



Andrea Halvorsen og Anna Marie Munthe-Augestad

Der vertikal og horisontal styring møtes

- Digital transformasjon i offentlig sektor

Masteroppgave i styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Digital transformasjon i offentlig sektor vil påvirke alle landets borgere, og vil ha stor betydning for alle som jobber i eller med offentlig sektor. Dette er grunnen til at vi synes temaet er spennende. Samtidig har vi under Styring og ledelse studiet ved OsloMet vært så heldige å ha forelesere som brenner for faget sitt, og hele veien har oppfordret oss til å diskutere teori med utgangspunkt i egne erfaringer. Dette har gitt oss bedre forståelse og interesse for styring.

Arbeidet med masteroppgaven har vært interessant, spennende og krevende. Vi ønsker å rette en stor takk til våre veiledere Anita Schjølset og Agnete Vabø for gode og nyttige innspill. Til slutt vil vi takke familie, venner og kolleger som mer eller mindre frivillig har hjulpet oss gjennom hele studietiden. De har måttet delta i, og høre på, endeløse diskusjoner om liv og død, eller retttere sagt livshendelsen dødsfall og arv. De har likevel støttet og oppmuntret oss. Tusen takk!

Oslo, 27.11.2021

Andrea Halvorsen og Anna Marie Munthe-Augestad

Sammendrag

Regjeringen ønsker en digital transformasjon i offentlig sektor, og OECD (2017) har pekt på sterkere styring og samordning av digitalisering i Norge som sentralt for å nå regjeringens mål. Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019 -2025 har flere prioriterte områder som egner seg for å studere samspillet mellom vertikal og horisontal styring. Et av områdene er livshendelsen dødsfall og arv.

Den digitale transformasjonen som kreves i det offentlige, er en oppgave som også vil fortsette etter 2025. Å forstå hvordan styringsrammene legger til rette for samstyring vil derfor være viktige for samfunnet også i tiden fremover.

Basert på teori om vertikal og horisontal styring har vi utviklet en egen analysemodell. En rekke dokumenter som belyser disse to undergruppene av styring er kartlagt, og vi har brukt analysemodellen for å undersøke hvilke statlige styringsrammer som hemmer eller fremmer samstyringen i arbeidet med livshendelsen dødsfall og arv.

Vi konkluderer med at de statlige styringsrammene både hemmer og fremmer samstyringen. Fagansvarlig departement bruker de statlige styringsrammene til å instruere en underliggende virksomhet til å starte og å være pådriver for samstyring. Dette følges ikke opp av andre departementer. Det blir da opp til den enkelte virksomhet å prioritere hvilke samarbeid de skal delta i. Dersom virksomhetene som er berørt ikke deltar kan det ha betydning både for samstyringens legitimitet og måloppnåelse.

Abstract

The Norwegian government is determined to bring about a digital transformation in the public sector, and the OECD (2017) has pointed to stronger management and coordination of digitalization in Norway as fundamental to achieving the government's objectives.

“Digitaliseringsstrategien” (strategy of digitalization) for 2019 -2025 has several prioritized areas that are suitable for studying the interaction between vertical and horizontal management. One of the areas is “livshendelsen dødsfall og arv” (the life event “death and inheritance”).

The digital transformation required by the public sector will also continue after 2025. Understanding how the governmental framework facilitates governance will therefore be important for similar future initiatives.

Based on theory of vertical and horizontal management, we have developed our own theoretical framework for analysis. Several documents that shed light on these two subgroups of steering have been mapped. We have used our theoretical framework to examine how governmental frameworks inhibit or promote governance in the effort of digital transformation of the life event “death and inheritance”.

We conclude that the governmental steering framework both inhibits and promotes governance. The responsible ministry uses the governmental steering framework to instruct an agency to initiate and be the driving force for governance. This behavior is not mirrored by other ministries. Consequently, this leaves it up to each individual agency to prioritize in which collaborations they are to participate in. Should affected government agencies choose not to participate, it can have negative impact on both the governance legitimacy and goal achievement.

Innhold

Forord	i
Sammendrag	ii
Abstract	iii
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Oppgavens videre struktur.....	3
2 Etatsstyring og digital transformasjon i offentlig sektor	4
2.1 Etatsstyring	4
2.2 Digitalisering og digital transformasjon	5
2.3 Fra EDB til digital transformasjon i offentlig sektor.....	6
2.4 Dødsfall og arv, - en prioritert livshendelse	8
3 Teori	11
3.1 Gjenstridige problemer	11
3.2 Fra tradisjonell offentlig styring til ny offentlig samstyring	11
3.2.1 Styring	12
3.2.2 Utvikling av styring i offentlig sektor	12
3.3 Vertikal styring gjennom mål- og resultatstyring.....	14
3.3.1 Modell for analyse av vertikal styring.....	15
3.4 Horisontal styring	16
3.4.1 Samstyring.....	17
3.4.2 Deltagelse og avhengighet mellom aktørene	17
3.4.3 Beslutninger	18
3.4.4 Mål og måloppnåelse	18
3.4.5 Ledelse av samstyring	19
3.4.6 Utgangspunktet for samstyring	19
3.4.7 Modell for analyse av samstyring	20
3.5 Analysemodell for møtet mellom vertikal og horisontal styring.....	21
4 Metode.....	24
4.1 Formål og valg av metode	24
4.2 Data.....	24
4.2.1 Dokumenter som utgangspunkt for å studere vertikal styring	24

4.2.2	Dokumenter som utgangspunkt for å studere horisontal styring.....	25
4.2.3	Dokumenter som analyseobjekt	27
4.2.4	Tidsavgrensning	27
4.2.5	Organisatoriske enheter	27
4.3	Datagenerering og analysemetode.....	29
4.3.1	Koding og variabler brukt i analyse av tildelingsbrev og instruksjoner.....	30
4.3.2	Analyse av øvrige dokumenter.....	32
4.4	Studiens troverdighet	32
5	Analyse og drøfting	34
5.1	Hva innebærer det at livshendelsen dødsfall og arv digitaliseres?.....	34
5.1.1	Konklusjon forskningsspørsmål en	38
5.2	Hva kjennetegner de statlige styringsrammene for arbeidet med digital transformasjon av livshendelsen dødsfall og arv?.....	39
5.2.1	Konklusjon forskningsspørsmål to.....	43
5.3	Hvordan organiseres samarbeidet om livshendelsen dødsfall og arv på etatsnivå? ..	44
5.3.1	Ledelse av samstyring	44
5.3.2	Organiseringen av samstyringen	46
5.3.3	Deltagere i samstyringen	50
5.3.4	Beslutningsprosess	52
5.3.5	Konklusjon forskningsspørsmål tre.....	53
5.4	Er det samsvar mellom statlige styringssignaler og samarbeid mellom etatene når livshendelsen dødsfall og arv digitaliseres?	53
5.4.1	Deltagere i samstyringen	53
5.4.2	Ledelse av samstyring	56
5.4.3	Organisering av samstyringen	57
5.4.4	Konklusjon forskningsspørsmål fire	58
6	Avslutning	59
6.1	Konklusjoner og oppsummering av funn	59
6.2	Studiens bidrag og forslag til videre forskning	62
	Referanser.....	64
	Vedlegg	70

Figurliste

Figur 1: Mål, delmål og innsatsområder i Digitaliseringsstrategien	7
Figur 2: De syv livshendelsene	8
Figur 3: Faser i brukerreisen dødsfall og arv	9
Figur 4: Modell for analyse av vertikal styring.....	16
Figur 5: Modell for analyse av samstyring.....	21
Figur 6: Analysemodell for møtet mellom vertikal og horisontal styring.....	23
Figur 7: Aktivitetskrav, mål og resultatkrav og andre vertikale styringssignaler fra departementer til de underliggende virksomheter 2019 -2021.....	39
Figur 8: Antall mål, krav og vertikale styringssignaler i tildelingsbrevene per år i 2020 og 2021	41
Figur 9: Antall referanser til Digitaliseringsstrategien, Digitaliseringsrundskrivet og livshendelsen i instruksene.....	42
Figur 10: Programorganiseringsmodell for arbeid med livshendelse dødsfall og arv	47
Figur 11: Samarbeidshierarkiet og deltagere i samstyringen	49

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over statlige aktører identifisert i livshendelsen dødsfall og arv, 2019-2021	28
Tabell 2: Koder brukt i analyse av tildelingsbrev og instruksjer.....	31
Tabell 3: Oversikt over faser i livshendelsen dødsfall og arv.	35

1 Innledning

Det er et stort press på å digitalisere offentlig sektor. Befolkningen forventer effektivisering og helhetlige digitale tjenester. Sentrale styringsmyndigheter har store ambisjoner, og har gjennomført prosjekter for å digitalisere tjenester og oppgaver, som a-ordningen for innrapportering av lønns- og stillingsdata. Det er derfor et tilsynelatende paradoks at staten får kritikk fra flere hold for å ikke møte sine egne forventninger til digital transformasjon (OECD 2017, Rambøll et al. 2021, Skate 2020). Digital transformasjon er en radikal endring av hvordan virksomhetene løser sine oppgaver gjennom bruk av teknologi. En rapport fra 2021 antyder også stillstand i digitaliseringsarbeidet (Rambøll et al. 2021). OECD har tidligere kommentert at det er behov for sterkere styring og samordning av digitaliseringen i Norge, og at det trengs en tydeligere rolle og ansvarsfordeling mellom sektorer og forvaltningsnivåer (OECD 2017). U hensiktsmessig styring kan være en av årsakene til at myndighetene så langt ikke har oppnådd de ønskede resultatene.

Når statlige virksomheter må samarbeide for å oppnå felles mål, gjøres dette samtidig som virksomhetene følges opp og styres av sine respektive departement. I dette samspillet mellom statens overordnede prinsipp om mål- og resultatstyring og offentlig samstyring skal staten innovere og effektivisere (Direktoratet for forvaltning og IKT 2012, 51). Gjenstridige problemer forsøkes løst i kompleksiteten mellom den vertikale og den horisontale styringen. Gjenstridige problemer er sektorovergripende med ulik problemforståelse og uten enkle løsninger. Hansen, Hovik og Hundere (2014) undersøker nettverksstyring i skyggen av hierarkiet. De finner at tversektoriell koordinering hindres av sektorspesifikke virkemidler i vannforvaltningen.

Brukernes behov og livssituasjon er styrende for hvem som må samarbeide for å oppnå målene regjeringen har for digital transformasjon i offentlig sektor. Vi vil undersøke hvilke statlige styringsrammer som hemmer, og hvilke som fremmer samstyringen. Vi har ikke funnet andre studier som undersøker dette. Arbeidet med digital transformasjon er i startfasen og det er først nå mulig å analysere hvordan den vertikale styringen legger rammer for samstyringen av transformasjonen.

Digital transformasjon i statlig sektor utfordrer møtet mellom vertikal og horisontal styring, og kommer til å være høyaktuelt i mange år fremover da digital transformasjon er et prioritert område for regjeringen. For å undersøke samspillet mellom vertikal og horisontal styring, har vi valgt å studere samstyringen av den digitale transformasjonen av livshendelsen dødsfall og arv. Pårørende etter dødsfall er i en vanskelig situasjon, og må manøvrere i et til tider uoversiktlig landskap av offentlige og private virksomheter. De pårørende opplever det som ekstra belastende at de i sorgen må forholde seg til mange instanser og drive prosessen selv (Digitaliseringsdirektoratet 2021d). Livshendelsen er derfor en av de syv regjeringen¹ har valgt å prioritere i «Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a) (videre kalt Digitaliseringsstrategien). At strategien har valgt ut viktige situasjoner og livshendelser stammer fra EU som bruker livshendelser som utgangspunkt når de måler Norge på status for digitalisering av offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 16).

Vi har kartlagt den horisontale samstyringen knyttet til den digitale transformasjonen av livshendelsen dødsfall og arv og de vertikale styringsrammene dette skjer innenfor. Vi fant flere rammeverk for analyse av samstyring, men ingen av rammeverkene hadde en tydelig kobling mellom vertikal og horisontal styring. Vi utviklet derfor vår egen analysemodell.

1.1 Problemstilling

Regjeringens ambisjoner om digital transformasjon krever høy grad av samstyring mellom offentlige virksomheter. Den digitale transformasjon er et forsøk på å løse gjenstridige problemer relatert til livshendelser.

For å undersøke utfordringen i møtet mellom vertikal og horisontal styring når oppgaver skal digitalt transformeres, har vi valgt følgende problemstilling:

Hvilke statlige styringsrammer hemmer eller fremmer samstyringen i arbeidet med livshendelsen dødsfall og arv?

¹ Regjeringen i dette dokumentet henviser til Solberg-regjeringen som regjerte fra 16. oktober 2013 til 14. oktober 2021.

Vi vil besvare dette med utgangspunkt i disse forskningsspørsmålene:

1. Hva innebærer det at livshendelsen dødsfall og arv digitaliseres?
2. Hva kjennetegner de statlige styringsrammene for arbeidet med digital transformasjon av livshendelsen dødsfall og arv?
3. Hvordan organiseres samarbeidet om livshendelsen dødsfall og arv på etatsnivå?
4. Er det samsvar mellom statlige styringssignaler og samarbeidet mellom etatene når livshendelsen dødsfall og arv skal digitalt transformeres?

Vi analyserer hvordan den vertikale styringen legger føringer for den horisontale styringen. Til tross for at samstyring av livshendelsen dødsfall og arv involverer både private aktører, kommune og stat avgrensner vi i denne oppgaven til kun statlige virksomheter direkte underlagt departementene. Både kommunal og privat sektor har viktige oppgaver i livshendelsen. Når vi ikke inkluderer disse får vi ikke innsikt i hvordan det at forskjellige sektorer med forskjellige styringsmekanismer er involvert påvirker samstyringen, og hva dette betyr for beslutninger og organisering. Det er også koblinger til EU i arbeidet med livshendelsene, men dette har vi valgt å holde utenfor vår studie.

1.2 Oppgavens videre struktur

I kapittel 2 redegjør vi for studiens kontekst og bakgrunn. Vi beskriver digitalisering i offentlig sektor, og casen vi undersøker, den digitale transformasjonen av livshendelsen dødsfall og arv. Vi presenterer styringsteorien som danner utgangspunktet for oppgavens teoretiske rammeverk i kapittel 3, før vi utleder vår egen analysemodell. I kapittel 4 beskrives studiens metode og hvilke avveininger og valg vi har gjort underveis i datainnsamlingen og analyseprosessen. Vi avslutter med en vurdering av studiens troverdighet. I kapittel 5 presenterer vi vår analyse og drøfting. Oppgaven avsluttes i kapittel 6 med oppsummering av funn, svar på problemstillingen, og forslag til videre forskning.

2 Etatsstyring og digital transformasjon i offentlig sektor

For å undersøke hvilke statlige styringsrammer som hemmer eller fremmer samstyring vil vi først gi en beskrivelse av etatsstyring som er den delen av de statlige styringsrammene vi undersøker. Videre redegjør vi for hva digital transformasjon er, fordi dette er med på å forklare hvorfor samarbeid om dette er komplekst. Vi fortsetter med en kort gjennomgang av hvordan offentlig sektor har gått fra bruk av EDB til digital transformasjon, før vi avslutter med en beskrivelse av arbeidet med livshendelsen dødsfall og arv.

2.1 Etatsstyring

Staten har flere virkemidler for styring, og noen av de viktigste er regelverk, finansiering, eierstyring, organisering og etatsstyring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 42). Etatsstyring er departementenes oppfølging av underliggende virksomheter, for eksempel direktorater, som gjøres for å følge opp og påvirke resultatene og oppgaveløsningen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2021a). De sentrale styringsdokumentene er tildelingsbrevet, instruksene og årsrapporten. Tildelingsbrevet og instruksene er fra departementet til etaten, årsrapporter er fra etaten til departementet.

Tildelingsbrevene angir departementenes forventninger, krav og føringer til virksomhetene basert på budsjettet som er vedtatt i Stortinget. Tildelingsbrevet er dermed operasjonalisering av politiske vedtak og føringer. Dokumentet beskriver resultatmål, prioriteringer og rapporteringskrav for virksomhetene (Regjeringen 2019). Tildelingsbrevet skal være basert på mål- og resultatstyring. Det har vært et uttalt ønske fra både regjeringen og statlige virksomheter at antallet mål og aktivitetskrav skal reduseres (Jensen og Sanner 2014, PwC 2020, Strand, Larsen og Tønnesen 2021). I en rapport fra 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020a) står det at der en tidligere så reduksjon av både mål, styringsparametere og aktivitetskrav i tildelingsbrevene så har trenden snudd. Dette kan tyde på at detaljstyringen av virksomhetene er økende, og at de i mindre grad selv kan prioritere mellom tiltak. Tildelingsbrevet er et konkret eksempel på at styringsformer som tradisjonell offentlig administrasjon og ny offentlig styring (new public management) sameksisterer, noe vi kommer tilbake til i kapittel 3.

I tillegg til tildelingsbrevet skal departementene fastsette en instruks for underliggende virksomheter, står i §3 i Reglement for økonomistyring i staten (Finansdepartementet 2021). Instruksene beskriver fordelingen av ansvar mellom et departement og den underliggende virksomheten. Instruksene definerer rammebetingelsene og forutsetningene for økonomi- og virksomhetsstyring (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2021b).

Årsrapporten er etatenes rapportering tilbake til departementet. Denne skal gi et bilde av resultater, måloppnåelse og den interne styringen. Årsrapporten skal også inneholde årsregnskapet (Utenriksdepartementet 2021).

Tildelingsbrevet er departementenes viktigste kanal for å formidle styringssignaler til underliggende virksomheter (PwC 2020), og instruksene er et grunnleggende styringsdokument for god styring av virksomhetene (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2021b), derfor er disse dokumentene et godt utgangspunkt for å studere den vertikale styringen.

2.2 Digitalisering og digital transformasjon

Det er forskjellige begreper som knyttes til det digitale skiftet. Begrepene viser til ulik grad av endring fra det analoge til det digitale. Den enkleste endringen er digitisering som er en konvertering fra analoge til digitale data (Mergel, Edelmann og Haug 2019, 12). Videre følger digitalisering som innebærer endringer i prosesser utover kun digitisering av eksisterende prosesser og skjemaer (Mergel, Edelmann og Haug 2019). Digital transformasjon går enda lenger:

Digital transformasjon er en helhetlig tilnærming for å revidere kjerneprosesser og offentlige tjenester utover det tradisjonelle digitiseringsarbeidet. Det er en sammenhengende utvikling fra det analoge til det digitale til en fullstendig gjennomgang av retningslinjer, nåværende prosesser og brukerbehov, og resulterer i en fullstendig revisjon av det eksisterende og etableringen av nye digitale tjenester. Resultatet av det digitale transformasjonsarbeidet fokuserer blant annet på å tilfredsstille brukerbehov, nye former for tjenestelevering og at flere kan benytte tjenestene (Mergel, Edelmann og Haug 2019, 12) (vår oversettelse).

Denne beskrivelsen har flere likhetstrekk med definisjonen på digital transformasjon i Digitaliseringsstrategien, som inkluderer både brukerbehov og endring av prosesser, regelverk, ansvarsområder og organisasjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 7-8).

I flere offentlige dokumenter brukes begrepet digitalisering, der beskrivelsen av det som ønskes oppnådd bedre kan beskrives som digital transformasjon.

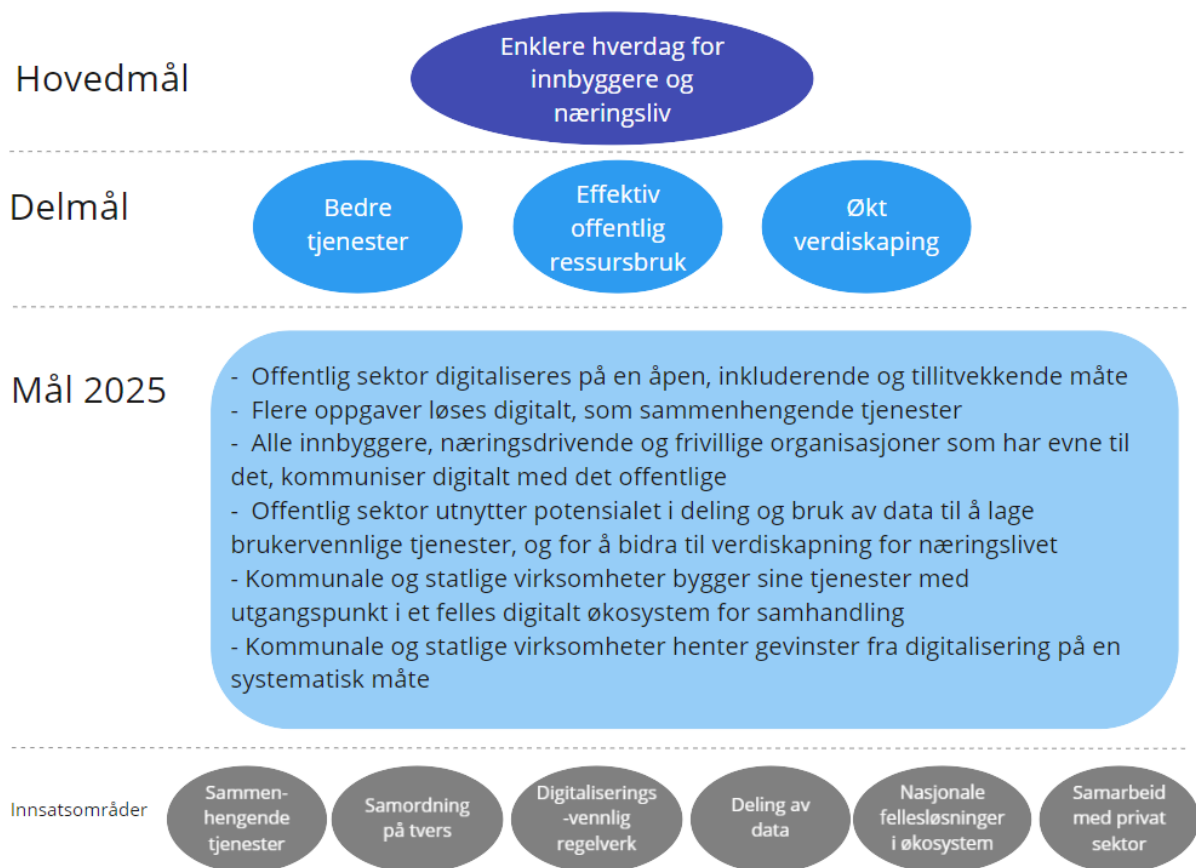
2.3 Fra EDB til digital transformasjon i offentlig sektor

Utfordringer i samarbeid om digitale løsninger er ikke noe nytt. Allerede i 1958 da Holkortsentralen på Vestlandet sammen med Universitetet i Bergen og sentrale Bergens-bedrifter anskaffet en datamaskin som skulle brukes til elektronisk databehandling (EDB) i offentlig forvaltning, var Finansdepartementet skeptisk. De ville vente til saken var vurdert av et påtenkt utvalg for samordning av statens bruk av elektroniske maskiner (Schartum, Jansen og Tranvik 2017, 40).

Siden har det vært en rivende utvikling fra de første stormaskinene på 60- og 70-tallet, som utførte tunge, etter datidens standard, sentraliserte regneoppgaver, tilknyttet for eksempel regnskap og budsjett. Etter hvert ble også saksarkiv digitalisert, og muligheten for at flere kunne ha tilgang til saksdokumenter samtidig, la grunnlaget for lokalt samarbeid og samhandling. En stor endring kom med fremveksten av internett i første halvdel av 1990-tallet, hvor løsningene for datakommunikasjon mellom ulike systemer gjorde store fremskritt. Utviklingen av World Wide Web gjorde forvaltningen tilgjengelig for innbyggere og næringsliv på helt nye måter, og er nært knyttet til det vi ser av digitalisering og digital transformasjon i dag (Schartum, Jansen og Tranvik 2017, 40-45).

Utviklingen av kommunikasjonshjelpemidler styrker muligheter for desentralisering i hver enkelt sektor. Samtidig krever brukerorienterte tjenester og effektivisering økt grad av samhandling, bruk av fellesregistre og fellestjenester. Svaret på dette er ifølge Schartum, Jansen og Tranvik (2017) mer samordning og sentral styring.

I juni 2019 ble «Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025» offentliggjort, og er en oppfølging av Stortingsmeldingen Digital agenda (2015- 2016) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a). Strategien definerer regjeringens og KS' felles mål og innsatsområder for arbeidet med digitalisering. Både Digital agenda og Digitaliseringsstrategien legger vekt på at virksomheter må jobbe sammen for å nå målene om bedre tjenester, effektiv offentlig ressursbruk og økt verdiskaping som til sammen skal gi en enklere hverdag for innbyggere og næringsliv (Figur 1). Digitaliseringsstrategien påpeker at virksomheter i for liten grad blir målt på, og premiært for tverrgående samarbeid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 12-18).



Figur 1: Mål, delmål og innsatsområder i Digitaliseringsstrategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 9, figur 1.1)

Sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum er et viktig innsatsområde i strategien. Offentlige tjenester skal oppleves som helhetlige, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter

som tilbyr dem. I statsforvaltningen er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som har ansvaret for IKT-politikken og digitalisering av offentlig sektor. KMD har delegert oppgaver om digitalisering til Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), og har opprettet det strategiske samarbeidsrådet Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning). Skate er også er rådgivende organ til Digdir og Digitaliseringsministeren. KMD er ansvarlige for Digitaliseringsrundskrivet som sammenstiller pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor, og er oppdatert basert på Digitaliseringsstrategien. I

Digitaliseringsrundskrivet stilles det krav til at virksomheter skal samarbeide på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, slik at brukeren opplever «én digital offentlig sektor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021a).

Livshendelsene, som Digitaliseringsstrategien prioriterer, har utgangspunkt i EUs rammeverk for «benchmarking» av digitalisering i offentlig sektor, eGovernment Benchmark.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a). De syv livshendelsene som er prioritert er: å få barn, alvorlig sykt barn, miste og finne jobb, ny i Norge, starte og drive en bedrift, dødsfall og arv og starte og drive en frivillig organisasjon (se Figur 2).



Figur 2: De syv livshendelsene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 9)

Arbeidet med Digitaliseringsstrategien skal gjennomføres i perioden 2019-2025. I arbeidet med livshendelsen dødsfall og arv er de ferdig med innsiktsfasen, og det videre arbeidet planlegges. Arbeidet ledes av Digdir.

2.4 Dødsfall og arv, - en prioritert livshendelse

Når en person dør må de gjenlevende håndtere mange praktiske gjøremål, samtidig skal de håndtere egen sorg. Det gjenstridige problemet er ikke selve dødsfallet, men situasjonene rundt dødsfallet og prosessen for de etterlatte. De etterlatte bruker uforholdsmessig mye tid på

å løse praktiske oppgaver i etterkant av dødsfallet, og oppgavene er lite sammenhengende og analoge. Virksomhetene som er involvert mangler tilgang til data, prosessen er kronglete og virksomhetene snakker i liten grad sammen (Digitaliseringsdirektoratet 2021d).

I Digitaliseringsstrategien fikk KMD ansvaret for livshendelsen dødsfall og arv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 18), og målet er:

.... å gi de etterlatte en opplevelse av sammenheng i tjenester fra det offentlige når de opplever dødsfall, og forenkle prosesser som i dag er kompliserte, analoge og papirbaserte. Gjennom digitalisering og deling av data skal det bli enklere for de etterlatte i en ellers vanskelig tid (Digitaliseringsdirektoratet 2021b).

Per september 2021 er det gjennomført bruker- og behovskartlegging, og sluttrapporten er levert til KMD.



Figur 3: Faser i brukerreisen dødsfall og arv (Digitaliseringsdirektoratet 2021d, 16)

Prosjektet har definert seks faser i brukerreisen vist i Figur 3, og vi vil i kapittel 5.1 beskrive innholdet i disse fasene. Brukerreisen er videre detaljert i et tjenestekart, der de forskjellige aktørene er definert. Brukerreise og tjenestekart benyttes for å kartlegge enkeltpersoners og virksomheters roller, oppgaver og opplevelser i livshendelsen. Her er både statlig, kommunal,

privat og frivillig sektor representert. Videre i oppgaven vil vi henwise til livshendelsen dødsfall og arv som livshendelsen.

3 Teori

For å svare på hvilke statlige styringsrammer som hemmer eller fremmer samstyringen av den digitale transformasjonen av livshendelsen, tar vi utgangspunkt i styringsteori. Vi gir en kort oversikt over gjenstridige problemer og forskjellige styringsformer. Teorien som representerer den vertikale styringen, er mål- og resultatstyring. Vi fortsetter med en gjennomgang av samstyring, som er sentralt for å forstå den horisontale styringen. Kombinasjonen av vertikal og horisontal styring presenterer vi til slutt i vår egen analysemodell.

3.1 Gjenstridige problemer

I Digitaliseringsstrategien blir digital transformasjon av livshendelser presentert som en mulig del av løsningen på flere gjenstridige problemer. Begrepet gjenstridige problemer eller «wicked problems» ble introdusert allerede i 1973 av Horst Rittel og Melvin Webber for å rette oppmerksomheten mot kompleksiteten og utfordringene ved planlegging og utforming av løsningen på sosialpolitiske problemer, slik som håndtering av barnefattigdom, terror eller klima. Problemene har utallige årsaker, er vanskelig å beskrive, og har ikke ett riktig og entydig svar (Rittel og Webber 1973, 160-161).

Gjenstridige problemer er politiske spørsmål som er komplekse i den grad at de ikke kan løses uten flere aktører. Aktørene er ofte uenige hva årsaken til problemet er. Problemene involverer ofte konflikter mellom verdier og begrensede ressurser, og er derfor vanskelige å løse (Osborne 2010, 306-307). Å håndtere gjenstridige problemer krever at flere må samarbeide om å utvikle innovative løsninger. Osborne (2010) peker på at dette er en av grunnene til fremveksten av styringsnettverk. I arbeidet med digital transformasjon skal brukeren settes i sentrum, dette gjelder også for å løse gjenstridige problemer, der tjenestene skal være mer helhetlige og sammenhengende.

3.2 Fra tradisjonell offentlig styring til ny offentlig samstyring

Over tid har ulike idéer om styring formet hvordan det offentlige styrer sine virksomheter. Idéene og de påfølgende reformene preger styringen av offentlige virksomheter i ulik grad etter blant annet formål og kompleksitet. Dagens styring er en kombinasjon av alle disse styringsformene. Idéene i de forskjellige styringsformene kan være motstridende og danner

grunnlag for unike løsninger og spenninger (Christensen og Læg Reid 2011, 419, Torfing og Triantafillou 2013, 16).

3.2.1 Styring

Styring blir definert på ulike måter. Christensen m fl. (2017, 123) definerer styring som: «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter». Hood (1998, 3) beskriver offentlig styring som problemet med å utforme og utføre offentlige tjenester og iverksette offentlig politikk. Vi forstår styring som systemorientert. Styring skjer gjennom formelle programmer, systemer og strukturer i en organisasjon (Ladegård og Vabo 2010, 198, Røiseland og Vabo 2016, 74).

Politisk virksomhet påvirker samfunnet på en bevisst og planmessig måte gjennom styring (Røiseland og Vabo 2016, 10). For vår del handler det om hvordan sentrale myndigheter gjennom sin politiske og administrative ledelse påvirker direktoratene i retning mot økt digitalisering.

Styring av offentlig sektor har utviklet seg over tid. Det er viktig å forstå hvordan styringsformene gjør seg gjeldende i dagens styring, og hvordan kombinasjonene kan stride mot hverandre.

3.2.2 Utvikling av styring i offentlig sektor

Tradisjonell offentlig administrasjon

Tradisjonell offentlig administrasjon kjennetegner styringsformen i etterkrigstiden og frem til 1980-tallet (Røiseland og Vabo 2016, 18). Styringsformen karakteriseres av å være regelstyrt, profesjonalisert, og skiller tydelig mellom politikk og administrasjon.

Det offentlige fikk stadig flere oppgaver og ansvarsområder, og en byråkratisk tilnærming til politikkkutforming og implementering av politiske beslutninger (Osborne 2006, 378), vokste frem. Det var samtidig viktig for den fremvoksende velferdsstaten å bekjempe korrupsjon og nepotisme, og at innbyggere ble behandlet på en nøytral og lik måte. Max Webers idealtyper, med sentralisert og hierarkisk organisering, forbindes ofte med styringsformen (Hyndman og

Liguori 2016, Pollitt og Bouckaert 2011). Denne styringsformen kan vi fortsatt finne i dag, blant annet i regelstyring og aktivitetsstyring, og er en del av den vertikale styringen.

Ny offentlig styring med mål- og resultatstyring

På slutten av 1970-tallet og overgangen 1980-tallet vokste en ny styringsform frem. Statsviteren Christopher Hood lanserte betegnelsen «new public management», kalt ny offentlig styring på norsk (NOS). Han refererte til NOS som et samlet sett administrative doktriner som var fremtredende i offentlig sektor i mange OECD-land (Hood 1991, 3-4). De administrative doktrinene brukes i varierende grad og er overlappende. I NOS teorien er det ikke et tydelig skille mellom offentlig og privat styring. Derfor kan det offentlige kopiere og bruke ledelses- og styringsprinsipper fra private bedrifter. Typiske styringsverktøy er strategisk planlegging og mål- og resultatstyring. Det viktige i NOS er selve måloppnåelsen og sluttprodukt, og ikke prosessen. NOS-reformer brakte med seg et skifte fra sentralt styrte byråkratiske administrasjoner til en mer konkurransepreget og desentralisert tilnærming for å tilby offentlige tjenester (Hood 1995, 93-95).

Desentraliseringen førte til en betydelig fristilling av offentlige virksomheter, og til en mer regulerende karakter. Utgangspunktet er at overordnede mål skal settes i politikken, og de underordnede virksomhetene bestemmer selv hvordan disse målene skal nås innen visse rammer (Røiseland og Vabo 2016, 19-20).

Ny offentlig samstyring

Med flere tjenester, desentralisering og spesialisering, har landskapet for implementering av offentlig politikk blitt både fragmentert og ytterligere komplekst. Dette krever mer koordinering, horisontalt samarbeid og integrert tjenesteproduksjon. Fra omkring 1990-tallet endret styringsregimet seg mot hva vi kaller «new public governance» eller ny offentlig samstyring. Styringsformen erstatter ikke de to andre tidligere formene, men kommer i tillegg (Røiseland og Vabo 2016, 20).

Ifølge Røiseland og Vabo (2016) er samstyring en respons på den økende kompleksiteten i samfunnet. Samstyring gir nye verktøy for å iverksette offentlig politikk. Dette gjelder spesielt der tiltakene ikke kan gjennomføres effektivt i en virksomhet alene, og løsningen går

på tvers av organisasjoner både i og utenfor statens kontroll. Å sikre effektivitet i slike inter-organisatoriske samarbeid fordrer andre og nye styringsprosesser. Samstyring er horisontal styring, og essensielt for å kunne svare på hvordan det offentlige ønsker å håndtere livshendelsen.

3.3 Vertikal styring gjennom mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten, også for departementenes oppfølging og styring av statlige virksomheter (Finansdepartementet 2021, 16-18), og er en del av den vertikale styringen. Det er denne styringen som gir rammer for samarbeidet om livshendelsen.

Et kjennetegn for offentlig sektor er at det finnes et bredt spekter av mål som skal oppnås (Johnsen 2014), og disse målene kan være motstridene. Målkonfliktene kan både være innad i eller på tvers av virksomheter, og målstyring er et verktøy for å prioritere mellom forskjellige mål.

Målstyring kan gi insentiver som påvirker adferd og retter oppmerksomheten mot bestemte mål, men også ha noen negative konsekvenser som målforskyvning og overmåling (Johnsen 2007, 30). Samtidig må ledelsen beslutte hvordan resultatene kan måles dersom de skal styre på mål (Drucker 1976). Uten resultatinformasjon er det vanskelig å vite om et mål er nådd, og om prosessen har gitt uønskede effekter. Resultatmåling er å systematisk samle inn data ved å observere og registrere resultatrelatert informasjon (Dooren van, Bouckaert og Halligan 2015, 7). Resultatmåling og målstyring er altså ikke det samme, men begge inngår i resultatstyring (Johnsen 2007, 30).

Resultatstyring kan forstås som et instrument for å forbedre effektivitet, produktivitet og objektivitet i organisasjoner, og brukes primært for å få rasjonalitet i beslutningsprosesser ved hjelp av innsamlet data (Helden, Johnsen og Vakkuri 2012, 161). Dataene brukes både i beslutninger og den videre oppfølgingen. I tillegg til å sette mål gir dette muligheten til å følge opp at de som skal utføre oppgaven også oppnår målene, og på den måten påvirke adferden. I etatsstyringen ser vi dette i tildelingsbrevene og svaret departementene får gjennom årsrapporten.

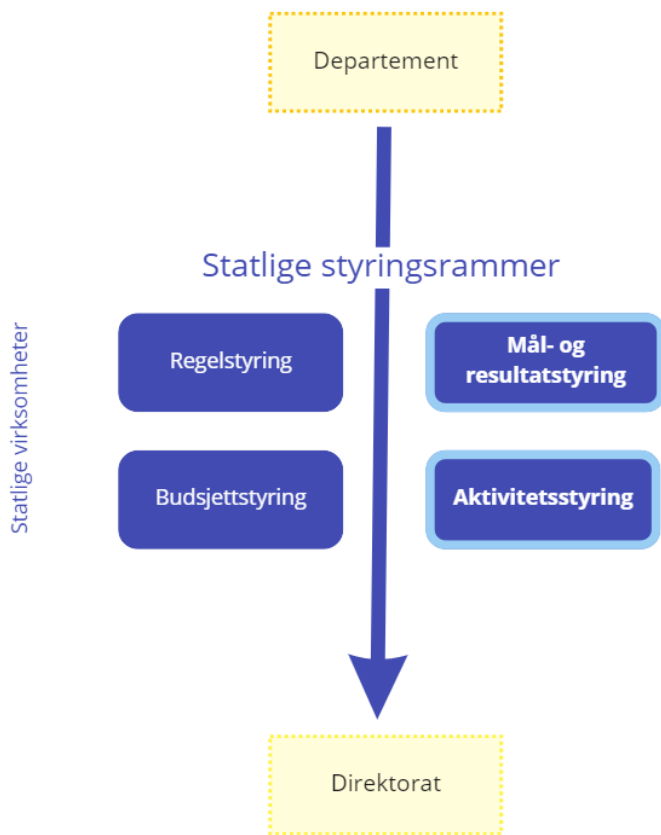
En utfordring med mål- og resultatstyring er at selve resultatmålingen kan være vanskelig. Uten gode målinger er det utfordrende å styre basert på resultatinformasjon. Brujin (2007) presenterer en oversikt over når resultatmåling er enkelt og vanskelig. Det er for eksempel vanskelig med resultatmåling når det er sammenvevde produkter, samstyrt produksjon, varierte produkter og kausalitet ikke er kjent. Livshendelsen som helhet vil være under forhold der resultatmåling er vanskelig. De enkelte virksomhetene kan derimot ha oppgaver i livshendelsen der det er enklere å måle resultater.

Resultatstyring og resultatmåling har blitt kritisert fordi det kan føre til såkalt perverterende adferd. Dette defineres som «aktiviteter som skaper dysfunksjonelle virkninger i byråkratiet, ødelegger insentiver for god profesjonell tjenesteproduksjon og nyskaping, og øker gapet mellom politiske mål og iverksetting» (Johnsen 2007, 111). Resultatmålinger kan for eksempel stoppe innovasjon fordi virksomheter heller vil optimere produksjonen for å få gode resultater der dette er enkelt (Brujin 2007, 17-19). Innovasjon kan være viktig for å få til digital transformasjon. Et annet eksempel på perverterende adferd er at virksomheter kan velge å opptre strategisk ved å tilpasse produksjonen etter hva som blir målt. Dette kan bidra til at virksomheten ikke oppfyller sin hensikt, eller til og med ha en negativ effekt på virksomhetens formål (Johnsen 2007, 113-114).

Noe av grunnen til at disse problemene kan oppstå er at offentlige virksomheter ofte har komplekse oppgaver og er kunnskapsintensive. Det trengs ekspertise for å løse oppgavene og det kan være vanskelig å standardisere (Brujin 2007, 29-30). Dette setter store krav til utformingen av mål og resultatkrav, og dette er viktige deler av tildelingsbrevet.

3.3.1 Modell for analyse av vertikal styring

For å kunne svare på hvilke statlige styringsrammer som hemmer eller fremmer samstyringen i arbeidet med livshendelsen presenterer vi her den første delen av vår analysemodell, Figur 4. Modellen tar utgangspunkt i teori om mål- og resultatstyring og tradisjonell offentlig styring. Analysemodellen er basert på styringen som departementene i dag utøver overfor sine underliggende virksomheter. Modellen kan ikke brukes for å analysere alle statlige styringsrammer, men kan gi innsikt i vår problemstilling.



Figur 4: Modell for analyse av vertikal styring

Vi vil videre utvikle modellen til å inkludere den horisontale styringen, slik at vi kan bruke den for å analysere hvordan disse styringsretningene samsvarer.

3.4 Horisontal styring

Norge har en stor og rik offentlig sektor, med høye forventninger og krav fra både befolkningen og sektoren selv. Samfunnet har også blitt mer komplekst og sammensatt. For eksempel er statlig sektor blitt stadig mer spesialisert gjennom NOS-reformer, samtidig forventer befolkningen gjenbruk av data og at offentlige virksomheter samarbeider godt. Offentlige føringer og tiltak overlapper, og fører til uforutsette konsekvenser. Nesheim et al. (2019) peker på at gjenstridige problemer treffer på tvers av hierarkiske nivåer og organisatoriske grenser, og har ikke en enkel løsning. Samarbeid mellom offentlige virksomheter kan være et effektivt virkemiddel.

3.4.1 Samstyring

Begrepet «governance» er i utgangspunktet vagt og dette gir rom for forskjellig tolkning. I governancelitteraturen ser vi at begrepet er brukt på svært ulike fenomener (Røiseland og Vabo 2016, 17). I denne oppgaven har vi valgt å bruke begrepet samstyring slik Røiseland og Vabo gjør i «Styring og samstyring – governance på norsk» (2016). De beskriver samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2016, 21). Ansell og Gash (2007) sin definisjon har flere likheter med den vi har valgt, men denne er strengere både om målet for samstyringen og at private aktører må være involvert. Fordi vi tar utgangspunkt i offentlige virksomheter, valgte vi Røiseland og Vabos definisjon. De presenteres tre aspekter ved samstyring i definisjonen: gjensidig avhengighet, beslutninger ved diskurs eller forhandlinger, og planlagt og målorienterte aktiviteter.

3.4.2 Deltagelse og avhengighet mellom aktørene

Deltagerne i samstyringen er gjensidige avhengige, men avhengigheten av andre vil variere. Aktørene har ulike ressurser, slik som spesialkunnskap og penger, som de tar med inn i fellesskapet. De kan oppnå mer i fellesskap enn de eventuelt ville oppnådd alene (Røiseland og Vabo 2016). Det er viktig med så bred deltagelse som mulig for å gi samarbeidet legitimitet og større mulighet for suksess. Dette er enklere dersom samarbeidet er den eneste arenaen der problemet kan bli løst (Ansell og Gash 2007).

Virksomheter vurderer om samarbeidet vil gi resultater som veier opp for det det koster av tid og energi å delta, og om de er avhengige av de andre aktørene for å kunne lykkes (Ansell og Gash 2007). For offentlige virksomheter vil dette si å vurdere om samarbeidet bidrar til at virksomheten oppnår sine mål. Hvis de kan oppnå målene uten å samarbeide med andre, vil motivasjonen for å delta være liten (Ansell og Gash 2007, 552).

Nesheim et al. (2019) trekker frem at bakgrunnen for samarbeid er at et problem eller sett med oppgaver faktisk treffer flere virksomheter, og de må da samordne seg. Egenskaper ved oppgavene, og avhengigheter mellom virksomhetene er det som bør avgjøre hvordan samarbeidet skal skje.

I samstyringen er tillit en vesentlig faktor ettersom det letter innovasjon og oppmuntrer til horisontal utveksling av informasjon og samarbeid (Osborne 2010, 315). Det samme er deltageres forpliktelse til samstyringsprosessen. Forpliktelse til samstyringsprosessen vil si at deltakeren fra start går med på å rette seg etter det fellesskapet beslutter, selv om dette ikke helt samsvarer med det den enkelt virksomhets ønsker (Ansell og Gash 2007).

3.4.3 Beslutninger

Beslutningene i samstyringen må tas på bakgrunn av diskurs eller forhandlinger. Kun der hvor aktørene kan komme til en løsning som alle kan enes om er det mulig å få til samstyring. Tradisjonell bruk av makt i form av kommandoer og direktiver fungerer i liten grad, og kan føre til at aktører velger å trekke seg fra samarbeidet. At det tas faktiske beslutninger, skiller denne typen samarbeid fra for eksempel rådgivende komiteer (Røiseland og Vabo 2016). Selv om en offentlig myndighet har autoritet til å ta de endelige beslutningene, som for eksempel ved behov for reguleringer, er det viktig at alle aktørene deltar i beslutningsprosessen og sammen er ansvarlige for måloppnåelse i samarbeidet (Ansell og Gash 2007, 546).

Det er behov for samarbeid på flere nivåer, og derfor skaper hierarkiet på saksfeltet det samarbeides om en form for sekundærstruktur, eller et samarbeidshierarki. Derfor er det viktig med samhandling mellom departementer med vekt på planlegging og problembeskrivelse (Nesheim, et al. 2019).

3.4.4 Mål og måloppnåelse

Samstyring representerer et ønske om felles måloppnåelse. Deltagerne som gruppe vil ligne på en organisasjon. Denne «organisasjonen» vil være i en løsere form enn tradisjonelle organisasjoner, men fortsatt være gjenstand for fastsetting av mål, utforming av strategier og koordinering av oppgaver (Røiseland og Vabo 2016).

Nesheim et al. (2019, 32) skriver at det er viktig å forstå den organisatoriske konteksten som samstyringen skjer innenfor. En effekt av sektorinndelingen av departementene og mål- og resultatstyring kan være at virksomheter er mer opptatt av å oppnå egne målsetninger, enn av områder der det er avhengigheter mellom virksomheter. De kan også være i en situasjon der de konkurrerer om begrensede ressurser (Singh og Prakash 2010, 835). Mål og resultatstyring

påvirker den interne styringen i virksomhetene. En felles strategi mellom involverte departementer og likelydende styringssignaler til ytre virksomheter kan være et virkemiddel for å fremme samstyringen (Nesheim, et al. 2019).

3.4.5 Ledelse av samstyring

I samstyringen er ledelse viktig både for å få med de riktige aktørene, og for sikre fremdrift i arbeidet (Ansell og Gash 2007). Lederen kan være rollen som fasilitator for forhandlingene i beslutningsprosessen. Det trenger ikke å være en av interessentene i selve samarbeidet som har rollen som fasilitator. Dette kan gjøres av en tredjepart, noe som kan være effektivt hvis partene ikke klarer å bli enige eller for å gripe inn hvis forhandlingene blir langvarige (Ansell og Gash 2007).

Kenis og Provan (2009) har tre modeller for ledelse av samstyring. Samstyringen kan ha delt ledelse. Deltagerne selv tar alle beslutninger og administrere samarbeidet. Alternativt kan arbeidet ledes av en sentral virksomhet i samarbeidet. Den ledende virksomheter har ressurser til å ta denne oppgaven og en sentral rolle i det som det samarbeider om og tar ledelsen. Den siste modellen er at arbeidet ledes av en egen nettverksadministrasjon. Administrasjonen som opprettes, koordinerer og administrerer samarbeidet.

Ifølge Nesheim et al. (2019) er det i tverretattlig samarbeid som oftest en sentral virksomhet, som et departement eller direktorat, som tar på seg koordinatorrollen. Fordelen med denne typen organisering er at den gir høy effektivitet og at samarbeidet kan få legitimitet gjennom den ledende virksomheten. Det kan også være ulemper. Virksomheten som leder kan bruke makten for å følge sin egen agenda, noe som kan føre til motstand fra de andre deltagerne. Samtidig kan de andre miste interesse for samarbeidet og de felles målene og heller arbeide ut fra egeninteresse. Dette kan skje hvis den ledende virksomheten gjør mye av jobben selv (Kenis og Provan 2009, 448).

3.4.6 Utgangspunktet for samstyring

Nesheim et al (2019) har utviklet et analytisk rammeverk basert på et instrumentalt organisasjonsfaglig perspektiv for å analysere samordning på tvers av statlige virksomheter. I det instrumentelle perspektivet oppfattes organisasjoner som instrumenter for å oppnå mål

som er viktig for samfunnet. Det betyr at i offentlige organisasjoner handler det politiske og administrative lederskapet og de underordnede aktørene innenfor bestemte rammer som formidler deres tanker og handlinger (Christensen, Egeberg, et al. 2017, 34-35,125).

Nesheim et al. (2019) har fire elementer i sitt rammeverk; oppgaver og avhengigheter, distanse mellom organisasjoner, intra-organisatoriske tiltak og inter-organisatoriske tiltak. De to første er rammer for samhandlingen, mens de to siste er forhold som i stor grad kan påvirkes. Typen oppgaver, hvilke organisatorisk nivå oppgavene befinner seg på, og avhengigheter mellom virksomheter er viktige rammer som også påvirker hvem som bør delta. Distanse mellom organisasjonene, som geografisk-, kognitiv-, strukturell- og maktdistanse er også en viktig ramme.

Ansell og Gash (2007) sin modell for samstyring, inkluderer det de kaller initielle betingelser. De initielle betingelsene kan både fremme og hemme samarbeidet mellom deltagerne. De trekker frem tre variabler:

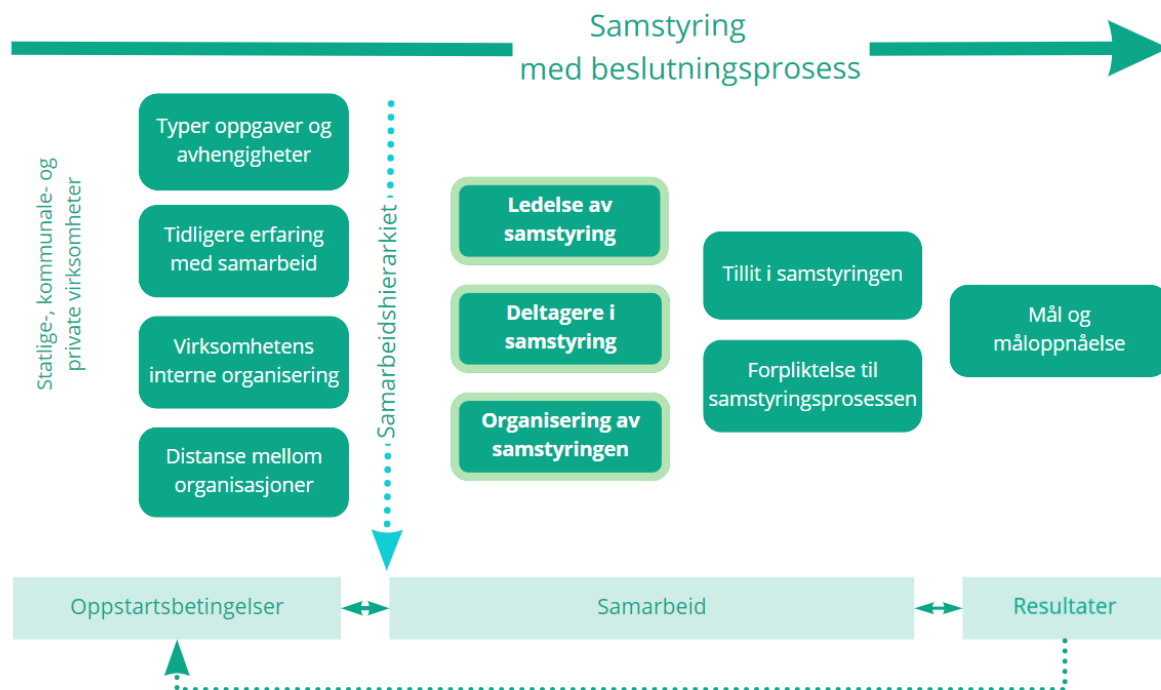
- I hvilken grad det er ubalanse mellom de som deltar når det kommer til makt og tilgang på ressurser
- Hvilke insentiver interessentene har for å delta
- Tidligere erfaringer med de andre virksomhetene, som tidligere samarbeid eller konflikter

At det er ubalanse i maktforholdet mellom deltagerne er et vanlig problem (Ansell og Gash 2007, 551). Ifølge Nesheim et al. er det ikke nødvendigvis støtte for at dette er et problem så lenge styringsstrukturer og mekanismer for samhandlingen er i samsvar med maktforholdene (2019, 38). Det er viktig å notere seg at utgangspunktet for de to modellene er forskjellig, Ansell og Gash tar for seg et samarbeid der både offentlig og privat sektor er involvert, mens Nesheim et al. (2019) kun ser på tverretattlig samarbeid.

3.4.7 Modell for analyse av samstyring

Inspirert av rammeverkene til Ansell og Gash (2007) og Nesheim et al. (2019) har vi utviklet en egen modell for horisontal styring, Figur 5. Samstyringen er en prosess der det tas beslutninger og jobbes mot felles mål og måloppnåelse. Måloppnåelsen påvirkes av det som

skjer i samarbeidet, og dermed også av utgangspunktet i forkant av samarbeidet. Resultatet av samstyringen kan igjen påvirke oppstartsbedingungen. Betingelsene er dermed ikke statiske, men kan endres i løpet av prosessen.



Figur 5: Modell for analyse av samstyring

I det følgende kapittelet presenterer vi en modell som kombinerer teori om vertikal etatsstyring og horisontal samstyring. Modellen er grunnlaget for vår analyse av livshendelsen.

3.5 Analysemodell for møtet mellom vertikal og horisontal styring

I denne oppgaven ønsker vi å få innsikt i hvilke statlige styringsrammer som hemmer eller fremmer samstyringen i arbeidet med livshendelsen dødsfall og arv gjennom ulike forskningsspørsmål:

1. Hva innebærer det at livshendelsen dødsfall og arv digitaliseres?
2. Hva kjennetegner de statlige styringsrammene for arbeidet med digital transformasjon av livshendelsen dødsfall og arv?

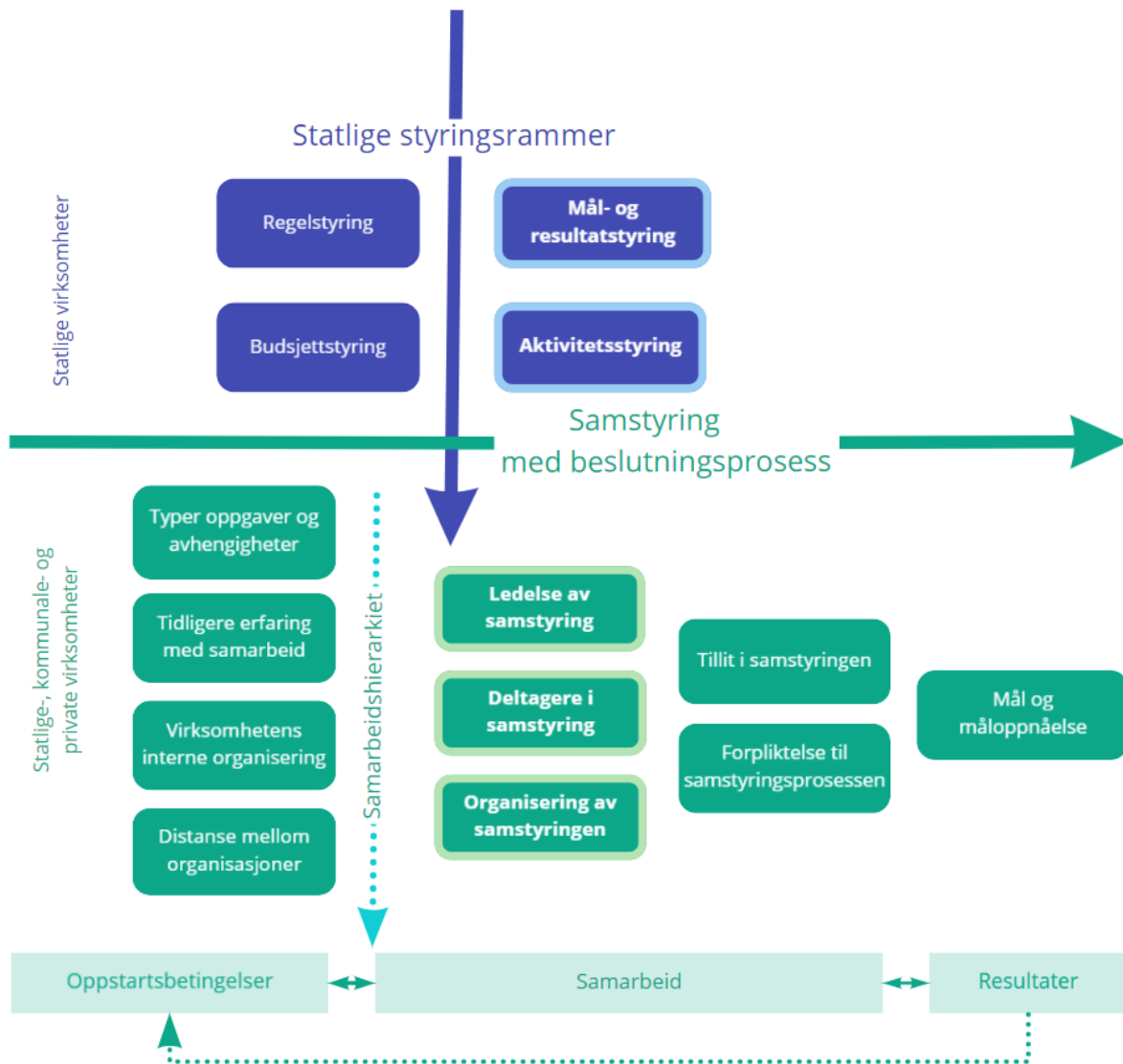
3. Hvordan organiseres samarbeidet om livshendelsen dødsfall og arv på etatsnivå?
4. Er det samsvar mellom statlige styringssignaler og samarbeidet mellom etatene når livshendelsen dødsfall og arv skal digitalt transformeres?

For å kunne svare på forskningsspørsmålene må vi se den vertikale og den horisontale styringen i sammenheng. De statlige styringsrammene kan påvirke flere sider ved samstyringen. Samstyringen påvirkes av forholdet mellom virksomhetene som deltar og grunnen til at de velger å delta. Ansell og Gash (2007) omtaler dette som oppstartsbetingelser. Dette er forhold som kan endres i løpet av samarbeidet, både på grunn av og uavhengig av, hva som skjer i samstyringen. Incentiver for å delta kan påvirkes av mål, resultatkrav og aktivitetskrav fra overordnet offentlig myndighet. Overordnet offentlig myndighet kan også påvirke selve samstyringsprosessen ved å legge føringer for hva som skal løses av hvem, og når, og hvem som skal lede arbeidet. Hvordan arbeidet ledes vil kunne ha påvirkning på samstyringsprosessen (Ansell og Gash 2007, Nesheim, et al. 2019, Kenis og Provan 2009).

Forholdet mellom deltakerne kan påvirkes av maktasymmetri. Slik asymmetri mellom virksomhetene som deltar kan begrense handlingsrommet og mulighetene for beslutninger dersom det finnes ulike interesser og mål (Nesheim, et al. 2019). Asymmetrien inkluderer den konkurransen om ressurser som kan finne sted mellom offentlige virksomheter. Allerede etablert oppgavefordeling og ansvarsområder innenfor feltet det samarbeides om vil også kunne påvirke samarbeidet. Spesielt dersom det alt finnes avhengigheter mellom virksomhetene.

Incentiver for deltagelse og forholdet mellom virksomhetene kan påvirke hva som skjer i samstyringsprosessen. Dette kan ha betydning for hvem som deltar, hvordan arbeidet blir organisert, inkludert styringsmekanismer og samarbeidshierarkiet, og muligheten for å oppnå delmål underveis i arbeidet. Samlet vil dette igjen kunne påvirke den endelige måloppnåelsen.

Fordi statlige styringsrammer kan påvirke det meste i samstyringen, har vi valgt ut noen elementer vi vil sette søkelys på. Dette er mål- og resultatstyring og aktivitetskrav i de statlige styringsrammene. I samstyringen vil vi spesielt vurdere ledelsen av samstyringen, organiseringen og deltagelsen i samstyringen.



Figur 6: Analysemodell for møtet mellom vertikal og horisontal styring

De statlige styringsrammene, markert med blått, legger føringer for samstyringsprosessen, markert i grønt. De statlige styringsrammene kan påvirke alle delene av samstyringen. Samstyringen er en prosess der de forskjellige stegene kan påvirke hverandre, og deltagerne kan flytte seg frem og tilbake mellom prosesstrinnene.

Modellen er utgangspunktet for vårt valg av metode og datautvalg som beskrives i det neste kapitlet. Den brukes også videre i analysen.

4 Metode

I dette kapitlet vil vi beskrive hvilke data og metoder vi har valgt for å kunne svare på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

4.1 Formål og valg av metode

For å forstå hvilke statlige styringsrammer som hemmer, og hvilke som fremmer samstyring om digital transformasjon, har vi tatt utgangspunkt i en konkret case, livshendelsen dødsfall og arv, der vi studerer samarbeidet på etatsnivå. Dette er en av syv livshendelser i Digitaliseringsstrategien og involverer flere statlige virksomheter, kommuner og private aktører. Prosessen med å følge opp Digitaliseringsstrategien er i gang, og den konkrete fordelingen av ansvar, og oppgaver relatert til livshendelsen har startet. Analyse av livshendelsen kan dermed gi innsikt i viktige mekanismer som påvirker samarbeidet om digital transformasjon i offentlig sektor.

I kapitlene nedenfor begrunner vi valg av empiriske data, og diskuterer hvordan disse gir muligheter og begrensninger for å besvare vår problemstilling.

4.2 Data

4.2.1 Dokumenter som utgangspunkt for å studere vertikal styring

Dokumenter er sentrale i å danne politikk og i å omdanne politiske intensjoner til praksis. Mange ulike dokumenter gir grunnlag for departementenes styring av direktorater. Dokumenter brukes ofte som verktøy, og kan i seg selv ha en funksjon eller effekt (Asdal og Reinersten 2021). I 2020 gjennomførte PwC en undersøkelse av departementenes etatsstyring i praksis, på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Gjennom intervjuer med ansatte i departementer og underliggende virksomheter konkluderer de med at tildelingsbrevet er den viktigste kanalen for å formidle styringssignaler (PwC 2020). Relevansen av tildelingsbrev for analyse av styring understrekes ytterligere ved at en rekke undersøkelser av etatsstyring bygger på tildelingsbrev (Kjærvik og Askim 2015, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020a).

Når byråkratiet utreder og iverksetter det som er vedtatt av politikerne er det i all hovedsak dokumentarbeid (Asdal og Reinersten 2021, 52). Dokumentene beveger seg, av og til i

formelle baner, mellom aktører. For eksempel vil Statsbudsjettet etter at det er vedtatt «flyttes» til departementene som leser «sine» avsnitt, og flytter dette videre til sine tildelingsbrev (Asdal og Reinersten 2021, 125). Vi har valgt å analysere tildelingsbrevene fra departementene til de underliggende etatene på bakgrunn av deres sentrale funksjon i den vertikale styringen.

Det er departementene som har fått ansvar for livshendelsene i Digitaliseringsstrategien. Siden instruksene beskriver fordelingen av ansvar mellom et departement og den underliggende virksomheten, inkluderte vi også den i vårt utvalg.

Styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet består av mer enn tildelingsbrev og instruksjoner, som møter og dialog på flere nivåer. I tillegg vet vi ikke hvordan virksomhetene tolker dokumentene, hvordan de prioriter mellom de forskjellige målene og oppgavene, og hvordan virksomhetens kultur påvirker hva som faktisk blir gjort. For eksempel oppgir 76,5% av statlige virksomheter i en undersøkelse gjort av SSB, at føringer som stortingsmeldinger og Digitaliseringsrundskrivet påvirker virksomhetens digitaliseringsarbeid i ganske stor grad eller svært stor grad (Statistisk sentralbyrå 2021). Denne typen styring vil vi ikke få med oss i vår analyse.

Tildelingsbrevene og instruksene hentet vi fra nettsiden regjeringen.no. Departementene er pålagt å legge ut begge deler på nettsiden, og vi anså at dette var den sikreste kilden med mest oppdatert informasjon. Uthenting ble gjort i september 2021, og bestod av både tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og instruksjoner for de ti virksomhetene som er inkludert i utvalget vårt, til sammen 140 dokumenter.

4.2.2 Dokumenter som utgangspunkt for å studere horisontal styring

For den horisontale styringen var vi mer usikre på hva som kunne være utgangspunktet for analysen, og vi vurderte flere datakilder. For å forstå livshendelsen bedre gjorde vi flere dokumenter søk og oppdaget at det også her fantes mange dokumenter, som mandater, brev, rapporter og referater. Vi har ikke funnet tidligere analyser av denne typen samarbeid, og måtte kartlegge samarbeidet selv. Vi konkluderte med at vi kunne finne nødvendig underlag for å kunne svare ut våre forskningsspørsmål.

Vi startet med Digitaliseringsstrategien, Digdirs nettside om livshendelsene, og livshendelsens egen nettside for å lage kriterier for dokumentutvalget. Kriteriene var at dokumentet måtte henvise til livshendelsen dødsfall og arv og digitalisering, og komme fra en statlig virksomhet eller en av samarbeidsarenaene som arbeider med livshendelsen. I tillegg inkluderte vi styrende dokumenter fra samarbeidsarenaene, selv om disse ikke nevner livshendelsen, som for eksempel mandater.

Videre gjorde vi åpne nettsøk på kjernebegreper, som dødsfall og arv og livshendelser. Det samme har vi gjort på eInnsyn den 18. september 2021. Vi fikk tilgang til mandater for samarbeid, prosjektbeskrivelser, rapporter, referater og brev. De fleste dokumentene hentet vi direkte fra statlige virksomheter eller virksomhetenes nettsider. Vi har søkt og fått avslag på innsyn for enkelte dokumenter, spesielt gjelder dette referater fra møter mellom departementer eller internt i Digdir. I dokumentanalyser kan partisk selektivitet være en begrensning, det vil si at regler og prosedyrer styrer hvilke dokumenter som er tilgjengelig, og det kan ligge en agenda bak hva som deles (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2021, 243). Digdir har referater fra flere fagmøter om livshendelsen, her har vi fått innsyn i to av referatene fra KMD, men avslag på innsyn for flere av de andre fra Digdir. Dette kan bety at det er har foregått en form for siling, at offentlighetsloven er tolket forskjellig eller at møtene har hatt forskjellig karakter.

Fordi vi her har hatt en mer «åpen» innsamling av dokumenter har vi vært bevisste på at hva vi har valgt som relevante dokumenter kan påvirkes av våre egne perspektiver (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2021, 243). Etter 30. september 2021 har vi ikke søkt etter nye dokumenter, men har i en del tilfeller gått inn på kjente nettsider på nytt.

De dokumentene vi har valgt som datakilde gir oss ikke innsikt hva kulturelle trekk betyr for samstyring. Virksomhetenes kultur, tidligere erfaringer med samarbeid og tillitt mellom deltagerne er også avgjørende for resultatet av samstyringen, men ikke inkludert i denne studien. Dette kunne vi fått mer informasjon om med intervjuer. Arbeidet med livshendelsen er fortsatt i startfasen og vi har derfor valgt å studere de strukturelle trekkene.

4.2.3 Dokumenter som analyseobjekt

I forskning har vi et ansvar for å redusere belastningen på deltagerne og dokumentanalyse regnes som en ikke-påtrengende metode (Tjora 2020, 182). En fordel med å bruke dokumenter som kilde er at datamaterialet allerede eksisterer. Vi kan ikke påvirke selve datamaterialet gjennom våre antakelser og hypoteser, men vi var oppmerksomme på denne problemstillingen når vi gjorde vårt utvalg, og når vi tolket innholdet i dokumentene. Et argument mot å bruke dokumenter som kilde er at de beskriver et snevrere bilde av virkeligheten enn det andre kilder kan (Bang 2017, 191). For eksempel er dokumentene som gjelder styring av direktorater kun deler av den totale styringsdialogen som går mellom departement og direktorat.

4.2.4 Tidsavgrensning

Digitaliseringsstrategien gjelder for perioden 2019 til 2025. Strategien ble offentlig juni 2019, så de fleste dokumenter fra før 2019 vil ikke være relevante for vår problemstilling. Vi har derfor valgt å tidsavgrense, og søkte etter dokumenter fra perioden 2019-2021. I noen tilfeller er vi ledet videre til eldre dokumenter, vi har ikke utelatt disse automatisk, men vurdert dem opp mot våre forskningsspørsmål, og om de kan bidra til å belyse disse.

4.2.5 Organisatoriske enheter

I innsiktsprosjektet der brukerreisen for livshendelsen ble kartlagt, ble alle aktører som har en rolle i livshendelsen beskrevet. De statlige aktørene vises i Tabell 1. Det er både etater og departementer som har en rolle i selve livshendelsen. Departementer som har en slik rolle, står i kolonnen «Statlig virksomhet».

Tabell 1: Oversikt over statlige aktører identifisert i livshendelsen dødsfall og arv, 2019-2021 (Digitaliseringsdirektoratet 2021a).

Eierdepartement	Statlig virksomhet	Viktigste medvirkende virksomheter og samarbeidspartnere	I utvalget
Arbeids- og sosialdepartementet	NAV	Ja	Ja
Arbeids- og sosialdepartementet	Statens pensjonskasse (SPK)	Nei	Nei
Finansdepartementet	Skatteetaten	Ja	Ja
Helse og omsorgsdepartementet	Sykehus/ Helseforetakene	Nei	Nei
Helse- og omsorgsdepartementet	Folkehelseinstituttet/ FHI	Ja	Ja
Justis- og beredskapsdepartementet	Politiet	Nei	Ja
Justis- og beredskapsdepartementet	Statens sivilrettsforvaltning	Nei	Nei
Justis- og beredskapsdepartementet	Domstoladministrasjonen -Tingretten	Ja	Nei
KMD	Statens kartverk	Ja	Ja
KMD	Husbanken	Nei	Nei
KMD	Statsforvalteren -Statsforvalteren i Vestfold og Telemark/ Nasjonal gravplassmyndighet	Nei	Nei
Kulturdepartementet	Arkivverket	Nei	Ja
Kunnskapsdepartementet	Statens Lånekasse for utdanning (Lånekassen)	Nei	Ja
Nærings- og fiskeridepartementet	Brønnøysundregistrene	Nei	Ja
Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen	Ja	Ja
N/A	Utenriksdepartementet	Nei	Nei
N/A	Barne- og familiedepartementet	Nei	Nei

I tillegg til virksomhetene i tabellen er det kjent at Digdir, som styres av KMD, leder arbeidet. Dette er populasjonen vi kunne velge fra.

For å gi oss et mer helhetlig bilde av virkeligheten, og sikre at funnene ikke kun kan knyttes til noen få departementers styring, ønsket vi at så mange departementer som mulig var representert i analysen. I tillegg mente vi at det var viktig at etaten som leder arbeidet var en del av utvalget.

Digdir har vurdert hvilke virksomheter som er «Viktigste medvirkende virksomheter og samarbeidspartnere» (Digitaliseringsdirektoratet 2021b). For å få et så representativt utvalg som mulig, har vi tatt med virksomheter fra både gruppen som Digdir har vurdert som en av de «viktigste» og de som ikke er med her. I de tilfellene der et departement kun er representert en gang, inkluderte vi virksomheten. I de tilfellene der et departement har en eller flere underliggende virksomheter med, har vi valgt ut kun en underliggende virksomhet. Vi har utelatt de virksomhetene som har en spesiell tilknytningsform som foretak og forvaltningsbedrift.

Utvalget består av ti virksomheter, med ni eierdepartementer som grunnlag for å svare på spørsmålet om i hvilken grad departementene har brukt tildelingsbrevet til å styre arbeidet med livshendelsen. De ti virksomhetene er Arkivverket, Brønnøysundregistrene, Digdir, Folkehelse instituttet (FHI), Nav, Politiet, Skatteetaten, Statens kartverk, Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen), og Statens vegvesen.

I analysen av den horisontale styringen har vi ikke avgrenset på samme måte fordi det her var mer uklart hvem som var involvert og hvilke roller de forskjellige virksomhetene har. Vi har der gjort avgrensning kun knyttet til forvaltningsnivå, og ut fra dokumentene som er valgt ut for analyse.

4.3 Datagenerering og analysemetode

Vi har brukt ulike strategier i datainnsamlingen, og tatt utgangspunkt i teori og kjente begreper. I analysen av tildelingsbrevene har vi hatt en kategorisk inndeling av data, mens vi i de resterende analysene har hatt en kontekstuell organisering av dataene (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2021). Vi har valgt å gjennomføre en innholdsanalyse for å finne svar på våre forskningsspørsmål. Grønmo (2020) beskriver dette som en systematisk prosess hvor en gjennomgår tekster basert på gitte kriterier og med hensikt å finne informasjon.

4.3.1 Koding og variabler brukt i analyse av tildelingsbrev og instruksjer

Tildelingsbrev, både statlige og kommunale, har blitt analysert flere ganger, og kodingen av tildelingsbrevene har basert seg på en rapport fra Kjærvik og Askim (2015) som kartla departementenes målstyring. I senere rapporter har kodingen av tildelingsbrevene blitt noe forenklet og har bestått av mål, styringsparametere og resultatkrav (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020a). Vi tok utgangspunkt i denne kodningen da vi utviklet våre koder.

Vi har brukt NVIVO, et analyseverktøy, til å kode relevante utsnitt. Dette verktøyet har gjort det enkelt å følge opp og gjennomgå usikkerheter og tolkninger, og vi har begge vært involvert i kodingen. Etter noen gjennomganger landet vi på en «streng» tolkning av variabler. For eksempel er det tilfeller der vi ut ifra vår bakgrunnskunnskap kan tolke at et mål støtter opp under bestemte deler av Digitaliseringsstrategien, men dette ikke kommer frem eksplisitt, har vi valgt å utelate dette målet.

For oss var det viktig å vite om departementene har brukt tildelingsbrevet eller instruksjonen for å påvirke den underliggende virksomheten til å prioritere arbeidet med livshendelsen. Dette kan gjøres gjennom å direkte nevne livshendelsen, Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet. Alternativt kan departementet prioritere de oppgavene som den underliggende virksomheten har i forbindelse med livshendelsen. For å vurdere om de en slik oppgave har vi tatt utgangspunkt i tjenestekartet for livshendelsen, og de oppgavene virksomheten er beskrevet med der. Dette er så vurdert opp mot innholdet i tildelingsbrevet. Vi endte da opp med seks forskjellige koder som vist i Tabell 2.

Tabell 2: Koder brukt i analyse av tildelingsbrev og instruksjer

	Kode	Kodebeskrivelse
Aktivitetskrav knyttet til livshendelsen dødsfall og arv	Aktivitetskrav DOA	Aktivitetskrav er konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører (Kjærvik og Askim 2015).
Mål og resultatkrav knyttet til livshendelsen dødsfall og arv	M&R DOA	Mål og resultatkrav er et aktivt styringsmiddel i tildelingsbrevene for å oppnå resultater. Til forskjell fra aktivitetskrav gir mål og resultatkrav direktoratene større rom for hvordan disse målene skal nås.
Aktivitetskrav knyttet til Digitaliseringsstrategien	Aktivitetskrav strategi	Aktivitetskrav kan være relevant for samstyringen fordi det kan rette oppmerksomheten på innholdet i Digitaliseringsstrategien. Henvisning til andre spesifikke deler av Digitaliseringsstrategien, men som ikke inkluderer DOA.
Mål og resultatkrav tilknyttet Digitaliseringsstrategien	M&R strategi	Mål og resultatkrav tilknyttet Digitaliseringsstrategien.
Digitaliseringsstrategien	Digitaliseringsstrategien	Referanse som verken er et aktivitetskrav eller mål og resultatkrav relatert til Digitaliseringsstrategien. Dette er et styringssignal som kan påvirke underliggende virksomhet.
Digitaliseringsrundskrivet	Digitaliseringsrundskrivet	Digitaliseringsrundskrivet er oppdatert basert på Digitaliseringsstrategien. Sammen eller i mangel på andre styringssignaler vil referanser som peker på rundskrivet rette oppmerksomheten mot digitalisering og samstyring, og derfor også mot livshendelsen.

Kodene skal også si noe om hvor tydelig eller sterk styringen er. Den tydeligste og sterkeste styringen vil typisk være beskrevet som et aktivitetskrav eller mål og resultatkrav tilknyttet livshendelsen. Videre blir styringen en mer eller mindre sterk type «dulting» i retningen av oppgaver knyttet til Digitaliseringsstrategien.

4.3.2 Analyse av øvrige dokumenter

Her valgte vi en mer kontekstuell dataorganisering (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2021, 159), der vi har sett etter hva som er spesielt for samstyringen. Vi har basert analysen på teori, kjente begreper og vår analysemodell, men satte ikke opp kodene i forkant. Datamaterialet ble kategorisert ut fra hva vi vurderte som relevant ut fra kriterien om det var inkludert i vår analysemodell, om det handlet om hva digitalisering av livshendelsen innebærer eller departementenes styring av gjennomføringen av Digitaliseringsstrategien. Kategorisering av dataene inngår i utgangspunktet som en del av datainnsamlingen, men det er vanlig å skifte mellom datainnsamling og dataanalysen i denne fasen (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2021). Eksempler på kategorier er «ledelse av samstyring», «organisering» og «endres som følge av digital transformasjon», kategoriene har her vært empirinære. Videre har vi brukt disse uttrekkene som utgangspunkt for å besvare våre forsknings spørsmål.

4.4 Studiens troverdighet

Pålitelighet, eller reliabilitet, kan testes ved å stille spørsmålet om resultatene ville vært de samme hvis noen andre gjorde samme undersøkelsen (Tjora 2020, 235-238), om kvaliteten på dataene er gode nok og om de riktige kildene er valgt. Her støtter vi oss på transparens i studien, og har sett til kriteriene beskrevet i Aguinis og Solarino (2019) som har vært aktuelle når vi har tatt utgangspunkt i dokumenter. Vi har beskrevet typen studie, alle datakilder er offentlig tilgjengelige, vi har beskrevet utvalg og hvordan vi ikke har fått tilgang til alle dokumenter. Vi har hentet og fått dokumentene direkte fra de statlige virksomhetene som enten har produsert dem, eller mottatt dem, og antar derfor at kvaliteten er tilstrekkelig. Det vi ikke vet er om innholdet i dokumentene vi ikke har fått innsyn i, eller ikke er klar over at eksisterer, ville gitt et annet bilde.

Ved å velge dokumenter har vi også utelatt den informasjonen vi kunne avdekket ved intervjuer eller observasjon. Vi kunne da for eksempel fått vite mer om hvordan dokumentene

har blitt tolket og om de har ført til endringer. Vi kunne også fått vite mer om hvorfor valg er tatt og hva som har påvirket valgene.

Validitet, eller gyldighet, sier noe om våre fremgangsmåter og funn representerer virkeligheten og om de reflekterer formålet med studien riktig (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2021, 256). Vi har delvis tatt utgangspunkt i tidligere undersøkelser av tildelingsbrevet for å kunne kode innholdet, vi har inkludert flere virksomheter i undersøkelsen, vi har brukt tid på å bli kjent med feltet og vi har beskrevet våre funn og hvordan disse har ledet oss til konklusjoner.

Tjora (2020) sier at fullsteding nøytralitet ikke kan eksistere innen kvalitativ forskning da denne er basert på fortolkende tradisjon. Egne meninger og holdninger, kunnskap og erfaringer kan fungere som støy og påvirke resultatet. For å redusere betydningen av dette har vi satt opp kriterier for utvalg, koder og beskrevet valgene vi har gjort. Begge har også derfor vært involvert i spesifisering av utvalgskriterier, innhenting av data og analyse, og koding og funn er kalibrert underveis.

Vi har valgt å undersøke livshendelsen fordi vi mener denne kan illustrerer de mulighetene og hindringene som oppstår når offentlige virksomheter skal samarbeide om digital transformasjon med brukeren i sentrum. Vi antar at våre funn kan ha relevans for andre prioriterte livshendelser, og på andre saksfelt der digital transformasjon blir prioritert av politisk myndighet og det er behov for samarbeid på tvers. Vår analysemodell bygger på kjent teori, og denne er ikke begrenset til samstyring knyttet til digitalisering. Analysemodellen kan derfor benyttes også i andre studier av møtet mellom vertikal og horisontal styring.

5 Analyse og drøfting

For å forstå hvilke styringsrammer som hemmer og fremmer samstyringen for den digitale transformasjonen knyttet til livshendelsen, vil vi her presentere funnene våre og drøfte disse. Dette gjør vi ved å besvare våre forskningsspørsmål, der funn og konklusjoner bygger på hverandre.

5.1 Hva innebærer det at livshendelsen dødsfall og arv digitaliseres?

For å svare på hva det innebærer at livshendelsen digitaliseres har vi tatt utgangspunkt i Digitaliseringsstrategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a) og «Sluttrapport innsiktsfasen – Livshendelsen dødsfall og arv» (Digitaliseringsdirektoratet 2021d). Rapporten beskriver dagens brukerreise og tjenestekart, kartlagte utfordringer og behov, mulighetsrom for fremtidig innsats og prioriterte idéer for videre arbeid med livshendelsen.

Offentlig sektor skal digitaliseres for å «gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 7).

Offentlig sektor er fragmentert, og for enkeltindivider kan det være vanskelig å orientere seg om hvem som har ansvar for hva, og hvem som må ha hvilken informasjon. I Digital agenda ble prinsippet «kun én gang» fremhevet, det vil si at det offentlige ikke skal spørre om data de allerede har (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Eller som Lånekassen tidligere kalte det: «Brukaren skal ikkje vere brevdue» (Direktoratet for forvaltning og IKT 2013, 33). Et dødsfall blir registrert i Folkeregisteret, men det betyr ikke at alle offentlige virksomheter får informasjonen. Til NRK forteller Runnar Runólfsson at han flere år etter at kona gikk bort fortsatt mottar brev adressert til henne fra kommunen. Digitaliseringssjefen i Sandnes kommune forklarer dette med at: «Det kan diverre vere slik at om ein ringjer ei avdeling i kommunen og får endra opplysningar, kan ei anna avdeling framleis ha den gamle opplysninga» (Tveit 2021). Dette er kun en av mange utfordringer innbyggerne må håndtere i møtet med offentlig sektor etter et dødsfall.

Målet med sammenhengende tjenester knyttet til livshendelser er at brukeren skal oppleve tjenestene som helhetlige. At en tjeneste skal oppleves som sammenhengende betyr ikke at det må være en tjeneste eller en prosess, men at en person som har logget på en offentlig tjeneste samtidig får relevant informasjon, meldinger og tjenester fra andre offentlige virksomheter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a). Løsningen kan innebære regelverksendringer, endring av organisering og muligheter for digital samhandling. Løsningene skal også være universelt utformet og ha et klart og godt språk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 17). Digital transformasjon kjennetegnes av en fullstendig gjennomgang av nåværende prosesser og brukerbehov etterfulgt av etablering av nye digitale tjenester hvor blant annet brukerbehov skal tilfredsstilles (Mergel, Edelmann og Haug 2019). Gjennomgangen av prosesser for livshendelsen er gjennomført av et eget innsiktprosjekt der aktører er intervjuet og dagens brukerreise og tjenestekart er beskrevet. Med utgangspunkt i Mergel, Edelmann og Haug sin definisjon av digital transformasjon konkluderer vi med at det er digital transformasjon som ønskes for livshendelsen.

For livshendelsen er arbeidet fortsatt i en tidlig fase. Hva løsningene vil bli, og hvilke virkemidler som vil bli brukt for å få til digital transformasjon er fortsatt usikkert. Som nevnt er det definert seks faser i brukerreisen dødsfall og arv og 71 brukerbehov. Innen hver fase er det vurdert hva som er de viktigste trinnene, slik som vises i Tabell 3.

Tabell 3: Oversikt over faser i livshendelsen dødsfall og arv. Hentet fra «Sluttrapport innsiktsfasen Livshendelsen dødsfall og arv» (Digitaliseringsdirektoratet 2021d)

Fase	Viktigste trinnene i fasen
Bevisstgjøring og forberedelse rundt døden	<ul style="list-style-type: none"> • Ignorere døden eller ikke være bevisst på døden • Blir bevisst eller blir minnet på døden • Planlegger og forbereder seg og sitt <ul style="list-style-type: none"> - Økonomisk planlegging (eks. pensjonsavtale eller livsforsikring) - Dokumentere ønsker for fordeling i et testamente - Utforme en fremtidsfullmakt - Dokumentere og dele eventuelle ønsker for egen gravferd - Beskrive hvordan kroppen skal behandles ved dødsfall på helsenorge.no (Kropp til forskning eller organdonasjon)

Livets slutfase	<ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon i funksjonsnivå (pga. skade, sykdom eller alderdom) • Medisinsk behandling • Erkjennelse om at døden er nærstående • Gi lindrende pleie og omsorg, og tilbringe tid med den døende • Eventuelt beskjed til nettverket rundt og en siste avskjed til sine nærmeste
Dødsfallet	<ul style="list-style-type: none"> • Et dødsfall inntreffer og oppdages • Lege undersøker kroppen og erklærer dødsfallet (syning) • Meddelelse av dødsfallet til avdødes pårørende • Gravferdsbyrå engasjeres evt. for å hente kroppen • Avdøde transporteres til kjølelager • De etterlatte tar innover seg dødsfallet og begynner å håndtere situasjonen
Gravferden	<ul style="list-style-type: none"> • Skaffe oversikt over arvinger og avgjøre hvem være ansvarlig for gravferden/gravplassansvarlig/fester • Engasjere et gravferdsbyrå eller gjennomføre selv • Undersøke om avdøde har dokumentert ønsker for gravferden • Annonserer dødsfall i formelle kanaler og/eller uformelt til nettverk • Planlegge gravferden (kiste, gravplass, gravstein, innhold, tid og sted for seremonien, stell av avdøde, syning "et siste farvel", transport av kiste) • Fylle ut begjæringsskjema om gravlegging • Gravferdsseremoni • Minnesamvær • Et siste hvilested (begrave kiste/urne, eller spre asken)
"Oppgjørets time" - administrere avdødes liv	<ul style="list-style-type: none"> • Skaffe oversikt over arvinger og hvem som skal arve hva • Skaffe seg oversikt over boet - både gjeld og formue • Avgjøre skifteform • Håndtere din og avdødes økonomi • Håndtere/avslutte avdødes løpende forpliktelser og kundeforhold • Ta hånd om og rydde avdødes bolig/hytte og eventuelt håndtere hjelpemidler avdøde hadde • Håndtere pensjoner, stønader/ytelser og forsikringer • Fordele og gjøre opp arv

	<ul style="list-style-type: none"> • Håndtere eget og avdødes skatteoppgjør
En hverdag uten den avdøde	<ul style="list-style-type: none"> • Sørge over og minnes den avdøde • Senreaksjoner og komplisert sorg • Begynner å tenke på egne dødsforberedelser • Håndtering av egen økonomi • Feste for gravplassen må fornyes eller avsluttes etter 20 år

Innenfor trinnene som er beskrevet har både private, kommunale og statlige virksomheter flere roller. Det er i dag flere digitale løsninger på plass, men disse opererer hver for seg. På nettsiden norge.no er det lenket til 11 offentlige sider og to kommunale pensjonskasser under livshendelsen dødsfall og arv. Disse lenkene dekker kun noen av oppgavene i brukerreisen, og i liten grad kommunale eller private virksomheter. Det er opp til de pårørende selv å forsøke å løse opp i problemene og utfordringene som oppstår i det som allerede er en vanskelig situasjon. Livshendelsen kan også ha skjæringspunkt mot flere gjenstridige problemer, som psykisk og fysisk helse, kriminalitet og fattigdom.

I arbeidet med å innhente brukerbehov har innsiktsprosjektet gjort en første vurdering av behovet for regelverksendringer. Deling av data er ofte en forutsetning for sammenhengende tjenester. Dataene kan være taushetsbelagte og sensitive. Det er behov for deling mellom offentlig og privat sektor. Løsninger er ikke valgt, men det er sannsynligvis behov for regelverksutvikling dersom målet om sammenhengende tjenester skal nås. Det samme gjelder endring av arbeidsprosesser på tvers av sektorer (Digitaliseringsdirektoratet 2021d). Ved endring av arbeidsprosesser kan også ansvar for oppgaver flyttes, og dermed også den enkelte virksomhets mål. Som modellen vår viser bruker departementene mål- og resultatstyring. Målstyring kan brukes for å endre adferd (Johnsen 2007), og departementene kan bruke dette for å initiere endring. Samtidig kan styringen også hindre endringen dersom målene og resultatkravene ikke tilpasses endringen av prosessene.

Innsiktsprosjektet har foreslått fire idéer de kan starte med, etterlattes guide, oppgjørshjelpen, proaktive tjenester og felles praksis (Digitaliseringsdirektoratet 2021d). Siden arbeidet fortsatt er i en tidlig fase, tar vi utgangspunkt i disse prioriterte idéene for å vurdere hva det innebærer å digitalisere livshendelsen.

Flere av idéene vil kreve juridiske utredninger og alle krever samarbeid mellom virksomheter. Det er også interessant å påpeke at det ikke nødvendigvis er det tekniske som er utfordringen: «Teknisk lite krevende, men vil kreve en del organisering og samordning internt og mellom involverte aktører» (Digitaliseringsdirektoratet 2021d, 107).

I tillegg til behovet for organisering og samordning på tvers av virksomheter, er det påpekt at det kan være behov for det samme internt i enkeltvirksomheter. Det at intern organisering kan være viktig blir trukket frem av Nesheim et al. (2019), fordi organiseringen har betydning for muligheten til å fange opp ny informasjon og hvordan oppgaver internt blir løst. Også her er det mulig for departementene å styre underliggende virksomheter for å oppnå en slik endring.

For alle idéene som er presentert konkluderer innsiktsprosjektet med at brukerbehovet er stort, men for tre av fire idéer er det i dag ingen kjente pågående eller planlagte tiltak for å møte behovene.

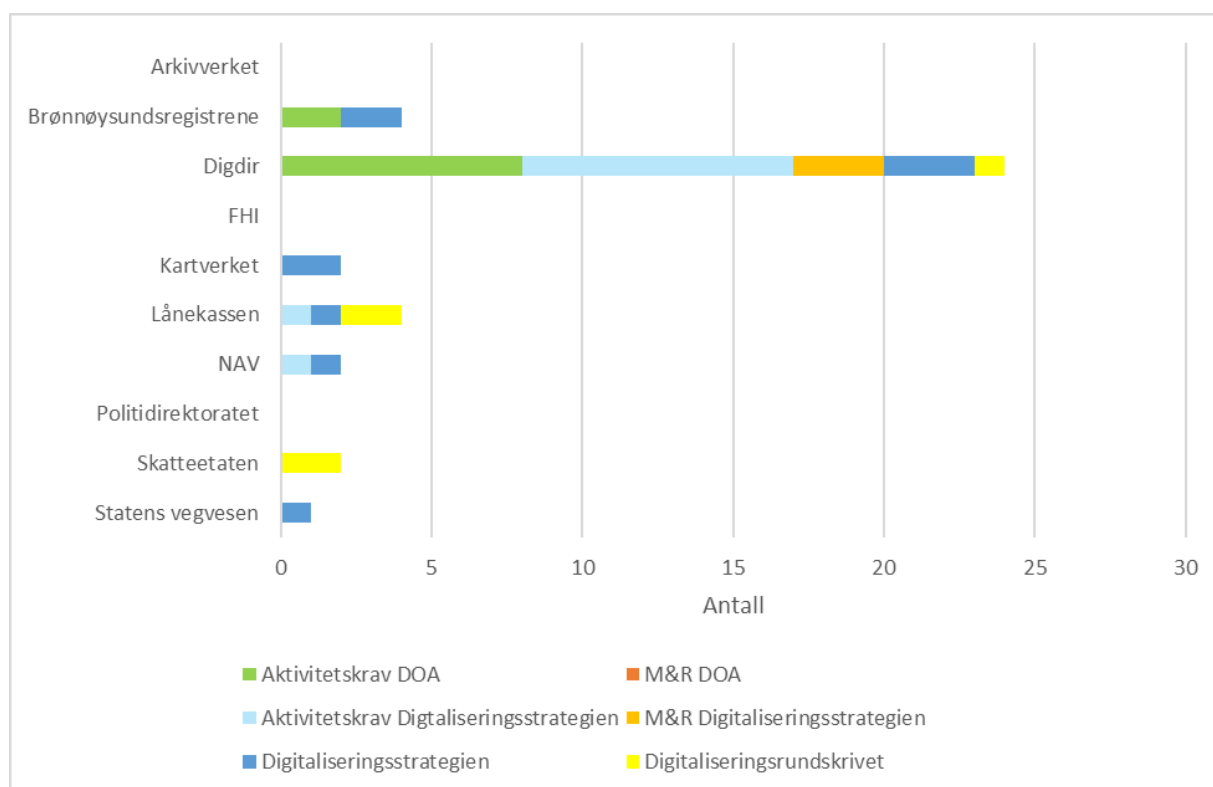
5.1.1 Konklusjon forskningsspørsmål en

Digitalisering av livshendelsen innebærer at flere virksomheter må samarbeide med hverandre for å tilby en sammenhengende tjeneste. Utviklingen av sammenhengende tjenester må gjøres med utgangspunkt i brukerens opplevelse, ikke organisatoriske skillelinjer. Funn fra «Sluttrapport innsiktsfasen» (Digitaliseringsdirektoratet 2021d) viser at det er sannsynlig at regler og arbeidsprosesser på tvers av sektorer må endres. Det vil også være behov for organisering, samordning og avtaler mellom involverte parter. I tillegg kan organiseringen internt i virksomheter bli påvirket. For å oppnå det regjeringen ønsker må livshendelsen gjennom en digital transformasjon, ikke kun digitaliseres. Selv om digital transformasjon har en teknisk side, er det ikke nødvendigvis tekniske detaljer som er mest utfordrende for å nå målene.

5.2 Hva kjennetegner de statlige styringsrammene for arbeidet med digital transformasjon av livshendelsen dødsfall og arv?

For å finne ut hva som kjennetegner de statlige styringsrammene for arbeidet med digital transformasjon av livshendelsen, har vi analysert tildelingsbrev og instruksjer.

Tildelingsbrevene er utformet etter prinsipper om mål- og resultatstyring og er en del av den vertikale styringen i vår analysemodell. I de analyserte dokumentene er det svært få aktivitetskrav og ingen mål og resultatkrav som knytter seg direkte til livshendelsen, se Figur 7. Etter å ha lest gjennom tildelingsbrevene flere ganger er vårt inntrykk at det er flere aktivitetskrav og mål- og resultatkrav som knytter seg til andre deler av Digitaliseringsstrategien enn det som er tilfellet for livshendelsen. Det er bare Digdir og Brønnøysundregistrene som nevner livshendelsen i aktivitetskrav.



Figur 7: Aktivitetskrav, mål og resultatkrav og andre vertikale styringssignaler fra departementer til de underliggende virksomheter 2019 -2021 (se Vedlegg, tabell 1 for tallene).

Et eksempel på et slikt aktivitetskrav er fra et supplerende tildelingsbrev til Digdir:

«Digitaliseringsdirektoratet skal innen utgangen av året lage en plan for det videre arbeidet med livshendelsen Dødsfall og arv. Planen skal inneholde konkretisering av arbeidet i 2021,

samt en skisse av planene for arbeidet med livshendelsen frem mot 2025» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020c).

Av alle virksomheter er det Digdir som får de sterkeste styringssignalene om livshendelsen i aktivitetskrav. Digdir har også flest referanser, totalt 24, når alle variabler vi har sett etter inkluderes. Det er ikke overraskende at Digdir har flere krav, målsettinger og forventninger til Digitaliseringsstrategien enn de andre virksomhetene, da dette er et viktig arbeid for direktoratet. Målstyring retter oppmerksomheten mot bestemte visjoner og verdier (Johnsen 2007, 127).

Det er interessant at regjeringen kun er tydelige overfor Digdir når det gjelder faktiske aktivitetskrav til livshendelsen. For eksempel pålegges direktoratet å: «Være pådriver for gjennomføring av målene i Digitaliseringsstrategien. Følge opp sammenhengende tjenester og ivareta hovedansvaret for livshendelsen dødsfall og arv» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021b, 2). Aktivitetskrav gir virksomhetene mindre handlingsrom enn målstyring (Hood 1995), og det er prosessen som i hovedsak styres, ikke utfallet av den (Johnsen 2007).

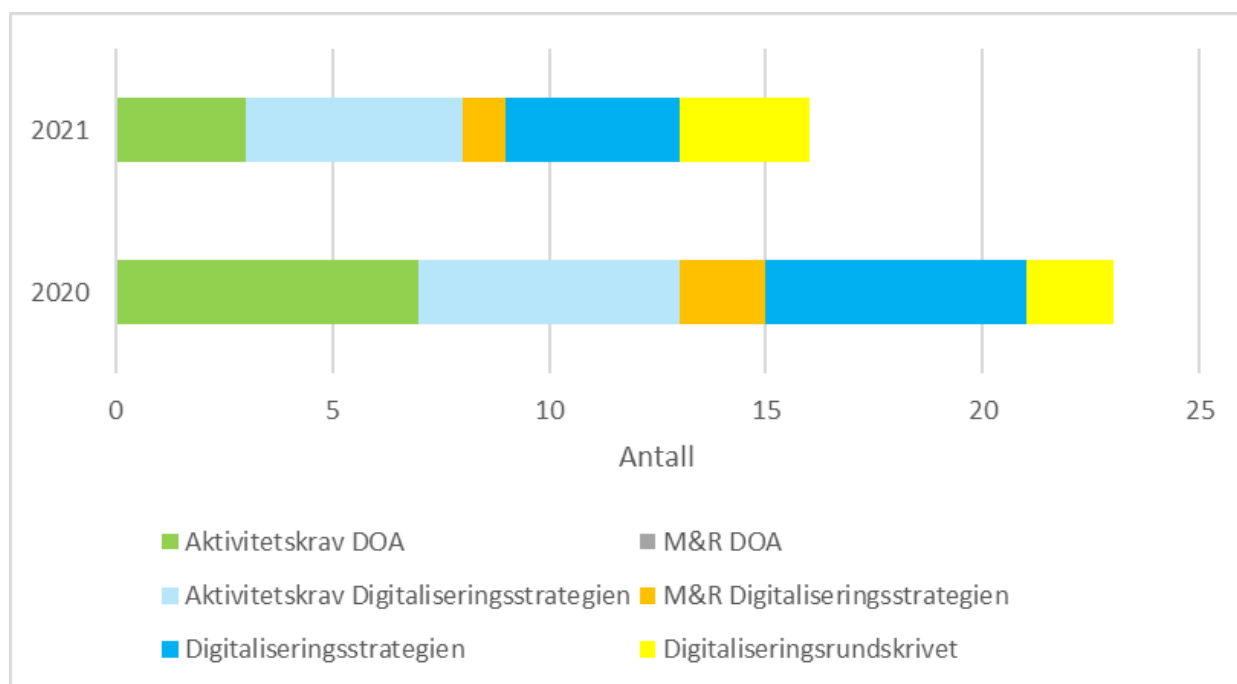
Samarbeidet om livshendelsen er en samstyrt produksjon der produktet har sammensatte nytteverdier i tillegg til at produktene er sammenvevde. Ifølge Bruijn (2007) egner slike egenskaper seg mindre bra til resultatmåling. Derfor er det ikke overraskende at vi ikke finner mål og resultatkrav knyttet til livshendelsen og få knyttet til Digitaliseringsstrategien.

Halvparten av virksomhetene får kun styringssignaler som omhandler Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet. Av disse har Lånekassen og Nav aktivitetskrav som vil bli fulgt opp i henhold til prinsippene i mål- og resultatstyringen. På denne måten er det tydelig at virksomhetene forventes å delta i samarbeidet om digitalisering, men har mulighet til å prioritere hvilke samarbeid de ønsker å delta i. De resterende tre, Kartverket, Statens vegvesen og Skatteetaten har ikke konkrete aktivitetskrav eller målformuleringer som omhandler Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet. Selv om vi hos enkelte virksomheter ikke har funnet spesifikke referanser til for eksempel Digitaliseringsstrategien, er det flere passasjer i dokumentene vi kunne ha sett på som

referanser til strategien, men som vi ikke har tatt med på grunn av kravene vi har satt for kodingen. Et eksempel på dette er følgende sitat fra tildelingsbrevet til Statens vegvesen: «Som et ledd i effektiviseringsarbeidet og utvikling av gode tjenester til brukerne skal Statens vegvesen fortsatt prioritere digitalisering av tjenester og utvikling av selvbetjeningsløsninger» (Samferdselsdepartementet 2021, 11). Her nevnes ikke Digitaliseringsstrategien ved ord som er vårt kriterium i kodingen, og dette er ikke inkludert.

Vi har funnet flere aktivitetskrav om samarbeid med andre virksomheter, men disse har ikke vært tilknyttet livshendelsen eller Digitaliseringsstrategien.

Et interessant funn er fordelingen mellom årstallene 2020 og 2021. I Figur 8 ser vi flere henvisninger til livshendelsen og Digitaliseringsstrategien i 2020 enn 2021.

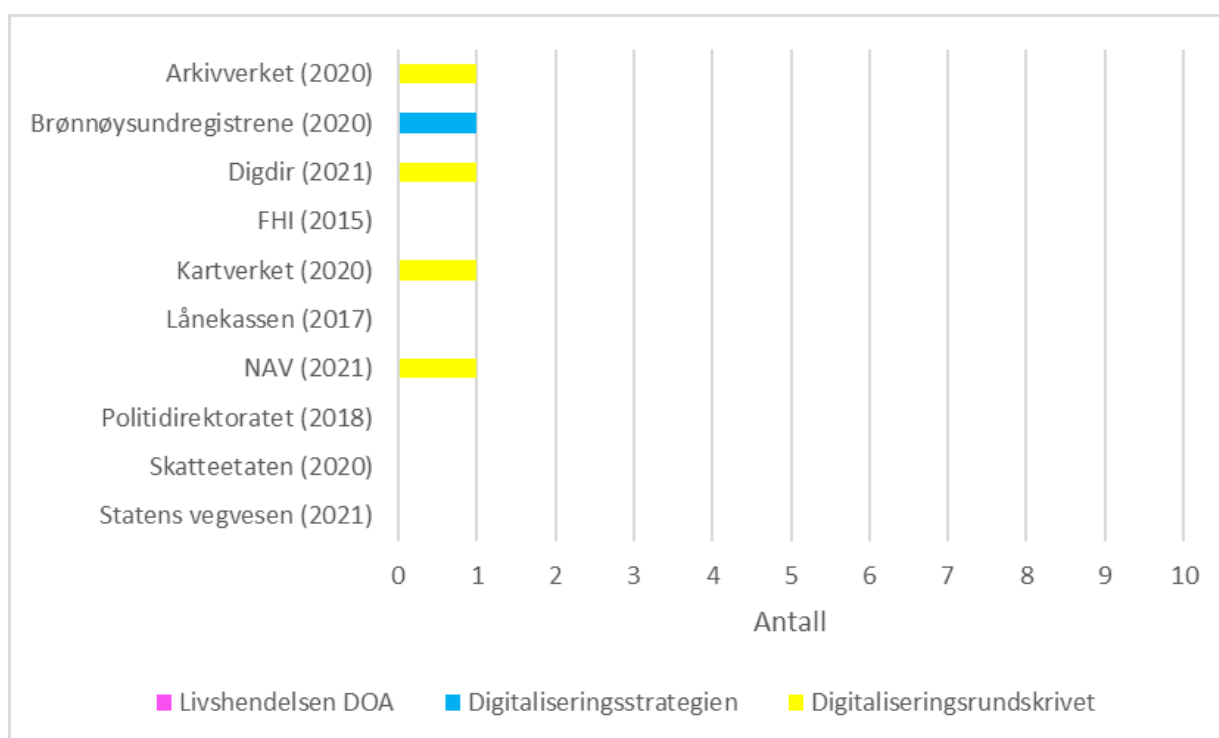


Figur 8: Antall mål, krav og vertikale styringssignaler i tildelingsbrevene per år i 2020 og 2021 (se vedlegg, tabell 2 for tallene).

Digitaliseringsstrategien ble utgitt i juni 2019. Vi forventet en økning av henvisninger til strategien og livshendelsen i 2021 fordi prosjektet og oppgaver er tydeligere definert. Dette er ikke tilfellet. En grunn til denne nedgangen fra 2020 til 2021 kan være den pågående koronapandemien. Det er naturlig at det har vært mindre rom til å iverksette nye tiltak og

prosjekter når enkelte virksomheter som NAV, FHI og Digdir også har måttet omprioritere og fokusere på oppgaver tilknyttet pandemien.

Det andre typen etatsstyringsdokumentet vi har med i vår analyse er instruksene. Vår gjennomgang og analyse viser få referanser eller henvisninger til Digitaliseringsstrategien. Vi fant ingen referanser til livshendelsen.



Figur 9: Antall referanser til Digitaliseringsstrategien, Digitaliseringsrundskrivet og livshendelsen i instruksene (årstall i parentes ved direktorater angir utgivelsesår) (se vedlegg, tabell 3 for tallene).

I Figur 9 ser vi at kun Brønnøysundregistrene viste til Digitaliseringsstrategien. Digdir, Arkivverket, Nav og Kartverket var de eneste direktoratene som viste til Digitaliseringsrundskrivet og dets pålegg og krav om digitalisering i offentlig sektor. Instruksene til Lånekassen, Politidirektoratet og FHI er utgitt før 2018, og før Digitaliseringsstrategien som kom i juni 2019. Vi forventet ikke å finne referanser til tilknyttet Digitaliseringsstrategien i disse instruksene.

5.2.1 Konklusjon forskningsspørsmål to

De statlige styringsrammene for digitaliserings av livshendelsen kjennetegnes av at det med to unntak er svært løse eller ingen styringssignaler tilknyttet livshendelsen for virksomhetene i vårt utvalg. I tre virksomheter har vi ikke funnet spor av hverken livshendelsen, Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet. Direktoratet som har de tydeligste styringssignalene, Digdir, er ikke selv er en del av livshendelsen, men kun et koordinerende eller ledende organ. Her finner vi et unntak fra ellers løse styringssignaler, med stramme rammer som både styrer hva som skal gjøres og når det skal leveres.

Alt i alt er det svært få referanser til livshendelsen. Der det styres i noe aktiv grad benyttes aktivitetskrav. Selv om tildelingsbrev refererer til Digitaliseringsstrategien, og noen til Digitaliseringsrundskrivet er de ikke viet mye plass.

Av de ti virksomhetene vi analyserte nevner halvparten Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet i instruksen. For Lånekassen, Politidirektoratet og FHI er det en naturlig årsak til manglende referanser til Digitaliseringsstrategien da instruksene kom før. Det er noe overaskende at ikke Digdir har referert til Digitaliseringsstrategien i instruksene, mens Brønnøysundregistrene har nevnt denne. Til gjengjeld er det flere paragrafer tilknyttet både livshendelsen spesifikt, men også Digitaliseringsstrategien generelt i tildelingsbrevene til Digdir.

Setter vi sammen de to datasettene ser vi at to av ti virksomheter blir aktivt styrt opp mot livshendelsen. Til tre av ti virksomheter nevnes ikke livshendelsen, Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet i tildelingsbrevet. Inkluderer vi instruksene er det to av ti virksomheter som ikke har noe om livshendelsen, Digitaliseringsstrategien eller rundskrivet i sine styringsdokumenter. Seks virksomheter virker da å bli styrt med «dulting». Oppsummert kjennetegnes de statlige styringsrammene av at virksomheten som får lederansvar styres stramt og andre deltakere styres svært løst eller ikke i det hele tatt. Dette er likt på tvers av departementer.

5.3 Hvordan organiseres samarbeidet om livshendelsen dødsfall og arv på etatsnivå?

For å svare på hvordan samarbeidet om livshendelsen organiseres på etatsnivå vil vi bruke vår analysemodell (se Figur 6), der vi har valgt ut noen elementer som har betydning for måloppnåelsen. Oppmerksomheten vår er rettet mot etatsnivået. Vi viser også noe til kommunal og privat sektor slik at kompleksiteten de statlige virksomhetene må forholde seg til kommer bedre frem.

5.3.1 Ledelse av samstyring

Ledelsen av samstyringen er viktig både for å få med de riktige aktørene, og for sikre fremdrift i arbeidet (Ansell og Gash 2007). Samarbeidet om livshendelsen ledes av Digdir, som har fått flere oppgaver knyttet til livshendelsen i tildelingsbrevet. KMD fikk ansvaret for livshendelsen i Digitaliseringsstrategien og har delegert dette videre. Kartleggingen av livshendelsen (Digitaliseringsdirektoratet 2021a), viser at Digdir ikke har en egen rolle i livshendelsen.

Lederen av samstyringen trenger ikke å være en interessent, men kan være en tredjepart (Ansell og Gash 2007). En mulig vurdering er at det er en slik rolle Digdir har tatt. Dette er det vanskelig å argumentere for når man i tillegg trekker inn organiseringen av innsiktsprosjektet som er gjennomført til nå.

Innsiktsprosjektet, som ble startet på bakgrunn av Digitaliseringsstrategien, er organisert som et prosjekt med ni deltagere fra Digdir, en deltager fra KS og seks deltagere fra Comte Bureau. Comte Bureau, et privat konsultentselskap, ble leid inn for å gjennomføre behovskartlegging av brukerreisen og intervjuer med virksomheter og etterlatte (Digitaliseringsdirektoratet 2020). KS representerer kommunene som har flere oppgaver i livshendelsen. Når Digdir er den eneste statlige virksomheten som deltar er det mindre sannsynlig at dette kun er i rollen som fasilitator. I følge Ansell og Gash (2007) skal lederen fasilitere forhandlinger i beslutningsprosessen, noe som ikke er mulig med kun en deltaker i tillegg til Digdir.

I Kenis og Provans (2009) tre modeller for ledelse av samstyring, anser vi to som aktuelle for denne analysen, at arbeidet ledes av en sentral virksomhet i samarbeidet eller en egen

nettverksadministrasjon. En egen nettverksadministrasjon har flere likheter med rollen som fasilitator. Nettverksadministrasjonen blir opprettet for å lede samarbeidet, og har ikke en egen rolle i samarbeidet (Kenis og Provan 2009, 448). Digdir beskriver selv to av sine hovedfunksjoner, som koordinator for tverrgående digitaliseringstiltak og å være premissgiver for innovasjon i offentlig sektor, med ansvar for å tilrettelegge for godt samspill mellom aktører (Digitaliseringsdirektoratet 2021c). Offentlige nettverksadministrasjoner blir vanligvis opprettet og får sitt mandat når samarbeidet blir startet (Kenis og Provan 2009), men her finnes det allerede en offentlig virksomhet som har en slik rolle som sin hovedoppgave. Vi heller derfor mot at dette i seg selv ikke er en grunn til å ekskludere nettverksadministrasjonsalternativet. Når det gjelder mandat, så har Digdir fått dette via tildelingsbrevene.

Alternativt kan Digdir vurderes som en sentral aktør i samstyringen. Som nevnt har ikke Digdir en rolle i selve livshendelsen, men om vi velger å se på samstyringen som samarbeid om digital tjenesteutvikling og digital transformasjon i det offentlige, har Digdir en sentral rolle: «Digitaliseringsdirektoratet skal vere regjeringa sitt fremste verktøy for raskare og meir samordna digitalisering av samfunnet» (Digitaliseringsdirektoratet 2021c).

Med en slik ledende rolle vil nøkkelaktiviteter og beslutninger gå gjennom denne virksomheten (Kenis og Provan 2009), noe som stemmer med arbeidet som er gjort så langt. Dersom livshendelsen skal gjennomgå en digital transformasjon er det flere virksomheter som må ta beslutninger om endringer. Disse beslutningene trenger ikke å gå gjennom Digdir.

Nesheim et al. (2019) argumenterer for at det i offentlige samarbeid ofte er en ledende aktør som påtar seg koordinatorrollen. I forslaget om hvordan det videre arbeidet skal organiseres peker Digdir fortsatt på seg selv, sammen med KS, som ansvarlig for Programorganisering, Tverrfaglig team og Delprosjekt 1: Oppgjør etter dødsfall (Digitaliseringsdirektoratet 2021d, 115), se også Figur 10. Digdir har ikke en ledende rolle i arbeidet med de seks andre livshendelsene, men er oppført som deltaker/ samarbeidspartner i tre av dem. I det foreløpige mandatet for det videre arbeidet med livshendelsen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021c), står det at det forutsettes at Digdir formelt tildeles eierskapet til livshendelsen. Dette antyder at det er noe usikkerhet knyttet til rollen nå.

Det kan være en utfordring at det ikke er en naturlig ledende aktør i livshendelsen dødsfall og arv. For livshendelsen «Miste og finne jobb» er NAV uten tvil en ledende aktør, men vi finner ikke det samme for livshendelsen vi undersøker. Dette understøttes også av funnene vi har fra analysen av tildelingsbrev og instruksjer, og kan være grunnen til at Digdir har blitt tildelt rollen.

Basert på dette konkluderer vi med at Digdir har tatt rollen som leder av samstyringen som en sentral aktør, men med trekk som tilsier at de i utgangspunktet var ment som en fasilitator eller en nettverksadministrasjon. Dette kan være en utfordring videre fordi lederen av samstyringen er med på å gi samarbeidet legitimitet (Nesheim, et al. 2019), og siden Digdir ikke har en rolle i selve livshendelsen kan dette bidra til å svekke legitimiteten.

5.3.2 Organiseringen av samstyringen

Arbeidet med livshendelsen dødsfall og arv har vært organisert som prosjekter, eller som det nå beskrives på Digdir sine nettsider, et program med understøttende aktiviteter. Såkalt prosjektifisering er et utviklingstrekk i offentlig sektor (Nesheim, et al. 2019). Vi har alt nevnt at innsiktsprosjektet kun hadde deltagere fra Digdir, KS og Comte Bureau. I egen beskrivelse av hva som inngår i arbeidet med livshendelsen skriver Digdir at oppgjør etter dødsfall er et delprosjekt av livshendelsen (Digitaliseringsdirektoratet 2021b). Det betyr at de understøttende aktivitetene sees på som en del av arbeidet med livshendelsen, og her er både statlige, kommunale og private aktører representert. Det er i alt beskrevet syv understøttende aktiviteter.

I foreslått videre organisering av arbeidet, er kun to av de understøttende aktivitetene inkludert (se Figur 10). Om dette kun er en illustrasjon eller om det faktisk er ment at de andre aktivitetene ikke vil inngå er uklart, og noe vi kunne fått oppklart gjennom intervju av programlederen. Den planlagte programorganiseringen skal sørge for koordinering og helhet i det programmet leverer (Digitaliseringsdirektoratet 2021d, 116).

Organisering av det videre arbeidet



Figur 10: Programorganiseringsmodell for arbeid med livshendelse dødsfall og arv (Digitaliseringsdirektoratet 2021d, 115)

Arbeidet i delprosjektene er organisert ulikt fra prosjekt til prosjekt. Utvidelse av elektronisk tinglysning løses av Statens kartverk alene, mens oppgjør etter dødsfall er en del av et annet samstyringsprogram, DSOP - Digital samhandling offentlig privat.

DSOP er et samarbeid mellom Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, Digdir, NAV, Politiet, Kartverket og finansnæringen for å digitalisere viktige prosesser i samfunnet. De har en egen samarbeidserklæring som regulerer og beskriver samarbeidet (Bits 2021).

Samarbeidserklæringen er ikke juridisk bindende, men beskriver at samarbeidet er forpliktende, en styringsmodell, prosessen initiativer skal gjennom og finansiering av tiltakene. Programmet har et eget topplederforum som er et konsensusorientert organ som skal sikre forankring i aktørenes respektive virksomheter (Digital Samhandling Offentlig Privat 2019).

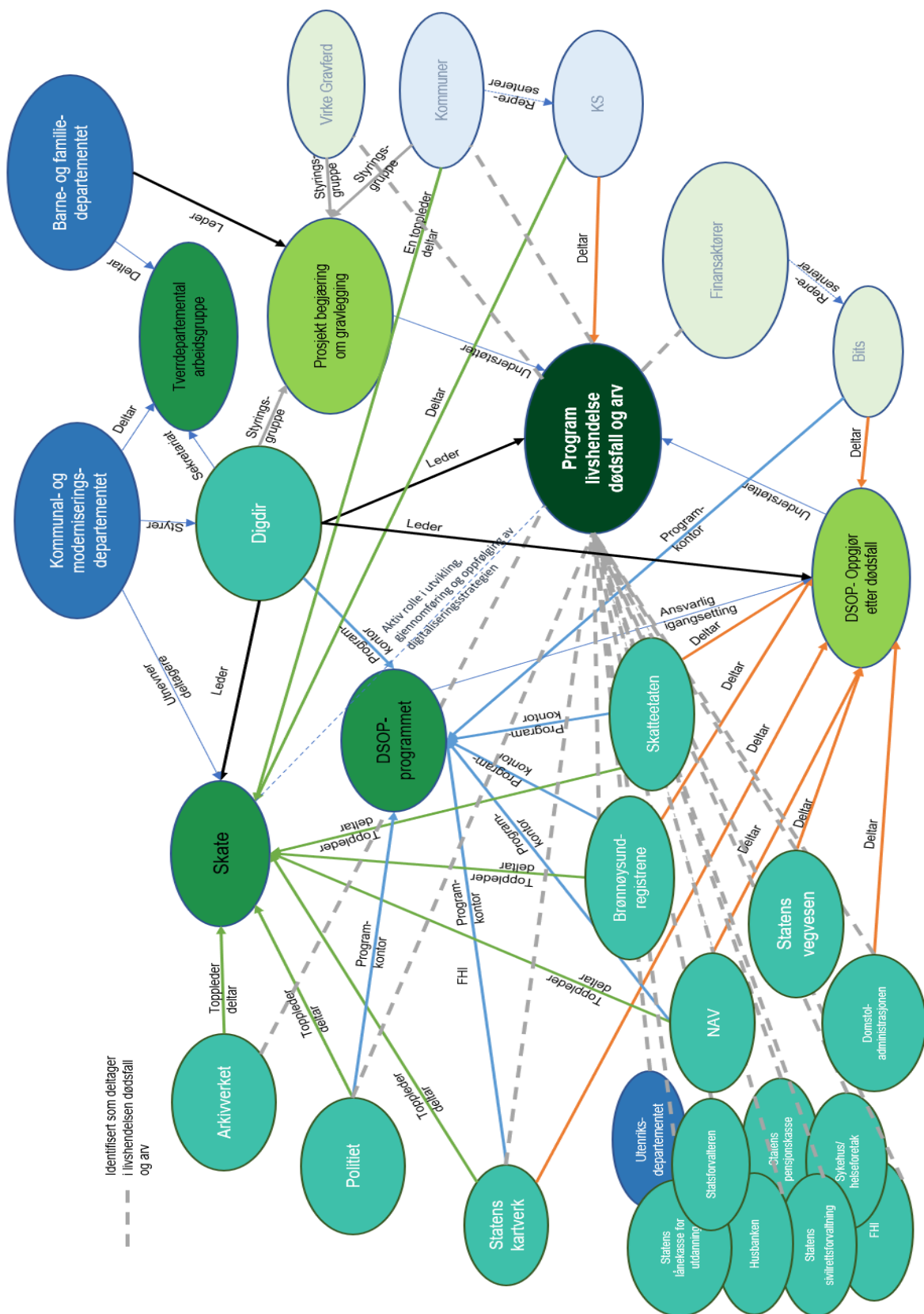
Vi har ikke funnet noe liknende avtale for livshendelsen-programmet. Det kan både være fordi det er relativt tidlig i arbeidet, men kan også være fordi det anses at dette alt er dekket av Skate-samarbeidet som følger opp Digitaliseringsstrategien. Skate er et topplederforum, som består av direktørene i elleve statlige virksomheter og tre topplederrepresentanter fra kommunesektoren. De skal løse oppgavene gjennom råd og anbefalinger og ressursinnsats fra egen virksomhet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020b). Flere av

virksomhetene i Skate har en rolle i livshendelsen, se Figur 11. Skate har ingen beslutningsmyndighet og kan ikke instruere andre virksomheter, men de skal ha en aktiv rolle i gjennomføringen av Digitaliseringsstrategien. Dette inkluderer arbeidet med de syv prioriterte livshendelsene.

Skates mandat er fastsatt av KMD. Mandatet slår fast at Skate-medlemmene skal ha et helhetlig perspektiv, som er bredere enn den enkelte virksomhets samfunnsoppdrag. Videre skal Skate medvirke til god måloppnåelse innenfor regjeringens it-politikk, og de skal søke konsensus i råd og anbefalinger. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020b). Referater fra Skate-møter viser at de prioriterte livshendelsene flere ganger har vært tema. Skate har for eksempel diskutert hvem som er naturlig eier av dødsfall og arv. Livshendelsene blir også omtalt i Skates erfaringsrapport for 2020. Vi mener derfor det er naturlig å ta med Skate i kartleggingen av organiseringen av livshendelsen. Intervjuer med representanter fra Skate kunne gitt oss mer kunnskap om hvordan Skate ser på sin egen rolle i den digitale transformasjonen av livshendelsen.

Med bakgrunn i Digitaliseringsstrategien, opprettet KMD i 2019 en interdepartemental gruppe som skal følge opp og samordne arbeidet med livshendelsene. Deltagerne er departementene som har fått ansvar for en livshendelse samt KS. Gruppen skal møtes jevnlig for å dele erfaringer, løse interdepartementale hindringer og skal ha fokus på gjennomføringen av tiltak og prosjekter. Digdir skal ha en sekretariatfunksjon for gruppen, og i mandatet fra KMD er det skissert at det kan være behov for gruppen i hele strategiperioden, dvs. frem til 2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019b). Nesheim et al. (2019) skriver at det er viktig med samhandling mellom departementer for planlegging og problembeskrivelser, og at dette kan sees på som en del av et samarbeidshierarki. Problembeskrivelse er ikke en del av denne gruppens mandat.

Det er mange råd, grupper, prosjekter og programmer involvert i arbeidet med livshendelsen. Figur 11 gir et overordnet, men ikke komplett, bilde av hvordan dette er organisert og henger sammen og kan illustrere kompleksiteten vi har avdekket.



Figur 11: Samarbeidshierarkiet og deltagere i samstyringen

Figur 11 viser alle statlige virksomheter som har en rolle i livshendelsen, men som de grå stiplede linjene viser er det få som er deltagerer i selve programmet. Mange deltar derimot i andre samarbeid som har knytninger til livshendelsen-programmet. Noen av samarbeidene vises i modellen, som Skate, DSOP-programmet og Prosjekt begjæring om gravlegging. De forskjellige samarbeidene får legitimitet ut fra hvem som deltar. Det er ikke et formelt hierarki mellom de forskjellige samarbeidsarenaene, dette følger av rollene til deltagerne og virksomhetene.

Organiseringen av samstyringen kan fremstå som noe tilfeldig, og det er flere avhengigheter og krysninger på tvers av forskjellige typer samarbeid som er organisert på ulike måter. Hvem som er inkludert kommer selvfølgelig an på hvor grensene settes for hva som regnes som inkludert i livshendelsen. Det kan se ut til at det er et nettverk av forskjellige nettverk, der enkelte får autoritet knyttet til deltagerne, som Skate og Topplederforum i DSOP. Dette blir forsterket av at mange av de samme virksomhetene deltar på flere nivåer. I tillegg har den interdepartementale gruppen mulighet for å direkte styre sine underliggende virksomheter, men her er kun de departementene som har ansvaret for en livshendelse med.

Samstyringen skal representere et ønske om felles måloppnåelse (Røiseland og Vabo 2016). Med så mange forskjellige samarbeidsarenaer og virksomheter som er involvert, vil det være utfordrende å fastsette mål, strategier og koordinere oppgaver på tvers.

5.3.3 Deltagere i samstyringen

Som vist over er det vanskelig å avgjøre hvor grensene for samstyringen går. I innsiktsdelen av programmet er det kun Digidir og KS som har deltatt, men det ble gjennomført over 50 intervjuer med aktører som har et treffpunkt med livshendelsen (Digitaliseringsdirektoratet 2021d). Dette er ikke det samme som at de er deltagerer. Et samarbeid mellom virksomheter vil gå gjennom flere faser. Det som skjer i en fase, kan påvirke hva som skjer i en senere fase (Nesheim, et al. 2019). I oppstarten av samarbeidet blir det tatt flere beslutninger som i stor grad kan påvirke det videre arbeidet. Her får deltagerne en felles forståelse for målet og hvordan prosessen videre skal være (Ring og van de Ven 1994, 97-98). I arbeidet med livshendelsen er de forskjellige delprosjektene og programmet i ulike faser, og med ulike deltagerer. Av virksomhetene som er en del av livshendelsen er det kun KS som har vært en

del av innsiktsprosjektet. I innsiktsprosjektet har det blitt tatt beslutninger om hva mulighetsrommet er, og hvilke idéer som skal prioriteres fremover.

I beskrivelsen av den videre organiseringen står det at for å lykkes med sammenhengende tjenstester så må alle deltagerne ha samme visjon og et felles omforent målbilde. Ulike politikkområder må koordineres på en hensiktsmessig måte og skape insentiver for samarbeidet:

Dette krever at oppdrag med relevans og tilknytting til dødsfall og arv blir pålagt å samarbeide for å skape synergier, og for [sic] fortløpende ta ut gevinster i digitaliseringsarbeidet. Risikoen er ellers at hver enkelt aktør bare leverer på egne oppdrag, og ikke ser helhetlig på arbeidet med å utvikle sammenhengende tjenester (Digitaliseringsdirektoratet 2021d, 119).

At dette trekkes frem som viktig, samtidig som det kun er Digdir og KS som har deltatt i innsiktsdelen av programmet, tyder på at det er et ønske om bredere deltagelse. I tillegg er det interessant at innsiktsprosjektet ønsker at virksomheter videre skal bli pålagt å samarbeide.

Mange av virksomhetene har roller i flere livshendelser, i tillegg til flere delprosjekter og andre samarbeidsarenaer. Å delta i samstyring kan være krevende og tar tid. Virksomhetene må derfor prioritere. Som tidligere nevnt skriver Ansell og Gash (2007, 552) at dersom en virksomhet kan oppnå målene sine uten å samarbeide med andre vil motivasjonen for å delta være liten. Virksomhetene har få mål som direkte treffer livshendelsen. Det kan tyde på at de har valgt å prioritere andre samhandlingsarenaer til nå, enten samarbeid som alt er i gang eller andre livshendelser.

Som beskrevet i kapittel 5.1 er det sannsynlig at arbeidsprosesser på tvers av virksomheter må endres. Det samme gjelder organisering internt i virksomheter dersom man skal få en digital transformasjon. Dersom disse virksomhetene ikke deltar i samstyringen kan slike endringer være vanskelig å oppnå, spesielt siden virksomhetene som deltar ikke har instruksjonsmyndighet over de som ikke er involvert.

5.3.4 *Beslutningsprosess*

Det er kun når deltakerne kan bli enige om en løsning det er mulig å få til samstyring (Røiseland og Vabo 2016). For Skate og DSOP har vi funnet mandater, og det er tydelig at det søkes etter konsensus i beslutninger, men det står ikke noe om dette i det foreløpige mandatet for livshendelsen-programmet. I et fagmøte mellom KMD, Digdir og Domstoladministrasjonen² 29. juni 2021 ble sluttrapport og videre mandat for livshendelsen behandlet. Det er usikkert om dette betyr at det er Digdir alene som har tatt disse beslutningene, eller om andre virksomheter har vært involvert. Blant beslutningene, som er tatt i samarbeidet til nå, er alt fra hvordan brukerreisen er beskrevet, til hvem som er intervjuet, hvordan problemene er beskrevet, hvilke mulighetsrom som finnes og anbefalinger om hva som bør prioriteres videre.

I arbeidet med DSOP-oppgjør etter dødsfall har prosjektet tatt flere beslutninger. Det er enighet om formålet for prosjektet og hvilke tjenester som skal utvikles (Bits 2020). Prosjektet har fått midler fra Medfinansieringsordningen. En ordning som forvaltes av Digdir der samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak kan få dekket deler av prosjektkostnaden. I Samarbeidserklæringen (Digital Samhandling Offentlig Privat 2019) er prosessen for initiativer beskrevet i fem faser, med et beslutningspunkt etter hver fase og hvem som er ansvarlig for saksunderlaget. Ansvarlig for beslutningen veksler mellom Topplederforum og Styringsgruppen. Dette viser at beslutningsprosessene i livshendelsen sannsynligvis er forskjellige ut fra hvor i samarbeidet de skjer.

I samstyring skal beslutninger være basert på forhandlinger eller diskurs (Røiseland og Vabo 2016). Det er usikkert om dette faktisk har vært tilfellet for innsiktsprosjektet. Prosjektet har hatt deltagere fra både Digdir og KS, så det er naturlig at begge har vært involvert i beslutninger. Basert på mandatene fra de understøttende aktivitetene ser det derimot ut som om beslutningene der er basert på enighet mellom virksomhetene. At virksomhetene deltar i beslutningsprosessene gjør at de også er ansvarlig for måloppnåelsen (Ansell og Gash 2007). Det kan derfor bli en utfordring for programmet på sikt dersom kun Digdir og KS har tatt beslutningene til nå, og det ikke er avklart hvordan beslutninger skal tas videre.

² Domstoladministrasjonen deltok fordi et av de andre temaene i møtet gjaldt et av delprosjektene der de er involvert.

5.3.5 Konklusjon forskningsspørsmål tre

Hvordan samarbeidet om livshendelsen på etatsnivå er organisert, er det ikke et entydig svar på fordi det kan være vanskelig å se hvor grensene for samarbeidet går. Mange statlige virksomheter på etatsnivå er en del av livshendelsen, og deltar i et eller flere samarbeid eller prosjekter tilknyttet livshendelsen. At kun Digdir og KS deltar i livshendelsen-programmet kan være uheldig for det videre arbeidet, ettersom det tas mange beslutninger i tidlige faser som kan ha stor betydning senere.

Deltagerne er fra forskjellig nivå i virksomhetene, og mange virksomheter deltar flere steder. Dette gir en form for hierarki mellom de forskjellige programmene, prosjektene, rådene og arbeidsgruppene. Dette er ikke et formelt hierarki, men springer ut fra deltagerne og de deltagende virksomhetenes plass i styringshierarkiet. Beslutninger og måten disse tas på er ifølge Røiseland og Vabo (2016) vesentlig for å få til samstyring. Vår kartlegging viser at det kan være uklart hvor beslutninger tas, hvordan de tas og hvem som kan beslutte hva.

Digdir har til nå ledet arbeidet og forutsetter at de videre vil bli den formelle lederen av programmet. Vår analyse kan tyde på at Digdir har tatt rollen som en sentral aktør i digitaliseringen av det offentlige, men at de i utgangspunktet hadde lederrollen som en fasilitator eller nettverksadministrasjon.

5.4 Er det samsvar mellom statlige styringssignaler og samarbeid mellom etatene når livshendelsen dødsfall og arv digitaliseres?

Vi har nå beskrevet hva det innebærer at livshendelsen dødsfall og arv digitaliseres, hva som kjennetegner de statlige styringsrammene og hvordan samstyringen er organisert, men er det samsvar mellom styringssignalene som gis og det samarbeidet som er i gang?

5.4.1 Deltagere i samstyringen

I kapittel 5.2 konkluderte vi med at det er lite oppmerksomhet viet til livshendelsen i tildelingsbrevene og instruksene, samtidig viser vår kartlegging at mange virksomheter aktivt deltar i delprosjekter, råd og tiltak som regnes som en del av dette arbeidet. Det vi ikke har observert er aktiv deltagelse i selve livshendelsen-programmet og innsiktsprosjektet, som har kartlagt brukerreisen for livshendelsen og foreslått veien videre. Virksomhetene har derimot

stilt opp til intervjuer og workshops. Digdir har ved forespørsel om deltagelse i dette henvist til at oppgaven kommer fra departementet. Det er rimelig å anta at det er gjort for å gi oppgaven prioritet. Digdir har som nevnt i kapittel 5.3.3 bedt om at aktører i fremtiden skal kunne bli pålagt å samarbeide. For videre forskning kan det være interessant å følge med på om det vil bli endringer når de kommer lenger i arbeidet, og tiltak til koronaepidemien ikke må prioriteres i like stor grad.

I rapporten «IT i praksis» svarer 54 prosent av de statlige virksomhetene at de er «enig» eller «svært enig» i påstanden «Overordnet departement har tydelige forventninger til at vi skal utvikle sammenhengende tjenester» (Rambøll, IKT Norge, Digitaliseringsdirektoratet, Visma 2021, 28). De fleste virksomhetene vi har studert har en referanse til Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet. Åtte av ti virksomheter får styringssignaler som peker i retning av digitalisering, sammenhengende tjenester og livshendelser, og styrker Digitaliseringsstrategien og Digitaliseringsrundskrivet. Noe av utfordringen med å bruke Digitaliseringsrundskrivet som styringssignal er at statlige virksomheter i liten grad følger opp kravene, fordi det ikke finnes mekanismer for å følge opp etterlevelsen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 20).

Digitaliseringsstrategien i seg selv er et signal om at statlige virksomheter skal delta i arbeidet med de prioriterte livshendelsene, men flere virksomheter har roller i flere livshendelser og flere delprosjekter, og må prioritere egen ressursbruk. For virksomhetene er det naturlig å prioritere de målene, resultatkravene og aktivitetskravene som de må rapportere på, og ikke nødvendigvis samfunns mål eller regjeringens mål i Digitaliseringsstrategien (Nesheim, et al. 2019). Dette er en form for perverterende adferd som vi beskrev i kapittel 3.3.

Tildelingsbrevene gir virksomhetene de økonomiske rammene, og i Digitaliseringsstrategien står det at tiltakene skal kunne dekket innenfor de gjeldende budsjetttrammene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a, 52). Vi har ikke funnet at det er overført egne midler for å prioritere livshendelsen. I noen av tiltakene har de involverte virksomhetene derimot selv søkt om, og fått, midler til gjennomføring gjennom Medfinansieringsordningen.

Samarbeid med andre kan gjøre egen virksomhet mer effektiv og i bedre stand til å oppnå egne mål. Det var flere igangsatte prosjekter og initiativ, som oppgjør etter dødsfall, der deltakerne inngikk et formelt samarbeid før Digitaliseringsstrategien kom på plass. En forklaring kan være at flere virksomheter deltar i disse fordi de ser deltagelse som beste måte å oppnå egne mål og formål.

I Skate sitter mange av topplederne for virksomhetene som berøres av livshendelsen. De skriver i erfaringsrapporten for 2020 at det er viktig at virksomhetene som er involvert i livshendelser har koordinert driv og tilstrekkelig finansiering. Så følger de opp med: «Her savner Skate tydelige prioriteringer, føringer og samordnet styring fra departementene til de involverte virksomhetene» (Skate 2021, 13). Samtidig skriver de at de opplever at departementene nedprioriterer føringene i Digitaliseringsstrategien til fordel for sektorføringer, og at tverrsektorielle føringer må ha sterkere fokus og konsekvens i hvert enkelt departement og deres etatsstyring (Skate 2021).

Når vi i liten grad har funnet at livshendelsen er prioritert i tildelingsbrevene, kan dette tyde på at arbeidet med sammenhengende tjenester for denne livshendelsen ikke vil bli prioritert av de underliggende virksomhetene. Det er interessant at Skate i sin erfaringsrapport (Skate 2021, 13) savner prioriteringer og styring fra departementene. Skate underbygger at det er et behov for prioritering av Digitaliseringsstrategien, herunder livshendelsen, gjennom den vertikale styringen.

I samstyring er deltagelse av de som er berørt svært viktig både for legitimiteten til samarbeidet, og for å oppnå suksess (Ansell og Gash 2007, 556). Ønsket om bred deltagelse kommer også frem i det foreløpige mandatet for det videre arbeidet med livshendelsen. En av risikoene som det i det foreløpige mandatet står at har høy sannsynlighet for å inntreffe er: «Deltagelse fra interessentene [sic] Aktørene ønsker ikke å ta del i livshendelsen og utnytte den innsikten vi har opparbeidet, eller har ikke anledning ift. [sic] kost og ressurser» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021c). Dette er et tydelig signal om at lav deltagelse er en kjent problemstilling, og prosjektet ikke har funnet ut hvordan det best kan håndteres.

Våre funn viser at departementene i liten grad bruker de formelle styringsrammene for å få sine underliggende virksomheter til å prioritere arbeidet med livshendelsen, og deltagelsen i noen grad samsvarer med disse signalene. Virksomhetene deltar i flere av delprosjektene og de understøttende aktivitetene. Det ser ut til at disse delprosjektene i større grad treffer den enkeltes virksomhets oppgaver i livshendelsen, og deltagelse kan knyttes til virksomhetens egne mål og formål.

5.4.2 Ledelse av samstyring

Som nevnt har KMD gitt ansvaret for å følge opp livshendelsen til Digdir, og i senere tildelingsbrev brukt uttrykket «ivareta hovedansvaret for livshendelsen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021b, 2). Digdir har agert på dette og har tatt en ledende rolle som prosjekt- og programleder. De skriver i årsrapporten for 2020 at de har ansvaret for livshendelsen (Digitaliseringsdirektoratet 2021e, 28). De rapporterte samtidig grønn måloppnåelse, at arbeidet er godt i gang, på målet «Sikre leveranser innenfor livshendelsen Dødsfall og arv».

Digdir har prioritert, og har hatt mulighet til, å bruke ressurser på å lede og arbeide med livshendelsen. De har også fått mandat til det gjennom tildelingsbrevet. At en virksomhet har mer tid og ressurser enn andre kan føre til ubalanse i samarbeidet. Kenis og Provan (2009) påpeker at dersom den ledende virksomheten gjør mye av jobben selv, kan andre miste interessen for samarbeidet. Det er også slik at virksomheter kan mistenke den ledende virksomheten å forfølge egne mål.

Når virksomheter samarbeider kan de representere interessenter med forskjellige mål (Nesheim, et al. 2019). Det kan være tilfellet med virksomheter som rapporterer til ulike departement. Digdir representerer KMD, som har fått et eget ansvar for livshendelsen. Digdir har også et eget mål i tildelingsbrevet for 2021 for å iverksette Digitaliseringsstrategien, og i årsrapporten for 2020 skrev de følgende: «I 2021 har vi ambisjon om at livshendelsen Dødsfall og arv, som Digdir eier, skal bli et forbilde som de andre livshendelsene kan trekke erfaring og læring av» (Digitaliseringsdirektoratet 2021e, 32). At Digdir ønsker at samarbeidet skal lykkes bør ikke være grunn til at andre velger å ikke delta. Det kan derimot

være grunnen til at Digdir gjør så mye selv, noe som utilsiktet kan få andre til å nedprioritere arbeidet.

Isolert sett er det godt samsvar mellom de styringssignalene som Digdir får og den ledende posisjon de har tatt i arbeidet. Digdir gjør mye av jobben selv uten å involvere andre parter i stor utstrekning. Dette kan få en negativ konsekvens for samarbeidet.

5.4.3 Organisering av samstyringen

Den vertikale styringen gir føringer om at Digdir skal ta ledelsen, og at de i samarbeid med relevante aktører skal gjennomføre brukerkartlegginger. Som vi har nevnt er det kun KS som har vært med i dette arbeidet, resterende virksomheter har kun deltatt i intervjuer. Digdir har også fått i oppgave å anbefale omfang og innhold i videre gjennomføring, tentativt innen sommeren 2021. Det er ikke gjort per. 11.10.2021, men et foreløpig mandat er på plass.

Når Digdir med bakgrunn i tildelingsbrevet har mulighet til å bruke ressurser på samarbeidet, som tilsynelatende ikke de andre virksomhetene har, så kan dette føre til maktdistanse. Som Nesheim et.al. (2019) skriver trenger ikke det å være problematisk dersom det ivaretas i organiseringen, og styringsstrukturer og mekanismer er i samsvar med makt- og avhengighetsforhold. Da er vi tilbake til en annen problemstilling vi har tatt opp, at Digdir ikke har en rolle i livshendelsen, men deltar med sin rolle som bidragsyter for å gjennomføre regjeringens IKT-politikk. Vi har ikke observert at organiseringen tar hensyn denne maktdistansen. Dette kan henge sammen med de frister og oppgaver Digdir har fått i tildelingsbrevet, som ikke nødvendigvis har gitt god nok tid til å få en slik organisering på plass.

Når det gjelder Skates deltagere og mandat er dette fastsatt av KMD, og følger av den vertikale styringen. Delprosjektet «Begjæring om gravlegging» ledes av Barne- og familiedepartementet, som har nedsatt en styringsgruppe med virksomheter fra både statlig, kommunal og privat sektor.

Den tverrdepartementale arbeidsgruppen for livshendelsene ble initiert av KMD, men Helse- og omsorgsdepartementet (2019) hadde flere spørsmål om organiseringen og

ansvarsfordelingen av arbeidet, spesielt mellom departementene og Digdir. Utfordringen de tok opp gjaldt arbeidet med alle livshendelsene, og ikke kun livshendelsen dødsfall og arv, men viser at det har vært usikkerhet om hvem som er ansvarlig for hva. Grensegangen mellom departementenes oppfølging av livshendelsene og Digdir sin oppgave å følge opp den digitale transformasjonen av livshendelsene er uklar. Departementene styrer arbeidet gjennom oppdrag til underliggende virksomheter. De stiller spørsmål om i hvilken grad Digdir må involveres når problemstillinger kan løses mellom virksomheter eller i egne vertikale styringslinjer. Vår kartlegging viser at det er mange parallelle aktiviteter med avhengigheter til hverandre, og dette antyder at den komplekse organiseringen også er utfordrende å manøvrere i for departementene.

Våre funn indikerer at det er delvis samsvar mellom styringssignalene om organiseringen og selve organiseringen, men at dette i stor grad knyttes til deler som et innsiktprosjekt, et råd eller et delprosjekt. Det komplekse totalbildet er en konsekvens av at organiseringen av tiltak, råd, prosjekter og programmer er løst hver for seg, og ikke som en helhet.

5.4.4 Konklusjon forskningsspørsmål fire

Analysemodellen vår viser vi at den horisontale samstyringen påvirkes av de vertikale statlige styringsrammene, og dette har vi fått bekreftet gjennom våre funn. Regjeringen legger klare styringssignaler mot ledelse av samstyringen slik vi ser hos Digdir. Vi observerer også at regjeringen ikke styrer deltagelse og organisering i like sterk grad. Dette samsvarer med liten deltagelse i samarbeidet om digital transformasjon av livshendelsen og at organiseringen virker noe tilfeldig. Våre funn viser at det er samsvar mellom styringssignalene som gis i tildelingsbrev og instruksjoner og samarbeidet mellom virksomhetene. Digitaliseringsstrategien og Digitaliseringsrundskrivnet legger derimot til grunn at det skal være mer samarbeid mellom virksomhetene og at arbeidet med livshendelsene skal prioriteres.

Utsiktene kan signalene få uheldige konsekvenser. Oppgaver knyttet til livshendelsen blir ulikt prioritert, og signaler og føringer for organiseringen gjøres hver for seg slik at helheten blir vanskelig å manøvrere i.

6 Avslutning

Selv om det er stort press på at offentlig sektor skal digitaliseres, har kritikere påpekt at det er en stillstand i arbeidet og at forventningene ikke møtes (OECD 2017, Rambøll et al. 2021, Skate 2020). Sterkere styring og samordning av digitaliseringen i Norge har blitt identifisert som en mulig løsning (OECD 2017). Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025 legger overordnede føringer på dette arbeidet, som blant annet utfordrer samspillet mellom vertikal og horisontal styring. Hvorvidt offentlig sektor er i stand til å tilpasse seg krav til nye organisasjonsformer og samarbeid vil trolig være avgjørende for å nå ambisjonen om én digital offentlig sektor i Norge.

Denne oppgaven setter søkelyset på digital transformasjon i offentlig sektor ved å undersøke hvilke statlige styringsrammer som hemmer og fremmer samstyring. Arbeidet med å nå målene i Digitaliseringsstrategien gjennom økt grad av samstyring er ennå i startfasen, men det er nå mulig å undersøke om den vertikale styringen får konsekvenser for det horisontale samarbeidet. Ved å studere livshendelsen dødsfall og arv har vi undersøkt samspillet mellom vertikal og horisontal styring for et av Digitaliseringsstrategiens gjenstridige problemer.

Vi har kartlagt samstyringen og analysert samsvaret mellom den vertikale og horisontale styringen med utgangspunkt i en egenutviklet analysemodell. Modellen er inspirert av Ansell og Gash (2007) og Nesheim et al. (2019) sine analyserammeverk for samstyring. I tillegg har vi inkludert vertikal styring som mål- og resultatstyring og aktivitetsstyring.

Arbeidet med digital transformasjon i offentlig sektor vil fortsette, og målet er en enklere hverdag for innbyggere og næringsliv. Større forståelse for hvordan arbeidet blir styrt er et viktig bidrag for at slikt samarbeid skal kunne lykkes.

6.1 Konklusjoner og oppsummering av funn

Vi ønsker å svare på hvilke statlige styringsrammer som hemmer eller fremmer samstyringen mellom virksomhetene i arbeidet med livshendelsen dødsfall og arv.

Våre funn viser at digitalisering av livshendelsen dødsfall og arv innebærer at prosesser på tvers av virksomheter endres, og at offentlig og privat sektor må samarbeide. Endringene kan også påvirke organiseringen internt i enkelte virksomheter. Arbeidet så langt, beskrivelsen av

videre prosess og idéene som er prioritert er i tråd med Mergel, Edelmann og Haugs (2019) definisjon av digital transformasjon, og vi konkluderer med at det er dette som ønskes. Hvordan samarbeidet for å oppnå dette organiseres vil ifølge Ansell og Gash (2007) ha betydning for måloppnåelsen. I staten må disse endringene og dette samarbeidet skje innenfor styringsrammene gitt av departementene.

Ved å analysere tildelingsbrev og instruksjoner har vi funnet ut hva som kjennetegner de statlige styringsrammene for arbeidet med digital transformasjon av livshendelsen dødsfall og arv. Analysen er gjort under koronapandemien og vi så at denne påvirket innholdet i tildelingsbrevene. Gjennomgående fant vi formuleringer om effektivitet og digitalisering av tjenester med brukeren i sentrum. For selve livshendelsen dødsfall og arv fant vi derimot få direkte styringssignaler i tildelingsbrevene. Unntaket er KMD som har brukt tildelingsbrevet for å gi Digdir ansvar for livshendelsen. Med klare aktivitetskrav har de beskrevet hvordan oppgaven skal løses og hvilke leveranser som er forventet. Oppdraget er at Digdir skal samarbeide med andre. Aktivitetskrav gir virksomhetene mindre handlingsrom enn hva målstyringen ville gitt (Hood 1995). Vi konkluderer med at rammene Digdir som leder har fått er stramme.

Funnene viser også at andre virksomheter derimot ikke er pålagt å samarbeide med Digdir for å løse oppgaven innenfor livshendelsen. Flere tildelingsbrev og instruksjoner henviser til Digitaliseringsrundskrivet eller Digitaliseringsstrategien. Vi konkluderer med at det er et kjennetegn at departementene ellers gir ganske løse rammer knyttet til arbeidet med livshendelsen. Dette indikerer at det er opp til virksomhetene selv å prioritere innenfor Digitaliseringsstrategien.

For å kunne svare på hvordan samarbeidet om livshendelsen dødsfall og arv er organisert på etatsnivå, har vi kartlagt hvem som arbeider med livshendelsen. Kartleggingen viser at det er flere forskjellige programmer, prosjekter, råd og tiltak er igangsatt eller planlagt, og det er utydelig hvor rammene for samarbeidet går. Basert på kartleggingen gir datagrunnlaget et tydelig inntrykk av at det er en form for samarbeidshierarki. Dette er i tråd med Nesheim et al. (2019) sitt rammeverk der samarbeidshierarkiet er en av mekanismene.

Selve programmet for livshendelsen ledes av Digdir, og der er det kun KS som deltar i tillegg. Digdir har ikke selv en rolle i livshendelsen dødsfall og arv. Vi konkluderer i vår analyse at Digdirs ledelse er det Kenis og Provans (2009) modell omtaler som ledelse av en sentral virksomhet i samarbeidet. Ledelse av en sentral virksomhet kan ifølge Nesheim et al. gi samstyringen legitimitet. Når Digdir ikke har en rolle i livshendelsen er vår vurdering at legitimiteten til samstyringen kan bli svekket.

Våre funn viser også at flere berørte virksomheter er involvert i delprosjektene og andre kartlagte samarbeidsarenaer for livshendelsen dødsfall og arv. I disse er det tilsynelatende klarere rammer for konsensusbaserte beslutninger. Røiseland og Vabo (2016) trekker frem at samstyring kun finner sted dersom deltagerne kan enes om en løsning. Når de fleste som er berørt av livshendelsen ikke deltar i livshendelsen-programmet og hvordan beslutninger skal tas ikke er avklart i det foreløpige mandatet så kan dette på sikt få uheldige konsekvenser for måloppnåelsen.

Videre har vi undersøkt om det er samsvar mellom statlige styringssignaler og samarbeidet mellom etatene når livshendelsen dødsfall og arv skal digitalt transformeres. I tildelingsbrevene ser vi at det ofte vises til hele Digitaliseringsstrategien eller Digitaliseringsrundskrivet. Det blir opp til den enkelte virksomhet å vurdere og prioritere mellom tiltak og samarbeid som er startet. Programmet for livshendelsen ser manglende deltagelse som en risiko som med høy sannsynlighet kan inntreffe. Ansell og Gash (2007) påpeker at bred deltagelse er viktig for at samstyringen skal lykkes, og også at dersom det finnes flere samarbeidsarenaer eller andre måter å oppnå egne mål, så har ikke virksomhetene insentiver til å delta. Dette kan være grunnen til at Skate ønsker tydeligere prioriteringer, føringer og samordnet styring fra departementene.

For ledelsen av samstyringen fant vi at denne følger direkte fra KMDs styringssignaler, og at Digdir har utført oppgaven som den er beskrevet. Totalt har vi observert at det stort sett er samsvar mellom de statlige styringssignalene og samarbeidet mellom etatene.

Av vår analyse konkluderer vi med at de statlige styringsrammene både hemmer og fremmer samstyringen. Digdir har fått mandat og ressurser til aktivt å arbeide med livshendelsen. Uten

dette ville livshendelsen ikke hatt en drivende virksomhet, og dette bidrar til å fremme samarbeidet. Når de andre virksomhetene som har en rolle i livshendelsen ikke har samme mulighet, kan dette på sikt få uheldige konsekvenser for måloppnåelsen. Vår analyse antyder at det er svake styringssignaler til de andre virksomhetene i samarbeidet, noe som skaper stort rom for at arbeidet vil bli prioritert ulikt mellom virksomheter. Hver enkelt virksomhet måles på egen effektivitet og mål og dette konkurrerer mot måloppnåelsen for livshendelsen og kan hemme samarbeidet.

Vi mener at disse funnene viser at fagansvarlig departement bruker de statlige styringsrammen til å starte og være pådriver for samstyring, men at de ikke får med, eller forsøker å få med, andre departementer. Det blir da opp til den enkelte virksomhet å prioritere i hvilket samarbeid de skal delta, og dette vil bli besluttet ut fra den enkelte virksomhets mål. Når den vertikale styringen gir ulike signaler, så hemmer dette den horisontale styringen.

6.2 Studiens bidrag og forslag til videre forskning

Digital transformasjon med utgangspunkt i livshendelser og brukerens behov er relativt nytt, og brer om seg i offentlig sektor. Vi har ikke funnet studier som ser på hvordan disse styres, hvor både styring i hierarkiet og samstyringen er inkludert. Vi utviklet derfor en egen analysemodell som kan brukes for å undersøke dette. Modellen er inspirert av kjent teori om samstyring fra Ansell og Gash (2007) og Nesheim et al. (2019) og teori om mål og resultatstyring. Vi har brukt modellen for å studere den formelle styringen, men den kan også være et utgangspunkt for andre som ønsker å studere de kulturelle utfordringene med et samarbeid.

Våre funn er nyttig for virksomheter som er i, eller vurderer å delta i samarbeid. Når de er klar over kompleksiteten antall samarbeid og hvordan disse henger sammen, kan de bruke dette til å prioritere samarbeidsarenaer. Ved å være bevisst på hvordan styringsrammene påvirker deltagelse kan virksomhetene eller departementene ta høyde for det, og forsøke å påvirke.

Arbeidet med å følge opp Digitaliseringsstrategien er i en tidlig fase. Det er dermed lettere å se endringer i de formelle strukturene enn endringer i kultur, og hvordan forandring av strukturen påvirker praksis. Videre forskning vil kunne undersøke dette ved å intervju

nøkkelpersoner i samarbeidet som programlederen for livshendelsen, ledere i virksomhetene som har en rolle i livshendelsen og ekspedisjonssjefer i departementene som er berørt. Da er det også mulig å undersøke årsakene til at departementene har utelatt direkte styring mot livshendelsen.

Det vil være interessant å sammenlikne med liknende studier for andre livshendelser, også i senere faser for å kunne si noe ytterligere om hvordan sentrale myndigheter håndterer disse svært viktige samfunnsmessige prosessene. Da kan det i tillegg vurderes hvordan tidlige faser påvirker senere måloppnåelse.

Avslutningsvis foreslår vi videre forskning på riktig balanse mellom vertikal og horisontal styring, og hvor sterkt den vertikale styringen kan være før det har negative konsekvenser for samstyringen. Å finne ut av dette vil gi stor verdi til samfunnet.

Referanser

- Aguinis, Herma, og Angelo M Solarino. 2019. «Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants.» *Strategic management journal*, 6. mars, Vol. 40 (8). : 1291-1315.
- Ansell, Chris, og Alison Gash. 2007. «Collaborative Governance in Theory and Practice.» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13. november: 543-571.
- Asdal, Kristin, og Hilde Reinersten. 2021. *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bang, Henning. 2017. *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bits. 2020. *Oppgjør etter dødsfall*. 1. desember. Funnet 26. november , 2021. https://www.bits.no/?post_type=projects&p=2018&preview=true.
- Bits. 2021. *Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP)*. 3. mars. Funnet 3. oktober 2021. <https://www.bits.no/project/dsop/>.
- Bruijn, Hans de. 2007. *Managing performance in the public sector*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul G Roness, og Kjell Arne Røvik. 2017. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, og Per Lægreid. 2011. «Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges.» *Public Organization Review*, desember, Vol. 11 (4):. 407-423. doi:10.1007/s11115-010-0141-4.
- Digital Samhandling Offentlig Privat. 2019. «Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP) Samarbeidserklæring.» *Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP)*. 11. november. Funnet 3. oktober 2021. https://bitsnorge.github.io/dsop-documentation/assets/Samarbeidserklaering_DSOP.pdf.
- Digitaliseringsdirektoratet. 2020. «Digitaliseringsdirektoratet Avrop DPS (Design 20/00745 - 20/01115) - UX-ressurser livshendelsen 'Dødsfall og arv'.» 12. desember.
- Digitaliseringsdirektoratet. 2021a. «Brukerreise og tjenstekart for livshendelsen dødsfall og arv.» Digdir. Funnet 19. september 2021. <https://www.altinndigital.no/globalassets/doa/brukerreise-og-tjenstekart-for-doa.pdf>.
- . 2021b. *Dødsfall og arv – en prioritert livshendelse*. 15. september. Funnet 19. september 2021. <https://www.digdir.no/handlingsplanen/dodsfall-og-arv-en-prioritert-livshendelse/2588>.

- . 2021c. *Kva er Digitaliseringsdirektoratet?* 10. september. Funnet 15. oktober 2021.
<https://www.digdir.no/digdir/kva-er-digitaliseringsdirektoratet/703>.
- Digitaliseringsdirektoratet. 2021d. *Sluttrapport innsiktsfasen Livshendelsen dødsfall og arv*. Sluttrapport, Digdir.
- Digitaliseringsdirektoratet. 2021e. *Årsrapport 2020*. Oslo: Digdir.
<https://www.digdir.no/sites/sogn/files/2021-04/Digdirs%20%C3%85rsrapport%202020.pdf>.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. 2012. «Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten.» Vol. 2012: 14. Oslo: Difi.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. 2013. *Informasjonsforvaltning i offentlig sektor*. Oslo: DIFI. <https://www.digdir.no/sites/sogn/files/2020-12/rapport-informasjonsforvaltning-i-offentleg-sektor-2013-10-10.pdf>.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2021a. *Etatsstyring*. 10. november. Funnet 11. november 2021. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring>.
- . 2021b. *Hensikten med hovedinstruksen*. 30. juni. Funnet 11. november 2021.
<https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks/hensikten-med-hovedinstruksen>.
- Dooren van, Wouter, Geert Bouckaert, og John Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. 2. edition. London: Routledge.
- Drucker, Peter. 1976. «What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO.» *Public Administration Review*, Vol. 36 (1): 12-19.
- Finansdepartementet. 2021. «Reglement for økonomistyring i staten - Bestemmelser om økonomistyring i staten.» Finansdepartementet, 31. august.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf.
- Grønmo, Sigmund. 2020. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik, og Gunn Cecilie Hundere. 2014. «Den nye vannforvaltningen -Nettverksstyring i skyggen av hierarki.» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1. september: 155-180.

- Helden, Jan G Van, Åge Johnsen, og Jarmo Vakkuri. 2012. «The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation.» *Evaluation*, Vol. 18 (2): 159-175. doi:10.1177/1356389012442978.
- Helse- og omsorgsdepartementet . 2019. «Mandat for tverrdepartementell gruppe om livshendelser .» Oslo, 23. september.
- Hood, Christopher. 1991. «A public management for all seasons?» *Public Administration*, Vol. 69 (1): 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Hood, Christopher. 1995. «The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme.» *Accounting, organizations and society*, Vol. 20 (2). : 93-109. doi:10.1016/0361-3682(93)E0001-W.
- Hood, Christopher.1998. *The art of the state : culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Hyndman, Noel, og Mariannunziata Liguori. 2016. «Public Sector Reforms: Changing Contours on an NPM Landscape.» *Financial Accountability & Management*, Februar, 32.: 5-32. doi:10.1111/faam.12078.
- Jensen, Siv, og Jan Tore Sanner. 2014. «Videreutvikle mål og rapportering i etatsstyringen - arbeidet med Prop 1S og tildelingsbrev for 2015.» Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 19 juni.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte, og Line Christoffersen. 2021. *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. 6. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor -Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2014. «En strategisk offentlig sektor.» I *En strategisk offentlig sektor*, redigert av Åge Johnsen, 13-35. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kenis, Patrick, og Keith G. Provan. 2009. «Towards an exogenous theory of public network performance.» *Public administration (London)*, Vol.87 (3): 440-456. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x.
- Kjærvik, Jonas, og Jostein Askim. 2015. *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Oslo: Universitetet i Oslo.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. «Digital agenda for Norge IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.» *Melding til Stortinget 24 (2015-2016)*. 15. april. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019a. «Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.» juni. Funnet 7. juli 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>.
- . 2019b. «Mandat for tverrdepartemental gruppe om livshendelser.» Oslo, 18. september.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020a. *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Funnet 19. september 2021. https://www.regjeringen.no/contentassets/6f762ceef1c24afba42b28a5ca3b0694/etatsstyring-i-praksis_en-analyse-av-departementenes-tildelingsbrev.pdf.
- . 2020b. «Mandat for Skate.» 3. april. Funnet 7. september 2021. <https://www.digdir.no/media/480/download>.
- . 2020c. «Tillegg nr. 2 til tildelingsbrev for 2020.» 24. august. Funnet 1. oktober 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instrukser--kommunal--og-moderniseringsdepartementet/id522666/?expand=factbox2543277>.
- 2021a. «Digitaliseringsrundskrivet.» 5. januar. Funnet 18 august 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2826781/>.
- . 2021b. «Tildelingsbrev 2021 - Digitaliseringsdirektoratet.» Oslo, 5. januar. Funnet Oktober 26, 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instrukser--kommunal--og-moderniseringsdepartementet/id522666/>.
- . 2021c. «Utkast til mandat for livshendelsen dødsfall og arv - DOA.» *Referat fra fagmøte 29. juni kl. 10:30-12.30*. 29. juni.
- Ladegård, Gro, og Signy Irene Vabo. 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mergel, Ines, Noella Edelmann, og Nathalie Haug. 2019. «Defining digital transformation: Results from expert interviews.» *Government information quarterly*, 26. juni, Vol. 36 (4): 101385.
- Nesheim, Torstein, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen, og Simon Neby. 2019. «Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk.» *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, Vol. 35 (1): 28-50. doi:10.18261.

- OECD. 2017. *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*. OECD Digital Government Studies, Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264279742-e>.
- Osborne, Stephen P. 2006. «The New Public Governance?» *Public Management Review*, 18. februar, 8 (3) : 377-387. doi:10.1080/14719030600853022.
- . 2010. *The New public governance? : emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pollitt, Christopher, og Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- PwC. 2020. *Etatsstyring i praksis - En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*. PwC.
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/2021/Etatsstyring-i-praksis-en-komparativ-studie.pdf>.
- Rambøll, IKT Norge, Digitaliseringsdirektoratet, Visma. 2021. *IT i praksis 2021 Status for digitalisering i norsk offentlig sektor*. Oslo: Rambøll Management Consulting AS.
- Regjeringen. 2019. *Tildelingsbrev, instruksar og årsrapportar*. 3. mai. Funnet 26. november 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/tildelingsbrev-og-arsrapportar/id2357472/>.
- Ring, Peter Smith, og Andrew H. van de Ven. 1994. «Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships.» *The Academy of Management review*, 1. januar, Vol. 19 (1): 90-118. doi:10.2307/258836.
- Rittel, Horst W. J, og Melvin M Webber. 1973. «Dilemmas in a General Theory of Planning.» *Policy Sciences*, juni, 4 (2): 155-169.
- Røiseland, Asbjørn, og Signy Irene Vabo. 2016. *Styring og samstyring : governance på norsk*. 2. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samferdselsdepartementet. 2021. *Tildelingsbrev Statens vegvesen 2021*. Oslo: Samferdselsdepartementet. Funnet oktober 2021.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/087954c97c8e47b7b2a733e350a25b4a/2021/tildelingsbrev-2021-til-statens-vegvesen.pdf>.

- Schartum, Dag Wiese, Arild Jansen, og Tommy Tranvik. 2017. *Digital forvaltning : en innføring : juridiske, informatiske og organisatoriske aspekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Singh, Avantika, og Gyan Prakash. 2010. «Public-private partnerships in health services delivery.» *Public management review*, januar, Vol. 12 (6) 829-856. doi:10.1080/14719037.2010.488860.
- Skate. 2021. *Erfaringsrapport 2020*. Oslo: Digitaliseringsdirektoratet. <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/skates-erfaringsrapport-2020/2321>.
- Statistisk sentralbyrå. 2021. «12621: Politisk påvirkning på digitaliseringsarbeidet i statlige virksomheter (prosent), etter graden av endring, statistikkvariabel og år.» *Digitalisering og IKT i offentlig sektor*. 17. ugust. Funnet 12021. <https://www.ssb.no/statbank/table/12621/tableViewLayout1/>.
- Strand, Hilde Kristin, Hege Larsen, og Eva Tønnesen. 2021. «Asheim lover færre mål og mindre detaljstyring.» *Khrono*, 19 mars. Funnet november 2021. <https://khrono.no/asheim-lover-faerre-mal-og-mindre-detaljstyring/563872>.
- Tjora, Aksel. 2020. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Torfinn, Jacob, og Peter Triantafillou. 2013. «What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System.» *International Review of Public Administration*, august, 18 (2): 9-25. doi:10.1080/12294659.2013.10805250.
- Tveit, Josef Benoni Ness. 2021. «Gunnar får framleis brev til kona fleire år etter at ho gjekk bort.» *nrk.no*. 8. oktober. Funnet oktober 2021. <https://www.nrk.no/rogaland/sandnes-kommune-har-sendt-brev-til-gunnar-runolfssons-avdode-kone-i-arevis-1.15679989>.
- Utenriksdepartementet. 2021. *Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjoner*. *Utenriksdepartementet*. 2. november. Funnet november 2021. https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/org/virksomheter_ud/etater_ud/rapport_tildeling/id749659/?expand=factbox2543955.

Vedlegg

Tabell 1: Antall aktivitetskrav, mål og resultatkrav og andre vertikale styringssignaler fra departementer til de underliggende virksomheter 2019 -2021.

Koder:	Aktivitetskrav DOA	M&R DOA	Aktivitetskrav Digitaliseringsstrategien	M&R Digitaliseringsstrategien	Digitaliseringsstrategien	Digitaliseringsrundskrivet	Totalt
Direktorater:							
Arkivverket							
Brønnøysundregistrene	2				2		4
Digdir	8		9	3	3	1	24
FHI							
Kartverket					2		2
Lånekassen			1		1	2	4
NAV			1		1		2
Politi-direktoratet							
Skatteetaten						2	2
Statens vegvesen					1		1
Sum	10		11	3	10	5	39

Tabell 2: Antall mål, krav og vertikale styringssignaler i tildelingsbrevene per år i 2020 og 2021

Årstall	Aktivitetskrav DOA	M&R DOA	Aktivitetskrav Digitaliseringsstrategien	M&R Digitaliseringsstrategien	Digitaliseringsstrategien	Digitaliseringsrundskrivet	Totalt
2020	7		6	2	6	2	23
2021	3		5	1	4	3	16
sum	10		11	3	10	5	39

Tabell 3: Antall referanser til Digitaliseringsstrategien, Digitaliseringsrundskrivet og livshendelsen i instruksene (årstall i parentes ved direktorater angir utgivelsesår)

Koder:	Livshendelsen DOA	Digitaliserings- strategien	Digitalt rundskriv
Direktorater:			
Arkivverket (2020)			1
Brønnøysundregistrene (2020)		1	
Digdir (2021)			1
FHI (2015)			
Kartverket (2020)			1
Lånekassen (2017)			
NAV (2021)			1
Politi­direktoratet (2018)			
Skatteetaten (2020)			
Statens vegvesen (2021)			
Sum		1	4