



**UiT** Norges arktiske universitet

Universitetet i Tromsø

Organiseringen av introduksjonsprogrammets betydning for resultater

Skrevet av Liss-Beate Mella

Masteroppgave i Master of public administration – MPA 3039, vår 2022

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
1.0 Innledning.....	4
1.1 Tema, formål og problemstilling .....	4
1.2 Tidligere forskning.....	6
2.0 Bakgrunn for oppgaven og case .....	9
2.1 Innledning.....	9
2.2 Hammerfest kommune .....	12
2.3 Sarpsborg kommune .....	13
3.0 Teori.....	15
3.1 Instrumentelt perspektiv.....	16
3.1.1 Byråkratisk organisasjonsform .....	16
3.1.2 Ytre motivasjon .....	17
3.2 Kulturelt perspektiv.....	19
3.2.1 Uformelle mål.....	19
3.2.2 Indre motivasjon.....	20
3.2.3 Verdier og normer .....	22
4.0 Metode .....	23
4.1 Casestudier .....	24
4.3 Utvalgte sekundærdata .....	24
4.2 Pålitelighet og relevans .....	26
4.3 Etske refleksjoner. ....	27
5.0 Empiri og analyse.....	29
5.1 Instrumentelt perspektiv.....	29
5.1.1 Hierarkisk orientert variant .....	29
5.1.2 Forhandlingsvariant (NAV) .....	33
5.1.3 Samfunnets og organisasjonens ytre motivasjon VS. de ansattes ytre motivasjon.....	34
5.2 Kulturelt perspektiv.....	38
5.2.1 Uformelle mål og verdier .....	38
5.2.2 Samfunnets- og organisasjonens indre motivasjon VS.de ansattes indre motivasjon .....	41
5.3 Andre årsaker .....	45
6.0 Oppsummering/konklusjon.....	49
6.1 Innledning.....	49
6.2 Oppsummering/ konklusjon med utgangspunkt i hovedspørsmål (1) i problemstillingen.....	49
6.3 Oppsummering/konklusjon med utgangspunkt i underspørsmål (2) i problemstillingen .....	51
6.4 Videre forskning .....	51



## Forord

*Det har vært en interessant og lærerik oppgave å jobbe med, men også noe vanskelig. I tillegg til jobb og familie har det krevd sitt. Men jeg er glad for å ha kommet dit jeg er i dag med ferdig mastergradsoppgave og ny jobb som HR rådgiver i offentlig sektor. Jeg gleder meg til å bruke det jeg har lært i min nye jobb.*

*Først og fremst vil jeg min takke flinke og kloke veileder Tor Christian Dahl- Eriksen, som er førstelektor i statsvitenskap, for god og rask veiledning.*

*Dernest vil jeg takke min heia-gjeng mann og fire barn for tålmodigheten. Og takk til min eldste sønn Simon for lån av arbeidsrom.*

*Tusen takk*

*Liss-Beate Mella*

«Arbeid er nøkkelen til integrering» (Midtbøen, 2015)

## 1.0 Innledning

Klimakrisen, krig og flyktingestrømmer er noen eksempler på det som gjør verden uforutsigbar og utfordrende for mange å leve i. I 2008,2009 og 2015 var årene som utmerket seg når UDI (Utdanningsdirektoratet) mottok usedvanlig mange søknader(ssb.no). I 2015 nådde flyktingestrømmen et høydepunkt, som var et resultat av borgerkrigen og mennesker på flukt. Vi forventet at flesteparten kom fra Syria, men majoriteten av mennesker var fra Afghanistan. 1.desember-2015 og mor til fire begynte jeg i min nye jobb som lærer på Alta integrerings -og kompetansesenter. Mitt første oppdrag var å undervise 14 utenlandske gutter i alderen 17-22 år. Jobben bestod i å lære dem norsk, samt norske verdier og holdninger. Flykting tjenesten har ansvaret for bosetting, integrering og oppfølging av bosatte flykninger og enslige mindreårige asylsøkere i kommunene, mens vi lærere har ansvaret for norskundervisningen. Til sammen gir vi et introduksjonsprogram til de deltakerne som har rettigheter og plikter i henhold til integreringsloven. Interne konflikter i klasserommet mellom ulike etnisiteter kunne fort oppstå. Kanskje på grunn av tro og religion. Tolkesamtaler måtte til for å avklare konflikter og situasjoner. Jeg har nå jobbet syv år i organisasjonen og det har vært utrolig lærerikt. Jeg har lært mye om andre land og kulturer, ikke minst om andre menneskers liv, men også mye om mitt eget liv og hvor heldig jeg er som er født og oppvokst i Norge.

### 1.1 Tema, formål og problemstilling

Denne oppgaven handler om ulikheter i organiseringen av introduksjonsprogrammet. I følge forskning.no får Hammerfest kommune i nord hele 80 % av deltakerne ut i jobb, mens i Sarpsborg kommune i sør får kun litt over 40 % i jobb etter endt introduksjonsprogram. Jeg ønsker å finne ut hva dette skyldes på grunn av egen interesse, men også for å øke bevisstheten og forståelsen rundt dette som forskningsfelt.

I følge regjeringen (regjeringen.no) er målet med introduksjonsprogrammet å gi grunnleggende ferdigheter, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede deltakerne til utdanning eller arbeidsliv. Helårsprogrammet skal være helårlig og på fulltid (30-37,5 t i uka). Målgruppa er personer mellom 18 og 55 år som: *har fått asyl og dermed*

*status som flyktninger, er overføringsflyktninger, har fått opphold på humanitært grunnlag etter en søknad om asyl, er familiegjeforent med de gruppene som er nevnt over eller er personer som etter samlivsbrudd som har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling i samlivet (fra 1.juli-2011).* De som er i målgruppa og som har behov for grunnleggende kvalifisering, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Videre står det at kommunen har plikt til sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere i målgruppa som er bosatte i kommunen. Introduksjonsloven gir samtidig kommunene en rettslig ramme i integreringsarbeidet. Retten til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder bare i den første bosettingskommunen (Regjeringen.no, 15.11-2018).

Integreringsloven (per 01.01-2021) erstatter introduksjonsloven fra 2003. I korte trekk betyr det at loven skal bidra til mer målrettet kvalifisering for deltakeren når det gjelder jobb og skole (Udir.no). IMDI (Integrerings- og mangfolddirektoratet) og Kompetanse Norge utvikler standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet for å bidra til god kvalitet for den enkelte deltaker (Kompetanse Norge – et direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet med oppgaven å bidra til økt deltakelse i arbeids- og samfunnsniv). Elementene skal være tilpasset deltakere med ulik kompetanse, ønsker og muligheter i arbeidsmarked. Viktige elementer i den nye loven er kurs i *livsmestring* og *foreldreveiledning*, samt tidlig *kompetansekartlegging* og *karriereveiledning*. (IMDI.no)

Jeg tror mer kunnskap om organiseringen av introduksjonsordningen vil gjøre det lettere for lærere, praksiskoordinatorer o.a å være bevisst hvilke avhengige og uavhengige variabler vi har med å gjøre når vi skal avgjøre resultatet på en skole. Selv om vi har fått en ny integrerings lov betyr det ikke at vi vet hvordan alt skal løses i praksis. Når det gjelder praksisplassordningen så må det på den ene siden være slik at arbeidsgiveren må være villig til å ta imot fremmedspråklige til sin bedrift. På den andre siden må deltakeren selv være motivert til å jobbe hos den utvalgte arbeidsgiver. Arbeidsoppgavene kan oppleves som lite givende, at vedkommende ikke får praktisert tilstrekkelig norsk eller andre utfordringer knyttet til ledelse og arbeidsvilkår. Arbeidsgiver kan oppleve at deltakeren ikke kommer på jobb, ikke gjør arbeidsoppgavene effektivt nok eller ikke forstår norsk godt nok. Ved å undersøke hvordan organisasjonene er bygd opp og hvilke ressurser som ligger til grunn, vil det muligens komme frem noen variabler som er av betydning for å forstå hvorfor den ene skolen får så mange ut i jobb og den andre ikke.

Jeg har gjennomført en dokument-studie i min mastergradsoppgave. Problemstillingen min er todelt med et hovedspørsmål (1) og et underspørsmål (2). Med resultater menes andelen deltakere som kommer seg ut i jobb eller utdanning etter introduksjonsprogrammet.

1. *I hvilken grad kan ulikheter i organiseringen av introduksjonsprogrammene i Hammerfest og Sarpsborg kommune ha betydning for resultatene?*
2. *Hvilke andre forklaringer kan tenkes?*

Bakgrunn for oppgaven og case (2.0) kommer som et eget kapittel. Dernest kommer et eget teorikapittel (3.0) der jeg vil redegjøre for de to perspektivene *instrumentelt perspektiv* og *kulturperspektiv* som skal brukes som analyseredskap senere i oppgaven. Jeg har valgt denne teorien, fordi den kan bidra til å kunne fange inn kompleksiteten i fagfeltet og bidra til økt bevissthet og forståelse hos ledere, lærere, introkoordinatorer og andre som jobber med eller omkring deltakere. Så kommer jeg til metodekapitlet (4.0), som først og fremst handler hvordan den er gjennomført, der jeg vil undersøke statistisk sentralbyrå, FAFO sin 300 siders rapport, årsmeldinger, internt arbeidsmiljø, organisasjonskart, kommuneøkonomi, ressursbruk og kommunestyrevedtak etter hvilke informasjonsbehov jeg har for å besvare problemstillingen. I kapittel (5.0) skal jeg presentere dataene jeg samlet inn via dokumentstudiene, som jeg skal koble til den valgte teorien og diskutere med egne argumenter basert på koblingen mellom praksis og teori. Jeg skal presentere empiri og drøfte empirien i ett og samme kapittel. Kapittel (6.0) er en oppsummering av innholdet i oppgaven. Det handler om hva jeg fant ut når det gjelder organiseringen av introduksjonsprogrammet i de to kommunene, og dens betydning for resultatene. I hvert delkapittel vil jeg vise til mine forventninger til funn. Deretter vil jeg undersøke mine funn opp mot en vitenskapelig tilnærming til temaet. Tilslutt vil jeg gi en oppsummering av funn eller konkludere hvis det er mulig.

## **1.2 Tidligere forskning**

Når det gjelder problemstillingen min sett opp imot annen forskning på feltet, er i noen grad studert innenfor en norsk kontekst med Amjad, Danish (2009), som viser til særlig organisering som en forklaring på at integrering fungerer dårlig. Han har skrevet en mastergradsoppgave om «*Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*». Han skriver blant annet: I følge lærerne finnes det problemer i måten introduksjonsprogrammet er organisert på. Videre sier han at organiseringen omfatter alt fra gjennomføring av undervisning, gjennomføring av arbeidspraksis og kontaktpersoners rolle som lærere mener

kan forbedres. Avslutningsvis i oppgaven sier Danish at dårlig organisering kan føre til at mye av tida blir bortkastet og at ressurser ikke blir utnyttet til det fulle. Både lærere og noen deltakere selv frykter for at de etter endt introduksjonsprogram måtte gå tilbake til sosialhjelp. Beskrivelsen gir oss et bilde på at noe bør gjøres og at det alltid er rom for forbedringer. Men det skal også sies i oppgaven at mange deltakere er fornøyd med ordningen. Dette er en 13 år gammel oppgave og mye har nok skjedd siden da. Det er jeg fullt klar over, men likevel velger jeg å bruke disse «påstandene» til å undersøke om det gjelder i de to kommunene jeg ønsker å forske på. Kanskje fremkommer det interessante funn som bekrefter eller avkrefter det Danish skriver i sin oppgave.

En annen forklaring på at integrering fungerer dårlig fremkommer i masteroppgaven skrevet av Ida Martina Pettersen (2018) og lyder som følgende: «*Organisering av samarbeid mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger. Hurtigsporet..* ». Hun skriver i sin beskrivelse: «Mine funn viser blant annet at NAV lokalt i de fleste tilfellene ikke deltar i et samarbeid om den enkelte deltaker, verken tidlig i startfasen eller i slutfasen av deltakerens programperiode». Pettersen viser også til tidligere forskning som har relevans for oppgaven. Det går ut på kjønnsroller, høye krav i samfunnet, helse, diskriminering, holdninger etc. Hun viser også til Norge, Sverige og Danmarks ulike og like håndteringer av flyktningstrømmen i 2015. Det har ført til ulike måter å håndtere situasjonen på, som eksempelvis etablering av nye virkemidler og forsterkning av allerede eksisterende virkemidler. For eksempel innførte Danmark bonusordninger for bedrifter som ansatte flyktninger. I følge Pettersen er mantraet i integrasjonspolitikken har siden 1980-tallet vært «arbeid er nøkkelen til integrering» (Midtbøen 2015).

I rapporten regjeringens integreringsstrategi (2019-2022) påpekes det svakheter ved resultatindikatorene, noe som svekker grunnlaget for å måle effekten av ulike tiltak. De trenger derfor mer informasjon for å kunne vurdere dette og for å kunne vurdere om det er godt nok samsvar mellom lovpålagte oppgaver, økonomiske overføringer til kommunene og kvaliteten i tjenestene som den enkelte bruker mottar. I følge regjeringen er hovedutfordringen i integreringspolitikken er at for mange innvandrere, særlig flyktninger og kvinner, står utenfor arbeidslivet. Sammenliknet med befolkningen for øvrig har innvandrere lavere sysselsetting, lavere jobbsikkerhet, flere deltidsansatte og korttidsengasjementer, høyere ledighet og flere som står utenfor arbeid og utdanning. Innvandrere er også utsatt for diskriminering i arbeidslivet, de er oftere overkvalifisert for stillingene de har og de har større



avgang fra arbeidslivet før pensjonsalder. Rapporten slår fast at det er store variasjoner i resultatene av introduksjonsordningen i kommunene. I noen kommuner kommer 8 av 10 i utdanning og arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram, mens det for andre gjelder bare 3 av 10 deltakere. Det er store variasjoner mellom resultatene for kvinner og menn. Det er også store variasjoner i innholdet i kvalifiseringstilbudet, og få kommuner tilbyr formell kvalifisering som en del av introduksjonsprogrammet (regjeringen.no).

## 2.0 Bakgrunn for oppgaven og case

### 2.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for hvorfor vi har voksenopplæringscentre i Norge og i andre land, som en forklaring på hvorfor vi har introduksjonsprogrammet. Etterpå vil jeg gi en kort beskrivelse av Hammerfest kommune og Sarpsborg kommune, som jeg velger å bruke som case.

Næringslivet i Norge er opptatt av arbeidskraft, som gir verdiskaping i Norge. At så mange som mulig deltar i arbeidslivet er derfor viktig. Helt siden begynnelsen av 2000-tallet har arbeidsinnvandring vært aktuelt og EØS-avtalen har bidratt til å sikre innvandring innenfor kontrollerte rammer (næringslivets hovedorganisasjon-NHO) NHO er Norges største interesseorganisasjon for bedrifter og etablert 1.januar 1989. I følge statistisk sentralbyrå(ssb) i 2021 er det ca.800 000 innvandrere i Norge. Majoriteten av disse kommer fra Polen og Litauen. Antall flyktninger og familietilknyttede bosatt i Norge (2021) ligger på ca.240 000. Majoriteten kommer fra Asia og Afrika (ssb.no). Helt siden 1954 har Norge vært medlem av den *europæiske menneskerettighetskonvensjonen* (EMK). Den skal være et viktig redskap for effektivt vern mot brudd på menneskerettighetene. Den har virkning for flyktninger og asylsøkere uten å inneholde direkte bestemmelser i konvensjonen (regjeringen.no). FN (forente nasjoner) viser til historien om at stater er villige til å gå forferdelige overgrep mot egen og andres sivilbefolkning. FN og menneskerettighetskonvensjonene ble til i kjølevannet av de to verdenskriger der millioner av menneskeliv har gått tapt. De var enige om at det var nødvendig med et internasjonalt regelverk som satte grenser for hva en statsmakt kan gjøre mot sin egen befolkning, og definerte hvilke forpliktelser staten skal ha (FN.no).

I Norge i 1976 kom loven om voksnes rett til opplæring, deriblant innvandreres rett til opplæring i norsk og samfunnsfag (introduksjonsloven). Totalt har 310 kommuner innbyggere som er deltakere i grunnskoleopplæring for voksne (udir.no). IMDI (Integrerings- og mangfolds-direktoratet) hevder at nøkkelen til integrering i det norske samfunnet ligger i å delta i arbeidslivet og ha gode norskkunnskaper.

På UDIR (Utdanningsdirektoratet) sin hjemmeside ligger det materiell til de som jobber med flyktninger i barnehage og skoler. Materiellet er utviklet av UDIR, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Læringsmiljøsenderet, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring og Foreldreutvalget for grunnopplæringen (Udir.no). Inne på UDIR sin side ligger en håndbok til kommunene, som gjelder arbeid med enslige mindreårige flytninger og asylsøkere. Når vi går

inn i håndboka blir vi linket opp til IMDI sin nettside. I håndboka kan en lese mer om de internasjonale og nasjonale rammene for arbeidet med enslige mindreårige, ulike økonomiske virkemidler og tilskuddsordninger. Deretter beskrives kort asylsøkerfasen, kartleggings- og <sup>12</sup>forberedelsesfase til bosetting og arbeidet i bosettingskommunene (IMDI.no). Håndboken skal være et verktøy for å sette kommunene i stand til å gjøre en best mulig jobb for enslige mindreårige som skal bosettes eller er bosatt. Håndboken er revidert på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. De andre aktørene som har medvirket til denne håndboken er Arbeids og velferdsdirektoratet, Bufetat (barne-, ungdoms- og familieetaten), Helsedirektoratet, Husbanken, Politidirektoratet, Røde Kors, Statens lånekasse for utdanning, UDI (Utlendingsdirektoratet) og Utdanningsdirektoratet. Flyktningkonvensjonen og Barnekonvensjonen er to viktige dokumenter som skal bidra til at land har utviklet en felles praksis når det gjelder flyktninger og barns rettigheter. Kommunene bør kjenne igjen disse internasjonale konvensjonen og vil påvirke arbeidet positivt både lokalt og nasjonalt. Norge er forpliktet til å ta vare på enslige mindreårige asylsøkere gjennom flere internasjonale avtaler (IMDI.no).

*IMDI skriver: «Overføringsflyktninger (også kalt kvoteflyktninger eller FN-flyktninger) er personer som har flyktet fra hjemlandet og oppholder seg i et land der de ikke er trygge eller ikke kan få varig opphold, og som derfor blir overført til et annet land for gjenbosetting. Årlig tar Norge imot en viss kvote som er bestemt av Stortinget. De fleste er allerede anerkjent som flyktninger av FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) før de kommer til Norge».*

Dette skjer ved at en uttakskommisjon fra UDI, IMDI, PU (politiets utlendingsenhet) og PST (politiets sikkerhetstjeneste) reiser til aktuelle land for å intervju og ta ut en større antall flyktninger. Overføringsflyktninger kan også innvilges opphold gruppevis.

Utlendingsloven med alle dens paragrafer brukes når det kommer til familieegjenforening, avslag, oppholdstillatelse etc. I henhold til alle lover og regler med dens paragrafer kan det gjøre noe med tenkemåten til alle aktørene som jobber med flyktninger, om det er lærere eller NAV. Vi i Norge er forpliktet internasjonalt til å følge opp de rettighetene som flyktningene har. Likevel kan reglene tolkes forskjellig eller at folk jobber med sakene på forskjellige

---

<sup>1</sup> UDI-utlendingsdirektoratet, IMDI- Integrerings- og mangfolds direktoratet, UDIR- utdanningsdirektoratet, NAV- arbeids- og velferdsforvaltningen, FN- de forente nasjoner, PU- politiets utlendingsenhet, PST- politiets sikkerhetstjeneste, NIR-nasjonalt introduksjonsregister, ssb-statistisk sentralbyrå

måter. Lærere jobber gjerne tett på elevene. Mens NAV og andre aktører jobber gjerne med saksbehandling og får ikke de relasjonene med deltakerne slik som lærerne gjerne får.

Kommunene får hvert år en anmodning fra IMDI om å ta imot flyktninger. Antallet er basert på et fremtidig bosettingsbehov. Kommunene som sier ja, blir så bedt om å ta imot konkrete personer. Bosetting av flyktninger er regulert gjennom en samarbeidsavtale mellom staten og Kommunesektorens organisasjon (KS)(IMDI.no). Det er også mulig å gå på IMDI sin nettside og sjekke ut anmodning og vedtak om bosetting over tid. Det gjøres enkelt ved å skrive inn kommunen der det står «gå til sted». Statistikk vil da fremkomme. Det er også mulig å finne ut hvor mye IMDI har betalt i tilskudd ute i kommunene.

IMDI har også utarbeidet en metodehåndbok som statsforvalterne skal bruke i sitt arbeid med tilsyn. Statsforvalterens tilsyn er et lovlighetstilsyn og skal utføres i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 30. Statsforvalteren har rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og rett til adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Statsforvalteren kan gi kommunen pålegg om å rette forhold som er i strid med introduksjonsloven/integreringsloven og/eller tilhørende forskrifter. Statsforvalterens tilsyn skal gjennomføres i samsvar med forvaltningsloven og prinsipper om forsvarlig saksbehandling og krav til god forvaltningspolitikk (IMDI.no). Tilsynsinstruksen vil blant annet redegjøre for de rettslige kravene, for å sikre lik lovforståelse over hele landet.

Loven om introduksjonsordningen trådte i kraft 01.09-2004. Den pålegger NAV og kommunen ansvar for å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet (nav.no).

NAV-reformen var en sammenslåing av den tidligere Trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten som ble innledet i 2006 og iverksatt frem til 2011. Det er den største velferdsreformen i nyere tid, hvor kommune og stat samarbeider om å levere tjenester til innbyggerne. Hovedmålene er: flere i arbeid og færre på stønad, forenkle tjenestene til brukerne, tilpasse tjenester til brukernes behov og gi en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Bakgrunnen for forslaget var at en del brukere ble kasteballer mellom ulike etater (Bondevik regjeringen). En felles etat kunne løse denne utfordringen (regjeringen.no).

I følge Christensen et.al (2015) er to av hovedmålene i NAV-reformen økt effektivitet og å få flere over fra trygd til arbeid. Christopher Pollitt og Geert Bouckaert skiller mellom fire nivåer av resultater. Det første er *operasjonelle effekter* (første kategori), som handler om de

to hovedmålene som er nevnt. Eksempler på det er sparing, ressursbruk, kostnadseffektivitet, produktivitet og aktivitetsmønster. Det tredje hovedmålet er økt brukervennlighet som er mer *prosesseffekt*, som er andre kategori. Tredje kategori er systemeffekter og den siste den ideelle statsmodellen. Systemeffekter er mer rettet mot hvordan reformen påvirker det politisk – administrative systemet. Bieffekter av dette er gjerne ansvarsrelasjoner, maktforhold og samordning. På bakgrunn av disse kategoriene kan en forstå at NAV er komplekst system der ulike kompetanse og ulike målsettinger er satt sammen. Det vil si menneskelig hensyn og økonomibesparelser. Det stilles krav av Staten at jobben blir gjort effektivt og mest mulig kostnadsvennlig ut i kommunene ut i fra tilskuddet som årlig blir utdelt av Staten (Christens et al, 2015:181).

Prosjektleder Rolf Rønning skriver i sin rapport (2019) som ligger på NAV sin hjemmeside at de kan slite med regionalt NAV for å få til løsninger de opplever er de beste lokalt. At det er ønskelig å gi mer beslutningsmyndighet til kommunene, som på en troverdig måte kan integrere flyktninger til lokalsamfunnet. Det kan også være manglende samarbeid i integreringsarbeidet, fordi alle kommuner har sine «siloer», det vil se enheter bygd rundt felles kompetanse og/eller oppgaver. Når det går på tvers av siloene opplever det problematisk, hevder Rolf Rønning. I følge Christens et al. (2015) at man måler ofte praksis aktiviteter (output), tiltak og ressursbruk og om gjeldende regelverk blir fulgt, mer enn samfunnsmessige resultater. Det er ofte ikke kostnadseffektivt å behandle en asylsøknad ut fra rettssikkerhetshensyn, men beslutningen aksepteres fordi man har gått frem på riktig måte (prosesseffekt). Selv om det noen ganger kan ha lang saksbehandlingstid, kan det av og til være nødvendig.

## 2.2 Hammerfest kommune

Hammerfest kommune ligger i fylket Troms og Finnmark. Landarealet er på 2558 km<sup>2</sup>. Byen ligger på 70 g 39'48' nordlig bredde, og regnes som verdens nordligste by. Folketallet i Hammerfest 2.kvartal 2021 er på 11 316 innbyggere.

Hammerfest kommune har et organisasjonskart med en administrativ organisering der Rådmannen er øverst, dernest fem stabsområder. Under stabsområdene er det tre sektorer. Kommunalsjefen har ansvaret for sektorstab med sine fagområder. Under skoler ligger virksomheter, nærmere bestemt voksenopplæringen og innvandrertjenesten.

I en kort beskrivelse av innholdet av introduksjonsprogrammet hos VO i Hammerfest kommer dette frem: Kartlegging, handlingsplan, programoppfølging, heldag -og helårsprogram, introduksjonsstønad (lønn), norskopplæring og kursbevis/attest. Organisasjonen har ca. 200 elever og 19 ansatte. De ansatte er 1 virksomhetsleder, 1 inspektør, 1 sekretær, 12 lærere, 1 sosial -og spesialpedagogisk rådgiver, 1 vikar, 1 språkassistent og 1 lærer i yrkes- og karriereveiledning.

Hammerfest kommune har også en aktiv Facebook side for innvandrertjenesten der de deler informasjon om for eksempel «jobbsjansen», informasjon om Covid 19 eller bare ønsker å si «god jul» (facebook.com).

I handlingsplan fremkommer det at Hammerfest kommune vant pris for to prosjekter, som heter «jobbsjansen» og «kvinner ut i arbeid». Det drives en egen kafé ved hjelp av samarbeid med innvandrertjenesten, NAV Hammerfest og IMDI. Flyktningetjenesten består av 30 ansatte (miljøarbeidere, ledere, miljøterapeuter, prosjektmedarbeider).

Flyktningetjenesten og voksenopplæringscenteret har forskjellig besøksadresse.

### 2.3 Sarpsborg kommune

I følge statistisk sentralbyrå er folketallet i Sarpsborg kommune 2.kvartal 2021 på 58 000 innbyggere. Sarpsborg er en kommune i Viken fylke på begge sider av Glomma. Sarpsborg er blant Norges eldste byer grunnlagt 1016 av Olav 2 (Haraldsson). Sarpsborg er en industriby særlig innen trelast, kjemisk industri og vannforsyning. Byen er også en viktig utkjørselshavn med varer som papir, papirmasse og kjemiske produkter (snl.no).

Sarpsborg kommune har ikke et organisasjonskart å vise til, men en hjemmeside der det står nødvendig informasjon med kontaktpersoner osv. På St. Marie læringscenter i Sarpsborg finner jeg informasjon om hvem som må betale eller ikke, fritak fra norskopplæringen, statsborgerskap, kurs og prøver og hva rådgiver kan hjelpe med. Kontaktinformasjon jeg finner er: 1 virksomhetsleder, 1 teamleder i opplæring i norsk, kveldskurs og betalende deltakere (norskprøver og statsborgerskap), 1 teamleder i flerspråklig opplæring i grunnskolen og 1 IKT-rådgiver/prøveansvarlig. Det står ikke hvor mange lærere det er på senteret. Senteret har 220 deltakere fra 50 forskjellige land.

Kommunens mest sentrale flyktningarbeid er samlet i NAV, på Sant Marie Læringscenter og i kommuneområde Helse og Velferd. På hjemmesiden står denne informasjonen:

NAV har ansvaret for Tolketjeneste, bosetting av voksne flyktninger og flyktningfamilier, introduksjonsprogram for voksne flyktninger og arbeid- og kvalifiseringstiltak.

Kommunens utgifter til flyktningarbeidet dekkes av ulike statlige tilskudd, blant annet integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Sarpsborg kommune har ansvaret for: Språkopplæring for barn og voksne, bofellesskap for enslige mindreårige og kulturtiltak som for eksempel kafeen Verdensrommet og Språkkafe

Frivillige:

Sarpsborg kommune søker folk i nærmiljøet som ønsker å bidra i integreringsarbeidet, enten en nabo, forelder i klassen, arbeidsgiver, trener etc. Det søkes også etter vennskapsfamilier og enkeltpersoner som kan tilby vennskap. Kommunen samarbeider blant annet med Sarpsborg Frivillighetsentral, Sarpsborg øst Frivillighetsentral og Kirkens bymisjon om integreringstiltak. Det poengteres at dette er noe de trenger. Ikke bare nå, men i årene fremover.

NAV Team flyktning har ansvar for bosetting av flyktninger, samt oppfølging og kvalifisering til utdanning/arbeid de første 5 årene i Sarpsborg kommune. NAV Team Flyktning jobber målrettet og i samarbeid bl.a. med voksenopplæring, boligkontor, helseteam og arbeidsmarked. De er lokalisert i samme bygg som St. Marie Læringscenter. Teamet består av 14 ansatte og er tverrfaglig sammensatt.

-St. Marie læringscenter og Sarpsborg kommune fikk i 2020 prosjektmidler fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) - for å utvikle et kommunalt integreringstiltak:

Hotellkompetanse.

**Hotellprosjekt- (som står på hjemmesiden)** Hotellkompetanse er et kvalifiserende opplæringstiltak. Målet med prosjektet er at deltakere fra introduksjonsprogrammet og St. Marie læringscenter - i løpet av et skolesemester - skal kvalifisere seg til å arbeide på hotell innenfor servitør, kjøkkenassistent, teknisk drift eller renhold. Deltakerne skal få en kompetanse innenfor hoteldrift, som gjør at de kan få en varig tilknytning til arbeidslivet, selv om de ikke har formell utdanning. Prosjektet er et samarbeid mellom St. Marie læringscenter, Quality Hotel Sarpsborg og NAV Team flyktning. Prosjektet skulle i utgangspunktet vært videreført i 2021, men ble avsluttet 31.12.2020 grunnet Covid-19. Det forelegger et ønske om å gjenoppta prosjektet etter Covid-19.

### 3.0 Teori

I dette kapittelet vil jeg presentere teorier som skal fungere som analyseredskap, for å forstå empirien jeg har valgt. Hensikten er å undersøke hva som kan påvirke resultatene i en organisasjon, for eksempel mål, verdier og motivasjon.

Jeg vil ha hovedfokus på tre bøker når jeg skal presentere teorien min: Boken til Christens et.al (2015) er ei lærebok i organisasjonsteori for offentlig sektor med særlig fokus på offentlig sektors organisering og virkemåte i vårt demokratiske land som Norge. Boken til Jan Terje Karlsen (2017) handler om prosjektledelse med fokus på prosjektarbeid og prosesser rundt dette. Det er en guide og oppslagsvekt for å lære seg teknikker for å håndtere de daglige utfordringene eller for å øke forståelsen av prosjektets betydning for å realisere virksomhetens strategi og gevinst. Når det gjelder kulturperspektivet vil jeg benytte meg av Edgar Schein (1987) sin teori om organisasjonspsykologi. Denne teorien skal bidra til å forstå organisasjonskulturen i en organisasjon.

Christens et al (2015) hevder at instrumentelt perspektiv vektlegger evne til politisk eller sosial kontroll og klar organisasjonstenkning eller rasjonell kalkulasjon når det gjelder både årsaksforhold og effekter. Under instrumentelt perspektiv vil jeg bruke teori om byråkratisk organisasjonsform, nærmere bestemt *hierarkisk orientert variant og forhandlingsvariant*. Dette begrunner jeg med at virksomheter som voksenopplæringa og flyktningetjenesten blir styrt fra nasjonalt og kommunalt hold. Internt har organisasjonene egne virksomhetsledere.

Teorikapittelet skal handle om kulturperspektivet, fordi det fokuserer på normer og verdier som har grodd fram over lengere tid internt i organisasjonen, og blir mer hensiktsmessig å bruke til å forklare fenomenene. Instrumentelt perspektiv er også hensiktsmessig å ta med på grunn av organisasjonstenkningen, som har vært over tid. Under det kulturelle perspektivet vil jeg bruke teori om organisasjonskulturen i et departement eller i en kommunal etat. I følge Christensen et.al (2015) er målet i kulturell handlingslogikk noe som vokser gradvis frem, og det utvikles uformelle normer, verdier og identitet over tid. Christensen et al. (2015) hevder at det er verdt å merke seg at de kulturelle og uformelle reglene primært er rettet mot fortiden, mens de instrumentelle og formelle reglene er mer fremtidsrettet. Her vil erfarne organisasjonsmedlemmer ha en klar fordel fremfor nye medlemmer når det kommer til å «lære ut fra erfaring», det vil si at man vet hvilke situasjoner man skal aktivisere ulike regler og identiteter.



Christens et.al (2015) sier også at motivasjon er drivkraften bak en målrettet handling, og arbeidsmotivasjonen til offentlig tilsatte er den energien de er villige til å yte for å oppnå et gitt mål i forbindelse med sin jobb. Det finnes to ulike motivasjoner, som er *indre motivasjon* og *ytre motivasjon*. Jeg skal si noe om det under hvert perspektiv.

## 3.1 Instrumentelt perspektiv

### 3.1.1 Byråkratisk organisasjonsform

Dette delkapittelet handler om *mål* i et instrumentelt perspektiv. Gitt at det er såpass stor forskjell på de to kommunene med hensyn til måloppnåelse, vil det være relevant å undersøke om det organisasjonsmessig har en forskjell i graden av byråkrati. Jeg skal i teksten nedenfor forklare hva byråkratisk organisasjonsform betyr og hva forskning sier.

Byråkrati betydning «kongeheredømme», dannet etter mønster aristakroti. Vidt forgreinet til hierarkisk (offentlig) organisasjonsapparat (naob.no).

Max Weber (1864-1920) en av de klassiske samfunnsvitenskapelige tenkere har hatt stor innvirkning på organisasjonslitteraturen gjennom sine analyser av byråkrati som organisasjonsform. Weber beskriver den som en *byråkratisk organisasjonsform*, som er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Dette innebærer over- og underordning mellom vertikale nivåer i organisasjonen. En overordnet del har rett til å kommandere og instruere dem som er i underordnet (Christens et.al,2015:38). Bakgrunn for tenkningen er Weber sin forskning om den vestlige verden og hvorfor kapitalismen er så viktig. Han viser til hvordan rettstaten og byråkratiet var med på å sikre lov bruk og stabilitet, som kapitalismen var avhengig av. Han var også opptatt av individet og hva som motiverer sosial adferd. Han slo fast at menneske har mål og mening med det de gjør. Derfor må sosiologene ta utgangspunkt i individets intensjoner, for å forklare handlingene, de må ha et aktørperspektiv. Metoden kaller han «innlevende sosiologi» (snl.no).

Organisasjoner som instrumenter, sitert av Christens.et al (2015) *Organisasjoner kan dermed oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet, eksempelvis heving av kvalitetsnivået i høyere utdanning* (Christens et.al.,2015:34).

Det finnes to varianter av instrumentelt perspektiv. Christens et al. (2015), sier at den ene er hierarkisk variant der det blir lagt vekt på mål-middel- sammenhenger hos ledelsen. Disse aktørene vil ha makt til å oppnå sine mål. Den andre varianten er forhandlingsvariant, som

handler om at organisasjonen oppfattes å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridene mål, interesser og kunnskaper. Ingen aktører kan på egenhånd oppnå sine mål og interesser, og utfallet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører. Politisk- og administrativt lederskap har kontroll over mellomledelsen, som igjen påvirker de ansattes tenkning og væremåte. Toppledelsen vil bevisst prøve å utforme en organisasjonskultur. I følge Christens et.al (2015) kan organisasjonskultur bevisst manipuleres. I instrumentelt perspektiv er ikke kultur noe man er, men har, og som ikke får vokse frem gjennom naturlige utviklingsprosesser.

Ut fra instrumentelt perspektiv forventer jeg i min undersøkelse å finne likheter på felles praksis i min case når det gjelder byråkratisk organisasjonsform, som er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner i organisasjonene. Jeg vil bruke informasjonen jeg får og koble det sammen med teori, for å forsøke å besvare problemstillingen min.

### 3.1.2 Ytre motivasjon

Dette delkapittelet handler om ytre motivasjon i et instrumentelt perspektiv. Jeg vil forsøke å anvende fenomenet når jeg skal forsøke å besvare problemstillingen min, fordi det er viktig å forstå hva som kreves av en organisasjon for å beholde de ansatte og hva som kreves av tverrfaglige samarbeid med for eksempel NAV. Når det gjelder prosjektarbeid vet jeg at de to kommunene har gjennomført prosjekter, eksempel «jobbsjansen», «hotellprosjekt» og «kvinner ut i arbeid», samt kulturtiltak som kafeen Verdensrommet og språkkafe.

*Ordet motivere kommer av det latinske ordet movere, som betyr å bevege. Motivasjon er en drivkraft, og som får oss til å handle (Karlsen, 2017).*

I følge instrumentelt perspektiv er *ytre motivasjon* det mest passende ettersom man ved hjelp av intensiver vil oppnå personlig belønninger eller unngå sanksjoner (Christens et al.2015). Bruk av intensiver kan være et styringsverktøy som ledelsen velger å bruke for å styre de ansattes adferd. Så hvis de ansatte får ytre belønninger som prestasjonslønn, materielle intensiver eller bonusordninger kan de ansatte kun gjøre jobben for at de må og ikke at de innerst inne vil.

Årsaker til manglende motivasjon hos de ansatte kan skyldes: omstillingsprosesser, ingen medarbeidersamtale, mangler faglig utvikling og tilhørighet, høyt sykefravær, eksterne jobbmuligheter, forventinger til arbeidsoppgavene og forholdet mellom leder og de ansatte (forskning.no).

*Alle prosjekter har en viss grad av usikkerhet. Målsettinger, valg av tekniske løsninger, planer og budsjetter er basert på antakelser og forutsetninger knyttet til fremtiden, fordi man mangler informasjon (Karlsen, 2017: 417).*

Karlsen (2017) peker på at usikkerheten knyttet til prosjektarbeidsformen også kan være både motiverende og inspirerende for mange. Rutinearbeid hvor alt gjøres programmert og sikkert kan oppfattes som kjedelig. Usikkerhet skyldes mangel på informasjon. Hvis situasjonen er preget av høy usikkerhet at man ikke mestrer arbeidet, kan man oppleve handlingslammelse og beslutningsvegring, som igjen gir lite motivasjon. Karlsen (2017) hevder derfor at håndtering av usikkerheten er særlig viktig uten at det nødvendigvis skal reduseres til null. En viss usikkerhet vil ha en motivasjonsskapende effekt. Usikkerheten er størst tidlig i prosjektet og avtar deretter. Usikkerhet oppfattes, forstås og tolkes forskjellig fra person til person som kommer av teoretisk bakgrunn, erfaringsbakgrunn, arbeidsoppgaver og medarbeidere, interesser, forventinger, sinnstilstand, synspunkter og tilgang til informasjon.

Usikkerhetshåndtering må støtte opp av ledelsen ved å gi rom for åpenhet og informasjonsutveksling, markedsføre usikkerhetshåndteringen internt i organisasjonen, sikre at den enkelte ser nytteverdien av arbeidet, kursopplæring, erfaringsoverføring mm (Karlsen, 2017:420). Rolleavklaring og gjerne et organisasjonskart, budsjett, tidsplan, framdriftsrapporter etc. er nyttige verktøy når usikkerheter skal identifiseres og analyseres og respons iverksettes, da for å mestre situasjonen (Karlsen, 2017).

Ut fra dette perspektivet forventer å finne ut om fenomenet ytre motivasjon kan fremkomme gjennom handlingsplaner og liknende. Jeg ønsker å undersøke hvordan kommunene får frem budskapet sitt og hvordan de velger å formulere seg. Kanskje kan handlingsplanene gi et bilde på mål for fremtiden eller gi konkrete tips for å få til et bedre samfunn. Og som igjen kan fremme ytre motivasjon hos ledere, ansatte og brukere i de to kommunene jeg vil bruke som case.

## 3.2 Kulturelt perspektiv

### 3.2.1 Uformelle mål

Dette delkapittelet skal handle om uformelle mål i et kulturelt perspektiv og forståelsen av den, og dens innvirkninger i organisasjonene. Den amerikanske professoren og forskeren Edgar Schein vil være sentral i dette delkapittelet, for å forstå kultur i lys av organisasjonspsykologi.

I følge Christensen et al. (2015) er det uformelle sitt opphav i lange historiske og kulturelle tradisjoner. De kan være knyttet til utviklingen i «arbeiderkollektivet» i offentlige organisasjoner og reflekterer uformelle sosiale normer og verdier i grupper, subkulturer og profesjoner, og eventuelt bidra til å undergrave de formelle målene. Tilslutt sier han at uformelle mål kan være definert både av ledere på toppen, såkalt «top-down», men også nedenfra i organisasjonen- «bottom-up», og det siste kan binde opp en leders styring og handlinger (Christensen et al. (2015:111).

Schein (1987) slår fast at kultur er et dypt fenomen, at kulturen er kompleks og vanskelig å forstå, men at det kan være verd slitet å prøve å forstå den, fordi mye av det som er mystisk og irrasjonelt i organisasjoner, plutselig blir klart når man forstår kulturen.

I følge Schein (1987) er det innenfor organisasjoner underenheter som kan kalles grupper, og slike grupper kan utvikle gruppekulturer. Han legger følgende mening i ordet «kultur»:

*«Et mønster av grunnleggende antakelser- skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon- som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant og til at det læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene» (Schein. E, 1987:7)*

Definisjonen omfatter ikke synlige atferdsmønstre. Schein mener det alltid er bestemt av kulturelle forutsetninger (antakelser, oppfatninger, tanker og følelser som danner et mønster) og av situasjonsmessige betingelser som oppstår i de ytre omgivelsene.

Ut fra dette perspektivet forventer jeg å finne kulturforskjeller på de to skolene, som kan tenkes å påvirke resultatene.

### 3.2.2 Indre motivasjon

Dette delkapittelet vil forsøke å belyse indre motivasjon hos ansatte i en organisasjon, for å få økt kunnskap hva som påvirker organisasjonskulturen. Jeg velger derfor å bruke Maslows behovshierarki for å forklare fenomenet omkring hva som fremmer og hemmer den enkelte medarbeiders motivasjon. Jeg vil også trekke inn nyere forskning i organisasjonspsykologi, samt Edgar Schein sin teori om organisasjonskultur.

Karlsen (2017) sier at ordet motivere er avledet av det latinske ordet movere, som betyr å bevege. Motivasjon kan defineres som en indre psykologisk prosess i oss som skaper drivkraft og får oss til å handle, som gir retning for handling og forsterker handlingen. Christens et al. (2015) mener at indre motivasjon er hvor man gjennom sosialisering kan stimuleres til å opptre altruistisk for å yte tjenester for å hjelpe andre og samfunnet generelt.

Sølvi Dahl (2000) sier at Maslows behovshierarki kommer fra den amerikanske Abraham Maslow som hevder at mennesker har medfødte behov som ligger latent i oss, og som vi må få tilfredsstilt hvis vi skal ha det godt. Maslows delte de menneskelige behovene inn i fem hovedkategorier, men disse behovstypene er ikke «våkne» hele tiden. Til enhver tid opplever vi at en behovstype dominerer. Dermed blir våre handlinger påvirket mot å få tilfredsstilt dette behovet. Når et behov er noenlunde tilfredsstilt, vil et nytt behov oppleves viktigere og motivere for andre handlinger. Behovene er illustrert i en pyramide, et hierarki vi kan bevege oss oppover i. 1. Fysiologisk behov (mat, drikke, varme osv.), 2 sikkerhetsbehov (trygghet og stabilitet i livssituasjon), 3 sosiale behov (tilhørighet i gruppe), 4 statusbehov (selvrespekt, respekt til andre) og 5 selvrealiseringsbehovet (øverst i hierarkiet, behov for å bruke våre evner og anlegg, for å yte noe). Dette behovet er «umettelig». Maslow mener at ikke alle behov må være 100 % fullført før en går til neste trinn. Han viser også til mennesker som har sterke prestisje og status behov og at de dermed er villige til å gi avkall på fysiologiske behov (Dahl. S, 2000).

Nyere forskning i organisasjonspsykologi viser at det ikke er helt hold i Maslows teori. Den amerikanske psykologen Edvard Deci og kollega Richard Ryan har vist at motivasjon ikke er noe vi enten har eller mangler. De mener også at det finnes to typer motivasjon, som er indre motivasjon og ytre motivasjon. De hevder at de med indre motivasjon presterer mer enn de med ytre motivasjon, og de har det bedre med seg selv. De to forskerne mener at vi ikke bør fokusere på motiverte mennesker, men heller legge til rette for at de skal motivere seg selv. Når det gjelder indre motivasjon sier de at det er tre behov må oppfylles, som er behovet for autonomi (selvbestemmelse), kompetanse og tilhørighet (psykologisk.no).

Christens et al. (2015) hevder at de fleste i offentlig organisasjon ønsker å bidra meningsfullt til samfunnet og er ikke bare opptatt av egeninteresser, men har også gode motiver for å hjelpe andre. Motivasjonen kommer gjerne innenfra ved at de ansatte blir sosialisert inn i en yrkesetikk og utvikler faglig identitet. I følge dette perspektivet er *indre motivasjon* det mest passende ettersom man gjennom sosialisering kan stimuleres til å opptre uselvisk for å yte tjenester for å hjelpe andre og samfunnet mer generelt (Christens et.al,2015).

Motivasjon er viktig hvis den enkelte medarbeider skal trives og gjøre en god prestasjon. I følge Hackman og Oldham (1980) er det tre viktige psykologiske tilstander som må være tilstede, for å stimulere og opprettholde motivasjonen hos den enkelte ansatte. Den ene er å ha meningsfulle oppgaver. Den andre er å ha et personlig ansvar for resultatet av arbeidet og den tredje er kunnskap om resultater som gjør det mulig å avgjøre om resultatet er bra eller dårlig. Dersom alle disse indre psykologiske tilstandene er tilstede, vil det føre til høy *indre motivasjon*, ifølge Karlsen (2017). Videre sier han han ved høyt arbeidspress kan stress oppstå, som igjen kan føre til utbrenthet og alvorlige sykdommer hos den enkelte ansatte. Dette kan forhindres/reduceres ved stressreducerende tiltak. Det kan gjøres ved at prosjektleder å klargjøre forventinger, sette presise mål, utvikle tydelige spilleregler, delegere oppgaver og arrestere tidstyver. Det bør være en balanse mellom de utfordringene man har og den kompetansen man har. Mestringstro er viktig hos den enkelte ansatte, og gjøres ved å tenke positive tanker. Fokus på mekanismer som kan fremme god prosjektkultur og et godt arbeidsmiljø er viktig, og som er avgjørende for å oppnå ønskede resultater i organisasjonen, sier Karlsen (2017) tilslutt.

Forskning som BI-ledelse har utført, skriver Professor Bård Kuvaas 21.06-2017 at bestående av 4500 medarbeidere i finansnæringen ble det samlet inn data på to tidspunkter. Forskerne fant ut at jo mer ytre motivert medarbeiderne var, desto mindre lojale var de til organisasjonen, desto mer tenkte de på å slutte i organisasjonen og desto høyere scoret de på utbrenthet og familiekonflikter (bi.no). Forskning viser også at dersom bedriften lykkes i gi de ansatte innflytelse og medbestemmelse på egen jobbutførelse, vil denne typen ansatte oppleve mer indre motivasjon for jobben. Det vil gi dem mestringsfølelse knyttet til egne arbeidsoppgaver (forskning.no).

Ut fra dette perspektivet forventer jeg å finne en sammenheng der høy grad av indre motivasjon øker sjansen for at introduksjonsprogrammene gir resultater ved at deltakerne får utdanning og jobber.

### 3.2.3 Verdier og normer

Dette delkapittelet skal handle om verdier og normer i et kulturelt perspektiv, som tenkes å forklare forskjellen i organisasjonskulturen.

Jacobsen (2018) sier at de grunnleggende oppfatningene følges som regel av et sett normer og verdier. En verdi er noe vi synes er godt og riktig, noe som kan styre våre handlinger i retning av å handle i tråd med disse verdiene. Videre sier han at en norm er det vi betrakter som akseptabel atferd eller ikke. Han hevder også at normer og verdier ofte er skjult for andre, og det er noe som befinner seg inne i hodet på den enkelte. Tilslutt sier Jacobsen at kulturer først blir direkte observerbare når de gir seg utslag i synlige elementer (artefakter), som handlinger, snakk eller fysiske objekter (Jacobsen, 2018).

Definisjoner av verdier og normer:

*«Verdi er kvaliteten ved noe, det som er godt ved noe. En tings verdi sies gjerne å bestemme den viktighet med hensyn til hvordan vi bør gjøre våre handlinger og beslutninger» (snl.no)*

*«En verdi er noe vi synes er godt og riktig, noe som styrer våre handlinger i retning av å handle i tråd med disse verdiene» (Jacobsen, 2017:66)*

*«En norm er det vi betrakter som akseptabel atferd eller ikke» (Jacobsen, 2017:66).*

*«Uformelle normer og verdier er nedfelt i etablerte tradisjoner og organisasjonskulturer som organisasjonsmedlemmene tilegner seg eller internaliseres gjennom erfaring og daglig arbeid sammen med kolleger» (Christens et.al (2015: 27)*

Christens et.al (2015) mener at det som ligger til grunn for offentlige mål ligger det komplekst sett av offentlige verdier og normer for hva som er ønskelig og passende holdninger og handlinger i det offentlige. Videre sier han at disse verdiene kan være et resultat av naturlige utviklingsprosesser og lange historisk-institusjonelle tradisjoner. Begrepet «moralsk fellesskap» støtter opp om denne forklaringen, det vil si at verdiene gir en normativt-moralsk ramme for kollektiv handling.

For det første kan verdier også knyttes opp til rettsikkerhet, rettigheter og politiske fri «områder», noe som vi kan forstå gjennom et kulturelt perspektiv. Det gjelder kollektive rettigheter som er nedfelt i offentlige mål og eksempler på det kan være menneskerettigheter og rettsikkerhetsgarantier. Dette innebærer åpenhet og innsyn i offentlige apparatet, samt trykke-tale og møtiefrihet, slik det er sikret gjennom offentlighetsloven (Christens.et al (2015)). For det andre kan verdier fremkomme gjennom vedtak om lover og regler, mål og formelle

strukturer, enten det fattes gjennom ren hierarkisk styring og gjennom forhandlinger. Verdier blir altså til i møtet mellom tradisjoner og politisk vilje til å endre disse når det kommer til implisitte verdier med vekt på kostnadseffektivitet og individuelle valg (Christen et al. 2015).

Ut fra dette perspektivet er jeg interessert i å finne ut om det er nedfelt noen uformelle normer og verdier i organisasjonene, som kan tenkes å forklare resultatene.

## 4.0 Metode

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for metoden jeg har brukt til å skaffe data som kan belyse problemstillingen. Dokumentene (sekundærdata) jeg har benyttet er hjemmesider, facebook,



FAFO, ssb, handlingsplaner, omdømmeplaner og IMDI, som jeg har funnet ved å søke på internett. Forklaringen av begrepet sekundærdata kommer i avsnittet 4.2. Jeg vil redegjøre for case-studier ved å bruke teori av Dag Ingar Jacobsen sin bok «*Hvordan gjennomføre undersøkelser*» (2015). Deretter vil jeg redegjøre for relevans og pålitelighet. Tilslutt vil jeg trekke frem etiske refleksjoner omkring dokumentstudiet.

#### 4.1 Casestudier

Jeg velger å bruke et undersøkelsesopplegg der jeg studerer to caser, som er introduksjonsprogrammet i Hammerfest kommune og St. Maries læringscenter i Sarpsborg kommune. I følge Jacobsen (2015) finnes det to typer design, som fremstår som de vanligste som er «mest mulig like caser» og «mest mulig ulike caser». Designet som passer mitt studiet best er «mest mulig ulike caser», som innebærer at casene er mest mulig ulike på det som antas er mulige uavhengige variabler (årsaker), men like på den avhengige variabelen (effekter). Uavhengige variabler kan være ulikheter i byene, som kan være at en av kommunene har et bedre jobbmarked for flyktninger (forskningsspørsmål 2 i problemstillinga). Men først og fremst skal jeg finne ut hvordan introduksjonsprogrammet er organisert, som er problemstilling 1, som jeg velger å ha hovedfokus på. Den avhengige variabelen er at begge kommunene tilbyr introduksjonsprogram for alle nyankomne flyktninger.

#### 4.3 Utvalgte sekundærdata

De utvalgte sekundærdataene jeg vil benytte meg av er hjemmesider, handlingsplaner, en offentlig video, statistisk sentralbyrå og FAFO sin rapport «*For hvem? Til hvem?*» (2017:31). Målet er å undersøke hva som er offentliggjort av tidligere forskning, analyser og statistikker som kan være med å bidra til å forklare resultatene. Jeg har gått frem ved å søke på internett og lest det som er av relevans i forhold til problemstillingen. Jobberfaringen og bakgrunnskunnskapen jeg har gjør det lettere for meg å vite hva jeg skal lete etter og hvor jeg skal lete. Selv om jeg leter etter spesifikke opplysninger om resultater og ikke finner det, kan det likevel komme frem interessante opplysninger, som kan være til nytteverdi for oppgaven.

For eksempel vil jeg forsøke å belyse samfunnets- og organisasjonens ytre motivasjon opp mot de ansattes motivasjon for å få til god integrering. Det vil være hensiktsmessig å reflektere rundt dette da egen motivasjon kan komme i konflikt med organisasjonens motivasjon. Jeg vil derfor undersøke mulige opplysninger, som kan komme frem i FAFO sin nyere forskning og analyser (2017:31), for å se etter ulik grad av motivasjon i organisasjonene. Jeg vil også undersøke om det finnes handlingsplaner (2022-2025) for begge

kommunene, fordi de er fremtidsrettet og kan gi indikasjoner på graden av motivasjon innad i kommunene.

### **Hjemmesider og Facebook sider**

Hjemmeside og Facebook sider er offentlige dokumenter, som jeg vil bruke for å få en oversikt over tilbudet skolene har. Det er relevant informasjon, fordi det gir et bilde på tenkningen og utviklingen av organisasjonene. Kanskje finner jeg viktige symboler, bilder og informasjon, som jeg vil være relevant. Eller kanskje velger jeg å bruke informasjonen til noe annet enn det opprinnelige formålet med den.

### **Handlingsplaner og omdømmeplaner**

Handlingsplanene som ligger ute på nett som offentlige dokumenter (Sarpsborg 2022-25 og Hammerfest 2019-2022). Hammerfest omdømmeplan (2013-2016) og plattform for ledelse og medarbeiderskap (2018) Sarpsborg vil jeg benytte, for å få et bilde på organisasjonenes tenkning og handlemåte. Hensikten med disse dokumentene er for å undersøke eventuelle utfordringer, resultatmål eller fremtidsmål. Formålet med å bruke omdømmeplaner er å undersøke organisasjonskulturen og om det er likheter i de to kommunene. Dokumentene er pålitelige, offentlige dokumenter som er lagt ut på hjemmesidene til kommunene. Jeg vil reflektere rundt begrepet pålitelighet under punkt 4.2 Pålitelighet og relevans.

### **Offentlig video fra Hammerfest publisert på IMDI sin hjemmeside**

IMDI (Integrerings- og mangfolds-direktoratet) har et offentlig og pålitelig nettsted, fordi Integrerings- og mangfolds-direktoratet er et norsk statlig direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet og har ansvar for å iverksette regjeringens integreringspolitikk. (Direktoratet ble opprettet 1. januar 2006, og er tildelt oppgaver som tidligere lå under Utlendingsdirektoratet).

Jeg vil bruke videoen fra Hammerfest, som empiri inni analysedelen. Det de ansatte sier i videoen har relevans for å forstå introduksjonsprogrammet i praksis. Videoen er lagt ut på IMDI sin hjemmeside, som et eksempel på hva andre kommuner kan gjøre for å få til et godt integreringsarbeid. Jeg har transkribert det de ansatte sier i intervjuet, så jeg tar det på min regning hvis det forekommer noen feil i materialet.

### **Ssb- Statistisk sentralbyrå**

Ssb er en pålitelig offentlig kilde, fordi SSB er administrativt underlagt Finansdepartementet, og har eget styre med ansvar for innsamling, bearbeiding og formidling om statistikk om det norske samfunnet (ssb.no). Jeg ønsker å undersøke øremerkede tilskudd til kommunene, antallet flyktninger fra hvilket land, menn og kvinner. Informasjonen jeg her får vil kunne få vil gi et bilde på de utfordringene kommunene står ovenfor og om de i tilstrekkelig grad klarer å løse dem. Informasjon jeg finner på ssb kan også bidra til å forklare underspørsmål 2 i problemstillingen min.

### **FAFO (frittstående samfunnsvitenskapelig forskningsstiftelse)**

FAFO sin 300 siders rapport (2017:31) som er *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker- for hvem?* FAFO er en pålitelig offentlig kilde– frittstående samfunnsvitenskapelig forskningsstiftelse som utvikler kunnskap om vilkårene for deltakelse i arbeidsliv, organisasjonsliv, samfunn og politikk, om sammenhengen mellom politikk og levevilkår, og om demokrati og utvikling og verdiskaping. Rapporten dokumenteres det store kommunale variasjoner i hvordan ordningene organiseres og implementeres- og at noen av disse variasjonene påvirker deltakernes resultater. FAFO er underlagt personvernerklæringen. Jeg tror det kan komme frem noen forklaringer, analyser og tidligere forskning, som kan gi nyttige opplysninger, for å forstå at kommuner er ulike og handler ulikt selv om regjeringens mål er det samme.

### **4.2 Pålitelighet og relevans**

Metoden jeg velger blir i hovedsak dokumentanalyse og sikrer at jeg innhenter data av kvalitet, da disse er publisert på offentlige pålitelige nettsteder. Det innebærer at jeg vurderer kildens relevans, autentisitet og troverdighet (Thaagard, 2018). I dokumentstudiet benytter jeg meg av informasjon som er samlet inn av andre, og ikke av meg selv. Jacobsen (2015) kaller det sekundærdata. Hovedproblemet er knyttet til hvilken grad vi kan stole på den kilden en velger. Dermed blir utvalget av kildene helt sentralt. Derfor har jeg valgt kilder som er lagt ut på offentlige sider, som for eksempel integrerings- og mangfolds direktoratet (IMDI). Offentlige kilder er informasjon som er tenkt publisert for et større publikum. Offentlige kilder har som regel et mål om å skape et spesielt inntrykk av en situasjon. Sett opp mot private kilder betyr det ikke av offentlige er bedre, bare at de gir ulik informasjon. Private kilder kan hjelpe undersøkeren til å forstå hva som faktisk skjedde i en situasjon. (Jacobsen,

2015). Selv om jeg fint kunne valgt private kilder, føler jeg det tryggere å undersøke offentlig dokumenter, da de virker troverdig, nøytral og er fra anerkjente publikasjoner. Selv om kildene er offentlige er det ikke sikkert de er pålitelige, noe som jeg må ta i betraktning. Men ut ifra troverdigheten mener jeg likevel at disse dokumentene innehar en høy grad av troverdighet.

Jacobsen hevder at resultater fra både kvalitative (for eksempel intervju) og kvantitative (eksempel dokumentstudiet) sjelden eller aldri er entydige. Ingen undersøkelser kan gi objektive, riktige, absolutte svar. Jeg som forsker vil være i en tolkningsprosess og drøfter funn og vil forsøke å skape mening i de mange og av og til motstridende signalene undersøkelsen gir. Når det kommer til pålitelighet handler det om hvor vidt jeg har gjort feil, om jeg har notert data feil eller om jeg har analysert feil. Det er viktig at jeg er bevisst at feil forekommer.

Jeg har hentet noe av opplysningene til empirien i kapittelet «5.3 Andre årsaker» på wikipedia. De er dessverre ikke kvalitetssikret, da flere kan gå inn å skrive på den. Jeg har likevel valgt å bruke kilden. Hvis det fremkommer feil tar jeg ansvaret på min regning. Tillit, formål og hensikt må vurderes i alle dokumentene jeg velger å bruke i min dokument-studie.

#### 4.3 Etske refleksjoner.

Jacobsen (2015) hevder det er fordeler med å studere egen arbeidsplass, fordi man opplever å få førstehåndskunnskap, som kan ha flere positive sider. For eksempel er det lettere å få tilgang til informasjon, fordi man kjenner personer og vet hvor man skal gå. Ulempen med å bruke egen organisasjon kaller Jacobsen «blinde flekker». Det kan bety at det er vanskelig å holde den nødvendige kritiske avstanden til det man skal studere. Eller at enkelte kan oppfatte en som partisk selv om en holder en nøytral tilnærming. Slik sett er det en fordel å komme uten ifra, for ikke å ha slike blinde flekker, og vil dermed kunne se ting som innsidere ikke får øye på.

Jeg velger å ikke bruke min egne arbeidsplass på grunn av «blinde flekker» som kan forekomme. Det kan være informasjon som kommer frem mellom kollegaer og ledere eller meg og kollegaer, som kan påvirke relasjonene negativt. Eller det kan være at enkelte oppfatter meg partisk. Selv om jeg velger to andre arbeidsplasser kan jeg likevel kjenne igjen og sammenlikne de samme utfordringene som dukker opp. Det vil ikke si at jeg bruker de konkret i oppgaven, men at jeg kan bruke dem til å navigere meg frem til hvor jeg skal lete og hva jeg skal lete etter.

Av respekt for de personene som er nevnt i de aktuelle kildene og som kan kjenne seg igjen vil jeg henviser til personopplysningsloven og de etiske spørsmålene omkring det (Bush,2019:62) (se kildelisten).

## 5.0 Empiri og analyse

Problemstillingen min er todelt med et hovedspørsmål (1) og et underspørsmål (2). Med resultater menes andelen deltakere som kommer seg ut i jobb eller utdanning etter introduksjonsprogrammet.

1. *I hvilken grad kan ulikheter i organiseringen av introduksjonsprogrammene i Hammerfest og Sarpsborg kommune ha betydning for resultatene?*
2. *Hvilke andre forklaringer kan tenkes?*

Analysekapittelet mitt er bygd opp med 3 hovedtema, der 2 av temaene har med på hovedspørsmål (1), som er instrumentelt perspektiv (5.1) og kulturperspektiv (5.2). Under 5.1 er det 3 delkapitler og under 5.2 er det 2 delkapitler. Deretter er det et kapittel (5.3), som skal forsøke å besvare underspørsmål (2) i problemstillingen. Hvert tema vil jeg presentere med en empiri (dataene jeg har samlet fra dokumentene), dernest vil jeg koble empirien sammen med teori og egne refleksjoner. Tilslutt er det et kapittel som heter oppsummering (6.0), som skal oppsummere innholdet i fra analysen med den hensikt å belyse funn, som skal bidra til å forsøke å besvare problemstillingen. Og der det er mest hensiktsmessig vil det føre til en konklusjon i min besvarelse.

### 5.1 Instrumentelt perspektiv

#### 5.1.1 Hierarkisk orientert variant

Dette kapittelet handler om mål i et instrumentelt perspektiv. Byråkratisk organisasjonsform beskriver Weber noe som er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Derfor vil det være relevant å undersøke om det organisasjonsmessig har en forskjell i graden av byråkrati på de to valgte casene. Jeg velger å benytte FAFO sin rapport «*For hvem? Til hvem?*» (2017:31), ssb, hjemmesider og handlingsplaner, for å undersøke om det finnes data som kan bidra til å forstå hvordan den byråkratiske organisasjonsformen er i de to kommunene. Og om det igjen får ringvirkninger på introduksjonsprogrammet.

Christensen et al. (2015) hevder at det ut fra instrumentelt perspektiv med sine formelle regler er mer fremtidsrettet. Organisasjoner blir oppfattet som instrumenter for å oppnå visse mål i samfunnet. Ut i fra byråkratisk organisasjonsform har voksenopplæringen i Hammerfest og St. Marie læringssenter i Sarpsborg en overordnet del og en underordnet del. Det vil si at overordnet del (virksomhetsledere) har rett til å instruere dem som er underordnet (de ansatte, eks. lærere, praksisplasskoordinatorer). Slik fremstår organisasjonene, som *hierarkisk*

*orientert variant.* Regjeringens mål er det samme, som er flest mulig av flyktingene ut i jobb og utdanning etter endt introduksjonsprogram. Målet med introduksjonsprogrammet er å gi grunnleggende ferdigheter og grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede deltakerne til utdanning eller arbeidsliv. På den ene siden er det viktig med lik organisasjonstenkning på den måten sørge for at «mål-middel-sammenhengen» hos ledelsen er relativt likt. Det vil si at de skal ha makt til å oppnå sine mål. På den andre siden får ikke kultur vokse seg frem gjennom naturlige utviklingsprosesser, men heller at toppledelsen bevisst manipulerer frem organisasjonskulturen. I instrumentelt perspektiv er ikke kultur noe man er, men noe man har. Hierarkisk orientert variant handler om arbeidsdeling og rutiner (Christens et.al 2015). Hammerfest kommune har et organisasjonskart med en administrativ organisering, der Rådmannen er øverst og dernest fem stabsområder. Under stabsområdene er det tre sektorer, der hver kommunalsjef har ansvar for sin sektor. Sarpsborg kommune har ikke et organisasjonskart å vise til, men kun en hjemmeside der det står nødvendig informasjon med kontaktpersoner etc. Organisasjonskart er en visuell fremstilling å organisere seg på, og i et instrumentelt perspektiv er det bra å tegne opp klare linjer fra ledere til ansatte gjennom ulike nivåer i organisasjonen, for på den måten skaffe seg oversikt og kontroll.

Regjeringens måte å sikre kontroll på kan være mange, men en av dem kan være metodehåndboken som tilbys alle kommunene, som omhandler de nasjonale og internasjonale rammene for arbeidet med enslige mindreårige flyktinger og asylsøkere (IMDI). Håndboken brukes som et verktøy i kommunene, for å gjøre en best mulig og lik integreringsjobb i forhold til bosetting og norskopplæring. Statsforvalteren har det overordnede arbeidet med å se til at kommunene følger opp blant annet opplæringsloven og integreringsloven. Tilsyn kan forekomme etter etterspørsel fra Integrerings- og mangfolddirektoratet eller på bakgrunn av en bekymring eller klage. Staten sikrer seg oversikt og kontroll, som passer godt i instrumentelt perspektiv.

På hjemmesidene til kommunen/skolen finner jeg dette: St. Marie læringscenter har 1 virksomhetsleder/rector, men ingen inspektører, kun rådgivere og 2 teamledere. Skolen har 220 deltakere. Hammerfest kommune har organisasjonskart å vise til på sin hjemmeside. Rådmannen øverst og fem stabsområder under. Det viser en tydelig hierarkisk oppbygging der hver stabsområde har sine arbeidsoppgaver. Voksenopplæringa har 1 virksomhetsleder/rector og 1 inspektør, samt sekretær, rådgiver etc. Skolen har 200 deltakere. Selv om de to skolene er forholdvis like store er det forskjeller i ledelsen, der St. Marie læringscenter ikke har inspektør imens voksenopplæringa i Hammerfest har. St. Marie læringscenter forteller ikke

hvor mange lærere som jobber på senteret. Hvis jeg setter sammen alle ressurser senteret har tilgjengelig til flyktningsarbeidet (skole og NAV) får jeg tilsammen 19 ansatte (dette er ikke inkludert lærere, da antallet lærere ikke er oppgitt). Hvis jeg setter sammen alle ressursene på voksenoppleringen i Hammerfest får jeg til sammen 49 ansatte. Den store forskjellen i forbindelse med antall ansatte i virksomhetene, der Sarpsborg kommune kun viser til 19 ansatte, kan muligens ha sammenheng med resultatet som er på kun 40 % ut i jobb og utdanning etter endt introduksjonsprogram.

Hvert år får kommunene anmodning fra Integrerings- og mangfolds direktoratet om hvor mange flyktninger de er villige til å ta imot. Deretter får de vite konkrete personer. Ut i fra statistisk sentralbyrå finner jeg ut hvor mange flyktninger de to kommunene er villige til å ta imot i løpet av en 3 års periode. Jeg har undersøkt innvandring i alle aldre fra 0 år og opp. I 2018 tok Sarpsborg kommune imot 293 personer og Hammerfest kommune tok imot 142 personer. I 2019 tok Sarpsborg imot 327 personer og Hammerfest 139 personer. I 2020 tok Sarpsborg imot 224 personer og Hammerfest kommune 80 personer (ssb.no). Disse tallene viser hva kommunene er villige til å ta mot ut i fra kapasitet og ressurser de har til rådighet. Tallene viser at Sarpsborg kommune tok imot langt flere flyktninger i løpet av 3 år enn det Hammerfest gjorde. Kanskje på grunn av kommunestørrelse der Sarpsborg kommune med sine 58 182 innbyggere opp mot Hammerfest med sine 10 316 innbyggere. Det blir utbetalt integreringstilskudd fra IMDI ut til kommunene, som er på 786 500 kr per voksne flyktning. Tilskuddet er det ikke «øremerket». I 2020 mottok Hammerfest totalt tilskudd på 31,9 millioner kroner, imens Sarpsborg mottok 76,9 millioner kroner. I 2020 ble det bosatt 278 flyktninger i Hammerfest og 91 sekundærflyktninger (5 år +). I 2020 i Sarpsborg ble det bosatt 1113 flyktninger og 2576 sekundærflyktninger. Tallene viser at det i Sarpsborg kommune kom det 4 ganger flere flyktninger enn til Hammerfest. Når det gjelder sekundærflyktninger kom det 28 ganger flere til Sarpsborg kommune enn til Hammerfest kommune samme året.

Sarpsborg kommune etterspør i sin handlingsplan om midler til de som kommer tilflyttende til kommunen etter 5 år, såkalt sekundærflyktninger. Jeg finner ikke samme etterspørsel i handlingsplanen til Hammerfest kommune. Det eneste jeg finner i handlingsplanen for Hammerfest er at det vil bli en økning av antall bosetninger av flyktninger. I tillegg får kommunen 1 million ekstra i tilskudd for ressurskrevende flyktninger/ brukere. Kommunen har ressurser og penger nok til å ta imot flere flyktninger i årene som kommer. I Sarpsborg kommune sin handlingsplan (2022-2025) sier Rådmannen følgende:



*«Sarpsborg kommune har særlig de siste årene også hatt en stor tilflytting av personer med flyktningebakgrunn som har vært bosatt noen år i andre kommuner i Norge. Behovene for kommunale tjenester har vist seg å være betydelig, uten at staten kompenserer med de midler som er nødvendig for at en lavinntekstkommune som Sarpsborg skal kunne gi de nødvendige og lovpålagte tjenester, som også er viktig for god integrering».*

Handlingsplanen viser at staten ikke er villig til å hjelpe kommunene med sekundærflyktninger, og at integreringsarbeidet derfor blir vanskeligere for noen enkelte kommuner. Selv om mange av flyktningene har kompetanse fra en annen kommune, er det likevel ikke sikkert det samsvarer med det Sarpsborg kommune etterspør eller kan tilby den enkelte deltaker. På den ene siden må deltakeren selv undersøke jobbmarkedet før en flytter til en ny kommune. Samtidig være villig til å øke kompetansen sin hvis nødvendig. På den andre siden må kommunen være villig til å gi god integrering ut i fra kommunens forutsetninger og ressursbruk.

Mine funn viser at organiseringen i kommunen kan få ringvirkninger i introduksjonsprogrammet. Sarpsborg kommunen tar imot flere flyktninger (>50%) enn Hammerfest og i tillegg har de en økning av sekundærflyktninger. Hvis økonomien er dårlig, vil integreringsarbeidet kunne bli tilsvarende. Samtidig viser Sarpsborg kommune at de fra et internasjonalt og nasjonalt ståsted, muligens tar et større ansvar når det kommer til å ta vare på folk i nød. Dette er i tråd med FN og menneskerettighetskonvensjonene.

Mine funn viser også at begge organisasjonene har en hierarkisk oppbygging, men at det er noe ulikheter i organiseringen. Kanskje mine egne forventninger kom fra egen arbeidsplass, der vi har 1 virksomhetsleder, 2 inspektører og 1 avdelingsleder på flyktningetjenesten. Utad ser det ut til at voksenopplæringa i Hammerfest (49 ansatte) har flere ressurser enn det Sarpsborg har (19 ansatte). Kanskje på grunn av måten de synliggjør sine ressurser i offentligheten på. Det ser også ut til at Hammerfest har høyere grad av hierarki når de har en ekstra ressurs i ledelsen (1 inspektør). I følge instrumentelt perspektiv påvirker ledelsen de ansattes tenkning og væremåte (Christens et al 2015), og det kan på den ene siden være at to ledere (Hammerfest) kontra en leder (Sarpsborg) styrer mer målrettet for å oppnå regjeringens sine mål om flest mulig ut i jobb og utdanning etter endt introduksjonsprogram. På den andre siden kan arbeidsoppgavene være delegert til andre aktører, for eksempel NAV og som jobber like målrettet. Eller at teamlederne har mere personalansvar. I følge hjemmesiden til Sarpsborg har NAV ansvaret for tolketjeneste, bosetting av voksne flyktninger og flyktningfamilier, introduksjonsprogram for voksne flyktninger og arbeids- og

kvalifiseringstiltak. Kommunens utgifter til tilskudd dekkes av ulike statlige tilskudd. Hammerfest har alt arbeidet fordelt under flyktningetjenesten og voksenopplæringa. I neste delkapittel vil det handle om det er best å organisere seg under NAV eller ikke.

### 5.1.2 Forhandlingsvariant (NAV)

Dette delkapittelet skal gi en forklaring på om det er best å organisere seg i eller utenfor NAV, og om det igjen påvirker deltakernes resultater. Forhandlingsvariant handler om at organisasjonen oppfattes å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. I følge Christens et al. (2015) sier han at ingen aktører kan oppnå det på egenhånd, men kan forhandles og kompromises mellom de ulike aktørene. Grunnen til at jeg diskuterer dette teamet er på grunn av at Sarpsborg organiserer tjenesten sin innenfor NAV og Hammerfest utenfor.

I tidligere forskning skriver Ida Martina Pettersen (2018) i sin avhandling at noe bør gjøres i organiseringen. Hun skriver: «Mine funn viser blant annet at NAV lokalt i de fleste tilfellene ikke deltar i et samarbeid om den enkelte deltaker, verken tidlig i startfasen eller i slutfasen av deltakernes programperiode». Prosjektleder Rolf Rønning (2019) forklarer fenomenet med manglende samarbeid kan skyldes kommunene sine «siloer», det vil si enheter bygd rundt felles kompetanse og/eller oppgaver. Når det går på tvers av siloene oppleves det problematisk. Praksis aktiviteter (output), tiltak og ressursbruk om gjeldende regelverk blir fulgt er viktigere enn samfunnsmessige resultater. Selv om det noen ganger er lang saksbehandlingstid på grunn av rettssikkerhetshensyn, er det gjerne nødvendig, fordi man da har gått frem på riktig måte (prosesseffekt) (Christens et.al. 2015).

I FAFO sin rapport (2017:31) *hva virker- for hvem?* er organisering innenfor NAV vanligere i store kommuner som bosetter mange, enn i mindre kommuner som bosetter færre. I FAFO sin rapport handler det om hva som er best, organisering i eller utenfor NAV:

**Organisering i eller utenfor NAV** «Konsekvensene av introduksjonsinnsatsens organisatoriske forankring har fått betydelig oppmerksomhet. Det er imidlertid lite konsensus i forskningen om organisatorisk forankring har noen betydning for kvaliteten av program eller ikke. En studie fra NIBR analyserer betydningen av organisering av introduksjonstilbudet innenfor og utenfor NAV for måloppnåelsen (Tronstad 2015). Det var her ikke mulig å påvise noen klare sammenhenger mellom organisering i og utenfor NAV og deltakernes resultater».

Når det gjelder Hammerfest kommune med sine 11 316 innbyggere har de organisert flyktningstjeneste og voksenopplæringscenter hver for seg. I mens Sarpsborg kommune med sine 58 182 innbyggere har organisert flyktningsarbeidet under tjenesten NAV. Selv om de to kommunene er ulikt hverandre i størrelse, trenger det ikke å bety at dette er årsaken, men at det for større kommuner er lettere på grunn av kunnskap og tilgangen til arbeidspraksisplasser. I FAFO sin rapport fremkommer det ikke, som mulig å påvise noen klare sammenhenger mellom organisering i og utenfor NAV og deltakernes resultater. Dersom det viser seg at dette stemmer, selv med flere studier, vil det nok være opp til hver enkelt kommune å bestemme hvordan de velger å organisere seg, også i tiden fremover.

Mine funn viser ikke et klart svar på om det er best å organisere seg i NAV eller ikke, men ut fra tidligere forskning (Pettersen, 2018) og FAFO (2017:31) sitt utdrag i rapporten er det motstridende svar. Kanskje må det flere studier til for å avdekke om det er mest samfunnsøkonomisk eller ikke, og om det er det beste for deltakeren eller ikke.

### 5.1.3 Samfunnets og organisasjonens ytre motivasjon VS. de ansattes ytre motivasjon

Dette delkapittelet skal forsøke å belyse samfunnets- og organisasjonens ytre motivasjon opp mot de ansattes motivasjon, for å få til god integrering. Det vil være hensiktsmessig å reflektere rundt dette da egen motivasjon kan komme i konflikt med organisasjonens motivasjon. Denne undersøkelsen ut i fra FAFO sin nyere forskning og analyser (2017:31) fremkommer det hvorfor hva som har en selvstendig effekt på integreringsinnsatsen, nemlig de ansattes kompetanse og erfaring. Kravet til individuell tilrettelegging og brukermedvirkning er stikkordene. I undersøkelsen om det er handlingsplaner (2022-2025) for begge kommunene, finner jeg ut at det kun er en handlingsplan for Sarpsborg, og ikke for Hammerfest. I planen finner jeg ut at den er fremtidsrettet og kan gi indikasjoner på budskap om målsetting, som kan fremme ytre motivasjon i kommunen.

Næringslivet i Norge er opptatt av arbeidskraft, som igjen gir økt verdiskaping i Norge. At så mange som mulig deltar i arbeidslivet er derfor viktig (næringslivets hovedorganisasjon.no). I følge ssb er mottak av 3000 kvoteflyktninger (regjeringens målsetting) en kostnad på 60 milliarder kroner. Beregningen som viser livsløpskostnaden for en flyktning antas å være 20 millioner kroner. Hovedmålene for NAV er flere i arbeid og færre på stønad.

Introkoordinatorer, lærere, NAV og andre aktører er gjerne klar over disse tallene i større eller mindre grad, og er villige til å få flest mulig ut i arbeid. Økonomisparing i samfunnet er viktig

for at «hjulene skal gå rundt». I verste fall kan økonomien bli dårlig, som igjen fører til dårlig livskvalitet for innbyggerne. Dårlig økonomi gir dårlig helse (forskning.no).

### FAFO om nyere forskning

*Nyere forskning tyder på at de ansatte i førstelinjen – de som omsetter nasjonal politikk til praktisk integreringsarbeid – kan ha en selvstendig effekt på integreringsinnsatsen. Dette er relatert til de ansattes kompetanse og erfaring, men også til hvordan de håndterer og responderer på tidspress og usikkerhet. Kravet til individuell tilrettelegging og brukermedvirkning skaper dessuten et stort rom for lokalt skjønn. I hvilken grad påvirkes dette skjønnnet av de ansattes arbeidsbetingelser, av deres kompetanse og erfaring eller av deres holdninger til den politikken de er satt til å implementere?*

### Handlingsplan Sarpsborg kommune (2022-2025):

«I 2015, 2016 og 2017 kom store kull flyktninger til Norge, og dette medfører nå stor sekundærtilflytting til blant annet Sarpsborg. Tilflyttingen skjer til tross for at disse personene ofte er i en situasjon der de verken har arbeid eller tilfredsstillende boforhold i Sarpsborg. Dette medfører store behov for økonomisk støtte fra NAV kommune. De sekundærtilflyttede familiene er også overrepresentert i barnevernet og forebyggende tjenester. Barna har også i større grad behov for tilpasninger og ekstra ressurser i skole og barnehage. Sekundærbosettingen er en stor utfordring for den sosiale bærekraften i Sarpsborg kommune. Det utgjør også en betydelig økonomisk utfordring, da staten i liten grad kompenserer kostnader kommunen har til flyktninger etter at de har bodd i Norge i fem år. Sarpsborg kommune har i 2021 tatt opp denne utfordringen med statlige myndigheter, og det vil være nødvendig å ha videre dialog om dette framover om hvordan dette skal løses».

Christens et al. (2015) sier i et instrumentelt perspektiv at ytre motivasjon er det mest passende ettersom man ved hjelp av intensiver vil oppnå personlige belønninger eller unngå sanksjoner. Karlsen (2017) sier at motivasjon er en drivkraft, og som får oss til å handle. Jeg synes det er hensiktsmessig å skille mellom samfunnets, organisasjonens og individets ytre motivasjon. Når det gjelder kommunen og organisasjonen blir gjerne ytre motivert når integreringstilskuddet per flyktning blir utbetalt, men når det kommer sekundærflyktninger kan motivasjonen synke da det ikke er ressurser og penger nok til integrering. Samfunnet blir trolig mer motivert når økonomien går bra og mindre motivert når det ikke går så bra. Når det gjelder de ansatte i førstelinjen, de som skal omsette nasjonal politikk til praktisk integreringsarbeid, kan det ha en selvstendig effekt på integreringsinnsatsen, ifølge FAFO sin

nyere forskning. Videre står det at det er relatert til de ansattes kompetanse og erfaring, men også til hvordan de håndterer og responderer på tidspress og usikkerhet. Når det gjelder de ansattes ytre motivasjon sies det i teorien at bruk av intensiver kan være et styringsverktøy som ledelsen bruker for å styre de ansattes atferd. Bruk av ytre belønninger som prestasjonslønn, materielle intensiver eller bonusordninger kan få de ansatte til å kun gjøre jobben for at de må og ikke at de innerst inne vil. Ut fra nyere forskning fremkommer det at de ansatte krever individuell tilrettelegging og brukervedvirkning, ikke penger. Derfor må ledelsen gjøre det de kan for å beholde de ansatte, og arbeide for at flere ønsker å jobbe i kommunen. Det kan hende at de ansatte trenger akkurat dette, men det koster tid og noen ganger penger. Kanskje kan ledelsen tilrettelegge for å gi et godt tilbud med de ressursene en allerede har, gjennom kursopplæring og erfaringsoverføring innad i organisasjonen. I følge forskning kan manglende motivasjon skyldes: omstillingsprosesser, ingen medarbeidersamtale, manglende faglig utvikling og tilhørighet, høyt sykefravær, eksterne jobbmuligheter, forventinger til arbeidsoppgaver og forholdet mellom leder og de ansatte (forskning.no). Karlsen (2017) hevder derfor at ledelsen må gi rom for åpenhet og informasjonsutveksling, sikre at den enkelte ser nytteverdier av arbeidet, kursopplæring og erfaringsoverføring. På den ene siden skal ledelsen sikre organisasjonen ved hjelp av budsjett, tidsplan og framdriftsanalyser (Karlsen, 2017), fordi det skaper ytre motivasjon i organisasjonen. På den andre siden skal de ansattes ytre motivasjon være til stede. Ikke fordi man vil, men fordi at man må.

FAFO sine analyser om samarbeidsrelasjoner i introduksjonsprogrammet:

*Når det gjelder samarbeidsrelasjoner mellom lærere og programrådgivere er det viktige roller i kvalifiseringsløpet for deltakerne, som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet. Graden av samarbeid mellom disse to partene kan få betydelige konsekvenser for innholdet i den enkelte program. Basert på forskning er kontakten mellom lærer og programrådgiver mindre hyppig i store kommuner enn i små kommuner. En mulig forklaring er at det er enklere å få til gode samarbeidsrelasjoner i kommuner hvor integreringsarbeidet har høy politisk prioritering. På opplæringsentre hvor rektorene opplever at tilbudet er godt forankret i kommunale planer, hvor det er etablert resultatmål for opplæringen i kommunen, og hvor kommunale politikere etterspør rapportering om resultater, er samarbeidsprofilene signifikant bredere (Faf0:2017:12).*

FAFO har også kartlagt holdninger både til introduksjonsprogrammets formål og virkemidler og det framstår som rimelig å konkludere med at programrådgivere og norsklærere i stor grad er positive til denne delen av introduksjonsordningen. Det er likevel blitt oppdaget noen tendenser. Norsklæreren virker noe mindre positive til programmet og virkemidlene enn programrådgiverne. Dette kan handle om at programrådgiverne er «tettere på» selve programmet enn det lærerne gjør, og at de har fått mer opplæring i programmets arbeidsmetoder. Det kan også tenkes at lærerne er skeptisk fordi de legger mer pedagogiske perspektiver til grunn enn det fremmes i introduksjonsprogrammet. FAFO vil ikke konkludere i disse i det sistnevnte (Fafø; 2017:13).

Når det gjelder samarbeid mellom de aktuelle aktørene, eksempelvis programrådgiver og lærere bør det være et godt samarbeid, for gi et godt introduksjonsprogram. Jeg tenker at disse kartlagte holdningene som FAFO trekker frem i sin rapport kan være til ettertanke i forhold til hva som kreves av et samarbeid. Dette viser at de ansattes motivasjon (mikronivå) er annerledes enn samfunnets og organisasjonens motivasjon (makronivå). For eksempel er de enkelte ansattes skepsis kan være et hinder for å skape gode samarbeidsrelasjoner innad i organisasjonen. Karlsen (2017) hevder at usikkerhet oppfattes, forstås og tolkes forskjellig fra person til person som kommer av teoretisk bakgrunn, erfaringsbakgrunn, arbeidsoppgaver og medarbeidere, interesser, forventninger, sinnstilstand, synspunkter og tilgang til informasjon.

Sarpsborg sin økonomiske utfordring kommer tydelig frem i handlingsplanen. Dersom det viser seg at regjeringens mål og kommunens mål ikke samsvarer kan det bli vanskeligere og graden av motivasjon kan synke. Sarpsborg kommune sin visjon er «*sammen skaper vi Sarpsborg*». Det overordnede målet i Sarpsborg er «*et attraktivt sted å bo, jobbe og oppleve*». Hvis det viser seg at årene går og statlige myndigheter ikke lytter til utfordringene, vil det i verste fall miste kraften av det overordnede målet innad i kommunen. På den andre siden kan det motsatte skje der kommunen kan bli mer løsningsorientert og finne andre måter å få til en god kommuneøkonomi på.

Mine funn avdekker hva som må til for å få til et godt samarbeid. Dette fremkommer i FAFO sine analyser at det er enklere å få til samarbeidsrelasjoner hvis det er godt forankret i kommunale planer og hvis integreringsarbeidet er høyt prioritert. I følge handlingsplanen til Sarpsborg kommune viser det at integreringsarbeidet er høyt prioritert. De henvender seg også til NAV om økonomisk støtte. Interessant funn, da det er NAV som har mye av ansvaret for flyktningarbeidet. Muligens vil økonomisk hjelp fra Staten bidra til høyere motivasjon i kommunen og for de ansatte, som igjen fører til gode tjenester for brukerne.

Jeg finner ikke handlingsplan (2022-2025) for Hammerfest kommune og kan derfor ikke finne tilsvarende utfordringer.

## **5.2 Kulturelt perspektiv**

### 5.2.1 Uformelle mål og verdier

Dette delkapittelet skal vise til uformelle mål i et kulturelt perspektiv, og dens innvirkninger i organisasjonene. Jeg forventer i denne teksten å finne kulturforskjeller som kan tenkes å påvirke resultatene. Derfor vil jeg i dette delkapittelet undersøke kommunenes omdømmeplaner, nærmere bestemt Hammerfest sin omdømmeplan (2013-2018) og Sarpsborg sin plattform for ledelse og medarbeiderskap (2018).

I lys av kulturelt perspektiv skal jeg også undersøke om det er nedfelt noen uformelle normer og verdier i organisasjonene, som kan tenkes å forklare resultatene. Ved å undersøke informasjonen jeg får på Sarpsborg kommune og Hammerfest kommune sine hjemmesider vil jeg kanskje finne verdier knyttet opp mot rettsikkerhet, rettigheter og politiske fri områder. Det gjelder kollektive rettigheter som er nedfelt i offentlige mål og eksempler på det kan være menneskerettigheter og rettsikkerhetsgarantier. Dette innebærer åpenhet og innsyn i offentlige apparater, samt trykke-tale og møtefrihet, slik det er gjennom offentlighetsloven (Christens et al., 2015).

På Sarpsborg kommune sin hjemmeside, står det under organisasjoner: «Kommunen skal yte tjenester til innbyggerne i Sarpsborg og forvalte myndighet i tråd med lovverket og politiske vedtak». Sarpsborg har politiske videoer fra bystyremøtene under «politikk og planer». Det ligger også planer, rapporter, kunngjøringer mm. På hjemmesiden til Hammerfest kommune står det nederst kort informasjon om politikk og organisasjonen. De oppfordrer til å følge med i lokalpolitikken og på kommune- TV kan en følge med kommunestyremøtene enten direkte eller i opptak i ettertid. Det ligger også ute høringer, offentlige ettersyn, kunngjøringer mm. Loven om opplæring og loven introduksjonsordningen ligger under informasjon om voksenopplæringssettene på begge skolene.

### **Analyse og egenrefleksjon**

I offentlige mål ligger det komplekst sett av offentlige verdier og normer for hva som er ønskelig og passende holdninger og handlinger i det offentlige (Christens.et al., 2015).

*«En verdi er noe vi synes er godt og riktig, noe som styrer våre handlinger i retning av å handle i tråd med disse verdiene» (Jacobsen, 2017:66)*

Begrepet «moralsk fellesskap» støtter opp om denne forklaringen og gir en ramme for kollektiv handling, ifølge Christens et.al. (2015). Selv om det er helt forskjellige skoler som ligger i hver sin kommune i hver sin ytterkant (nord og sør) har de de samme lovene og reglene å forholde seg til. På tross av ulikheter kan det at verdiene kan være et resultat av naturlige utviklingsprosesser og lange historiske-institusjonelle tradisjoner, som Christen et.al (2015) hevder som mulige forklaringer. Det vil si at vi som bor i Norge, et fritt land, med ytringsfrihet og demokrati, som etter to verdenskriger er opptatt av å ivareta rettsikkerhet og rettigheter i landet vårt. Christens (2015) sier at verdier blir til i møtet mellom tradisjoner og politisk vilje. Jacobsen (2018) sier at en verdi er noe vi synes er godt og riktig, noe som kan styre våre handlinger i retning av å handle i tråd med disse verdiene. I teksten nedenfor er det synliggjort hvilke verdier som er viktig for de to kommunene jeg studerer:

Hammerfest kommune og Sarpsborg har synliggjort dette som et av målene i handlingsplanen. Samtidig sier de at de har en felles visjon som er «*Sammen for Hammerfest*» og i Sarpsborg kommune er visjonen til alle medarbeiderne «*Sammen skaper vi Sarpsborg*». Det overordnede målet i Sarpsborg er «*et attraktivt sted å bo, jobbe og oppleve*». I mens Hammerfest har fire utvalgte verdier «*lagånd, stolt, åpen og har trua*».

Mine funn viser ut fra verdier og visjon i handlingsplaner og hjemmesider, ser det likevel ut til at det er politisk vilje og engasjement i begge de to byene til å skape en god organisasjonskultur. Politiske planer, rapporter, video fra alle møtene viser åpenhet og innsyn, som er viktig for rettsikkerheten vår. Voksenopplæringssettene viser også til lover og regler på hjemmesidene.

Hammerfest kommune sin omdømmeplan (2013-2016) står dette:

*«De gode historiene Man kan lett forledes til å tro at omdømmebygging mot omverden i størst grad må bygge på fakta, saklige opplysninger og god informasjon. Imidlertid hevder Irene Nygårdsvik (Agderforskning) at "omdømmebyggingen skjer når innbyggerne i et land har noe de stolt og begeistret kan fortelle om". Med andre ord er "de gode historiene" sentrale for vårt omdømme...».*

I Sarpsborg kommune sin plattform for ledelse og medarbeiderskap (2018):

«Omdømmebygging er en strategi for å sikre rekruttering og kompetanse i konkurranse med andre arbeidsgivere. Omdømme kan defineres som summen av de egenskaper andre tillegger oss. Godt omdømme skapes gjennom å levere gode resultater og å formidle disse. Dette betyr at vi må satse på faglig kvalitet, utvikle en god organisasjonskultur og identitet, og gjenfortelle de gode historiene til hverandre, til omgivelsene og til de som kan bli våre framtidige arbeidstakere. Alle medarbeidere er



omdømmebyggere i praksis, gjennom møte med brukere, foreldre og pårørende. Hver enkelt av oss må ta ansvar for å gi dem en god opplevelse. Sammen skaper vi Sarpsborg kommunes omdømme».

I følge Christens et al. (2015) er uformelle opphav i lange historiske og kulturelle tradisjoner. Det kan være knyttet til utviklingen av «arbeiderkollektivet» i offentlige organisasjoner, og jeg vil nå undersøke om noen uformelle sosiale normer og verdier er med å bidra til å undergrave de formelle målene. Edgar Schein (1987) hevder at kultur er et dypt fenomen, at kulturen er kompleks og vanskelig å forstå, fordi mye er mystisk og irrasjonelt, og plutselig blir det klart når man forstår kulturen. Det kan tenkes at når ledelsen å åpne opp for hverdagshistorier er gjerne mulighetene større for at det skjer en åpenhet innad i organisasjonen. Kulturell handlingslogikk er noe som vokser gradvis frem, og det utvikles uformelle normer, verdier og identitet over tid. Dette er mer rettet imot fortiden enn fremtiden. Erfarne organisasjonsmedlemmer har en klar fordel framfor nye medlemmer når det kommer til «læring ut fra erfaring» (Christens et al.,2015)

Definisjonen til Schein omfatter ikke synlige atferdsmønstre og er bestemt av kulturelle forutsetninger (antakelser, oppfatninger, tanker og følelser som danner mønstre) og av situasjonsmessige betingelser i de ytre omgivelsene. Christens et al. (2015) hevder at de uformelle målene kan være definert av ledere fra toppen (top-down) og kanskje må lederne reflektere sammen med de ansatte over de uformelle sosiale normer og verdier i grupper, for å undergrave de formelle målene. Men de uformelle målene kan også fremmes nedenfra i organisasjonen «bottom-up», som skal bidra til å binde opp leders styring og handlinger, ifølge Christens et.al. (2015). Det vil si at de ansatte påvirker kulturen ved å skape et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gruppe, som mener å mestre sine problemer ut i fra en absolutt sannhet og kan lære videre til andre organisasjonsmedlemmer.

Mine funn går ut på å finne kulturforskjeller i de to kommunene, som påvirker resultatene. For det første er det to ulike planer som er Hammerfest sin «omdømmeplan» og Sarpsborg sin «plattform for ledelse og medarbeiderskap». For det andre er begge planene opptatt av omdømmebygging og er fra 2018. Slik jeg oppfatter omdømmeplanen for Hammerfest, virker den mer altruistisk (motmol til egoistisk), og folkelig (bottom-up) i sin fremleggelse. Og slik jeg oppfatter plattformen til Sarpsborg er at begrepet «omdømme» brukes som en strategisk, for å oppnå sine mål (top-down). Samtidig legger begge kommunene vekt på gode historiefortellere og hvor viktig det er. I følge Edgar Schein kan det å åpne opp for historiefortelling være bra for samholdet i organisasjonen. I kulturelt perspektiv er de kulturelle og uformelle reglene primært rettet mot fortiden, og de erfarne

organisasjonsmedlemmene kan ha en klar fordel fremfor nye medlemmer (Christen et al. 2015). Så da er det viktig å fremme ønskede handlinger også for nye organisasjonsmedlemmer. Jeg finner ikke noen betydningsfulle og konkrete forskjeller mellom de to kommunene, som er tydelige nok til å forklare de ulike resultater.

### 5.2.2 Samfunnets- og organisasjonens indre motivasjon VS.de ansattes indre motivasjon

I dette delkapittelet vil jeg forsøke å belyse de ansattes indre motivasjon, for å få økt kunnskap om hva som kan påvirke organisasjonskulturen.

Når det gjelder introduksjonsordningen og praksisplasser kan en hvilken som helst arbeidsgiver (for eksempel i bilbransjen, helse og omsorg etc.) ha et ønske om å tilby praksisplasser for flyktninger. Dette kan være positivt for arbeidsgiveren, for å få økt arbeidskraft. Noen flyktninger har kanskje kompetanse fra eget hjemland. Imens andre får ny kompetanse og nettverk her i Norge, som kan gi dem bedre jobbmuligheter etter endt introduksjonsprogram. Uansett kan det bli en «vinn-vinn situasjon», både for den enkelte ansatte og for samfunnet. Men noen ganger kan det være vanskelig for kommunene å skaffe praksisplasser til alle, spesielt kvinner, og da kan ulike prosjekter settes i gang, for eksempel «kvinner ut i arbeid». Derfor vil jeg bruke en video som en empiri i analysedelen, for å forstå det i praksis.

Videoen er publisert på hjemmesiden til IMDI, og jeg har transkribert det som blir sagt av virksomhetsleder for innvandrertjenesten Ellen Johansen og prosjektleder for innvandrertjenesten Veronika Holmgren. Videoen er publisert på et offentlig og pålitelig nettsted, og har muligens som hensikt å vise til hvordan få til samarbeid mellom NAV og innvandrertjenesten i Hammerfest kommune.

Utfordring: I kommunen bor det mange hjemmевærende innvandrerkvinner. De står på utsiden av samfunnet og barna deres går ofte ikke i barnehage eller på SFO. Resultat: Etter 6 års drift har 80 % av kvinnene gått ut i fast arbeid. Kafé Nordvest har blitt en møteplass mellom nordmenn og innvandrere i kommunen, ifølge IMDI.

Sitert fra videoen:

Ellen Johansen (virksomhetsleder innvandrertjenesten)

*«Det var ikke så nært samarbeid mellom flyktningetjenesten og NAV. Det var det på papiret, men det var veldig sånn formelt. Og ofte var det veldig vanskelig å få tak i hverandre og vi kjente ikke hverandre heller».*

Veronika Holmgren (prosjektleder- innvandrertjenesten)

*«... Det som aldri hadde skjedd før, var at NAV-lederen tok på seg støvlene og sprang over veien. Kom over på vårt kontor for hun trengte noen underskrifter. Da brøyt man litt isen. Og det har vært kjempe bra samarbeid».*

Ellen Johansen (virksomhetsleder innvandrertjenesten)

*«Det må være et menneske, det må være et ansikt. Det må være et ordentlig samarbeid og ikke bare på papiret. Etter det har på en måte alle dører åpnet seg. Nå jobber vi veldig tett med dem, men også i andre deler, ikke bare det som har med «jobbsjansen» å gjøre.*

## **Analyse og egenrefleksjon**

Dette delkapittelet vil jeg forsøke å forklare hvordan og hvorfor indre motivasjon hos ansatte, kan bidra til å påvirke organisasjonskulturen. Jeg vil støtte meg til nyere forskning om organisasjonspsykologi i tillegg til Edgar Scheins teori om temaet.

Tidligere forskning om integrering av Ida Martina Pettersen (2018): «Mine funn viser blant annet at NAV lokalt i de fleste tilfellene ikke deltar i et samarbeid om den enkelte deltaker, verken tidlig i startfasen eller i slutfasen av deltakerens programperiode». Tidligere forskning viser oss er at det finnes utfordringer i forhold til samarbeid mellom NAV og innvandrertjenesten.

Prosjektleder Rolf Rønning (2019) hevder på sin side at manglende samarbeid i integreringsarbeidet kan være fordi alle kommuner har sine «siloeer», det vil si enheter bygd rundt felles kompetanse/oppgaver.

Virksomhetsleder for innvandringstjenesten Ellen Johansen forteller i intervjuet, at det ikke var så nært samarbeid med NAV, at det kun var på papiret og det var formelt. Det var også vanskelig å få tak i hverandre. Det blir oppfattet som positivt da NAV-lederen tok på seg støvlene og kom over til innvandrertjenesten sitt kontor. Christens et. Al (2015) mener at indre motivasjon er hvor man gjennom sosialisering kan stimuleres til å opptre altruistisk for å yte tjenester for å hjelpe andre og samfunnet generelt. Det kan at tenkes at graden av indre

motivasjon hos innvandrertjenesten ble styrket etter det NAV-lederen gjorde. I følge Veronika Holmgren ble isen brutt og det ble bedre samarbeid. Virksomhetsleder Ellen Johansen hevder at etter dette skjedde samarbeider de også bedre på andre arenaer, og ikke bare det som har med «jobbsjansen» å gjøre.

I følge Maslows behovspyramide hevdes det at mennesker har medfødte behov som ligger latent i oss, og som vi må få tilfredsstilt hvis vi skal ha det godt. Behovene er illustrert i en pyramide, et hierarki vi kan bevege oss oppover i. 1. Fysiologisk behov (mat, drikke, varme osv.), 2 sikkerhetsbehov (trygghet og stabilitet i livssituasjon), 3 sosiale behov (tilhørighet i gruppe), 4 statusbehov (selvrespekt, respekt til andre) og 5 selvrealiseringsbehovet (øverst i hierarkiet, behov for å bruke våre evner og anlegg, for å yte noe). Dette behovet er «umettelig». Maslow mener at ikke alle behov må være 100 % fullført før en går til neste trinn. Han viser også til mennesker som har sterke prestisje og status behov og at de dermed er villige til å gi avkall på fysiologiske behov (Dahl. S, 2000). Hvis vi ser NAV-lederen og de personlige egenskapene hennes i lys av Maslows behovspyramide kan det se ut som om hun har oppfylt mange av behovene. Hun hadde ikke løpt over til det andre innvandrerkontoret hvis hun ikke kjente på trygghet og stabilitet i livssituasjon (punkt 2) og trolig viser hun også selvrespekt og respekt til andre når hun tar dette initiativet (punkt 4).

I følge nyere forskning viser den amerikanske psykologen Edvard Deci og kollega Richard Ryan at motivasjon ikke er noe vi enten har eller mangler. De mener det finnes to typer motivasjon, som er indre motivasjon og ytre motivasjon. De hevder at de med indre motivasjon presterer mer enn de med ytre motivasjon, og de har det bedre med seg selv. Kanskje henger dette sammen med selvrealiseringsbehovet (punkt 5, behov for å bruke våre evner og anlegg, yte noe). Uansett hevder nyere forskning at det er tre behov som må oppfylles når det gjelder indre motivasjon, som er behovet for autonomi, kompetanse og tilhørighet (psykologisk.no). Muligens har disse tre behovene vært oppfylt da NAV-lederen turte å ta «steget».

For å forstå NAV-lederens barriere vil det være naturlig å forstå NAV-systemet, som er et komplekst system, der ulik kompetanse og ulike målsettinger er satt sammen. På den ene siden er det fokus på sparing, ressursbruk, produktivitet, kostnadseffektivitet (operasjonell kategori) og på den andre siden er det økt brukervennlighet (prosesseffekt). Bieffekter av dette er gjerne ansvarsrelasjoner, maktforhold og samordning, ifølge Christens et.al (2015).

Staten stiller krav til at jobben blir gjort mer effektivt og mest mulig kostnadsvennlig ut i kommunene, og det igjen kan påvirke graden av indre motivasjon hos de ansatte. Hvis det kun handler om penger og sparing, og alt skal foregå formelt og «bare på papiret» kan det være ulempe for å skape en god organisasjonskultur, som igjen kommer brukerne til gode.

Motivasjon er viktig hos den enkelte medarbeider hvis han/hun skal trives og gjøre en god jobb. I følge Hackman og Oldham (1980) er det tre viktige psykologiske tilstander som må være tilstede, for å stimulere og opprettholde motivasjonen hos den enkelte ansatte. Den ene er å ha meningsfulle oppgaver. Den andre er å ha et personlig ansvar for resultatet av arbeidet og den tredje er kunnskap om resultater som gjør det mulig å avgjøre om resultatet er bra eller dårlig. Dersom alle disse indre psykologiske tilstandene er tilstede, vil det føre til høy *indre motivasjon*, ifølge Karlsen (2017). Hvis jeg skal ta utgangspunkt i de tre psykologiske tilstandene, for å forstå hva som må til for igangsetting av prosjektarbeid og praksis, vil det å ha et personlig ansvar for resultatet være vanskelig hvis «alt skal være på papiret».

I følge forskning som BI-ledelsen har utført at jo mer ytre motivert medarbeiderne var, desto mindre lojale var de til organisasjonen. Kanskje kan man unngå illojalitet ved å øke samarbeidet (ansikt-til ansikt) og på den måten øke det personlige ansvaret for den enkelte ansatte. Også stressreducerende tiltak vil kunne hjelpe ved å klargjøre forventingene og sette tydelige mål. Når man opplever en balanse mellom de utfordringene man har og den kompetansen man har, vil den ansatte oppleve mestringstro. Fokus på mekanismer som fremmer en god prosjektkultur og et godt arbeidsmiljø, kan være avgjørende for å oppnå ønskede resultater i organisasjonen, hevder Karlsen, 2017.

På den ene siden kan samarbeid (ansikt- til ansikt) mellom NAV og innvandrertjenesten kan etablere relasjoner og skape bedre samarbeid kontra på papiret. Bedre samarbeid kan føre til indre motivasjon og økt mestringstro hos de ansatte. Bedre samarbeid mellom NAV og innvandrertjenesten kan gjøre det lettere å beholde et prosjekt, sette i gang ulike prosjekter og samarbeide på andre arenaer. Kanskje kan dette forbedre organisasjonskulturen. På den andre siden skal man ikke undervurdere effektiviteten og arbeidet som gjøres digitalt. Kanskje kan det gi et like et godt samarbeid, spesielt i store kommuner der det er vanskeligere å finne tid til å møtes. Mine funn avdekker noen mekanismer, som kan føre til indre motivasjon, som igjen fører til en god organisasjonskultur, men jeg ønsker ikke å trekke noen konklusjon på at dette er den beste løsningen, fordi til det må det nok flere studier til.

### **5.3 Andre årsaker**

Dette delkapittelet skal forsøke å svare på underspørsmål (2) i problemstillinga, som er «Hvilke andre forklaringer kan tenkes?».

Innledningsvis skrev jeg dette: «Denne oppgaven handler om ulikheter i organiseringen av introduksjonsprogrammet. I følge forskning.no får Hammerfest kommune i nord hele 80 % av deltakerne ut i jobb, mens i Sarpsborg kommune i sør får kun litt over 40 % i jobb etter endt introduksjonsprogram ...».

På bakgrunn av forskningen er jeg interessert i å finne ut om hva dette skyldes, derfor vil det være naturlig å undersøke opplysninger om kjønn, demografi, pris på bolig og tilgangen til arbeidsplasser.

I kapittel 2.0 Bakgrunn for oppgaven og case nevnes arbeidsinnvandring og EØS-avtalen, som sikrer innvandring innenfor kontrollerte rammer. Majoriteten kommer fra Polen og Litauen. I 2021 var det 560 000 arbeidsinnvandrere kontra 240 000 flyktninger og familietilknyttete i Norge, der majoriteten er fra Asia og Afrika (ssb.no). Dette kan trolig medføre store jobb- konkurranser mellom arbeidsinnvandrere og flyktningene. Men ut ifra ssb analyse fra 2018, tyder det på at det i liten grad utkonkurrerte flyktningene på arbeidsmarkedet. En viktig forklaring på det er at de to innvandrergруппene har svært forskjellig yrkeskompetanse og dermed deltar på ulike områder av arbeidsmarkedet (Ssb analyse, 2018).

#### **Fakta om Sarpsborg kommune (empiri)**

Sarpsborg kommune ligger i Sør-Norge. Sarpsborg har et temperert klima, hvor middeltemperaturen er lavest i februar (-4 grader) og høyest i juli (16 grader). Temperaturen passerer som regel 20 grader på dagtid fra juni til august. Nattefrost er fra desember til mars. Elva Glomma og Sarpsborgfossen, Europas største foss, har vært avgjørende for byens vekst. Kommunen har åtte mil kystlinje mot Oslo fjorden. Sarpsborg ligger ikke langt fra grensen til Sverige. Sammenliknet med andre byer i Norge bor en veldig liten del av sarpingene under to kilometer fra byens sentrum, fordi bykjernen avgrenses av Glomma, jernbanelinjen, industriarealer og jorder. Sarpsborgs viktigste veier er E6, som nå har blitt utbygd til firefelts motorvei. Disse er dessuten viktige gjennomfartsårer. Togtilbudet med Østfoldbanen fra Sarpsborg stasjon er relativt populært, 550 passasjerer om dagen benytter Sarpsborg stasjon.

Fra Sarpsborg er det flere daglige togavganger til byer langs banen, som i Norge går fra Halden til Oslo, samt noen avganger til svenske byer. Sarpsborg har det laveste utdanningsnivået av Norges 20 største byer. De har heller ikke noe tilbud om høyere utdanning, som den største av de fem større byer i Norge som mangler dette tilbudet (wikipedia.no).

Ssb sin tabell over flyttinger av flyktninger innenfor kommunene, etter region, statistikkvariabel, år og kjønn viser tallene for 2021 at det er 2755 kvinner og 2757 menn.

Gjennomsnittlig kvadratmeterprisen (kr) 2021 i Viken fylket er for enebolig 36 316 kr, småhus, 43 321 kr og blokkleiligheter 58 488 kr.

I følge Sarpsborg arbeiderblad er 91 % av tilflyttingen innvandrere skyldes lavere boligpriser enn i andre kommuner (sa.no).

### **Fakta om Hammerfest kommune (empiri)**

Hammerfest har en lang historie med russehandel, ishavsfangst, fiske og fiskeindustri. Byen fikk samme dag som Vardø byrettigheter og er en av to byer den eldste. Hammerfest ligger på vestsiden av Kvaløya, mot Sørøysundet, og har bruforbindelse til fastlandet. Hammerfest har typisk nordnorsk et kystklima, med relativt milde vintre og moderat sommervær. Byen har ofte store snømengder om vinteren, og har i noen tilfeller blitt rammet av snøskred svært nær sentrum. Kommunen ligger i polarsonen, og 2 måneder i året er det mørketid. Hammerfest har sykehus og UIT- Norges arktiske universitet har et filial, der det tilbys sykepleierstudiet. Ca. 30 gange fra sentrum ligger Hammerfest lufthavn, som tilbyr avganger til Tromsø, Alta, Kirkenes og andre små byer. Hammerfest har anløpssted for hurtigruten, både sørgående og nordgående. Rett utenfor Hammerfest ligger Melkøya, et landanlegg som behandler og kjøler ned gassen fra Snøhvitfeltet (wikipedia.no).

Ssb sin tabell over flyttinger av flyktninger innenfor kommunene, etter region, statistikkvariabel, år og kjønn viser tallene for 2021 at det er 602 kvinner og 574 menn.

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris (kr) i Troms og Finnmark er for enebolig 25 313 kr, småhus 37 047 kr og blokkleiligheter 54 490 kr.

### **Analyse og egenrefleksjon**

Tidligere forskning viser Pettersen (2018) i sin mastergradsoppgave at andre årsaker til dårlig integrering kan komme av kjønnsroller, høye krav i samfunnet, helse, diskriminering og

holdning. I rapporten regjeringens integreringsstrategi (2019-2022) understreker regjeringen at hovedutfordringen i integreringspolitikken er at mange innvandrere, særlig flyktninger og kvinner, står utfordret for arbeidslivet.

Flyktningene som kommer til Norge får ikke velge hvilken kommune de skal bo i. Det er Integrering- og mangfolddirektoratet som gjør. Men etter det 5 årige introduksjonsprogrammet kan flyktningene selv bestemme hvilken kommune de skal bo i. Selv om dette ikke er direkte knyttet til problemstillingen min og introduksjonsprogrammet, kan det være greit å være bevisst dette, da den ene kommunen får 80 % og den andre kommunen får 40 % ut i jobb *etter endt* introduksjonsprogram. Sarpsborg kommune virker som en populær kommune å komme tilflyttende til. Kanskje på grunn av det tempererte klimaet. Tog mulighetene er dessuten bedre med tanke på hvor ferdelsåren går som er fra Halden til Oslo og til Sverige. Fra Oslo er muligheten for fly til hel verden mye større. Ikke minst billigere hvis de vil besøke eget hjemland, som for eksempel Asia og Afrika. En annen årsak til at så mange så mange flytter kan være at de har venner og familie i områdene, for eksempel i eller utenfor Viken fylke. I motsetning til Hammerfest er det mye snø om vinteren og byen har også mørketid to måneder i året. Det er både fly og båt tilgang, men været kan by på mere utfordringer. Å fly fra nord til sør er dessuten dyrere. Når det gjelder arbeidsplasser har Hammerfest Melkøya som en mulig arbeidsplass. Sarpsborg kommune en industriby særlig innen trelast, kjemisk industri og vannforsyning, og det kan tenkes at det kreves en del spesial-kompetanse innenfor feltet. På den ene siden kreves det spesialkompetanse og gode norskkunnskaper, som kanskje mange flyktninger ikke innehar. På den andre siden kan det motivere flyktningene til å ville utdanne seg, for eksempel ta en ingeniør utdanning. Mulighetene er der, men det avhenger gjerne av personlighet og interesse.

At så mange kvinner står utfordret for arbeidslivet kan tyde på at det er kulturelt betinget. Kvinnene er gjerne vant å være hjemme fra sitt egen hjemland. I Norge er loven som likestilling noe som gjør at kvinner deltar like mye i arbeidslivet som menn. Dette kan tyde på at kvinnene i like stor grad deltar i introduksjonsprogrammet slik menn gjør, men at det er sannsynlighet for at de etter endt introduksjonsprogram ender som opp hjemmeværende likevel. Spesielt hvis de flytter til en ny kommune. Dette med kvinnene vil ikke være en direkte forklaring på ulikhetene i kommunen, men heller gi en pekepinn på hva som bør settes i gang av tiltak. Blant annet står det i handlingsplanen at Hammerfest kommune har vunnet to priser for to prosjekter som heter «jobbsjansen» og «kvinner ut i arbeid». Det sistnevnte er direkte knyttet



til kvinner. Dette kan gi en sterkere grad av motvirkning av den kulturelle avhengigheten når det gjelder kvinner, enn det Sarpsborg har klart å synliggjøre gjennom sitt hotell-prosjekt.

Hammerfest kommune har sykehus og filial for sykepleierutdanning, som også kan være en mulighet for å få seg utdanning. I 2021 var tilflyttingen av kvinnelige flyktninger til Hammerfest 28 personer flere enn menn. I 2021 var tilflyttingen av kvinnelige flyktninger til Sarpsborg kommune av 2 personer færre enn menn. Tallene viser en liten økning av kvinner i forhold til menn i Hammerfest og er slik jeg ser det ikke av betydning for resultatene.

Sarpsborg arbeiderblad hevder at årsaken til den høye tilflyttingen til kommunen er på grunn av de lave boligprisene. Jeg finner kun gjennomsnittsprisen per kvadratmeter i Viken fylket til å være høyere enn i Troms og Finnmark. (I Troms og Finnmark er forskjellen i pris for enebolig: 11 003 kr, småhus 6 274 kr og blokkleilighet 3 998 kr dyrere per kvadratmeter enn det er i Viken). Selv om prisene er boligprisene er høyere i Viken fylket enn i Troms og Finnmark viser ikke det noen klare sammenhenger i forhold til den store tilflyttingen. Det er heller ikke en direkte årsak, som forklaring på ulikhetene i introduksjonsprogrammet, men kan gi en indikasjon på hva som gjør en kommune interessant og bosette seg i. Men for å kjøpe seg hus kreves det at man har penger og jobb, for ikke bli «utenfor» samfunnet.

Mine funn viser at det er store geografiske forskjeller mellom Sarpsborg i sør og Hammerfest i nord, men at det ikke har noe å si for introduksjonsprogrammet, da kommunene og IMDI bestemmer hvor mange og hvilke flyktninger. Når det gjelder sekundærflyktninger er Sarpsborg kommune en mer populær kommune å flytte til. I 2020 var det hele 28 ganger flere tilflyttede enn det Hammerfest kommune hadde. Ut i fra tallene å bedømme kan dette ha noe å si for hva kommunene kan tilby av utdanning og jobbmarked. Trolig blir det et mer presset jobbmarked. Derfor vil det på den ene siden vil minimere sjansen for å få seg praksisplass og jobb for alle som bor i kommunen. På den andre siden kan det skape nytenking og innovasjon i og skape nye arbeidsplasser.

## 6.0 Oppsummering/konklusjon

Problemstillingen min er todelt med et hovedspørsmål (1) og et underspørsmål (2). Med resultater menes andelen deltakere som kommer seg ut i jobb eller utdanning etter introduksjonsprogrammet.

1. *I hvilken grad kan ulikheter i organiseringen av introduksjonsprogrammene i Hammerfest og Sarpsborg kommune ha betydning for resultatene?*
2. *Hvilke andre forklaringer kan tenkes?*

Jeg velger å ha hovedfokus på hovedspørsmål (1) i denne (6.2) oppsummeringsdelen/ konklusjonen. Dernest vil det være et avsnitt (6.3) med fokus på underspørsmål (2). Tilslutt vil det være et avsnitt om (6.4) «videre forskning», som bygger på hva som kan forskes mere på med utgangspunkt i arbeidet mitt.

### 6.1 Innledning

Målet med introduksjonsprogrammet er å forberede deltakerne til utdanning eller arbeidsliv. I min forskning undersøker jeg flere avhengige og uavhengige variabler. I dette kapittelet skal jeg forklare hvordan jeg gikk frem for å finne svar og hva mine funn er. Jeg tar ansvar for det som står i oppgaven og ønsker å påpeke at feil kan forekomme.

Problemstillingen min har som hensikt å øke bevisstheten og forståelsen rundt organiseringen av introduksjonsprogrammet, som er viktig for å gjøre en god jobb i integreringsarbeidet.

### 6.2 Oppsummering/ konklusjon med utgangspunkt i hovedspørsmål (1) i problemstillingen

Delkapittelet (5.1.1) handler om *mål* i et instrumentelt perspektiv og graden av byråkrati i Sarpsborg og Hammerfest. Derfor benyttet jeg meg av FAFO sin rapport «*For hvem? Til hvem?*» (2017:31), ssb, hjemmesider og handlingsplaner, for å undersøke eventuelle data som kunne bidra til å forstå hvordan den byråkratiske organisasjonsformen er i de to kommunene. Ut i fra instrumentelt perspektiv forventet jeg i min undersøkelse å finne likheter på felles praksis og mine funn viser at begge organisasjonene har en hierarkisk oppbygging, men at det er noe ulikheter i organiseringen. Blant annen har Hammerfest voksenopplæringsssenter 1 virksomhetsleder og 1 inspektør, imens St.Maries læringsssenter ikke har 1 inspektør. Muligens vil to ledere kontra en leder styre mer målrettet, for å oppnå regjeringens sitt mål.

I delkapittelet (5.2.1) uformelle normer og verdier forventet jeg å finne kulturforskjeller som kunne tenkes å påvirke resultatene. I undersøkelsen av kommunenes omdømmeplaner, nærmere bestemt Hammerfest sin omdømmeplan (2013-2018) og Sarpsborg sin plattform for ledelse og medarbeiderskap (2018), finner jeg ikke noen betydningsfulle og konkrete forskjeller mellom de to kommunene, som er tydelige nok til å forklare de ulike resultater. Begge kommunene vil det samme, nemlig skape en god organisasjonskultur.

Delkapittelet (5.1.3) skal forsøke å belyse ut om det er best å organisere seg i eller utenfor NAV, og om det har noe å si for deltakernes resultater. Grunnen til at jeg ville undersøke dette er på grunn av at Sarpsborg organiserer tjenesten innenfor NAV og Hammerfest utenfor. Jeg har undersøkt tidligere forskning (Pettersen, 2018) og FAFO (2017:31) sitt utdrag i rapporten er det motstridende svar. Mine funn viser ikke et klart svar på om det er best å organisere seg i NAV eller ikke, for best måloppnåelse.

Delkapittelet (5.1.4) handler om ytre motivasjon i et instrumentelt perspektiv. Jeg har undersøkt FAFO sin nyere forskning og analyser (2017:31) om temaet for å belyse samfunnets- og organisasjonens ytre motivasjon opp mot de ansattes motivasjon, for å få til god integrering. Da tenkt om hva som kreves for å få til et godt samarbeid. Derfor har jeg også undersøkt om det er handlingsplaner (2022-2025) for begge kommunene, som sier noe om dette, fordi de er fremtidsrettet og motivasjonsskapende. Mine funn viser at det fremkommer i FAFO sine analyser at det er enklere å få til samarbeidsrelasjoner hvis det er godt forankret i kommunale planer og hvis integreringsarbeidet er høyt prioritert. I følge handlingsplanen til Sarpsborg kommune viser det at integreringsarbeidet er høyt prioritert på grunn av utfordringene som er. Muligens fremstår dette som ytre motiverende tiltak, for å få til bedre resultat.

Delkapittelet (5.2.1) skal vise til uformelle mål i et kulturelt perspektiv, og dens innvirkninger i organisasjonene. Jeg forventer i denne teksten å finne kulturforskjeller som kan tenkes å påvirke resultatene. Derfor har jeg undersøkt Hammerfest sin omdømmeplan (2013-2018) og Sarpsborg sin plattform for ledelse og medarbeiderskap (2018) og koblet mine funn med Edgar Schein (1987) sin teori. Jeg finner ikke noen vesentlige og konkrete forskjeller mellom de to kommunene, som er tydelige nok til å forklare de ulike resultatene.

Delkapittelet (5.2.2) vil forsøke å belyse indre motivasjon hos ansatte i en organisasjon, for å få økt kunnskap hva som påvirker organisasjonskulturen. Derfor valgte jeg å bruke en video i min empiri, som skal få frem dette. Jeg støttet meg til Maslows behovshierarki for å forklare

fenomenet omkring hva som fremmer og hemmer indre motivasjon, samt nyere forskning i organisasjonspsykologi, samt Edgar Schein sin teori om organisasjonskultur. Mine funn avdekker noen mekanismer, som kan før til god organisasjonskultur, men jeg ønsker ikke å trekke noen konklusjon på at dette er den beste løsningen. Dette er det for tynt forskningsgrunnlag til for å gjøre.

### 6.3 Oppsummering/konklusjon med utgangspunkt i underspørsmål (2) i problemstillingen

Mine funn viser at det er store geografiske forskjeller mellom Sarpsborg i sør og Hammerfest i nord, men at det ikke har noe å si for introduksjonsprogrammet, da kommunene og IMDI bestemmer hvor mange og hvilke flyktninger. Men når det gjelder etter endt introduksjonsprogram har det vært naturlig å finne ut opplysninger om kjønn, demografi, pris på bolig og tilgangen til arbeidsplasser, for å finne noen forklaringer på hva dette skyldes. Sekundærkildene jeg har brukt er ssb, IMDI og wikipedia. Funnene viser at det kan være press på arbeidsmarkedet på grunn av stor tilflytting. Og det kan være kulturelle forskjeller når det gjelder kvinner og menn i arbeidsmarkedet, der kvinner er vant å være hjemmeværende fra eget hjemland. Spesifikke jobb-prosjekter knyttet opp til kvinner kan muligens være en løsning. Mine funn om kjønnsfordelingen til de to kommunene (bosatte og tilflyttede) er ikke så forskjellige at det trenger å være av betydning for resultatene.

### 6.4 Videre forskning

Videre forskning kunne handlet mer om organiseringen for hvordan få til et best mulig samarbeid mellom programrådgiverne og lærerne, samt samarbeidet med NAV. Bør det være ansikt-til-ansikt eller ikke? Kanskje kan mer forskning om organisering i eller utenfor NAV være nyttig å vite mer om. Når det gjelder graden av byråkratisk hierarki innad i organisasjonen kunne det vært interessant med forskning som viser at det er best med flere i ledelsen eller ikke, for best måloppnåelse og resultater. Videre forskning kunne også handlet om hvordan handlingsplaner og omdømmeplaner blir fulgt opp. Finnes det rutiner for å evaluere disse planene, og blir utfordringene kommunene forsøker å belyse fulgt opp høyere i systemet (staten)?

## Litteraturhenvisning

### **Bøker:**

Christens et.al. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3.utg.). Universitetsforlaget

Bush, Tor (2019). *Akademisk skriving. For bachelor- og masterstudenter* (5.utg.). Fagbokforlaget

Dahl, Sølvi (2000). *Organisasjon og ledelse* (1.utg.). Aschehoug & Co (e-bok)

Jacobsen, I. Dag (2018) *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3.utg.). Fagbokforlaget

Jacobsen, I. Dage (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm

Karlsen, T.J (2017) *Prosjektledelse –fra initiering til gevinstrealisering* (4.utg.). Universitetsforlaget AS

Shein, H.Edgar (1987) *Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig?* Mercuri Media Forlag, Oslo

Thagaard, Tove (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder* (5.utg.). Fagbokforlaget

### **Internett:**

<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/kd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/introduksjonsprogram/id2343472/> Hentet dato 21.09-21

hentet dato 25.10.2021:

<https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>

<https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/innvandring-og-integrering/>

<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/internasjonalt-samarbeid-om-innvandringspolitikk/id2001684/>

[https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes\\_laering\\_og\\_kompetanse/artikler/rett-til-opplaring/id213311/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/rett-til-opplaring/id213311/)

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/tall-om-grunnskolen-skolearet-202021/voksne-i-grunnskolen/>

<https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/>

[https://hammerfest.kommune.no/\\_f/p1/ia2d9e9ba-6264-4d39-a388-eb57765b97bd/administrativ-organisering-virksomheter.pdf](https://hammerfest.kommune.no/_f/p1/ia2d9e9ba-6264-4d39-a388-eb57765b97bd/administrativ-organisering-virksomheter.pdf) hentet dato 26.10.2021

<https://www.sarpsborg.com/byen-og-kommunen/om-organisasjonen/> hentet dato 26.10.2021

<https://snl.no/Sarpsborg> hentet dato 04.11.2021

<https://www.fn.no/tema/menneskerettigheter/menneskerettigheter> hentet dato 25.11.2021

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/flyktninger/> hentet dato 22.01.2022

<https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K5406> hentet dato 22.01.2022

<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/> hentet dato 22.01.2022

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/reduisert-funksjonsevne-rapportarkiv/integrering-som-samskaping-i-distriktskommuner> hentet dato 24.01.2022

<https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/06/god-og-darlig-motivasjon/> hentet dato 26.01.2022

<https://naob.no/ordbok/byr%C3%A5krati> hentet dato 26.01.2022

[https://snl.no/Max\\_Weber](https://snl.no/Max_Weber) hentet dato 28.01.2022

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf> hentet dato 30.01.2022

<https://karrierestart.no/ledig-stilling/1603973> hentet dato 04.02.2022

<https://psykologisk.no/2015/10/nokkelen-til-god-motivasjon/> hentet dato 22.02.2022

<https://naob.no/ordbok/tillit> hentet dato 22.02.2022

<https://snl.no/verdi> hentet dato 25.02.2022

<https://www.fafu.no/zoo-publikasjoner/fafu-rapporter/introduksjonsprogram-og-norskopplaering> hentet dato 09.03.2022

<https://docplayer.me/62637316-Endelig-rapport-fra-tilsyn-med-prosjekter-i-kompetansepluss-arbeid-hos-sarpsborg-kommune-under-tildeling-for-2015.html> hentet dato 11.03.2022

<https://docplayer.me/23392024-Tilsynsrapport-introduksjonsprogram-som-er-helartlig-og-pa-fulltid-tilsyn-med-hammerfest-kommune-4-i-introduksjonsloven.html> hentet dato 11.03.2022

**Offentlig video publisert på IMDI.no** <https://www.imdi.no/lar-fra-andre/a-ta-styring-i-eget-liv---kafe-nordvest-som-fast-holdepunkt-i-tilvarelsen/>

<https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/byen-og-kommunen/handlingsplan-2022--2025-bystyrets-vedtak.pdf> hentet dato 03.04.2022

[https://hammerfest.kommune.no/\\_f/p1/i76eea67a-62e2-474f-ac6f-40117695a228/okonomiplan-2022-2025-radmannens-forslag-komprimert-utgave.pdf](https://hammerfest.kommune.no/_f/p1/i76eea67a-62e2-474f-ac6f-40117695a228/okonomiplan-2022-2025-radmannens-forslag-komprimert-utgave.pdf) hentet dato 13.04.2022

<https://www.sa.no/vekst-i-innvandrerbefolkning-sto-for-91-prosent-av-okningen-i-folketallet-i-sarpsborg/s/5-46-1198303> hentet dato 13.04.2022

[https://hammerfest.kommune.no/\\_f/p1/i479ac9ae-42d0-49ee-ad23-c3f534b6a696/okonomiplan-2019-2022.pdf](https://hammerfest.kommune.no/_f/p1/i479ac9ae-42d0-49ee-ad23-c3f534b6a696/okonomiplan-2019-2022.pdf) hentet dato 13.04.2022

<https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/byen-og-kommunen/handlingsplan-2022--2025-bystyrets-vedtak.pdf> hentet dato 13.04.2022

[https://hammerfest.kommune.no/\\_f/p1/id6a386fe-0638-4dff-903f-96f4605c1aed/plan-for-omdommearbeid-hammerfest-kommune-2013-2016.pdf](https://hammerfest.kommune.no/_f/p1/id6a386fe-0638-4dff-903f-96f4605c1aed/plan-for-omdommearbeid-hammerfest-kommune-2013-2016.pdf) hentet dato 16.04.2022

[https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/byen-og-kommunen/vi-i-sarpsborg---plattform-for-ledelse-og-medarbeiderskap\\_revidert\\_nov2018.pdf](https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/byen-og-kommunen/vi-i-sarpsborg---plattform-for-ledelse-og-medarbeiderskap_revidert_nov2018.pdf) hentet dato 16.04.2022

(<http://www.lovdatabasen.no/all/hl-20000414031.html>) hentet dato 07.05.2022