

# Merverdi eller unødig omvei?

Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk

---

Rapport 2013:11

ISSN 1890-6583

## Forord

Difi har gjennomført et prosjekt der formålet har vært å belyse direktoratens rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk.

Prosjektet er egeninitiert, men har vært gjennomført i forståelse med FAD.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og bidratt med kunnskap, erfaring og synspunkter. En særlig takk til referansegruppa og til deltakerne i et arbeidsseminar vi arrangerte underveis i prosjektet. De var både et nyttig korrektiv og fungerte som en ressurs for prosjektet.

Vi takker også Vidar Rolland og Astrid Nilsen (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste) for tilrettelegging av statistikk i henhold til våre spesifikasjoner.

Difi står alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av seniorrådgiver Dag Solumsmoen (prosjektleder), seniorrådgiver Ingunn Botheim og seniorrådgiver Astri Hildrum. Intern kvalitetssikrer har vært spesialrådgiver Harald Nybøen. Seniorrådgiver Ingrid Stranger-Thorsen har bistått med visualisering av materialet.

Hovedtrekkene i rapporten presenteres på Forvaltningskonferansen i november 2013.

Oslo, 19. november 2013



Vivi Lassen

kst. direktør



## Innhold

<b>1</b>	<b>Oppsummering .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>8</b>
2.1	Bakgrunn .....	8
2.2	Mål og problemstillinger .....	8
2.2.1	Direktoratenes roller .....	8
2.2.2	Kritikkpunkter mot direktoratene .....	9
2.2.3	Formålet med prosjektet .....	11
2.2.4	Behov for å definere og avgrense .....	11
2.3	Metodikk og organisering .....	13
2.3.1	Datagrunnlag .....	13
2.3.2	Prosjektorganisering .....	13
2.4	Leserveiledning .....	14
<b>3</b>	<b>Fakta om direktorater .....</b>	<b>15</b>
3.1	Forholdet mellom fag og politikk .....	15
3.2	Direktorater i norsk forvaltning .....	15
3.2.1	Kort skisse av historisk utvikling .....	15
3.2.2	Færre, men større direktorater .....	17
3.2.3	Stor variasjon blant direktoratene .....	19
3.2.4	Noen utviklingstrekk .....	21
3.3	Direktorsordningene i Sverige og Danmark .....	22
<b>4</b>	<b>Synspunkter og erfaringer med direktorater .....</b>	<b>28</b>
4.1	Viktig å avlaste departementene .....	28
4.2	En mer effektiv rollefordeling .....	29
4.3	Etatsledelse viktig for gjennomføring .....	33
4.4	Er det tilstrekkelig demokratisk forankring? .....	35
4.5	Direktorater medfører økt bemanning? .....	37
4.6	Mer effektiv samordning på direktoratsnivå? .....	38
<b>5</b>	<b>Kriterier for å tilføre merverdi .....</b>	<b>40</b>
5.1	Hvorfor direktorater? .....	40
5.2	Behov for å identifisere kriterier .....	41
5.3	Demokratisk legitim styring? .....	42
5.4	Korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse? .....	44
5.5	Faglig legitimitet? .....	44
5.6	Pådriver for effektivitet og samordning? .....	45
5.6.1	Formålseffektiv gjennomføring .....	45
5.6.2	Kostnadseffektivitet i gjennomføringen .....	48
5.7	Forholdet mellom kriteriene .....	49

<b>6 En tydeligere direktoratspolitikk.....</b>	<b>52</b>
6.1 Ideer til utvikling og forbedring .....	52
6.1.1 Behov for tydeligere føringer for direktoratsutvikling.....	52
6.1.2 Gjennomføring må tenkes «helt ut» !.....	53
6.1.3 Gjennomføring inngår i en toveis-prosess .....	53
6.1.4 Kritisk vurdering av måloppnåelse og ressursbruk .....	54
<b>Vedlegg 1: Oversikt over direktorater .....</b>	<b>55</b>
<b>Vedlegg 2: Endringer på direktoratsnivået 2000-2013.....</b>	<b>56</b>
<b>Vedlegg 3: Utdrag fra den svenske direktoratsforskriften.....</b>	<b>58</b>

# 1 Oppsummering

Med denne rapporten ønsker Difi å belyse direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. Bakgrunnen er bl.a. at ansvaret for politikkgjennomføring lett kommer i skyggen av departementenes arbeid med politikktutforming og politikkkformidling (Difi 2011). Samtidig har senere års hendelser gitt grunn til å gi økt oppmerksomhet til gjennomføring, enten det gjelder iverksetting av nye tiltak eller god forvaltning av eksisterende ordninger.

Det er ca 60 direktorater i Norge. Det er færre enn for 20 år siden, men antall årsverk på direktoratsnivå har økt til dels betydelig, spesielt de siste 3-4 årene.

Knapt halvparten av direktoratene har et såkalt ytre apparat i form av egne regionkontorer eller fylkesmannsembetene. For de direktoratene som styrer gjennom fylkesmannen er det kommunene som utgjør det operative nivået for gjennomføring. Det er nettopp direktoratenes *rolle som mellomledd* mellom departement og operativt nivå vi er særlig opptatt av i denne rapporten.

En bred intervjurunde ga en rekke synspunkter på fordeler og ulemper ved bruk av direktorater, forutsetninger for å bruke direktorater, samt muligheter til forbedring. Etter analyse av dette materialet sammenholdt med andre erfaringer ser vi to hovedgrunner til å bruke direktorater i gjennomføring av nasjonal politikk:

- 1) De er en nødvendig avlastning for departementene, som har en primæroppgave i å betjene statsråden.
- 2) Direktoratet kan innrettes på gjennomføring som primæroppgave. For direktorater som har et ytre apparat som står for den operative gjennomføringen, betyr dette at direktoratene ivaretar sentral styring, ledelse og tilrettelegging for gjennomføringen lokalt.

Men selv om direktoratene kan ha gjennomføring som primæroppgave, er det ikke gitt at de tilfører merverdi til gjennomføringen. Hva skal til for å oppnå det? Siden direktorater ikke er enkeltstående organisasjoner, men del av et politisk-administrativt system, har vi sett hen til de grunnleggende forvaltningsverdiene *demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet*. Anvendt på direktoratene kan disse verdiene gi følgende fire hovedkriterier for å tilføre merverdi til gjennomføring:

*Demokratisk legitim styring:* For å iverksette politikk på vegne av statsråden er et direktorat avhengig av å bli oppfattet som en demokratisk legitim instans. Det tilsier bl.a. at:

- Departementet fører kontroll og har tilstrekkelig fagkunnskap til å vurdere kritisk det direktoratet leverer
- Direktoratets leder har god politisk forståelse og respekt for rolledelingen mellom politikk og fag
- Direktoratet tydeliggjør sitt ansvar ved åpenhet om egne strategier og resultater og ved å stille seg åpen for saklig kritikk fra eksternt hold.

*Korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse:* For å tilføre merverdi må direktorater opptre i samsvar med normer for rettssikkerhet. Generelt tilsier dette bl.a. å sikre korrekt saksbehandling internt og på operativt nivå. Som myndighetsutøvere må direktorater alltid ha lovhjemmel for å gi pålegg overfor kommunene. Faglig veiledning må ikke framstå som pålegg. Dessuten bør de som berøres av myndighetsutøvelse kunne gi tilbakemelding slik at etaten kan lære hvordan brukerbehov i forbindelse med myndighetsutøvelse kan ivaretas bedre.

*Faglig legitimitet:* For å tilføre merverdi er direktorater avhengig av faglig legitimitet, dvs. å bli oppfattet som faglig relevant og nyttig. Det tilsier at fagmiljøene i direktoratet bidrar faglig til iverksettingskjeden:

- Dialog med operativt nivå for å være fortrolig med handlingslogikken lokalt. Lydhørhet for de praksisnære erfaringene kan gi grunnlag for å utforme og formidle styringssignaler, kunnskap og veiledning på en mer relevant måte
- Faglig veiledning og bistand som mottakerne på operativt nivå opplever som relevant for å løse sine oppgaver
- Formidling av faglige råd og analyser til departementet basert på systematiserte erfaringsdata fra sektoren.

*Pådriver for effektivitet og samordning:* Dette kriteriet tilsier en gjensidig rolleavklaring mellom nivåene for at direktoratet skal ha et avklart handlingsrom til å innrette etaten rasjonelt. Blant annet bør direktoratet søke å påvirke premissene for planlagte regelendringer, f.eks. ved å informere departementet om forutsetninger for framdrift osv. På den annen side bør direktoratet sørge for at operativt nivå har handlingsrom og kapasitet til å foreta nødvendige lokale tilpasninger i forbindelse med iverksetting av reformer og sentrale vedtak. Hvis flere direktorater er involvert, kan det være behov for at de berørte departementene samrår seg for å gi direktoratene nødvendige avklaringer om roller og oppgaver.

Veksten i direktoratene de siste årene kan synes uforholdsmessig sterk, men det kan være helt legitime årsaker, bl.a. vedtatte politiske satsingsområder og at automatisering av saksbehandlingen legger til rette for sentralisering fra regionale enheter. Men noe av veksten kan også skyldes at «autonome fagmiljøer» i direktoratene prioriterer egne faglige interesser, uten at dette kommer til nytte for de utadvendte funksjonene overfor departement og operativt nivå.

#### *Kriteriene må balanseres*

Det er i krysningspunktet mellom de fire kriteriene man kan utforme gode direktoratsløsninger. Balansegangen vil falle ulikt ut avhengig av direktoratets rolle og oppgaver. Dersom direktoratet har kommunesektoren som sitt operative nivå, vil hensynet til kommunalt selvstyre tilsi større vekt på å sikre demokratisk legitimitet, mens effektivitetshensynet får mindre tyngde. Spørsmålet om å finne et balansepunkt mellom kriteriene får ekstra aktualitet etter at det er blitt mer vanlig å organisere direktorater også på politisk svært følsomme områder.

#### *En tydeligere direktoratspolitikk*

Vi har ikke grunnlag for å kunne si om det enkelte direktorat eller direktoratene som gruppe tilfredsstillende disse kriteriene. Til det er de for forskjellige, og vi har

heller ikke vurdert enkeltdirektorater. Men basert på et inntrykk av et styringsnivå som er i ferd med å vokse uforholdsmessig mye, og med tanke på dette nivåets store betydning for politikkgjennomføring, ser vi behov for klarere føringer for utvikling av gode direktoratsløsninger.

En direktoratspolitikk bør ellers bygge på to viktige erkjennelser:

- Det er nødvendig å tenke gjennomføring «helt ut» til operativt nivå bl.a. for å sørge for en balanse i ressursfordelingen mellom nivåene og for at beslutningsgrunnlaget sentralt tar høyde for problemer ved iverksetting lokalt.
- Gjennomføring går begge veier: For å tilføre merverdi er det ikke nok å sikre en ubrutt kommandokjede nedover i systemet. Et departement er avhengig av å kjenne hovedtrekk ved situasjonen i sektoren samt virkningene av gjeldende politikk. Direktoratets rolle som mellomledd er knyttet til denne toveisprosessen.

Vi foreslår at det utvikles *metodikk for systematisk innhenting av praksiskunnskap og erfaringer*. Det vil gi muligheter for læring og erfaringsutveksling på tvers. En liknende effekt erfaringsutveksling mellom nivåene vil kunne oppnås ved å bruke *hospiterings- og rotasjonsordninger* mellom direktorat og operativt nivå.

Vi foreslår videre *en ordning med direktoratsgjennomganger*. De bør være innrettet mot måloppnåelse og ressursbruk, men også hvordan direktoratets samfunnsoppdrag og etatsutvikling ivaretas. Dette kan danne grunnlag for en tydeligere ansvarsutkreving overfor direktoratsleder. Her er det viktig at direktoratets rolle som mellomledd mellom departement og operativt nivå blir tematisert.



## 2 Innledning

### 2.1 Bakgrunn

I rapporten *Hva skjer i departementene?* (Difi 2011) ble det påvist utviklingstrekk som kan tilsi at departementenes politikkgjennomføring lett kommer i skyggen av arbeidet med politikktutforming og politikkkformidling. Som en mulig oppfølging av rapporten, som ble presentert på Forvaltningskonferansen 2011, så vi et behov for å se nærmere på ansvaret for gjennomføring. Senere ble denne intensjonen sterkt aktualisert ved 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012: 14), der det ble satt et kritisk søkelys på nettopp evne til gjennomføring, primært i politi- og beredskapssektoren spesielt, men også med mer generell adresse til forvaltningen.

Gjennomføringsevne er imidlertid et så bredt tema at det må gjøres betydelige avgrensninger for å kunne håndtere det innenfor en rimelig prosjektramme. Samtidig ble det klart at FAD ville sette i verk egne utviklingsprosjekter som bl.a. omfattet gjennomføringsevne, og dessuten er gjennomføring som tema tatt opp i andre Difi-prosjekter (Difi 2013b, Difi 2013c) med andre vinklinger, bl.a. om erfaringer med og gode råd om reformprosesser og prosjektgjennomføring.

Vi valgte ut fra dette å fokusere på direktoratsnivået, som med sin plassering mellom departementene og de operative nivåene har en helt sentral posisjon i gjennomføringen av nasjonal politikk. En slik innretting vil kunne bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle forvaltningens gjennomføringsevne.

Videre kan det være grunn til å gå inn på direktoratenes bidrag til gjennomføring sett i lys av at det har vært rettet en del kritikk mot direktoratene, både enkeltvis og som generell ordning. Dette er et tilbakevendende fenomen, men med varierende utgangspunkt (se pkt. 2.2.2).

### 2.2 Mål og problemstillinger

#### 2.2.1 Direktoratenes roller

Direktoratene omfatter en svært stor variasjon i type virksomhet, og det er åpenbart vanskelig å generalisere om dette. Vi mener likevel det er grunnlag for å kategorisere to hovedroller for direktoratene (Difi 2008b):

I *gjennomføringsrollen*<sup>1</sup> er direktoratene typisk opptatt med delegert myndighetsutøvelse overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner mv, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd. Rollen omfatter også løpende iverksetting av vedtatte tiltak, prosjekter, handlingsplaner osv. Dette vil ofte medføre oppgaver med å gi faglig veiledning, råd og retningslinjer overfor kommunene når det er disse som utgjør det operative nivået for iverksettingen.

---

<sup>1</sup> Vi har denne gang valgt å bruke «gjennomføring» istedenfor «iverksettende» (jf Difi 2008b) for å betegne denne rollen, jf. pkt 2.2.4 nedenfor.

I de tilfellene der direktoratene har et regionalt apparat, vil de også ha oppgaven med *etatsledelse*, dvs. å systematisere og formidle styringssignaler fra departementet, organisere, lede og utvikle regionale/lokale enheter, samt følge opp at virksomheten fungerer i samsvar med gitte forutsetninger. Vi regner etatsledelse som en del av gjennomføringsrollen, og for direktorater med et regionalt apparat vil dette kunne bli en stor del av denne rollen. For direktorater som er avhengige av kommuner som det operative nivået blir det en mer indirekte styring eller en *tilrettelegging* for gjennomføring, ev. med etterfølgende *tilsyn*, og da som regel via fylkesmannen. Det skjer med grunnlag i lov og forskrift.

Direktoratenes *faglige rolle* er primært å være faglig rådgiver for departementet. Dette omfatter alt fra å gi brede faglige innspill til budsjett, lovutkast og stortingsmeldinger til å framskaffe faktaopplysninger for å besvare spørsmål i Stortinget. Et sentralt element i denne rollen er ellers å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutforming. Det innebærer også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg. Direktoratenes utvikling av regelverk for sektoren må også regnes til denne rollen så lenge reglene skal godkjennes av departementet. Samtidig er direktoratene kompetanseorganer som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt.

På Forvaltningskonferansen 2008 var direktoratenes faglige rolle hovedtemaet (Difi 2008b). I dette prosjektet vil det være *gjennomføringsrollen* vi er opptatt av. I praksis har imidlertid rollene nær sammenheng og kan virke gjensidig forsterkende. Vi vil derfor også omtale den faglige rollen når dette er relevant for å forstå gjennomføring i en bredere sammenheng.

## 2.2.2 Kritikkpunkter mot direktoratene

Direktorater blir stadig kritisert, ikke bare ut fra hva de gjør eller ikke gjør, men også fordi selve begrepet ”direktorat” ofte assosieres med noe udemokratisk eller håpløst byråkratisk. Når vi her som et bakteppe for å vurdere direktoratenes rolle trekker fram noen hovedpunkter i kritikken mot direktoratene, er vi imidlertid ute etter en mer substansiell kritikk:

### *Svak demokratisk forankring?*

Bekymring for direktoratenes *demokratiske forankring* gjelder styrings- og ansvarskjeden mellom Stortingets vedtatte politikk og den faktiske gjennomføringen på operativt nivå overfor innbyggerne. Formelt er denne kjeden intakt så lenge statsråden har full instruksjons- og kontrollmyndighet for å kunne ivareta sitt ansvar, men i hvilken grad er dette reelt?

Statsråden må av kapasitetsgrunner nødvendigvis delegere mye myndighet og overføre mange oppgaver til sine direktorater. Sammenliknet med en departementsavdeling vil et direktorat ha større avstand og mer delegert myndighet. Dette gjør det lettere å unndra seg statsrådets (og dermed Stortingets) innsyn og kontroll. Dette trenger heller ikke være en bevisst unndragelse, for den atskilte organiseringen vil i seg selv virke til å redusere informasjonsstrømmen og en løpende kontroll sammenliknet med en situasjon der det aktuelle området er plassert i en departementsavdeling. Kan man da ha tillit til at direktoratene i praksis ikke går utenfor sitt mandat og følger sine egne faglige agendaer?

Kritikk mot manglende demokratisk forankring kom bl.a. til uttrykk i offentlig debatt etter 22.juli-kommisjonsrapporten. Det ble bl.a. hevdet at direktorater følger egne faglige agendaer basert på en selvbestaltet mandatfortolkning, og det ble brukt uttrykk som ”direktoratifikering” (bl.a. Aarebrot 2013). Direktoratene er tidligere også omtalt som en form for ”parallele maktstrukturer”<sup>2</sup> som bryter med prinsippene i den parlamentariske styringskjeden. For øvrig har Difi påvist et økende omfang av organer som er tildelt særskilt uavhengighet, og at dette kan reise spørsmål om manglende samsvar mellom statsrådets ansvar og myndighet, men dette gjelder i svært liten grad ordinære direktorater (Difi 2012).

Det er også kritisert at direktoratene har svak demokratisk forankring når de utøver myndighet/innflytelse over kommunene, altså at de utgjør et press på det kommunale selvstyre. En slik kritikk ble aktualisert da Stortingets kommunal- og forvaltningskomite uttalte at den ”støtter en kritisk gjennomgang av omfanget, mandatet og praktiseringen til de statlige direktoratene. Målet ... må være å styrke den kommunale handlefriheten og kommunesektorens evne til å løse oppgavene....» (Innst. 270 S (2011-2012), jf. Meld. St. 12 (2011-2012)).

På oppdrag av FAD gjør Difi derfor en undersøkelse av hvordan noen utvalgte direktoraters styring påvirker kommunenes handlefrihet (Difi 2013d). Funn fra denne rapporten er trukket inn i kap. 4 for å supplere materialet fra vår intervjurunde.

#### *Unødig og ineffektivt mellomledd?*

Et annet tema for kritikk er direktoratene som ledd i forvaltningsordningen. Hvordan kan det å organisere et nivå mellom departement og operativt nivå bidra til en mer effektiv iverksetting av vedtatt politikk? Blir ikke dette et unødig mellomledd i styringskjeden?

Tradisjonelt er dette et argument om å unngå dobbeltbehandling. En mer moderne versjon er at fagmiljøer i departement og underliggende direktorat dublerer hverandre, uten at det gir nevneverdig merverdi<sup>3</sup>. I debatten i kjølvannet av 22.juli-kommisjonsrapporten ble det lansert forslag om å legge ned Politidirektoratet ved å vise til at direktoratet ikke tilfører noe i prosessen. Liknende kritikk framføres fra tid til annen mot andre direktorater. Sett over tid har imidlertid denne kritikken hatt lite gjennomslag, idet det nå er få forvaltningsområder igjen der styringskjeden går direkte fra departementet til et regionalt nivå eller til kommunesektoren.

De siste årene er det derimot framkommet en mer generell kritikk mot direktoratene ved å vise til at de vokser uforholdsmessig sterkt<sup>4</sup> (se tall for utviklingen i kap. 3). Dette er del av en mer allmenn byråkratikritikk der gjennomgangstemaet er at offentlig virksomhet bare ekspanderer uten å ha virksomme mekanismer som kan bremse/stanse veksten. Ikke minst direktorater er gjenstand for slik kritikk.

---

<sup>2</sup> Temaleider i Stat og styring nr 2/2008 s. 26-27

<sup>3</sup> Se bl.a. evaluering av Politidirektoratet (Difi 2013)

<sup>4</sup> Se f. eks. aftenposten.no 20.9.12: ”Byråkratiet vokser tre ganger forttere enn resten av staten”

En variant av denne kritikken er at direktorater genererer unødig merarbeid for operativt nivå. Dette kan være del av en mer allmenn kritikk mot økende rapporteringskrav som følge av mål- og resultatstyring og mer rettighetsfesting. Mer spesifikt kan det hevdes at ved å opprette et direktorat åpnes det for faglige ambisjoner som vil presse fram mer detaljert aktivitetsstyring av operativt nivå uten at dette har noen påviselig nytteeffekt.

#### *Manglende tillit til faglig integritet*

En tredje type kritikk er den tvil som retter seg mot direktoratenes faglige integritet fordi de er en del av myndighetsapparatet og står under statsrådets instruksjon. Dermed kan de mistenkes for å ville tilpasse sin kunnskap og kunnskapsformidling til statsrådets og myndighetenes behov.

#### *Manglende dekning av kunnskapsbehovet?*

En mer implisitt kritikk kan leses ut av at departementenes behov for faglig rådgivning i økende grad dekkes av andre enn direktoratene, bl.a. ved økende bruk av oppdragsforskning, nasjonale kompetansesentre og private konsulenter. Er dette bare en naturlig videreutvikling av fagspesialiseringen, eller er det uttrykk for at direktoratene kommer til kort i sin rolle som fagorganer?

De to siste kritikkpunktene er imidlertid primært relevant for den faglige rollen (og ikke gjennomføringsrollen) og vil ikke bli fulgt opp her.

### **2.2.3 Formålet med prosjektet**

Prosjektet skal belyse direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. Nærmere bestemt skal vi søke å identifisere:

- Hva er hovedgrunnene til å bruke direktorater i gjennomføring av nasjonal politikk?
- Hva er forutsetninger og kriterier for at direktorater kan tilføre merverdi til gjennomføringsprosesser? Med å «tilføre merverdi» sikter vi her til å bidra til gjennomføring av vedtatt politikk.

Ambisjonen er altså *ikke* å vurdere om direktorater generelt eller enkeltvis har god gjennomføringsevne, eller om de gjør en god jobb mer generelt.

Et sentralt premiss for vår analyse er at direktorater ikke betraktes som en hvilken som helst organisasjon, men må forstås som deler av et politisk-administrativt system. Vi opererer derfor ofte med begrepet ”direktoratsløsning” framfor bare ”direktorat”. Dette for å markere at et direktorat er ”koblet til” departementsnivået og det operative nivået, eventuelt at det også fungerer i samspill med andre organer på direktoratsnivået.

### **2.2.4 Behov for å definere og avgrense**

Det foreligger ikke noen offisiell definisjon av et direktorat, men det er vanlig å bruke betegnelsen om statlige sentraladministrative organer med hele landet som virkefelt og som er tillagt myndighetsutøvelse (AD 1993). Dessuten er det en del typer forvaltningsorganer som *ikke* regnes som direktorater:

- Rent tjenesteytende organer, bl.a. enkelte støtte/stabsorganer, ulike typer kompetansesentra og forsknings-, utdannings- og kulturinstitusjoner.

- 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 dette er nå svært sjeldent.
- Ombud regnes ikke som direktorater selv når de er tillagt myndighetsoppgaver.
- Fonds regnes ikke som direktorater.

Av sentrale forvaltningsorganer er det vanlig å regne med ca 60 direktorater (Difi 2008b), uavhengig av om de har ”direktorat” i selve betegnelsen på organet eller ikke. Det er også slik at alle statlige tilsynsorganer må regnes som direktorater. Tilsyn er ikke en egen type forvaltningsorgan.

#### *Prosjektets avgrensning*

For vårt formål må vi gjøre avgrensninger. Bl.a. kan ”gjennomføring” referere både til iverksetting av konkrete endringer i politikk/regelverk og til løpende gjennomføring/forvaltning av eksisterende politikk. Vi favner begge disse betydningene, og som fellesbetegnelse bruker vi som regel «gjennomføring».

Vi har holdt oss til gjennomføring i offentlig regi, altså avgrenset mot private og frivillige aktører som benyttes etter anbud eller ved bruk av tilskuddsordninger. Bruk av slike løsninger er en egen diskusjon som det ville føre for langt å ta inn i vårt prosjekt. Vi har heller ikke sett på foretaksorganiserte enheter i statlig eie selv om disse i enkelte tilfeller kan være tillagt oppgaver som er mer typiske for direktorater.

Prosjektets hovedinnretning er direktorater som er sentrale redskaper for iverksetting av politikk ved at de er underlagt løpende politisk styring, og som har myndighetsutøvelse som et element i gjennomføringsrolle. Dessuten har vi fokusert på direktorater som fungerer som et *mellomledd mellom departement og operativt nivå*. Vi er altså mindre opptatt av direktorater som ikke har et eget operativt nivå regionalt/lokalt.

Direktorater som mellomledd omfatter to hovedkategorier:

- Direktoratene som er etatsledelse for et *regionalt apparat* som tar hånd om de operative oppgavene.
- Kommunerettede direktorater, dvs. de som er avhengige av *kommunesektoren som sitt operative nivå*. For de fleste i denne kategorien går styringsdialogen overfor kommunene primært gjennom embetsoppdrag til fylkesmannen, men det er også enkelte av disse direktoratene som har kommunekontakt gjennom sine egne regionkontorer (se videre pkt 3.2.3 samt vedlegg 1).

Underliggende organer med utvidet faglig uavhengighet vil i utgangspunktet bli holdt utenfor siden disse nettopp ikke er ment å være en del av den løpende politikkgjennomføringen. Denne avgrensningen gjelder imidlertid ikke direktorater som fører tilsyn med kommuner, selv om enkelte av disse direktoratene skulle ha en utvidet uavhengighet av sine departementer.

En annen avgrensning gjelder mot direktorater som ikke er tillagt typiske gjennomføringsoppgaver, men som skal generere og formidle kunnskap og/eller veilede og bistå andre i forvaltningen (eks. SSB, Difi).

Til sammen innebærer dette en betydelig innsnevring i forhold til den vanlige direktoratsdefinisjonen (se også pkt 3.2).

## **2.3 Metodikk og organisering**

### **2.3.1 Datagrunnlag**

Prosjektet er basert på datainnhenting ved hjelp av en bredt anlagt intervjurunde supplert med dokumentstudier, herunder en rekke tidligere Difi/Statskonsultprosjekter (se litteraturliste i vedlegg).

Utvalget av informanter er foretatt med utgangspunkt i avgrensningen av temaet. Vi har lagt vekt på å finne informanter på ulike nivåer innenfor statsforvaltningen (departement, direktorat, regional stat), helst med fartstid fra flere nivåer og som dermed har et bredt grunnlag for sine erfaringer. Dessuten har vi oppsøkt informanter som har erfaring med direktorater ”utenfra”: bl.a. representanter for regional stat, kommunesektoren, politikere, bransjeorganisasjoner.

Vi har gjennomført ca 35 intervjuer (a ca 1,5 timer), inkludert enkelte gruppeintervjuer:

- 7 departementsråder (hvorav 5 nåværende)
- 4 ekspedisjonssjefer
- 11 direktører (hvorav 8 etatssjefer)
- 4 fylkesmenn (hvorav 3 nåværende)
- 2 tidligere statsråder
- 2 rådmenn
- ett gruppeintervju med avdelingsledere ved et fylkesmannsembete
- ett gruppeintervju i KS
- ett gruppeintervju i NHO
- 1 representant for en bransjeorganisasjon

Som supplement til intervjuene har vi avholdt et arbeidsseminar med utvalgte deltakere fra sentralt og regionalt nivå. Dessuten har vi hatt et møte med etatsstyringsansvarlige i en rekke departementer for å få kommentarer til våre funn om forholdet mellom departement og direktorat.

Videre har vi kunnet dra nytte av Difis prosjekt for direktorat-kommunerelasjonen (Difi 2013d). Dette prosjektet omfatter bl.a. en spørreundersøkelse blant kommunene om erfaringer med noen utvalgte direktorater.

Vi har også studert relevante dokumenter og vært i kontakt med fagpersoner i Danmark og Sverige for å få innspill til omtalen av de danske og svenske ordningene med direktorater og styrelser. Det gjelder hhv. professor Jørgen Grønnegård Christensen, Universitetet i Aarhus og kansliråd Oskar Thorslund, Enheten for statlig forvaltning i Sosialdepartementet.

### **2.3.2 Prosjektorganisering**

Prosjektansvarlig er avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben. Prosjektleder er seniorrådgiver Dag Solumsmoen. Prosjektmedarbeidere er seniorrådgiverne Ingunn Botheim og Astri Hildrum.

Prosjektet har hatt referansegruppe med følgende deltakere:

- Lars Wilhelmsen, tidl. direktør i Arbeidsdepartementet
- Dag Thomas Gisholt, direktør i Utdanningsdirektoratet (fra september 2013 ekspedisjonssjef i Kunnskapsdepartementet)
- Mari Trommald, direktør Bufdir
- Per Sanderud, direktør NVE
- Petter Lodden, fagdirektør, Fylkesmannen i Vestfold

Dette er ressurspersoner med bred erfaring fra beslutnings- og gjennomføringsprosesser innenfor ulike departementsområder og på ulike nivåer. Det er avholdt tre møter i referansegruppa til å behandle hhv. prosjektplan, foreløpige funn og rapportutkast. Uavhengig av dette har vi i enkelte tilfeller bedt andre ressurspersoner om synspunkter. Det gjelder bl.a. professor Tore Grønlie, Universitetet i Bergen, førsteamanuensis Jostein Askim, Universitetet i Oslo og direktør Geir Barvik, Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Vi understreker at referansegruppa og andre ressurspersoner kun er en rådgivende ressurs. De har ikke noe ansvar for den endelige rapporten eller andre resultater fra prosjektet.

## **2.4 Leserveiledning**

I kap. 3 gjør vi rede for den norske direktoratsordningen og viser situasjonen i dag mht. antall direktorater fordelt på ulike kategorier, antall årsverk mv. Dessuten viser vi noen hovedtrekk ved ordningene i Sverige og Danmark for å sammenlikne med norske forhold.

I kap. 4 oppsummerer vi en bred intervjurunde som omfatter ulike nivåer i forvaltningen samt en del eksterne informanter. Informantene ga synspunkter på fordeler, ulemper, forutsetninger og muligheter for direktoratene.

I kap. 5 identifiserer vi hovedgrunner for å bruke direktorater i gjennomføring av nasjonal politikk. Dernest tar vi utgangspunkt i forvaltningsverdiene og bruker materialet fra intervjurunden for å identifisere kriterier for at direktorater kan tilføre merverdi til gjennomføringsprosesser.

I kap. 6 tar vi til orde for en tydeligere direktoratspolitikk og lanserer enkelte forslag til hva den kan inneholde.

## 3 Fakta om direktorater

### 3.1 Forholdet mellom fag og politikk

Forholdet mellom fag og politikk er et grunn tema i enhver moderne statsforvaltning: Hvordan skal faglige premisser kobles til de bredere samfunnsmessige avveiningene? Hvilke myndighets- og ansvarsforhold skal gjelde for den politiske og den faglige sfæren?

En tilnærming til dette er å trekke opp formelle skiller grenser slik at en del beslutningsprosesser avpolitiseres. Det kan for eksempel lovfestes at statsrådenes 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 enkelttilfeller. Denne tilnærmingen har de siste tiårene blitt mer utbredt i mange land og har også fått økende utbredelse i norsk forvaltning (Difi 2012).

En annen tilnærming, som har vært den vanlige i norsk forvaltning, bygger på at faglige og samfunnsmessige vurderinger ofte vil være innfiltret i hverandre. Deltakerne fra politisk og faglig sfære må ha forståelse og respekt for hverandres roller. Som det heter i Graver-kommisjonens rapport: *"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).

Dette åpner for en mer fleksibel integrering av fag og politikk. En forutsetning vil være at statsråden har full instruksjonsmyndighet, også overfor frittstående direktorater. På den annen side må slike direktoraters rolle være å avgi sine råd med bruk av sitt beste faglige skjønn, og ikke skjele til hva som antas å være best tilpasset statsrådets politiske linje. Hensynet til styrbarhet har imidlertid forrang: Et direktorat må lojalt følge opp et politisk vedtak selv om dette innebærer at direktoratets faglige råd blir overprøvd og tilsidesatt. I praksis kan imidlertid direktoratene ha stor innflytelse på politikkkutforming i departementene.

Politiske vurderinger skal bygge på faglige vurderinger, men vil i tillegg omfatte verdi- og interessevurderinger. Dette gjør at politiske og faglige vurderinger ikke alltid er forenlige i praksis, slik at det uansett tilnærming alltid vil være en potensiell spenning mellom departementsnivå og direktoratsnivå.

### 3.2 Direktorat i norsk forvaltning

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

#### 3.2.1 Kort skisse av historisk utvikling

Fra midt på 1800-tallet sto norsk forvaltning overfor en voksende utfordring når det gjaldt å møte behovet for fagspesialisering. To typer løsninger har gjort seg gjeldende:



a) å integrere fagspesialiseringen i en ordinær departementsenhet, eventuelt ved et såkalt ”indre direktorat” som dels opererte i eget navn, dels i statsrådets navn. Denne løsningen var i vekst i mellomkrigsperioden og ble senere betegnet som en middelvei mellom den svenske og den danske direktoratsordningen (Dahl Jacobsen 1960).

b) å organisere frittstående direktorater som fullt ut opererer i eget navn, men som er underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet. Denne løsningen ble etter hvert mer brukt, spesielt siden 1955 da denne løsningen ble lansert på bred front. Det ble bl.a. argumentert med at ”*sentrale embetsverk utenfor departementene ville ha gode muligheter for å bli rasjonell og betryggende*” (St.prp. nr 121, 1955-56). Det er dette som kan kalles *direktoratsdoktrinen*, 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....*” (Grønlie 2007).

Selv om forbildet for direktoratsløsningen var hentet fra Sverige, ville ikke reformatorene ukritisk adoptere alle sider ved den svenske modellen. Et kjernepunkt gjaldt ministerstyret – det vil si at de enkelte departementene med underliggende organer står under politisk instruksjon og ledelse av en ansvarlig statsråd. På dette punktet var de norske beslutningstakerne ikke innstilt på å oppgi den norske modellen til fordel for den svenske. Det norske systemet ble ansett som demokratisk betryggende og som viktig for å kunne gjennomføre en aktiv reformpolitikk. (Grønlie 2009, bind I, s. 179).

En direktoratsbølge på 1950- og 60-tallet kulminerte med Modalsli-utvalget (1970), som representerer et historisk høydepunkt for direktoratstanken: Flertallet gikk inn for at «*forvaltningen skal ledes gjennom direktorater*» på de aller fleste forvaltningsområder. Dette skulle gi departementene en nødvendig avlastning: «*Man bør tilstrebe en nedbygging av departementene slik at de kan fungere effektivt som statsrådenes politiske sekretariater.*» (Modalsli 1970, s.78).

Innstillingen ble imidlertid ikke fulgt opp av de etterfølgende regjeringene på 1970-tallet. Det politiske klimaet gikk mer i retning av desentralisering og demokratisering. Direktoratene ble i denne perioden i større grad oppfattet som ensbetydende med teknokrati og fagstyre, og det ble færre direktoratsetableringer.

Etablering av direktorater skjøt igjen fart fra slutten av 1980-årene og på 1990-tallet. Samtidig ble det foretatt sammenslåinger slik at det totale antallet snarere gikk litt ned. I denne perioden ble det også erkjent behov for å differensiere typer av forvaltningsorganer: I Hermansen-utvalget (NOU 1989:5) ble det lansert en underkategori – forvaltningsorgan med særskilte fullmakter - som fikk mer vidtgående administrative fullmakter, bl.a. adgang til nettobudsjettering. Denne kategorien, som skulle demme opp for den voksende fristillingsbølgen, var imidlertid ikke tiltenkt de typisk myndighetsutøvende direktoratene.

Det ble også tydeliggjort at direktoratene ikke bare er gjennomføringsorganer, men også har en faglig rolle. I forvaltningsmeldingen av 1992 heter det: «*De sentraladministrative organene, som f.eks. direktoratene, er direkte underlagt departementene, og skal i hovedsak ivareta faglige 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)

Lenge var direktoratsløsninger forbeholdt tekniske, drifts- og rutinepregede oppgaver der det sjelden oppstår noen avveininger av betydning mellom forvaltningsverdiene. Forslag om direktoratsløsninger for oppgaver som kunne tenkes å ha politisk interesse ble gjerne avvist, for eksempel gjaldt det gjentatte forslag om et politidirektorat. Men omkring år 2000 skjedde det et skifte: Den nye tenkningen "*innebar aksept for utskilling av saksområder et godt stykke inn i "politisk territorium". Nå var det definitivt ikke bare snakk om teknikk, administrasjon og rutine*" (Grønlie 2009, bind I, s. 252)

Det fremste eksemplet på denne tenkningen er fra forslaget i 1999 om politidirektorat. I rapporten fra JDs interne styringsgruppe het det at en fortsatt departementsløsning kan "*....tenkes å føre til dårligere styring med viktige samfunnsområder. Særlig er det krevende å styre store og tunge sektorer direkte fra departementene. Dette kan tilsi at ikke bare tekniske og rutinepregede saksfelt, men også administrasjonen av politisk interessante områder legges ut av departementene*" (JD 1999, s.26).

Her ble tidligere argumentasjon mot et politidirektorat snudd på hodet: Istedenfor å svekke politisk styring ble det nå vurdert slik at en direktoratsløsning kunne legge grunnlag for en *bedre* styring av et politisk følsomt saksfelt. I tråd med en mål- og resultatstyringstankegang ble det vurdert å være bedre å styre i stort enn å styre i smått. Tilsvarende argumentasjon kan spores ved opprettelsen av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet. Bakgrunnen for denne argumentasjonen har sammenheng med at det på 1990-tallet og framover ble gjort et omfattende utviklingsarbeid med departementenes etatsstyringsfunksjon (Grønlie 2009).

### **3.2.2 Færre, men større direktorater**

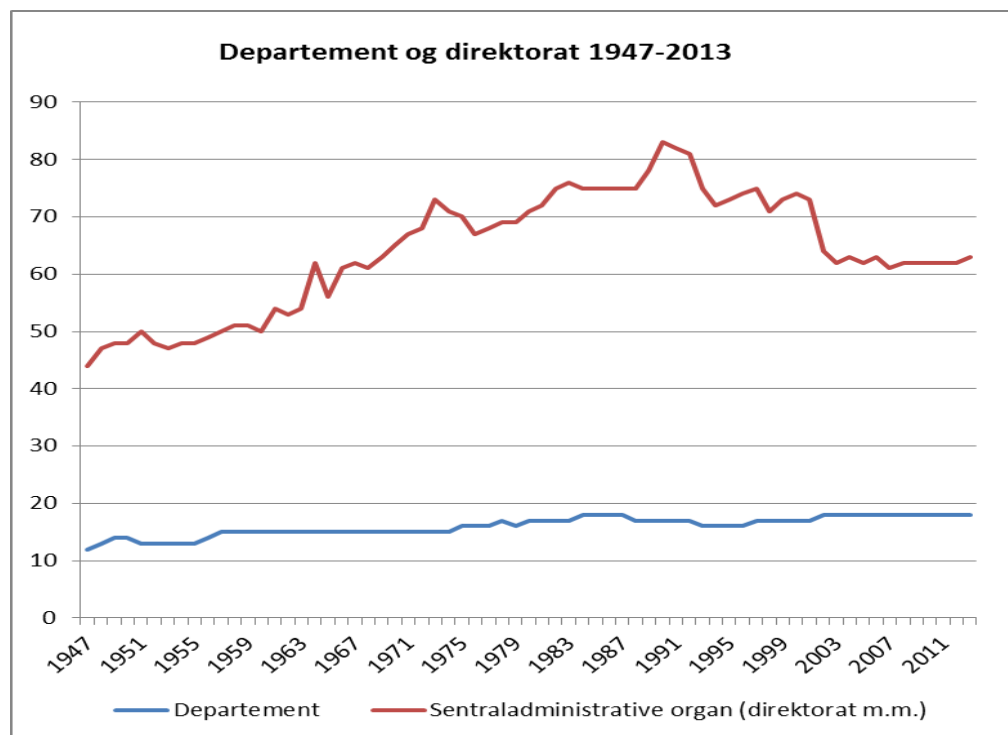
Antallet direktorater hadde sin topp (ca 80) rundt 1990 og har siden gått noe ned, hovedsakelig pga. sammenslåinger og i noen tilfeller omstilling til selskap/foretak. Siden 2002 har tallet vært stabilt rundt ca 60. Om lag en tredjedel av direktoratene er lokalisert utenfor Oslo.

Færre direktorater innebærer ikke at det er blitt mindre «direktoratsdekning». Det er snarere blitt stadig færre tilfeller av at statens ytre etater ledes direkte fra departementet. Senest i år ble det skilt ut et frittstående Kriminalomsorgsdirektorat fra Justisdepartementet. For øvrig er Planavdelingen i Miljøverndepartementet og Universitets- og høyskoleavdelingen i Kunnskapsdepartementet eksempler på departementsavdelinger som fortsatt «mangler» et direktorat mellom seg og det operative leddet.

Det er svært få tilfeller av statseide foretak som også er tillagt enkelte typiske direktoratsoppgaver. Avinor i luftfartssektoren og de regionale helseforetakene i sykehussektoren er de viktigste eksemplene på slike unntak.

Figuren nedenfor viser utviklingen i antall departementer og i antall enheter som i NSDs forvaltningsdatabase er klassifisert som direktorat. Det betyr at også enkelte kollegiale organer og ombud er med, men slike organer utgjør en svært liten andel av totalen og påvirker ikke utviklingstendensene i figuren.

Figur 1: Antall departementer og direktorater 1947-2013. Absolutte tall



#### *Direktoratsnivået er i kontinuerlig endring*

Det skjer år om annet mange organisatoriske endringer på direktoratsnivået. Siden år 2000 har NSD registrert bl.a. 6 nyopprettelser, 5 nyopprettelser via utskilling fra annen enhet, og 16 nyopprettelser via sammenslåing/omorganisering. Samtidig er det registrert 34 nedlegginger via sammenslåing/omorganisering. I vedlegg 2 har vi gjengitt hvilke direktorater som har vært berørt av dette. Det er i tillegg skjedd en rekke utflyttinger av direktorater fra Oslo.

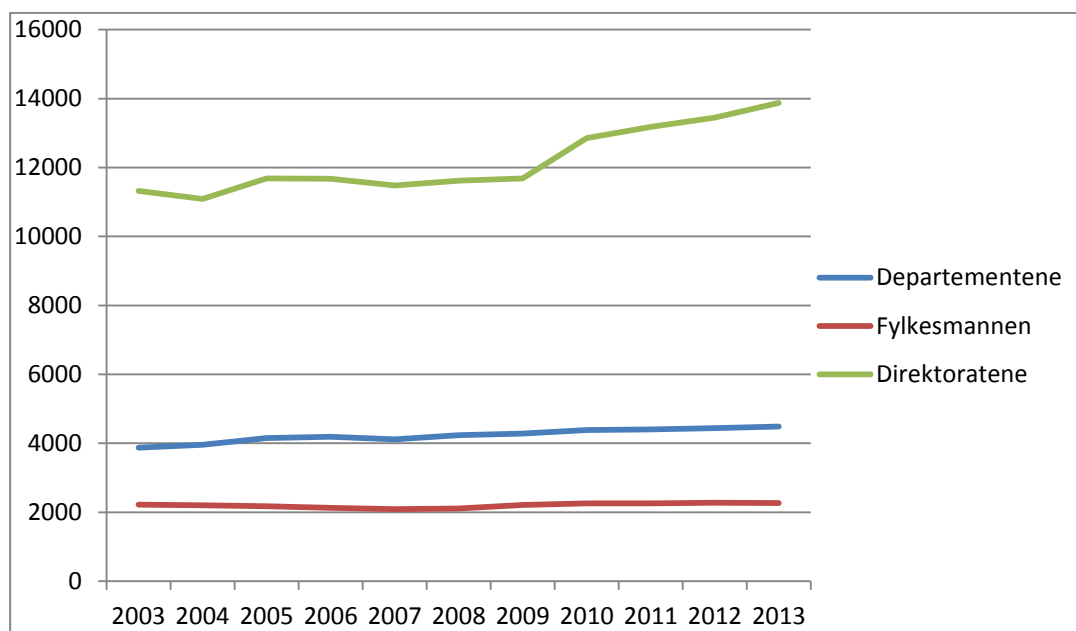
#### *Sterk vekst i antall årsverk*

I en 20-årsperiode har antall årsverk på direktoratsnivået økt til dels betydelig og utgjør per 2013 om lag 13 900 årsverk. Økningen har i hovedsak skjedd fra 1993 til 2003 og etter 2009.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Tall fra NSDs forvaltningsdatabase basert på Statens Sentrale Tjenestemannsregister og med bruk av Difis direktoratsdefinisjon (jf pkt 2.2.4). Forskjellen mellom NSDs og Difis definisjoner er at NSD tar med ombud og en del kollegiale organer, mens Difi tar med enkelte andre organer som ikke er med hos NSD. Vedlegg 1 viser en oversikt over 60 organer som Difi vurderer å være direktorater.

I og med at vi er opptatt av direktoratene som mellomledd i en styringskjede, har vi sammenholdt veksten i direktoratene med utviklingen i departementene og hos fylkesmannen de siste ti årene, jf. figur 2.

Figur 2: Antall årsverk i departement, direktorat og fylkesmann 2003-2013.<sup>6</sup>  
Absolutte tall



Figur 2 viser en økning i antall årsverk for alle tre nivåer, men de siste årene er veksten i direktoratene klart sterkere enn i departementene og i fylkesmannsembetene. I perioden 2003-2013 har antallet årsverk i direktoratene steget med 23 prosent. Fylkesmannsembetene har økt med bare 2 prosent (men de hadde en betydelig vekst fra 2002 til 2003).

Til sammenlikning kan vi vise noen tall fra kommunesektoren<sup>7</sup>: I 2012 ble det i alt utført 282 000 årsverk i kommunene unntatt Oslo. Det er en vekst på 18 prosent siden 2003. I kommunene var veksten sterkst fram mot 2009 og har siden flatet noe ut. Dersom vi holder oss til kommunenes sentraladministrasjoner, var veksten på 16 prosent i samme periode.

### 3.2.3 Stor variasjon blant direktoratene

Norske direktorater har varierende størrelse, forskjellige typer oppgaver, og de forholder seg til ulike målgrupper. Noen retter seg primært mot innbyggerne, noen mot kommunene, noen mot næringslivet og noen mot forvaltningen selv.

13 direktorater har mer enn 300 årsverk mens 5 direktorater har under 50 ansatte. De største direktoratene i 2013 er Utlendingsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå,

<sup>6</sup> Omfatter alle lønnskategorier inkludert timelønnte. For enkelte virksomheter er omfanget av timelønnte relativt stort, f.eks. SSB.

<sup>7</sup> Tall fra kommunedatabasen basert på Personaladministrativt informasjonssystem som omfatter alle arbeidstakere i kommunal sektor. Tall for Oslo er utelatt på grunn av svakhet i datagrunnlaget.

begge har over 900 årsverk. Pensjonstrygden for sjømenn og Direktoratet for mineralforvaltning er de minste, med henholdsvis 35 og 19 årsverk.

Direktorater som er avhengige av et operativt nivå for gjennomføring er klart større enn direktorater som selv er operative i oppgaveløsningen, med henholdsvis 293 og 187 årsverk i gjennomsnitt i 2013.

Det er også sterkt varierende forholdstall mellom størrelsen av direktoratene og etatene som helhet: Eksempelvis har Toll- og avgiftsdirektoratet 16 prosent av de ansatte i tolletaten, Vegdirektoratet har 9 prosent av de ansatte i Statens Vegvesen, mens Politidirektoratet bare har noe over 1 prosent av de ansatte i Politi- og lensmannsetaten (Difi 2013).

#### *Mulige kategoriseringer*

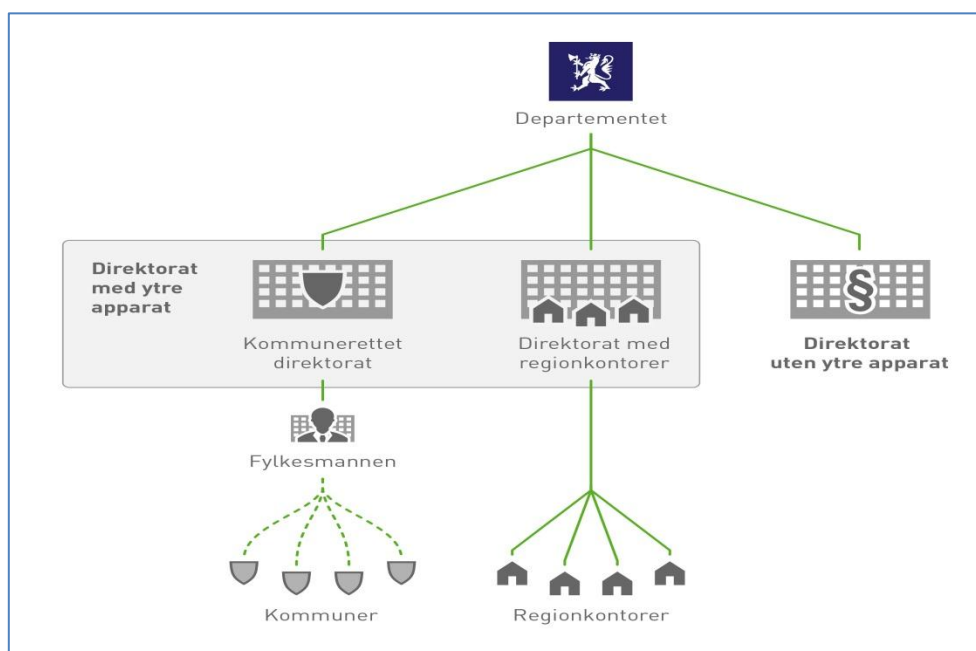
En mulig kategorisering av direktorater kan baseres på *funksjon*. Et eksempel er å skille mellom tilsyn, tjenesteproduksjon og forvaltning, slik det ble gjort i en tidligere rapport om departement-direktoratsmodeller (Statskonsult 2002).

En annen måte å inndelegge direktoratene kan være etter *formål*, slik NSD og SSB gjør. Men en slik inndeling vil i stor grad være overlappende med departementsstrukturen og har derfor lite å tilføre for å forstå ulike direktoratstypers egenart. I praksis er det vanskelig å kategorisere direktoratene entydig etter formål, funksjon eller oppgavetype. Mange direktorater har flere typer funksjoner samtidig (f.eks. tilsyn og vedtak), og de kan også ha flere typer formål.

#### *Ulike posisjoner i styrings-/iverksettingskjeden*

En annen tilnærming er å klassifisere ut fra direktoratenes posisjon i en iverksettingskjede, jf. figur 3.

Figur 3: Direktoraters posisjoner i ulike iverksettingskjeder



Det vil være viktige forskjeller mellom direktorater som selv utgjør det operative nivået, og direktorater som har et operativt nivå som er geografisk fordelt. De sistnevnte har særlig en rolle i å styre, lede, tilrettelegge og følge opp at iverksettingen skjer på operativt nivå, og dette er en funksjon vi er særlig opptatt av i dette prosjektet.

Inndelingen blir da slik:

- Direktoratater som selv er operative i oppgaveløsningen, dette omfatter 35 direktorater.
- Direktoratater som er avhengige av et særskilt operativt ledd for gjennomføring, dette omfatter 25 direktorater. Denne kategorien kan igjen deles i:
  - Direktoratater med egne regionkontorer som ivaretar operative oppgaver
  - Direktoratater med kommunene som det operative nivået. De fleste av disse har fylkesmannen som et regionalt ledd som har hånd om kontakten med kommunene. Det gjelder Utdanningsdirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Miljødirektoratet, Statens landbruksforvaltning, Arbeids- og velferdsdirektoratet<sup>8</sup>, Helsedirektoratet og Helsetilsynet. Enkelte andre direktorater har en iverksettingslinje fra egne regionkontorer direkte ut mot kommunene.

Se vedlegg 1 for en oversikt over inndeling av direktorater ut fra posisjon i iverksettingskjeden.

### 3.2.4 Noen utviklingstrekk

Her peker vi på noen utviklingstrekk som kan være relevante for de direktoratene som har et regionalt apparat (se også FAD 2012):

Mange slike direktorater har de siste årene typisk gått over fra en fylkesinndeling til 5-8 regioner på landsbasis. Samtidig er lokalkontorene fjernet som eget nivå, men i noen grad beholdt som lokale kontorsteder for regionen. Et illustrerende eksempel er skatteetaten, som tidligere hadde både regionalt og lokalt nivå og var representert i alle kommuner. Denne regionaliseringen er imidlertid ikke gjort over samme lest i alle etater, slik at inndelingen i regioner varierer fra etat til etat.

Regionaliseringen er ofte motivert ved at den gir grunnlag for spesialisering og større fagmiljøer. Spesialisering innebærer at en enkelt region overtar en type oppgave fra andre regioner. Enkelte etater går videre og overfører spesialiserte oppgaver fra direktoratet sentralt til en enkelt region. Slik kan en sentralisering av likeartede oppgaver gå sammen med en utlokalisering av statlige arbeidsplasser.

Noen etater trekker regiondirektørene inn i den sentrale ledergruppa for hele etaten. Endringer i retning av færre regioner har gjort dette mulig. Videre er det grunn til å merke seg enkelte etater opererer med regionkontorer som er mer eller mindre integrert i direktoratet. Eksempelvis ser IMDi på seg selv som et direktorat med seks kontorsteder. Regionkontorene vurderes som avdelinger nærmest på linje med avdelingene i hovedkontoret.

---

<sup>8</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet har både oppgaver som løses av egne regionkontorer og oppgaver som løses av kommunen.

Felles for disse utviklingstrekkene er at *etatsstrukturene blir flatere*:

- Tre nivåer er blitt til to nivåer ved at lokalnivået er fjernet
- Skillet mellom de to gjenværende nivåene blir mindre tydelig.

Når de to nivåene slik kommer nærmere hverandre og får økt kontakt, vil direktoratsnivået få et bedre utgangspunkt for å forstå grunnlaget for de erfaringsdata som formidles «oppover». Tilsvarende får operativt nivå et bedre utgangspunkt for å forstå grunnlaget for styringssignaler som formidles «nedover». Til sammen kan dette styrke etatenes gjennomføringsevne.

Videre vil flatere etatsstrukturer medføre færre administrasjonsnivåer og -steder og dermed skape grunnlag for mindre ressursbruk til internadministrasjon. Færre regioner og nivåer gir også grunnlag for mer likebehandling.

Men en slik utvikling kan også ha problematiske sider: Med tanke på rettssikkerhet kan mindre avstand mellom nivåene gjøre det vanskeligere å forsvare at direktoratsnivået behandler klager på vedtak fattet på operativt nivå. Klagebehandlingen kan i så fall oppfattes å være mer etatsintern og mindre uavhengig enn tidligere.

Flatere etatsstrukturer kan også medføre mer kompliserte styrings- og ansvarslinjer f.eks. mellom regiondirektører og avdelingsdirektører i direktoratet. Det kan også medføre økende behov for rolleavklaring, f.eks. for regiondirektører som er i med i etatsledelsen, men som også er regionens representant.

### **3.3    Direktoratsordningene i Sverige og Danmark**

I dette kapitlet ser vi nærmere på direktoratsordningen i Sverige og Danmark. Oversikten er basert på skriftlig materiale, men supplert med kontakter med fagpersoner i de to landene.

#### **Sverige**

Svensk forvaltning er kjennetegnet ved to prinsipielt viktige særtrekk.

For det første har regjeringen kollektivt ansvar for og ledelse av den utøvende makt. Ministerstyre er forbudt, dvs. den enkelte statsråd har ikke egen beslutningsmyndighet og kan bl.a. ikke instruere underliggende organer. Slik instruksjon må skje ved vedtak i regjeringen. Antall regjeringsvedtak er derfor svært høyt, men likevel klart lavere enn tidligere pga. delegering til direktoratsnivå. Det kollektive ansvaret understøttes av at Statsrådsberedningen (tilsvarende SMK) er relativt stor (215 ansatte inkludert en krisehåndteringsenhet på 50 personer). Dessuten er alle departementene samlet i en enkelt myndighet – Regjeringskansliet.

For det andre har de svenske direktoratene (på svensk: myndigheter) rett og plikt til å treffe enkeltvedtak uten anvisning eller instruks fra statsråden/regjeringen. Dette prinsippet har en lang tradisjon og er nedfelt i grunnloven. Formålet er å sikre at myndighetsutøvelsen skjer på en rettssikker måte, dvs. uten inngripen fra

politisk nivå. Det er en klar ansvars- og rolledeling mellom dem som har ansvar for å utforme rettsreglene og dem som har ansvar for å anvende reglene i form av enkeltvedtak (Statskonsult 2001).

I svensk forvaltning er det en egen forskrift kalt *Myndighetsförordningen* (se vedlegg 3). Den gir en del generelle regler for det som tilsvarer direktorater/etater i Norge<sup>9</sup>. Denne forskriften fastslår bl.a. at det er tre kategorier myndigheter:

- *Styrelser*. Dette er myndigheter der direktøren er underordnet et kollegialt styringsorgan som igjen er ansvarlig overfor regjeringen.
- *Enrådhetsmyndigheter*. Disse ledes av en enkelt direktør (og er de som likner mest på norske direktorater).
- *Nemnder*. Dette er myndigheter med et kollegialt organ som har ledelsesansvaret og som tar beslutninger i spørsmål som gjelder myndighetens virksomhet.

Myndighetsförordningen regulerer hvilket ansvar som skal tilligge det øverste nivået i enhver myndighet og som ikke kan delegeres internt. Dette omfatter bl.a. bestemmelser om internorganisering og beslutningsfullmakter, prosedyrer for saksbehandling, beslutning om virksomhetsplan mv.

Myndighetsförordningen formaliserer også forpliktelser for myndighetene til å utvikle egen virksomhet og til å samordne seg innbyrdes: «*Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten. Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.*» (§ 6)

Sverige har tradisjonelt svært mange myndigheter, men antallet er klart synkende pga. sammenslåinger og «bolagisering». Ifølge svensk myndighetsregister er tallet nå 268<sup>10</sup>.

Det har vært lagt til grunn at større myndigheter gir bedre forutsetninger for likebehandling og enhetlighet både når beslutninger skal fattes og ved oppgaveutførelsen. Enrådhetsmyndighetene skal gi tydeligere ledelse og styring og mer fleksibel ressursbruk, samt bedre service. Forutsetningene for å styre de store myndighetene er et tema som har blitt aktualisert som følge av utviklingen (Statskontoret 2013).

Det har vært en klar tendens til å skille ut tilsynsfunksjoner fra de oppgavene som handler om å sette politikk ut i livet. Hensikten med en slik klarere rollefordeling er å få en mer effektiv politikkgjennomføring. Evaluerings- og analysearbeid er også i større grad lagt til sektorspesifikke myndigheter som er atskilt fra politikken gjennomføring.

---

<sup>9</sup> I Sverige er begrepet «myndighet» mer eller mindre ensbetydende med det norske etatsbegrepet. Det begrepet som ligger nærmest det norske direktoratet, er «central myndighet».

<sup>10</sup> SCBs myndighetsregister. Tallet omfatter også tjenesteytende enheter, regionale myndigheter, nemnder mv og kan ikke sammenliknes med tall for direktorater i Norge og Danmark.



Det har også vært lagt vekt på å få tydeligere og mer strategisk styring av myndighetene. Tidligere fantes en hierarkisk struktur for hvordan mål- og resultatkrav skulle utformes. Etter 2009 er resultatstyringen utviklet slik at den skal være bedre tilpasset ulike virksomheters forutsetninger og behov. Det legges økt vekt på å få fram effekter gjennom eksterne analyser og evalueringer.

### *Myndighetsanalyser*

Formålet med myndighetsanalyser er at de skal være en støtte i regjeringens dialog med myndighetene, og et grunnlag for mer langsiktig og strategisk styring. Regjeringen tar beslutning om myndighetsanalyser, og de gjennomføres med utgangspunkt i en evalueringsmodell som Statskontoret har utviklet. Modellen skal gi en oversiktlig beskrivelse av en myndighets forutsetninger, virksomhet, resultater og utfordringer. Myndighetsanalysene har bidratt til å fordype dialogen mellom departement og myndighet og har også hatt betydning som underlag for myndighetenes eget utviklingsarbeid.

Statskontoret (2013b) har gjennomgått erfaringer fra de 20 første myndighetsanalysene, og i rapporten pekes det på behov for utvikling av regjeringens styring av myndighetene og de analyserte myndighetenes interne styring og organisering. Hovedbudskapet er å forsterke styrings- og iverksettingskjeden mellom nivåene.

### **Danmark**

Dansk sentralforvaltning er sterkt preget av prinsippet om ministerstyre. Loven legger i stort omfang avgjørelsesmyndighet direkte til den enkelte statsråd, som derfor årlig må ta stilling til et stort antall enkeltsaker. Bortsett fra lovsaker er det svært få saker som behandles ved kongelig resolusjon, dvs. i samlet statsråd (Statskonsult 2001).

Ministerstyret avspeiles i dansk forvaltning ved at det er en ubrutt og direkte styringslinje fra statsråden til direktorater og styrelser<sup>11</sup>. Disse er samtidig nært knyttet til departementet og til betjening av statsråden. Dette kommer til uttrykk i begrepet «ministerium» som på dansk omfatter både det egentlige departementet og de tilhørende styrelsene. Tidligere kunne endog et ministerium omfatte flere departementer, men dette er ikke lenger praksis.

I dansk forvaltning opereres det med både «direktorat» og «styrelse» som betegnelse på ca 50 underliggende organer. Forskjellen er primært historisk og betyr ikke at alle styrelser har et kollegialt ledelsesorgan (et styre). Det er i dag svært få danske direktorater/styrelser som har et kollegialt ledelsesorgan, men samtidig er betegnelsen «styrelse» på frammarsj selv om de ikke ledes av et kollegialt organ. Betegnelsen «direktorat» blir nå sjelden brukt.

Det er imidlertid forskjell på styrelsene. En enkel kategorisering kan ta utgangspunkt i at det i praksis er to typer danske departementer:

---

<sup>11</sup> Det er likevel unntak fra dette ved at enkelte styrelser, så som Domstolsstyrelsen, har en utvidet selvstendighet.

- De såkalte *smale* departementer er små og har styrelser organisert nærmest på linje med departementets egne avdelinger. Styrelsene gir sine faglige råd direkte til statsråden, idet det forutsettes at embetsverket i departementet bare foretar en enkel kvalitetssikring av styrelsens innstilling. Det innebærer ikke at styrelsene har en særlig departemental status. Lederne for slike styrelser underskriver i eget navn når de treffer avgjørelser eller for øvrig kommuniserer utad.
- De såkalte *brede* departementer har kapasitet til reell bearbeiding av innspill fra styrelsene før de forelegges statsråden. Her opptrer styrelser mer i tråd med norsk mønster, dvs. at embetsverket er et reelt mellomledd mellom statsråd og direktorat.

Som en mellomform kan det også snakkes om en *differensiert* modell (Finansministeriet 2006) som tar opp i seg deler fra begge de to hovedtypene.

### *Kontraktstyring*

Siden 1990-tallet er et stort antall danske styrelser underlagt *kontraktstyring*. Dette er ikke juridisk bindende kontrakter, men likevel uttrykk for en mer formalisert gjensidig forpliktelse mellom departement og styrelse. Intensjonen er todelt: På den ene side skal det gis mer forutsigbare rammer for å drive styrelsene mer effektivt, bl.a. ved flerårige kontrakter med tilsvarende langsiktig finansiering. På den annen side skal det gis grunnlag for bedre politisk styring ved å kunne stille klarere krav om å levere en definert kvalitet (output) og verdi for samfunnet (outcome), samt krav om økt produktivitet (Læg Reid og Pedersen 1999, s.254). Erfaringene med kontraktstyring viser at de har bidratt til at styrelsene har blitt mer serviceorientert overfor brukerne, men ellers at de bare i liten grad har levd opp til forventningene.

Kritikken går ut på at kontraktene framstår som omfattende «kravkataloger» som gir lite handlingsrom. De er omfattende, men mangler ofte presise mål for virksomhetene. De er frakoplet fra budsjettet og dekker stort sett sakfelt med liten politisk oppmerksomhet. Politikerne er sjelden involvert når avtalene inngås. De tilknyttede direktørkontraktene gjenspeiler resultatkontraktene i den forstand at sammenhengen mellom direktørens bonus og kontraktsoppfyllelse mangler. I stedet vektlegger departementslederne helt andre forhold når lønn (bonus) blir fastsatt (Grønnegård Christensen 2013a og b).

### **Likheter og forskjeller**

Sverige og Danmark står i hver sin forvaltningstradisjon: Svensk forvaltning er preget av regjeringens kollektive ansvar og et såkalt *dualistisk* system der det er en klar atskillelse og ansvarsdeling mellom dem som har ansvar for å utforme rettsreglene og dem som har ansvar for å anvende reglene. Dansk forvaltning er sterkt preget av ministerstyre og –ansvar. Læg Reid og Pedersen kaller dette hhv. en østnordisk og en vestnordisk modell (1999).

Norsk forvaltning faller klart innenfor den vestnordiske modellen sammen med Danmark. Avstanden til svensk forvaltning markeres ved prinsippene om ministeransvar og løpende instruksjonsmyndighet overfor direktoratene.

Det bør imidlertid tilføyes at forskjellene i praksis ikke er så store som prinsipper og regler kan tilsi. I det svenske systemet foregår utvilsomt en betydelig uformell kontakt og påvirkning fra det politiske nivået, noe som kan innebære styring uten ansvar. I de ministerstyrte systemene i Danmark og Norge skjer det en stadig mer vidtgående delegering, noe som i noen tilfeller kan ende i ansvar uten styring (Statskonsult 2001, s.42, Grøndahl og Grønlie 2005, s.231).

Det er likevel også enkelte viktige nyanser som skiller norsk og dansk forvaltning:

- Regjeringen som kollegium spiller i Norge en viktigere rolle ved at langt flere avgjørelser reelt sett treffes i regjeringskonferansene, slik at regjeringen i større grad ansees å ha et kollektivt ansvar.
- De norske direktoratene er ikke så tett knyttet opp mot departementene som de danske styrelsene, som regnes som en del av ministeriene.

Forvaltningstradisjonene skiller seg også på en annen måte: Svensk forvaltning har en relativt høy grad av formalisering, bl.a. illustrert ved grunnlovsbestemmelser som sikrer forvaltningens uavhengighet og en egen myndighetsforordning der det f.eks. gis pålegg om å dokumentere hvem som treffer vedtak, hvem som er ansvarlig for saksforberedelsen, hvem som ellers er til stede ved vedtaket mv. Norsk og dansk forvaltning er til sammenlikning lite formaliserte og i langt større grad sedvanebasert.

### **Utviklingstrekk i svensk og dansk forvaltning**

Endringstrykket har utvilsomt vært større i Danmark og Sverige enn i Norge de siste årene. Økonomisk krise har tvunget fram konkrete reformer med sikte på mer effektivitet og produktivitet. Det er i gang større utredningsarbeid i begge land. At det er satt ned et produktivitetsutvalg i Danmark er direkte begrunnet med at Sverige scorer langt høyere på internasjonale produktivitetmålinger.

I aktuelle danske og svenske dokumenter er rollen til direktorater/styrelser i liten grad direkte adressert. Konsekvenser for dette nivået framgår mer indirekte ved at de utgjør ledd i styringskjeder som blir satt under lupen. Et eksempel kan være utskilling av oppgaver fra direktoratsnivået som følge av den danske kommunereformen.

Både i det svenske innovasjonsrådets sluttbetenkning (SOU 2013:40) og i en rapport til den danske Produktivitetskommissjonen (2013) vektlegges den nordiske tradisjonen for tillit som en ressurs og bærebjelke for gjennomføringskraft i forvaltningen. Det påpekes at denne verdien er under press, ikke minst som følge av kontrollsystemer som fører til målforskyvning og som hemmer initiativ. Innovasjonsrådet har i sin sluttrapport etterlyst et perspektivskifte og anbefaler at forvaltningen i større grad må *“tenke nytt for å gjøre nytte”*, blant annet gjennom at offentlige styringssystemer fokuserer mer på samfunnseffekter og mindre på detaljer og enkeltorganisasjoners prestasjoner ut fra en fastlagt ansvarsmodell. I Danmark er det lagt til rette for mer forsøks- og utprøvningsarbeid, blant annet gjennom økt adgang til fritak fra regler. Aktuelle tiltak omfatter å gi ledere økt ansvar og innflytelse over budsjettene.

I begge land er man opptatt av hvordan budsjettssystemet hemmer og fremmer effektivitet og produktivitet og av å legge til rette for mer langsiktighet i

planleggingen via budsjettssystemene. Danmark har bl.a. fått en budsjettlov som i noen grad er formet etter svensk forbilde.

Å legge til rette for gjensidig læring er en også en aktuell strategi for begge land når det gjelder å utvikle evne til nytenking og innovasjon. Et aktuelt eksempel er at det nylig er opprettet et dansk Center for offentlig innovasjon som skal samle inn og spre kunnskap om innovasjonsprosjekter i den offentlige sektor.

I både Sverige og Danmark utvikles mer systematiske ordninger for evaluering og analyser som metoder for oppfølging av forvaltningens evne til utvikling og læring som supplement til tradisjonell kontroll. Et svensk eksempel er myndighetsanalyser, som beskrevet tidligere i dette kapitlet. I Danmark tar de form av såkalte budsjettanalyser som gjøres i samarbeid mellom Finansministeriet og vedkommende fagdepartement, og som ofte utføres av private konsulenter.

## 4 Synspunkter og erfaringer med direktorater

I dette kapitlet oppsummerer vi intervjurunden. Informanter med erfaring fra flere nivåer og en rekke sektorer gir et bredt erfaringstilfang. Det er også supplert med funn fra et parallelt Difi-prosjekt: «*Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*» (Difi 2013d).

Vi understreker at denne kartleggingen ikke er en situasjonsrapport, f.eks. om hvor gode direktorater faktisk er til å gjennomføre. Selv med vår avgrensning til direktorater som «mellomledd» er det fortsatt en svært uensartet kategori og tilsvarende vanskelig å generalisere.

### *Spørsmål til informantene*

Vi spurte informantene om deres synspunkter på fordeler og ulemper ved å legge gjennomføringsoppgaver til direktorater. Et typisk trekk ved svarene er at informantene knytter fordeler og ulemper til samme tema. Det argumenteres for eksempel for faglighet som et fortrinn for direktoratene, mens den samme fagligheten er en ulempe dersom den oppfattes som å overstyre kommunene. I det følgende er derfor ikke fordeler og ulemper listet opp hver for seg. I stedet har vi gjengitt argumentasjonen mer helhetlig knyttet til temaer som ble tatt opp.

Vi spurte også informantene om hvilke forutsetninger som må være til stede for et velfungerende direktorat. I tillegg kom mange av informantene også inn på forbedringsmuligheter mer generelt, ikke bare for direktoratet og etaten, men ofte også når det gjelder forholdet til departementsnivået og til kommunesektoren.

### 4.1 Viktig å avlaste departementene

De fleste informantene, herunder alle fra departementsnivået, ser det slik at det ikke finnes reelle alternativer til direktorater så lenge man ønsker å beholde politisk styring. De mener at departementene ville bli for store og uoversiktlige hvis de skulle overta alle oppgaver direktoratene har i dag, og det ville også gi dårligere forutsetninger for gjennomføring av politikk.

Selv om informanter utenfor sentralforvaltningen også erkjenner at det kan være u hensiktsmessig å ta store oppgaver tilbake til departementene, er de mer åpne for alternative måter å organisere på. Dette med henvisning til både effektivitets- og legitimitetshensyn. Det nevnes mer bruk av fylkesmannen/regionalt nivå, eventuelt slik at en enkelt regionenhet kan tillegges nasjonale oppgaver, samt ad hoc organisering i form av prosjekter/forsøksordninger.

### *Departementene kan rendyrke sin rolle*

Selv om rene kapasitetsbehov framheves som svært viktige, vil en avlastning ifølge våre informanter ikke bare dreie seg om å føre oppgaver ut. Det handler like mye om at departementene skal kunne være fokusert og skjerpet på sin rolle som sekretariat for statsråden, og da er det behov for et annet apparat til å forestå gjennomføringen. Det hevdes derfor at departementene bør skille ut oppgaver som er av operativ karakter og oppgaver som krever mer effektive beslutningsveier, så som masseproduksjon av vedtak, f.eks. tildeling av tilskudd.

### *Gir direktorater statsråden en buffer mot kritikk?*

Direktorater gir statsråden og departementet en avlastning, men kan de også utgjøre en buffer mot offentlig kritikk?

Mange informanter er enig i at direktorater gir statsråden en buffer, men da primært i betydningen et pusterom i håndteringen av offentlig kritikk. Når mediene presser på for å få statsråden til å uttale seg i en sak der forvaltningen tilsynelatende har opptrådt kritikkverdigg, kan statsråden få et pusterom når et direktorat har ansvar på området. Statsråden vil da f.eks. kunne vise til at det må avklares med direktoratet hva som er fakta, hvilke vurderinger som er gjort osv. og først deretter – eventuelt – uttale seg om saken. Dette til forskjell fra en situasjon der det aktuelle saksområdet er tillagt en av departementsavdelingene.

Som flere av informantene presiserer, betyr likevel ikke dette at direktorater hindrer politisering. Statsråden har fullt politisk ansvar også for det direktoratene gjør eller unnlater å gjøre. Et direktorat som buffer betyr bare at statsråden og embetsverket får litt mer tid til å forberede seg på hvordan saken skal håndteres.

En av informantene mener at bestrebelser på å få enkeltsaker vekk fra statsrådens bord aldri har fungert i praksis. Andre mener det ikke bør eksistere noen form for buffer: Ansvarsforhold må ikke gjøres uklare for å unngå politisk belastning, det vises bl.a. til 22. juli som eksempel på hvor problematisk det kan bli.

Hvis et direktorat skal kunne være en mer definitiv buffer mot kritikk, vil det være avhengig av at statsrådets instruksjonsmyndighet er avskåret. Det innebærer i så fall at også statsrådets ansvar er begrenset tilsvarende. En av informantene peker i denne forbindelse på at det kan være gunstig med direktorater der en slik avskjering er foretatt, ikke primært for å skjerme statsråden mot kritikk, men for å beskytte borgerne mot politisk styrt skjønnsutøvelse i saksbehandlingen.

## **4.2 En mer effektiv rollefordeling**

Et hovedinntrykk fra informantene på sentralt nivå er at de mener at gjennomføringen blir mer effektiv når ansvaret legges til direktoratsnivået. Mange er opptatt av en gjennomtenkt rollefordeling mellom departement og direktorat som nødvendig forutsetning for å sette ut oppgaver: Direktoratene kan være en forutsetning for at departementet kan utøve sine funksjoner på en kvalifisert måte, mens direktorater på sin side er avhengig av å få tilstrekkelig tyngde og handlingsrom på sine områder, og da må departementene delegerer myndighet og overføre oppgaver.

### *Faglighet gir støtte til iverksetting*

Det er en generell forventning om at politiske beslutninger er solid faglig begrunnet. Dette gir et sterkt fundament for iverksetting. Flere av informantene peker på at det ikke er hensiktsmessig at departementet kombinerer rollene som politikktutviklere og -formidlere med en tung faglighet internt. Direktoratene kan danne et bedre grunnlag for å etablere tunge, solide fagmiljøer som både kan ivareta faglig rådgivning overfor departementet og sørge for forsvarlig gjennomføring av vedtatte reformer og andre politikkendringer.

Et høyt faglig ambisjonsnivå er avgjørende for legitimitet og gjennomføringskraft, ifølge våre informanter på sentralt nivå. De peker på at faglighet kan være et sterkere kort for direktoratene enn for departementene bl.a. fordi:

- direktoratene kan tilby interessante fagoppgaver og fagmiljøer
- faglighet og et godt renommé oppfattes av flere som avgjørende for å tiltrekke seg dyktige medarbeidere
- direktoratene er mer skjermet fra den løpende statsrådsbetjeningen og har derfor mer rom til å jobbe faglig og med en lengre tidshorison
- det er lettere å finne faglige løsninger på direktoratsnivå enn på departementsnivå, der politiske hensyn gjør seg mer gjeldende.

En informant sier det slik: *«Det er nødvendig å ha den tunge faglige kompetansen et annet sted enn i departementet, og den skal ikke sitte og skrive talepunkter. .. I departementene er alle med i den store kommunikasjonsavdelingen.»*

Informanter utenfor sentralforvaltningen anerkjenner også fagligheten i direktoratene. De er likevel i langt mindre grad enige i at denne fagligheten nødvendigvis bidrar til god gjennomføring. Uttrykk som «smal» og «sektorsnever» faglighet blir brukt. Flere er opptatt av at direktoratene ikke får sine ulike fagligheter til å henge sammen til et hele.

Selv om tung faglighet bør ligge i direktoratene, pekes det på at også departementene må ha en viss grad av faglighet på direktoratsoppgavene for å kunne ivareta styringsansvaret og for å kunne gjøre kritiske vurderinger av innspillene fra direktoratene. Samtidig nevnes det at det kan være uheldig når departementene ikke vil gi fra seg de «faglige godbitene» til direktoratet, eller når det gir mer prestisje i direktoratene å jobbe med strategi og analyse enn med de mer driftsorienterte oppgavene.

#### *Direktoratene er mer brukernære?*

Et annet forhold der flere vurderer direktoratene til å ha et fortrinn framfor departementene, er at direktoratene har en bedre posisjon for å forstå det som skjer lokalt (se nedenfor om etatsledelse). Samtidig har direktoratene et bedre utgangspunkt for å organisere iverksettingsprosesser og en forvaltning der slike systematiserte brukererfaringer vurderes som relevante kunnskapsgrunnlag.

Som en av informantene sier: *«Direktoratene har større flate mot brukerne, noe som gjør det enklere å justere iverksettingen, fange opp uklarhet i regelverk etc. Direktoratene har også et bedre system for kommunekontakt enn departementene, dette er en viktig, men krevende rolle».* Men informanter utenfor sentralforvaltningen poengterer at det regionale og lokale nivået er langt mer brukerorientert enn det direktoratene er.

#### *Departementenes oppmerksomhet om gjennomføring svekkes?*

Informantene er delte i synet på om departementets oppmerksomhet om gjennomføring blir svekket når dette ansvaret legges til direktoratsnivå. De fleste mener at departementene vier gjennomføring mindre tid enn før, og enkelte mener også at det er slik det bør være: Departementene skal først og fremst betjene statsråden.

Andre informanter gir uttrykk for at departementene har blitt altfor opptatt av politikkformidling og å sette i gang nye tiltak. Disse mener at departementene bør legge sterkere vekt på å følge opp direktoratenes gjennomføring og at det er viktig at også departementene har tid og ro til å jobbe langsiktig. Spesielt viktig er det at departementene jobber kvalifisert med gjennomføring på områder av omfattende samfunnsmessig betydning og der det brukes store ressurser. En informant mener at departementene i sin styringsdialog med de direktorater som leder store etater bør ta lærdom av hvordan de store statlige selskapene styres, altså en mer strategisk, overordnet innretning av etatsstyringen.

Enkelte mener at departementets oppmerksomhet om gjennomføring styrkes når oppgaver legges til direktoratet. Andre viser til at departementets oppmerksomhet uansett vil variere avhengig av hvor stor politisk oppmerksomhet det er om en reform eller et tiltak. Gjelder det gjennomføring av en politisk viktig sak, er den gjerne fast punkt på dagsorden i statsrådets møter med embetsverket.

#### *Resultatorientering og pådriverrolle*

Enkelte informanter sier at det ligger i direktoratenes oppdrag å være effektive iverksettere, og tildelingsbrevene oppfattes som en tydeliggjøring av dette. Dette bidrar mer generelt til å skape en kultur for gjennomføring, ja, det ligger nærmest som en ryggmargsrefleks i direktoratene å tenke resultater og rapportering, ifølge noen av informantene.

Flere er inne på at fordi direktoraters kjerneoppgaver er drift og forvaltning, er de også bedre egnet enn departementene til å iverksette politikk. Blant annet gis det i direktoratene en lederoppmerksomhet til gjennomføring som det er vanskelig å gi rom for i departementene.

Noen informanter trekker fram at det kan være en fordel med et direktorat som pådriver og samordner med tanke på digitalisering innenfor sine respektive sektorer. Det hevdes at felt uten direktorater til dels har dårligere framdrift og utvikling når det gjelder å ta i bruk nye digitale løsninger enn de områder der det finnes et direktorat som kan ta en pådriverrolle.

#### *Behov for gjensidig rolleavklaring med sikte på handlingsrom*

Et tilbakevendende tema i intervjuene er handlingsrom. Det vurderes som viktig at departementene gir direktoratene trygghet for at de har et rimelig avklart faglig handlingsrom. Utarbeiding av såkalte rolledokumenter nevnes som et fornuftig tiltak.

Informantene påpeker ulike aspekter ved rollefordelingen:

- Svært mange av informantene er opptatt av at departementsnivået må involvere seg for å legge til rette for velfungerende direktoratsløsninger. Departementene må akseptere direktoratenes faglige rolle og tilrettelegge for at direktoratene utreder faglige beslutningsgrunnlag. Det advares mot at det på politisk nivå legges føringer og tas beslutninger som «låser» faglige utredninger innenfor en snever ramme. Direktoratene må gis faglige og administrative fullmakter for å fylle det handlingsrommet de er tiltenkt.



- For direktoratene er det viktig å holde avstand til politikken og bygge opp under at direktoratet er en nøytral *faglig* autoritet. Direktoratenes faglige kjerne må jobbes fram over tid og støttes av departementet. Enkelte informanter gjør et tilleggsponn av at et direktorat ikke må opptre eller oppfattes som et rent utførerorgan, slik en bestiller/utfører-modell kan tilsi. Et direktorat må dyrke sin faglige rolle og kunne initiere selvstendige innspill og råd til departementet på et faglig grunnlag (se også Difi 2008b).
- Det vil alltid være risiko for at statsråden ikke respekterer rollefordelingen mellom nivåene. Flere informanter framhever at nye statsråder må bli forklart betydningen av at direktoratet får beholde sitt handlingsrom, og at embetsverket må advare mot følgene av å ikke overholde rollefordelingen.
- Det tas til orde for at store iverksettingsoppgaver prosjektoorganiseres, gjerne med deltakelse fra både departements- og direktoratsnivå, og enkelte mener at prosjektleder bør ha direkte tilgang til politisk nivå. Mer generelt mener flere informanter at reformgjennomføring bør legges til direktoratsnivået. En interimorganisasjon plassert i departementet bør være kortvarig og innrettet med sikte på overføring til direktoratsnivået før den mer praktiske iverksettingsfasen starter. Dette oppfattes å gi rom for mer profesjonell ledelse av prosessene. Samtidig bør det sørges for kontinuitet i prosjektledelsen.

En vanlig utfordring ved opprettelse av et direktorat er å unngå unødig overlappning i kompetanse og oppgaver mellom departement og direktorat. Samtidig er det enighet om at direktoratene må ha mer spisskompetanse enn departementene: Enkelte peker på at i sektorer der det er en faglig dominerende profesjon, bør direktoratene også kunne utøve en viss motvekt mot denne, f.eks. slik Helsedirektoratet kan være overfor legeprofesjonen. Direktoratene må basere sin faglighet på best tilgjengelige kunnskap, eventuelt med støtte i egne kunnskapssentre.

#### *Behov for mer tillitsbasert – mindre detaljstyring*

Enkelte framhever mål- og resultatbasert etatsstyring som en nødvendig forutsetning for å legge oppgaver ut, ellers vil det ikke kunne føres forsvarlig oppfølging av direktoratene. Samtidig understrekes det av flere at man må unngå finmasket etatsstyring: Det er viktig å redusere antall styringskrav, og direktoratene må hjelpe departementet til å fokusere, bl.a. slik at direktoratene ikke skal rapportere om «alt» de gjør.

Det blir også påpekt at departementet må holde seg oppdatert på direktoratets strategiutvikling for å kunne sette etatsstyringen i perspektiv. Selv om departementet bør gi direktoratet handlingsrom, bør departementet også være opptatt ikke bare av resultatmålene, men hvordan direktoratet driver faglig utvikling og etatsutvikling med sikte på en effektiv organisasjon.

Et annet moment som blir nevnt er at det er viktig at det bygges et tillitsforhold mellom departement og direktorat. En god og åpen dialog er vesentlig. Det gode samarbeidet kan ikke finnes opp først når krisen er der.

Et element i et tillitsbasert forhold handler om at direktoratet må få kunne påvirke premissene for, eller spille inn til, departementets vedtak. Enkelte av våre

informanter peker på dette og legger til at dette også kan gjelde adgang til å gi innspill til de økonomiske rammene for å iverksette nye tiltak.

### 4.3 Etatsledelse viktig for gjennomføring

For de direktoratene som har et regionalt apparat vil god etatsledelse være viktig for gjennomføring av politikken. Et gjennomgangstema i intervjuene er at etatsledelse bør være høyt prioritert. Direktoratet må se det som sin oppgave å legge til rette for operativt nivå for å sikre god og effektiv oppgaveløsning. Eller som en av informantene på direktoratsnivået uttrykte det: «*Vi skal støtte og styre ytre etat slik at de blir glad i oss..*» Som et ledd i dette mener enkelte at styring og oppfølging av operativt nivå bør gjøres mer motiverende og mindre feilsøkende.

Det er ulik praksis i direktoratene mht. om regionale ledere er med i direktoratets sentrale ledergruppe, eventuelt i en sekundær ledergruppe til den «egentlige» ledergruppa. Det kan se ut til at dette er en økende tendens, men det er også eksempler på etater som har vurdert det og avvist det. Enkelte av informantene er inne på at regionledere i den sentrale ledergruppa kan bidra til å øke gjennomføringsevnen. Samtidig vises det til at dersom regionledere skal være del av ledergruppa, må de evne å løfte blikket ut over egen region.

#### *Direktorater bør ta en omformer-rolle*

Flere av informantene ser det slik at direktorater bør fungere som en slags «omformere» av informasjon og signaler i forholdet mellom departementet og et ytre apparat. Direktoratet må kunne aggregere tilbakemeldinger fra etaten om uklare regler, flaskehals mv. og omsette slike praksiserfaringer til faglige anbefalinger som er relevante for departementet og for direktoratets egen etatsledelse. Direktoratet bør også se en oppgave i å omforme styringssignalene fra departementet til konkrete tiltak i det operative leddet.

#### *Læring og tilbakemelding underveis*

Flere av informantene mener at god kontakt med brukere og det operative nivået er en forutsetning for god gjennomføring. Bygging av tillit hos det operative nivået er et stikkord her. Det er viktig å forstå hvorfor de på operativt nivå opplever det som rasjonelt å handle som de gjør. Direktoratet bør derfor ikke ta sikte på å lage en «fasitløsning» med total regi for iverksetting lokalt, men heller ha løpende kontakt og samhandling med brukere og det ytre apparatet for å sikre en god tilpasning av løsningene. Som en av informantene uttrykker det: «*Langsom iverksetting er ikke nødvendigvis dårlig iverksetting*».

Det pekes også på at direktoratet må sikre at de får tilbakemeldinger underveis i iverksettingsprosesser. Slike læringsløyper er viktige for å kunne justere kursen ved behov. Transparens og synliggjøring av beslutningene er også viktig.

#### *Ledelse viktigere enn struktur?*

Ikke overraskende tillegges ledere og ledelse en meget stor betydning hva angår direktoratenes evne til å løse gjennomføringsoppgaver. På spørsmålet om hva som skal til for god gjennomføring svarer en informant: «*ledelse, ledelse, ledelse*». Flere informanter framholder god ledelse og organisasjonskultur som langt viktigere enn formell struktur og ansvarsgrenser. Det må arbeides med å motvirke

frykt for å gjøre feil, bl.a. for å tilrettelegge for at beslutninger tas på lavt nivå internt.

Det er også flere informanter som understreker at direktoratslederen må være opptatt av kjerneoppgavene, og for et direktorat må det være den løpende driften og iverksetting av vedtak. Enkelte er likevel opptatt av å skjerme kapasitet til utviklingsspørsmål, f.eks. ved å sette av tid til dette i ledermøter.

#### *Gi rom for ledelse, men sørg for relevant oppfølging*

Enkelte informanter framholder at selv om handlingsrom er viktig, betyr ikke det at departementer kan overføre oppgaver til direktorater i den tro at gjennomføring da går av seg selv. Oppfølging av vedtak bør ifølge disse være en ryggmargsrefleks for alle, men det er spesielt en lederoppgave å påse at det skjer.

Mange er opptatt av at direktoratet må pålegges frister for iverksetting, og at etatssjefen må vise seg innforstått med de mål og resultatkrav som stilles. Mange mener også at departementene legger for liten vekt på å stille lederne til ansvar for resultatene. Som en informant sa: «*I dag er det er for få som må gå fordi de gjør en dårlig jobb*». Andre er opptatt av å tydeliggjøre lederens ansvar for etatens utvikling. Dette oppfattes som et viktig forbedringsområde.

Samtidig er mange informanter klare på at direktoratsledernes evne til godt lederskap i betydelig grad henger sammen med hvordan lederskap utøves fra departementenes side, og at dette kan variere betydelig. Enkelte departementer har et rykte på seg for å være gode på lederoppfølging, andre har det ikke.

Mange av våre informanter er opptatt av at *lederlønnsordningen* ikke fungerer godt nok som styringsvirkemiddel. Det pekes på at det som står der har lite med resultatoppnåelsen å gjøre. Som en formulerer det: «*Det er ingen sammenheng mellom hva du skal gjøre, hva du får til og lønnen din*». En annen viser til at når lederlønsktraktene skal være offentlige, blir de verdiløse som reelt verktøy for forbedring. Da velger man å ikke ta med sensitive punkter. Andre igjen viser til at kontraktene har liten verdi så lenge de ikke følges opp.

I intervjuene får vi ulike synspunkter på hvordan *lederplattformen* (FAD 2008) fungerer. Noen opplever plattformen som tydelig, samtidig som den gir lederen handlingsrom, mens andre opplever plattformen som disiplinerende mht å tenke medvirkning og prosess. Atter andre er kritiske til plattformen og mener den er for konsensusorientert, dvs. at den i altfor liten grad tar opp lederens styringsrett og krav til gjennomføringsevne.

Enkelte mener derimot at det ikke er noe i veien med de formelle verktøyene som lederlønnsordning og lederplattform, men at det handler mer om hvordan dette brukes og følges opp i praksis.

#### *Rekruttering og opplæring*

Blant informanter utenfor sentralforvaltningen er mange opptatt av rekrutteringsmønsteret i direktoratene: Det bør i større grad rekrutteres ledere utenfra og nedenfra, både til departement og direktorat, og det bør legges vekt på å få større innslag av flersektoriell bakgrunn, særlig fra kommunesektoren. I den

forbindelse etterlyses rotasjonsordninger mellom direktorat og regionkontorer og mellom direktorat og kommune.

Informanter utenfor sentralforvaltningen er også kritiske til graden av samfunnsforståelse og politisk forståelse blant direktorsatsansatte. De etterlyser hospiteringsordninger og mer skolering av nyansatte.

#### **4.4 Er det tilstrekkelig demokratisk forankring?**

Sammenliknet med en departementsavdeling vil et direktorat pga større organisatorisk avstand lettere kunne unndra seg statsrådets (og dermed Stortingets) innsyn og kontroll.

I vår kartlegging fant vi ulike synspunkter på hvorvidt det å legge gjennomføringsansvaret til et direktorat svekker tiltakets/reformens demokratiske legitimitet. Informanter fra sentralforvaltningen mener gjennomgående at den demokratiske forankringen er sikret gjennom statsrådets løpende instruksjonsmyndighet. Fra informantene utenfor sentralforvaltningen får vi motforestillinger og kritiske synspunkter spesielt når det gjelder direktoratenes forhold til kommunene.

##### *Manglende respekt for kommunene?*

Fra kommunehold anføres det at direktorater ikke alltid har god kommunekompetanse, dvs. at de ikke har god nok kjennskap til hvordan kommunene fungerer og hvilket ansvar kommunene har. Et beslektet utsagn er at direktoratene har liten forståelse for «virkelighetens verden» i kommunene, og dette kan gjelde både kommunen som styringsnivå og kommunen som lokalsamfunn. Enkelte mener at direktoratene må ta mer inn over seg det praktiske perspektivet som kommuner og fylkesmannsembetene har.

Flere av våre informanter utenfor sentralforvaltningen opplever at direktoratene overstyrer kommunene og svekker det lokale selvstyret. Noen peker også på det de mener er uheldig alliansebygging mellom fagfolk i departement, direktorat og i kommunenes fagetater. Enkelte på rådmanns- og ordførernivå hevder at direktoratene går lengre i å detaljstyre kommunene gjennom retningslinjer og veiledninger enn det de har hjemmel til (Difi 2013d). De mener at det gis sterke føringer på kommunenes prioriteringer og at direktoratene framstår som sektoraktører som kun er opptatt av eget fagområde og ikke ser bredden i kommunens oppgaver. Andre viser til at kravene til kommunene først og fremst kommer som følge av stortingsvedtak, og at direktoratenes rolle er å bidra til at vedtak blir gjennomført bl.a. gjennom veiledning til kommunene.

Flere understreker at det er viktig at direktoratene har respekt for det kommunale selvstyre og forståelse for kommunens situasjon. Kommunene må ikke behandles som del av en statsetat, men direktoratene må erkjenne at kommunene har en legitim oppgave i å avveie samfunnsinteresser.

##### *Klarere skille mellom obligatorisk og veiledende*

Direktoratene har en viktig rolle i å formidle gjeldende regelverk til kommunesektoren. Enkelte informanter peker på at utviklingen av veiledere må

være etterspørselsstyrt av kommunene. Det er informanter i direktoratene i stor grad enige i. De viser til at kommunene er forskjellige og har ulike behov, og direktoratene utarbeider veiledninger på områder der de får tilbakemeldinger på at regelverket er krevende (Difi 2013d). Det er også slik at veiledninger ofte bestilles og godkjennes av departementet.

Flere av våre informanter etterlyser et klarere skille i veiledninger og retningslinjer om hva som er obligatorisk og hva som er veiledende. Direktoratene på sin side viser til at de er svært opptatt av å ikke gå ut over sitt mandat når de utarbeider retningslinjer og veiledninger rettet mot kommunene. Veiledninger og retningslinjer er etterspurt av fagfolk i kommunene og av brukerorganisasjoner. Ordvalg er viktig, og bruken av ord som *skal*, *bør* og *kan* blir nøye vurdert. I Difis prosjekt om direktoratenes rolle i statens styring av kommunene viser det seg også at fagledere i kommunene ikke opplever det som vanskelig å skille mellom «skal» og «bør». De oppfatter veiledere nettopp som veiledende (Difi 2013d).

Fagmiljøene i kommunene gir også uttrykk for at direktoratenes veiledninger er svært nyttige, og de etterspør i stor grad denne typen hjelpemidler. Rådmenn og ordførere på sin side er ofte kritiske til direktoratene (Difi 2013d). Det er altså til dels ulike synspunkter på direktoratene som målbæres fra ulike deler av kommunene.

#### *Sørge for politisk styring og styrbarhet*

Enkelte av våre informanter understreker at et departement ikke må nøle med å tøyle eget direktorat, for eksempel ved å slå ned på urealistiske budsjettforslag eller hvis direktoratet viser tendenser til å opptre som politisk aktør. Andre peker på at direktorater fagliggjør spørsmål som heller burde behandles som politiske. Det stilles også spørsmål om Stortingets vedtak (og intensjoner) blir godt nok forstått i direktoratene.

Flere av informantene understreker at det må foretas tilstrekkelige politiske avklaringer på departementsnivå før gjennomføringen overlates til direktorater. Det må gis anvendbare politiske retningslinjer for hvordan direktoratene skal treffe enkeltavgjørelser. Når det gjelder store iverksettingsoppgaver som involverer flere etater, peker enkelte på at departementene må tildele ett av direktoratene en lederrolle.

#### *Blir politisk styring drevet for langt?*

Andre peker på at direktoratet må ha et våkent øye for hva som kan bli politisk brennbart og for øvrig ha god forståelse for politiske prosesser og hvordan direktoratets opptreden kan bli oppfattet. I denne forbindelse hevder flere av informantene at direktoratslederne er blitt langt mer tilbakeholdne enn før, og dette ser de som negativt. De viser til at direktoratsledere sjeldnere går ut med faglige budskap, iallfall ikke når de antas å være kontroversielle, og de mener at det fra departementsnivå er markert et snevrere rom for faglige utspill i mediene. Dette oppleves som en forventning om at statsråden skal få fronte alle saker, også direktoratets saker, og spesielt de som kan gis en positiv vinkling.

Intervjurunden styrker inntrykket av at dagens direktoratsledere jevnt over er lite synlige i offentligheten. Noen mener at slik bør det være, noe som reflekteres i utsagn som at «*direktoratets leder må ikke irritere statsråden*». Andre mener at det bør være større takhøyde og at dette vil være et pluss for offentlig debatt. Enkelte viser til Helsedirektoratet som et eksempel på et direktorat som har aksept for å komme med faglige utspill i offentligheten.

#### 4.5 Direktorat medfører økt bemanning?

Oversikten over antall årsverk (jf. kap 3) viser at veksten har vært større i direktoratene enn i departementene og fylkesmannsnivået. Informantene peker ofte på økte politiske ambisjoner med påfølgende økt oppgavemengde som årsak til dette. For å sitere en av dem: «*Å opprette et direktorat er synonymt med prioritering*». Men vedkommende ser også at det kan oppstå en egendynamikk: «*Direktoratet genererer oppgaver og ser nye oppgaver. Avstanden fra politikken kan gi sterke, autonome fagenheter som får en egendynamikk*».

Andre peker på at prioritering av faglige oppgaver trekker med seg økning i administrative funksjoner og at slike funksjoner byråkratiseres.

Flere informanter mener at det er lettere å få bevilget midler til opprettelse og styrking av direktorater enn til å styrke departementenes driftsbudsjetter. Dette forklares med bl.a. at Stortinget er tilbakeholdent med å ha sterke synspunkter på organisering og finansiering av regjeringens apparat, men samtidig legges det vekt på å hindre at departementene vokser for mye.

Bekymringen blant noen av informantene er ikke knyttet til bemanningsøkningen i seg selv, men snarere at den statlige verdikjeden kommer ut av balanse. Det hevdes at veksten på direktoratsnivået har vært langt større enn veksten i det ytre apparatet, spesielt fylkesmannsembetene.

Ifølge enkelte blir det lett slik at direktoratene er «bukken til havresekken» fordi de har hånd om budsjettfordelingen innenfor etaten. Flere peker på at regionale ledd kan bli sittende med for lite ressurser til å gjennomføre alle kravene et «oppblåst» direktoratsnivå stiller. Da hjelper det ikke med ressurser til gjennomføring i direktoratet. Tilsvarende uttalelser kommer fra kommunenivået: Økt ambisjonsnivå i direktoratene bidrar til en «overflod» av aktivitet, noe som oppleves som et press på kommunene.

##### *Digitalisering bidrar til bemanningsøkning?*

Flere informanter omtaler IKT som den store «motoren» i utvikling av organisasjonene. IKT er ikke lenger en teknisk spesialitet eller bare et hjelpemiddel, men en drivkraft for omstilling. Det understrekes overfor oss at digitalisering har betydelige konsekvenser, bl.a. i form av behov for ny og oppdatert kompetanse, endret organisering og nye arbeidsformer. Enkelte tilføyer at digitalisering ikke nødvendigvis gir en nedgang i antall ansatte, i det minste ikke på kort sikt, og automatisering av saksbehandling kan føre til en sentralisering av oppgaveløsningen på direktoratsnivå.

## 4.6 Mer effektiv samordning på direktoratsnivå?

I utgangspunktet hadde vi en hypotese om at direktoratsløsninger kan svekke evnen til samordnet iverksetting. Dette fordi direktoratsnivået mangler den samordnings- og konfliktløsningsmekanismen som ligger i prosedyren med regjeringsnotater. Intervjuene gir oss ikke belegg for at det stemmer.

Flere av informantene mener riktig nok at det er lite samordning mellom direktoratene. Dette synspunktet gjør seg særlig gjeldende fra kommunehold og fra andre eksterne. Disse har gjerne kontakt med et stort antall direktorater og merker i mange sammenhenger at det er manglende samordning. En informant har for eksempel opplevd å formidle dokumenter mellom etater som selv åpenbart ikke har gode rutiner for informasjonsflyt på tvers. Enkelte mener at silotenkningen bare forsterkes på direktoratsnivået. Andre supplerer dette med at så lenge departementene ikke klarer å samordne seg, så klarer heller ikke direktoratene det: De er «låst inne» av mandatene sine og må eventuelt løfte problemstillingene til departementsnivået for å få dem avklart.

De fleste av våre informanter mener likevel at samordning faktisk er enklere og fungerer bedre mellom direktorater enn mellom departementer, i den grad dette i det hele tatt kan sammenliknes. Det vises bl.a. til at direktoratene er mer faglig drevet og opptatt av å finne løsninger. Departementene oppfattes å være mer styrt av «revirkamp» og av å skulle profilere egen statsråd. Budsjettssystemet blir omtalt som en alles kamp mot alle. Og som en informant sa: «*Silotenkningen blir sterkere jo lengre opp man kommer og aller sterkest hos politikerne selv*».

Men også på dette punktet er det nyanserte oppfatninger. En informant med erfaring som statsråd peker på at politikerne trekkes raskt inn i en departementskultur der det handler om å få maksimal vinning på eget budsjettområde. Det kan med andre ord være embetsverket, ikke politikerne, som er de fremste bærerne av en kultur for å fremme sektorinteresser.

Flere av informantene peker på at handlingsrommet til direktoratslederne kan være ganske betydelig. De bør derfor kunne finne løsninger på tvers av fagområdene. Det vises blant annet til direktørnettverket mellom velferdsdirektoratene og til nettverk på infrastrukturfeltet. Nettverk bidrar til at det bygges gode relasjoner og tillit. Det gjør det enklere å ta tak i felles utfordringer.

### *Hvordan sørge for bedre samordning*

Når iverksetting berører flere etater, blir det av flere informanter lagt vekt på at samordning ikke kommer av seg selv, og at departementene må sørge for at direktoratene utnytter mulighetene: Det kan skje ved å gi pålegg f.eks. om å finne samordnede løsninger, og det kan skje ved å skape incentiver for å utnytte det handlingsrommet de har til å samordne. Flere departementer kan samarbeide om å stille felles resultatkrav til de direktoratene som har felles målgruppe eller deler ansvar på et politikkområde.

Enkelte mener også at departementet selv må ha et blikk for å samordne leveransesystemet for tjenester som går på tvers av sektorgrenser og nivåer, altså drive en form for overordnet design og konstituerende styring.

*Smale eller brede direktorater?*

Enkelte informanter mener at departementet gjerne kan være lite, samtidig som direktoratene kan være få og store. Disse informantene har tro på at færre og større enheter vil kunne gi en mer samordnet og tydeligere styringslinje til operativt nivå. Det forutsettes da at avdelinger innenfor enkeltdirektorater ikke må få gi separate og ukoordinerte signaler.

Mer generelt hevdes det at forutsetningen for at store direktorater skal fungere, er tett kontakt mellom departementet og direktoratets leder. På den annen side kan kort avstand til departementet svekke tiltroen til at beslutningene er faglig fundert og dermed svekke direktoratets faglige integritet.

Selv om samordningsbehovene oppfattes som store, blir det av enkelte understreket at man på direktoratsnivå ikke bør samordne bort reelle konflikter. Disse informantene ser det slik at innspill fra smale, typisk «single purpose»-enheter gir et bedre grunnlag for å foreta avveininger på politisk nivå enn når brede direktorater tar kompromisser internt slik at faglig uenighet ikke kommer ikke til syne utad.

Enkelte ser det som mindre viktig hvilke organisatoriske løsninger som velges, og hevder at det viktigste er god ledelse. Stadige omorganiseringer hevdes å svekke organisasjonenes gjennomføringsevne så mye i omstillingsperioden at vinningen går opp i spinningen.



## 5 Kriterier for å tilføre merverdi

I forrige kapittel refererte vi et stort antall synspunkter på fordeler, ulemper, forutsetninger og forbedringsmuligheter for direktoratene.

I dette kapitlet trekker vi veksler på dette materialet og supplerer med egne vurderinger og erfaringer fra tidligere prosjekter for å finne kriterier for at direktorater tilfører merverdi, dvs. at de gir et vesentlig bidrag til gjennomføring av vedtatt politikk i samsvar med aksepterte prosedyrer. Som tidligere nevnt er vi her særlig opptatt av direktorater som fungerer som mellomledd mellom departementsnivå og operativt nivå.

Vi håper kriteriene kan tjene som utgangspunkt for å identifisere behov for utviklingsarbeid. Det kan gjelde for det enkelte direktorat, for relasjoner mellom direktorater, relasjoner mellom departement og direktorat, og relasjoner mellom direktorat og operativt nivå i regionalt apparat eller kommunene.

Først vil vi imidlertid presisere hva vi ser som hovedbegrunnelsen for i det hele tatt å ha direktorater i en gjennomføringsrolle.

### 5.1 Hvorfor direktorater?

Selv om det fra informantene kom en god del kritiske kommentarer, var det ingen som tok til orde for at direktorater generelt bør unngås. Faktisk var det mange som anså at det ikke finnes reelle alternativer til direktorater.

Etter vår oppfatning er det to hovedgrunner til å bruke direktorater i gjennomføring av nasjonal politikk:

- Direktoratene er nødvendig som avlastning for departementene slik at de kan styrke sin primære rolle som sekretariat for statsråden. I mange tilfeller er det snakk om så vidt omfattende gjennomføringsoppgaver at det ville bli svært u håndterlig om disse trekkes inn i departementene.
- Det er viktig å sørge for at gjennomføring får tilstrekkelig ressurser, faglighet og lederoppmerksomhet. På direktoratsnivå kan nettopp gjennomføring få prioritet som primæroppgave, samtidig som virksomheten er underlagt politisk styring og ansvar.

Dette betyr ikke nødvendigvis at den operative oppgaveløsningen legges til direktoratsnivået. Når det er behov for lokal tilstedeværelse og lokale tilpasninger, er det snarere hensiktsmessig at oppgaveløsningen legges til et regionalt/lokalt nivå. I slike tilfeller vil primæroppgaven for direktoratet være å styre og lede den gjennomføringen som skjer lokalt. Nasjonal likebehandling ved myndighetsutøvelse og tjenestetilbud er viktige begrunnelser for sentral styring og ledelse. Som tidligere omtalt vil styring og ledelse arte seg forskjellig avhengig av om det er statlige regionkontorer eller kommunene som er det operative leddet.

Som nevnt i kap. 3 finnes det i noen tilfeller alternativer til direktoratsløsninger:

- I sektorer der de operative oppgavene er lagt regionalt og/eller til kommunesektoren, kan styring og ledelse av oppgaveløsningen ligge i

departementet slik at man «hopper over» direktoratsnivået. De aktuelle departementsavdelingene vil imidlertid da lett få vansker med å prioritere de mer utviklingspregede oppgavene fordi løpende etatsstyring og –ledelse vil kreve for mye kapasitet. For å dempe presset kan enkelte oppgaver som bør løses sentralt, legges til en enkelt regionenhet i etaten, men dette skaper mer kompliserte styrings- og ansvarslinjer.

- Foretaksorganisering kombinert med eierstyring i departementet er en mulighet på områder som domineres av ren tjenesteyting eller drift/utbygging av infrastruktur. Men gjennomføring av nasjonal politikk vil jo i de fleste tilfeller også omfatte myndighetsutøvelse. Hvis vi fortsatt legger til grunn at myndighetsutøvelse er en type funksjon som bør organiseres innenfor statsforvaltningen (jf. St.meld. nr 19, s.74: «*Utøving av avgjerdsrett .. bør organiserast som ein del av staten*»), vil foretaksorganisering bare sjelden være et alternativ.

Felles for disse alternativene er altså at de i praksis vil ha svært begrenset anvendelse. I de fleste tilfeller vil direktorat være den mest hensiktsmessige organisasjonsformen. I det følgende skal vi se på hvordan det kan legges til rette for best mulige direktoratsløsninger.

## 5.2 Behov for å identifisere kriterier

At det er et behov for mer kapasitet til iverksettingsoppgaver er ikke nødvendigvis tilstrekkelig grunn til å etablere direktorater. Lite gjennomtenkte løsninger kan nettopp gjøre et direktorat til en omvei eller et unødig mellomledd mellom det politiske og det operative nivået. I enkelte tilfeller kan som nevnt også andre organisasjonsformer være aktuelle. Det bør uansett gjøres en grundig vurdering av hvordan det kan legges til rette for at et direktorat kan gi merverdi til gjennomføringen. Vel så viktig er det selvsagt å gjøre tilsvarende kritiske vurderinger overfor de eksisterende direktoratene.

Vi skal forsøke å identifisere og systematisere hva som bør være sentrale forutsetninger og kriterier for at direktoratsløsninger kan tilføre merverdi. Det vil fortsatt være med hovedvekt på gjennomføringsrollen, og vi vil måtte operere på et ganske generelt nivå siden direktoratene favner så uensartede typer virksomhet.

### *Utgangspunkt i forvaltningsverdiene*

Ovenfor definerte vi det å tilføre merverdi som å gi vesentlige bidrag til å realisere vedtatt politikk. Hva er relevante kriterier for å oppnå dette? Siden direktorater ikke er enkeltstående organisasjoner, men del av et politisk-administrativt system, har vi sett hen til de grunnleggende forvaltningsverdiene *demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet* (jf. St.meld. nr 19).

Direktorater befinner seg nettopp i et krysningpunkt mellom disse verdiene, og de må balanseres ut fra hvor viktige de er for det enkelte direktorats oppgaver. Denne balansegangen vil falle ulikt ut avhengig av om direktoratet forholder seg til egne regionkontorer eller til kommunesektoren som sitt operative nivå. I sistnevnte tilfelle vil hensynet til kommunalt selvstyre tilsi større vekt på det som gir demokratisk legitimitet. Tilsvarende for et direktorat som opererer på et

politisk svært følsomt område: Balansepunktet vil ligge nær opp til det som gir demokratisk legitimitet, mens effektivitetshensynet får mindre tyngde.

Anvendt på direktoratenes gjennomføringsrolle kan forvaltningsverdiene gi følgende hovedkriterier for at direktoratene tilfører merverdi:

- Demokratisk legitim styring og iverksetting
- Korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse
- Faglig legitimitet
- Pådriver for effektivitet og samordning.

Nedenfor skal vi utdype hva som kan ligge i hvert av disse kriteriene:

### 5.3 Demokratisk legitim styring?

Demokrati som verdi for forvaltningen innebærer bl.a. å være politisk styrbar og lojal overfor statsråden. Men det betyr også å legge til rette for innsyn og deltakelse utenfra, samt å respektere kommunalt selvstyre.

For direktoratene særskilt gjelder at de er iverksettere av politikk og myndighetsutøvere på vegne av den demokratisk valgte politiske ledelsen. For å kunne gjøre det er direktoratet avhengig av å bli oppfattet som *demokratisk legitimt* i omgivelsene og i forvaltningen. Intervjurunden viser oss at dette ikke kan tas for gitt: Blant de eksterne informantene reises det kritiske spørsmål om denne verdien er tilstrekkelig ivaretatt.

Hva kan være viktig for at demokratisk legitimitet blir ivaretatt? Et opplagt kriterium er at departementet må føre forsvarlig kontroll med at underliggende direktorat overholder sitt mandat og sine administrative fullmakter.

I tillegg til kontrollsystemer og rapporteringsordninger forutsetter dette tilstrekkelig fagkunnskap til å kunne utforme relevante oppdrag til direktoratet og til å vurdere behovet for eventuelt å bruke andre fagmiljøer. Departementet må kunne vurdere kritisk det som direktoratet spiller inn. Det gjelder ikke bare med tanke på relevans for statsrådets politiske kontekst, men også for å se om direktoratets faglige råd er farget av direktoratets egne interesser. Er det f.eks. vurdert reelle alternativer til forslag som impliserer nye oppgaver for direktoratet og dermed utsikter til stillingsvekst?

Et direktorats oppgaveområde bør av effektivitetshensyn være relativt bredt, men ikke favne over politikkområder der det er en innebygd innbyrdes interesse motsetning med stadig behov for politiske avklaringer. Det gir grunn til å vurdere om slike områder bør fordeles på ulike direktorater slik at interesse motsetninger kommer til uttrykk på politisk nivå for konfliktløsning der.

Behandling av klagesaker i prinsipielt og politisk viktige spørsmål kan gi presedensvirkning av politisk karakter. I så fall bør det vurderes å legge klagebehandlingen til departementet. Uavhengig klagenemnd gir ikke samme grad av demokratisk legitimitet, men dette alternativet vil være mer relevant når hensyn til forutsigbarhet og faglig uavhengighet er tungtveiende, samtidig som hensyn til politisk styring og ansvar gjør seg gjeldende. Stortingsbehandlingen av

tilsynsmeldingen (St.meld. nr 17, 2002-03) gir et eksempel på avveiningen: For saker av stor samfunnsmessig betydning ble det beholdt en adgang for Kongen i statsråd til å overprøve. For slike saker ble det altså ikke flertall for å avskjære instruksjonsmyndigheten og overlate klagebehandlingen til uavhengig klagenemnd.

#### *Rekruttere direktoratsledere med departementserfaring?*

For ikke å bruke for mye ressurser på kontroll må departementet sørge for at direktoratet alt i utgangspunktet tar sin demokratiske forankring alvorlig, bl.a. ved å rekruttere direktoratsledere som har en forståelse av direktoratets rolle i systemet: Når bør saker bringes opp for politiske avklaringer, og når er det aksept for at lederen uttaler seg offentlig om saksfelt innenfor direktoratets ansvarsområde.

Mange direktoratsledere har erfaring fra departementene, noe som gjerne gir en god politisk forståelse og respekt for rolledelingen mellom de to nivåene, og som gir et godt grunnlag for å utforme faglige innspill på en måte som treffer departementets behov (Difi 2008b). Dette poenget bør imidlertid ikke overdrives. Direktoratets ledere med departementsbakgrunn kan også ha *for stor* forståelse for statsrådets behov og dermed unnlate å utfordre departementet med faglige motforestillinger og heller ikke vise bredden i valg av virkemidler og handlingsalternativer, se også pkt. 5.5.

#### *Demokratisk forankring må kommuniseres utad*

Politisk styring og kontroll er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å oppnå demokratisk legitimitet for direktorater. Legitimitet er også avhengig av hvordan ting oppfattes av omverdenen. Det bør derfor også arbeides med å skape troverdighet for at direktoratene er under forsvarlig demokratisk kontroll.

#### *Åpenhet med sikte på tydeligere ansvarsutkreving*

For nødvendig ansvarsutkreving overfor direktøren bør et direktorat offentliggjøre ikke bare sine resultater, men også sine mer overordnede prioriteringer og strategidokumenter, for eksempel gjennom en årsmelding: På hvilken måte har direktoratet ivaretatt sitt samfunnsoppdrag? Hvilke strategier er lagt til grunn, hvilke samordningsbehov er ivaretatt, hvilke veivalg står man overfor? Ved å tydeliggjøre sitt ansvar og stille seg åpen for saklig kritikk på en slik måte kan et direktorat bidra til et mer informert ordskifte både på politisk nivå og i offentligheten generelt.

#### *Åpne kanaler for kritikk og dialog*

Direktorater som har kommuner som operativt nivå bør ha en løpende dialog med kommunesektoren bl.a. for å gi del i egne planer og vurderinger og for å ta imot innspill og reaksjoner på direktoratenes styringssignaler. For å supplere demokratisk kontroll «ovenfra» bør et direktorat generelt ha kanaler for tilbakemelding og kritikk utenfra, for eksempel rådsorganer, offentlig debatt om direktoratets resultater, bruk av sosiale medier mv.

## 5.4 Korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse?

Rettsikkerhet som verdi for forvaltningen innebærer at myndighetsutøvelse er bundet av lov både mht. prosedyrer og beslutningsinnhold. Borgerne skal være sikret en upartisk, forutsigbar og likebehandlende myndighetsutøvelse. Forvaltningen skal dessuten være brukerrettet *”ikkje berre i rolla som tenesteytar, men og når ho utøver avgjerdsrett”* (St.meld 19). Dette innebærer at forvaltningen også som myndighetsutøver skal legge vekt på å være tilgjengelig, gi nødvendig veiledning og bruke et forståelig språk.

Direktorater opptrer svært ofte som myndighetsutøvere, og kriteriet om rettsikkerhet tilsier bl.a. å:

- sørge for at pålegg overfor kommunesektoren har hjemmel i lov/forskrift. Faglig veiledning må ikke framstå som om de er pålegg.
- sikre korrekt saksbehandling og rettsriktige vedtak internt og på operativt nivå. Dette tilsier vekt på prosedyrer for å sikre kvalitet, og det forutsetter opplæring. Et særskilt poeng er å anlegge en praktisk tilnærming (til forskjell fra en bokstavtro regelavendelse) for å unngå åpenbart urimelige utslag.
- sørge for at de berørte kan kanalisere sine erfaringer og reaksjoner inn til etaten slik at det gis grunnlag for læring om hvordan brukerbehov kan imøtekommes bedre i forbindelse med myndighetsutøvelsen. Dette kan ivaretas med brukerpaneler, brukerundersøkelser, bruk av sosiale medier mv.

For at et direktorat skal kunne behandle klager på vedtak gjort på regionalt nivå bør det gjøres en vurdering av i hvilken grad det kan bli for ”etatsinternt” til å bli oppfattet som en uavhengig behandling. For å unngå dette kan det være nødvendig å legge klagebehandlingen til særskilt klagenemnd med et sekretariat som har kapasitet til uavhengig saksforberedelse.

## 5.5 Faglig legitimitet?

Ifølge forvaltningsmeldingen (St.meld. nr 19) innebærer faglig integritet som verdi for forvaltningen bl.a. å gi kunnskapsbaserte råd etter beste faglige skjønn.

Direktoratene er fagorganer, og for å kunne tilføre merverdi til gjennomføringsprosesser må de ha faglig legitimitet, dvs. at de må oppfattes som faglig relevante og nyttige for både departement og operativt nivå. Dette stiller krav til fagmiljøene i direktoratene:

- Overfor departementet gjelder det å formidle råd og analyser basert på fagkunnskap og systematiserte erfaringer fra sektoren. Dette er egnet til å gi direktoratet faglig legitimitet hos departementet.
- Overfor operativt nivå gjelder det å være fortrolig med handlingslogikken lokalt: Hvilken situasjon befinner operativt nivå seg i? Hvorfor handler de som de gjør? Lydhørhet for de praksisnære erfaringene og at operativt nivå deltar i direktoratets forbedringsprosesser er viktig. Det vil kunne bidra til at direktoratet kan formidle fagkunnskap, informasjon og veiledning på en måte som er relevant og som setter operativt nivå bedre i stand til å løse sine faglige oppgaver. Over tid er det dette som gir direktoratet faglig legitimitet lokalt.

En slik legitimitet vil i sin tur gjøre det mer sannsynlig at operativt nivå fortsetter å nyttiggjøre seg den kunnskap, informasjon og veiledning de tilføres fra direktoratsnivået. Denne effekten er særlig viktig når kommunesektoren utgjør det operative nivået fordi man da er avhengig av at kommunene velger å nyttiggjøre seg tilbudt kunnskap og veiledning.

Som det framgikk av kap. 4, er det en klar forskjell mht. hvem i kommunene som vurderer direktoratene: De fagansvarlige er jevnt over positive til den veiledning og informasjon de får og vil ofte oppleve dette som merverdi til arbeidet med å gjennomføre nasjonal politikk. Ordførere og rådmenn velger trolig å vurdere dette mer i et demokrati- og kommunalt selvstyre-perspektiv og har en mer kritisk holdning. Denne utfordringen for direktoratene kan neppe bare møtes ved å forbedre og tilpasse det faglige tilbudet til kommunene. Det vil også være nødvendig å vurdere om grunnlaget for demokratisk legitimitet bør styrkes, se pkt. 5.3 ovenfor.

#### *Positiv rollekombinasjon på direktoratsnivå*

Direktoratene atskiller seg fra andre fagmiljøer ved at de ikke bare bygger på vitenskapsbasert kunnskap og profesjonell kompetanse. Direktoratenes fortrinn er å kunne trekke på erfaring fra sektoren. Erfaring med hvordan den gjeldende politikken fungerer i praksis og med gjennomføringens reelle rammebetingelser gir en sektorspesifikk kunnskap som gir analysegrunnlag for relevante innspill til departementet (Difi 2008b).

Dette er samtidig et erfarings- og kunnskapsgrunnlag som gjør direktoratene til kunnskapsbanker og viktige faglige premissleverandører for offentlig debatt. Ved å spille en slik synlig rolle styrkes også direktoratets faglige legitimitet i sektoren.

Rollen som faglig rådgiver for departementet legger i sin tur bedre til rette for gjennomføringsrollen: Direktoratet får bedre forståelse for forutsetningene for gjeldende politikk når de selv har vært faglig bidragsyter til politikktutforming. Denne forståelsen kan bidra til bedre iverksetting når politikken er vedtatt. Dessuten kan egen kunnskapsutvikling gi faglig input til konkrete avveininger som må foretas i den løpende gjennomføringen. Slik kan koblingen mellom faglig og gjennomførende rolle gi en nyttig vekselvirkning.

## **5.6 Pådriver for effektivitet og samordning?**

Effektivitet som verdi for forvaltningen innebærer bl.a. å utforme virkemidler som bidrar mest til å nå politisk fastsatte mål (formålseffektivitet), og å nå målene med minst mulig bruk av ressurser (kostnadseffektivitet).

### **5.6.1 Formålseffektiv gjennomføring**

Hvordan vil vurderinger av formålseffektivitet arte seg for direktorater som har sitt operative nivå i egne regionkontorer eller i kommunene?

For de som styrer gjennom egne regionkontorer kan vi bruke denne beskrivelsen: *«Styringen av ytre etat er på mange måter en refleks av den styring som skjer .... mellom departement og direktorat. Den kan skje gjennom det som er bestemt i lov eller forskrift, eller som er fastsatt i instruks eller enkeltstående direktiver eller*

*retningslinjer. Disse må formidles «nedover i rekkene» på en hensiktsmessig måte.» (AD 1993, kapittel 6).*

Kontakten mot kommunene kan derimot ikke sees som en ren refleks av forholdet departement-direktorat, men handler om å gi veiledning og «mykere» signaler som kan la seg forene med det kommunale selvstyret.

Samtidig har alle direktorater til felles at de skal bidra til å skape konkrete resultater gjennom et operativt nivå. Et nærliggende felles perspektiv er å se gjennomføring som en sammenhengende iverksettingskjede på tvers av nivåer – fra vedtak i regjeringen via departementsnivå, via direktoratsnivå og ned til det operative nivået.

For å tilføre merverdi til gjennomføringen bør derfor flere nivåer involveres. For forholdet mellom departement og direktorat vil vi trekke fram følgende:

- Når det skal vedtas endringer i regelverk, bør direktoratet søke å påvirke premissene som gjelder gjennomføringen, f.eks. ved å informere departementet om forutsetninger for framdrift, behov for samordning osv. Det øker sannsynligheten for at direktoratet får til en effektiv iverksettingsprosess.
- Ved reformprosesser som starter i departementet bør det tidlig avklares når og hvordan overføring av gjennomføringsansvaret til direktoratsnivået skal skje.
- Direktoratets ledere trenger en viss trygghet for sitt handlingsrom og sine fullmakter for å kunne innrette etaten faglig og økonomisk rasjonelt<sup>12</sup>. Direktoratets ledere bør initiere en gjensidig rolleavklaring mellom nivåene for å fjerne unødige begrensninger av handlingsrommet. Det er illustrerende at flere av de nye direktoratene på 2000-tallet utviklet såkalte rolledokumenter i dialog med sine departementer bl.a. for å avklare handlingsrommet. Dette kan imidlertid ikke være en engangforeteelse. Direktoratets ledere bør være pådrivere for jevnlig avklaringer av handlingsrommet.
  - Man bør være kritisk til rapporteringskrav på områder der det ikke foreligger spesifikke politiske mål.
  - Når oppgaver legges til direktoratsnivået, bør man søke å nøytralisere eventuelle fagmiljøer i departementet som «eier» sine oppgaver, som ikke tilpasser seg en ny rollefordeling, og som i praksis fortsetter å detaljstyre oppgaveløsningen etter at oppgavene er lagt ut til direktoratsnivå.
- Departementet bør etterspørre hva direktoratet gjør for å utvikle egen etat i lys av oppnådde resultater.

For forholdet mellom direktorat og operativt nivå peker vi på:

- Når reformer og tiltak skal iverksettes, bør direktoratet legge vekt på å kommunisere hva som er viktigst slik at operativt nivå får hjelp til å konsentrere innsatsen. Kommunikasjon er for øvrig viktig ikke bare for å bidra til at mål og prioritering blir forstått, men også for å mobilisere energi, initiativ og pågangsmot ved gjennomføring av reformer (KD 2011).

---

<sup>12</sup> I en internasjonal undersøkelse scorer norske ledere i departementer og direktorater relativt høyt mht. opplevelse av «policy implementation autonomy» (Lægreid mfl. 2013)

- Når direktoratet leder en iverksettingsprosess, bør det legges opp slik at operativt nivå har handlingsrom til å foreta lokale tilpasninger av reformen/vedtaket (KD 2011). Dette gjelder særlig når kommunene utgjør det operative nivået. Et eksempel på å gi handlingsrom er de partnerskapsavtalene som er inngått mellom IMDi regionalt og kommunene. Et spørsmål i denne forbindelse er imidlertid hvor mye «skreddersøm» som skal tillates på bekostning av hensynet til lik praksis nasjonalt.
- Direktoratet bør prioritere å videreutvikle en struktur for gjennomføring også på lengre sikt. Samtidig bør direktoratets *styring* av eget regionalt apparat gjennom organisering, rutiner og systemer kombineres med *ledelse* der det legges vekt på å skape oppslutning om felles mål og å motivere til innsats og samarbeid. En av flere kanaler for dette kan være å bruke lederfora der regionene er representert med sine regiondirektører.

#### *Formålseffektivitet tilsier samordnet virkemiddelbruk*

Dersom gjennomføring er avhengig av årsakssammenhenger som går på tvers av sektorer, vil hensynet til formålseffektivitet tilsi at man også samordner bruk av virkemidler på tvers av sektorer.

For å tilrettelegge for samordnet oppgaveløsning er det viktig å involvere flere nivåer, bl.a. fordi direktoratenes evne til samordning seg imellom ofte er avhengig av at departementene har tatt nødvendige initiativ, gjort nødvendige avklaringer, løst tverrsektorielle konfliktspørsmål mv. Her kan man også tenke seg avklaringer som innebærer at hele grupper av direktorater får i oppdrag å samordne sin oppgaveløsning med tanke på felles målgrupper.

Slik tilrettelegging for samordning bør bl.a. omfatte:

- Departementene bør etterspørre samordnede løsninger både på direktoratsnivå og operativt nivå. Det kan f.eks. i tildelingsbrevene brukes likelydende krav overfor de direktoratene som omfattes av et samordningsbehov. Dette kan understøttes gjennom lederkontrakter som forplikter til initiativ og oppfølging.
- De direktoratene som har embetsoppdrag til fylkesmannen bør gjøre bruk av samordnede oppdrag når det er felles målgrupper.
- Direktoratene bør på eget initiativ kunne utnytte sitt felles handlingsrom til å iverksette tverretattlig samarbeid, men de bør også kunne forvente oppfølging fra departementsnivå.

Et eksempel kan illustrere det siste punktet: Med bakgrunn i erfaringer fra et antall IT-relaterte utviklingsprosjekter ble det påvist at felles erkjente behov er det mest sentrale grunnlaget for samarbeid på tvers av etater. Samarbeidet var med andre ord et resultat av en “bottom up”- tilnærming. En departementsforankring kom først på plass i etterkant i disse prosjektene<sup>13</sup>, men ble da til gjengjeld vurdert som helt nødvendig for prosjektenes legitimitet og dermed for muligheten til å lykkes (Difi 2010).

---

<sup>13</sup> Bl.a. Altinn, eResept og Norge Digitalt.



### 5.6.2 Kostnadseffektivitet i gjennomføringen

Kostnadseffektivitet vil for direktoratene tilsi å være pådriver for å drive virksomheten internt og på operativt nivå med minst mulig ressursbruk.

I pkt. 3.2.2 viste vi at veksten i antall årsverk i direktoratene er til dels sterk. At veksten er klart større enn i departementene er som ventet fordi det føres oppgaveområder ut av departementene, men det er uventet at veksten er så vidt mye sterkere i perioden fra 2009, en periode der det er få store oppgaveoverføringer til direktoratsnivå.

Faktisk kan det hevdes at veksten i realiteten er noe større enn kurven i kap. 3 viser. Dette skyldes at enkelte særskilt organiserte enheter, som reelt sett er del av et direktorat, ikke er tatt med i statistikken. Det gjelder bl.a. Skattedirektoratets serviceenhet (SITS) for bl.a. IKT, som teller om lag 900 årsverk.

Tallene for enkeltdirektorater viser heller ikke noe klart mønster i hvilke typer direktorater som vokser. Som nevnt pekte flere av informantene på politiske prioriteringer som årsak til veksten. Dette støttes av at kommunesektoren også har høy prosentvis vekst i årsverkene, om enn ikke like høy som direktoratene.

En annen årsak til vekst på direktoratsnivå kan være etatenes satsing på digitalisering og automatisert saksbehandling, som for øvrig også er et uttrykk for politiske satsingsområder. Tall fra noen av de større direktoratene kan tyde på at dette kan ha betydning. I Helsedirektoratet og i Arbeids- og velferdsdirektoratet får vi opplyst at det har vært betydelig vekst i de «rene» IKT-stillingene.

Digitalisering gjør også arbeidet mer stedsuavhengig og kan gjøre det rasjonelt å sentralisere oppgavene og dermed påvirke personellfordelingen mellom direktorat og region. Skattedirektoratet anslår at det har vært en fordobling av IKT-stillingene sentralt siden år 2000 (men dette kommer altså ikke til syne i våre tall).

I den grad direktoratsveksten skyldes slik sentralisering, er det altså et uttrykk for en effektivisering, ikke en unødig byråkratisering av direktoratsnivået. For å imøtekomme distriktpolitiske hensyn legger enkelte etater slike oppgaver til et regionkontor.

Et annet forhold som kan bidra til direktoratenes vekst er oppgaver knyttet til EØS. Norske direktorater mottar ikke bare styringssignaler fra eget departement, men også fra Kommisjonen, ESA og EU-byråer (NOU 2012: 2).

En ytterligere forklaring ligger i en påstand som dukket opp i intervjurunden: Det kan lett utvikle seg «autonome fagmiljøer» i de store direktoratene som i praksis gjør egne prioriteringer ut fra hva som synes faglig interessant. Slike prioriteringer vil ikke være i samsvar med tildelingsbrev og styringsskriv, og de bidrar heller ikke til de utadvendte funksjonene mot departementsnivå og operativt nivå.

Vi kjenner ikke omfanget av slike fagmiljøer, men det er uansett grunn til å være oppmerksom på dette for å holde ressursbruken i sjakk: Intern faglig virksomhet som ikke kan sees å bidra til de utadvendte funksjonene, bør vurderes ekstra

kritisk. Dette er et lederansvar å ta tak i, men ofte kan det trenge et eksternt blikk for å avdekke slike forhold.

Et beslektet forhold gjelder et annet utsagn fra intervjuene, nemlig at siden direktoratene har hånd om budsjettfordelingen i etatene, blir det sentrale nivået uforholdsmessig tilgodesett på bekostning av regionkontorene. Heller ikke her har vi noen begrunnet oppfatning om hvor stort dette problemet eventuelt er, og vi har heller ikke kunnet sammenlikne årsverksutviklingen for sentralt og regionalt nivå i etatene fordi det er vanskelig å finne pålitelige tall.

#### *Kostnadseffektiv administrasjon*

Et direktorat bør også fremme kostnadseffektiv administrasjon, bl.a. legge til rette for at operativt nivå kan løse sine administrative oppgaver på en enklest mulig måte. I de tilfeller der direktoratet er etatsleder, bør det også være pådriver for kostnadseffektiv drift i hele etaten. Administrative ressurser og fellestjenester bør søkes delt med andre statlige organer der dette er hensiktsmessig, ikke minst på IKT-siden er dette relevant. Oppgaver som overlapper med departementet eller andre direktorater bør bli entydig plassert.

Departementet kan bidra til kostnadseffektiv ressursbruk ved å sørge for at mindre direktorater slås sammen for å skape robuste fagmiljøer og for å oppnå en størrelse som er «bærekraftig» for administrasjonsoppgavene.

## **5.7 Forholdet mellom kriteriene**

En av betingelsene for en effektiv direktoratsløsning kan være at direktoratet gis stort handlingsrom til å velge strategi og virkemidler. Men dette kan samtidig oppfattes å true den demokratiske forankringen fordi det antas å svekke den faktiske muligheten for styring og kontroll.

Særlig innenfor politisk følsomme politikkområder settes denne motsetningen på spissen: Kan det bli aksept for at direktorater på slike områder gis et stort handlingsrom, mot at det realiseres - og dokumenteres – en positiv utvikling og konkrete resultater? Eller er direktoratsløsninger lite egnet for politikkområder der det må antas at politiske styringsinteresser svært ofte vil bli aktivisert i en slik grad at statsråden griper inn?

Da Politidirektoratet ble etablert, var det en forutsetning at det var mulig å overlate gjennomføring til et direktorat på et så vidt politisert område, bl.a. fordi en mål- og resultatbasert etatsstyring skulle sikre den nødvendige demokratisk politiske kontroll. Tolv år senere kan det konstateres at denne direktoratsløsningen ikke er vellykket (NOU 2012:14, Difi 2013, NOU 2013:9). En av flere årsaker kan være at man ved etableringen av direktoratet lot den gjenværende delen av den aktuelle departementsavdelingen i stor grad fortsette som før, dvs. de «slapp ikke taket» i den direkte styringen av etaten (Difi 2013, s.31).

Men uavhengig av konkrete tilfeller er det også grunn til å spørre: Er det egentlig en realistisk forutsetning at en direktoratsløsning skal gi grunnlag for å «styre i stort» og dermed gi en bedre styring av et politikkområde som er politisk svært følsomt?

Mål- og resultatstyring (MRS) skal i prinsippet være et egnet verktøy for å styre «i stort». Praktiseringen av MRS varierer utvilsomt sterkt, og variasjon ut fra egenart har også vært tilsiktet. Men flere av informantene advarer mot et «finmasket» MRS i etatsstyringen, både mht antall mål og antall rapporteringskrav, dersom man ønsker et effektivt direktorat. Et problem her ligger i at MRS-systemer kan utnyttes til å drive svært detaljert styring (selv om intensjonen egentlig er å gi handlefrihet). Dels kan det skje ved å spesifisere så mange mål med tilhørende rapporteringskrav at det ikke gir virksomheten noen klar retning. Dels skjer det en målforskyvning ved at de kvantifiserbare målene overskygger dem som er mer krevende å måle. Og dels kan det skje ved at de angitte målene ikke er egentlige mål, men snarere aktivitets- og prosesskrav, noe som ytterligere fjerner styringen fra en norm om å «styre i stort».

En annen side av problemet er at det kan drives detaljert og fragmentert styring på andre måter enn gjennom den formaliserte etatsstyringen, f.eks. gjennom overprøving av regelfortolkninger.

Hvordan kan slike utviklingstrekk møtes? På den ene side ser vi det som lite realistisk at styringspraksis skal kunne utvikle seg til et entydig «styring i stort»-regime, iallfall ikke på områder som oppfattes som politisk følsomme. Dette har bl.a. sammenheng med at virkemidler ofte ikke er politisk nøytrale og at statsrådene dels fristes, dels presses av mediene og opposisjonen til å gripe inn i enkeltsaker og -hendelser (Difi 2011). Slik ad hoc-styring vil over tid redusere verdien av MRS som verktøy for å styre i stort, bl.a. fordi embetsverket lett vil gripe til å utvikle stadig mer detaljerte mål og rapporteringskrav for å være i forkant neste gang direktoratet havner i liknende situasjoner.

På den annen side bør det være mulig å ta opp uheldig praksis på dette området, f.eks. ved evalueringer av faktiske direktoratsløsninger (se også kap. 6). Slike tilfeller bør i så fall følges opp med råd og veiledning om hvordan forbedre styringspraksis.

Men hvis man realistisk sett må påregne at statsråden vil komme til å gripe inn ofte overfor et direktorat, bør man da heller unngå en direktoratsløsning på et slikt politikkområde? Eller er det mulig å finne løsninger for en bedre optimalisering av forholdet mellom politisk styring og effektiv forvaltning? Her er noen mulige kjennetegn for slike løsninger:

- Enighet om rollefordeling som tydeliggjør direktoratets rolle og handlingsrom, f.eks. slik at når det reises kritikk mot en etats vedtak, handlemåte etc, skal førstevalget alltid være å henvise mediene til direktoratet som ansvarlig etatsleder. En slik enighet kan ikke gjøres formelt bindende, men kan likevel ha innvirkning både på statsråd og embetsverk.
- Regelmessig vurdering og dialog om avtalt rollefordeling.
- Utvikle nær kontakt og regelmessig «samsnakking» slik at direktøren holdes oppdatert om de relevante vurderingene på politisk nivå. Dette vil gjøre vedkommende bedre i stand til å navigere i forholdet mellom politikk og fag på en måte som ikke påkaller statsrådets inngripen. Dette må imidlertid ikke forveksles med en situasjon der statsråd og embetsverk bruker uformelle og udokumenterbare «signaler» til å styre direktøren.

- Identifisere sakstyper der det av hensyn til bl.a. forutsigbarhet kan være grunn til å avskjære departementets instruksjonsmyndighet i enkeltvedtak, for derved å fjerne fristelsen til å styre i smått.
- Identifisere sakstyper av særlig sterkt politisk karakter og eventuelt føre disse tilbake til departementet.

## 6 En tydeligere direktoratspolitikk

I forrige kapittel utdypet vi kriteriene for at direktorater kan tilføre merverdi til gjennomføringsprosesser. Vi ser det altså slik at et direktorat kan tilføre merverdi i den grad det oppfattes som en demokratisk og faglig legitim instans, og i den grad det er en korrekt og brukerrettet myndighetsutøver og en pådriver for effektivitet og samordning internt og overfor operativt nivå.

Vi har ikke grunnlag for å kunne si om det enkelte direktorat eller direktoratene som gruppe tilfredsstillende disse kriteriene. Til det er de for forskjellige, og vi har heller ikke vurdert enkeltdirektorater. Men på bakgrunn av intervjurunden og tidligere prosjekter er vår vurdering at direktorater er nødvendige for politikkgjennomføringen og at de har mange fortrinn som gjennomføringsinstans. Samtidig ser vi også rom for utvikling, bevisstgjøring og forbedring bl.a. knyttet til inntrykket av et styringsnivå som er i ferd med å vokse uforholdsmessig mye. Vi har også festet oss ved at det ikke foreligger noen sentrale føringer for hvordan et direktorat skal fungere som en gjennomføringsinstans og som mellomledd mellom politisk og operativt nivå. Dette blir ikke mindre aktuelt når vi vet at forvaltningen står overfor store gjennomføringsutfordringer bl.a. knyttet til digitalisering.

### 6.1 Ideer til utvikling og forbedring

I dette underkapitlet vil vi kort skissere enkelte utviklings- og forbedringspunkter som del av det vi kan kalle en direktoratspolitikk.

#### 6.1.1 Behov for tydeligere føringer for direktoratsutvikling

Fra år tilbake foreligger det en del policy-dokumenter som berører direktoratene, sist gang i forvaltningsmeldingen fra 2009. I hovedsak gir disse imidlertid bare et helt generelt uttrykk for hva som er direktoratenes rolle. Et nærliggende spørsmål etter å ha gjennomgått kriterier for direktoratsløsninger, er om noe av dette bør nedfelles i en direktoratspolitikk.

Som nevnt har Sverige en myndighetsforordning (vedlegg 3), og det er nærliggende å spørre hvorfor vi ikke har en tilsvarende "direktoratsforskrift". Behov for slike regler ble nevnt allerede i Modalsli-innstillingen, og flertallet gikk inn for dette: «*Med hovedtyngden av den løpende forvaltningen i direktoratene vil det bli behov for .... å fastsette generelle regler f.eks. om ... bistandsplikten overfor andre myndigheter og private, ledelsens ansvar, plikten til å administrere effektivt, enkelt og økonomisk, gi informasjon osv.*» (Modalsli 1970, s. 81).

Fordelen ved en direktoratsforskrift ville være å tydeliggjøre denne typen forvaltningsorgan bl.a. med tilhørende ansvar, forpliktelser og oppgavetyper.

På den annen side dekker kategorien direktorat et så uensartet felt av statlige organer at det kan synes lite rasjonelt å regulere dette med generelle regler. En formell direktoratsdefinisjon med tilhørende klassifisering av hvert enkelt tilfelle ville kunne bli et relativt omfattende arbeid, uten at gevinsten ved dette ville være

lett synlig. En norsk forvaltning preget av pragmatiske løsninger og ulovfestet praksis har heller ikke tradisjon for å formalisere slike fellesregler for organisering av forvaltningsorganer. Sverige med sin grunnlovsfestede uavhengighet for forvaltningen har et større behov for en slik formalisering av myndighetenes ansvar og forpliktelser.

Et bedre alternativ kan være å lage en veiledning om etablering og utvikling av direktorater. Et element i en slik veiledning kan være de kriteriene for merverdi som vi analyserte i kap. 5. Et annet element kan være å gi sentrale føringer for å håndtere utviklingstrekk som fører direktoratsnivået og regionalt nærmere hverandre, jf. pkt 3.2.4 ovenfor. Videre kan en veiledning angi hva som bør inngå i instruksen for det enkelte direktorat slik at noe av effekten med en direktoratsforskrift kan oppnås på den måten, samtidig som man beholder en mulighet til å skreddersy for hvert enkelt direktorat.

### **6.1.2 Gjennomføring må tenkes «helt ut» !**

Som flere av informantene var inne på, bør det tenkes mer i sammenheng på tvers av nivåer om hvordan gjennomføringen kan styrkes.

For det første trengs det mer oppmerksomhet om balansen i ressursfordelingen mellom nivåene. Hvis det ikke sørges for at det operative nivået har ressurser og kapasitet som «matcher» direktoratsnivået, skaper det problemer.

For det andre er det en påminnelse om å tenke gjennomføring fra utrednings- og beslutningsfasen og «helt ut» til operativt nivå, slik at beslutningsgrunnlaget tar tilstrekkelig høyde for mulige problemer ved iverksetting, f.eks. samordningsbehov lokalt/regionalt. Det gir samtidig grunn til å stille noen spørsmål om mulige forbedringsbehov på sentralt nivå:

- Bør det presiseres i Utredningsinstruksen at plikten til å vurdere administrative konsekvenser også omfatter å vurdere hvordan det kan sikres tilstrekkelig iverksettingskapasitet i den aktuelle etaten (eller etatene)?
- Bør regjeringsvedtak - når dette er relevant - i større grad gi samordningsfullmakter til et lederdepartement (ev. også lederdirektorat) og en presisering av rekkevidden av fullmaktene?

### **6.1.3 Gjennomføring inngår i en toveis-prosess**

For å styrke gjennomføringen er det ikke nok å sikre en ubrutt kommandokjede nedover i systemet. Over tid går gjennomføring begge veier. Et departement er avhengig av å kjenne hovedtrekk ved situasjonen i sektoren samt virkningene av tidligere iverksettinger. Ellers er det ikke mulig å tilpasse styringen til hva som er realistisk å få til. Et direktorat kan derfor tilføre gjennomføringen merverdi, ikke bare ved å formidle styringssignaler nedover til det operative nivået, men også ved å systematisere, analysere og formidle de operative erfaringene oppover til departementet.

Ut fra dette kan det være behov for å utvikle *metodikk og systemer for innhenting av praksiskunnskap og erfaringer*. Det gjelder ikke bare ensidig fra egen etat og sektor, men også erfaringer fra eventuelle tverrsektorielle samarbeidsordninger og -prosjekter. Ved utvikling av en slik metodikk vil det kunne bygges på erfaringer

fra flere sektorer, blant annet ordningen med kunnskapssenter i helsesektoren. Det vil også stille økte krav til departementets etatsstyringsfunksjon.

Dette viser også verdien av å bruke *hospiterings- og rotasjonsordninger*: Det vil gi en nyttig erfaringsutveksling mellom nivåene dersom det kan legges mer systematisk til rette for at erfaring fra regionkontor, fylkesmannen eller kommunesektoren verdsettes ved karriereutvikling, spesielt lederkarrierer i direktoratene.

#### **6.1.4 Kritisk vurdering av måloppnåelse og ressursbruk**

På bakgrunn av veksten i antall årsverk kan det være grunn til å gjøre en kritisk vurdering av måloppnåelse, oppgaver og ressursbruk. Vurderingene kan rettes inn mot å avdekke dobbeltarbeid og muligheter for mer samordnet ressursbruk mellom direktorater, og å forenkle internadministrasjon, rapporteringsordninger mv.

Ut fra intervjurunden vil vi i tillegg trekke fram poenget med autonome fagmiljøer: Faglige aktiviteter som ikke bidrar til faglige råd og analyser til departementene eller til dialogen med operativt nivå, bør vurderes ekstra kritisk.

##### *Tillitsbasert lederoppfølging kombinert med tydeligere ansvarsutkreving*

Et viktig aspekt ved forholdet mellom departement og direktorat er at det bygges tillit mellom hovedpersonene. For direktoratslederen er det viktig å være trygg på å ha departementets støtte så lenge vedkommende følger spillereglene og overholder avtalt rollefordeling.

Departementets oppfølging bør dessuten ikke primært dreie seg om kontroll og rapportering av feil og avvik, men også om hvordan samfunnsoppdraget er ivarettatt og om utvikling av etaten og samarbeidsmuligheter med tilgrensende etater. Til gjengjeld bør det legges opp til tydeligere ansvarsutkreving slik at det blir mer normalisert at direktoratsleder trer til side dersom resultatene er sterkt kritikkverdige - og ikke skyldes utenforliggende årsaker.

##### *En ordning for regelmessig gjennomgang av direktorater*

Økonomireglementet fastsetter at det skal gjennomføres evalueringer av statlige virksomheter «for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater...» I den nye regjeringens plattform er det nedfelt at direktoratene skal gjennomgå med tanke på å forenkle og avbyråkratisere.

Vi foreslår at ideene fra de foregående punktene inngår som elementer i en ordning med et antall direktoratsgjennomganger hvert år. En tydeligere ansvarsutkreving basert på kritiske vurderinger av ressursbruk og av evne til å ivareta samfunnsoppdrag og etatsutvikling kan være sentrale elementer i slike gjennomganger. En slik ordning bør ikke bare fokusere på enkeltdirektorater, men også fange inn koblingen til ansvarlig departement og samspillet med operativt nivå.

## Vedlegg 1: Oversikt over direktorater

Dep	Direktorat	Eget regionalt nivå	Kommunerettet	Bruk av Fylkesmannen	Årsverk 2013
AD	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja	X	X	417
AD	Direktoratet for arbeidstilsynet	Ja			104
AD	Pensjonstrygden for sjømenn	Nei			35
AD	Petroleumstilsynet	Nei			150
BLD	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Ja	X		308
BLD	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Ja	X		47
FAD	Datatilsynet	Nei			38
FAD	Direktoratet for forvaltning og ikt	Nei			215
FAD	Konkurransetilsynet	Nei			104
FD	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Nei			164
FIN	Direktoratet for økonomistyring	Ja			126
FIN	Finanstilsynet	Nei			270
FIN	Skattedirektoratet	Ja			302
FIN	Statens innkrevingsentral	Nei			340
FIN	Statistisk sentralbyrå	Nei			949
FIN	Toll- og avgiftsdirektoratet	Ja			278
FKD	Fiskeridirektoratet	Ja			211
FKD	Kystverket hovedkontor	Ja			151
HOD	Helsedirektoratet	Nei	X	X	747
HOD	Nasjonalt folkehelseinstitutt	Nei			885
HOD	Norsk pasientskadeerstatning	Nei			143
HOD	Statens helsetilsyn	Nei	X	X	107
HOD	Statens legemiddelverk	Nei			240
HOD	Statens strålevern	Nei			116
JD	Direktoratet for nødkommunikasjon	Nei			83
JD	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Ja	X	X	253
JD	Kontoret for voldsoffererstatning	Nei			67
JD	Kriminalomsorgsdirektoratet	Ja			79
JD	Politidirektoratet	Ja			182
JD	Statens sivilrettsforvaltning	Nei			59
JD	Utlendingsdirektoratet	Ja			912
KD	NOKUT- Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	Nei			73
KD	Statens lånekasse for utdanning	Ja			193
KD	Utdanningsdirektoratet	Nei	X	X	305
KD	VOX, nasjonalt organ for kompetansepolitikk	Nei			94
KRD	Direktoratet for byggkvalitet	Nei	X		63
KRD	Husbanken	Ja	X		111
KUD	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Nei			69
KUD	Medietilsynet	Nei			69
KUD	Norsk filminstitutt	Nei			97
KUD	Norsk kulturråd	Nei			119
LMD	Mattilsynet hovedkontor	Ja			140
LMD	Statens landbruksforvaltning	Nei	X	X	183
MD	Miljødirektoratet	Nei	X	X	677
MD	Norsk polarinstitutt	Nei			149
MD	Riksantikvaren	Nei			141
NHD	Brønnøysunregistrene	Nei			525
NHD	Det norske justervesen	Nei			94
NHD	Direktoratet for mineralforvaltning	Nei			19
NHD	Patentstyret	Nei			253
NHD	Sjøfartsdirektoratet	Nei			202
OED	Norges vassdrags- og energidirektorat	Ja			571
OED	Oljedirektoratet	Nei			214
SD	Jernbaneverket	Nei			174
SD	Luftfartstilsynet	Nei			138
SD	Post- og teletilsynet	Nei			122
SD	Statens havarikommisjon for transport	Nei			59
SD	Statens jernbanetilsyn	Nei			48
SD	Vegdirektoratet	Ja			712
UD	NORAD- Direktoratet for utviklingssamarbeid	Nei			217

Kilde: NSD, Difi, regjeringen.no.



## **Vedlegg 2: Endringer på direktoratsnivået 2000-2013**

### Noen utvalgte kategorier endringer

Data er hentet fra NSD og omfatter også en del kollegiale organer.

#### **Nyopprettelser**

- 01.01.2001: Lotteritilsynet
- 01.09.2003: Kontoret for voldsoffererstatning
- 01.01.2004: Sekretariatet for konfliktrådene
- 01.01.2004: Statens barnevern og familievern (SBF) - hovedkontoret
- 22.08.2005: NAV Interim
- 20.06.2012: Vegtilsynet

#### **Nye via utskilling**

- 01.01.2000: Luftfartstilsynet
- 01.01.2003: Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- 01.01.2004: Petroleumstilsynet
- 01.01.2004: Norsk Akkreditering
- 01.01.2006: Integrerings- og mangfoldsdirektorat
- 01.07.2013: Kriminalomsorgsdirektoratet

#### **Nye via sammenslåing**

- 01.07.2001: Statskonsult
- 01.01.2002: Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE)
- 01.01.2002: Sosial- og helsedirektoratet
- 01.09.2003: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- 01.01.2004: Mattilsynet - hovedkontoret
- 15.06.2004: Utdanningsdirektoratet
- 01.01.2005: Medietilsynet
- 01.07.2006: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- 01.07.2013: Miljødirektoratet

#### **Nye via omorganisering**

- 01.07.2000: Statens landbruksforvaltning
- 01.01.2001: Politidirektoratet
- 01.01.2001: Statens legemiddelverk
- 01.01.2003: Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
- 01.01.2004: Senter for statlig økonomistyring
- 01.04.2007: Direktoratet for nødkommunikasjon
- 01.01.2008: Direktoratet for forvaltning og IKT

#### **Horisontale flyttinger**

- 01.01.2000: Teknologirådet - sekretariatet
- 01.01.2001: Brønnøysundregistrene
- 01.01.2001: Datatilsynet
- 01.01.2001: Statens innkrevingsentral

- 01.01.2002: Produktregisteret

### **Flyttinger inn i eller ut av etat/gruppe**

- 01.01.2000: Statens næringsmiddeltilsyn
- 01.06.2001: Konkurransetilsynet
- 01.01.2002: Lotteritilsynet
- 01.01.2004: Sosial- og helsedirektoratet
- 01.02.2004: Direktoratet for utviklingssamarbeid

### **Nedlagte via innlemming**

- 31.12.2007: Produktregisteret

### **Nedlagte via sammenslåing**

- 30.06.2001: Statskonsult - direktoratet for forvaltningsutvikling
- 30.06.2001: Statens informasjonstjeneste
- 31.12.2001: Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
- 31.12.2001: Produkt- og elektrisitetstilsynet
- 31.12.2001: Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet
- 31.12.2001: Statens tobakkskaderåd
- 31.12.2001: Rusmiddeldirektoratet
- 31.12.2001: Giftinformasjonsentralen
- 31.12.2001: Etat for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver
- 31.12.2001: Nasjonalt råd for spesialutdanning av leger og legefordeling
- 30.10.2002: Rettsvesenets IT og fagtjeneste (RIFT)
- 31.12.2002: Statens bibliotektilsyn
- 30.08.2003: Direktoratet for sivilt beredskap
- 31.08.2003: Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE)
- 31.12.2003: Statens næringsmiddeltilsyn
- 31.12.2003: Statens dyrehelsetilsyn
- 31.12.2003: Statens landbrukstilsyn
- 31.12.2003: Statens veiledningskontor for oppfinnere
- 31.12.2004: Eierskapstilsynet
- 31.12.2004: Statens filmtilsyn
- 31.12.2004: Statens medieforvaltning
- 31.12.2005: Likestillingsombudet
- 30.06.2006: NAV Interim
- 30.06.2006: Aetat - Arbeidsdirektoratet
- 30.06.2006: Rikstrygdeverket
- 30.06.2013: Direktoratet for naturforvaltning
- 30.06.2013: Klima- og forureiningsdirektoratet

### **Nedlagte via omorganisering**

*Sentraladministrative organ (direktorat m.m.)*

- 31.08.2000: Nasjonalt læremiddelsenter
- 31.12.2000: Statens legemiddelkontroll
- 31.12.2001: Rådet for funksjonshemmede
- 31.12.2001: Statens eldreråd
- 31.12.2002: Norgesnettrådet
- 31.12.2007: Statskonsult AS

## Vedlegg 3: Utdrag fra den svenske direktoratsforskriften

### Svensk författningssamling (SFS 2007:515)

#### Myndighetsförordning;

utfärdad den 7 juni 2007.

Regeringen föreskriver följande:

#### Förordningens tillämpningsområde

##### 1 §

Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Om en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen.

#### Myndighetens ledning

##### 2 §

En myndighet leds av

1. en myndighetschef (enrådgivningsmyndighet),
2. en styrelse (styrelsemyndighet), eller
3. en nämnd (nämndmyndighet).

Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning.

#### Ledningens ansvar

##### 3 §

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

##### 4 §

Myndighetens ledning skall

1. besluta en arbetsordning,
2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten,
3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och
5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §.

#### Delegering

##### 5 §

Andra ärenden än de som avses i 4 § får

1. i styrelsemyndigheter avgöras av myndighetschefen eller, om inte styrelsen bestämt något annat, av den som myndighetschefen bestämmer,
2. i enrådgivningsmyndigheter och nämndmyndigheter avgöras av den som ledningen bestämmer.

**Uppgifter****Allmänna uppgifter****6 §**

Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten.

Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Myndigheten skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

**Medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete****7 §**

Myndigheten skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

-----

**Ärendenas handläggning****Kostnadsmässiga konsekvenser****19 §**

Myndigheten skall se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

**Föredragning****20 §**

Ärendena skall avgöras efter föredragning.

I arbetsordningen eller i särskilda beslut får myndigheten bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras.

Myndighetschefen får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet hunnit föredras.

**Myndighetens beslut****21 §**

För varje beslut i ett ärende skall det upprättas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. beslutets innehåll,
3. vem som har fattat beslutet,
4. vem som har varit föredragande, och
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

-----

## Litteratur og dokumenter

- Administrasjonsdepartementet (AD), 1993: *Direktoratsboka*
- Difi, 2008: *Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*. Rapport 2008:3
- Difi, 2008b: *Direktoratenes faglige rolle*. Rapport 2008:14
- Difi, 2010: *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver*. Rapport 2010:18
- Difi, 2011: *Hva skjer i departementene?* Rapport 2011:11
- Difi, 2012: *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene. En kunnskapsoppsummering*. Notat 2012:6
- Difi, 2012b: *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Rapport 2012:7
- Difi, 2013: *Evaluering av Politidirektoratet*. Rapport 2013:3
- Difi, 2013b: *Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?* Rapport 2013:5
- Difi, 2013c: *Erfaringer med fornyelses- og effektiviseringsprosesser*. Rapport (under arbeid)
- Difi, 2013d: *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Sluttrapport (under arbeid)
- FAD, 2008: *Plattform for ledelse i staten*
- FAD, 2012. *Organisering av statlig virksomhet*. Høringsutkast
- Finansdepartementet, 2003: *Reglement for økonomistyring i staten*
- Finansministeriet (Danmark), 2006: *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*
- Grøndahl, Øyvind og Tore Grønlie, 2005: *Politikk og forvaltning i Skandinavia. Ministerstyre, dualisme eller "ja takk, begge deler"?* Artikkel i Ronit, Karsten og Bo Rothstein (red.), 2005: *Den politiske forvaltning*.
- Grønlie, Tore, 2007: *Sekretariatsfunksjonen i historisk lys*. Innlegg på Forvaltningskonferansen 2007
- Grønlie, Tore og Yngve Flo, 2009: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, bind I-II
- Grønnegård Christensen, Jørgen 2013a: *Mål og resultatstyring. Den danske erfaring*. Foredrag 6, juni 2013 ved Institutt for statsvitenskap, UiO
- Grønnegård Christensen, Jørgen 2013b: *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd*, notat til Produktivitetskommissionen
- Jacobsen, Knut Dahl, 1960: *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1960, s. 231
- Justisdepartementet (JD), 1999: *Justis- og politidepartementets oppgaver og organisering*. Rapport fra styringsgruppe.
- Kunnskapsdepartementet (KD), 2011: *Bedre kunnskap om implementering*. Rapport fra implementeringsprosjektet
- Læg Reid, Per og Ove K Pedersen (red.), 1999: *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandring i tre nordiske lande*.
- Læg Reid, Per, Åsta D Nordø, Lise Rykkja, 2013: *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives*. Country report. COCOPS Program
- Produktivitetskommissionen 2013: *Analyserapport 3, Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor*
- Statskonsult, 2001: *På kryss eller tvers? Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Temahefte
- Statskonsult, 2002: *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen*. Notat 2002:6

- Statskonsult, 2007: *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27
- Statskontoret, 2012: *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2011*
- Statskontoret, 2013a: *Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014*
- Statskontoret, 2013b: *Stärk kedjan! Erfarenheter från 20 analyser av statlig styrning och organisering*
- Aarebrot, Frank, 2013: *Direktoratificeringen*. Foredrag for HR Norge 24.1.2013

### **Offentlige dokumenter**

- Modalsliutvalget, 1970: *Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon*
- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*
- NOU 2006:14 *Granskning av Utlendingsdirektoratet*
- NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta– om perspektivskiften i offentlig verksamhet*
  
- St.prp. nr 121, 1955-56 *Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene mv.*
- St.meld. nr 35, 1991-92 *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*
- St.meld. nr 17, 2002-2003 *Om statlige tilsyn*
- St.meld. nr 19, 2008-2009 *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*
- Innst. 270 S (2011-2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Stat og kommune – styring og samspel*

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk
<b>DIFIs rapportnummer:</b>	2013:11
<b>Forfatter(e):</b>	Ingunn Botheim, Astri Hildrum, Dag Solumsmoen
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	
<b>Prosjektnummer:</b>	13-20
<b>Prosjektnavn:</b>	Direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk
<b>Prosjektleder:</b>	Dag Solumsmoen
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	LEO
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Egeninitiert prosjekt
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Formålet er å belyse direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.</p> <p>Rapporten gir en bakgrunn for den norske direktoratsordningen og gjengir en del fakta om situasjonen i dag. Den norske ordningen sammenholdes med ordningene i Sverige og Danmark. Dernest oppsummeres en intervjurunde der det ble innhentet synspunkter på fordeler, ulemper, forutsetninger og muligheter for direktoratene. Dette materialet sammenholdt med erfaringer fra tidligere prosjekter blir analysert, dels for å identifisere hovedgrunnene til å bruke direktorater i gjennomføring av nasjonal politikk, og dels for å angi forutsetninger og kriterier for at direktorater kan tilføre merverdi til gjennomføringsprosesser. Avslutningsvis tas det til orde for en tydeligere direktoratspolitikk.</p>
<b>Emneord:</b>	direktorat, direktoratsordning, direktoratsløsning, direktoratspolitikk, etat, etatsledelse, etatsutvikling, faglig rolle, legitimitet, merverdi, gjennomføringsrolle, samordning, formåls effektivitet, kostnadseffektivitet,
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	62
<b>Dato for utgivelse:</b>	19.11.2013
<b>Utgiver:</b>	<b>DIFI</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no