



DIFI
Direktoratet for forvaltning og IKT



Direktoratenes faglige rolle

En rolle under økende press?

DIFI rapport 2008:14
ISSN 1890-6583

Forord

Temaet for denne rapporten er direktoratenes faglige rolle. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført et prosjekt for å belyse hvordan den faglige rollen oppfattes, og for å identifisere relevante utfordringer relatert til den faglige rollen.

I rapporten er vi særlig opptatt av forholdet mellom direktoratenes faglige rolle og departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse. Vi drøfter hva som ligger i den faglige rollen og presenterer funn fra en kartlegging om hvordan direktoratenes rolle som premissleverandør for departementene ivaretas.

Rapporten drøfter også hvorvidt den faglige rollen er i ferd med å få økt betydning eller om den tvert i mot er under økende press. Vi angir også noen temaer for videre utviklingsarbeid og legger da særlig vekt på hvordan direktoratenes faglige rolle kan styrke grunnlaget for langsiktighet og politiske beslutninger og bidra til større åpenhet og en offentlig debatt.

Prosjektet er gjennomført i perioden mai til november 2008. Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer og samtaler med oss. Vi vil særlig rette en takk til Lars Wilhelmsen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og Petter Skarheim (Utdanningsdirektoratet) for verdifulle kommentarer underveis.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Dag Solumsmoen, Per Kristian Aasmundstad, Kalle Bilstad og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Oslo, 2. desember 2008



Hans Christian Holte
Direktør

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Mål og problemstillinger	1
1.3	Metode og datagrunnlag	2
1.4	Leserveiledning	3
2	Begreper og problemstillinger.....	4
2.1	Forholdet fag/politikk.....	4
2.2	Hvorfor direktorater?.....	4
2.3	Direktorater – avgrensning og variasjonsbredde.....	6
2.4	Direktoratenes faglige rolle	7
2.4.1	Nærmere om den faglige rollen.....	7
2.4.2	Ulike direktoratsprofiler	8
3	Funn fra kartleggingen	10
3.1	Hva ligger i den faglige rollen?.....	10
3.1.1	Den faglige rollen ikke rent faglig	10
3.1.2	Avgrensningen følger politikkområdet	11
3.1.3	Ulike oppfatninger om begrepet ”fagdirektorat”	11
3.1.4	”Faglig” dekker over en interesseposisjon?	11
3.2	Hvordan ivaretas rollen som premissleverandør for departementene?	12
3.2.1	Innspill som er nedfelt i tildelingsbrevet.....	12
3.2.2	Ad hoc-bestillinger fra departementet.....	12
3.2.3	Innspill på eget initiativ	13
3.2.4	Nærmere om hvordan direktoratene trekkes med i arbeidet med stortingsmeldinger	14
3.2.5	Hva baseres direktoratenes innspill på?	15
3.2.6 og hvordan håndteres innspillene?	17
3.3	Hvordan ivaretas rollen som kompetansesenter for sektoren?.....	18
3.4	Hvordan behandles den faglige rollen i dialogen mellom departement og direktorat?.....	19
4	Utviklingstrekk med relevans for faglig rolle	21
4.1	Innledning.....	21
4.2	Faglig rolle i ferd med å få økt betydning?	21
4.2.1	Økende vekt på faglig underbygging av politikkutforming	21
4.2.2	Behov for økt åpenhet om faglige vurderinger	21
4.2.3	Direktorat som buffer for statsråden?.....	22
4.2.4	Direktoratene som garantister for langsiktig kunnskapsutvikling.....	22
4.2.5	Direktorater som fremmer av samordning?	23
4.2.6	Behov for å supplere etatsstyringen med faglig samhandling?.....	23
4.2.7	EØS-medlemskap styrker direktoratene framfor departementene?	23
4.2.8	Direktoratsledere med departementsbakgrunn gjør faglig rolle mer relevant?	24

4.2.9 Økt etterspørsel fra sektoren etter faglige råd	25
4.3 Faglig rolle under økende press?.....	25
4.3.1 Flere alternative kilder for fagkunnskap	25
4.3.2 Tendens til å integrere politikkformidling i faglige prosesser?.....	26
4.3.3 Frykt for å eksponere intern uenighet	26
4.3.4 Direktoratets ledere med departementsbakgrunn svekker faglig rolle?..	27
4.3.5 Behov for ”sekretariat for sekretariatet” fortrenger faglig rolle?.....	27
4.3.6 Ritualisert styringsdialog svekker dialogen om faglige problemstillinger?.....	28
4.3.7 Kan bestiller/utfører-modell svekke faglig rolle?	28
4.3.8 Økende bevissthet om mulig interessekonflikt?.....	28
5 Oppsummering og videre arbeid	29
5.1 Direktoratets faglige rolle – variasjoner over et tema	29
5.1.1 Flertydig grunnlag for faglig skjønn	29
5.1.2 En faglig rolle som styrker politiske beslutninger	29
5.1.3 En faglig rolle som styrker langsiktighet	30
5.1.4 En faglig rolle som bidrar til åpenhet.....	30
5.2 Temaer for videre utviklingsarbeid	30
5.2.1 Tydeliggjøre handlingsrommet for direktoratets faglige rolle	31
5.2.2 Videreutvikle den faglige samhandlingen.....	31
5.2.3 Utvikle god rolleforståelse – både for departement og direktorat.....	32
5.2.4 Systematisk vurdering av behov for – og innretning av - direktorater	32

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

En viktig del av bakgrunnen for dette prosjektet er Forvaltningskonferansen 2007. Da presenterte Statskonsult (nå Difi) rapporten *Ja vel, statsråd?* om utviklingstrekk ved departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse. Det ble bl.a. påpekt en tendens til at politikken fagliggjøres, dvs. at det er et økende behov for å underbygge politiske initiativ og utspill med oppdatert faglig dokumentasjon for å kunne fremstå med legitimitet i politikkkformidlingen.

I denne forbindelse ble det reist spørsmål om hvordan dette påvirker forholdet til direktoratene: Bli de tettere knyttet til departementene for å kunne gi løpende faglige premisser for politikktutforming, ev. også slik at det legges til rette for en mer felles kunnskapsutvikling på tvers av de to nivåene? Hvilke implikasjoner har i så fall dette?

Bakgrunnen for prosjektet ligger imidlertid også i at direktoratenes faglige rolle kan være et element i å forstå forvaltningen som del av et demokratisk styringssystem. Blant annet utgjør direktoratene en organisatorisk plattform for faglig uavhengige vurderinger som kan gi politisk ledelse faglige råd og motforestillinger som er offentlig tilgjengelige.

En tredje bakgrunnsfaktor ligger i observasjon av mer generelle utviklingstrekk: Det siste tiåret har vi sett opprettelsen av nye direktorater på mer sentrale politikkområder enn før, det pågår fortsatt utskilling av oppgaver fra departementene for å gi rom for videreutvikling av departementenes sekretariatsfunksjon, og forholdet mellom politikk og fag aktualiseres både i enkelttilfeller og mer prinsipielt, bl.a. i spørsmålet om lovregulert avskåret instruksjonsmyndighet overfor tilsyn. Alt dette bidrar til en relevant bakgrunn for å initiere dette prosjektet.

1.2 Mål og problemstillinger

Hovedtemaet i prosjektet er direktoratenes faglige rolle. Målet er å belyse hvordan denne rollen oppfattes og utøves og å identifisere relevante utfordringer i den forbindelse. Vi er særlig opptatt av forholdet mellom direktoratenes faglige rolle og departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse, og vi forsøker å se dette fra både direktoratenes og departementenes ståsted.

Sentrale spørsmål som prosjektet skulle belyse var bl.a.:

- Hva oppfattes å ligge i den faglige rollen til direktoratene?
- Hvordan ivaretar direktoratet sine faglige roller?
 - faglig premissleverandør for departementene
 - faglig rådgivning overfor sektoren (kompetanseorgan)

- Hvordan kan departementene sikre at de får nødvendige faglige innspill fra direktoratene?
- Hvordan behandles den faglige rollen i styringsdialog og løpende samhandling mellom departement og direktorat?
- Hvordan legge til rette for en faglig samarbeidsrelasjon ved siden av den løpende styringsrelasjonen?
- Hvordan innrette gode samarbeidsrelasjoner med gjensidig rolleforståelse mellom departements- og direktoratsnivået?
- Hvilken kunnskapsfunksjon skal direktoratene ha og hvilken kunnskapsfunksjon skal departementet ha?
- Hva er de viktigste utfordringene for direktoratene i tiden fremover (særlig knyttet til den faglige rollen)?

Prosjektet har vært av eksplorerende karakter, dvs. vi har vært ute etter å identifisere utfordringer knyttet til direktoratenes faglige rolle og peke på relevante utviklingstemaer for både departementer og direktorater.

Selv om vi har definert den faglige rollen til først og fremst å være premissleverandør overfor departementet og kompetanseorgan for sektoren/allmennheten, har vi hatt en åpen tilnærming for å få informantenes vurderinger av hva de legger i denne rollen.

1.3 Metode og datagrunnlag

I datainnsamlingen har vi benyttet dokumentstudier og intervjuer.

Vi har funnet svært få offentlige dokumenter eller forskningsarbeider som omtaler direktoratenes faglige rolle. Styringsrelasjonen mellom departement og direktorat er derimot bedre dokumentert. Vi har benyttet relevante forsknings- og utredningsrapporter, tildelingsbrev for direktoratene i utvalget samt eventuelle dokumenter som beskriver relasjonen mellom departement og direktorat.

Den viktigste datakilden har vært intervjuer med direktoratsledere (ev. assisterende leder), representanter for den relevante avdelingsledelsen i departementene, samt enkelte andre ressurspersoner. I alt har vi gjennomført 32 intervjuer – også gruppeintervjuer.

I utvalget av direktorater/departementer har vi lagt vekt på å dekke ulike sektorer og direktorater som er ulike mht størrelse, ”alder”, oppgavetyper (f.eks. tilsyn) og hvorvidt de har et ytre apparat. Vi har valgt direktorater som har stor politisk oppmerksomhet og direktorater som i mindre grad er preget av dette. Det er videre en blanding av vel etablerte etater med innarbeidede samarbeidsrelasjoner med departementet og nye direktorater der det kan forventes større utfordringer mht. rollefordeling. Vi har også valgt direktorater som gjennom nettsider o.l. klart tilkjenner at de har en faglig rolle

Vi har lagt vekt på å favne relativt bredt ved å dekke om lag halvparten av departementene. Hovedregelen har vært at vi har valgt ett direktorat for hvert departement.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Arbeidstilsynet
	Arbeids- og velferdsetaten (NAV)
	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
	Utlendingsdirektoratet
Barne- og likestillingsdepartementet	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Fiskeri- og kystdepartementet	Fiskeridirektoratet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Konkurransetilsynet
Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet
Justisdepartementet	Politidirektoratet
Kunnskapsdepartementet	Utdanningsdirektoratet
Miljøverndepartementet	Statens forurensningstilsyn
Olje- og energidepartementet (ikke intervjuet)	NVE
Samferdselsdepartementet	Vegdirektoratet
Utenriksdepartementet	Norad

For å få anledning til å gå noe mer i dybden, har vi, som det framgår av tabellen, gått mer omfattende til verks i en av departement/-direktoratsrelasjonene. Det gjelder Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) som selv tok initiativ til å få sin relasjon til fire underliggende direktorater nærmere belyst med sikte på å klargjøre rolle- og ansvarsfordelingen når det gjelder kunnskapsfunksjonen generelt og FoU-forvaltningen spesielt.

1.4 Leserveiledning

I neste kapittel gjennomgår vi en del relevante begreper for prosjektet, særlig med vekt på ”direktoratenes faglige rolle”. Først gjør vi oss imidlertid noen refleksjoner omkring forholdet mellom fag og politikk og hvorfor det har vært vurdert som formålstjenlig i norsk forvaltning å etablere direktorater.

Kapittel 3 er en oppsummering av intervjurunden med vekt på å få fram det informantene oppfatter som utfordrende ved direktoratenes faglige rolle.

Kapittel 4 er en analyse av mulige utviklingstrekk der vi gjennomgår faktorer som kan ha positive og negative konsekvenser for direktoratenes faglige rolle.

I kapittel 5 gjør vi oss noen refleksjoner omkring innhold og betydning av direktoratenes faglige rolle og angir noen mulige utviklingstemaer for direktoratene og for departement/direktoratsrelasjonen.

2 Begreper og problemstillinger

2.1 Forholdet fag/politikk

Forholdet mellom fag og politikk er et grunn tema i enhver moderne statsforvaltning fordi en kobling mellom disse elementene er helt nødvendig i politiske beslutningsprosesser. Organisering, avgrensning og rolleutforming varierer over tid og mellom land, men enkelte sentrale spørsmål vil uansett gå igjen, så som: Hvordan og under hvilke rammebetingelser skal faglige, ekspertdefinerte premisser kobles til de bredere samfunnsmessige avveiningene som tilhører den politiske sfæren? Hvordan kan politisk styring gis forrang uten å undertrykke faglige motforestillinger? Hvilke myndighets- og ansvarsforhold skal gjelde for den politiske og den faglige sfæren?

Grovt sett kan det skjelles mellom to hovedtilnærminger til disse dilemmaene: I den ene tilnærmingen trekkes det opp formelle grenser mellom den politiske og den faglige sfæren, slik at en del beslutningsprosesser formelt avpolitiseres. Det typiske eksempel er lovfesting av at politikernes instruksjonsmyndighet er avskåret i visse typer saker som skal avgjøres ut fra rent faglige og lovregulerte hensyn. Dette vil gi omgivelsene større forutsigbarhet for utfallet i det enkelte tilfellet. Denne tilnærmingen, som i Sverige utgjør hovedmønsteret, har de siste tiårene vært på frammarsj i mange land. Blant annet har det vært en framvekst av såkalte *regulatory agencies* som har fått definert avgjørelsesmyndighet for tilsynsfunksjoner (jf. diskusjonen rundt tilsynsmeldingen i Norge).

Den andre og mer tradisjonelle tilnærmingen unngår slike formelle grenser for det politiske ansvaret, idet det erkjennes at faglige og samfunnsmessige vurderinger ofte kan være innfiltret i hverandre. Deltakerne fra både politisk og faglig sfære bør ha bevissthet om og respekt for hverandres roller. Disse rollene er basert på felles (ulovfestede) normer om hva som legitimt tilligger hhv. politisk og faglig sfære. Det innebærer for eksempel at politisk ledelse unnlater å overstyre fagorganer på saksfelter der det er anerkjent at det bør være en viss faglig autonomi, for eksempel kultur- og forskningsfeltene. Sammenliknet med den første tilnærmingen åpner denne tilnærmingen for en mer fleksibel integrering av fag og politikk. En direktoratsordning vil måtte bygge på full instruksjonsmyndighet for departementene (slik hovedmønsteret er i Norge).

2.2 Hvorfor direktorater?

Til forskjell fra mange andre land har direktoratsordningen lang tradisjon i Norge. Et av de sentrale spørsmålene i utviklingen av norsk sentralforvaltning har vært om det under det enkelte departement skal være egne sentraladministrative organer (direktorater) for å håndtere deler av arbeidsoppgavene innenfor departementsområdet.

Direktoratene er utviklet i spenningsfeltet mellom politikk og fag, mellom myndighet og kyndighet. Fra midt på 1800-tallet sto norsk forvaltning overfor en voksende utfordring når det gjaldt å møte behovet for fagspesialisering. To hovedstrategier har gjort seg gjeldende; enten å integrere fagspesialiseringen i

departementene, ev. ved såkalte ”indre direktorater”, eller å organisere såkalte frittstående fagorganer, dvs. utenfor departementene.

Sistnevnte strategi har vært på offensiven, spesielt siden 1955 da det som kan kalles *direktoratsdoktrinen* ble knesatt, dvs.

”at saksområder med begrenset politisk interesse burde skilles ut fra departementene og legges til frittstående direktorater. Slik kunne statsråden bli avlastet og få styrket sin kapasitet til å føre politikk, samtidig som også departementene kunne konsentrere seg om å støtte statsråden i det politiske arbeidet og om de arbeidsfeltene som var særlig viktige. Denne forvaltningspolitiske doktrinen har siden, med visse modifikasjoner og motstrøms bevegelser på enkeltsektorer, og med ett lengre tilbakeslag, vært et fundament i norsk forvaltningspolitikk.” (Grønlie 2007).

Dette argumentet om avlastning og konsentrasjon har medført at direktoratene har fått overført oppgaver av mer rutinemessig karakter og saksfelt der det sjelden er behov for politiske beslutninger. Slik avlastning er etter hvert ansett som avgjørende for å frigjøre kapasitet i departementene til å fungere bedre som sekretariat for politisk ledelse.

I tillegg til avlastning av departementene er det imidlertid også andre argumenter for å etablere direktorater. Sentralt står behovet for å utvikle ekspertise og faglig spesialisering utenfor departementsrammen, dvs. under ledelse av en fagdirektør. Dette bidrar til å skjerme kunnskapsområder fra en unødig politisering og legger til rette for en mer langsiktig kunnskapsoppbygging over tid.

Direktoratsordningen har på den annen side også vært kontroversiell. Det tradisjonelle motargumentet mot direktorater har vært at de innebærer dobbeltbehandling, altså at sakene behandles på begge nivåer uten at dette gir noen nevneverdig merverdi. Mer relevant i dag kan det være å vise til at direktorater ofte innebærer en *dublering av fagmiljøer*: Etablering av et direktorat gir vedkommende departement riktig nok et grunnlag for å redusere sitt fagmiljø på området, men ikke å fjerne det helt. Departementet vil normalt ha behov for egen fagkunnskap bl.a. for å kunne utforme oppdrag til direktoratet, for å vurdere kritisk det som leveres tilbake, og for å utforme beslutningsgrunnlag der det faglige materialet settes inn i statsrådets politiske kontekst.

Et annet argument mot direktorater har vært at de i praksis kan innebære et teknokratisk fagstyre som skjermer seg mot demokratisk politisk styring. Alternativene som trekkes fram i slike sammenhenger er gjerne kollegiale organer med interesserepresentasjon og/eller desentralisering til regionale nivåer.

Generelt innebærer departement-direktoratsrelasjonen en krevende balansegang. I utgangspunktet kan departementene instruere sine direktorater om alle sider av direktoratets virksomhet. På den annen side forventes det at direktoratene skal avgi sine råd med bruk av sitt beste faglige skjønn, og ikke skjele til hva som antas å være best tilpasset statsrådets politiske linje. Men

hensynet til styrbarhet har forrang hvis det er motstrid mellom de to hensynene, i den forstand at et direktorat må lojalt følge opp et politisk vedtak selv om dette innebærer at direktoratet opplever seg å være ”overkjørt”. I praksis kan imidlertid direktoratenes faglige innspill ha stor innflytelse på politikkkutformingene i departementene, og mange av direktoratene har stor faglig selvstendighet i sin løpende virksomhet.

Det er imidlertid grunn til å understreke at det alltid vil være et potensielt spenningsforhold mellom de to nivåene ved at de faglige og de politiske vurderingene bygger på prinsipielt ulike premisser og derfor ikke alltid er forenlige i praksis. Dublerende fagmiljøer kan forsterke dette ved å utvikle ulike faglige og politiske virkelighetsforståelser, ulik vurdering av virkemidler osv. I tillegg kommer at dublerende fagmiljøer lett kan havne i strid om rollefordeling, prestisjekamp og mer personrelaterte motsetninger.

Det foreligger imidlertid ikke et grunnleggende motsetningsforhold mellom fag og politikk. Tvert i mot kan faglige innspill være en forutsetning for en opplyst politisk debatt.

2.3 Direktorater – avgrensning og variasjonsbredde

Det foreligger ikke noen fasit for hvilke organer som skal regnes som direktorater. Det er imidlertid vanlig å bruke betegnelsen om statlige sentraladministrative organer som har myndighetsoppgaver og som har hele landet som virkefelt (AD 1993). I vår sammenheng vil det sentrale poenget være at de har en faglig rolle, altså at de utvikler, forvalter og formidler kunnskap om sitt fagfelt/saksområde. Denne kunnskapsfunksjonen vil ofte være knyttet til det løpende arbeidet med myndighetsoppgaver, men kan også være uavhengig av dette.

I praksis er det lettere å gi en negativt avgrenset definisjon, altså ved å peke på hvilke forvaltningsorganer som ikke regnes som direktorater:

- Rent tjenesteytende organer regnes ikke som direktorater. Dette omfatter bl.a. enkelte støtte/stabsorganer, ulike typer kompetansesentra og forsknings-, utdannings- og kulturinstitusjoner.
- Styrever, råd, utvalg og nemnder er kollegialt organisert og regnes derfor ikke som direktorater. Derimot kan et direktorat være organisert med et styre som øverste organ, men i dag er dette svært sjeldent.
- Ombud regnes ikke som direktorater selv når de er tillagt enkelte myndighetsoppgaver.
- Fylkesmannsembetene og andre regionale myndighetsorganer er ikke direktorater.
- Fond regnes ikke som direktorater.

Derimot må alle sentrale tilsynsorganer regnes som direktorater. Tilsyn er i utgangspunktet en funksjon og ikke en egen type forvaltningsorgan, uansett om ”tilsyn” ofte er en del av navnet på organer som har en større eller mindre andel tilsynsfunksjoner.

Av de mer enn 150 forvaltningsorganer som finnes sentralt er det vanlig å regne med ca 60 direktorater (Difi 2008), uavhengig av om de har ”direktorat” i selve betegnelsen på organet eller ikke.

2.4 Direktoratenes faglige rolle

Det foreligger heller ikke noen fasit for hvilke roller som kan tillegges et direktoratsorgan. I stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk heter det at direktoratene ”skal i hovedsak ivareta spesialistfunksjoner. Med bakgrunn i kompetanse og erfaringer som fortløpende vinnes, skal det gis faglige innspill til departementets utforming av overordnede politiske rammer og retningslinjer. Og de skal ikke minst lage gjennomføringsstrategier og stå for operativ iverksetting av politiske vedtak.” (St.meld nr 35, 1991-92, s.21)

I Graver-kommisjonen heter det: ”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” (NOU 2006:14, s.65).

Vi har valgt å kategorisere slik:

- Iverksettende rolle, som kan deles i
 - Myndighetsutøvelse, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd
 - Løpende iverksetting av vedtatt politikk (tiltak/prosjekter, handlingsplaner, kjøp av tjenester osv)
 - Tjenesteytende rolle overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner
- Faglig rolle, som kan deles i
 - Faglig rådgiver for departementet
 - Kompetanseorgan utad overfor sektoren, andre offentlige organer og allmennheten
- Etatsledelse, dvs. styre, organisere og utvikle underliggende/ytre etat

2.4.1 Nærmere om den faglige rollen

Det første elementet i den faglige rollen gjelder *direktoratet som faglig rådgiver for departementet*. Dette omfatter direktoratets faglige innspill dels på oppdrag fra departementet og dels på eget initiativ. Det kan dreie seg om alt fra innspill til bredt anlagte stortingsmeldinger til rene faktaopplysninger som trengs for statsrådets svar i spørretimen. I slik rådgivning skal direktoratet være faglig uavhengig og styrt av krav om faglig kvalitet og altså ikke skjele til hva statsråden antas å foretrekke å få av faglige råd og vurderinger.

Det andre elementet i den faglige rollen gjelder *direktoratet som kompetanseorgan utad*. Dette omfatter direktoratets utvikling og formidling av fakta og kunnskap til sektoren, til statlig og kommunal forvaltning og til mediene og allmennheten generelt. Alle direktorater vil forventes å besvare forespørsler, men i tillegg vil det i varierende grad være en forventning om at direktoratene aktivt og uoppfordret gjør fakta og fagkunnskap på sine

fagområder tilgjengelig for allmennheten. En slik aktiv rådgivnings- og veiledningsrolle er en viktig del av den faglige rollen.

Begge de to elementene av den faglige rollen er avhengige av at direktoratet holder seg faglig oppdatert på utviklingen på fagfeltet, i sektoren/blant brukerne og tverrsektorielle sammenhenger som etatens virksomhet inngår i. Også utviklingen internasjonalt bør direktoratet ha kjennskap til. En slik *kunnskapsfunksjon* kan bl.a. forutsette at direktoratet har midler/ressurser til FoU, enten i egen regi eller ved å sette ut oppdrag.

Begge de to elementene av den faglige rollen står for øvrig også i et nært forhold til den iverksettende rollen, både ved å gi faglig input til de konkrete avveiningene som må gjøres, og ved å få tilført erfaringsmateriale fra virkninger av de tiltak og beslutninger som er truffet.

2.4.2 Ulike direktoratsprofiler

Omfang og innretning av den faglige rollen vil variere betydelig fra direktorat til direktorat. Dette vil avhenge av en rekke faktorer der det er til dels stor variasjonsbredde blant direktoratene:

- *Størrelsesforhold* mellom et direktorat og det respektive departement varierer mye. Vegdirektoratet med nær 500 ansatte og med et ytre apparat på ca 5000 ansatte forholder seg til SD med ca. 130 ansatte og der de relevante enhetene bare teller om lag 30 ansatte. Når direktoratet har så mye større kapasitet enn det aktuelle fagmiljøet i departementet, vil dette påvirke både departementets bruk av direktoratet og direktoratets faglige innflytelse overfor departementet. Til sammenlikning kan nevnes forholdet mellom JD og Politidirektoratet: Departementsavdelingen (Politiavdelingen) har ca. 45 ansatte, mens direktoratet har ca. 150.
- En annen variabel er om direktoratet har *ansvar for en ytre etat*. Med ansvar for å lede, organisere og kontrollere en regionalt/lokalt fordelt etat vil oppmerksomheten måtte rettes utad, og kapasiteten til å utøve en faglig rolle overfor departementet vil nødvendigvis bli redusert. Det kan også være større forventninger til at direktorater uten ansvar for ytre etat bruker sin kapasitet til rollen som faglig rådgiver for departementet. På den annen side kan en ytre etat gi direktoratet et bedre erfaringsgrunnlag for å yte faglig rådgivning til deptet.
- *Begrenset instruksjonsmyndighet*: For enkelte tilsyn er departementets instruksjonsmyndighet avskåret i enkeltsaker for at det ikke skal oppstå mistanke om politisk overstyring av tilsynets faglige skjønn. Denne konstellasjonen med en viss uavhengighet og distanse mellom nivåene kan også tenkes å påvirke tilsynet til å begrense sin faglige rådgivning overfor departementet.
- *Profesjonsidentitet*: Enkelte direktorater kan ha en klar profesjonsidentitet ved å være knyttet til et fag (Helsetilsynet, Helsedirektoratet), men også disse vil ha innslag av andre fag/profesjoner. Andre kan ha en mer blandet profil og være uten noen overvekt av enkeltprofesjoner.

- *Nye og gamle direktorater:* mange forskjeller mellom direktoratene er historisk betinget.
 - De gamle og veletablerte direktoratene og deres respektive departementer endrer bare langsomt den måten de forholder seg til hverandre på, med mindre det oppstår en form for krise. Et eksempel er forholdet mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet der direktoratet ble opprettet flere tiår før departementet.
 - Nyetablerte direktorater vil naturlig gå igjennom en "famlefas" for å finne et omforent grunnlag for samhandlingen seg imellom. Her er det symptomatisk at det ble nedsatt interne arbeidsgrupper og utvalg for å diskutere rolleforståelse og en nærmere konkretisering av rolleutformingen i forholdet mellom de nye direktoratene og deres respektive departementer (Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet/Helsedirektoratet, Barne- og likestillingsdepartementet/Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet).
- *Variierende rollesammensetting:* Noen direktorater vil være dominert av den iverksettende rollen, for eksempel som masseprodusenter av enkeltvedtak (Utlendingsdirektoratet), eller av etatslederrollen (Bufdir, Direktoratet for Arbeidstilsynet). Den faglige rollen, og da spesielt den delen som gjelder faglig rådgivning til departementet, vil lett komme i skyggen av dette.

3 Funn fra kartleggingen

Det er ikke uten videre enkelt å avgrense direktoratenes faglige rolle fra øvrige roller direktoratet måtte ha. De ulike rollene og oppgavene er ofte tett sammenvevd, og definisjonene av den faglige rollen varierer. Vi har imidlertid avgrenset den faglige rollen til å gjelde primært oppgaver knyttet til å være:

- faglig premissleverandør for departementene
- kompetanseorgan for sektoren og allmennheten

I dette kapitlet vil vi presentere funn fra intervjuene som omhandler hvordan rollen som premissleverandør og rollen som kompetanseorgan ivaretas. Vi vil deretter beskrive hvordan den faglige rollen behandles i dialogen mellom departement og direktorat.

Først vil vi imidlertid presentere informantenes oppfatninger om innholdet i den faglige rollen.

3.1 Hva ligger i den faglige rollen?

Vi spurte informantene om hva de assosierte med direktoratenes faglige rolle. Svarene varierte ganske mye, trolig bl.a. fordi det var uvant for mange å skulle skjelve faglig rolle fra de øvrige rollene, bl.a. iverksetterrollen. Flere viste til at disse henger nøye sammen, og enkelte stilte spørsmål om nytten av å skille ut den faglige rollen for nærmere vurdering. Andre oppfattet den faglige rollen som ensbetydende med direktoratsrollen mer generelt, eller de så den som antitesen til en politisk rolle. De aller fleste var imidlertid enige i at både begrepet og fenomenet fortjente nærmere refleksjon.

3.1.1 Den faglige rollen ikke rent faglig

Flere av informantene var inne på at direktoratenes faglige rolle ikke kan oppfattes som rent faglig. Den må også omfatte en forståelse av og tilpasning til det politisk-administrative systemet. Et direktorat må ta høyde for at det er en del av statsrådets apparat. Det tilsier bl.a. å varsle på forhånd for eksempel at det vil bli offentliggjort en kritisk vurdering eller at det vil bli tatt initiativ som statsråden/departementet bør være forberedt på å bli konfrontert med (jf. pkt 3.2.3).

Flere informanter var også opptatt av at en del av fagrollen innebærer å "oversette" det rent faglige til et språk eller til en form som er tilpasset departementets behov. Det vil ofte også innebære at direktoratene anlegger et noe bredere perspektiv enn det rent faglige, f.eks. ved å se egne faglige synspunkter i et større samfunnsmessig perspektiv.

Tilpasningen av den faglige rollen til det politisk-administrative systemet viser seg også på en annen måte: I hvilken grad skal direktoratet skjele til politisk realisme og relevans i sine råd og forslag til departementet? Ligger det i den faglige rollen å skulle fremme de faglige beste råd og forslag uansett og ellers bare gi råd om rent faglig/operativ gjennomførbarhet? Her ligger det også et

dilemma i hvordan faglige råd og innspill bør presenteres. Ett ytterpunkt er å legge fram kun ett forslag eller alternativ under henvisning til at dette er det faglig sett beste rådet og – underforstått – det eneste som direktoratet kan stå inne for. Det andre ytterpunktet er å vise hele handlingsrommet ved å legge fram en rekke alternativer og drøfte fordeler og ulemper.

I kontrast til direktoratenes faglige rolle pekte enkelte på kunnskaps-/kompetansesentre og forskningsinstitutter som ikke oppfattes å ha samme rollebegrensninger. Andre var imidlertid ikke enige i at kunnskapssentre, så lenge de er ordinære forvaltningsorganer, kan fristilles helt fra forventninger om å ta denne typen hensyn.

3.1.2 Avgrensningen følger politikkområdet

Enkelte informanter mente at avgrensningen av den faglige rollen påvirkes av det aktuelle politikkområdet: Hvis politikkområdet utvikler seg til å bli mer rendyrket sektorpolitisk (for eksempel mindre innslag av distriktpolitiske premisser), vil det i praksis innebære en tilsvarende innsnevring av rommet for den faglige rådgivningen til departementet.

3.1.3 Ulike oppfatninger om begrepet "fagdirektorat"

I enkelte av intervjuene kom vi også inn på begrepet "fagdirektorat" og fikk svært varierende svar. Enkelte oppfattet dette som "smør på flesk" fordi de mente at alle direktorater nødvendigvis må være faglige i større eller mindre grad. Andre mente at et fagdirektorat er et direktorat som ikke har et ytre apparat og ikke er inne i styringskjeden overfor kommunene og som derfor kan orientere seg primært mot en faglig rolle.

I Helsedirektoratet blir uttrykket "fagdirektoratsrolle" brukt omtrent på linje med en faglig rolle slik det her er definert. I tillegg understrekes det at det i denne rollen også er nødvendig å fungere *normerende* på helsetjenestens arbeid, dvs. å vurdere og formidle utad hva som faglig sett er god praksis, hva som er anbefalte tiltak på det aktuelle feltet osv. Her kan det anes en glidende overgang til en iverksettende rolle.

3.1.4 "Faglig" dekker over en interesseposisjon?

Enkelte på departementssiden påpekte at som del av det politisk-administrative systemet kan direktoratene oppfattes å være uegnet til å framskaffe *uavhengig* kunnskap. Årsaken er at direktorater kan ha strategisk interesse av hvilke vurderinger som blir lagt til grunn. Merkelappen "faglig" kan altså dekke over en interesseposisjon, bl.a. at direktoratet, eller den dominerende profesjonen i direktoratet, kan ha strategisk interesse av det ene eller andre faglig definerte alternativet, for eksempel fordi det gir direktoratet økte oppgaver og innflytelse. Dette kan også gjelde når direktoratene bestiller utredninger fra et eksternt fagmiljø fordi vinklingen av oppdraget kan farges av hvilken type utfall som oppfattes som ønskelig.

Generelt noterte vi svært få slike bekymringer i intervjurunden, men det ble av enkelte påpekt at det uansett trengs uavhengig ekspertise i forbindelse med kriser og ulykker der direktoratet er direkte eller indirekte ansvarlig/involvert. Ellers vil ikke vurderingene få den nødvendige legitimitet.

3.2 Hvordan ivaretas rollen som premissleverandør for departementene?

Når den faglige rollen er tett sammenvevd med direktoratenes andre oppgaver, innebærer det også at informantene ikke kan gi presise beskrivelser av *omfanget* av denne rollen. Ut fra intervjuene kan vi imidlertid fastslå at omfanget av rollen som premissleverandør for departementet varierer mye mellom de ulike direktoratene. Enkelte oppgir at denne oppgaven preger direktoratets arbeid i stor – kanskje for stor – grad, mens andre gir uttrykk for at dette ikke på noen måte er en dominerende oppgave for direktoratet.

Direktoratene trekkes med i politikktutviklingen både for å sikre faglig forankring og av kapasitetshensyn. Direktoratene kommer med innspill til politikktutvikling på flere måter:

- Gjennom faglige innspill på oppdrag fra departementet, nedfelt i tildelingsbrevet
- Gjennom ad hoc-bestillinger fra departementet
- Innspill på eget initiativ

3.2.1 Innspill som er nedfelt i tildelingsbrevet

En stor del av innspill fra direktoratene er resultat av oppdrag som er gitt i tildelingsbrevet eller andre styringsdokumenter. Det er m.a.o. departementet som har bestilt innspill i form av utredninger, rapporter, notater o.l. En viktig del av rollen som premissleverandør er også å komme med innspill i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen. Direktoratene forventes å komme med faglige innspill til store satsinger osv. i forbindelse med den årlige budsjettprosessen.

Enkelte informanter fra departementene peker også på at budsjettprosessen sikrer at departementene har et langsiktig perspektiv og en faglig fordypning innimellom det mer ad hoc-pregete og saksorienterte arbeidet med politikkkformidling.

3.2.2 Ad hoc-bestillinger fra departementet

I tillegg er en viktig oppgave for direktoratene å besvare løpende forespørsler fra departementene. Dette dreier seg både om innspill av mer omfattende karakter og kortfattet faktapreget informasjon, statistikk o.l. Alle direktoratene har denne typen oppgaver, men omfanget av dette varierer. Politidirektoratet oppgir at de bruker en stor del av sine ressurser til å besvare forespørsler fra JD (5-6 henvendelser hver dag), mens Direktoratet for arbeidstilsynet på sin side estimerer at *alle* oppgaver knyttet til rollen som premissleverandør til departementene utgjør drøyt 10 prosent av ressursbruken.

Omfanget av slike ad hoc-bestillinger varierer mellom sektorene, men hovedinntrykket fra intervjuene og fra tidligere Statskonsult-prosjekter er at omfanget har vært økende de siste årene. Det pekes imidlertid på at dette varierer med hvem som er statsråd og om fagområdet er gjenstand for spesiell politisk eller mediemessig oppmerksomhet.

Enkelte sektorer er mer preget av endringer eller politisk oppmerksomhet enn andre, selv om dette er forhold som kan variere over tid. Justissektoren, helsesektoren og utlendingsfeltet er områder som ofte er i medienes og politikernes søkelys. Det innebærer både mange bestillinger fra departementet og tett, daglig kontakt mellom departement og direktorat.

De fleste departementene ber om rene faktainnspill fra direktoratene i forbindelse med f.eks. besvarelse av spørretimespørsmål eller taler for statsråden. Vi har imidlertid også fått høre at direktoratet blir forventet å skrive selve talen eller besvarelsen.

Selv om alle informantene fra direktoratene fremhever at det ligger i rollen å skulle besvare henvendelser fra departementet, så er det enkelte som peker på at omfanget av henvendelser er så stort at det går på bekostning av andre oppgaver, f.eks. oppgaven med å være kompetanseorgan for sektoren.

3.2.3 Innspill på eget initiativ

Direktorater har både en rett og en plikt til å komme med innspill til departementene dersom de mener at dette er viktig. Det kan for eksempel dreie seg om å opplyse om uheldige virkninger av iverksatte tiltak, utviklingstrekk eller forslag til endret praksis eller politikk.

Selv om hovedtyngden av direktoratenes innspill skjer på bestilling fra departementene (enten gjennom tildelingsbrev eller som ad hoc-oppdrag), så kommer direktoratene også med innspill på eget initiativ. Dette dreier seg dels om rapporter o.l. som direktoratene utarbeider og offentliggjør på selvstendig grunnlag, dels dreier det seg om innspill i form av f.eks. konkrete forslag til endringer eller beskrivelser av utviklingen på et område.

Helsedirektoratet utarbeider en årlig rapport om utviklingstrekk i helse- og sosialsektoren. Dette er en analyse av viktige sider ved sosial- og helseområdet, og direktoratet ønsker gjennom dette å bidra til ny innsikt i sektoren med sikte på å bidra til gjøre nødvendige justeringer av kursen (dvs. regelverk og politikk). Dette er en oppgave som direktoratet selv har definert, men som nå er institusjonalisert. Rapporten er offentlig og legges ut på direktoratets hjemmeside.

I tillegg kommer Helsedirektoratet med mer løpende innspill – og utspill. Dette dreier seg gjerne om offentliggjøring av statistikk, utredninger og lignende. Et eksempel på dette er offentliggjøringen av tallet på korridorpasienter der Helsedirektoratet ikke bare bekjentgjør antallet slike pasienter, men også kommenterer at det er for mange korridorpasienter og at dette er en uheldig utvikling.

NAV har en egen rapportserie med resultatene av analyser og evalueringer som Avdeling for statistikk og utredning har gjennomført. NAV utgir også kvartalsvis "Arbeid og velferd" som omhandler ulike analyser av utviklingen på arbeidsmarkedet og prognoser over sysselsetting og arbeidsledighet, samt analyser som også trekker inn andre velferdsindikatorer som sykefravær,

yrkeshemmede og uførhet. ”Arbeid og velferd” utgis av NAV, og departementet er ikke involvert, men mottar publikasjonen et par dager før offentliggjøring.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er opprettet for primært å være et kompetansesenter for kommunene og har i liten grad myndighetsoppgaver. Det betyr at IMDi har andre rammebetingelser for kunnskapsfunksjonen enn det mer ”operative” direktorater har. IMDi er opptatt av å komme med kunnskapsbaserte innspill til politikkutvikling og bestreber å være i forkant av departementets behov.

Noen av våre informanter i direktoratene sier at det er relativt sjelden at de kommer med ubedte innspill til departementet. Hovedårsaken til dette er at de opplever at så å si alle oppdrag er nedfelt i tildelingsbrevet og andre oppdragsbrev. Dels har direktoratene selv bidratt til utformingen av disse oppdragene, dels opplever de at detaljeringsgraden og omfanget av oppdrag ikke gir rom for direktoratets egne initiativ.

Det er også ulike tradisjoner i de ulike sektorene for hvor tett kontakten er mellom departement og direktorat og om det er tradisjoner for at direktoratet kommer med innspill på eget initiativ.

Det er vanlig praksis at direktoratene varsler departementet om offentliggjøring av rapporter, statistikk og lignende. Dette gir departementet mulighet til å forberede ev. kommentarer for politisk ledelse.

Enkelte ganger sender også direktoratene brev til departementet der de for eksempel påpeker uheldige virkninger av regelverk eller kommer med konkrete forslag til endring av praksis eller regelverk. I slike situasjoner har det gjerne vært en uformell kontakt mellom direktorat og departement på forhånd slik at brevene ikke kommer som noen overraskelse. Denne typen brev blir journalført på ordinær måte og vil derfor kunne offentliggjøres.

Gjennom intervjuene har det kommet frem at det enkelte ganger har vært sterk uenighet mellom departement og direktorat mht om et brev faktisk bør sendes eller ikke.

3.2.4 Nærmere om hvordan direktoratene trekkes med i arbeidet med stortingsmeldinger

Direktoratene deltar i arbeidet med stortingsmeldinger o.l. på flere måter.

Direktoratene involveres bl.a. på følgende vis:

- Gjennom faglige innspill på oppdrag fra departementet
- Ved deltakelse i arbeidsgrupper
 - som representant for direktoratet
 - som fagperson
- Ved at direktoratets medarbeidere lånes ut til departementet for en periode
- Gjennom å kommentere utkast
- Ved å avgi høringsuttalelser

Departementene – og departementsavdelingene - har noe ulike tradisjoner for hvordan de trekker med direktoratene. Det vanligste synes å være at direktoratet blir bedt om å komme med konkrete, faglige innspill og at direktoratet får utkast til gjennomsyn. Det er også vanlig at medarbeidere i direktoratet lånes ut til departementet i en periode. I slike tilfeller benyttes fagkompetansen som direktoratets ansatte besitter, samtidig som vedkommende i den gjeldende perioden er å anse som ansatt i departementet. Det betyr at direktoratet ikke formelt er representert i arbeidet og dermed kan uttrykke en eventuell uenighet i en senere høringsrunde.

Blant dem vi har intervjuet er det imidlertid de færreste som trekker direktoratet med i departementets arbeids- eller prosjektgrupper i forbindelse med meldingsarbeidet.

Inntrykket er altså at direktoratene primært benyttes for å komme med faktainnspill til bl.a. stortingsmeldingsarbeid. Når direktoratene vanligvis ikke trekkes tett med i politikktutviklingen, skyldes dette primært den grunnleggende rollefordelingen mellom departement og direktorat. Enkelte i departementene viser også til at det har vært vanskelig å få til gode, tette prosesser med direktoratet nettopp pga. rolleforståelsen. Direktoratet er faglig orientert, mens departementet er opptatt av den politiske dimensjonen. Det har også blitt nevnt at det i stortingsmeldingsarbeid er viktig å sikre at informasjon ikke kommer ut, og at det er en av årsakene til at arbeidet gjøres uten å involvere direktoratet i alle deler.

Informantene fra direktoratene har heller ikke etterspurt å bli trukket tettere med i stortingsmeldingsarbeid. For dem dreier det seg mest om å få anledning til å komme med faglige innspill og at rollene i arbeidet er avklart.

Når det gjelder andre typer arbeidsgrupper i departementene, er det langt vanligere at direktoratet trekkes med. Det er imidlertid ulik praksis mht. om direktoratets medarbeidere deltar som representanter for direktoratet eller som fagpersoner. Det vanligste synes å være at medarbeidere representerer direktoratet og at de således fremmer direktoratets syn i arbeidet. Det er imidlertid også eksempler på at direktoratets medarbeidere deltar i departementets arbeidsgrupper på selvstendig faglig grunnlag. Dette er tilfellet når UD henter inn fagpersoner fra Norad i ulike sammenhenger uten at disse formelt representerer Norads syn.

3.2.5 Hva baseres direktoratenes innspill på?

Innspillene fra direktoratene baseres på bl.a.:

- Erfaringer fra den ordinære virksomheten
- Medarbeideres spesialistkompetanse
- Egenprodusert statistikk og analyser
- Brukerundersøkelser
- Tilbakemeldinger fra medarbeidere
- Forskning og utvikling (FoU)

Inntrykket fra intervjuene er at for direktorater med sterke innslag av myndighetsoppgaver gis hovedtyngden av innspillene på bakgrunn av

erfaringer fra den operative virksomheten. Det dreier seg om erfaringsbasert og sektorspesifikk kunnskap, herunder kunnskap om effekter av styringsvirkemidler (informasjon/veiledning, organisering, regelverk og økonomi). I mange tilfeller handler det om erfaringer knyttet til hvordan et regelverk fungerer i praksis. Dette formidles fra etatens egne ansatte og på grunnlag av tilbakemeldinger fra brukere.

Innspillene som direktoratene kommer med på eget initiativ baseres ofte på informasjon som direktoratet har i kraft av sin posisjon. Direktoratet kan se hvordan et regelverk fungerer, hvordan saksomfang og saksflyt er, og de har relevant statistikk og FoU tilgjengelig. Statens forurensningstilsyn (SFT) har f.eks. ansvaret for miljøovervåking og vil da kunne sende ”bekymringsmeldinger” til Miljøverndepartementet dersom utviklingen på et område er foruroligende.

Flere direktorater innehar en spesiell fagkompetanse (profesjoner) på å løse visse typer oppgaver. For denne typen direktorater kan innspillene være basert på kunnskap som medarbeiderne besitter i kraft av sin utdanning og erfaring, dvs. at de er spesialister på sine fagområder. Dette er f.eks. tilfellet med Helsedirektoratet og Vegdirektoratet.

Statistikk over ”produksjonen” brukes også som grunnlag for innspillene. Flere av direktoratene har egne analyse- eller utredningsenheter. Noen av disse er opprettet den senere tid som ledd i arbeidet med å styrke fagrollen generelt og rollen som premissleverandør for departementene/beslutningstakere spesielt.

Egne enheter er opprettet for å skjerme analysearbeidet fra direktoratets løpende virksomhet. Bl.a. har Direktoratet for arbeidstilsynet opprettet en egen dokumentasjons- og analyseavdeling med 17 ansatte, og Utlendingsdirektoratet (UDI) har en enhet for statistikk og analyse. NAV har en stor og omfattende virksomhet og har et eget statistikk/utredningsmiljø på ca. 60 årsverk. Dette miljøet analyserer bl.a. utviklingen på trygde- og stønadsfeltet. Også IMDi har opprettet en egen analysegruppe på 6-7 personer (bl.a. 3 forskere) i tillegg til å sette ut forsknings- og utredningsoppdrag.

Inntrykket fra intervjuene er at FoU benyttes som grunnlag for innspill i ulik grad. Enkelte direktorater benytter FoU aktivt for å få oppdatert kunnskap om effekter av virkemidler o.l., mens andre peker på at det finnes få eller ingen ressurser til å drive systematisk FoU-arbeid i direktoratet.

Det er også variasjon når det gjelder i hvilken grad departementene legger klare føringer for direktoratenes prioriteringer på FoU-feltet. I enkelte tilfeller vil graden av styring fra departementet avhenge av type eller tema for FoU-oppgaven. Det er imidlertid nokså vanlig at selv om direktoratene er gitt ansvar for selv å bestille og initiere FoU, skjer det innenfor rammer som er trukket opp i departementet.

Det finnes også eksempler på statlige FoU-miljøer utenfor eller parallelt med direktoratene. På fiskerisektoren ivaretas FoU-arbeid i første rekke gjennom Havforskningsinstituttet. Fiskeridepartementet står for bevilgning og

overordnede rammer for instituttene virksomhet. Denne løsningen innebærer at det er relativt liten FoU-virksomhet i Fiskeridirektoratet. Både departementet og direktoratet framhever at løsningen med egne forskningsinstitutter er gunstig med tanke på å kunne håndtere langsiktige kunnskapsutfordringer. Samtidig understrekes viktigheten av å utvikle et godt samarbeid mellom involverte parter og en felles forståelse om prioriterte forskningsområder. Andre eksempler på at forskningsinstitutter ivaretar sektorspesifikke FoU-behov er Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) på området arbeidsmiljø og helse.

På helseområdet er det etablert et eget "Nasjonalt kunnskapscenter for helse". Senteret er administrativt underlagt Helsedirektoratet, men den organisatoriske løsningen skal sikre både en relativ uavhengighet og en langsiktig kunnskapsoppbygging. HOD mener at et eget senter er bedre egnet til å ivareta behovet for oppdatert og langsiktig kunnskap enn et direktorat som vil måtte prioritere myndighetsoppgaver og løpende bestillinger fra departementet. Andre informanter har derimot stilt spørsmål om det prinsipielt er større behov for selvstendighet når det gjelder politisk styring på FoU-området enn for andre oppgaver som er lagt til et direktorat.

3.2.6 og hvordan håndteres innspillene?

Hovedtyngden av innspillene fra direktoratet er resultater av bestillinger fra departementet og innebærer sjelden "vanskeligheter" for departementene. Det betyr ikke at departementene alltid er like fornøyde med det de får fra direktoratene. Det kan skyldes at kvaliteten ikke vurderes å være god nok eller at direktoratet ikke "treffer" med innspillet. Gjennom intervjuene fremkommer det også at enkelte departementer savner bedre analysekompetanse i direktoratet.

Når det gjelder innspill som direktoratene kommer med på eget initiativ, legger informantene fra departementene vekt på at det er viktig og riktig at direktoratene har denne rollen. Likevel kan slike ubedte innspill enkelte ganger oppleves som ubehagelige for departementet. Det kan f.eks. skje når direktoratet påpeker en uheldig utvikling som følge av vedtatt politikk.

Samtidig som direktoratene er opptatt av å komme med faglig selvstendige råd til departementet, er de bevisste på at de inngår i et politisk system. Det innebærer bl.a. at direktoratene legger vekt på å ikke bare forhåndsvarsle departementet om brev som vil bli sendt eller publikasjoner som vil bli offentliggjort, men også å vurdere utforming, tidspunkt og kanal for innspillene. Det at direktoratets ledelse har denne "musikaliteten" eller "fingerspitzegefühl" anses som viktig.

Flere av informantene i direktoratene var inne på at de så liten grunn til å fremme forslag som de visste (eller trodde å vite) ville bli "skutt ned". Direktoratet får ikke gjennomslag for sine faglige premisser for politikktutforming hvis ikke deres faglige råd og vurderinger oppfattes som relevante av departementet. Det kan være at embetsverket faglig overprøver direktoratet, og/eller at direktoratet ikke "treffer" statsrådets politiske situasjonsbehov. Det er dessuten ikke alltid enkelt å skille politisk fra faglig gjennomførbarhet.

Enkelte direktoratsledere erkjente imidlertid at de kanskje hadde vært for defensive, og at det er grunn til stadig å utfordre mulighetsrommet i slike sammenhenger. Samtidig er det ifølge en av informantene *"ikke vårt mandat å framprovosere vanskelige situasjoner"*. Behovet for et nært forhold basert på tillit ble understreket av flere. På departementssiden var flere her inne på at det er positivt å ha et direktorat som kan fungere som faglig korrektiv og *"noen å bryne seg på"*.

Enkelte informanter trakk også frem at enkelte statsråder ønsker stor grad av åpenhet om direktoratenes ulike innspill og faglige synspunkter. Dette varierer imidlertid ikke først og fremst med partitilhørighet, men snarere med personlig oppfatning. Noen statsråder ønsker åpenhet om direktoratenes faglige råd og vurderinger for å bidra til den offentlige debatt.

3.3 Hvordan ivaretas rollen som kompetansesenter for sektoren?

Foruten å være premissleverandør for departementet innebærer den faglige rollen også å være kompetansesenter for sektoren, bransjer eller allmennheten. Denne delen av fagrollen har vært mindre fokusert i intervjuene – både fordi den ikke er like fremtredende hos alle direktoratene og fordi informantene fra departementene i liten grad har kjennskap til denne rollen.

Inntrykket fra intervjuene er at både omfanget av, og innholdet i rollen som kompetanseorgan for sektoren eller allmennheten er ulike for direktoratene i vårt utvalg.

For de av direktoratene som har et ytre apparat vil rollen som kompetanseorgan i stor grad rette seg mot egen etat. Dette gjelder f.eks. for Politidirektoratet, Bufdir og Fiskeridirektoratet. Det fokuseres mye på styring og ledelse av ytre etat og å sikre at etaten holder en god faglig standard. Direktoratene skal således besitte en fagekspertise på sitt område som etaten kan ha nytte av.

For direktorater uten en egen ytre etat henger omfang og innretning på rollen som kompetanseorgan sammen med hva som er direktoratets hovedoppgaver. IMDi ble opprettet for å være et kompetansesenter og en pådriver for integrering og mangfold og har få myndighetsoppgaver. SFT er også pålagt å drive miljøovervåking og skal i følge strategien *"være ledende innen miljøkunnskap og formidling"*. Dette skal gjøres gjennom å være en tydeligere stemme i miljødebatten og ved å analysere miljøkunnskap og formidle utviklingstrekk og hva som er de viktigste miljøtruslene.

Enkelte peker også på at det er en økt etterspørsel etter rollen som kompetanseorgan for sektoren, bl.a. viser Utdanningsdirektoratet til at deres juridiske kompetanse er etterspurt av fylkesmenn og kommuner. Likeledes får direktoratet mange henvendelser om eksamen og læreplaner.

3.4 Hvordan behandles den faglige rollen i dialogen mellom departement og direktorat?

I intervjuene har vi spurt om i hvilken grad den faglige rollen er tema i den ordinære styringsdialogen. Hovedinntrykket er at den faglige rollen vanligvis ikke eksplisitt er tema i etatsstyringsmøtene, og at faglige temaer i ulik grad tas opp. Enkelte peker på at etatsstyringsmøtene blir rutiniserte og ritualiserte og med mange deltakere. Økonomi og produksjonstall er som oftest hovedtemaene, og det er lite rom for faglige diskusjoner eller betraktninger omkring den faglige rollen. Det har blitt hevdet at viktige faglige problemstillinger aldri tas opp i styringsmøtene¹.

Det har også fremkommet at det er ulik praksis mellom sektorene mht. om FoU er et tema i styringsdialogen mellom departement og direktorat. Inntrykket er at dette i liten grad er tilfellet og at prioritering av FoU-oppgaver i enkelte tilfeller ikke er tema på tvers av nivåene i det hele tatt.

Dette har ført til at flere departementer og direktorater har egne fagmøter eller kontaktmøter i tillegg til etatsstyringsmøtene. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har kontaktmøter 6-8 ganger årlig, men det er vanligere at dette skjer noen få ganger i året mellom styringsmøtene.

På kontaktmøtene deltar ofte ledergruppen i direktoratet og ledergruppen i de(n) berørte avdeling(er) i departementet. Det er også regelmessig faglig kontakt mellom avdelinger eller seksjoner i departementet og tilsvarende avdelinger i direktoratet. Kontaktmøtene benyttes til gjensidig informasjon om saker, diskusjon om roller og ansvar og drøfting av faglige problemstillinger.

På enkelte av områdene der det nylig har blitt opprettet direktorater eller der det har vært endringer i direktoratets rammebetingelser har man opprettet egne *rolleutvalg* for å klargjøre rollefordelingen og samarbeidet mellom departement og direktorat. Dette er gjort bl.a. når det gjelder Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Bufdir og UDI.

På utdanningsområdet nedsatte man i 2006 et utvalg for å vurdere roller og samarbeidsprosesser mellom departementet og Utdanningsdirektoratet. Mange av utfordringene var knyttet til å få på plass gode rutiner for både styring og samarbeid. Når det gjelder den faglige rollen, ble det også vurdert som en utfordring at direktoratet i for liten grad har utnyttet sin faglighet til å gi begrunnede innspill til politikktutforming (KD og Utdanningsdirektoratet 2006).

Prosjektet "En bedre utlendingsforvaltning" (AID 2006) hadde sin bakgrunn i granskingen av UDI i 2006 (Graver-kommisjonen) der både departementet og direktoratet fikk alvorlig kritikk. Kritikken var bl.a. knyttet til departementets styringsevne, direktoratets lydhørhet og etatsleders rolleforståelse. Kjernen i saken dreide seg om skillet mellom politikk og forvaltning, og forvaltningens lojalitet i oppfølgingen av politiske beslutninger. Departementet og UDI

¹ Lignende erfaringer ble for øvrig gjort allerede på 1990-tallet (Statskonsult 1997, s.9)

utarbeidet derfor i samarbeid nye styringssystemer for direktoratet for å sikre klarhet i kommunikasjonen og klargjøre skillene mellom politikk og forvaltning.

4 Utviklingstrekk med relevans for faglig rolle

4.1 Innledning

Et av utgangspunktene for dette prosjektet var en idé om at direktoratenes faglige rolle har betydning for forvaltningen som del av et demokratisk styringssystem. Inntrykket fra intervjurunden er at en slik vurdering er utbredt når det gjelder den faglige rollen overfor departementene². Ingen av informantene ga uttrykk for at denne rollen er overvurdert eller overdimensjonert eller at det er unødvendig med direktorater for å ivareta de faglige vurderingene. Nå er det jo ikke uventet at direktoratenes faglige rolle får en positiv vurdering av dem som er satt til å ivareta den, men også på departementsnivå er det jevnt over en positiv vurdering selv om det her kan være flere nyanser i bildet.

Et nærliggende spørsmål er imidlertid om grunnlaget for en slik positiv vurdering er i forandring. På grunnlag av intervjurunden har vi gjort oss noen refleksjoner om utviklingstrekk som er relevante for direktoratenes faglige rolle. Disse utviklingstrekke er langt fra entydige, til dels peker de i stikk motsatte retninger. Vi har derfor systematisert dem ut fra om de tilsier at direktoratenes faglige rolle får en sterkere posisjon og økt betydning, eller om de tilsier at det blir flere utfordringer og økende press på denne rollen og at den derved kan få mindre betydning.

4.2 Faglig rolle i ferd med å få økt betydning?

4.2.1 Økende vekt på faglig underbygging av politikkutforming

Vi har tidligere (Statskonsult 2007) påpekt en tendens til at politisk ledelse har økende forventninger til å få oppdatert fagkunnskap og analyse fra embetsverket for å begrunne nye utspill og underbygge gjeldende politikk.

I denne intervjurunden fikk vi bekreftelser på at denne tendensen i noen grad også gjør seg gjeldende overfor direktoratene. Her kan vi snakke om et ekspanderende ”marked” for direktoratene til å levere relevant fagkunnskap og gi faglig råd og innspill. Dette kan sies å være et av hovedmomentene for at den faglige rollen er i ferd med å få økt betydning. Den økende etterspørselen kan imidlertid også ha en negativ side for den faglige rollen (se pkt 4.3.5 om ”sekretariatets sekretariat”).

4.2.2 Behov for økt åpenhet om faglige vurderinger

Eksistensen av et direktorat innebærer at faglige vurderinger oftere kommer offentlig til syne underveis i beslutningsprosessene enn hvis saksfeltet ligger inne i departementet. Sett ut fra hensynet til demokratisk meningsdannelse er det positivt at slike faglige funderte vurderinger er offentlig tilgjengelige uansett om de er forenlige med statsrådets politiske linje. Dette momentet kom

² For den faglige rollen som kompetanseorgan utad er vurderingsgrunnlaget for spinkelt siden vi ikke har intervjuet noen ute i sektorene om oppfatningen av direktoratene.

lite fram i intervjurunden, men bl.a. vedtatte endringer i offentlighetsloven viser at det er politisk ønskelig å legge bedre til rette for offentlighet også i slike sammenhenger.

Tradisjonelt oppfattes det som ufordelaktig for statsråden om det blir kjent at forvaltningsapparatet har faglige synspunkter som avviker fra statsrådets og regjeringens syn. Som nevnt i kapittel 3 er imidlertid departementsledere ikke fremmed for at utspill fra direktoratene kan fungere som nyttige ”prøveballonger” og gi statsråden økt spillerom for å utforme og formidle sin politikk.

4.2.3 Direktorat som buffer for statsråden?

Som nevnt har vi det siste tiåret sett en tendens til at direktorater også etableres på helt sentrale politikkområder. Ett motiv for dette kan være å gi *bedre styrbarhet*: Ved ikke å være involvert i den løpende saksbehandlingen får departementet (og statsråden) distanse til eventuelle kritikkverdige avgjørelser eller forhold på det aktuelle området. Dette gir statsråden et ”pusterom”, og det kan være enklere å gripe inn med korrigerende tiltak.

En slik begrunnelse for direktorat kan spores ved etableringen av Politidirektoratet:

”Sentrale argumenter besto, men man åpnet nå også for en direktoratsløsning .. i en sektor med betydelig politisk oppmerksomhet. ... Mens direktoratene tidligere hadde blitt sett på som en svekkelse av den demokratiske kontrollen, ble direktoratet nå fremlagt som en løsning som ville styrke denne kontrollen... ... I stedet for detaljstyring skulle departementet nå konsentrere seg om de ”store” spørsmålene” (Engeslie 2008, s. 80-81, se også Statskonsult 2001, s.32).

I den grad dette er et mer generelt utviklingstrekk, kan det kanskje oppfattes som at departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse er under videreutvikling (Grønlie 2007).

Et beslektet motiv for å legge ut politisk viktige saksfelt er at det kan unngå unødig politisering i forbindelse med *iverksettingen* av politikken: Det kan være fordelaktig for statsråden/departementet å kunne vise til at iverksettingen står under ledelse av et direktorat som har et eget faglig ansvar og en fagkunnskap tilgjengelig for å gjøre dette på en forsvarlig og effektiv måte.

4.2.4 Direktoratene som garantister for langsiktig kunnskapsutvikling

Flere av informantene både i departementer og direktorater etterlyser grep for å styrke den langsiktige kunnskapsutviklingen. Det er imidlertid ulike syn på om direktoratene kan og bør ivareta et slikt langsiktig perspektiv. Direktoratene er ikke forskningsinstitutter og har sjelden den nødvendige kapasitet til å ivareta en slik langsiktighet ved siden av sin operative virksomhet og rollen som premissleverandør til den løpende politikutviklingen.

På den annen side er det heller ikke gitt at alternative kunnskapsmiljøer kan ivareta langsiktig kunnskapsoppbygging. Forskningsinstitutter som baserer sin

virksomhet på betalte oppdrag vil ofte stå overfor samme krav til rask levering, og temaene for forskning og utredninger vil ofte være styrt av kortsiktige politiske behov. Samtidig vil direktoratene ofte sitte på viktige statistiske data og lange tidsserier som kan være av avgjørende betydning for langsiktig kunnskapsutvikling. En økt satsing på langsiktighet vil derfor også kunne bidra til å styrke direktoratenes rolle som bidragsyter til kunnskapsoppbygging.

Direktorater med en ytre etat med operativ virksomhet vil alltid ha en erfaringsbasert kompetanse som vil være viktig for fagrollen. Dette er en kunnskapsbase som andre fagmiljøer ikke har, og det er derfor mulig å tenke seg at direktoratene og andre fagmiljøer kan gjensidig styrke hverandres faglige posisjon, snarere enn å være konkurrenter. Det er imidlertid mulig at direktorater som i liten grad har utøvende virksomhet vil ha større utfordringer mht. å definere et rom for sin fagrolle.

4.2.5 Direktorat som fremmer av samordning?

Et synspunkt som framkom i intervjurunden var at det kan være enklere å ivareta tverrsektoriell samordning på direktoratsnivå enn på departementsnivå. Årsaken kan bl.a. være at direktoratene er mindre bundet opp i sektorpolitiske markeringsbehov enn departementene og derfor lettere kan finne omforente faglige begrunnede løsninger. En forutsetning vil imidlertid være at de respektive departementene er innforstått med at direktoratene søker slike løsninger.

I en situasjon der komplekse samordningsutfordringer kan bli mer presserende (klimautfordringen, eldrebølgen mfl.) er dette et forhold som vil kunne styrke direktoratene både i deres iverksettende og faglige rolle.

4.2.6 Behov for å supplere etatsstyringen med faglig samhandling?

Flere av informantene var inne på at etatsstyringen er i ferd med å bli ritualisert og strømlinjeformet og at dialogen domineres av budsjett/økonomi og detaljerte enkeltoppdrag. Disse informantene ser derfor behov for andre fora/kanaler for faglig samhandling bl.a. også tilrettelagt for at direktoratene på eget initiativ kan fremme kritiske motforestillinger. Flere departement/direktoratsrelasjoner har slike faste fora, mens andre har en mer ad hoc-tilnærming til dette. Vi tolker denne tendensen til inntekt for at det erkjennes som et viktig hensyn å legge bedre til rette for at direktoratenes faglige rolle kan ivaretas.

4.2.7 EØS-medlemskap styrker direktoratene framfor departementene?

Det er etter hvert anerkjent at EU er et *flernivåsystem*, dvs. nasjonalt nivå og EU-nivå må oppfattes som deler av et integrert beslutningssystem som omfatter både utredningsfase, vedtaksfase og gjennomføringsfase. Norge som EØS-medlem har ikke adgang til vedtaksfasen, og det gjør det mindre relevant for norske departementer å involvere seg på vegne av statsråden. Norske fagmyndigheter kan derimot ha adgang til utredningsfasen gjennom deltakelse i

ekspertgrupper og -komiteer under Kommisjonen³. De direktoratene dette gjelder, får i praksis utøve en faglig rolle med til dels stor selvstendighet.

Innenfor flere sektorer blir dessuten ekspertgrupper supplert med mer intensive samhandlingsformer i gjennomføringsfasen: Mer eller mindre uavhengige nasjonale reguleringsmyndigheter får en ledende rolle på vegne av medlemsstatene. Slike fagmyndigheter får altså to "hatter": Ikke bare den tradisjonelle som fagorgan for nasjonale departementer, men også som rådgiver og gjennomførings-/håndhevingsinstans for Kommisjonen direkte.

De direktorater dette gjelder, vil kunne styrke sin faglige posisjon overfor departementene. Det var imidlertid få av våre informanter på departementssiden som var opptatt av hvordan man i slike sammenhenger kan sikre politisk styrbarhet overfor direktoratene, for eksempel gjennom endringer i informasjonsflyt og arbeidsdeling. Dette ble ikke oppfattet som noe presserende problem blant våre informanter.

4.2.8 Direktoratsledere med departementsbakgrunn gjør faglig rolle mer relevant?

Relativt mange direktorater på sentrale politikkområder har toppledere med departementsbakgrunn. Vi har ikke kartlagt direktoratsledernes bakgrunn systematisk, verken per i dag eller over tid, og har derfor ikke grunnlag for å si at dette er en økende tendens. Men det er uansett tilstrekkelig mange tilfeller av ledere med politisk og/eller administrativ departementserfaring⁴ til å stille spørsmål om hvilke konsekvenser - positive og negative - dette kan ha for direktoratenes faglige rolle. De mulige negative konsekvensene kommer vi tilbake til under pkt. 4.3.

Generelt kan vi anta at en departementsbakgrunn :

- Gir bedre kunnskap om hvordan departementene fungerer internt, både på faglig og politisk side.
- Gir bedre politisk forståelse, herunder forståelse av statsrådets behov i tilfeller der direktorater står overfor valgsituasjoner i sin faglige rolle overfor departementet.
- Bidrar til personkjennskap og -vennskap (hvis erfaringen gjelder det departement som det aktuelle direktoratet er underlagt).

På den positive siden vil dette kunne gjøre direktoratet mer relevant i sin faglige rolle: Direktoratets leder kan "time" og utforme faglige innspill på en måte som bedre "treffer" departementets situasjon. Vedkommende kan også bruke sin

³ En undersøkelse foretatt av ARENA i samarbeid med DIFI i 2008 viser at norske direktorater har et vel utviklet kontaktmønster med Kommisjonen og EU-byråer/nettverk. Bare tre av 40 direktorater/fagorganer oppga at overordnet departement involverer seg i meget stor grad i direktoratets deltakelse i ekspertgrupper, EU-byråer og administrative EU-nettverk (FAD 2008).

⁴ Som eksempler kan nevnes: Utdanningsdirektoratet, UDI, POD, NAV, DSB, SFT, Konkurransetilsynet, Difi, Kredittilsynet, Vegdirektoratet, IMDi, Sjøfartsdirektoratet, Lotteritilsynet, SSØ mfl.

forståelse av det politisk mulige til å utfordre departementet med faglige premisser som kan være politisk problematiske, men som likevel aksepteres. Summen av dette er at direktoratets faglige rolle øker i omfang og betydning.

4.2.9 Økt etterspørsel fra sektoren etter faglige råd

Som nevnt i kapittel 3 er det flere direktorater som gir uttrykk for at det er en økende etterspørsel fra sektoren etter deres faglige råd. En slik økt etterspørsel utenfra kan bidra til å øke betydningen av den faglige rollen og øke direktoratenes legitimitet som faglige ekspertorganer.

4.3 Faglig rolle under økende press?

Her gjengir vi utviklingstrekk som kan innebære utfordringer for direktoratenes faglige rolle eller at denne rollen kommer under press på en eller annen måte.

4.3.1 Flere alternative kilder for fagkunnskap

Sammenliknet med 20-30 år siden står mange direktorater overfor mer av en mulig konkurransesituasjon. For departementene er tilgangen til informasjon nå en helt annen, bl.a. ved de muligheter som internett gir og ved framvekst av flere nye fagmiljøer, både nasjonalt og internasjonalt. Dette gjelder også på tvers av skillene mellom offentlig, privat og frivillig sektor, idet utredningsprosesser oftere åpnes for offentlighet og ekstern deltakelse. Vår intervjurunde tyder imidlertid ikke på at dette oppfattes som noen trussel. De fleste direktoratslederene framsto som trygge på at nettopp deres kompetanse fortsatt ville bli brukt i ønskelig grad. Trolig er dette fordi de anser andre miljøers kompetanse mer som supplerende enn som alternativ til direktoratene.

Ett eksempel på alternative fagmiljøer er tendensen til å opprette egne *analyseenheter* i departementene. Dette kan tolkes på ulike måter sett fra direktoratenes ståsted: Hvis analyseenheten inntar en rolle som kunnskapsprodusent, dels i egen regi, dels ved å sette ut oppdrag, kan det tolkes som et forsøk på å innrette et alternativ til direktoratenes faglige premissleveranser. Hvis analyseenheten derimot inntar en rolle som fortolker og formidler av politisk relevant fagkunnskap overfor politisk ledelse, altså nærmest som del av et ledelsessekretariat, vil direktorater på det samme feltet lettere kunne ivareta sin faglige rolle.

Et annet eksempel på alternative fagmiljøer er en mulig tendens til å opprette egne *kunnskapssentre* ved siden av eller underlagt et direktorat. Det fins foreløpig få eksempler på slike sentre. Helsesektorens kunnskapssentre er fokusert på ett aspekt ved den faglige rollen, nemlig på kunnskapsoppsummering av effektvurderinger: hva virker og hva virker ikke. Selv om dette kan skje på oppdrag fra departementet, vil kunnskapssenteret ikke involvere seg i faglig rådgivning overfor departementet. For et direktorat kan et kunnskapssenter på samme sektor innebære en utfordring ved at det oppstår tvil om hvem som besitter den autoritative faglige innsikt. På den annen side kan det også være fordelaktig med en klarere definert faglig rolle for direktoratet.

I tillegg benytter selvsagt departementene i stor utstrekning ulike frittstående forskningsmiljøer til for eksempel evalueringer og utredninger. For departementene kan det være et poeng i seg selv å dra veksler på flere kompetansemiljøer for å sikre et bredere grunnlag for politikktutvikling. Brukt på denne måten vil ikke forskningsmiljøene utfordre direktoratenes faglige autoritet, men snarere bidra med faglig utdyping. Direktoratene selv vil jo også benytte seg av uavhengige forskningsmiljøer for å styrke grunnlaget for utøvelse av sin faglige rolle.

4.3.2 Tendens til å integrere politikformidling i faglige prosesser?

I rapporten om departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse (Statskonsult 2007) omtalte vi mediernes økende betydning for den politiske ledelsen, bl.a. i kampen om å sette den politiske dagsorden. Statsrådenes politiske framtid synes i økende grad å avhenge av hvordan statsråden og det politiske budskapet *fremstilles* i mediene.

Moderne statsråder er altså nødt til å være mer opptatt av politikformidling. Dels kan dette lede til at statsrådene er mindre opptatt av prosessene for politikktutforming, dels kan det lede til at politisk ledelse integrerer politikformidling i selve politikktutforming. Et mulig eksempel på dette er den nåværende helseministerens initiativ til "samhandlingsreform" for å knytte nivåene i helsesektoren bedre sammen til en mer helhetlig helsetjeneste. Statsråden står her selv i spissen for prosjektet, og sammen med en bredt sammensatt ekspertgruppe skal han holde møter med helseinstitusjoner rundt i landet og vise fram og vurdere eksempler på god samhandling i helsesektoren. Samtidig inviteres enhver til å gi innspill til reformarbeidet på departementets nettsider, der også statsrådets svar blir lagt ut. Prosessen er altså langt mer åpen for mediene og offentligheten enn det som har vært det normale mønsteret.

Også i enkelte andre tilfeller ser vi at politisk ledelse er interessert i å ta aktiv ledelse av utredningsprosesser, samtidig som dette inngår i politikformidling utad. Vi har ikke grunnlag for å generalisere om utbredelsen av dette, men slike framgangsmåter vil eventuelt innebære en utfordring for både departementenes og direktoratenes faglige rolle. For direktoratene kan det bety at den faglighet som ligger i deres erfaringsbaserte og systematiserte kunnskap om sektoren, inkludert effekter av styringsvirkemidler, får mindre plass i utredningsprosessen til fordel for mer tilfeldig sammensatt fagkunnskap og personlige erfaringer.

4.3.3 Frykt for å eksponere intern uenighet

I statsrådets kamp om plass på den politiske dagsorden kan det være uheldig hvis det synliggjøres faglig uenighet internt i forvaltningsapparatet. Det kan svekke statsråden hvis det blir kjent at direktoratets syn går på tvers av departementets linje på et politisk viktig punkt. Kanskje er det også en økende tendens til at mediene tolker slik uenighet politisk? Og når kampen om den politiske dagsorden hardner til, kan det bli vanskelig å slå til lyd for at faglig uenighet blant fagorganene bør kunne eksponeres mer enn før (jf. pkt 4.2.2).

4.3.4 Direktoratere med departementsbakgrunn svekker faglig rolle?

Som nevnt har mange direktorater på sentrale politikkområder toppledere med departementsbakgrunn. Dette kan ha positive sider for direktoratenes faglige rolle, jf. pkt 4.2.8, men det kan også fungere negativt: Direktoratere med slik bakgrunn kan for eksempel tenkes å ha så stor forståelse for statsrådets behov at det ikke er noen vilje til å utfordre departementet med faglige motforestillinger mot departementets politikk og til eventuelt å offentliggjøre faglige vurderinger som kan oppfattes som kontroversielle.

Det kan for øvrig være at det snarere er evnen enn viljen det står på: Direktoratere som kommer mer eller mindre direkte fra overordnet departement, vil ha med seg en faglig virkelighetsforståelse som bærer preg av departementets politiske forståelse. Dette vil kunne opprettholdes med løpende kontakt og "samsnaking" mellom de to toppledernivåene der det sjelden er åpning for alternative faglige perspektiver for eksempel på bruk av styringsvirkemidler. Dette bidrar til å snevre inn det faglig definerte handlingsrommet for departementet, noe som for øvrig kan være i statsrådets kortsiktige interesse for å unngå en bred offentlig diskusjon om et politisk følsomt tema.

Hvis direktoratet skal kunne fungere som et reelt faglig korrektiv, bør det imidlertid være mulig for direktoratet å vise departementet bredden i handlingsrommet, herunder også med bruk av innspill fra andre fagmiljøer enn "de vanlige". Dette kan oppfattes som et mer nærliggende alternativ for en direktoratsleder uten departementsbakgrunn enn for en som har slik bakgrunn.

Direktoratsledere med departementsbakgrunn vil også kunne få svekket faglig troverdighet i sektoren selv når det ikke er grunnlag for det, men fordi det *antas* at direktoratslederen er så nært knyttet til departementet at vedkommende ikke ivaretar sin faglige uavhengighet godt nok.

4.3.5 Behov for "sekretariat for sekretariatet" fortrenger faglig rolle?

Når hasteoppdragene fra politisk ledelse øker i volum og intensitet, legger dette press på embetsverkets kapasitet. En økende etterspørsel etter direktoratene som "sekretariat for sekretariatet", dvs. løpende dag-til-dag-oppdrag som snarere burde løses i departementet, markerer riktig nok at det er behov for direktoratenes kunnskap (og kapasitet), jf. 4.2.1. En slik tendens kan imidlertid undergrave den faglige rollen ved å svekke direktoratets mulighet for langsiktig faglig kunnskapsbygging. I så fall vil også direktoratets grunnlag for den løpende faglige rådgivning svekkes på lengre sikt.

Muligheten til å ivareta en faglig rolle settes også under press av at mange departementer har en tendens til å fylle opp tildelingsbrevet med enkeltoppdrag i den grad at direktoratet ikke har kapasitet igjen til å være proaktiv og initierende på sitt fagfelt.

4.3.6 Ritualisert styringsdialog svekker dialogen om faglige problemstillinger?

Som nevnt ser vi en tendens til at styringsdialogene mellom departement og direktorat blir ritualisert. Strømlinjeforming av dialogen og vektlegging av budsjett og regnskap kan bety at det ikke blir tid og anledning til å drøfte faglige problemstillinger i styringsdialogen. I så fall kan det medføre at slike faglige temaer blir lite synlige for beslutningsnivået i departementene.

For noen av departement/direktoratsrelasjonene kompenseres dette ved en tendens til å ha ulike uformelle møtefora for faglig samhandling, slik at direktoratenes faglige rolle likevel i noen grad kan ivaretas, jf. pkt. 4.2.6.

4.3.7 Kan bestiller/utfører-modell svekke faglig rolle?

Hvis en bestiller/utfører-modell skal tas på alvor i en departement/direktoratsrelasjon, skulle det tilsi at direktoratet inntar en ren utøverrolle med et detaljert ansvar for gjennomføring, jf. tanken om kontraktstyring. Departementet på sin side må sørge for å ha egen bestillerkompetanse og kan vanskelig overføre oppgaver og personell til underliggende nivåer fordi dette vil frata dem nødvendig kompetanse. De kan heller ikke basere seg på å låne inn personellressurser fra direktoratet fordi det vil bryte med den skarpe rolledelingen som en bestiller/utfører-modell tilsier.

Intervjurunden ga imidlertid ingen indikasjoner på at denne modellen forsøkes lagt til grunn i praksis for departement/direktoratsrelasjonen. Riktig nok omtales ofte departementets rolle overfor direktoratet som en bestillerrolle på samme måte som det skulle handle om konsulenttjenester, og enkelte viser til behovet for bestillerkompetanse når de argumenterer imot å overføre personell til direktoratsnivå. Det forventes likevel ikke at direktoratene skal spille en ren utøverrolle. Tvert imot understrekes det av flere at direktoratene bør gjøre gjeldende sine faglige motforestillinger så lenge det skjer på en måte som ikke skaper unødige problemer for statsråden.

4.3.8 Økende bevissthet om mulig interessekonflikt?

Som nevnt var enkelte av informantene på departementsnivå inne på at direktorater kan havne i rollekonflikter der de i utgangspunktet er faglig premissleverandør overfor departementet, men samtidig er interessent mht. utfallet av saken. Et åpenbart eksempel er hvem som skal forvalte en ny ordning som kan bety større oppgaver og innflytelse for direktoratet, men det kan også være tilfeller hvor slike interessekonflikter kan være vanskeligere å få øye på.

Hvis dette er uttrykk for en økende bevissthet i departementene om en mer kritisk holdning til direktoratenes faglige rådgivning, bl.a. ved å gjøre mer bruk av ikke-statlige organer, kan det på lengre sikt redusere omfanget av direktoratenes faglige rolle. *Betydningen* av rollen trenger imidlertid ikke svekkes tilsvarende. En skjerping av rollebevisstheten i forbindelse med en klarere avgrenset faglig rolle overfor departementene vil kunne motvirke en slik svekkelse.

5 Oppsummering og videre arbeid

5.1 Direktoratenes faglige rolle – variasjoner over et tema

Vår undersøkelse viser at "direktoratenes faglige rolle" både defineres og utøves ulikt. Som tidligere nevnt har vi definert rollen til å være faglig rådgiver/premissleverandør for departementet og kompetanseorgan utad overfor sektoren, bransjer og allmennheten. Men hva baseres fagligheten på?

5.1.1 Flertydig grunnlag for faglig skjønn

I noen tilfeller kan man si at faglige vurderinger har karakter av faglige sannheter, altså at det ikke kan reises tvil om gyldigheten. Enkelte typer medisinskfaglige og naturvitenskapelige vurderinger kan være i en slik kategori. Svært ofte vil imidlertid henvisning til faglige vurderinger bety at det er gjort et *faglig skjønn* for å vurdere årsakssammenhenger, sannsynligheter, risiko mv. Dette skjønnets kan være basert på ulike grunnlag:

- Kunnskap og kompetanse om årsakssammenhenger forankret i et eller flere vitenskapelige fagmiljøer (forskningsorientert).
- Fagkompetanse på å løse visse typer oppgaver/problemer (profesjonsorientert).
- Erfaringsbasert og sektorspesifikk kunnskap (praksisorientert), herunder kunnskap om effekter av styringsvirkemidler (informasjon/veiledning, organisering, regelverk og økonomi).

Disse vurderingsgrunnlagene vil som regel opptre i kombinasjon med hverandre, og blandingsforholdet vil variere med ulike direktoratsprofiler. Vår undersøkelse kan imidlertid tyde på at direktoratene baserer hovedtyngden av sine faglige råd (både til departement og til sektoren) på den praksisorienterte kunnskapen, dvs. den kunnskapen de har i kraft av sin rolle som direktorat.

Direktoratenes faglighet eller faglige skjønn har altså et flertydig grunnlag og utøves langs flere dimensjoner. Det tilsier at det heller ikke er mulig eller ønskelig å operere med en streng definisjon av den faglige rollen.

5.1.2 En faglig rolle som styrker politiske beslutninger

Forholdet mellom fag og politikk og direktoratenes rolle som premissleverandører for politikktutforming har vært et sentralt tema i vår undersøkelse. Som nevnt i kapittel 4 er det økende etterspørsel etter faglig underbygging av politiske beslutninger, samtidig som vi aner en tendens til at politisk ledelse tar mer aktivt del i faglige utredningsprosesser o.l.

Slik vi vurderer det, er det grunn til å etterstrebe at direktoratene kan ivareta rollen som en sterk faglig premissleverandør for politikktutforming. Bedre faglig underbygd kunnskap, bl.a. om hvilke virkemidler som virker under hvilke betingelser, er egnet til å gi et bedre grunnlag for offentlig debatt og beslutninger: Politikken kan da i større grad dreie seg om verdivurderinger og veivalg og i mindre grad om syensing og tro på virkninger av enkelte

virkemidler og tiltak. Det er altså ikke snakk om å redusere politikkenes plass, snarere om å styrke beslutningsgrunnlaget for politikken.

I en slik sammenheng bør direktoratene også kunne vise departementene et faglig definert handlingsrom, helst med vurdering av alternativer innenfor en politisk relevant ramme, ikke bare ett enkelt faglig standardsvar på de politiske utfordringene. Og hvis det blir slik at direktoratene i større grad må tilkjempe seg en plass i utredningsprosessene, jf. pkt 4.3.2, blir dette momentet trolig ekstra viktig.

5.1.3 En faglig rolle som styrker langsiktighet

I vår undersøkelse har vi sett at flere etterlyser et solid kunnskapsgrunnlag på større grad av langsiktig tenkning innenfor eget ansvarsområde. Etter vår vurdering bør direktoratene tillegges en viktig rolle i en slik ønsket utvikling.

Den praksisorienterte kunnskapen vil ofte være direktoratenes store fortrinn i forhold til både departement og FoU-miljøer. Det er derfor viktig at denne kunnskapen ivaretas på en god måte og at direktoratene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å omsette praktisk erfaring og basisstatistikk til relevante analyser og innspill til politikktutforming. Her kan det for noen direktorater være aktuelt å utvikle årsrapporten til å være noe mer enn ren aktivitetsrapportering.

Etter vårt syn kan flere direktorater med fordel ta et sterkere grep om egen kunnskapsproduksjon og bruk av FoU som grunnlag for den faglige rollen, spesielt med tanke på faglig rådgivning overfor departementet.

5.1.4 En faglig rolle som bidrar til åpenhet

Direktoratenes faglige rolle kan også ha betydning for åpenhet og demokratiske prosesser ved at direktoratene kan fungere som nøytrale kunnskapsbanker direkte for mediene og allmennheten, men også ved at denne rollen bidrar til å synliggjøre hvilke faglige vurderinger som blir kanalisert inn i politiske beslutningsprosesser.

I denne forbindelse bør det etter vårt syn være et viktig hensyn at direktoratenes faglige innspill i større grad gjøres offentlige for å legge grunnlag for en mer opplyst offentlig debatt, jf. også vedtatte endringer i offentlighetsloven.

Offentlighet om faglige innspill til politisk følsomme temaer kan riktignok fortone seg som krevende for statsråden og departementet. Men det vil samtidig bidra til større bredde og dybde i det faglige grunnlaget for debatten og til å gi den endelige politiske beslutningen større legitimitet.

5.2 Temaer for videre utviklingsarbeid

Her angir vi noen utviklingstemaer for videre vurdering. Dette er ikke en oppsummering av forslag fra intervjurunden, men snarere et uttrykk for vår vurdering på grunnlag av innsamlet materiale og egne refleksjoner. Poenget er å

sette spørsmål på dagsorden, stimulere til diskusjon og å initiere utviklingsarbeid innenfor dette feltet.

5.2.1 Tydeliggjøre handlingsrommet for direktoratenes faglige rolle

For direktoratene vil det generelt være viktig å avklare handlingsrommet for den faglige rollen. Direktoratene viser stort sett nødvendig musikalitet i forholdet til departementene, men flere informanter fra departementene etterlyser flere og spenstige innspill fra direktoratene. Sentrale spørsmål som må avklares i dialogen mellom direktorat og departement vil bl.a. være:

- Hva er det ønskede omfang av innspill til departementet og ev. utspill i offentligheten?
- Hvilke rutiner skal gjelde for innspill og utspill – varsling og offentlighet?
- Når er det hensiktsmessig at direktoratsleder fronter en sak, og når er det ønskelig at statsråden gjør det?

Et sentralt spørsmål er etter vår vurdering i hvilken grad det ligger til direktoratenes faglig rolle å bidra til en opplyst offentlig debatt. Et viktig tema i så måte er om flere innspill til departementet bør gjøres skriftlig/formelt og dermed i prinsippet offentlig. Det bør på bakgrunn av disse og beslektede spørsmål vurderes om det er behov for noen spilleregler for direktoratenes ansvar for å bidra til offentlig debatt om politisk viktige saker uten at dette kommer i konflikt med styringsrelasjonen mellom departement og direktorat.

I vår undersøkelse har vi sett at både grunnlaget for, og omfanget av den faglige rollen varierer mellom direktoratene. I tillegg ser vi at departementene ønsker å benytte andre fagmiljøer i tillegg til direktoratene når de har behov for faglige innspill. Et sentralt spørsmål er derfor hvilken rolle direktoratene skal ha i langsiktig kunnskapsoppbygging. Etter vår vurdering er det viktig å styrke direktoratenes kunnskapsfunksjon, men dette bør samtidig vurderes i lys av andre fagmiljøers kunnskapsfunksjon, bl.a. FoU-miljøene og statlige kunnskapssentre.

5.2.2 Videreutvikle den faglige samhandlingen

Som tidligere nevnt så er det flere som opplever at styringsdialogen har blitt ritualisert og at den i stor grad omhandler økonomisk-administrative saker. For å sikre at sentrale faglige spørsmål også kommer på dagsorden i dialogen mellom departement og direktorat kan det være grunn til å vurdere spilleregler for denne typen samhandling:

- Revitalisere styringsdialogen for å ivareta faglig samhandling istedenfor å opprette nye fora på siden av styringsrelasjonen?
- Faste kontaktmøter som et forum for faglige innspill fra direktoratet, herunder kritiske spørsmål til departementets planer og praksis?

Etter vår vurdering kan man også utforske nye arbeidsformer på tvers av departement/direktoratsrelasjonen, f.eks. felles forprosjekter for å definere problemene/utfordringene i forbindelse med arbeid med stortingsmeldinger mv.

Et annet moment kan være å vurdere muligheter for felles eller samordnet kompetanseutvikling for medarbeidere i departement og direktorat, herunder flere og bedre hospiteringsordninger. Dette kan bidra til å styrke et felles faglig grunnlag, lette den faglige samhandlingen og øke rolleforståelsen.

I forbindelse med faglig rådgivning til departementene bør direktoratene også ta inn over seg tverrsektorielle mål og hensyn. I tillegg bør de kunne identifisere samordningsbehov og bidra til samordningsløsninger på tvers av etatsgrenser, jf. også statens nye ledelsesplattform (FAD 2008b, s.10). Dette vil imidlertid forutsette avklaringer med departementet om hvilken samordningsrolle direktoratene kan eller bør spille.

Noen departement-/direktoratsrelasjoner har viktige fellestrekk mht. omfang og innretning av direktoratets faglige rolle. Det kan derfor legges bedre til rette for erfaringsutveksling mellom departement-/direktoratsrelasjoner med fellestrekk. Slik erfaringsutveksling kan være et viktig grunnlag for læring og utvikling av samarbeidsrelasjonene.

5.2.3 Utvikle god rolleforståelse – både for departement og direktorat

For departementene vil det være viktig å foreta en systematisk gjennomgang av egen rolle, arbeidsformer og kompetansekrav som følge av etablering av direktorater eller utflytting av oppgaver fra departementene. Hva skjer i departementene når en vesentlig del av "fagligheten" flyttes ut i direktoratene?

For de nyere direktoratene vil det være viktig å arbeide systematisk med å bevisstgjøre de ansatte på direktoratenes faglige rolle, dvs.:

- At offentliggjøring av faglige vurderinger bør ta høyde for at direktoratet er en del av styringsapparatet (og ikke et forskningsorgan).
- At medarbeidere offentlig gir uttrykk for direktoratets syn, ikke sine egne personlige vurderinger.

For departementer som har rekruttert direktoratsledere uten departementserfaring vil det være viktig å gjennomføre prosesser for gjensidig rolleavklaring.

5.2.4 Systematisk vurdering av behov for – og innretning av - direktorater

I kapittel 2 pekte vi på at det er mange ulike typer direktorater. Vår undersøkelse viser at det også er variasjoner når det gjelder omfanget og innholdet i den faglige rollen til direktoratene. Vårt inntrykk er at det ikke alltid har vært like reflekterte prosesser ved opprettelsen av alle direktorater, og at innretningen på direktoratene ofte har vært utslag av f.eks. tradisjoner i sektoren. Departementene kan derfor med hell gjøre en mer systematisk vurdering av bruken av direktorater:

- Hvorfor har vi direktorater?
- Hvilke oppgaver bør ligge i direktoratet og hvilke i departementet?

- Krever ulike typer direktorater ulike typer direktoratsledere, f.eks. behov for departementserfaring eller tung faglig bakgrunn?
- Hva kan departementet gjøre for å legge bedre til rette for direktoratene – særlig utviklingen av den faglige rollen?
- Hvilken rolle kan/bør en eventuell analyseenhet i departementet spille sett i forhold til direktoratets faglige rolle?

Litteratur og dokumenter

- AD, 1993: *Direktoratsboka*. Utgitt av Administrasjonsdepartementet
- AID, 2006: *En bedre utlendingsforvaltning*. Rapport fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- DIFI, 2008: *Forvaltningsutsyn 2007*. DIFI-rapport 2008:10
- Engesli, Vegard, 2008: *En stat i staten? Organiseringen av politiets sentrale ledelse 1960-2000*. Masteroppgave i historie. UiB
- FAD, 2008: *Nye styringsformer i EU*. Intern arbeidsgrupperapport
- FAD, 2008b: *Plattform for ledelse i staten*
- Grønlie, Tore (red.), 1999: *Forvaltning for politikk*
- Grønlie, Tore, 2007: *Sekretariatsfunksjonen i historisk lys*. Innlegg på Statskonsults forvaltningskonferanse 27.11.2007
- Jacobsen, Knut Dahl, 1960: *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1960, s. 231
- KD og Utdanningsdirektoratet, 2006: *Rolleutvalget mellom KD og Utdanningsdirektoratet*. Intern rapport
- Modalsli-utvalget, 1970: *Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon*
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*
- NOU 2006:14 *Gransking av Utlendingsdirektoratet*
- Statskonsult, 1997: *Direktoratsledere – om lederskap i statlig forvaltning*. Rapport 1997:2
- Statskonsult, 2000: *Framtidens departement*. Notat 2000:4
- Statskonsult, 2001: *Fra ide til beslutningsgrunnlag. En dokumentasjon av plan- og utredningsfasen ved omorganisering av Justisdepartementet*. Rapport 2001:28
- Statskonsult, 2002: *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen*. Notat 2002:6
- Statskonsult, 2006: *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca 1990*. Rapport 2006:10
- Statskonsult, 2007: *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27
- St.meld. nr 35, 1991-92 *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*
- St.meld. nr 23, 2005-06 *Om gjennomføring av europapolitikken*
- St.prp. nr 121, 1955-56 *Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene mv.*
- St.prp. nr 1, 2008-09 *Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

Referanseark for DIFI

Tittel på rapport:	Direktoratenes faglige rolle – en rolle under økende press?
DIFIs rapportnummer:	2008:14
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Dag Solumsmoen, Per Kristian Aasmundstad
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	100194
Prosjektnavn:	Direktoratenes faglige rolle
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskompetanse og organisering
Oppdragsgiver(e):	
Resymé/omtale:	<p>Temaet for denne rapporten er direktoratenes faglige rolle. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført prosjektet for å belyse hvordan den faglige rollen oppfattes og for å identifisere relevante utfordringer relatert til den faglige rollen.</p> <p>I rapporten er vi særlig opptatt av forholdet mellom direktoratenes faglige rolle og departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse. Vi drøfter hva som ligger i den faglige rollen og presenterer funn fra en kartlegging om hvordan direktoratenes rolle som premissleverandør for departementene ivaretas.</p> <p>Rapporten drøfter også hvorvidt den faglige rollen er i ferd med å få økt betydning eller om den tvert i mot er under økende press. Vi angir også noen temaer for videre utviklingsarbeid og legger da særlig vekt på hvordan direktoratenes faglige rolle kan styrke grunnlaget for langsiktighet og politiske beslutninger og bidra til større åpenhet og en offentlig debatt.</p>
Emneord:	Direktorat, departement, styring, faglighet, faglig rolle, samhandling, politikk, politikkformidling, politikkutforming
Totalt antall sider til trykking:	39
Dato for utgivelse:	2. desember 2008
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no