

DFØ-rapport 2025:2
april 2025

Departementene i en brytningstid

En analyse av utviklingen av departementsrollen



Forord

På oppdrag fra Departementet for forvaltning og digitalisering (DFD) har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gjennomført en analyse av aktuelle utfordringer og utviklingstrekk for departementsrollen. Oppdraget er en oppfølging av Difi-rapport 2011:11 «Hva skjer i departementene?». Resultatene av arbeidet skal også brukes i oppdateringen av departementsstrategien – Gode hver for oss. Best sammen fra 2021.

I arbeidet har det vært bred involvering fra ansatte i departementsfellesskapet gjennom seminarer, intervjuer og presentasjoner av funn underveis. Vi vil takke alle som har deltatt for gode innspill og refleksjoner. Vi har hatt god dialog med DFD i gjennomføringen av prosjektet og vil også takke referansegruppen for gode diskusjoner og innspill til våre funn og vurderinger.

Departementene har en helt sentral rolle i forvaltningen og er et viktig element i utøvelsen av vårt demokratiske system. Vi håper rapporten kan gi grunnlag for videre diskusjon om departementsrollen og utviklingen av departementene.

Fungerende divisjonsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig. Arbeidet med prosjektet har vært utført av Ingunn Botheim (prosjektleder), Sofia Skulstad, Marit Solheim og Vivi Lassen. Eivor Bremer Nebben har bistått som kvalitetssikrer.

DFØ står ansvarlig for innhold, vurderinger og anbefalinger.

Oslo, mai 2025

Liv Mari Hatlen
Fungerende divisjonsdirektør

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 1 |
| Sammendrag..... | 5 |
| 1 Innledning | 9 |
| 1.1 Bakgrunn..... | 9 |
| 1.2 Mål og problemstillinger | 9 |
| 1.3 Avgrensning | 11 |
| 1.4 Metode og datagrunnlag | 12 |
| 1.5 Leseveiledning..... | 15 |
| 2 Departementenes roller og ansvar..... | 16 |
| 2.1 Departementene skal både utforme og gjennomføre politikk | 16 |
| 2.2 Forvaltningsverdiene skal ivaretas | 18 |
| 2.3 Regjeringen har det konstitusjonelle ansvaret | 19 |
| 3 Hvilke utviklingstrekk har påvirket departementsrollen? | 20 |
| 3.1 Utviklingstrekk ved departementene | 20 |
| 3.1.1 Antall ansatte er stabilt, og andelen kvinner øker | 20 |
| 3.1.2 Små endringer i organiseringen i departementene | 23 |
| 3.1.3 Strategi for departementsfellesskapet og flere fellesfunksjoner | 24 |
| 3.1.4 Høy ledertetthet og intern rekruttering..... | 25 |
| 3.1.5 Flere samfunnsvitere i departementene | 25 |
| 3.2 Utviklingstrekk - eksterne faktorer som påvirker departementsrollen..... | 26 |
| 3.2.1 Økt vekt på sikkerhet og beredskap | 26 |
| 3.2.2 Flere reguleringer fra EU..... | 27 |
| 3.2.3 Økt vekt på kontroll | 27 |
| 3.2.4 Høyt medietrykk | 28 |
| 3.2.5 Økning i antallet innsynskrav | 28 |
| 3.2.6 Stor økning i saker fra Stortinget | 29 |
| 3.2.7 Aktive interesseorganisasjoner | 30 |
| 4 Hva kjennetegner departementsrollen i dag? | 32 |
| 4.1 Få endringer i departementsrollen siden 2011 | 32 |
| 4.1.1 Alt er fortsatt politisk | 32 |
| 4.1.2 Mediehverdagen er arbeidshverdagen | 32 |
| 4.1.3 Er det viktigere å utvikle politikk enn å gjennomføre?..... | 33 |

| | |
|--|-----------|
| 4.2 Er fagligheten under press?..... | 34 |
| 4.2.1 Embetsverket hegner om fagligheten | 34 |
| 4.2.2 Det kortsiktige trumfer det langsiktige | 34 |
| 4.2.3 Regjeringsplattformene er førende, men bygger ofte på et for svakt faglig grunnlag | 35 |
| 4.2.4 Sekretariatsbegrepet oppfattes å være for snevert | 36 |
| 4.3 Behovet for samordning er erkjent, men det er fortsatt noe å gå på | 36 |
| 4.3.1 Forventningene til samordning er høyere | 36 |
| 4.3.2 Kjernegrupper er opprettet for å styrke samordningen..... | 37 |
| 4.3.3 Samordning skjer gjennom regjeringsbehandling, men krever godt forarbeid | 37 |
| 4.3.4 Samordning gjennom statsbudsjettprosessen er kortsiktig og lite helhetlig | 38 |
| 4.3.5 Jobber embetsverket for statsråden eller regjeringen?..... | 38 |
| 4.4 Departementene er avhengige av underliggende virksomheter for politikkgjennomføring og innspill til politikktutvikling | 39 |
| 4.4.1 Etatsstyring og fagdialog er profesjonalisert..... | 39 |
| 4.4.2 ... men er departementene gode nok til å bruke og vurdere faglige innspill fra direktoratene? | 40 |
| 4.5 Er departementene gode nok til å støtte og følge opp etatene? | 41 |
| 4.5.1 Ikke tett nok på behovet for hva omstilling innebærer?..... | 41 |
| 4.5.2 Departementenes arbeidsgiverrolle for etatsleder kan utvikles | 42 |
| 4.6 Konservativ ledelse og tradisjonelle arbeidsformer | 43 |
| 4.6.1 Det meste behandles i linjen, men kan det effektiviseres? | 43 |
| 4.6.2 Lederne ser oppover..... | 44 |
| 4.6.3 Tilgang på digitale verktøy er begrenset | 45 |
| 5 Fremtidens departement..... | 46 |
| 5.1 Departementene må møte nye utfordringer | 46 |
| 5.2 Balanse i departementsrollen og styrke den faglige politikktutviklingen..... | 49 |
| 5.2.1 Departementene må være relevante og dagsaktuelle | 49 |
| 5.2.2 Faglighet og langsiktighet må prioriteres..... | 49 |
| 5.2.3 Tydeliggjøre fagligheten i departementsrollen? | 52 |
| 5.3 Ta apparatet i bruk og legge til rette for utvikling av sektoren..... | 54 |
| 5.3.1 Tettere samspill mellom departement og etat | 54 |
| 5.3.2 Ta større ansvar for å utvikle sektoren | 55 |
| 5.3.3 Ta en tydeligere arbeidsgiverrolle overfor etatsledere..... | 55 |
| 5.4 Ta ansvar for helheten..... | 56 |

| | |
|--|-----------|
| 5.4.1 «Jobbe for regjeringen» | 56 |
| 5.4.2 Avklare behovet for samordning og samarbeid | 57 |
| 5.4.3 Behov for arbeidsprosesser og systemer som støtter opp under samhandling | 58 |
| 5.5 Jobbe effektivt og bruke folkene godt..... | 59 |
| 5.5.1 «Slipp taket» - organiser arbeidet effektivt..... | 59 |
| 5.5.2 Behov for å tenke nytt om ledelse, rekruttering og kompetanse? | 61 |
| 5.6 Hva innebærer fremtidens departementsrolle?..... | 63 |
| Referanseliste | 65 |
| Vedlegg..... | 69 |

Sammendrag

Departementene representerer stabilitet i statsforvaltningen, men samtidig er utøvelsen av departementsrollen stadig i utvikling. DFØ har gjennomført en undersøkelse av hva som kjennetegner departementsrollen i dag, hvordan rollen har utviklet seg og hvordan departementene kan møte nye utfordringer.

Rapporten er basert på dokumentstudier, statistikk og intervjuer, og er en oppfølging av rapporten «Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov», som Difi publiserte i 2011.

Hva kjennetegner departementsrollen i dag?

Departementene er de fremste institusjonene for utforming og gjennomføring av regjeringens politikk. De senere årene har antallet ansatte i departementene vært stabilt, samtidig som det har vært en betydelig økning i saker fra Stortinget og et økende medietrykk. Siden 2011 har departementene også måttet håndtere blant annet et endret trusselbilde og en pandemi. Vår undersøkelse er ingen evaluering av departementenes resultater, men vårt hovedinntrykk er at departementene fungerer godt. I en analyse av hvordan departementsrollen har utviklet seg, blir det likevel mest oppmerksomhet om områder med forbedringsmuligheter.

Sekretariatsrollen ivaretas godt

«Alt blir politisk» skrev Difi i 2011, og henviste til en ønsket utvikling i retning av å rendyrke rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse. Vår undersøkelse viser at det fortsatt er slik. Den sterke vektleggingen av sekretariatsrollen generelt, og politikkformidling spesielt, preger departementenes arbeid. Mye av arbeidet handler om å svare på mediehenvendelser og å legge til rette for statsrådens ulike opptredener ved å skrive talepunkter og utarbeide korte bakgrunnsnotater.

Det kortsiktige trumfer det langsiktige

Undersøkelsen viser at departementene jobber både faglig og langsiktig, men det er bred enighet blant våre informanter om at det kortsiktige ofte trumfer det langsiktige. «*Saken med den korteste fristen, blir også den viktigste saken*». Det er derfor en viss bekymring for at departementenes evne til å drive faglig, langsiktig politikkutvikling er under press. Med stor aktivitet fra Stortingets side og mange mediasaker, blir det mindre rom for å jobbe med kunnskapsbasert og strategisk politikkutvikling.

Økt bevissthet om behovet for samordning

Departementsstrategien og etableringen av kjernegrupper har bidratt til en større oppmerksomhet om behovet for samordning på departementsnivå på noen fagområder. Det er imidlertid fortsatt behov for å videreutvikle samordningsprosessene i departementene.

Departementene er avhengige av faglige innspill for politikkutvikling

Størstedelen av gjennomføringsoppgavene er overført fra departementene og til underliggende virksomheter. Det krever at departementene er gode til å bestille faglige

innspill fra underliggende virksomheter, og at departementene har kompetanse til å vurdere innspillene kritisk og sette de faglige vurderingene inn i en politisk kontekst.

Departementene er ikke tett nok på hva behovet for omstilling innebærer

Departementene stiller ofte krav til underliggende virksomheter om ulike former for omstilling. Men departementene ser ikke alltid hvilke utfordringer etatene står i, enten det dreier seg om å håndtere intern uro i organisasjonen eller de endringene en digital transformasjon innebærer både i kultur, arbeidsmåter og organisering.

Departementenes arbeidsgiverrolle for etatsleder kan videreutvikles

Et moment som har kommet opp i forbindelse med omstillinger i underliggende virksomheter, er departementenes rolle som arbeidsgiver for etatsledere. For departementene kan det viktigste bli å skjerme egen statsråd for kritikk, og departementene kan bli for forsiktige eller usikre i arbeidsgiverrollen.

Tradisjonelle arbeidsformer i departementene

Linjeorganiseringen har mange styrker og er viktig for å sikre at det konstitusjonelle ansvaret til statsråden blir ivaretatt på en god måte. I intervjuene er det likevel flere som fremhever at departementene i større grad kan differensiere mellom saker som trenger nøye kvalitetssikring og saker der det bør være større rom for utprøving. Det er også en utfordring at tilgangen på digitale verktøy er begrenset.

Departementene må møte nye utfordringer

Det skjer endringer i samfunnet og i omgivelsene som vil påvirke departementene i tiden fremover. Det gjelder både hvilke oppgaver som skal løses og hvordan departementsrollen ivaretas. Mange av utfordringene det norske samfunnet vil møte er godt beskrevet andre steder, blant annet i perspektivmeldingen 2024. Det er utfordringer knyttet til demografiske endringer, mangel på arbeidskraft, klimautfordringer, kriser og geopolitisk uro. I tillegg vil det komme nye og ukjente utfordringer. Utfordringer fremover vil berøre departementene, både med hensyn til hvilke fagområder de skal jobbe med og hvordan de skal jobbe.

Demokratiet under press

Et utviklingstrekk som har blitt aktualisert den senere tiden er at demokratiet er under press. Internasjonalt har demokratiet vært i tilbakegang de siste 25 årene. Det er foreløpig ingen tegn på at demokratiet svekkes i Norge, men dette er ikke noe som kan tas for gitt i et lengre perspektiv.

Departementene har en sentral plass i demokratiet, som de fremste institusjonene for utforming og gjennomføring av regjeringens politikk. Det er særlig to forhold som påvirker demokratiet, og som vi mener det er viktig at departementene er oppmerksomme på fremover; økende byråkratikkritikk og synkende tillit i befolkningen. Disse forholdene henger sammen, og kan påvirke og forsterke hverandre.

Økende kritikk mot byråkratiet

Den senere tiden har vi sett flere eksempler på det som omtales som en anti-byråkratisk bølge i flere land. Deregulering og kutt i offentlig sektor er eksempler på det. I USA

gjennomføres det nå dramatiske kutt i offentlig sektor og i offentlige bevilgninger, og det er planlagt nedleggelse av Utdanningsdepartementet og statlige etater.

Også i Norge tas det til orde for omstilling og effektivisering i offentlig sektor. Dette er ikke noe nytt, og er i seg selv en kritikk mot byråkratiet som er både legitim og nødvendig. Departementene har ansvar for at sektorene og virksomhetene drives effektivt.

En annen type byråratikritikk har mer preg av «mistenkeliggjøring». Ideen om det ansiktsløse byråkratiet som bare eser ut og nærmest vokser av seg selv, er sterk i den offentlige debatten. Samtidig viser undersøkelser at ideen om et stadig voksende statlig byråkrati, som man ofte kan få inntrykk av i den politiske debatten, er sterkt overdrevet. Byråratikritikk som er basert på feilaktig eller mangelfull informasjon kan bidra til å svekke tilliten til offentlige myndigheter og demokratiet.

Synkende tillit til offentlige institusjoner

Befolkningen i Norge har høy tillit til hverandre og til offentlige myndigheter.

Innbyggerundersøkelsen for 2024 viser imidlertid at tilliten til offentlige institusjoner har gått ned siden 2021.

Det er viktig at departementene har høy bevissthet om betydningen av å styrke befolkningens tillit til offentlige myndigheter. Departementene har en sentral rolle i å legge til rette for at oppgaver løses effektivt og at tjenester har god kvalitet. Men departementene har også en viktig oppgave med å bidra til en åpen og opplyst offentlig debatt, blant annet gjennom å legge til rette for åpenhet og transparens i beslutningsprosesser.

Hva betyr utfordringene for departementene?

Hva betyr disse utfordringene for departementene? Det er etter vår vurdering særlig viktig at departementene fremover har oppmerksomhet mot å ivareta de fire forvaltningsverdiene (demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet, effektivitet) og sikre en god balanse mellom dem.

Når departementene må møte utfordringer knyttet til press mot demokratiet, økende byråratikritikk og synkende tillit i befolkningen, er det viktigere enn noen gang å ha medarbeidere i departementene med en god rolleforståelse. Embetsverket må ha høy bevissthet om betydningen av å ivareta alle forvaltningsverdiene, men kanskje spesielt sikre god balanse mellom demokrati (lojalitet) og faglig integritet. I den faglige integriteten gjelder også at embetsverket skal handle innenfor lovens rammer både når de gir faglige råd som grunnlag for politikktvikling og i gjennomføringen av politiske vedtak. Dette er grunnleggende i en rettsstat.

Departementene må være rustet for å møte nye utfordringer. Basert på funnene fra vår undersøkelse bør departementene etter vår vurdering:

- **Ha balanse i departementsrollen og styrke faglig politikktvikling**, gjennom å:
 - Ivareta både sekretariatsrollen og gjennomføringsrollen
 - Styrke departementenes kunnskapsfunksjon
 - Tydeliggjøre fagligheten i departementsrollen

- **Ta apparatet i bruk og legge til rette for utvikling av sektoren**, gjennom å:
 - Ta større ansvar for å utvikle sektoren
 - Ha tettere samspill mellom departement og etat
 - Ta en tydeligere arbeidsgiverrolle overfor etatsledere
- **Ta ansvar for helheten**, gjennom å:
 - Bygge en kultur som vektlegger samarbeid og at embetsverket jobber for regjeringen, ikke bare for egen statsråd
 - Avklare når det er behov for samordning, og når oppgaver best løses innenfor eget departement
 - Utvikle arbeidsprosesser og systemer som støtter opp under samhandling
- **Jobbe effektivt og bruke folkene godt**, gjennom å:
 - Prioritere oppgaver, effektivisere arbeidet og utforske nye arbeidsformer
 - Ha digitale verktøy som er tilpasset oppgavene
 - Ha en strategisk rekruttering og utvikling av kompetanse

Fremtidens departementsrolle

Departementenes viktigste rolle og oppgaver fremover kan oppsummeres i følgende punkter:

- Ivaretar og balanserer forvaltningsverdiene (demokrati, rettssikkerhet, nøytralitet og effektivitet)
- Gir faglige relevante råd til politisk ledelse til rett tid
- Bidrar til langsiktighet, sammenheng og helhet
- Mestrer presset utenfra – mediene, Stortinget, interesseorganisasjoner m.m. – og evner å tilpasse seg en mer fragmentert mediehverdag hvor redaksjonsstyrte medier blir stadig færre
- Bidrar til en åpen, offentlig debatt
- Er en kontinuerlig pådriver for å utvikle en effektiv offentlig sektor med tjenester av god kvalitet
- Utøver god styring av underliggende virksomheter basert på dialog
- Er en god arbeidsgiver for toppledere de har ansvar for
- Driver god intern ledelse med vekt på kultur for resultater, kunnskap, samarbeid og helhet
- Driver en aktiv og målrettet rekrutteringspolitikk
- Bidrar til alternative arbeidsformer som fremmer effektivitet og samarbeid og styrker samarbeidsrelasjonene på tvers av departementene
- Bruker teknologien effektivt

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Departementene er den øverste myndighet i forvaltningen etter Kongen i statsråd, og en forutsetning for utvikling og gjennomføring av folkevalgt politikk. Departementene er kjennetegnet av, og representerer, stabilitet i statsforvaltningen. Samtidig er utøvelsen av departementsrollen stadig i endring. Derfor er departementenes rolle et prioritert område for fagmiljøet i DFØ (og tidligere Difi).

I 2011 publiserte Difi rapporten «Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov»¹. Rapporten viste utviklingen i rollen siden 2000, og belyste nye utfordringer i kjølvannet av endringene. Nyere rapporter som «Departementene i førersetet for omstilling?» og rapporten om direktoratenes faglige rolle peker på nye utfordringer for departementene, blant annet at de er blitt avhengige av direktoratene for faglige innspill i politikktutforming.² På bakgrunn av funnene fra nyere aktuelle rapporter, samt at det er mer enn ti år siden forrige kartlegging og analyse av rollen, mener vi det igjen er aktuelt å se på utviklingstrekk og utviklingsbehov i departementsrollen.

I tildelingsbrevet for 2024 er DFØ bedt om å bidra med en analyse av aktuelle utfordringer og utviklingstrekk for departementsrollen. Analysen skal blant annet benyttes som grunnlag for arbeidet med revisjon av departementsstrategien som vil gjelde fra 2026.

1.2 Mål og problemstillinger

Mål

Målet med prosjektet har vært å belyse hvordan departementsrollen har utviklet seg de siste 10-15 årene og trekke frem aktuelle utfordringer som departementene står overfor og som vil påvirke departementsrollen. Prosjektet skulle også drøfte hvordan departementene kan møte utfordringene og hvordan departementsrollen kan utvikles videre.

For DFØ er det også et mål for prosjektet å bidra til en diskusjon om departementsrollen og utviklingen av departementene.

Analysemodell

Analysemodellen består av ulike elementer og er ment å ivareta behovet for å beskrive både hva som kjennetegner departementsrollen i dag og samtidig peke fremover og belyse hvordan departementsrollen kan utformes noen år frem i tid.

Hovedproblemstillingene knyttet til de ulike elementene i analysemodellen er:

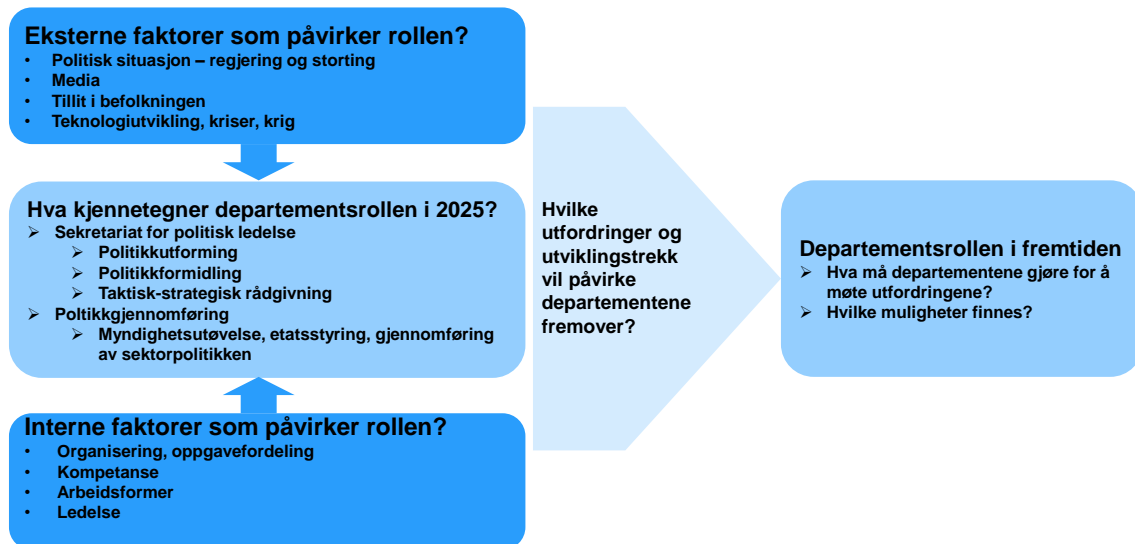
- Hva kjennetegner departementsrollen i dag? Hvordan har rollen utviklet seg de siste 10-15 årene?
- Hvilke eksterne faktorer påvirker departementsrollen?

¹ Difi 2011 (11)

² DFØ 2019 (3) og DFØ 2024 (3)

- Hvilke interne faktorer påvirker departementsrollen?
- Hvilke utfordringer og utviklingstrekk vil påvirke departementsrollen i tiden fremover?
- Hvordan kan/bør departementene møte utfordringene?

Figur 1. Analysemodell



Utdyping av problemstillinger

Departementsrollen 2025 – status

En viktig del av prosjektet har vært å beskrive hva som kjennetegner departementsrollen i dag.

Grov sett kan vi si at departementene har to hovedroller:

- Sekretariat for politisk ledelse
 - Bidrag til politikktutvikling, som er faglig forberedelse av regjeringens og statsråden politikk. I tillegg utdyping og underbygging av gjeldende politikk.
 - Politikformidling, som er formidling av innholdet i politiske vedtak og av statsråden standpunkter i aktuelle saker.
 - Taktisk-strategisk rådgivning gjelder tilrettelegging og «timing» av prosessene for politikktutvikling og -formidling.
- Politikgjennomføring
 - Myndighetsutøvelse, primært gjennom enkeltvedtak eller forskrift
 - Styring og oppfølging av underliggende virksomheter og statseide selskaper
 - Gjennomføring og oppfølging av sektorpolitikk for øvrig, overfor kommuner, næringsliv, borgere og organisasjoner

Departementsrollen er nærmere beskrevet i kapittel 2.

En sentral problemstilling i prosjektet har vært hvordan vektleggingen av de ulike elementene i departementsrollen er i dag og sammenlignet med situasjonen i 2011.

Eksterne faktorer som påvirker departementsrollen

Departementsrollen blir til enhver tid påvirket av eksterne forhold i samfunnet. Arbeidet i departementene kan påvirkes av uforutsette hendelser som krig og pandemi, i tillegg til mer gradvis samfunnsutvikling som klimakrisen, teknologiutvikling, holdninger i befolkningen og særtrekk ved sektorene.

Interne faktorer som påvirker departementsrollen

Det er også trekk ved departementene selv – både samlet og hver for seg – som påvirker hvordan departementsrollen ivaretas og utvikles. Det gjelder blant annet ansvarsområder, organisering, kompetanse og ledelse.

Utfordringer og utviklingstrekk fremover

En viktig del av prosjektet har vært å se nærmere på hvilke utfordringer og utviklingstrekk som vil påvirke departementene og departementsrollen i tiden fremover. Dels vil det være noen av de samme utviklingstrekke (eksterne og interne) som påvirker rollen også i dag, men noen utviklingstrekk og utfordringer vil være nye og andre kan forsterkes eller svekkes.

Fremtidens departementsrolle?

Det siste elementet i analysemodellen handler om fremtidens departementsrolle. Her vil vi drøfte hva departementene kan eller bør gjøre de neste 3-5 årene for å møte utfordringene.

1.3 Avgrensning

Denne rapporten er en oppfølging av rapporten fra 2011, som særlig vektla departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse.³ Derfor har utvikling i sekretariatsfunksjonen vært en ramme og avgrensning også nå, og vies mer plass enn gjennomføringsrollen. Vi har av den grunn ikke sett spesielt på blant annet etatsstyring. Etatsstyring er et tema som også er godt dekket av andre rapporter fra DFØ. Vi gjennomførte noen innledende samtaler med nøkkelpersoner, som også bekreftet inntrykket av at det var behov for å på nytt drøfte ikke bare vektleggingen av sekretariatsfunksjonen, men også innholdet i den.

Vi gikk samtidig åpent og bredt ut i intervjuene, for å belyse alle deler av analysemodellen og for å fange opp eventuelle nye problemstillinger.

Vi har også vært mer interessert i synet på rollen i stort, sett fra ulike aktørgruppers perspektiver, og mindre i ren «kartlegging» av type oppgaver, resultater, tidsbruk og lignende.

Siden prosjektet også skulle gi innspill til arbeidet med revisjon av strategien for departementsfellesskapet, har vi lagt vekt på å få frem statistikk og annen informasjon om departementsansatte.

Som nevnt så er det et mål DFØ at prosjektet kan bidra til en diskusjon om departementsrollen og utviklingen av departementene (jf. kap. 1.2). Rapporten gir derfor ikke det endelige eller det eneste svaret på hvordan departementsrollen bør være. Det er

³ Difi 2011 (11)

også flere som sider ved departementene som det kan være grunn til å utforske nærmere i tiden fremover. Det er for eksempel aktuelt å se nærmere på erfaringene fra andre land mht. hva som kjennetegner departementenes roller og oppgaver og hvordan departementene legger til rette for helhetlig og langsiktig politikktutvikling.

1.4 Metode og datagrunnlag

I prosjektet har vi benyttet ulike metoder i datainnsamlingen. For å belyse hvordan departementsrollen har utviklet seg og hvordan rollen utøves i dag, har vi samlet tall og statistikk, gjort dokumentstudier og gjennomført en rekke intervjuer. Vi har ønsket å formidle og involvere departementene underveis, og har derfor arrangert seminarer og holdt presentasjoner av prosjektets funn parallelt med øvrig datainnsamling. Vi trekker på alle deler av datainnsamlingen når vi vurderer hva som kjennetegner dagens rolle, og hvordan den bør se ut i framtiden.

Intervjuer

Intervjuer har vært en viktig kilde til informasjon om hvordan departementsrollen har utviklet seg og hvilke utfordringer departementene står overfor. Vi har gjennomført i alt 27 semistrukturerte intervjuer. Et hovedformål med prosjektet er å vurdere hva som kjennetegner departementsrollen, og har derfor vært førende for utvalg av informanter. Vi har intervjuet ledere og et utvalg medarbeidere i departementene, direktoratsledere og politikere fra tidligere regjeringerperioder.

Fordi vi har ønsket å se hvordan rollen har utviklet seg de siste 10 årene, har departementsråder og andre ledere med lang erfaring vært viktige intervjuobjekter. Departementsrådene utgjør derfor en større andel av intervjuobjektene. Vi har også valgt direktoratsledere som tidligere har jobbet i et departement, og som har opplevd rollen fra to sider.

Det har samtidig vært viktig å intervjuer departementsansatte for å kunne si noe om hvordan arbeidshverdagen er i departementene i dag, og hvordan de opplever sin rolle. Vi gjennomførte to gruppeintervjuer med til sammen åtte ansatte, i tillegg til egne intervjuer med enkelte departementsansatte.

Vi har snakket med tidligere politikere for å forstå hvordan de opplever at departementene utøver rollen sin. Politikerne har representert ulike partier.

Utvalget av intervjuobjekter har blant annet bestått av:

- 8 departementsråder
- 4 direktoratsledere
- 5 andre ledere i departementene
- 9 departementsansatte fordelt på to gruppeintervjuer og individuelle intervjuer
- 4 fra tidligere politisk ledelse

Fullstendig oversikt over informanter ligger i vedlegg.

Dokumentstudier

Dokumenter har vært en viktig datakilde i prosjektet. Siden prosjektet er en oppfølging av tidligere rapporter, har disse DFØ- og Difi-rapportene vært et sentralt grunnlag. Det samme har departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025»,⁴ inkludert underlagsmaterialet til strategien (omtalt som Strøm-rapporten) vært. I tillegg har vi benyttet relevant forskning og andre utredninger.

Vi har samlet tilgjengelige statistikk om departementene fra Stortinget og SSB. Vi har mottatt oversikt over antall budsjettspørsmål fra Stortinget fra Finansdepartementet. Vi har også fått tall fra E-Innsyn om antall innsynskrav for alle departementene og noen departementer har også oppgitt tall over innsynskrav som kommer direkte til departementet.

Underveis i datainnsamlingen har vi også avdekket områder som i liten grad er dekket i eksisterende forskning, litteratur eller andre kilder. Det er for eksempel lite (offentlig) tilgjengelige personalstatistikk om departementene, som utdanningsbakgrunn og turnover. Departementene har selv en del HR-data, men det er ikke samlet for hele departementsfellesskapet. Det er også lite forskning eller tilgjengelige tall fra departementene om interesseorganisasjoners kontakt og påvirkning på embetsverket.

Statsansatteundersøkelsen 2024

DFØ gjennomfører Statsansatteundersøkelsen hvert tredje år. Det er en representativ undersøkelse som gir et overordnet bilde av hvordan statsansatte opplever sin arbeidssituasjon. I 2024 besvarte 4 452 statsansatte undersøkelsen. 150 av disse er departementsansatte, hvorav 19 er ledere. Det er respondenter fra alle departementene. Antallet respondenter er relativt sett lavt, og det betyr at det er betydelig feilmargin i resultatene vi presenterer. Våre analyser tyder på at resultatene er representative, men resultatene bør uansett brukes med varsomhet. De brukes som supplement til datamateriale fra intervjuer og andre dokumentstudier.

Smidig tilnærming med involvering underveis

Underveis i prosjektet har vi ønsket å formidle foreløpige resultater for departementene og også benytte denne typen fora som ledd i datainnsamlingen. Det har også gitt oss mulighet til å få innspill og kommentarer fra flere ansatte i departementene. I samarbeid med DFD har vi arrangert et frokostseminar for medarbeidere i departementene, der 100 personer deltok. I tillegg har vi presentert prosjektet på flere ulike arenaer, som for eksempel departementsavdelinger og ulike nettverkssamlinger (se vedlegg). Vi har satt av god tid til innspill, spørsmål og kommentarer, som vi har tatt med oss videre.

Referansegruppe

Prosjektet har også hatt en referansegruppe som har gitt viktige innspill til både datainnsamling og tolkning av data. Referansegruppa har hatt tre møter, og har bestått av:

- Dag Thomas Gisholt, departementsråd i Kunnskapsdepartementet
- Jan Hjelle, direktør i Husbanken

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

- Fredrik Bøckman Finstad, ekspedisjonssjef i Justisdepartementet
- Solveig Juvkam, underdirektør i Finansdepartementet
- Tone Mette Drivdal, fagdirektør ved Statsministerens kontor
- Leif Kjetil Tviberg, felles representant for de tillitsvalgte i departementene
- Astri Hildrum, utredningsleder i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Referansegruppen har vært et forum for diskusjon, og har bistått DFØ med å kvalitetssikre datagrunnlaget. DFØ har imidlertid et selvstendig ansvar for alle vurderinger og anbefalinger i rapporten.

Vurdering av metode og datagrunnlag

Styrker

Flere nyere aktuelle rapporter fra DFØ, blant annet direktoratenes faglige rolle og evaluering av kjernegruppeforsøket, har gjort det enklere å avgrense prosjektet samt lage intervjuguide. Samtidig har vi hatt en bred tilnærming, for å kunne fange opp eventuelle nye utviklingstrekk vi i utgangspunktet ikke har vært oppmerksomme på.

Ved å ha utstrakt formidling underveis, har vi kontinuerlig fått testet foreløpige funn. Tilbakemeldinger, spørsmål og kommentarer fra ledere og medarbeidere i departementene har gitt oss inntrykk av om vi treffer og om vi «stiller» de riktige spørsmålene. Det har også gjort det mulig å fange opp eventuelle nye temaer.

Å skape oppmerksomhet og diskusjon om departementsrollen har vært et mål i seg selv. Ved å presentere prosjektet for flere avdelinger og grupper i departementsfellesskapet har vi lyktes med dette. Prosjektet har fått oppmerksomhet, og blir stadig etterspurt.

Vi har hatt jevnlig dialog med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og medlemmer fra referansegruppa. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har revidert Departementsstrategien parallelt med vårt prosjekt, og vi har også hatt tett dialog med dem underveis for å sikre gjensidig erfaringsutveksling.

Svakheter

Samtidig som intervjuer har vært vår viktigste kilde, har vi kun gjennomført et begrenset antall. Dette utvalget er ikke representativt. Det er totalt 4637 ansatte i departementsfellesskapet, og vi har måttet gjøre et veldig begrenset utvalg. Et av de viktigste utvalgsriteriene har vært å snakke med nøkkelpersoner som ledere, og personer med lang erfaring, som har kjennskap til tematikken. Selv om vi har snakket med medarbeidere i forskjellige aldersgrupper, vil datamaterialet vårt i større grad være preget av lederes syn på departementsrollen.

Intervjuene har også handlet mer om utvikling av rollen, og hvordan den oppleves i dag. Vi har ikke gjennomført en spørreundersøkelse. Vi har fått lite innsikt i den konkrete arbeidshverdagen og hvordan oppgavene utføres, og har ikke et representativt datagrunnlag som kan sammenlignes med tidligere undersøkelser.

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av departementenes roller og oppgaver.

I kapittel 3 beskriver vi noen viktige utviklingstrekk som har påvirket departementene de siste 10-15 årene. Det er både interne og eksterne faktorer, jf. analysemodellen.

I kapittel 4 presenterer vi funn fra intervjuer og dokumentstudier om hvordan departementsrollen har utviklet seg de siste 15 årene, og hvordan rollen utøves i dag.

I kapittel 5 presenterer vi viktige utfordringer som departementene må møte, og på bakgrunn av funnene fra vår undersøkelse, gir vi våre vurderinger av hvordan departementene kan møte disse utfordringene.

2 Departementenes roller og ansvar

I dette kapitlet gjøres det rede for hva et departement er, og hva de ulike elementene i departementsrollen innebærer. Dette vil være utgangspunktet for å analysere hvordan rollen har utviklet seg de siste 10-15 årene, og hvordan den utøves og forstås i dag. Vi tar utgangspunkt i Difi sin beskrivelse av rollen fra 2011.

2.1 Departementene skal både utforme og gjennomføre politikk

Departementene er den øverste myndighet i forvaltningen, etter Kongen i statsråd. De sørger for at Stortinget og regjeringen sine beslutninger blir realisert, både ved å bistå med faglige innspill til hvordan politikken bør utformes og ved å iverksette vedtatt politikk.

Departementene skal tjene enhver sittende regjering og opptre lojalt med sin faglige kompetanse.

I 1981 ble det fastsatt et reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling. Reglementet beskriver blant annet hva et departement er, hva dets arbeidsoppgaver er og hvordan arbeidsfordelingen mellom dem skal være. Første punkt i reglementet sier at «Departementet skal fremme saker for Regjering og Storting, og for øvrig planlegge, gjennomføre og kontrollere arbeidet innenfor sitt saksområde»⁵. Hvert departement er en selvstendig virksomhet, med eget budsjettkapittel, eget arbeidsgiveransvar og øvrig administrativt ansvar. Som virksomhet er departementene øverst i forvaltningshierarkiet, under statsråd og regjering, innenfor sitt «saksområde».

Departementene er politisk styrte organisasjoner som både betjener statsråden og er styringsenheter for til dels omfattende forvaltningsområder. I vårt prosjekt har vi tatt utgangspunkt i en todeling av rollen, som også ble brukt i 2011,

- sekretariat for politisk ledelse og
- politikkgjennomføring

Sekretariat for politisk ledelse

Denne hovedrollen er definert ved at den gjelder den direkte betjeningen av politisk ledelse. Departementene bidrar til politikktutvikling, som er en *faglig* forberedelse av statsrådets og regjeringens politikk. Det kan blant annet være utarbeiding av meldinger og proposisjoner og forberedelse av politiske utspill. Det kan også være utdyping eller underbygging av gjeldende politikk, gjennom svar til Stortinget og ved å bistå statsrådets tilsvar til medieoppslag.

Sekretariatsrollen omfatter også bistand til politikformidling, som er formidling av innholdet i politiske vedtak og av statsrådets standpunkter i aktuelle saker. Dette omfatter å

⁵ Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981: s. 2

håndtere mediehenvelser, yte medierådgivning i forbindelse med medieoppslag og lansering av statsrådens politikk.

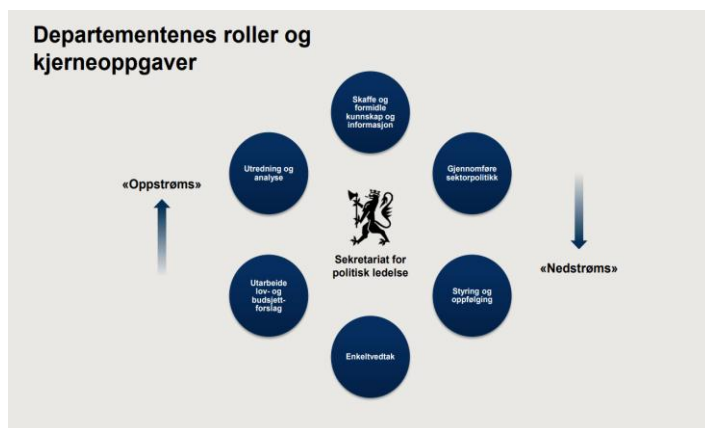
I tillegg omfatter sekretariatsrollen taktisk-strategisk rådgivning i form av tilrettelegging og timing av prosessene for politikktutvikling. Det kan for eksempel handle om når og hvordan politiske saker bør forelegges regjeringen eller andre departementer. Tilsvarende gjelder for tilrettelegging og timing av prosessene for politikkkformidling, for eksempel hvordan statsråden skal forme sitt budskap eksternt, spesielt overfor mediene og offentligheten ellers.

Politikkgjennomføring

Denne hovedrollen er definert ved at embetsverket opptrer utad med fullmakt og på statsrådens vegne og ansvar. Politikkgjennomføring omfatter myndighetsutøvelse, primært gjennom enkeltvedtak eller forskrift. Det er også styring og oppfølging av underliggende virksomheter (etatsstyring) og statseide selskaper (eierstyring). I tillegg skal departementene sørge for gjennomføring og oppfølging av sektorpolitikk overfor kommuner, næringsliv, innbyggere og organisasjoner.

Disse to rollene er ikke skarpt atskilt. Relevant politikktutvikling er avhengig av kunnskap fra sektor og underliggende virksomheter. I tillegg kan statsråden når som helst velge å gripe inn i og overstyre den politikkgjennomføringen embetsverket foretar. Noen ganger kan slik politisk styring dessuten gjøres til «normaltilstand», for eksempel i etats- og eierstyring på politiserte områder. I slike tilfeller er embetsverket i en sekretariatsrolle for å bistå i den styringen som statsråden vil utøve.⁶

Figur 2. Departementenes roller og kjerneoppgaver, slik de er beskrevet i Strømgruppas rapport (Kilde: KMD 2020)



I rapporten som danner grunnlaget for strategien for departementsfellesskapet «Gode hver for oss. Best sammen»⁷, ble politikktutvikling og politikkgjennomføring omtalt som en oppstrøms- og en nedstrømsrolle. Sekretariatsrollen er her plassert i midten, som en slags

⁶ Difi 2011 (11)

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

fellesnevner for alle oppgavene departementene har både oppstrøms til politisk ledelse og nedstrøms i forvaltningen og ut i apparatet.

Vektlegging av rollene har endret seg over tid

Tanken om å gjøre departementene bedre i stand til å bistå statsråden i det daglige politiske arbeidet har stått sentralt i de fleste omorganiseringer på departementsnivå de siste 40 årene. Helt siden 1946 har det vært et forvaltningspolitisk mål å utvikle og styrke departementene sin funksjon som sekretariat for politisk ledelse.⁸

I perioden fra 1990-tallet til 2010 ble det gjort flere grep for å styrke rollen som sekretariat for politisk ledelse og nedtone politikkgjennomføringsrollen. Myndighetsoppgaver i form av enkeltsaksbehandling og tilskuddsforvaltning ble overført til underliggende virksomheter, og rent faglig utredningsarbeid likeså. Etter 2010 har departementene vært mer preget av stabilitet på dette området – det er få oppgaver som er flyttet ut.

Når store deler av myndighetsutøvelsen i form av enkeltsaksbehandling og tilskuddsforvaltning er flyttet ut til direktoratsnivået, har politikkgjennomføring fått en mindre plass i departementene.

2.2 Forvaltningsverdiene skal ivaretas

Uavhengig av hvordan vektleggingen av elementene i departementsrollen er og hvilke oppgaver som skal løses, er embetsverket forpliktet til forvaltningsverdiene

- demokratisk styring, som tilsier at embetsverket lojalt forbereder og iverksetter den politikk de vet at statsråden ønsker ført
- rettssikkerhet, som tilsier at embetsverket er partipolitisk nøytrale og opptrer i samsvar med lov
- faglig integritet, som tilsier at råd som embetsverket gir statsråden, skal være faglig funderte, blant annet om hvilke virkemidler som er best for å oppnå politiske mål
- effektivitet, som tilsier at ansatte innenfor rammen av politiske prioriteringer skal forvalte offentlige ressurser på en formåls- og kostnadseffektiv måte.

Disse verdiene skal ideelt sett utfylle hverandre og utgjøre et felles verdigrunnlag for alle ansatte i statsforvaltningen, men verdiene kan i konkrete sammenhenger også være til dels innbyrdes motstridende, ikke minst på departementsnivå.⁹

Forvaltningsverdiene er konkretisert ytterligere for departementsansatte i det som omtales som embetsverkets syv plikter.¹⁰ Formålet med retningslinjene

Embetsverkets syv plikter

- Lovlighet
- Sannhet
- Lojalitet
- Faglighet og faglig uavhengighet
- Partipolitisk nøytralitet og objektivitet
- Åpenhet
- God styring og ledelse

⁸ Uttalt i Rasjonaliseringskomiteens innstilling fra 1946, i St. Prp. nr. 121 (1955) og av Modalsliutvalget (1970)

⁹Meld. St. nr. 19 (2008-2009)

¹⁰Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019

er å gjøre det enklere, både for embetsverk og politikere, å kunne håndtere forvaltningsetiske dilemmaer som kan oppstå i den praktiske hverdagen.

2.3 Regjeringen har det konstitusjonelle ansvaret

I Grunnloven står det at Kongen «[...] fordeler forretningene blant statsrådets medlemmer således som han finner det tjenlig.»¹¹ Det betyr at Regjeringen, og ikke den enkelte statsråd, har det øverste ansvar for alle beslutninger. Ansvaret overfor både Riksretten, Stortinget og velgerne hviler derfor i første rekke på den samlede regjeringen. Statsrådene utøver myndighet de har fått delegert fra en samlet regjering.

I Norge står sektorprinsippet sterkt i forvaltningen. Det innebærer at inndelingen av departementer og den øvrige statsforvaltningen er ordnet i samsvar med statsrådenes definerte ansvarsområder. Enhver statlig oppgave skal kunne plasseres under en enkelt statsråds ansvarsområde. Det skal ikke være tvil om hvem av statsrådene som har myndighet til å instruere arbeidet med en sak eller oppgave.

At vi har et «ministerstyre» betyr imidlertid ikke at ministeren er øverste instans. I Norge ligger det øverste ansvaret på regjeringskollegiet. Professor i rettsvitenskap Eivind Smith har påpekt følgende:

«Det er i siste instans regjeringen selv som velger å innrette den utøvende makt etter et sektorprinsipp. Derfor står det også i regjeringens makt å modifisere dette prinsippet når dette i enkelte situasjoner kan være hensiktsmessig. Men det må hele tiden være klart hvilken fagstatsråd, eventuelt statsministeren selv, som har førstelinjeansvaret for å følge opp.»¹²

Spørsmålet om det er statsråden eller regjeringen som har det konstitusjonelle ansvaret, har blitt løftet i forbindelse med diskusjoner om ministeransvaret er en reell hindring for samordning. Ifølge Smith er det altså ingen konstitusjonelle hindringer mot for eksempel å gi to statsråder et felles ansvar for en oppgave som berører begge ansvarsområder, selv om det som oftest vil være mest praktisk å følge sektorprinsippet.

¹¹ Grunnloven 1814 § 12

¹² Difi 2014: s. 28 (7)

3 Hvilke utviklingstrekk har påvirket departementsrollen?

Departementsrollen og departementenes arbeid påvirkes av utviklingstrekk i samfunnet og endringer internt i departementene. I dette kapittelet vil vi først presentere utviklingstrekk som gjelder departementenes «indre liv», primært det som gjelder departementenes ansatte og organisering. Deretter vil vi presentere noen eksterne utviklingstrekk som har påvirket departementenes oppgaveløsning og rolle.

Vi ser spesielt på utviklingstrekk etter 2010, og har Difi-rapporten fra 2011 som et referansepunkt. Den rapporten så på utviklingen fra 2000, og vi trekker derfor også i noen grad linjene fra 2000 og frem til i dag. Beskrivelsene er basert på tilgjengelig statistikk, dokumentstudier og intervjuer.

3.1 Utviklingstrekk ved departementene

3.1.1 Antall ansatte er stabilt, og andelen kvinner øker

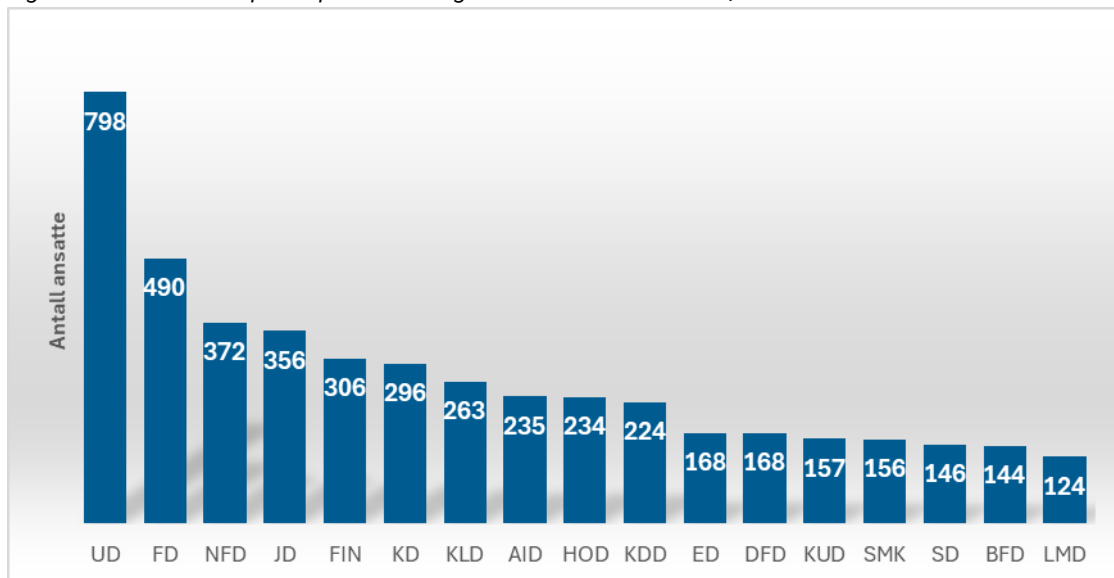
Samlet sett stabilt antall ansatte i departementene

Det er i dag 16 departementer, i tillegg til statsministerens kontor. Departementene er egne virksomheter, og antall ansatte varierer mellom departementene. Tall fra SSB viser at Landbruks- og matdepartementet er det minste departementet med 124 ansatte, mens Utenriksdepartementet er det største departementet med om lag 798¹³ ansatte. Medianen for departementenes størrelse er 234 ansatte.

I 2024 jobber 4 637 ansatte i departementene og statsministerens kontor. Siden 2016 har antall ansatte holdt seg stabilt, med kun en reduksjon på 1,1 prosent. Rapporten fra 2011 viste at antall ansatte i departementene økte i perioden 2000 til 2011 som var samme periode som det ble flyttet oppgaver ut til direktoratene. Vi har ikke sett en lignende trend de siste årene. Selv om antall ansatte i departementene har vært stabilt totalt sett, så har det likevel vært større endringer i antall ansatte i enkelte departementer. Se vedlegget for mer informasjon.

¹³ Ansatte i UD's utenriksstasjoner er ikke inkludert i tallene

Figur 3. Antall ansatte per departement og statsministerens kontor, 2024^{14 15}

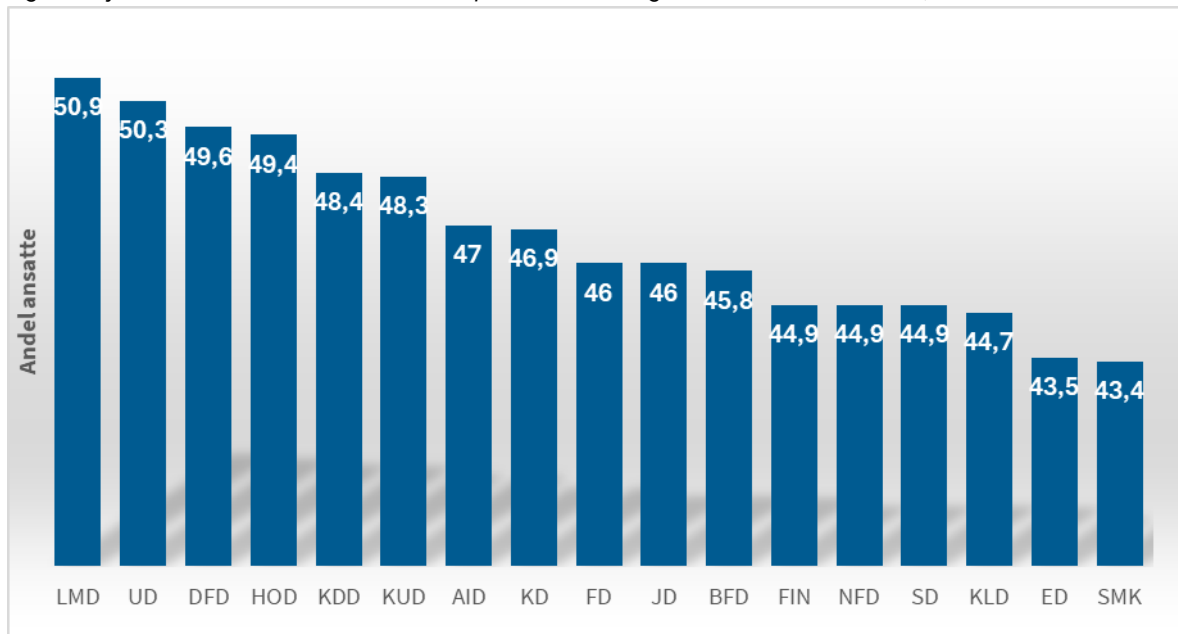


Kilde: SSB, tabell 12623

Gjennomsnittsalderen har økt

Gjennomsnittsalderen¹⁶ til departementsansatte er om lag 47 år. Til sammenligning er gjennomsnittsalderen for alle ansatte i staten 44 år. Det har vært en svak vekst i gjennomsnittsalderen siden 2016, men ser vi tilbake til år 2000 var gjennomsnittsalderen 42,7 år.

Figur 4. Gjennomsnittsalder for ansatte i departementene og statsministerens kontor, 2024



Kilde: SSB, tabell 12827

¹⁴ Antall ansatte ved SMK inneholder også politisk ansatte.

¹⁵ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ble opprettet 1. januar 2024. Departementet overtok ansvaret for oppgaver fra daværende Kommunal- og distriktsdepartementet.

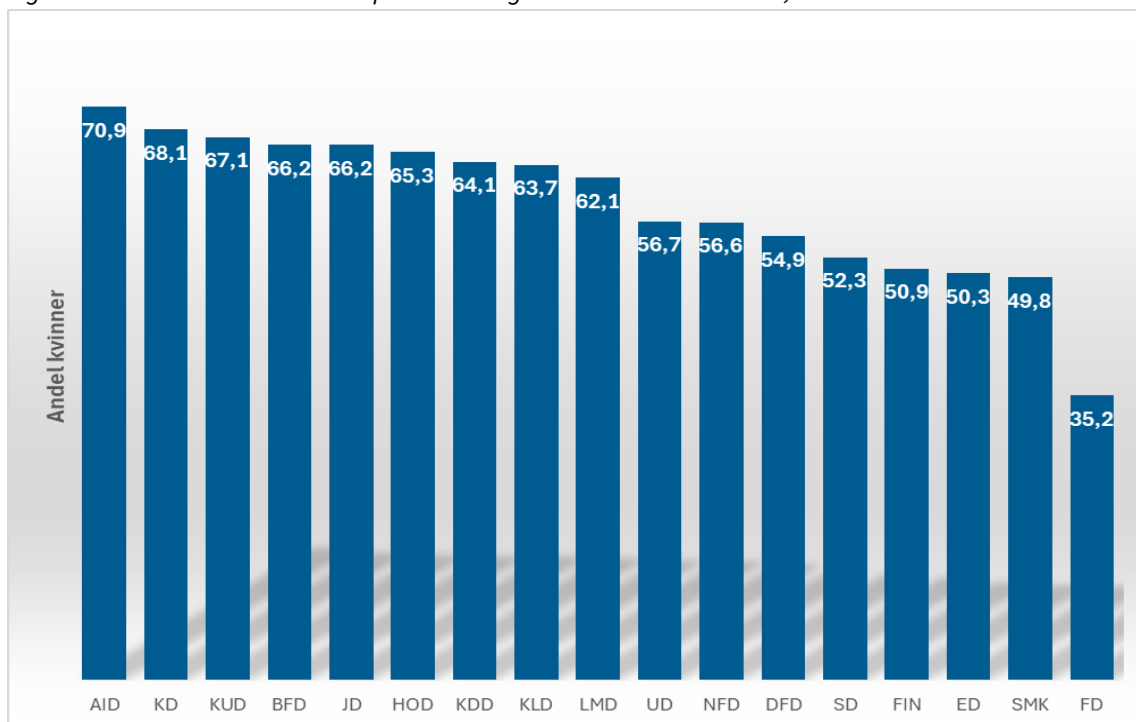
¹⁶ Beregnet som et vektet gjennomsnitt av gjennomsnittsalderen i de ulike departementene

Tallgrunnlaget for beregning av gjennomsnittsalderen er noe ulikt, og kan ikke sammenlignes direkte. Det er likevel tydelig at gjennomsnittsalderen i departementene har økt relativt betydelig de siste 25 årene. I 2024 er det Energidepartementet som har lavest gjennomsnittsalder, mens Landbruks- og matdepartementet og Utenriksdepartementet har høyest gjennomsnittsalder. Ansatte ved statsministerens kontor har også en lav gjennomsnittsalder, men statsministerens kontor har en litt annen ansattegruppe fordi det statsministerens kontor har en del politisk ansatte.

Kvinneandelen øker, men varierer mellom departementene

Andelen kvinner har økt fra 55 prosent i 2016 til 57 prosent i 2024. Om vi bryter tallene opp i ulike aldersgrupper, er det tydelig at andelen kvinner er klart høyere i de yngre aldersgruppene. Det er også stor variasjon i departementene når det gjelder andelen kvinner. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har en kvinneandel på 71 prosent, mens Forsvarsdepartementet har en kvinneandel på 35 prosent

Figur 5. Andelen kvinner i ulike departement og statsministerens kontor, 2024



Kilde: SSB, tabell 12627

Lav andel medarbeidere med innvandrerbakgrunn

Tall fra SSB¹⁷ viser at i staten er andelen ansatte med innvandrerbakgrunn (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre) er på 14,4 prosent. I departementsfelleskapet er denne andelen betydelig lavere, og det er store variasjoner mellom departementene.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har høyeste andelen ansatte med innvandrerbakgrunn med 9,8 prosent, etterfulgt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har 8,9 prosent. Laveste andeler har Finansdepartementet med 2,9 prosent og Landbruks- og matdepartementet med 3,3 prosent.

¹⁷ SSB tabell 12827

Antall politikere og kommunikasjonsmedarbeidere er stabilt

I perioden fra år 2000 til 2011 var det vekst i både antall politikere og kommunikasjonsmedarbeidere. Andelen ansatte som jobbet som kommunikasjonsarbeidere økte fra 1,8 prosent til 3,1 prosent fra 2001 til 2011. I følge DFØs rapport om kommunikasjonsansatte i staten,¹⁸ var andelen kommunikasjonsansatte på i perioden 2016 til 2021 tilsvarende den i 2011. Det betyr at andelen kommunikasjonsansatte har holdt seg stabil de siste årene. Videre viser tallene at også *antallet* kommunikasjonsansatte har holdt seg stabilt. Kartleggingen til DFØ viser også at kommunikasjonsansatte i departementene bruker betydelig mer tid på mediehandtering, dvs. pressevakt, medierådgivning, medietrening, innsalg til medier og lignende, enn kommunikasjonsansatte i underliggende virksomheter.

Siden 2000 har tallet på antallet politikere variert fra 79 til 104. I perioden 2000 til 2011 steg tallet fra 79 til 86, mens DFØs årlige kartlegging om antall ansatte i statsforvaltningen viser at antall politikere har økt fra 86 til 104 i perioden mellom 2016 og 2023. Per april 2025, viser regjeringen.no at det er 90 politikere i departementene. Antallet politikere synes å ha steget noe, men det avhenger litt av hvordan en teller og det varierer også noe mellom ulike år.

Se vedlegg for mer informasjon om ansatte i departementene.

3.1.2 Små endringer i organiseringen i departementene

Antall avdelinger i departementsfelleskapet holder seg svært stabilt. I 2001 var det 97 avdelinger, i 2011 var det 104 avdelinger og i 2025 er det 102 avdelinger. I perioden mellom 2001 til 2011 hadde antallet seksjoner økt fra om lag 300 til nesten 370. Vi har ikke gjort en nøyaktig telling av antall seksjoner i 2025, men en overordnet gjennomgang i Departementskatalogen indikerer at antallet seksjoner er på omtrent samme nivå i 2025 som i 2011.

I perioden mellom 2001 til 2011 økte antallet assisterende departementsråder fra en til sju. I samme periode fikk også departementsrådene egne staber. Bruken av både assisterende departementsråder og staber har gått ned i perioden mellom 2011 og 2025. I 2025 er det kun fem departement som har assisterende departementsråder: NFD, KUD, JD, ED og UD.

Våren 2025 er det tre avdelinger i departementene som kan regnes som mer «rene» juridiske avdelinger som har ansvar for arbeid med lover og forskrifter som ligger under departementets ansvarsområde. Slike avdelinger finnes i Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. I tillegg er det tre avdelinger som har et mer rådgivende ansvar for alle departementene innenfor det juridiske området: skattelovavdelingen i Finansdepartementet, lovavdelingen i Justisdepartementet, og rettsavdelingen i Utenriksdepartementet.

Enkelte departementer har opprettet egne avdelinger som har hovedansvar for etatsstyring av underliggende virksomheter. Det gjelder Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet (egen enhet knyttet til utenriksråden). Arbeids- og inkluderingsdepartementet har en hybridløsning, der styringen av NAV og trygderetten er lagt til en egen seksjon for strategi og styring, mens styringen av de øvrige etatene er lagt til

¹⁸ DFØ 2023 (3)

fagavdelingene. For de øvrige departementene er hovedinntrykket at etatsstyringsansvaret er lagt til fagavdelingene, men at det er egne enheter som har ansvar for koordineringen av styringen internt i departementene (kilde: regjeringen.no).

Rapporten fra 2011 viste at departementene hadde begynt å ta i bruk mer fleksible organisasjonsformer i form av team. Hensikten med teamorganiseringen var å få bedre samhandling på tvers, bedre ressursutnyttning og mindre sårbarhet. I tillegg var et viktig hensyn at medarbeiderne skulle få faglige utviklingsmuligheter og mer selvstendig ansvar. Denne utviklingen ser imidlertid ut til å ha snudd. Linjeorganiseringen er helt klart dominerende, selv om det er noen departementer som har en noe mer teamorientert tilnærming til organiseringen.¹⁹

3.1.3 Strategi for departementsfellesskapet og flere fellesfunksjoner

I departementsstrategien *Gode hver for oss. Best sammen* (Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025), er et av målene at departementenes støttefunksjoner skal være fellestjenester som styres sentralt der det er effektivt og hensiktsmessig. Fellestjenestene skal blant annet bidra til samarbeid på tvers og at departementene bruker ressursene effektivt.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) har ansvaret for mange fellesfunksjoner, hvorav sikkerhet er en av de viktigste tjenestene. De senere årene har DSS blant annet opprettet en felles tjeneste for rekruttering, og helt nylig har DSS overtatt ansvaret for oversettingstjenester fra UD og fått ansvaret for å koordinere departementenes miljøsatsing.

Departementsakademiet ble opprettet i 2023. Formålet med departementsakademiet er å styrke fellesdepartemental kompetanse for oppgaver i grensesnittet mellom fag og politikk, og fremme samordning og tverrsektorielt samarbeid. Departementsakademiet tilbyr både kortere og lengre kurs. De tilbyr også en erfaringsbasert master i offentlig forvaltning.

2025 ble departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) etablert, ved at oppgavene knyttet til digitalisering ble overført fra DSS. DIOs oppdrag er å styrke departementenes evne til å løse komplekse samfunnsoppdrag gjennom sikker teknologi, digitalisering og innovasjon.

Gode hver for oss, best sammen!

Strategi for departementsfellesskapet

Overordnet mål: Vi legger til rette for at prioriterte samfunnsutfordringer kan løses.

Tre målområder:

- Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk
- Et sterkere departementsfellesskap
- Styrket faglighet og en mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter

¹⁹ Departementene ([Depkatalog – Departementenes egen telefonkatalog](#))

Per april 2025 foregår det en spisset områdegjennomgang med sikte på å opprette flere fellesfunksjoner, noe som kan innebære overføring av oppgaver og ressurser fra departementene til DSS eller DIO.

3.1.4 Høy ledertetthet og intern rekruttering

Tall fra SSB²⁰ viser at ledertettheten i departementene er betydelig høyere enn i staten ellers. I staten har ledertettheten ligget stabilt på litt over 6 prosent siden 2016. I departementene er ledertettheten betydelig høyere, og den varierer mellom departementene. Nærings- og fiskeridepartementet har for eksempel den høyeste ledertettheten på vel 32 prosent, mens Klima- og miljødepartementet har den laveste ledertettheten på vel 12 prosent. Her kan det imidlertid være feilkilder, fordi departementene opererer med flere typer stillingskategorier som telles med i denne statistikken, men som reelt sett ikke har personalansvar. Tallene må derfor brukes med varsomhet.

Lederlønnsutvalget hadde en egen spørreundersøkelse til ledere i staten som blant annet så på mobiliteten til lederne²¹. Undersøkelsen viste at rekruttering av departementsråder og ekspedisjonssjefer i stor grad skjer internt i departementsfellesskapet. 77 prosent av departementsrådene og 29 prosent av ekspedisjonssjefene har hatt stilling som ekspedisjonssjef tidligere. Det skjer også noe rekruttering fra etats-/virksomhetsleddet til lederstillinger i departementene. 13 prosent av ekspedisjonssjefene og 36 prosent av departementsrådene har tidligere hatt stilling som virksomhetsleder. Men lederrekrutteringen går ikke motsatt vei. Kun 4 prosent av virksomhetslederne svarer at de har hatt stilling som ekspedisjonssjef tidligere. Undersøkelsen viser også at ekspedisjonssjefer og departementsråder nesten utelukkende har jobbet innenfor det statlige tariffområdet, mens ledere i underliggende virksomheter har en mer variert

Om en ser på nyansatte i stort, både ledere og medarbeidere, er det tydelig at majoriteten av nyansatte kommer fra en tidligere jobb i statsforvaltningen, jf. SSBs statistikktabell 12876. De fleste kommer fra et annet departementsområde, men det er også en betydelig andel som kommer fra samme departementsområde. Om lag like mange som kommer fra samme departementsområde kommer fra privat sektor og offentlige foretak.

3.1.5 Flere samfunnsvitere i departementene

Det finnes per i dag ikke tall over utdanningsbakgrunn i departementenes HR-systemer. Tall for ansattes utdanningsbakgrunn må derfor innhentes på andre måter.

En utvalgsundersøkelse om ansatte i sentralforvaltningen²² som er blitt gjennomført hvert tiende år siden 1976, kartlegger blant annet utdanningsbakgrunnen til departementsansatte. Siste undersøkelse var i 2016, og begynner å bli noen år gamle. Undersøkelsen viser likevel noen interessante trekk om utviklingen i utdanningsbakgrunn

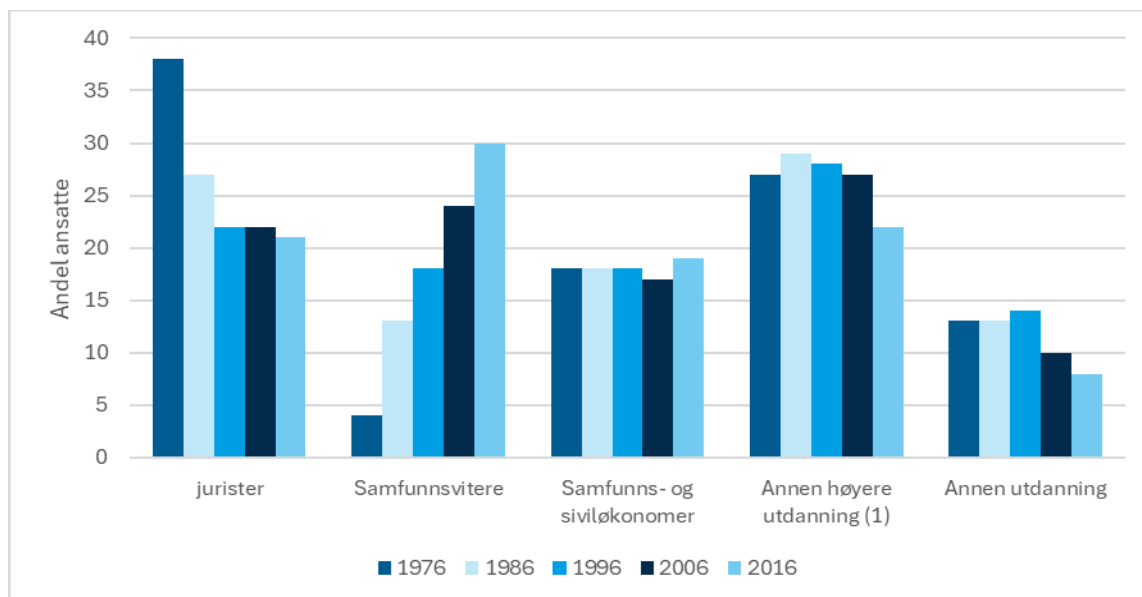
²⁰ SSB tabell 12827

²¹ Kommunal- og distriktsdepartementet 2022

²² Christensen et al. 2018

for departementsansatte de siste 50 årene. DFØ har ikke opplysninger om samme kartlegging vil gjennomføres i 2026.

Figur 6. Utvikling i utdanningsbakgrunnen til departementsansatte i årene 1976, 1986, 1996, 2006 og 2016



Kilde: Utvalgsundersøkelse om ansatte i statsforvaltningen²³

(1) Humanister, sivilagronomer, medisinerere, tannleger, krigsskoleutdannede, matematisk-vitenskapelig utdanning

Som figuren over viser, har andelen jurister og økonomer vært relativt stabil i departementene de siste 30 årene, mens det har vært en betydelig økning i andelen samfunnsvitere. Andelen ansatte med mer sektorspesifikk kompetanse har falt tilsvarende. Dette er i tråd med utviklingen der flere forvaltningsoppgaver er blitt flyttet ut til underliggende virksomheter.

3.2 Utviklingstrekk - eksterne faktorer som påvirker departementsrollen

Departementenes arbeid påvirkes naturligvis av det som skjer i Norge og i verden. Det gjelder hvilke fagområder som prioriteres og hvilke oppgaver som skal løses. I denne sammenheng vil vi trekke frem noen eksterne faktorer som vi oppfatter har påvirket departementene og departementsrollen de siste 15 årene.

3.2.1 Økt vekt på sikkerhet og beredskap

De seneste årene har vært preget av en uforutsette hendelser som har påvirket verdenssamfunnet og Norge. Noen eksempler er finanskrisen i 2008, angrepet på regjeringkvartalet 22. juli 2011 og koronapandemien. I tillegg har vi hatt en mer ustabil sikkerhetspolitisk situasjon med krig i Ukraina og Midtøsten og en tilspisset rivalisering

²³ Christensen et al. 2018: s. 56

mellom stormaktene preger nyhetsbildet. Klimaendringene øker også risikoen for naturskade både i Norge og i verden ellers, og kan forsterke migrasjon og konflikter globalt.²⁴

Den økte vektleggingen av sikkerhet og beredskap påvirker alle departementsansattes hverdag i form av sikkerhetstiltak i bygg og begrensninger på tilgjengelig teknologi for departementsansatte. Sikkerhetstiltakene i regjeringsbygningene ble forsterket etter terrorangrepet 22. juli, og sikkerhet er høyt prioritert når nytt regjeringskvartal nå bygges. Den teknologiske utviklingen gir mange muligheter, men gir også nye utfordringer for sikkerhet og beredskap. Et eksempel er dataangrepet mot IKT-plattformen til 12 departementer sommeren 2023.

3.2.2 Flere reguleringer fra EU

Tempoet på, omfanget av og kompleksiteten i EUs regelverksproduksjon er økende, noe som stiller store krav til norsk forvaltning. På enkelte områder er det så mye nytt regelverk som skal inn i EØS-avtalen, at det beskrives som en regelverkstsunami.²⁵

EØS-arbeidet krever mye ressurser og kompetanse. Det gjelder i alle faser av regelverksarbeidet og inkluderer kompetanse til å følge opp underliggende virksomheter i deres implementering av regelverket.

Selv om det er erkjent at det av praktiske grunner må ta noe tid å få på plass nytt regelverk i EØS, har også medført et betydelig etterslep i antallet rettsaker som ikke er tatt inn i EØS-avtalen enda. I løpet av det siste tiåret har det til enhver tid vært mellom 400–600 rettsaker som skal inn i EØS-avtalen og det er et klart budskap fra EU at takten i EØS-arbeidet må opp.

For mange departementer krever oppfølging av regelverksutviklingen i EU betydelige ressurser. EUs økte bruk av sektorovergrepene lovgeving betyr at det stilles stadig større krav til samordning i norsk forvaltning, både på tvers av sektorer og styringsnivå.

3.2.3 Økt vekt på kontroll

Et utviklingstrekk som vi også pekte på i 2011-rapporten er den økte vektleggingen av kontroll generelt og Riksrevisjonens rolle spesielt. Riksrevisjonen har gjennom mange år bygget opp kapasitet og kompetanse på forvaltningsrevisjoner og Riksrevisjonen har også tatt et tydeligere rolle i det offentlige rom gjennom blant annet å ha pressekonferanser når rapporter publiseres. Riksrevisjonens kontroll er viktig, og departementene er opptatt av å unngå kritikk fra revisjonen. Sivilombudet, tilsyn og medias kritiske søkelys er også eksempler på eksterne kontrollmekanismer som påvirker departementene.

I tillegg til den eksterne kontrollen fra Riksrevisjonen og andre har vi gjennom intervjuene også fått høre at det er flere interne kontrollmekanismer nå enn tidligere. Disse er i stor grad knyttet til å avdekke eventuelle habilitetsutfordringer knyttet til politisk ledelse, og har kommet som resultat av at flere statsråder måtte gå pga. inhabilitet. Habilitetssakene til

²⁴ Meld. St. 9 (2024-2025)

²⁵ NOU 2024: 7

flere av statsrådene har også blitt behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget.

3.2.4 Høyt medietrykk

Et annet utviklingstrekk som også var tema i 2011, er det store medietrykket som departementene opplever. Medietrykket økte betydelig fra slutten av 1990-tallet, da mediene ble digitale og ikke lenger hadde en fast deadline, men oppdateres døgnet rundt.

Departementene er sterkt påvirket av denne utviklingen. Dels er det en rekke henvendelser fra mediene om å svare ut ulike type saker og dels er det aktivitet fra politikerne side for å få plass til egne saker i media. Mye av arbeidet i departementene handler om å jobbe for at statsråden får medieomtale. Politikkformidling har blitt en svært viktig del av arbeidet i departementene.^{26 27}

En utvikling de senere årene har vært personifiseringen av medias dekning av politiske saker. Mediene vil aller helst ha statsråden i tale i enhver sak. Dette har vært en utvikling over mange år. Tidligere – for 15-20 år siden – var det vanligere at også embetsverket i departementene uttalte seg til media. I dag skjer det så å si aldri. Etatsledere uttaler seg til media, men det skjer fortrinnsvis om det ikke dreier seg om en sak som kan gi positiv omtale av statsråden.

Det finnes ingen gode måltall for hvor mange medie-henvendelser kommunikasjonsenhetene får i løpet av et år, og vi har dermed ikke statistikk som viser hvordan utviklingen har vært i denne type saker. Kommunikasjonsenhetene vil i mange tilfeller be om hjelp fra fagavdelingene for å svare ut disse henvendelsene, og vil dermed ta betydelige ressurser både fra kommunikasjonsstabene og fagavdelingene.

3.2.5 Økning i antallet innsynskrav

Innsynskrav vil ofte være starten på en større eller mindre sak i media. Dette vil ofte være saker som ikke behandles av kommunikasjonsenheten, men av saksbehandlere i fagavdelingene. Det stilles krav til hvor raskt innsynskravene må behandles, og det er vanlig at dokumentene som det kreves innsyn i må gjennomgås nøye slik at ev. sensitive opplysninger blir korrekt sladdet. Åpenhet om departementenes arbeid er en viktig demokratisk verdi, men det øker også arbeidsbelastningen i departementene.

Vi har et betydelig bedre tallgrunnlag til å vurdere hvordan utviklingen i innsyn har vært. Siden 2010 har innsynskravene økt betydelig. Det skyldes i stor grad innføringen av offentlig elektronisk postjournal. Gjennom eInnsyn kan media og alle andre søke i postjournalene til blant annet departementene.

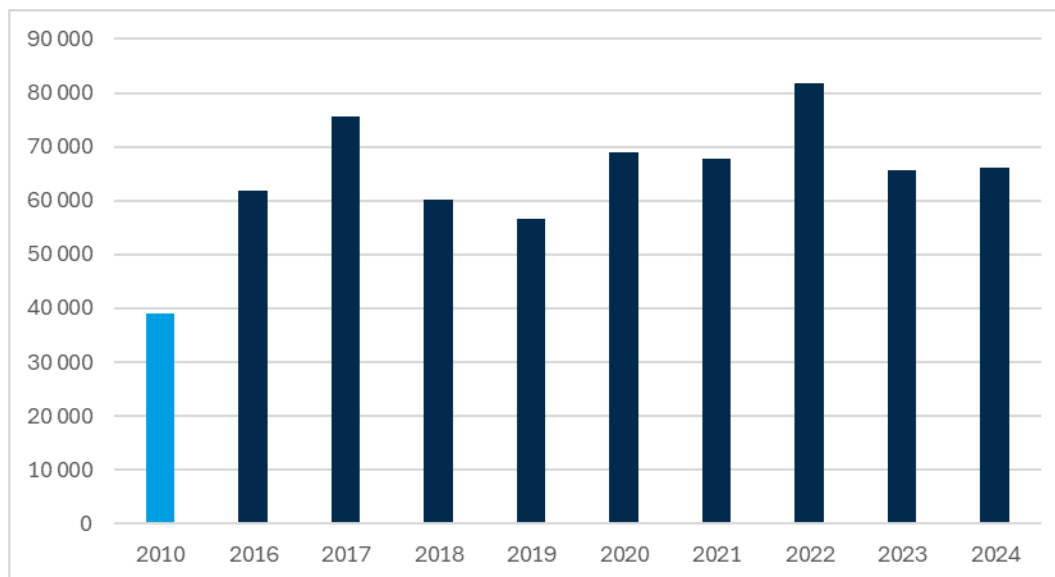
I 2010 fikk departementene om lag 39 000 innsynskrav, Difi (2011). Siden 2016 har det vært mellom 60 000 og 80 000 innsynskrav fra eInnsyn. Nærings- og fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Energidepartementet og Utenriksdepartementet har flest innsynskrav. I tillegg kommer innsyn som sendes direkte til departementet via e-post mv. Vi har vært i

²⁶ Difi 2011 (11)

²⁷ DFØ 2023 (3)

kontakt med noen departementer om innsynskravene som kommer direkte til det enkelte departement, men vi har ikke tallfestet hvor mange disse innsynene samlet sett utgjør for alle departementene. Tilbakemeldingen fra departementene er at denne type innsynskrav er betydelig mer tidkrevende enn innsynskravene som kommer fra elnnsyn.

Figur 7. Antall innsynskrav i 2010 og fra elnnsyn for departementene og statsministerens kontor 2016-2024



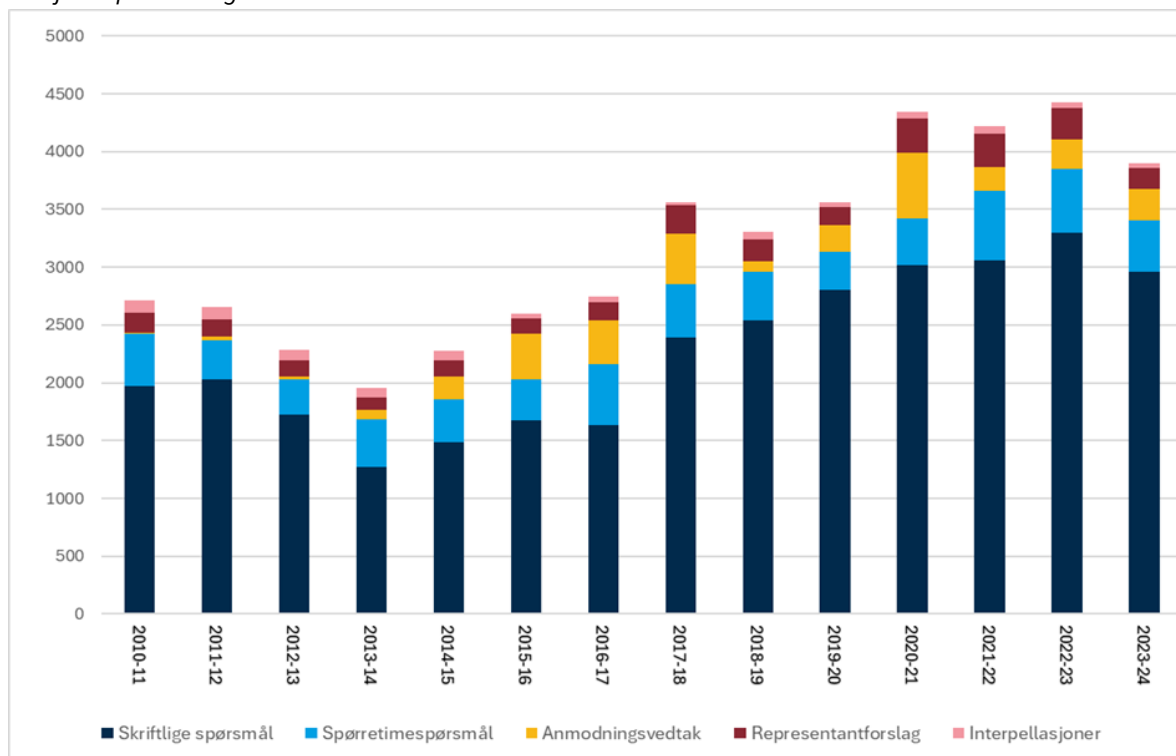
Kilde: Difi 2011 (11) og elnnsyn (offentlig elektronisk postjournal)

3.2.6 Stor økning i saker fra Stortinget

Omfanget av henvendelser fra Stortinget har økt betydelig seg fra årtusenskiftet og frem til i dag. Det har vært en betydelig økning i antallet skriftlige spørsmål, samtidig som har antall spørsmål i spørretimen (muntlige og ordinære) gått ned i perioden. Noe av veksten kan forklares med at Norge har hatt mindretallsregjeringer fra 2013 (med unntak av Solberg-regjeringen fra januar 2019 til januar 2020), og at opposisjonen på Stortinget i større grad enn før bruker muligheten til å stille regjeringen ulike typer spørsmål og legger fram egne forslag.

Omfanget av skriftlige spørsmål fra Stortinget varierer mellom departementsområdene. I sesjonen 2023-2024 var det flest skriftlige spørsmål til justis- og beredskapsministeren, og deretter fulgte samferdselsministeren og helse- og omsorgsministeren. Det var færrest skriftlige spørsmål til statsministeren, utviklingsministeren og digitaliserings- og forvaltningsministeren. Se vedlegget for mer informasjon.

Figur 8. Antall skriftlige spørsmål, spørretimespørsmål, representantforslag og interpellasjoner i ulike seksjoner på Stortinget



Kilde: Stortinget.no

I tillegg mottar Finansdepartementet spørsmål fra Stortinget til statsbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett (RNB). I 2010 var det 950 spørsmål til statsbudsjettet og 410 spørsmål til RNB. I de påfølgende årene har det vært en jevn økning i spørsmålene, og i 2025 var det 3 505 spørsmål til statsbudsjettet. Siste tallet for RNB i 2024 var 629 spørsmål.

Stortingets kontrollkomite har mulighet til å innkalle statsrådene til åpne høringer om saker der det synes å være grunnlag for å reise kritikk. Fra 2001 er det også anledning til å innkalle embetsmenn. Antallet slike høringer varierer mellom null og ni per sesjon i perioden fra 2000.

3.2.7 Aktive interesseorganisasjoner

Interesseorganisasjoner påvirker også departementene. Det finnes imidlertid ingen tilgjengelig oversikt over departementenes kontakt med interesseorganisasjoner, og det er generelt lite forskning på omfanget eller ressursbruken knyttet til lobbyvirksomhet overfor departementene. Det finnes noen nyere studier på interesseorganisasjoners påvirkning i beslutningsprosesser og kontakt med politiske partier. Interesseorganisasjoner er ikke like sterkt knyttet til enkeltpartier som før, ifølge Elin Haugsgjerd Allern, professor i statsvitenskap ved UiO. Hun har ledet et internasjonalt forskningsprosjekt om interesseorganisasjoner, og mener utviklingen blant annet skyldes blant annet de senere års mindretallsregjeringer.²⁸

²⁸ Engblad, 2021

Vi har også spurt om interesseorganisasjoner i våre intervjuer. I intervjuene får vi inntrykk av at interesseorganisasjonene er mest aktive overfor politisk ledelse i departementene, men det er også kontakt mellom interesseorganisasjoner og embetsverk. Departementenes kontakt med interesseorganisasjonene skjer gjerne som ledd i å forankre departementenes arbeid i sektoren. Et eksempel på det er Kunnskapsdepartementets kontakt med blant annet Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Virke, NHO og Private barnehagers landsforbund.

Interesseorganisasjonene kan også påvirke indirekte gjennom sin kontakt med stortingsrepresentanter, som igjen kan stille skriftlige spørsmål til departementet på bakgrunn av innspill fra interesseorganisasjoner. Interesseorganisasjonene innkalles også til komitéhøringer. Se vedlegg for mer informasjon om komitéhøringer.

4 Hva kjennetegner departementsrollen i dag?

I dette kapittelet presenterer vi funn fra intervjuer og dokumentstudier som sier noe om hvordan departementsrollen har utviklet seg de siste 15 årene, og hvordan rollen utøves i dag. Vi ser på hva som kjennetegner hvordan departementene fungerer i dag – både rollen som sådan og hvordan departementene jobber.

4.1 Få endringer i departementsrollen siden 2011

4.1.1 Alt er fortsatt politisk

I 2011 slo Difi fast at man i løpet av noen tiår har lyktes med å utvikle departementene til sekretariater for politisk ledelse. Det innebærer at departementene har økt kapasitet og bedre kvalitet på typiske sekretariatsfunksjoner som politikkkutvikling og politikkkformidling.

Samtidig viste rapporten fra 2011 at politikkkformidling fikk høyere prioritet og la beslag på mer ressurser. Rapporten antydte at det kunne skape utfordringer for evne og kapasitet til politikkkutvikling og politikkgjennomføring. Videre ble det stilt spørsmål ved om høyt tempo kunne sette fagligheten under press og at dersom skillet mellom politikk og embetsverk i realiteten bygges ned, kan det få konsekvenser for embetsverkets nøytralitet.

Hvordan ser det ut i dag? Hvordan har rollen utviklet seg?

Vi har spurt informantene om hva som kjennetegner departementsrollen i dag, og hvordan den har utviklet seg siden 2011. Svarene vi får er at rollen i stort har endret seg lite siden 2011.

«Alt blir politisk» skrev Difi i 2011, og henviste til en rendyrking av sekretariatsrollen og en tettere kobling mellom embetsverk og politisk ledelse. Inntrykket er at det fortsatt er slik, men kanskje i enda større grad. Som nevnt i kap. 3.2.4 og 3.2.5 er medietrykket fortsatt høyt, mens antallet innsynskrav og forespørsler fra Stortinget økt betydelig siden 2011. I intervjuene er det også flere som peker på at flere saker blir politiske og at mediene først og fremst vil ha statsråden i tale. Videre at flere situasjoner oppleves som krise enn før. Det handler om situasjoner som ikke i sin natur er tradisjonelle kriser for landet, men som kan oppleves som en krise for statsråden eller regjeringen. Sakene om statsrådenes habilitet er et eksempel på denne typen krise.

4.1.2 Mediehverdagen er arbeidshverdagen

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at mediene preger arbeidet i departementene i stor grad. Denne utviklingen var også tydelig i 2011, men har blitt forsterket ytterligere. Selv om antallet kommunikasjonsmedarbeidere har flatet ut (jf. kap. 3.1.1), så er hovedinntrykket at det samlede kommunikasjonsarbeidet i departementene har økt. Det gjelder både for embetsverk og politikere.

Den sterke vektleggingen av sekretariatsrollen generelt, og politikkformidling spesielt, preger departementenes arbeid. Utviklingen i retning av at politikkformidling tar mye oppmerksomhet og kapasitet også i embetsverket har fått en tidligere departementsråd til å omtale departementene som «prosess- og talepunktsdepartement». Mye av arbeidet handler om å svare på mediehenvendelser og å legge til rette for statsrådens ulike opptredener ved å skrive talepunkter og utarbeide såkalte flak, dvs. korte bakgrunnsnotater. Embetsverket tar også en aktiv rolle i å gjøre statsråden synlig i mediene.

Fordi mediene har korte frister og er opptatt av både små og mellomstore saker, både lokalt og sentralt, tar slike saker mye oppmerksomhet og binder opp mye ressurser. Spørsmålet er hvordan embetsverket kan håndtere slike saker på en effektiv måte. Mange informanter peker på behovet for å skjerme deler av departementet, slik at det blir rom også for det mer langsiktige og løpende arbeidet som departementet også må håndtere. I den forbindelse er flere opptatt av hvordan samspeillet mellom kommunikasjonsenheten og fagfolkene skal være. Hvordan sikre faglige, relevante kommentarer i et samarbeid mellom fagfolk, kommunikasjonsmedarbeidere og politikerne?

Mediesaker kan også føre til behov for utvikling av ny politikk. En sak kan starte som en mediesak som må håndteres, og som fører til behov for ny politikk. Da blir mediesaken en viktig del av kunnskapsgrunnet for politikkutvikling.

Det kan variere over tid hvilke fagområder som har størst medieinteresse. Et eksempel er strømprisen, som «plutselig» ble svært politisk i 2021 og som har vært en av de viktigste politiske sakene siden.

Inntrykket som gis i intervjuene er at medietrykket og det politiske trykket er høyt i alle departementer, selv om enkelte fagområder har større nasjonal politisk oppmerksomhet og medieinteresse. Det er også forskjeller mellom avdelinger og fagområder i samme departement. Noen fagområder eller oppgavetyper er mer skjermet fra medietrykk og politisk oppmerksomhet enn andre. Samtidig er flere opptatt av hvordan kommunikasjonsarbeidet skal drives fremover, ettersom flere undersøkelser viser svekket tillit til de redaktørstyrte mediene, særlig blant ungdom.²⁹

4.1.3 Er det viktigere å utvikle politikk enn å gjennomføre?

I Difi-rapporten fra 2011 ble det uttrykt en bekymring for kapasiteten til politikkgjennomføring, når sekretariatsrollen – og da spesielt politikkformidling – tar stadig større plass i departementene. Med flere henvendelser fra Stortinget og et fortsatt stort medietrykk samtidig som antall ansatte har vært stabilt siden 2011, er det grunn til å anta at kapasiteten til politikkgjennomføring er ytterligere presset. Det er også en av konklusjonene i den såkalte Strøm-rapporten, som lå til grunn for strategien for departementsfellesskapet: «Mer av tidsbruken i departementene defineres opp og inn mot politisk ledelse, mindre ut mot sektor.»³⁰

²⁹ Nordiske mediedager 2025

³⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

Våre intervjuer bekrefter at sekretariatsrollen fortsatt dominerer arbeidet i departementene. Politisk ledelses oppmerksomhet er ofte rettet mot utvikling av nye tiltak, snarere enn gjennomføring av tiltak som er vedtatt. Hovedtyngden av gjennomføringsoppgavene er overført fra departementene til underliggende virksomheter. Styring av underliggende virksomheter er en prioritert oppgave, men preger ikke hverdagen i departementene på samme måte som ivaretagelsen av det mer løpende arbeidet opp mot politisk ledelse.

4.2 Er fagligheten under press?

4.2.1 Embetsverket hegner om fagligheten

Et grunnleggende prinsipp for embetsverket er at rådene de gir til politisk ledelse skal være faglige og faglig uavhengige, dette er i tråd med forvaltningsverdiene og de syv pliktene for embetsverket. Men hva er faglighet i et departement?

Mye av den fagligheten og sektorkunnskapen som før lå i departementene, er flyttet ut. Det innebærer at departementene må få faglige innspill fra andre. Dels får departementene innspill fra sine underliggende virksomheter, gjennom rapportering og bestilte utredninger, og dels får departementene kunnskap fra forskning og andre informasjonskilder. Departementene må derfor ha tilstrekkelig kompetanse til å sammenstille den kunnskapen de får på en slik måte at den blir relevant for politikktutviklingen og politikkgjennomføringen.

Selv om «alt er politisk», får vi høre at ikke alle fagområder og oppgavetyper er like preget av det kortsiktige og stor politisk interesse eller medietrykk. Videre framhever mange av våre informanter at det er rom for å jobbe både faglig og langsiktig i departementene, også på de områdene som har stor politisk oppmerksomhet. Og at det kanskje er ekstra viktig på områder der det er lett å bli oppslukt av det kortsiktige.

På enkelte områder finnes det langtidsplaner som bidrar til å ivareta et mer langsiktig perspektiv i arbeidet. Både langtidsplanen for forsvaret og nasjonal transportplan nevnes i den sammenheng. I tillegg har for eksempel Klima- og miljødepartementet en egen langtidsplan for eget arbeid. Regjeringen vil også legge frem en langtidsplan for sivil beredskap, herunder politiet, og arbeidet starter i 2025. Denne typen langtidsplaner kan endres som følge av politiske beslutninger eller endrede forutsetninger, men som informantene påpeker kan langtidsplanene likevel bidra til å sette nye og eventuelt mer kortsiktige politiske tiltak inn i en mer langsiktig og strategisk kontekst.

4.2.2 Det kortsiktige trumfer det langsiktige

Selv om flere av våre informanter peker på at departementene jobber både faglig og langsiktig, så er det også bred enighet om at det kortsiktige vanligvis trumfer det langsiktige. «Saken med den korteste fristen, blir også den viktigste saken», var det en som uttalte.

Det er derfor en viss bekymring for at departementenes evne til å drive faglig, langsiktig politikktutvikling er under press. Med stor aktivitet fra Stortingets side og mange mediesaker, blir det mindre rom for å jobbe med kunnskapsbasert og strategisk politikktutvikling. Denne utviklingen pekte Difi også på i 2011 og stilte da spørsmålet om det kunne gi utfordringer for evne og kapasitet til politikktutvikling og politikkgjennomføring. I våre intervjuer er det flere som av den grunn til orde for at det er behov for å styrke arbeidet med langsiktig politikktutvikling og arbeidet med politikkgjennomføring.

Behovet for mer langsiktighet i politikktutviklingen er også en av årsakene til at Finansdepartementet nå jobber med å videreutvikle budsjettprosessen. Hensikten er blant annet å gi et bedre grunnlag for å vurdere virkemidler og ressursbruk på tvers av budsjettområder, og gi et bedre grunnlag for politikktutvikling over flere år (mellomlang sikt).³¹

Endringer i statsbudsjettprosessen

Finansdepartementet har igangsatt et prosjekt for å videreutvikle statsbudsjettprosessen. Formålet er:

- Forutsigbar styring og budsjettkontroll gjennom god forståelse for:
 - Strukturelle utfordringer i økonomien
 - Bærekraften i offentlige finanser
 - Langsiktige konsekvenser av enkeltbeslutninger
- Bedre grunnlag for å vurdere samlet ressursbruk og virkemidler som går på tvers av budsjettområder
- Grunnlag for politikktutvikling over flere år
- Bedre informasjon om resultater

4.2.3 Regjeringsplattformene er førende, men bygger ofte på et for svakt faglig grunnlag

I intervjuene har vi stilt spørsmål om i hvilken grad embetsverket utarbeider faglige kunnskapsgrunnlag som benyttes i regjeringsforhandlingene og utformingen av regjeringsplattformer.

Den sittende regjering har naturlig nok tilgang til embetsverkets faglighet før valg. Samtidig er våre informanter tydelige på at embetsverket ikke går inn i partipolitiske vurderinger. Opposisjonen er i en annen situasjon, og har ikke tilgang til det samme kunnskapsgrunnlaget og den samme kompetansen som den sittende regjering har.

Regjeringsplattformene utformes på bakgrunn av partiprogrammer og politiske forhandlinger. Da er også hjertesaker og enkeltsaker viktig. Regjeringsforhandlingene skjer i løpet av relativt kort tid, og embetsverket i departementene er ikke involvert i denne prosessen. Interesseorganisasjoner og lobbyister derimot er aktive og gir innspill til politikere underveis i forhandlingene.

Det er stor forståelse blant våre informanter for at enkeltsaker er viktige politisk, og at regjeringsplattformene også i noen grad er resultat av kompromisser og «gi og ta» mellom regjeringspartiene. Det er en viktig del av demokratiet. Likevel tar noen av våre informanter opp at regjeringsplattformene til dels er bygget på et for svakt faglig grunnlag, og at plattformene ikke er fleksible nok med hensyn til valg av virkemidler. Når tiltak og virkemidler blir spesifikt beskrevet i regjeringsplattformene, gir det mindre handlingsrom for embetsverket til å vise politisk ledelse alternative tiltak for å oppnå samme mål.

³¹ Prop. 1 S (2024-2025): s. 91

4.2.4 Sekretariatsbegrepet oppfattes å være for snevert

En viktig del av sekretariatsrollen er å utarbeide faglige grunnlag for politikikutvikling. I intervjuene er det imidlertid flere som gir uttrykk for at de mener sekretariatsbegrepet blir for snevert, eller at det gir feilaktige assosiasjoner til hva departementsrollen innebærer. Det vises til at «sekretariat» i for stor grad knyttes opp til statsrådsbetjening, samtidig som begrepet kan tilsløre at en viktig del av departementsrollen er langsiktig politikikutvikling. Dette omfatter politikikutvikling i sektoren og er en kontinuerlig oppgave som ligger til departementene og som i noen grad vil være uavhengig av den sittende statsråd.

Flere tar derfor til orde for en tredeling av departementsrollen: sekretariat for politisk ledelse, policyutvikling (utvikling av sektorpolitikken) og politikkgjennomføring. Mens den første kategorien handler om betjening av statsråden og regjeringen, så handler den andre kategorien mer om departementenes ansvar for å ha strategier og planer for en kunnskapsbasert og langsiktig utvikling av sektoren.

Flere er opptatt av å synliggjøre denne faglige politikikutviklingsrollen departementene har, og mener den er viktig fordi den ivaretar behovet for et mer langsiktig perspektiv og fordi den gir et godt strategisk og faglig grunnlag for den politikken som sittende regjering skal utforme.

4.3 Behovet for samordning er erkjent, men det er fortsatt noe å gå på

4.3.1 Forventningene til samordning er høyere

Det er høyere bevissthet om behovet for samordning enn tidligere. Flere av våre informanter er opptatt av at mange problemstillinger krever, på en annen måte enn tidligere, samarbeid på tvers for at de kan løses. De viser til at det er flere komplekse samfunnsutfordringer som skal løses nå enn tidligere, og at det er større behov for samordning mellom departementene. Selv om flere av våre informanter mener samarbeidet mellom departementene ikke alltid er godt nok, er det også mange som gir uttrykk for at det skjer et utstrakt samarbeid mellom departementene. Noen sier også at de samarbeider mye mer enn før, og at alt det løpende samarbeidet som faktisk skjer, ikke synliggjøres godt nok.

Andre igjen viser til at utfordringene var komplekse også for 20 år siden, men at forventningene til samordning og samarbeid har økt. Behovet for, og utfordringene knyttet til samordning er også dokumentert i flere rapporter de senere årene.³²

Økte forventninger til samarbeid og samordning kommer også til syne i strategien for departementsfelleskapet, «Gode hver for oss, best sammen». Om formålet med strategien står det:

«Strategien skal derfor bidra til et større helhetsperspektiv i utviklingen og gjennomføring av politikk, gjennom bedre samarbeid og forankring på tvers i

³² Difi 2019 (3) og Difi 2014 (7)

departementsfelleskapet. Dette perspektivet gjenfinder vi også i det overordnede målet: Vi legger til rette for at prioriterte samfunnsutfordringer kan løses.»³³

Både Riksrevisjonen og ulike rapporter fra DFØ viser til at samordningen mellom departementene ikke er god nok for å kunne løse de store samfunnsutfordringene vi står overfor. God samordning er også viktig for at underliggende virksomheter kan jobbe mest mulig effektivt.³⁴

4.3.2 Kjernegrupper er opprettet for å styrke samordningen

Vi har i tidligere rapporter vist at samarbeid om krevende, sektorovergrepene problemstillinger er avhengig av forankring på departementsnivå. Vårt inntrykk er at arbeidet med departementsstrategien og etableringen av kjernegruppene har bidratt til en større oppmerksomhet om behovet for samordning på departementsnivå på noen fagområder. Likevel er inntrykket fra intervjuene at kjernegruppene er bedre kjent på toppledernivå enn på lavere nivå i departementene. Det er i samsvar med erfaringene fra midveisevalueringen av departementsstrategien.³⁵

DFØ har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet gjennomført en evaluering av kjernegruppeforsøket.³⁶ Evalueringen viser at kjernegruppene har vært en suksess, men at det er viktig å være kritisk til hvilke grupper som videreføres.

Kjernegrupper er en arbeidsform som legger til rette for å jobbe på nye måter på områder med behov for strategisk og samordnet innsats over tid. Kjernegruppene består av berørte departementsråder og i tillegg er det egne sekretariater.

Det er så langt opprettet syv kjernegrupper:

- Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU)
- Kjernegruppe for forvaltningsutvikling og kompetanse
- Kjernegruppe klima og omstilling
- Kjernegruppe vann og avløp
- Kjernegruppe mangel på arbeidskraft
- Kjernegruppe strategisk og sikker IKT
- Kjernegruppe for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser – vurderes nedlagt

4.3.3 Samordning skjer gjennom regjeringsbehandling, men krever godt forarbeid

Regjeringskonferansene er en arena der statsrådene diskuterer saker som er spesielt viktig for regjeringen, og er sammen med statsbudsjettprosessen den viktigste samordningsarenaen for regjeringen. Begge disse prosessene innebærer samordning på politisk nivå. Både informantene og flere rapporter fra DFØ trekker frem at det er gode og effektive samordningsmekanismer for regjeringen.

Departementsfelleskapet har godt etablerte og gjennomarbeidede rutiner for forberedelsene til regjeringskonferansene.³⁷ Flere av informantene trekker likevel fram at r-konferansene blir krevende dersom forarbeidet ikke er godt nok. Fristen for foreleggelse av

³³ Kommunal- og distriktsdepartementet 2020: s. 2

³⁴ Difi 2019 (3)

³⁵ DFØ 2023 (7)

³⁶ DFØ 2024 (7)

³⁷ Statsministerens kontor 2025

på foreleggelse av r-notater er kort, og i mange tilfeller krever korte frister samarbeid mellom departementene før regjeringsbehandlingene for å finne gode løsninger på sakene. Noen av informantene mener prosessmerknader er mer utbredt nå enn før, fordi det er en måte departementene kan stoppe saker som de ikke har hatt god nok tid til å gå inn i. Dette er en lite effektiv måte for regjeringen å jobbe på.

4.3.4 Samordning gjennom statsbudsjettprosessen er kortsiktig og lite helhetlig

Arbeidet med statsbudsjettet er den andre store arenaen for samordning for departementsfellesskapet og regjeringen. Her er det også laget veiledere og rundskriv som skal bidra til å gjøre arbeidet mer effektivt. Det er for eksempel utarbeidet en egen veileder for arbeidet med statsbudsjettet.³⁸ I tillegg lager Finansdepartementet årlige rundskriv om ulike temaer, for eksempel retningslinjer for forslag til statsbudsjettet.³⁹

Flere av informantene mener at statsbudsjettprosessen ikke gir et godt nok grunnlag for samordning på tvers av departementsområder, fordi systemet er laget slik at hver statsråd tar ansvar for sitt ansvarsområde. Det er ingen mekanismer i systemet som gir insentiver til samarbeid mellom statsråder når det gjelder budsjettsaker og satsinger. En statsråd belønnes bare for å få penger til satsinger innenfor egen sektor.

DFØ sin nylige evaluering av statsbudsjettprosessen viser at det er mye i budsjettprosessen som fungerer godt, men det er også rom for forbedringer.⁴⁰ Blant annet viser evalueringen at dagens budsjettprosess preges av utydelige prioriteringer. Finansdepartementet har satt i gang et arbeid med å utvikle budsjettprosessen, jf. kap. 4.2.2.

4.3.5 Jobber embetsverket for statsråden eller regjeringen?

Et spørsmål som har dukket opp i intervjuene når temaet er samordning og ivaretagelse av sekretariatsrollen, er om embetsverket jobber for egen statsråd eller for hele regjeringen. Mange legger vekt på at selv om de skal ivareta egen statsråds «interesser», så jobber embetsverket for hele regjeringen. I det legger de at embetsverket bør tilstrebe å trekke frem ulike hensyn i notater til politisk ledelse, og søke å avklare – eller synliggjøre – eventuell faglig uenighet mellom departementene på embetsnivå før saker behandles politisk.

Selv om mange tar til orde for at embetsverket jobber for regjeringen, får vi høre at dette ikke er en allmenn oppfatning. Noen mener at embetsverkets rolle er å være sekretariat for egen politisk ledelse, pga. den enkelte statsråds konstitusjonelle ansvar. Inntrykket etter å ha intervjuet et fåtall nåværende og tidligere politikere, er også at de først og fremst oppfattet – og forventet – at embetsverket i departementet jobbet for dem og ikke for hele regjeringen. Men, som en av dem uttrykte det: «Statsråden jobber jo for regjeringen».

I intervjuene kommer det frem synspunkter på at departementene i for stor grad er sektorforsvarere og opptatt av å få gjennomslag for sitt syn. Departementsansatte har blitt

³⁸ Finansdepartementet 2023

³⁹ Finansdepartementet 2025

⁴⁰ DFØ 2024 (5)

likere prosessadvokater. Samtidig peker flere på at målet med samordning ikke er å fjerne faglige uenigheter, men å få frem et kunnskapsgrunnlag til politisk ledelse som synliggjør ulike hensyn.

Denne regjeringen har satt i gang et arbeid med en stortingsmelding om sosial utjevning, og er et samarbeid mellom fem statsråder. Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU) har vært medvirkende til at det ble en felles melding, og departementene har allerede erfaring med å samarbeide på tvers på dette området. Samtidig er hovedinntrykket at linjestructurene og samarbeidsformene i departementene ikke er lagt godt nok til rette for denne type prosjekter, og at slike samarbeid utfordrer tradisjonelle tenkemåter i departementene. Et annet viktig hinder for stortingsmeldinger hvor flere statsråder samarbeider, er at det kun er en statsråd som kan stå som ansvarlig for meldingen.^{41 42}

Stortingsmelding om sosial utjevning og mobilitet – et eksempel på samarbeid

Regjeringen vil forsterke arbeidet med å redusere økonomiske og sosiale forskjeller, og det krever et bredt samarbeid. Derfor har regjeringen satt i gang arbeidet med en stortingsmelding som kommer våren 2025. Meldingen utarbeides i fellesskap mellom

- Barne- og familiedepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Kultur- og likestillingsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet

4.4 Departementene er avhengige av underliggende virksomheter for politikkgjennomføring og innspill til politikkutvikling

4.4.1 Etatsstyring og fagdialog er profesjonalisert

Det har i mange år vært jobbet med å få gode rutiner for styring og oppfølging av underliggende virksomheter. Det er forankret i regelverket for økonomistyring i staten. Departementene har profesjonalisert den formelle etatsstyringen gjennom rutiner, systemer og dedikerte medarbeidere på styringsområdet.

Som flere rapporter viser,⁴³ opplever mange at styringsdialogen er et viktig virkemiddel både for departementene og virksomhetene. Mange har imidlertid beskrevet etatsstyringsmøtene som en rituell møteplass, og det gis uttrykk for at det er rom for forbedringer slik at etatsstyringsmøtene kan utnyttes bedre og gi verdi utover den skriftlige rapporteringen om gjennomførte tiltak.

I rapporten om direktoratenes faglige rolle,⁴⁴ konkluderer vi også med at fagdialogen mellom departement og direktorat har blitt satt mer i system. Etatsstyringsmøtene er formelle og handler mye om oppfølging av tildelingsbrev og tilhørende rapportering. Dette, kombinert

⁴¹ Om Kongen i Statsråd. Retningslinjer for forberedelser av saker til statsråd

⁴² Stortingets forretningsorden

⁴³ DFØ-notat 2022 (1)

⁴⁴ DFØ 2024 (3)

med mange deltakere, gjør at møtene er mindre egnet til å diskutere faglige og strategiske problemstillinger. For å møte dette behovet er fagdialogen satt mer i system de senere årene. Fagdialogen ivaretas gjennom ad-hoc møter mellom fagavdelinger i departement og direktorat på konkrete temaer, men også gjennom institusjonaliserte fagmøter mellom ledelsen i departementet og ledelsen i direktoratet om strategiske temaer. I tillegg har noen departementer egne samlinger der ledelsen i departementet møter ledelsen i alle sine underliggende virksomheter. Noen kaller slike møter «konsernmøter».

4.4.2 ... men er departementene gode nok til å bruke og vurdere faglige innspill fra direktoratene?

I rapporten om direktoratenes faglige rolle fremkommer det at departementene er helt avhengige av faglige innspill fra direktoratene som grunnlag for politikkutvikling. Direktoratene er de som har hovedansvaret for gjennomføring av politikken, og det er nettopp erfaringer fra gjennomføringsrollen som i stor grad danner grunnlaget for de faglige rådene direktoratene gir til departementene. Gjennom for eksempel tilsynsvirksomhet eller statistikk over resultater i sektoren, får direktoratene god kunnskap om hvordan ulike tiltak virker og hvordan situasjonen er i sektoren. Direktoratene bestiller også i stor grad forskning på sine fagområder.

Departementene er lengre unna «virkeligheten» enn direktoratene jf. kap. 4.2. Direktoratene har tettere kontakt med kommuner, organisasjoner og innbyggere. Som en av våre informanter pekte på, er embetsverket i departementene som oftest også lengre unna «virkeligheten» enn politisk ledelse er. Politikerne er ute i landet og møter representanter for kommuner og innbyggere. De har også mer kontakt med interesseorganisasjoner enn det embetsverket har.

Det er avgjørende at departementene får faglige innspill fra blant annet underliggende virksomheter, forskning og offentlige utredningsutvalg. Da er kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget viktig. DFØs statusmåling for etterlevelse av utredningsinstruksen i 2023/2024 viser at det gjøres mye godt utredningsarbeid i staten,⁴⁵ men at det fortsatt er forbedringspotensial på kvaliteten på utredninger av statlige tiltak. I en spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med statusmålingen, fremkommer det at de to viktigste årsakene til mangelfulle utredninger er korte frister og politiske føringer for både departementer og underliggende virksomheter.

Når departementene er avhengige av faglige innspill fra blant annet direktoratene, er det relevant å spørre om hvor gode departementene er til å bestille faglige innspill, og om de har den riktige kompetansen til å kunne vurdere innspillene kritisk.

Vi stilte spørsmålet i rapporten om direktoratenes faglige rolle (DFØ 2024:3), men uten å ha svaret. Vi har stilt det samme spørsmålet i flere av våre intervjuer. Det er ingen som har noen klar formening om departementene er gode nok, og kritiske nok bestillere av kunnskap fra direktoratene og andre kunnskapsleverandører. Men det som blir nevnt, er behovet for at departementene har tilstrekkelig tung fagkompetanse på de mest sentrale eller kritiske

⁴⁵ DFØ 2025 (1)

fagområdene. Det er enighet om at departementene ikke skal dublere den kompetansen som direktoratene besitter, men det er likevel flere som ser behovet for at departementene har kompetanse som gjør at de kan vurdere konsekvensene av direktoratets forslag og sette de faglige vurderingene inn i en politisk kontekst.

Klima- og miljødepartementet har utarbeidet en egen kunnskapsstrategi som skal sikre et kunnskapssystem på klima og miljø som er helhetlig, effektivt og relevant for beslutninger. Formålet er å ha et kunnskapsgrunnlag som kan gi de beste forutsetningene for å nå nasjonale og internasjonale miljømål og bidra til grønn og rettferdig omstilling i tråd med FNs bærekraftsmål. Et interessant trekk ved kunnskapsstrategien er hvordan den viser sammenhengen mellom forskning, Forskningsrådet, underliggende virksomheter, departementene og regjeringen og Stortinget og befolkningen. Som det framgår av strategien, går veien fra forskningsfronten til kunnskapen blir tatt i bruk i vedtatt politikk, ofte gjennom mange ledd. Men prosessen skal bidra til at kunnskapsgrunnlaget er helhetlig. Departementet er opptatt av å ha god intern kompetanse om beste praksis for verktøy og prosesser for å ta kunnskap i bruk i politikktutvikling.

4.5 Er departementene gode nok til å støtte og følge opp etatene?

4.5.1 Ikke tett nok på behovet for hva omstilling innebærer?

Selv om det skjer endringer i departementsinndeling og omorganiseringer internt i departementene, skjer det større endringer i underliggende virksomheter enn i departementene. Underliggende virksomheter berøres av omstillinger i form av sammenslåinger, oppdelinger, utflyttinger eller effektivisering. De store digitaliseringsprosjektene ligger også i etatene.

Departementene stiller ofte krav til underliggende virksomheter om ulike former for omstilling. Men forstår departementene hva direktoratene står i? I intervjuene har vi fått enkelte synspunkter på at departementene har for liten forståelse for den situasjonen etatene står i når de skal gjennomføre omstilling. Det handler blant annet om at etatene ofte må håndtere intern uro i organisasjonen og i noen sammenhenger også konflikter med fagforeningene.

Politiske beslutninger om omorganiseringer av underliggende etater aktualiserer departementets behov for kunnskap om konsekvensene av denne type beslutninger. Økt kompetanse om arbeidsgiverrollen og arbeidsrettslige rammer vil kunne bidra til at embetsverket gir gode innspill til politisk ledelse før beslutninger tas, og kan også gi underliggende etat god rådgivning etter at denne type beslutninger er fattet.

Flere av de underliggende virksomhetene har store IT-systemer som skal oppgraderes eller byttes ut. For mange innebærer dette en digital transformasjon, som ikke bare betyr en endring i teknologi, men en endring av virksomhetens arbeidsprosesser. Et spørsmål noen stiller er om departementene er rustet til å legge til rette for den digitale transformasjonen i etatene. Departementene har ikke selv store IT-systemer og har i begrenset grad

digitaliseringskompetanse. IT-utvikling i etatene blir ofte primært et spørsmål om det når opp som satsingsforslag i budsjettprosessen. Forståelsen for at digitalisering kan innebære gjennomgripende endringer i organisasjonen kan derfor være mindre til stede.

I en tidligere rapport fra DFØ fremkommer det at alle departementer oppgir at de har dialog om flerårig styring med sine underliggende virksomheter.⁴⁶ Etatene på sin side opplever i mindre grad et flerårig perspektiv i etatsstyringen, og blant de store etatene er det flere som opplever at flerårig styring i begrenset grad er tema i styringsdialogen mellom departement og etat. Som nevnt i kap. 4.4.1, så er etatsstyringsmøtene formelle og i stor grad knyttet til det årlige tildelingsbrevet og rapporteringen. Det strategiske og mer langsiktige perspektivet er i mindre grad til stede i styringsdialogen.

Dette er også beskrevet i Difi-rapporten «Departementene i førersetet for omstilling?». ⁴⁷ Her konkluderes det blant annet med at styringsdialogen med underliggende virksomheter handler for mye om drift og for lite om utviklingsbehov, og at embetsverket tar en defensiv rolle når det gjelder å initiere og tilrettelegge for omstilling. Rapporten peker også på at hvert departement er orientert mot egen sektor, mens tverrgående omstillingstiltak i praksis får lav prioritet.

4.5.2 Departementenes arbeidsgiverrolle for etatsleder kan utvikles

Et moment som har kommet opp i flere av intervjuene handler om departementenes rolle som arbeidsgiver for etatsledere. Dette er et «nytt» tema, i den forstand at det ikke har vært belyst i tidligere prosjekter om forholdet mellom departement og direktorat.

Foranledningen til at temaet har kommet opp, er blant annet at flere direktoratsledere har måttet gå fra sine stillinger den senere tiden. Uten at noen har hatt meninger om dette har vært riktig eller ikke, er det flere som er kritiske til departementenes rolle i slike saker. For departementene blir det viktigste å skjerme egen statsråd for kritikk, og det gis uttrykk for at departementene kan bli for forsiktige eller usikre i arbeidsgiverrollen. Enkelte hevder at departementene mangler kunnskap om, og forståelse for hvordan det er å være toppleder i en etat som står i omstilling.

Som nevnt i kap. 4.4.1, har departementene fått på plass gode systemer og strukturer for styring av underliggende virksomheter. Styringen er rettet mot mål og oppgaver og i svært liten grad rettet mot ledelse eller arbeidsgiveransvar i de underliggende virksomhetene. I tillegg til etatsstyringen utarbeides det lederlønnskontrakter, og etatsledere skal ha medarbeidersamtaler med departementsråden eller ekspedisjonssjef. Uten å ha kjennskap til det konkrete innholdet i lederlønnskontraktene, får vi formidlet at disse i hovedsak dreier seg om hvilke mål som skal oppnås og i mindre grad om hvordan lederrollen skal utøves. Det synes altså å være få fora der ledelse og arbeidsgiverspørsmål diskuteres mellom departement og ledelsen i underliggende virksomhet.

⁴⁶ DFØ 2023 (1)

⁴⁷ Difi 2019 (3)

Statens arbeidsgiverstøtte i DFØ har som oppgave å gi svar og råd om relevant arbeidsrettslig regel- og avtaleverk for statlige virksomheter, inkludert departementene. Erfaringene herfra er imidlertid at departementene i begrenset grad bruker tjenesten i rollen som arbeidsgiver for etatsledere. Avdeling for arbeidsgiverpolitikk i staten (APA) i DFD, har hele staten som virkeområde og ikke noe formelt ansvar for å støtte departementene. Ledelsen i APA gir imidlertid i enkelte tilfeller råd til departementsråder ved behov. HR-enhetene i departementene er primært rettet inn mot departementet selv, og har så vidt vi kjenner til ulik praksis mht. hvordan de involverer seg i tiltak rettet mot underliggende virksomheters arbeidsgiveransvar. I forbindelse med krevende saker knyttet til en etatsleder, vil departementene derfor ofte ty til ekstern bistand fra advokater eller konsulenter.

4.6 Konservativ ledelse og tradisjonelle arbeidsformer

4.6.1 Det meste behandles i linjen, men kan det effektiviseres?

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at behovet for sikre IKT-løsninger og at statsråden skal ivareta sitt konstitusjonelle ansvar på en forsvarlig måte, gjør at departementene blir konservative både når det gjelder arbeidsformer og ledelse. En informant sier følgende:

«Det interessante er hvordan vi klarer stå imot de eksterne faktorene, vi er resistente, vipper ikke av pinnen. Når det gjelder arbeidsformer så finnes veldig mange gode grunner for hvorfor vi skal gjøre som vi alltid har gjort.»

Departementene er hierarkiske organisasjoner, der behandling av saker i linjen er hovedregelen. På denne måten foretas det både den nødvendige kvalitetssikringen av saker og også en siling av hvilke saker som skal på statsrådets bord.

Linjeorganiseringen har mange styrker og er viktig for å sikre at det konstitusjonelle ansvaret til statsråden blir ivaretatt på en god måte. Det er ingen som tar til orde for å endre at linjebehandling skal være hovedregelen.

I intervjuene er det flere som fremhever at departementene i større grad kan differensiere mellom saker som trenger nøye kvalitetssikring og saker der det bør være større rom for utprøving. Som en av våre informanter uttrykte det: *«I dag er jeg redd for at vi kvalitetssikrer bort en del gode ideer»*. Flere tar derfor til orde for at særlig en del utviklingsorienterte oppgaver gjerne kan organiseres på annen måte enn i linjen, og at behovet for kvalitetssikring generelt bør gjøres ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet. Flere av informantene mener at departementene kan frigjøre kapasitet til mer utviklingsorienterte oppgaver ved at lederne i større grad delegerer mer rutinemessige oppgaver nedover i organisasjonen.

Et annet poeng som nevnes er at i stedet for å ta utgangspunkt i hva som skal gjøres og hvilke kompetanser oppgaven krever, er linje og representativitet regelen. Det blir fort én representant fra hver avdeling/enhet dersom noe skal løses på tvers i departementet. Det fremkommer også synspunkter på at når departementene organiserer arbeid i prosjekt, så blir rigget enkelte ganger veldig stort. Da opprettes det både prosjektgruppe og

styringsgruppe og eventuelt også referansegruppe og prosjektsekretariat. For omfattende prosjekter kan dette være nødvendig, mens det for mindre prosjekter kan oppleves mindre effektivt. Det er likevel mange av de vi har snakket med som ønsker å jobbe mer på tvers og mer i prosjekter, men de stiller spørsmål ved om det organiseres effektivt nok og om linjeledere faktisk tør å «slippe taket» når oppgaver organiseres på en annen måte enn i linjen. Det blir ofte prosjekt- eller arbeidsgruppeorganisering i tillegg til linjen, ikke i stedet for linjen. Som Dag Ingvar Jacobsen skriver:

«Den hierarkiske ansvarsrelasjonen er det politisk-administrative systemets primærstruktur. Alle andre former for ansvarsrelasjoner blir sekundærstrukturer, det vil si at de ikke kan erstatte den hierarkiske ansvarsrelasjonen. De vil komme i tillegg til, ikke i stedet for, primærstrukturen.»⁴⁸

Inntrykket fra intervjuene støttes også av funn i statsansatteundersøkelsen 2024 som viser at 24 prosent av departementsansatte som svarte på undersøkelsen er uenige i at departementene løser oppgavene med effektiv ressursbruk. I tillegg svarer 27 prosent at de er verken er enige eller uenige i denne påstanden.

I statsansatteundersøkelsen svarer også kun 29 prosent av departementsansatte at det relativt ofte skjer endringer i måten de løser oppgaver på. Klima for nytenkning får på bakgrunn av dette, og andre forhold som kartlegger innovasjonsklima, relativt dårlig skår i undersøkelsen.

4.6.2 Lederne ser oppover

Når mange saker skal behandles i linjen, blir det også stort press på ledere i departementene. I intervjuene peker flere på at ledere blir dratt i mange retninger. De må håndtere mediasaker og saker som skal til politisk ledelse, både ved å fordele saker og kvalitetssikre det som medarbeidere produserer. Dette genererer også mange møter.

Vi har kun gjennomført et fåtall intervjuer med medarbeidere. Men inntrykket som gis, er at ledere i hovedsak «ser oppover», mot ledernivået over og mot politisk ledelse. Spørsmålet noen da reiser, er om det er mindre tid eller vektlegging av utvikling av medarbeidere.

Det er et tydelig inntrykk at lederne i departementene rekrutteres ut fra at de er faglige dyktige, og at gode lederegenskaper i mindre grad vektlegges i rekrutteringsprosesser. Det har også kommet fram at vektleggingen på faglighet blant ledere gjør at lederne sitter i jobbene sine lenge, og at det er et hinder for mobilitet. Flere har nevnt i intervjuene at ledere i departementene i større grad bør ha erfaring fra andre departementer før de ansettes som ledere. Informantene mener det kan være med på å styrke samarbeidet mellom departementene, og at de ulike departementene lettere lærer av hverandre.

Samtidig får ledere i departementene høy skår på den relasjonelle ledelsen i statsansatteundersøkelsen for 2024, mens de får en middels høy skår på oppgaveorientert ledelse.⁴⁹ Begge skårer er høyere enn gjennomsnittet for hele undersøkelsen, og er også

⁴⁸ Aspøy, 2025

⁴⁹ DFØ 2025 ([Statsansatteundersøkelsen 2024 | DFØ](#))

økende sammenlignet med undersøkelse i 2021. Funnene i statsansatteundersøkelsen støttes også i en rapport fra bedriftshelsetjenesten for departementene hvor de skriver at «vi har et bredt inntrykk av god ledelse i departementsfellesskapet, som også er i tråd med resultater fra medarbeiderundersøkelser».

4.6.3 Tilgang på digitale verktøy er begrenset

Det kommer fram i intervjuene at det finnes digitale verktøy departementene ikke kan ta i bruk, men som særlig nyansatte kan ha vært vant til å bruke. Dette påvirker mulighetene for en effektiv oppgaveløsning, men kan også innebære at departementene blir en mindre attraktiv arbeidsplass for yngre arbeidstakere. Samtidig er det stor forståelse for at departementene og statsministerens kontor står overfor høyere krav til sikkerhet enn andre virksomheter.

Funnene støttes av statsansatteundersøkelsen 2024 som viser en negativ utvikling om bruk av digitale verktøy fra tidligere undersøkelser. Kun 48 prosent av respondentene mener de har tilgang til nødvendige digitale verktøy, og kun 34 prosent sier at departementene tar i bruk verktøy i tråd med den digitale utviklingen. Den samme nedgangen i tilfredshet med digitale tjenester finner vi også i DSS sin brukerundersøkelse fra 2024⁵⁰.

Som nevnt, byr den teknologiske utviklingen på sikkerhetsmessige utfordringer for departementene. Det begrenser hvilke digitale løsninger departementene har tatt i bruk. Siden 2011 har imidlertid departementene fått digitale løsninger som har gitt bedre muligheter for samhandling mellom departementene og effektivisering av arbeidet. Flere departementer har effektivisert arbeidet med mediasaker og bakgrunnsnotater ved å ta i bruk felles SharePoint-rom hvor ulike seksjoner og avdelinger kan jobbe sammen om sakene. Vårt inntrykk er at DIO i samarbeid med departementene jobber med å finne gode digitale løsninger, blant annet for hvordan KI kan brukes for å effektivisere arbeidet i departementene (jf. kap. 5.5.1.) Bedre digitale løsninger vil også være med på å frigjøre kapasitet i departementene fremover.

⁵⁰ Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 2024

5 Fremtidens departement

I dette kapitlet presenterer vi først viktige utfordringer som departementene må møte. På bakgrunn av funnene som er presentert i de foregående kapitlene, gir vi deretter våre vurderinger av hvordan departementene kan møte disse utfordringene.

5.1 Departementene må møte nye utfordringer

Det skjer endringer i samfunnet og i omgivelsene som vil påvirke departementene i tiden fremover. Det gjelder både hvilke oppgaver som skal løses og hvordan departementsrollen ivaretas. Mange av utfordringene det norske samfunnet vil møte er godt beskrevet andre steder, blant annet i perspektivmeldingen 2024. Det er utfordringer knyttet til demografiske endringer, mangel på arbeidskraft, klimautfordringer, kriser og geopolitisk uro. I tillegg vil det komme nye og ukjente utfordringer.

Utfordringer fremover vil berøre departementene, både mht. hvilke fagområder de skal jobbe med og hvordan de skal jobbe. Hva utfordringene kan bety for forvaltningen er også omtalt i et nylig publisert notat fra DFØ.⁵¹ Utviklingstrekkene som har påvirket departementene frem til i dag (beskrevet i kap. 3.2) vil også påvirke departementene i tiden fremover.

Demokratiet under press

Et utviklingstrekk som har blitt aktualisert den senere tiden er at demokratiet er under press. Internasjonalt har demokratiet vært i tilbakegang de siste 25 årene. V-Dem Institute har nylig publisert sin demokratirapport for 2025, og konklusjonen er at nesten tre fjerdedeler av verdens befolkning lever i land som kategoriseres som autokratier, og demokratiet er svekket blant annet i Øst-Europa.⁵² Også i embetsmannsutvalgets utredning uttrykkes det bekymring for demokratiets stilling i Europa.⁵³

Det er foreløpig ingen tegn på at demokratiet svekkes i Norge, men som embetsmannsutvalget og forskere påpeker, er dette ikke noe som kan tas for gitt i et lengre perspektiv.^{54 55}

Departementene har en sentral plass i demokratiet, som de fremste institusjonene for utforming og gjennomføring av regjeringens politikk. Det er særlig to forhold som påvirker demokratiet, og som vi mener det er viktig at departementene er oppmerksomme på fremover; økende byråkratikkritikk og synkende tillit i befolkningen. Disse forholdene henger sammen, og kan påvirke og forsterke hverandre.

⁵¹ DFØ 2025 (3)

⁵² Nord et al. 2025

⁵³ NOU 2023: 21

⁵⁴ NOU 2023: 21

⁵⁵ Knutsen et al. 2023

Økende kritikk mot byråkratiet

Den senere tiden har vi sett flere eksempler på det som omtales som en anti-byråkratisk bølge i flere land.⁵⁶ Deregulering og kutt i offentlig sektor er eksempler på det. I USA gjennomføres det nå dramatiske kutt i offentlig sektor og i offentlige bevilgninger, og det er planlagt nedleggelse av Utdanningsdepartementet og statlige etater.

Også i Norge tas det til orde for omstilling og effektivisering i offentlig sektor. Dette er ikke noe nytt, og er i seg selv en kritikk mot byråkratiet som er både legitim og nødvendig. Departementene har ansvar for at sektorene og virksomhetene drives effektivt. Det innebærer blant annet at oppgaver og ansvar er hensiktsmessig organisert. Særlig i forkant av stortingsvalg vil flere forslag til forenklinger, kutt og forbedringer av ulike virksomheter dukke opp. Flere av våre informanter er opptatt av at slike forslag bør bygge på et faglig grunnlag. Særlig enkelte departementsråder er opptatt av at vi ikke må få en «Musk-effekt» i Norge. De er derfor opptatt av at departementene er i forkant og har et blikk for en mer kontinuerlig utvikling av sektorene. En slik oppmerksomhet rettet mot sektoren blir en viktig og nødvendig oppgave for departementene fremover, og er godt beskrevet i notatet fra DFØ om utfordringsbildet for forvaltningen.⁵⁷

En annen type byråkratikritikk har mer preg av «mistenkeliggjøring». Professor Haldor Byrkjeflot ved UiO omtaler byråkratikritikken i Stat og styring.⁵⁸ Han viser til at det er enkelt å kritisere byråkratiet og at det stadig oftere blir gjort. Byråkratiet forbindes både med ineffektivitet, inhumanitet og feilslått instrumentalisme, men også med effektivitet, rettferdighet og forutsigbarhet. Hvordan kan byråkrati-begrepet utløse så vidt forskjellige reaksjoner og verdivurderinger? Det som overrasker ham er hvor få bidrag som har et mer opplysende siktemål, som for eksempel å klargjøre saksforhold eller oppklare inkonsistenser i argumentasjonen omkring byråkratiet og de definisjoner som brukes.

I en Civita-artikkel fra 2024 pekes det på at ideen om det ansiktsløse byråkratiet som bare eser ut og nærmest vokser av seg selv, er sterk i den offentlige debatten.⁵⁹ Artikkelen viser til at ideen om et stadig voksende statlig byråkrati, som man ofte kan få inntrykk av i den politiske debatten, er sterkt overdrevet. Byråkratikritikk som er basert på feilaktig eller mangelfull informasjon kan bidra til å svekke tilliten til offentlige myndigheter og demokratiet.

Synkende tillit til offentlige institusjoner

Befolkningen i Norge har høy tillit til hverandre og til offentlige myndigheter. Innbyggerundersøkelsen for 2024 viser imidlertid at tilliten til offentlige institusjoner har gått ned siden 2021. Størst fall i tillit har regjeringen og Stortinget. Det er også en økning i andelen som mener det foregår korrupsjon i stat og kommune.⁶⁰

⁵⁶ Stat og styring, 2025

⁵⁷ DFØ 2025 (3)

⁵⁸ Byrkjeflot 2014

⁵⁹ Kirkebirkeland, 2024

⁶⁰ DFØ u.å. ([Innbyggerundersøkelsen 2024 | DFØ](#))

Befolkningens tillit til offentlige myndigheter påvirkes blant annet av kvaliteten på offentlige tjenester og offentlige myndigheters evne til å møte nye og komplekse utfordringer.⁶¹ En synkende tillit i befolkningen kan føre til en svekket oppslutning om demokratiet og en økt kritikk av byråkratiet.

Det er viktig at departementene har høy bevissthet om betydningen av å styrke befolkningens tillit til offentlige myndigheter. Departementene har som nevnt over en sentral rolle i å legge til rette for at oppgaver løses effektivt og at tjenester har god kvalitet. Men departementene har også en viktig oppgave med å bidra til en åpen og opplyst offentlig debatt, blant annet gjennom å legge til rette for åpenhet og transparens i beslutningsprosesser.

Tillit omtales også i regjeringens nasjonale sikkerhetsstrategi som ble fremlagt av statsministeren 9.mai 2025.⁶² To av de grunnleggende sikkerhetsinteressene gjelder (1) et sterkt demokrati og (2) et trygt og tillitsfullt samfunn. Disse sikkerhetsinteressene ligger til grunn for videre arbeid i departementene både når det gjelder overordnet prioritering, konkrete tiltak og politikkutforming.

Hva betyr utfordringene for departementene?

Hva betyr disse utfordringene for departementene? Det er etter vår vurdering særlig viktig at departementene fremover har oppmerksomhet mot å ivareta de fire forvaltningsverdiene og sikre en god balanse mellom dem. Forvaltningsverdiene utfyller hverandre, men kan også oppleves som motstridende. Det er derfor nødvendig å ha bevissthet om å ha den til enhver tid nødvendige balansen mellom dem.

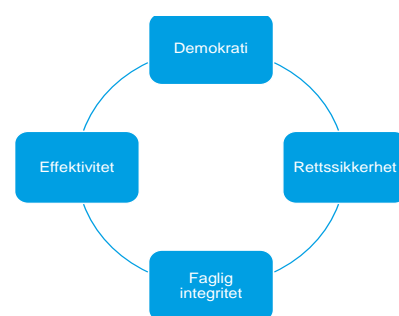
Som nevnt i kap. 4.2 er det noen tegn på at fagligheten i departementene er under press. Det er i seg selv grunn nok til å se på tiltak for å motvirke at fagligheten svekkes ytterligere. Å ivareta og styrke den faglige integriteten blir ikke mindre viktig sett i lys av de nevnte utviklingstrekkene.

For å møte et press på demokratiet må departementene ha høy bevissthet om betydningen av å ivareta alle forvaltningsverdiene, men kanskje spesielt sikre god balanse mellom lojalitet (demokrati) og faglig integritet. I den faglige integriteten gjelder også at embetsverket skal handle innenfor lovens rammer både når de gir faglige råd som grunnlag for politikkutvikling og i gjennomføringen av politiske vedtak (jf. de syv plikter for embetsverket). Dette er grunnleggende i en rettsstat.

Departementene må være rustet for å møte nye utfordringer. Basert på funnene fra vår undersøkelse bør departementene etter vår vurdering:

- Ha balanse i departementsrollen og styrke den faglige politikkutviklingen
- Ta apparatet i bruk og legge til rette for utvikling av sektoren

Figur 9. Forvaltningsverdiene



⁶¹ OECD 2022

⁶² Statsministerens kontor 2025

- Ta ansvar for helheten
- Jobbe effektivt og bruke folkene godt

5.2 Balanse i departementsrollen og styrke den faglige politikktutviklingen

Embetsverket i departementene skal både være sekretariat for politisk ledelse og bidra til å gjennomføre politikk. I sekretariatsrollen skal embetsverket bidra til både å utvikle og formidle politikk. Da er det viktig at begge oppgavene ivaretas på en god måte.

Departementene må være lojale og lydhøre for politisk ledelses behov, og samtidig ha faglig integritet og legge til rette for langsiktig utvikling av sektorpolitikken.

5.2.1 Departementene må være relevante og dagsaktuelle

Som nevnt i kap. 4.1, så er mye av arbeidet i departementene preget av å ivareta rollen som sekretariat for politisk ledelse. Mye av det handler politikktformidling, enten det dreier seg om å besvare mediehenvendelser eller å synliggjøre statsråden i de samme mediene.

Medietrykket kommer ikke til å gå over. Utfordringen for departementene nå og fremover er mer hvordan mediasakene skal håndteres i det daglige. Det er politikernes hverdag, og politikken utvikler seg i samspillet mellom mediene, Stortinget og politisk ledelse. Bjerkaas og Kolltveit viser at målet med regjeringens kommunikasjonspolitik er å formidle de politiske intensjonene og målsettingene som regjeringen søker å oppfylle, men også at befolkningen informeres på en god måte. Regjeringskommunikasjon er en del av et større samfunnsoppdrag og er tett knyttet til moderne byråkratiers forpliktelse til å være gjennomsluttede og gi innbyggerne fullstendig og faktabasert informasjon.⁶³

Det er viktig at embetsverket ivaretar politikktformidling på en slik måte at de både oppleves som relevante av politisk ledelse, og at embetsverket samtidig er faglige og etterrettelige. Og embetsverket må evne å respondere raskt og forstå politisk ledelses behov og hva de ønsker å formidle. Kommunikasjonsenhetene har en viktig rolle her, men fagavdelingene må også ha en evne både til å reagere (responsiveness) og være proaktive mht. politisk ledelses behov for politikktformidling.

5.2.2 Faglighet og langsiktighet må prioriteres

Selv om våre informanter legger vekt på at embetsverket har faglig integritet og presenterer faglige alternativer for politisk ledelse i forbindelse med utvikling av politikk, så legger politikktformidling og det beslag på mye av departementenes kapasitet. Mye handler om å besvare henvendelser fra media, spørsmål fra Stortinget og innsynskrav. Og som nevnt i kap. 4.2.2 er det ofte slik at det kortsiktige trumfer det langsiktige arbeidet i departementene, og at fagligheten i departementene er under et visst press. Denne utviklingen er også omtalt i tidligere rapporter fra Difi og DFØ, den såkalte Strøm-rapporten, samt i en kronikk av tidligere departementsråd Eva Hildrum i Aftenposten.⁶⁴

⁶³ Bjerkaas & Kolltveit 2023

⁶⁴ Hildrum, 2022

En rapport fra DFØ om hvordan departementene og underliggende virksomheter følger opp kravene til statlige utredninger og utredningsinstruksen viser at kvaliteten på utredningene er god, men at det er potensial for å bli bedre.⁶⁵ Det er særlig forslag til regelverksendringer som er mangelfulle. Departementene og underliggende virksomheter oppgir korte frister og politiske føringer som de to viktigste årsakene til at utredningene ikke blir gode nok. Rapporten viser til at andre studier gir støtte til at lojalitetsplikten til politisk ledelse er blitt styrket på bekostning av plikten om faglighet.

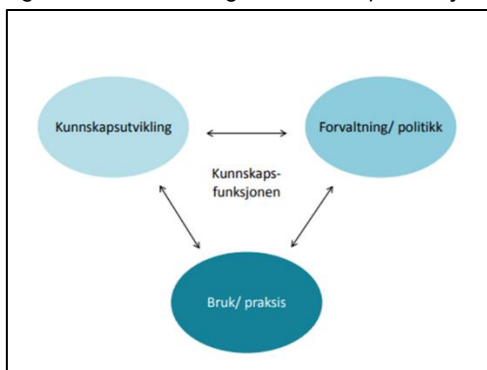
Det er viktig at departementene legger mer til rette for faglig, strategisk politikkutvikling på mellomlang sikt, dvs. 3-6 år. Det handler om å legge et faglig grunnlag for utvikling av sektoren, utviklingen av det underliggende apparatet og ikke minst ha et faglig og strategisk grunnlag for utforming av ny politikk.

Behov for sterkere kunnskapsfunksjon – som bidrar til politikkutvikling

I rapporten om direktoratenes faglige rolle pekte vi på at direktoratene har en sentral rolle i å bidra til kunnskapsbaserte beslutninger. Direktoratene har en selvstendig rolle i å formidle kunnskap til sektoren og allmenheten, men de har ikke minst en viktig oppgave med å komme med faglige innspill til departementene som grunnlag for politikkutvikling.

Figur 10 viser en tilpasset versjon av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) sin konseptuelle visualisering av kunnskapsfunksjonen, som er benyttet i DFØs rapport om direktoratenes faglige rolle.⁶⁶ Kunnskapsfunksjonen utgjør den gjensidige koblingen mellom kunnskapsutvikling, forvaltning/politikk og bruk/praksis, og rommer alle de tre forvaltningsnivåene i Norge.

Figur 10. Visualisering av kunnskapsfunksjonen



Kilde: NIFU 2013

Direktoratene står i en særstilling i forvaltningens kunnskapsfunksjon, fordi de utvikler og formidler relevant kunnskap til departementene og samtidig i sin gjennomføringsrolle er tett på brukere og praksis. Men hva er departementenes rolle i forvaltningens kunnskapsfunksjon?

Departementene må ha kapasitet og kompetanse til å oversette de faglige innspillene til ny politikk. Departementene må også vurdere annen tilgjengelig kunnskap, enten den kommer fra forskning, interesseorganisasjoner eller tenketanker. Kunnskap er også mer enn fakta.

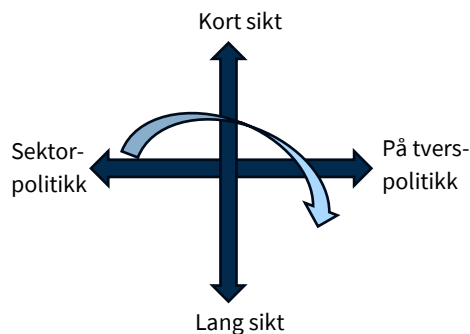
⁶⁵ DFØ 2025 (1)

⁶⁶ DFØ 2024 (3)

Kunnskap handler om å forstå strømninger i befolkningen eller utviklingstrekk i tiden. Alt dette må embetsverket forholde seg til, og benytte som et grunnlag for strategisk politikktutvikling for sektoren.

Departementenes kunnskapsfunksjon må ivareta behovet for kunnskap både på kort og lang sikt, og behovet for kunnskap rettet både mot utvikling av sektorpolitikken og utvikling av politikk som går på tvers av ulike sektorer. Kunnskapsbehovet er illustrert i figur 11, og inndelingen er hentet fra den såkalte Strømgruppers rapport (arbeidsgruppens forslag til strategi for departementsfellesskapet).⁶⁷

Figur 11. Illustrasjon av kunnskapsbehov



Etter vår vurdering er det viktig at departementene har analysekapasitet og -kompetanse til å ivareta kunnskapsfunksjonen. Det betyr ikke at departementene skal dublere direktoratenes kompetanse eller drive forskning. Men departementene må ha medarbeidere med evne til å koble faglig kunnskap og erfaringer fra politikkgjennomføring med det politisk mulige og ønskelige. Departementene og underliggende virksomheter må i fellesskap sikre at utredningene som danner grunnlag for ny politikk har tilstrekkelig god kvalitet.

Departementene er helt avhengige av faglige råd fra underliggende virksomheter. Da er det også behov for tilstrekkelig fagkompetanse i departementene til å gi gode bestillinger, og ha et tilstrekkelig kritisk blikk på innspillene som kommer fra direktoratene. Det sistnevnte gjelder også for kunnskapsgrunnlag fra andre enn direktoratene. Det er etter vår vurdering viktig at departementene har evne til kritisk å vurdere kildene til informasjon, i møte med en mer fragmentert kunnskapsproduksjon og sterke interesseorganisasjoner.

Som nevnt tidligere finnes det i dag politisk besluttede langtidsplaner for forsvaret og for samferdselsområdet (Nasjonal transportplan), og i 2025 er arbeidet med en langtidsplan for sivil beredskap og politiet i gang. Klima- og miljødepartementet (KLD) har en egen kunnskapsstrategi for klima og miljø, for å ha et felles kunnskapsgrunnlag for utformingen av klima- og miljøpolitikken på tvers av sektorer (jf. kap. 4.4.2).⁶⁸

KLD har også en langtidsplan som brukes som grunnlag for prioritering av departementets eget arbeid. Departementsråden i KLD uttaler følgende om planen, i et innlegg på DFØs nettsider om virksomhetsstrategi:

«I et departement er det kanskje særlig viktig med et «anker» i form av en flerårig plan, når det stormer i mediebildet og politiske saker ofte styrer hverdagen.

Departementene er kunnskapsorganisasjoner som hele tiden må utvikle seg for å kunne gi de beste faglige rådene. Den flerårige planen vil bidra til økt forutsigbarhet for avdelingene i deres planlegging og ressursdisponering.»⁶⁹

⁶⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

⁶⁸ Klima- og miljødepartementet 2025

⁶⁹ DFØ 2024 ([Klima- og miljødepartementets langtidsplan: Et prioriteringsverktøy | DFØ](#))

Denne typen faglige strategier eller planer, kan være et viktig grunnlag for å håndtere stadig nye oppgaver og nye «kriser». Samtidig bør ikke denne typen planer nødvendigvis gjøres svært omfattende, og det trenger heller ikke være ressurskrevende å utarbeide dem. Men det er vesentlig at det tenkes gjennom hvordan planen faktisk skal gjennomføres. Vi vil også peke på at viktigere enn selve dokumentet er at departementet har evnen til å se fremover, har oppdatert faglig kunnskap og evner å omsette det til relevante handlingsalternativer for politisk ledelse.

Åpenhet og god kommunikasjon

Åpenhet og offentlighet er grunnleggende i demokratier. I Norge er det forankret i grunnloven at «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». ⁷⁰ Dette er ytterligere konkretisert blant annet i offentleglova. Åpenhet er viktig for å styrke ytringsfrihet og demokratisk deltakelse og grunnleggende for å opprettholde tilliten til offentlige myndigheter.

Åpenhet er en av de syv plikter for embetsverket, men da handler det primært om åpenhet mellom politisk ledelse og embetsverk. Vi kan også legge til behovet for åpenhet mellom departement og underliggende virksomheter (jf. kap. 5.3.1).

DFØ har tidligere beskrevet at direktoratenes faglige rolle er viktig, blant annet for å formidle faglig kunnskap og på den måten bidra til en opplyst, offentlig debatt. Departementene må også bidra til denne debatten. I en tid der mediebildet er svært variert og det spres feilinformasjon i sosiale medier, er det viktig at departementene driver aktiv kommunikasjon. Både for å formidle regjeringens politikk, men også for å formidle faglig kunnskapsgrunnlag. Som vi så under korona, styrket det tilliten til forvaltningen at rådene som ble gitt fra underliggende virksomheter var offentlige, selv om regjeringen besluttet noe annet.

Embetsverket i departementene har ikke en egen stemme i det offentlige rom lengre, og det er liten grunn til å anta at det vil endre seg de nærmeste årene. Det er politisk ledelse som uttaler seg til media og offentligheten. Da er det ekstra viktig at departementene også aktivt støtter opp under direktoratenes faglige rolle og sikrer at faglige råd fra underliggende virksomheter til departementet blir offentlige.

5.2.3 Tydeliggjøre fagligheten i departementsrollen?

Som nevnt i kap. 4.2.4, ga enkelte av våre informanter uttrykk for at den todelingen av departementsrollen som vi opererer med, ikke i tilstrekkelig grad får frem at departementene jobber med faglig og langsiktig politikkutvikling.

Faglig bistand til politikkutvikling er en del av rollen som sekretariat for politisk ledelse, jf. kap. 2.1. Som nevnt i kap. 4.2.4 har vi gjennom intervjuene fått synspunkter på at sekretariatsbegrepet kan tilsløre at departementene jobber med faglig politikkutvikling, og at begrepet «sekretariat» oppfattes primært å omfatte statsrådsbetjening. Av den grunn kan

⁷⁰ Grunnloven 1814 § 100

det være grunn til å nyansere eller presisere ytterligere hvilke elementer departementsrollen består av.

Når politikkformidling har blitt en så dominerende oppgave i departementene, kan det tilsi at det kan være behov for å tydeliggjøre ytterligere at faglig politikkutvikling og ansvaret for utvikling av sektoren er en sentral oppgave for departementene. Det kan bidra til at departementene skjermer kapasitet og kompetanse til strategisk og langsiktig politikkutvikling. Det kan også gi et viktig signal til alle medarbeidere i departementene om at embetsverket har et selvstendig ansvar for utvikling av sektoren, og ikke bare skal vente på politiske signaler. Det er likevel viktig å presisere at embetsverket ikke skal operere uten politisk styring, men utarbeide gode faglige og strategiske grunnlag for politiske beslutninger.

Etter vår vurdering er det viktig at departementsrollen – og forvaltningsverdiene – jevnlig er til diskusjon i departementene selv. Både internt, mellom departementene og også mellom departement og underliggende virksomheter.

I en slik diskusjon kan det være grunn til å vurdere om beskrivelsen av departementsrollen bør endres.

Et alternativ er å tredele departementsrollen:

- *Faglig sekretariat for regjeringen*, som innebærer forberedelse av saker til regjeringen og politikkformidling
- *Politikkutvikling*, som innebærer å utforme et faglig, strategisk og langsiktig kunnskapsgrunnlag for utvikling av sektoren
- *Politikkgjennomføring*, som innebærer myndighetsutøvelse, etatsstyring og gjennomføring av sektorpolitikken

Et annet alternativ er å fortsatt ha en todeling av rollen, men nedtone sekretariatsbegrepet. Da kan inndelingen være:

- *Politikkutvikling*, faglig sekretariat for regjeringen og faglig, strategisk og langsiktig kunnskapsgrunnlag for utvikling av sektoren
- *Politikkgjennomføring*, som innebærer myndighetsutøvelse, etatsstyring og gjennomføring av sektorpolitikken

Alternativt kan man tydeliggjøre i dagens definisjon av sekretariatsrollen, at den omfatter faglig og langsiktig politikkutvikling. Det kan gjøres ved konsekvent å omtale rollen som *faglig sekretariat for politisk ledelse* (eller regjeringen), og være tydelig på at det innebærer et selvstendig ansvar for embetsverket i å planlegge og legge til rette for utvikling i og på tvers av sektorene og de underliggende virksomhetene departementet har ansvar for.

Etter vår vurdering vil alle måtene å inndelegge departementsrollen på kunne fungere, og i praksis er det kanskje ikke så stor forskjell mellom dem. Sekretariatsoppgavene i form av å forberede saker for regjeringen, drive politikkformidling og løpende betjene statsråden, vil alltid være en viktig oppgave for departementene. Dersom det er et hovedpoeng å

tydeliggjøre at departementene også har et betydelig ansvar for faglig og langsiktig politikktutvikling, foreslår vi at departementsrollen tredeles.

5.3 Ta apparatet i bruk og legge til rette for utvikling av sektoren

5.3.1 Tettere samspill mellom departement og etat

Departementene er ikke alene. De har et stort apparat under seg, som de benytter til gjennomføring av politikk og til å få faglige innspill til politikktutvikling. Som nevnt i kap. 4.4 er mye på plass når det gjelder styring og oppfølging av underliggende virksomheter. Selv om departementene også har en god faglig dialog med sine etater, så vil vi likevel understreke betydningen av tett og god samhandling mellom departement og underliggende virksomheter.

Strategiske, åpne og tillitsbaserte diskusjoner mellom ledere i departement og underliggende virksomheter er viktig for å bidra til felles situasjonsforståelse, og for å legge til rette for en langsiktig utvikling av sektoren. I en slik dialog er det viktig at både departement og virksomhet har et perspektiv også utover egen sektor, slik at sektorovergrepene løses best mulig (jf. kap. 5.4).

Tett dialog er også nødvendig for at departementet raskt får faglige innspill som møter deres behov. DFØ har omtalt dette i rapporten om direktoratenes faglige rolle,⁷¹ der vi peker på fordelene ved å koble det iverksettende nivået på i en tidlig fase når politikk skal utvikles. En slik prosess krever både tillit og åpenhet og god rolleforståelse. Det er grunnleggende også for å lykkes med god styring og oppfølging av underliggende virksomheter.

Selv om politikkformidling og utvikling av ny politikk har fått stadig større oppmerksomhet, er det viktig at departementene også sikrer at den vedtatte politikken blir gjennomført. Som vist i kap. 4.1.3 og 4.4.1 skjer det i stor grad gjennom styringsdialogen med underliggende virksomhet. Men også her er det viktig at ikke departementene blir fanget av detaljene, men evner å se de mer langsiktige linjene i sektorens kjerneoppgaver samtidig som virksomhetene blir minnet om den politiske dynamikken som ligger i departementene. Det innebærer at virksomhetene også må være i forkant og forstå hvilke behov departementet og den politiske ledelsen har.

En svakhet i forvaltningen er begrenset kunnskap om resultater og effekter. Selv om mål- og resultatstyring er den helt sentrale i styringsmodellen i offentlig sektor, er det fortsatt behov for bedre resultatinformasjon om offentlig virksomhet. En DFØ-gjennomgang av årsrapportene fra 2012 viste at et fåtall av virksomhetene vurderte eller omtalte oppnådde effekter for brukere og samfunn. Selv om de fleste virksomheter har blitt utfordret på dette siden den gang, er det fortsatt mye rapportering om gjennomførte aktiviteter heller enn om hvilke resultater de har gitt.⁷² Mange synes det er krevende å lage gode styringsparametere fordi det må være god sammenheng mellom virksomhetens innsats og måloppnåelsen.

⁷¹ DFØ 2024 (3)

⁷² PwC 2020

Ofte etterspørres mer kunnskap om «hva som virker». For å få mer kunnskap om effekter bør årlig styringsinformasjon suppleres med forskning og evaluering, slik det framgår av økonomiregelverket i staten.

Fordi den enkelte virksomhet i staten i hovedsak har helt spesifikke ansvar og oppgaver, kan det være krevende å sammenligne og generalisere effekter på tvers av virksomheter. Dette i motsetning til kommunene som har de samme oppgavene og kan bruke resultatinformasjon mer aktivt til å sammenligne seg med hverandre, f.eks. ved bruk av KOSTRA-tall. Etter DFØs vurdering er det behov for større oppmerksomhet om effekter både for brukere og samfunnet. En viktig del av departementenes oppfølging av underliggende virksomhet bør derfor være å følge resultater over tid, noe som også kan bidra til økt oppmerksomhet av hva som er viktigst å prioritere i sektorpolitikken eller på tvers av sektorer.

5.3.2 Ta større ansvar for å utvikle sektoren

En viktig del av departementenes gjennomføringsrolle handler om å prioritere hvilke oppgaver som er viktigst. I denne undersøkelsen har det vært viet mest oppmerksomhet om sekretariatsrollen. Samtidig er det tett sammenheng mellom sekretariatsrollen – og da særlig politikktutvikling – og gjennomføringsrollen. Erfaringer fra politikkgjennomføring danner viktig grunnlag for utvikling av ny politikk, og politikktutvikling innebærer også å legge til rette for faktisk gjennomføring. Når sekretariatsrollen beslaglegger store deler av kapasiteten i departementene, kan det imidlertid medføre at gjennomføringsrollen ikke får den nødvendige oppmerksomheten.

Som nevnt i kap. 4.5.1 er det flere som stiller spørsmål ved om departementene har god nok kjennskap til hva omstilling i underliggende virksomheter faktisk innebærer, i form av f.eks. digital transformasjon eller endringer som medfører nedbemanning. Etter DFØs vurdering kan departementene ta et større ansvar for å planlegge og tilrettelegge for utvikling og effektivisering av sektoren. Det handler om å ta ansvar for prioritering av hvilke oppgaver som legges til underliggende virksomheter, og også kommuner. Da er det viktig at departementene har et kunnskapsgrunnlag som gjør dette mulig. Utvikling, og eventuell omstilling, av underliggende virksomheter bør inngå som et element i den strategiske politikktutviklingsrollen departementene skal ha.

Vi vil også understreke betydningen av tett og åpen dialog med underliggende virksomheter om behov, muligheter og forutsetninger for utvikling og effektivisering av arbeidet. Dette er en viktig del av styringsdialogen, men bør også inngå i faglige og strategiske diskusjoner mellom departement og etat, jf. punkt 5.2.1. over. Og ikke minst bør departementene være lydhøre for etatslederens behov for støtte og sparring i forbindelse med omstilling av virksomheten.

5.3.3 Ta en tydeligere arbeidsgiverrolle overfor etatsledere

Etter vår vurdering er det også grunn til å se nærmere på hvordan departementene best kan ivareta rollen som arbeidsgiver overfor etatsledere. Det gjelder både hvordan departementene støtter og følger opp virksomheter som er i omstilling, og hvordan de håndterer saker som berører virksomhetens øverste leder. Det er uheldig dersom det blir

viktigere å skjerme statsråden enn å ivareta arbeidsgiverrollen på en profesjonell måte. Også dette krever god ledelse fra departementenes side.

Politiske beslutninger om omorganiseringer av underliggende etater aktualiserer departementets behov for kunnskap om konsekvensene av denne type beslutninger. Økt kompetanse om arbeidsgiverrollen og arbeidsrettslige rammer vil kunne bidra til at embetsverket gir gode innspill til politisk ledelse før beslutninger tas, og også kan gi underliggende etat god rådgivning etter at denne type beslutninger er fattet.

Arbeidsgiverpolitikken er i liten grad en del av styringsdialogen, annet enn ev. fellesføringer knyttet til f.eks. mangfold og inkludering. I lys av et (varslet) behov for omstilling og effektivisering i staten, kan det være grunn til å legge større vekt på hvordan arbeidsgiverrollen ivaretas i underliggende virksomheter. Det kan også være grunn til å diskutere hvilken støtte etatsleder trenger fra departementets side når endringer skal gjennomføres.

Det er også et spørsmål om hvem departementsrådene støtter seg på når det er utfordringer i en underliggende virksomhet og som berører toppledelsen der. Det er ingen felles tjeneste for departementene på dette området, og vårt inntrykk er at departementenes HR-enheter er innrettet primært mot ivaretagelsen av departementets egne medarbeidere. I tilspissede situasjoner benyttes ofte eksterne advokater. For å ivareta arbeidsgiverrollen overfor etatsledere på en god måte, bør det vurderes om det er behov for å styrke departementsfellesskapet på dette området.

5.4 Ta ansvar for helheten

5.4.1 «Jobbe for regjeringen»

I kapittel 4 viser vi til at det har blitt større oppmerksomhet i departementene om behovet for samarbeid og samordning, og at dette også har manifestert seg blant annet i opprettelsen av kjernegruppene. Vår undersøkelse indikerer også at medarbeidere i departementene er opptatt av å jobbe for regjeringen og ikke kun for egen statsråd.

Rådende praksis synes likevel å være å fremme egen statsråds syn og få egen statsråd til «å skinne». Som professor Eivind Smith uttalte på et seminar i regi av Partnerforum i 2022:

«Departementsansatte har en tendens til å stille egne departementer eller sektorer i et godt lys, istedenfor at regjeringen kommer i et godt lys. Dette samsvarer med ideen om at embetsverket ikke skal gjøre noe for å stille statsråden i forlegenhet, men det er skadelig for samarbeidet mellom departementene.»⁷³

Som nevnt i kap. 2.3 står sektorprinsippet sterkt i norsk forvaltning. Det er viktig fordi det skal være tydelig hvilken statsråd som har myndighet til å instruere arbeidet med en sak eller oppgave. Tydelig ansvars- og oppgavefordeling er sentralt også for effektiv politikkgjennomføring.

⁷³ Aspøy, 2022

Departementsansatte skal utvilsomt betjene egen statsråd, men det er samtidig viktig å tydeliggjøre at departementsansatte også har et ansvar for å ivareta helheten. Det er nødvendig på områder som krever samarbeid mellom ulike departementer, slik som klimaspørsmål eller avklaring av norske posisjoner overfor EU. Embetsverket må belyse ulike sider av en sak overfor sin statsråd, også de sidene som taler mot embetsverkets eller statsrådets foretrukne løsning.

Vi har i tidligere rapporter pekt på at samordningsutfordringene vel så mye er et spørsmål om departementskultur som departementsstruktur.⁷⁴ I en slik situasjon bør det legges mer vekt på å bygge en kultur som vektlegger samarbeid. Etter vår vurdering bør det kommuniseres bedre til både nyansatte og erfarne medarbeidere i departementene at embetsverket jobber for regjeringen, ikke kun for den enkelte statsråd. Regjeringen har delegert ansvar til hver statsråd, men det øverste ansvaret ligger hos regjeringen i fellesskap.

Strategien for departementsfellesskapet understreker behovet for å tenke helhetlig, og opprettelsen av Departementsakademiet representerer ytterligere et skritt i retningen av å vektlegge departementene som fellesskap. Etter vår vurdering er dette viktige tiltak for å styrke en kultur som også vektlegger lojaliteten til regjeringen og ikke kun egen statsråd.

5.4.2 Avklare behovet for samordning og samarbeid

Samordning og samarbeid mellom departementene er utvilsomt viktig. Dette har, som nevnt tidligere i rapporten, blant annet ført til opprettelsen av kjernegruppene. Der det skal utformes politikk på områder som berører mange departementer, er god samhandling og samordning vesentlig for å få et godt resultat. God samhandling er også viktig i gjennomføringen av politikk, blant annet gjennom at departementene legger til rette for, og stiller krav om, samarbeid mellom underliggende virksomheter for å løse oppgaver som går på tvers av sektorer.

Et eksempel på et område som vil kreve godt samarbeid i tiden fremover, er arbeidet med regelverk fra EU. EU tar stadig flere tverrsektorielle politiske initiativer i form av blant annet sektorovergrepene regelverk. Dette berører også Norge som EØS-medlem. Da er det viktig at departementene på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosessen har en strategisk og helhetlig tilnærming overfor EU.

Selv om samordning og samarbeid i mange sammenhenger er helt nødvendig, er det etter vår vurdering viktig å være tydelig på når det er behov for samordning og samarbeid og når det ikke er et slikt behov. I diskusjonen om komplekse utfordringer og gjenstridige problemer, kan det være lett å glemme at en del utfordringer kan være kompliserte, men likevel løses innenfor ett departement. Mange av departementenes oppgaver kan løses innenfor eget departement.

I de tilfellene det er behov for samordning er det etter vår vurdering viktig å klargjøre hva målet med samordningen skal være. Skal departementene komme til enighet om en felles beslutning, eller skal departementene bli enige om en felles problembeskrivelse? Det er avgjørende for en konstruktiv samhandling, at deltakerne er enige om dette. I en slik

⁷⁴ Difi 2014 og Difi 2019

avklaringsdiskusjon kan den såkalte samordningstrappen være et godt virkemiddel.⁷⁵ I den forbindelse vil vi også understreke at det ikke er et mål i seg selv at samordningen skal være på høyest mulig nivå i trappen.

5.4.3 Behov for arbeidsprosesser og systemer som støtter opp under samhandling

Tverrfaglig eller tverrdepartementalt samarbeid viser seg ofte å være krevende. Det kan imidlertid gå raskt og effektivt når det virkelig «brenner». Erfaringene fra pandemien viser at departementene er effektive og får til samhandling når det trengs. Det er kanskje når oppgavene konkurrerer med linjeoppgavene at det fremstår som mer krevende. Et dokument fra New Zealand om samarbeid på tvers av sektorene gjennom deres Public Service Act er i så måte talende: «We Have Come a Long Way and Not Got Very Far».⁷⁶

Arbeidet med tverrgående problemstillinger og samarbeidet på tvers av departementene utfordrer de tradisjonelle arbeidsformene. Arbeidsgrupper på tvers av departementene har vært der i mange år, men har fått økt vekt etter at samarbeid mellom departementene har fått større oppmerksomhet. Vårt inntrykk er likevel at departementene ikke i tilstrekkelig grad har prosesser og systemer som støtter opp under behovet for samhandling. Det er eksempler på at samarbeidsprosjekter stopper opp eller blir forsinket på grunn av uklare mandater, manglende avklaringer underveis, eller mangelfulle fullmakter til å ta problemstillingene videre.

Det finnes rutiner som tilrettelegger for samordning mellom departementene. Det er blant annet etablert gode rutiner for saker som skal behandles i regjeringen og man har fått på plass felles «flak-rom» i SharePoint. Men det er ingen etablerte rutiner for hvordan man for eksempel skal rigge et samarbeid om en felles stortingsmelding. Erfaringene fra arbeidet med den såkalte SUM-meldingen (jf. kap. 4.3.5) viste at det var utfordrende å organisere et prosjekt på tvers av departementene og fristilt fra linjeorganisasjonen. Det var også krevende å få det store politiske trykket i arbeidet, ettersom eierskapet ikke var lagt til én statsråd. Samtidig ble det et genuint felles eierskap på embetsnivå.

Dersom samordning og samhandling skal kunne skje effektivt, er det behov for å se nærmere på en del etablerte rutiner og prosesser. Det arbeidet som skjer med å utvikle statsbudsjettprosessen er et eksempel på det. Her legges det opp til endringer i rutineene for å få til mer helhet og langsiktighet i budsjettene. På bakgrunn av erfaringene med SUM-meldingen, bør det også utvikles enkle og effektive rutiner for samarbeid om felles stortingsmeldinger.

Et forslag som er nevnt av noen, er at departementsrådene kan ta et større ansvar for å identifisere samordningsbehov og initiere konkrete samordningsprosjekter. Opprettelsen av kjernegruppene er et eksempel, men det kan også gjøres ved å ta initiativ til konkret samarbeid som ikke involverer departementsrådene selv. Det kan for eksempel gjøres når en

⁷⁵ Difi 2014

⁷⁶ Gill 2022

ny regjering tiltrår. Med utgangspunkt i regjeringsplattformen, kan departementsrådene avklare områder som krever samordning eller samarbeid.

I forbindelse med arbeidet om ungt utenforskap har regjeringen lansert en ny arbeidsform kalt målrettet samfunnsoppdrag som er inspirert av det EU kaller missions. Høyere utdannings- og forskningsminister sa ved lanseringen:

Målrettede samfunnsoppdrag er en ny måte å arbeide i Norge. Vi kombinerer ambisiøse politiske mål, med bredt engasjement og lokal innsats. Gjennom samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge ønsker vi å invitere kommuner, fylkeskommuner, frivillighet, arbeidslivets parter, forskningsmiljøer og andre relevante aktører til en stor felles innsats for inkludering.⁷⁷

Det blir interessant å følge med på om dette betyr en utvikling også i norske departementer med noen utvalgte samfunnsoppdrag hvor både offentlig og privat sektor går sammen om å løse komplekse oppgaver.⁷⁸ Fra vårt ståsted vil vi peke på at det er viktig at en slik måte å organisere tverrgående arbeid på, ikke kommer i tillegg til hvordan disse oppgavene løses i dag (jf. kap. 5.5 under).

5.5 Jobbe effektivt og bruke folkene godt

5.5.1 «Slipp taket» - organiser arbeidet effektivt

Effektivisere arbeidet

Selv om mange oppgaver i flere tiår er overført fra departement til underliggende virksomheter, har det kommet nye oppgaver til. De siste årene har departementene også fått økt arbeidsmengde som følge av økt aktivitet på Stortinget, vekst i antall innsynskrav og høyt medietrykk. Det har også vært en økning i arbeidsoppgaver pga. håndtering av kriser, økt vekt på sikkerhet, økt vekt på kontroll og oppfølging av EU/EØS. I samme periode har antallet ansatte vært stabilt.

Med den økonomiske situasjonen vi har foran oss, er det hverken ønskelig eller tilrådelig å øke antall ansatte i departementene. Det innebærer at det er behov for nytenkning også om hvordan departementene utfører sine oppgaver. Etter vår vurdering er det mulig å effektivisere arbeidet i departementene gjennom en god prioritering av hvilke oppgaver skal løses og hvor mye ressurser skal brukes på å løse dem. Etablering av flere fellestjenester kan også bidra til en effektivisering, jf. den pågående spissede områdegjennomgangen av fellestjenester i departementsfellesskapet.

Linjen fungerer godt

Departementenes organisering og arbeidsmåte har på mange vis vært den samme gjennom alle år. Storparten av departementenes oppgaver løses innenfor en hierarkisk struktur. De største endringene har først og fremst bestått i å flytte oppgaver ut, samtidig som departementene også gradvis og over tid har fulgt opp med mer moderne arbeidsverktøy.

⁷⁷ Regjeringen 2025 ([Regjeringen med nullvisjon for utenforskap - regjeringen.no](#))

⁷⁸ Stat & styring, 2025

Som vist til i kap. 4.7 er departementene konservative både når det gjelder ledelse og arbeidsformer. Og det er kanskje ikke så rart. Departementenes rolle og funksjon er med på å stabilisere samfunnet og er viktige pilarer for å sikre et godt embetsverk som har støtte til den enhver tid sittende regjering som sin hovedoppgave.

Selve organiseringen i departementene har vært ganske konstant i avdelinger og seksjoner. Linjestrukturen har godt fotfeste, selv om teamorganisering i ulike fasonger har vært prøvd. For svært mange av oppgavene i et departement fungerer linjeorganiseringen godt. Det gir tydelige ansvarsforhold og bidrar til god kvalitetssikring av oppgavene.

Men ikke alle oppgaver trenger å kvalitetssikres like grundig

Også i departementenes endrer imidlertid oppgavene seg over tid. Som det går fram av Grunnlag for god ledelse i staten stilles det krav til ledere om å være innovative, utforske og ta i bruk ny teknologi og nye arbeidsformer. Dette er generelle krav til ledere i staten, og må etter vår oppfatning også gjelde ledere i departementene. Som det står i lederplattformen:

«Dette handler særlig om evnen til å styrke medarbeiderne og vise tillit, å se helhet og samarbeide tverrsektorielt, å ta i bruk ny teknologi og bygge kultur for læring og innovasjon. En viktig del av å skape kultur for innovasjon handler om takhøyde for feil. Uten en slik takhøyde skjer det ingen læring eller nytenkning.»⁷⁹

Som nevnt i kap. 4.6.1 er det flere som mener at departementene i noen sammenhenger er altfor opptatt av å unngå å gjøre feil. Etter vår vurdering kan det derfor være grunn til å differensiere mer mht. hvilke typer oppgaver som krever grundig kvalitetssikring i linjen, og hvilke oppgaver som ikke har samme behov. Utviklingsoppgaver og utforskende oppgaver kan trenge løsere rammer og en aksept for at det kan gjøres feil eller at resultatet ikke blir så vellykket som man ønsker. En slik differensiering av rutiner for kvalitetssikring ut fra en risikovurdering kan bidra til mer effektiv oppgaveløsning og mer utviklingsorienterte og innovative departementer.

Unngå dobbelt-opp organisering

Vår undersøkelse viser at mange medarbeidere opplever at det gjenstår når det gjelder å skape gode og effektive arbeidsformer i departementene (jf. kap. 4.6). Ofte kan organiseringen bli ganske kompleks – med prosjektgruppe, arbeidsgruppe, styringsgruppe, referansegruppe – samtidig som linjeansvaret skal ivaretas. Erfaringene f.eks. fra SUM-meldingen (jf. kap. 4.3.5) viser hvor vanskelig det kan være når flere departementer skal jobbe frem et felles produkt. Men også her er det en kompleks organisering uten at det kanskje er vurdert hvilke endringer i eksisterende prosesser og rutiner og fullmakter som er nødvendig.

Etter vår vurdering bør departementene unngå «dobbelt-opp» organisering av arbeidet. Det er lite effektivt. Prosjekter må få nødvendige fullmakter og mindre prosjekter trenger ikke fullskala-organisering med styringsgruppe og referansegruppe. Alle avdelinger eller enheter trenger heller ikke være representert hver gang departementet skal opprette prosjekter eller

⁷⁹ Regjeringen ([Grunnlag for God ledelse i staten - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no))

arbeidsgrupper på tvers. Valg av organisering bør gjøres ut fra oppgavens egenart og risiko, ikke ut fra en standard modell for prosjektarbeid.

Flere har stilt spørsmål ved hva som menes med nye arbeidsformer. Vårt inntrykk er at når det er snakk om nye arbeidsformer gjelder det særlig utførelse av oppgaver som er tverrfaglig enten internt i et departement eller på tvers av departementene (jf. kap. 5.4.3. over). Flere peker også på nytten av å bruke mer utforskende metoder i en tidlig fase av et prosjektarbeid.

EU har utarbeidet en guide om fleksible organisasjonsmodeller som kan supplere den mer tradisjonelle vertikale arbeidsmåten.⁸⁰ EU er opptatt av at det kan gjøre dem i stand til å levere raskere og mer målrettede råd gjennom å jobbe mer smidig og utnytter medarbeidernes kompetanse på en bedre måte. De metodene de trekker fram er blant annet matriseorganisering, tverrgående arbeidsgrupper og hospitering, noe som også i dag benyttes i noen grad i departementene i Norge.

Digitale verktøy som er tilpasset oppgavene

Som vist i kap. 4.6.3 er det en negativ utvikling mht. hvor fornøyde medarbeidere i departementene er med digitale verktøy. Selv om digitale verktøy kan være en sikkerhetsrisiko, er det viktig at departementsansatte har mulighet til å jobbe effektivt og håndtere data og kunnskapsoppsummeringer fra ulike kilder. Det er en viktig utfordring for departementsfellesskapet å få dette på plass. Samtidig er det nødvendig å styre både medarbeidernes og omgivelsenes forventninger, fordi arbeidet i departement alltid vil innebære noen begrensninger mht. hvor innovativt og åpent man kan jobbe og hvilke digitale verktøy det er mulig å ta i bruk. Vårt inntrykk er at DIO i samarbeid med departementene jobber med å finne gode digitale løsninger, blant annet for hvordan KI kan brukes for å effektivisere arbeidet i departementene.

5.5.2 Behov for å tenke nytt om ledelse, rekruttering og kompetanse?

Behov for bedre HR-statistikk

Gjennomsnittsalderen for departementsansatte har økt de siste årene, og det er blitt flere kvinner. Samtidig ser vi at andelen ansatte i departementene med innvandrerbakgrunn er lav, jf. kapittel 3. Dette er utviklingstrekk som departementsfellesskapet bør hensynta når de skal rekruttere nyansatte og når de skal drive kompetanseutvikling.

Vi har erfart at det finnes lite sammenlignbar statistikk om de departementsansatte på tvers av departementer. Det enkelte departement er en egen virksomhet, og hvert departement har sin egen HR-stab. Vårt inntrykk er at det har vært lite samarbeid når det gjelder å sammenstille statistikk på tvers av departementene. Det finnes for eksempel ikke samlet informasjon om utdanningsbakgrunn og turnover. Her mener vi departementene har et utviklingspotensial. Mer innhenting og strategisk bruk av felles HR-statistikk kan styrke departementene som arbeidsgiver og være et godt kunnskapsgrunnlag for i forbindelse med

⁸⁰ European Commission u.å.

rekruttering, kompetanseutvikling og hospitering. Det gir også et bedre grunnlag for å kunne utnytte kompetanse på tvers av departementsområdene.

Ledere som prioriterer oppgaver og følger opp medarbeidere

Et av funnene fra vår undersøkelse er at mellomlederne har hovedfokus på leveranser til politisk ledelse, og at høyt arbeidspress gir lite tid til å drive medarbeideroppfølging og medarbeiderutvikling. Samtidig viser statsansatteundersøkelsen at lederne i departementene skårer høyt på relasjonsorientert ledelse og lavere på oppgaveorientert ledelse.

Samlet sett tilsier disse funnene at departementene bør vurdere å prioritere personalledelse høyere enn de gjør i dag. Med tanke på at mellomledere i stor grad er bundet opp i mange møter, er det også viktig med økt delegering. Det kan frigjøre mellomlederes tid og ansvarliggjøre medarbeidere. Samtidig er det viktig at ledere prioriterer hvilke oppgaver som skal løses, hvilke medarbeidere som skal løse dem og til hvilken tid. Det betyr også å være tydelig på hvilke oppgaver som skal prioriteres ned.

Strategisk rekruttering og utvikling av kompetanse

Vi har ikke funnet noe dokument som viser at departementsfellesskapet har en samlet strategisk tilnærming til hvilken kompetanse departementsansatte bør inneha nå eller i fremtiden. Vi antar imidlertid at denne type planer foreligger på avdelingsnivå eller for enkeltdepartement.

Generelt er det viktig at departementene har god kompetanse på styringsvirkemidlene forvaltningen bruker både for å utvikle ny politikk og for å gjennomføre den vedtatte politikken. Det innebærer kompetanse innen økonomi/budsjett, lov og regelverk, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. I noen av intervjuene er det trukket fram at den juridiske kompetansen på ledernivå i departementene ikke er så sterk som den var for noen tiår siden. I lys av bl.a. den økte reguleringen fra EU og økt rettighetsfesting, er det uttrykt bekymring for om departementene er godt nok rustet for å møte utviklingen. Her vises det også til erfaringer fra Danmark hvor enkelte departementsråder fikk avskjed som følge av mangelfull rådgivning overfor regjeringen i den såkalte minksaken. Kommisjonen som gransket minksaken i Danmark, viste til kravene til embetsverket om lovlighet som følger av den danske Kodex VII.⁸¹ Tilsvarende krav til embetsverket har vi i Embetsverkets syv plikter, se kap. 2.2. Også her er det strenge krav til at embetsverket ikke skal gi råd som er i strid med gjeldende rett. Alle departementer har selvfølgelig ansatte jurister. Som vist i kap. 3.1.2 er det etablert juridiske avdelinger i enkelte departementer for å styrke den juridiske kompetansen. Uansett organisering er det etter DFØs vurdering viktig med et godt samspill mellom det juridiske og de øvrige fagfeltene i departementene.

I intervjuene har det videre kommet fram at departementene vil trenge flere «generalister» som kan omsette ulike typer faglige innspill fra underliggende virksomheter til politikktutvikling. Det har også kommet fram at fremtidens departementsansatte må ha god

⁸¹ Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink 2022

forståelse av kommunikasjonsfaget, og de må være gode på prosjektstyring og endringsprosesser.

Når departementene må møte utfordringer knyttet til press mot demokratiet, økende byråkratikritikk og synkende tillit i befolkningen, er det viktigere enn noen gang å ha medarbeidere i departementene med en god rolleforståelse. Det betyr blant annet inngående kjennskap til de syv plikter og god kompetanse på helt grunnleggende oppgaver og regelverk som et departement ivaretar (r-notater, forvaltningsloven, offentlighetsloven mv.).

Dersom departementene vil styrke kunnskapsfunksjonen slik vi drøfter i denne rapporten, vil departementene ha behov for å rekruttere og beholde erfarne fagfolk og ansatte i departementene. Her vil det midlertid være opp til departementene å gjøre en vurdering av hvilken kompetanse de trenger, både hver for seg og samlet, sett i lys av utviklingen og utfordringer de står overfor. Vi anbefaler at departementene vurderer om det er behov for å gjøre en gjennomgang for hele departementsfelleskapet. En slik gjennomgang kan påvirke både rekrutteringsprosessen i departementene og kompetanseutviklingen. Departementsakademiet vil ha en viktig rolle i å tilby tilpasset kompetanseutvikling som møter departementenes behov.

5.6 Hva innebærer fremtidens departementsrolle?

Oppsummert kan vi si at departementenes rolle i hovedsak er stabil og at det skjer en langsom utvikling av rollen over tid, gitt de utfordringene det enkelte departement står overfor til enhver tid. Gitt omskiftelige omgivelser er det nødvendig med en levende diskusjon om betydningen av forvaltningsverdiene i rollen embetsverket har med å betjene regjeringen og den enkelte statsråd på en best mulig måte. I dette ligger også ansvaret for å ha et mer langsiktig perspektiv på den faglige utviklingen på departementenes ansvarsområder. Gjennom et godt faglig håndverk i departementene og en tydelig rolleforståelse som også kommuniseres utad, vil departementene være en viktig bidragsyter både for å beskytte demokratiet og for å styrke innbyggernes tillit til forvaltningen.

Departementenes viktigste oppgaver fremover kan oppsummeres i følgende punkter:

- Ivaretar og balanserer forvaltningsverdiene (demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet)
- Gir faglige relevante råd til politisk ledelse til rett tid
- Bidrar til langsiktighet, sammenheng og helhet
- Mestrer presset utenfra – mediene, Stortinget, interesseorganisasjoner m.m. – og evner å tilpasse seg en mer fragmentert mediehverdag hvor redaksjonsstyrte medier blir stadig færre
- Bidrar til en åpen, offentlig debatt
- Er en kontinuerlig pådriver for å utvikle en effektiv offentlig sektor med tjenester av god kvalitet
- Utøver god styring av underliggende virksomheter basert på dialog
- Er en god arbeidsgiver for toppledere de har ansvar for

- Driver god intern ledelse med vekt på kultur for resultater, kunnskap, samarbeid og helhet
- Driver en aktiv og målrettet rekrutteringspolitikk
- Bidrar til alternative arbeidsformer som fremmer effektivitet og samarbeid og styrker samarbeidsrelasjonene på tvers av departementene
- Bruker teknologien effektivt

Referanseliste

- Allern, E. H., Arnesen, D., Hansen, V. W. & Røed, M. (2023). Mellom korporatisme og lobbyisme: Norske interesseorganisasjoners tilgang til politiske beslutningsprosesser. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 7(4-5), 26-44.
<https://doi.org/10.18261/nost.7.4-5.3>
- Askim, J., Flo, Y., Holmøyvik, E., Kolltveit, K., Mangset, M., & Rasch, B. E. (2024). *Regjeringen. Historien, makten og hverdagen*. Fagbokforlaget.
- Aspøy, A. (2022, 2. juni). Personkultus i departementene. *Stat & styring*.
<https://statogstyring.no/personkultus-i-departementene>
- Aspøy, A. (2025, 22. januar). Er byråkrater selvopptatte? *Stat og styring*.
[Er byråkrater selvopptatte? – Stat & Styring](#)
- Bjerkaas, S. & Kolltveit, K. (2023). Statsministerens kontor: Kommunikasjonens høyborg i et moderne medielandskap? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(2), 56-73.
<https://doi.org/10.18261/nst.39.2.1>
- Byrkjeflot, H. (2014). Kritikken av byråkratiet mangler motstand. *Stat og styring*, 24 (1), 36-39.
<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2014-01-19>
- Christensen, J. & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.
- Dagsavisen. (2025, 18. mars). Høyre-politiker vil ha norsk kutt-kommisjon. *Dagsavisen*.
[Høyre-politiker vil ha norsk kutt-kommisjon – Dagsavisen](#)
- Departementene. (u. å.). *Depkatalog – Departementenes egen telefonkatalog*. Depkatalog.
[Depkatalog – Departementenes egen telefonkatalog](#)
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2024). *DSS Brukerundersøkelse 2024*.
- DFØ. (u. å.). *Innbyggerundersøkelsen 2024*. Dfo.no. [Innbyggerundersøkelsen 2024 | DFØ](#)
- DFØ. (2022). *Om etatsstyringsmøtenes plass i styringen – en kartlegging av møtenes rolle og funksjon*. (Notat 2022: 1)
- DFØ. (2023). *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. (Rapport 2023: 1).
- DFØ. (2023). *Mye mer enn ord. En kartlegging av kommunikasjonsansatte i staten*. (Rapport 2023: 3)
- DFØ. (2023). *Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021-2025* (Rapport 2023:7)

- DFØ. (2024, 8. mars). *Klima- og miljødepartementets langtidsplan: et prioriteringsverktøy*.
Dfo.no. [Klima- og miljødepartementets langtidsplan: Et prioriteringsverktøy | DFØ](#)
- DFØ. (2024). *Evaluering av kjernegruppeforsøket*. (Rapport 2024: 7).
- DFØ. (2024). *Evaluering av statsbudsjettprosessen*. (Rapport 2024: 5).
- DFØ. (2024). *Tydligere, men fortsatt under press. En undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. (Rapport 2024: 3).
- DFØ. (2025, 11. februar). *Statsansatteundersøkelsen 2024*. Dfo.no.
[Statsansatteundersøkelsen 2024 | DFØ](#)
- DFØ. (2025). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav?* (Rapport 2025: 1).
- DFØ. (2025). *Utfordringsbildet i forvaltningen. Utviklingstrekk og gjennomgående utfordringer innen organisering, styring og ledelse i norsk forvaltning*. (Notat 2025: 3)
- Difi. (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*.
(Rapport 2011: 11).
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. (Rapport 2014: 7).
- Difi. (2019). *Departementene i førersetet for omstilling?* (Rapport 2019: 3).
- Engblad, E. B. (2021, 26. august). *Sterke bånd mellom interessegrupper og politiske partier*.
Forskning.no. [Sterke bånd mellom interessegrupper og politiske partier](#)
- European commission. (u. å.). *Flexible Structures in the Commission: A Manager's Guide*.
Directorate for Human Resources and Security.
- Finansdepartementet. (2023). *Statlig budsjettarbeid*.
[Veileder til statlig budsjettarbeid - regjeringen.no](#)
- Finansdepartementet. (2025). *Hovudbudsjettsskriv for 2026. Retningslinjer for arbeidet med statsbudsjettforslaget for budsjettåret 2026*. (R-4/2025). [Rundskriv].
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/arlike/2025/r4-2025.pdf>
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet. (1984). *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*.
- Gill, D. (2022). *Working jointly in the New Zealand public sector. We have come a long way and not got very far*. *Journal of the Institute of Public Administration New Zealand*, 45, 3-7. [Public-Sector-Journal-April-2022.pdf](#)
- Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink. (2022).
<https://www.ft.dk/samling/20211/almDEL/REU/bilag/301/2602665.pdf>

- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. [Kongeriket Norges Grunnlov - Lovdata](#)
- Hildrum, E. (2022, 05. april). Fagligheten i departementene er under press. *Aftenposten*. [Fagligheten i departementene er under press](#)
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt: om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Fagbokforlaget.
- Kirkebirkeland, M. A. S. (2024, 17. januar). Stemmer det at byråkratiet eser ut i Norge? *Civita*. [Stemmer det at byråkratiet eser ut i Norge? - Civita](#)
- Klima- og miljødepartementet. (2025). *Klima- og miljødepartementets kunnskapsstrategi 2025-2030*. [Klima- og miljødepartementets kunnskapsstrategi](#)
- Knutsen, C. H., Dahlum, S., Allern, E. H., Hagfors, S. B., Klausen, J. E., Søyland, M. & Wig, T. (2023). *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kolltveit, K. & Figenschou, T. U. (2020). Kommunikasjonsrådgiverne i norske departement: En "ny" type byråkrater i skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 36(2), 102-119. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2020-02-04>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Gode hver for oss. Best sammen. Strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021-2025*. Arbeidsgruppens forslag 13.3.2020.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Statens lederlønnssystem – har det utspilt sin rolle? Rapport fra utvalg oppnevnt for å gjennomgå statens lederlønnssystem*.
- Meld. St. 21 (2023-2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 9 (2024-2025). *Totalberedskapsmeldingen: Forberedt på kriser og krig*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Modalsliutvalget. (1970). *Den sentrale forvaltningens organisasjon*. Bilag til St. prp. nr. 85 (1971-1972).
- NIFU. (2013). *Kunnskap i system. En kartlegging av kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Sverige, Danmark og Canada*. (Rapport 2013: 47).

- Nord, M., Altman, D., Angiolillo, F., Fernandes, T., God A. G. & Lindberg, S. I. (2025). *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- Nordiske mediedager. (2025, 3. mai). *Medieundersøkelsen 2025: Hver femte ungdom har ingen eller lav tillit til mediene*. Nordiske mediedager.
[Nordiske Mediedager | Medieundersøkelsen 2025: Hver femte ungdom har...](#)
- NOU 2023: 21 (2023). *Embetsordningen – i takt med tiden*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2024: 7 (2024). *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet.
- OECD. (2022). *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*. [Full Report | OECD](#)
- PwC. (2020). *Etatsstyring i praksis. En kvalitativ studie av departementenes styring av underliggende virksomheter*. DFØ.
- Regjeringen. (u.å.) *Grunnlag for God ledelse i staten*. Regjeringen.no
[Grunnlag for God ledelse i staten - regjeringen.no](#)
- Regjeringen. (2025, 01. mars). Regjeringen med nullvisjon for utenforskap. *Regjeringen.no*.
[Regjeringen med nullvisjon for utenforskap - regjeringen.no](#)
- Statskonsult. (2000). *Framtidens departement*. (Notat 2000:4).
- Statskonsult. (2002). *Den norske departementsstrukturen*. (Notat 2002:5).
- Statskonsult. (2007). *Javel, statsråd?* (Rapport 2007:27)
- Stat & styring. (2025, 06. februar). En ny anti-byråkratisk epoke. *Stat & styring*.
[En ny anti-byråkratisk epoke – Stat & Styring](#)
- Stat & styring. (2025, 05. mars). Regjeringen med ny arbeidsform. *Stat & styring*.
[Regjeringen med ny arbeidsform – Stat & Styring](#)
- Statsministerens kontor. (2025). *Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse*.
- Statsministerens kontor. (2025). *Nasjonal sikkerhetsstrategi*.
- St. meld. nr. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St. prp. nr. 121 (1955). *Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene M. V.* Statsministeren. [Stortinget](#)

Vedlegg

Vedlegg 1

Statistikk om departementsansatte

Antall ansatte

I 2024 jobbet det 4 637 ansatte i departementene. I gjennomsnitt har hvert departement 273 ansatte, og medianen er 234 ansatte per departement. I dette vedlegget har vi inkludert politisk ansatte ved statsministerens kontor i tallgrunnlaget.

Tabell 1. Antall ansatte i departementene og statsministerens kontor fra 2016 til 2024

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Antall ansatte* | 4688 | 4608 | 4604 | 4610 | 4599 | 4528 | 4563 | 4618 | 4637 |

Kilde: SSB, tabell 12623.

Antall ansatte totalt sett har holdt seg relativt stabil siden 2016, med kun en liten nedgang i antall ansatte på 1,1 % siden 2016. Det har likevel vært større endringer i antall ansatte i de enkelte departementene, jf. tabell 2. Når det gjelder den store nedgangen i antall ansatte i Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), skyldes dette at departementet ble delt 1.januar 2024. Det nyopprettede Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet overtok en del av oppgavene til KDD.

Tabell 2. Endring i antall ansatte i departementene og statsministerens kontor fra 2016 til 2024

| | 2024 | 2016 |
|-----|-------------|-------------|
| KDD | 224 | 415 |
| SD | 146 | 186 |
| BFD | 144 | 175 |
| LMD | 124 | 149 |
| JD | 356 | 420 |
| SMK | 156 | 176 |
| UD | 798 | 854 |
| KD | 296 | 306 |
| KUD | 157 | 161 |
| ED | 168 | 159 |
| NFD | 372 | 347 |
| HOD | 234 | 216 |
| FIN | 306 | 281 |
| KLD | 263 | 239 |
| AID | 235 | 198 |
| FD | 490 | 406 |
| DFD | 168 | 0 |

Kilde: SSB, tabell 12623

Alderssammensetning

I 2024 var den gjennomsnittlige alderen blant ansatte i departementene om lag 47 år. Det har vært en tydelig økning i gjennomsnittsalderen de siste 20 årene. I 2000 og 2010 var gjennomsnittsalderen på hhv. 42,7 år og 45,2 år. Disse tallene er imidlertid ikke direkte sammenlignbare, da gjennomsnittsalderen for årene 2000 og 2010 er hentet fra en annen datakilde.

Det er forskjell på alderen til ansatte i departementene og SMK. I tabellen nedenfor er departementene sortert etter andel ansatte i den yngste aldersgruppen. Det er Energidepartementet og Finansdepartementet som har høyest andel ansatte under 40 år, mens Landbruks- og matdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har høyest andel ansatte over 62 år og eldre.

Tabell 3. Andel ansatte i departementene og statsministerens kontor i ulike alderskategorier, 2024

| | Under 40 år | 40-49 år | 50-61 år | 62 år eller eldre |
|---------------|-------------|----------|----------|-------------------|
| ED | 43 % | 25 % | 24 % | 8 % |
| FIN | 41 % | 20 % | 27 % | 12 % |
| SMK | 41 % | 27 % | 28 % | 4 % |
| KLD | 39 % | 24 % | 28 % | 9 % |
| NFD | 37 % | 23 % | 32 % | 8 % |
| BFD | 37 % | 19 % | 35 % | 9 % |
| SD | 34 % | 29 % | 27 % | 9 % |
| JD | 33 % | 26 % | 30 % | 10 % |
| FD | 30 % | 26 % | 34 % | 9 % |
| AID | 30 % | 23 % | 36 % | 11 % |
| KD | 29 % | 24 % | 35 % | 11 % |
| KDD | 27 % | 23 % | 37 % | 13 % |
| DFD | 24 % | 19 % | 39 % | 19 % |
| HOD | 23 % | 23 % | 41 % | 13 % |
| KUD | 21 % | 31 % | 35 % | 12 % |
| LMD | 20 % | 17 % | 41 % | 21 % |
| UD | 17 % | 26 % | 44 % | 14 % |
| <i>Totalt</i> | 30 % | 24 % | 35 % | 11 % |

Kilde: SSB, tabell 12627

Andel kvinner og menn

57 % av ansatte i departementene er kvinner. Dette er en økning på to prosentpoeng siden 2016.

Tabell 4. Andelen kvinner totalt i departementene og statsministerens kontor 2016 til 2024

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 55 % | 55 % | 55 % | 55 % | 56 % | 57 % | 58 % | 57 % | 57 % |

Kilde: SSB, tabell 12627.

Tabellen nedenfor viser aldersfordelingen i departementene og totalt i departementsfelleskapet. I aldersgruppen under 40 år er 61 % av de ansatte kvinner, mens i aldersgruppen over 62 år er tilsvarende tall 50 %. Det er variasjon i departementene når det gjelder andelen kvinner i ulike aldersgrupper. I AID er 82 % av de ansatte under 40 år kvinner, mens Forsvarsdepartementet har 42 % kvinner i samme aldersgruppe. Kunnskapsdepartementet har en høy andel kvinner i aldersgruppen over 40 år, mens Forsvarsdepartementet igjen har den laveste kvinneandelen i disse aldersgruppene. Departementene med høyest kvinneandel er fargekodet.

Tabell 5. Andelen kvinner og menn totalt i departementene i 2024, fordelt etter ulike aldersgrupper

| | Under 40 år | | 40-49 år | | 50-61 år | | 62 år eller eldre | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|
| | Menn | Kvinner | Menn | Kvinner | Menn | Kvinner | Menn | Kvinner |
| AID | 18 % | 82 % | 30 % | 70 % | 34 % | 66 % | 38 % | 62 % |
| KLD | 25 % | 75 % | 43 % | 57 % | 41 % | 59 % | 52 % | 48 % |
| HOD | 28 % | 72 % | 37 % | 63 % | 33 % | 67 % | 47 % | 53 % |
| KDD | 29 % | 71 % | 38 % | 62 % | 30 % | 70 % | 59 % | 41 % |
| BFD | 30 % | 70 % | 39 % | 61 % | 34 % | 66 % | 38 % | 62 % |
| JD | 32 % | 68 % | 35 % | 65 % | 32 % | 68 % | 38 % | 62 % |
| KUD | 36 % | 64 % | 27 % | 73 % | 31 % | 69 % | 47 % | 53 % |
| KD | 38 % | 62 % | 31 % | 69 % | 30 % | 70 % | 28 % | 72 % |
| LMD | 38 % | 62 % | 36 % | 64 % | 37 % | 63 % | 41 % | 59 % |
| FIN | 40 % | 60 % | 43 % | 57 % | 54 % | 46 % | 83 % | 17 % |
| NFD | 43 % | 57 % | 40 % | 60 % | 42 % | 58 % | 60 % | 40 % |
| ED | 44 % | 56 % | 57 % | 43 % | 53 % | 48 % | 50 % | 50 % |
| UD | 44 % | 56 % | 41 % | 59 % | 46 % | 54 % | 41 % | 59 % |
| SD | 44 % | 56 % | 49 % | 51 % | 43 % | 58 % | 69 % | 31 % |
| SMK | 49 % | 51 % | 57 % | 43 % | 48 % | 52 % | 50 % | 50 % |
| DFD | 50 % | 50 % | 35 % | 65 % | 43 % | 57 % | 52 % | 48 % |
| FD | 58 % | 42 % | 67 % | 33 % | 67 % | 33 % | 73 % | 27 % |
| Totalt | 39 % | 61 % | 43 % | 57 % | 43 % | 57 % | 50 % | 50 % |

Kilde: SSB, tabell 12627

Andel ansatte med minoritetsbakgrunn

I 2024 er andelen ansatte med innvandrerbakgrunn 4,9 %⁸². Denne andelen har holdt seg stabil siden 2016. Tilsvarende tall for staten samlet sett er på 14,2 %

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har den høyeste andelen ansatte med innvandrerbakgrunn på 9,8 %. Finansdepartementet har den laveste andelen med 2,9 % ansatte.

Tabell 6. Andel departementsansatte og ansatte ved statsministerens kontor med innvandrerbakgrunn (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre) i 2024

| | 2024 |
|-----|------|
| DFD | 9,8 |
| AID | 8,9 |
| KUD | 7,8 |
| KD | 7,5 |
| KDD | 6,1 |
| NFD | 5,8 |
| HOD | 5,2 |

⁸² Beregnet av DFØ som et vektet gjennomsnitt av ansatte med innvandrerbakgrunn i departementene.

| | |
|-----|-----|
| JD | 4,9 |
| KLD | 4,8 |
| BFD | 4,7 |
| UD | 4,3 |
| ED | 4,0 |
| SD | 3,9 |
| FD | 3,7 |
| SMK | 3,7 |
| LMD | 3,3 |
| FIN | 2,9 |

Kilde: SSB, tabell 12627

Det innhentes ikke årlig statistikk over utdanningsbakgrunnen til ansatte i departementene. Men en utvalgsundersøkelse om ansatte i sentralforvaltningen⁸³ som er blitt gjennomført hvert 10. år siden 1976, kartlegger blant annet utdanningsbakgrunnen til departementsansatte. Siste undersøkelse var i 2016. Tabell 7 viser funnene fra denne utvalgsundersøkelsen.

Tabell 7. Utdanningsbakgrunn for ansatte i departementene i årene 1976, 1986, 2006 og 2016

| | 1976 | 1986 | 1996 | 2006 | 2016 |
|--|------|------|------|------|------|
| Jurister | 38 | 27 | 22 | 22 | 21 |
| Samfunnsvitere | 4 | 13 | 18 | 24 | 30 |
| Samfunnsøkonomer | 11 | 11 | 11 | 10 | 19 |
| Siviløkonomer | 7 | 7 | 7 | 7 | |
| Annen høyere utdanning (humanister, sivilagronomer, medisinerer, tannleger, krigsskoleutdannede, matematisk-vitenskapelig utdanning) | 27 | 29 | 28 | 27 | 22 |
| Annen utdanning | 13 | 13 | 14 | 10 | 8 |
| N= | 782 | 1182 | 1460 | 1672 | 1551 |

Kilde: Tom Christensen m.fl.: Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år

Saker fra Stortinget til departementene

Vi har mottatt en oversikt fra Finansdepartementet som viser antall spørsmål fra Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett.

⁸³ Se for eksempel Tom Christensen m.fl.: «Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år»

Tabell 8. Antall spørsmål fra Stortinget til statsbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett 2016-2025

| År | Statsbudsjettet | Revidert nasjonalbudsjett |
|------|-----------------|---------------------------|
| 2016 | 2 096 | 272 |
| 2017 | 2 883 | 535 |
| 2018 | 2 975 | 429 |
| 2019 | 2 164 | 615 |
| 2020 | 2 413 | 1 160 |
| 2021 | 3 351 | 896 |
| 2022 | 2 030 | 708 |
| 2023 | 2 952 | 940 |
| 2024 | 2 910 | 629 |
| 2025 | 3 505 | |

Kilde: Finansdepartementet

Nedenfor er en tabell som viser hvordan henvendelsene fra Stortinget i sesjonen 2023-2024 fordeler seg på det enkelte departement. Tallene viser at det er relativt stor forskjell på hvor mange spørsmål det enkelte departement mottar.

Tabell 9. Antall skriftlige spørsmål fra Stortinget sesjonen 2023-24, fordelt per departement

| | Antall skriftlige spørsmål | Andel |
|--|-----------------------------------|--------------|
| Justis- og beredskapsministeren | 437 | 14,8 % |
| Samferdselsministeren | 394 | 13,3 % |
| Helse- og omsorgsministeren | 369 | 12,5 % |
| Energiministeren | 251 | 8,5 % |
| Finansministeren | 198 | 6,7 % |
| Arbeids- og inkluderingsministeren | 169 | 5,7 % |
| Klima- og miljøministeren | 147 | 5,0 % |
| Kommunal- og distriktsministeren | 146 | 4,9 % |
| Utenriksministeren | 143 | 4,8 % |
| Kunnskapsministeren | 102 | 3,4 % |
| Næringsministeren | 101 | 3,4 % |
| Barne- og familieministeren | 96 | 3,2 % |
| Forsvarsministeren | 73 | 2,5 % |
| Fiskeri- og havbruksministeren | 69 | 2,3 % |
| Kultur- og likestillingsministeren | 69 | 2,3 % |
| Landbruks- og matministeren | 62 | 2,1 % |
| Forsknings- og høyere utdanningsministeren | 54 | 1,8 % |
| Digitaliserings- og forvaltningsministeren | 51 | 1,7 % |
| Utviklingsministeren | 14 | 0,5 % |
| Statsministeren | 12 | 0,4 % |

Kilde: Stortinget.no

Komitéhøringer på Stortinget

Fagkomiteene på Stortinget kan innhente informasjon gjennom en høring eller skriftlige innspill i forbindelse med behandlingen av en sak. I høringer inviteres organisasjoner til å legge frem sitt syn og svarer på spørsmål fra komiteen. Komiteen kan også treffe beslutning om å invitere til skriftlige høringsinnspill i en sak den har til behandling. Denne type skriftlige høringsinnspill være i stedet for, eller komme i tillegg til en muntlig høring.⁸⁴ Omfanget av komitéhøringer og skriftlige innspill har variert fra 2000 og frem til i dag. Det synes imidlertid å være en økning de senere årene. Siden sesjonen 2020/2021 har antallet slike høringer og skriftlige innspill holdt seg rett under eller godt over 200 per sesjon. Det kan også tyde på at samhandlingen mellom interesseorganisasjonene og politikerne har økt.

Tabell 10. Antall høringer og skriftlige innspill til Stortinget i perioden 1999-2000 og 2023-2024

| Sesjon | Høringer og skriftlige innspill |
|---------------|--|
| 1999-2000 | 5 |
| 2000-2001 | 4 |

⁸⁴ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/om-horinger-skriftlige-innspill>

| | |
|-----------|-----|
| 2001-2002 | 56 |
| 2002-2003 | 104 |
| 2003-2004 | 85 |
| 2004-2005 | 94 |
| 2005-2006 | 53 |
| 2006-2007 | 104 |
| 2007-2008 | 107 |
| 2008-2009 | 139 |
| 2009-2010 | 78 |
| 2010-2011 | 87 |
| 2011-2012 | 81 |
| 2012-2013 | 91 |
| 2013-2014 | 62 |
| 2014-2015 | 123 |
| 2015-2016 | 118 |
| 2016-2017 | 107 |
| 2017-2018 | 94 |
| 2018-2019 | 113 |
| 2019-2020 | 95 |
| 2020-2021 | 245 |
| 2021-2022 | 194 |
| 2022-2023 | 259 |
| 2023-2024 | 256 |

Kilde: Stortinget.no

Innsynskrav til departementene og statsministerens kontor

Tabell 11. Innsynskrav fra elnnsyn per departement 2016-2024.

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| AID | 1 917 | 2 117 | 1 190 | 2 826 | 2 026 | 1 854 | 3 320 | 2 448 | 2 538 |
| BFD | 1 653 | 2 953 | 1 615 | 1 874 | 2 480 | 1 426 | 3 026 | 2 487 | 3 627 |
| ED | 2 221 | 2 261 | 2 412 | 2 305 | 2 561 | 2 748 | 3 388 | 8 475 | 8 120 |
| FIN | 2 034 | 2 382 | 2 578 | 2 396 | 2 183 | 1 683 | 2 383 | 2 590 | 2 572 |
| FD | 5 532 | 5 258 | 3 944 | 3 596 | 7 551 | 5 326 | 5 234 | 1 587 | 1 719 |
| HOD | 7 517 | 12 760 | 8 300 | 6 526 | 6 616 | 9 641 | 9 571 | 3 326 | 3 593 |
| JD | 3 333 | 3 100 | 4 310 | 3 141 | 4 007 | 3 755 | 4 073 | 7 314 | 7 041 |
| KLD | 3 708 | 4 963 | 3 535 | 4 801 | 5 910 | 5 148 | 5 325 | 3 358 | 3 415 |
| KDD | 5 698 | 5 891 | 5 460 | 4 804 | 5 527 | 4 995 | 5 073 | 5 100 | 5 054 |
| KUD | 2 985 | 4 129 | 4 374 | 3 461 | 3 502 | 3 954 | 4 153 | 4 343 | 3 818 |
| KD | 1 400 | 1 418 | 1 281 | 1 709 | 2 280 | 1 535 | 2 055 | 3 398 | 3 375 |
| LMD | 4 896 | 5 926 | 6 483 | 5 566 | 7 188 | 7 684 | 9 812 | 1 662 | 1 712 |
| NFD | 5 596 | 5 839 | 4 774 | 4 250 | 5 923 | 6 279 | 7 815 | 8 239 | 10 069 |
| SD | 4 722 | 4 960 | 4 391 | 4 190 | 5 756 | 5 308 | 5 800 | 3 703 | 4 709 |
| UD | 7 567 | 10 303 | 4 331 | 3 991 | 3 386 | 3 809 | 8 194 | 6 154 | 3 430 |
| SMK | 968 | 1 327 | 1 169 | 1 243 | 1 988 | 2 566 | 2 471 | 1 464 | 1 210 |
| Totalt | 61 747 | 75 587 | 60 147 | 56 679 | 68 884 | 67 711 | 81 693 | 65 648 | 66 002 |

Kilde: elnnsyn

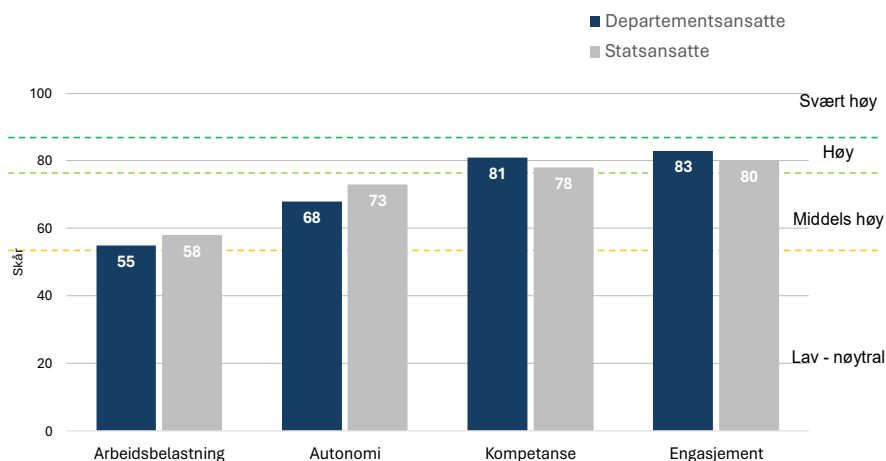
Vedlegg 2 Statsansatteundersøkelsen

Statsansatteundersøkelsen gjennomføres hvert tredje år. Det er en representativ undersøkelse som gir et overordnet bilde av hvordan statsansatte opplever sin arbeidssituasjon. I 2024 besvarte 4 452 statsansatte undersøkelsen. 150 av disse er departementsansatte, hvorav 19 var ledere. Det er respondenter fra alle departementene. Antallet respondenter er relativt sett lavt, og det betyr at det er betydelig feilmargin i resultatene vi presenterer. Våre analyser tyder på at resultatene er representative, men resultatene bør uansett brukes med varsomhet.

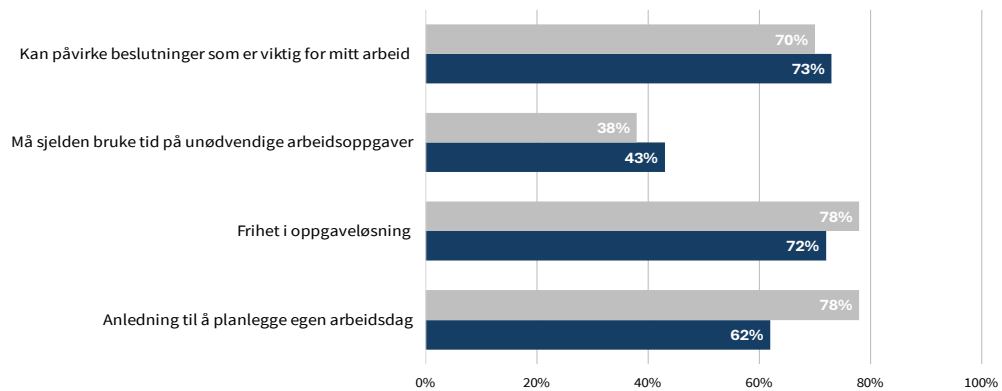
En indeks er satt sammen av flere påstander/spørsmål som dekker samme tema. Indeksskårene er et vektet gjennomsnitt mellom 0 og 100 av respondentenes vurdering av påstandene innenfor det aktuelle temaet. En indeksskår mellom 0 og 50 defineres som lav til nøytral, 51-69 om middels høy, 70-80 som høy og 81-100 som svært høyt.

Figurene under viser hvordan departementsansattes vurderinger (blå søyler) skiller seg fra gjennomsnittet i undersøkelsen (grå søyler).

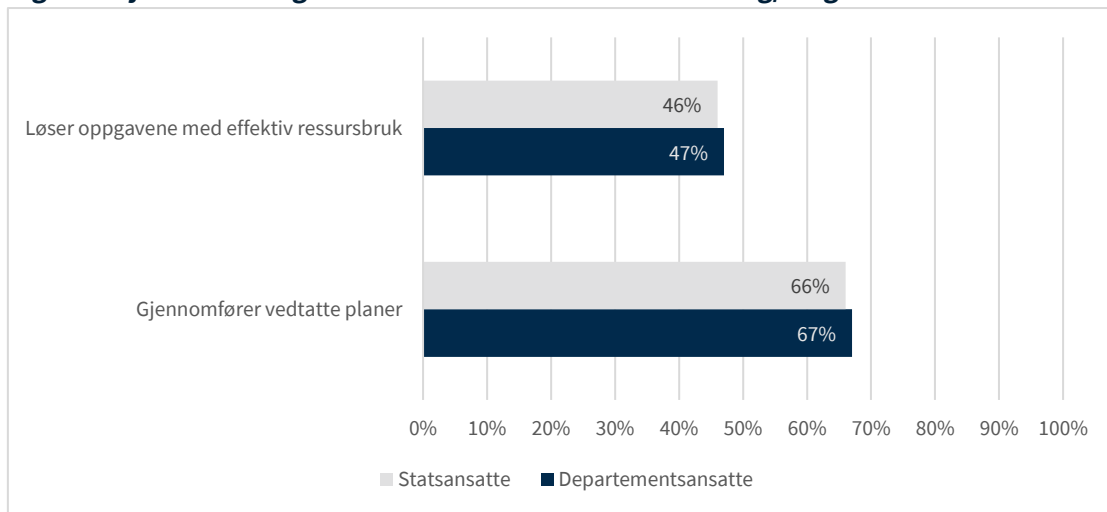
Figur 1. Indeksskår: Ulike forhold ved jobbhverdagen



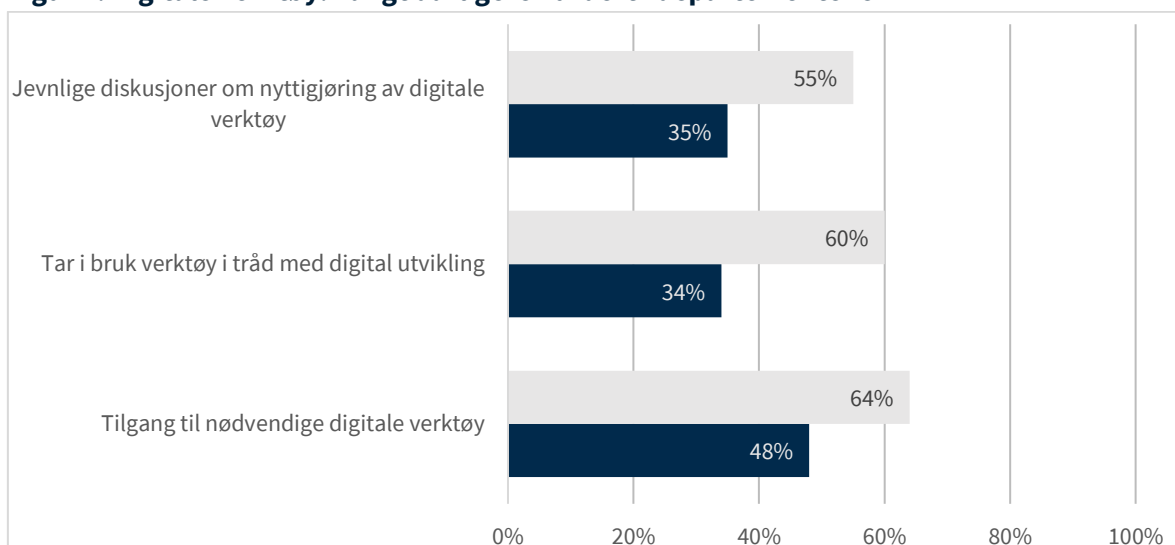
Figur 2. Autonomi. Andel som har svart helt enig/enig.

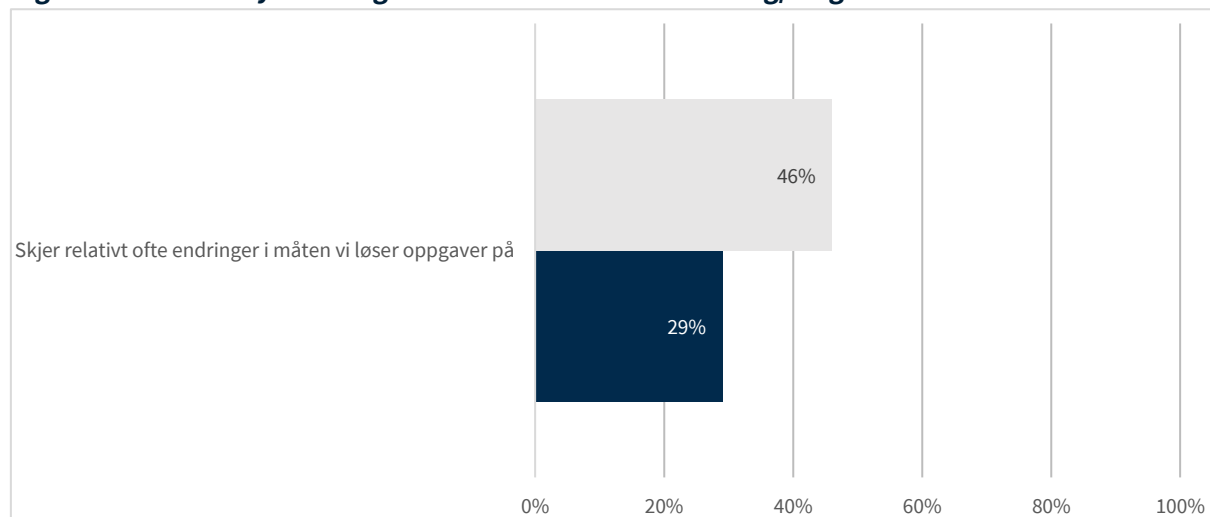


Figur 3. Gjennomføringsevne. Andel som har svart helt enig/enig.



Figur 4. Digitale verktøy: Langt dårligere vurdert i departementene



Figur 5. Klima for nytenkning. Andel som har svart helt enig/enig.

Vedlegg 3

Oversikt over informanter

| Navn | Virksomhet | Stilling |
|----------------------------------|--|--------------------------------------|
| Anne Nafstad Lyftingsmo | Statsministerens kontor | Regjeringsråd |
| Anne Kristin Hjukse | Statsministerens kontor | Kommunikasjonssjef |
| Dag Thomas Gisholt | Kunnskapsdepartementet | Departementsråd |
| Petter Skarheim | Kommunal- og distriktsdepartementet | Departementsråd |
| Christine Hamnen | Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet | Departementsråd |
| Frede Hermansen | Forsvarsdepartementet | Departementsråd |
| Lars-Henrik Myrmel- Johansen | Finansdepartementet | Departementsråd |
| Heidi Heggenes | Justis- og beredskapsdepartementet | Departementsråd |
| Tom Rådahl | Klima- og miljødepartementet | Departementsråd |
| Fredrik Bøckman Finstad | Justis- og beredskapsdepartementet | Ekspedisjonssjef |
| Gisle Norheim | Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet | Ekspedisjonssjef |
| Jarle Jensen | Kommunal- og distriktsdepartementet | Ekspedisjonssjef |
| Silje Gamstøbakk | Finansdepartementet | Ekspedisjonssjef |
| Solveig Juvkam | Finansdepartementet | Underdirektør |
| Eivind Dale | Kommunal- og distriktsdepartementet | Spesialrådgiver |
| Fridthjof Søgaard | Forsvarsdepartementet | Direktør for strategisk utvikling |
| Valgjerd Bakka Skauge | Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet | Utredningsleder |
| Bodil Hafsås | Kunnskapsdepartementet | Fagdirektør (SUM- melding) |
| Ole Trygve Stigen | Helse- og omsorgsdepartementet | Seniorrådgiver (SUM- melding) |
| Gruppeintervjuer med: | | |
| Renée H. Krohn | Helse- og omsorgsdepartementet | Seniorrådgiver |
| Elin Bøe Elgsaas | Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet | Fagdirektør |
| Nina Gørrissen | Nærings- og fiskeridepartementet | Seniorrådgiver |

| | | |
|--|--|--|
| Haakon Oftebro Sandvold | Kommunal- og distriktsdepartementet | Seniorrådgiver |
| Marianne Sørtømme | Energidepartementet | Seniorrådgiver |
| Anne B. Gravdahl | Nærings- og fiskeridepartementet | Utredningsleder |
| Liv Dyrdal | Kunnskapsdepartementet | Utredningsleder |
| Direktoratsledere og politikere | | |
| Bård Vegar Solhjell | Norad | Tidligere statsråd (SV) og direktør i Norad |
| Snorre Sæther | Utlendingsdirektoratet | Direktør |
| Jan Hjelle | Husbanken | Direktør |
| Torgeir Strøm | Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon | Direktør |
| Ketil Raknes | Kristiania høyskole | Instituttleder. Tidligere statssekretær (SV). |
| Jan Tore Sanner | Stortinget | Tidligere statsråd og Stortingspolitiker (Høyre) |
| Cecilie Brein Karlsen | DNB | Tidligere statssekretær (Frp) |

Presentasjoner underveis

- Frokostmøte for departementsansatte
- Seminar for styringsgruppe og prosjektgruppe for revisjon av departementsstrategien
- Fagrådet for Departementsakademiet
- Kunnskapsdepartementet, Barnehage- og grunnskoleavdelingen
- Kunnskapsdepartementet, Juridisk avdeling
- Frokostmøte for ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet
- Handelspolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet
- NTL-tillitsvalgte i departementene
- Innovasjonsnettverket (repr. for virkemiddelapparatet)
- Møte med Digitaliseringsdirektoratet
- Møte med Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO)

