



Helene Bjørsvik

Digital integrering

**Innramming av problemer innenfor tverretatlig samordning for
livshendelsen «Ny i Norge»**

Masteroppgave i Offentlig administrasjon og Styring (OAS5900)

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

FORORD

Jeg vil benytte anledningen til å takke alle som har bidratt til at jeg kan stå her i dag med en ferdig masteroppgave. Det har vært en krevende, men samtidig lærerik og spennende prosess, men endelig er jeg ferdig med 5 års studier.

En spesiell takk går til mine medstudenter på masterrommet i P35. Dere som også har sittet der har vært en viktig støtte for meg gjennom hele prosessen. Muligheten til å diskutere oppgaven faglig og kunne ta pauser sammen har betydd mye, noe som har bidratt til at prosessen ikke har blitt like ensom som den kunne vært.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder Alexander Dannerhäll, som har vært til stor hjelp gjennom hele prosessen og som har gitt med verdifulle innspill og veiledning. Jeg er spesielt takknemlig for hjelp til å finne løsninger når jeg har stanget hodet i veggen. Uten hans hjelp ville ikke denne oppgaven vært mulig å fullføre.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min søster, som har vært en god korrekturleser og har tatt seg tid til å lese gjennom deler av oppgaven og gitt meg konstruktive tilbakemeldinger. Dette har vært en uvurderlig jobb.

SAMMENDRAG

For å løse gjenstridige problemer i tjenestetilbudet i offentlig sektor og ta i bruk ny teknologi for å løse disse problemene lanserte regjeringen i samarbeid med KS digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor». Et av fokusområdene i digitaliseringsstrategien er å skape sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum innenfor syv livshendelser, hvor en av den er «Ny i Norge». Dette krever stor grad av tverretatlig samordning fordi livshendelsene berører mange ulike sektorer.

Å forstå hvilke oppgave som skal løses og dens nærhet til kjerneoppgaven til etatene som er involvert i samordningen, og ha kunnskap om den kognitive distansen mellom etatene vil være viktig for å organisere den tverretatlige samordningen på en mest mulig effektiv måte.

Innrammingen av problemene digitaliseringsstrategien og arbeidet med å skape sammenhengende tjenester innenfor livshendelsen «Ny i Norge» er hovedsakelig knyttet til at systemet som finnes i offentlig sektor er for dårlig.

For etatene som er berørt av arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» har jeg funne at det er stor forskjell mellom hvor nær kjerneoppgaven arbeidet med livshendelsen er. Det er også stor kognitiv distanse mellom etatene, noe om til en viss grad sammenfaller med nærheten til kjerneoppgaven. Den kognitive distansen kommer til uttrykk ved at det er flere etater som verken omtaler livshendelsen «Ny i Norge» i årsrapport eller tildelingsbrev, mens dette gjøres i andre etaters styringsdokumenter. I tillegg er innrammingen av problemene ulik og er rammet inn med både systemproblem, institusjonelt problem og individproblem, noe som bidrar til den kognitive distansen mellom etatene.

Konklusjonen er at oppgavens karakter og den kognitive distansen mellom de involverte etatene, bidrar til at samordning av arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» kan være krevende, men ved å ta hensyn til de faktiske forholdene er det mulig å sette inn tiltak som muliggjør tverretatlig samordning.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1 PROBLEMSTILLING.....	3
1.2 VIDERE STRUKTUR I OPPGAVEN	4
2. KONTEKST.....	5
2.1 PERSPEKTIVER PÅ DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR	5
2.2 UTFORDRINGER MED DIGITALISERING	6
2.3 GJENSTRIDIGE PROBLEMER	6
2.4 STYRING AV OFFENTLIG SEKTOR	7
2.4.1 <i>Tre styringsregimer.....</i>	<i>8</i>
2.4.2 <i>Vertikal styring.....</i>	<i>8</i>
2.4.2 <i>Samstyring</i>	<i>9</i>
2.5 STATENS DIGITALISERINGSSTRATEGI	10
2.6 OM «NY I NORGE»	11
3. TEORI	15
3.2 RAMMEVERK FOR TVERRETATLIG SAMORDNING.....	17
3.2.1 <i>Oppgavens karakter.....</i>	<i>17</i>
3.2.2 <i>Organisatorisk distanse</i>	<i>19</i>
3.3 FORVENTNINGER TIL FUNN.....	20
4. METODE	21
4.1 VALG AV METODE	21
4.1.1 <i>Ateoretisk casestudie.....</i>	<i>21</i>
4.1.2 <i>Dokumentanalyse.....</i>	<i>23</i>
4.2 DATA	24
4.2.1 <i>Utvalg av aktører i studien.....</i>	<i>24</i>
4.2.1 <i>Utvalg av dokumenter</i>	<i>25</i>
4.3 METODE FOR ANALYSEPROSESS	27
4.2.2 <i>Analyse av dokumentene</i>	<i>28</i>
4.4 STUDIENS TROVERDIGHET	29
4.4.1 <i>Validitet.....</i>	<i>29</i>
4.4.2 <i>Reliabilitet.....</i>	<i>30</i>
5. FUNN I STUDIEN.....	32
5.1 OPPGAVENS KARAKTER	32
5.1.1 <i>Hvilke eksisterende utfordringer og problemer representerer oppgaven med å skape sammenhengende tjenester for livshendelsen «Ny i Norge»?.....</i>	<i>32</i>
5.1.2 <i>Har oppgavens karakter nærhet til kjernevirksomheten til de berørte etatene?</i>	<i>36</i>
5.2 ORGANISATORISK DISTANSE.....	41
5.2.1 <i>Blir livshendelsen «Ny i Norge» omtalt?</i>	<i>41</i>
5.2.2 <i>Innramming av problemer i de ulike etatene</i>	<i>44</i>
5.3 ER RESULTATENE I TRÅD MED FORVENTINGENE?	52
6. KONKLUSJON	54
7. LITTERATURLISTE	57

LISTE OVER FORKORTEELSE

Bufdir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
DigDir	Digitaliseringsdirektoratet
HKdir	Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
DIKU	Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning
IMDi	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
UDI	Utlendingsdirektoratet
Udir	Utdanningsdirektoratet
NOKUT	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
NPM	New public management
WPR	What's the problem represented to be?
MPG	New public governance
PA	Public administration

OVERSIKT OVER TABELLER

Tabellnummer	Tittel på tabellen	Sidetall
Tabell 1	Berørte etatene, deres kjerneoppgaver og på hvilken måte de er berørt av livshendelsen «Ny i Norge»	13-14
Tabell 2	Etater som har en interesse i livshendelsen	25
Tabell 3	Oversikt over dokumenter i studien	26
Tabell 4	Definisjon av nærhet til kjerneoppgave	27
Tabell 5	Hva representerer problemene?	28
Tabell 6	Nærhet til kjerneoppgave oversikt	37-39
Tabell 7	Er problemer knyttet til livshendelsen adressert	42-42
Tabell 8	Oversikt over problemer knyttet til innvandrere og integrering som er adressert i tildelingsbrev og årsrapporter.	49-51

1. INNLEDNING

Gjenstridige problemer, som er komplekse og sektorvergrående problemstillinger, øker i omfang. En fragmentert offentlig sektor hvor sektorene i stor grad er isolert som siloer skal løse de nye sektorvergrående utfordringene. Et eksempel på gjenstridige problemer er innvandring og integrering av innvandrere (Nesheim et al., 2019, p. 29). Å bli integrert er en lang prosess fordi det handler om å lære det norske samfunnet å kjenne og bli i stand til å delta i dette samfunnet. Dette er en kompleks prosess som involverer mange sektorer og forvaltningsnivåer som blant annet justissektoren, opplæringssektoren og arbeidslivet. Med en stor innvandring til landet og perioder med svært mange asylsøkere, er det behov for gode systemer som sørger for at alle blir fanget opp og har like muligheter til å integreres (IMDi, 2020a, p. 3).

Gjenstridige problemer har ingen enkle løsninger, men det pekes på at samordning og koordinering mellom etater og forvaltningsnivåer er det viktigste virkemiddelet for å håndtere problemstillingene (Nesheim et al., 2019, p. 29). Regjeringen Solberg og kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) lanserte i 2019 en strategi hvor sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum er et viktig mål, og er lansert som en av løsningene til utfordringer som finnes i norsk offentlig forvaltning i dag. I denne strategien, «Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019 (Videre kalt Digitaliseringsstrategien)), er digitalisering det viktigste virkemiddelet for å tilby bedre og sammenhengende tjenester til innbyggerne. Hovedmålet med digitaliseringsstrategien er å skape en «Enklere hverdag for innbyggere og næringsliv». Som navnet på digitaliseringsstrategien tilsier, er det også en målsetning å skape én digital offentlig sektor noe som krever stor grad av samarbeid mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Nicolai Astrup uttaler at ingen skal være kasteball mellom ulike offentlige aktører. Brukeren skal settes i sentrum for utvikling av sammenhengende tjenester basert på viktige livshendelser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 4).

I digitaliseringsstrategien er det lagt fram 7 sentrale livshendelser som utgangspunkt for fokusområder for digitalisering. Hver av livshendelsene setter brukeren i sentrum, og sammenhengende tjenester skal utvikles til denne livshendelsen. Sektorene og forvaltningsnivåene som er involvert i å tilby tjenester knyttet til denne livshendelsen må samarbeide for å oppnå målet om digital transformasjon. Jeg skal undersøke hvilke problemer

digitaliseringsstrategien, nærmere bestemt livshendelsen «Ny i Norge» forsøker å løse og hvordan arbeidet med livshendelsen kommer til uttrykk hos de ulike berørte aktørene.

Visjonen til livshendelsen «Ny i Norge» er at «Det skal være lett å være ny i Norge» og har et mål om at «Flere deltar i arbeids- og samfunnsliv» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Betyr denne visjonen at det i dag er vanskelig å være ny i Norge, og at det er for få som deltar i arbeids- og samfunnsliv? Gruppen mennesker som går gjennom livshendelsen å være «Ny i Norge», er en svært variert gruppe hvor det er naturlig å tenke seg at det vil være svært varierende hvordan denne opplevelsen er, og hvor lang tid det tar å delta i arbeids- og samfunnsliv (IMDi, 2020a, p. 3). Et eksempel vil være at en person fra et annet nordisk land som forstår språket og er vant med en lignende offentlig sektor vil nok oppleve det å være ny i Norge på en helt annen måte enn en flyktning som er analfabet, ikke kan språket og ikke har særlig kjennskap til det den norske kulturen.

Livshendelsen retter seg mot nyankomne i Norge, men involvere også personer som ønsker å dra til Norge og tiden før de ankommer landet. Varigheten for livshendelsen regnes frem til den nyankomne er etabler i jobb/utdanning eller etter fullført introduksjonsprogram, noe som betyr at livshendelsen varer i flere år for mange (IMDi, 2020a, p. 5). I løpet av denne tiden vil den nyankomne både møte offentlige aktører som har integrering som en kjerneoppgave, men også aktører som ikke har en spesiell oppgave knyttet til innvandrere og integrering. Det er nærliggende å anta at aktørene som har integrering som en kjerneoppgave, altså en oppgave som vil ha sterkere insentiver for å jobbe med livshendelsen «Ny i Norge» enn andre berørte aktører, fordi arbeidet er så tett knyttet til deres daglige oppgaver og er da lett å prioritere. I tillegg vil jeg anta at det vil være en ulik problemforståelse hos aktørene avhengig av hva deres kjerneoppgaver er. Disse forskjellene vil kunne ha påvirkning for hvordan det tverretatlig samarbeidet forløper seg når. For å kunne lykkes med arbeidet med å skape sammenhengende digitale tjenester for nyankomne det helt sentralt at samarbeidet mellom alle berørte aktører fungerer godt. Derfor vil det være interessant å få en forståelse av hvordan berørte aktører forholder seg til problemet.

Nesheim presenteres fire ulike dimensjoner for studier av tverretatlig samordning av gjenstridige problemer. Dimensjonen som omhandler inter-organisatoriske tiltak i tverretatlig

samarbeid har vært gjenstand for omfattende forskning, mens de tre andre dimensjonene, oppgave og avhengighet, organisatorisk distanse og intra-organisatoriske tiltak, er ifølge Nesheim underutforsket (Nesheim et al., 2019, p. 47). Denne studien vil ta for seg dimensjonene oppgave og avhengighet og organisatorisk distanse. For å belyse disse to dimensjonene vil teori om innramming bli brukt med mål om å undersøke hvilke problemer som skal løses og hvordan disse er rammet inn (Bacchi, 2012). Oppgaver og avhengigheter belyses av hvilke problemer som fremstilles og hvor nær kjerneoppgaven til etatene oppgaven ligger. Den organisatoriske distansen vil vises ut fra hvordan problembeskrivelsene og innrammingen av disse er ulike for de ulike aktørene. I tversektoriell samordning er det mange ulike aktører som skal jobbe om å løse en felles oppgave og for at dette samarbeidet skal lykkes er det viktig at de har samme forståelse for hvilke problemer som skal løses og derfor er det. Å bruke innsikt om innramming til å si noe om tversektoriell samordning er noe jeg ikke kan finne at er gjort i tidligere forskning.

1.1 Problemstilling

Formålet med denne masteroppgaven er å undersøke hvilke problemer arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» forsøker å løse og hvordan ulike aktører forholder seg ulikt til problemet, forhold som har innvirkning på den tverretatlige samordningen i arbeidet med livshendelsen. Visjonen for livshendelsen er «Det skal være lett å være ny i Norge» hvor det å tilby sammenhengende tjenester til de nyankomne står sentralt i forsøket på å løse gjenstridige problemer innenfor livshendelsen. Økt forståelse for problembeskrivelse og hvordan denne er ulik i ulike etater, vil kunne gi bedre forståelse av hvordan ulike etater samarbeider og hva de ansvarlige aktørene bør være oppmerksomme på ved koordineringen av det videre samarbeidet. Det vil tas utgangspunkt i Nesheims (Nesheim et al., 2019) analytiske rammeverk for studier av gjenstridige problemer og tverretatlig samordning hvor oppgaver og avhengighet og organisatorisk distanse står sentral og teori om innramming og verktøyet «What's the problem represented to be?» bli brukt for å utdype disse to dimensjonene. For å belyse dette temaene er følgende problemstilling valgt.

Hvordan er problemene arbeidet med å skape sammenhengende tjenester innen livshendelsen «Ny i Norge» rammet inn, og hvordan varierer innrammingen av problemene blant de ulike aktørene som er involvert i arbeidet?»

Livshendelsen «Ny i Norge» berører et svært stort antall aktører, både offentlige aktører på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, frivillige organisasjoner og privat sektor. Jeg har valgt å avgrense studien til statlige aktører, nærmere bestemt statlige aktører som er direkte underlagt et departement. Studien avgrenses dermed til å ikke inkludere kommunesektoren, private og frivillige aktører slik at det er ikke-hierarkisk tversektoriell samordning som studeres. Ettersom at IMDi er det ansvarlige direktoratet for livshendelsen og leder prosjektet vil studie av ikke-hierarkisk samordning på direktoratsnivå være mest det mest hensiktsmessig. Ved å avgrense mot de andre sektorene, forvaltningsnivåer og berørte departementer mister jeg viktig innsikt i hvordan andre aktører forstår problemene som skal løses og hvordan dette spiller inn i samarbeidet med arbeidet om livshendelsen «Ny i Norge».

1.2 Videre struktur i oppgaven

Videre vil oppgaven først presentere bakgrunn for kontekst for caset som er utgangspunktet for studien. Deretter vil det teoretiske rammeverk presenteres. Det tredje kapittelet vil presentere metoden som er brukt i studien. Her vil det legges frem hvilke vurderinger som er gjort underveis i datainnsamlingen og analysen, samt en diskusjon av studiens gyldighet. I kapittel 4 vil dataene presenteres og analyseres mens funnene diskuteres i kapittel 5. Oppgaven avsluttes i kapittel 6 med en oppsummering av funnene og svar på problemstillingen.

2. KONTEKST

Formålet med dette kapitlet er å gi bakgrunnskunnskap til statens digitaliseringsstrategi og livshendelsen «Ny i Norge», samt et forskningsmessig perspektiv på digitalisering og styring av offentlig sektor. Deretter vil det gis en kort redegjørelse i hvordan offentlig sektor styres. Kjennskap til hvordan offentlig sektor styres er viktig i denne studien av hvordan innramming av problemet som skal løses har betydning for tverretattlig samordning fordi måten etatene styres på og innramming av problemer i styringsdokumenter har innvirkning på hvordan etatene samordner (Osborne, 2010, p. 306).

Kapitlet startet med å si noe om perspektiver på digitalisering i offentlig sektor, noe som innebærer hva digitalisering er og hvordan det påvirker offentlig sektor.

Videre vil det gis en kort innføring i utviklingen av digitalisering i offentlig sektor i Norge for å så si noe om hvilke utfordringer som kommer med digitalisering. Til slutt gis en kort forklaring av digitaliseringsstrategien og hvordan denne er organisert, i tillegg til en redegjørelse av livshendelsen «Ny i Norge» og en oversikt over alle de berørte etatene og deres kjerneoppgaver og hvordan de er berørt av livshendelsen.

2.1 Perspektiver på digitalisering i offentlig sektor

Den digitale tidsalderen vi lever i startet forsiktig for omtrent 70 år siden. De siste tiårene har den tidlige utviklingen virkelig skutt fart, og har vært så altomfattende at vi kan si at det har vært en digital revolusjon (Neugebauer, 2019, pp. 1-2). Konsekvensen av digitalisering har vært en drastisk endring av både hverdagsliv og arbeidsliv, og smarttelefonens inntog på markedet virkelig hatt mye å si (Neugebauer, 2019, p. 3). På grunn av den teknologiske utviklingen, har befolkningens forventninger til at også de offentlige tjenestene skal ta i bruk teknologien som finnes på markedet (Mergel et al., 2019, p. 1).

Begrepet digital transformasjon defineres av Gong og Ribiere som «En prosess som er fundamentalt endret, som muliggjør innovativ bruk av digital teknologi sammen med strategisk bruk av nøkkelressurser og sentrale egenskaper, men mål om å radikalt forbedre en enhet og redefinere dens posisjon for dens interessenter» (Gong & Ribiere, 2021, p. 12). Begrepet ble først innført i privat sektor hvor det er brukt for å vise behovet for å utnytte teknologi for å være konkurransedyktig (Mergel et al., 2019, p. 2). Innen offentlig sektor betyr

digital transformasjon å tenke nytt om de tjenestene som tilbys ved å samarbeide på nye måter, restrukturere tjenestene og etablere nye relasjoner. Studier av digital transformasjon i offentlig sektor viser at begrepet digital transformasjon brukes parallelt med begrepet digitalisering. Tidligere har digitalisering av offentlige tjenester primært omfattet å gjøre analoge prosesser digitale, mens det i dag handler om en mer omfattende endring av tjenestene (Mergel et al., 2019, p. 1).

Statens digitaliseringsstrategi definerer digital transformasjon som «å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på ved hjelp av teknologi», og dette skal brukes som et virkemiddel for å skape smarte og effektive tjenester med god brukeropplevelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 3). Definisjonen som er brukt her, er i tråd med hvordan forskning definerer begrepet digital transformasjon.

2.2 utfordringer med digitalisering

Selv om digitalisering blir brukt som et positivt virkemiddel for å forenkle, forbedre og effektivisere offentlige tjenester kommer det utfordringer med digitalisering. En av utfordringene er ulik tilgang til digitale verktøy slik at det skaper et skille mellom ulike grupper. Norris bruker begrepet Digital divide, digitalt skille på norsk, for å beskrive slike situasjoner. Han peker på at ulik tilgang, kunnskap og kompetanse til å bruke digitale verktøy skaper dette skillet (Norris, 2001, p. 4). Det er nærliggende å tro at nyankomne til Norge har ulik digital kompetanse, ulik tilgang til digitale verktøy, samt at ulike språkferdigheter og lese- og skriveferdigheter kan skape utfordringer når tjenestene rettet mot denne gruppen skal digitaliseres. For mennesker som ikke kan lese og har liten digital kompetanse ved ankomst til Norge, vil det være utfordringer ved å fyll ut nettbasert søknadsskjema for å søke opphold i landet uten at de får hjelp av noen med den nødvendige kompetansen. Selv om det må antas at det er knyttet mange utfordringer til å digitalisere tjenestene knyttet til livshendelsen «Ny i Norge», er dette noe som ikke kartlegges videre i oppgaven.

2.3 Gjenstridige problemer

Overgangen til et digitalt samfunn bringer med nye gjenstridige problemer, og eksisterende gjenstridige problemer intensiveres (Winkel, 2021). Med andre ord er digitalisering i seg selv et gjenstridig problem, men det bidrar også til å komplisere andre problemer. Denne studien

tar for seg digitalisering innen innvandrings- og integreringsfeltet hvor også innvandring og integrering regnes som gjenstridige problemer (Nesheim et al., 2019, p. 29).

Gjenstridige problemer, eller «wicked problems» som det også kalles, kjennetegnes av problemer hvor både formuleringen av problemet og løsningen er uklar. Rittel og Webber var de første som pekte på at noen problemer har en særegen karakter, og mente at disse problemene kjennetegnes ved at det å definere problemet, og finne løsningen på mange måter er det samme (Horst & Webber, 1973, p. 161). Begrepet har etter hvert blitt et eget forskningsfelt. Nesheim utdyper at gjenstridige problemer karakteriseres av å være komplekse problemstillinger som det ikke finnes en enkel løsning på og hvor løsningen er vanskelig å definere. I tillegg er det problemstillinger som strekker seg over flere sektorer og hierarkiske nivå, og som involverer mange aktører (Nesheim et al., 2019, p. 29; Osborne, 2010, p. 306).

Når gjenstridige problemer forsøkes løst er det vanlig at det er uenighet mellom de involverte aktørene om hva problemet er og hvordan de bør løses. I tillegg er det ofte ulike verdier som må veies opp mot hverandre ved at noe prioriteres opp, mens andre verdier prioriteres ned (Osborne, 2010, p. 306). Et klassisk eksempel er hvordan klima og miljø skal veies opp mot hverandre ved utbygging av fornybar energi. Ved utbygging av vindmøller, som er positivt for klima, vil naturen i området ødelegges. Forsøk på å løse gjenstridige problemer har lagt grobunn for fremvekst av styringsnettverk og økt fokus på tverretattlig samordning (Osborne, 2010, p. 306).

2.4 Styring av offentlig sektor

Public management, eller styring på norsk, er et begrep som defineres på ulike måter. Hood (Hood, 1998, p. 3) definerer begrepet som problemet med hvordan utforme og drive offentlige tjenester, samt iverksetting av den vedtatte politikken. Christensen (Christensen et al., 2015, p. 123) definerer på sin side styring som «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter». Jeg vil videre legge til grunn at styring innebærer systemer og virkemidler, gjerne administrative og økonomiske, som påvirker menneskelig atferd (Røiseland & Vabo, 2016, p. 74).

I en studie av tverretatlig samordning i staten er det viktig å forstå hvordan staten styres i dag. Den historiske utviklingen av styring av offentlig forvaltning gir grunnlaget for hvordan dagens situasjon kan forstås. Denne studien har mål om å gi bedre innsikt i hvordan innramming av problemer påvirker tverretatlig samordning på direktoratsnivå. Derfor er det viktig å forstå den politiske styringen av direktorater.

2.4.1 Tre styringsregimer

Hvordan offentlig sektor styres har endret seg over tid. Ifølge Osborne kan styring av offentlig sektor deles inn i tre styringsregimer, offentlig administrasjon, forkortet med PA (Public administration), New public management, forkortet med NPM, og New Public Governance, forkortet med NPG (Osborne, 2010, p. 1). Offentlig administrasjon er den klassiske styringsmodellen med innslag av det weberianske byråkratiet med en sterk hierarkisk struktur hvor administrasjonen var underlagt sterk politisk styring (Hyndman & Liguori, 2016, pp. 7-8). NPM representerer en tanke om at offentlig sektor ikke skiller seg nevneverdig fra privat sektor og dermed burde organiseres ut fra samme prinsipper. Mål og resultatstyring ble innført og gav med det etater større frihet i hvordan oppgaver skal løses, så lenge målene nås (Røiseland & Vabo, 2016, pp. 19-20). NPG, eller samstyring som det kalles på norsk, representerer et styringsregime som ikke overtar for offentlig administrasjon eller NPM, men som supplerer med nye styringsstrukturer for økt samarbeid mellom sektorer (Osborne, 2010, p. 2).

2.4.2 Vertikal styring

Statsforvaltningen er bygget opp etter et hierarkisk system og er delt inn i en rekke sektor som er styrt av en minister. Hver sektor omtales ofte som «siloe» som henviser til at en sektor ofte fremstår som lukket og rigid. Hver sektor ledes av en minister som både har det øverste ansvaret for sektoren og alle beslutninger som fattes i underliggende etater, men kommer også med styringssignaler for hva som skal prioriteres (Stigen et al., 2022, p. 45).

Det viktigste virkemiddelet for å styre underliggende etater er mål og resultatstyring slik vi kjenner fra NPM. Departementene fastsetter overordnede mål og styringsparameter, samt mer konkrete mål og resultatkrav som hver etat måles opp mot. Hver etat får bevilget ressurser gjennom statsbudsjettet, og disse ressursene må disponeres i tråd med styringssignalene slik at

mål bli oppnådd (Finansdepartementet, 2022a, pp. 16-17). Styringsdokumentene tildelingsbrev, tilleggsbrev, instruks og årsrapport brukes som kommunikasjonsverktøy fra departementet (DFØ, 2023).

Mål- og resultatstyring skal gi frihet for etaten å løse oppgavene slik de mener det er mest hensiktsmessig fra et faglig perspektiv så lenge de overordnede målene nås. Tillit overføres til etatene fordi det er de som har best oversikt over detaljene, og at fagfolkene tar det beste avgjørelsene om hvordan oppgaver skal løses (Stigen et al., 2022, p. 230). Mål- og resultatstyring er ikke bare forbundet med positive virkninger. En av utfordringene med mål- og resultatstyring er at dette oppmuntrer til «silo-tenkning», heller enn samarbeid med andre etater (Nesheim et al., 2019). En annen mulig utfordring er ifølge Johnsen (Johnsen, 2007, p. 30) målforskyvning, altså at etaten tilpasser sin aktivitet til de målene som er fastsatt i så stor grad at de ikke oppfyller det overordnede formålet med virksomheten. En annen kritikk av mål- og resultatstyring er at målene blir for detaljerte, noe som hindrer etatene å bestemme selv hvordan oppgaver skal løses (Stigen et al., 2022, p. 230). Ved løsning av gjenstridige problemer slik som digitalisering, er dette faktorer som kan virke begrensende for samarbeidet.

2.4.2 Samstyring

Nettverksstyring og økt samarbeid på tvers av sektorer blir omtalt som en av løsningene for gjenstridige problemer. Samstyring defineres av Røyseland og Vabo som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røyseland & Vabo, 2016, p. 21). Denne definisjonen av samstyring ligner Sørensen og Torfings definisjon av nettverksstyring, og er begreper som ligger tett opp mot hverandre (Røyseland & Vabo, 2016, p. 25). Samstyring dreier seg om at flere relativt likeverdige aktører jobber sammen for å iverksette eller utvikle politikk (Røyseland & Vabo, 2016, p. 22). Samstyring kan både involvere flere sektorer eller bare offentlig sektor, og det kan involvere ett nivå eller flere nivåer. Begrepet favner altså bredt og vil se svært ulikt ut avhengig av hvilke aktører som er involvert (Røyseland & Vabo, 2016, p. 28). Arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» er samarbeid mellom ulike aktører som iverksetting av vedtatt politikk, og faller dermed under definisjonen av samstyring. Selv om arbeidet med livshendelsene er samstyring hvor flere styringsnivå og sektorer er involvert,

men denne studien er begrenset til ikke-hierarkisk samstyring ved å se på direktoratens involvering av arbeidet med livshendelsen.

2.5 Statens digitaliseringsstrategi

I 2019 lanserte den daværende regjeringen, i samarbeid med KS, digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor» for perioden 2019-2025. Det overordnede målet med strategien er å skape en «Enklere hverdag for innbyggere og næringsliv» hvor det skal skapes bedre tjenester, offentlige resurser skal brukes mer effektivt og det skal føre til økt verdiskaping. Strategien er en helhetlig strategi for digital transformasjon i offentlig sektor hvor samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå er sentralt for å nå målene i strategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

En av fem hovedprioriteringer i strategien er å skape sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum. Tidligere har digitaliseringen skjedd innenfor en tjeneste og en sektor, noe som har resultert i at brukere av offentlige tjenester opplever dem som fragmenterte og lite sammenhengende (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 10). Syv viktige livshendelser er valgt ut og er utgangspunktet for digitalisering med brukeren i sentrum. I hver av disse livshendelsene vil brukere møte ulike offentlige tjenester i ulike sektorer og forvaltningsnivå. Noen av livshendelsene er universale og de aller fleste vil gå gjennom de, mens de andre livshendelsene er det bare noen som vil møte i løpet av livet. De syv livshendelsene som er prioritert i denne omgangen er «Få barn», «Alvorlig sykt barn», «Miste og finne jobb», «Ny i Norge», «Dødsfall og arv», «Starte og drive en frivillig organisasjon» og «Starte og drive en bedrift» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, pp. 14-15).



Bilde: (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 16)

Ansvar for hver av livshendelsene er lagt til ulike departementer og et underliggende direktorat. En tverrdepartemental samarbeidsgruppe bestående av de ansvarlige departementene for alle de syv livshendelsene er opprettet for å koordinere arbeidet og for å sørge for at læringspunkter deles med de som jobber med andre livshendelser (DFØ, 2021, p. 13). I tillegg har Digitaliseringsdirektoratet en sentral rolle i koordinering og oppfølging av arbeidet med livshendelsene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 15).

2.6 Om «Ny i Norge»

Livshendelsen «Ny i Norge» har visjonen at «Det skal være enkelt å være ny i Norge» og som oppdragsmål at «Flere deltar i arbeids- og samfunnsliv» (Digdir, 2023).

Som navnet tilsier, retter livshendelsen «Ny i Norge» seg mot mennesker som nylig har kommet til Norge, men også den første integreringsfasen og perioden før ankomst uavhengig av hva bakgrunnen for å komme til Norge er. Overføringsflyktninger, voksen asylsøker, enslige mindreårige asylsøkere, barn i familie, familieinnvandrere og arbeidssøker er målgrupper for arbeidet livshendelsen. Utover i prosjektperioden har også utenlandsstudenter blitt inkludert som en egen gruppe (Rambøl, 2020).

To løp for når livshendelsen slutter er presentert. Det første er formalialøpet som handler om søknaden og innvilgelse av opphold, eller arbeidstillatelse eller utdanningstillatelse i Norge. Når tillatelsene er mottatt er dette løpet avsluttet. Det andre løpet er etableringsløpet inkluderer informasjon og alle prosesser som fører til at en person blir etablert som en selvstendig og uavhengig innbygger i Norge. For eksempel at en person har fast jobb eller ha fått studieplass på et universitet, men også at personen for eksempel har bosted (IMDi, 2020a, p. 5). Endetidspunktet for asylsøkere og flyktninger er satt ved endt introduksjonsprogram (IMDi, 2020a, p. 29)

Da digitaliseringsstrategien ble fremlagt var det kunnskapsdepartementet (KD) som hadde ansvaret for integreringsporteføljen, og det var naturlig at dette departementet fikk ansvaret for livshendelsen «Ny i Norge». Integreringsporteføljen ble midlertid flyttet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) etter valget i 2021 da ny regjering tiltrådte, og dette departementet tok over arbeidet med livshendelsen. Integrerings- og mangfolds direktorat (IMDi) er ansvarlig direktorat og de som har koordineringsrollen for arbeidet (Digdir, 2023).

I motsetning til de seks andre livshendelsene fantes det ikke noen pågående prosjekter som kunne understøtte livshendelsen «Ny i Norge». I tillegg til å starte på bar bakke er denne livshendelsen en av livshendelsene som involverer flest ulike aktører, sektorer og forvaltningsnivåer, noe som gjør arbeidet mer komplisert (DFØ, 2021, p. 15). De foreløpige understøttende aktivitetene som er gjennomført er informasjonsinnhenting gjennom å kartlegge brukerreiser, og innsiktsarbeid med forslag for hvilke tiltak som bør iverksettes gjennomført (Digdir, 2023). Det er også gjennomført en grundig kartlegging av gevinsten ved for prosjektet, noe som er unikt for arbeidet med denne livshendelsen (DFØ, 2021, p. 27). For de første aktivitetene i prosjektet er det bare UDI som er invitert inn i som samarbeidspartner (DFØ, 2021, p. 24).

I den pågående fasen av prosjektet er flere aktører invitert inn i samarbeidet. Understøttende aktiviteter som pågår nå er fremsynsprosjekt som skal levere veikart og plan for neste fase, samt oppdatert gevinstkart og målbilder for prosjektene. I tillegg er ett av tiltakene fra innsiktsarbeidet startet, et prosjekt innen bosetting av flyktninger. Et konkret resultat av arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» er en samleside for informasjon som er nyttig for nyankomne til Norge, og de som vurderer å komme til landet. Nettsiden ble lansert i 2021, men måtte fjernes i juni 2022 på fordi den befant seg på en utrygg plattform (IMDi, 2023).

Målet til livshendelsen er som nevnt «det skal være lett å være ny i Norge». For at dette målet skal nås er det mange ulike etater som må bidra fordi de på ulike måter leverer tjenester til de nyankomne. Det er ulikt på hvilke måte etatene er berørt og hvilken rolle de vil ha i arbeidet med livshendelsen. I tabellen under er alle de statlige aktørene som er direkte underlagt et departement og som er berørt av livshendelsen listet opp med en beskrivelse av hva som er deres kjerneoppgave og hvordan de er berørt av livshendelsen.

Tabell 1: Berørte etatene, deres kjerneoppgaver og på hvilken måte de er berørt av livshendelsen «Ny i Norge»

Etat	Kjerneoppgave	Hvordan berørt av livshendelsen «Ny i Norge»
IMDi	Integrering og mangfolds arbeid (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023b)	Overordnet ansvar for «Ny i Norge» (Digdir, 2023)
DigDir	Digitalisering (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023a)	Rådgiver for arbeidet med livshendelsen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 15).
UDI	Behandler søknader for alle som ønsker å oppholde seg i Norge (beredskapsdepartementet, 2023a)	Viktigste aktør i formalialøpet og har ansvar for bosetting før søknadene er behandlet (beredskapsdepartementet, 2023a)
Nav	Forvalter velferdstjenester for hele befolkningen og prøver å få flest mulig ut i jobb og rolle i introduksjonsprogrammet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023a)	Bistand i prosess med å finne jobb og i kvalifiseringsløpet av innvandrere (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020a)
Nokut	Kontrollere kvaliteten på høyere utdanning (Kunnskapsdepartementet, 2023c)	Godkjenne utenlandske utdanninger (Kunnskapsdepartementet, 2019)
Udir	Opplæring fra barnehage til videregående opplæring og IKT (Kunnskapsdepartementet, 2023f)	Opplæringstiltak (Kunnskapsdepartementet, 2020e)
Bufdir	Hovedoppgaver innen oppvekst, barnevern, familievern, adopsjon, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner (Barne- og familiedepartementet, 2023a)	Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere som er under 15 år (Barne- og familiedirektoratet, 2020)
Lånekassen	Stipend og låneordninger for studenter (Kunnskapsdepartementet, 2023b)	Lån og stipend for utenlandske studenter (Lånekassen, 2022a)
Hkdir /tidligere Kompetanse Norge og DIKU	Opplæring og utdanning rettet mot voksne (Kunnskapsdepartementet, 2023a)	Opplæring og testing av norsk- og samfunnskunnskap for innvandrere (Barne- og familiedirektoratet, 2020)

Direktoratet for e-helse	Pådriver og ansvarlig for utvikling av digitale tjenester i helse- og omsorgssektoren (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023a)	Ingen spesifikke ansvar for nyankomne, men deres tjenester tilbys til denne gruppen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023a)
Skatteetaten	Fastsetting og innkreving av skatter og avgifter (Finansdepartementet, 2023a)	Ingen spesifikke ansvar for nyankomne, men deres oppdrag berører denne gruppen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023a)
Helsedirektoratet	Ansvar for nasjonal politikk på helseområdet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023b)	Ingen spesifikke ansvar for nyankomne, men deres tjenester tilbys til denne gruppen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023a)
UNE	Klageorgan for vedtak gjort av UDI (beredskapsdepartementet, 2023b)	Klageorgan for vedtak gjort av UDI (beredskapsdepartementet, 2023b)

3. TEORI

Det teoretiske rammeverket som brukes i denne studien vil bli presentert i dette kapitlet. Kapitlet starter med å beskrive hva begrepet «Framing», innramming på norsk, innebærer og hvordan det skal brukes for å gi innsikt i hvilke problemer som adresseres i arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge». Videre legges det frem en helhetlig modell for studie av tverretattlig samordning og gjenstridige problemer, med fokus på dimensjonene organisatorisk distanse og oppgavens karakter. Innramming av argumenter og hvilke problemer digitaliseringsstrategien skal løse vil bli brukt til å si noe om den organisatoriske distansen og oppgavens karakter. Kapitlet vil avsluttes med å presentere noen forventninger til de empiriske funnene.

3.1 Innramming av argumenter

Innramming av argumenter handler om at et argument, et problem, en sak eller en løsning på et problem kan rammes inn på ulike måter og påvirker hvordan et budskap oppfattes av en mottaker (Princen, 2018, p. 541). Binderkrantz forklarer begrepet innramming av argumenter som å definere et problem på en spesiell måte, og at problemdefinisjonen har påvirkning på hvilken løsning som velges (Binderkrantz, 2020, p. 2). Goffman på sin side forklarer innramming som abstraksjoner som mennesker bruker for å organisere og strukturere meningen av et budskap, og det handler om hvordan data tolkes (Goffman, 1986). Vreese oppsummerer ulike definisjoner av rammer til å være spesifikke tekstlige og visuelle elementer (Vreese, 2005, p. 54). Hvordan argumenter rammes inn er viktig i debatter om hvilke tiltak som skal settes inn, og om noe skal vedtas eller ikke, noe som gjør dette interessant å studere (Princen, 2018, p. 541).

Begrepet innramming av argumenter brukes ofte i forbindelse med studier av interessegruppers påvirkning på den politiske prosessen og den politiske debatten, for å forstå hvordan ulike aktører i debatten rammes inn argumenter ulikt. Innramming kan også brukes i studier av for eksempel politikk og dokumenter, slik som offentlige dokumenter (Vogt Isaksen, 2020, p. 109). Forståelse av innramming av argumenter kan også kobles sammen med institusjonelle rammer. Alle institusjoner har en type ramme, og Princen hevder innrammingen av problemer eller saker vil ha påvirkning på om en bestemt aktør er mottakelig for problemet eller saken (Princen, 2018, p. 542). Dette betyr at måten

digitaliseringen av livshendelsen «Ny i Norge» er rammet inn, kan ha påvirkning på hvor mottakelig en aktør er for å jobbe med den.

Det finnes flere studier på hvordan innramming i debatter om integrering, og hvordan integreringspolitikken rammes inn i media, blant annet fra Nederland og Belgia (Hoops, 2020; Scholten et al., 2011). I Nederland er det for eksempel gjort funn om at måten innvandring og integrering rammes inn i media og på stortinget, påvirker innrammingen den andre aktøren velger (Vliegthart & Roggeband, 2007, p. 121). Det er gjort noe forskning på dette i de nordiske landene også, blant annet en komparativ studie av innramming av integrering og innvandring i Norge og Sverige. I studien ble det utforsket hvordan problemene er definert kilden, til problemet, hvem som er ansvarlig og hvilke løsninger som blir representert (Vogt Isaksen, 2020). Denne studien undersøker NOUer i Norge og tilsvarende offentlige utredninger i Sverige, noe som viser innramming av problemer i politikktutvikling, men det sier ikke noe om hvordan dette ser ut for etatene som skal iverksette allerede etablert politikk.

Hvordan innvandring og integrering rammes inn, sier noe om hva som telles som problemer (Vogt Isaksen, 2020, p. 109). Carol Bacchi har utviklet et verktøy for å kritisk studere offentlig politikk som hun kaller «What's the problem represented to be», forkortet med WPR. I dette verktøyet legges et premiss om at løsningen på et problem og hvordan det er formulert, sier noe om hva problemet faktisk er og hva som trenger å endres, (Bacchi, 2012). Statens digitaliseringsstrategi er en av regjeringen Solbergs løsninger for å gi innbyggere og næringsliv en enklere hverdag, og grunnen til at det er behov for en slik strategi er at denne regjeringen ser utfordringer som de prøver å løse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 5). Alle tiltakene og fokusområdene i strategien er forsøk på å løse spesifikke problemer som finnes i samfunnet.

Når politikk legges frem brukes ulike innramminger intensjonelt for å få fram et konkret budskap. Målet med WPR er å gå dypere enn å se på den bevisst valgte innrammingen. Det er et mål å forstå hvilke antagelser, konsepter og logikker som ligger implisitt i problembeskrivelsen og som ikke fremmes bevisst (Bacchi, 2012).

3.2 Rammeverk for tverretatlig samordning

Nesheim har utviklet et helhetlig rammeverk for studie av ikke-hierarkisk, tverretatligsamordning i staten (Nesheim et al., 2019). Modellen beskriver følgende fire dimensjoner som påvirker samordningen. De fire dimensjoner kalles a) oppgaver og avhengigheter, b) distanse mellom organisasjoner, c) intra-organisatoriske tiltak og d) inter-organisatoriske tiltak (Nesheim et al., 2019, p. 45). De to første dimensjonene i stor grad objektive faktorer som kan beskrives, og i liten grad kan endres. Det som kan påvirkes for å bedre samordningen er de inter-organisatoriske og de intra-organisatoriske tiltakene. Intra-organisatoriske tiltak er knyttet til interne virkemidler i hver enkelt etat, mens inter-organisatoriske tiltak er samordningstiltak for å bedre samarbeidet mellom etater (Nesheim et al., 2019, p. 38 og 42). Oppgavene som skal løses og distansen mellom aktørene som skal samarbeide om oppgavene legger en rammevert for hvordan hver aktør bør organisere egen etat for samarbeid, og hvilke tiltak og viremidler som bør brukes for å koordinere samordningen mellom de involverte aktørene. Derfor er det viktig å ha forståelse for oppgavens karakter og distansen mellom organisasjoner, for senere å kunne gjøre intra-organisatoriske tiltak og inter-organisatoriske tilpassinger for få til best mulig tverretatlig samordning (Nesheim et al., 2019, p. 46).

Som nevnt tidligere finnes det svært mye studier på de inter-organisatoriske tiltakene, men mindre forskning på de tre resterende dimensjonene. Denne studien av det tverretatlige samarbeidet om digitalisering av livshendelsen «Ny i Norge» vil se på hvilke problemer som forsøkes løst gjennom digitalisering, noe som vil falle under Nesheims dimensjon om å forstå oppgavens karakter. Ved å se på ulikhetene mellom de involverte aktørene vil den organisatoriske distansen mellom aktørene synliggjøres. Det vil diskuteres hvordan funnene i disse dimensjonene kan få konsekvenser for de to siste dimensjonen og derfor vil de fire dimensjonene presenteres under.

3.2.1 Oppgavens karakter

Dimensjonen «oppgavens karakter» tar for seg egenskaper og trekk ved oppgaven som skal løses. Karakteren til oppgaven som skal løses har konsekvenser for hvordan samordning burde organiseres samt hvilke intra-organisatoriske tiltak som bør settes inn. I offentlig sektor vil det ha noe å si om oppgaven er knyttet til en form for tjenesteyting eller

myndighetsutøvelse og kontroll. Hvor komplisert problemstillingen er, om det er løpende eller sporadiske oppgaver, eller om oppgaven har en begynnelse og slutt er eksempler på trekk som påvirker hvilke tiltak som bør settes inn. Kortvarige og problemer som er enkle å løse er lettere å prioritere, enn kompliserte og langvarige prosjekter. Gjenstridige problemer som ofte forsøkes løses gjennom tverretattlig samstyring, er både svært komplekse og er problemstillinger som ofte ikke har en slutt (Nesheim et al., 2019, p. 33).

Avhengighetsforholdet mellom de involverte etatene er et aspekt av dimensjonen «oppgavens karakter», men som ikke vil bli berørt i denne studien.

Et annet aspekt ved denne dimensjonen er om oppgavens karakter har nærhet til kjernevirksomheten i etaten. Nesheim peker på at det er nærliggende å tro at dersom oppgaven ligger tett til kjernevirksomheten i etaten, vil samordning med andre etater for å løse problemet bli prioritert høyt. Om det motsatte er tilfellet og oppgaven ligger langt fra etatens kjernevirksomhet, er det mulig å anta at etaten vil være mer selektiv i involveringen i samordningsprosjektet (Nesheim et al., 2019, p. 34).

For å måle hvor tett på kjernevirksomheten arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» er alle for berørte etater vil det brukes en skala. Skalaen går fra at etatene har lav, middels eller høy interesse i arbeidet med «Ny i Norge». I og med at livshendelsen «Ny i Norge» retter seg mot nyankomne handler livshendelsen om både innvandring og integrering. Etater med høy interesse i «Ny i Norge» vil defineres som etater som har innvandring og integrering som kjernevirksomhet. Etater med middels interesse i livshendelsen er etater som har en aktiv rolle i integrering av nyankomne, men som har andre oppgaver som sin kjernevirksomhet. De med lav interesse i livshendelsen er etater som tilbyr tjenester til nyankomne, men det er tjenester som tilbys hele befolkningen uavhengig av bakgrunn.

I tillegg til å se på hvor tett på kjernevirksomheten arbeidet med livshendelsen ligger, vil karaktertrekk ved oppgaven beskrives gjennom hvilke problemer arbeidet med livshendelsen forsøker å løse. Gjennom å bruke analyseverktøyet «WPR» er det mulig å finne ut problemene digitaliseringsstrategien generelt og arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» spesielt er rammet inn og ved det kunne si noe om oppgavens karakter (Bacchi, 2012). Her vil det være sentralt å se etter hva som regnes som årsaken til at problemer har oppstått.

3.2.2 Organisatorisk distanse

Organisatorisk distanse innebærer hvor stor den geografiske, kognitive, strukturelle og maktdistansen er mellom de deltagende aktørene, og påvirker hvor lett det er for ulike etater å samarbeide om et felles mål (Nesheim et al., 2019, p. 35). Jo større forskjeller det er mellom aktørene, desto større distanse. Stor organisatorisk distanse gjør ikke samordning umulig, men vil kreve at det settes inn tiltak for å bøte på forskjellene (Nesheim et al., 2019, p. 30). For å svare på problemstillingen sees det på deler av den kognitive distansen, mens geografisk distanse, maktdistanse og strukturell distanse vil ikke bli behandlet videre.

Den kognitive distansen peker på at ulike aktører kan ha ulike perspektiver og kompetanse. Ulik utdanningsbakgrunn, ulike kompetansefelt og hvor dyp kompetansen er, ulik kontekst for å forstå problemstillingen er eksempler på den kognitive dimensjonen. Konsekvensen av stor kognitiv distanse kan være at det er vanskelig å forstå hverandre, og når problemstillinger forstås ulikt er det naturlig at oppgavene prioriteres ulikt (Nesheim et al., 2019, p. 36). Hvordan et problem forstås eller defineres vil kunne være et tegn på hvilke kompetanse og perspektiver noen har, og hvordan problem forstås i ulike etater vil dermed passe inn i den kognitive distansen.

I likhet med i analysen av oppgavens karakter er det mulig å anvende analyseverktøyet «WPR» for å finne frem til hvordan livshendelsen «Ny i Norge» er rammet inn og hvilke problemer dette representerer i styringsdokumenter og årsrapporter for de berørte etatene, og dermed få innsikt i den kognitive distansen mellom etatene (Bacchi, 2012). Å se på hvilke mål og prioriteringer som kommer frem i tildelingsbrevene til etatene vil gi innsikt i hvordan de ansvarlige departementene forholder seg til arbeidet med livshendelsen og hvordan de definerer utfordringen arbeidet med livshendelsen skal løse. Ved å se på årsrapporten fra de berørte etatene blir det mulig å se hvordan etatene selv definerer problemet. Jo større forskjell det er i beskrivelsen av problemet, desto større blir den kognitive distansen.

«WPR» setter ikke bare fokus på hva det som står skrevet betyr, men også hva det som ikke blir sagt betyr (Bacchi, 2012). Det som er usagt har også en betydning, og om et problem ikke er adressert, vil det kunne ha like mye betydning som om noe er adressert. For etater hvor

problemer eller løsninger knyttet til livshendelsen «Ny i Norge» ikke er adressert i det hele tatt, vil den kognitive distansen til etater som adresserer dette også være stor.

For å finne den kognitive distansen mellom de berørte etatene av livshendelsen «Ny i Norge» vil det først bli sett på om livshendelsen er adressert eksplisitt, om problemene er adressert uten at livshendelsen er nevnt eller om det er ikke blir sagt noe knyttet til livshendelsen og dens innhold. Videre vil den organisatoriske distansen mellom etatene som har adressert problemstillingene utforskes ved å se på hvordan problemene blir beskrevet og rammet inn.

3.3 Forventninger til funn

Ut fra det teoretiske rammeverket er noen forventninger til funn i

Forventning 1: Arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» vil ha ulike nærhet til kjernevirksomheten for de berørte etatene, og det vil finnes etater med høy, middels og lav interesse i livshendelsen.

Forventning 2: Problembeskrivelsen for de ulike etatene vil være ulike og være knyttet til deres fagfelt

Forventning 3: Det er sammenheng mellom avstanden mellom etatens kjernevirksomhet og arbeidet med «Ny i Norge», og den kognitive distansen mellom virksomhetene.

4. METODE

I dette kapitlet presenteres den metodiske tilnærmingen til studien og hvilke metodiske valg som er tatt. Studien er en ateoretisk casestudie hvor det er brukt en kvalitativ metode til å analysere datamaterialet bestående av hovedsakelig offentlige dokumenter samt et internt dokument. En kvalitativ metode gir større forståelse av en problemstilling og kan få frem kompleksiteten av et fenomen, noe som er nyttig ved studier av gjenstridige problemer (Tjora, 2021, p. 35). En ateoretisk casestudie gir mulighet til både å beskrive og forklare et fenomen i lys av en helhetsforståelse (Andersen, 2013, p. 61).

Kapitlet startet med å gi en utgreiing om hva casestudie er og om det caset som er valgt. Videre vil metoden for datagenerering og tilgangen på dokumenter presenteres. Etter dette vil det gis en inngående redegjørelse av hvordan dokumentene er analysert. Til slutt vil studien validitet og reliabilitet diskuteres.

4.1 Valg av metode

4.1.1 Ateoretisk casestudie

For å besvare problemstillingen er en teoretisk forklarende casestudie benyttet. Casestudier er definert av Svein. A. Andersen som «intensive studier av en eller få enheter» hvor caset kan være alt fra en organisasjon, en handling, en prosedyre, et hendelsesforløp eller et utsagn. Det er uenighet i litteraturen om hva casestudier er, og kan avgrenses til å bare omhandle deltagende observasjon og følgeforskning, mens andre har en bredere forståelse av hva casestudier er og kan brukes til (Andersen, 2013, pp. 23-24). I denne studien legges Andersens forståelse av hva casestudier er til grunn. Casestudier er hensiktsmessig når målet er å forstå eller forklare handlinger og prosesser og hvor målet er å gå i dybden på et eller få fenomener eller når fenomenet som studeres er helt unikt (Andersen, 2013, p. 14 og 25).

For at en studie skal kunne kvalifisere til å være en casestudie er det ifølge Yin fire kriterier som må være oppfylt. De fire kriteriene er 1) undersøke et samtidig fenomen 2) eksistere i kontekst av den virkelige verden 3) fenomenet som studeres kan ikke skilles fra konteksten 4) mange datakilder må brukes for å belyse caset (Yin, 2018, p. 36). Det første kriteriet henviser til at hendelsen som studeres skal ha skjedd i relativt nær tid. Arbeidet med digitaliseringsstrategien og livshendelsen er et prosjekt som startet i 2019 og fremdeles pågår

og vil derfor fylle kriteriet om samtidighet. Kriteriet nummer to avgrensner casestudier fra eksperimenter og rene variabelbaserte studier. Studiet som her gjøres er av virkelige hendelser som har skjedd. Andersen mener det tredje kriteriet er meningsløst fordi det ikke egentlig er mulig å skille et fenomen fra konteksten når den virkelige verden studeres. Studiet av livshendelsen «Ny i Norge», må forstås ut fra konteksten og det er ikke mulig å forstå hvilke problemer som skal løses uten å se dokumentene i sammenheng med konteksten. Det siste kriteriet er at det må bruke mange datakilder. Ettersom det er 94 dokumenter som er inkludert i studien, må også dette kriteriet sies å være oppfylt (Andersen, 2013, pp. 24-25).

Formålet med studien er å beskrive ulike faktorer som har betydning for det tverretatlig samarbeidet om arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge». Andersen beskriver fire ulike kategorier av casestudier hvor hver av de kan gi ulike bidrag. Studien av livshendelsen «Ny i Norge» et enkeltcase og med et forklarende og beskrivende formål, vil den falle inn i kategorien av å være en ateoretisk casestudie (Andersen, 2013, p. 61). De fire kategoriene av casestudier deles inn i om de er deskriptive eller analytiske og hvilken type enhet som beskriver caset. Hvilken enhet caset kan defineres ved, deles i om caset er en sosialt gitt populasjon eller om det faller under et teoretisk definert univers. En ateoretisk studie er en deskriptiv studie av en gitt populasjon (Andersen, 2013, p. 28). Livshendelsen «Ny i Norge» vil falle under kategorien om å være en gitt populasjon fordi studien dreier seg om en gitt gruppe aktører som er berørt av livshendelsen, og studien er deskriptiv ved at formålet er å beskrive oppgavens karakter og den kognitive distansen.

Ettersom studien gjøres på en enkelt case vil det være vanskeligere å generalisere resultatene eller bekrefte eller avkrefte en hypotese, enn det ville vært i en komparativ studie av flere caser. Den reneste formen for ateoretisk casestudie ikke vil kunne gi noen form for hypotese eller teorigenerering, men en slik studie finnes ifølge Lijphart da de fire kategoriene bare er idealer og ikke finnes i virkeligheten. De fleste ateoretisk studier vil like vel komme med en form for hypotese eller en konklusjon som kan anvendes i andre caser og studier av enkelt case kan være viktige bidra til videre teoriutvikling (Lijphart, 1971, pp. 691-692).

4.1.2 Dokumentanalyse

For å belyse problemstillingen «Hvordan er problemene arbeidet med å skape sammenhengende tjenester innen livshendelsen «Ny i Norge» rammet inn, og hvordan varierer innrammingen av problemene blant de ulike aktørene som er involvert i arbeidet?» er dokumentanalyse vakt som metode. Dokumentanalyse er kvalitative studier hvor tekst er datamateriale (Bratberg, 2017, p. 11) og dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning er gjenstand er det empiriske grunnlaget i studien (Tjora, 2021, p. 195). Tanken er at innholdet i dokumenter inneholder relevant informasjon om de forholdene som skal studeres, i denne studien informasjon om caset (Grønmo, 2016, p. 175) og at det er mulig å trekke slutninger til noe som er utenfor teksten (Bratberg, 2017, p. 15). Dokumentene bearbeides, systematiseres, registreres og kategoriseres med mål om å få frem innhold som er relevant for problemstillingen.

Dokumenter som studeres kan falle under ulike kategorier. Dokumentene i denne studien tilhører to av kategoriene Tjora nevner, casespesifikke og generelle (Tjora, 2021, p. 196).. Tildelingsbrevene og årsrapportene er generelle dokumenter og har ingen spesifikk tilknytning til caset. De resterende dokumentene er casespesifikke ettersom de er produsert som en del av arbeidet med digitaliseringsstrategien og livshendelsen «Ny i Norge». Ved å både studere casespesifikke dokumenter og generelle dokumenter er det mulig å få innsikt i hvordan ulike etater forstår problemene arbeidet med livshendelsen skal løse fra ulike perspektiver. Styrken ved å gjøre dokumentanalyse i stede for å intervju personer som jobber i de ulike etatene er både at dere mulig å inkludere en større bredde av aktører. Ved å både se på tildelingsbrev og årsrapporter vil problembeskrivelsen i departement og direktorat komme frem, noe som ville krevdes svært store ressurser ved eventuelle intervjuer.

Den metodiske tilnærmingen brukt i denne studien er en innrammingsanalyse, men det er også innslag av en kvantitativ innholdsanalyse. I en kvantitativ innholdsanalyse kodes teksten ved hjelp av forhåndsdefinerte kategorier eller ulike variabler som vil brukes til å gi en deskriptiv statistikk eller til å vise et mønster i teksten (Tjora, 2021, pp. 101-103). Denne metoden er brukt for å belyse hvilke etater som nevner livshendelsen «Ny i Norge» eksplisitt eller tar opp problemstillingene implisitt og hvilke etater som ikke berører dette temaet i det hele tatt.

Innrammingsanalyse har ifølge Tjora som formål å «identifisere bakenforliggende perspektiver som ligger til grunn for presentasjon av et avgrenset saksforhold». Det er en metode som i størst grad er knyttet til medie- og kommunikasjonsstudier, men kan også brukes i studier av andre type dokumenter. Ved at en sak presenteres med en spesiell ramme, fremmes en viss problemdefinisjon, en viss fortolkning av sammenhenger og en viss moralsk evaluering eller et viss løsningsforslag (Tjora, 2021, p. 200). Innrammingsstudier krever større grad av subjektiv tolkning enn kvantitativ innholdsanalyse og det er derfor en metode som bærer større preg av forskersubjektivitet (Tjora, 2021, p. 38).

Claes H. de Vreese deler studier av innramming inn i induktive og deduktive studier. Den induktive metoden innebærer å gjøre analyser for å finne nye innramminger som er brukt, mens den deduktive metoden har innramminger som allerede er definert og operasjonalisert før analysen gjennomføres (Vreese, 2005, p. 53). I analysen av dokumentene vil det brukes en deduktiv tilnærming hvor problembeskrivelser vil kategoriseres i ulike kategorier hvor hvilke overordnede problemer de representere. Innrammingen kan identifiseres både ved å se etter tilstedeværelse og fravær av noen nøkkelord, standard fraser, eller temasetninger i dokumentene (Vreese, 2005, p. 54).

4.2 Data

4.2.1 Utvalg av aktører i studien

Studien av livshendelsen er begrenset til å se på statsforvaltningens involvering i arbeidet med å skape sammenhengende tjenester innenfor livshendelsen «Ny i Norge». Det vil si at utvalget av aktører ekskludere alle kommunale aktører, og aktører i frivillig og privat sektor. Utvalget er også snevret inn til etater som er direkte underlagt departementer. Ettersom tildelingsbrev til direktoratene er en del av det empiriske grunnlaget vil disse gi informasjon om hvordan eierdepartementene forholder seg til livshendelsen, men deres rolle er avgrenset til deres rolle i å styre direktoratene.

Utvalgsstrategien har gått ut på å finne et stort utvalg av aktører som er berørt av livshendelsen slik at kunnskapsgrunnlaget ble stå bredt som mulig. Dokumenter som er knyttet til livshendelsen direkte er brukt som utgangspunkt for å skaffe oversikt over hvilke

aktører som er berørt av livshendelsen, og alle etater som er nevnt som fyller kriteriet om å være direkte underlagt et departement er tatt inn i utvalget av aktører. Hovedkilden har vært innsiktsrapporten som ble laget i forbindelse med arbeidet med livshendelsen i 2020, samt et mandat for videre arbeid med livshendelsen fra 2021 (IMDi, 2020a, p. 12; 2021a, p. 4).

Resultatet ble 13 ulike direktorater som er underlagt syv ulike departementer som vises i tabellen under. HK-dir ble sammenslått av DIKU og Kompetanse Norge i 2021, og derfor er alle tre etatene inkludert.

Tabell 2: Etater som har en interesse i livshendelsen

Eierdepartement	Direktorat
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	IMDi
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Nav
Kommunal og distrikts departementet	DigDir
Justis og beredskapsdepartementet	UDI
Justis og beredskapsdepartementet	UNE
Barne- og familiedirektoratet	Bufdir
Finansdepartementet	Skatteetaten
Kunnskapsdepartementet	Nokut
Kunnskapsdepartementet	Udir
Kunnskapsdepartementet	Lånekassen
Kunnskapsdepartementet	Hk-dir /tidligere Kompetanse Norge og DIKU
Helse- og omsorgsdepartementet departementet	Direktoratet for e-helse
Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet

Kilde: (IMDi, 2020a, p. 12; 2021a, p. 4)

4.2.1 Utvalg av dokumenter

For å belyse delen av problemstillingen som handler om oppgavens karater, nærmere bestemt hvilke problemer arbeidet med digitaliseringsstrategien livshendelsen skal løse, er det casespesifikke dokumenter som er best egnet til å gi denne innsikten. Kriteriet for disse dokumentene er at de skal være produsert i forbindelse med digitaliseringsstrategien og nevne «Ny i Norge» eksplisitt. Etter omfattende åpne søk, men også søk i «einnsyn» var det tre dokumenter som ble valgt ut, Digitaliseringsstrategien, Innsiktsrapport for livshendelsen «Ny i Norge», samt et mandat for videre arbeid med livshendelsen som ble tilsendt etter en innsynsbejring.

Den andre gruppen dokumenter er generelle dokumenter som har som formål om å si noe om problembeskrivelse i de berørte etatene og problembeskrivelsene fra departementene sin side og hvordan dette rammes inn. Valget falt på tildelingsbrev og årsrapport for alle de berørte etatene. Dette er de viktigste styringsdokumentene som vil gi et godt bilde av hvilke problemer som prioriteres, og hvordan de ulike aktørene forstår dem. Søket etter årsrapporter ble gjennomført medio mars, noe som førte til at mange årsrapporter fra 2022 ikke var publisert. Selv om flere etater mangler årsrapport fra 2022, er de som er publisert inkludert i studien.

Tabell 3: Oversikt over dokumenter i studien

Digitaliseringsstrategien	
Innsiktsrapport for livshendelsen "Ny i Norge"	
Mandat for videre arbeid med livshendelsen "Ny i Norge"	
Tildelingsbrev fra 2020-2023 og årsrapport fra 2019-2021/2022	IMDi
	DigDir
	UDI
	Nav
	Nokut
	Udir
	Bufdir
	Lånekassen
	Hk-dir /tidligere Kompetanse Norge og DIKU
	Direktoratet for e-helse
	E-helsedirektoratet
	Skatteetaten
	Helsedirektoratet
	Bufdir
	UNE
Statsforvalteren	

4.3 Metode for analyseprosess

Et viktig prinsipp i forskning er at studier skal være etterprøvbare og prosessen skal være transparent, slik at det som er gjort kan ettergås og at andre vil komme til samme slutning ut i fra datamaterialet (Bratberg, 2017, p. 16). I en kvalitativ studie, slik som denne, er det derfor viktig å redegjøre for hvilke metodiske valg som er gjort og hvordan analyseprosessen er gjennomført (Bratberg, 2017, pp. 105-106). Videre vil det først komme en del hvor teorien operasjonaliseres og så vil analyseprosessen beskrives.

4.2.1 Operasjonalisering av teori

I studier av innramming av argumenter, eller som i dette tilfellet problemer, er det i følge Vreese essensielt at kategoriene kan skilles fra hverandre (Vreese, 2005, p. 54). De analytiske kategoriene nærhet til kjerneoppgave og hva problemet representerer vil derfor defineres.

Tabell 4: Nærhet til kjerneoppgave

Analytisk kategori	Definisjon
Stor	Oppgaver som bare er rettet mot innvandrerbefolkningen
Middels	Oppgaver som er rettet mot hele befolkningen som derfor inkluderer innvandrere. Oppgaver som er spesifikt rettet mot innvandrere og disse oppgavene skilles klart fra oppgaver som er knyttet til delen av målgruppen som ikke er innvandrere. Er involvert i en eller flere andre livshendelser
Lav	Oppgaver som er rettet mot hele befolkningen som derfor inkluderer innvandrere. Er involvert i en eller flere andre livshendelser

Tabell 5: Hva representerer problemene?

Analytisk kategori	Operasjonalisering
Systemproblem	Problemet er koblet til hvordan offentlig sektor er organisert som helhet.
Institusjonelt problem	Problemet er knyttet til den enkeltes institusjon og interne forhold som
Individproblem	Forhold hos den nyankomne sevl er årsaken til problemet.
Ansvarsfraskrivelse av problemet	Problemer blir adressert, men oppgaven om å løse problemet ligger i en annen etat. Etaten selv kan ikke bidra til å løse problemet

4.2.2 Analyse av dokumentene

Datamaterialet er omfattende i størrelse og for å få en oversikt over temaer som tas opp i de ulike dokumentene er det brukt ordsøk. Ordene er kode i analyseverktøyet Nvivo for å enkelt kunne ta ut en statistikk av forekomsten av ordene i tildelingsbrevene og årsrapportene. Å bruke analyseprogram i kvantitativ forskning, slik som Nvivo, kan bidra til å gjøre studien mer transparent og resultater som er mer troverdig (Tjora, 2021, p. 24). I valget av ord ble det lagt vekt på at det skal ha sammenheng med digitaliseringsstrategien og med livshendelsen «Ny i Norge». Utvalget av ord ble dermed Digitaliseringsstrategi, livshendelse, «Ny i Norge», innvandring og integrering.

Å gjøre søk på ordene digitaliseringsstrategi gir innsikt om etatene har fokus på digitalisering strategien som helhet og en mulighet til å se om etatene er involvert i andre livshendelser eller andre deler av digitaliseringsstrategien. For å skille ut hvor det er livshendelsen «Ny i Norge» som er nevnt, er det dette brukt som en egen kode. Dette søket viste seg å gi svært få treff og det var derfor behov for å finne ord som kunne representere innholdet i livshendelsen «Ny i Norge» uten å nevne denne spesifikt. Valget falt på ordene integrering og innvandrer, da dette er ord som favner bredt. Selv om ord som asylsøker, flyktning og migrant kan være brukt i stede for innvandrer, er ordet innvandrer er en samlebetegnelse for målgruppen til livshendelsen «Ny i Norge» og det ordet som ble ansett til å være mest sannsynlig å finne i dokumentene. Målet til livslengselen er at flere skal delta i samfunns- og arbeidsliv og nøkkelen til det er integrering, noe som er bakgrunnen for at dette ordet ble valgt som søkeord. I møte med digitaliseringsstrategi for en spesifikk sektor eller at ordet integrering er brukt i en annen sammenheng enn integrering inn i det norske samfunnet, er disse ordene ikke

kodet videre. Det samme gjelder ved forekomst av navnet til Integrerings- og mangfolds direktoratet.

En svakhet med denne studien er at det bare er gjort oversiktssøk i alle dokumentene og det er ikke gjort søk for synonymer for ordene som er valgt ut. Det er mange ulike etater som har skrevet dokumentene som er analyser og forfatterens personlige preferanse av ordvalg eller ulik fagbakgrunn og derfor ulik begrepsforståelse kan gjøre at sentralt innhold er oversett.

For å få en dypere innsikt enn statistikken av forekomsten av ord, er segmentene som inneholdt ordene det ble søkt etter nærlest for å få meningsinnholdet. Det ble gjort en utvelgelse av hvilke segmenter som kunne knyttes til livshendelsen «Ny i Norge» og disse segmentene ble kodet i Nvivo slik at de ble samlet i en oversikt. Kriteriet denne utvelgelsen var at innholdet måtte gi uttrykk for et problem i dagens situasjon og tiltak som skulle løse disse problemene og det måtte ha tilknytning til integrering av innvandrere eller spesifikke problemer knyttet til innvandrerguppen som helhet. Utvalget av segmenter ble brukt til å lage en tabell som oppsummerte funnene for hver av etatene, noe som ble grunnlaget for videre analyse.

4.4 Studiens troverdighet

Hva som regnes som en troverdig studie og da også en god studie kjennetegnes ved å være valide og reliable (Andersen, 2013, p. 14). Nå vil validitet og reliabilitet defineres, og det vil gjøres en vurdering av denne studiens validitet og reliabilitet for å si noe om kvaliteten på denne forskningen.

4.4.1 Validitet.

Validitet er et sentralt begrep innen for forskning og handler om en slutning er gyldig når det kommer til generalisering, operasjonalisering og kausalforhold (Bratberg, 2017, p. 120).

Validitet i kvalitative studier deles ofte inn i indre validitet og ytre validitet. Den indre validiteten knyttes til hvor troverdig en studie er, noe casestudier ofte skårer høyt på (Andersen, 2013, p. 14). Den ytre validiteten dreier seg om representativitet og om det er mulig å generalisere funnene til en annen populasjon enn den som er studert (Bratberg, 2017, p. 119). Casestudier skårer ofte dårlig på den ytre validiteten ettersom det er en studie som går

i dybden på få enheter (Andersen, 2013, p. 14). Selv om denne studien inkluderer et bredt datagrunnlag med 93 dokumenter, belyser alle dokumentene samme case, noe gjør at det ikke er mulig å generalisere resultatet av denne studien og den ytre validiteten må sies å være svak.

Den indre validiteten vil oppfattes ulikt i ulike tekstanalytiske teknikker. En kvantitativ innholdsanalyse vil være valid dersom den måler det analysen hadde til hensikt å måle (Bratberg, 2017, p. 119). Den kvantitative innholdsanalysen hadde til formål å kartlegge hvilke etater som henviser til livshendelsen «Ny i Norge» eksplisitt eller adresserer problemstillingene, og hvilke for etater dette temaet ikke foreligger. Ved at analysen tar for seg ordsøk og baserer seg på objektive svar, vil denne analysen ha høy indre validitet.

Vurderingen av den indre validiteten i en innrammingsanalyse er ikke like lett som for den kvantitative innholdsanalysen. Årsaken til dette er at en slik analyse krever større grad av tolkning og egne vurderingen av forskeren og det vil være vanskeligere å vurdere hvordan forskeren har trukket slutninger ut fra datamaterialet. Det finnes få standardiserte metoder eller kriterier for hvordan data i en kvalitativ studie skal tolkes og noe som også betyr at det heller ikke finnes så mange kriterier for hvordan gyldigheten av en studie skal vurderes (Bratberg, 2017, p. 16)

4.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelig en studie er. En studie med perfekt reliabilitet kjennetegnes ved at dersom en annen forsker repliserer studien med det samme datamaterialet og analyserte med samme metode, ville resultatene bli identiske (Grønmo, 2016, pp. 240-241). I kvantitativ metode er etterprøvbareheten til en studie et viktig parameter på reliabiliteten (Bratberg, 2017, p. 120). For at en kvalitativ studie skal være etterprøvbar er det viktig at tolkningen følger en gitt metodisk fremgangsmåte, noe som øker sjansen for at andre får samme resultat dersom studien repliseres (Bratberg, 2017, p. 16).

Ettersom det både er gjort en liten kvalitativ innholdsanalyse og en større innrammingsanalyse er det hensiktsmessig å si noe om reliabiliteten av de to analysene hver for seg. En av styrkene som trekkes frem ved en kvantitativ innholdsanalyse er muligheten for å ettergå og replisere studien og med høy sannsynlighet få samme svar (Bratberg, 2017, p.

101). En forutsetning for at en kvantitativ innholdsanalyse kan regnes som reliabel, er at det finnes en detaljert fremgangsmåte for analysen slik at det er mulig å etterprøve resultatene. Ved å at dokumentene kodes etter en gitt fremgangsmåte vil risikoen for subjektivt særdrag minimeres (Bratberg, 2017, pp. 105-106).

5. FUNN I STUDIEN

I dette kapittelet vil funnene fra analysen som er gjennomført, bli presentert.

Kapittelet starter med å forklare hvordan arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» passer inn i Nesheims dimensjon «oppgavens karakter», ved å se på innrammingen av problemene som arbeidet med livshendelsen søker å løse. Videre vil det bli redegjort for i hvor stor grad arbeidet med livshendelsen har nærhet til kjerneoppgaven til hver enkelt etat. Deretter vil funnene om den kognitive distansen mellom etatene beskrives, ved å både se på om temaer knyttet til livshendelsen forekommer i styringsdokumentene, og så hvordan problemet er rammet inn på ulike måter i de ulike etatenes styringsdokumenter. Til slutt vil funnene kort oppsummeres og knyttes til konsekvenser for det tverretatlig samarbeidet om arbeidet med livshendelsen, og det vil gjøres en gjennomgang av forventningene til funnene.

5.1 Oppgavens karakter

5.1.1 Hvilke eksisterende utfordringer og problemer representerer oppgaven med å skape sammenhengende tjenester for livshendelsen «Ny i Norge»?

For å forstå hvilke problemer digitaliseringen av livshendelsen «Ny i Norge» skal løse, vil det først zoomes ut og se overordnet på hvilke problemer digitaliseringsstrategien som helhet skal løse. Dette vil gi innsikt i de overordnede utfordringene offentlig sektor står overfor. Ved å sammenligne funnen med de mer spesifikke utfordringene som beskrives i livshendelsen «Ny i Norge», er det mulig å finne hvilke utfordringer som er spesiell for denne livshendelsen, og hvilke som er generelle for hele den offentlige sektoren.

Digitaliseringsstrategien

Hvilke mål som forsøkes nås, sier noe om hvilke problemer som ligger i bunn (Bacchi). Hovedmålet for digitaliseringsstrategien som helhet er «Enklere hverdag for innbyggere og næringsliv» med tre delmål om å skape «Bedre tjenester», «effektiv offentlig ressursbruk» og «økt verdiskaping» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Disse målene indikerer at tjenestene som tilbys innbyggerne ikke er gode nok, og at det er utfordringer i hverdagen til innbyggere og næringsliv. Det hevdes også at det er ubrukt potensial for verdiskaping, og at offentlige ressurser ikke utnyttes godt nok. Problemene som kommer frem her noe kan både knyttet til at det er institusjonelle problemer og problemer med systemet.

Samarbeid, felles løsninger og samordning er tema som går igjen i digitaliseringsstrategien og som beskrives som løsningene på de utfordringene i offentlig sektor. Når mer samarbeid er løsningen, ligger det en forståelse i bunn om at nivået av samarbeid i er for lavt, og at det var et problem hvordan sektorer og forvaltningsnivåer samarbeidet på daværende tidspunkt, altså er systemet problemet. I digitaliseringsstrategien står det at «Vi skal benytte fellesløsninger fremfor å etablere hver våre og sørge for at fellesløsninger virker på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 1). Dette underbygger påstanden om at problemet som ligger i bunn, er manglende samarbeid, og at hver etat eller sektor utvikler egne digitale systemer som ikke snakker sammen med andre etaters eller forvaltningsnivåers digitale systemer.

I digitaliseringsstrategien som helhet er tydelig at problemene som er adressert, representerer et problem for hvordan offentlig sektor er organisert, og det er systemet som er problemet. Regjeringen og KS, som har laget dette strategien, tar ansvaret selv for de problemene som finnes i tjenestetilbudet og myndighetsutøvelsen i norsk offentlig sektor som helhet.

Sammenhengende tjenester

Et av innsatsområdene i digitaliseringsstrategien er «Sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum» hvor 7 livshendelser er valgt ut for å skape sammenhengende tjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 14). I beskrivelsen av innsatsområde om sammenhengende tjenester kommer det frem at det er viktig å få oversikt over hvilke data som finnes hvor, og hvordan disse kan deles. Dette gir en indikasjon på at det ikke finnes noen felles oversikt over eksisterende data, noe som fører til at hver enkel aktør må samle inn data de selv har behov for. Konsekvensen av dette er at innbyggere som møter offentlig sektor må oppgi egne data svært mange ganger, noe som kunne vært unngått ved bedre systemer for deling av data. I likhet med i digitaliseringsstrategien som helhet, pekes det her på at det er systemet som er årsaken til problemene.

I digitaliseringsstrategien nevnes flere utfordringer som arbeidet med sammenhengende tjenester for livshendelsene eksplisitt. Dette er konkrete utfordringer som har både bidrar til at samarbeid er vanskelig, og problemer som har kommet på grunn av manglende samarbeid.

For det første er det en utfordring at «lover og forskrifter, inkludert begrepsdefinisjoner, er i dag i liten grad harmonisert mellom ulike tjeneste-områder» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 15). Ulik begrepsdefinisjoner i lover og forskrifter ikke er harmonisert tyder en stor kognitiv distanse mellom ulike aktører og det gir en indikasjon på manglende samhandling mellom sektorer i utforming av lover og forskrifter.

En av utfordringene for økt samhandling er at det ikke finnes «metodikk for samarbeid og tverrgående tjenesteutvikling» noe som spesielt gjelder for samhandling på tvers av sektorer og mellom statlig- og kommunal sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 15). Manglende metodikk for samhandling bygger opp rundt silo-tenkning og etatene lager egne løsninger fremfor å skape noe sammen. Et annet problem som viser utfordringen med silo-tenkning er at «offentlig sektor mangler også modeller for kostnadsdeling, gevinstberegning og -realisering når flere virksomheter samarbeider, og insentivmekanismer for å jobbe på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, p. 15). Utforingen er at dagens løsning er mål- og resultatstyring av hver enkelt etat og at styringen av disse etatene ikke samordnes.

Alle eksemplene som er nevnt over representerer et systemproblem. Det kommer frem at offentlig sektor er ikke rigget til å håndtere de gjensidige problemene som finnes. Dette gjelder spesielt problemstillinger som involverer mange ulike aktører på ulike forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer, noe som er tilfellet for livshendelsen «Ny i Norge».

Livshendelsen «Ny i Norge»

Etter å ha sett på hvilke problemer som adresseres i digitaliseringsstrategien generelt og for arbeidet med sammenhengende tjenester, og hvordan problemene er rammet inn står livshendelsen «Ny i Norge» for tur. I digitaliseringsstrategien nevnes livshendelsen «Ny i Norge» med navn, men det kommer ikke frem hva innholdet i livshendelsen er og heller ikke hvilke spesifikke problemer denne livshendelsen skal løse.

Visjonen til livshendelsen «Ny i Norge» er at «det skal være lett å være ny i Norge». Denne visjonen gir en indikasjon på at det er en utfordring å være ny i Norge i dag og at dette er

begrunnet i hvordan det oppleves å møte det offentlige tjenesteapparatet. Når Digdir beskriver arbeidet med livshendelsen sier det at tjenestene som tilbys nyankomne er gode, men problemet rettes mot at informasjonsutvekslingen mellom tjenesteyterne og de nyankomne må bedres. I tillegg er det en utfordring at det er vanskelig for den nyankomne «å orientere seg i tjenestetilbudet, vite hvilke ting som må gjøres, og i hvilken rekkefølge det må gjøres» (Kilde (Digdir, 2023)). I problembeskrivelsen opprettholdes innrammingen om at det er systemet som er problemet til at det er vanskelig å være «Ny i Norge».

Oppdragsmålet til livshendelsen som er «flere deltar i arbeids- og samfunnsliv» gir et signal om at det er for få innvandrere som kommer i jobb og deltar i samfunnslivet, og i det minste at dette tar for lang tid (IMDi, 2020a, p. 4). I og med at å skape sammenhengende tjenester for livshendelsen «Ny i Norge» ved hjelp av digitalisering, skal løse problemet om at for få deltar i arbeids- og samfunnsliv, vil problemet som skal løses ligge i at tjenestene ikke er gode nok slik de er i dag. Det er et problem med at tjenestene som tilbys i dag ikke gir de nyankomne de ressursene de trenger for å komme i jobb og til å delta i samfunnslivet. Selv om det hevdes tjenestene er gode nok, peker målet om at flere skal delta i jobb- og samfunnsliv at det enten er mangler i de konkrete tjenestene som vil være et institusjonelt problem, eller at det er innvandrerne selv som ikke gjør nok innsats for å bli kvalifisert å delta i arbeids- og samfunnsliv.

Å se på hvordan problemer rammes inn i innsiktsarbeidet for livshendelsen «Ny i Norge», gir en mulighet til å dykke dypere inn i hvordan de som jobber med livshendelsen rammer inn problemene som skal løses. Utfordringene som er kartlagt i innsiktsarbeidet kan grupperes i tre ulike kategorier. Den første kategorien er knyttet til hvordan tjenesteyterne forholder seg til brukerne av tjenestene og hvilke behov de har, institusjonelt problem. Den andre er knyttet til teknologi og deling av data, som representerer et systemproblem. Den siste kategorien handler om spesifikke utfordringer knyttet til at det er innvandrere tjenestene som skal digitaliseres er rettet mot, noe som vil være individproblem.

De teknologiske utfordringene som er knyttet til arbeidet med livshendelsen, er at det mangler systemer for å dele informasjon på tvers av ulike aktører. I tillegg finnes det allerede mange digitale løsninger hos de ulike aktørene og flere er under utvikling, noe som må hensyntas

(IMDi, 2021a). Dette er utfordringer som finnes på tvers av alle livshendelsene, men utfordringen blir større, desto flere ulike aktører som er involvert.

Den siste utfordringen er knyttet til spesifikke utfordringer som nyankomne har, men som personer som ikke vil være relevant for majoritetsbefolkningen i Norge. En av barrierene for nyankomne er språk. De fleste vil ikke snakke norsk, mange snakker heller ikke engelsk og noe kommer som analfabeter som ikke kan lese og skrive. Det vil være behov for å tilpasse alle tjenestene som de nyankomne møter slik at de er forståelige for alle uavhengig av språkforståelse. Problemet som presenteres her, representerer problemer knyttet til innvandrere som gruppe og vil være et individproblem.

Fra mandatet for videre arbeid med livshendelsen fremheves som antallet aktører i ulike sektorer som en årsak til at det er vanskelig å skape sammenhengende tjenester innenfor livshendelsen (IMDi, 2021a). Problemet ligger i at offentlig sektor ikke har systemer for samarbeidsformer med så mange ulike aktører, noe som representerer et systemproblem. I mandatet pekes det også på at det er en utfordring at tjenesteyterne av tjenester til nyankomne mangler brukerorientering og brukerinnsikt. Når det kommer frem at det er manglende brukerorientering blant tjenesteyterne, er det ikke overraskende at et av de andre funnene er manglende innsikt i behovene for de nyankomne (IMDi, 2021a). Dette er en tydelig intern utfordring og representerer dermed institusjonelle problemer.

5.1.2 Har oppgavens karakter nærhet til kjernevirksomheten til de berørte etatene?

Å skape sammenhengende digitale tjenester for livshendelsen «Ny i Norge» har som nevnt tidligere som visjon om at «det skal være lett å være ny i Norge» og at «flere deltar i samfunns- og arbeidsliv» (Digdir, 2023). Ved hjelp av digitalisering og økt samarbeid skal tjenestene bli bedre slik at visjonen og målet nås. Målgruppen er alle kategorier av innvandrere og for målet med økt deltagelse i samfunns- og arbeidsliv er det integreringstiltak som må settes inn (IMDi, 2020a, p. 36).

Vurderingen av om oppgavens karakter har nærhet til kjerneoppgaven til livshendelsen der det gjort en kartlegging av hva kjerneoppgavene til etatene er, hvordan hver av etaten er involvert i livshendelsen og hvem som er den viktigste målgruppen til etaten. Ved å først

gjøre en sammenligning av hva kjerneoppgaven til etaten er og hvordan de er involvert i livshendelsen og så sammenligne hvem den primære målgruppen til etaten med de som gjennomgår livshendelsen å være ny i Norge, er det gjort en samlet vurdering for nærheten arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» har til kjerneoppgaven til etaten. Resultatet er illustrert i tabellen under.

Tabell 6: Nærhet til kjerneoppgave

Etat	Kjerneoppgave	Hvordan involvert i livshendelsen «Ny i Norge»	Primær målgruppe for etaten	Antall andre livshendelser	Nærhet til kjerneoppgave
IMDi	Integrering og mangfolds arbeid	Overordnet ansvar for integreringspolitikk	Innvandrere med gyldig opphold	0	Stor
UNE	Klageorgan for vedtak gjort av UDI	Klageorgan for vedtak gjort av UDI	De som klager på vedtak fra UDI	0	Stor
UDI	Behandler søknader for alle som ønsker å oppholde seg i Norge	Viktigste aktør i formalialøpet og har ansvar for bosetting før søknadene er behandlet	Alle som søker opphold i Norge	0	Stor
DigDir	Digitalisering	Rådgiver for arbeidet med livshendelsen	Hele befolkningen	7	Stor*
Hkdir /tidligere Kompetanse Norge og DIKU	Opplæring og høyere utdanning for den voksne befolkningen	Opplæring og testing av norsk- og samfunnskunnskap for innvandrere	Voksne i utdanningsløp	0	Middels
Nav	Forvaltervelferd tjenester for hele	Bistand i prosess med å finne jobb og i kvalifiseringsløpet av	Alle med behov for velferdsytelser	3	Middels

	befolkningen og prøver å få flest mulig ut i jobb	innvandrere og rolle i introduksjonsprogrammet	eller bistand i arbeidsmarkedet		
Nokut	Kontrollere kvaliteten på høyere utdanning	Godkjenne utenlandske utdanninger	Høyere utdanningsinstitusjoner + personer med utenlandsk utdanning	0	Middels
Udir	Opplæring fra barnehage til videregående opplæring og IKT	Opplæringstiltak	Alle som deltar i grunnopplæringen og videregående opplæring, barn og voksne	1	Middels
Bufdir	Hovedoppgaver innen oppvekst, barnevern, familievern, adopsjon, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner	Ansvar for enslige mindreamige asylsøkere som er under 15 år	Familier og sårbare barn og unge	2	Middels
Lånekassen	Stipend og låneordninger for studenter	Lån og stipend for nyankomne i et studieløp eller i videregående opplæring	Studenter og elever ved videregående opplæring	0	Middels
Skatteetaten	Fastsetting og innkreving av	Ingen spesifikke ansvar for nyankomne, men	Hele den voksne befolkningen	0	Liten

	skatter og avgifter	deres oppdrag berører denne gruppen			
Direktoratet for e-helse	Pådriver og ansvarlig for utvikling av digitale tjenester i helse- og omsorgssektoren	Ingen spesifikke ansvar for nyankomne, men deres tjenester tilbys til denne gruppen	Hele befolkningen	1	Liten
Helse-direktoratet	Ansvar for nasjonal politikk på helseområdet	Ingen spesifikke ansvar for nyankomne, men deres tjenester tilbys til denne gruppen	Hele befolkningen	1	Liten

Tabellen viser at oppgaven med å skape sammenhengende tjenester innen livshendelsen «Ny i Norge» har stor nærhet til kjernevirksomheten i IMDi, UDI, UNE og DigDir. For de tre første etatene, altså IMDi, UDI og UNE, er innvandrere i ulike faser av det å være nyankommen målgruppen og deres kjernevirksomhet er rettet mot å tilby tjenester eller utøve myndighetskontroll over denne gruppen. Det er dermed ingen tvil om at de har en stor interesse i arbeidet med livshendelsen.

DigDir har ingen oppgave som er knyttet direkte til integrering og innvandring, men digitalisering er et så sentralt virkemiddel for å skape sammenhengene tjenester og digitalisering er kjerneoppgaven til DigDir. I tillegg har DigDir en rådgivende rolle for arbeidet med livshendelsen både innen digitalisering, men også når det kommer til den tverretatlige samordningen (IMDi, 2020a, p. 34)

Lånekassen, Udir, NOKUT, HK-dir, NAV og Bufdir er etatene hvor oppgaven med å skape sammenhengende tjenester for livshendelsen «Ny i Norge» har en middels nærhet til deres kjerneoppgave. Lånekassen, Udir, Nokus og HK-dir har alle en rolle i utdanning, opplæring og kvalifisering av innvandrere slik at de skal gjøres i stand til å kunne delta i samfunns- og arbeidsliv. Etatene har en mye bredere målgruppe og et oppdrag som strekker seg langt

utenfor å bidra til opplæring av innvandrere og derfor er nærheten til etatens kjernevirksomhet middels.

Bufdir har et viktig oppdrag om å ivareta omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år noe som faller tett på deres kjerneoppgave som blant annet er statlig barnevern. Etaten har så mange andre store oppgaver, og en stor målgruppe som gjør at deres rolle oppgave i livshendelsen må regnes som middels nærhet til kjerneoppgaven. NAV har noe av den samme rollen, de har spesifikke oppgaver knyttet til nyankomne og integrering, spesielt når det kommer til bistand til å komme ut i arbeidslivet. Men samfunnsoppdraget og målgruppen til NAV er så stor det ikke er mulig å si at deres arbeid med innvandrere har stor nærhet til kjernevirksomheten. I tillegg er NAV involvert i tre andre livshendelser og er ansvarlig for en livshendelse selv, noe som også tilsier at livshendelsen «Ny i Norge» har middels nærhet til kjernevirksomheten.

Skatteetaten, E-helsedirektoratet og helsedirektoratet er etater som tilbyr tjenester til hele befolkningen og de har ingen særskilt oppgave i å tilby tjenester til nyankomne eller har en rolle i integreringsprosessen. Dette er etater som de fleste nyankomne vil måtte forholde seg til og derfor er det viktig at de digitale tjeneste i disse etatene henger sammen med resten av tjenestene rettet mot de nyankomne. Arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» har stor avstand disse etatenes kjerneoppgaver.

Fra kartleggingen av oppgavens karakters nærhet til kjernevirksomheten til de berørte etatene er det et resultat om at fire etater har stor nærhet, 6 har middels nærhet og 3 har liten nærhet til kjernevirksomheten. Ifølge Nesheim kan det forventes at etatene som har integrering og innvandring eller digitalisering som kjerneoppgaver, vil bidra mer inn i et samordningsprosjekt enn etatene hvor disse oppgaven ikke står like sentralt og dermed vil bidra på et mer selektivt grunnlag (Nesheim et al., 2019, p. 34). I dette caset kan interessen i å bidra med arbeidet med livshendelsen deles i tre og det kan antas at det vil være likheter mellom etatene innad i disse kategoriene for hvor mye innsats de kommer til å legge i arbeidet med livshendelsen.

En faktor som kan si noe om hvor mye innsats det legges i arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge», er om etatene har en større interesse i en av de andre syv livshendelsene.

Helsedirektoratet har selv ansvar for å skape sammenhengende tjenester for livshendelsen «Alvorlig sykt barn» (Kilde), og Nav er involvert i livshendelsene «få barn» og «miste og finne jobb» (kilde). Ved å ha stort fokus på andre livshendelse kan det ta bort fokuset fra en livshendelse som ligge lengre borte fra deres kjernevirksomhet. På samme tid vil disse etatene allerede ha et fokus på å skape sammenhengende tjenester, noe som kan øke deres interesse i å delta i arbeidet med denne livshendelsen.

Funnet om at det er ulikhet i nærheten arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» har til kjernevirksomheten i de ulike etatene bør få konsekvenser for hvordan det tverretatlige samarbeidet organiseres. Hvilken samarbeidsform, altså hvilke inter-organisatoriske tiltak som settes inn, vil avgjøres av forhold knyttet til oppgaven som skal løses. Ulikhet interesse i oppgaven på bakgrunn av hva etatenes kjernevirksomhet er en viktig faktor for organisering av styringsstrukturer og samarbeidsformer (Nesheim et al., 2019, p. 33).

5.2 Organisatorisk distanse

For å kartlegge den organisatoriske distansen mellom de involverte aktørene i arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» skal vi nå se på den kognitive distansen mellom aktørene. Dette skal gjøres ved å se på hvor livshendelsen og problemer knyttet til den er adressert og hvordan disse problemene er rammet inn.

5.2.1 Blir livshendelsen «Ny i Norge» omtalt?

Om livshendelsen «Ny i Norge» er nevnt eksplisitt eller om problemene arbeidet med livshendelsen skal løse er adressert på andre måter omtales i tildelingsbrev og årsrapporter vil gi innsikt i om departementene og direktoratene anser arbeidet med livshendelsen som viktig og om det er en oppgave det er sannsynlig at blir prioritert. Gjennom en analyse av dokumentene er en tabell utviklet med oversikt over innhold som er knyttet direkte eller indirekte til livshendelsen. Etatene deles inn i to hovedgrupper hvor den ene gruppen omtaler problemene som er knyttet til livshendelsen, og den andre gruppen ikke gjør det.

Tabell 7: Er problemer knyttet til livshendelsen adressert

Etat	Type dokument	Innhold i dokumentene knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Adresserer problemer knyttet til livshendelsen
IMDi	Tildelingsbrev	Omtaler "Ny i Norge" og sier mye om integrering	Ja
	Årsrapport	Omtaler "Ny i Norge" og sier mye om integrering	Ja
DigDir	Tildelingsbrev	Omtaler alle syv livshendelsene generelt	Ja
	Årsrapport	Omtaler "Ny i Norge" eksplitt	Ja
UDI	Tildelingsbrev	Digitaliseringsstrategien er ikke omtalt, men det er mye fokus på integrering	Ja
	Årsrapport	Digitaliseringsstrategien er ikke omtalt, men det er mye fokus på integrering	Ja
Nav	Tildelingsbrev	"Ny i Norge" er ikke omtalt, men det er noe fokus på integrering	Ja
	Årsrapport	"Ny i Norge" er ikke omtalt, men det er noe fokus på integrering	Ja
Nokut	Tildelingsbrev	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei
	Årsrapport	Ingen omtale av digitaliseringsstrategien, men det er noe fokus på integrering	Ja
Udir	Tildelingsbrev	Fokus på livshendelsene generelt og noe integrering	Ja
	Årsrapport	Fokus på livshendelsene generelt og noe integrering	Ja
Bufdir	Tildelingsbrev	Ingen omtale av livshendelsen "Ny i Norge", men mye digitaliseringstiltak må kobles til alle livshendelsene	Nei
	Årsrapport	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei
Lånekassen	Tildelingsbrev	Omtaler på livshendelsene generelt	Nei
	Årsrapport	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei
Direktoratet for e-helse	Tildelingsbrev	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei
	Årsrapport	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei
Skatteetaten	Tildelingsbrev	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei
	Årsrapport	Omtaler "Ny i Norge" en gang, ellers ingen omtale av temaet	Ja
Helse- direktoratet	Tildelingsbrev	Ingen omtale av "Ny i Norge", men nevner at innvandrere har noen spesielle behov i helsetjenestene	Ja
	Årsrapport	Ingen omtale av "Ny i Norge", men nevner at innvandrere har noen spesielle behov i helsetjenestene	Ja
UNE	Tildelingsbrev	Ingen fokus på "Ny i Norge", men noe integrering	Ja
	Årsrapport	Ingen fokus på "Ny i Norge", men noe integrering	Ja
DIKU	Tildelingsbrev	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei

	Årsrapport	Ingen innhold knyttet til livshendelsen «Ny i Norge»	Nei
Kompetanse Norge	Tildelingsbrev	Ingen omtale av «Ny i Norge», men det er noe fokus på integrering	Ja
	Årsrapport	Omtaler "Ny i Norge" eksplisitt og det er mye fokus på integrering	Ja
HK-DIR	Tildelingsbrev	Digitaliseringsstrategien er ikke omtalt, men det er noe fokus på integrering	Ja
	Årsrapport	Digitaliseringsstrategien er ikke omtalt, men det er mye fokus på integrering	Ja

Navnet på livshendelsen «Ny i Norge» finnes i 10 av 86 dokumentene som er analysert. Dette er fordelt på tre av IMDis tildelingsbrev og de tre årsrapportene, to årsrapporter fra Digdir samt en årsrapport fra Kompetanse Norge og Skatteetaten er de andre dokumentene som nevner livshendelsen eksplisitt. IMDier ansvarlig direktorat for livshendelsen og er eneste etat som spesifikt er bedt om å jobbe med denne livshendelsen gjennom tildelingsbrevene. I årsrapporten til Kompetanse Norge fra 2020 står det at de i tildelingsbrevet for samme år er oppfordret til å bidra i arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge», noe som ikke står eksplisitt i dette tildelingsbrevet.

Livshendelsen «Ny i Norge» er nevnt i årsrapporten til Kompetanse Norge, Skatteetaten og DigDir, selv om livshendelsen ikke er nevnt i tildelingsbrevet som årsrapporten svarer på. Dette kan indikere at direktoratene har en større ansvarsfølelse for livshendelsen «Ny i Norge» enn deres eierdepartement har. DigDir har fått i oppdrag å bistå i arbeidet med alle livshendelsene og selv om «Ny i Norge» ikke eksplisitt er nevnt til tildelingsbrevene, ligger den implisitt i dette oppdraget at de skal jobbe med «Ny i Norge» (Tildelingsbrev 2020, 2021, 2022 og 2023). Skatteetaten på sin side nevner «Ny i Norge» årsrapporten fra 2019 i sammenheng med å følge opp den nye digitaliseringsstrategien som ble lansert samme år og har dermed en selvstendig forståelse av at de er berørt av livshendelsen selv om de ikke er bedt om det i tildelingsbrevet.

Det står i årsrapporten til Kompetanse Norge at de er bedt om å bidra inn i arbeidet med «Ny i Norge», med det som står i tildelingsbrevet er at de må være forberedt på å bli involvert i arbeid med en eller flere av livshendelsene (Tildelingsbrev 2020). Dette er en formulering

som også finnes i tre tildelingsbrevene til Udir, et av tildelingsbrevene Bufdir og Kompetanse Norge og to av tildelingsbrevene til Lånekassen. I tillegg er det nevnt at det arbeides med 4 andre livshendelser enn de Nav eksplisitt er blitt bedt om å bidra til. Ved at flere tildelingsbrev inneholder en oppfordring til å delta i arbeidet med livshendelsene uten av det er spesifisert hvilken, bidrar det til å nyansere bilde om at det bare er IMDi som har fått styringssignaler om å prioritere å jobbe med livshendelsen «Ny i Norge».

I tabellen over viser det at det er mange dokumenter som ikke omtaler «Ny i Norge» eksplisitt og noen sier heller ikke noe om digitaliseringsstrategien. Derimot omtales spørsmål knyttet til innvandring og integrering og etatenes rolle som tjenesteutøver eller myndighetsutøver. Selv om etatene ikke er bedt spesifikt om å jobbe med livshendelsen «Ny i Norge» eller selv rapporterer at de har en rolle i arbeidet med livshendelsen, kommer det frem at de har en rolle knyttet til tjenestene som ytes til de nyankomne. Ved at etaters rolle i integreringsløpet er spesifisert i tildelingsbrevene, vil etatene få insentiver til å bidra i arbeidet med livshendelsen fordi det er knyttet til deres oppgaver.

Fire av etatene har ingen innhold som kan knyttes til livshendelsen «Ny i Norge» gjennom å handle om integrering eller innvandrere, de fire etatene er Bufdir, Lånekassen, DIKU og direktoratet for e-helse. Ytterlige to etater har ingen omtale av «Ny i Norge», i tildelingsbrevene, med det finnes i årsrapportene og gjelder NOKUT og Skatteetaten. I følge Bacchi kan det si like mye at noe er nevnt og hvordan det er beskrevet, som at noe ikke er omtalt i det hele tatt (Bacchi, 2012). Det kan tolkes på flere måter at disse seks etatene verken omtaler livshendelsen «Ny i Norge» direkte eller indirekte. En tolkning kan være at eierdepartementene nedprioriterer arbeidet med denne livshendelsen. Det kan også tolkes slik at eierdepartementene og direktoratene ikke har samme forståelse av problemene knyttet til livshendelsen, som de som har hevdet at disse etatene er berørt av den. En siste tolkning kan være at etatene og eierdepartementene og direktoratene ikke selv har forståelsen av at de er berørt av livshendelsen «Ny i Norge» og derfor ikke omtaler den i styringsdokumentene.

5.2.2 Innramming av problemer i de ulike etatene

Etter å ha sett på hvilke dokumenter som adresserer livshendelsen «Ny i Norge» og problemene som er knyttet til den, funnene om hvordan problemene rammes inn og hvilke

problemer etatene mener at må løses. I de ulike dokumentene er det noen temaer for problemene som går igjen, mens andre temaer blir bare omtalt en gang.

Hovedfunnet i for de casespesifikke dokumentene var at digitaliseringsstrategien og arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» skal løse samordningsproblemer som representerer problemer med systemet norsk offentlig sektor er organisert etter. Mangel på samarbeid på tvers av sektorer er et problem som bare blir omtalt i alle tildelingsbrevene og årsrapportene til IMDi og DigDir, men ikke for noen av de andre etatene. I IMDis tildelingsbrev blir manglende systemer for deling av data og manglende samhandling presentert som problemer. Og i DigDir blir i tillegg til problemene som trekkes frem i IMDis dokumenter, problemer med finansieringssystemer for samarbeidsprosjekter og ulik målforståelse nevnt som problemer. Etersom at IMDi og DigDir har oppgaver knyttet til livshendelsen om å være koordinator og rådgiver for arbeidet, er det ikke overraskende at samordningsproblemer blir omtalt deres dokumenter.

Et annet systemproblem som omtales i flere etaters dokumenter er problemer med informasjonsflyt til de nyankomne. Informasjon om prosessen og ordningene i mottaks- og bosettingsfasen og andre offentlige tjenester er fragmentert og vanskelig tilgjengelig. Spesifikk informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning pekes på som mangelfull (Årsrapporter og tildelingsbrev til IMDi) I Udir sine tildelingsbrev pekes det på at det er vanskelig å skaffe seg oversikt over hvilke tilbud som finnes til formell opplæring or arbeidsrettede. Fragmentert og vanskelig tilgjengelig informasjon er et uttrykk for manglende samordning mellom etatene og vil derfor være et systemproblem.

Et problem som beskrives av flere av etatene er mangler i tilbudet av norskopplæring og andre kompetansehevende tilbud. Problemet viser seg i manglende kompetanse hos innvandrerne, men problemet rammes inn som et institusjonelt problem. I årsrapporten fra Kompetanse Norge er livshendelsen «Ny i Norge» koblet sammen med et digitaliseringsprosjekt for prøver i norsk og samfunnskunnskap og statsborgerprøven, prøver som er et ledd i integreringsprosessen eller prosessen om å bli norsk statsborger. Tidligere ble prøveresultatene sent til den som tok prøven og så måtte vedkommende sende resultatene videre til UDI eller andre aktuelle mottagere for å bekrefte bestått test. Dette systemet har

vært kronglete og bidratt til lengre saksbehandlingstid. Ved å digitalisere systemet og koble dette til Vitnemålspportelen er det blitt mulig å automatisk dele resultatene, noe som bidrar til kortere saksbehandlingstid hos UDI og gjør delvis automatisk saksbehandling mulig (Årsrapport, Kompetanse Norge, 2020). Problemet er dårlige digitale løsninger som ikke tillater digital samhandling og representerer et systemproblem.

I både årsrapportene og tildelingsbrevene til Kompetanse Norge kommer det frem at tilbudet om utdanning og økt kompetanse for nyankomme er for dårlig. Dette gjelder introduksjonsprogrammet generelt, men innholdet i norskopplæringen og samfunnskunnskap trekkes frem spesielt. Årsaken til for dårlig tilbud er ifølge årsrapportene at lærerne ikke har god nok kompetanse. Å si at problemet ligger i at tilbudet i norsk- og samfunnskunnskap ikke er godt nok, er institusjonelle problemer. Når det pekes på at introduksjonsprogrammet generelt ikke er av høy nok kvalitet er det en delvis ansvarsfraskrivelse, da Kompetanse Norge bare hadde ansvar for deler av innholdet i introduksjonsprogrammet.

Som i Kompetanse Norge beskrives utfordringene som er knyttet til integrering i Udir sine dokumenter, at innvanderne mangler kompetanse og kunnskap til kunne komme ut i jobb (årsrapport, NAV, 2019). Et tiltak for å gi innvanderne bedre kompetanse og kunnskap er å gi lærere etter- og videreutdanning slik at de kan tilby bedre tjenester, noe som nok bunner i en antakelse i at manglende kunnskap hos lærerne, er årsaken til at innvandrere også mangler kunnskap og kompetanse. I tildelingsbrevene og årsrapportene til HK-dir legges det også vekt på at lærerne trenger mer kompetanse om norsk som andrespråk og tospråklige lærere i samfunnskunnskap noe som bygger på et institusjonelt problem, tjenestene er ikke gode nok fordi lærerne ikke innehar riktig kompetanse.

NOKUT beskriver også et problem som er knyttet til utdanning og kompetanse, men de fronter at det er et problem at det er for vanskelig å benytte utenlandsk utdanning og kompetanse i Norge. I årsrapporten fra 2020 sees det på hvilke samfunns effekter bedre godkjenningssystemer for utenlandsk utdanning kan ha, og her trekkes det frem at dette kan bidra til mindre økonomisk kriminalitet fordi arbeidstakere og bedre integrering. De kommer med en antagelse om at det er en sammenheng mellom å få godkjent den utenlandske utdanningen og lønn, tilgang til arbeidslivet og annen tilknytting til arbeidslivet, og hvor lett

en person blir utsatt for økonomisk kriminalitet. Problemet her er at godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning ikke er god nok.

Livshendelsen «Ny i Norge» nevnt i årsrapportene til Skatteetaten fra 2019, og er knyttet til at Skatteetaten skal følge opp statens digitaliseringsstrategi som et ledd i å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det kommer frem at tidligere systemer ikke var gode nok for å støtte internasjonale forhold eller utenlandske arbeidstakere, noe som har bidratt til at utenlandske arbeidstakere har være mer utsatt for arbeidslivskriminalitet. Skatteetatens årsrapport snakker ikke om nyankomne direkte, men de faller i denne sammenhengen under kategorien å være utenlandsk arbeidstakere. Arbeidsinnvandrere, som ofte er de som er utsatt for arbeidslivskriminalitet, er en av gruppene som er nevnt for livshendelsen «Ny i Norge». Skatteetatens tilnærming til arbeidet med livshendelsen er altså at det kan bidra til å løse utfordringer knyttet til arbeidskriminalitet.

Helsedirektoratet blir målt på å tilby likeverdige helse- og omsorgstjenester for innvandrerbefolkningen i tildelingsbrevene fra 2020 og 2021. Dette målet gir et signal om at innvandrerbefolkningen har noen utfordringer som gjør det vanskelig å tilby de samme helse- og omsorgstjenestene til dem som resten av befolkningen. De spesifikke utfordringene blir ikke nevnt, men det er mulig å anta at det er knyttet til blant annet språk og kompetanse. Utfordringen i kompetanse blir bekreftet i en årsrapport om at innvandrerbefolkningen har dårligere helsekompetanse enn resten av befolkningen og problemet kobles til individet.

I tildelingsbrevene til IMDi pekes det på at innvandrere er utsatt for diskriminering i rekrutteringsprosessen på bakgrunn av etnisitet, en faktor som virkelig bidrar til at det er vanskelig å være ny i Norge. Dette er et problem som bunner i at arbeidsgivere diskriminerer, noe IMDi selv ikke har kontroll over. Selv om IMDi vil sette inn tiltak for å motvirke diskriminering i arbeidslivet, representerer dette problemet en ansvarsfraskrivelse.

Digitaliseringsdirektoratets spesielle rolle som et rådgivende direktorat for alle sammenhengende tjenester har få problembeskrivelse for livshendelsen «Ny i Norge». I årsrapporten fra 2020 peker de på et problem med at det er flere innvandrere som opplever digitalt utenforskap enn i resten av befolkningen, et problem som rammes inn som

individproblem. I arbeidet med å bruke digitalisering som verktøy for å skape sammenhengende tjenester representerer dette en viktig utfordring som må hensyntas i arbeidet.

UNE har en rolle inne vedtak om en person får bli i Norge eller må reise (årsrapport og tildelingbrev fra UNE. De har et mål om kort behandlingstid på søknadene, noe som skal løse to ulike problemer. Det ene er at kort behandlingstid fører til raskere vedtak for de som skal bli, noe som fører til at integreringen i Norge kan komme i gang så fort som mulig. Det andre målet er at kort behandlingstid på klagen skal føre til at det er mindre attraktivt å søke beskyttelse i Norge om en ikke har grunnlag for det. Her ligger det en tanke om at det er et problem at det er mange som søker beskyttelse i Norge, som egentlig ikke har behov for det. Dette passer inn i forståelsen mange har om at det er behov for en streng innvandrings- og integreringspolitikk slik at det ikke blir for attraktivt å søke beskyttelse i Norge og at folk prøver å utnytte systemet.

Fokuset på at det er behov for kort behandlingstid for søknader UDI behandler for å fremme rask oppstart for integrering er et uttrykk som et institusjonelt problem, og er likt i UDI og UNE. Det samme gjelder målet om å balansere behovet for å gi gode tjenester som bidrar til rask integrering, og behovet for å gjøre Norge mindre attraktiv for ulovlig innvandring og at det skal fremme utreise fra landet når det er konklusjonen. Det er også et uttalt mål i UDI å sørge for at tjenester i Norge ikke misbrukes. Her ligger det en mistillit til innvandrere og en tanke om at det finnes folk som prøver å lure til seg goder og tjenester de ikke har rett på og vil derfor helt klart falle under innrammingskategorien for individet som problem.

Oppfølging av deltagerne i introduksjonsprogrammet, er ifølge tildelingsbrevene til NAV, et av de viktigste virkemidlene for å få flere innvandrere ut i jobb. I det store fokuset på oppfølging kan det både være et mål om å gi hver deltaker en best mulig opplevelse og best mulige forutsetning for å lykkes i livet. Men det kan også ligge en antakelse om at det er mange som hadde droppet ut om de ikke blir fulgt opp og holdes ansvarlig for å fullføre introduksjonsprogrammet. Sistnevnte tolkning underbygges av at det er statistikk på at store gruppe dropper ut av programmet før endt program (årsrapport, NAV, 2021). Her er rammet

inn med en forståelse av at det er individet som er problemet og så finner Nav en løsning på dette ved å styrke oppfølgingen.

Tabell 8: Oversikt over problemer knyttet til innvandrere og integrering som er adressert i tildelingsbrev og årsrapporter.

Etat	Type dokument	Hva er problemet?	Hva representerer problemet
IMDi	Tildelingsbrev	Offentlig informasjon om prosessen og ordningene i mottaks- og bosetningsfasen, samt andre viktige tjenester, er spredt og vanskelig tilgjengelig	System
		Tjenestene som tilbys innvandrere for å oppnå varig tilknytning i arbeidslivet er ikke tilstrekkelig tilpasset individuelle behov, starter ikke raskt nok, har for dårlig kvalitet, og gir for lite formell kompetanse	Institusjonell
		Innvandrere diskrimineres i rekrutteringsprosesser	Ansvarsfraskrivelse
	Årsrapport	For dårlig informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning	System
		Manglende kapasitet i kommunene til å starte med norskopplæring tidlig i mottakene	Ansvarsfraskrivelse
		Arbeid er ikke effektivt nok og det samhandles ikke godt nok for å nå målene om integrering	System og institusjonell
		Virkemiddelapparatet for integrering er ikke godt nok for å nå målene om integrering	System
		Manglende systemer for deling av data, som blant annet kompetansedata om innvandrene.	System
		For lang ventetid i mottak for å få bosettingskommune og for lite treffsikker bosetting	Institusjonell

DigDir	Tildelingsbrev	Problemer knyttet til for lite deling av data, manglende struktur for samhandling digitalt, lite digitaliseringsvennlig regelverk, manglende brukerfokus i tjenestene og dårlige systemer for finansiering av samarbeidsprosjekter	Systemet
	Årsrapport	Problemer knyttet til arbeidet med livshendelser inkluderer manglende evne til å se tjenestene fra sluttbrukerens perspektiv, fragmentert offentlig tjenestetilbud, manglende bruk av fellesløsning, ulik forståelse og målbilder i ulike etater, samt begrensninger i digitaliseringsvennlig regelverk og mangel på finansiering I målgruppen til «Ny i Norge» finnes det flere som opplever digitalt utenforskap enn i resten av befolkningen	Systemet Individet
UDI	Tildelingsbrev	Lang behandlingstid hindrer rask integrering Flere innvandrere er ute etter å lure til seg goder de ikke har rett på.	Institusjonell Individet
	Årsrapport	Lang behandlingstid hindrer rask integrering	Institusjonell
Nav	Tildelingsbrev	Deltakerne i introduksjonsprogrammet er ikke selv i stand til å fullføre, og trenger derfor oppfølging underveis. Manglende kompetanse og utdanning er årsak til at arbeidsledigheten for innvandrere er høyere enn for resten av befolkningen.	Individet
	Årsrapport		Ansvarsfraskrivelse
NOKUT	Årsrapport	Det er vanskelig å ta i bruk utenlandsk kompetanse og utdanning i Norge på grunn av manglende informasjon og veiledning	Institusjonell
Udir	Tildelingsbrev	Det er vanskelig for voksne innvandrere å få oversikt over muligheter til formell opplæring og arbeidsrettede tiltak	Institusjonell
		Manglende variasjon av tilbud til å tilegne seg formell utdanning	Institusjonell
	Årsrapport	Manglende kompetanse og kunnskap hos innvandrere Manglende kunnskap og kompetanse hos lærere om hvordan øke kompetansen hos elevene	Individet Institusjonell

Helsedirektoratet	Tildelingsbrev	Helse- og omsorgstjenestene som tilbys innvandrerbefolkningen er ikke likeverdig og har dårligere helsekompetanse i innvandrerbefolkningen	Individet
	Årsrapport		
Skatteetaten	Årsrapport	Manglende digitale systemer for beskatning av utenlandske arbeidstakere bidrar til at denne gruppen er mer utsatt for arbeidslivskriminalitet	Institusjonell
UNE	Tildelingsbrev	Det er en utfordring at lang behandlingstid bidrar til økt antall asylsøkere av personer som ikke har beskyttelsesbehov og det hindrer rask start på integreringen.	Institusjonell
	Årsrapport		
Kompetanse Norge	Tildelingsbrev	Utdanningen, norskopplæringen og tiltak for å øke kompetansen til nyankomne er ikke god nok og kommer ikke i gang fort nok	Institusjonell
		Manglende kunnskap om ulike brukerforløp, eks. Kvalifiseringsløp, hos involverte aktører som f.eks. kommunen, NAV, sluttbrukeren og arbeidsgiver	Institusjonell
	Årsrapport	<p>For dårlig kvalitet i opplæring i Norsk og samfunnskunnskap</p> <p>For dårlig kvalitet i introduksjonsprogrammet generelt</p> <p>Lærere trenger mer kompetanse om norsk som andrespråk og tospråklige lærere i samfunnskunnskap</p> <p>Tungvint system for formidling av resultater av prøver</p>	<p>Institusjonell</p> <p>Institusjonell/ delvis ansvarsfraskrivelse</p> <p>Institusjonell</p> <p>Systemet</p>
HK-DIR	Tildelingsbrev	Lærere trenger mer kompetanse om norsk som andrespråk og tospråklige lærere i samfunnskunnskap	Institusjonell
	Årsrapport		

5.3 Er resultatene i tråd med forventningene?

Analysen av dokumentene skjedde med utgangspunkt for forventede funn i datamaterialet. Forventningene skal gjennomgås for å se om resultatene er i tråd med disse.

Forventning 1: «Arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» vil ha ulike nærhet til kjernevirksomheten for de berørte etatene, og det vil finnes etater med høy, middels og lav interesse i livshendelsen.»

Etter kartlegging av hva kjernevirksomheten til etatene er, hvem deres målgruppe er hvordan de er berørt av livshendelsen ble det klart at de 13 ulike etatene falt under de tre kategoriene høy, middels og lav.

Forventning 2: «Problembeskrivelsen for de ulike etatene vil være ulike og være knyttet til deres kjernevirksomhet»

Denne forventningen stemmer veldig godt. Analysen av dokumentene viser helt tydelig en stor variasjon i problembeskrivelsen, og det er ingen tvil om at denne problembeskrivelsen er nært knyttet til etatenes kjernevirksomhet.

Forventning 3: «Det er sammenheng mellom avstanden mellom etatens kjernevirksomhet og arbeidet med «Ny i Norge», og den kognitive distansen mellom virksomhetene.»

Selv det den kognitive distansen ikke er gradert på en skala, er det like vel mulig å si noe om sammenfall i resultater. Det tydeligste funnet er at etatene som hvor arbeidet med livshendelsen har stor avstand til kjernevirksomheten også er etater som har stor kognitiv distanse til etater som har stor nærhet til kjernevirksomheten. Direktoratet for e-helse omtaler ikke livshendelsen i det hele tatt og har dermed stor kognitiv distanse til IMDi. Skatteetaten og Helsedirektoratet omtaler problemer knyttet til livshendelsen, men kommer med helt særegne problemer som verken IMDi omtaler, eller noen av de andre direktoratene.

Sammenhengen mellom etatene hvor arbeidet med livshendelsen har stor nærhet til kjernevirksomheten er ikke til stede. UDI og UNE rammer problemene inn som institusjonelle problemer, samt at UDI omtaler et individproblem, og omtaler problemer som ikke omtales i IMDi's dokumenter. Her er den kognitive distansen være større enn forventet.

Den kognitive distansen mellom IMDi og etatene hvor arbeidet med livshendelsen har middels nærhet til kjernevirksomheten er svært varierende. Noen av etatene omtaler ikke problemene knyttet til livshendelsen «Ny i Norge» i det hele tatt og har dermed stor kognitiv distanse til IMDi. Andre etater har liten kognitiv distanse ved å omtale samme problemer som IMDi selv, og ramme de inn på samme måte.

6. KONKLUSJON

Målet med denne studien har vært å på en deskriptiv måte belyse hvordan problemene arbeidet med å skape sammenhengende tjenester innenfor livshendelsen «Ny i Norge» er rammet inn generelt, og hvordan dette er gjort i styringsdokumenter for det berørte etatene. Samt å beskrive hvordan oppgaven som skal løses har ulik nærhet til kjernevirksomheten til de ulike etatene. For å belyse dette er det tatt utgangspunkt i to av dimensjonene i Nesheims helhetlige rammeverk for tverretattlig samordning (Nesheim et al., 2019). For å belyse de to dimensjonene er det brukt teori om innramming og analyseverktøyet «WPR» (Bacchi, 2012).

Problemstillingen «Hvordan er problemene arbeidet med å skape sammenhengende tjenester innen livshendelsen «Ny i Norge» rammet inn, og hvordan varierer innrammingen av problemene blant de ulike aktørene som er involvert i arbeidet?» ble valgt for å belyse temaet. Vi har sett at innrammingen av problemet i digitaliseringsstrategien og for arbeidet med «Ny i Norge» er at det er systemet som er problemet, hvor manglende samarbeid stikker seg ut som er største problemet

Et annet funn er stor ulikhet hvor nært kjernevirksomheten arbeidet med livshendelsen ligger. Dersom Nesheims hypotese om at oppgavens nærhet til kjernevirksomheten har betydning for hvilke grunnlag en etat vil delta i tverretattlig samarbeid stemmer, er det en viktig innsikt at nærheten til kjernevirksomheten varierer mye mellom de berørte etatene (Nesheim et al., 2019, p. 34). IMDi, som koordinator for samordningen må sette inn inter-organisatoriske tiltak som bøter på denne ulempen. Med stor kognitiv distanse mellom de involverte aktørene, slik studien har funnet mellom aktørene som er berørt av livshendelsen «Ny i Norge», styrkes viktigheten av at IMDi må sette inn de riktige inter-organisatoriske tiltakene.

Et funn som ikke direkte relatert til innrammingen av problemene, er at departementene ikke har bedt andre enn IMDi om å arbeide med livshendelsen «Ny i Norge» eksplisitt. Kommunikasjonen fra departementene om å bidra med livshendelsen er enten ikke til stede, eller så gjøres det indirekte ved å gi direktoratene mål innenfor innvandring og integrering feltet. Dersom arbeidet til direktoratene avhenger av helt konkrete oppgaver om å bidra med arbeidet med «Ny i Norge», ville arbeidet ligget tynt an i og med at det bare finnes mål knyttet til livshendelsen i tildelingsbrevet til IMDi. Det betyr kanskje at tildelingsbrevene ikke

er de avgjørende dokumentene for hva de ulike etatene velger å prioritere tiden sin på, fordi de får styringssignaler fra andre kanter, f.eks. gjennom digitaliseringsstrategien eller tilleggsdokumenter som er knyttet til den. Men det kan også hende at etatene oppfatter tildelingsbrevene som indirekte og at når de har fått oppgaver knyttet til integrering, så vil det være naturlig for dem å bidra inn i arbeidet med livshendelsen. Denne studien kan ikke si noe sikkert om hvilken betydning funnet om få direkte oppdrag om å arbeide med livshendelsen har for det tversektorielle samarbeidet.

Etter å ha fått god innsikt i hvilke problemer digitaliseringsstrategien og arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge» skal løse, og hvilke resultater som har kommet ut av arbeidet med livshendelsen, har jeg blitt kritisk til hvilken effekt digitaliseringsstrategien har. I digitaliseringsstrategien trekkes digital transformasjon frem som et viktig virkemiddel for å skape bedre tjenester. Men det finnes få spor av fundamentalt endrede presser eller radikale endringer. Tre år etter at digitaliseringsstrategien ble lansert, er det få spor av radikale endringer i tjenestetilbudet og det er heller ikke mange andre spor enn et omfattende innsiktsarbeid for hvilke behov de nyankomne har i møte med norsk offentlig sektor. Intensjonen med arbeidet og målet som jobbes mot er fint og flott, og jeg håper virkelig at det en dag skal bli lett å være «Ny i Norge». Jeg lurer samtidig veldig på når jeg skal få de disse resultatene, og tenker at digitaliseringsstrategien og arbeidet med livshendelsene kanskje er mer fine ord og mål, enn noe som kommer til å føre til radikalt endrede tjenester.

Denne studien har begrenset seg til å kartlegge oppgavens karakter og den kognitive distansen mellom alle direktoratene som er berørt av livshendelsen. Ved å gjøre en deskriptiv studie, har det ikke vært mulig å si noe om hvilken betydning funnene har for den tversektorielle samordningen om arbeidet. Studien har flere begrensninger og resultatet ville blitt annerledes dersom andre valg hadde vært tatt. Avgrensningen til statlig sektor gir tapt innsikt i problembeskrivelsene i kommunesektoren og i privat og frivillig sektor. Det empiriske materialet har også begrensninger ved at det ikke gir mulighet til å si noe om hvordan finness påvirker samordningen. I tillegg er dokumentene generelle dokumenter som berører de aller største og viktigste oppgavene til etatene på et overordnet nivå og informasjonen om problembeskrivelsen kan dermed sies å være grovmasket. Ved å generere data på en annen måte, for eksempel å gjennomføre intervjuer eller finne mer detaljerte

dokumenter om hvordan hver av etatene prioriterer oppgaver, ville det vært mulig å få et mer finmasket bilde av situasjonen. Studien er ikke perfekt, men har en styrke i å kunne beskrive forhold som kan ha betydning for hvordan samordningen bør innrettes.

Ettersom det ikke er funnet andre studier som bruker innramming av problemer til å belyse den kognitive distansen og oppgavens karakter, vil det være interessant å utforske denne sammenhengen dypere i videre forskningsprosjekter. Denne studien er et første steg for å kunne finne ut hvilke grunnlag som finnes for tverretatlig samordning innenfor livshendelsen «Ny i Norge», men for å få et mer fullt kunnskapsgrunnlag vil det være mulig å studere for eksempel styringsstrukturer eller intra-organisatoriske forhold og hvordan de kan sees i sammenheng med de resterende dimensjonene for tverretatlig samordning

7. LITTERATURLISTE

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg. ed.). Fagbokforl.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023a). *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from https://www.regjeringen.no/no/dep/aid/om-arbeids-og-inkluderingsdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023b). *IMDi - Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. Retrieved 24.04.2023 from <https://www.regjeringen.no/no/dep/aid/om-arbeids-og-inkluderingsdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/imdi/id2893551/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023c). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tidelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-for-20231438148-combined.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023d). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2023*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b2c407e1c0d4d459e2dfcfe5eae8e5/tidelingsbrev-til-integrerings-og-mangfoldsdirektoratet-for-20231433567-combined.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020a). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2020*. https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tidelingsbrev_2020_-arbeids_velferdsdirektoratet.pdf
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020b). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2020*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tidelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-med-vedlegg-pdf.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021a). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tidelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-med-vedlegg-pdf.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021b). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b2c407e1c0d4d459e2dfcfe5eae8e5/tidelingsbrev-imdi-2021.pdf>
- Bacchi, C. (2012). Introducing the ‘What's the Problem Represented to be?’ approach. In (pp. 21-24). <https://doi.org/10.1017/UPO9780987171856.003>
- Barne- og familiedepartementet. (2023a). *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from <https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/org/etater-og-virksomheter-under-barne-og-likestillingsdepartementet/barne--ungdoms--og-familieetaten/id418035/>

- Barne- og familiedepartementet. (2023b). *TILDELINGSBREV TIL BUFDIR 2023*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2023.pdf>
- Barne- og familiedirektoratet. (2021). *Tildelingsbrev til barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2021-sendt-ut-181220.pdf>
- Barne- og familiedirektoratet. (2022). *Tildelingsbrev til barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-bufdir-2022.pdf>
- Barne- og familiedirektoratet. (2020). *Tildelingsbrev til barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*.
- beredskapsdepartementet, J.-o. (2023a). *Utlendingsdirektoratet (UDI)*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/underliggende-etater/utlendingsdirektoratet_udi/id85817/
- beredskapsdepartementet, J.-o. (2023b). *Utlendingsnemnda (UNE)*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/underliggende-etater/utlendingsnemnda_une/id85818/
- Binderkrantz, A. S. (2020). Interest group representation and framing in the media: A policy area perspective. *Journal of public affairs*, 20(1), n/a. <https://doi.org/10.1002/pa.2009>
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg. ed.). Cappelen Damm akademisk.
- Bufdir. (2019). *Årsrapport 2019*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/bufdir_arsrapport_2019_o.pdf
- Bufdir. (2020). *Årsrapport 2020*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/bufdir_arsrapport_2020.pdf
- Bufdir. (2021). *Årsrapport 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/arsrapport-2021-bufdir.pdf>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. ed.). Universitetsforl.
- DFØ. (2021). *Kunnskapsgrunnlag om nye organisasjonsformer i forvaltningen*.
<https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2021/DFO-notat-2021-1-Kunnskapsgrunnlag-om-nye-organisasjonsformer-i-forvaltningen.pdf>
- DFØ. (2023, 30.01.2023). *Etatsstyring*. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring>
- Digdir. (2019). *Statsbudsjettet og styringsdialog 2019 - Årsrapport 2019*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2019_digdir--arsrapport-2019-med-vedlegg.pdf

- Digdir. (2020). *Statsbudsjettet og styringsdialogen 2020: Årsrapport 2020*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2020_arsrap-digdir.pdf
- Digdir. (2021). *Årsrapport 2021*.
<https://aarsrapport2021.digdir.no/sites/aarsrapport2021/files/2022-03/Digdirs%20%C3%A5rsrapport%202021.pdf>
- Digdir. (2023). *Ny i Norge – en prioritert livshendelse*. Digitaliseringsdirektoratet. Retrieved 08.03.2023 from <https://www.digdir.no/handlingsplanen/ny-i-norge-en-prioritert-livshendelse/2587>
- DIKU. (2019). *Årsrapport 2019*.
https://diku.no/media/diku-files/diku.no/om-diku/18_01105-27aarsrapport-2019-med-vedlegg.pdf
- DIKU. (2020). *Årsrapport 2020*.
<https://diku.no/media/diku-files/diku.no/om-diku/aarsrapport-for-diku-2020.pdf>
- Direktoratet for e-helse. (2019). *Årsrapport 2019 Direktoratet for e-helse*.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2019/arsrapport--2019-ehelse.pdf>
- Direktoratet for e-helse. (2020). *Årsrapport 2020 Direktoratet for e-helse*.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2020/arsrapport-2020-for-direktoratet-for-e-helse-med-vedlegg.pdf>
- Direktoratet for e-helse. (2021). *Årsrapport 2021 Direktoratet for e-helse*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/53e08393f45c47d29703c54418f44784/direktoratet-for-ehelse-arsrapport-2021_endelig.pdf
- Finansdepartementet. (2020). *Statsbudsjettet 2020 - Skatteetaten - tildelingsbrev*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2020_tildelingsbrev_skatteetaten.pdf
- Finansdepartementet. (2021). *Statsbudsjettet 2021 – Skatteetaten – tildelingsbrev*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2021-skatteetaten-tildelingsbrev.pdf>
- Finansdepartementet. (2022a). *Reglement for økonomistyring i staten*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Finansdepartementet. (2022b). *Statsbudsjettet 2022 – Skatteetaten – tildelingsbrev*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2022-skatteetaten-tildelingsbrev.pdf>
- Finansdepartementet. (2023a). *Skatteetaten*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/underliggende_etater/skatteetaten/id270405/
- Finansdepartementet. (2023b). *Statsbudsjettet 2023 - Skatteetaten - tildelingsbrev*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2023-skatteetaten-tildelingsbrev.pdf.pdf>

- Goffman, E. (1986). *Frame analysis : an essay on the organization of experience*. Northeastern University Press.
- Gong, C., & Ribiere, V. (2021). Developing a unified definition of digital transformation. *Technovation*, 102, 102217. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2020.102217>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. ed.). Fagbokforl.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2020). *Statsbudsjettet 2020 - kap. 740 Helsedirektoratet – tildeling av bevilgning*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2020/tidelingsbrev-helsedirektoratet-2020.pdf>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2021). *Tidelingsbrev til Direktoratet for e-helse for 2021*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2021/tidelingsbrev-til-direktoratet-for-e-helse-for-2021-.pdf>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2022). *Tidelingsbrev til Direktoratet for e-helse for 2022*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2022/statsbudsjettet-2022-tidelingsbrev-til-direktoratet-for-e-helse-for-2022-l2074420.pdf>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2023a). *Direktoratet for e-helse* regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from <https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/org/etater-og-virksomheter-under-helse--og-omsorgsdepartementet/underliggende-etater/direktoratet-for-e-helse/id2467188/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2023b). *Helsedirektoratet*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/org/etater-og-virksomheter-under-helse--og-omsorgsdepartementet/underliggende-etater/helsedirektoratet/id213297/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2021). *Statsbudsjett 2021 - kap. 740 Helsedirektoratet - endelig tidelingsbrev*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2021/tidelingsbrev-helsedirektoratet-2021.pdf>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2022). *Tidelingsbrev til Helsedirektoratet for 2022*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2022/tidelingsbrev-til-helsedirektoratet-for-2022.pdf>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2023a). *Tidelingsbrev til Direktoratet for e-helse for 2023*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/53e08393f45c47d29703c54418f44784/statsbudsjettet-2023-tidelingsbrev-til-direktoratet-for-e-helse-for-2023-.pdf>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2023b). *Tidelingsbrev til Helsedirektoratet for 2023*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f63d7d01d64def982cb7c8ce1eeb64/tidelingsbrev-til-helsedirektoratet-for-2023.pdf>
- Helsedirektoratet. (2019). *Årsrapport 2019*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2019/arsrapport-2019---helsedirektoratet.pdf>
- Helsedirektoratet. (2020). *Årsrapport 2020*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2020/arsrapport-2020-helsedirektoratet.pdf>

- Helsedirektoratet. (2021). *Årsrapport 2021*.
https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/helsedirektoratet-arsrapporter/%C3%85rsrapport%202021%20-%20Helsedirektoratet.pdf/_/attachment/inline/eda26e13-f899-45e0-b9b6-9d497096e98d:a65bbc2e62fb94d6c52f2eb9d5842bc4336d16e3/%C3%85rsrapport%202021%20-%20Helsedirektoratet.pdf
- HK-dir. (2021). *Årsrapport 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a72885b2c807452ebd81b0fc32bd1e52/arsrapport-2021-for-direktoratet-for-hoyere-utdanning-og-kompetanse.pdf>
- HK-dir. (2022). *Årsrapport*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a72885b2c807452ebd81b0fc32bd1e52/arsrapport-2022-hk-dir.pdf>
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, Incorporated. <https://doi.org/10.1093/0198297653.001.0001>
- Hoops, J. F. (2020). Media Framing of Integration in Belgian Newspapers. *Journal of intercultural communication research*, 49(2), 172-189.
<https://doi.org/10.1080/17475759.2020.1729839>
- Horst, W. J. R., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Hyndman, N., & Liguori, M. (2016). Public Sector Reforms: Changing Contours on an NPM Landscape: PUBLIC SECTOR REFORMS: CHANGING CONTOURS. *Financial accountability & management*, 32(1), 5-32. <https://doi.org/10.1111/faam.12078>
- IMDi. (2019). *Årsrapport 2019*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/1b2c407e1c0d4d459e2dfcfe5eae8e5/arsrapport-imdi_2019.pdf
- IMDi. (2020a). *Innsiktsrapport for Livshendelsen Ny i Norge*.
<https://www.imdi.no/contentassets/9d289d578a9f49ffb5db6345b8e55c49/innsiktsrapport-livshendelsen-ny-i-norge.pdf>
- IMDi. (2020b). *Årsrapport 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1b2c407e1c0d4d459e2dfcfe5eae8e5/imdi-arsrapport-2020.pdf>
- IMDi. (2021a). *Mandat for det videre arbeidet med livshendelsen Ny i Norge*. Upublisert dokument.
- IMDi. (2021b). *Årsrapport 2021*.
<https://www.imdi.no/contentassets/d87a740a897141ddacf89a8699d92676/arsrapport-for-imdi-2021.pdf>
- IMDi. (2023, 21.02.2023). *Nettstedet «Ny i Norge»*. <https://www.imdi.no/nyinorge>
 inkluderingsdepartementet, A.-o. (2022a). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tildelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-for-20221294933-merged-compressed.pdf>

- inkluderingsdepartementet, A.-o. (2022b). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1b2c407e1c0d4d459e2dfcf5eae8e5/1-instruks-for-okonomi-og-virksomhetsstyring-for-20221288983-combined.pdf>
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Fagbokforl. Justis- og beredskapsdepartementet. (2020a). *Tildelingsbrev 2020 Utlendingsdirektoratet (UDI)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2020.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020b). *Tildelingsbrev 2020 Utlendingsnemnda (UNE)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/tildelingsbrev-2020-une.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021a). *Tildelingsbrev 2021 Utlendingsdirektoratet (UDI)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2021-av-18.12.201431798.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021b). *Tildelingsbrev 2021 Utlendingsnemnda (UNE)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/tildelingsbrev-2021-une1431912-2021.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022a). *Tildelingsbrev 2022 Utlendingsdirektoratet (UDI)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2022-.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022b). *Tildelingsbrev 2022 Utlendingsnemnda*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/tildelingsbrev-2022-une.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023a). *Tildelingsbrev 2023 Utlendingsdirektoratet (UDI)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2023-udi2206885.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023b). *Tildelingsbrev 2023 Utlendingsnemnda*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/tildelingsbrev-une-20232209426.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023a). *Digitaliseringsdirektoratet*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-distriktsdepartementet/underliggende-etater/digitaliseringsdirektoratet/id2684200/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023b). *Tildelingsbrev 2023 – Digitaliseringsdirektoratet*
https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2023_tildelingsbrev-2023-digdir.pdf

- Kommunal- og distriktsdirektoratet (2022). *Statsbudsjettet 2022 - Tildelingsbrev til Digitaliseringsdirektoratet*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2022_tildelingsbrev-til-dig1503633.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Retrieved from
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Tildelingsbrev 2020 – Digitaliseringsdirektoratet*.
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Statsbudsjettet for 2020 – Tildelingsbrev til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4bb631b61a64468d88a69176ed9097d8/tildelingsbrev-2020-nokut.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020a). *Statsbudsjettet for 2020 – Tildelingsbrev for Direktoratet for internasjonalsisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8ce544f9773b4831b6edd55093e7cf89/tildelingsbrev-2020-diku-11681783.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020b). *Statsbudsjettet for 2020 – Tildelingsbrev til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4bb631b61a64468d88a69176ed9097d8/tildelingsbrev-2020-nokut.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020c). *Tildelingsbrev til Kompetanse Norge for 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e161bcf2b5bb44de99f4c19f45b2bc6e/tildelingsbrev-til-kompetanse-norge-for-2020.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020d). *Tildelingsbrev til Statens lånekasse for utdanning for 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/tildelingsbrev-til-lanekassen-for-2020-11682055.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020e). *Tildelingsbrev til utdanningsdirektoratet for 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2020-11683507.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Tildelingsbrev 2021 for Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4bb631b61a64468d88a69176ed9097d8/tildelingsbrev-2021-for-nasjonalt-organ-for-kvalitet-i-utdanningen-.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Tildelingsbrev til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a72885b2c807452ebd81b0fc32bd1e52/tildelingsbrev-til-hk-dir-1.-juli-2021.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021c). *Tildelingsbrev til utdanningsdirektoratet for 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2021.pdf>

- Kunnskapsdepartementet. (2022a). *Tildelingsbrev for 2022 - Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen - NOKUT*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4bb631b61a64468d88a69176ed9097d8/tildelingsbrev-for-2022-nasjonalt-organ-for-kvalitet-i-utdanningen.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2022b). *Tildelingsbrev til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse for 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a72885b2c807452ebd81b0fc32bd1e52/statsbudsjettet-for-2022-tildelingsbrev-for-hoyerer-utdanning-og-kompetanse-1.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2022c). *Tildelingsbrev til Statens lånekasse for utdanning for 2022*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/tildelingsbrev-til-lanekassen-for-2022_.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2022d). *Tildelingsbrev til utdanningsdirektoratet for 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023a). *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/underliggende-etater/direktoratet-for-hoyere-utdanning-og-kompetanse-hk-dir/id2864825/>
- Kunnskapsdepartementet. (2023b). *Lånekassen - Statens lånekasse for utdanning*. regjeringen.no. Retrieved 24.04.2023 from
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/underliggende-etater/statens-lanekasse-for-utdanning/id426562/>
- Kunnskapsdepartementet. (2023c, 24.04.2023). *NOKUT - Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/underliggende-etater/nasjonalt-organ-for-kvalitet-i-utdanning/id426568/>
- Kunnskapsdepartementet. (2023d). *Tildelingsbrev til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse for 2023*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a72885b2c807452ebd81b0fc32bd1e52/tildelingsbrev-til-direktoratet-for-hoyere-utdanning-og-kompetanse-for-2023-.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023e). *Tildelingsbrev til utdanningsdirektoratet for 2023*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-udir-for-2023-korrigert-versjon.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023f). *Utdanningsdirektoratet*. Retrieved 24.04.2023 from
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/underliggende-etater/utdanningsdirektoratet/id426533/>
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *Am Polit Sci Rev*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lånekassen. (2019). *Årsrapport 2019*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/lanekassens-arsrapport-2019.pdf>

- Lånekassen. (2020). *Årsrapport 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/lanekassen-arsrapport-2020.pdf>
- Lånekassen. (2021). *Årsrapport 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/arsrapport-lanekassen-2021.pdf>
- Lånekassen. (2022a). *Stipend og lån til utdanning for utenlandske statsborgere*. Lånekassen. Retrieved 24.04.2024 from https://lanekassen.no/globalassets/brosjyrer-felles/norsk_stipend-og-lan-til-utenlandske-statsborgere.pdf
- Lånekassen. (2022b). *Årsrapport 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/arsrapport-lanekassen-2022.pdf>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4), 101385.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- moderniseringsdepartementet, K.-o. (2021). *Tildelingsbrev 2021 – Digitaliseringsdirektoratet*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2021_tildelingsbrev-2021-digitaliseringsdirektoratet.pdf
- NAV. (2019). *Årsrapport 2019*. nav.no. https://www.nav.no/_/attachment/inline/acd4c93a-c905-4734-ad61-8fe1f7f680d6:6e6c2bb21f38f08dd2202c0936a47f5d1777b70c/%C3%85rsrapport%202019%20NAV.pdf
- NAV. (2020). *Årsrapport 2020*. https://www.nav.no/_/attachment/inline/4b467aa6-ae85-46fa-9475-056470cfd06b:8a0d77f992caeb8e663ec42f73200e2e5ea2fe01/%C3%85rsrapport%20NAV%202020.pdf
- NAV. (2021). *Årsrapport 2021*. https://www.nav.no/_/attachment/inline/4905da7e-9ae7-4278-a820-ba1d2bab9238:66b5410e563a985493b7b0c8e39ffc4d6e39e9fe/Aarsrapport%202021%20NAV.pdf
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28-50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Neugebauer, R. (2019). *Digital transformation* (1st 2019. ed.). Springer Vieweg.
- NOKUT. (2019). *Årsrapport 2019*. https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/2019/arsrapport_2019.pdf
- NOKUT. (2020). *Årsrapport 2020*. <https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/2020/nokut-arsrapport-2020.pdf>
- NOKUT. (2021). *Årsrapport 2021*. <https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/2021/nokut-arsrapport-for-2021.pdf>
- NOKUT. (2022). *Årsrapport 2022*. https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/2022/nokuts-arsrapport_2022.pdf

- Norge, K. (2019). *Årsrapport 2019*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/e161bcf2b5bb44de99f4c19f45b2bc6e/arsrapport-kompetanse-norge_2019.pdf
- Norge, K. (2020). *Årsrapport 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e161bcf2b5bb44de99f4c19f45b2bc6e/arsrapport-kompetanse-norge-2020.pdf>
- Norris, P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. West Nyack: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139164887>
- omsorgsdepartementet, H.-o. (2020). *Tildelingsbrev til Direktoratet for e-helse for 2020*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/tildeling-oppdrag-og-arsrapporter/2020/tildelingsbrev_e-helse_2020.pdf
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Princen, S. (2018). Agenda-Setting and Framing in Europe. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 535-551). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_28
- Rambøl. (2020). *Informasjonsinnhenting for Livshendelsen Ny i Norge*.
<https://www.imdi.no/contentassets/9d289d578a9f49ffb5db6345b8e55c49/informasjon-sinnhenting-for-livshendelsen-ny-i-norge.pdf>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. ed.). Fagbokforl.
- Scholten, P., Cahen, J., Wertheim, D. J., & de Haan, I. (2011). *Framing immigrant integration : Dutch research-policy dialogues in comparative perspective*. Amsterdam University Press.
- Skatteetaten. (2019). *Årsrapport 2019 for Skatteetaten*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2019_aarsrapport_skd.pdf
- Skatteetaten. (2020). *Årsrapport for Skatteetaten*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2020_aarsrapport_skd_r.pdf
- Skatteetaten. (2021). *Årsrapport for Skatteetaten*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2021_aarsrapport_skd_r.pdf
- Stigen, I. M., Winsvold, M. S., Kolltveit, K., & Stigen, I. M. (2022). *Fra valg til velferd : innføring i stats- og kommunalkunnskap* (2. utgave. ed.). Cappelen Damm akademisk.
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utgave. ed.). Gyldendal.

- UDI. (2019). *Virksomhetsrapport 2019*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-2019-udi.pdf>
- UDI. (2020). *Årsrapport 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-udi-2020.pdf>
- UDI. (2021). *Årsrapport 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-udi-2021.pdf>
- Udir. (2019). *Årsrapport 2019*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/arsrapport-udir-2019.pdf>
- Udir. (2020). *Årsrapport 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/arsrapport-2020-udir.pdf>
- Udir. (2021). *Årsrapport 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/arsrapport-udir-2021.pdf>
- Udir. (2022). *Årsrapport 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/arsrapport-2022-udir.pdf>
- UNE. (2019). *Årsrapport 2019*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/arsrapport-2019-une.pdf>
- UNE. (2020). *Årsrapport 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/arsrapport-une-2020.pdf>
- UNE. (2021). *Årsrapport 2021*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/arsrapport-une-2021-11759191.pdf>
- UNE. (2022). *Årsrapport 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/arsrapport-une-2022.pdf>
- Vliegthart, R., & Roggeband, C. M. (2007). Framing immigration and integration: Relationships between press and parliament in the Netherlands. *The international communication gazette*, 69(3), 295-319. <https://doi.org/10.1177/1748048507076582>
- Vogt Isaksen, J. (2020). The Framing of Immigration and Integration in Sweden and Norway: A Comparative Study of Official Government Reports. *Nordic Journal of Migration Research*, 10(1), 106-124. <https://doi.org/10.2478/njmr-2019-0033>
- Vreese, C. H. (2005). News framing: Theory and typology. *Information design journal*, 13(1), 51-62. <https://doi.org/10.1075/idjdd.13.1.06vre>

Winkel, O. (2021). The digitally induced increase of wicked problems as a challenge for politics and public management

. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 13(1), 1-10.

<https://doi.org/10.5897/JPAPR2020.0467>

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications : design and methods* (Sixth edition. ed.). SAGE.