

DFØ-notat 2021:1
mars 2021

Kunnskapsgrunnlag om nye organisasjonsformer i forvaltningen

Første leveranse – Livshendelsene utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter,
strukturer og systemer



Forord

DFØ har på oppdrag fra Kommunal – og moderniseringsdepartementet undersøkt hvordan det er arbeidet i de syv livshendelsene som er forankret i regjeringens Digitaliseringsstrategi.

Undersøkelsen er et bredt innsiktsarbeid og ser på hvordan det er arbeidet med livshendelsene, hva som er utfordringene i arbeidet og hvordan digitalisering og innovasjon utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer. Takk til alle vi har intervjuet som har bidratt med sin innsikt og kunnskap.

Vi håper innsiktsarbeidet vil være nyttig i det videre arbeidet med utvikling av sammenhengende tjenester og hvordan forvaltningens strukturer, systemer og virkemåte på best mulig måte kan understøtte arbeidet.

DFØ står ansvarlig for notatet. Prosjektet er utført av Maren Bigset Henriksen, Fredrik Behn og prosjektleder Helle Sekkesæter.

Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset er prosjekteier og kvalitetssikrer.

Oslo, 19. mars 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Mål og problemstillinger	6
1.3	Metodisk tilnærming og avgrensninger	7
2	Om livshendelsesarbeidet	10
2.1	Hva er livshendelsene?.....	10
2.2	Faser i arbeidet med livshendelsene.....	10
2.3	Oversikt over aktører for de ulike livshendelsene	12
2.4	Hvordan er livshendelsene organisert?.....	13
3	Hvordan er det arbeidet i Starte sammen-fasen og hva er utfordringene?	15
3.1	Hvordan er det arbeidet i oppstarten av livshendelsene og hvilken fase er arbeidet i?	15
3.2	Hvordan er det arbeidet med å identifisere aktører og interessenter?.....	17
3.3	Hvordan er det arbeidet med å avgrense livshendelsene?.....	18
3.4	Hvordan er det arbeidet på departementsnivå?.....	21
3.5	Hvordan er samarbeidet mellom departementene?	23
3.6	Hvordan er samarbeidet på utførernivå?.....	24
3.7	Hvordan er livshendelsene finansiert?.....	25
3.8	Hvordan er arbeidet med gevinstrealisering?.....	27
4	Drøfting og anbefalinger	28
4.1	Departementene bør opparbeide felles innsikt og forståelse av utfordringer og muligheter 28	
4.2	Departementene bør utvikle mer helhetlig tverrgående styring.....	29
4.3	Departementene bør sammen finne løsninger på hvordan livshendelsene kan finansieres på en mer hensiktsmessig måte.....	30
4.4	Forvaltningen må være bevisst på balansen mellom behovet for fleksibilitet og formelle strukturer i arbeidet	31
4.5	Alle aktører må sikres reell involvering i arbeidet med livshendelser, særskilt kommunesektoren	31
4.6	Forvaltningen må bygge kompetanse på innovative metoder, arbeidsmåter og prosesser	32
4.7	Forvaltningen må være bevisst på at understøttende aktiviteter skaper føringer for utvikling av livshendelsen.....	32
5	Veien videre.....	34
6	Referanser	35

Figur 1 De syv livshendelsene.....	10
Figur 2 Digitaliseringsdirektoratets fasetilnærming.....	11
Figur 3 Livshendelsenes overordnede organisasjonsstruktur.....	13
Figur 4 Omfanget av livshendelsen Få barn	19
Tabell 1 Oversikt over de syv livshendelsene.....	12
Tabell 2 Oversikt over viktige understøttende aktiviteter	16
Tabell 3 Omtaler av livshendelsene i tildelingsbrev og supplerende tildelingsbrev for 2020	21
Tabell 4 Oversikt over finansiering.....	26

Sammendrag

Dette notatet handler om de syv livshendelsene, som er forankret i regjeringens digitaliseringsstrategi. Notatet gjelder Starte-sammen-fasen, som er den første av tre faser i Digitaliseringsdirektoratets rammeverk for utvikling av sammenhengende tjenester.

Undersøkelsen belyser hvordan det er arbeidet i den enkelte livshendelse, hva som er utfordringene i arbeidet, og hvordan digitalisering og innovasjon utfordrer dagens forvaltning.

Funnene i undersøkelsen er:

- Livshendelsene utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer i forvaltningen.
- Livshendelsene er godt forankret i eierdepartementene, men noe svakere i andre departementer og virksomheter.
- Dagens finansieringsystem er ikke i stor nok grad tilrettelagt for tverrsektorielle satsninger. Finansiering av det ressurskrevende, overordnede og tidlige arbeidet med livshendelsene, er en særlig utfordring.
- De mest sentrale aktørene har etablert samarbeidsrelasjoner, men ikke alle aktører opplever at de er tilstrekkelig involvert.

Anbefalinger

Vi gir noen anbefalinger for Starte sammen-fasen. De andre fasene i arbeidet handler blant annet om å tydeliggjøre innholdet i livshendelsene og sikre at departementet og virksomheter sammen løser problemstillinger knyttet til for eksempel regelverk og finansiering. Vi mener at anbefalingene også er viktige forutsetninger for arbeidet i disse fasene.

- Departementene bør opparbeide seg felles innsikt og forståelse av utfordringer og muligheter i arbeidet med livshendelsene, og utvikle mer helhetlig tverrgående styring.
- Departementene bør sammen finne løsninger for hvordan livshendelsene kan finansieres på en mer hensiktsmessig måte.
- Forvaltningen må være bevisst på balansen mellom behovet for fleksibilitet og behovet for formelle styrings- og organisasjonsstrukturer i livshendelsesarbeidet.
- Alle aktører må sikres reel involvering. Samarbeidet med KS og kommunene bør styrkes, ettersom tjenestene de leverer er sentrale for å få til gode sammenhengende tjenester for brukerne.
- Forvaltningen må bygge kompetanse på innovative metoder, arbeidsmåter og prosesser.
- Forvaltningen må være bevisst på at beslutninger, tatt i tidlig fase i arbeidet, om for eksempel kodespråk, arkitekturprinsipper og brukergrensesnitt, skaper føringer for videre utvikling av livshendelsen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen og Kommunesektorens organisasjon (KS) la i 2019 fram Digitaliseringsstrategien *Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Hensikten med strategien er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet. Innovasjonsmeldingen¹ som ble lagt frem våren 2020, med tydelig mål om å forsterke innovasjon i offentlig sektor, er også viktig i denne sammenhengen.

Føringene i Digitaliseringsstrategien er at det skal leveres enda bedre tjenester til innbyggerne, næringsliv og frivillige organisasjoner. Tjenestene skal utvikles med brukeren i sentrum, med økt deling av data, gjennom et klart og digitaliseringsvennlig regelverk og i et felles økosystem for hele offentlig sektor. Det er også viktig at det i utviklingsprosessen legges til rette for å ta ut innovasjonspotensialet.

Etter vår vurdering er det behov for mer kunnskap som grunnlag for å vurdere hva som er en hensiktsmessig styring, organisering, ledelse og virkemiddelbruk i offentlig sektor på sikt.

På bakgrunn av dette har DFØ igangsatt et prosjekt, som er en oppfølging av føring i DFØs tildelingsbrev for 2020, om å fremskaffe mer kunnskap om organisasjonsformer i forvaltningen og virkninger av disse.

Økt kunnskap vil kunne understøtte Kommunal- og moderniseringsdirektoratets (KMD) kontinuerlige arbeid med forvaltningsutvikling og Digitaliseringsdirektoratets (Digdir) arbeid med oppfølgingen av Digitaliseringsstrategien. I tillegg vil det være andre digitaliseringstiltak i offentlig sektor som har behov for veiledning og kunnskap på området. Digitaliseringsrådet viser at virksomheter i år som tidligere år trenger råd i digitaliseringsprosjektene sine på temaer som behov, mål, løsning, organisering og styring².

1.2 Mål og problemstillinger

Det overordnede langsiktige målet for prosjektet er å få mer kunnskap om sammenhengen mellom digitalisering, innovasjon og organisasjonsformer i staten. Det kan dreie seg om hvilke muligheter teknologi gir for å ta i bruk nye organisasjons- og styringsformer (forretningsmodeller). Det dreier seg også om hvordan forvaltningen er i stand til å nyttiggjøre seg disse mulighetene, det vil si innovasjonsevnen. Vi er opptatt av hvordan organisering som virkemiddel kan styrke innovasjonsevnen. Dette notatet er første del av det langsiktige prosjektet og vi har lagt vekt på å ha en bred innsiktsfase for å få best mulig grunnlag for det videre arbeidet.

I denne undersøkelsen har vi valgt å se nærmere på innsatsområde 1 i Digitaliseringsstrategien: *Sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum – livshendelser*. Undersøkelsen berører også *Innsatsområde 5. Styring og samordning for en mer sammenhengende offentlig sektor*, som i særlig grad berører forvaltningspolitikken.

¹ Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor - Kultur, ledelse og kompetanse*

² Digitaliseringsrådets erfaringsrapport (2019) *Den gode historien*

Vi vet en del om samordningsutfordringer³, men trenger mer kunnskap om samordningsutfordringer ut fra et livshendelsesperspektiv. For å oppnå mer brukerrettede tjenester krever livshendelsene komplekse digitale løsninger. Det er grunn til å anta at dette utgangspunktet utfordrer dagens arbeidsmåter, strukturer og systemer.

Følgende problemstillinger er lagt til grunn for notatet:

- Hvordan er arbeidet i den enkelte livshendelse organisert, styrt/ledet, finansiert med videre? Interessenter, behovsanalyser, scope, nyttevirkninger
- Hva er utfordringer i arbeidet?
- Hvordan utfordrer digitalisering og innovasjon tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer? Det agile møter det mindre agile
- Hvilket endringsbehov ser vi?

Ovennevnte problemstillinger er relatert til den innledende fasen i arbeidet med å utvikle livshendelsene. Digdirs rammeverk for utvikling av sammenhengende tjenester skisserer tre faser i arbeidet med å utvikle livshendelsene, se figur 2, kapittel 2.2. Det er viktig å presisere at vi ikke gjør en evaluering av arbeidet i denne fasen, men et innsiktsarbeid.

Undersøkelsens fokus er å se på hvordan det er arbeidet i den enkelte livshendelse på utførernivå, hva ulike aktører opplever som utfordringene i arbeidet og hvordan digitalisering og innovasjon utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer.

Det foreligger naturlig nok lite dokumentasjon og systematiske data om utviklingen av livshendelsene så langt. Prosjektet har hatt begrenset kapasitet til å gjennomføre en bredere datainnsamling enn omtalt under. Det innebærer at vi har et fragmentert datamateriale om syv komplekse og svært forskjellige livshendelser og at vi ikke har grunnlag for å belyse alle problemstillinger og temaer like godt. Det betyr at vi i dette notatet adresserer en del utfordringer og problemstillinger som vi mener er interessant å undersøke videre.

1.3 Metodisk tilnærming og avgrensninger

Datainnsamlingen i undersøkelsen er i hovedsak gjennomført i perioden mars til desember 2020. Metoder som er benyttet i undersøkelsen er i hovedsak basert på dokumentgjennomgang, men også andre aktiviteter som intervjuer, deltakelse på ulike arenaer, og annet innsiktsarbeid.

Dokumentgjennomgang

Dokumentasjon fra Digdir er grunnlag for dokumentgjennomgangen. Dette er styrings- og prosjektinformasjon, intervjureferater fra Digdir, presentasjoner med videre som belyser status og utfordringer i det konkrete arbeidet i den enkelte livshendelse.

Vi har sett nærmere på om det i tildelingsbrev til de 18 statlige virksomhetene, som sammen skal utvikle hendelsene, sies noe om livshendelsene. Vi har sett på om livshendelsene er omtalt spesielt eller gitt som oppdrag. Det kan gi indikasjoner på om arbeidet med livshendelsene gis prioritet og på virksomhetenes muligheter til å sette av ressurser til arbeidet. Gjennomgangen omfatter 18 tildelingsbrev for 2020, 56 supplerende tildelingsbrev for 2020 (per uke 45 i 2020) og 58 supplerende tildelingsbrev for 2019 for de samme virksomhetene. I tolkningen av resultatene må det tas høyde

³ [Samordning - DFØ \(dfo.no\)](https://dfo.no)

for at departementene kan ha ulik kultur for om de velger å gi føringer i tildelingsbrev eller på annen måte gjennom fagdialogen.

Når det gjelder rapportering på livshendelsene, vil det først være relevant å se nærmere på når årsrapportene for 2020 foreligger. Vi har imidlertid hatt tilgang til Digdirs rapportering om livshendelser til KMD.

Intervjuer

Det er gjennomført til sammen 17 intervjuer med totalt 22 personer i arbeidet med livshendelsene. De har i hovedsak vært gjennomført som enkeltintervjuer. Formålet med intervjuene har vært å belyse arbeidet fra ulike aktørers ståsted. Det er gjennomført ni intervjuer med personer i direktorater, kommunesektor, frivillig sektor og privat sektor. Det er videre gjennomført åtte intervjuer på departementsnivå med deltakerne i KMDs tverrdepartementale gruppe for livshendelsene. I denne gruppen møter Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kunnskapsdepartementet (KD), KMD, Kulturdepartementet (KUD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) som eiere av hver sin livshendelse. I tillegg har vi snakket med Barne- og familiedepartementet (BFD) som i stor grad er berørt av flere livshendelser og som også deltar i gruppen. Formålet med sistnevnte intervjuer har vært å belyse styringen og organiseringen av livshendelsesarbeidet på departementsnivå.

Intervjuene har vært semistrukturerte basert på en overordnet intervjuguide. I intervjuene har vi hatt en bred tilnærming for å få innsikt i hvordan arbeidet i den enkelte livshendelse er organisert, styrt, finansiert med videre, hva som utfordrende og hva som skal til for å lykkes. Vi har ønsket å belyse arbeidet med livshendelsene ut ifra et så bredt aktørperspektiv som mulig. Et flertall av intervjuobjektene er derfor tilknyttet livshendelsene Dødsfall og arv og Starte og drive en frivillig organisasjon. I disse to livshendelsene er aktører fra stat, kommunesektor, privat og frivillig sektor. Dette innebærer at vi har mer informasjon om disse to livshendelsene enn de øvrige. Notatet gjenspeiler dette.

Deltakelse på ulike arenaer

Vi har deltatt i faglige samlinger som Digdir gjennomfører jevnlig for de som jobber med livshendelsene. Samlingene har gitt nyttig informasjon og perspektiver i vårt innsiktsarbeid. Det har videre vært gjennomført tre fagmøter med KMD der ulike problemstillinger og perspektiver har vært diskutert. Det har vært tett dialog med Digdir om ulike problemstillinger i undersøkelsen. De har også gitt innspill på notatutkastet underveis.

Avgrensninger

Vi har ikke hatt ambisjon om å vurdere fremdrift i livshendelsene. Livshendelsene er komplekse og et nybrottsarbeid i forvaltningen som tilsier at det er vanskelig å gjøre gode vurderinger knyttet til fremdrift.

Undersøkelsens fokus er å se på hvordan det er arbeidet i den enkelte livshendelse på utførernivå, se omtale i kapittel 1.2 over. Vi har også sett på styringsdimensjonen mellom departementer og underliggende virksomheter. Vi har imidlertid valgt å avgrense oss fra å se på Digdirs rolle i arbeidet med å følge opp livshendelsene som en del av Digitaliseringsstrategien, men håper innsiktsarbeidet vil være nyttig i Digdirs arbeid med å følge opp livshendelsene.

Vi har ikke belyst koronapandemiens eventuelle innvirkning på departementene og virksomhetenes arbeid, men er klar over at noen departementer har vært særlig belastet i arbeidet med å håndtere pandemien. Dette kan ha påvirket arbeidet med livshendelsene.

2 Om livshendelsesarbeidet

2.1 Hva er livshendelsene?

En livshendelse er en hendelse i en persons liv som fører til en endring i personens tilstand eller livssituasjon. Skillet mellom en livshendelse og livssituasjonen kan illustreres på en forenklet måte med følgende eksempel: hendelsen er en «trigger» som endrer noe (mister jobben) som fører til en endring i livssituasjonen (er arbeidsledig). Dette vil igjen lede til neste hendelse (finner jobb) og en ny livssituasjon (i arbeid).

Offentlig sektor skal rigge seg til å «forstå» og levere tjenester rettet mot disse livshendelsene gjennom å utvikle sammenhengende tjenester. En tjeneste er sammenhengende når brukeren opplever offentlige tjenester som sammenhengende og helhetlige, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem⁴.

Regjeringen og KS står sammen bak Digitaliseringsstrategien og har definert syv livshendelser som prioriteres i første omgang. Disse skal imidlertid ikke hindre utviklingen av andre sammenhengende tjenester. De syv livshendelsene er:

Figur 1 De syv livshendelsene



Felles for livshendelsene er at de har et ansvarlig departement og en eller flere utførende direktorat eller virksomheter. Dette betyr at livshendelsene har eierforankringen i en sektor og berører andre sektorer og fagområder, samt forholdet mellom kommune og stat.

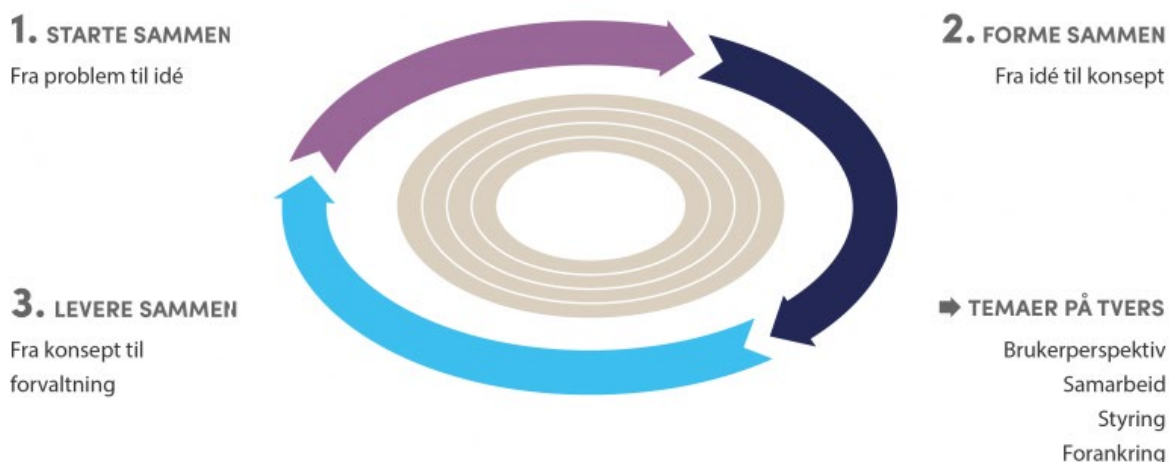
2.2 Faser i arbeidet med livshendelsene

Arbeidet med å utvikle helhetlige digitale løsninger som skal sikre at prosessene i livshendelsene faktisk blir sammenhengende og «sømløse», krever en arbeidsform der samarbeid, samordning og brukerperspektiv er grunnleggende prinsipper. For å lykkes med dette har Digdir utviklet en overordnet prosess som deles i tre faser med fire tverrgående temaer⁵.

⁴ Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 - *En digital offentlig sektor* 2019:1.

⁵ [Utforme sammenhengende tjenester | Digdir](#)

Figur 2 Digitaliseringsdirektoratets fasetilnærming



Starte sammen

Fase 1 omhandler prosessen hvor en går fra et problem til en idé om et samarbeid mellom flere virksomheter eller sektorer. Digdir poengterer at fase 1 handler om å definere problemstillingen for det arbeidet som skal gjennomføres. Videre er det i denne fasen at aktører i prosjektet utforsker mulige samarbeidsflater og definerer roller og styringsstruktur.

Fase 1 skal utvikle grunnlaget for det videre arbeidet med livshendelsen. Dette grunnlaget utvikles gjennom en rekke aktiviteter som spesifiseres i Starte sammen-fasen. Først og fremst skal aktørene foreta en behovsanalyse som beskriver krav og muligheter til forandring ut fra et brukerperspektiv. Prosjektene skal ta brukerens perspektiv, ikke virksomhetenes. For at alle aktørene har samme forståelse av livshendelsens ønskede mål, effekter og potensielle gevinster skal de jobbe sammen om dette i denne fasen. Dette er viktig for at tjenestene skal oppleves sammenhengende, samtidig som det faktiske utviklingsarbeidet fungerer

Et viktig steg i Starte sammen fasen er å få oversikt over hvilke aktører som skal arbeide sammen videre. Her identifiseres aktører som er involvert i arbeidet med livshendelsen eller som potensielt berøres av den. I arbeidet med de syv livshendelsene er samarbeidet på tvers av sektorene spesielt viktig, og KS og representanter for frivillig og privat sektor bør derfor inkluderes.

Fase 1 fungerer også som en planleggingsfase og aktørene skal også beskrive hva det videre arbeidet i fase 2 skal inneholde og belyse. Aktørene skal estimere tidsbruk, kostnader og personressurser de forventer til det videre arbeidet. Avslutningsvis i denne fasen skal aktørene inngå en samarbeidsavtale/-erklæring, som tydelig definerer finansiering, rolle- og ansvarsfordeling, samt styringsstrukturen for fase 2.

Forme sammen

Fase 2 omhandler prosessen hvor ideen etablert i fase 1 skal utvikles til et konsept. Aktørene skal sammen sette felles mål for samarbeidet slik at de sammen kan utforme en sammenhengende tjeneste. I denne fasen skal aktørene utvikle en brukerreise basert på brukernes egne opplevelser og erfaring. Denne brukerreisen vil være avgjørende for valget av konsept.

Leverer sammen






Fase 3 omhandler prosessen hvor konseptet fra fase 2 blir oversatt til praksis. Basert på det valgte konseptet skal aktørene utvikle løsningen og etablere et godt og fremtidsrettet regime for styring og forvaltning av den aktuelle tjenesten.

For en utdyping av fasene vises det til Digdir's hjemmeside.

2.3 Oversikt over aktører for de ulike livshendelsene

Målet om at offentlig sektor skal kunne levere tjenester som oppleves som sammenhengende for brukeren krever samordning på tvers av fagområder og sektorer. Tabellen under gir en oversikt over de ulike livshendelsenes *eierdepartement*, *utførende virksomhet* og aktuelle *samarbeidsaktører*. Denne oversikten er foreløpig, ettersom det vil være aktuelt å trekke flere aktører inn i arbeidet.

Tabell 1 Oversikt over de syv livshendelsene

Livshendelse	Eierdepartement	Utførende virksomhet	Samarbeidsaktører
 FÅ BARN	Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)	NAV	Barne- og familiedepartementet (BFD), NAV, KS
 ALVORLIG SYKT BARN	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	Helsedirektoratet (HDIR) og Direktoratet for e-helse	KS, NAV, Statped, Utdanningsdirektoratet (UDIR), Flekkefjord kommune, Bufdir
 MISTE OG FINNE JOBB	Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)	NAV	KS
 NY I NORGE	Kunnskapsdepartementet (KD)	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	KS, Digdir, DFØ, Utlendingsdirektoratet (UDI), NAV, Faggruppe for tjenestekjeder i KD
 STARTE OG DRIVE EN BEDRIFT	Nærings- og fiskeri- departementet (NFD)	Brønnøysundregistrene	Arbeidstilsynet, Digdir, DFØ, Skatteetaten, SSB



DØDSFALL
OG ARV

Kommunal- og
moderniserings-
departementet
(KMD)

Digitaliserings-
direktoratet (Digdir)

DSOP, Kartverket, NAV,
Skatteetaten, Statens vegvesen,
Domstoladministrasjonen,
Finansaktører
BFD



STARTE OG DRIVE
EN FRIVILLIG
ORGANISASJON

Kultur-
departementet
(KUD)

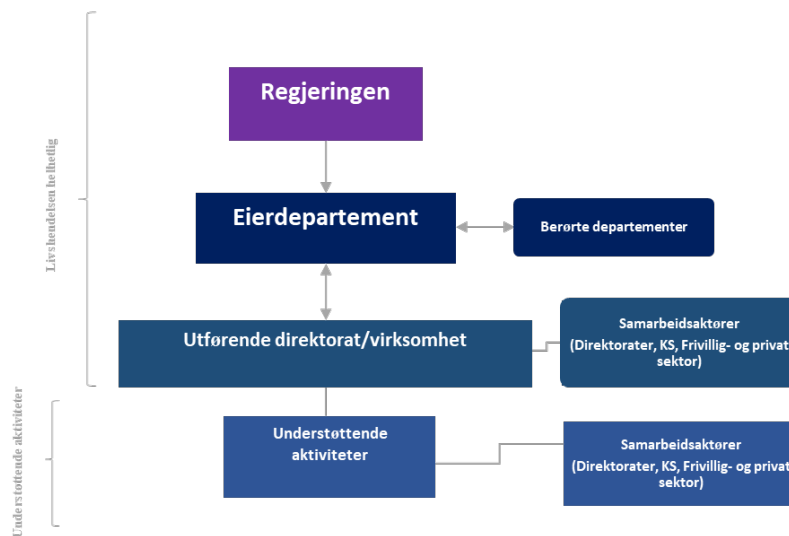
KUD, DFØ, Lotteri- og
stiftelsestilsynet,
Brønnøysundregistrene

Bufdir, Frivillighet Norge,
Landsrådet for Norges barne-
og ungdomsorganisasjoner
(LNU), Norges innsamlingsråd

2.4 Hvordan er livshendelsene organisert?

Med kompleksiteten i livshendelsene og med svært mange ulike aktører med ulike roller på ulike organisatoriske nivå og forvaltningsnivå er det et stort samordningsbehov. Hvordan livshendelsene er organisert lar seg ikke beskrive i en enkel hierarkisk struktur. Vi ser likevel noen fellestrekk og en overordnet struktur for hvordan livshendelsene er organisert som vi mener er nyttig å visualisere, se figur 3.

Figur 3 Livshendelsenes overordnede organisasjonsstruktur



KMD har det overordnede ansvaret for Digitaliseringsstrategien og leder arbeidet.

Det er utpekt et eierdepartement og en utførende virksomhet. Eierdepartementet har ansvar for å følge opp livshendelsen og å koordinere seg med og å samarbeide med andre berørte departementer. Utførende virksomhet har et særskilt ansvar for å lede arbeidet på utførernivå.

KMD har med bakgrunn i Digitaliseringsstrategien nedsatt en tverrdepartemental gruppe som skal følge opp og samordne arbeidet med livshendelsene på departementsnivå. Mandatet for den

tverrdepartementale gruppen er blant annet erfaringsdeling og å løse praktiske spørsmål. Hovedfokus skal bl.a. være på å løse tverrdepartementale hindringer på gjennomføringen av tiltak og prosjekter. Dette kan for eksempel være endringer og gjennomgang av regelverk, organisering og deling av data. Digdir har en sekretariatsfunksjon for den tverrdepartementale gruppen.

Digdir har også ansvar for å etablere faglige fora og tverrgående grupper med de involverte direktoratene og KS. Ansvarer innebærer også å utvikle metoder og innhente kunnskap om brukerorienteringen og organisering. Digdir og KS har en koordineringsrolle av sammenhengende tjenester på tvers av fagsektorer og forvaltningsnivåer. KS vil ha et særlig ansvar for forankring i kommunesektorens samstyringsarenaer for digitalisering og involvere kommunal sektor i arbeidet⁶.

Som Figur 3 over viser kan en livshendelse forenklet deles inn som følger; (i) *livshendelsen som helhet*, (ii) *understøttende aktiviteter*. Livshendelsen som helhet består av en rekke utviklingsløp og moderniserings-/forenklingsarbeid i de ulike sektorene. Denne type aktiviteter omtales av Digdir som *understøttende aktiviteter*.⁷ Mange av disse utviklingsaktivitetene har pågått før Digitaliseringsstrategien ble besluttet. Eksempel på understøttende aktiviteter er strategier, digitaliseringstiltak, kartlegginger mv. Det er flere understøttende aktiviteter for hver livshendelse og disse kan samlet bidra til at livshendelsen som helhet oppnår sitt formål. Se kapittel 3.1 og tabell 2 som gir en oversikt over understøttende aktiviteter knyttet til de ulike livshendelsene.

⁶ Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 - *En digital offentlig sektor* 2019:8

⁷ [Sammenhengende tjenester innenfor 7 livshendelser | Digdir](#)

3 Hvordan er det arbeidet i Starte sammen-fasen og hva er utfordringene?

I dette kapitlet presenterer vi funnene knyttet til hvordan livshendelsene har arbeidet i fasen Starte sammen. Fasen handler om å definere problemet som skal løses og til å utvikle en idé om et samarbeid mellom flere virksomheter eller sektorer. Det sentrale i denne fasen er å få innsikt i brukerbehov og oversikt over aktør- og interessentbildet.

3.1 Hvordan er det arbeidet i oppstarten av livshendelsene og hvilken fase er arbeidet i?

Livshendelsene bygger på understøttende aktiviteter

Livshendelsene har hatt en ulik inngang i arbeidet ved oppstart. Flere pågående utviklingsløp og moderniserings-/forenklingsarbeid i de ulike sektorene har blitt knyttet til det som i Digitaliseringsstrategien er beskrevet som livshendelser. Dette omtales som understøttende aktiviteter, i tråd med Digdirs omtale av status i livshendelsene⁸. Se tabell 2 under.








Mye tyder på at flere av de understøttende aktivitetene treffer livshendelsene godt og at de har god forankring i sektoren. Mange av de understøttende aktivitetene, og særlig de det har vært jobbet med over tid, synes å ha bidratt til å forenkle oppstarten av arbeidet med livshendelsen. Tre understøttende aktiviteter som peker seg ut er Oppgjør etter dødsfall (en del av livshendelsen Dødsfall og arv), Digitilskudd og Frivillighetsregisteret (deler av livshendelsen Starte og drive en frivillig organisasjon).

Livshendelsene Dødsfall og arv, Alvorlig sykt barn og Starte og drive en frivillig organisasjon er i tillegg til pågående arbeid med understøttende aktiviteter, også i gang med arbeidet med livshendelsen som helhet. De to sistnevnte har fått StimuLab-midler til dette arbeidet.

Livshendelsen Ny i Norge synes å skille seg ut ved at den ikke hadde noen konkrete understøttende aktiviteter før Digitaliseringsstrategien ble besluttet. Dette innebærer at den startet mer åpent med arbeidet med livshendelsen. I 2020 ble det utført et større innsiktsarbeid i forbindelse med livshendelsen.

⁸ [Sammenhengende tjenester innenfor 7 livshendelser | Digdir](#)

Tabell 2 Oversikt over viktige understøttende aktiviteter

Livshendelse	Viktige understøttende aktiviteter ⁹
 FÅ BARN	Utvikling av digitale tjenester for pleiepenger, omsorgspenger, barnetrygd, enslig forsørger og kontantstøtte
 ALVORLIG SYKT BARN	0-24 samarbeidet, DIGI-UNG, Nasjonalt velferdsteknologiprogram, veiviseren.no, E-læringsprogram, Pårørendestrategien, Likeverdsreformen, Nasjonal helse- og sykehusplan, Strategi for sjeldne diagnoser, Få barn, med flere Stimulab-prosjekt knyttet til livshendelsen overordnet
 MISTE OG FINNE JOBB	Arbeidsplassen.no, Digitalisering av sykefraværsoppfølging
 NY I NORGE	Innsiktsrapport: «Det skal være enkelt å være Ny i Norge»
 STARTE OG DRIVE EN BEDRIFT	E-guider, Digitilskudd, Ny bonde, Næringskoding, Virksomhetsportal, Digitale HMS-kort, Min innkreving, Løyvereregister, IPR-lisens og patentregister, med flere
 DØDSFALL OG ARV	DSOP-prosjektet «Oppgjør etter dødsfall»
 STARTE OG DRIVE EN FRIVILLIG ORGANISASJON	Meld. St. 10 (2018–2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig, Frivillighetsregisteret, Digitilskudd, Starte og drive en bedrift Stimulab-prosjekt knyttet til livshendelsen overordnet

⁹ Som grunnlag for å definere aktiviteter har vi brukt [Digdirs nettside](#) og statusrapporteringer fra livshendelsene.

Livshendelsene er i ulike faser

Arbeidet med livshendelsene helhetlig er alle i Starte sammen-fasen. De fleste er tidlig i denne fasen. Av de som er kommet lengst finner vi Alvorlig sykt barn, Starte og drive en frivillig organisasjon og Dødsfall og arv.

Ser vi på arbeidet med understøttende aktiviteter er det variasjon i hvor langt arbeidet er kommet. Basert på informasjonen vi har innhentet om arbeidet i understøttende aktiviteter er vår vurdering at Frivillighetsregisteret og Digitilskudd (Starte og drive en frivillig organisasjon) og Oppgjør etter dødsfall (Dødsfall og arv), alle er i Levere sammen-fasen. Dette er aktiviteter som er en del av de aktuelle livshendelsene.

De understøttende aktivitetene i Få barn, Alvorlig sykt barn, Mistet og finne jobb og Starte og drive bedrift er alle i planlagte utviklingsløp eller pågående moderniserings-/forenklingsarbeid. Vårt inntrykk er at mange av disse understøttende aktivitetene også synes å være i Forme sammen eller Levere sammen-fasen.

Digitaliseringsdirektoratet sin fasemodell er nyttig

Det kommer frem i intervjuene med departementene at de opplever Digdirs fasemodell som et godt utgangspunkt for arbeidet. Enkelte fremhever at modellen er intuitiv og at den ivaretar brukerperspektivet på en god måte. Generelt fremstår det som nyttig med felles begrepsbruk som kan beskrive hvor prosjektene er i utviklingsløpet. Andre påpeker at tilnærmingen har noen utfordringer. Enkelte peker på at det er en tydelig konflikt mellom den smidige utviklingen livshendelsene krever og en tilnærming med tydelige og sekvensielle faser. Det pekes på at livshendelsene i mange tilfeller kan være i alle de tre fasene parallelt, og at det derfor kan virke begrensende å si at de er i en bestemt fase. Enkelte mener videre at beskrivelsene av modellen er for teoretisk og lite fleksibel.

3.2 Hvordan er det arbeidet med å identifisere aktører og interessenter?

Det er i varierende grad klarlagt hvem som er aktører i livshendelsene

For å utforme sammenhengende digitale tjenester er det avgjørende å kunne fange opp brukernes perspektiv og behov i hele kjeden som inngår i livshendelsen. Hvilke prosesser som inngår i livshendelsen, vil definere hvilke aktører som påvirker brukerens situasjon og derfor også hvem som må samarbeide om å utvikle en slik tjeneste. Aktører og brukere må sammen identifisere tiltak og prosjekter som skal gjennomføres for å realisere tjenesten. Dette kan blant annet innebære gjennomgang av regelverk, organisering og muligheter for digital samhandling¹⁰.

Som det fremgår av tabell 1 er det utpekt et eierdepartement for hver livshendelse, samt en underliggende virksomhet som har lederansvaret i arbeidet. I tillegg er det identifisert andre sentrale aktører (statlige virksomheter, KS, kommuner, private, frivillige organisasjoner) utfra hvilke aktiviteter som pågår i livshendelsen og eller vurderingen av sektorer/aktører som har en interesse og/eller vil bli påvirket av livshendelsen.

Vårt inntrykk er at livshendelsene med understøttende aktiviteter, som det har vært jobbet med over tid, har et noe tydeligere bilde av aktører og interessenter enn andre. For eksempel jobbet Digitilskudd, Frivillighetsregisteret og Oppgjør etter dødsfall fram aktørbildet og interessenter da

¹⁰ Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 - Én digital offentlig sektor 2019:8

disse prosjektene ble organisert i sin tid. Det er imidlertid også grunn til å tro at livshendelsens kompleksitet og hvor tydelig de treffer sektoren og virksomhetene påvirker hvor lett eller vanskelig det er å identifisere aktører og interessenter.

Undersøkelsen viser at det har vært noe mer krevende for enkelte livshendelser enn andre å få klarhet i hvem som er aktører. Livshendelsen Få barn var innledningsvis preget av uklarhet med hensyn til å avgrense scope og å identifisere hvilke aktører som skal delta. I intervjuer vises det til at det ikke var opplagt hva denne livshendelsen skulle inneholde fordi den tematisk var bred og vanskelig å avgrense.

Uklarhet i hvem som er aktører og interessenter i livshendelsene innebærer at det er vanskelig å sikre at de riktige aktørene inviteres inn i samarbeidet til riktig tid. Dette kan for eksempel føre til en lite hensiktsmessig innretning på samarbeidet, at behovet for eventuelle lovendringer ikke fanges opp tidlig nok i et utviklingsløp. Det kan også medføre manglende fremdrift i arbeidet med livshendelsen.

Det er en tydelig brukerorientering

Brukerorientering er å sikre at brukeren sine behov blir ivaretatt. Det er brukeren som skal være utgangspunktet og styrende for utviklingen av offentlige tjenester, produkter eller prosjekter.

Det er i livshendelsene i stor grad gjennomført brukerreiser og brukt tjenstedesign¹¹. For livshendelsen Alvorlig sykt barn forelå det allerede i juni 2019 understøttende aktiviteter i form av kartleggingsrapporten *Hvor skal man begynne?* Med bakgrunn i denne kartleggingen, og søknad til StimuLab, har livshendelsen fått midler høsten 2020. Det er gjennomført en anskaffelsesfase og livshendelsen er i gang med en åpen, innovativ og brukerorientert prosess. Et annet eksempel er livshendelsen Få barn som høsten 2019 gjennomførte en bred kartlegging av brukerinnsett og brukerreiser der opp mot 60 ulike virksomheter/sektorer har vært involvert.

Dataene viser at det i samtlige livshendelser er lagt stor vekt på å sikre at brukernes behov blir ivaretatt i utviklingen av tjenestene, men at det er valgt litt ulike innganger på arbeidet.

3.3 Hvordan er det arbeidet med å avgrense livshendelsene?

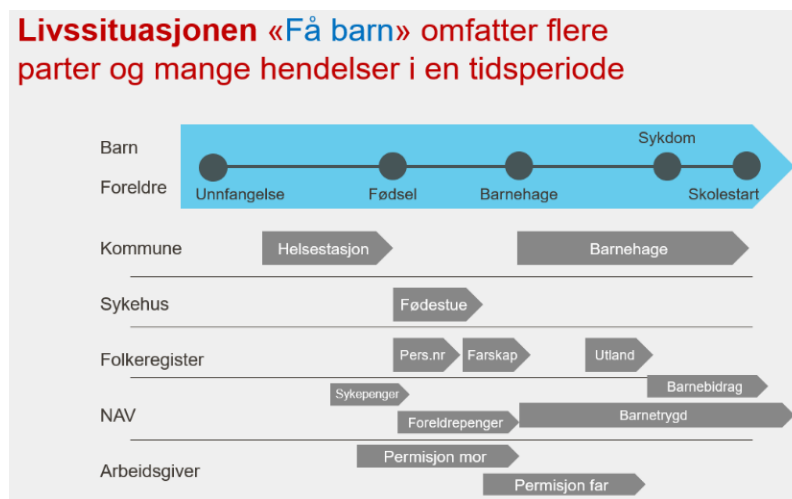
Som omtalt i kapittel 3.1. har livshendelsene hatt ulik inngang i arbeidet med å utvikle og definere innholdet. Her trekker vi fram noen konkrete utfordringer i arbeidet med å avgrense og definere innholdet i livshendelsene.

Digitaliseringsstrategien gir et krevende utgangspunkt

I intervjuene kommer det fram at det er en utfordring at livshendelsene er veldig åpne og nærmest visjonære og at dette gjør det krevende å avgrense dem. Som vi var inne på i kapittel 3.2, så er livshendelsen Få barn et eksempel på dette. Figuren under fra NAV illustrerer dette.

¹¹ Tjenstedesign er en fagretning innen design med mål om å utvikle brukerrettede og helhetlige tjenester.

Figur 4 Omfanget av livshendelsen Få barn



I intervjuene pekes det på at livshendelsene med fordel kunne vært mer konkretisert i Digitaliseringsstrategien når det gjelder hvilket behov som faktisk skal løses og hvilket ambisjonsnivå som skal legges til grunn for utviklingen av dem. Dette ville gitt en mer tydelig retning på innsiktsarbeidet som skal identifisere de brukerbehovene som livshendelsen skal løse. Selv om flere påpeker utfordringene med å operasjonalisere og tilpasse strategien til eget område, er man stort sett samstemte om at det er svært viktig at strategien gir nødvendig handlingsrom til å sette egne rammer og definere innhold.

Departementene vi snakket med er alle enige om at arbeidet med livshendelsene er viktig, selv om enkelte mener valget av livshendelsene ikke alltid er godt begrunnet. Samtidig trekker flere fram at livshendelsene ligger nær kjernevirksomheten og pågående/planlagt utviklings- og moderniseringsarbeid. I disse tilfellene gis det uttrykk for at strategien sikrer nødvendig forankring, samtidig påpekes det at strategien i seg selv ikke er avgjørende for arbeidet som skjer på et gitt område.

Der det påpekes manglende samsvar med kjernevirksomheten observerer vi at startfasen oppleves mer vanskelig. Enkelte påpeker at de savner en bottom-uptilnærming i valget av livshendelser, og at dette innebærer at det blir mer krevende å få engasjement for arbeidet.

Det at strategien er politisk vedtatt gir tyngde og sikrer prioritering i et langsiktig perspektiv. Flere påpeker at det er bra at hele forvaltningen og kommunene treffes av strategien og at det legges felles rammer og føringer på tvers av «siloe» som kan bidra til kulturendring – selv om enkelte mener at veien dit er lang.

Livshendelsene er ikke sett i sammenheng med sektorens øvrige prosjektportefølje på digitalisering

Det er en utfordring at livshendelsene ikke alltid sees i sammenheng med sektorens og virksomhetenes øvrige prosjektportefølje og digitaliseringsarbeid. Et eksempel på dette er livshendelsen Miste og finne jobb som treffer sektorens og NAVs kjerneområde og sammenfaller godt med understøttende aktiviteter og moderniseringsarbeid. Vårt inntrykk er at det er mindre aktuelt å identifisere nye innsatsområder utover egen sektor og se muligheter i samarbeid med andre sektorer og fagområder i utvikling av livshendelsen, før eksisterende utviklingsløp er ferdigstilt. Et annet kompliserende element kan være at samordning på tvers ofte innebærer behov for tilpasning av utviklede tjenester og/eller planlagte løp. Samarbeid med andre kan innebære en risiko for at man må justere på prioriteringer som er gjort i den enkelte virksomhet og sektor¹².

Manglende oversikt over andre tilgrensende løp og aktiviteter

Det kommer frem i intervjuer at manglende oversikt over andre løp som pågår og som har relevans for utvikling og avgrensning av livshendelsen er en utfordring. Dette kan være strategier og virkemidler som er sektorrelatert og/eller tverrsektorielle. Det er grunn til å anta at denne problemstillingen særskilt berører de livshendelsene som er tematisk brede og tverrsektorielle, for eksempel Alvorlig sykt barn og Ny i Norge. I livshendelsen Alvorlig sykt barn kartla man tidlig i løpet hvilke understøttende aktiviteter de hadde som kunne kobles på livshendelsen og målgruppen for denne. Et slik kartleggingsarbeid er et viktig grep for å unngå risiko for overlapp. Vår vurdering er at det oppleves som uklart hvem i forvaltningen som har ansvar for at man unngår overlapp mellom de sammenhengende tjenestene som utvikles.

Videre ser vi at det er en utfordring at livshendelser som har understøttende aktiviteter mangler en helhetlig tilnærming og overbygning til hvordan livshendelsen skal avgrenses og hva den skal inneholde. For understøttende aktiviteter som er godt i gang og sterkt forankret er det særlig vanskelig å ha en helhetlig tilnærming til utvikling av livshendelsen og mye kan tyde på at det bør jobbes parallelt med helheten og tjenesteutviklingen.

Det er behov for innovative metoder/verktøy og bistand i arbeidet med å utvikle livshendelsene

Det kommer frem i intervjuer at de som har understøttende aktiviteter vil ha en utfordring med å definere og avgrense resten av livshendelsen og at det er behov for prosesser og rammer for dette. Enkelte aktører sier at de har begrenset med kunnskap om hva livshendelser faktisk er og hva det innebærer å jobbe innovativt. Dette er en problemstilling som synes å være mest aktuell der aktørene ikke deltar i arbeidet med å utvikle livshendelsen på utførernivå, men for eksempel i en understøttende aktivitet.

Det pekes også på at StimuLab-ordningen (se kapittel 3.7) med en tilnærming basert på tjenstedesign ikke er en tilstrekkelig metode ut fra at livshendelsene har en større kompleksitet og flere involverte aktører enn tidligere Stimulab-prosesser. En missionstilnærming er derfor lagt til

12

Samme erfaringer er også omtalt i erfaringsrapporter fra Digitaliseringsrådet, første gang i Digitaliseringsrådets erfaringsrapport (2017) *Gordiske knuter i digitaliseringsprosjekter – hvordan kan vi løse dem?* (s. 22-26)

grunn for å videreutvikle metodisk verktøykasse i Stimulab. Dette innebærer også at det i større grad enn tidligere skal ses på alternative styringsformer.

3.4 Hvordan er det arbeidet på departementsnivå?






Det er gitt føringer i tildelingsbrev, men i liten grad samordnede føringer



Vi har sett nærmere på om det i tildelingsbrev til de 18 statlige virksomhetene som sammen skal utvikle hendelsene sies noe om livshendelsene. Vi har sett på om livshendelsene er omtalt spesielt eller gitt som oppdrag. Dette kan gi indikasjoner på om arbeidet med livshendelsene gis prioritet og på virksomhetenes muligheter til å sette av ressurser til arbeidet. Gjennomgangen omfatter 18 tildelingsbrev for 2020, 56 supplerende tildelingsbrev for 2020 og 58 supplerende tildelingsbrev for 2019 for de samme virksomhetene.

Tabellen under viser at nesten alle virksomheter, som har et utføreransvar for en livshendelse, har fått en omtale om dette i tildelingsbrevet for 2020. Her ser vi at det enten varsles om kommende oppdrag eller gis konkrete oppdrag.

Samtidig ser vi at de virksomhetene som er *samarbeidsaktører* i livshendelsesarbeidet, enten ikke har omtaler av dette i tildelingsbrevet eller at det er omtalt i form av varsel/informasjon om kommende oppdrag. Det er lite som tyder på at eierdepartementene til nå har samordnet oppdrag og omtaler av arbeidet med livshendelsene til alle de statlige aktørene som skal samarbeide om en livshendelse.

Tabell 3 Omtaler av livshendelsene i tildelingsbrev og supplerende tildelingsbrev for 2020

Livshendelse	Direktorat/virksomhet	Omtalt i tildelingsbrev	Fått Oppdrag	Varsel/info om oppdrag
 FÅ BARN	NAV (utførende)	Ja		x
 ALVORLIG SYKT BARN	HDIR (utførende)	Ja	x	
	Direktoratet for e-helse (utførende)	Ja	x	
	NAV (samarbeid)	Nei		
	Statped (samarbeid)	Nei		
	UDIR (samarbeid)	Ja	x	
 MISTE OG FINNE JOBB	NAV (utførende)	Ja		x
 NY I NORGE	IMDi (utførende)	Ja	x	
	Digdir (samarbeid)	Nei		
	DFØ (samarbeid)	(Nei)*		
	UDI (samarbeid)	Nei		
	NAV (samarbeid)	Nei		
 STARTE OG DRIVE EN BEDRIFT	Brønnøysundregistrene (utførende)	Ja	x	
	Arbeidstilsynet (samarbeid)	(Nei)*		x
	Digdir (samarbeid)	Nei		
	DFØ (samarbeid)	(Nei)*		

	Skatteetaten (samarbeid)	Nei		
	SSB (samarbeid)	Nei		
 DØDSFALL OG ARV	Digdir (utførende)	Ja	x	
	Kartverket (samarbeid)	Ja		x
	NAV (samarbeid)	Nei		
	Skatteetaten (samarbeid)	Nei		
	Statens vegvesen (samarbeid)	Nei		
	Domstoladministrasjonen (samarbeid)	(Nei)*		
	 STARTE OG DRIVE EN FRIVILLIG ORGANISASJON	DFØ (utførende)	(Nei)*	
Lotteri- og stiftelsestilsynet (utførende)		(Nei)*		
Brønnpøysundregistrene (utførende)		Ja		x
Bufdir (samarbeid)		Ja		x
Sum		11	6	6

(Nei)* = omtaler av oppdrag eller prosjekter som kan ha tilknytning til livshendelsen/oppfølging av Digitaliseringsstrategien, men der den aktuelle livshendelsen ikke er omtalt eksplisitt.

Digitaliseringsstrategien kom ut i juni 2019. Vi har sett nærmere på om de 18 aktuelle virksomhetene som er berørt av livshendelsene fikk noen føringer i supplerende tildelingsbrev i løpet av høsten 2019, som et resultat av strategiens publisering. Her finner vi imidlertid ingen spor.

Oppsummert viser gjennomgangen av tildelingsbrev at det er gitt føringer i tildelingsbrev, men i liten grad samordnede føringer.

Det er mye fagdialog

I intervjuene kommer det frem at det i hovedsak er mye fagdialog mellom eierdepartementene og utførende virksomheter i arbeidet med livshendelsene. Det pekes videre på at fagdialogen er viktig for å sikre god forankring av arbeidet i tillegg til etatsstyringen. De fleste eierdepartementene sier de i all hovedsak benytter fagdialog mer enn styringsdialog.

Eierdepartementene oppfatter sin egen rolle noenlunde likt, de er en sparringspartner og koordinator for underliggende virksomhet(er) og de har ansvaret for hele livshendelsen. De beskriver at de er ansvarlig for å løse problemer som blir løftet til deres forvaltningsnivå, herunder lovverk, budsjett/finansiering, tydelige rammevilkår og prioriteringer. Flere påpeker at det er best om uenigheter forsøksvis løses på underliggende virksomhet sitt forvaltningsnivå, men at det er deres rolle å løse de problemstillingene som løftes.

Vårt inntrykk er at dialogen er noe tettere for de livshendelsene som har igangsatt understøttende aktiviteter. Et eksempel på dette er Oppgjør etter dødsfall som er en del av livshendelsen Dødsfall og arv som KMD eier. Det er månedlige fagmøter mellom KMD og Digdir.

En livshendelse der det synes å være særskilt tett dialog mellom departement og utførende virksomheter er Starte og drive frivillig organisasjon. Her har KUD som eier tatt en operativ rolle i de understøttende aktivitetene, både Digitilskudd og Frivillighetsregisteret, og livshendelsen overordnet som er tildelt StimuLab-midler. Det kan delvis skyldes at KUD ikke har et direktorat underlagt seg som det er naturlig å plassere gjennomføringsansvaret på.

Rapportering på livshendelsene

Rapportering på livshendelsene vil først være relevant å se på når årsrapportene for 2020 foreligger. Digdir innhenter imidlertid om lag fem ganger i året rapportering for hver livshendelse ut fra en mal. Departementene peker i intervju på at rapporteringen har begrenset nytte for dem og er noe ressurskrevende. Rapporteringen gir en overordnet status for arbeidet med livshendelsene og for enkelte understøttende aktiviteter knyttet til livshendelsene. Det rapporteres ikke på måloppnåelse, noe som heller ikke er relevant fordi strategien ikke har definert noe å måle på i en tidlig fase.

3.5 Hvordan er samarbeidet mellom departementene?

Samhandling og dialog mellom departementene i Starte sammen-fasen foregår blant annet i den tverrdepartementale arbeidsgruppen for livshendelsene.

Den tverrdepartementale gruppen har ikke helt funnet sin form

Det kommer frem i intervjuene med departementene at den tverrdepartementale gruppen i hovedsak fungerer godt som et forum for informasjonsutveksling om status i arbeidet, men at det ikke er så mye erfaringsutveksling. I intervjuene pekes det også på at det er utfordrende å finne temaer og problemstillinger som er relevante for alle i og med at livshendelsene er i ulike faser og står overfor ulike problemstillinger. En av oppgavene for den tverrdepartementale gruppen har vært å samarbeide om tydeligere og mer samordnede føringer i tildelingsbrev 2021. Flere trekker fram at dette har vært nyttig.

Vårt inntrykk er at denne gruppen i mindre grad har diskutert praktiske spørsmål når det gjelder gjennomføringen av aktiviteter og prosjekter, samt å løse tverrdepartementale hindringer i tråd med mandatet. Digitaliseringsdirektoratet har sekretariatsansvaret for arbeidsgruppen og vi er kjent med at det er igangsatt et arbeid med å finne frem til hvilke temaer som er mest relevante for det videre arbeidet.

Begrenset dialog mellom departementene som sammen skal utvikle en livshendelse

Det kommer frem i intervjuene med departementene at det har vært begrenset dialog mellom departementer og sektorer som skal utvikle en livshendelse sammen i denne fasen. For enkelte livshendelser er det imidlertid dialog og det er gjennomført møter på departementsnivå på tvers. Et eksempel er Alvorlig sykt barn hvor det har vært flere møter med fire departementer og flere av de underliggende virksomhetene. Hensikten med møtene har vært å drøfte innretning på felles oppdrag. Departementene peker på at det blir mer aktuelt med dialog og samhandling når det oppstår konkrete utfordringer, eksempelvis lovendringer, som må løses.

Når det gjelder organisering av arbeidet på departementsnivå for den enkelt livshendelse kommer det frem i intervjuene at de fleste departementene så langt ikke har sett behov for formalisert organisering og faste strukturer. For livshendelser som i stor grad treffer sektorens kjerneområder er det i mindre grad et behov for å etablere ny organisering og styringsstrukturer. Eksempler på dette er Miste og finne jobb som faller inn i etablerte strukturer i ASD/NAV og Starte og drive bedrift som treffer arbeidet med tjenesteutviklingen for næringslivet som er godt forankret i NFD ved at forenklingsarbeid er høyt prioritert.

3.6 Hvordan er samarbeidet på utførernivå?

Livshendelsene har etablert samarbeidsrelasjoner med de mest sentrale aktørene

Livshendelsene har etablert samarbeidsrelasjoner med de mest sentrale aktørene på utførernivå. Et eksempel er Alvorlig sykt barn som startet fra bunn og tidlig inviterte noen sentrale aktører og senere utvidet samarbeidet. I livshendelsen Ny i Norge, har IMDi i innsiktsfasen involvert UDI i arbeidet. Det tas sikte på å invitere flere aktører inn i arbeidet som omfatter analyser av bevarings-/forbedringsområder, kartlegging av pågående/planlagte/eksisterende tiltak, gevinstkart og vurdering av tiltak under livshendelsen.

Undersøkelsen tyder på at mye av arbeidet foregår i arbeidsgrupper på utførernivå. Livshendelsen Alvorlig sykt barn peker seg også her ut ved at det er etablert noen styringslinjer på alle nivåer; HDIR, Direktoratet for e-helse, NAV og KS. Videre er det etablert tverretatlige grupper med fastleger, helsesøstre og fysioterapeuter. For andre livshendelser, som i stor grad treffer sektorens kjerneområder, er vårt inntrykk at det i mindre grad er behov for å etablere nye strukturer nettopp fordi de er så tett opp til ordinært linjeansvar/sektoransvar.

Livshendelsene som har understøttende aktiviteter som har kommet langt peker seg ut ved at samarbeidsrelasjonene virker tettere og tydeligere og at de har en organisering. Eksempler her er Starte og drive frivillig organisasjon og aktivitetene Digitilskudd og Frivillighetsregisteret. Et annet eksempel er Oppgjør etter dødsfall som har etablert en styringsgruppe, prosjektgruppe og ulike faggrupper bestående av deltakende virksomheter og aktører. Samarbeidsrelasjonene er basert på frivillighet, og også til dels avtaler som for eksempel i DSOP-samarbeidet¹³.

Samarbeidet fungerer i hovedsak godt, men involvering av kommunesektoren er noe svak

Det kommer frem i intervjuer med aktører i både staten, privat sektor og frivillig sektor at samarbeidet i de fleste tilfeller fungerer godt. Det pekes imidlertid i intervju på at det er en utfordring at samarbeidende virksomheter ikke er tilstrekkelig involvert tidlig nok i arbeidet.

Samarbeid og involveringen synes å være spesielt god for de understøttende aktivitetene som er kommet langt i leveransene.

Kommunesektoren er en sentral aktør i samtlige livshendelser. En stor del av de tjenestene som inngår i livshendelsene er det kommunene som har ansvaret for å levere til sine innbyggere. For å nå målet om sammenhengende tjenester er det derfor helt nødvendig at staten og kommunene samarbeider. Det overordnede inntrykket er at den reelle involveringen i kommunesektoren foreløpig er for svak, til tross for at de er involvert i alle livshendelser på ulike måter og ulike nivå. Kommunesektoren er i hovedsak involvert via KS, ikke enkeltkommuner¹⁴.

I intervjuene ytres det ønske om å involvere KS i mye større grad fremover i forbindelse med StimuLab-prosjekter og arbeidet med livshendelsene helhetlig, og ikke bare i de enkelte understøttende aktivitetene. For de øvrige livshendelsene varierer involveringen av KS fra å være

¹³ DSOP sin samarbeidsavtale finnes [her](#)

¹⁴ Et kjent unntak er Flekkefjord kommune i Alvorlig sykt barn. [Sammenhengende tjenester innenfor 7 livshendelser | Digdir](#). Også i Starte og drive en bedrift er det planlagt koordineringen skal utvides til enkeltkommuner.

nesten helt fraværende i tidlig fase, til stor grad av involvering ved at de deltar i ulike uformelle samhandlingsformer.

Flere vi har snakket med opplever at KS er kommet sent på banen og etterlyser deres involvering. Mange sier også at samarbeidet er utfordrende. KS på sin side peker på at involveringen ofte ikke oppleves som reell, blant annet er det en oppfatning om at valget av livshendelsene og scopet skjedde uten at kommunal sektor fikk medvirke i tilstrekkelig grad. Denne manglende involveringen gir ifølge KS lite eierskap og vanskeliggjør mobilisering av kommunene for veien videre. Videre opplever kommunal sektor at livshendelsene ikke løser de problemstillingene som er viktigst for kommunen. I tillegg er det en utfordring at det pågår andre store prosjekter i kommunal sektor (eksempelvis Akson) som krever mye ressurser og oppmerksomhet.

Både KS og regjeringen står bak Digitaliseringsstrategien. Vårt inntrykk er at forankringen sentralt i KS er sterk, men at det kan se ut til at forankringen i kommune-Norge er noe svakere. KS har i perioden siden strategien ble publisert gjort en omstrukturering i arbeidet med livshendelsene innad i egen organisasjon, og med dette gjort en prioritering av det operative arbeidet knyttet til livshendelsene. Der det før var en hovedansvarlig for alle livshendelsene er det nå fem ressurser som deltar i dette arbeidet, og livshendelsene er fordelt imellom disse.

3.7 Hvordan er livshendelsene finansiert?

Finansiering er en viktig forutsetning for arbeidet med livshendelsene. Fellestrekket for finansieringen er at det ikke er satt av dedikerte midler til det helhetlige arbeidet med livshendelsene. Dette gjelder med unntak av Alvorlig sykt barn og Starte og drive en frivillig organisasjon som har søkt om og fått StimuLab-midler til det helhetlige arbeidet. Noen livshendelser er delvis finansierte gjennom midler til enkelte understøttende aktiviteter og derav avgrensede deler av livshendelsen. Denne finansieringen kan komme fra StimuLab-ordningen og Medfinansieringsordningen (se faktaboksene).








StimuLab er stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign. Målet er mer helhetlige og bedre tjenester for brukerne og en mer effektiv forvaltning. Ordningen skal fra 2020 prioritere tiltak tilknyttet de syv utvalgte livshendelsene over andre livshendelser.

Medfinansieringsordningen innebærer at digitaliseringstiltak i statlige virksomheter kan få fra 50 til 85 % støtte. Tiltakene må være samfunnsøkonomisk lønnsomme, levere forpliktende gevinstrealiseringsplaner og være ferdig med konseptfasen

Finansiering kan også komme gjennom ekstrabevilgninger fra stortinget og ekstra driftsmidler i virksomhetenes tildelingsbrev. Aktørene kan også fritt benytte egne budsjetter til arbeidet med livshendelsene. I det følgende gis det en oversikt finansiering i livshendelsene¹⁵.

¹⁵ Vi gjør oppmerksom på at oversikten er sammenstilt av ulike informasjonskilder og at det er en viss usikkerhet knyttet til informasjonens riktighet

Tabell 4 Oversikt over finansiering

Livshendelse	Er arbeidet med livshendelsen finansiert?
	Nei
	Delvis (StimuLab og ekstrabevilgning fra stortinget)
	Nei
	Delvis (Driftsmidler i tildelingsbrev)
	Delvis (StimuLab til en understøttende aktivitet og ekstra driftsmidler i tildelingsbrev til et prosjekt)
	Delvis (Medfinansieringsordningen)
	Ja (Medfinansieringsordningen og StimuLab)

Manglende finansiering av det overordnede og strategiske arbeidet i tidlig fase

Det kommer frem i intervjuer at det i flere av livshendelsene oppleves som krevende at det ikke er noen egen finansiering til det helhetlige og strategiske arbeidet. Arbeidet med ide- og konseptutvikling i Starte sammen og Forme sammen-fasene krever ressurser, som i svært begrenset grad er finansiert per nå utover virksomhetenes egne budsjetter. Det oppleves som krevende å skulle planlegge og gjennomføre store prosjekter når bevilgninger og budsjetter er årlige og dette leder til lite forutsigbarhet. De økonomiske virkemidlene og tilgjengelige finansieringsordningene oppleves som lite tilpasset de smidige arbeidsprosessene som er nødvendige i arbeidet med sammenhengende tjenester.

Medfinansieringsordningen krever at søkere er ferdig med konseptfasen, det betyr at denne ordningen ikke synes å være et finansieringsalternativ i fasene Starte sammen og Forme sammen. Selv om Medfinansieringsordningen ikke dekker forvaltningskostnader for nye tjenester, kan ordningen benyttes for delfinansiering av utviklingsarbeid (dette er relevant først i Levere sammen-fasen). Utfordringene er derfor i stor grad knyttet til mangelen på finansiering av det helhetlige og tidlige arbeidet med livshendelsene.

StimuLab virker i utgangspunktet til å passe innovasjonsmetodikk godt, men undersøkelsen viser noen svakheter ved ordningen. Ordningen dekker for eksempel ikke midler til utvikling og drift. Dette begrenser nedslagsfeltet for ordningen og kanskje motvirkes også initiativet til å sende søknad da

ufordelte utgifter venter i en senere fase. Videre oppfattes det av noen intervjuobjekter at StimuLab-prosessen i seg selv er en tidkrevende prosess som kunne vært forenklet. I tillegg er finansiering begrenset og må søkes om på nytt årlig. Flere livshendelser benytter av denne grunn en fremgangsmåte kalt MVP¹⁶ som typisk er avgrenset nok til å kunne defineres og utføres på relativt kort tid, og som skal bygges på videre. Som et eksempel har DSOP fått tildelt støtte via Medfinansieringsordningen for å levere en MVP for Oppgjør etter dødsfall i 2021¹⁷. Dette er en fremgangsmåte som passer smidig metodikk godt, og det er grunn til å tro at finansieringsordningen, med sine rammebetingelser, naturlig legger til rette for slike metoder. Det kan imidlertid være vanskelig å ha ressurser for å komme seg til MVP-stadiet, eller et tilsvarende konseptstadium, uten noe finansiering i tidlig fase.

Enkelte vi snakket med pekte også på en mulig fremtidig utfordring knyttet til finansiering. Dette gjelder eierskap av drift og forvaltning når tjenester er ferdig utviklet. Utviklingen av sammenhengende tjenester for sluttbruker innebærer i det fleste tilfeller løsninger som samler data og tjenester fra flere aktører. Et relevant spørsmål er hvem som eier og finansierer sluttproduktet i videre levetid. I livshendelseskonteksten vil dette naturlig falle på eier av livshendelsen. Det kan bli krevende å legge ansvaret for finansiering på en aktør som ligger langt unna det departementsområdet som er eieren. For enkelte livshendelser kan dette bli en krevende problematikk man alt i nåværende fase bør starte å finne løsninger på.

3.8 Hvordan er arbeidet med gevinstrealisering?

Det pekes i intervjuene på at Digitaliseringsstrategien gir gevinstarbeidet et krevende utgangspunkt fordi strategien er lite konkret på hvilke behov livshendelsene skal løse. Et fåtall av livshendelsene har satt gevinster (nyttvirkninger) for hele livshendelsen på dagsorden.

Der livshendelsene helhetlig mangler arbeid med gevinstrealisering har man i enkelte understøttende aktiviteter i større grad jobbet systematisk med å kartlegge gevinster. Dette kan sees i sammenheng med at både Medfinansieringsordningen og StimuLab krever at det arbeides med gevinster som en del av sine prosesser. Et eksempel er Digitilskudd som har utarbeidet en gevinstrealiseringsplan som følges aktivt opp. En livshendelse som imidlertid skiller seg ut ved å ha gjort et grundig gevinstarbeid for hele livshendelsen er Ny i Norge. Det er blant annet gjennomført en workshop med bistand av DFØ.

Dagens veileder i gevinstrealisering er for mye knyttet opp i prosjektets arbeid og fremdrift, altså leveransen, ikke de gevinster man skal oppnå. Disse gevinster kan også være avhengig av andre tiltak enn selve digitaliseringsprosjektet. Veileder i gevinstrealisering er også i for stor grad knyttet opp mot en avgrenset virksomhets arbeid med gevinster og omfatter ikke hele tjenestekjeder. I forlengelsen av dette kan det oppleves som utfordrende at finansieringsbyrden og nyttevirkningene ikke nødvendigvis treffer samme virksomhet. DFØ har utarbeidet et nytt rammeverk for nyttestyring (gevinstrealisering) som i utgangspunktet vil være mer generisk, og ha et sterkere fokus på oppgavens virkninger, ikke leveranser. Det nye rammeverket bør legges til grunn for det videre arbeid med gevinster i livshendelsene.

¹⁶ MVP står for «Minimum Viable Product» eller på norsk «Minste brukbare produkt», og viser til en mindre leveranse av et produkt som kan stå på egne ben og ha en selvstendig nytte, men som skal kunne bygges på i videre leveranser i et større prosjekt ([digdirs nettsider](#))

¹⁷ [Sammenhengende tjenester innenfor 7 livshendelser | Digdir](#)

4 Drøfting og anbefalinger

En regjeringsstrategi er et godt utgangspunkt for å få til sammenhengende tjenester, men det er ikke tilstrekkelig for å lykkes. Det forutsetter også at utvikling, gjennomføring og oppfølgingsarbeidet er godt organisert og styrt «bak skrankene», at rammene er klare og at finansiering og kostnadsfordeling er tilpasset oppgavene som skal løses. Det vil imidlertid ta tid å bygge opp en slik «plattform», og å få den til å levere resultater på strategien.

Våre hovedfunn indikerer at livshendelsene utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer. For å lykkes med tverrgående samarbeid er det etter vår vurdering en suksessfaktor at de ulike aktørene, uavhengig av ståsted i forvaltningen, utvikler felles forståelse, arbeidsprosesser og kultur for felles prioritering og forpliktelse på tvers. Vårt inntrykk er at det samlet sett er gjort mye godt arbeid i oppstarten, men at det vil kreve mye innsats framover. I dette kapitlet analyserer og drøfter vi funnene i kapittel 3. Vi gir også noen anbefalinger som vi anser som relevante for Starte sammen-fasen. Vi mener også at disse anbefalingene er viktige forutsetninger for det videre arbeidet i de andre fasene hvor livshendelsene gis tydeligere innhold, og departementet og virksomheter sammen må løse problemstillinger knyttet til for eksempel regelverk, finansiering med videre.

4.1 Departementene bør opparbeide felles innsikt og forståelse av utfordringer og muligheter

Digitaliseringsstrategien er høyt politisk forankret og vår undersøkelse samlet sett tyder også på at livshendelsene er godt forankret i eierdepartementene. Forankringen synes noe svakere i samarbeidene departementer og i deres underliggende virksomheter som har et utførersansvar. Utfordringsbildet de utførende virksomhetene står i er krevende – det dreier seg om å fange opp brukerbehov, identifisere et stort antall aktører og gjøre krevende avgrensninger av hva livshendelsen skal inneholde (se kapittel 3.2). Dette krever at departementene, og spesielt eierdepartementene, har kunnskap om utfordringer og muligheter slik at de kan være aktivt støttende, tilrettelegge for og prioritere arbeidet med livshendelsene. Et aktivt støttende departement som ser helheten, pekes i Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2020 som en viktig forutsetning for å lykkes med sammenhengende tjenester.¹⁸ Departementene må bidra til å gi oppgaven en form og et innhold som gjør den gjennomførbare for virksomhetene.

For å tilrettelegge for at departementene kan jobbe bedre sammen om en livshendelse bør det vurderes å etablere digitale løsninger/prosjektrom for departementenes styring på samarbeidsområder. Dette vil støtte opp under det å utvikle felles problemforståelse og samordnet styring.

Som omtalt i kapittel 3.5 har KMD nedsatt en tverrdepartemental gruppe som skal følge opp og samordne arbeidet med livshendelsene på departementsnivå. Undersøkelsene viser at arbeidet i gruppen fungerer godt, og at den først og fremst fungerer som en arena for informasjonsutveksling. Vår vurdering er at det naturlig nok tar tid før dette arbeidet finner sin form. Samtidig mener vi at det kan ligge et forbedringspotensial for denne gruppen og at det bør jobbes målrettet med å få innsikt i behovene for støtte i de ulike livshendelsene, hvilke tema og problemstillinger kan løses felles og

¹⁸ Digitaliseringsrådets erfaringsrapport (2020) *Tenk som brukeren* (s. 18)

dele erfaringer om hvilke tiltak som synes å ha ønsket effekt. KMD bør også vurdere om det kan være behov for å se nærmere på gruppas sammensetning av departementer, roller og ansvar.

4.2 Departementene bør utvikle mer helhetlig tverrgående styring

Undersøkelsen viser at departementene i liten grad har gitt samordnede føringer til underliggende virksomheter. Lite samordnede føringer i tildelingsbrev, begrenset samhandling og dialog mellom departementene og virksomhetene indikerer dette. Vi ser derfor at departementene har en vei å gå for å utøve sin samordningsrolle på best mulig måte.

Eierdepartementet er også koordinerende departement og skal ha en tydelig samordningsrolle for den livshendelsen de eier. Koordinerende departement må ta ansvar for å få en god politisk og administrativ forankring. En forutsetning for å lykkes med god forankring over tid er at den besluttes på høyt ledernivå slik at det forplikter¹⁹. Administrativ forankring kan være å etablere ekspedisjonssjefsgruppe (møter), tverrdepartemental arbeidsgruppe, tydeliggjøre roller og ansvar mellom departementer og virksomheter, koordinere budskap i etatsstyringsmøter og tildelingsbrev samt koordinere rapportering.

Som hovedregel bør det i arbeidet med livshendelser brukes ordinære og etablerte styringsstrukturer. Samtidig må det sørges for gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers. En mulig inngang er å i større grad gi felles føringer i tildelingsbrev for å styrke forankring og samordning mellom departementer og virksomheter over tid. Dette vil understøtte samarbeid og samordning på tvers av sektorene som ikke den tradisjonelle styringen legger til rette for. Samordnet styring ovenfor underliggende virksomheter og aktører kan bidra til entydige og helhetlige føringer og rammer på tvers av forvaltningsnivåer som knytter livshendelsene til måloppnåelser som kan rapporteres på som del av den ordinære rapportering og over tid bidra til økt eierskap.

En forutsetning for å få til dette er at eierdepartementet og andre berørte departementer etablerer en god styringsdialog mot underliggende virksomheter. Et like viktig verktøy er fagdialogen i arbeidet med livshendelsene. Dette innebærer kontinuerlig dialog mellom departement og underliggende virksomhet for å utvikle en felles problemforståelse.

En mulig vei for mer aktivt å understøtte tverrgående samarbeid og samordning i forvaltningen, kan være å se nærmere på om det bør innføres krav til at departementer som sammen har ansvar for å løse en oppgave må gi samordnede føringer/oppdrag i tildelingsbrev og at det rapporteres på strategien. Videre bør departementene ha som ambisjon å utvikle en samordnet rapportering på den enkelte livshendelse som gir et helhetlig bilde av status i arbeidet. Et viktig hensyn vil være å unngå at rapporteringen på livshendelsene kommer i tillegg til rapporteringen i etatsstyringen.

Undersøkelsen viser at det rapporteres på livshendelsene, men at det ikke er grunnlag for å rapportere på måloppnåelse fordi det i strategien og for eierdepartementer ikke er definert noe å måle på. Etter vår vurdering bør departementene på grunnlag av god dialog med underliggende virksomheter sammen jobbe mot å definere realistiske mål og innsatser i de ulike fasene i arbeidet med livshendelsene.

Departementsstrategien *Gode hver for seg, men best sammen?* har fokus på hvordan departementene som fellesskap kan bli bedre til å takle den stadig mer komplekse virkeligheten som

¹⁹ [Difi og DFØ veiledningsnotat 2017:1](#), s. 26

offentlig sektor og samfunnet står overfor. I tilknytning til strategiarbeidet skal det utvikles tiltak. Livshendelsene kan være et godt eksempel i denne sammenheng for departementsfellesskapet å få mer kunnskap om hvordan departementene kan håndtere tverrgående utfordringer og hva som er suksesskriteriene.

4.3 Departementene bør sammen finne løsninger på hvordan livshendelsene kan finansieres på en mer hensiktsmessig måte

I Digitaliseringsstrategien står det at offentlig sektor mangler modeller for kostnadsdeling og insentivmekanismer for å jobbe sammen på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer²⁰. Våre funn understøtter dette bilde. Dagens finansieringssystem er ikke i stor nok grad tilrettelagt for tverrsektorielle satsninger. Undersøkelsen viser det ikke er avsatt midler til å utvikle livshendelsene ut ifra en helhetlig tilnærming, men at enkelte aktiviteter er delvis finansiert gjennom Medfinansieringsordningen og StimuLab. Disse to ordningene er imidlertid stimuleringsordninger som sikrer delvis finansiering og ikke har som mål å fullfinansiere digitaliseringstiltak.

Hovedutfordringen virker å være mangel på finansiering av det ressurskrevende, overordnede og tidlige arbeidet med livshendelsene. Digidir fremholder selv at en trinnvis finansieringsmodell kan være et steg i riktig retning, i tillegg ser de verdien av å vurdere løsninger som i større grad finansierer arbeid i tidlig fase – som stimulerer til samarbeid tidlig og gir handlingsrom for innovative arbeidsmåter.

Det oppleves utfordrende å planlegge og gjennomføre store prosjekter når bevilgninger og budsjetter er årlige, mens strategien har et femårsperspektiv. Eierdepartementene bør se nærmere på hvilket handlingsrom som ligger innenfor dagens finansieringssystem og ordninger for å finne gode løsninger på hvordan livshendelsene kan finansieres på en samordnet og forutsigbar måte. Mulige insentiver bør vurderes i en tidlig fase Det skaper manglende forutsigbarhet og usikkerhet i arbeidet. Det bør vurderes om det er mulig å gjøre tilpasninger i dagens finansieringssystem for bedre å legge til rette for arbeidet med sammenhengende, flerårige og tverrgående prosjekter.

Når det gjelder finansieringsordningene Stimulab og Medfinansieringsordningen er vår vurdering at disse ordningene ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset arbeidet med store, komplekse og tverrgående prosjekter som ideelt sett skal jobbe *smidig* og innovativt.

Finansieringsordningene bør på en bedre måte legge til rette for en smidig tilnærming og tilby et rammeverk som favner kompleksiteten som ligger i livshendelsene, se kapittel 3.7. StimuLab er etter vår vurdering den ordningen som best legger til rette for innovative, iterative og smidige prosesser. Det er imidlertid viktig å være endringsvillig for å sikre at ordningene er mest mulig treffsikre, etter hvert som man høster erfaringer. Vår vurdering er at de eksisterende finansieringsordningene i større grad må støtte det viktige initielle og overordnende arbeidet med livshendelsene, som per i dag forventes å dekkes over virksomhetenes egen ramme.

En mulig fremtidig utfordring knytter seg til finansiering av drift og forvaltning. Når mange aktører samarbeider om en sammenhengende tjeneste er det ikke i alle tilfeller åpenlyst hvem som eier sluttproduktet. Aktørene som jobber med livshendelser bør ha et forhold til denne mulige problemstillingen i tidlig fase.

²⁰ Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 - *En digital offentlig sektor* 2019:8

4.4 Forvaltningen må være bevisst på balansen mellom behovet for fleksibilitet og formelle strukturer i arbeidet

Undersøkelsen viser at det i alle livshendelsene finnes samarbeidsrelasjoner i arbeidet med å identifisere brukerbehov, aktører og interessenter. Det kommer også frem at det kan være behov for noe mer strukturert samarbeid i senere faser. Alle livshendelsene har identifisert sentrale aktører og interessenter. Vår vurdering er at denne innsikten kan brukes systematisk til å vurdere hvilken interesse og påvirkning de ulike aktørene har og bør ha. Den vil også gi grunnlag for å etablere samarbeidsrelasjoner, samarbeidsarenaer og gode prosesser både på departements- og direktoratsnivå. Det vil også være et verktøy for å identifisere ansvar i ulike faser. Vårt innsiktsarbeid tyder på at både departementer og virksomheter bør ha større bevissthet om dette.

Etter vår vurdering er det svært viktig å avklare roller, ansvar og forventninger når man inngår i et samarbeid eller definerer en organisasjonsstruktur. Det fremgår av undersøkelsen at det er viktig å vurdere tidspunktet for opprettelsen av mer faste strukturer. I oppstarten av et såpass komplekst arbeid som livshendelsene representerer, kan det være usikkerhet knyttet til rammeverk og forutsetninger for eventuelle samarbeid. Da vil det være mer gunstig å vente til man har besluttet prioriterte aktiviteter før man skaper organisasjonsstrukturer som kanskje vil treffe dårlig i forhold til hvor langt man er kommet i arbeidet.

Selv om man ikke har etablert faste strukturer, mener vi at det er avgjørende å få i gang dialog og mer uformelle samarbeidsrelasjoner og -arenaer så raskt som mulig. Dette er for å sikre felles forståelse for oppgaven man står ovenfor og gjøre felles forventningsavklaringer. Dette kan bidra til å håndtere et komplekst og uoversiktlig aktørbilde, særlig på direktoratsnivå. I tillegg vil dette sikre at arbeidet er forankret i aktuelle virksomheter og departementer i tidlig fase.

Eierdepartementene på sin side bør også vurdere om det er behov for å understøtte arbeidet mellom de berørte departementene for den enkelte livshendelse med organisering og styring. Det bør også ses på om det er behov for supplerende organisasjonsformer og styringsstrukturer samt mer dialog.

4.5 Alle aktører må sikres reell involvering i arbeidet med livshendelser, særskilt kommunesektoren

Gode sammenhengende tjenester er avhengig av god involvering av de ulike aktørene i alle fasene av arbeidet. Undersøkelsen tyder på at ikke alle samarbeidene aktører så langt føler seg tilstrekkelig involvert.

Det er særlig viktig å få til et godt samarbeid med KS og kommunene ettersom tjenestene de leverer er sentrale for å få til gode sammenhengende tjenester for brukerne. Undersøkelsen tyder på at samarbeidet mellom stat og kommune i arbeidet med livshendelsene så langt ikke fungerer godt nok og at kommunene ikke har vært tilstrekkelig involvert i arbeidet.

Statlige virksomheter har i mange tilfeller ikke nok kunnskap om kommunal organisering, infrastruktur og budsjettprosesser og hvordan dette påvirker arbeidet med sammenhengende tjenester eller digitaliseringsløsninger²¹. I digitaliseringsrundskrivet for 2020 gis det føring om at virksomheter som forbereder digitaliseringstiltak som berører kommunesektoren i en tidlig fase skal

²¹ [Betre samordning mellom stat og kommune | Digdir](#)

drøfte tiltaket med KS. Virksomhetene oppfordres til å bruke Digdir og KS sin sjekkliste, med en enkel veiledning for involvering av kommunene i statlige digitaliseringsprosjekter²².

Etter vår vurdering er det behov for økt kunnskap om hva som er god involvering av kommunesektoren i livshendelsesarbeidet. En tilnærming kan være å utforske hva som skal til for å sikre god involvering og forankring i kommunene og undersøke hva som er beste praksis. Kunnskap om beste praksis vil kunne danne grunnlag for en eventuell revisjon av sjekklisten nevnt over.

4.6 Forvaltningen må bygge kompetanse på innovative metoder, arbeidsmåter og prosesser

Undersøkelsen tyder på at det er behov for kompetanse på metoder og prosesser for brukermedvirkning, smidig gjennomføring, innovative metoder/verktøy og «prøve- og feile»-metodikk i arbeidet med å utvikle livshendelsene. Alle livshendelsene, uavhengig av om de har pågående aktiviteter eller ikke, står i en situasjon der livshendelsen skal videreutvikles. To av livshendelsene får drahjelp i dette arbeidet gjennom StimuLab-ordningen. Her får de tilgang til kompetanse på innovasjonsprosesser og metoder. Etter vår oppfatning er kunnskap og kompetanse på innovasjon og nye brukerrettede metoder/verktøy og prosesser, både på departements- og direktoratsnivå, en viktig forutsetning å utvikle en omforent forståelse av hva det innebærer å utvikle livshendelsene og gi arbeidet en felles retning²³.

Både Digdir og DFØ har oppmerksomhet på behovet for innovative verktøy og metoder. DFØ har nylig utviklet verktøyet Oppdragslaboratoriet, der vi tester ut hvordan tradisjonelle, analytiske metoder i forvaltningen kan suppleres med eksperimenterende metoder fra designverdenen. Formålet er å sikre økt bredde i beslutningsgrunnlaget, mer smidige prosesser og bedre flyt i tverrfaglige samarbeid. Dette er også et verktøy som kan være nyttig i arbeidet med livshendelsene, som er tverrgående og særdeles komplekse.

Det kan også nevnes at Digdir og DFØ samarbeider om et prosjekt om Digital ledelse som skal understøtte målet om én digital offentlig sektor, særlig knyttet til utviklingen av sammenhengende tjenester.

4.7 Forvaltningen må være bevisst på at understøttende aktiviteter skaper føringer for utvikling av livshendelsen

Undersøkelsen viser at det er en rekke understøttende aktiviteter og pågående utviklingsarbeid som har blitt tatt inn som del av en livshendelse. Dette sammenfaller også med oppfordring fra departementene om å bygge på eksisterende og pågående tiltak²⁴.

Samtidig er det naturlig nok slik at en del viktige veivalg i et prosjekt er blitt tatt når man er kommet så langt som Levere sammen-fasen (Frivillighetsregisteret, Digitilskudd og Oppgjør etter dødsfall). Det kan gjelde forhold som kodespråk, arkitekturprinsipper, brukergrensesnitt og lignende. Dermed blir det viktig å være bevisst på hvilke rammebetingelser og forutsetninger som potensielt dras med fra disse påbegynte aktivitetene, og betydning det vil ha for livshendelsen som helhet. For eksempel

²² [Digitaliseringsrundskrivnet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

²³ I Difi-notat 2018:5 *Departementenes styring og tilrettelegging for innovasjon i underliggende virksomheter*, er det pekt på at departementene må vurdere om de har tilstrekkelig kompetanse på innovasjon

²⁴ *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 - En digital offentlig sektor 2019:8*

vet vi etter samtaler med våre intervjuobjekter at det foregår to parallelle løp i Starte og drive en frivillig organisasjon, uten at vi har noen indikasjoner på at disse bygger på samme teknologi, språk eller tilbyr brukere samme design og brukergrensesnitt. Gitt at det først nå nylig har blitt opprettet et StimuLab-prosjekt som skal se på hele livshendelsen under ett, kan det potensielt bli kostbart og ressurskrevende å gjøre endringer. Samtidig vet vi også at begge aktivitetene bygger skalerbart, blant annet har Digitilskudd i første omgang en pilot.

Valg som gjøres i en livshendelse kan gi føringer for arbeidet med andre livshendelser eller digitaliseringstiltak der det er mulige overlapp. Det er behov for økt bevissthet på at beslutninger som tas i en prosess kan innebære behov for tilpasning av understøttende aktiviteter som er planlagt eller satt i gang i en annen prosess. Det gjelder spesielt i tidlig fase av utviklingen, men vil være aktuelt gjennom hele løpet. Undersøkelsen viser at det ikke er tilstrekkelig oversikt over andre løp som pågår eller har relevans for utvikling og avgrensning av livshendelsene. Det vil derfor være viktig del av risikohåndteringen av denne problemstillingen for å forebygge/forhindre at en livshendelse overlapper med eller gir føringer for en annen livshendelse uten at dette er planlagt. Aktørene i livshendelsene bør ha et ansvar for denne risikohåndteringen og Digdir bør ha oversikt over de ulike aktivitetene og eventuelle føringer disse gir.

5 Veien videre

Dette notatet er første del av et langsiktig arbeid i DFØ. Det overordnede målet for arbeidet, som er forankret i tildelingsbrev til DFØ i 2020, er å få mer kunnskap om sammenhengen mellom digitalisering, innovasjon og organisasjonsformer i staten.

I dette notatet har vi valgt å bruke livshendelser eller sammenhengende tjenester som eksempel for å få innsikt i utfordringer knyttet til bl.a. styring, finansiering og organisering. Det dreier seg om hvordan dette utviklingsarbeidet utfordrer tradisjonelle organisasjons- og styringsformer og om muligheter teknologi gir for å ta i bruk nye organisasjons – og styringsformer (forretningsmodeller). Vi er opptatt av hvordan organisering som virkemiddel kan understøtte innovasjonsevnen og hvordan forvaltningen er i stand til å nyttiggjøre seg muligheten i styring og organisering.

I notatet leverer vi et bredt innsiktsarbeid som belyser hvordan det er arbeidet i den enkelte livshendelse på utførelsenivå, hva ulike aktører opplever som utfordringene i arbeidet, og hvordan digitalisering og innovasjon utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer. Notatet vil forhåpentligvis gi et bidrag til arbeidet med å utvikle veiledningen på fagområdene styring og organisering. DFØ og Digdir skal utarbeide veiledning for organisering og styring av samarbeid om sammenhengende digitale tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Et viktig utgangspunkt for å utvikle god veiledning er å ha god innsikt i hva aktørene som arbeider med tjenesteutviklingen i livshendelsene ser på som utfordringer som grunnlag for å vurdere hva de trenger veiledning om. Sentrale temaer kan være å se på hva som er gode samarbeids- og organisasjonsformer og styringsmodeller i forvaltningen, herunder stat- kommune, hva er god og tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene mv.

I tillegg vil DFØ jobbe videre med hvordan innovasjonsevnen også resulterer i helt nye måter å organisere seg på for å løse komplekse utfordringer. En mulig måte å gjøre dette på kan være å også se på andre eksempler enn livshendelser. Vi trenger mer innsikt i hvordan ny teknologi gir nye muligheter for organisering og forvaltningsutvikling. Innsiktsarbeidet i dette notatet peker på at utviklingen av livshendelse utfordrer etablerte strukturer og systemer - det agile møter det mindre agile. I forlengelsen av dette er det behov for å få mer innsikt i andre eksempel der det er tatt i bruk nye organisasjons – og styringsformer/forretningsmodeller, hva som kjennetegner dem og hva som er årsakene/driverne i utviklingen og hvordan forvaltningen er i stand til å nyttiggjøre seg disse mulighetene. Slik kunnskap vil understøtte vurderinger og arbeid i offentlig sektor som blant annet Digitaliseringsstrategien og Innovasjonsmeldingen peker på.

6 Referanser

- Difi, DFØ. (2017). *Departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter.*
- Digital Samhandling Offentlig Privat.* (2020, Desember 18). Hentet fra <https://www.bits.no/project/dsop/>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Betre samordning mellom stat og kommune.* Hentet fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/betre-samordning-mellom-stat-og-kommune/1975>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020, Desember 14). *Fase 3: Levere sammen.* Hentet fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/fase-3-levere-sammen/767>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Igangsatta prosjekter 2020.* Hentet fra <https://www.digdir.no/innovasjon/igangsatte-prosjekter-2020/1575>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Igangsatta prosjekter 2019.* Hentet fra <https://www.digdir.no/innovasjon/igangsatte-prosjekter-2019/1187>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Medfinansieringsordninga.* Hentet fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/medfinansieringsordninga/1964>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Prosjekt med støtte fra medfinansieringsordningen.* Hentet fra Medfinansieringsordninga: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/prosjekt-med-stotte-fra-medfinansieringsordningen/884>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Sammenhengende tjenester innenfor 7 livshendelser.* Hentet fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/sammenhengende-tjenester-innenfor-7-livshendelser/1294>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *StimuLab.* Hentet fra <https://www.digdir.no/innovasjon/stimulab/1706>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Utforme sammenhengende tjenester.* Hentet fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/utforme-sammenhengende-tjenester/763>
- Digitaliseringsrådet. (2017). *Erfaringsrapport 2017, Gordiske knuter i digitaliseringsprosjekter - hvordan kan vi løse dem?*
- Digitaliseringsrådet. (2018). *Erfaringsrapport 2018, Spredning i feltet på veien mot en smidigere fremtid.*
- Digitaliseringsrådet. (2019). *Erfaringsrapport 2019, Den gode historien.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Meld. St. 30 (2019–2020) En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse,.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Tildelingsbrev 2020 - Digitaliseringsdirektoratet.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Digitaliseringsrundskrivet.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2826781/>

Kulturdepartementet. (2018). *Meld. St. 10 (2018–2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken.*

