

DFØ-rapport 2024 03
mars 2024

Tydligere, men fortsatt under press

En undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjennomført en undersøkelse av direktoratenes faglige rolle. Prosjektet er egeninitiert, der hensikten har vært å få oppdatert kunnskap om direktoratenes rolle som kunnskapsleverandører, både opp mot departementene og ut mot sektoren og samfunnet.

Vi takker alle informanter fra direktorater og departementer som har bidratt med kunnskap og erfaringer inn i undersøkelsen. Takk også til ressurspersoner internt i DFØ. En særlig takk til referansegruppen, som har gitt innspill til prosjektet underveis.

DFØ står ansvarlig for innholdet og vurderingene i rapporten. Arbeidet er utført av Ingunn Botheim, Kirsti Gaasø, Mats Fremmerlid og Aud-Sissel Meringdal (prosjektleder). Liv Mari Hatlen (avdelingsdirektør) har vært prosjektansvarlig.

Oslo, 18. mars 2024

Hilde Nakken
divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	5
1.1.1 Oppmerksomhet om direktoratenes faglige rolle.....	5
1.1.2 Utviklingen og direktoratenes rolle som faglig rådgiver er undersøkt.....	6
1.2 Metode og datagrunnlag	7
1.3 Leseveiledning.....	10
2 Kjennetegn ved direktoratene og utviklingstrekk de siste ti årene	11
2.1 Hva er et direktorat?.....	11
2.2 Direktoratenes posisjon i forvaltningens «kunnskapsfunksjon»	12
2.3 Direktoratene er mangfoldige, med vidt forskjellige oppgaver og målgrupper	13
2.4 Totalt sett flere direktorater.....	14
2.5 Stor variasjon i antall direktorater under det enkelte departementsområde	16
2.6 Antall direktorater uten et ytre apparat har økt.....	17
2.7 Mange direktorater har fått en mer funksjonsbasert organisering	18
2.8 Antall ansatte øker i takt med antallet direktorater	19
2.9 Ledere rekrutteres ofte fra samme departementsområde.....	20
3 Direktoratets rolle – et stadig aktuelt tema	22
3.1 Diskusjoner om direktoratets rolle i både direktorat og departement.....	22
3.2 Lite endring i direktoratets rolle, men flere utviklingstrekk påvirker rolleutøvelsen.....	22
3.3 «Direktorat» skaper ulike forventninger oppad og utad	24
4 Hvordan ivaretar direktoratene sin faglige rolle?	25
4.1 Direktoratene er sentrale i politikktutforming	25
4.1.1 Departementene er avhengige av direktoratenes faglige råd	25
4.1.2 Direktoratenes kunnskapsfunksjon er styrket	26
4.1.3 Direktoratene er viktige for å ivareta det langsiktige perspektivet	27
4.1.4 Stor vekt på direktoratenes faglige uavhengighet	28
4.1.5 Direktoratene må forstå den politiske konteksten	28
4.1.6 Graden av åpenhet om faglige råd varierer	29
4.1.7 Høy tilfredshet med direktoratenes innspill.....	30
4.1.8 Bekymring for fagligheten til direktoratene	30

4.2	Direktoratene er tydeligere som kompetanseorgan utad	32
4.2.1	Direktoratenes kunnskap er etterspurt og tilgjengelig	32
4.2.2	Direktoratene er opptatt av å bidra i den offentlige debatten	33
4.3	Bredt faglig fundament bak de faglige rådene	34
4.3.1	Erfaringer fra gjennomføringsrollen utgjør et grunnlag for faglige råd	34
4.3.2	Direktoratene baserer seg på ulike kilder til kunnskap	35
4.4	Omfanget av oppdrag er omfattende	37
4.4.1	Faglige innspill er i hovedsak forankret i tildelingsbrev	37
4.4.2	Økte forventninger til samarbeid gjennom fellesoppdrag	37
4.5	Fagdialog preget av tett og hyppig kontakt med departementet	39
4.5.1	Fagdialogen er satt mer i system	39
4.5.2	Løpende, uformell kontakt om faglige innspill	40
5	Analyse og vurdering	42
5.1	Direktoratenes faglige rolle er blitt tydeligere og samtidig mer krevende	42
5.1.1	Større profesjonalisering av kunnskapsfunksjonen	42
5.1.2	Tettere samspill mellom departement og direktorat	42
5.1.3	Den faglige rollen påvirkes mer av den politiske agendaen	43
5.1.4	Kompleksiteten og samhandlingsbehovene har økt	43
5.2	Flere utviklingstrekk utfordrer direktoratenes faglige rolle	43
5.2.1	Tett samhandling kan utfordre direktoratenes faglige uavhengighet	44
5.2.2	Den kortsiktige, politiske dagsordenen utfordrer direktoratenes faglighet	44
5.2.3	For lite åpenhet om faglige råd kan tilsløre direktoratenes faglige rolle	46
5.2.4	Krevende balanse mellom gjennomføringsrollen og den faglige rollen	46
5.3	Hvordan kan direktoratenes faglige rolle ivaretas framover?	47
5.3.1	Behov for å ta i bruk smidigere arbeidsmåter?	47
5.3.2	Er direktoratene i ferd med å bli for føyelige og departementene for lite kritiske?	47
5.3.3	Hvordan sikre tverrsektoriell erfaring og kompetanse?	48
5.3.4	Hvordan kan direktoratenes faglighet bidra til en opplyst samfunnsdebatt?	48
5.3.5	Hvordan kan direktoratenes kunnskap bidra til mer effektiv ressursbruk?	49
	Litteraturliste	50
	Vedlegg 1	52

Sammendrag

Over tid har direktoratene fått en tydeligere faglig rolle, både som faglig rådgiver for departementene og som kompetanseorgan ut mot sektoren og samfunnet. Samtidig viser ulike utviklingstrekk at den faglige rollen er utsatt, ved at sentrale verdier knyttet til faglighet, faglig uavhengighet og åpenhet er satt under press.

DFØ har undersøkt utviklingen av direktoratene, med vekt på den faglige rollen, både som rådgiver overfor departementene og som kompetanseorgan ut mot sektoren og samfunnet. Undersøkelsen er basert på en bred kartlegging av dagens 71 direktorater, og intervjuer med toppledere i 19 direktorater og 12 departementer.

Direktoratenes faglige rolle er blitt tydeligere

Over tid er direktoratenes kunnskapsfunksjon styrket, ved at det har skjedd en større profesjonalisering av direktoratenes faglige rolle. Mange direktorater har etablert systemer for å innhente og bearbeide kunnskap, som grunnlag for faglige råd, veiledning og formidling. Ved at direktoratene i større grad sitter på faglig spisskompetanse og innsikt i hva som skjer i sektoren, er departementene blitt mer avhengige av direktoratenes faglige råd i sitt arbeid. Fagdialogen mellom departement og direktorat er også satt mer i system.

Flere utviklingstrekk gjør at den faglige rollen er mer krevende

Selv om direktoratene har fått en tydeligere faglig rolle, blir fagligheten utfordret fra flere hold. Direktoratene er mer preget av den kortsiktige, politiske agendaen. Dette kan gå ut over muligheten til mer langsiktig og strategisk tenkning. Tett samspill mellom departement og direktorat, kan skape spenninger mellom fleksibilitet og effektivitet på den ene siden og uavhengighet og åpenhet på den andre. Samtidig gir hyppige bestillinger med korte frister, grunn til å se på behovet for større smidighet i arbeidsmåter. Kompleksiteten i saker som direktoratene skal bidra med kunnskap inn i øker, slik at samhandling mellom sektorer og tverrsektoriell kompetanse blir stadig viktigere. For lite åpenhet om faglige råd, kan tilsløre den faglige rollen. Ved at omfanget av oppgaver relatert til gjennomføring av vedtatt politikk øker, reduseres også direktoratenes kapasitet til å ivareta den faglige rollen.

Behov for oppmerksomhet om direktoratenes faglige rolle framover

For å ivareta direktoratenes faglige rolle framover, er det behov for høy bevissthet i både direktorat og departement om hvordan rollen kan balanseres i skjæringspunktet mellom fag og politikk. Det er derfor viktig at innholdet i og utformingen av direktoratsrollen løpende drøftes i samspillet mellom direktorat og departement.

Avslutningsvis i rapporten peker vi på direktoratenes betydning for kunnskapsbaserte beslutninger og en opplyst samfunnsdebatt. Direktoratenes faglighet er grunnleggende for å beholde og styrke tilliten til offentlige myndigheter. For å sikre dette er det nødvendig at direktoratenes faglighet er forankret i de sentrale forvaltningsverdiene, demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Et av de områdene hvor direktoratenes kunnskap vil være viktig framover er de sterkere prioriteringene som departementene skal inn i som følge av krav om mer effektiv ressursbruk.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1.1 Oppmerksomhet om direktoratenes faglige rolle

Som en del av regjeringens utrednings- og gjennomføringsapparat har direktoratene en sentral rolle i den norske statsforvaltningen. Et tema i utviklingen av norsk forvaltning har vært om det under det enkelte departement skal være egne sentraladministrative organer (direktorater) for å håndtere deler av oppgavene innenfor departementsområdet. Til forskjell fra mange andre land har direktorater en lang tradisjon i Norge, men utviklingen har gått i bølger. Etablering av direktorater skjøt fart på 1960-tallet og siden på 1990-tallet. Departementene fikk en tydeligere rolle som sekretariat for politisk ledelse, og mange oppgaver ble flyttet ut til direktorater.

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har i flere rapporter pekt på at statlige tiltak utredes for dårlig, at fagligheten i departementene er under press, og at det er store variasjoner i hvordan departementene bruker direktoratene som kunnskapsleverandører.

Det er nå over ti år siden DFØ (tidligere Difi) sist gjorde en grundig undersøkelse av direktoratene, og vi er ikke kjent med at andre miljøer har gjort undersøkelser på området senere. I rapporten «Merverdi eller unødig omvei?» så vi spesielt på direktoratenes rolle i gjennomføringen av statlig politikk.¹ Fem år tidligere så vi på direktoratenes faglige rolle.²

DFØs kunnskap om direktoratsrollen er etterspurt. I tillegg til rapportene ovenfor har direktoratsrollen også vært tema i flere Difi/DFØ evalueringer av enkeltdirektorater, blant annet Datatilsynet, Utdanningsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Jernbanedirektoratet og Politidirektoratet. Vi får også mange forespørsler om å holde innlegg om direktoratsrollen.

Som det sentrale fagorganet for forvaltningsutvikling har DFØ som en del av samfunnsoppdraget i oppgave å identifisere trender og utviklingstrekk i forvaltningen. Direktoratsrollen er et slikt tema. Mange av endringene som har skjedd relatert til direktoratsrollen de senere årene, er gjort for å styrke direktoratenes rolle i gjennomføringen av statlig politikk (gjennomføringsrollen). Vi ser samtidig at det har vært rettet mindre oppmerksomhet mot direktoratenes faglige rolle og deres bidrag til en kunnskapsbasert politikktutvikling. Det er bakgrunnen for at vi i dette prosjektet har hatt som formål å få økt innsikt i hvordan utviklingen det siste tiåret har påvirket direktoratene, med vekt på direktoratenes faglige rolle og hvordan direktoratene bidrar inn som faglig rådgiver for departementene. Prosjektet bygger opp under DFØs mål om at statsforvaltningen skal baseres på kunnskap, er utviklingsorientert og har god styring, organisering og ledelse.

¹ Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11. DFØ.

² Difi (2008). *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Difi-rapport 2008:14. DFØ.

1.1.2 Utviklingen og direktoratenes rolle som faglig rådgiver er undersøkt

For å belyse direktoratenes faglige rolle har vi sett på følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Hva kjennetegner direktoratene i dag og utviklingen de siste ti årene?

Her vil vi prøve å gi et innblikk i hva som kjennetegner direktoratene i dag, både med hensyn til roller, funksjoner og oppgaver, sammenholdt med Difis brede gjennomgang av direktoratene i 2013. Vi ser på endringer som har skjedd de ti siste årene i antall direktorater, hvordan direktoratene fordeler seg etter ulike departementsområder, hvordan de er organisert, hvor mange ansatte de har og hvor direktoratslederne blir rekruttert fra.

Problemstilling 2: Hvordan ivaretar direktoratene sin faglige rolle i dag?

For å belyse denne problemstillingen undersøker vi både direktoratenes faglige rolle som rådgiver opp mot departementene, og som kompetanseorgan utad mot sektoren og allmenheten. I den forbindelse ser vi også på hvordan direktoratene deltar i den offentlige debatten, og hvilken rolle de har i å formidle kunnskap ut til offentligheten. Vi ser nærmere på hvilken kunnskap direktoratene baserer sine faglige råd på, hvordan erfaringer fra gjennomføringsrollen inngår som grunnlag for direktoratenes faglige råd, og hvordan arbeidet med kunnskapsutvikling og kompetanse er organisert.

Problemstilling 3: Hvordan bidrar direktoratene som faglig rådgiver inn mot departementenes arbeid?

Her vil vi være opptatt av å gå i dybden på hvordan direktoratene bidrar som faglig rådgiver inn i departementets arbeid med politikktutforming. Vi undersøker hvilke oppgaver direktoratene utfører som faglig rådgiver inn mot departementene, i hvilken grad direktoratene kommer med faglige innspill på eget initiativ og hvordan direktoratene bidrar med kunnskap inn i arbeidet med langsiktighet og det tverrsektorielle. Videre ser vi på hvordan sentrale verdier knyttet til faglighet, uavhengighet og åpenhet blir ivaretatt i utøvelsen av direktoratenes faglige rolle. Vi prøver også å få innsikt i hvordan samspillet mellom direktorat og departement fungerer, både formelt og uformelt gjennom fag- og styringsdialogen. Fra departementenes ståsted undersøker vi hvilke forventninger de har til direktoratene i utøvelsen av den faglige rollen, tilfredsheten med direktoratenes faglige innspill, hvilke kunnskapsbehov departementet har og hvordan de selv organiserer kunnskapsutvikling og ser egen kompetanse opp mot direktoratene.

Problemstilling 4: Hvilke endringer har skjedd av betydning for direktoratenes faglige rolle?

For å belyse hvilke endringer som har skjedd i direktoratenes faglige rolle, vil vi sammenholde resultatene fra vår undersøkelse med forrige gjennomgang av direktoratenes faglige rolle i 2008. Her vil vi være opptatt av å identifisere aktuelle utviklingstrekk som har påvirket direktoratenes faglige rolle, hvilke konsekvenser dette har for utøvelsen av den faglige rollen og hvordan det kan påvirke direktoratsrollen framover.

1.2 Metode og datagrunnlag

Datagrunnlaget for denne rapporten er i hovedsak todelt. For å belyse utviklingen av direktoratene de ti siste årene har vi innhentet statistikk og nøkkeltall om direktoratene fra en rekke datakilder. For å besvare problemstillingene om direktoratenes faglige rolle og hvordan de bidrar inn i departementenes arbeid, har vi gjennomført dokumentstudier og intervjuet et utvalg ledere i direktorat og departement.

Tall, statistikk og nøkkelinformasjon

Som et første steg i datainnsamlingen identifiserte vi hvilke virksomheter som kan betegnes som direktorater. Med utgangspunkt i gjeldende kriterier for hva som kjennetegner et direktorat jf. kapittel 2.1, gjennomgikk vi de ordinære forvaltningsorganene for å se hvilke som kan regnes som direktorat og ikke. Det eksisterer ingen komplett database som viser utviklingen av direktoratene fra 2013 til i dag, med oversikt over størrelse og organisering av samtlige direktorater. Datasettet vi legger til grunn i kapittel 2, er satt sammen i samarbeid med Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Datasettet tar utgangspunktet i Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) og Enhetsregisteret. Tallene er kryssjekket og kvalitetssikret med tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og direktoratenes egen rapportering i årsrapporter.

Direktoratenes egne nettsider, instruksjer, årsrapporter og tildelingsbrev, strategidokumenter, interne utredninger og evalueringer er brukt som kilder til å identifisere direktoratenes styringsrelasjon til departementet, kartlegge hvilke funksjoner de har og for å få oversikt over direktoratenes organisering.

Intervjuer

Intervjuer er hovedkilden til data for denne rapporten og er brukt for å belyse samtlige problemstillinger. På bakgrunn av innhentede tall og nøkkelinformasjon gjorde vi et kvalifisert utvalg av direktorater vi ønsket å intervjuer. I utvalget vektla vi å sørge for bredde i sektorer, oppgavetyper, alder på direktoratene, størrelse og organisering. Slik bredde er viktig for å best mulig kunne vurdere hvordan den faglige rollen utøves av ulike direktorater. I tillegg til de utvalgte direktoratene intervjuet vi også de ansvarlige departementene.

I direktoratene intervjuet vi i hovedsak direktørene, som ble oppfordret til å ta med seg eventuelle avdelings-/divisjonsledere med spesielt ansvar for utøvelsen av den faglige rollen i de aktuelle direktoratet. Utover dette sto direktørene fritt til å ta med seg personer de mente kunne hjelpe oss med å belyse problemstillingene på en god måte. I departementene intervjuet vi i all hovedsak departementsråder og ekspedisjonssjefer med etatsstyringsansvar for de direktoratene vi intervjuet.

Under datainnsamlingen har vi gjennomført til sammen 32 intervjuer med 56 personer. Dette er fordelt på 19 intervjuer med 33 personer i direktoratene og 13 intervjuer med 23 personer i departementene. Tabell 1 under viser hvilke direktorater og departementer vi har snakket med.

Tabell 1. Intervjuoversikt

Direktorat	Ansvarlig departement
	<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i>
Statens helsetilsyn	<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>
Helsedirektoratet	
Utdanningsdirektoratet	<i>Kunnskapsdepartementet</i>
Statped	
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	
Mattilsynet	<i>Landbruks- og matdepartementet</i>
Landbruksdirektoratet	
Miljødirektoratet	<i>Klima- og miljødepartementet</i>
Kulturdirektoratet	<i>Kulturdepartementet</i>
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i>
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	
Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)	<i>Barne- og familiedepartementet</i>
Konkurransetilsynet	<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i>
Fiskeridirektoratet	
Skatteetaten	<i>Finansdepartementet</i>
Statens vegvesen	<i>Samferdselsdepartementet</i>
Oljedirektoratet ³	<i>Olje- og energidepartementet⁴</i>
Petroleumstilsynet ⁵	
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	

Referansegruppe

Vi oppnevnte en referansegruppe for prosjektet, som har gitt oss råd om faglige tilnærminger og veivalg underveis. Referansegruppen har vært sammensatt av ressurspersoner fra direktorat og departement, se tabell 2 under.

Vi har gjennomført to møter med referansegruppen. I det første møtet presenterte vi problemstillinger og metodisk tilnærming. I etterkant av dette innhentet vi også innspill fra referansegruppa på intervjuguidene. Tilbakemeldingene ble innarbeidet i det metodiske opplegget. I det andre møtet presenterte vi foreløpige funn og vurderinger og forslag til et dialogseminar, som vi fikk tilbakemeldinger og refleksjoner på.

³ Oljedirektoratet endret navn til Søkeldirektoratet fra 1. januar 2024.

⁴ Olje- og energidepartementet endret navn til Energidepartementet fra 1. januar 2024.

⁵ Petroleumstilsynet endret navn til Havindustritilsynet fra 1. januar 2024.

Tabell 2: Referansegruppe

Navn	Stilling
Ellen Hambro	Direktør, Miljødirektoratet
Morten Rosenkvist	Direktør, Utdanningsdirektoratet
Ingunn Midttun Godal	Direktør, Mattilsynet
Unni Gunnes	Ekspedisjonssjef, Samfunnssikkerhetsavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet
Magne Langset	Fagdirektør, Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
Helge Brunvoll	Fagdirektør, Etatsstyringsavdelingen, Finansdepartementet

I tillegg til den eksterne referansegruppen har vi hatt en referansegruppe internt i DFØ for å sikre at prosjektet utnytter bredden i DFØs kompetanse på styring, organisering og ledelse i gjennomføringen av prosjektet.

Metodiske begrensninger og avgrensninger

Dataene som utgjør grunnlaget for den brede kartleggingen i denne rapporten, gir et godt bilde av utviklingen i direktoratenes størrelse og organisering. Samtidig er de ikke uten feilkilder. En generell utfordring som oppstår ved innsamling av tall om direktoratene er at det ikke finnes en fast standard for rapportering som har stått seg over tid. Dette er særlig synlig ved kartlegging av antall ansatte i direktoratene. Ikke bare opererer direktoratene med ulike måltall på antall ansatte i sin egen rapportering gjennom årsrapportene. Kilden til offisiell statistikk over antall ansatte i statlige virksomheter har også endret seg over tid. Som følge av dette vil trolig enkelte etater rapportere et antall ansatte som skiller seg noe fra det vi oppgir i vår oversikt.

Direktorater som er funksjonsorganisert har fjernet skillet mellom direktorat og ytre apparat. Dette, i tillegg til ulikheter i rapportering, gjør det utfordrende å få sammenlignbare tall over antall ansatte i den sentrale enheten i direktoratene. Av den grunn teller vi i denne rapporten det totale antallet ansatte i etatene. Dette er gjort for å kunne sammenligne over tid. Det betyr at for alle direktorater, inkludert de store etatene (NAV, Politiet, Bufdir/Bufetat, Kriminalomsorgen, Statens vegvesen og Tolletaten), viser vi tall for samtlige ansatte i hele etaten.

Som nevnt innledningsvis har vi i dette prosjektet lagt vekt på å undersøke direktoratenes faglige rolle. Det betyr at vi ikke har innhentet spesifikke data som belyser direktoratenes rolle i gjennomføring av statlig politikk. Ettersom gjennomføringsrollen og den faglige rollen henger nært sammen, vil imidlertid gjennomføringsrollen bli omtalt i sammenhenger der vi har avdekket at det er relevant for faglige rollen. I forlengelsen av dette har vi også lagt vekt på å undersøke forholdet mellom direktorat og departement i direktoratenes utøvelse av den faglige rollen, uten å gå inn i direktoratenes rolle regionalt. Dette var tema for DFØ-

rapport 2022:4 «Hvor går regional stat?». ⁶ Vi berører imidlertid om utviklingen i retning av en mer funksjonsbasert organisering har påvirket direktoratenes faglige rolle, og om det har hatt betydning for samspillet mellom departement og direktorat.

1.3 Leseveiledning

Kapittel 2 gir et innblikk i hva et direktorat er, hvilken posisjon direktoratene har i forvaltningens kunnskapsfunksjon, og gir en beskrivelse av sentrale kjennetegn ved utviklingen av direktoratene de siste ti årene.

Kapittel 3 utforsker nærmere direktoratsrollen, aktuelle utviklingstrekk som påvirker direktoratenes rolleutøvelse og hvilke forventninger direktoratene møter til rollen, både fra departementenes side og fra sektoren og samfunnet ellers.

Kapittel 4 tar for seg ulike sider ved direktoratenes faglige rolle, både som faglige rådgiver oppad og som kompetanseorgan utad. Kapitlet beskriver hvordan direktoratene fungerer som faglig rådgiver inn mot departementene og ulike sider ved denne, samtidig som direktoratenes rolle som kompetanseorgan og deltagelse i den offentlige debatten blir belyst. Kapitlet ser også på departementenes forventninger og oppdrag til direktoratene, og hva som kjennetegner samspillet mellom direktorat og departement.

Kapittel 5 består av vår analyse og vurderinger. Først tar kapitlet for seg hvilke endringer som vi ser i direktoratenes faglige rolle sammenholdt med forrige undersøkelse i 2008. Deretter drøfter vi hvilke konsekvenser utviklingen har for praktiseringen av direktoratenes faglige rolle, og hvordan disse utviklingstrekkene kan utfordre den faglige rollen. Avslutningsvis drøfter vi hvordan direktoratenes faglige rolle kan ivaretas framover, og løfter fram noen sentrale problemstillinger som direktorat og departement bør være oppmerksomme på i den sammenheng.

⁶ DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4. DFØ.

2 Kjennetegn ved direktoratene og utviklingstrekk de siste ti årene

Innledningsvis i dette kapitlet gir vi en beskrivelse av hva vi mener med et direktorat, og hvordan direktoratenes faglige rolle inngår i forvaltningens kunnskapsfunksjon. Deretter presenterer vi hva som kjennetegner dagens direktorater med hensyn til oppgaver, funksjoner og målgrupper. Avslutningsvis ser vi på utviklingen i direktoratenes størrelse og organisering siden forrige gjennomgang av direktoratene.

2.1 Hva er et direktorat?

Det foreligger ingen entydig definisjon forankret i lov som sier hva som kan regnes som et direktorat. Betegnelsen direktorat har vært vanlig å bruke om statlige sentraladministrative organer med myndighetsoppgaver, som har hele landet som virkefelt og som er direkte underlagt et eller flere departementers instruksjonsmyndighet.⁷ Tilsynsorganer er også direktorater ettersom tilsyn er en funksjon og ikke en egen type forvaltningsorgan. Rent tjenesteytende organer, styrever, råd, utvalg eller nemnder som er kollegialt organiserte, samt ombud eller fond, er eksempler på statlige organer som ikke regnes som direktorater.

Et fellestrekk ved direktoratene er at de beveger seg i grenselandet mellom fag og politikk, noe Graver-kommisjonen vektla i sin utredning fra 2006.⁸

«Direktoratenes rolle er todelt: De utøver myndighet, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse.»

I vår undersøkelse har vi tatt utgangspunkt i den samme operasjonaliseringen av direktoratsrollen som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) la til grunn i en undersøkelse fra 2013.⁹ Her er direktoratene omtalt med to hovedroller:

- *Gjennomføringsrollen*, som innebærer å gjennomføre vedtatt politikk gjennom myndighetsutøvelse (forvaltning av regelverk og tilskudd, tilsyn og klagebehandling), tjenesteyting, samt styring og oppfølging av underliggende nivå.
- *Den faglige rollen*, som innebærer å innhente, bearbeide, utvikle og formidle kunnskap om eget fagområde som faglig rådgiver for departementene og som kompetanseorgan utad mot sektoren og allmennheten.

⁷ Difi (2008). *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Difi-rapport 2008:14. DFØ.

⁸ NOU 2006:14. (2006). *Gransking av Utlendingsdirektoratet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

⁹ Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11.

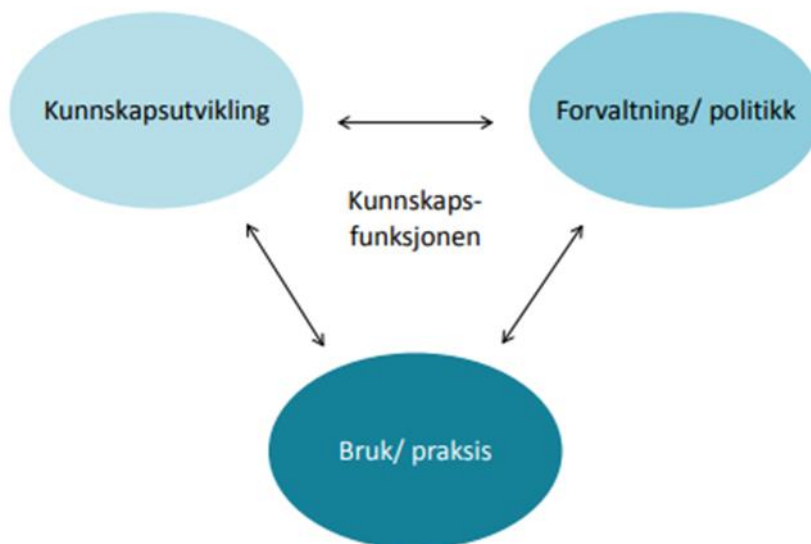
I praksis er det er glidende overganger og nær sammenheng mellom de to rollene, ved at kunnskap fra gjennomføringsrollen danner et viktig grunnlag for den faglige rådgivningen.

2.2 Direktoratenes posisjon i forvaltningens «kunnskapsfunksjon»

I tråd med Økonomiregelverkets formål om effektiv og forsvarlig bruk av midler er det et mål at politiske beslutninger skal være basert på best mulig kunnskap. Det krever både at det blir utarbeidet gode, relevante kunnskapsgrunnlag, og at de brukes på en god måte. Det er dette som er forvaltningens «kunnskapsfunksjon».

Figur 1 nedenfor viser en tilpasset versjon av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) sin konseptuelle visualisering av kunnskapsfunksjonen.¹⁰ Kunnskapsfunksjonen utgjør den gjensidige koblingen mellom kunnskapsutvikling, forvaltning/politikk og bruk/praksis, og rommer alle de tre forvaltningsnivåene i Norge. I tråd med avgrensningene i vår rapport omtaler vi i hovedsak statsforvaltningen og forholdet mellom direktorat og departement.

Figur 1: Forvaltningens kunnskapsfunksjon



I kraft av sin tosidige rolle står direktoratene i en særstilling i kunnskapsfunksjonen. De skal ikke bare utvikle og formidle relevant kunnskap i sine faglige råd, men også sørge for at kunnskapen blir brukt effektivt i politikktutforming og forbedring av offentlige tjenester.

¹⁰ NIFU 2013, «Kunnskap i system. En kartlegging av kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Sverige, Danmark og Canada». unit.no.

Dette er en kontinuerlig og dynamisk prosess der kunnskap til enhver tid er basert på en kombinasjon av forvaltning og praksis. I denne prosessen har direktoratene et spesielt ansvar for at kunnskapen er oppdatert og relevant, og at det blir innhentet både forskningsbasert, praksisnær og erfaringsbasert kunnskap. Hvordan direktoratene gjør dette, går vi nærmere inn på i kapittel 4.3.

2.3 Direktoratene er mangfoldige, med vidt forskjellige oppgaver og målgrupper

Det er store forskjeller i hvilke oppgaver og funksjoner de ulike direktoratene har ansvaret for. På samme måte varierer det hvilke målgrupper direktoratene primært retter seg mot. Den store variasjonen gjør det vanskelig å generalisere og kategorisere direktoratene etter oppgaver og funksjoner. I vedlegg 1 er en oversikt over samtlige direktorater med departementstilknytning, organisering og utvalgte oppgaver.

Med basis i en gjennomgang av direktoratenes instruksjer og tildelingsbrev kan vi oppsummere følgende om tyngden i og fordelingen av direktoratenes ulike oppgaver.

Regelverksforvaltning er en oppgave nesten alle direktorater har, om i noe ulik grad. Som regelverksforvaltere utarbeider direktoratene forskrifter, veiledninger og tolkningsuttalelser som skal hjelpe til med at regelverket blir forstått og iverksatt på en riktig måte av relevante målgrupper. Direktoratene gir også råd og informasjon til offentlige og private aktører om gjeldende regelverk og eventuelle endringer. Enkelte direktorater er gitt et særskilt ansvar for å ivareta norske interesser internasjonalt, og bidra til harmonisering av norsk og internasjonalt regelverk. Som del av den faglige rollen gir direktoratene også innspill til utvikling av nytt regelverk.

I overkant av halvparten av direktoratene utøver *tilsyn*, ved at de overvåker og kontrollerer om ulike regelverk blir praktisert i tråd med hensikten. Flere av disse har «tilsyn» i navnet, for eksempel Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Vegtilsynet. Andre direktorater har også tilsyn som en del av sin oppgaveportefølje, uten at det går fram av navnet. Det gjelder blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Fiskeridirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Om lag en tredjedel av direktoratene har en rolle som *klageinstans*. En kartlegging av klagebehandlingen i staten, viser stor variasjon i omfanget av klagesaker som direktoratene behandler.¹¹ Rapporten viser at de fleste direktoratene behandler et begrenset antall klagesaker, mens noen få behandler mange. NAV, Skatteetaten, Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet (UDI) står for hele 96 prosent av klagesakene i direktoratene.

Drøyt halvparten av direktoratene har ansvar for *tilskuddsforvaltning*, herunder utlåns- virksomhet. Tilskuddsordningene retter seg både mot organisasjoner, enkeltpersoner,

¹¹ DFØ (2024). *Nemd eller ikke nemnd – en kartlegging av organiseringen av klagebehandling i staten*. DFØ-rapport 2024:1. DFØ.

private eller statlige virksomheter og kommuner. Det er stor variasjon i hvor omfattende tilskuddsforvaltningen er. Med unntak av Husbanken og Statens lånekasse, som forvalter store låneordninger, er det få andre direktorater som har dette som en sentral oppgave.

Direktoratene med et ytre apparat, jf. kapittel 2.6, har også ansvar for *etatsledelse*, hvor styring og oppfølging av underliggende nivå inngår. Om lag en tredjedel av direktoratene har et ytre apparat som de har styringsansvar for. Direktoratene med et stort ytre apparat, som Politidirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, har etatsledelse som en vesentlig del av sin oppgave.

En rekke direktorater har ansvar for ulike former for *tjenesteyting*. Det er stor variasjon i typen tjenester som blir utført og hvem de retter seg mot. Både enkeltpersoner, næringslivet, organisasjoner, kommuner eller annen statlig forvaltning, kan være mottakere av direktoratenes tjenester. NAV og UDI har i hovedsak ansvar for tjenester rettet mot enkeltpersoner, mens Justervesenet og Søkeldirektoratet utfører tjenester ut til næringslivet. Mange direktorater har ansvar for tjenester rettet mot andre deler av offentlig sektor, enten statlige virksomheter eller kommuner. Det gjelder blant annet Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), Statped og Digitaliseringsdirektoratet (Digdir).

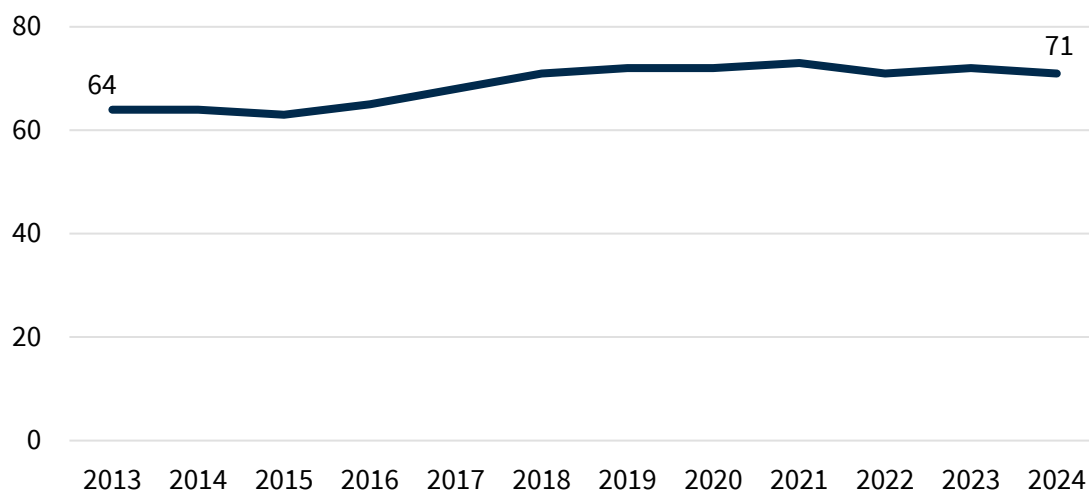
I tillegg til oppgavene over, har noen direktorater *sekretariatsoppgaver* på vegne av et eller flere råd, utvalg eller nemnder. De fleste har sekretariatsfunksjoner for ett organ, mens Statens sivilrettsforvaltning (SRF) og Landbruksdirektoratet har sekretariatsfunksjoner for flest, med oppgaver på vegne av henholdsvis åtte og seks ulike organer.

2.4 Totalt sett flere direktorater

I perioden fra 2013 til 2023 har antallet direktorater steget fra 64 til 71, jf. figur 2 under. Bak disse tallene skjuler det seg en rekke bevegelser i direktoratstrukturen, ved at 12 direktorater er lagt ned, samtidig som 17 nye er kommet til i løpet av perioden.

Flere av endringene har skjedd etter utskilling av oppgaver fra departements- eller direktoratsnivået. Ett eksempel er etablering av Valgdirektoratet i 2016, der operativt ansvar for valggjennomføringen i Norge på statlig nivå ble skilt ut fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I 2016 ble også Direktoratet for e-helse opprettet som følge av en overføring av oppgaver fra e-helsedivisjonen i Helsedirektoratet. I revidert nasjonalbudsjett for 2023 varslet imidlertid Helse- og omsorgsdepartementet å avvikle direktoratet, slik at det på nytt er slått sammen med Helsedirektoratet med virkning fra 1. januar 2024. Andre direktorater har oppstått som et resultat av helt nye oppgaver. Norsk nukleær dekommisjonering ble for eksempel etablert i 2018, med ansvar for opprydding etter Norges atomvirksomhet og håndtering av norsk atomavfall.

Figur 2: Antall direktorater i perioden 2013 til 2023



Nedleggelse kan skje som følge av sammenslåinger. Det var tilfellet da Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning ble slått sammen til Miljødirektoratet i 2014. Tilsvarende gjaldt da Jernbaneverket ble avviklet som en del av jernbanereformen, og oppgavene ble delt mellom Jernbanedirektoratet og statsforetaket Bane NOR fra 2017. Andre direktorater, som Statens strålevern, ble lagt ned og innlemmet i Helsedirektoratet i 2015, for så to år senere bli reetablert som eget direktorat. Flere av de registrerte endringene i direktoratstrukturen er av langt mindre betydning, og dreier seg hovedsakelig om navneendringer eller endringer i tilknytningsform.

Enkelte sektorer kjennetegnes av hyppigere endringer enn andre

Kunnskapssektoren har gjennomgått en rekke endringer de siste årene i antallet og sammensetningen av direktorater. I 2018 opprettet Kunnskapsdepartementet Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) og Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning (Unit). Bakgrunnen var rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra», som konkluderte med at kunnskapssektoren hadde for mange og for små underliggende virksomheter.¹² Utvalgets tilrådning om etablering av ett sentralt organ for universitets- og høyskolesektoren ble i realiteten fulgt opp noe senere, ved opprettelsen av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) i 2021. Direktoratet består av en sammenslåing av Diku, Kompetanse Norge, deler av Unit med flere.¹³

¹² Gjedrem, S., Fagernæs, S. O. (2016). *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*. Rapport til Kunnskapsdepartementet 6. januar 2016.

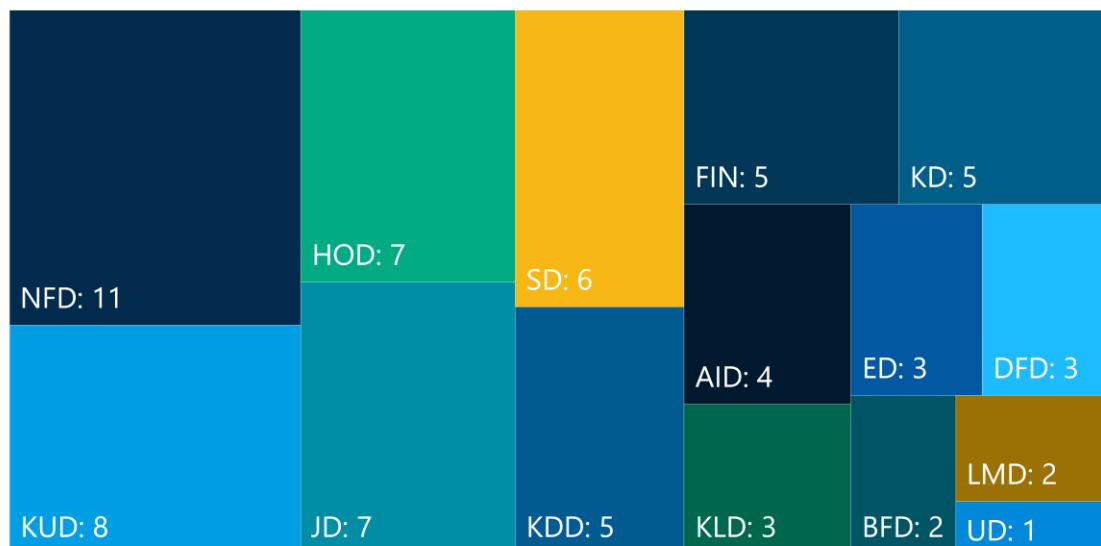
¹³ Meld. St. 19 (2020-2021) *Styring av universiteter og høyskoler*. Innst. 425 S (2020-2021).

2.5 Stor variasjon i antall direktorater under det enkelte departementsområde

Samtlige departementer, med unntak av Forsvarsdepartementet, har en eller flere underliggende virksomheter i form av direktorater. Figur 3 viser at Nærings- og fiskeridepartementet har flest direktorater i 2024, mens Utenriksdepartementet har færrest med NORAD som eneste direktorat. Sammenlignet med 2013 har det vært en økning i antall direktorater under seks av departementene. Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har hatt en økning på ett direktorat, mens Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har hatt en økning på henholdsvis to og tre direktorater. Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet har begge ett direktorat mindre i 2023 enn i 2013.

Det har i perioden også vært bevegelser i direktoratstrukturen under andre departementer, uten at det synes på det totale antallet direktorater. Dette dreier seg gjerne om flytting av ansvar mellom to departementer. For eksempel ble ansvaret for Kystverket flyttet fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet i 2022, mens ansvaret for Petroleumstilsynet ble flyttet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Olje- og energidepartementet i 2023. Med opprettelsen av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) ble ansvaret for tre direktorater flyttet fra Kommunal- og distriktsdepartementet fra 2024.

Figur 3: Antall direktorater under hvert departement per 1.1. 2024

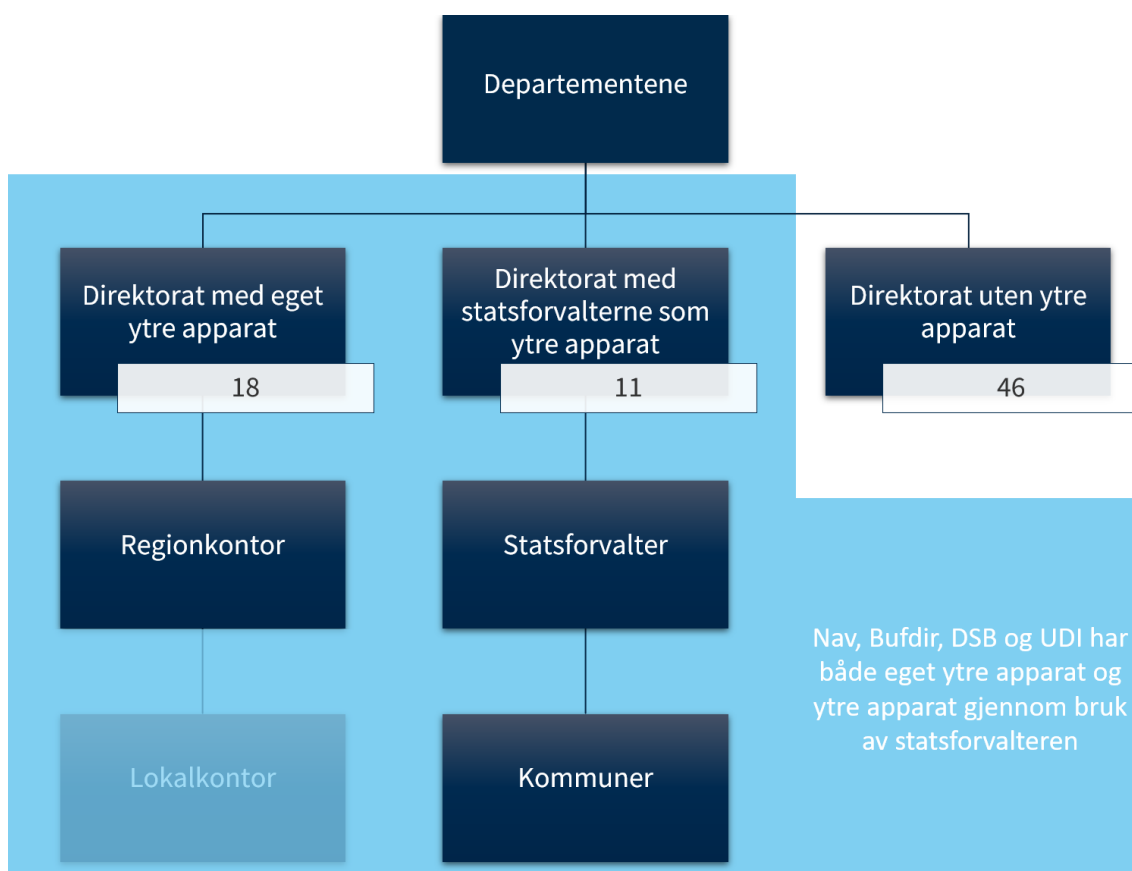


Selv om hvert direktorat er underlagt ett departement, kan enkelte direktorat bli styrt fra flere departementer. I alt 16 direktorater blir styrt fra mer enn ett departement. En hovedvekt av disse direktoratene har oppgaver innen helse- og velferdssektoren eller på sikkerhets- og beredskapsområdet. Både Bufdir, Mattilsynet, Statens helsetilsyn, SRF og Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, er eksempler på direktorater som ivaretar oppgaver for tre ulike departementer.

2.6 Antall direktorater uten et ytre apparat har økt

Hvis vi tar utgangspunkt i direktoratenes posisjon i iverksettingen av vedtatt politikk og hvilket apparat de har tilgjengelig i gjennomføringsrollen, kan vi skille mellom direktorater med og uten et ytre apparat. Av de 71 direktoratene er 46 helt uten noen form for ytre apparat. Dette er direktorater som selv er operative i oppgaveløsningen, slik som Nasjonal sikkerhetsmyndighet, HK-dir, Datatilsynet, Sokkeldirektoratet og Luftfartstilsynet.

Figur 4: Organisering av direktoraters ytre apparat¹⁴



* Kun NAV har lokalkontorer

De øvrige 25 direktoratene har et ytre apparat, enten i form av egne regionkontorer eller ved at de benytter statsforvalteren som et regionalt ledd ut mot operativt nivå i kommunene. Av de 25 har 18 direktorater et ytre apparat som er geografisk fordelt gjennom regions- og/eller lokalkontorer. Her finner vi større operative etater som Politiet og Kriminalomsorgen, og mindre direktorater som Justervesenet og Sjøfartsdirektoratet. Blant de 11 direktoratene som bruker statsforvalteren som ytre apparat, finner vi

¹⁴ NAV, Bufdir, DSB og UDI er inkludert i både tellingen av direktorater med ytre apparat og direktorater med statsforvalterne som ytre apparat. Summen av tallene i boksene blir derfor høyere enn det totale antallet direktorater på 71.

Helsedirektoratet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Fire direktorater; NAV, Bufdir, Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) og UDI, har både et eget ytre apparat i tillegg til at de bruker statsforvalteren.

Sammenholder vi de ulike typene av direktorater med tilsvarende kartlegging i 2013, ser vi at antallet direktorater uten ytre apparat har økt i løpet av de ti siste årene.¹⁵ Det skyldes i stor grad at de nye direktoratene som er kommet til, er direktorater uten et ytre apparat. Antall direktorater med eget ytre apparat har vært relativt stabilt, mens antall direktorater som bruker statsforvalteren som ytre apparat har økt. Dette har delvis sammenheng med endringer i organiseringen av direktoratene, og delvis endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune. I tillegg har statsforvalteren fått økt ansvar på flere fagområder. Både Bufdir, IMDi, SRF og UDI bruker i dag helt eller delvis statsforvalteren som sitt ytre apparat, noe de ikke gjorde i 2013.

2.7 Mange direktorater har fått en mer funksjonsbasert organisering

I løpet av det siste tiåret har en del direktorater med eget ytre apparat i form av regionskontorer, gått fra å ha en geografisk basert organisering til en mer funksjonsbasert organisering.¹⁶ Det innebærer at det operative nivået i større grad inngår i divisjoner med landsdekkende oppgaveløsning. Endringen innebærer at det i dag kun er Bufdir, Kriminalomsorgen, Mattilsynet og Politidirektoratet som har beholdt en organisering bestående av regionskontorer med oppgaver fordelt etter geografisk avgrensede områder.

En del direktorater har valgt funksjonsbasert organisering som hovedprinsipp, men beholdt en geografisk basert organisering på lavere nivå i organisasjonen under divisjonsnivået. Dette gjelder blant annet Arbeidstilsynet, Kystverket og Tolletaten. Andre direktorater, som Skatteetaten, Arkivverket, Lånekassen og DFØ, har alle en rent funksjonsbasert organisering med divisjoner/avdelinger, der enhetene på alle nivåer har ansvar for landsdekkende oppgaveløsning.

For direktorater med en mer funksjonsbasert organisering betyr det at faglige oppgaver blir flyttet ut fra direktoratsnivået og samlet i divisjoner. En konsekvens av endringen er at direktoratsnivået slankes eller fjernes. Enkelte har beholdt «direktorat» som betegnelse på det sentrale nivået i virksomheten. Direktoratetsnivået består da primært av direktøren med stabsheter, og oppgaver hovedsakelig knyttet til administrativ styring og strategisk utvikling av divisjonene og etaten.

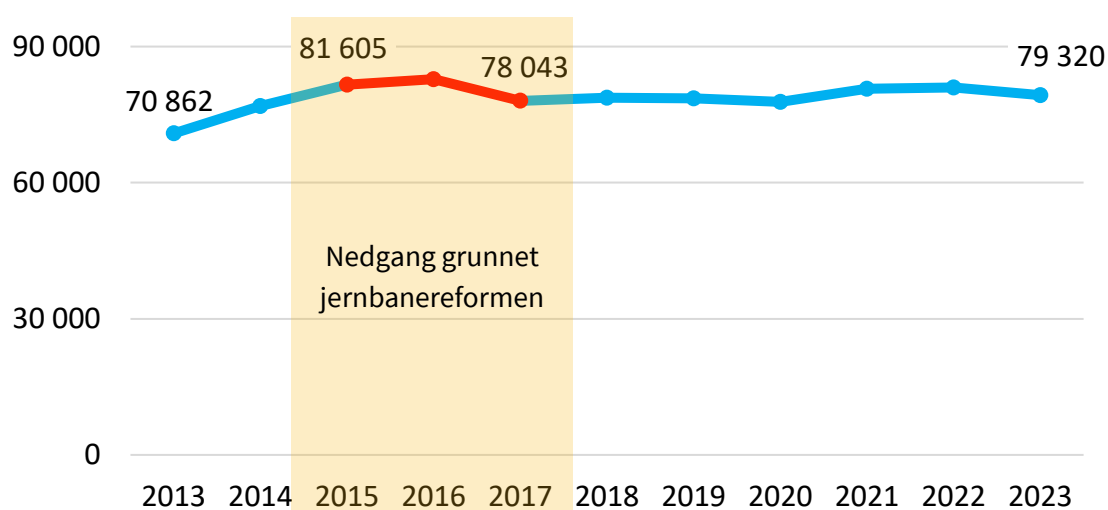
¹⁵ Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11. DFØ.

¹⁶ DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4. DFØ.

2.8 Antall ansatte øker i takt med antallet direktorater

Figur 5 under viser at antall ansatte i direktoratene har vokst fra 70 tusen til i underkant av 80 tusen fra 2013 til 2023. Det er særlig vekst i de store etatene som gjør utslag på totalantallet. Politiet har vokst med om lag 5 000 ansatte og NAV med om lag 1 300 ansatte. Utflyttingen av den sentrale kriminalomsorgsforvaltningen fra Justisdepartementet til et eget direktorat, førte i 2014 til en økning på om lag 5 000 ansatte.¹⁷ Som følge av overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene har Skatteetaten også økt med om lag 1 000 ansatte fra 2019 til 2020.¹⁸

Figur 5: Antall ansatte i direktoratene, 2013-2023



Figur 5 viser videre at det i perioden fra 2015 til 2017 var et fall i totalt antall ansatte i direktoratene på om lag 4 000. Den største årsaken til nedgangen skyldes opprettelsen av statsforetaket Bane NOR i forbindelse med jernbanereformen. Av de drøyt 4 400 ansatte som jobbet i Jernbaneverket i 2016 ble kun 230 ansatte værende i det nye Jernbanedirektoratet. De resterende ble overført til Bane NOR. Det er også verdt å merke seg at Statens vegvesen ble redusert med i underkant av 2 000 ansatte fra 2019 til 2020, da fylkesveiadministrasjonen ble overført til fylkeskommunene som en del av regionreformen.¹⁹

Også for nedgang i antall ansatte i direktoratene er det altså organisatoriske endringer i de store etatene som har gitt størst utslag. Relativt sett har enkelte av de mindre direktoratene opplevd betydelig endring i antall ansatte. Eksempelvis har Medietilsynet hatt en nedgang i antall ansatte på om lag 56 prosent fra 2013 til 2023. Nasjonal sikkerhetsmyndighet, og Datatilsynet har på sin side hatt en økning på henholdsvis 130 og 65 prosent i samme periode.

¹⁷ St. meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (kriminalomsorgsmelding). Justisdepartementet.

¹⁸ Skatteetaten årsrapport 2020, side 56.

¹⁹ Prop. 79 L (2018–2019) *Endringa i veglova mv.* (overføring av fylkesveiadministrasjon).

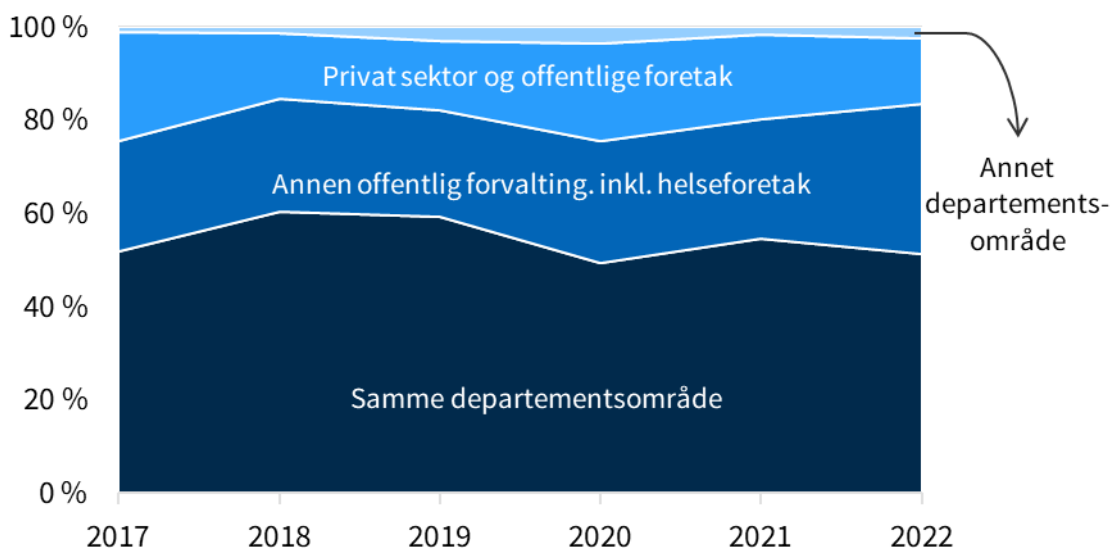
Det er som nevnt stor variasjon i størrelsen på direktoratene. Tabell 3 under viser de fem største og fem minste direktoratene i antall ansatte. Gjennomsnittet for antall ansatte i direktoratene i 2022 var 1 102 og medianen 221. Avstanden mellom gjennomsnitt og median viser tydelig hvordan de store etatene trekker opp gjennomsnittet for antall ansatte til tross for at de er få.

Tabell 3: Største og minste direktorater i 2023²⁰

Fem største ²¹		Fem minste	
Direktorat	Antall ansatte	Direktorat	Antall ansatte
Politiet	19 525	Distriktssenteret	27
NAV	14 679	Kunst i det offentlige rom (KORO)	26
Skatteetaten	6 991	Maritim pensjonskasse	21
Bufdir/Bufetat	5 640	Vegtilsynet	13
Kriminalomsorgen	5 578	Dagligvaretilsynet	5

2.9 Ledere rekrutteres ofte fra samme departementsområde

Figur 6: Strømningstall for ledere i direktoratene, 2017-2022²²



²⁰ Jf. kap. 1.2 telles samtlige ansatte i etatene.

²¹ Alle de fem største direktoratene er etater. De omtales her ved navn på etaten i tråd med at det er samtlige ansatte i etaten som omfattes av tellingen.

²² Tall fra SSB. Samme og annet departementsområde inneholder virksomheter i statlig forvaltning som inngår statsregnskapet, mens annen offentlig forvaltning er virksomheter i statlig og kommunal forvaltning som ikke inngår i statsregnskapet.

Figur 6 over viser hvor lederne i dagens direktorater er rekruttert fra i perioden fra 2017 til 2022. For hvert enkelt år ser vi at flest ledere blir rekruttert fra samme departementsområde som direktoratet tilhører. I 2022 ble for eksempel halvparten av de nye lederne rekruttert fra samme departementsområde, mens kun 2,5 prosent kom fra et annet departementsområde. Om lag en tredjedel av lederne kom da fra annen offentlig forvaltning, mens rundt 14 prosent ble rekruttert fra privat sektor eller andre offentlige foretak.

3 Direktoratsrollen – et stadig aktuelt tema

Før vi ser nærmere på direktoratenes faglige rolle, tar vi i dette kapitlet et mer overordnet blikk på direktoratsrollen. Vi ser på hvordan direktoratsrollen blir oppfattet blant departementene og direktoratene selv, i hvilken grad det har skjedd vesentlige endringer i rollen i løpet av de ti siste årene og hvilke forventninger direktoratene møter i sin rolle.

3.1 Diskusjoner om direktoratsrollen i både direktorat og departement

Direktoratsrollen er et tema som opptar mange i direktorat og departement. Både internt i direktoratene og mellom direktorat og departement, blir direktoratsrollen diskutert med jevne mellomrom. Temaet synes å være like aktuelt, enten direktoratene er av nyere årgang eller har en lengre fartstid. En del av diskusjonen dreier seg om hvordan direktoratsrollen skal forstås, i grenseflaten mellom fag og politikk. Et annet tema er hvordan ledelsen og de ansatte skal opptre med profesjonalitet og som gode faglige rådgivere overfor departementet. I dialogen mellom direktorat og departement blir det jobbet med å definere og videreutvikle rollene, både gjennomføring av statlig politikk og den faglige rollen, og forholdet mellom de to rollene. Tilsvarende gjelder for forholdet mellom departement og direktorat i direktoratenes praktisering av direktoratsrollen.

Enkelte viser til konkrete hendelser som har satt direktoratsrollen på agendaen, slik som eksempelvis saken med feiltolkning av EØS-reglene i NAV. Andre viser til at den framskutte posisjonen som enkelte direktorater fikk under pandemien, har satt mer søkelys på direktoratenes rolle i det offentlige rom. En annen utvikling som har ført til diskusjoner om direktoratsrollen, er den nevnte funksjonsorganiseringen i mange direktorater. Det har gjort at disse direktoratene har vært nødt til å se på egen organisasjon med nye øyne, ettersom det faglige ansvaret på ulike områder nå ligger i divisjonene og ikke på direktoratsnivået/hovedkontoret. Eksempelvis viser både Skatteetaten og Statens vegvesen til dette.

3.2 Lite endring i direktoratsrollen, men flere utviklingstrekk påvirker rolleutøvelsen

Selv opplever direktoratene at deres rolle i svært liten grad har endret seg i løpet av de ti siste årene, og denne oppfatningen blir også delt av departementene. Rollene slik de er beskrevet i kapittel 2, gjelder fremdeles, selv om flere tar i bruk andre begreper når de skal beskrive direktoratsrollen.

Fra både direktorat og departement blir det understreket at det er gjennomføringsrollen, med basis i forvaltningsoppdraget, myndighetsutøvelsen og gjennomføringen av statlig politikk, som er kjernen i direktoratsrollen.

Den faglige rollen blir også tillagt stor vekt. Departementenes styring slik den kommer til uttrykk i direktoratenes instruksjer, gir en indikasjon på omfanget og innholdet i den faglige rollen. I en del tilfeller gir departementet utførlige beskrivelser av hva de forventer av direktoratet i utøvelsen av den faglige rollen. I andre tilfeller er omtalen av den faglige rolle mer begrenset, og det framstår som mer uklart hva rollen består i. Disse forskjellene kan imidlertid vel så gjerne ha å gjøre med at departementene har ulik praksis for hva de vektlegger i sine instruksjer, som at direktoratene reelt sett har en mindre framtrædende faglig rolle.

Selv om hovedtrekkene ved direktoratsrollen ikke har endret seg over tid, er det flere utviklingstrekk det siste tiåret som har påvirket hvordan direktoratene utøver sin rolle. Mange fra både direktorat og departement peker på at kompleksiteten i samfunnet har økt, og at det i kombinasjon med større krav til spesialisering, stiller økte forventninger til direktoratene og at de samhandler med andre. Dette krever mer av direktoratene i form av mer sammensatt kompetanse og et bredere kunnskapsgrunnlag. En del direktorater gir også uttrykk for at de i større grad retter blikket ut mot sektoren, kommunene og innbyggerne, og at dette krever mer av dem i direktoratsrollen.

Videre har noen fagområder fått betydelig større oppmerksomhet og plass i direktoratenes porteføljer de senere årene. For det første er sikkerhet og beredskap satt tydeligere på dagsordenen, blant annet som følge av pandemien og endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen. For det andre er innovasjon og utvikling av tjenester og områder under de enkelte direktoratenes ansvar vektlagt i større grad. Her peker flere på at det er mer vekt på kontinuerlig forbedring og utvikling, framfor større reformer. Digitalisering er et tredje område som blir trukket fram, hvor direktoratene stilles overfor stadig nye krav, og som krever økt samarbeid med andre direktorater.

I tillegg har en rekke direktorater fått et utvidet ansvar med nye oppgaver i løpet av det siste tiåret. Med noen få unntak, primært innen tilskuddsforvaltning, er dette i liten grad oppgaver som er overført fra departement til direktorat. I all hovedsak er oppgavene helt nye og er kommet til som følge av endringsprosesser i samfunnet, hvor det er utviklet politikk på nye områder som ikke var der tidligere. Kunstig intelligens er et ferskt eksempel, havvind og grønn omstilling, er andre eksempler på slike områder. Særlig sektorer som omhandler samfunnssikkerhet, teknologi, energi, bærekraft og klima har vært berørt av ny politikkutvikling det siste tiåret. I mange tilfeller har direktoratene fått et utvidet ansvar fordi de allerede har kompetanse på et område. Mange direktorater har også fått flere oppgaver knyttet til arbeid og deltagelse internasjonalt, og her er det særlig arbeid knyttet til EØS/EU-saker som har økt i omfang.

Det synes også å være en tendens til at direktorater som har vist at de kan håndtere store digitale systemer med omfattende saksmengder, får nye oppdrag som kan ligge på siden av det opprinnelige samfunnsoppdraget. Skatteetaten er et eksempel på dette. I tillegg til innkreving, fikk de som følge av kompetanse og IKT-infrastruktur løsninger, oppgaver

relatert til utbetalinger av støtte under pandemien. Landbruksdirektoratet er et annet eksempel, som i 2022 fikk ansvar for strømstøtteordningen til foretak i landbruket.

3.3 «Direktorat» skaper ulike forventninger oppad og utad

For virksomheter som i løpet av de senere årene har endret status til «direktorat», synes endringen i større grad å dreie seg om rolle og navn, heller enn at oppgavene er vesentlig endret. Flere viser til at kravene til å få fram kunnskap for å underbygge politikkutforming øker, og noen ser etableringen av direktorater i sammenheng med dette. Flere av de nyere direktoratene viser til at de hadde direktoratsoppgaver også tidligere, men at merkelappen «direktorat» har gjort rollen som faglig rådgiver overfor departementet tydeligere. Det innebærer også at departementet har økte forventninger til hva direktoratet kan bidra med av kunnskap. Både Statped, Kulturdirektoratet, HK-dir og Landbruksdirektoratet er eksempler på det. Departementene bekrefter i stor grad også dette bildet. Flere mener at navnebyttet til «direktorat» bidrar til å klargjøre ansvar. Mange viser også til at direktoratsrollen indikerer større faglig uavhengighet og selvstendighet ovenfor departementet. På den annen side opplever enkelte etater, som har endret status til «direktorat», at terskelen for å mene noe offentlig er høyere i en slik rolle.

Mens merkelappen «direktorat» gir positive assosiasjoner oppad i forvaltningen, opplever direktoratene at de kan bli møtte med større skepsis ute i sektoren. Flere av de nyere direktoratene har erfart at sektoren i mindre grad har en formening om hva et direktorat er, og at deres tilstedeværelse i noen sammenhenger blir forbundet med strengere styring og økt byråkrati. Kulturdirektoratet, HK-dir og Bufdir opplevde alle motstand fra sine sektorer da de ble etablert som direktorat. Det blir vist til at legitimiteten til direktoratet i stor grad handler om å bygge tillit, og å synliggjøre nytten av det de gjør ut mot tjenesten og sektoren. Det å være aktiv og synlig ut mot sektoren og offentligheten blir derfor ansett som viktig, samtidig som det å opparbeide seg tillit krever tid og tålmodighet. Bufdir har erfart dette, og at de nå etter å ha eksistert som direktorat i over ti år har etablert en god dialog ut mot kommunene og tjenestene i sektoren.

Generelt viser direktoratene til at de bruker mer tid nå enn tidligere på å synliggjøre at den jobben de gjør er nyttig, og å løfte forståelsen av at det direktoratet gjør er til beste for sektoren. Helt konkret har flere jobbet med omdømmebygging opp mot ulike målgrupper, relatert til direktoratets samfunnsoppdrag.

4 Hvordan ivaretar direktoratene sin faglige rolle?

I dette kapitlet retter vi søkelyset mot direktoratenes faglige rolle, både oppad til departementene og utad mot sektoren. Vi belyser hvilken kunnskap direktoratene baserer sine faglige råd på, og undersøker hva som kjennetegner direktoratenes oppdrag og dialogen med departementene. Vi er særlig oppmerksomme på endringer som har påvirket utøvelsen av direktoratenes faglige rolle og forvaltningens kunnskapsfunksjon, både i samspillet med departementene og aktører i sektoren.

4.1 Direktoratene er sentrale i politikkutformingen

4.1.1 Departementene er avhengige av direktoratenes faglige råd

Den rådgivende funksjonen overfor departementene, utgjør kjernen i direktoratenes faglige rolle. Dette er også framhevet i instruksene til direktoratene. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at departementene daglig etterspør råd som grunnlag for politikkutforming og lener seg tungt på direktoratenes faglige innspill, enten det gjelder korte svar på spørsmål om fakta eller større faglige utredninger. En departementsleder gir uttrykk for dette på denne måten «*Det er lite departementet gjør uten at etatene blir bedt om innspill, for å få avklart om noe lar seg gjennomføre eller ikke, eller om det er systemtekniske sider som gjør at det ikke er mulig*».

Gjennom intervjuene framgår det at departementene er avhengige av gode kunnskapsunderlag fra direktoratene for å kunne ivareta rollen som sekretariat for politisk ledelse. Kunnskapsbehovene strekker seg fra innsikt i hvordan ordninger fungerer, til råd om grep som kan gjøres for å øke treffsikkerheten ved tiltak eller utforming av nye, gjennomførbare ordninger som kan bidra til bedre måloppnåelse. I det inngår også å vise ulike handlingsalternativer og konsekvenser av ulike forslag.

Flere trekker fram direktoratenes rolle i forbindelse med covid-19-pandemien som eksempel på hvor avhengige departementene er av direktoratenes faglige råd. Det gjaldt de rent helsefaglige rådene fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet og de beredskapsmessige rådene fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, men også de faglige rådene som Utdanningsdirektoratet og Bufdir gav knyttet til sårbare barn og unge.

En økende del av direktoratenes arbeidshverdag synes å være preget av ad-hoc oppdrag med korte tidsfrister. Direktoratene viser til at de bruker mye, og stadig mer, tid på å svare ut bestillinger i tilknytning til spørsmål og anmodningsvedtak fra Stortinget. Departementenes bestillinger varierer når det kommer til hvor mye de krever av direktoratet. Enkelte departementer ber direktoratene om å bidra med fakta og statistikk som kan inngå i svar

som departementet selv utformer. Andre ber om at direktoratene lage svarutkast i sin helhet.

Direktoratene brukes også aktivt inn i større utredningsarbeider, stortingsmeldinger og proposisjoner som departementene har ansvar for. Her varierer praksisen en del mellom sektorene, når det gjelder hvor langt direktoratene blir trukket inn i departementenes prosesser. Det vanligste synes å være at direktoratet blir bedt om å levere underlag i form av innspill på konkrete fagfelt eller forslag til tekst. I en del tilfeller låner også direktoratene ut ressurser til departementet, der ansatte deltar i utredningsgrupper eller sekretariater. Enkelte departementer er imidlertid av den oppfatning at direktoratene ikke skal trekkes for tett inn i denne typen arbeid, gjennom eksempelvis lån av ressurser.

På bakgrunn av intervjuene er inntrykket at direktoratene er mer involvert i arbeid med regelverksutvikling og lovarbeid nå enn tidligere. Direktoratene gir innspill til justeringer og forbedringer av eksisterende regelverk, og bistår departementene i utvikling av nytt regelverk. Dette arbeidet er preget av mye faglige diskusjoner mellom direktorat og departement, der direktoratene gjennom erfaringsbasert kunnskap bidrar til å avdekke behov og gir innspill til justeringer. I noen tilfeller blir arbeid organisert i prosjekter, der ansatte fra direktoratet og departementet sitter sammen og jobber. Når arbeidet kommer fram til utarbeidelse av proposisjonstekst, vil behovet for prosjektet opphøre og departementet overta.

4.1.2 Direktoratenes kunnskapsfunksjon er styrket

Gjennomgående viser departementene til at direktoratene er den sentrale leverandøren av kunnskap inn i arbeidet med politikktutforming. Mange departementer peker på at de i dag står lengre fra enkeltsakene og virkeligheten der ute, slik at de i større grad enn tidligere må basere seg på faglige innspill fra direktoratene. Flere departementer viser i tillegg til at de har bygd ned egen kompetanse på enkelte fagområder, og at direktoratene i noen sammenhenger blir sammenlignet med et konsulenthus eller utredningskontor.

Fra direktoratenes side får vi høre at de på ulike måter har jobbet med å styrke kunnskapsfunksjonen og den faglige rollen opp mot departementene. Mange direktoratsledere peker på betydningen av å skape synergier mellom gjennomføringsrollen og den faglige rollen. I forlengelsen av dette har noen direktorater med et ytre apparat, forsøkt å bruke kunnskap og erfaringer fra ulike deler av organisasjonen mer aktivt inn mot faglig rådgivning. Andre direktorater, som tradisjonelt har hatt en utadrettet rolle mot brukerne og tjenesten, viser til at økt vekt på kunnskapsfunksjonen har gitt en dreining, ved at direktoratets oppmerksomhet nå i større grad også retter seg mot rollen som faglig rådgiver opp mot departementet.

Det å være den foretrukne leverandøren av kunnskap inn mot politikktutforming, er imidlertid ikke en situasjon som direktoratslederne tar for gitt. Flere uttrykker bekymring for om de klarer å levere godt nok for framtiden, og ser at kvaliteten på det de leverer er avgjørende for å kunne beholde posisjonen som kunnskapsleverandører opp mot departementet. Utsagnet fra en direktoratsleder «*Hvis ikke vi er gode bygger de opp analysekapasitet i departementet*», illustrerer dette. Samtidig peker enkelte på at

departementene ikke klarer å bruke direktoratene på en god måte, om de ikke har tilstrekkelig kompetanse selv. Flere er opptatt av at departement og direktorat må utfylle hverandre, og at de dermed bør ha komplementær framfor lik kompetanse. En rekke direktoratsledere peker på at kompetanse i økende grad dreier seg om å være aktuell, faglig oppdatert og utviklingsorientert, framfor å gå i dybden på avgrensede fagområder. Samtidig viser flere til at en slik en tilnærming til den faglige rollen krever mye av direktoratets kapasitet.

Som følge av at mye av den faglige spisskompetansen sitter i direktoratene, gir direktoratene i noen tilfeller opplæring av ansatte i departementene på spesifikke fagfelt. Det kan være i situasjoner der det er behov for mer dybdekunnskap på et område, eller hvor departementet har behov for mer kunnskap til å komme i posisjon til å kunne å lage en bestilling. Særlig gjelder dette tema av teknisk/faglig karakter, eller på utviklingsområder der kompetansen sitter i direktoratet. Det foregår også kompetanseutveksling mellom direktorat og departement gjennom hospitering. Vårt inntrykk er at dette som regel skjer ved at ansatte fra direktoratene hospiterer i departementene, og i mindre grad ved at ansatte i departementene hospiterer i direktoratene.

Flere informanter fra departementene er av den oppfatning at avhengigheten til direktoratenes kompetanse har gått for langt. De mener å se en tendens til at departementene løper litt for raskt til direktoratene og ber om innspill, og at de er for lite flinke til å bruke egen fagkompetanse. Helseområdet er et eksempel på dette, der både direktoratene og departementet selv erkjenner at det er behov for å bygge opp fagkompetanse i departementet på enkelte områder. Dette blir sett på som viktig også av hensyn til balansen i rollene mellom departement og direktorat.

4.1.3 Direktoratene er viktige for å ivareta det langsiktige perspektivet

Mange i både direktorat og departement peker på at direktoratene har en sentral rolle i å ivareta det langsiktige perspektivet innenfor sine sektorområder. Direktoratene gjennomfører analyser av tilstanden i sektoren opp mot nasjonale mål, og utarbeider rapporter og sammenstillinger på ulike tema. Her gjøres vurderinger av hva som er vesentlig for sektoren, hva som bør vektlegges og hva departementene bør ta tak i videre. Dette gir muligheter for å ha et samlet blikk på sektoren. Samtidig mener flere fra både direktorat og departement at direktoratene kan ha mer å gå på, når det gjelder å sette kunnskap fra egen sektor inn i en større sammenheng. Det blir gitt uttrykk for forventninger til at direktoratene ikke bare ser på egen virksomhet, men også ser hen til hva som skjer innenfor tilgrensede sektorer og hvordan slik kunnskap fra andre kan inngå i utvikling av egen sektor.

Flere i departementene er av den oppfatning at den langsiktige tenkningen har bedre betingelser i direktoratene enn i departementene, ettersom departementene blir stadig mer styrt av den politiske agendaen og media. Samtidig blir det pekt på at knapphet på tid og ressurser ikke bare i departementene, men også i direktoratene, er med på å utfordre direktoratenes muligheter til å tenke mer langsiktig og strategisk. En undersøkelse som DFØ

har gjennomført av flerårig styring, viser at direktoratene opplever det som mer krevende enn departementene å ivareta et flerårig perspektiv, og at det er satt av lite tid til dette i styringsdialogen.²³

Det blir gitt uttrykk for at de hyppige innspillene som kommer fra politisk hold, er med på å påvirke direktoratenes evne til å jobbe langsiktig. For at direktoratene skal være i stand til å ivareta det langsiktige, mener departementene at de har et viktig ansvar i å sørge for at premissene er til stede for at direktoratene kan ivareta en slik rolle. Det innebærer blant annet at direktoratene må ha ressurser, data og statistikk tilgjengelig, som gjør at de kan foreta analyser av de mer langsiktige mulighetene og utfordringene i sektoren. Flere av direktoratslederne er også opptatt av at de selv har et viktig ansvar i å finne en god balanse, slik at de kan jobbe mer med det strategiske og langsiktige, i tillegg til å ta tak i de mer umiddelbare utfordringene.

4.1.4 Stor vekt på direktoratenes faglige uavhengighet

Fra departementenes side er mange opptatt av at direktoratenes faglige uavhengighet må vernes om, og at de har en viktig rolle i det arbeidet. En departementsleder gir uttrykk for dette på følgende måte «Det er viktig at departementene hegner om og passer på at det ikke blir politikk av alt. Direktoratene må ha en faglig uavhengig rolle». En annen peker på at «Departementsrådets rolle er å lære politikerne at de må tåle uenighet og faglige innspill fra direktoratene».

Flere av informantene fra departementene legger vekt på at direktoratenes rolle er å gi faglig uavhengige råd, og at de ikke må bli for servile. Fra både direktorat og departement blir det lagt vekt på at faglig uenighet bør synliggjøres. Samtidig synes det å være en bred forståelse av at det er politikernes privilegium å legge politikk på toppen av direktoratenes faglige råd, og at det er helt legitimt at det tas politiske valg som ikke er i samsvar med de faglige rådene.

I relasjonen til departementet ga en av våre informanter fra direktoratene uttrykk for at «vi har blitt mer likeverdige parter». Samtidig la vedkommende vekt på at departementet og direktoratet ikke skal kunne det samme og bør ha ulike roller. Direktoratet var derfor ikke opptatt av å levere til eksperter, men at det som blir levert skal kunne brukes av departementet i politikkutviklingen.

4.1.5 Direktoratene må forstå den politiske konteksten

Flere fra departementene er opptatt av at direktoratene skal komme med faglige, kunnskapsbaserte råd, selv om det ikke nødvendigvis er de rådene politisk ledelse ønsker. Det er en utbredt praksis at departementene blir varslet i forkant, når direktoratene sender innspill som de ser kan være politisk kontroversielle og bli en mediasak. Det samme gjelder dersom direktoratet skal publisere en rapport eller statistikk som kan vekke offentlig debatt.

²³ DFØ-rapport 2023:1. *På kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater.*

Timingene for når direktoratene kommer med sine faglige råd er også av betydning. Enkelte viser til at det kan bli sett på som uheldig hvis direktoratet kommer med råd som peker i en annen retning enn hva politikerne ønsker, på samme tid som regjeringen skal legge fram sin politikk. Balansegangen mellom det å være faglig uavhengig og politisk relevant, blir derfor sett på som ekstra krevende.

Flere understreker betydningen av at direktoratene forstår den politiske konteksten som departementene inngår i. Hvis avstanden til departementet blir for stor, ser de at direktoratene kan bli mindre relevante. Her viser flere til at departementene har en viktig rolle i å hjelpe direktoratene med å se hva som er det politiske bildet og det relevante, slik at direktoratene ikke bruker ressurser unødig på noe som ikke blir brukt. Enkelte mener det vil være behov for at direktoratene blir koblet enda tettere opp mot politikkutforming framover, mens andre ser mer utfordringer ved at samspillet mellom departement og direktorat kan bli for symbiotisk.

4.1.6 Graden av åpenhet om faglige råd varierer

Gjennomgående blir det vektlagt at faglig informasjon, analyser og kunnskapsgrunnlag som direktoratene produserer, skal synliggjøres og være offentlig tilgjengelig. Det er en utbredt oppfatning blant direktorat og departement at faglige innspill fra direktoratene for det meste blir offentliggjort. Samtidig ser vi at praksis mellom ulike sektorer i graden av åpenhet varierer. Flere direktoratsledere mener fremdeles det er behov for større åpenhet i tilknytning til de faglige rådene som de gir til departementet.

Noen direktoratsledere viser til at departementet kjører en hard linje på offentlighet, der alle faglige innspill fra direktoratet blir offentliggjort. Andre opplever at offentlighet i hovedsak er forbeholdt saker som omhandler kunnskapsfunksjon utad, mens graden av åpenhet rundt faglige råd som direktoratet spiller inn til departementet er mer begrenset. Når direktoratenes innspill inngår som en del av pågående arbeider i departementet praktiseres gjerne også utsatt offentlighet. Tilbakeholdenhet i offentliggjøring av faglige innspill, blir delvis forklart med at det ikke er ønskelig å eksponere eventuell faglig uenighet mellom direktorat og departement offentlig. Delvis blir det også vist til at innspillene ofte inngår som en del av departementenes interne prosesser, blant annet budsjettarbeid eller ulike forhandlinger.

En leder i et av departementene understreker at «*Det skal være tydelig hva fagetatene vil, og hva departementene gjør*». Det blir vist til at denne linjen er blitt styrket i løpet av de senere årene, og at ikke bare embetsverket, men også enkelte statsråder har vært opptatt av dette. Flere peker på at åpenhet om beslutninger er med på å bygge opp tillit og respekt for at forvaltningen har gjort en skikkelig og grundig vurdering, som er godt, faglig fundert. Videre blir det vist til at åpenhet om beslutningsgrunnlag er viktig av hensyn til rettsikkerheten i samfunnet.

4.1.7 Høy tilfredshet med direktoratenes innspill

Direktoratene opplever at departementene er fornøyde og benytter seg av innspillene de leverer, noe departementene i all hovedsak bekrefter. Direktoratene blir i stor grad hørt, men det er ikke alltid at de faglige rådene blir fulgt. I de tilfeller hvor kunnskap eller innspill ikke blir brukt, har det, ifølge departementene, ofte sammenheng med at innspillene ikke passer inn i den politiske agendaen. Som følge av politiske avveininger i departementet og regjeringen kan andre hensyn veie tyngre, enn de rent faglige rådene fra direktoratet.

I enkelte tilfeller kan manglende bruk av innspill skyldes at departementet ikke har mottatt det de forventet. Det blir vist til at dette kan ha sammenheng med manglende avklaringer rundt bestillingen underveis, eller at oppdrag er på områder hvor det er krevende å skaffe tilstrekkelig kunnskap. På enkelte fagområder er det eksempelvis vanskelig å etablere kunnskap om hva som virker, fordi datagrunnlaget ikke er godt nok. Mange trekker likevel fram at det er mye dialog og forventningsavklaringer mellom departement og direktorat underveis om faglige innspill, og at dette er viktig for å sikre at departementet får det de trenger. For relevansen av det som skal leveres blir det samtidig trukket fram som en fordel at ansatte i direktoratet kjenner departementet godt, slik at de forstår departementets behov, den politiske tenkningen og hvordan systemet fungerer.

Direktoratene får vanligvis tilbakemelding fra departementet om hvordan de faglige innspillene blir brukt, men ikke alltid. Noen ganger skyldes det at det tar lang tid å behandle saken i departementet, mens andre ganger får vi inntrykk av at det mer skyldes hastverk. Direktoratene forventer heller ikke tilbakemelding på hvordan korte svar på faktaspørsmål blir benyttet. De setter imidlertid pris på tilbakemelding om hvordan større utredninger eller innspill på politisk aktuelle områder blir brukt. I noen tilfeller er det egne tilbakemeldingsmøter i tilknytning til faglige råd, i andre tilfeller kan direktoratene selv be om slike møter med departementet. Flere departementer ser imidlertid at de kan bli flinkere til å gi tilbakemelding til direktoratene etter innspill, og til å orientere om hvordan innspill blir benyttet videre inn i departementenes arbeid.

4.1.8 Bekymring for fagligheten til direktoratene

Generelt beskriver direktorat og departement en utvikling hvor utøvelsen av den faglige rollen, er mer preget av den dagsaktuelle politiske situasjonen, som i mange sammenhenger er styrt av media. Oppdrag som direktoratene får, blir i større grad initiert på bakgrunn av den politiske aktiviteten som foregår på ulike områder. Hyppige tillegg til tildelingsbrevne blir sett i sammenheng med denne utviklingen, ved at det oppstår situasjoner som krever rask handling fra statsråden. Det blir påpekt at politikken ligger i detaljene, der departementene må innhente kunnskap fra direktoratene for å kunne ivareta rollen som sekretariat for politisk ledelse. Det er en utbredt oppfatning at forespørsler knyttet til anmodningsvedtak og ad-hoc oppdrag binder opp mye ressurser, og går på bekostning av annet arbeid i direktoratene. Flere, særlig i departementene, gir på den bakgrunn uttrykk for bekymring for fagligheten til direktoratene.

Mange i direktoratene peker samtidig på at gjennomføringsrollen tar større plass, og at det gir mindre kapasitet til å ivareta den faglige rollen. Den formelle styringen gjennom oppdrag i tildelingsbrevene tar mye av direktoratenes ressurser. Samtidig opplever mange økt etterspørsel i rollen som kompetanseorgan utad, blant kommunene, egen sektor og næringslivet. Flere av direktoratene mener derfor at muligheten til de bredere analysene er mer begrenset, og ser behovet for å skjerme egen analysekapasitet.

Ikke bare nyere direktorater, men også de mer erfarne, opplever usikkerhet i hvor langt de kan gå som faglig rådgiver overfor eget departement. Flere gir uttrykk for at det er vanskelig å formulere tydelige, faglige råd. Å gi gode, faglige råd med anbefalinger om hva som vil være riktige tiltak på rett nivå, på politisk betente områder, oppleves som særlig utfordrende. Hva gode, faglige råd skal bygge på, er heller ikke like opplagt for alle ansatte i et direktorat. De færreste har departementserfaring og bevisstheten om hvordan kunnskap brukes i departementets arbeid varierer.

Enkelte direktoratsledere viser til at de kan bli redde for å gjøre feil og at det kan føre til at de blir for forsiktige i den faglige rollen. Andre innrømmer at direktoratet sliter med å ha selvtillit nok til å kunne svare på alt de blir spurt om, og at de kommer bakpå i leveransene. Direktoratene som tidligere var mer utadrettet mot tjenestene, og som i de senere årene har fått en større rolle som faglig rådgiver oppad, kan streve med å aggregere kunnskap på en slik måte at det kan brukes av departementene som ledd i politikktutforming. Direktoratene som skal gi råd til flere departementer, kan oppleve rollen som faglig rådgiver som ekstra krevende, når de skal gjøre avveininger mellom ulike, faglige hensyn, som i noen tilfeller kan være motstridende.

Det blir pekt på at krav til begrunnelser for politikk også stiller større krav til analysene som ligger til grunn for de faglige rådene. Samtidig er erfaringen at politikerne ofte ønsker raske beslutninger og har mindre tålmodighet til å gå veien om lengre utredninger. Departementene bekrefter at det å kunne iverksette raskt har blitt enda viktigere de senere årene, og at det stiller større krav til direktoratene og at de kommer opp med raske løsninger.

Flere mener i tillegg at enkelte sektorer og områder er blitt mer politisert, ved at problemstillinger som tidligere ble sett på som rent faglige, nå er blitt politiske. Både innen energi-, nærings- og fiskeriområdet blir det vist til slike tendenser, hvor det også er sterke interesseorganisasjoner som forsøker å påvirke politikken i ønsket retning. På sektorer preget av høy politisk oppmerksomhet, blir balansegangen mellom fag og politikk særlig utfordrende, og dette fordrer også større bevissthet om roller og ansvar i direktoratene.

Den høye aktiviteten som følger av politiske initiativ, gjør at enkelte direktorater ser at de kan bli tettere knyttet opp til departementets oppgaver enn de burde. Særlig ser de denne faren hvis departementet er tynt bemannet på ulike fagområder. Det kan føre til at politiske oppgaver blir satt ut til direktoratet, ved at de for eksempel blir bedt om å gjøre utredninger som de senere skal være høringsinstans for. Flere mener dette er en tematikk som krever oppmerksomhet, og der det kan være behov for å ta et steg tilbake. En direktoratsleder gir uttrykk for det med dette ønsket, «Jeg håper å være et tydelig fagdirektorat som er mindre politisk og preget av den politiske agendaen».

Selv om mange gir uttrykk for at fagligheten til direktoratene blir utfordret fra flere hold, er det ikke alle som mener at dette betyr at fagligheten står svakere enn tidligere. Enkelte stiller likevel spørsmål ved om direktoratenes faglige rolle bør skjermes i større grad. Særlig blir det pekt på som viktig at direktoratene har ressurser til å bygge kunnskap og faglighet, også på nye områder.

4.2 Direktoratene er tydeligere som kompetanseorgan utad

4.2.1 Direktoratenes kunnskap er etterspurt og tilgjengelig

Direktoratenes faglige rolle retter seg ikke bare opp mot departementene, men også ut mot sektoren, kommuner, andre statlige virksomheter, media og allmennheten.

Den utadrettede rollen ivaretas blant annet ved å tilrettelegge informasjon, statistikk, kunnskapsoppsummeringer og faglig veiledningsmaterieell på direktoratets nettside. Miljødirektoratet er et av direktoratene som har kommunen som sentral brukergruppe og som har et omfattende veiledningsmaterieell tilgjengelig på sine nettsider.

Miljødirektoratet har også ansvar for miljøovervåking på flere områder, for eksempel miljøgifter i ferskvann, rovvilt og klima, ozon, UV og atmosfærisk forurensning. Også andre direktorater har overvåkingsoppgaver av denne typen. Digitaliseringsdirektoratet vurderer for eksempel hvordan Norge ligger an med digitalisering gjennom «Rikets digitale tilstand».

Denne kunnskapen brukes både som grunnlag for faglige innspill til departementet og er samtidig tilgjengelig for bruk av andre offentlige myndigheter, næringsliv, interesseorganisasjoner og media. Direktoratenes kunnskap er etterspurt av en rekke ulike aktører, slik at nettsider, veiledere og konferanser/seminarer er viktige for å dekke kunnskapsbehovet som etterspørres av andre.

Det varierer mellom direktoratene hvor utadrettet de er i sin faglige rolle. For enkelte direktorater er den faglige rollen dominerende, der hovedoppgaven er å formidle kunnskap og drive veiledning overfor kommuner, næringsliv eller innbyggere. I slike direktorater er det å være kompetanseorgan den tyngste funksjonen. Eksempelvis har både Statped og IMDi få klassiske myndighetsoppgaver, og for disse flyter den den faglige rollen og gjennomføringsrollen mer over i hverandre.

Andre direktorater har en mindre omfattende faglig rolle utad mot sektoren og allmenheten. Dette gjelder for eksempel Politidirektoratet. Mye av deres faglige rolle er knyttet til å formidle beste praksis til de ulike delene av etaten. Dette handler mer om styring og oppfølging av egen virksomhet, enn om å være kompetanseorgan for andre offentlige virksomheter, næringsliv eller innbyggere.

4.2.2 Direktoratene er opptatt av å bidra i den offentlige debatten

Ut over å dele statistikk, utarbeide veiledere og formidle informasjon på nettsider, prioriterer direktoratene å stille opp på relevante fagkonferanser og arenaer for å formidle den kunnskapen som de selv sitter med. Direktoratene arrangerer i tillegg egne fagkonferanser og seminarer for sine ulike målgrupper.

Flere av direktoratslederne legger vekt på at direktoratene skal bidra aktivt inn i den offentlige debatten. Eksempelvis deltar mange direktorater på Arendalsuka. Det er også flere direktoratsledere som skriver aviskronikker. Det er bred enighet, både blant direktørene og informantene fra departementene, om at det er avgjørende at direktørene har god rolleforståelse og unngår å gå inn i politiske diskusjoner. Det blir vist til at direktoratslederne skal formidle kunnskap og fakta på en nøytral og objektiv måte, og ikke må framstå som politiske aktivister som setter statsråden i forlegenhet.

Det er ulikt hvor aktive direktørene deltar i den offentlige debatten. Noen er opptatt av å holde en svært lav profil i media, mens andre ser det som en naturlig del av den faglige rollen å være aktiv i debatter. Direktoratene med stor grad av faglig uavhengighet, som for eksempel Konkurransetilsynet og Datatilsynet, har i kraft av sin uavhengighet stor frihet til å delta i den offentlige debatten. Men det er også mange andre eksempler på at direktoratsledere skriver innlegg i media og formidler faglig kunnskap på ulike arenaer.

Det er flere direktoratsledere som mener at det er nødvendig at direktoratene tar en faglig rolle utad. Direktoratenes posisjon og faglige rolle blir sett på som en motvekt mot falske nyheter og useriøse eller konspiratoriske innlegg i sosiale medier. Blant departementene er det også flere som gir uttrykk for betydningen av at direktoratene har en tydelig stemme utad. De er opptatt av at direktoratene gir offentlig uttrykk for faglige synspunkter, også når de går på tvers av departementets syn. Det blir sett på som en forutsetning for at å kunne ha en kunnskapsbasert samfunnsutvikling.

Direktoratslederne gir uttrykk for at de har god kunnskap om hvilke områder det er greit at de kommer med faglige uttalelser på i den offentlige debatten, og at dette er noe de har mye dialog med departementet om. Det synes også å være en høy bevissthet i direktoratene om at deres rolle er å løfte fram det faglige, og å få fram faktakunnskap på ulike områder.

Det blir vist til at direktoratenes synlighet i det offentlige rom avhenger av hvor politisk et område er, og at det her er store forskjeller mellom sektorene. Eksempelvis er helse et fagområde som blir sett på som langt mindre politisk enn energiområdet. Det er en utbredt oppfatning at det er vanskeligere for direktoratsledere å delta i det offentlige ordskiftet på områder som er politiske.

4.3 Bredt faglig fundament bak de faglige rådene

4.3.1 Erfaringer fra gjennomføringsrollen utgjør et grunnlag for faglige råd

Så godt som samtlige direktoratsledere trekker fram erfaringer fra gjennomføringsrollen som det viktigste grunnlaget for egne faglige råd, både til departementet og ut mot sektoren og allmenheten. Hvordan direktoratene omformer kunnskap og erfaringer fra politikkgjennomføring til faglige råd, varierer imidlertid ut ifra direktoratenes organisering, funksjoner og målgrupper.

For direktorater med eget ytre apparat kommer den erfaringsbaserte kunnskapen i stor grad fra eget operativt nivå. Eksempelvis innhenter Statens Vegvesen store mengder data fra sine trafikkstasjoner. Disse dataene brukes for å rapportere på tilstanden i trafikken og er en viktig del av Samferdselsdepartementets arbeid med Nasjonal Transportplan (NTP). Et annet eksempel er Mattilsynet, som bruker resultater fra tilsynvirksomheten inn i analyser som inngår i tilstandsrapporter og prioriteringsforslag, som en viktig del av kunnskapsgrunnlag som sendes til departementene.

Direktorater med kommunene som operativt nivå, som Helsedirektoratet og Landbruksdirektoratet, bruker statsforvalteren som sitt ytre apparat. Når Helsedirektoratet gjør sine faglige vurderinger, er det blant annet på grunnlag av innspill og rapportering fra statsforvalterne. Informasjonen benyttes inn i utredningsarbeid, forslag til revidering av egne virkemidler ut mot sektoren og avstemming av utfordringsbildet i tjenestene.²⁴ I intervjuene trekker flere direktoratsledere fram at avstanden mellom praksis i kommunene og «teori» i direktoratet stiller høyere krav til samhandling og dialog mellom direktoratet og statsforvalterne. Til syvende og sist mener de at det å skape en kobling mellom fag og gjennomføring handler om tillit, og at det er noe som bygges opp over tid.

Direktorater uten et ytre apparat innhenter kunnskap om politikkenes effekter gjennom dialog med sentrale aktører i sektoren. Sokkeldirektoratet og Kulturdirektoratet er eksempler på direktorater som opererer i sektorer med mange og sterke interesser. Begge påpeker behovet for å opparbeide gode relasjoner i sektoren, for å kunne framskaffe nødvendig kunnskap til å besvare oppdrag fra departementet på en tilfredsstillende måte. De legger ikke skjul på at det til tider kan være utfordrende å sammenstille et balansert faktagrunnlag om tilstand, politikkenes effekter og forslag til treffende tiltak.

For direktorater med en tilsynsfunksjon er det særlig behov for oppdatert kunnskap om aktuelle risikoforhold og utviklingen innenfor det enkelte tilsynsområde. Statens Helsetilsyn skal ifølge sin instruks gripe inn dersom virksomheter i sektoren utøver tjenester i strid med lovgivningen. For å avdekke slike forhold er de avhengige av tett dialog med sektoren. I tilsynet blir både pasienter, brukere og pårørende involvert, i tillegg til at det er samarbeid med statsforvalterne og andre virksomheter i sektoren. Kunnskapen de får gjennom dette

²⁴ Helsedirektoratets årsrapport 2022.

samarbeidet danner et grunnlag for kunnskapsformidling, veiledning og beskrivelser av risikobildet.

Enkelte direktorater henter kunnskap fra sektoren gjennom sin instruksfestede overvåkingsfunksjon for spesifikke sektorområder. Dette omfatter også saker og forpliktelser av internasjonal karakter innenfor det enkelte sektorområde. Gjennom deltagelse i internasjonale fora og prosesser har mange direktorater en viktig rolle i å bidra til erfaringsoverføring og kunnskapsdeling både overfor eget departementet og andre berørte aktører nasjonalt.

4.3.2 Direktoratene baserer seg på ulike kilder til kunnskap

Medarbeidernes spisskompetanse

De ansattes kompetanse utgjør et sentralt grunnlag for direktoratenes faglige rolle, selv om behovet for faglig spisskompetanse varierer mellom direktoratene. Det er vanlig at kompetansen i direktoratene er satt sammen av noen spesifikke profesjoner. Eksempelvis har Helsedirektoratet behov for ansatte med medisinskfaglig kompetanse, mens Konkurransetilsynet trenger den fremste kompetansen på konkurranserett, for å overvåke markedet og gjøre faglige vurderinger av regeletterlevelse på området. Statped på sin side trenger spesialpedagogisk spisskompetanse på høyt nivå.

Selv om de fleste direktoratene gir uttrykk for at de har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sin faglige rolle i dag, ser mange at de trenger å gjøre tilpasninger for fremtiden. Generelt uttrykker mange direktorater bekymring for om de klarer å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse framover.

Med bakgrunn i den overvåkingsfunksjonen som mange direktorater har, peker flere på at de har behov for bredere analysekompetanse, i tillegg til spesialistkompetanse. For å kunne se egen sektor i en større sammenheng er det behov for ansatte som evner å se de tverrgående problemstillingene, innhente og sammenstille informasjon som belyser disse, samt utrede konsekvenser og anbefale tiltak. For enkelte direktorater handler dette om en overgang fra få, sterke ressurspersoner med lang erfaring på sine felt, til bredere analysemiljøer som kombinerer sektorforståelse med system- og metodekompetanse.

Flere direktorats- og departementsledere trekker også fram et økende behov for å styrke den samfunnsøkonomiske kompetansen. Kravene til begrunnelser for politiske beslutninger innebærer at det skal gjøres en vurdering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike alternativer og tiltak som direktoratene gir faglige råd om til departementene. Dette er en kompetanse som flere direktorater ikke har i dag, og som de opplever som kritisk å ha framover.

Gjennomgående er behovet for IKT-kompetanse stort i forvaltningen, og direktoratslederne er bekymret for tilgangen til denne kompetansen.²⁵ Dette bekreftes også gjennom

²⁵ IT i praksis 2023.

arbeidsgiverbarometeret. Her framgår det at 83 prosent av direktoratene ser behov for å utvikle IKT- og digital kompetanse hos de ansatte, mens 89 prosent opplever det som utfordrende å rekruttere IKT-kompetanse.²⁶ Årsaken til disse utfordringene er, ifølge mange direktoratsledere, den harde konkurransen om slik kompetanse. Direktoratene står ikke bare i konkurranse med privat næringsliv, men også hverandre. Flere mener de store direktoratene, som Skatteetaten og NAV, har muligheter til å bygge opp større fagmiljøer som gjør dem mer attraktive. Imidlertid legger både Skatteetaten og NAV til grunn at de også vil møte på utfordringer med å rekruttere nødvendig kompetanse i framtiden.

Egenprodusert statistikk og analyse

Som en del av direktoratenes ansvar for å innhente og sammenstille kunnskap og data på sine fagområder, inngår ansvaret for å tilgjengeliggjøre data for videre bruk i forvaltningen, til forskningsformål eller ut til allmennheten. Kartleggingen viser at mange direktorater de siste årene har formalisert arbeidet med statistikk og analyse gjennom å etablere egne organisatoriske enheter. Formålet med å samle analysekompetansen på denne måten er å bidra til å se sammenhengene og potensialet i hele virksomhetens tall- og datagrunnlag.

Det er store forskjeller mellom direktoratene når det gjelder hva de sitter på av statistikk og datagrunnlag. Fiskeridirektoratet og Landbruksdirektoratet har over lengre tid innhentet data og statistikk. Dette har gitt grunnlag for tidsserier som er viktige datakilder i deres kunnskapsproduksjon. Andre direktorater, som for eksempel Kulturdirektoratet, har ikke en tilsvarende tradisjon for systematisering og bruk av data. Etter at de ble et direktorat har de fått et bredere ansvar, der de blant annet jobber med å bygge opp et miljø for kulturanalyser. For andre direktorater er potensialet for kunne utnytte store datamengder i mindre grad til stede. Statped er et eksempel på en virksomhet der fagkompetansen er spesialisert, og ofte rettet mot enkeltbrukere, noe som gjør at de i liten grad har et stort tallmessig datagrunnlag.

FoU og kunnskap fra eksterne fagmiljøer

Flere direktorater har fått overført ansvar for FoU-midler fra departementene i løpet av det siste tiåret. Samtidig er det fortsatt slik at en del departementer ivaretar ansvar for deler av FoU-midlene selv. Dette oppleves som viktig for å opprettholde nødvendig bestillerkompetanse internt, og for å kunne ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov. Det blir pekt på at en slik delt forvaltning av FoU-midlene mellom departement og direktorat, krever en tett dialog for å unngå overlapp i forskningsarbeidet.

Mange direktorater benytter også eksterne kompetansemiljøer for å besvare bestillinger fra departementet. Direktoratene som har institutter innen sin sektor, samarbeider tett med disse på en rekke områder. I tillegg henter direktoratene inn kunnskap fra konsulentmarkedet, når de har behov for svært spesialisert kompetanse som det ikke er hensiktsmessig at direktoratet har selv.

²⁶ Kommunal- og distriktsdepartementets arbeidsgiverbarometer 2022-2.

4.4 Omfanget av oppdrag er omfattende

4.4.1 Faglige innspill er i hovedsak forankret i tildelingsbrev

Hovedtyngden av det direktoratene spiller inn til departementene, er svar på oppdrag som ligger i tildelingsbrev eller supplerende tildelingsbrev. Samtidig går det fram at direktoratene selv ofte kommer med forslag til utrednings- og analyseoppdrag som de mener det er relevant å få i tildelingsbrevet. En direktoratsleder ga uttrykk for det på denne måten «*Alt vi gjør ender i en bestilling, vi tar initiativ til saker, men de kommer alltid tilbake som en bestilling*». Inntrykket er at det generelt er mye kontakt i forkant av oppdrag mellom departement og direktorat, for å diskutere innretning og prioriteringer, samt avstemme behov og forventninger. Flere peker på at dialog i forkant av oppdrag er viktig, både for å sikre at innspillene treffer og at direktoratene har de nødvendige ressursene.

Fra direktoratenes side oppleves det som en fordel å kunne komme med faglige innspill i en tidlig fase, gjerne allerede når nye tiltak og virkemidler skal utformes. Ved at direktoratene har førstehåndskunnskap om hvordan ulike virkemidler faktisk virker, blir tidlig involvering sett som viktig for å bidra til best mulig resultater. En annen fordel med tettere involvering, som flere framhever, er at direktoratene får et større eierskap til beslutningene som tas. Dette kan gjøre det lettere i gjennomføringen når politikken skal settes ut i livet. Selv om mange fra departementene deler disse synspunktene, er det flere som gir uttrykk for at de er mer tilbakeholdne med å trekke direktoratene tidlig inn i en politikktutformingsfase.

På tross av at de færreste av direktoratene kommer med faglige innspill til departementet på eget initiativ, er det likevel enkelte som gir innspill på bakgrunn av kontakten de har utad mot sektoren og erfaringer fra det operative nivået. Flere opplever også at departementene i økende grad etterspør innspill fra direktoratene i tilknytning til saker og problemstillinger som departementet bør ha kjennskap til.

Mange direktorater opplever at omfanget av oppgaver er så stort at det er lite rom for å komme med faglige innspill på eget initiativ, utover det som er tatt inn i tildelingsbrevet. Både departementer og direktorater peker på at direktoratene får stadig flere gjennomførings- og forvaltningsoppgaver, uten at de får en tilsvarende økning i ressurser. Med mindre noen oppgaver blir prioritert bort, gir det lite kapasitet til å komme med faglige innspill løpende gjennom året. Enkelte direktorater viser til at de har ambisjoner om å komme ut av det de beskriver som «hamsterhjulet», og til å kunne ta en mer proaktiv rolle overfor departementet. Departementene er oppmerksomme på dette, og enkelte jobber med å dempe omfanget av bestillinger, slik at direktoratene får mer rom til å komme med egeninitierte innspill.

4.4.2 Økte forventninger til samarbeid gjennom fellesoppdrag

Gjennom intervjuene opplever vi at det er en stor og økende erkjennelse av behovet for samarbeid for å løse tverrgående samfunnsutfordringer. Flere peker på at økende kompleksitet i samfunnet fordrer at direktoratene inntar et bredere perspektiv enn tidligere,

og at det krever mer samhandling på tvers av sektorer. Dette kommer til syne gjennom et utstrakt samarbeid mellom direktoratene. Gjennomgående mener de fleste departementer at direktoratene er flinke til å samarbeide, og at det skjer i økende grad. Departementene har også klare forventninger til at direktoratene samarbeider om faglige innspill, og enkelte gir uttrykk for at de skulle ønske at egne direktorater samarbeidet mer enn hva de gjør i dag.

Økte forventninger til samarbeid blir reflektert gjennom instruksjer og oppdrag til direktoratene. I noen sammenhenger får flere direktorater likelydende bestillinger i tildelingsbrevet fra sine departementer. Dette er ofte knyttet til gjennomføring av politikk, men kan også gjelde oppdrag om faglige innspill. Mange av direktoratene viser til at det er langt mer vanlig med fellesoppdrag fra flere departementer nå enn tidligere, der oppdrag forventes løst gjennom tverrsektorielt samarbeid.

Flere peker på at denne typen fellesoppdrag krever at det er etablert en tillit og trygghet mellom direktoratene, noe som det tar tid å bygge opp. Videre at det er tillit mellom departement og direktorat, på en slik måte at direktoratene har et visst handlingsrom. Det er en utbredt oppfatning at det er en fordel om direktoratene i størst mulig grad kan komme til enighet om løsninger gjennom fellesoppdrag, for å unngå at det blir mange runder i etterkant av at innspill er levert. I den grad det foreligger faglige uenigheter, blir dette vanligvis synliggjort og løftet opp til departementsnivå.

Selv om fellesoppdrag er blitt mer vanlig, er flere departementer opptatt av at de selv bør styre samarbeidet og oppdragene som går på tvers. Dette blant annet for å sikre at departementene ikke går «glipp av» aspekter som er viktige for sektoren. Fra departementshold hører vi også at det er forventet at egne direktorater fremmer faglige råd som er i tråd med de sektorpolitiske målene, og ikke nødvendigvis samordner rådene med andre direktorater. Noen ganger vil departementene ha de sektorvise vurderingene fra eget og andre direktorater, for å kunne gjøre de samlede vurderingene selv.

På en del områder er det et formalisert samarbeid mellom direktoratene, blant annet i form av samarbeidsavtaler og regelmessige møter på direktørnivå. Videre er det etablert grupper på tverrgående saksområder, som for barn og unge, HMS-området, havvind og klima og miljø, der direktoratene gir innspill som departementene behandler samlet. Det foregår også en del faste møter på fagområder av tverrsektoriell karakter, for gjensidig informasjon og diskusjon om faglige temaer.

Samtidig blir det pekt på at utviklingen i retning av økt samarbeid, også krever en ekstrainsats. En direktoratsleder poengterer at det er effektivt å styre og jobbe gjennom sektorlinjene, og at en forutsetning for samarbeid på tvers er at det er hensiktsmessig og gir en merverdi. Det blir også vist til at viljen må være til stede fra andre departementers side, for at direktoratene skal prioritere samarbeid. Noen direktorater ber eget departement om at andre relevante direktorater får samme oppdrag, slik at det blir satt av ressurser til samarbeid. Det blir pekt på at ulikheter mellom departementene i styringen, kan vanskeliggjøre samarbeidet mellom direktoratene. Både ulikheter i kultur, ulike grader av forsiktighet, tillit og åpenhet, blir vist til som faktorer som gjør at direktoratene sitter på ulik informasjon og har ulike roller. Det blir også vist til at regelverk kan sette begrensninger for direktoratenes samarbeid og muligheter for informasjonsdeling. Flere peker i den

sammenheng på behovet for bedre tilgang til offentlige data fra andre direktorater, både på fag- og systemsiden.

Det er også eksempler på områder der departementene i mindre grad ber om tverrfaglige innspill nå, sammenholdt med tidligere. Dette gjelder blant annet i arbeidet med Nasjonal transportplan. Statens vegvesen hadde før i oppdrag å samordne innspill fra direktoratene, og gi et samlet råd med forslag til prioriteringer. Dette ansvaret er nå løftet opp til departementsnivå, slik at statsråden kan foreta prioriteringer og gjøre politiske avveininger på bakgrunn av faglige råd fra det enkelte direktorat.

Fra direktoratenes ståsted er det en utbredt oppfatning at departementene er for lite flinke til å jobbe på tvers. Til tross for flere fellesoppdrag og en egen strategi for departementsfellesskapet, der samarbeid er en nøkkelfaktor, pekes det på at den største utfordringen for direktoratenes samarbeid er å få departementsfellesskapet til å tenke sektorovergripende. Gjennomgående opplever direktoratslederene at de har et godt samarbeid med andre direktorater, og at samarbeid er langt lettere på direktoratsnivå enn på departementsnivå.

4.5 Fagdialog preget av tett og hyppig kontakt med departementet

4.5.1 Fagdialogen er satt mer i system

Et hovedinntrykk fra våre intervjuer er at rent faglige spørsmål i begrenset grad blir diskutert i de formelle etatsstyringsmøtene. Dette var også et funn i undersøkelsen i 2008.

Etatsstyringsmøtene har et overordnet preg med mange deltagere og er tett knyttet til oppfølging av tildelingsbrev og tilhørende rapportering. Det gjør møtene mindre egnet til å diskutere faglige og strategiske problemstillinger. DFØs kartlegging av etatsstyringsmøtenes plass i styringen, viste det samme.²⁷ For direktorater som har en bredt sammensatt oppgaveportefølje kan det også være vanskeligere å finne faglige temaer som er relevante for alle fagavdelinger i departementet. Når det er sagt, viser informantene til at det alltid er elementer av faglige temaer i styringsmøtene.

For å sikre at det blir rom for faglige og strategiske diskusjoner mellom departement og direktorat, er fagdialogen satt mer i system nå enn hva forrige undersøkelse av direktoratenes faglige rolle viste. Det kan skilles mellom tre typer av fagmøter:

- ad-hoc fagmøter mellom fagavdeling(er) i departement og direktorat på konkrete temaer
- faste, institusjonaliserte fagmøter mellom ledelsen i departementet og ledelsen i direktoratet om strategiske temaer

²⁷ DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*. DFØ-notat 2022:1. DFØ.

- fagmøter (noen ganger kalt «konsernmøter») mellom ledelsen i departementet og ledelsen i alle underliggende direktorater/virksomheter

Ad-hoc fagmøter skjer løpende gjennom året og dreier seg vanligvis om hvordan konkrete oppdrag skal løses eller følges opp. Denne typen uformelle fagmøter kan være knyttet både til direktoratenes gjennomføringsrolle og den faglige rollen.

Det er stor variasjon i hvor mange faste, institusjonaliserte fagmøter det er mellom departement og direktorat. For noen er fagmøtene satt i system, og det gjennomføres et bestemt antall møter årlig, og hvor temaene som skal diskuteres knytter seg til helt spesifikke fagområder. For noen få departementer tas denne typen fagmøter i tilknytning til de formelle etatsstyringsmøtene, men i hovedsak er fagmøtene mer uformelle og arrangeres som egne møter. Deltakerne er ofte ledere fra departement og direktorat, samt medarbeidere med ansvar for de fagområdene som er tema for møtet. Et eksempel på slike fagmøter er Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet som har egne fagmøter på områdene klima, forurensning og natur. Det samme har Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet som har faglige kontaktmøter mellom fagavdelingene i henholdsvis departement og direktorat to ganger i året.

Flere departementer samler etatsledere fra alle sine direktorater. Noen omtaler dette som konsernmøter. Her møtes ledergruppen i departement og direktorat for å diskutere faglige og strategiske problemstillinger og utveksle erfaringer. Noen departementer har faste årlige samlinger for alle etats- og virksomhetsledere, mens andre har møter som bare omfatter de største direktoratene i porteføljen. Denne typen fagmøter benyttes gjerne som et forum for informasjonsutveksling, presentasjon av utfordringer og faglige problemstillinger, samt framtidige prioriteringer. Møtene bidrar til at deltakerne blir bedre kjent, får bedre kunnskap om hvilke utfordringer andre direktorater står overfor og hva som er felles utfordringer. Samtidig deles informasjon om hva som skjer i departementet og hvilke behov de ser framover.

Det er bred enighet om at det i fagmøter ikke skal gis oppdrag eller tas beslutninger, men at dette skal gjøres som en del av etatsstyringen. Videre at styringen skal være skriftlig og koordinert fra departementets side.

4.5.2 Løpende, uformell kontakt om faglige innspill

I tillegg til de ulike fagmøtene er det løpende, uformell kontakt mellom departement og direktorat på alle nivåer. Når departementet trenger et raskt svar på et faglig spørsmål, tas det vanligvis kontakt i faglinjen. På enkelte fagområder kan det være dag til dag kontakt mellom fagavdelinger i departementet og i direktoratet. I direktorater med en funksjonsbasert organisering, slik som i Statens vegvesen og Skatteetaten, foregår denne dialogen i stor grad mellom fagpersoner i departementet og fagpersoner ute i divisjonene.

Det er også uformell kontakt mellom direktoratledelsen og ekspedisjonssjef og departementsråd. Her kan faglige spørsmål av strategisk karakter være tema. Da kan det for

eksempel være diskusjoner om hvorvidt statsråden eller direktoratet bør fronte en faglig utredning direktoratet har utarbeidet, eller diskusjon om tidspunkt for offentliggjøring.

Selv om flere departementer er organisert med egne styringsavdelinger, synes fagdialogen primært å foregå mellom fagavdelingene i departementet og fagpersoner i direktoratene. I departementer der flere fagavdelinger er involvert i dialogen med direktoratet, blir det vist til erfaringer med at fagavdelingene ikke alltid har vært tilstrekkelig koordinert. Dette er imidlertid noe det synes å være bevissthet om, og den gjennomgående oppfatningen er at departementene har tatt tak i dette og er blitt flinkere til å koordinere seg på tvers av fagavdelingene.

Samtidig ser vi at det varierer hvor mye kontakt det er mellom departement og direktorat. Hovedinntrykket er at departementene behandler direktoratene ulikt. Mens enkelte direktorater blir behandlet tilnærmet som en fagavdeling i et departement, har andre direktorater en mer selvstendig rolle, med mer delegert myndighet. I noen grad blir det vist til at dette har sammenheng med hvilke funksjoner direktoratene har, men også ulikheter i kultur blir trukket fram. Både direktoratene som forholder seg til flere fagavdelinger i et departement, og direktorater som forholder seg til flere departementer, har erfart ulikheter i kultur og styringstradisjoner mellom ulike fagavdelinger og departementer.

Generelt er inntrykket fra intervjuene at det foregår mindre detaljstyring av direktoratene nå sammenlignet med tidligere. Enkelte departementer jobber imidlertid fremdeles med å finne en god balanse mellom departementets styring og fagligheten i direktoratet. Flere direktorater gir uttrykk for at de ønsker enda større grad av selvstendighet og mer overordnede styringssignaler. Enkelte direktoratsledere opplever at fagdialogen i noen sammenhenger kan bli for tett, og at departementet går for langt inn i oppgavene til direktoratet. I den grad det blir for mye detaljstyring fra departementets side, er det en bekymring for at det kan føre til mindre åpenhet og på sikt gå på bekostning av tilliten til forvaltningen.

5 Analyse og vurdering

I dette kapitlet oppsummerer vi først hvilke endringer som har skjedd av betydning for direktoratenes faglige rolle, sammenholdt med undersøkelsen som Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) gjennomførte i 2008.²⁸ På bakgrunn av funnene som er beskrevet i de foregående kapitlene drøfter vi hvilke konsekvenser utviklingen har for direktoratenes faglige rolle i dag, samspillet mellom departement og direktorat, og kunnskapsfunksjonen i forvaltningen. Avslutningsvis peker vi på noen sentrale forhold som vi mener vil være viktig for å ivareta direktoratenes faglige rolle og kunnskapsfunksjonen i forvaltningen framover.

5.1 Direktoratenes faglige rolle er blitt tydeligere og samtidig mer krevende

5.1.1 Større profesjonalisering av kunnskapsfunksjonen

Vår undersøkelse viser at direktoratene har fått en tydeligere og mer framtrædende faglig rolle i løpet av de siste femten årene. Det kommer til uttrykk på flere måter. Direktoratene er en sentral leverandør av kunnskap til departementene, og sektoranalyser og analyser av utviklingstrekk opp mot andre sektorer ser ut til å være mer utbredt. Mange direktorater har jobbet systematisk over tid med å etablere systemer og rutiner, for innhenting og bearbeiding av kunnskap fra sektoren til bruk inn i faglig rådgivning og kunnskapsformidling. Flere direktorater har overtatt ansvar for FoU-midler fra departementene, og mange har etablert egne enheter for statistikk og analyse. Direktoratene har også etablert ulike møtearenaer, kurstilbud og konferanser, der kunnskap blir formidlet utad. Samlet sett kan disse endringene ses som et uttrykk for en større profesjonalisering av direktoratenes kunnskapsfunksjon.

I 2008 etterlyste mange direktorater egne arenaer for diskusjon av faglige og strategiske spørsmål ut over etatsstyringsmøtene. I dag er fagdialogen mellom departement og direktorat satt mer i system, og det er i stor grad etablert strukturer for fagdialog, gjennom egne fagmøter og dialog i forkant og underveis i tilknytning til oppdrag.

5.1.2 Tettere samspill mellom departement og direktorat

Det mest påfallende utviklingstrekket vi ser, som er en konsekvens av at direktoratene har fått en tydeligere faglig rolle, er at samspillet mellom departement og direktorat er blitt enda tettere, sammenholdt med undersøkelsen fra 2008. Den faglige spisskompetansen sitter nå i enda større grad i direktoratene, og departementene er helt avhengige av faglige innspill fra direktoratene, nærmest fra dag til dag. Direktoratene blir trukket mer direkte inn i pågående prosesser som skjer i departementene gjennom meldingsarbeid og større utredninger. Å

²⁸ Difi (2008). *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Difi-rapport 2008:14. DFØ.

løpende levere ad-hoc-innspill og svare ut enkeltoppdrag ser ut til å utgjøre en stadig større del av den faglige rollen til direktoratene. Det tettere samspillet innebærer en viss forskjell fra tidligere, da «armlengdes avstand» syntes å være langt mer vanlig i forholdet mellom departement og direktorat, uavhengig av hvilke funksjoner direktoratene hadde.

5.1.3 Den faglige rollen påvirkes mer av den politiske agendaen

Forrige undersøkelse pekte på en utvikling i retning av større fagliggjøring av politikken, ved at kunnskap fra direktoratene i økende grad ble benyttet til å underbygge politiske beslutninger. Denne utviklingen ser ut til å ha fortsatt, men i tillegg er det flere tegn til at det parallelt har skjedd en dreining mot at faglige spørsmål i større grad blir påvirket av den politiske dagsordenen. Den faglige rollen synes nå å være mer preget av hva som skjer på den politiske arenaen og hva Stortinget er opptatt av. Her er det imidlertid store forskjeller mellom direktoratene avhengig av hvilke funksjoner de innehar, hvilket sektorområde de inngår i og hvilke temaer og problemstillinger som til enhver tid fanger den politiske oppmerksomheten.

5.1.4 Kompleksiteten og samhandlingsbehovene har økt

Et annet tydelig utviklingstrekk er at de problemstillingene som direktoratene skal bidra med kunnskap inn i, framstår som mer omfattende og komplekse. For å kunne svare ut oppdrag kreves det involvering av flere aktører enn tidligere, og forventningene til tverrsektorielle løsninger er høyere. Det gjør at problemstillingene i seg selv framstår mer komplekse.

Selv om fragmenteringen i forvaltningen kan utfordre smidigheten i samarbeid, ser vi at omfanget av fellesoppdrag har økt og at departementene forventer at direktoratene i større grad samarbeider om å finne løsninger på tverrgående spørsmål. Å gjøre dette i komplekse systemer og strukturer med stadig høyere forventninger til resultatet, krever at tilgjengelig kunnskap settes inn i en bredere kontekst. Som følge av dette ser vi en dreining i retning av at faglighet i større og større grad handler om å sammenkoble informasjon på tvers av sektorer og fagområder.

5.2 Flere utviklingstrekk utfordrer direktoratenes faglige rolle

Den tydeligere faglige rollen som mange direktorater har fått, betyr at kunnskapen blir brukt, er etterspurt og oppleves som nyttig. Det er ingen selvfølge, og direktoratene må hele tiden jobbe for å være relevante og aktuelle, samtidig som de skal ivareta sentrale verdier som faglig integritet, uavhengighet og åpenhet. Vår undersøkelse viser flere utviklingstrekk som kan utfordre direktoratenes faglige rolle, og som ikke bare direktorater, men også departementer, bør være oppmerksomme på framover.

5.2.1 Tett samhandling kan utfordre direktoratenes faglige uavhengighet

Den nære samhandlingen, som vi ser har utviklet seg mellom mange direktorater og departementer, kan skape spenninger mellom fleksibilitet og effektivitet på den ene siden og uavhengighet og åpenhet på den andre. Nærheten kan være med på å utfordre direktoratenes faglige uavhengighet og føre til uklarheter i rollene mellom direktorat og departement. Når den faglige spisskompetansen sitter i direktoratet og politikerne sender hyppige bestillinger med korte tidsfrister til embetsverket i departementet, kan det tale for å være tett på heller enn at det skal være armlengdes avstand. Når større utredningsarbeider skal gjennomføres i departementet, kan det være mer effektivt å ha kompetansen «in-house» gjennom lån av ressurser fra direktoratet, enn å gå veien om bestillinger av kunnskapsunderlag fra direktoratet.

Ressursknappheten i departementene og deres avhengighet av direktoratene kan føre til at direktoratene blir trukket for langt inn i den politiske sfæren. Tilsvarende gjelder den økende mengden ad-hoc oppdrag, som kan befinne seg i et grenseland mellom departementets ansvar og direktoratets rolle. I den grad direktoratene utfører oppgaver som departementene burde håndtert selv, kan slike oppdrag være med på å undergrave direktoratenes faglige rolle. Særlig de nyere direktoratene, som ønsker å komme i posisjon til å være en foretrukket leverandør av kunnskap, kan være utsatt i en slik sammenheng. Bevissthet om behovet for å skjerme direktoratets faglige rolle er derfor viktig, både fra direktoratets og ikke minst departementets side.

Så langt er vårt inntrykk at det er høy bevissthet om betydningen av direktoratenes faglige uavhengighet, og om de ulike rollene i både direktorat og departement. Det gjelder både vektlegging av direktoratenes faglighet og uavhengighet, og at departementet ikke skal gripe inn i direktoratets faglige vurderinger, men bruke rådene inn mot de politiske avveiningene. Vi opplever i tillegg at det er mye diskusjon rundt roller i dialogen mellom direktorat og departement. Slike diskusjoner er nødvendige og viktige for å klargjøre hvor grensene går mellom fag og politikk, og for å bevisstgjøre både direktorat og departement om deres ulike roller.

5.2.2 Den kortsiktige, politiske dagsordenen utfordrer direktoratenes faglighet

De utviklingstrekkene vi har identifisert, tyder på at ikke bare departementene, men også direktoratene i økende grad er preget av den kortsiktige, politiske dagsordenen. En stadig større del av arbeidshverdagen i direktoratene går med til å svare ut ulike former for hasteoppdrag. DFØ har i flere andre sammenhenger uttrykt bekymring for at denne utviklingen kan gå på bekostning av direktoratenes faglighet og kapasitet til langsiktig og helhetlig tenkning.²⁹ En statusmåling som DFØ har gjennomført nylig om kvaliteten på

²⁹ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt. En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater.* DFØ-rapport 2023:2. *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet.*

analyser i forvaltningen indikerer langt på vei dette. Undersøkelsen, som vil publiseres senere i 2024, viser at de underliggende virksomhetene, der direktoratene inngår, nå på samme måte som departementene opplever at «korte frister, politiske føringer og manglende ressurser (personell)» fører til mangelfulle utredninger. Ved forrige måling i 2019 var det bare departementene som oppga «korte frister» og «politiske føringer» som sentrale årsaker til mangelfulle utredninger. Dette gir indikasjoner på at den politiske agendaen og medietrykket som preger hverdagen i departementene nå også har nådd ut til direktoratene.

I vår undersøkelse ser vi flere tegn til at direktoratenes faglighet er satt under et større press. Selv om direktoratenes kunnskapsfunksjon er styrket, er det flere som gir uttrykk for usikkerhet i utøvelsen av egen faglighet. Det å gi faglige råd på områder som befinner seg i skjæringspunktet mellom fag og politikk, og i saker med høy politisk oppmerksomhet, kan være særlig utfordrende. For å trygge direktoratet i den faglige rollen kan både det å styrke ansattes forvaltningskompetanse og bevisstgjøring av roller, være aktuelle tiltak. Her kan også departementet være en sentral støttespiller, gjennom avklaringer og dialog i tiknytning til oppdrag.

Når tempoet er høyt og omfanget av oppdrag øker, begrenses også kapasiteten til strategisk og langsiktig tenkning. Vi merker oss at mange direktoratsledere ser det som en viktig oppgave å skjerme denne delen av den faglige rollen. Departement og direktorat har et felles ansvar for å ivareta det langsiktige perspektivet i utviklingen av egen sektor og ansvarsområde. En tidligere kartlegging DFØ har gjennomført av hvordan departementene ivaretar det flerårige perspektivet i styringen av underliggende etater, peker på at fagdialogen mellom departement og underliggende virksomhet må utnyttes bedre for å ivareta et flerårig perspektiv.³⁰ Dette understreker betydningen av å skape rom for det langsiktige perspektivet parallelt med løpende bestillinger, og at både direktorat og departement må være bevisste på dette.

Den politiske oppmerksomheten vil til alle tider flytte på seg. At enkelte direktorater opplever økt politisk oppmerksomhet på sitt felt, kan ikke alene tilskrives en generell politisering av direktoratene og forvaltningen. Vi har i liten grad hørt eksempler på at politikere griper direkte inn i direktoratenes arbeid. De utviklingstrekkene vi beskriver over utgjør imidlertid en risiko for at direktoratene kan stå i fare for å bli mer politisert. I tillegg til at politiske føringer i større grad påvirker direktoratenes utredningskapasitet, ser vi som nevnt også at direktoratene i det daglige er mer preget av hva som skjer på den politiske agendaen. Dette er utviklingstrekk som kan komme til å kreve mer av direktoratene framover, når den faglige rollen skal utøves.

³⁰ DFØ (2023). *På både kort og lang sikt. En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. DFØ-rapport 2023:1. DFØ.

5.2.3 For lite åpenhet om faglige råd kan tilslore direktoratenes faglige rolle

Selv om faglige råd fra direktoratene for det meste blir offentliggjort, synes det fremdeles å være for lite åpenhet om faglige innspill på enkelte områder. Ulik praktisering av offentlighet kan både ha sammenheng med hvordan direktoratene blir involvert i departementenes prosesser eller sakenes karakter. Når direktoratene gir råd til pågående prosesser i departementet, kan utsatt offentlighet eller unntatt offentlighet (for eksempel i forbindelse med budsjettarbeid) forekomme.

Ut over dette er åpenhet om direktoratenes faglige råd svært viktig, både av hensyn til en opplyst samfunnsdebatt og ikke minst tilliten til forvaltningen. Ved at offentligheten får innsikt i hvilke faglige vurderinger direktoratene kommer med til departementet, vil det kunne øke befolkningens bevissthet om skillet mellom faglige råd og politiske valg. Selv om det kan oppleves som krevende for en statsråd hvis direktoratets faglige råd går i en annen retning enn de politiske, vil åpenhet ikke bare gi grunnlag for en bredere debatt, men også større legitimitet til de politiske beslutningene. Åpenhet om faglige råd vil særlig være viktig av hensyn til direktoratenes faglige rolle, og for å unngå mistanker om at direktoratet er utsatt for politisk press.

5.2.4 Krevende balanse mellom gjennomføringsrollen og den faglige rollen

Praksisnær kunnskap er på mange måter et av direktoratenes store fortrinn som kunnskapsleverandører i forvaltningen. I hvilken grad direktoratet klarer å utnytte dette fortrinnet vil i stor grad bero på evnen til å sammenstille og nyttiggjøre seg erfaringer som de får som følge av ansvaret for gjennomføring av nasjonal politikk. Det er vårt inntrykk at denne evnen varierer mellom direktoratene. Enkelte har utviklet gode systemer for kunnskapsflyt mellom forvaltningsnivåene og innen sektoren, mens andre fortsatt må jobbe for å utnytte erfaringsbasert kunnskap og data inn i den faglige rådgivningen.

Denne styrken ved direktoratenes, den praksisnære kunnskapen tilegnet via gjennomføringsrollen og rollen som kompetanseorgan utad, representerer også en utfordring ved at disse rollene tar større og større plass. Omfanget av myndighetsoppgaver og tjenester som direktoratet skal ivareta og tilby er økende. Noe som kan gå på bekostning av kapasiteten til å ivareta den faglige rollen.

Direktoratene står på mange måter i et spenn mellom gjennomføringsrollen og den faglige rollen. Hvordan de to rollene håndteres og balanseres, og bevisstheten rundt dette vil påvirke direktoratenes muligheter til å videreutvikle den faglige rollen framover. Dette handler blant annet om overskudd til å holde seg oppdatert, følge med på hva som skjer innenfor egen og tilgrensede sektorer, ta initiativ overfor departementet og å løfte blikket med tanke på utviklingsbehov i sektoren på lengre sikt.

5.3 Hvordan kan direktoratenes faglige rolle ivaretas framover?

5.3.1 Behov for å ta i bruk smidigere arbeidsmåter?

Når stadig mer av den faglige spisskompetansen sitter i direktoratet, kan det være behov for å jobbe på en smidigere måte i samspillet mellom departement og direktorat. Flere direktorater peker på at tidlig involvering er viktig i utforming av oppdrag og arbeid med politikktutforming. Videre at utvikling i større grad handler om å ta mindre, skrittvis steg, framfor de store omstillingene. Dette taler for et tettere samspill og større smidighet i arbeidsmåter i fagdialogen mellom direktorat og departement. Å jobbe tettere sammen er mer utfordrende og krever større grad av åpenhet og tillit mellom forvaltningsnivåene. DFØ har tidligere pekt på fordelene ved å koble det iverksettende nivået tidlig på i utredningsfasen når reformer skal gjennomføres.³¹ Det iverksettende nivået, som i dette tilfellet er direktoratet, sitter med fagkompetansen og har større detaljkunnskap om hva ulike løsninger vil kunne innebære i praksis. Et sentralt spørsmål i tilknytning til tettere samhandling mellom direktorat og departement, er hvordan det kan jobbes smidigere, samtidig som forskjellene i rollene er tydelige.

5.3.2 Er direktoratene i ferd med å bli for føyelige og departementene for lite kritiske?

Direktoratene er svært opptatt av å levere til departementet, og fungerer i større og større grad som et faglig sekretariat for departementet. Sammen med hyppige oppdrag og bestillinger, kan det utgjøre en risiko for at direktoratene blir for føyelige. Bevissthet om at innspillene både skal bestå av faglige, uavhengige råd, og omfatte innspill som direktoratet kommer med etter eget initiativ, blir derfor viktig å holde fast ved.

Samtidig merker vi oss at det er høy tilfredshet i departementene med direktoratenes innspill. Departementenes tilfredshet tyder både på at innspillene holder et godt faglig nivå, og at de treffer behovene. Samtidig kan det gi grunn til å reise spørsmål om departementet har tilstrekkelig kunnskap til kritisk å vurdere direktoratets innspill. Departementet må eksempelvis være på vakt mot at direktoratet under dekke av faglige vurderinger, forsøker å ivareta egeninteresser i hvilke tiltak og virkemidler de anbefaler. Dette betyr ikke at departementet skal ha samme kompetansen som direktoratet. Departementet bør imidlertid kunne overskue konsekvensene av direktoratets forslag, foreta prioriteringer og sette de inn i en politisk kontekst. Et annet spørsmål er om departementet har tilstrekkelig informasjon og kompetanse til å vurdere eget kunnskapsbehov ut over direktoratets innspill. Oppgave- og kompetansefordeling mellom departement og direktorat er tema som vi i liten grad har berørt i vår undersøkelse, men som det kan være grunn til å se nærmere på. En

³¹ DFØ-rapport 2020:11 *Når støvet har lagt seg... Erfaringer fra statlige reformer.*

problemstilling i den sammenheng er hva som er hensiktsmessig rolle- og ansvarsdeling, med sikte på kunnskap og langsiktig utvikling innen de ulike sektorområdene.

5.3.3 Hvordan sikre tverrsektoriell erfaring og kompetanse?

Vi så i kapittel 2 at direktoratsledere ofte blir rekruttert fra samme departementsområde. Det er positivt i den forstand at direktoratet da får ledere som kjenner sektoren og departementsområdet godt. En utfordring er derimot at det kan forsterke sektorisering og silotenkning i forvaltningen. Tverrsektoriell erfaring og kompetanse blir stadig viktigere og etterspørres i større grad. Behovet for samhandling på tvers av sektorene øker. Da er det viktig at kompetansesammensetningen i direktoratene også reflekterer dette. Hospiteringsordninger og tiltak som kan bidra til større flyt og utveksling av kompetanse på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, vil i så måte kunne bidra til en styrking av kunnskapsfunksjonen i forvaltningen.

5.3.4 Hvordan kan direktoratenes faglighet bidra til en opplyst samfunnsdebatt?

Som en del av statsforvaltningen har direktoratene en sentral rolle i å bidra til kunnskapsbaserte beslutninger og en opplyst samfunnsdebatt. Gjennom sine faglige råd sørger direktoratene for at samfunnet har kunnskap tilgjengelig, når ulike sider ved en sak skal vurderes og beslutninger fattes. Dette skjer både gjennom faglige innspill til politikkutforming og formidling av kunnskap ut til sektoren, media og allmennheten. På den måten kan direktoratene bidra til en opplyst offentlig debatt.

Innbyggerne i Norge har høy tillit til hverandre og til myndighetene, samtidig som politikere og embetsverk samarbeider godt og med respekt for hverandre. Dette er noe som embetsmannsutvalget også fremholder i sin utredning.³² Samtidig peker utvalget på at den høye tilliten ikke kan tas for gitt, og at det kan oppstå situasjoner der statsforvaltningen blir satt under ulike former for press.

Direktoratenes faglighet er grunnleggende nettopp for å beholde og styrke tilliten til offentlige myndigheter, men det betinger at fagligheten formidles godt. Det betinger også at direktoratet ikke opptrer som talerør for sektorpolitiske interesser, men er bevisst sin rolle som politisk styrt virksomhet. Direktoratet har og skal ha ekspertise på sitt fagområde, men det er viktig at de også evner å ha et helhetlig perspektiv og forståelse for at ulike hensyn skal ivaretas og avveies når politikk utformes. Videre er det helt nødvendig at direktoratet, både i sin gjennomføringsrolle og sin faglige rolle, har en solid forankring i forvaltningsverdiene: demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet.

Direktoratene må hele tiden sikre en god balanse mellom tung, faglig sektorkompetanse og forståelse for det politiske systemet og politikeres behov for relevante kunnskapsgrunnlag.

³² NOU 2023:21 *Embetsordningen – i takt med tiden*.

De må også evne å formidle fagkunnskap på en slik måte at det styrker grunnlaget for den offentlige debatten. For å klare det må både direktorat og departement være bevisste på å opprettholde og styrke fagligheten og langsiktigheten som ligger til direktoratenes roller. Gjennomføringsrollen og hyppig departementsbetjening må ikke fortrenge direktoratenes faglige rolle.

5.3.5 Hvordan kan direktoratenes kunnskap bidra til mer effektiv ressursbruk?

Direktoratene blir i enkelte sammenhenger kritisert for å være et unødvendig mellomledd mellom departement og det operative nivået, og for at de har en tendens til å ese ut i størrelse. Vi har sett at omfanget av oppdrag fra departementene er omfattende, samtidig som det ute i sektoren og kommunene er økte forventninger til hva direktoratene kan bidra med av veiledning og støtte. Krav om økt effektivisering og strammere budsjetttrammer de kommende tiårene, gjør at utviklingen ikke kan fortsette på samme måte. I tillegg kommer det faktum at vi blir færre i yrkesaktiv alder, og kampen om kompetansen vil bli hardere. På sikt vil trolig bruk av kunstig intelligens kunne bidra til å effektivisere ulike sider ved offentlig sektor, og avhjelpe noe av kompetanseutfordringene. Uavhengig av dette vil det likevel være behov for langt strengere prioritering av hva statlige virksomheter skal bruke ressursene på i framtiden. Her kan direktoratene med sin kunnskap og innsikt, bistå departementene i å identifisere hvilke oppgaver som kan kuttes og hvilke områder som kan effektiviseres.

Direktoratene bør i samråd med departementene, med jevne mellomrom se med et kritisk blick på egen oppgaveportefølje, og om de er satt opp på en hensiktsmessig måte for å løse sitt samfunnsoppdrag. Dette kan gjøres gjennom såkalte virksomhetsgjennomganger, som gir grunnlag for helhetlige vurderinger med prioritering av oppgaver og ressursinnsats innen de enkelte etatenes ansvarsområde. Slik gjennomganger kan kobles til budsjettprosessen, og inngå i mer overordnede diskusjoner om framtidige prioriteringer og effektivisering, også på tvers av ulike sektorområder.

Litteraturliste

- Christenesen J., Holst C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget.
- DFØ (2020). *Når støvet har lagt seg... Erfaringer fra statlige reformer*. DFØ-rapport 2020:11. DFØ.
- DFØ (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen. En kartlegging av møtenes rolle og funksjon*. DFØ-notat 2022:1. DFØ.
- DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4. DFØ.
- DFØ (2023). *På både kort og lang sikt. En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. DFØ-rapport 2023:1. DFØ.
- DFØ (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:2. DFØ.
- DFØ (2024). *Nemd eller ikke nemnd – en kartlegging av organiseringen av klagebehandling i staten*. DFØ-rapport 2024:1. DFØ.
- Difi (2008). *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Difi-rapport 2008:14. DFØ.
- Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11. DFØ.
- Gjedrem, S., Fagernæs, S. O. (2016). *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*. Rapport til Kunnskapsdepartementet 6. januar 2016.
- Innst. 425 S (2020-2021). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Styring av statlige universiteter og høyskoler og representantforslag om å endre gradsforskriften slik at flere studiesteder kan tilby utdanninger arbeidslivet har behov for*.
- IT i praksis 2023.
- Kommunal- og distriktsdepartementets arbeidsgiverbarometer 2022-2.
- Meld. St. 19 (2020-2021). *Styring av universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
- NIFU 2013, «Kunnskap i system. En kartlegging av kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Sverige, Danmark og Canada». unit.no.
- NOU 2006:14. *Gransking av Utlendingsdirektoratet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2023:21. *Embetsordningen – i takt med tiden*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Prop. 79 L (2018-2019). *Endringa i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon)*. Samferdselsdepartementet.

St. meld. nr. 37 (2007–2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (kriminalomsorgsmelding). Justisdepartementet.

Statskonsult (2002): *Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen. Et forprosjekt*. (Statskonsult notat 2002:6). DFØ.

Styringsdokumenter for direktoratene

Tildelingsbrev til direktoratene 2023

Årsrapporter fra direktoratene 2022

Instrukser for direktoratene

Vedlegg 1

Direktorat	Departement (ansvarlig departement uthevet)	Har eget ytre apparat	Benytter stats- forvalteren som ytre apparat	Tilsyn	Klage- behandling	Tilskudds- forvaltning	Sekretariat for råd, utvalg mv.
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	AID, BFD	x	x		x	x	
Arbeidstilsynet	AID	x		x	x	x	x
Arkivverket	KUD, HOD			x		x	
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)	BFD, AID, KUD	x	x		x		x
Brønnøysundregistrene	NFD						
Dagligvaretilsynet	NFD			x			
Datatilsynet	DFD			x			
Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)	DFD			x		x	x
Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)	KDD			x			x
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)	FIN, DFD, NFD						x
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)	KD			x		x	x
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF)	NFD			x			
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)	JD	x	x	x	x	x	
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA)	HOD, KLD, UD			x		x	x
Distriktssenteret	KDD					x	
Finanstilsynet	FIN			x			
Fiskeridirektoratet	NFD			x	x	x	
Folkehelseinstituttet (FHI)	HOD						x
Forbrukertilsynet	BFD	x		x			
Helsedirektoratet	HOD	x	x	x	x	x	
Husbanken	KDD	x	x			x	x
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	AID		x	x		x	
Jernbanedirektoratet	SD				x	x	
Justervesenet	NFD	x		x			
Kartverk	KDD	x					x
Konkurransetilsynet	NFD			x			
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)	JD	x			x	x	
Kulturdirektoratet	KUD				x	x	x
Kulturtanken	KUD, KD					x	
Kunst i offentlige rom (KORO)	KUD					x	
Kystverket	NFD	x		x		x	
Landbruksdirektoratet	LMD		x		x	x	x
Lotteri- og stiftelsestilsynet	KUD			x		x	
Luftfartstilsynet	SD			x	x		
Maritim pensjonskasse (MPK)	AID						
Mattilsynet	LMD, NFD, HOD	x		x	x		
Medietilsynet	KUD			x		x	
Miljødirektoratet	KLD, LMD		x	x	x	x	x
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)	DFD, SD			x		x	
Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)	JD, FD			x		x	
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	KD			x			
Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)	UD, KLD					x	
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	ED	x		x	x	x	
Norsk akkreditering (NA)	NFD						
Norsk filminstitutt (NFI)	KUD					x	
Norsk nukleær dekomisjonering (NND)	NFD						
Norsk pasientskadeerstatning (NPE)	HOD						
Norsk polarinstitutt	KLD						

Direktorat	Departement (ansvarlig departement uthevet)	Har eget ytre apparat	Benytter stats- forvalteren som ytre apparat	Tilsyn	Klage- behandling	Tilskudds- forvaltning	Er sekretariat for råd, utvalg mv.
Sokkeldirektoratet	ED			x			
Patentstyret	NFD			x			
Havindustritilsynet	ED			x			
Politidirektoratet (POD)	JD	x			x	x	
Riksantikvaren	KLD				x	x	
Sivil klareringsmyndighet (SKM)	JD						
Sjøfartsdirektoratet	NFD, KLD	x		x	x	x	
Skatteetaten	FIN				x	x	
Språkrådet	KUD			x		x	
Statens havarikommisjon	SD, NFD, FD						
Statens helsetilsyn	HOD, BFD, AID		x	x	x		
Statens jernbanetilsyn (SJT)	SD			x			
Direktoratet for medisinske produkter (DMP)	HOD			x		x	
Statens lånekasse for utdanning	KD						x
Statens sivilrettsforvaltning (SRF)	JD, BFD, FD		x	x	x	x	x
Statens vegvesen (Vegdirektoratet)	SD	x		x	x	x	
Statistisk sentralbyrå (SSB)	FIN						
Statped	KD						
Tolletaten	FIN	x			x		
Utdanningsdirektoratet (Udir)	KD		x	x	x	x	x
Utlendingsdirektoratet (UDI)	JD, AID	x	x		x	x	
Valgdirektoratet	KDD					x	
Vegtilsynet	SD			x			

