Skorstad (2011). Omstillinger i arbeidslivet: Importerte moter og nasjonale tradisjoner. Gyldendal, Oslo
- Spjelkavik (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Spjelkavik (2016). Arbeidsrettet brukeroppfølgning. «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV? Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Mamelund & Schafft (2016). Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik & Thingbø-Støldal (2014). Jobbmatch og jobbutvikling. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Stacy, Stefanovics & Rosenheck (2017). Reasons For Job Loss Among Homeless Veterans In Supported Employment. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation* Vol. 20 , Iss. 1, 2017. <https://doi.org/10.1080/15487768.2016.1267049>
- Sørhaug (1996). Om ledelse: makt og tillit i moderne organisering: Universitetsforlaget.
- Targett & Wehman (2011). Return to Work After Traumatic Brain Injury: A Supported Employment Approach. I: Schultz & Rogers (ed.) (2011). *Work Accommodation and Retention in Mental Health*. New York: Springer Science & Business Media, LLC.
- Tilston & Simonsen (2013). The Personnel factor: Exploring the Personal Attributes of Highly Successful Employment Specialists Who Work With Transition-Age Youth. *Journal of Vocational Rehabilitation* 38 (2013), 125-137.
- Vornholt, Villotti, Muschalla, Bauer, Colella, Zijlstra, Van Ruitenbeek, Uitdewilligen, Corbiere (2017). Disability and Employment - Overview and Highlights. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2017.1387536>

West, Targett, Wehman, Cifu, Davis (2015), Separation from supported employment: a retrospective chart review study. *Disability and Rehabilitation* Vol. 37 , Iss. 12, 2015.
<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.3109/09638288.2014.955133>

Arbeidsforskningsinstituttet er et
tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konflikthåndtering og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjonen kan lastes ned fra www.afi.no
Ved større opptrykk, ta kontakt med AFI.

Arbeidsforskningsinstituttet
OsloMet – storbyuniversitetet

Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.no