

Evaluering av Telenor Open Mind Integration

Evaluation of Telenor Open Mind Integration

av/by
Steinar Widding

AFI-rapport 8/2012/WRI-report 8/2012

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2012

© Work Research Institute

© 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 rettighetshavernes 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.

ISBN 978-82-7609-306-3

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>
Publications may be downloaded at: <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Mestring, arbeid og mangfold

Rapport nr.:

8/2012

Tittel:

Evaluering av Telenor Open Mind Integration/
Evaluation of Telenor Open Mind Integration

Dato:

Juni 2012

Forfattere:

Steinar Widding

Antall sider:

84

Resymé:

Telenor Open Mind Integration (TOMI) startet som et pilotprosjekt i Telenor 06.04.2010. Målgruppen var arbeidsledige innvandrere med høyere utdanning og relevant arbeidserfaring fra land utenfor Europa. Målene var å få deltakerne i TOMI inn ordinært arbeid så raskt som mulig og senest etter endt praksis, dekke Telenors rekrutteringsbehov for høyt utdannet arbeidskraft og utvikle en overførbart modell for rekruttering av høyt utdannede innvandrere.

Rapporten består av en prosess evaluering, en kost-nytteanalyse og en analyse av forutsetninger for videre modellutvikling. Kost-nytteanalysen viste at det er mest lønnsomt både for deltakere, kommune og stat at deltakerne er i ordinært arbeid i forhold til i arbeidsmarkedstiltak og at programmet har en positiv kost-nyttebalanse for samfunnet.

TOMI er i nå gang med kull nummer tre. Basert på erfaringene fra de første kullene, har man gjort justeringer og endringer i opplegget. Programmet må sees på som en kontinuerlig prosess som er på jakt etter en passende form. Så lenge programmet tar konsekvensene av den læringen som skjer underveis og fokuserer på kontinuerlig forbedring, vil det trolig være et godt alternativ for høyt utdannede innvandrere til både Global Future, og andre tiltak i NAVs portefølje.

Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forskningsmidler arbeid og velferd.

Emneord:

Telenor, Innvandrere, integrasjon, rekruttering, arbeidsmarked, mangfold

FORORD

Telenor Open Mind Integration (TOMI) startet opp som pilotforsøk i Telenor 6. april 2010. Det første kullet på fem deltakere, som vi her kaller pilotprosjektet, ble avsluttet i juni 2011 etter femten måneders varighet. Telenor vedtok at TOMI skulle bli et fast program fra årsskiftet 2011. Det andre kullet på sju deltakere startet opp 20. september 2011 og det tredje kullet kom i gang fra våren 2012.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i juni 2010 i oppdrag fra Telenor å evaluere pilotprosjektet, altså det første kullet. Oppdragsgiver ønsket at evalueringen skulle bestå av en kost-nytteanalyse og at den skulle kunne ut i en overførbar modell basert på erfaringene fra pilotprosjektet. Etter forslag fra AFI valgte man også å inkludere en formativ prosessevaluering, basert på jevnlig tilbakemeldinger til prosjektledelsen underveis. Første skriftlige tilbakemelding til prosjektledelsen ble formidlet i november 2010. I tillegg har det vært jevnlig møter mellom prosjektledelsen og AFI underveis.

Steinar Widding har vært prosjektleder for evalueringen. Han har designet prosjektet, utformet intervjuguider, gjort gruppe- og individuelle intervjuer og annen datainnsamling, kost-nytteanalysen og hatt møter med prosjektledelse og referansegruppe underveis. Han har også forfattet underveisrapporten pr november 2010 og foreliggende sluttrapport.

Heidi Enehaug bistod i det første fokusgruppeintervjuet med deltakere og ledere. Hun har også deltatt på to møter med prosjektledelsen i TOMI og bidratt med forslag som har forbedret teksten til underveis- og sluttrapporten.

Takk også til *Angelika Schafft* på AFI som har kvalitetssikret rapporten og bidratt med verdifulle innspill og kommentarer. Hun kom med forslaget om å framheve viktige erfaringer og funn i teksten. Dette har jeg gjort ved å bruke **fet skrift**.

Takk til deltakere på TOMI, ledere på Telenor, Anne Marie Sand og Marianne Mac Donald fra NAV Intro for at de velvillig stilte opp på intervjuer og bidro med annen verdifull informasjon underveis. Stor takk går også til direktør Ingrid Ihme på Telenor Open Mind og prosjektleder Mina Khairalomoum på Telenor Open Mind Integration for gode samtaler og velvillig hjelp og bistand underveis.

Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forskningsmidler arbeid og velferd

En engelsk oversettelse av rapporten finnes bakerst.

Arbeidsforskningsinstituttet, juni 2012

Steinar Widding

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord

Sammendrag

KAPITTEL 1. BAKGRUNN	1
1.1. Idégrunnlag.....	1
1.2. Et pilotprosjekt for å vinne erfaringer og utvikle en modell	2
1.3. Metode	3
1.4. Datamateriale.....	3
1.5. Problemstillinger	4
1.6. Oppbygging av rapporten.....	4
KAPITTEL 2. MÅLSTRUKTUR OG SUKSESSKRITERIER	5
2.1. Programnets oppbygging og struktur	6
2.2. Det andre kullet.....	16
2.3. Forbedringsmuligheter	18
KAPITTEL 3. KOSTNYTTE-ANALYSE	20
3.1. Tilnærmingssmåte	20
3.2. Utvikling av et analytisk rammeverk	23
3.3. Identifisering og kvantifisering av nytte og kostnader	23
3.4. To enkeltteksempler på kost-nytte i TOMI-prosjektet	27
3.5. Oppsummerende kommentarer	31
KAPITTEL 4. MODELLUTVIKLING.....	33
4.1. TOMI sammenlignet med andre tiltak for samme målgruppe.....	33
4.2. Modellutvikling.....	34
LITTERATURHENSIVNINGER	39
 Del to: English versjon	 41
English summary	

SAMMENDRAG

Telenor Open Mind Integration (TOMI) startet som et pilotprosjekt i Telenor 06.04.2010. Målgruppen var "arbeidsledige innvandrere med høyere utdanning og relevant arbeidserfaring fra land utenfor Europa." Det var forventet at deltakerne skulle "mestre norsk og engelsk på et nivå som gjør at de kan kommunisere uformelt med sin arbeidsgiver og sine kolleger."

Målene var flere:

- Få deltakerne i TOMI inn ordinært arbeid så raskt som mulig og senest etter endt praksis
- Å dekke Telenors rekrutteringsbehov for høyt utdannet arbeidskraft
- Å utvikle en overførbar modell for rekruttering av høyt utdannede innvandrere

Det første kullet på fem deltakere ble avsluttet i juni 2011 etter femten måneder. Telenor besluttet at TOMI skulle bli et permanent program fra begynnelsen av 2011. Det andre kullet bestod av sju deltakere og startet 20 september 2011. Tredje kull startet våren 2012.

Rapporten består av en prosess evaluering, en kost-nytteanalyse og en analyse av forutsetninger for videre modellutvikling. Kost-nytteanalysen viste at det er mest lønnsomt både for deltakerne, kommune og stat at deltakerne er i ordinært arbeid i forhold til i arbeidsmarkedstiltak. Mest lønnsomt for alle er det hvis deltakeren kommer i en jobb som er utdanningsrelevant. Det henger sammen med at det er gjennomgående er høyere lønninger i kvalifisert arbeid.

Statens investeringskostnader i programmet er relativt beskjedne, og gitt at en overføring til sysselsetting i det ordinære arbeidsmarkedet er vellykket, er avkastningen av investeringen positive. TOMI er imidlertid et ganske nytt tiltak. Det har derfor ikke vært mulig å beregne de reelle kostnadene og fordelene ved tiltaket over tid. Kost-nyttebalansen må også antas å variere avhengig av hvilke resultater prosjektet skaper i form av overganger til ordinære arbeidet for deltakerne.

På det nåværende tidspunkt, er TOMI programmet i gang med kull nummer tre. Basert på erfaringene fra det første kullet, har man gjort nødvendige justeringer og endringer i opplegget. TOMI er imidlertid ikke "støpt i sement". Programmet må heller sees på som en kontinuerlig prosess som er på jakt etter en passende form. Så lenge programmet tar konsekvensene av den læringen som skjer underveis og fokuserer på kontinuerlig forbedring, vil det trolig være et godt alternativ for høyt utdannede innvandrere til både Global Future, og andre tiltak i NAVs portefølje.

KAPITTEL 1. BAKGRUNN

1.1. Idégrunnlag

Telenor Open Mind Integration (heretter TOMI) startet opp som et pilotprosjekt våren 2010. *Målgruppa* var "arbeidsledige innvandrere med høyere relevant utdanning og arbeidserfaring fra land utenfor Europa"¹. Man forutsatte at deltakerne kunne "beherske norsk og engelsk på et nivå som gjør at vedkommende kan kommunisere uformelt med arbeidsgiver og kollegaer".

Målene var flere:

- Få deltakerne i TOMI ut i ordinært arbeid så raskt som mulig og senest etter endt praksis
- Å dekke Telenors rekrutteringsbehov for høyt utdannet arbeidskraft
- Å utvikle en overførbar modell for rekruttering av høyt utdannede innvandrere

TOMI hentet sin inspirasjon i Open Mind-programmet (OM) som har pågått i Telenor siden 1996. OM skulle være basert på et "vinn-vinn-vinn-prinsipp": "Tanken er at Telenor får tilgang til god arbeidskraft og øker sitt mangfold, mens deltakerne får muligheter for å vise en potensiell arbeidsgiver hva de er gode for og samfunnet får en skattebetaler i stedet for en trygdemottaker", heter på prosjektets hjemmeside.

Det vises til at personer med funksjonsnedsettelser og innvandrere møter lignende barrierer på arbeidsmarkedet og at TOMI derfor kan bygge på erfaringer fra OM. På prosjektets hjemmeside heter det:

Funksjonshindrede og innvandrere er to ulike grupper, men de har også mye til felles fordi begge gruppene ofte har vanskeligheter med å få innpass i arbeidslivet. Derfor tror vi det å lage et program for å gi innpass til innvandrergruppen er riktig, og vi ønsker å bruke vår erfaring fra Open Mind for funksjonshindrede.

Initiativtakeren bak prosjektet, direktør Ingrid Ihme i OM, laget i mai 2009 et idéutkast for prosjektet sammen med en kollega fra Telenor. NAV Intro deltok fra september 2009 i planleggingsgruppen.

TOMI ble lagt inn under styringsgruppen som allerede var etablert for Open Mind. Styringsgruppen skal i henhold til sitt mandat "ta avgjørelser på saker på bakgrunn av dokumentasjon og forslag til løsninger fremlagt av Ingrid Ihme som leder handicap-programmet² i Telenor". Styret samles fem ganger i året med tre møter om våren og to om høsten. Styringsgruppens medlemmer er: Bjørn Magnus Kopperud, Ferry Zandjani og Helge Enger. Gruppen ledes av Ferry Zandjani.

Det ble også etablert en referansegruppe som møttes fem ganger i året. Gruppen hadde følgende mandat:

"Referansegruppen er et bredt sammensatt rådgivende utvalg som skal gi råd om hvordan pilotprosjektet skal lykkes, spesielt med tanke på de kulturelle utfordringene knyttet til integrering.

- *Hva skal til for å få en vellykket integrering i de avdelinger der deltagerne skal ha praksis?*

¹ http://www.telenor.no/openmind/Telenor_Open_Mind_Integration/

² Dvs. Open Mind

- *Hvordan skal Telenor i Norge utvikle en god integreringskultur?*

Referansegruppen skal også gi råd i forhold til utarbeidelse av en generisk prosjektmodell som kan brukes i kommuner og mindre bedrifter (Telenor Open Mind har fått Farve-midler som skal brukes til en ekstern evaluering av pilotprosjektet Telenor Open Mind Integration). De ønsker at vi skal lage en modell som kan brukes i Kommuner og i mindre bedrifter).

Gruppen hadde følgende deltakere:

NAV Intro: Mette Simonsen Vollset og Anne Marie Sand

IMDI: Kjersti Eknes (erstattet av Morten Sonnniks)

NHO Abelia: Gro Lundberg Færden

HR i Telenor Norge: Mads Møglestue

Telenor Open Mind: Irene Stjern

Representasjon fra Personalorganisasjonene i Telenor: Harald Stavn

Prosjektleder Telenor Open Mind Integration: Mina Khairalomoum

Myndighetskontakt i Telenor: Erlend Bjørtvedt

På møtene har gruppen blitt orientert om framdriften i prosjektet, den har diskutert erfaringer fra andre prosjekter som Global Future og drøftet en rekke andre problemstillinger som har vært sentrale underveis. Det later til at deltakerne har opplevd referansegruppen som et nyttig og interessant forum.

Man besluttet at prosjektet skulle finansieres som et spleiselag mellom NAV Intro og Telenor. NAV skulle betale for et tolv ukers introduksjonskurs. Dette ble organisert som et AMO-kurs³. Deltakerne som ikke hadde andre ytelser fra NAV, fikk individstønad. Det ble opprettet arbeidspraksis i henhold til "Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.", kapittel 4 (heretter kalt Forskriften).⁴

Telenor skulle på sin side stille praksisplasser til rådighet, tilby opplæring i prosjektarbeid, prosjektledelse og kommunikasjon, utnevne faddere på deltakernes arbeidsplasser og følge opp deltakerne.

I november 2009 ble prosjektet godkjent og forankret i Telenor Norges ledelse. NAV Intro la ut en anbudsinnbydelse på Doffin (database for offentlige innkjøp- www.doffin.no) på et tre måneders AMO-kurs som alle deltakerne skulle gå gjennom. I mars 2010 rekrutterte Telenor via NAV Intro en prosjektleder som selv har innvandrerbakgrunn og høyere utdanning.

1.2. Et pilotprosjekt for å vinne erfaringer og utvikle en modell

Tanken var at man ville starte opp med et pilotprosjekt for å vinne erfaringer og kunne justere kursen underveis når man så hva som fungerte bra og mindre bra. Prosjektet kan karakteriseres som et

³ AMO står for arbeidsmarkedsopplæring.

⁴ Arbeidspraksis omtales i kapittel 4 i forskriften.

"stifinnerforsøk" - et forsøk der man utforsker både mål og midler samtidig og ofte endrer kursen underveis som følge av den læring som skjer i prosjektet. Man ville bygge på erfaringer fra Open Mind, men kunne av ulike årsaker ikke bare kopiere denne modellen. Det dreide seg både om innholdet i introduksjonskurset, om arbeidsoppgaver og organisering av praksisperioden og om de virkemidlene som NAV kunne bruke. Man valgte derfor et "veien blir til mens man går" – opplegg i prosjektets pilotfase.

Det er i all hovedsak pilotfasen Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fulgt i denne evalueringen og som vi uttaler oss om. Vi har imidlertid også til en viss grad kunnet nyttiggjøre oss av (et begrenset sett med) data fra prosjektets andre kull. Når vi i det følgende referer til "prosjektet", er det imidlertid pilotfasen vi snakker om.

Prosjektledelsen i TOMI har hatt som mål at man på bakgrunn av erfaringene fra prosjektet skulle kunne utvikle en *modell* for rekruttering av høyt utdannede innvandrere. Modellen skal ha overføringsverdi til andre kunnskapsbedrifter. NAV Intro mener at det er et viktig poeng å lage en modell for høyt utdannede til jobber i kunnskapsbedrifter. Etter NAV Intros oppfatning får denne gruppen for lite fokus når det gjelder tilrettelegging for å komme i kvalifiserte jobber. Poenget er ikke å skaffe dem hvilken som helst jobb, men "riktige" jobber i forhold til deres kvalifikasjoner.

Det sier seg selv at en pilotfase på femten måneder og fem deltakere vil være et begrenset erfaringsmateriale å bygge en overførbar modell på. AFI har imidlertid identifisert noen suksesskriterier for overføring og implementering av en lignende satsning for rekruttering av innvandrere i andre sammenlignbare virksomheter.

Telenor har ønsket å få gjennomført en kost-nytteanalyse av prosjektet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. I det følgende redegjør vi for gangen i dette.

1.3. Metode

Evalueringen har vært gjennomført som en *formativ prosessevaluering* (Shaw, et al. (eds) 2006) basert på jevnlig tilbakemeldinger til prosjektledelsen.

Vi har i all hovedsak benyttet oss av kvalitative metoder. Disse er godt egnet både for å få fram hva som faktisk skjer under implementeringen av et prosjekt som dette, gi inntak til de berørte aktørenes oppfatninger om hva som skjer i prosjektet og hva som fungerer og eventuelt ikke fungerer bra.

Vi har gjennomført en kost-nytteanalyse av prosjektet i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det finnes mange måter å gjøre slike analyser på og ulike metoder kan ofte lede til ulike konklusjoner. Vi har valgt å bygge på en metodisk tilnærming utviklet av den amerikanske forskeren Charles C. Coker (1997, 2000). Metoden ble spesielt utviklet for å beregne kost-nytteverdien av arbeidsmarkedstiltak for funksjonshemmede, men passer også godt for analyser av tiltak for andre grupper som møter hindringer på arbeidsmarkedet.

1.4. Datamateriale

Vi har basert evalueringen på følgende datamateriale:

- To fokusgruppeintervjuer med deltakerne i henholdsvis oktober 2010 og juni 2011
- To fokusgruppeintervjuer med deltakernes ledere i henholdsvis oktober 2010 og juni 2011

- Intervjuer med NAV Intro i mars 2011 og april 2012
- Telefonsamtaler og e-postutvekslinger med representanter for NAV Intro
- Underveismøter, telefonsamtaler og e-postutvekslinger med prosjektledelsen i TOMI i løpet av evalueringsperioden
- Intervju med representant for Telenors HR avdeling i oktober 2010
- Deltakelse på to referansegruppemøter
- Dokumentanalyser

1.5. Problemstillinger

I et stifinnerforsøk hvor man utforsker både mål og midler samtidig, er det naturlig at en evaluering vurderer begge disse dimensjonene og forholdet mellom dem. Vi har derfor valgt å fokusere på:

- Hva var prosjektets suksesskriterier sett fra hovedaktørenes ulike perspektiver?
- Hvordan ble disse eventuelt justert som følge av læring underveis?
- Hva "gjorde" prosjektet med deltakerne for å nå målene?
- Hva var prosjektets kvantifiserbare kostnader og nytteeffekter?
- Hva var prosjektets ikke-kvantifiserbare kostnader og nytteeffekter?
- Hva er de viktigste erfaringene eller lærdommene fra pilotprosjektet?
- Hvordan kan disse brukes som byggesteiner i en overførbar modell for rekruttering av høyt utdannede innvandrere til sammenlignbare virksomheter?

1.6. Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 omhandler prosjektets oppstartfase. Vi beskriver prosjektets finansiering og organisering, seleksjon av deltakere, prosjektets innhold (introduksjonskurs og praksisperiode), oppfølging og deltakernes og deres ledes erfaringer med opplegget. Vi ser på formidlingsresultatene og hvordan det gikk med deltakerne fra første kull. Vi ser også på noen erfaringer og justeringer som ble gjort i det andre kullet.

Kapittel 3 består av en kost-nytteanalyse av prosjektet.

I *kapittel 4* skisserer vi noen hovedelementer i en modell for rekruttering av høyt utdannet arbeidskraft med innvandrerbakgrunn.

KAPITTEL 2. MÅLSTRUKTUR OG SUKSESSKRITERIER

Det er velkjent både fra organisasjons- og evalueringsteori at organisasjoner og prosjekter ofte har flere mål som kan eksistere side om side og tjene mange ulike funksjoner (Patton 1989, Vislie 1987, Shaw et. al. 2006). Et prosjekts mål kan også være innbyrdes motstridende og de kan endre seg underveis som følge av læring. Det kan også være slik at ulike aktørgrupper kan ha ulike interesser knyttet til et prosjekt og derfor ha sine egne mål som i større eller mindre grad samsvarer med prosjektets offisielle mål. Svaret på spørsmålet: "I hvilken grad nådde prosjektet målene sine?", vil derfor avhenge av hvilke målformuleringer som legges til grunn for analysen.

På Telenor Open Minds hjemmeside⁵ legges det vekt på at TOMI er et "program for rekruttering av innvandrere til Telenor. Programmet tar sikte på å tilføre Telenor ressurser med internasjonal erfaring og kompetanse fra land utenfor Europa". Videre heter det: "Opplegget sys delvis over samme lest som Open Mind som er en av flere rekrutteringsmetoder Telenor benytter seg av i dag". Her er det altså *Telenors rekrutteringsbehov* som primært fremheves. Bakgrunnen er blant annet at Telenor antar at det vil bli mangel på og sterk konkurranse om arbeidskraft med realistbakgrunn om noen år. Et vesentlig suksesskriterium sett fra Telenors side, vil fra dette perspektivet være at programmet bidrar til å dekke Telenors behov for den aktuelle typen arbeidskraft. Hvis programmet ikke lykkes i å bidra til dette, så kan det neppe karakteriseres som en suksess ut fra denne målsettingen.

Prosjektledelsen hevdet imidlertid i intervjuer at målene ikke var begrenset til å dekke Telenors behov for kvalifisert arbeidskraft. De pekte på at innvandrere – også de med høyere utdanning - møter mange barrierer på det norske arbeidsmarkedet. Det ble vist til at erfaringene fra Open Mind kunne brukes til å utvikle bedre metoder for å skaffe denne gruppen jobb. At mange innvandrere med høy utdanning må ta til takke med lavkvalifiserte jobber på det norske arbeidsmarkedet eller delta på ulike arbeidsmarkedstiltak hos NAV, er både samfunnsøkonomisk ulønnsomt og i strid med offisielle integreringspolitiske mål, ble det vist til. Her vektla prosjektledelsen altså mer overordnede samfunnsøkonomiske og sosialpolitiske mål for prosjektet.

I likhet med de fleste bedrifter, må det antas at Telenor er opptatt av å skape og vedlikeholde et godt omdømme hos viktige aktørgrupper og i samfunnet generelt. Det er også rimelig å anta at et prosjekt av den typen det er snakk om her, kan bidra til å styrke Telenors omdømme som en bedrift som tar et samfunnsansvar. Man kan derfor anta at også omdømmepolitiske målsettinger har vært en del av målstrukturen til prosjektet selv om disse ikke har vært eksplisitt formulert.

Det ble pekt på fra prosjektledelsens side at ansettelse hos Telenor eller i en annen bedrift i løpet av eller umiddelbart etter TOMI, var viktige, men ikke primære målsettinger. Like viktig var det at deltakelse i TOMI kunne fungere som "døråpner" til ansettelse andre steder. I motsetning til arbeidspraksis i mer ukvalifiserte jobber, kunne arbeidspraksis fra Telenor bidra til å gjøre deltakerne mer interessante for potensielle arbeidsgivere i sammenlignbare bransjer. Dette er målsettinger som ligner mer på målene til NAVs arbeidsmarkedstiltak: "... styrke tiltaksdeltagernes muligheter til å få eller beholde arbeid".⁶ Det heter også i et møtereferat fra referansegruppen datert mai 2010: "Målet for programmet er at deltakere skal ut i ordinært arbeid så raskt som mulig og senest etter endt

⁵ http://www.telenor.no/openmind/Telenor_Open_Mind_Integration/. Mai 2012.

⁶ Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. § 1-1.

praksis". Dette er målformuleringer som er overensstemmende med formålet Arbeidspraksis. Arbeidspraksis innvilges for tre måneder av gangen, og som ordinære arbeidssøkere var deltakerne forpliktet til å søke arbeid mens de var på arbeidspraksis i Telenor.

NAV kom med i prosjektet via en henvendelse fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI). En del av NAVs brukere er arbeidsledige innvandrere med høyere akademisk utdanning. NAV har derfor behov for tilbud for denne gruppen og å kunne forbedre tiltak som allerede eksisterer. NAV Intro bidro (og bidrar) med finansielle ressurser, faglig bistand og hjelp til rekruttering av deltakere. For NAV er det viktig at prosjektet fører til at deltakerne formidles til arbeid og kan sikres arbeidsinntekt slik at de i størst mulig grad blir selvforsørget. I tillegg er det interessant for NAV å bidra til at det på sikt blir utviklet nye og mer effektive metoder og modeller som kan brukes til å øke overgangen til arbeid av arbeidssøkende innvandrere med høye kvalifikasjoner.

Intervjuer med de fem deltakerne på det første kullet, gjorde det klart at det aller viktigste for dem var å få jobb på Telenor eller i en utdanningsrelevant jobb i en annen bedrift. Enkelte av dem pekte på at de håpet at TOMI ikke bare var "enda et NAV -tiltak" som ikke bidro til at de kom i arbeid.

Den korte gjennomgangen over (som ikke kan anses som dekkende), viser at det var flere ulike målsettinger knyttet til prosjektet. "Minste felles multiplum" kan sies å være at samtlige aktører var interessert i at deltakerne kom over i det ordinære arbeidsliv i mest mulig utdanningsrelevante jobber, men ikke nødvendigvis på Telenor.

Grad av måloppnåelse trenger ikke å være det viktigste utgangspunktet for en evaluering. Etter vår vurdering kan det være mer interessant å søke etter forklaringer på hvorfor det gikk som det gikk i prosjektet. Det er slike forklaringer som kan danne grunnlag for læring og videre utvikling og forbedring av tiltaket.

2.1. Programmets oppbygging og struktur

2.1.1. Oppbygging

TOMIs styringsstruktur bestod av en styringsgruppe som var den samme som for Open Mind.

Organisatorisk var de to programmene lagt inn under HR-avdelingen i Telenor Norge AS.

Prosjektlederen rapporterte og forholdt seg i det daglige til direktøren for Open Mind – Ingrid Ihme.

Prosjektledelsen samarbeidet også tett med NAV.

En referansegruppe hadde en rådgivende funksjon.

2.1.2. Finansiering

Deltakerne på TOMI er aktive arbeidssøkere. Tiltaket er organisert som et arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) etterfulgt av arbeidspraksis. Majoriteten av deltakerne får individstønning i tiltaksperioden som er på maksimalt tolv måneder (fire perioder a tre måneder), men de som har opparbeidet seg rett til andre ytelser mottar dette⁷. Individstønning utgjør pr 1.januar 2012 313 kroner pr dag samt reisepenger og mulige barnetillegg. Telenor fikk i tillegg driftstilskudd for deltakerne i praksisperioden på kr 1280 per måned per deltaker.

⁷ Bruker kan velge den ytelsen som gir høyest utbetaling, men ikke begge ytelsene. Da kommer nesten alltid individstønning dårligst ut. To av deltakerne i kull en mottok derfor kvalifiseringsstønning som deltaker i kvalifiseringsprogrammet

Arbeidspraksisen er et tiltak som NAV har i sin tiltaksportefølje.⁸ I tiltaket arbeidspraksis har ikke arbeidsgiveren lønnskostnader eller arbeidsgiveransvar for de(n) som er i arbeidspraksis, men er ansvarlig for at deltakeren er yrkesskadeforsikret. Praksisdeltakeren er ment som en ekstra ressurs og skal ikke fortrenge ordinære tilsetninger. Bedriften er ikke forpliktet til å ansette arbeidssøkeren etter at praksisperioden er over, men siden deltakeren er arbeidsledig, kan vedkommende være aktuell for ansettelse når som helst i praksisperioden.

Det var NAV Intro som utarbeidet finansieringsplanen for TOMI-prosjektet. De bidro også vesentlig til finansieringen av prosjektet. Prosjektleder, som selv var innvandrere med høyere utdanning, ble rekruttert som registrert arbeidssøker i NAV til Telenor via NAV Intro som et ledd i sin oppfølging av arbeidssøkere. Prosjektlederstillingen ble først finansiert av NAV Intro og Telenor ved at Telenor fikk refundert inntil femti prosent av lønn og sosiale kostnader for prosjektlederen ut 2010 i form av et lønnstilskudd. Etter ni måneder ble prosjektleder ansatt i Telenor på vanlige vilkår.

NAV Intro finansierte også introduksjonskurset før praksisperioden med 214.000 kroner. Kursets varighet var tolv uker og ble definert som et AMO-kurs med individuelle tiltaksplasser.

2.1.3. Varighet

Pilotprosjektet startet opp i april 2010 med fem deltakere. De første tre månedene bestod av kartlegging, avklaring og opplæring. I denne perioden startet også prosessen med å finne praksissteder som var i tråd med deltagerens kvalifikasjoner. Utplassing på arbeidssted skjedde i juni 2010. Den ble avsluttet i juni 2011.

2.1.4. Målgruppe og rekruttering av deltakere

På TOMIs hjemmeside beskrives målgruppen som: "Arbeidsledige innvandrere med høyere relevant utdanning og arbeidserfaring fra land utenfor Europa. Må beherske norsk og engelsk på et nivå som gjør at vedkommende kan kommunisere uformelt med arbeidsgiver og kollegaer".

De første kursdeltakerne ble rekruttert i et samarbeid mellom NAV Intro og Telenor. Ut fra en portefølje på 20 personer som NAV Intro presenterte, valgte Telenor å intervju ni. Fra disse ni valgte man på basis av personlige intervjuer og CV-er de fem deltakerne på det første kullet i TOMI. Grunnen til at man valgte dette antallet, er knyttet til erfaringer Telenor har gjort med Open Mind programmet. Gruppestørrelsen handler både om administrativ og romlig kapasitet og gruppedynamiske forhold.

Det ble rekruttert fire menn og en kvinne. Deltakerne kom fra Pakistan, India, Russland og Iran. Den kvinnelige deltakeren ble dels rekruttert "for å få en kjønnsbalanse" og dels fordi hun (i tillegg til høyere utdanning) hadde en landbakgrunn som var interessant for Telenor. De andre ble rekruttert på bakgrunn av sin utdanning.

Alle de fem deltakerne var første generasjons innvandrere med høyere utdanning. Den yngste var 28 og den eldste 54 år på rekrutteringstidspunktet. De tre andre var henholdsvis 31, 32 og 40 år.

To hadde ingeniørutdanning, en hadde en fireårig bachelor i datateknikk, en var bachelor i språk og en hadde to mastergrader i henholdsvis økonomi og finans.

⁸ Jfr "Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv."

De fleste, men ikke alle, mestret norsk tilfredsstillende. Deltakernes botid i Norge før de begynte på TOMI varierte svært mye: fra ett år til 22 år.

Flertallet av deltakerne hadde deltatt på ett eller flere arbeidsmarkedstiltak før de begynte på TOMI. Det dreide seg om tiltak som Kvalifiseringsprogrammet, Arbeid med bistand, AMO-kurs, Arbeidspraksis, Attføringsbedrift, kurset "Arbeid og kommunikasjon", saksbehandlerkurs, jobbsøkekurs for akademikere, m.m.

Det ble inngått skriftlige avtaler mellom TOMI, deltakerne og arbeidsgiver (som for eksempel kunne være en avdelingsleder i Telenor Norge). Lederen forpliktet seg til å følge opp og skaffe deltakeren en fadder på jobben, mens TOMI skulle ta seg av det meste ellers som var knyttet til oppfølging av deltakerne. Mens TOMI skulle ta seg av oppfølgingen som dels fant sted månedlig og dels hver tredje måned, skulle fadderne være deltakernes nære veileder og "los" i det daglige på de respektive avdelinger.

2.1.5. Introduksjonskurset

De fem deltakerne startet på et tolv ukers introduksjonskurs 6.april 2010. Som nevnt ble kurset finansiert av NAV Intro som ledd i arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs). Etter en begrenset anbudskonkurranse ble STAMINA valgt som kursleverandør.

Kursinnholdet bestod av arbeidslivskunnskap, jobbsøking, kommunikativ kompetanse og muntlig og skriftlig "arbeidsnorsk"⁹ samt engelsk med utgangspunkt i Telenors språkunivers. En del av undervisningen gikk ut på å forberede deltakerne språklig til de interne kursene som blant annet bestod av to moduler i prosjektteori.

Deltakernes erfaringer med introduksjonskurset

Introduksjonskurset ble deltakernes første møte med TOMI og de var naturlig nok preget av positive forventninger. AFI intervjuet deltakerne tre måneder etter at de hadde avsluttet kurset. De uttrykte alle at de syntes kurset var en svært bra og nyttig introduksjon til den etterfølgende praksisperioden. Særlig fremhevet de den delen av kurset som omhandlet prosjektarbeid som nyttig.

Et par av deltakerne hadde imidlertid også kritiske anmerkninger og forslag til forbedringer. Disse var knyttet til at de fem deltakerne i ulik grad behersket norsk. **Deltakerne mente også at språkkurset i for stor grad var preget av en "one size fits all"- tilnærming.** Videre ble det hevdet at de som behersket norsk best kunne ha hoppet over en del av den innledende språkundervisningen, som de oppfattet som overflødig.

Kursleverandørens evaluering av kurset

Kursleverandøren STAMINA foretok en selvevaluering av kurset. Her pekte de på at "Når Telenor velger å koste på deltakerne to moduler i prosjektteori, kunne det kanskje være en tanke at de også tar modul C og dermed en eksamen som vil gi verdifulle studiepoeng". På denne måten kunne kursdeltakerne erverve seg kunnskaper som er mer konverterbare på det åpne arbeidsmarkedet.

⁹ Begrepet *arbeidsnorsk* brukes for å betegne norsk faglig terminologi knyttet til det yrkes- og virksomhetsområde som kursdeltakerne kommer fra eller skal rekrutteres til. Kursene fokuserer gjerne på muntlige og skriftlige ferdigheter som er sentrale i deltakernes arbeidsdag og tekster som er viktige for deltakerne å beherske i sitt daglige arbeid. Uttrykket brukes blant annet av VOX – se <http://www.vox.no/Verktoy-for-opplaring/Arbeidsnorsk-/>

Kursleverandøren mente at det hadde vært bedre om deltakernes skriftlige nivå hadde blitt testet før de startet på kurset: "Ikke minst ville en slik test gitt betraktelig bedre muligheter til å evaluere deltakernes faktiske fremgang, og dermed også kurset i sin helhet", heter det i evalueringen.

STAMINA kommenterte videre i sin evaluering at "det kan muligens være en ide å øke antallet kursdager noe, eller spre kursdagene over en enda lengre tidsperiode" for på denne måten å sikre at nytilegnet kunnskap sitter bedre.

Sertifiseringsbehov og – muligheter

I notatet "Forslag til modell for Telenor Open mind – integrering" (1.10.09), heter det:

Deltaker bør i løpet av praksisperioden kunne delta på kurs som vil føre til sertifiseringer som er nødvendige for å utføre oppgaver for Telenor dersom det er aktuelt.

(...) Deltakerne får livsoppholdsyttelse fra NAV og eventuelle kostnader knyttet til sertifiseringer betalt av NAV"

Da finansieringsplanen for TOMI ble laget, disponerte NAV Intro egne tiltaksmidler. Disse ble imidlertid inndratt fra 1.januar 2010 og budsjettmidlene ble fordelt på NAV kontorene. Dette førte til at søknader til NAV om å få dekket utgifter til interne kurs i Telenor eller sertifiseringer, måtte avgjøres av den enkelte deltakers lokale NAV kontor. Søknadene måtte da konkurrere om tiltaksmidler for hele kontoret. NAV Intro ble på grunn av dette tvunget til å trekke tilbake det opprinnelige tilbudet om finansiering til tross for at slike sertifiseringer ble ansett som svært fordelaktige både av deltakerne og av Telenor.

I henhold til Forskriften, får ikke deltakere på arbeidsmarkedskurs uten videre dekket såkalt "individuell AMO". Behovet for dette vurderes konkret for hver enkelt søker. I vurderingen ser NAV blant annet på om tiltaket er hensiktsmessig for å kunne konkurrere i en rekrutteringssituasjon på den arbeidsplassen hvor søkeren er i praksis og/eller styrke søkerens sjanser på arbeidsmarkedet. NAV må også ha tiltaksmidler tilgjengelig. De tildeles i årlige budsjetter og kan bli brukt opp i løpet av året.

Det er ikke urimelig å anta at de ønskede sertifiseringene kunne ha bidratt til å styrke arbeidsmarkedsposisjonen til enkelte av deltakerne, men det er det vanskelig å vite noe sikkert om.

Praksisperioden

"Vi er ordinære praksisplasser, men vi følger deltakerne bedre opp enn andre bedrifter."

I dette avsnittet skal vi se på hvilke erfaringer lederne og deltakerne har gjort med praksisperioden. Hva fungerte bra og hvilke aspekter ved ordningen kan forbedres for kommende kull?

Alle deltakerne fikk tildelt hver sin fadder som skulle veilede og bistå dem i det daglige arbeidet.

I "Forslag til modell for Telenor Open Mind – integrering" heter det om praksisperioden:

"Deltakerne skal få opplæring og bistand til jobbsøking gjennom hele perioden hos Telenor. Prosjektleder vil ha ansvar for gjennomføringen av denne delen av programmet.

Inntil 12 mnd arbeidspraksis i avdeling/enhet hos Telenor. Deltaker vil få tildelt en fadder i avdeling som får ansvar for faglig oppfølging. Arbeidspraksis innvilges for kortere perioder av gangen¹⁰ med løpende evaluering og vurdering av ansettelse"

Men først noen ord om hvordan deltakerne blir fulgt opp i praksisperioden.

Den løpende oppfølgingen på arbeidssstedet er lagt til prosjektlederen. Vedkommende har månedlige samtaler med deltakerne. I tillegg er det en oppfølgingssamtale hver tredje måned hvor deltaker, leder og prosjektleder deltar. Før samtalen sender prosjektlederen ut et skjema om hvordan deltaker og leder vurderer de siste tre månedene med hensyn til arbeidsprestasjon, arbeidsoppgaver, jobbsøking, m.m. Dette følges opp i samtalene. På bakgrunn av disse samtalene skriver prosjektleder en rapport til NAV Intro.

NAV Intro har i intervjuer pekt på at de opplever at de i for liten grad blir involvert i de jevnlige evalueringene. De har heller ikke alltid har vært så målrettet som de kunne ønske. Som "tiltakseier" og er de berettiget til en mer sentral rolle i den oppfølging og evaluering som skal skje underveis. NAV Intro har lang erfaring som tiltaksarrangør og har rimeligvis gode kunnskaper om hvilke metoder som gir best utbytte for deltakerne og om hvilke tilbakemeldinger som skal til for å få et best mulig utbytte av arbeidspraksis for både deltaker og bedrift.

Open Mind er i motsetning til TOMI organisert som "Arbeid med Bistand"¹¹ med egne ansatte tilretteleggere som er godkjent av NAV for oppfølging. TOMI har ordinære arbeidssøkere på arbeidspraksis og ansvaret som tiltakseier. Selv om Telenor kaller TOMI for et program, endrer det ikke på rammene for tiltaket og ansvarsforholdet mellom NAV og Telenor.

I noen grad ble det arrangert felles aktiviteter mellom deltakerne i det første kullet, for eksempel en felles lunsj hver fjortende dag. Erfaringene med det andre kullet, var at de i større grad har fungert som en gruppe som forholdt seg til hverandre og utvekslet erfaringer underveis.

Ledelsen og organisasjonene i Telenor åpnet for muligheten av at deltagerne i TOMI kunne regnes som interne søkere til jobber i Konsernet. Dette gav deltagerne et klart konkurransefortrinn og var en klar fordel med å være på arbeidspraksis i dette programmet.

Å skaffe praksisplasser

I løpet av juni 2010 hadde alle de fem deltakerne fått tildelt praksisplasser i Telenor. Praksisplassene ble skaffet ved at direktør Ingrid Ihme i Open Mind medio mai sendte ut en intern e-post til 500 ledere hvor hun etterlyste praksisplasser. Hun fikk fem svar. **Ihmes refleksjon i etterkant er at dette ikke var en klok rekrutteringsstrategi. Dels var det feil tidspunkt å gå ut på og dels var det ikke effektivt "å skyte med hagl". Trolig hadde det vært bedre å benytte seg av mer målrettede henvendelser via linjeledelsen eller ved å finne fram til ildsjeler blant lederne som brant for ideen og ville gjøre en innsats.**

Erfaringene fra Open Mind-programmet er at det gjerne går i perioder hva man sliter mest med å finne: deltakere eller praksisplasser. Sånn har det vært i mange år, hevder ledelsen.

¹⁰ I henhold til regelverket for tiltaket Arbeidspraksis, ble arbeidspraksis innvilget for perioder på tre måneder av gangen. Etter hver slik periode, ble det foretatt en oppfølgingssamtale hvor deltaker, prosjektleder og arbeidsleder deltok.

¹¹ se Forskriften kapittel 6

Ledernes erfaringer

Skal du lykkes på sikt, så må du lære deg norsk. Godt! Du må for eksempel kunne klare å følge med på en mailrekke uten at den er myntet på deg. (...) Hvis du snakker både dårlig norsk og dårlig engelsk da har du et problem. Etter to år forventer jeg at de skal kunne snakke norsk". (Leder)

Vårt inntrykk fra intervjuer med lederne, er at beslutningene om man skulle tilby en praksisplass for det første kullet var preget av en blanding av tilfeldigheter, velvilje, behov for ekstra ressurser og ønsker om å ta ansvar. En av lederne fortalte at

"...(...) jeg fikk tilsendt en cv og så at dette kunne være et interessant prosjekt. (...) Man kan alltid ha behov for en ekstra ressurs. Så muligheten til å skaffe seg noe ekstra ressurser kombinert med at man kan gi personen noen nye muligheter, var grunnen til at jeg ville tilby en praksisplass".

Samfunnsansvar var også en del av begrunnelsen. En av lederne uttrykte dette slik:

Vi blir ikke målt på CR¹²... men du kan si det ligger i de generelle lederverdiene, det ligger noe om samfunnsansvar her. Det gjør ikke noen praktisk forskjell for meg og min karriere om jeg henter inn noen på denne måten, men det ligger godt inn under Telenors verdier. Så selv om du ikke blir målt direkte på det, så tror jeg kanskje ikke at jeg ville passet inn her som leder hvis jeg aldri kunne støtte opp om denne typen typer prosjekter...

Men deltakernes kompetanse ble framhevet som det sentrale:

"Vi har jo folk fra alle land. Det er ikke hvor du kommer fra som spiller en rolle, det er kompetansen"

Det var ikke uproblematisk å finne fram til en god match mellom deltakernes kompetanse og ledige arbeidsoppgaver i den avdelingen hvor de har sin praksis. Flere av lederne sa at man i begynnelsen så for seg at deltakerne i programmet kunne ta seg av oppgaver som var "til overs" og som kanskje ellers ikke ville blitt gjort, men det viste seg at dette i praksis ofte krevde mer oppfølging enn man hadde forutsett.

Flere av lederne etterlyste derfor en bedre match mellom kompetanse og ledige arbeidsoppgaver i de avdelingene hvor deltakerne får sin praksis. Det lot til å være enighet blant lederne om at deltakerne i større grad burde ha gått inn i definerte stillinger, fordi man oppfattet det som vanskelig å vurdere hvilken kompetanse deltakerne burde ha og også måle framgang når de ikke skulle gå inn i en bestemt stilling med definerte arbeidsoppgaver. En av lederne uttrykte seg slik:

"Deltakerne skal liksom gå inn som en ekstra ressurs. Det var motiverende i utgangspunktet, men så har det vist seg å gjøre det ekstra vanskelig. Det burde jobbes mer med innholdet - hva de faktisk skal jobbe med - men da er det jo en stilling, og da ville man fulgt vanlige prosedyrer og da ville de ikke kommet i betraktning. Har du en ansettelse, er målekriteriene definert. Disse har uklare oppgaver" (Leder)

Når arbeidsoppgavene ikke er spesifisert i en stillingsinstruks, vil det av og til kreve ekstra oppfølging av praksiskandidaten for å gjøre praksisperioden meningsfull for vedkommende. Av og til ble det

¹² Corporate Responsibility

overlatt til deltakerne å finne oppgaver selv og vurdere hva som trengtes å gjøres. Dette stilte selvsagt krav til at deltakeren var selvgående, selvstendig, kunne definere arbeidsoppgaver selv og gjennomføre dem uten at de ble "passet på" og instruert av en leder.

Erfaringen var altså at det ikke nødvendigvis er slik at ekstra ressurser uten videre kan settes inn i produktiv oppgaveløsning. Det kreves opplæring, organisering og oppfølging om det skal fungere. Erfaringene fra det første kullet synes å indikere at innholdet i praksisplassene bør få mer oppmerksomhet og planlegges bedre framover.¹³

Flere av lederne pekte på at den norske arbeids- og ledelseskulturen har trekk som kan være vanskelig å håndtere for en del innvandrere fordi de bryter med det de er vant til.¹⁴ Her viser man spesielt til trekk som liten hierarkisk avstand mellom leder og ansatt:

"man er kanskje mer i en kollegarelasjon enn man er over- og underordnet"

"... Det er kanskje noe dypt kulturelt i dette. Her i Norden skaper vi rammer og har stor bevegelsesfrihet. I mange andre land handler det om å løse konkrete arbeidsoppgaver – og det er de også veldig dyktig på. (...)

Jobb-beskrivelsen her hos oss er egentlig: Gjør det som er nødvendig. Finn ut av det selv sammen med dem du jobber sammen med. Du må være veldig selvgående for å kunne gjøre den jobben. Det er veldig få i organisasjonen som har helt konkrete oppgaver de skal gjøre."

I det skandinaviske arbeidslivet er omgangsformene ofte uformelle, det stilles store krav til samarbeid og sosial relasjonskompetanse. Arbeidsoppgaver, suksesskriterier og rolleforventninger kan være nokså uklare. Det kreves stor grad av selvstendighet i å identifisere, definere og gjennomføre oppgavene uten at det foreligger klare instruksjoner. Noen av lederne pekte på at det er vanskelig er å lære deltakerne det vi kan kalle for den "kulturelle arbeidskompetansen":

Det er vanskelig å få gitt dem den sosiale arbeidskompetansen. Jeg vet ikke helt hva som skal til, hvordan jeg skal gi dem det. Men om de kunne få et kurs i hvordan arbeidslivet hos oss fungerer og de uskrevede reglene som gjelder, så...

Introduksjonskurset omfattet blant annet en innføring i norsk arbeidslivskultur, men dette synes ikke å ha vært tilstrekkelig. Generelt lot det imidlertid til at lederne mente at deltakerne i hovedsak var "flinke folk som lærte fort". Når det gjelder oppfølgingen fra prosjektledelsen, så var lederne også fornøyde. **God oppfølging av praksiskandidatene ble oppfattet som en nøkkelfaktor for suksess i en travel hverdag hvor mellomledere ofte er presset på både tid og ressurser.**

Deltakernes forventninger og erfaringer

"Her får vi en sjanse" (deltaker)

Deltakernes erfaringer og vurderinger av nytten av programmet, ble naturlig nok farget av hvilke forventninger de hadde hatt da de startet og hvorvidt deltakelsen resulterte i jobb eller ikke. Fra det

¹³ Dette er i stor grad blitt bedre ivare tatt i påfølgende kull. Det legges nå større vekt på å kartlegge deltakernes kompetanse og å få til en best mulig match mellom denne og innholdet i praksisperioden.

¹⁴ I introduksjonskurset ble temaer som norsk arbeidslivs- og lederkultur tematisert. Trolig er imidlertid dette et praksisfelt hvor mestring i stor grad er basert på "learning by doing".

første kullet var det bare en som fikk jobb i det ordinære arbeidsmarkedet og vedkommende var forståelig nok tilfreds. Han sa:

Jeg har lært en masse ting her og fått attest og papirer. Det var et veldig bra program. Man får en sjanse til å komme inn i et stort firma og vise hva man kan.

En av de andre deltakerne som ikke var like heldig, var mer skuffet:

Bra praksis. Har lært en masse, men jeg har ikke fått de oppgavene og den opplæringen som jeg trengte. Jeg skulle ønske at det hadde vært et mer strukturert opplæringsprogram slik at jeg kunne ha lært mer.

(...)

Jeg har slitt med å få jobb. Sånn sett var dette mislykket for meg. Fordi jeg ikke har fått jobb. Så jeg er skuffet.

For å forstå litt av dynamikken i forventningene som ble skapt blant deltakerne, kan man kanskje litt uhytidelig se på deltakelsen i TOMI som en slags audition. Deltakerne vet at de har en sjanse til å være blant de heldige som blir "plukket ut" (dvs. får jobb). Når de begynner på TOMI har de allerede "vunnet i første runde" siden de har blitt plukket ut blant et antall mulige kandidater. Man må anta at allerede på dette stadiet skapes det visse forventninger om å kunne være blant de "utvalgte". At de ser og får kjennskap til at andre deltakere får seg jobb, bidrar trolig ytterligere i samme retning. Da blir skuffelsen også desto større for de som ved slutten av kurset må se i øynene at de dessverre ikke var blant de heldige som "kom videre". Et utsagn om at arbeidspraksisen de har fått kan bidra til å styrke deres sjanser på arbeidsmarkedet i et lengre perspektiv, kan virke som en litt blek "trøstepremie" i denne sammenhengen. Det kan være vanskelig å unngå denne typen forventningsdynamikk, men det er trolig et forhold som man likevel bør være oppmerksom på og forholde seg aktivt til.

Da vi intervjuet deltakerne i oktober 2010, uttrykte de bekymring for at TOMI skulle bli nok et arbeidsmarkedskurs i en serie av mange som ikke brakte dem nærmere en jobb på det åpne arbeidsmarkedet. De kommenterte også at de syntes det var rart at Telenor trengte så mye som tolv måneder for å finne ut om de "passet inn" og var aktuelle og interessante kandidater.

I det første kullet var det også i begynnelsen en god del usikkerhet når det gjaldt hva som ble forventet av jobbsøking mens de deltok i TOMI. Det ble blant annet kommentert at det føltes nokså meningsløst å delta i en praksis som bygger på at de har akademiske faglige kvalifikasjoner samtidig som de skulle søke på ufaglærte jobber som for eksempel butikkansatt, etc.

Også påfølgende kull er forpliktet til å søke jobber mens de deltar i TOMI. Det følger av Forskriften. Vi har imidlertid inntrykk av at man i påfølgende kull prøver å få til en bedre balanse mellom deltakernes kvalifikasjoner og de jobber de oppfordres til å søke på.

Flere av deltakerne følte at de ikke ble betraktet som "en del av laget" på sine avdelinger. De hadde følelse av at holdningen til mange kollegaer var: "De skal bare være her i ett år, så vi trenger ikke investere så mye i å bli kjent med dem". "Man får en følelse av å være til overs siden vi bare er her midlertidig", sa en av deltakerne.

Intervjuene indikerte at deltakerne de hadde visse forventninger om at de skulle bli behandlet omtrent som ordinære ansatte. Disse forventningene ble imidlertid ikke oppfylt:

"Nyansatte på Telenor og vi som deltar på TOMI, får veldig forskjellig opplæring og introduksjon. Jeg ble bare satt til å gjøre noen oppgaver, mens de nyansatte fikk hele to uker med bare opplæring. Jeg måtte spørre meg for og prøve å finne ut av tingene selv".

Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvordan disse forventningene ble skapt, men det kan tyde på at informasjonen som deltakerne fikk i forkant av praksisperioden ikke var tilstrekkelig klar for deltakerne. Man skal imidlertid ta i betraktning at dette var det første kullet i TOMI og at alt derfor ikke var "på plass" og alle mulige fallgruver tatt høyde for. Pilotprosjektet var til en viss grad preget av at "veien blir til mens man går" – altså basert på erfaringslæring.

Deltakerne uttrykte imidlertid at de i all hovedsak var fornøyd med programmet så langt og at mente det burde fortsette. De var særlig fornøyd med fadderordningen:

" ... Den er nyttig - veldig nyttig. Vi har noen å spørre dersom man lurer på noe. Vi kan egentlig snakke med dem når vi vil. Jeg kan snakke med en gang hvis jeg lurer på noe. Man bør beholde denne ordningen ved neste kursoppstart."

Det ble pekt på at fadderne hadde en annen funksjon enn lederne. De kunne for eksempel sørge for at deltakerne ble sendt på kurs når det syntes påkrevd og fadderordningen var en god måte å få oppfølging og tilbakemeldinger på.

Flere av deltakerne savnet imidlertid også en tettere oppfølging fra linjeledelsen. Det ble hevdet at:

"TOMI står ikke på programmet for mange av lederne. Det blir litt fjernt for dem. Mellomlederne og linjeledelsen bør dras mer inn i programmet. De føler ikke at de har noe ansvar for oss. Det føles som om det bare er TOMI som er interessert i å gi oss jobb, ikke lederne. De er ukoordinerte". (Deltaker)

Deltakerne tok også til orde for at TOMI burde etablere et slags "deltakerforum" hvor deltakerne kunne møtes jevnlig for å diskutere erfaringer fra sine respektive avdelinger og hva som fungerte og ikke fungerte så bra. De ville anbefale at det ble etablert et slikt forum for påfølgende kull.

Resultater fra det første kullet

Flere av de forholdene som her er nevnt, må nok betraktes som naturlige "fødselsvansker" i et nytt program som prøves ut for første gang og som er på leting etter sin form. I en slik utprøvningsfase vil forløpet preges av et samspill mellom faktorer man kan kontrollere og faktorer som ligger utenfor ens kontroll.

Et eksempel på det siste er at Telenor gjennomgikk en periode med nedbemanning på samme tid som TOMI startet opp. Telenor har hatt ansettelsesstopp siden 2000 og har hatt nedbemanningsperioder med jevne mellomrom. Det har vært pekt på av prosjektledelsen at det har vært *"vanskelig å drive integreringsarbeid i en bedrift som nedbemanner hele tiden"*. Man kan spørre seg om en bedrift som stadig nedbemanner, er et egnet sted til å drive et arbeidsmarkeds- og rekrutteringstiltak som TOMI. Prosjektledelsen mener imidlertid at betingelsene for å drive et godt tiltak er tilstede fordi *"det viktigste er å gi deltakerne relevant arbeidserfaring"*. Dette er et poeng fordi det er vanskelig å

fremskaffe relevante arbeidspraksisplasser for innvandrere med høyere utdanning. Her kan TOMI spille en viktig rolle.

Prosjektleder ble fra 1.1.2011 tilsatt i Telenor etter å ha vært på lønnstilskudd i ni måneder. I tillegg fikk en av de fem deltakerne på det første kullet jobb på Telenor. Alle deltakerne fikk imidlertid styrket sin kompetanse ved at de gjennomgikk introduksjonskurset og fikk en periode med arbeidspraksis som var relevant i forhold til deres utdanning.

Om lag ett år etter at de avsluttet TOMI, finner vi de andre fire deltakerne i følgende situasjon:

- En har siden 2010 vært deltaker i NAVs Kvalifikasjonsprogram og er nå på vei inn i sitt andre jobbsøkerkurs.
- En har startet opp sitt eget foretak i transportbransjen.
- En deltaker (som ble skrevet ut av tiltaket på grunn av manglende norskferdigheter) går nå på norskkurs for å ta Norskprøve 3 (tilsvarer videregående skoles nivå). Vedkommende har arbeidsavklaringspenger fra NAV.
- En mottar sosialstønning.

Vurderer man resultatene fra det første kullet i TOMI i forhold til antall overganger til ordinært arbeid, så må resultatene karakteriseres som relativt beskjedne. Hvis man holder formidlingen av prosjektleder utenfor, så fikk en av en av fem, det vil si tjue prosent, jobb på Telenor som direkte følge av sin deltakelse i TOMI. Hvis man ser på måloppnåelsen i snever forstand, dvs. å sikre arbeidsinntekt, er tre av seks som var arbeidsledige før TOMI startet opp, nå etablert i jobb. Det er et resultat på femti prosent.

Prosjektledelsen mener at det må regnes med som et godt resultat at en av deltakerne som følge av avklaringen i tiltaket innså at norskkunnskapene var for dårlige. Det var nødvendig å styrke kompetansen ved å ta videre norskundervisning.

I tillegg var det en deltaker som start opp sitt eget firma. Foretaket befinner seg i en bransje som ikke er relatert til deltakerens utdanningsbakgrunn og kompetanse. Her argumenterer prosjektledelsen med at deltakeren som følge av sin avklaring i TOMI kom til den erkjennelse at hans kompetanse og utdanning var for svak til å kunne konkurrere om jobber på det norske arbeidsmarkedet innen sitt fagfelt. Prosjektledelsen mener at denne erkjennelsen er et resultat av avklaringen i TOMI og må tas med når man redegjør for resultatene fra det første kullet. Deltakeren hevder imidlertid i et intervju at det var han selv som - etter forslag fra en venn - startet opp firmaet etter at han var sluttet på TOMI fordi "jeg trengte jobb". TOMI hadde ingenting med dette å gjøre, hevdet han. Han var skuffet over at han ikke fikk jobb som følge av deltakelsen i TOMI, men sier likevel at han "lærte en masse" og at han vil anbefale andre å delta i TOMI, *"men de bør ikke regne med de får jobb"*. Denne deltakeren hadde svake relativt svake norskferdigheter da han begynte i TOMI, men fikk sine ferdigheter styrket betraktelig i løpet av kurset.

Et hovedmål i TOMI er å få deltakerne "ut i ordinært arbeid så raskt som mulig og senest etter endt praksis". Kartlegging, avklaring og opplæring er aktiviteter og delmål som skal støtte opp under dette. Til en viss grad vil det derfor være rimelig å vurdere resultatene opp mot disse parametrene. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om det er TOMI eller om det er andre forhold som har ført til at deltakere velger å gå videre med å styrke sin kompetanse eller starte eget foretak etter at de har sluttet på TOMI. En av de andre deltakerne som "gikk videre" til et jobbsøkerkurs i regi av NAV, kan

også hevdes å ville styrke sin kompetanse (på jobbsøkeprosesser), men det er neppe rimelig å hevde at dette er et resultat av deltakelsen i TOMI.

Skal man vurdere måloppnåelsen (her målt som antall overganger til ordinært arbeid) i TOMI-programmet, så vil det være rimelig å sammenligne TOMI med resultatene i andre sammenlignbare tiltak. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang på data om formidlingsresultatene til sammenlignbare tiltak. I sin analyse av programmet "Ny sjanse", tok Econ utgangspunkt i en formidlingsandel på femten prosent.¹⁵

Man kan imidlertid argumentere med at det første kullet i TOMI var et pilotprosjekt for å teste ut modellens potensial og gjøre erfaringer som man kan bygge videre på i kommende kull. TOMI må fremdeles karakteriseres mer som et stifinnerforsøk enn et modellforsøk. Modellen er ikke fastlagt en gang for alle, men utvikles underveis som følge av den læringen som skjer. Det handler om å teste ut ulike virkemidler i praksis, etablere og utvikle samarbeidsformer med de berørte aktørgruppene og finne fram de egnede arbeidsmetoder.

2.2. Det andre kullet

Telenors ledelse besluttet at TOMI skulle bli et fast program hos Telenor fra 2011.

NAV av Intro karakteriserte forskjellen på det første og det andre kullet slik:

"Mens kull nummer en var en pilot og preget av usikkerhet og hastig rekruttering, så er kull nummer to nesten i den andre grøfta. De er veldig formidlingsklare. Tre av sju fikk jobb utenfor Telenor ganske raskt. Deltakerne i kull nummer to er mye nærmere arbeidslivet enn de var i kull nummer en "

Prosjektlederen på Telenor begynte arbeidet med å kartlegge ressurs- og kompetansebehov i Telenor Norge allerede i april 2011. I løpet av sommeren besøkte prosjektlederen ledergruppene i divisjonene og presenterte programmet og lister med søkere og deres CV-er overfor lederne. I samarbeid med de som var rekrutteringsansvarlige i hver divisjon, kartla man rekrutteringsbehovene og fikk laget en liste over hvilket personell divisjonene hadde behov for. Deretter ble det lagt ut revidert informasjon om TOMI på nettet. NAV Intro brukte sine informasjonskanaler og nettverk til rekruttering. Kravene til deltakerne var vesentlig endret. De skulle nå i tillegg til relevant utdanning ha gode norskkunnskaper og godkjent utdanning fra NOKUT i de tilfellene utdanningen ikke var tatt i Norge.

Kull nummer to startet 20. september 2011. De sju deltakerne ble plukket ut i et samarbeid mellom NAV Intro og Telenor. De var nå bedre kvalifisert og mer formidlingsklare enn det første kullet i tråd med ønsket fra Telenor. NAV Intro plukket ut tjueto mulige kandidater. Telenor valgte ut tolv av dem til intervju på Fornebu første og andre september. Følgende aktører var representert på disse samtalene:

- Prosjektleder
- Rekrutteringsansvarlig i HR-Telenor Norge

¹⁵ IMDI 2007. Deltakerne i dette programmet hadde imidlertid lav utdanning og svake kvalifikasjoner. Det er rimelig å forvente at de høyt utdannede deltakerne i TOMI har bedre sjanser på arbeidsmarkedet i utgangspunktet. Derfor bør man også kunne stille høyere krav om overganger til ordinært arbeid enn i tiltak for lavt utdannede og ukvalifiserte deltakere.

- Rekrutteringsansvarlig i hver divisjon som hadde meldt interesse for den aktuelle kandidaten

Siden det var mange kvalifiserte søkere denne gangen, bestemte Telenor seg for å rekruttere sju deltakere i stedet for fem. Telenor hadde denne gangen kartlagt ressursbehovene og konkrete kvalifikasjonskrav bedre enn for det første kullet. Dette bidro trolig til å gjøre seleksjonen av snakke norsk flytende deltakere mer treffsikker.

Prosjektledelsen på Telenor fremhevet at: *"Det er viktig å få fram endringene som har skjedd i NAV. De har blitt mye flinkere til å finne fram relevante søkere for oss".* NAV Intro på sin side, mente at de hadde fått uklare bestillinger fra Telenor når det gjaldt potensielle deltakere til det første kullet. I følge NAV Intro hadde Telenor vært lite konkrete utover at kandidatene måtte ha *"IT- og realfag samt finanskompetanse. Når det gjaldt norsknivå og godkjenning av utdanning var det ikke satt noe krav om det og utvelgelsen ble en helhetsvurdering uten at vi hadde erfaringer å trekke veksler på".*

Deltakerne i kull to kom fra sju forskjellige land: Iran, Nepal, Russland, Jamaica, Uganda, Pakistan og Sri Lanka. Alle har høy teknisk utdannelse. Noen har bachelorgrad, andre mastergrad.

Kurset startet med et toukers "Bli kjent med Telenor"-kurs hvor ulike deler av Telenor ble presentert, samt at deltakerne gikk gjennom kommunikasjonskurset UNIK, HMS-reglement og – prosedyrer og prosjektarbeid.

Fra det første til det andre kullet gjorde man følgende endringer:

- Varigheten ble satt ned fra femten til maksimum tolv måneder (som er maksimal varighet for arbeidspraksis for deltakere som ikke har fått sin arbeidsevne nedsatt)
- Introduksjonskurset ble kortet ned fra tolv til åtte uker.
- Introduksjonsperioden består av kartlegging, avklaring og opplæring. Mens denne delen ble organisert som et AMO-kurs drevet av en ekstern tiltaksarrangør og betalt av NAV Intro etter anbudskonkurranse, arrangeres dette nå av Telenor. Opplæringen skal blant annet inneholde kurs i prosjektarbeid og praktisk prosjektledelse, Modul A, B og C i Telenors opplæringsprogram, slik STAMINA foreslo i sin evaluering av det første kurset. Opplæringsprogrammet gjennomføres som nettbaserte kurs i kombinasjon med samlinger i klasserom. I tillegg tilbyr Telenor kommunikasjonskurset UNIK.
- Deltakerne får nå inntil ti måneders arbeidspraksis i en avdeling eller enhet hos Telenor. Deltakerne fordeles stort sett på ulike avdelinger. De må søke om forlengelse hver tredje måned.
- Deltaker bør i løpet av praksisperioden kunne delta på kurs som vil føre til sertifiseringer som er nødvendige for å utføre oppgaver for Telenor dersom det er aktuelt. Prosjektleder har ansvar for å planlegge å koordinere dette.
- NAV Intro bistår ikke lengre med økonomisk støtte til AMO-kurs, men deltar i referansegruppen. NAV oppretter tiltaket arbeidspraksis og utbetaler livsoppholdsytelser for dem som har opparbeidet rett til det og individstønad for de andre. NAV gir også driftstilskudd til Telenor for å ha arbeidssøkere på arbeidspraksis.¹⁶
- Man velger deltakere som har et høyere språklig funksjonsnivå

¹⁶ NAV Intro gir jevnlig tilbud om halvdags jobbsøkerverksted og bistår den enkelte deltaker individuelt i ettertid med søknader og CV-sjekk om nødvendig. Dette ble gjennomført for kull en også. Forskjellen til kull en er at NAV betalte AMO-kurs i første del av arbeidspraksisen.

- Man er mer nøye med at deltakernes utdanning må være godkjent i Norge
- Man er mer nøye med at det på forhånd gjøres en kompetansevurdering i forhold til jobber som er aktuelle
- Man kartlegger bedre hvilke behov avdelingene har for personell og kompetanse.

Som før får deltakerne tildelt en fadder i sin avdeling som har ansvar for den faglige oppfølgingen.

Alle de sju deltakerne startet opp 20. september 2011. Tre av dem fikk jobb ganske raskt utenfor Telenor. De sluttet derfor i TOMI i henholdsvis oktober, november og desember 2011. En av de tre fikk et års vikariat som IT-ansvarlig ved en større institusjon, en fikk jobb i et firma hvor han jobber med "research and development"-oppgaver og den tredje fikk jobb i en større hotellkjede. En fjerde vil i løpet av mai 2012 gå over i en ordinær ansettelse utenfor Telenor men med lønnstilskudd fra NAV.

De fire deltakerne som ikke hadde fått jobb ved utgangen av 2011, ble fra årsskiftet plassert i arbeidspraksisplasser i ulike divisjoner i Telenor i samsvar med sine kvalifikasjoner. Pr juni 2012 er det søkt om lønnstilskudd for en deltaker som har gått over i en jobb i Telenor.

De siste tre fra kull to var primo mai 2012 fortsatt deltakere i prosjektet og fortsetter ut juni 2012.

2.3. Forbedringsmuligheter

NAVs tilbud til høyt utdannede innvandrere er vanligvis ulike typer AMO-kurs, deriblant kvalifiserende kurs, arbeidspraksis og lønnstilskudd.

Vi har sett at både deltakerne og arbeidslederne i all hovedsak mener at programmet er nyttig og verdifullt. Det betyr imidlertid ikke at det ikke har forbedringsmuligheter.

Endringene som ble foretatt fra det første til det andre kullet, viser at prosjektledelsen har gjort flere hensiktsmessige og trolig nødvendige justeringer som følge av de erfaringene man gjorde med det første kullet.

Når det gjelder den videre utviklingen av programmet, vil vi peke på noen forhold som man bør være obs på:

Programmets suksess står og faller i stor grad på at man har tilgang til arbeidspraksisplasser. I prosessen med å skaffe frem disse må man gå via avdelings- og enhetsledere. Det kan det være fristende å overselge budskapet om at de her kan få tilgang på gratis arbeidskraft i tolv måneder. Dette kan gå på bekostning av en grundig vurdering av kandidatens kvalifikasjoner og oppfølgingsbehov. Vi har tidligere vist til at flere ledere i våre intervjuer med dem, opplevde at noen av deltakerne hadde større behov for oppfølging enn de hadde tatt høyde for. I tillegg er det en del av kontrakten med NAV at det her er snakk om arbeidspraksisplasser hvor deltakerne skal regnes som ekstra ressurser som ikke skal fortrenge ordinære tilsetninger. Deltakerne er forpliktet til å søke på andre jobber og at hensiktsmessigheten ved tiltaket skal vurderes hver tredje måned. Linjelederne kan derfor ikke uten videre planlegge ut fra at de får tilgang på gratis arbeidskraft i tolv måneder. Et manglende *samsvar mellom innsalgsargumenter og realiteter*, kan på sikt bidra til å svekke programmets interne legitimitet.

På samme måte bør det *gjøres helt klart for deltakerne at det de går til er arbeidspraksis og ikke ordinær jobb*. Vi så fra det første kullet at deltakerne (selv om de hadde blitt informert om at dette

var praksis) likevel hadde forventinger som mer var knyttet til at de hadde normale jobber. For å unngå frustrasjoner, er det trolig klokt å være så klar som man kan på at det er praksisplasser deltakerne tilbys.

Når det gjelder forbedringsmuligheter, så vil vi særlig peke på anledningen til å *utvikle de mulighetene som ligger innbakt i at deltakerne tas inn i kull eller grupper*. Dette åpner for aktivt å bruke gruppedynamiske prosesser som kan bidra til å utvikle og styrke den enkelte deltaker. Deltakergruppen kan for eksempel i løpet av praksisperioden møtes jevnlig til refleksjonssamlinger hvor deltakerne får anledning til å diskutere og analysere sine erfaringer i perioden som har gått. Det kan dreie seg om møtet med norsk arbeidskultur, ledelse, mestring av arbeidsoppgaver og forhold til kollegaer og så videre. En slik refleksjonsgruppe kan med fordel ledes av en erfaren medarbeider eller personell som har erfaring med slike metoder. Slike refleksjonsgrupper vil kunne bidra både til å oppklare problemer, skape større trygghet og mestringsfølelse blant deltakerne. Det er ikke utenkelig at slike grupper med fordel også kan brukes blant de lederne som har praksiskandidater i sine avdelinger.

KAPITTEL 3. KOSTNYTTE-ANALYSE

3.1. Tilnæringsmåte

I dette kapitlet skal vi forsøke å vurdere den samfunnsmessige nytten av TOMI-prosjektet i forhold til kostnadene ved ordningen. Her vil vi gjøre oppmerksom på at vi kun har et meget begrenset datamateriale å bygge en slik analyse på.

TOMI-prosjektet startet opp i 2010 og bare tolv deltakere¹⁷ har gjennomgått programmet (fem deltakere i første kull og sju deltakere i andre kull). Det første kullet avsluttet programmet i juni 2011, mens kull nummer to startet opp i september 2011. Det sier seg selv at et så lite materiale begrenser mulighetene for å trekke konklusjoner om tiltakets effekter og nytteverdi på sikt. Til det kreves både en lengre virkningshistorie og et større materiale av deltakere.

Av de tolv deltakerne, fikk fem utdanningsrelevante jobber, altså 42 prosent. En gikk til utdanning. Seks av tolv (femti prosent) fikk ikke jobb. Man kan argumentere for at deltakerne, selv om de ikke har fått jobb som følge av sin deltakelse i TOMI, likevel har fått "avklart" sine sterke og svake sider som arbeidssøker og skaffet seg relevant praksis som vil styrke deres sjanser på arbeidsmarkedet på sikt. Det er en rimelig antakelse, men kan likevel bare bli en antakelse, så lenge vi ikke har data som kan styrke eller svekke påstanden.

En kost-nyttevurdering av tiltaket bør inkludere beregninger av kostnader og nytte for den enkelte deltaker i prosjektet. Utfallet av en slik beregning vil imidlertid variere fra deltaker til deltaker.¹⁸ Den "totale" nytte av TOMI-prosjektet sett fra deltakernes side, ville da komme fram ved å summere kostnader og nytte for alle deltakerne. Siden deltakerne imidlertid vil være forskjellige fra kull til kull, vil trolig også den konkrete individuelle nytteverdien variere mellom kullene. Vi har derfor valgt ikke å beregne kost-nytteverdien på denne måten.

I kost-nytteanalyser av offentlige tiltak vurderes kostnadene ved tiltaket opp mot den nytten tiltaket har for et sett nærmere definerte aktørgrupper. Man forsøker å beregne tiltakenes økonomiske effektivitet, lønnsomhet eller "nytte", samtidig som man tar i betraktning mer immaterielle verdier og humanitære aspekter ved tiltakene (Thornton 1984). Et problem ved denne typen analyser er at mange fordeler eller nyttemomenter ved tiltak som TOMI-prosjektet, vanskelig lar seg kvantifisere i kroner og øre. Hvilken økonomisk verdi skal man for eksempel sette på bedre livskvalitet og bedre inkludering av deltakere med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet og ringvirkningene for deres familier?

En kost-nytteanalyse er primært en komparativ metode. Man sammenligner et tiltaks kostnader og nytteverdi med et alternativt tiltak som har sammenlignbare mål (Coker 1997). Hensikten er å få

¹⁷ I tillegg til de tolv, kommer prosjektlederen som selv er innvander med høy utdanning. Vedkommende ble ansatt med halvt lønnstilskudd fra Nav de første ni månedene. Etter denne perioden ble vedkommende fast ansatt i Telenor. Regner man med denne ansettelsen, fikk fem av tretten deltakere utdanningsrelevante jobber, dvs. 46 prosent

¹⁸ I Finansdepartementets "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser" (2005) heter det om nytte-kostnadsanalyser: "Det analysen måler er kun penger, dvs. betalingsvillighet og ikke velferd. Nyttien av et tiltak vil variere fra person til person, og det finnes ingen faglig aksepterte metoder for å måle og sammenligne nytte mellom personer" (s.9).

fram beslutningsrelevant informasjon om hvilke alternativer som gir mest utbytte for investeringen eller som kan realisere målene på den mest kostnadseffektive måten. Siden vi her har å gjøre med NAVs tiltaksportefølje, er det rimelig å sammenligne med andre arbeidsrettede tiltak som NAV disponerer for TOMIs målgruppe (innvandrere med høyere utdanning). Dette er først og fremst:

- Jobbkubb
- Opplærning (AMO)
- Arbeidspraksis
- Lønnstilskudd

I 2007 gjorde Econ en samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket "Ny sjanse" som var et toårig kvalifiseringsprogram rettet mot innvandrere som etter flere år i Norge ikke hadde fast tilknytning til arbeidsmarkedet (IMDI 2007). Deltakerne hadde jevnt over lav utdanning og svake kvalifikasjoner. I sitt basisalternativ som blant annet forutsatte en sysselsettingseffekt av tiltaket på femten prosent, konkluderte Econ med at netto samfunnsøkonomisk gevinst pr deltaker var på om lag 250.000 kroner. Denne gevinsten ville bli realisert i løpet av tjue år fra påbegynt Ny sjanse. Men selv om man forutsatte at sysselsettingseffekten bare ble ti prosent, så ville likevel den samfunnsøkonomiske gevinsten bli positiv (om lag 90.000 kroner pr deltaker over en tjueårsperiode). Kvalitative gevinster som bedre livskvalitet for deltakerne og deres familier, helsegevinster, etc. ble ikke inkludert i analysen.

I motsetning til Ny sjanse, har NHO-prosjektet "Global Future", som startet i 2007, en målgruppe som kan sammenlignes med TOMIs: "førstegenerasjons innvandrere med høyere utdanning med gode norskkunnskaper". TOMI stiller imidlertid ikke krav til at deltakerne må være førstegenerasjons innvandrere, bare at de har høyere utdanning. Brorparten av deltakerne i Global Future er også allerede i arbeid når de starter på programmet i motsetning til deltakerne i TOMI. Programmet er imidlertid ikke en del av NAVs tiltaksportefølje og kan derfor ikke være en alternativ måte for dem å allokere sine ressurser på.¹⁹

Forskning (Fossland og Aure 2011) på Global Future, viste at: "På tross av utvalgskriteriene til Global Future²⁰ opplevde de fleste at de trengte mer og bedre språkopplæring enn de hadde fått tilgang til". Forfatterne peker på at:

"Studier viser at integrasjon av innvandrere med høyere utdanning krever svært avansert norsk. Dette er nødvendig både for å kunne gjennomføre og beherske en jobb og i selve jobbsøkeprosessen, der en skal forhandle med arbeidsgiveren og overbevise om at en er den beste arbeidssøkeren. Våre informanter erfarte at det er faglig krevende å beherske et fremmedspråk på denne måten, men også at det ikke er enkelt å få tilgang på tilstrekkelige kurs for å lære språket godt nok.

(...)

En mer systematisk, avansert og økonomisk tilgjengelig språkopplæring synes avgjørende for at høyt utdannede innvandrere skal kunne konkurrere på det lokale arbeidsmarkedet (s.139)

¹⁹ NAV kan imidlertid oppfordre arbeidssøkere som står tilmeldt NAV om å søke Global Future. Men NAV har ingen innflytelse på uttak av deltakere til programmet.

²⁰ Målgruppen er "flerkulturelle med høyere utdanning og gode norskkunnskaper"

Men selv om bedre språkopplæring er nødvendig, så er det ikke tilstrekkelig. Fosslund og Aure viser til at "nettverk har stor betydning for den enkeltes integrasjon i arbeidslivet". De fant at "svært få av deltakerne inngår i det en kan betegne som jobbrelevante eller profesjonelle nettverk (...) de innbefatter hovedsakelig venner og familier med samme nasjonale bakgrunn som dem selv" (s.143). Dette er etter forfatterens mening egnet til å vekke bekymring: "Vårt materiale viser at hvis nettverkene er minoritetsorientert, kan de like gjerne bidra til økt segregering og marginalisering som det motsatte" (s. 144).

Erfaringene fra Global Future er interessante og bør være relevante for TOMI. De tyder på at et relativt kortfattet innføringskurs i "arbeidssnorsk" med vekt på Telenors språkunivers, kan være for snevert og for knapt til at deltakerne kan ha nytte av det i en større sammenheng.²¹ I den grad TOMI også har ambisjoner om å bidra til deltakernes integrasjon i det norske samfunns- og arbeidsliv, bør man kanskje også prøve å bidra til at deltakerne kan få styrket sine *norske* sosiale nettverk.

Det er så vidt vi har kunnet bringe på det rene, tidligere ikke gjort kostnytteanalyser av tiltak for målgruppen "innvandrere med høyere utdanning". Det ligger imidlertid utenfor rammen av denne evalueringen å gjøre en slik analyse. Det har heller ikke vært mulig å gjøre en kostnytte basert komparasjon mellom TOMI og et eller flere av disse tiltakene med utgangspunkt i allerede foreliggende kostnytteanalyser.

Man kan imidlertid sammenligne deltakelse i TOMI-prosjektet med mottak av individstønad som man får i de arbeidsrettede tiltakene *individuell arbeidspraksis* og/eller *AMO-kurs*. Dette er de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene. Innvandrere utgjorde en knapp majoritet (51 prosent) av alle deltakere på AMO-kurs og fire av ti i arbeidspraksis hadde innvandrerbakgrunn (Djuve og Tronstad 2011). Dette er derfor realistiske alternativer for mange innvandrere, også for TOMIs målgruppe.

Forskning (OECD 2010) viser at mange innvandrere – også de med høyere utdanning - av ulike grunner har problemer med å finne ordinært arbeid hvor de får tatt i bruk sin utdanning. Flere av deltakerne på TOMI er eksempler på dette. Mange har derfor måttet ta til takke med jobber som de er overkvalifiserte for og man finner dem ofte innen bransjer som renhold, hotell- og restaurant eller dagligvare eller som egne etablerere, gjerne innenfor servicesegmentet (Enehaug, Gamperiene og Osman 2009).

Deltakerne i TOMI er deltakere i NAV-tiltaket *arbeidspraksis*. De er derfor forpliktet til å være aktive arbeidssøkere i den tiden de deltar i TOMI. Det innebærer blant annet at de også må søke på jobber som ikke er relevante for utdanningen de har. Det kan derfor også være rimelig å sammenligne kostnytte balansen ved å delta i TOMI programmet med alternativet *ordinært arbeid som deltakerne er overkvalifisert til*.

²¹ NAV Intro har pekt på at det trolig kunne ha vært fruktbart å kombinere arbeidspraksisen med norskopplæring underveis i programmet. Da kunne man også tatt inn deltakere som i utgangspunktet ikke behersket så godt norsk. NAV Intros erfaring er at en del akademikere er forholdsvis gode skriftlig, men at de ofte har en høy terskel for å tørre å bruke språket muntlig. Dette kan gjøre det vanskeligere for dem å nå opp i konkurransen om høyt kvalifiserte jobber. NAV Intro har foreslått for Telenor å ta kontakt med VOX for å sonde om det er muligheter for samarbeid.

Vi har valgt å bygge kostnytteanalysen på en metodisk tilnærming utviklet av den amerikanske forskeren Charles C. Coker (1997, 2000). Metoden er utviklet for å beregne kost-nytteverdien av arbeidsmarkedstiltak for funksjonshemmede. Den kan imidlertid også brukes til å beregne kost-nytteverdien av tiltak for andre grupper som møter hindringer på arbeidsmarkedet, som for eksempel innvandrere.

Coker bygger opp kost-nytteanalysen i fire trinn:

- Utvikling av et analytisk rammeverk
- Identifisering og kvantifisering av nytte og kostnader
- Utrekning av summer for nytte og kostnader
- Tolking av resultatene

3.2. Utvikling av et analytisk rammeverk

En fordel med kost-nytteanalyser, er at de undersøker et tiltaks verdi og kostnader fra ulike perspektiver. Tanken er at ulike aktørgrupper vil legge forskjellige perspektiver og verdier til grunn når de vurderer kostnader og nytte ved et tiltak. En helhetlig kostnytteanalyse må derfor gjenspeile hvilken verdi tiltaket har for de viktigste interessentgruppene. En politisk beslutningsfatter må avveie tiltakets kostnader og nytte i forhold til alternative måter å bruke skattepenger på, i forhold til ulike politiske mål og andre gruppers behov. For den enkelte deltaker vil ikke kostnadene ved tiltaket være det viktigste. Det som er viktigst for han eller henne, er at tiltaket bidrar til å gi han eller henne et bedre liv og større personlig og økonomisk uavhengighet. Skal man få et helhetlig bilde av "nyttene" av et tiltak, må derfor kost-nytteanalysen inkludere perspektivene til de viktigste gruppene som berøres av tiltaket. Coker (1997:13) peker på at det er vanlig at kost-nytteanalyser bygger på tre perspektiver: tiltaksdeltakerens, skattebetalernes og samfunnets. Valg av perspektiv vil i stor grad påvirke hvilke konklusjoner man kommer fram til, fordi det er ulike aspekter som vektlegges i de forskjellige perspektivene. Samtidig vil det være slik at det som framtrer som kostnader fra ett perspektiv, kan framtre som nytte fra et annet. Noen kostnader og positive effekter vil "gå på tvers" og være felles for perspektivene, mens andre kan være vanskelig å knytte til et bestemt perspektiv. Dess flere perspektiver som inkluderes i analysen, dess mer nyansert og fullstendig bilde vil man få av et tiltaks kostnader og nytte.

3.3. Identifisering og kvantifisering av nytte og kostnader

Neste skritt i analysen vil være å identifisere og kvantifisere kostnader og nytteverdier. Når det gjelder målsettingen for TOMI-prosjektet, så heter det at "Målet for programmet er at deltakere skal ut i ordinært arbeid så raskt som mulig og senest etter endt praksis" (Referat, referansegruppe, mai 2010). Men man anser også at arbeidspraksisen i seg selv vil kunne ha positive effekter og på sikt styrke deltakernes sjanser på arbeidsmarkedet selv om man ikke skulle lykkes med å komme ut i ordinært arbeid i eller like etter praksisperioden.

Mottak av individ- eller andre former for stønad fra NAV vil være direkte økonomiske mål på nytte av tiltaket for den enkelte. Samtidig vil nytten for deltakerne også dreie seg om verdier som er vanskeligere å kvantifisere i økonomiske termer. Det kan dreie seg om økt livskvalitet både for deltakerne og deres eventuelle familier, fremtidsoptimisme, økonomisk selvstendighet, følelse av å være til nytte og kunne delta i arbeidslivet på lik linje med andre, sosial tilhørighet og høyere sosial

prestisje. Dette er viktige aspekter ved tiltaket som også må inkluderes i en helhetlig kost-nyttevurdering.

Kostnader forbundet med arbeidet kan være mindre fritid, påkjenninger knyttet til arbeidet, eventuelle utgifter som ikke dekkes av NAV.

Fra statens perspektiv vil de stønadene som ytes deltakere være kostnader. Det kan imidlertid også argumenteres for at utgiftene må anses som investeringer som staten gjør for å kunne nyttiggjøre seg deltakernes kompetanse, verdiskapings- og skatteevne på sikt. Vi har ikke tilgjengelige data som gjør det mulig å beregne hvor stort stønadsvolum som erfaringsmessig må investeres før staten får den ønskede avkastningen.

Nåverdien av de ressursene som trekkes bort fra alternative anvendelser i samfunnet, vil også være en kostnad for staten.

En del kost-nytteanalyser tar også med verdien av fritid i beregningene. Verdien av mindre fritid ved å være i arbeid antas å være større jo større påkjenning det er for en person å skulle fungere i en arbeidssituasjon og mindre jo større subjektiv verdi det har for vedkommende å ha en jobb å gå til. Verdien av fritid har i tidligere kost-nytteanalyser av noen arbeidsmarkedstiltak vært estimert til 29 % av netto årslønn. (Dahl m.fl. 1991). Basert på data om den verdien mange av deltakerne setter på å ha et arbeid, har vi valgt ikke å inkludere denne variabelen i beregningene.

Administrasjonskostnadene til forsøket som helhet er også en utgift. De kan imidlertid også betraktes som nødvendige investeringskostnader som er knyttet til utviklingen av en modell for et arbeidsrettet tiltak for målgruppen innvandrere med høyere utdanning.

Både for stat og kommune vil deltakelsen på tiltaket også ha indirekte økonomiske nytteeffekter ved at deltakerne vil ha et høyere forbruk av varer og tjenester som følge av et inntektsnivå som er høyere enn om de ikke skulle ha mottatt noen former for stønad. For staten vil dette bety inntekter fra merverdiavgift på varer og tjenester. For kommunene vil det bety inntekter ved at konsumet av varer og tjenester fra det lokale næringslivet øker, at skatteinngangen dermed øker og lokale arbeidsplasser sikres. Man kan innvende at dette vil være marginale nytteeffekter fordi antallet deltakere på TOMI er lite. Det vil likevel være riktig av prinsipielle grunner å inkludere slike effekter i en helhetlig kost-nytteanalyse, selv om de selvsagt er svært vanskelige å beregne på en eksakt måte.

Fra et samfunnsperspektiv er tiltaket et bidrag til realisering av politiske mål som det er bred politisk konsensus om. Vi tenker her på generelle politiske mål knyttet til arbeids- og inkluderingspolitikken, migrasjons- og integreringspolitikken (se for eksempel St.meld. nr.9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*).

Høyt utdannede innvandreres bidrag til samfunnets verdiskaping i det antall år de er yrkesaktive må også regnes med på nyttesiden.²² Et mulig kostnadselement vil være jobbfortrengning, dvs. at

²² NAV Intro har pekt på at: "Innvandrere med høy utdanning ofte får jobb og oftere enn innvandrere uten utdanning eller skolegang. Innvandrere uten utdanning konkurrerer om de ufaglærte jobbene og blir

deltakere som kommer i arbeid som følge av deltakelse i TOMI, kan fortrenge andre arbeidssøkere til ledighet. I slike tilfeller vil den samfunnsmessige nettovirkningen av tiltaket bli mindre enn den bruttoeffekten som framkommer ved å se på tiltaket isolert (Aakvik og Dahl 2000). Graden av jobbfortrengning vil imidlertid variere i takt med arbeidsløsheten. Dersom det er full sysselsetting, vil et økt tilbud på arbeidskraft bli absorbert uten fortrenkningseffekter. Dersom en høyt utdannet innvandrer som følge av at han eller hun har deltatt i TOMI kommer i arbeid på et segment av arbeidsmarkedet hvor det er arbeidsløshet, så vil vi få en fortrenkningseffekt. I dagens stramme arbeidsmarked, vil slike fortrenkningseffekter sannsynligvis være små, men dette vil altså være konjunkturavhengig.

Ut fra den ovenstående identifisering av nytte og kostnader, kan vi sette opp følgende matrise:

utkonkurrert når innvandrere med høy utdanning ikke har jobber der det kreves deres kvalifikasjoner, men forblir i de ufaglærte jobbene."

Matrise for identifikasjon av nytte og kostnader ved TOMI-prosjektet

Kategorier	Individ	Kommune	Stat	Samfunn
I. Kostnader/nytte ved TOMI-deltakelse				
<i>A. Målbare økonomiske kost-nyttevariabler ved deltagelse i TOMI-prosjektet</i>				
Stønader fra NAV til arbeidspraksisplasser, inklusive transportgodtgjørelse	+		-	-
AMO-kurs finansiert av NAV ved oppstart	+		-	-
Administrasjonskostnader og lønn til ansatte i TOMI-prosjektet	+		-	
Økt skatteinngang fra personell ansatt i TOMI-prosjektet	-	+	+	+
II. Kostnader/nytte ved deltagelse i andre arbeidsrettede tiltak (arbeidspraksis, jobbklubb, AMO-kurs, etc.)				
<i>B. Målbare økonomiske kost-nyttevariabler ved deltagelse i andre arbeidsrettede tiltak</i>				
Stønadsutbetaling	+		-	-
III. Kostnader/nytte ved overgang til ordinært arbeid med lave kvalifikasjonskrav				
Lønn	+			
Skatteinngang	-	+	+	+
IV. Summering				
A - Netto gevinst/tap ved TOMI-prosjektet				
B - Netto gevinst/tap ved stønadsmottak				
C - Netto gevinst/tap ved ordinært arbeid				
Netto gevinst ved alternativ A sammenlignet med B og C				
IV. Verdivurderinger				
Livskvalitet	+			
Verdien av sysselsetting/å ha et arbeid	+	+	+	+
Økonomisk og personlig selvstendighet	+			
Større valgfrihet	+			
Sosial integrasjon	+	+	+	+
Bidrag til verdiskapning	+	+	+	+
Realisering av politiske mål		+	+	+

En kost-nytteanalyse av denne typen inkluderer både verdier som er målbare i kroner og øre og andre ikke målbare verdier i en helhetsvurdering. Det betyr at beslutningen om å videreføre, modifisere eller avslutte tiltaket i siste instans handler om å foreta en politisk vurdering av hvilken pris man er villig til å betale for å realisere de politiske målene som er nevnt ovenfor.

Vi har nå presentert tilnærmingsmåten og rammeverket for kost-nytteanalysen og skal gå over til å se på to konkrete case fra TOMI-prosjektet.

3.4. To enkeltteksempler på kost-nytte i TOMI-prosjektet

Utfallet av en kost-nytteanalyse avhenger selvsagt av hvilke forutsetninger den bygger på. Vi har lagt inn følgende forutsetninger i beregningene:

- Vi har *ikke* hatt datagrunnlag for å kunne beregne hva utdanningene til hver enkelt deltaker har kostet og hva de samme utdanningene alternativt ville ha kostet i Norge. Dette er å anse som investeringskostnader som det er knyttet stor usikkerhet til utbyttet av. Deltakerne som hittil har deltatt i TOMI-programmet, har dels hatt utdanning på bachelornivå og dels på masternivå eller høyere. Man kan imidlertid ikke sammenligne norske og utenlandske utdanninger og akademiske grader uten videre. I noen tilfeller er det slik at en utenlandsk bachelorgrad tilsvarer en norsk. I andre tilfeller er de ikke sammenlignbare og representerer et lavere nivå. Det er NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) som vurderer og godkjenner utenlandske utdanninger.
- Vi har ikke hatt forutsetninger for å kunne beregne om og i tilfelle hvor stort eventuelt tap i samfunnsmessig verdiskaping som det medfører at høyt utdannede innvandrere ikke får brukt sin utdanning i relevante jobber. Siden det er kostnader forbundet med å ta utdanning (som bæres både av studentene selv og staten), kan det være rimelig å anta at det foreligger et visst samfunnsmessig verditap. Det er imidlertid vanskelig å beregne hvor stort dette kan være. Det avhenger av en rekke faktorer som hva slags type utdanning det er snakk om, knapphet eller overskudd på den aktuelle typen kompetanse i arbeidsmarkedet, fortrenkningseffekter, tap av skatteinntekter i utdanningstiden, m.m.
- Siden TOMI-prosjektet er relativt nytt (oppstart mars 2010) og bare et lite antall deltakere har hatt overgang til ordinært arbeid, er materialet for tynt til å kunne beregne hvor mye som må investeres i form av stønader til arbeidspraksis, AMO-kurs og jobbklubber før man lykkes med å få til en overgang til ordinært arbeid. Man vet heller ikke om og hvor lenge vedkommende som kommer over i ordinært arbeid blir i jobben.
- Vi har tatt utgangspunkt i to eksempler hvor begge deltakerne har kommet over i ordinært arbeid. Vi sammenligner kostnader og nytte for tre parter (arbeidssøker, kommune og stat) når vedkommende er i ordinært arbeid versus når vedkommende er på arbeidsmarkedstiltak. Vi anser dette som et realistisk alternativ.

Deltakerne på arbeidsmarkedstiltaket arbeidspraksis (og TOMI) mottar individstønad basisytelse høy sats fra NAV. Stønaden utgjorde fra 1.1. 2012 313 kroner pr dag eller 6.000 kroner pr måned. For enkelhets skyld har vi forutsatt at deltakerne ikke har mottatt tilsynstillegg for barn. Vi har satt tilskuddet til daglige reiser til 50 kroner pr dag eller 1.000 kroner pr måned – til sammen 7.000 kroner pr måned per deltaker. Vi har ikke hatt tilgang på informasjon om deltakerne har mottatt botilskudd og har derfor valgt å se bort fra dette.

Case 1

Nåværende jobb: *Jobb i større IKT- og kommunikasjonsbedrift. Årslønn: 520.000 kroner*

Utdanning: *Bachelor i elektronikk.*

Tidligere arbeidspraksis: *Småjobber med lite relevant innhold for personens utdanning.*

Vedkommende har kort botid i Norge. Har gjennomgått 300 timer med kommunal norskopplæring. Var deltaker på AMO-kurset "Arbeid og kommunikasjon" da han ble rekruttert til TOMI. Mottok individstønad fra arbeidspraksisen ble innvilget og fram til 1.7.2011 da han gikk over på lønnstilskudd fram til 30.9. Deretter ble han ansatt i en ordinær stilling.

I beregningen tar vi for enkelhets skyld med kostnader og inntekter som arbeidstakeren, stat og kommune har hatt fra stønadsperioden startet april 2010 til overgang til ordinært arbeid i juli 2011.

	Arbeidstaker	Kommune	Stat
I. Kostnader/nytte ved TOMI-deltakelse			
<i>Målbare økonomiske kost-nyttevariabler ved deltakelse i TOMI-prosjektet</i>			
Individstønad i 15 måneder inklusive tilskudd til daglige reiser	+105.000		-105.000
<i>Sum kostnader-nytte ved deltakelse i TOMI</i>	<i>+105.000</i>		<i>-105.0000</i>
II. Kostnader/nytte ved ukvalifisert arbeid			
Lønn 15 mnd. Årslønn: 280.000	+420.000		
Skatteinngang - 30 prosent av brutto lønn. 50/50 fordeling til kommune og stat	-63.000	+63.000	+63.000
<i>Sum kostnader-nytte ved ukvalifisert arbeid</i>	<i>+357.000</i>	<i>+63.000</i>	<i>+63.000</i>
III. Kostnader/nytte ved utdanningsrelevant jobb			
Lønn 15 mnd. Årslønn: 520.000 kroner	+650.000		
Skatteinngang - 30 prosent av brutto lønn. 50/50 fordeling til kommune og stat	-195.000	+97.500	+97.500
<i>Sum kostnader-nytte ved utdanningsrelevant stilling</i>	<i>+455.000</i>	<i>+97.500</i>	<i>+97.500</i>
IV. Summering			
<i>Netto gevinst/tap ved utdanningsrelevant ordinært ukvalifisert arbeid versus TOMI</i>	<i>+ 350.000</i>	<i>+97.500</i>	<i>202.500</i>

Ukvalifisert arbeid versus utdanningsrelevant jobb

Det er lite overraskende å finne at kvalifiserte jobber som krever høyere utdanning, ofte (men ikke alltid) gir høyere lønn. Deltakeren i dette eksempelet har kort botid i Norge. Vi vet at mange høyt utdannede innvandrere har vansker med å finne jobber som tilsvarer deres formelle kvalifikasjoner. Det er derfor realistisk å regne med at alternativene til den utdanningsrelevante jobben som deltakeren fikk som følge av deltakelse i TOMI, enten er ukvalifisert arbeid eller arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Det fremgår av eksempelet at:

- For alle de tre partene lønner det seg best at deltakerne kommer over i ordinært arbeid (både kvalifisert og ukvalifisert) framfor å delta i arbeidsmarkedstiltak. Dette er helt i tråd med politiske intensjoner.
- Kvalifisert (dvs. høyere betalt) arbeid lønner seg bedre enn ukvalifisert (dårligere betalt) arbeid.

Legger man inn en tidsdimensjon i kostnytte-analysen og sammenligner investeringer og avkastning over en periode på ett år i de tenkte tilfellene, så endres ikke hovedkonklusjonene.

Statens investeringer

Individstønad til deltaker i TOMI inkl reisetillegg i tolv måneder: 84.000 kroner

Resultater av investeringen – tre tenkte utfall

Vi tenker oss tre mulige utfall:

- a) At deltakeren fortsetter ett år på tiltak eller
- b) At deltakeren går over i ukvalifisert arbeid eller
- c) At deltakeren går over i utdanningsrelevant arbeid

Stat og kommunes utbytte ved tre forskjellige utfall av TOMI-deltakelse over en periode på ett år			
Kost-nytte	Deltakeren tjener	Kommunen tjener	Staten investerer/tjener
A) Fortsetter ett år på tiltak	+ 84.000	0	-84.000 (investering)
B) Ukvalifisert jobb	(280.000 – 30 prosent skatt) = 196.000	+42.000	+42.000 (tjener)
C) Utdanningsrelevant jobb	(520.000 – 30 prosent skatt) = 364.000	+78.000	+78.000 (tjener)

Kommentar

Benytter vi oss av denne svært forenklede måten å regne på, så kan vi observere: Staten investerer 84.000 kroner og får tilbake skatteinntekter som øker med deltakerens lønn. Det første året er skatteinntekten 42.000 kroner for det ukvalifiserte alternativet og 78.000 kroner for det utdanningsrelevante alternativet.

Vi kan også se på kostnytte-balansen i et enda lengre tidsperspektiv, la oss si 20 år (slik ECON gjorde i sin analyse av Ny sjanse). Man kunne gjøre dette enkelt og multiplisere tallene med 20. Da ville arbeidstakeren ha tjent 3,92 millioner kroner på å arbeide i en ukvalifisert jobb dersom man forutsetter at lønn og skatt er stabile størrelser over hele perioden. I samme tidsrom ville kommunen ha hatt en skatteinngang på 840.000 kroner, mens staten ville ha tjent (840.000 – 84.000) 756.000 kroner. Antar vi at halvparten av deltakerne på TOMI kommer over i ordinært arbeid som følge av sin deltakelse der og at de fortsatt er sysselsatt etter 20 år, så vil TOMI (forutsatt at de i gjennomsnitt har fem deltakere pr år) skape femti overganger til ordinært arbeid i løpet av tjue år.

Siden jobber som krever høy utdanning jevnt over er bedre betalt enn jobber som er ukvalifiserte, får staten høyere skatteinngang ved at deltakerne kommer over i kvalifisert arbeid. Regnestykket vil da bli:

	Femti ansettelser i utdanningsrelevante jobber x 78.000 kroner = 3,9 millioner kroner	
-	Investeringsutgifter	84.000 kroner
=	<u>Gevinst for staten over 20 år</u>	<u>= 3,81 millioner kroner</u>

Denne måten å regne på tar imidlertid ikke hensyn til alle kostnader som staten har i investerings-perioden, for eksempel kostnader knyttet til drift av arbeidsmarkedstiltakene. Den tar heller ikke

med i beregningen om jobbene deltakerne går til befinner seg i offentlig eller privat sektor. De økte offentlige utgiftene ved gjennomføring av arbeidspraksisdelen av TOMI finansieres i hovedsak med skatter. Det koster imidlertid noe å kreve inn skatter. I tillegg til de rent administrative kostnadene ved innkrevingen, vil økte skatter gi et effektivitetstap for samfunnet (IMDI 10:2007:40).

Konklusjon

Vi finner lite overraskende at *ordinært arbeid* (både kvalifisert og ukvalifisert) er det mest lønnsomme alternativet for alle de tre partene i den perioden vi har tatt for oss. Det er neppe egnet til å forbaure at det er billigere for staten at borgerne finansierer sitt liv ved egen arbeidsinntekt. Det er heller ikke egnet til forundring at nesten hvilket om helst ordinært arbeid gir bedre økonomisk uttelling enn stønadsmottak.

Case 2

Nåværende stilling: Selvstendig næringsdrivende. Årsinntekt: 350.000 kroner

Utdanning: Teknisk rettet bachelorgrad (fire år) fra utlandet

Tidligere arbeidspraksis: Ingen tidligere arbeidserfaring på bachelorgradens fagområde. Ufaglært deltidsarbeid i Norge siste to år før oppstart i TOMI

Forutsetninger: Innvandret til Norge i 2009. Deltatt på TOMI fra april 2010 til juli 2011 (15 mnd).

	Arbeidstaker	Kommune	Stat
I. Kostnader/nytte ved TOMI-deltakelse			
<i>A. Målbare økonomiske kost-nyttevariabler ved deltakelse i TOMI-prosjektet</i>			
Individstønad i 15 måneder inklusive tilskudd til daglige reiser	+105.000		-105.000
<i>Sum kostnader-nytte ved deltakelse i TOMI og samtidig ha deltidsarbeid²³</i>	<i>+105.000</i>	<i>0</i>	<i>-105.000</i>
II. Kostnader/nytte ved ordinært ukvalifisert arbeid			
Lønn (årslønn satt til 280.000 NOK)	+420.000		
Skatteinngang - 30 prosent av bto lønn. 50/50 fordeling til kommune og stat	-63.000	+63.000	+63.000
<i>Sum kostnader-nytte ved ordinært ukvalifisert arbeid</i>	<i>+357.000</i>	<i>+63.000</i>	<i>+63.000</i>
IV. Summering			
<i>Netto gevinst/tap ved å ha ordinært ukvalifisert arbeid (forutsatt full stilling, intet deltidsarbeid ved siden av) i stedet for å delta på arbeidsmarkedstiltak</i>	<i>+252.000</i>	<i>+63.000</i>	<i>+168.000</i>

TOMI versus ordinært ukvalifisert arbeid

Dette eksemplet viser at kursdeltakeren i løpet av femten måneder tjener 252.000 kroner mer på å ha en ukvalifisert jobb med en årslønn på 350.000 kroner enn å delta på arbeidsmarkedstiltak.

²³ Man kan diskutere hvorvidt det er rimelig å inkludere inntektene fra deltidsarbeid i det at vedkommende deltar i TOMI. Dette er jo inntekter som ikke er generert av vedkommendes deltakelse i TOMI. Vi har imidlertid valgt å inkludere dem her, fordi dette eksemplet er, i likhet med de andre, et reelt eksempel

Kommune og stat tjener i samme periode henholdsvis 63.000 og 168.000 kroner på at vedkommende forsørger seg ved eget arbeid.

Konklusjon

Som i det forrige eksemplet, vil vi også her finne at det er mer lønnsomt for alle parter at vedkommende livnærer seg ved ordinært arbeid, men at kvalifisert arbeid (pga høyere lønn) lønner seg mest. Dagens situasjon for personen i dette eksemplet, er at vedkommende har startet opp eget foretak. Forretningsområdet er imidlertid ikke direkte relatert til innholdet i den praksisen vedkommende fikk i TOMI-prosjektet og vedkommende hevder selv at etableringen av eget firma ikke hadde noe med TOMI å gjøre. Vedkommende fikk imidlertid styrket sin norskkompetanse og arbeidslivskunnskap.

3.5. Oppsummerende kommentarer

I eksemplene har vi ikke tatt hensyn til at deltakerne har investert i høyere utdanning av minst fire års varighet. Selv om enkelte av TOMI-deltakernes utdanninger ikke er godkjente av NOKUT eller kan betraktes som sidestilte med norske universitetsgrader, må de likevel betraktes som en investeringskostnad som personene forventer en avkastning på. Siden det er kostnader forbundet med å utdanne akademisk arbeidskraft, er det nærliggende å anta at det er god økonomi for det norske samfunnet å kunne ta i bruk denne arbeidskraften uten at samfunnet belastes utdanningskostnadene.

TOMI er et ganske nytt tiltak. Derfor har det ikke vært mulig å beregne reelle kostnader og nytte ved tiltaket over noe tid. Kostnytte-balansen må også antas å variere alt etter hvilke resultater prosjektet skaper i form av overgang til ordinært arbeid for deltakerne.

Selv om deltakelse i TOMI ikke skulle føre til overgang til ordinært arbeid, så kan man likevel se på TOMI som et virkemiddel for å få praktisert norsk og gi deltakerne bedre kunnskaper om krav, normer, ledelsesformer og kultur i det norske arbeidslivet. Dette er kompetanse som kan antas å styrke deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Det er imidlertid vanskelig å måle eller anslå effekten av denne typen kompetanse på bakgrunn uten tilgang på empiriske data. Vi må derfor nøye oss med å peke på at det ikke er urimelig å anta at den styrkede kompetansen vil kunne styrke deltakernes sjanser på arbeidsmarkedet.

Mange nytteeffekter er, som vi pekte på i matrisen ovenfor, vanskelige å måle i kroner og øre. Det kan handle om immaterielle verdier som livskvalitet for både deltakeren og hans eller hennes familie, økonomisk uavhengighet, sosial tilhørighet, håp, identitet, sosial status, selvtillit, å kunne bidra til verdiproduksjonen i samfunnet, med mer. Intervjuer med deltakere i TOMI-prosjektet, viste også at de la stor vekt på det å kunne "være til nytte", betale skatt og bidra i arbeidslivet på lik linje med andre. Å ha et arbeid betyr ofte økt livskvalitet og styrket selvtillit i forhold til å være stønads-mottaker. På samfunnsnivå vil nytteeffektene, som vi tidligere har vært inne på, dreie seg om bidrag til realisering av politiske mål og verdier slik disse er nedfelt i tidligere refererte dokumenter. Lik deltakelse og likestilling for deltakere er politiske mål det er bred konsensus om. I tillegg vil det at deltakere kommer i arbeid, bety at de bidrar til den samfunnsmessige verdiskapingen og tar i bruk kompetanseressurser som trolig ellers ikke ville vært tatt i bruk. Dersom kost-nytteanalysen også tar i

betraktning de immaterielle, og vanskelig målbare nytteeffektene vi har nevnt ovenfor, så blir altså bildet et annet.

Vi har brukt en kostnytteanalyse som inkluderer verdier som er målbare i kroner og øre og andre ikke målbare verdier i en helhetsvurdering. Datamaterialet tillater ikke sikre og entydige konklusjoner. En eventuell beslutning om å videreføre eller avslutte tiltaket, vil derfor i siste instans handle om å foreta en verdimessig vurdering av hvilken pris man er villig til å betale for å realisere generelle politiske mål knyttet til arbeids- og inkluderingspolitikken, migrasjons- og integreringspolitikken slik disse beskrives for eksempel i St.meld. nr.9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*.

KAPITTEL 4. MODELLUTVIKLING

- You encourage "thinking outside of the box" by hiring people who have different perspectives

(Større finansfirma i London).

4.1. TOMI sammenlignet med andre tiltak for samme målgruppe

For innvandrere med høy utdanning tilbyr NAV en rekke AMO-kurs. Jobbsøkerkurs (av ulik varighet og med ulikt innhold) og jobbklubber er noen eksempler. Andre eksempler fra NAVs kursportefølje er: kvalifiserende kurs som Autocad og Eucip, Prosjektstyring, Kompetanseformidling og Saksbehandlerkurs m.m. Høyt utdannede innvandrere har gode forutsetninger for å få kvalifiserende kurs. I tillegg er lønnstilskudd et tiltak som også brukes for høyt utdannede.

En undersøkelse foretatt av Fafo i 2011 (Djuve og Tronstad 2011) viste at innvandrere utgjorde 51 prosent av alle deltakere på AMO-kurs og 40 prosent av de som var i arbeidspraksis hadde innvandrerbakgrunn. NAVs veiledere opplevde det som langt vanskeligere å finne egnede AMO-kurs for innvandrere enn for brukere uten innvandrerbakgrunn. Undersøkelsen viste imidlertid at et flertall veiledere i NAV anser individuell praksisplass som et godt egnet tiltak, til tross for at studier i liten grad dokumenterer noen (langtids)effekt av tiltaket i form av overgang til ordinært arbeid. Den viktigste grunnen til at mange veiledere i NAV bruker tiltaket, er at de anser det som et virkemiddel for norskpraktisering. Den nest viktigste grunnen er at praksisplass kan gi deltakerne bedre kunnskap om kravene som stilles i det norske arbeidslivet.

At tiltaket fører til jobb for deltakerne, vurderes imidlertid ikke alltid som realistisk. Djuve og Tronstad skriver videre:

Det er klare indikasjoner på at brukere med ikke-vestlig bakgrunn har adgang til et smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplasser og oppfølging enn andre. 77 prosent av saksbehandlerne synes det er vanskelig å finne AMO-kurs som matcher behovene hos brukere med ikke-vestlig bakgrunn og svake norskferdigheter. (Djuve og Tronstad 2011:9)

I en undersøkelse utført av Djuve i 2007 om praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere, fant man at "den typiske praksisplassen finnes innenfor ufaglært arbeid og at det vanligvis gis nokså lite opplæring". Videre heter det: "Praksisplassdeltakere innenfor arbeid som krever høyere utdanning, får vanligvis noe bedre oppfølging enn de som er i praksis innen ufaglært arbeid (Djuve 2007:7).

Vurderer man TOMI opp mot det typiske innholdet i AMO-kurs og individuelle praksisplasser, så kommer TOMI fordelaktig ut. Dette skyldes både at **introduksjonskurset som Telenor arrangerer og innholdet og arbeidsoppgavene i praksisperioden synes å være godt tilpasset målgruppas kompetanseprofil og utviklingsbehov**. I tillegg er utvalget av deltakere kvalitetssikret både ved at det stilles høye krav til søkerne til programmet når det gjelder kvalifikasjoner, gjennomgang av mulig egnede kandidater fra NAV Intro sin side og gjennom intervjuer i forkant av den endelige utvelgelsen hos Telenor.

Dagens tilbud av rekrutteringsprogrammer og arbeidsmarkedstiltak for innvandrere med høyere utdanning er begrenset. Det er i hovedsak Global Future hos NHO og Jobbklubb/jobbsøkerkurs, Arbeidsforskningsinstituttet/Work Research Institute, r2012:8

individuell arbeidspraksis og AMO-kurs i regi av NAV som tilbys for ordinære arbeidssøkere med den nevnte bakgrunnen²⁴. Det er i dette landskapet TOMI skal fylle sin rolle og finne sin funksjon.

4.2. Modellutvikling

Et av målene til Telenor Open Mind Integration har vært er å utvikle et "konsept for rekruttering av innvandrere til Telenor". Dette skal "tilføre Telenor ressurser med internasjonal erfaring og kompetanse fra land utenfor Europa."

Et annet mål er at erfaringene man har gjort i pilotprosjektet skal danne grunnlaget for en "modell" som skal kunne brukes av andre sammenlignbare bedrifter som ønsker å rekruttere ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning.

TOMI er imidlertid ikke bare et internt rekrutteringsprogram eksklusivt rettet mot Telenors personellbehov, men også et arbeidsmarkedstiltak (arbeidspraksis) som blant annet finansieres med tiltaksmidler fra NAV i henhold til "Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv". Vi forutsetter derfor at den "modellen" som Telenor ønsker at også andre bedrifter skal kunne nyttiggjøre seg, må bygge på lignende forutsetninger som TOMI er basert på. Den forutsetter derfor et samarbeid mellom den aktuelle bedriften og NAV om rekruttering og økonomisk stønad til deltakerne.

Modellen som vi her snakker om, er altså ikke en modell for en bedrifts generelle *mangfoldspolitik*k. Selv om rekruttering er et viktig element i en slik politikk, er det ikke det eneste elementet av betydning. Det vi snakker om her, er en mer begrenset *modell for rekruttering av innvandrere med høyere utdanning* samtidig som det skal være en *modell for et arbeidspraksisbasert tiltak* for den samme målgruppa. Modellen skal altså kunne tjene både bedriftens interesser, styrke NAVs muligheter til å fylle rollen som en tjenesteyter for arbeidssøkere, deltakernes interesser og den skal kunne tas i bruk av andre kunnskapsbedrifter.

Modellen skal bygge på den erfaringslæringen man har gjort i TOMIs pilotprosjekt. Det kan innvendes at erfaringsmaterialet fra to relativt små kull av deltakere (henholdsvis fem og sju), synes å være et noe begrenset grunnlag å bygge en robust og overførbar modell på. Så langt later imidlertid erfaringene til å være lite kontroversielle og generelt overensstemmende med velkjente prinsipper for å drive utviklingsarbeid, personellrekruttering og arbeidsmarkedstiltak på en god måte.

En modell som tar de nevnte forutsetningene som utgangspunkt, må inneholde noen grunnleggende elementer. Slike elementer er:

1. En hensiktsmessig organisering av modellen, prosjektet eller programmet i bedriftens organisasjon
2. God forankring av modellen i organisasjonens linjeledelse og berørte stabsfunksjoner
3. God kartlegging av bedriftens kompetanse- og rekrutteringsbehov
4. Samarbeid med NAV om å finne fram til og selekttere egnede kandidater
5. Et adekvat innføringsprogram for kandidatene

²⁴ Vi regner ikke her med alle arbeidsrettede tiltak som NAV disponerer, men begrenser oss til de hyppigst brukte.

6. Tilrettelegging av arbeidspraksisplasser som gir relevant erfaring for deltakerne og muligheter for bedriften til å vurdere kandidatens kvalifikasjoner, kompetanse og potensial både i forhold til bedriftens rekrutteringsbehov og i forhold til målsettingene for tiltaket arbeidspraksis
7. God veiledning og oppfølging av deltakerne underveis både fra nærmeste leder, fadder, prosjektledelse og NAV
8. Rapportering til – og samarbeid med NAV
9. Bistå deltakerne med jobbsøking på det interne og/eller eksterne arbeidsmarkedet
10. Sørge for at den erfaringslæringen som gjøres i programmet underveis blir analysert og brukt i kontinuerlig forbedringsarbeid

Vi skal i det følgende utdype det enkelte punkt noe mer.

1. En hensiktsmessig organisering av modellen, prosjektet eller programmet i bedriftens organisasjon

Programmet bør organiseres slik at det integreres i bedriftens organisasjon på en slik måte at man unngår at det "isolereres" og lever sitt eget liv på siden av driftsorganisasjonen. Det heter at "ildsjeler kan brenne ut". Man bør sørge for at programmet organiseres på en såpass robust måte at det ikke blir sårbart for eller basert på eventuelle ildsjelers motivasjon.

Det er nærliggende å tenke seg at programmet legges til bedriftens HR-avdeling som ofte er tillagt oppgaver som rekruttering, organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling og lederutvikling.

2. God forankring av modellen i organisasjonens linjeledelse og berørte stabsfunksjoner

Man kan neppe anføre generelle prinsipper som skal gjelde for alle typer bedrifter og organisasjoner, men fra annet utviklingsarbeid vet man at forankringen ikke bør legges til stabsfunksjonene uten at linjeledelsen er godt involvert.

3. God kartlegging av bedriftens kompetanse- og rekrutteringsbehov

Det er neppe grunn til å anta at praksisperioden blir vellykket dersom praksiskandidaten ikke fyller noe eksisterende behov i bedriften, men "blir gående utenpå" de andre medarbeiderne og ta arbeidsoppgaver som er "til overs". Det vil neppe oppleves som meningsfylt av deltakeren og antakelig kreve unødvendig mye oppfølging fra nærmeste leder og fadder. God kartlegging av bedriftens behov for arbeidskraft og tilgjengelige hensiktsmessige praksisplasser vil trolig være en viktig suksessfaktor.

4. Samarbeid med NAV om rekruttering og oppfølging av kandidatene

Siden modellen eller programmet er basert på at praksisplassene finansieres av NAV i henhold til Forskriften, må bedriften organisere opp et samarbeid med NAV. Det er naturlig at samarbeidsområdene vil dreie seg om utplukking og rekruttering fra kandidater i NAVs registre, oppfølging av deltakere og arbeidsgiver som tiltakseier, samarbeid om arbeids- og oppfølgingsmetoder, formidling og jobbsøking underveis.

5. Et adekvat innføringsprogram for kandidatene

Innholdet i et introduksjonskurs vil nødvendigvis måtte variere etter hvilken bransje og type bedrift det er snakk om. Deltakerne vil trolig også ha noe ulike behov alt etter utdanningsbakgrunn, norskferdigheter og mestring av norsk arbeidskultur. Flere undersøkelser (for eksempel Djuve 2007, 2011, Enehaug og Widding 2011) tyder imidlertid på at *norskferdigheter og mestring av norsk arbeidslivskultur* peker seg ut som områder det kan være vel verdt og ofre tid og oppmerksomhet på. Utover det, må innføringsprogrammenes innhold være faglig adekvat i forhold til deltakernes og bedriftens behov.²⁵

6. Tilrettelegging av arbeidspraksisplasser som gir relevant erfaring for deltakerne og muligheter for bedriften til å vurdere kandidatenes kvalifikasjoner, kompetanse og potensial både i forhold til bedriftens rekrutteringsbehov og i forhold til målsettingene for tiltaket arbeidspraksis

Arbeidspraksisplassene skal bidra til å fylle flere behov – både deltakernes, bedriftens og NAVs. I henhold til "Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.", kapittel 4 er målsettingen delt:

1. Gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging
2. Å prøve ut og avklare den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet
3. Å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid eller utdanning²⁶:

Arbeidspraksisen må ha et innhold og organiseres på en slik måte at den oppleves som relevant og meningsfull for deltakeren. Samtidig gir praksisperioden arbeidsgiver muligheten til å prøve ut en potensiell arbeidstager mer eller mindre gratis over en god periode og dermed unngå feilansettelser.²⁷

Den skal også bidra til at deltakeren får en attest og styrket sitt nettverk i det norske arbeidslivet.

Erfaringene fra TOMI tyder på at det med fordel kan legges arbeid i å gjøre det klart for deltakerne at det er arbeidspraksis de tilbys og ikke en ansettelse.²⁸

7. God veiledning og oppfølging av deltakerne underveis

²⁵ NAV Intro mener at det kan være fruktbart å videreføre noe av temaene i introduksjonskurset gjennom arbeidspraksisperioden ute på arbeidsplass - for eksempel norskopplæring. Vi har også tidligere i rapporten pekt på at det kan være verdt å danne veilednings- eller refleksjonsgrupper som løpende tar for seg eksempler fra deltakernes arbeidshverdag (for eksempel drøfte utfordrende situasjoner eller ulike mestringsstrategier).

²⁶ www.Nav.no/Arbeid

²⁷ NAV Intro peker også på at dette er "en vinn-vinn situasjon som i tider med stor konkurranse om en del type høyt kvalifiserte arbeidstagere gir en bedrift en gylden mulighet og fortrinn med et slikt opplegg".

²⁸ NAV Intro peker på at det kan være hensiktsmessig å sette av tid til å organisere jobbsøk underveis, fordi det kan være med å tydeliggjøre at det ikke dreier seg om en ordinær ansettelse: "*Oppfølgingsmøter hvor både nærmeste leder, deltager og NAV er til stede, er et annet virkemiddel. Dette kan bidra til at deltakeren bevisstgjøres om at han er i et tiltak for å skaffe seg arbeid og at initiativet og aktiviteten for å lykkes med dette fortrinnsvis ligger hos han selv. Både Telenor og NAV er i denne sammenheng fasilitatorer*".

Erfaringene fra TOMI tyder på at ordningen med en *fadder* fungerte veldig bra. Deltakerne opplevde at fadderne hadde en annen rolle enn nærmeste leder og at de kunne ivareta viktige oppfølgings- og støttefunksjoner.

Samtidig bør deltakerne følges opp av nærmeste leder, programmets ledelse og/eller bedriftens HR-avdeling og NAV. Rolle- og oppgavedeling mellom de involverte partene bør være klar.

8. Rapportering til – og samarbeid med NAV

I henhold til Forskriften § 4-1, innvilges arbeidspraksis for tre måneder av gangen i inntil totalt tolv måneder. Varigheten skal vurderes regelmessig og minst hver sjette måned. Dette må skje i et samarbeid mellom bedriften og NAV. NAV har egne skjemaer for denne typen rapportering.

9. Bistå deltakerne med jobbsøking på det interne og/eller eksterne arbeidsmarkedet

I henhold til Forskriften, er deltakerne arbeidssøkere tilmeldt NAV og altså uten jobb og arbeidsinntekt. De er forpliktet til å drive aktiv jobbsøking under praksisperioden. I TOMI ble dette gjort i et samarbeid mellom NAV, TOMI og deltakeren. Dette ble organisert som jobbsøke-økter med en halv dags varighet der NAV Intro bisto den enkelte deltager individuelt og i gruppe

10. Sørge for at den erfaringslæringen som gjøres i programmet underveis blir analysert og brukt i kontinuerlig forbedringsarbeid

Det er neppe hensiktsmessig å se på TOMI som en modell som er utformet en gang for alle. Modellen må snarere anses som et tiltak som er under *kontinuerlig utvikling og forbedring*. For å få til dette, er det av avgjørende betydning at det bygges inn læringssystemer i modellen. Dette kan for eksempel gjøres ved at det med jevne mellomrom organiseres *refleksjonsfora* hvor erfaringene evalueres og analyseres underveis og mellom hvert kull. Alle berørte parter bør delta i slike fora: deltakerne, programmets personale, faddere og deltakernes nærmeste ledere, bedriftens HR-avdeling. På den måten kan man sikre seg at erfaringene bidrar til å styrke erfaringslæringen i programmet og dermed bidra til et kontinuerlig forbedringsarbeid. Prosessen kan illustreres ved hjelp av en såkalt aksjonslæringsspiral:

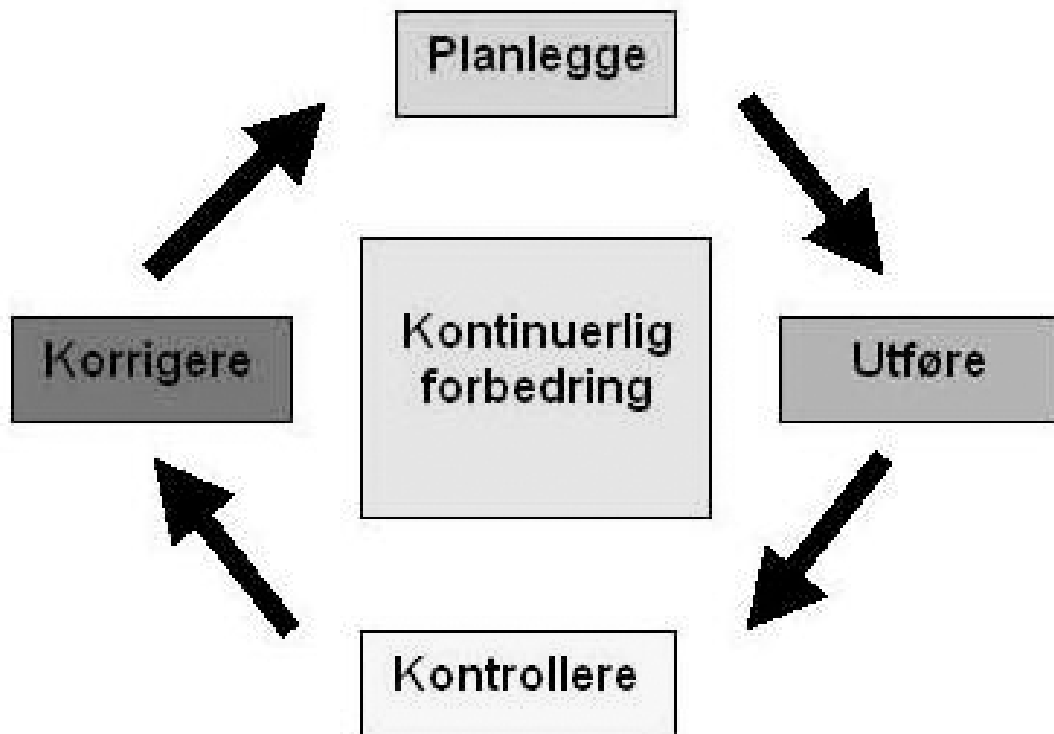


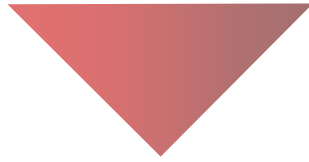
Fig. 1. PUKK hjulet²⁹

På det nåværende tidspunkt, er TOMI-programmet i gang med kull nummer tre. Basert på erfaringene fra det første kullet, har man foretatt hensiktsmessige justeringer og endringer i opplegget for det andre kullet. Programmet er med andre ord i gang med et forbedrings- og utviklingsarbeid som neppe vil bli avsluttet med det første. TOMI er ikke "støpt i sement". Programmet er snarere å anse som en *kontinuerlig prosess* som er på leting etter en hensiktsmessig form. Så lenge programmet tar konsekvensene av den læringen som skjer underveis og fokuserer på kontinuerlig forbedring, vil det trolig kunne bli et godt alternativ for høyt utdannede innvandrere til både Global Future og NAVs øvrige tiltaksportefølje.

²⁹ Modellen er ofte kalt **PUKK hjulet** – *Planlegg, Utfør, Kontroller og Korriger* etter W. Edwards Deming, som introduserte denne filosofien i Japan i 1950 årene. Her hentet fra: www.euas.no
Arbeidsforskningsinstituttet/Work Research Institute, r2012:8

LITTERATURHENSVISNINGER

- Aakvik og Dahl (2000) *Evaluering av Arbeidsmarkedsbedriftene som attføringstiltak.* Rapport 29/2000. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Coker , Charles C. (1997) *Methodologies for Evaluating the Cost-Effectiveness of Employment Programs for Persons with Disabilities.* Wisconsin: Research Solutions
- Coker, Charles C. (2000) *Fair and Appropriate Community Employment. A Management Information System for Measuring Gains from Employment Programs for Persons with Disabilities.* Wisconsin: Research Solutions
- Djuve, Anne B. (2007) *"Vi får jo to ekstra hender".* Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere. Oslo: Fafo-rapport 2007:26.
- Djuve, Anne B. og Tronstad, K.R.(2011) *Innvandrere i praksis.* Om likeverdig tjenestetilbud i . Oslo: Fafo-rapport 2011:07
- Enehaug, H., Gamperiene, M. og Osman, A. (2009) *Entreprenørskap blant innvandrere.* Evaluering av to etablerersentre. Oslo: AFI-notat 2009:1
- Enehaug, Heidi og Widding, Steinar (2011) *Kompetanse, opplæring og mangfold.* Resultater og refleksjoner fra et forsknings- og utviklingsprosjekt finansiert av NHOs arbeidsmiljøfond. Oslo: AFI-rapport 6:2011.
- Finansdepartementet (2005) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.*
- Fossland, Trine og Aure, Marit (2011) *Når høyere utdanning ikke er nok: Integrasjon av høyt utdannede innvandrere på arbeidsmarkedet.* Oslo. Sosiologisk tidsskrift: Årgang 19, 131-152.
- IMDI (2007) *Det lønner seg! En samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse.* Econ.
- OECD (2010) *International Migration Outlook.* SOPEMI 2010 Edition.
- Patton, Michael Q. (1989) *Qualitative Evaluation Methods.* Newbury Park: Sage Publications.
- Shaw,Ian F. et al. (eds) 2006 *The Sage handbook of Evaluation.* London: Sage Publications.
- St.meld. nr.9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*
- Thornton, C. (1984) *Benefit-cost analysis of social programs.* I: R.H. Bruininks & C.K. Lakin (eds): Living and learning in the least restrictive environment (pp 225-244). Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing Company.
- Vislie, Anne (1987) *Ideal og virkelighet ved evaluering av forsøk.* Litteraturgjennomgang og case-beskrivelser. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning



English version:

Evaluation of Telenor Open Mind Integration

by
Steinar Widding

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Short summary:

Telenor Open Mind Integration (TOMI) started as a pilot project in Telenor 06.04.2010.

The target group was unemployed immigrants with higher education and relevant work experience from countries outside Europe. The goals were threefold: to get participants in the TOMI into ordinary work as quickly as possible and latest at the end of the practice period, to cover Telenor's recruitment needs for highly trained manpower and to develop a transferable model for the recruitment of highly educated immigrants.

The report consists of a process evaluation, a cost-benefit analysis and an analysis of requirements for further model development. The cost-benefit analysis showed that it is most profitable for both the participants, the municipalities and the state that the participants are in ordinary work compared to labor market measures and that the program has a positive cost-benefit balance for the community.

TOMI is now working with cohort number three. Based on experiences from the two previous cohorts, adjustments of the program have been made. The program must be viewed as a continuous process that is looking for a suitable form. As long as the program takes the consequences of the learning that happens along the way and focus on continuous improvement, it will probably be a good option for highly educated immigrants to both the Global Future, and measures in the NAV portfolio.

The project is funded by NAV through the Farve program.

Tags:

Telenor, immigrants, integration, recruitment, employment, diversity

TABLE OF CONTENTS

Foreword

Summary

CHAPTER 1 BACKGROUND	45
1.1. Vision	45
1.2. A pilot project to gain experience and develop a model	47
1.3. Method	47
1.4. Data	48
1.5. Issues	48
1.6. Structure of the report	48
CHAPTER 2. GOAL STRUCTURE AND SUCCESS CRITERIA.....	49
2.1. The program's structure and texture	50
2.2. The second cohort.....	61
2.3. Improvement Opportunities	63
CHAPTER 3 COST BENEFIT ANALYSIS.....	65
3.1. Approach	65
3.2. Development of an analytical framework.....	68
3.3. Identification and quantification of benefits and costs	69
3.4. Two examples of cost-benefit from the TOMI project.....	72
3.5. Concluding comments.....	76
CHAPTER 4 MODEL DEVELOPMENT	78
4.1. TOMI compared with other measures for the same target group	78
4.2. Model Development.....	79
LITTERATURE REFERENCES.....	84

FOREWORD

Telenor Open Mind Integration (TOMI) started as a pilot project in Telenor 6 April 2010. The first class of five participants, which we here call the pilot project, was completed in June 2011 after fifteen months. Telenor decided that TOMI would become a permanent program from the beginning of 2011. The second litter of seven participants started 20 September 2011 and the third cohort would start in the spring of 2012.

Work Research Institute (AFI) was in June 2010 contracted to by Telenor to evaluate the pilot project, ie the first class. The client requested that the evaluation would consist of a cost-benefit analysis and that it would result in a transferable model based on the experiences from the pilot project. Following a proposal from AFI, it was decided to include a formative evaluation process, based on regular feedback to the project management process.

First written feedback to the project management was passed in November 2010. In addition, there have been regular meetings between project management and AFI.

Steinar Widding has been project manager for evaluation. He has designed the project, designed interview guides, made the group - and individual interviews and other data collection, cost-benefit analysis and had meetings with project management and reference process. He has also authored the report along the way by November 2010 and the present final report.

Heidi Enehaug assisted in the first focus group interviews with participants and leaders. She has also participated in two meetings with project management in TOMI and contributed suggestions that have improved the text of the road - and the final report.

Thanks also to Angelika Schafft at AFI who has assured the report and provided valuable input and comments.

Thanks to participants at the TOMI, executives at Telenor and Annemarie Sand and Marianne Mac Donald from NAV Intro for their kind lined up on the interviews and contributed some valuable information along the way. Big thanks also go to director Ingrid Ihme of Telenor Open Mind and project Mina Khairalomoum of Telenor Open Mind Integration for good conversation and a lot of help and assistance along the way.

The project is funded by NAV through the Farve program.

The Norwegian version is in the first part of the report.

Work Research Institute, June 2012.

Steinar Widding

SUMMARY

Telenor Open Mind Integration (TOMI) started as a pilot project in Telenor 6 April 2010.

The target group was "unemployed immigrants with higher education and relevant work experience from countries outside Europe¹." It was expected that the participants "master Norwegian and English at a level that they can communicate informally with their employer and colleagues."

The goals were several:

- Get the participants in TOMI into ordinary work as quickly as possible and no later than after practice
- To cover Telenor's recruitment needs for highly educated labor
- To develop a transferable model for the recruitment of highly educated immigrants

The first class of five participants was completed in June 2011 after fifteen months. Telenor decided that TOMI would become a permanent program from the beginning of 2011. The second cohort of seven participants started 20 September 2011 and the third started in the spring of 2012.

The report consists of a process evaluation, a cost-benefit analysis and some preconditions for further model development and transferability.

The cost-benefit analysis shows that it is more profitable for the participants, the municipality and the state that the participants are in ordinary employment compared to labor market measures, but skilled labor (due to higher wages) pays the most.

The state's investment costs are relatively modest and given that a transfer to employment in the ordinary labor market is successful, the return of the investment is positive. TOMI is however a fairly new measure. It has therefore not been possible to calculate the real costs and benefits of the measure over time. The cost-benefit balance must also be assumed to vary depending on what results the project creates in terms of transitions to the ordinary work for the participants.

At the present time, the TOMI program is working with cohort number three. Based on experiences from the first cohort, they made appropriate adjustments and changes in the program. TOMI is not "cast in cement." The program is rather to be regarded as a continuous process that is in search of an appropriate form. As long as the program takes the consequences of the learning that happens along the way and focus on continuous improvement, it will probably be a good option for highly educated immigrants to both the Global Future, and other measures NAV portfolio.

¹ http://www.telenor.no/openmind/Telenor_Open_Mind_Integration/

CHAPTER 1 BACKGROUND

1.1. Vision

Telenor Open Mind Integration (hereinafter called TOMI) started as a pilot project in the spring of 2010. The target group was "unemployed immigrants with higher education and relevant work experience from countries outside Europe²." It was expected that the participants "master Norwegian and English at a level that they can communicate informally with their employer and colleagues."

The goals were several:

- Get the participants in the TOMI in ordinary work as quickly as possible and no later than after practice
- to cover Telenor's recruitment needs for highly educated labor
- to develop a transferable model for the recruitment of highly educated immigrants

TOMI was inspired by the Open Mind program (OM), which has been going on in Telenor since 1996. OM is intended to be based on a "win-win-win principle": "The idea is that Telenor get access to quality labor and increases its diversity, while the participants have the opportunity to show potential employers what they are good for and the community get a taxpayers rather than a social security recipient, " it is written on the project website.

It appears that people with disabilities and immigrants face similar barriers in the labor market and that, therefore, TOMI can build on the experiences of OM. The project's website states:

"Disabilities and immigrants are two different groups, but they also have much in common because both groups often have difficulties in entering the labor market. Therefore, we believe it is right to create a program to provide entry to the immigrant group, and we want to use our experience from Open Mind for people with impairments."

The initiator behind the project, director Ingrid Ihme in OM, made in May 2009 an outline for the project together with a colleague from Telenor. NAV Intro attended from September 2009 in the planning group.

TOMI was added to the steering committee that was already established for the Open Mind. The steering committee shall, in accordance with its mandate "make decisions on issues based on evidence and proposed solutions presented by Ingrid Ihme leading the handicap program³ in Telenor." The Board meets five times a year with three meetings in the spring and two in the fall. Steering Committee members are: Bjørn Magnus Kopperud, Ferry Zandjani, and Helge Enger. The group is led by Ferry Zandjani.

It was also established a reference group which met five times a year. The group had the following mandate:

² http://www.telenor.no/openmind/Telenor_Open_Mind_Integration/

³ I.e. Open Mind.

"The reference group is a broad-based advisory committee to provide advice on how the pilot project can succeed, especially with regard to the cultural challenges of integration.

- *What will it take for a successful integration of the departments in which the participants will have practice?*
- *How can Telenor of Norway develop a good integration culture?*

The reference group will also provide advice in relation to the preparation of a generic project model that can be used by municipalities and smaller companies (Telenor Open Mind has Farve funds to be used for an external evaluation of the pilot project, Telenor Open Mind Integration). They want us to create a model that can be used in Municipalities and in smaller companies).

The group had the following participants:

NAV Intro: Mette Simonsen Vollset and Anne Marie Sand

IMDI: Kjersti Eknes (replaced by Morten Sonnniks)

NHO Abelia: Gro Lundberg Færden

HR at Telenor Norway: Mads Møglestue

Telenor Open Mind: Irene Stjern

Representation of Personnel Organizations of Telenor Harald Stavn

Telenor Open Mind Integration: Mina Khairalomoum

Public Affairs at Telenor: Erlend Bjørtvedt

At the meetings the group has been informed of the progress of the project, it has discussed the experiences of other projects such as the Global Future and discussed a variety of other issues that have been central during the pilot phase. It seems that the participants have experienced the reference group as a useful and interesting forum.

It was decided that the project would be financed as a joint effort between the NAV Intro and Telenor. NAV would pay for a twelve-week introductory course. This was organized as labor market training⁴. Participants, who had no other benefits from NAV, received individual support. It was established work practices in accordance with "Regulations on labor market measures, etc..." , Chapter 4 (hereinafter called the Regulations)⁵. Telenor would in turn make internships available, provide training in project development, project management and communication, appointing mentors to the participants' jobs and follow up the participants. In November 2009 the project was approved and rooted in Telenor Norway management. NAV Intro put out a call for tenders in Doffin (database for public procurement-www.doffin.no) on three-month labor market training, all participants should go through. In March 2010, Telenor recruited via NAV Intro a project manager who has an immigrant background and higher education.

⁴ AMO kurs

⁵ Work Practice is described in Chapter 4 in the Regulations.

1.2. A pilot project to gain experience and develop a model

The idea was to start with a pilot project to gain experience and be able to adjust the course along the way, based on observations of what worked well and less well. The project can be characterized as a "pathfinder experiment" - an effort that explore both ends and means simultaneously and often change course along the way as a result of the learning that occurs in the project. The initiators would build on the experiences of Open Mind, but for various reasons could not just copy this model. They were both about the content of the introductory course, the tasks and organization of the training period and on the measures that NAV could use. They chose, therefore, a "path as you go" - cast in the project's pilot phase.

It is essentially the pilot phase, the Work Research Institute (AFI) has followed in this evaluation and as we speak about. However, we have also to some extent been able to make use of (a limited set of) data from the project's second litter. When we hereinafter refer to "the project", it is the pilot phase we are talking about.

The goal of the project management of TOMI was to develop a model for the recruitment of highly educated immigrants based on the experience gained from the project. The model should be transferable to other knowledge-based companies. NAV Intro believes that it is an important point to make a model for highly trained to work in knowledge-based companies. According to NAV Intro's opinion, this group receives too little focus when it comes to organizing measures to get qualified jobs. The point is not to provide them with *any* job, but "right" jobs according to their qualifications.

It goes without saying that a pilot phase in fifteen months and five participants will be a limited empirical material to develop a transferable model. AFI has identified some success criteria for the transfer and implementation of a similar initiative for the recruitment of immigrants in other similar businesses.

Telenor wanted to implement a cost-benefit analysis of the project from an economic perspective. The following sections provide a time in this.

1.3. Method

The evaluation has been conducted as a formative process evaluation (Shaw et al. (Eds) 2006) based on regular feedback to project management. We have mainly used qualitative methods. These are well suited to reveal what actually happens during the implementation of a project like this, give input to the affected players' perception of what is happening in the project and what works and may not work well. We have conducted a cost-benefit analysis of the project from an economic perspective. There are many ways to do such analyzes and various methods can often lead to different conclusions. We have chosen to build on a methodological approach developed by the American scientist Charles C. Coker (1997, 2000). The method was specifically developed to calculate cost-benefits of labor for the disabled, but are also great for analyzes of interventions for other groups that face barriers in the labor market.

1.4. Data

We have based the evaluation on the following data set:

- Two focus group interviews with participants, respectively, October 2010 and June 2011
- Two focus group interviews with the participants' leaders respectively in October 2010 and June 2011
- Interviews with NAV Intro in March 2011 and April 2012
- Phone calls and e-mail exchanges with representatives of NAV Intro
- Meetings, phone calls and e-mail exchanges with project management TOMI during the evaluation period
- Interview with representative of Telenor's HR Department in October 2010
- Participation in two meetings reference
- Document Analysis

1.5. Issues

In a pathfinder experiment which explores both ends and means at the same time, it is natural that an evaluation considers both of these dimensions and the relationship between them. We have therefore chosen to focus on:

- What were the project's success criteria set by the main actor's perspectives?
- How were these adjusted as a result of the learning process?
- What did the project "do" with the participants to achieve the objectives?
- What were the project's quantifiable costs and benefits?
- What were the project's non-quantifiable costs and benefits?
- What are the most important experiences or lessons learned from the pilot project?
- How can these be used as building blocks in a transferable model for the recruitment of highly educated immigrants to comparable companies?

1.6. Structure of the report

Chapter 2 deals with the project's start-up phase. We describe the project's financing and organization, selection of participants, the project's content (introductory course and practice period), follow-up and the participants and their managers' experiences with the program. We look at the results presentation and how it went with the participants from the first litter. We also look at some lessons learned and adjustments made in the second litter. Chapter 3 consists of a cost-benefit analysis of the project. In Chapter 4, we outline some key elements of a model for the recruitment of highly educated workers with immigrant background.

CHAPTER 2. GOAL STRUCTURE AND SUCCESS CRITERIA

It is well known from both the organization and evaluation theory that organizations and projects often have multiple goals that can exist side by side and serve many different functions (Patton 1989, Vislie 1987, Shaw et. Al. 2006). The project's goals can be conflicting and can change along the way as a result of learning. It can also be such that different groups of players may have different interests related to a project and therefore have their own goals to a greater or lesser degree concurrent with the official target. The answer to the question: "To what extent did the project achieve its goals?" will therefore depend on which goals are used as a basis for analysis.

At Telenor Open Mind's website⁶ one emphasizes that TOMI is a "program for the recruitment of immigrants to Telenor. The program aims to provide Telenor with resources with international experience and expertise from countries outside of Europe." It further states: "The arrangement partially based on Open Mind, is one of several recruitment methods Telenor uses today." Here Telenor's recruitment needs are the objectives that are primarily emphasized. The reason is that Telenor believes that there will be a strong competition for labor with realist backgrounds in a few years. An essential success criterion set by Telenor, is, from this perspective that the program helps to meet Telenor's need for this type of labor. If the program fails to contribute to this, it can hardly be characterized as a success based on this objective.

The project management claimed in interviews, however, that the objectives were not limited to the Telenor's need for skilled labor. They pointed out that immigrants - even those with higher education - face many barriers in the Norwegian labor market. It was referred to that the experience of the Open Mind could be used to develop better methods to obtain jobs for this group. The fact that many immigrants with higher education have to settle for low-skilled jobs in the Norwegian labor market or participate in various public labor market programs, is both economically unprofitable and in violation of official integration policy goals, it was stated. Here the project management emphasized more general economic and social policy objectives for the project.

As with most businesses, it must be assumed that Telenor is committed to creating and maintaining a good reputation among key actor groups and the community at large. It is also reasonable to assume that a project of the type in question here, can help to strengthen Telenor's reputation as a company that takes a social responsibility. One can therefore assume that the reputation of political objectives have been part of the goal structure for the project even if they have not been explicitly formulated.

It was pointed out by the project management that employment with Telenor or in another company during or immediately after the TOMI was important but not primary objectives. Equally important was the fact that participation in the TOMI could act as a "door opener" or stepping stone to employment elsewhere. In contrast to the work practices in more unqualified jobs, work practices from Telenor could help make participants more interesting to potential employers in comparable industries. These are objectives that are more like the goals of the NAV labor market schemes: "...strengthen participants' ability to obtain or retain employment."⁷ It is stated in the minutes of the reference group dated May 2010: "The goal of the program is that participants are transferred to ordinary jobs as quickly as possible as and no later than at the end of practice." These are goal

⁶ http://www.telenor.no/openmind/Telenor_Open_Mind_Integration/. Mai 2012.

⁷ Regulations/ (Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. § 1-1).

statements that are consistent with the purpose of the labor market scheme Work Practice. Access to Work Practice is granted for three months at a time. As regular job seekers, the participants were required to seek employment while they were on work experience at Telenor.

NAV joined the project via a request from the Integration and Diversity Directorate (IMDI). Part of NAV users are unemployed immigrants with university education. NAV has a need for services for this group and also need to improve the measures that already exist. NAV Intro contributed (and still contributes) with financial resources, technical assistance and help in recruiting participants. For NAV, it is important that the project helps the participants to get jobs and income so that they can as far as possible be self-supporting. It is also interesting for NAV to assist in developing new and more effective methods and models that can be used to increase the transition to work of unemployed immigrants with high qualifications.

Interviews with the five participants of the first class, made it clear that the most important thing for them was to get a job at Telenor or in a qualified job in another company. Some of them indicated that they hoped that the TOMI was not just "another NAV measures" that did not help them to get a job.

The brief review above (which cannot be considered adequate), show that there were several goals related to the project. "The smallest common denominator" can be said to be that all participants were interested in that the participants came across to normal jobs relevant for their education, but not necessarily on Telenor.

The degree of goal achievement may not be the most important base for an evaluation. In our opinion, it may be more interesting to search for explanations of why things happened the way it went in the project. It is these explanations that may form the basis for learning and development and improvement of the initiative.

2.1. The program's structure and texture

2.1.1. Structure

TOMI's structure consisted of a steering committee which was the same as for the Open Mind program. Organizationally, the two programs were added to the HR Department of Telenor Norway Ltd. The project manager reported to and dealt on a daily basis with the Director of the Open Mind - Ingrid Ihme. The project management team also collaborated closely with NAV.

A reference group had an advisory function.

2.1.2. Financing

Participants at the TOMI are active job seekers. The initiative is organized as a labor market training course (AMO-course) followed by work practice. The majority of the participants will receive individual benefits in the intervention period of maximum twelve month period (four periods a three months), but those who have earned the right to receive other benefits higher than these, will receive such benefits⁸. Individual benefits per 1 January 2012 are 313 kroner per day. In addition

⁸ The user can choose the performance that gives the highest payout, but not both benefits. Then almost always the individual benefit is the worst option for the recipient. Two of the participants in the litter received, therefore, benefits from the qualification program

comes travel money and possible supplement for children. Telenor received subsidy for participants in placement of 1280 kroner per month per participant.

Work practice is a measure that NAV has in its portfolio of measures⁹. In the work practice scheme, the employer has no employer's liability those in the scheme, but is responsible for the attendees' occupational injury insurance. The participants are intended as an additional resource and should not displace regular appointments. The company is not obligated to hire the candidate after the practice is over, but since the participant is unemployed, the person can be considered for employment at any time during the practice.

It was NAV Intro who drafted the financing plan for the TOMI project. They also contributed significantly to the financing of the project. The Project Manager, who was herself an immigrant with a higher education, was recruited as a registered job seeker in NAV to Telenor by NAV Intro as part of its monitoring of job seekers. The Project Manager position was initially funded by the NAV Intro and Telenor in that Telenor was reimbursed up to fifty percent of wages and social costs for the project manager in 2010 in the form of a wage subsidy. After nine months, the project manager was employed by Telenor to common terms.

NAV Intro also financed the introductory course before the internship with 214,000 kroner. The duration was twelve weeks and was defined as an AMO-course.

2.1.3. Duration

The pilot project started in April 2010 with five participants. The first three months consisted of mapping, clarification and training. During this period one also began the process of finding work practice places that was in line with participants' qualifications. Placement in work practice took place in June 2010. It was completed in June 2011.

2.1.4. Audience and recruitment of participants

At TOMI's website, the target audience is described as "Unemployed immigrants with higher education and relevant work experience from countries outside Europe. They must master the Norwegian and English at a level that they can communicate informally with your employer and colleagues."

The first participants were recruited in collaboration with NAV Intro and Telenor. Based on a portfolio of 20 people who NAV Intro presented for them, Telenor chose to interview nine. From these nine, five participants were chosen on the basis of personal interviews and CVs to the first class of TOMI. The reason they chose this number was related to the experiences made with Telenor Open Mind program. The group size is both an administrative and spatial capacity and a matter of creating good group dynamics.

Four men and one woman were recruited. Participants came from Pakistan, India, Russia and Iran. The female participant was recruited in part "to get a gender balance" and partly because she (in addition to having a higher education) had a country background that was interesting for Telenor. The others were recruited on the basis of their education. All five participants were first-generation

⁹ Cfr "Regulations..."

immigrants with higher education. The youngest was 28 and the oldest 54 years at the time of recruitment. The other three were respectively 31, 32 and 40 years old.

Two had engineering education; one held a four-year bachelor's degree in computer science, one held a bachelor's degree in languages and one held two master's degrees in economics and finance.

Most, but not all, mastered Norwegian satisfactory. The time the participants had lived in Norway before they started at TOMI varied greatly: from one year to 22 years. The majority of the participants had participated in one or more labor market schemes before they began at TOMI. Examples of schemes they had participated in, were The Action Qualification Program (Kvalifiseringsprogrammet), Supported employment (Arbeid med bistand), Labor Market Courses (AMO-kurs), Work Experience (Arbeidspraksis), Vocational Rehabilitation Company (Attføringsbedrift), the course "Work and Communication" (kurset "Arbeid og kommunikasjon"), job search training for graduates (Jobbsøkekurs for akademikere), etc.

Written agreements between TOMI, the participants and the employer (for example a department head of Telenor Norway) were signed. The manager agreed to follow up and provide the participant with a mentor at work, while TOMI would take care of everything else that was related to follow-up of participants. While TOMI would take care of the follow-up which partly took place monthly and sometimes every three months, the mentors of the participants' should act as their "pilots" on a daily basis in their respective departments.

2.1.5. Introduction course

The participants started on a twelve-week introductory course 6 April 2010. As mentioned, the course was funded by the NAV Intro as part of the labor market training (AMO-course). Following a restricted tender, STAMINA was selected as course provider.

The course content consisted of knowledge of the Norwegian working life, job search, communication skills and oral and written "work related Norwegian"¹⁰ as well as English based on Telenor's terminological universe. Some of the lectures were given to prepare participants to the internal language courses consisting of two modules in project theory.

The participants' experiences with the introductory course

The introduction course was the participants' first encounter with TOMI and they were naturally enough influenced by positive expectations. AFI interviewed participants three months after they had completed the course. They all expressed that they thought the course was a very good and useful introduction to the subsequent placement. In particular, they highlighted the part of the course that dealt with project work to be useful.

Some of the participants had however also critical remarks and suggestions for improvements. These were related to the fact that the five participants to varying degrees mastered the Norwegian

¹⁰ The term "work related Norwegian" is used to denote the Norwegian terminology related to the professional and business areas that the participants come from or are recruited to. The courses focus on oral and written skills that are important for the participants to master in their daily work.

language. The participants also believed that the language course was too much characterized by a "one size fits all" - approach. It was further argued that those who spoke Norwegian best could have skipped some of the introductory language teaching, which they perceived as unnecessary.

The course provider's evaluation of the course

The course provider STAMINA undertook a self-evaluation of the course. Here, they pointed out that "When Telenor chooses to afford participants two modules in the project theory, it might be a thought that they also take module C, and thus get an exam that will provide valuable credits." This would enable participants to acquire knowledge that is more convertible on the open labor market.

The course provider believed that it would be better if the participants' writing levels had been tested before they started the course: "Not least would such a test given considerably more opportunity to evaluate the participants' actual progress, and thus the course in its entirety," said the evaluation.

STAMINA commented further in their assessment that "it could possibly be an idea to increase the number of course days somewhat or spread the training days over an even longer period of time". In this way new knowledge would be better integrated.

Certification requirements and – opportunities

The paper "Proposed model for Telenor Open Mind - integration" (01.10.09), states:

"Participants should in the course of practical training participate in courses that will lead to certifications that are required to perform tasks for Telenor, if applicable.

(...) Participants receive subsistence benefits from the NAV and any costs related to certifications paid by NAV"

When the financing plan for TOMI was made, NAV Intro disposed their own measures means. However, these were withdrawn from 1 January 2010 and the budget funds were allocated to the NAV offices. This led to applications to the NAV for reimbursement of expenses for courses or certifications in Telenor, had to be decided by each participant's local NAV office. The applications then had to compete for funding initiatives for the entire office. NAV Intro was for this reason forced to withdraw the original offer of funding despite the fact that these certifications were considered as highly beneficial by both the participants and by Telenor.

Under the Regulations, participants in job training will not automatically receive so-called "individual AMO". The need for this measure is assessed individually for each applicant. In the assessment, NAV assesses whether the measure is appropriate in order to compete in a recruitment situation in the workplace where the applicant is in practice and/or strengthen the applicant's chances on the labor market. NAV also need to have available funds for measures. The means allocated in annual budgets can be used up during the year.

It is not unreasonable to assume that the required certifications could have contributed to the strengthening of the labor market position of some of the participants, but it is difficult to know for sure.

2.1.6. The work experience

"We are ordinary internships, but we follow participants up better than other companies."

In this section we will look at what experiences the leaders and participants have with the practice period. What worked well and what aspects of the scheme can be improved for future classes?

All participants were assigned their own mentors who would guide and assist them in their daily work.

In the "Proposed model for Telenor Open Mind - integration" it is stated:

"Participants will receive training and assistance to job search through the entire period they are at Telenor. The Project Manager will be responsible for the implementation of this part of the program."

Up to 12 months of work experience in a department/unit in Telenor. Participants will be assigned a mentor in the department that is responsible for professional development. Work Practice is granted for shorter periods of time¹¹ with ongoing evaluation and assessment of employment".

But first a few words about how the participants are followed up in the practice.

The continuous monitoring at the workplace is the responsibility of the Project Manager who has monthly discussions with the participants. In addition, there are follow-up interviews every three months where the participant, leader and Project Manager are involved. Before the meetings, the Project Manager sends out a form about how the participant and leader evaluate the last three months with regard to job performance, job search, etc. This is then followed up in the discussions. Based on these conversations, the Project Manager write a project report to NAV Intro.

NAV Intro have in interviews indicated that they feel that they are not sufficiently involved in the periodic evaluations. They have not always been as focused as they want. As an "owner" of the scheme, they feel they are entitled to a more central role in the monitoring and evaluation process that take place along the way. NAV Intro has extensive experience as an arranger of measures; they have reasonably good knowledge of the methods that give the best outcomes for participants and feedback on what it takes to get the most out of the working practices for both the participant and the company.

Open Mind is, unlike TOMI, organized as a Supported Employment¹² (Arbeid med bistand) measure with their job coaches approved by NAV for follow-up. TOMI has regular job seeks on the work practices and the responsibility as owner of the measure. Although Telenor calls TOMI a program, it

¹¹ According to the regulations for the measure work practices, work practices were granted for periods of three months at a time. After each such period, a follow-up of the participants were done. In these dialogues the participant, project manager and supervisor participated.

¹² Cfr Regulations, ch.6

does not change the regulative framework for the measure and the responsibility relations between NAV and Telenor.

To some extent, it was organized joint activities between the participants of the first class, for example, a common lunch every two weeks. Experience with the second cohort was that they to a larger degree have served as a group related to each other and shared their experiences along the way.

Management and organizations in Telenor opened to the possibility that participants in the TOMI could be considered internal applicants for jobs in the Telenor Group. This gave the participants a clear competitive advantage and had a clear advantage of being in work practices in this program.

Providing internships

In June 2010, all five participants had been assigned internships in Telenor. Practical training places were provided by the Director Ingrid Ihme from Open Mind by mid May sent out an internal e-mail to 500 managers in which she called for internships. She received five responses. Ihmes reflection in retrospect is that this was not a wise recruitment strategy. Partly it was the wrong time to go out and sometimes it was not effective "to shoot with a shotgun." Probably it would have been better to make use of more targeted inquiries through line management or by finding enthusiasts among the leaders that burned for the idea and would make an effort.

Experience from the Open Mind program is that it tends to be periodic what they are struggling most with finding: participants or internships. It has been that way for many years, the management claims.

The leaders' experiences

If you want to succeed in the long run, you have to learn Norwegian. Good! You must, for example, be able to follow a series of e-mails even if they are not meant only for you. (...) If you speak both Norwegian and English badly, then you have a problem. After two years, I expect them to speak Norwegian. "(Leader)

Our impression from interviews with the leaders, is that decisions whether to offer an internship for the first group, was characterized by a mixture of chance, benevolence, need for additional resources and desire to take social responsibility. One of the managers said

"... I received a resume and saw that this could be an interesting project. (...) You always have a need for an additional resource. So the opportunity to acquire additional resources combined with the fact that one can give the person some new opportunities, was the reason I wanted to offer an internship. "

CSR was also a part of the reason. One of the leaders expressed this way:

We are not measured on the CR¹³ ... but you can say it is implied in the general manager values, there is something about social responsibility here. It does not make any practical difference to me and to my career if I recruit someone in this way, but it is well within Telenor's values. So even if you are not measured directly at it, I think I might not think I would fit in here as a leader if I could never support such types of projects...

¹³ Corporate Responsibility

But the participants' skills were highlighted as the key:

"We have people from all countries. It is not where you come from that plays a role, it is the expertise"

There were some problems to find a good match between participants' skills and available jobs in the department where they had their practice. Several of the leaders said that they in the beginning envisioned that the program participants could take care of tasks that were "left over" and that might not otherwise have been done, but it turned out that in practice this often required more supervision than they had foreseen.

Therefore, several of the leaders called for a better match between skills and available jobs in the departments where participants get their practice. There seemed to be agreement among leaders that the participants to a greater extent should have gone into defined positions, because they perceived it as difficult to assess the skills the participants should have and also measure progress when they should not go into a certain position with defined tasks. One of the leaders expressed himself as follows:

"The participants are supposed to be an extra resource. It was motivating initially, but it has in fact turned out to make it more difficult. One should have worked more with the content - what they are actually going to work with - but then there is a position, and then normal procedures would follow and then they would not come into consideration. If you are employed, measurement criteria are defined. These guys have unclear tasks "(Leader)

When tasks are not specified in a job description, it will sometimes require additional monitoring of the practice candidate to make the practice meaningful to them. Sometimes it was left to participants to find tasks themselves and assess what needed to be done. This required that the participants were self-propelled, self-contained, able to define the tasks themselves and implement them without being "guarded" and instructed by a supervisor.

The experience was that it is not necessarily the case that additional resources may readily be inserted into productive problem-solving. It requires training, organization and follow-up on it to work. Experience from the first class seems to indicate that the contents of the practice sites should receive more attention and better planned ahead.¹⁴

Several of the leaders pointed out that the Norwegian labor and management culture has features that can be difficult to handle for some immigrants, because they break with what they're used to¹⁵. An example is little hierarchical distance between manager and employee:

"One is perhaps more a colleague than a subordinate" "... It might be something deep in our culture. Here in Scandinavia we create a framework and have great freedom of movement. In many other countries it is about solving specific tasks - and they are also very skilled at. (...) The job description here with us is: Do what is necessary. Find out yourself with people you work with. You must be very self-propelled to make it work. There are very few in the organization that has very specific tasks to do. "

In the Scandinavian labor market social relations are often informal, requiring cooperation and social relationship skills. Tasks, success criteria and role expectations can be quite unclear. It requires a high degree of autonomy to identify, define and carry out tasks without the existence of clear instructions. Some of the leaders pointed out that it is difficult is to teach participants what we might call the "cultural work skills":

It is difficult to give them the social work skills. I do not know what it takes, how to give them that. But if they could get a course on how the Norwegian work life functions and its unwritten rules, so...

The introduction course included an introduction to the Norwegian work culture, but this does not seem to have been inadequate. In general though, it seems that the managers felt that the participants generally were "good people who learned quickly." When it comes to the project managements follow up of the participants, the managers were content. **Good follow-up of practice candidates were perceived as a key factor for success in a busy world where middle managers often experience pressure on both time and resources.**

Participants' expectations and experiences

"Here we get a chance" (participant)

The participants' experiences and evaluations of the usefulness of the program, was naturally enough influenced by the expectations they had when they started and whether participation resulted in a job or not. From the first litter only one participant got a job in the regular labor market and he was understandably pleased enough. He said:

I have learned a lot of stuff here and received a certificate and papers. It was a very good program. You get a chance to get into a big company and show what you can.

¹⁴ This has largely been better addressed in subsequent litters. It is now a greater emphasis on monitoring the participants' skills and to achieve the best possible match between them and the contents of the internship.

¹⁵ In the introductory course topics such as Norwegian work life and management culture were themed. Probably this is a practice field where mastery is largely based on "learning by doing".

One of the other participants, who were not so lucky, was disappointed:

Good practice. Have learned a lot, but I have not had the tasks and the training I needed. I wish there had been a more structured training program so that I could have learned more.(...)

I have struggled to find work. In that sense, this was unsuccessful for me. Because I have not found jobs. So I'm disappointed.

To understand some of the dynamics of expectations that were created among the participants, one might a bit informal look at the participation in TOMI as a kind of audition. Participants know that they have a chance to be among the lucky ones who are "selected" (i.e. get a job). When they start at TOMI they have already "won the first round" since they have been selected from among a number of possible candidates. One must assume that even at this stage, it creates certain expectations about being able to be among the "chosen". That they see and become aware that other participants get jobs will probably work in the same direction. Then the disappointment will be even greater for those at the end of the course that must face that, unfortunately, they were not among the lucky ones who "came forward". A statement that the working practices they have received can help to strengthen their chances on the labor market in the longer term may seem a bit pale "consolation prize" in this context. It can be difficult to avoid this type of expectation dynamics, but it is probably a relationship that one should nevertheless be aware of and take into consideration.

When we interviewed the participants in October 2010, they expressed concern that TOMI might be just another labor market measure in a series of many that did not bring them closer to a job on the open labor market. They also commented that they thought it was strange that Telenor needed as much as twelve months to determine whether they "fitted in" and were interesting candidates.

In the beginning of the first class, it was some uncertainty when it came to what was expected of job search while they participated in the TOMI. Among other things, they commented that it felt pretty pointless to participate in a practice that was based on their academic qualifications while they at the same time had to search for unskilled jobs such as shop assistant, etc.

Also subsequent classes are required to apply for jobs while they are in the TOMI program. Such obligations follow from the Regulations. However, we have the impression that in the subsequent litters the project management has tried to achieve a better balance between the participants' qualifications and the jobs they are encouraged to apply for.

Many participants felt that they were not regarded as "part of the team" in their departments. They had a feeling that the attitude of many colleagues was: "They will only be here for a year, so it is no point in investing much time in getting to know them." "One has a feeling of being left over since we are only here temporarily," said one participant.

The interviews indicated that participants had had certain expectations that they should be treated just like regular employees. These expectations were not met:

"New employees at Telenor and participants in TOMI receive very different training and introduction. I was only set to do some tasks, while the new employees had two whole weeks of just training. I had to find out of things myself. "

We do not know how these expectations were created, but it may be indicated that the information that participants received in advance of the training period was not sufficiently clear to the participants. One should however take into account that this was the first litter of TOMI and that everything therefore was not "in place" and all possible pitfalls taken into account. The pilot project was to some extent influenced by the fact that "the path as you go" – i.e. based on experiential learning.

The participants expressed, however, that they largely were satisfied with the program so far and argued that it should continue. They were particularly pleased with the mentor scheme:

"... It is useful - very useful. We have someone to ask if you have any questions. We can talk to them whenever we want. I can speak at once if I have questions. One should keep this arrangement also in the next course. "

It was pointed out that the mentors had a different function than the managers. They could for example ensure that the participants were sent on courses when it seemed necessary and the mentor program was a good way to be followed up and receive feedback.

Several of the participants missed, however, a closer follow-up by line management. It was claimed that:

"TOMI is not on the agenda for many of the managers. It becomes a little bit too "distant" for them. Middle managers and line managers should be drawn more into the program. They do not feel that they have any liability to us. It feels like there is only the TOMI personnel who are interested to help us with jobs, not the managers. They are uncoordinated." (Participant)

The participants argued that TOMI should establish a kind of "participant forums" where participants could meet regularly to discuss their experiences from their respective departments and what worked and did not work so well. They would recommend the establishment of such a forum for subsequent litters.

2.1.7. Results from the first litter

Several of the issues mentioned here, can probably be regarded as a natural "childbirth difficulties" in a new program being tested for the first time and who are in search of its shape. In this testing phase, the path is characterized by the interaction between the factors one can control and factors that are beyond one's control.

An example of this is that Telenor underwent a period of downsizing at the same time as TOMI started. Telenor has had a hiring freeze since 2000 and has had downsizing periods at regular intervals. It has been pointed out by the project management team that it has been "difficult to engage in integration work in a company that downsizes all the time." One might wonder if a business that is constantly downsizing is a suitable place to conduct a labor market and recruitment measures as TOMI. Project Management believes, however, that the conditions for running a good measure are present because "the important thing is to provide participants with relevant work experience." This is a point because it is difficult to obtain relevant work experience placements for immigrants with higher education. Here, TOMI play an important role.

The project manager was appointed from 1.1.2011, Telenor, having been on the wage subsidy for nine months. In addition, one of the five participants of the first class got a job at Telenor. All participants, however, strengthened their expertise in that they went through the introductory course and had a period of work experience that was relevant to their education.

About a year after they finished TOMI, we find the other four participants in the following situation:

- One has since 2010 been a participant in NAV's Qualification Program and is now entering into his second job search course.
- One has started up his own company in the transportation industry.
- One participant (who was written out of the program due to lack of proficiency in Norwegian) is now enrolled in a Norwegian language class to take Norwegian Test 3 (equivalent to secondary school level). The applicant has rehabilitation funds from NAV.
- One is receiving social benefits.

Considering the results of the first class of the TOMI program in relation to the number of transitions to ordinary work, the results must be characterized as relatively modest.

If one disregards the transition to employment for the Project Manager, then one of the five, that is twenty percent, got a job in Telenor as a direct result of their participation in the TOMI. If one assesses the achievement of objectives in a narrow sense, i.e. to ensure employment income, then three of the six who were unemployed before TOMI started, are now established in jobs. This is a result of fifty percent, which must be considered as good.

The Project Management believes that it must be counted as a good result that one of the participants as a result of the clarification in the project realized that it was necessary to strengthen the proficiency in Norwegian.

In addition, one participant started up his own business. The company is in an industry that is not related to the participant's educational background and expertise. The Project Management argues that the participant, as a result of the clarification made during the TOMI program, came to the realization that his skills and education were too weak to compete for jobs on the Norwegian labor market in his field. The Project Management believes that this recognition is a result of the clarification at TOMI and must be taken into account as a result of the first class. The participant claim, however, in an interview that it was he himself who - at the suggestion of a friend - started the company after he was finished at TOMI because "I needed a job." TOMI had nothing to do with this, he claimed. He was disappointed that he did not get a job as a result of participation in the TOMI, but still says that he "learned a lot" and that he would recommend others to participate in the TOMI, "but they should not expect they get a job." This participant had relatively weak Norwegian language skills when he joined the TOMI, but his skills were strengthened considerably during the course.

A primary goal of TOMI is to "get participants into ordinary work as quickly as possible and no later than at the end of the practice period." Activities like mapping, clarification and training will support this. To a certain extent, it would therefore be reasonable to consider the results to these parameters. However, it is difficult to assess whether it was TOMI or other factors that motivated the

participants to continue to strengthen their skills or start their own business after they had finished at TOMI. One of the other participants who continued to a job search course run by NAV, can also claim to want to strengthen his competence (in job search processes), but it is hardly reasonable to argue that this is a good result of his participation in the TOMI.

If one is to assess goal attainment (measured here as the number of transitions to regular work) of the TOMI program, it would be reasonable to compare TOMI with the results of other similar measures. However, we have not had access to performance data of comparable measures. In their analysis of the "Second Chance" program, Econ took as a point of departure a transfer rate to regular jobs on fifteen percent.¹⁶

One can however argue that the first class in the TOMI was a pilot project to test the model's potential and gain experiences that can be utilized in subsequent litters. TOMI must still be characterized more as a pathfinder effort than a model test. The model is not fixed once and for all, but develops along the way as a result of the learning that occurs. It is about trying out various means in practice, establish and develop cooperation with the affected groups of actors and identify the appropriate methods.

2.2. The second cohort

Telenor's management decided that TOMI would become a permanent program with Telenor from 2011.

NAV Intro characterized the difference between the first and second cohort as follows:

"While cohort number one was a pilot and characterized by uncertainty and speed recruitment, the second cohort ended almost in the other ditch. They were very ready for employment. Three of the seven got a job outside of Telenor pretty quickly. Participants in the second cohort are much closer to employment than they were in litter number one".

The Project Manager at Telenor began the work to identify resources and expertise required in Telenor Norway in April 2011. During the summer, the Project Manager visited the management teams in the divisions and introduced the program and lists of applicants and their resumes to the managers. In cooperation with recruiters in each division, recruitment needs were mapped and a list of the personnel divisions needed was made. Then revised information on TOMI was put out online. NAV Intro used their information channels and networks for recruitment. The requirements for participants were significantly altered. They were now - in addition to appropriate education – required to be proficient in Norwegian and their education had to be approved by NOKUT in cases where the education was not taken in Norway.

The second litter started 20 September 2011. The seven participants were selected in collaboration with NAV Intro and Telenor. They were now better qualified and more ready for employment than the first group in line with the desire from Telenor. NAV Intro picked out twenty-two possible

¹⁶ IMDI 2007. Participants in this program, however, had low education and low skills. It is reasonable to expect that the highly educated participants in the TOMI have better chances on the labor market in the first place. Therefore, one should also be able to set higher requirements for transition to regular work than in measures for poorly educated and unskilled people.

candidates. Telenor chose twelve of them for interviews at Fornebu the first and second of September. The following actors were represented at these talks:

- Project Manager
- Recruitment Manager in HR-Telenor Norway
- Recruitment Manager in each division who had expressed interest in a particular candidate

Since there were many qualified applicants this time, Telenor decided to recruit seven candidates instead of five. Telenor had this time identified its resource needs and specific eligibility requirements better than for the first class. This probably contributed to make the selection of participants more accurate.

The Project Management at Telenor emphasized that: "It is important to point out the changes that have occurred in the NAV. They have become much better at finding relevant applicants to us." NAV Intro on the other hand, believed that they previously had received vague orders from Telenor in terms of potential participants to the first class. According to NAV Intro Telenor had been little concrete beyond requiring that candidates had to have "IT and science as well as financial expertise. Regarding Norwegian proficiency level and approval from NOKUT of their education, no claims were made. The selection was therefore based on an overall assessment, but we had little experience to rely on".

Participants in the second litter came from seven different countries: Iran, Nepal, Russia, Jamaica, Uganda, Pakistan and Sri Lanka. All have high technical education. Some have a bachelor's degree, others a master's degree.

The course began with a two-week "Get familiar with Telenor" course where different parts of Telenor were presented and the participants went through a communication course named UNIK, health and safety regulations and - procedures and project work.

From the first to the second group, the following changes were made:

- The duration was reduced from fifteen to twelve months maximum (which is the maximum duration of the work experience measure for participants who have not received their ability to work impaired)
- Introduction course was shortened from twelve to eight weeks.
- The introduction period consists of mapping, clarification and training. While this part was organized as a labor market course run by an external organizer and paid by NAV Intro after competitive bidding, this is now held by Telenor. The training will include courses in project work and practical project management, Module A, B and C in Telenor's training program, like STAMINA suggested in their evaluation of the first course. The training program is implemented as an online course in conjunction with classroom lessons. In addition, Telenor provides the communications course UNIK
- Participants now receive up to ten months' work experience in a department or unit at Telenor. The participants are distributed mostly in different departments. They must apply for an extension of their participation every three months.

- Participants should in the course of the training period, be able to attend courses that will lead to certifications that are required to perform tasks for Telenor, if applicable. The Project Manager is responsible for planning and coordination of this.
- NAV Intro no longer assists with funding for labor market courses, but they are members of the reference group.
- NAV creates the measure of work practices and pay subsistence benefits for those who are qualified for that and individual benefits for the others. NAV also provides operating subsidies to Telenor for having job seekers in work practice there.¹⁷
- Participants who have a higher language functioning are now selected
- The participants' education must be approved in Norway
- A competence assessment in relation to jobs that are relevant has to be done before entering into work practice.
- The needs of departments for personnel and expertise are better mapped before recruitment.

As before, participants are assigned a mentor in their department who is responsible for the follow-up.

All seven participants commenced 20 September 2011. Three of them got a job fairly quickly outside of Telenor. They concluded therefore TOMI respectively in October, November and December 2011. One of the three got a one year temporary position as an IT manager at a large institution, one got a job at a company where he works with "research and development" tasks and the third got a job in a major hotel chain. A fourth will in May 2012 continue in a regular employment outside Telenor but with wage subsidies from the NAV.

The four participants, who had not found jobs by the end of 2011, were from the year-end located in work internships in various divisions of Telenor in accordance with their qualifications. As of June 2012 it was applied for wage subsidies for a participant who has gone into a job at Telenor. The last three from litter two were by early in May 2012 still participating in the project and will continue through June 2012.

2.3. Improvement Opportunities

NAV's services for highly educated immigrants are usually different types of labor market training, including qualifying courses, work experience and wage subsidies.

We have seen that both participants and supervisors largely believe that the TOMI program is useful and valuable. This does not mean that the program does not have room for improvement.

The changes that were made from the first to the second group, shows that the project management has made some appropriate and probably necessary adjustments as a result of experiences from the first class.

¹⁷ NAV Intro provide a regular offer of half-day job search workshops and assist each participant individually with applications and CV-check if necessary. This was carried out also for litter one also. The difference from litter one is that NAV paid for the labor market course in the first part of the working practice.

With regard to the further development of the program, we will like to point out some factors that one should be aware of:

The program's success stands or falls largely on that one has access to work experience placements. In the process of getting these, one must go through the departmental and unit managers. It may be tempting to sell the message that here they can get access to free labor for twelve months. This might be at the expense of a thorough assessment of candidates' qualifications and supervision requirements. We have previously shown that several managers in our interviews with them felt that some of the participants had more need for follow-up than they had taken into account. In addition, it is part of the contract with NAV that we are talking about work experience placements where participants should be counted as additional resources that should not displace regular appointments. Participants are required to apply for other jobs and the appropriateness of the measure has to be evaluated every three months. . Line managers cannot necessarily plan that they have access to free labor for twelve months. A mismatch between the selling points and realities may eventually weaken the program's internal legitimacy.

Similarly, it should be made clear to participants that what they are going to work practices and not an ordinary job. We saw from the first cohort of participants (even if they had been informed that this was the practice) that they still had expectations of entering into normal jobs. To avoid frustration, it is probably wise to be as clear as one can that the participants are offered internships.

Another improvement opportunity is the opportunity to develop the possibilities inherent in that the participants recruited as a group. This opens for active use of group dynamic processes that can help develop and strengthen the individual participant. The participants can, for example, during the internship meet regularly to "reflection workshops" where they will have the opportunity to discuss and analyze their experiences in the past period. Issues for discussion might for example be their meeting with the Norwegian work culture, management, coping with work and relationships with colleagues and so on. Such a reflection group can advantageously be led by an experienced staff or personnel who have experience with such methods. They might help both to solve problems, create greater confidence and sense of achievement among the participants. It is not inconceivable that such groups advantageously also be used among the leaders who have work experience students in their departments.

CHAPTER 3 COST BENEFIT ANALYSIS

3.1. Approach

In this chapter we will attempt to assess the social benefits of the TOMI project in relation to the cost of the scheme. We do note that we only have a very limited data to build such an analysis.

The TOMI project started in 2010 and only twelve participant¹⁸s have completed the program so far (five participants in the first year and seven participants in the second litter). The first class completed the program in June 2011, while the second litter started in September 2011. It goes without saying that such a small material limits the possibility of drawing conclusions about the effects of the measure and value the long term. To do a more robust analysis, would require both a longer history of impact and a larger number of participants.

Of the twelve participants, five got jobs that were relevant for their education. That is 42 percent. One went to education. Six of the twelve (fifty percent) did not get any job. One can argue that the participants, although they did not get a job as a result of their participation in the TOMI, however, has been "clarified", i.e. had their strengths and weaknesses as a job seeker assessed, and gained relevant experience that will enhance their chances on the labor market in the longer run. It is a reasonable assumption, but may only be an assumption, as long as we do not have data that can strengthen or weaken the claim.

A cost-benefit analysis of the measure should include estimates of costs and benefits for individual participants in the project. The outcome of such a calculation will vary from participant to participant¹⁹. The "total benefit" from the TOMI project as seen from the participants, would arrive by adding up the costs and benefits for all participants. Since the participants, however, will differ from cohort to cohort, is likely that the specific individual benefits will vary between cohorts. We have therefore chosen not to calculate cost-benefits in this way.

In cost-benefit analysis of public measures the cost of the measures are calculated against its benefits for a closely defined group of actors.

One tries to estimate the economic efficiency of the measures, their profitability or "benefits", while at the same time taking into account the more intangible values and humanitarian aspects of the measures (Thornton 1984). One problem with this type of analysis is that many new measures like for instance TOMI are difficult to quantify in kroner. What economic value should be, for example, put on a better quality of life and better inclusion of participants with an immigrant background in the labor market and the repercussions for their families?

¹⁸ In addition to the twelve, comes the project manager who is also an immigrant with high education. The person was employed with half wage subsidies from NAV for the first nine months. After this period she was employed on regular terms by Telenor. Estimated with this appointment, five of thirteen participants got jobs relevant to their education, i.e. 46 percent

¹⁹ Ministry of Finance's "Guidelines in the economic analysis" (2005) states about the benefit-cost analysis: "The analysis measures only money, i.e. pay and not welfare. The usefulness of an intervention will vary from person to person, and there are no professionally accepted methods to measure and compare the benefit between people "(p.9).

A cost-benefit analysis is primarily a comparative method. One compares a measure's costs and benefits with an alternative measures that have similar goals (Coker 1997). The purpose is to present decision-relevant information on which options provide the most benefit for your investment or that can achieve the goals in the most cost effective way. Since we are dealing with NAV's portfolio of measures, it is reasonable to compare with other work-related measures that NAV predispose to TOMI's target group (i.e. immigrants with higher education). This is first and foremost:

- Job Club
- Labor market courses (AMO)
- Work Practice
- Wage subsidies

In 2007, Econ made an economic analysis of the project "Second Chance" which was a two-year qualification program aimed at immigrants who after several years in Norway had no real connection to the labor market (IMDI 2007). Participants generally had low education and low skills. In their "basic alternative" that, among other things, required an employment effect of the measure of fifteen percent, Econ concluded that the net economic benefit per participant was about 250,000 kroner. This gain would be realized in the course of twenty years from the commencement of Second Chance. But even if one assumed that the employment effect was only ten percent, the economic benefits would nevertheless be positive (about 90,000 kroner per participant over one twenty-year period). Qualitative benefits such as improved quality of life for participants and their families, health benefits, etc. were not included in the analysis.

Unlike Second Chance, the NHO project "Global Future", which started in 2007, has a target group that is comparable to the one of TOMI - "first-generation immigrants with higher education with good knowledge of Norwegian." TOMI however, has no requirement that participants must be first-generation immigrants, only that they have higher education. The majority of participants in Global Future are already at work when they start the program as opposed to participants in TOMI. The program is however, not part of NAV's portfolio of actions and therefore cannot be an alternative way for them to allocate their resources²⁰.

Research (Fossland and Aure 2011) on the Global Future, showed that:

"In spite of the selection criteria for Global Future²¹, the majority of the participants experienced that they needed more and better Norwegian language training than they had been given access to".

The authors point out that:

"Studies show that the integration of immigrants with higher education requires highly sophisticated Norwegian. This is necessary both to implement and master a job and the job search process, where one must negotiate with the employer and convince that one is the

²⁰ NAV can encourage job seekers who are registered with NAV to apply the Global Future. But NAV has no influence on the extraction of participants to the program.

²¹ The target group is "multicultural persons ("flerkulturelle") with higher education and good knowledge of Norwegian"

best job seeker. Our informants found that it is academically challenging to master a foreign language in this way, but also that it is not easy to gain access to adequate courses to learn the language well enough.(...)

A more systematic, sophisticated and financially accessible language education seems essential for the highly educated immigrants to be able to compete in the local labor market (s.139)

But even if better language training is necessary, it is not sufficient. Fossland and Aure points out that "networks are of great importance for the individual's integration in the workplace." They found that "very few of the participants are part of what can be described as job-related or professional networks (...) they comprise mainly friends and families of the same national background as themselves" (s.143).

This is according to the authors' opinion likely to arouse concern: "Our material shows that if the networks are minority-oriented, they can also contribute to increased segregation and marginalization as the opposite" (p. 144).

Experiences from Global Future are interesting and should be relevant to TOMI. They suggest that a relatively brief introductory course in "work-Norwegian" with emphasis on Telenor's universal language may be too narrow and basic that participants can benefit from it in a larger context.²² To the extent TOMI also aims to help participants integrate into Norwegian society and working life, one should perhaps also try to ensure that participants can have strengthened their Norwegian social networks.

As far as we have been able to ascertain, there are no previously made cost benefit analysis of measures for the target "immigrants with higher education." It is however beyond the scope of this evaluation to make such an analysis. It has not been possible to do a cost benefit based comparison between TOMI and one or more of these measures on the basis of already existing cost benefit analysis.

However, one can compare participation in TOMI project with the receipt of individual benefits gained in the work-oriented measures *individual work practices* and / or *labor market training (AMO-kurs)*. This is the most commonly used labor market measures. Immigrants account for a majority (51 percent) of all participants in labor market training and four out of ten working practices had an immigrant background (Djuve and Tronstad 2011). This is therefore realistic options for many immigrants, including TOMI's target group.

Research (OECD 2010) shows that many immigrants - even those with higher education - for various reasons have difficulty finding regular work in which they can use their education. Several of the participants at TOMI are examples of this. Many highly skilled immigrants have had to settle for jobs

²² NAV Intro has pointed out that it probably could have been fruitful to combine work practice with language training in Norwegian during the program. One could then also include participants who initially did not master Norwegian well. NAV Intro's experience is that some academics are mastering written Norwegian fairly well, but that they often have a high threshold for daring to use the language orally. This can make it harder for them to succeed in the competition for highly skilled jobs. NAV Intro proposed for Telenor to contact VOX to probe whether there are opportunities for cooperation.

that they are overqualified for and they are often found in industries such as cleaning, hotel and restaurant or grocery, or as individual entrepreneurs, often in the service segment (Enehaug, Gamperiene and Osman 2009).

Participants in TOMI are participants in the NAV-measure work practice. They are therefore obliged to be active job seekers during the time they participate in TOMI. It means that they must apply for jobs that are not necessarily relevant to the education they have. It may therefore be reasonable to compare the cost-benefit balance by participating in the program with the option employment in ordinary work that the participants are overqualified for.

We have chosen to build our cost benefit analysis on a methodological approach developed by the American scientist Charles C. Coker (1997, 2000). The method is developed to calculate cost-benefit of labor market measures for the disabled. It can however also be used to calculate cost-benefits of interventions for other groups that face barriers in the labor market, such as immigrants.

Coker build the cost-benefit analysis in four steps:

- Development of an analytical framework
- Identification and quantification of benefits and costs
- Calculation of the sums of benefits and costs
- Interpretation of results

3.2. Development of an analytical framework

One advantage of a cost-benefit analysis is that it examines a measure's value and costs from different perspectives. The idea is that different groups of actors will take different perspectives and values into account when considering the costs and benefits of a measure. A comprehensive cost benefit analysis must therefore reflect the value the measure has for the most important stakeholder groups. A political decision maker must weigh the project's costs and benefits compared to alternative ways to spend tax money, in relation to different policy goals and other groups' needs. For the individual participant, the cost of the measure will not be the most important aspect. It is most important to him is that the measure will help to give him a better life and greater personal and economic independence. To get a complete picture of the "usefulness" of a measure, a cost-benefit analysis must include the perspectives of the main groups affected by the measure. Coker (1997:13) points out that it is common that a cost-benefit analysis is based on three perspectives: the participants' in a program, the taxpayers' and the society's'. The choice of perspective will greatly affect the conclusions reached, because there are different aspects that are emphasized in the different perspectives. At the same time, what appears as an expense from one perspective can appear as benefit from another. Some costs and positive effects will "go across" and be shared among the perspectives, while others may be difficult to associate with a particular perspective. The more perspectives that are included in the analysis, the more nuanced and complete the picture will get of the costs and benefits of a measure.

3.3. Identification and quantification of benefits and costs

The next step in the analysis will be to identify and quantify the costs and utility values. As regards the objective of the TOMI project, it is stated that "The goal of the program is that participants should be in regular employment as soon as possible and no later than at the end of the practice period" (Minutes, reference, May 2010). But one also considers that the working practices in itself may have positive effects and the long term enhance participants' chances on the labor market even if they do not succeed in getting ordinary employment during or just after the internship.

Receipt of individual or other forms of assistance from NAV will be a direct economic measure of the benefit of the measure for the individual. At the same time benefits to participants will also be a question of values that are difficult to quantify in economic terms. They can be about quality of life for both the participants and their eventual families, optimism, economic independence, sense of usefulness and participation in working life on equal terms with others, social inclusion and higher social prestige. These are important aspects of the measure, which also must be included in a comprehensive cost-benefit analysis.

Costs associated with employment may be less free time, stress related to work, any expenses not covered by the NAV.

From the state perspective, the transfers provided to participants will be regarded as costs. However, it can also be argued that the expenses must be considered as investments which the state is doing to be able to benefit from the participants' expertise, value creation and tax capacity in the long run. We have no data that makes it possible to calculate the volume of benefits that must be invested before the state gets the desired return.

The present value of the resources that are drawn away from alternative uses in the society, will also be considered a cost to the state.

Some cost-benefit analysis also includes the value of leisure in the calculations. The value of less leisure time by being in work is expected to be greater the greater the strain it is for a person to function in a work situation and less the more subjective value it has for them to have a job to go to. The value of leisure has in previous cost-benefit analysis of any labor has been estimated at 29% of net annual salary. (Dahl et al 1991). Based on data on the value of many of the participants set on having a job, we have chosen not to include this variable in the calculations.

Administration costs of the trial as a whole is also an expense. However, they can also be regarded as necessary investment costs associated with the development of a model for a work-oriented measures target immigrants with higher education.

Both for the state and the municipalities, participation in the initiative will also have indirect economic effects because participants will have a higher consumption of goods and services resulting from an income that is higher than if they should not have received any form of benefit. For the state, this would mean revenue from VAT on goods and services. For municipalities, this means that revenue from the consumption of goods and services from local businesses is going up, thus increasing tax revenues and secure local jobs. One can argue that this will be marginal utility effects because the number of participants in TOMI is small. There will still be appropriate for reasons of

principle to include such effects in a comprehensive cost-benefit analysis, although they obviously are very difficult to calculate in an exact manner.

From a societal perspective, the measure is a contribution to the realization of political goals where there is broad political consensus. What we have in mind is the general policy objectives relating to employment and inclusion policies, migration and integration policies (see for example Report. No. 9 (2006-2007): Work, welfare and inclusion).

Highly educated immigrants' contributions to social value creation in the number of years they are working must also be considered on the utility side²³. A possible cost element will be job displacement, i.e. the participants who come to work as a result of participation in the TOMI, can displace other job seekers to vacancies. In such cases, the social net effect of the measure will be less than the gross effect that is obtained by looking at the measure in isolation (Aakvik and Dahl 2000). The degree of job displacement will vary in line with unemployment. If there is full employment, an increased supply of labor will be absorbed without any displacement effects. If a highly educated immigrant because he or she has participated in TOMI is at work on a segment of the labor market where there is unemployment, so we will have an effect of displacement. In today's tight labor market, such displacement effects are likely to be small, but this will be dependent on the labor market fluctuations. Based on the above identification of benefits and costs, we can set up the following matrix:

²³ NAV Intro has pointed out: "immigrants with higher education often get a job more often than immigrants with no education or schooling. Immigrants with no education are competing for the unskilled jobs and are outcompeted when immigrants with higher education do not have jobs that require their qualifications, but remain in unskilled jobs."

Matrix for the identification of benefits and costs of TOMI project				
Categories	Individual	Municipality	State	Society
I. Cost/benefits by participation in TOMI				
<i>A. Measurable economic cost-benefit variables by participation in TOMI</i>				
Benefits from NAV to work internships, including transportation allowance	+		-	-
Labor market courses funded by the NAV at the start	+		-	-
Administration costs and salaries for employees of TOMI project	+		-	
Increased tax revenues from the personnel employed by TOMI project	-	+	+	+
II. Cost / benefit of participation in other work-related activities (work experience, job clubs, labor market training, etc.)				
<i>B. Measurable economic cost-benefit variables participation in other work-related measures</i>				
Benefit payments	+		-	-
III. Cost / benefit of the transition to ordinary work with low qualifications				
Salaries	+			
Tax revenues	-	+	+	+
IV. Summary				
A - Net gain / loss on TOMI project				
B - Net gain / loss on benefit receipt				
C-Net gain / loss on ordinary work				
Net gains on alternative A compared with B and C				
IV. valuations				
Quality of life	+			
The value of employment / having a job	+	+	+	+
Economic and personal independence	+			
Greater freedom of choice	+			
Social integration	+	+	+	+
Contribution to added value	+	+	+	+
The achievement of political goals		+	+	+

A cost-benefit analysis of this type includes values that are measurable in economic terms as well as other non-measurable values in an overall assessment. This means that the decision to continue, modify or terminate the project ultimately is about to make a political assessment of what price you are willing to pay to realize the policy objectives mentioned above.

We have presented an approach and framework for cost-benefit analysis and will go over to look at two specific cases from TOMI project.

3.4. Two examples of cost-benefit from the TOMI project

The outcome of a cost-benefit analysis depends on what assumptions it is based on. We have added the following assumptions in the calculations:

We have not had data to calculate the cost of each participant's education and what similar educations would have cost in Norway. Education is regarded as investment costs that are associated with great uncertainty concerning the profitability in economic terms. Participants so far in the TOMI program have partly had their education at Bachelor and partly at Master level or higher. One cannot however directly compare Norwegian and international education and academic degrees. In some cases, a foreign Bachelor's degree will be equivalent to a Norwegian. In other cases they are not comparable and represent a lower level. The NOKUT (Norwegian Agency for Quality Assurance in Education), evaluates and approves foreign qualifications.

We have not had data to determine whether and how large is the loss in social value creation associated with highly educated immigrants that do not get to use their education in relevant jobs. Since there are costs associated with getting an education (which are carried by the students themselves and the state), it may be reasonable to assume that there is a certain societal loss. However, it is difficult to estimate how big this can be. It depends on many factors such as what type of education we are talking about, whether there is a shortage or surplus of the type of expertise in question, labor displacement effects, and loss of tax revenues in education time, etc.

Since TOMI project is a relatively new program (start March 2010) and only a small number of participants have been transferred to ordinary work, the material is too thin to be able to calculate how much must be invested in the form of benefits, labor market training and job clubs before they succeed in making a transition to ordinary work. In addition, one knows not whether and how long the person who comes across in ordinary work will remain in work.

We have used the two examples in which both participants have come across in ordinary work. We compare the costs and benefits for three parties (the job seeker, municipal and state) when the person is in ordinary work versus when he or she is in labor. We regard this as a realistic alternative.

Participants in the labor market measure work practices (and TOMI) receive an individual benefit from NAV. The allowance amounted to from January 1 2012 to 313 kroner per day or 6000 kroner per month. For reasons of simplicity we have assumed that the participants did not receive additional benefits for supervision of children. We have set the grant for daily travel to 50 kroner per day or 1,000 kroner per month - a total of 7.000 kroner per month per participant. We have not had access to information about the participants received subsidy of housing and have therefore chosen to disregard this.

Case 1

Current job: Working in a large IT and communications company.

Annual salary: 520.000 kroner

Education: Bachelor's degree in electronics.

Previous work experience: Various small jobs with little relevant content for the person's education.

The person has a short residence in Norway. He has completed 300 hours of local tuition provided by the municipality. He was enrolled in the labor market course "Work and communication" when he was recruited to TOMI. He received individual benefits from the work practice was granted until 07/01/2011 when he was transferred to wage subsidies up to 30.9. He was then employed in a regular position.

In the calculation we include for the sake of convenience, costs and income that the employee, state and local governments have had from the benefit period started in April 2010 to transition to regular work in July 2011.

	Arbeidstaker	Kommune	Stat
I. Cost / benefit of TOMI-participation			
<i>Measurable economic cost-benefit variables by TOMI participation in project</i>			
Individual benefits for 15 months, including subsidies for daily travel	+105.000		-105.000
<i>Total cost-benefit of participation in the TOMI</i>	<i>+105.000</i>		<i>-105.0000</i>
II. Cost / benefit of unqualified labor			
Pay 15 months. Annual salary: 280,000	+420.000		
Input Tax - 30 percent of gross salary. 50/50 mix of local and state	-63.000	+63.000	+63.000
<i>Total cost-benefit of unqualified labor</i>	<i>+357.000</i>	<i>+63.000</i>	<i>+63.000</i>
III. Cost / benefit of education relevant job			
Pay 15 months. Annual salary: 520.000 kroner	+650.000		
Input Tax - 30 percent of gross salary. 50/50 mix of municipality and state	-195.000	+97.500	+97.500
<i>Total cost-benefit of education relevant position</i>	<i>+455.000</i>	<i>+97.500</i>	<i>+97.500</i>
IV. Summary			
<i>Net gain / loss on ordinary education relevant unqualified labor versus TOMI</i>	<i>+ 350.000</i>	<i>+97.500</i>	<i>202.500</i>

Unqualified versus qualified work

It is not surprising to find that skilled jobs requiring higher education, often (but not always) results in higher wages. The participant in this example has a short residence in Norway. We know that many highly educated immigrants have difficulty in finding jobs that correspond to their formal qualifications. It is therefore realistic to assume that the alternatives to the relevant job training the participant received as a result of participation in TOMI is either unqualified work or labor market measures from NAV. It is clear from the example that:

- For all the three parties, it pays most that the participants are transferred to ordinary employment work (both qualified and unqualified) rather than to participate in labor market measures. This is in line with political intentions.
- Qualified (i.e. higher paid) work pays better than unqualified (lower paid) work.

If we add a time dimension in the cost-benefit analysis and compare investments and returns over a period of one year in the imagined cases, it does not change the main conclusions.

Government investment

The individual benefit of participating in the TOMI including travel for twelve months: 84.000 kroner

Results of the investment - three envisaged outcomes

We imagine three possible outcomes:

- a) That the participant continues one year on the measures or
- b) That the participant is transferred to unqualified employment or
- c) That the is transferred to qualified employment relevant for his education

State and municipal dividend at three different outcomes of TOMI-participation over a period of one year			
<i>Cost-benefit</i>	<i>The participant earns</i>	<i>The municipality earns</i>	<i>The state invests/earns</i>
A) Continuing a year on measures	+ 84.000	0	-84.000 (investment)
B) Unqualified job	(280.000 – 30 per cent tax) = 196.000	+42.000	+42.000 (earns)
C) Qualified employment	(520.000 – 30 per cent tax) = 364.000	+78.000	+78.000 (earns)

Comment

From this very simplified way to calculate, we can observe: The government is investing 84,000 kroner and get back tax revenues that increases with the participant's salary. The first year's income taxes are 42,000 kroner for the unqualified option and 78,000 kroner for the qualified and education relevant option.

We can also look at the cost-benefit balance in an even longer time frame, say 20 years (as ECON did in its analysis of the Second Chance program). One could do this in a simple way and multiply the numbers by 20 years. Then the employee would have earned 3.92 million kroner from work in a non-qualified job if we assume that wages and taxes remains the same over the period. In the same period, the municipality would have had a tax revenue of 840,000 kroner, while the state would have

earned (840,000-84,000) 756,000 kroner respectively. If we assume that half of the participants at TOMI come across in ordinary work as a result of their participation there and that they are still employed after 20 years, so the TOMI (assuming an average of five participants per year) will create fifty transitions to ordinary work during the twenty years.

Since jobs requiring higher education are generally better paid than unqualified jobs, the state receives more tax revenue by allowing participants to come into qualified labor. The calculation will be:

Fifty employment in education relevant jobs x 78,000 kroner = 3.9 million kroner

- Capital expenditures 84,000 kroner

= Profit for the state over 20 years = 3.81 million kroner

This way to calculate, however, does not take into account all costs that the state has in the investment period, such as costs related to the operation of labor market measures. It does not take into account whether participants go to jobs in public or private sector. The increased public spending upon completion of the work experience section of TOMI is mainly financed by taxes. There is however expenses associated with tax collection. In addition to the purely administrative costs of collection, the higher taxes result in a loss of efficiency for the society as a whole (IMDI 10:2007:40).

Conclusion

We find unsurprisingly that ordinary work (both qualified and unqualified) is the most profitable option for all three parties in the period we have studied. It is hardly likely to surprise that it is cheaper for the state if the citizens are self supporting by their own work in the ordinary labor market. Nor is it suitable for any wonder that any ordinary work provides better financial results than benefits from the state.

Case 2

Current position: Self-employed.

Annual Revenue: 350,000 kroner

Education: Technical-oriented bachelor's degree (four years) from abroad

Previous work experience: No previous work experience at the Bachelor's degree field. Unskilled part-time work in Norway for the last two years before the start of TOMI

Prerequisites: Immigrated to Norway in 2009. Participated in TOMI from April 2010 to July 2011 (15 months).

	Arbeidstaker	Kommune	Stat
I. Kostnader/nytte ved TOMI-deltakelse			
<i>A. Measurable economic cost-benefit variables by TOMI participation in project</i>			
<i>Individual benefits for 15 months, including subsidies for daily travel</i>	+105.000		-105.000
<i>Total cost-benefit of participation in the TOMI and have part-time work²⁴</i>	+105.000	0	-105.000
II. Cost / benefit of ordinary unqualified labor			
Salary (annual salary set at 280,000 kroner)	+420.000		
Input Tax - 30 percent of gross salary. 50/50 mix of municipality and state	-63.000	+63.000	+63.000
<i>Total cost-benefit of ordinary unqualified labor</i>	+357.000	+63.000	+63.000
IV. Summary			
<i>Net gain / loss by having ordinary unqualified work (assuming full-time position, no part-time work at the side) instead of participating in labor market</i>	+252.000	+63.000	+168.000

TOMI versus ordinary unqualified labor

This example shows that the course participant during the fifteen months earn 252,000 more in an unqualified job with a salary of 350,000 kroner than to participate in a labor market measure. The municipality and the state earn in the same period, respectively, 63,000 and 168,000 kroner on that the person is self supporting economically.

Conclusion

As in the previous example, we also here find that it is more profitable for all parties that the participants are in ordinary employment, but skilled labor (due to higher wages) pays the most. The current situation of the person in this example is that he has started his own businesses. The business area is not directly related to the nature of the practice he got in the TOMI project and he even claims that the creation of his own company had nothing to do with TOMI. The person did, however, strengthen his Norwegian proficiency and knowledge of the Norwegian working life.

3.5. Concluding comments

In the previous examples we have not taken into account that the participants have invested in higher education of at least four years. Although some of the TOMI-participants' educations are not approved by NOKUT, or can be regarded as equally valid with Norwegian university degrees, they

²⁴ One can discuss whether it is reasonable to include income from part-time work in that they are participating in the TOMI. This is income that is not generated by their participation in TOMI. However, we have chosen to include them here, because this example, like the others, is a real example

must still be regarded as an investment cost that people expect a return on. Since there are costs associated with the education of academic labor, it is reasonable to assume that it is profitable for the Norwegian society to be able to use this labor without being charged the education costs.

TOMI is a fairly new measure. It has therefore not been possible to calculate the real costs and benefits of the measure over time. The cost-benefit balance must also be assumed to vary depending on what results the project creates in terms of transitions to the ordinary work for the participants.

Although participation in the TOMI would not lead to a transition to ordinary work, one can still consider TOMI as a means to practice speaking Norwegian and give participants a better understanding of requirements, standards, forms of leadership and culture in the Norwegian labor market. These are skills that are likely to enhance participants' opportunities in the labor market. However, it is difficult to measure or estimate the effect of this type of expertise without empirical data. We must therefore content ourselves with pointing out that it is not unreasonable to assume that the improved skills will enhance participants' chances on the labor market.

Many benefits are, as we pointed out in the matrix above, difficult to measure in economic terms. It can be about immaterial values as quality of life for the participant and his or her family, economic independence, social belonging, hope, identity, social status, self-confidence, being able to contribute to the production of values in society, and more. Interviews with participants in the TOMI project also indicated that they placed great emphasis on being able to contribute to society, pay taxes and contribute in the workplace on an equal basis with others. Having a job often means increased quality of life and improved self-esteem in relation to being a benefit recipient. At the societal level, benefits, as we have mentioned, involve contributions to the realization of political goals and values as outlined in the earlier referenced documents. Equal participation and equal opportunities for participants are political objectives where there is broad consensus. In addition, the fact that participants are in work, means that they contribute to the societal value creation and make use of knowledge resources that probably otherwise would not have been adopted. If the cost-benefit analysis also takes into account the intangible and difficult to measure benefits we have mentioned above, then a different picture emerges.

We have used a cost-benefit analysis that includes values that are measurable in kroner and other non-measurable values in an overall assessment. The data do not allow secure and unequivocal conclusions. Any decision to continue or terminate the project, will ultimately be a value assessment of what price you are willing to pay to achieve overall policy objectives relating to employment and inclusion policies, migration and integration policies as these described for example in the White Paper (St.meld). No. 9 (2006-2007): Work, welfare and inclusion.

CHAPTER 4 MODEL DEVELOPMENT

- You encourage "thinking outside of the box" by hiring people who have different perspectives (Major financial firm in London).

4.1. TOMI compared with other measures for the same target group

For immigrants with high education NAV offers a variety of labor market training. Job search courses (of varying lengths and with different content), and job clubs are a few examples. Other examples from the NAV course portfolio are: qualifying courses like Autocad and EUCIP, Project Management, Case management courses, etc. Highly educated immigrants are well equipped to get the qualifying courses. In addition, wage subsidies are a measure that is also used for job seekers with higher education.

A study conducted by Fafo in 2011 (Djuve and Tronstad 2011) showed that immigrants accounted for 51 percent of all participants in labor market training and 40 percent of those in work practices had an immigrant background. NAV's supervisors found it far more difficult to find suitable labor market training for immigrants than for users without an immigrant background. The study showed that a majority of supervisors in NAV considers individual internship as a suitable measure; in spite of studies to a small extent document some (long term) effect of the measure in the form of transition to ordinary work. The main reason that many supervisors in NAV are using the measure is that they regard it as a suitable tool for Norwegian practice. The second most important reason is that the internship can provide participants with a better knowledge of the requirements in the Norwegian labor market. That the measure leads to jobs for the participants is not always considered realistic. Djuve and Tronstad write:

There are clear indications that users of non-western background have access to a narrower range of services and poorer quality of courses, internships and follow-up than others. 77 percent of the officers find it difficult to find labor market courses to match the needs of users with non-western background and poor Norwegian language skills. (Djuve and Tronstad 2011:9)

A study on internships for non-western immigrants conducted by Djuve in 2007, found that "the typical internship is in unskilled work and usually give relatively little training." It further states: "Participants in the work practice measure that are in jobs that require higher education, typically receive better follow-up than those in practice in unskilled labor (Djuve 2007:7).

A comparison of TOMI with the typical content of the labor market courses and individual internships is favorably for TOMI. This is because the introductory course that Telenor organizes and the content and tasks in the practice period seem to be well adapted to the competence profile and development needs of the participants. In addition, the selection of participants is quality assured both because there are high requirements for applicants to the program when it comes to qualifications, a review of potentially suitable candidates from NAV Intro and through interviews in advance of the final selection on Telenor.

The current range of recruitment and employment programs for immigrants with higher education are limited. It is mainly the Global Future of NHO and Job Club / Job Search training, individual work practices and labor market training organized by NAV that is provided for ordinary job seekers with the aforementioned background²⁵. It is in this landscape TOMI to fulfill its role and determine its function.

4.2. Model Development

One of the goals of Telenor Open Mind Integration has been to develop a "concept of recruitment of immigrants to Telenor." This will "provide Telenor with resources with international experience and expertise from countries outside Europe."

Another goal is that the experience gained in the pilot project will form the basis for development of a "model" that can be used by other similar companies that want to recruit non-Western immigrants with higher education.

TOMI is not only an internal recruitment program that is exclusively aimed at Telenor's personnel needs, but also a labor market measure (work practice) which is financed by funds from NAV in accordance with "Regulations on labor market measures, etc." We assume therefore that the "model" that Telenor wishes that other companies shall be able to benefit from must be based on similar assumptions which TOMI is based. It therefore requires collaboration between the particular company and NAV for recruitment and financial support to participants. The model that we are talking about is not a model of a company's overall diversity policy. Although recruitment is an important element of such a policy, it is not the only element of importance. What we are talking about here, is a more limited model for the recruitment of immigrants with higher education as well as it should be a model for work practice-based measures for the same target group. The model will therefore serve both corporate interests, strengthen NAV's options to fill the role as a provider of services for job seekers, the participants' interests and it should be useful for other knowledge-based companies. The model will build on experiences from the TOMI pilot project. It may be argued that empirical data from two relatively small cohorts of participants (respectively, five and seven), seem to be a somewhat limited basis to build a robust and transferable model. So far, however, the experiences seem to be little controversial and generally in accordance with familiar principles for development work, personnel recruitment and labor market measures. A model that takes these assumptions as a starting point must contain some basic elements. Such elements are:

1. An appropriate organization of the model, the project or program in the corporate organization
2. Good grounding of the model in the organization's line management and affected staff functions
3. Good survey of corporate skills and recruitment needs
4. Cooperation with NAV to identify and select suitable candidates
5. An adequate introduction program for candidates

²⁵ We do not here count with all work-related measures that NAV has control over, but restrict ourselves to the most frequently used.

6. Arrangement of work internships that provide relevant experience for the participants and opportunities for the company to assess the candidates' qualifications, expertise and potential in terms of corporate recruitment needs and in relation to the objectives of the project work practices
7. Good supervision and monitoring of participants from the immediate supervisor, mentor, project management and NAV
8. Reporting to - and co-operation with NAV
9. Assist participants with job search on the internal and / or external labor market
10. Ensuring that the learning experiences from the program along the way is analyzed and used in continuous improvement work.

We shall in the following elaborate each point a bit more.

1. An appropriate organization of the model, the project or program in the corporate organization

The program should be organized in such a way that it is integrated into the structure of the company to avoid isolation and a "life on its own" on the side of the operating organization. It is said that "burning souls can burn out". The program should be organized in such a robust way that it does not become vulnerable to or based on any enthusiasts motivation.

It is tempting to imagine that the program is added to the company's HR department which is often assigned tasks such as recruitment, organizational development, skills development and leadership development.

2. Good grounding of the model in the organization's line management and affected staff functions

One can hardly argue that general principles should apply to all types of businesses and organizations, but from other development work we know that the model should not be grounded to the staff functions without the line management being fully involved.

3. Good survey of corporate skills and recruitment needs

There is little reason to believe that the practice will be successful if the training of the candidates does not meet any current needs of the business, but "are going outside" the other co-workers and take jobs that are "left over". It will hardly be perceived as meaningful by the participant and probably require an unnecessary amount of attention from immediate supervisor and mentor. Good survey of business needs for labor and the availability of appropriate placement will likely be a key success factor.

4. Cooperation with NAV for recruitment and follow-up of candidates

Since the model or program is based on the premise that the practice places are financed by NAV in accordance with the Regulations, the company has to organize a cooperation relationship with NAV. It is natural that areas of cooperation will involve selection and recruitment of candidates from NAV's records, follow-up of participants and employer as an owner of the measures, cooperation on labor and monitoring methods, communication and job search process.

5. An adequate introduction program for candidates

The content of an introductory course will necessarily have to vary according to industry and company type in question. Participants will probably also have various needs depending on their educational background, proficiency of Norwegian and mastery of the Norwegian work culture. Several studies (for example, Djuve 2007, 2011, and Enehaug and Widding 2011) indicate that the Norwegian language skills and mastery of Norwegian working life culture stand out as areas that may be well worth to pay time and attention to. Beyond that, the introductory programs' content must be academically appropriate to needs of the participants as well as the company²⁶.

6. Arrangement of work internships that provide relevant experience for the participants and opportunities for the company to assess the candidates' qualifications, expertise and potential in terms of corporate recruitment needs and in relation to the objectives of the project work practices

Working practices are supposed to meet several needs; the participants', the company's and NAV's. In accordance with "Regulations on labor market measures, etc...", Chapter 4 the goals of the measure are:

1. Provide suitable job training with follow-up
2. To try and clarify the individual's opportunities in the labor market
3. To strengthen the individual's opportunities to gain employment or education:²⁷

The work practice must have a content and be organized in such a way that it is perceived as relevant and meaningful to the participant. At the same time the internship provides the employer with the opportunity to try out a potential employee more or less free over a period and thus avoid incorrect appointments.²⁸

It should also help the participant receive a certificate and strengthen his or hers network in the Norwegian labor market.

Experience from TOMI suggests that it is important to make it clear to participants that they are offered work experience and not employment²⁹.

²⁶ NAV Intro believes that it may be fruitful to pursue some of the topics in the introductory course through the work placement period on the workplace - such as tuition in Norwegian. We have also previously in the report pointed out that it may be worthwhile to provide guidance or reflection groups that continuously look at examples from participants' everyday work (for example, discuss challenging situations or different coping strategies).

²⁷ www.nav.no/arbeid

²⁸ NAV Intro also points out that this is "a win-win situation that in times of great competition for some types of highly qualified employees give a company a golden opportunity and advantages."

²⁹ NAV Intro points out that it may be appropriate to set aside time to organize the job search process, because it may help to clarify that it is not about an ordinary employment, "Follow-up meetings where both the immediate supervisor, participant and NAV is present, is another tool. This can help the participant becoming aware that he is in an effort to find employment and that the initiative and activity to succeed in this primarily lies with himself. Both Telenor and NAV is in this context facilitators ".

7. Good supervision and monitoring of the participants along the way

Experiences from TOMI suggest that the system with a mentor worked really well. Participants felt that the mentors had a role other than the immediate supervisor and that they could carry out important follow-up and support.

At the same time, participants should be followed up by the manager, program management and / or corporate HR department and NAV. Role and task sharing between the parties involved should be clear.

8. Reporting to - and co-operation with NAV

In accordance with Regulations § 4-1, work experience is granted for three months at a time for up to a total of twelve months. The duration shall be evaluated regularly and at least every six months. This must be done in collaboration between the company and NAV. NAV has its own forms for this type of reporting.

9. Assist participants with job search on the internal and / or external labor market

Under the Regulations, the participants are job seekers registered with NAV and thus without work and income. They are obliged to engage in active job search during the internship. In TOMI this was done in collaboration with NAV, TOMI and the participant. It was organized as job search sessions with a half-day duration where NAV Intro assisted each participant individually and in groups.

10. Ensuring that the lessons learned from running the model or the program is analyzed and used in continuous improvement work

It is hardly appropriate to look at TOMI as a model that is designed once and for all. The model should rather be considered as a measure that is under continuous development and improvement. To achieve this, it is essential that learning systems are built into the model. This can be done by regularly organized reflection forums where lessons learned are evaluated and analyzed during and between each cohort. All interested parties should participate in these forums: the participants, program staff, mentors and participants' immediate managers, the company's HR department. In this way one can ensure that the analysis of experiences helps to strengthen the learning process in the program and thereby contribute to continuous improvement. The process can be illustrated by means of a so-called action learning spiral:

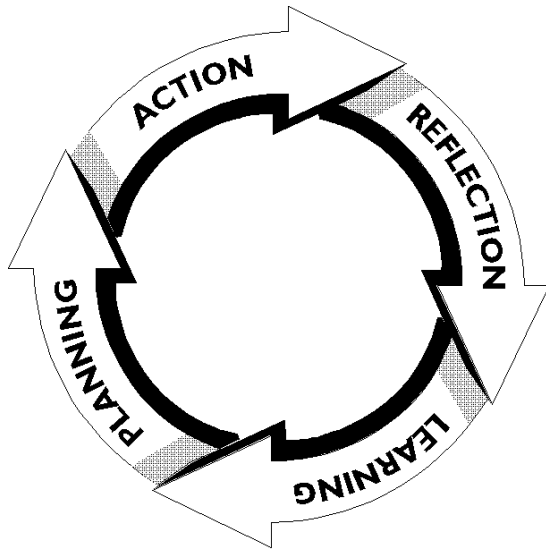
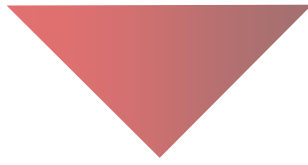


Fig 1. Action Learning Cycle

At the present time, the TOMI program is working with cohort number three. Based on experiences from the first cohort, they made appropriate adjustments and changes in the program for the second cohort. The program is working with an improvement and development process that is unlikely to be completed soon. TOMI is not "cast in cement." The program is rather to be regarded as a continuous process that is in search of an appropriate form. As long as the program takes the consequences of the learning that happens along the way and focus on continuous improvement, it will probably be a good option for highly educated immigrants to both the Global Future, and other measures NAV portfolio.

LITTERATURE REFERENCES

- Aakvik og Dahl (2000) *Evaluering av Arbeidsmarkedsbedriftene som attføringstiltak.* Rapport 29/2000. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Coker , Charles C. (1997) *Methodologies for Evaluating the Cost-Effectiveness of Employment Programs for Persons with Disabilities.* Wisconsin: Research Solutions
- Coker, Charles C. (2000) *Fair and Appropriate Community Employment.* A Management Information System for Measuring Gains from Employment Programs for Persons with Disabilities. Wisconsin: Research Solutions
- Djuve, Anne B. (2007) *"Vi får jo to ekstra hender".* Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere. Oslo: Fafo-rapport 2007:26.
- Djuve, Anne B. og Tronstad, K.R.(2011) *Innvandrere i praksis.* Om likeverdig tjenestetilbud i . Oslo: Fafo-rapport 2011:07
- Enehaug, H., Gamperiene, M. og Osman, A. (2009) *Entreprenørskap blant innvandrere.* Evaluering av to etablerersentre. Oslo: AFI-notat 2009:1
- Enehaug, Heidi og Widding, Steinar (2011) *Kompetanse, opplæring og mangfold.* Resultater og refleksjoner fra et forsknings- og utviklingsprosjekt finansiert av NHOs arbeidsmiljøfond. Oslo: AFI-rapport 6:2011.
- Finansdepartementet (2005) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.*
- Fossland, Trine og Aure, Marit (2011) *Når høyere utdanning ikke er nok: Integrasjon av høyt utdannede innvandrere på arbeidsmarkedet.* Oslo. Sosiologisk tidsskrift: Årgang 19, 131-152.
- IMDI (2007) *Det lønner seg! En samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse.* Econ.
- OECD (2010) *International Migration Outlook.* SOPEMI 2010 Edition.
- Patton, Michael Q. (1989) *Qualitative Evaluation Methods.* Newbury Park: Sage Publications.
- Shaw,Ian F. et al. (eds) 2006 *The Sage handbook of Evaluation.* London: Sage Publications.
- St.meld. nr.9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*
- Thornton, C. (1984) *Benefit-cost analysis of social programs.* I: R.H. Bruininks & C.K. Lakin (eds): Living and learning in the least restrictive environment (pp 225-244). Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing Company.
- Vislie, Anne (1987) *Ideal og virkelighet ved evaluering av forsøk.* Litteraturgjennomgang og case-beskrivelser. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

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

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden:

www.afi.no

Pt 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00
Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
www.afi.no

