

Kompetansesenter for distriktsutvikling

Tilknytningsform og organisatoriske
rammer

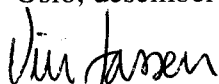
Forord

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 21 (2005-06) at den ønsker å etablere et kompetansesenter for distriktsutvikling. I forbindelse med planleggingen av kompetansesenteret har Kommunal- og regionaldepartementet bedt Statskonsult utrede alternative tilknytningsformer for senteret. Vurderingen omfatter også spørsmålet om bruk av styre for virksomheten.

Arbeidet er gjennomført i november og desember 2006. Prosjektet er utført i nært samarbeid med oppdragsgiver.

Prosjektet er utført av Tone Ibenholt (prosjektleder) og Inger Johanne Sundby. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vart prosjektansvarlig.

Oslo, desember 2006


Vivi Lassen

Innhold

Sammendrag	1
1 Bakgrunn og mandat	3
2 Analysemodell	4
3 Kompetansesenterets oppgaver, brukere og finansiering	5
4 Departementets styringsbehov og virkemiddelbruk	7
4.1 Faktorer som påvirker styringsbehov	7
4.2 Styringsvirkemidler ved ulike tilknytningsformer.....	9
4.3 Faglig uavhengighet.....	9
5 Organisering av likeartet virksomhet	12
5.1 Glesbygdsverket	12
5.2 Likestillingssenteret.....	13
5.3 Kompetansesenter for urfolks rettigheter	14
5.4 Senter for bygdeturisme	15
5.5 KITH.....	16
5.6 Nasjonalt senter for flerkulturelt opplæring (NAFO).....	17
5.7 Oppsummering.....	19
6 Overordnet drøfting av tilknytningsform	20
6.1 De alternative tilknytningsformene.....	20
6.2 Hvilke tilknytningsformer vil være mest aktuelle?	21
7 Nærmere vurdering av alternative tilknytningsformer	23
7.1 Ordinært forvaltningsorgan – bruttobudsjettet.....	23
7.2 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	24
7.3 Styrer for forvaltningsorgan.....	26
7.4 Stiftelse.....	29
8 Økonomiske og administrative konsekvenser	32
9 Samlet vurdering og anbefaling	34
Litteraturliste	38

Sammendrag

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 21 (2005-06) at den ønsker å etablere et kompetansesenter for distriktsutvikling. Bakgrunnen for forslaget er behovet for innhenting og spredning av erfaringer og kunnskap om hvilke tiltak som gir resultater og hvordan disse virker. I forbindelse med planleggingen av kompetansesenteret har Kommunal- og regionaldepartementet bedt Statskonsult vurdere alternative tilknytningsformer for senteret, samt anbefale hvilken tilknytningsform som vil være best egnet. Vurderingen omfatter videre spørsmålet om bruk av styre for virksomheten.

I forbindelse med arbeidet har vi sett på hvilke organisasjonsformer som er valgt for tilsvarende virksomhet. Kartleggingen viser at virksomheter som kan karakteriseres som kompetansesentre organiseres på ulike måter. Hvilken form som velges henger ofte sammen med hvilke modeller man har erfaring med innenfor den aktuelle sektoren. Det henger også sammen med hvilke valgmuligheter man har hatt og hva som har vært vanlig i den perioden den aktuelle virksomheten ble etablert. For alle virksomheter har faglig uavhengighet vært et poeng og dette er ivaretatt på ulike måter, både gjennom vedtekter og lovregulering. Vi ser også at alle virksomhetene har/har hatt styre eller råd.

Et overordnet prinsipp for valg av tilknytningsform for statlig virksomhet er at forretningsmessig virksomhet bør organiseres som selskap utenfor staten, mens virksomheter som primært går ut på å fatte myndighetsutøvende vedtak organiseres som en del av forvaltningen. Det er imidlertid sjelden at en virksomhet er så rendyrket at man kan begrunne valg av tilknytningsform bare ut fra dette prinsippet. Dette gjelder også for kompetansesenteret.

Det overordnede prinsippet tilsier at kompetansesenteret i henhold til eksisterende planer, vil ha oppgaver av en slik karakter at virksomheten i utgangspunktet kan organiseres både innenfor og utenfor staten. I vår drøfting av tilknytningsform for kompetansesenteret har vi tatt utgangspunkt i følgende hensyn:

- Virksomhetens art, oppgaver og brukergrupper
- Finansielle rammebetingelser
- Behovet for politisk styring og kontroll
- Hensynet til effektivitet og omstillingsevne

Etter Statskonsults oppfatning bør kompetansesenteret etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fullmaktene bør både gi senteret en faglig uavhengig stilling og økonomiske fullmakter som innebærer nettobudsjettering. Det bør opprettes vedtekter for senteret der de faglige fullmaktene er nedfelt.

Det er viktig at det fastsettes rammer for den faglige uavhengigheten og at kompetansesenteret og departementet har en omforent oppfatning av disse rammene. Dette er spesielt viktig fordi forvaltningsorganformen kan bidra til at synspunkter og utspill fra senteret kan oppfattes som offisiell politikk.

Kompetansesenteret skal i utgangspunktet være fullfinansiert over statsbudsjettet. Etter Statskonsults vurdering bør kompetansesenteret ha mulighet for å ta betalt for deler av sine tjenester. Dette vil kunne stimulere både til økt brukerorientering og det kan være et insitament til effektiv drift. Det er imidlertid viktig å ha et realistisk forhold til størrelsen på inntektene

Kompetansesenteret bør få et eget styre og styret bør ha relativt vide fullmakter, blant annet bør det kunne ansette senterets daglige leder. Departementet bør etablere en styringspraksis som gir senteret et reelt handlingsrom.

1 Bakgrunn og mandat

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 21 (2005-06) at den ønsker å etablere et kompetansesenter for distriktsutvikling (St.meld. nr. 21, s. 63). Bakgrunnen for forslaget er behovet for innhenting og spredning av erfaringer og kunnskap om hvilke tiltak som gir resultater og hvordan disse virker. Kunnskap og erfaringer som er viktige for å møte ulike typer utfordringer i Distrikts-Norge. Dette gjelder særlig overfor ”småsamfunn” og lokalsamfunn/områder med særlige utfordringer knyttet til bl.a. folketallsnedgang og arbeidsmarked.

Kommunal- og regionaldepartementet har bedt om bistand og innspill til sitt arbeid med utforming av tilknytningsform og organisatoriske rammer for senteret. KRD har i den sammenheng vektlagt følgende problemstillinger:

- Beskrivelse og vurdering av alternative tilknytningsformer, samt anbefaling av hvilken tilknytningsform som vil være best egnet.
- Vurdering av hvilke konsekvenser valg av tilknytningsform vil ha for KRDs styring av virksomheten.
- Innspill og vurdering når det gjelder øvrig organisering av virksomheten, en aktuell problemstilling gjelder spørsmålet om bruk av styre for virksomheten.
- En kartlegging av bruk av og erfaringer med ulike organisatoriske løsninger for sammenlignbar virksomhet i Norge og andre land (primært Sverige).
- En vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for de mest aktuelle alternativene.

KRD presiserer at siden senterets oppgaveportefølje ikke er endelig fastlagt, er det ønskelig at konsekvenser av ulike alternative løsninger blir synliggjort.

2 Analysemodell

Vurdering og valg av tilknytningsform vil måtte baseres på en helhetsvurdering der ulike hensyn må avveies i forhold til de målene som ønskes realisert. De ulike hensynene kan trekke i forskjellige retninger og de må derfor veies opp mot hverandre. I en vurdering av valg av tilknytningsform for et kompetansesenter for distriktsutvikling vil følgende hensyn være sentrale:

- **Virksomhetens art, oppgaver og brukergrupper**

Det er viktig å ta hensyn til virksomhetens art. Det vil si hvilken type oppgaver virksomheten skal utføre og hvilke grupper som på en eller annen måte skal benytte seg av senteret. Kompetansesenterets oppgaver er ikke endelig fastsatt, men senteret vil ha et visst spenn i sin oppgaveportefølje og vil henvende seg til ulike brukergrupper, i hovedsak innenfor offentlig sektor.

- **Finansielle rammebetingelser**

Hvordan kompetansesenteret er tenkt finansiert vil også være et viktig grunnlag for vurdering av tilknytningsform.

- **Behovet for politisk styring og kontroll**

Behovet for politisk styring og kontroll med virksomheten vil være et sentralt element i vurdering av tilknytningsform. Jo sterkere styringsbehovet er, jo tettere vil en virksomhet måtte koples opp mot departementet.

- **Hensynet til effektivitet og omstillingsevne**

Det dreier i denne sammenheng om å etablere en helt ny statlig virksomhet og verken rammer eller oppgaveportefølje er endelig fastlagt. For et slikt senter må man kunne forvente at det vil være behov for å gjøre enkelte endringer, både organisatorisk og innholdsmessig, i løpet av årene fremover.

Tabellen nedenfor gir en skjematisk fremstilling av sentrale hensyn og de alternative tilknytningsformene.

Tilknytningsform	Ordinært forvaltningsorgan	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Forvaltningsorgan med styre	Statsaksjeselskap	Statsforetak	Stiftelse
Vurderingskriterier						
Virksomhetens art, oppgaver og brukere						
Virksomhetens finansielle rammebetingelser						
Behovet for politisk styring og kontroll						
Hensynet til effektivitet og omstillingsevne						

Tabell 1: Analysemodell

3 Kompetansesenterets oppgaver, brukere og finansiering

Oppgaver

Kompetansesenteret er fortsatt på utredningsstadiet og det er ikke endelig avklart hvilke oppgaver senteret skal ha. Den videre utviklingen av senteret vil ta utgangspunkt i følgende kjerneoppgaver¹:

- Systematisk innhenting, formidling og utveksling av kunnskap og erfaringer
- Nettverks- og arenabygging
- Analyse og spredning av kunnskap om utviklingstrekk i distriktsområder

Når det gjelder kulepunkt én, vil dette blant annet dreie seg om å systematisere og spre erfaringer om gode eksempler på lokale og regionale utviklingsprosjekt og tiltak og eksempler på vekstkraftige lokalsamfunn.

Med nettverks- og arenabygging menes blant annet at senteret både skal arrangere seminarer og etablere møteplasser, og at det skal bidra til å etablere forpliktende samarbeid og nettverk mellom viktige aktører og lokale/regionale initiativ på området.

Det er videre en intensjon at kompetansesenteret skal være premissleverandør for politikkutvikling og samfunnsdebatt på det distriktpolitiske området. KRD tenker seg muligheten til å kunne benytte kompetansesenteret som rådgiver og høringsinstans. Det er per dato ikke avklart om senteret skal gå inn som en aktiv rådgiver i enkeltsaker overfor kommuner, lokalsamfunn, etc.

Det blir understreket at senteret ikke skal være et nytt forskningsinstitutt, men at det skal ha en rolle som bestiller av utredninger og analyser fra blant annet forskningsmiljøer. Senteret skal etter planen ikke ha forvaltningsoppgaver, dette betyr blant annet at det ikke skal være tilskuddsforvalter.

Målsettingen er at kompetansesenteret skal ha et stabilt fokus på distriktsutvikling og en "robusthet" overfor skiftende politiske prioriteringer. I tråd med dette bør senteret ha en relativt uavhengig stilling i forhold til overordnet departement.

Brukere

Kompetansesenteret vil potensielt ha et stort antall brukere, dette vil bl.a. kunne være departementer, fylkeskommuner, kommuner og lokalsamfunn. I tillegg vil det være samarbeidspartner med og bruker av forskningsmiljøer og næringsliv. I tabellen nedenfor er kompetansesenterets oppgaver forsøkt kategorisert i forhold til ulike brukergrupper.

¹ jf. pressemelding fra KRD 05.12.06
Statskonsult rapport 2006:18

	KRD	Fylkeskommuner, kommuner, lokalsamfunn	Forsknings- og utredningsmiljøer	Andre (næringsliv, internasjonale institusjoner, etc)
Bygge opp kunnskap	Innhente informasjon om planer, politikk og tiltak	Innhente informasjon om planer, tiltak og erfaringer	Innhente kunnskap Kjøp av forskning og utredninger	Innhente/kjøpe utredninger etc Innhente kunnskap om næringslivets behov
Formidle kunnskap	Informere om status (monitoring), utviklingstrekk	Formidle kunnskap gjennom nettsted, rapporter, seminarer, etc	Formidle kunnskap gjennom nettsted, rapporter, seminarer, etc	Formidle kunnskap gjennom nettsted, rapporter, seminarer, etc
Rådgiver og veileder	Gi råd i enkeltsaker, høringsinstans	Gi råd i enkeltsaker?		Gi råd i enkeltsaker?
Nettverksbygger	Bygge opp forpliktende nettverk, arrangere seminarer, etablere møteplasser, nettsted etc	Bygge opp forpliktende nettverk, arrangere seminarer, etablere møteplasser, nettsted etc	Bygge opp forpliktende nettverk, arrangere seminarer, etablere møteplasser, nettsted etc.	Bygge opp forpliktende nettverk, arrangere seminarer, etablere møteplasser, nettsted etc
Premissleverandør	Innspill til politikkutformingen			
Annet (kan bli aktuelt)	Delegere oppgaver, forvalte tilskudd etc			

Tabell 2: Oversikt over kompetansesenterets oppgaver og brukere

Finansiering, størrelse og lokalisering

Etter planen skal kompetansesenteret finansieres over statsbudsjettet gjennom KRDs budsjett. Det er ikke avklart om senteret eventuelt skal ha inntekter fra egne oppdrag.

Lokalisering er foreløpig ikke avgjort. Det er bestemt at senteret ikke skal lokaliseres i noen av universitetsbyene, det vil imidlertid vektlegges at det bør ha en nærhet til eksisterende, relevante fag- og/eller utviklingsmiljø. Kommunal- og regionalministeren har oppfordret kommuner og miljøer til å melde sin interesse for senteret.

4 Departementets styringsbehov og virkemiddelbruk

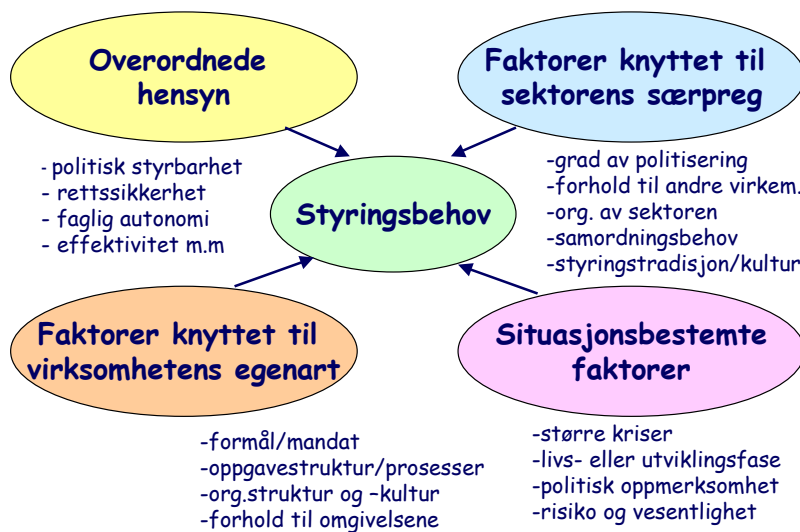
KRDs behov for styring og kontroll med virksomheten er et viktig element i vurdering av tilknytningsform og organisering av kompetansesenteret. Et utgangspunkt for å vurdere styringsbehovet er at kompetansesenteret skal være faglig uavhengig og ha et stabilt fokus under skiftende regjeringer. Slik styringsbehovet foreløpig er vurdert skal senteret imidlertid ikke være helt frittstående. KRD har behov for styring og kontroll med hvilke faglige områder senteret arbeider innenfor og departementet skal få utført enkeltoppdrag ved senteret. Likeledes skal departementet kunne styre senterets økonomi gjennom bevilgningene, samt bestemme senterets størrelse og lokalisering.

Det vil være en balanse mellom hvor uavhengig kompetansesenteret skal være og departementets styringsbehov. Tilknytningsform og hvilke styringsvirkemidler en har til rådighet innenfor disse, vil gi mulighet for ulik grad av styring. I dette kapitlet omtaler vi hvilke faktorer som vil påvirke styringsbehovet og hvilke styringsvirkemidler som nyttes ved forskjellige tilknytningsformer. Vi drøfter også nærmere temaet faglig uavhengighet.

4.1 Faktorer som påvirker styringsbehov

Styringen av den enkelte virksomhet vil avhenge av hvilke *styringsbehov* overordnet departement har. Sammensetning og bruk av forskjellige styringsvirkemidler bør avspeile både generelle og situasjonsbestemte hensyn, men også at noen sektorer og virksomheter kan ha trekk og særpreg som bør innvirke på styringen. Virksomhetstilpassing av styringen har stått sentralt de senere årene når styringsdialog og styringsrelasjoner diskuteres.

Figur 1 illustrerer hvilke faktorer som har betydning for det styringsbehov departementet vil ha. Denne modellen er utformet med tanke på styring av ordinære forvaltningsorganer, men kan også tjene som et grunnlag for å kunne drøfte og komme fram til styringsbehovet for et organ som Kompetansesenteret for distriktsutvikling.



Figur 1: Faktorer som har betydning ved utforming av etatsstyringsopplegg (Kilde: Temahefte om etatsstyring, Statskonsult 1997)

Overordnede hensyn kan være krav om politisk styrbarhet, rettsikkerhet, faglig autonomi m.m. Dette er hensyn som er sentrale i vurderingen av tilknytningsform og blir nærmere drøftet senere i rapporten.

Faktorer knyttet til sektorens særpreg kan blant annet være

- Grad av politisering; distriktpolitikken er kjennetegnet ved å være et forholdsvis politisert område
- Forhold til andre virkemidler; Kompetansesenteret skal etter planen ikke forvalte tilskuddsmidler, men vil ha ansvaret for virkemidler knyttet til kunnskap og nettverksbygging og vil også være et virkemiddel i seg selv. I tillegg finnes det en rekke andre virkemidler på det distriktpolitiske området, dette er både økonomiske og juridiske virkemidler.
- Samordningsbehov for å nå mål eller realisere samfunnseffekter. Det er en rekke drivkrefter som påvirker distriktsutviklingen. Kompetansesenteret vil ha en samordningsfunksjon knyttet til å samle og formidle kunnskap og ideer og til å etablere nettverk mellom ulike aktører. Departementets styringsbehov vil være knyttet til dette.
- Styringstradisjoner /-kultur; Kunnskaps- og kulturinstitusjoner er vanligvis styrt mindre tett enn andre underliggende organer. Kompetansesenteret kan plasseres i en kategori med tilsvarende kjennetegn som denne typen institusjoner.

Faktorer knyttet til virksomhetens egenart kan være den enkelte virksomhets formål/mandat. Faglig autonomi er viktig for noen virksomheter og det er uttalt et ønske om at kompetansesenteret skal være faglig uavhengig og skjernet fra politisk inngripen. Andre faktorer kan være oppgavestruktur og arbeidsprosesser, organisasjonsstruktur og -kultur osv.

Ulike **situasjonsbestemte faktorer** vil virke inn på et departements styringsbehov. Etablerings- og omstillingsfaser krever ofte en annen og tettere styring enn driftsfaser, det samme kan skje i forbindelse med ”kriser” eller spesielle hendelser.

4.2 Styringsvirkemidler ved ulike tilknytningsformer

Valg av tilknytningsform legger premisser for hvilke styringsvirkemidler som kan benyttes. For virksomheter som er organisert innenfor staten, dvs. som forvaltningsorgan, vil man kunne benytte etatsstyring, selskaper eller foretak der staten er eiere, kan styres gjennom eierstyring, mens stiftelser eller selveiende virksomheter bare kan styres gjennom økonomiske eller regulatoriske virkemidler.

I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over hvilke styringsvirkemidler som kan benyttes for de ulike tilknytningsformene.

Tilknytningsform	Styringsvirkemiddel
Forvaltningsorganer (ordinære forvaltningsorgan, nettobudsjetterte forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift)	<ul style="list-style-type: none"> • Styring gjennom organisasjons- og instruksjonsmyndighet • Etatsstyringsmøter • Bevilgningsmyndighet, tildelingsbrev • Offentlighetslov og forvaltningslov gjelder • Avtaler og forhandlinger (ikke juridisk bindende, relasjonelle kontrakter) • Generell rettslig og sektorpolitisk regulering
Heleide statlige selskaper (statsaksjeselskap, statsforetak, særlovsselskap, helseforetak)	<ul style="list-style-type: none"> • Eierstyring <ul style="list-style-type: none"> - Styreoppnevning - Vedtekter (herunder formålsparagraf) - Generalforsamling/foretaksmøte - Kapitaltilførsel - Fastsettelse av avkastningskrav og utbytte • Kontrakter ved kjøp av tjenester (juridisk bindende) • Generell rettslig og sektorpolitisk regulering • Bruk av kontaktmøter
Selveiende virksomheter (stiftelser)	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrakter ved kjøp av tjenester (juridisk bindende) • Generell rettslig og sektorpolitisk regulering

Tabell 3: Styringsvirkemidler ved ulike tilknytningsformer

4.3 Faglig uavhengighet

Det er en intensjon at kompetansesenteret skal ha en uavhengig stilling i forhold til overordnet departement. Det skal ikke ha forvaltningsoppgaver, men departementet vil være bruker av senteret og få innspill til politikktutforming fra senteret. Senteret skal finansieres over statsbudsjettet.

Spørsmål en kan stille er

- hva slags uavhengighet senteret kan og bør ha
- hvilke virkemidler som kan nyttes for å understøtte en faglig uavhengighet
- hvilke konsekvenser dette kan ha for departementets styring

Dersom senteret skal ha en *formell* uavhengighet, må dette være hjemlet i lov. Denne type uavhengighet gjelder i hovedsak for forvaltningsorganer som utøver myndighet. Uavhengigheten kan berøre departementets instruksjonsrett overfor organet i enkeltsaker, adgang til å overta eller omgjøre enkeltsaker, til å utarbeide generelle retningslinjer for saksbehandlingen eller til å stille krav til organisering av etaten, saksbehandlingen, kompetanse m.v. Kompetansesenteret skal ikke ha forvaltningsoppgaver og formell uavhengighet er derfor ikke aktuelt for senteret. Det er heller ikke aktuelt med egen lovhjemmel for senteret.

Uavhengighet kan også være full frihet til å gi uttrykk for faglige synspunkter offentlig. Dette kan gjelde formelle høringer så vel som uttalelser til media. Et virkemiddel for å synliggjøre denne type uavhengighet er å ta dette inn i eventuelle vedtekter (mandatet) for organet. Det kan også understrekes i kontrakten med leder av senteret. Dersom det settes inn et styre for senteret kan dette markere "uavhengigheten". Dette er imidlertid relativt svake virkemidler som uttrykker en intensjon om faglig uavhengighet, men som kan settes på prøve ved eventuell uenighet mellom departementet og organet. Det kan oppstå konflikter dersom virksomhetens uttalelser oppfattes å være i strid med departementets politiske synspunkter. Formen på og grunnlaget for uttalelsene vil spille en rolle. Saklige uttalelser som er tuftet på et solid faglig fundament, vil kunne oppfattes annerledes enn synspunkter med klar politisk undertone.

Uavhengigheten kan også være knyttet til i hvilken grad organet selv kan prioritere bruk av ressursene innenfor budsjettammen. Egne inntekter vil øke den økonomiske uavhengigheten. Nettobudsjettering gir en større frihet til å omdisponere midler mellom lønn og drift. Det vil likevel være grenser for hvor uavhengig senteret vil kunne være når det er fullfinansiert over statsbudsjettet. Som forvaltningsorgan vil det også være styrt fra departementet og dette kan skje blant annet gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Selskap, foretak og stiftelser som baserer sin virksomhet på statstilskudd må følge opp de krav og forpliktelser som knytter seg til tilskuddet fra staten.

Uavhengighet kan også omfatte hvilken frihet senteret har til å bestemme intern organisering og tilsette direktør. Ved en organisering som selskap eller stiftelse, vil dette være en selvfølge, men også for forvaltningsorgan kan dette ansvaret være delegert fra departementet til et styre. Konsekvensen vil være at departementets innflytelse svekkes, men at organet blir mer uavhengig.

Grad av uavhengighet vil også være en følge av hva slags forvaltningsorgan som velges eller om det velges en organisering utenfor staten. Det er eksempelvis mer vanlig at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har vedtekter og styre enn ordinære forvaltningsorganer. Særskilte fullmakter omfatter også nettobudsjettering.

Under alle omstendigheter vil et forvaltningsorgans uavhengighet være et gradsspørsmål. Ingen organer er absolutt uavhengige (eller fullstendig styrt). Graden av faglig uavhengighet vil også være avhengig av hvilken styringspraksis departementet legger seg på. Denne kan også endres over tid avhengig av den politiske interessene i senteret og hvordan en ønsker å bruke det som virkemiddel i distriktsutviklingen.

5 Organisering av likeartet virksomhet

I dette kapitlet har vi omtalt en del virksomheter som har eller har hatt oppgaver og roller tilsvarende det planlagte kompetansesenteret. Utvalget er valgt ut med sikte på å få med alternative tilknytningsformer.

5.1 Glesbygdsverket²

Det svenske Glesbygdsverket ble etablert i 1991, og er en myndighet under det svenske Näringsdepartementet.

Glesbygdsverkets hovedstrategi er å arbeide gjennom påvirkning på ulike samfunnssektorer, for gode leveforhold og utviklingsmuligheter. Utgangspunktet for virksomheten er det overordnede målet for den svenske regionale utviklingspolitikken. Glesbygdsverket sier selv at de opererer i skjæringsflaten mellom forskning og ”praktik”, de har hovedfokus på å spre kunnskap. De har ingen myndighetsoppgaver, men forvalter et EU-program (Leader+- programmet). Denne oppgaven innebærer et overordnet ansvar for programutforming, programevalueringer, forhandlinger med Brussel etc.

Glesbygdsverket utfører selv en god del analyser, en del av disse er på oppdrag fra departementet. Verket benyttes også som høringsinstans.

Glesbygdsverket har i dag ca. 30 ansatte. Det finansieres over budsjettet til Näringsdepartementet og budsjettet i 2006 er på ca 26 mill. svenske kroner. Glesbygdsverket har nylig blitt samlokalisert med NUTEK, og skal etter planen dele administrative funksjoner/ansatte.

Lokaliseringen i Østersund ble valgt blant annet fordi det var en høyskole der, samtidig som det var stor lokal interesse for politikkområdet.

Organisasjonsform

Glesbygdsverket er et myndighetsorgan. Det er visse forskjeller mellom svensk og norsk forvaltningstradisjon, dette knytter seg blant annet til at svenske myndighetsorgan gjennom alle år har hatt en mer uavhengig stilling enn de norske. Det er blant annet vanlig at de har eget styre. Det har også Glesbygdsverket. Styret består i hovedsak av politikere og for tiden er daglig leder i Glesbygdsverket også styreleder. Styret har et begrenset ansvar, det har ingen rolle i dialogen med departementet og tilsetter ikke daglig leder. Det blir nevnt at styrets rolle er uklar.

Styringsdialogen omfatter årlige ”regleringsbrev” som er en parallell våre tildelingsbrev og dialogmøter mellom Näringsdepartementets politiske ledelse og Glesbygdsverkets ledelse to ganger i året. I tillegg kommer skriftlige oppdrag.

² Omtalen er basert på informasjon på Glesbygdsverkets hjemmeside og referat fra KRDs studiebesøk.

Finansiering

Glesbygdverket får det alt vesentligste av sine inntekter over statsbudsjettet, men har noe egne inntekter. De er imidlertid forsiktige med å ta seg betalt for oppdrag. Virksomheten er nettobudsjettet og kan innenfor visse rammer disponere egne inntekter.

5.2 Likestillingscenteret

Likestillingscenteret ble vedtatt opprettet av Stortinget ved behandling av Ot.prp. nr 51 (1996-97)³. Likestillingscenteret ble etablert i 1997 etter lang debatt om centerets oppgaver og organisering. Det var uklarhet og uenighet både om centerets oppgaver, roller og organisering. Centeret ble avvirket som egen virksomhet fra 1.1 2006 da centeret inngikk i det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Likestillingscenteret skulle være en pådriver i likestillingsspørsmål overfor myndigheter, organisasjoner og arbeids- og næringsliv. Det skulle være et knutepunkt for organisasjoner og instanser som arbeider med likestilling, og det skulle utvikle informasjonsmateriell, drive utrednings- og utviklingsarbeid og være et møtested og informasjonssentrum for et bredt publikum. Centeret fikk i 2005 en bevilgning på 6,2 mill. kroner over statsbudsjettet. I tillegg hadde centeret prosjektinntekter som utgjorde 30 til 40% av budsjettet gjennom hele sin eksistens. Centeret hadde i størrelsesorden 10 til 12 ansatte, hvorav en del var ansatt på prosjekter.

Organisering

De økonomiske og faglige fullmaktene for Likestillingscenteret hadde først og fremst sin bakgrunn i departementets ønske om å markere at det ikke ville styre innholdet i centerets virksomhet. Dette hadde vært et viktig tema i debatten rundt etableringen av centeret. Nettobudsjettering skulle også være en spore til å gjøre virksomheten mer utadrettet og gi insentiver til å orientere seg mot nye samfunnsområder. Gjennom å søke hel eller delvis ekstern finansiering av prosjekter, mente departementet dessuten at de totalt sett ville få mer ut av ressursene ved centeret.

Uavhengighet

Likestillingscenterets uavhengighet var lovfestet og hjemlet i Likestillingslovens § 9. Dette var begrunnet med at det skulle sikre en frihet i hvordan oppgavene ble utført, herunder valg av satsingsområder, hvilket fokus organet hadde i de enkelte saker og valg av virkemidler.

Uavhengigheten ble også markert ved at centeret fikk eget styre og ved at virksomheten ble nettobudsjettet.

³ Statskonsult rapport 2003:10 Faglig frihet eller politisk frigang? – en evaluering av Likestillingscenteret.

Evalueringen av Likestillingssenteret.

Likestillingssenteret ble evaluert av Statskonsult i 2003. I evalueringen ble det pekt på at Likestillingssenteret – sammenliknet med andre forvaltningsorganer – var gitt uvanlig stor uavhengighet, og at det i svært liten grad var gitt klare rammer for virksomhetens uavhengighet. Dette var etter Statskonsults mening problematisk. I evalueringen uttrykkes dette slik:

”Senteret kan ikke stilles til ansvar, verken overfor politiske myndigheter eller faglig ekspertise, samtidig gir organiseringen som forvaltningsorgan senterets utspill en spesiell autoritet.”

Statskonsult var også kritisk til departementets svært tilbaketrukkete rolle overfor senteret.

Evalueringen pekte på at senteret hadde gått langt i å innta rollen som interesseorgan, noe som samsvarte dårlig med organiseringen som forvaltningsorgan. Statskonsult anbefalte en klarere avgrensning av rammene for virksomheten, en sterkere fokusering på rollen som kunnskapsformidler og på en funksjon som forum for tilrettelegging av meningsutveksling og debatt mellom ulike samfunnsaktører.

5.3 Kompetansesenter for urfolks rettigheter

Kompetansesenteret for urfolks rettigheter ble opprettet i 2002. Hensikten med å opprette et slikt kompetansesenter var å øke kunnskapen om denne delen av menneskerettighetene både i Nord-Norge og i landet for øvrig. Det var ønskelig at senteret skulle skape et faglig nettverk til andre institusjoner som arbeider med urfolksspørsmål nasjonalt og internasjonalt. Sentrale arbeidsoppgaver for senteret er informasjon, dokumentasjon og nettverksbygging. Senteret skal kunne påpeke behov for ny forskning, men skal ikke selv være en forskningsinstitusjon.⁴

Organisering

Kompetansesenteret finansieres over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett og fikk i 2006 en bevilgning på ca 2 mill. kroner. I tillegg kommer et tilskudd fra Utenriksdepartementet på ca. 1,2 mill. kroner. Kompetansesenteret har tre fast ansatte og et styre med fem medlemmer. Styret oppnevnes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Sametinget (to medlemmer hver og styrets leder i fellesskap).

Når det gjelder driftsoppgaver, har det vært en forutsetning av det skal samarbeides nært med Nordisk Samisk Institutt.

Kompetansesenteret er i henhold til vedtektene organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. I motsetning til hva som er vanlig innenfor denne formen, er kompetansesenteret ikke nettobudsjettet, men får sin bevilgning på 01 post. Kompetansesenteret har en merinntektsfullmakt som gir

⁴ St.prp. nr 1 (2002 – 2003) Kommunal- og regionaldepartementet
Statskonsult rapport 2006:18

adgang til økt aktivitet mot tilsvarende merinntekter, denne benyttes i hovedsak i forhold til bevilgningen fra Utenriksdepartementet.

Faglig uavhengighet

Kompetansesenterets faglige uavhengighet er nedfelt i vedtektenes § 2, der det slås fast at: ”Kompetansesenteret skal være en faglig selvstendig institusjon”.

Uavhengigheten må videre ses i sammenheng med de oppgaver og fullmakter som styret har. I følge vedtektene er styret kompetansesenterets øverste organ og har det overordnede ansvaret for virksomheten, dette innebærer et ansvar for at virksomheten holder høy faglig kvalitet og at det drives effektivt. Styret tilsetter kompetansesenterets daglige leder og øvrig personell etter innstilling fra daglig leder.

Styrets leder viser til at de særskilte fullmaktene er knyttet til faglig selvstendighet. Dette går i hovedsak ut på hvordan senteret velger å løse sine oppgaver. Det gis styringssignaler fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet både i tildelingsbrevet og i øvrig styringsdialog.

5.4 Senter for bygdeturisme⁵

Senter for bygdeturisme ble opprettet som følge av et stortingsvedtak i behandlingen av St.meld. nr. 63 (1987-88). I 1990 ble Senter for bygdeturisme opprettet som stiftelse. Til sammen 13 organisasjoner og kommuner, samt Direktoratet for statens skoger sto som stiftere. Senteret ble oppløst i 2000, hovedgrunnen var at det ikke klarte å finansiere videre drift.

Senteret skulle være et kunnskapssenter innenfor bygdeturisme og utmarksnæringer basert på kultur og natur. Det skulle samarbeide med forskningsmiljøer, næringsliv og myndigheter. I tillegg til kunnskapsspredning og nettverksbygging skulle senteret også utføre utredninger og gi råd. Det var helt fra planstadiet noe sprikende forventninger til og ønsker om hvilken retning senteret skulle utvikle seg i, dette gjaldt også hvordan senteret skulle finansieres.

Antall ansatte varierte mellom fire og åtte personer.

Finansiering

Senteret hadde fra starten av en stiftelseskapital på 1,6 mill. kroner. Senteret omsetning lå på i størrelsesorden 3 til 4 mill. kroner, av dette utgjorde grunnfinansieringen fra staten 1 til 1,5 mill. kroner. Ansvaret for grunnfinansieringen lå først i Landbruksdepartementet, men ble senere overført til Statens landbruksbank.

Senteret hadde problemer med å skaffe nok prosjektinntekter og gikk med underskudd flere av de årene det eksisterte. Hoveddelen av prosjektinntektene

⁵ Omtalen bygger i hovedsak på evaluering av senteret utført av Telemarksforskning i 1998. Statskonsult rapport 2006:18

kom fra offentlige kilder og senteret hadde problemer med å få betalte oppdrag fra næringslivet.

Organisasjonsform

Vi har ikke funnet noen begrunnelse for hvorfor kompetansesenteret ble etablert som stiftelse. Faglig uavhengighet later ikke til å vært et sentralt argument i denne sammenheng. Valg av form må derfor ses ut fra den tiden senteret ble etablert i, da stiftelsesformen var relativt vanlig for denne type virksomhet. En annen årsak kan være at dette var en egnet form fordi det var mange stiftere som gikk sammen om etableringen. I vedtektene ble det slått fast at representantskapet (som besto av representanter for de 13 stifterne) skulle være stiftelsens strategiske organ og blant annet fastlegge faglige og økonomiske rammer for senteret.

I evalueringen av senteret (Telemarksforskning 1998) pekes det på at de styrende organene (representantskapet og styret) ikke har følt et tilstrekkelig ansvar for utviklingen av senteret. De brukte eksempelvis ikke senteret som utførende organ for egne utredninger etc. Det pekes også på at stiftelsesdokumentet viser at stifterne i liten grad hadde noen klare føringer på virksomheten ved senteret.

5.5 KITH⁶

Kompetansesenter for IT i Helse- og sosialsektoren, KITH, ble etablert i 1990 med formål å bidra til en koordinert IT-utvikling i helse- og sosialsektoren. KITH er organisert som et aksjeselskap og er eid av Helse- og omsorgsdepartementet (70 %), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (10.5 %) og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (19.5 %).

Vedtektenes § 3 omhandler KITHs formål og lyder slik:

”på forretningsmessig grunnlag å være kompetanse- og informasjonssenter for helsevesenet når det gjelder bruk av informasjonsteknologi/EDB. Senteret skal fungere som rådgiver for de driftsansvarlige i helsevesenet og nasjonale helsemyndigheter. Senteret skal være leverandøruavhengig.”

Selskapet utfører langsiktige oppgaver innenfor standardisering og samordning, disse oppgavene er finansiert av sentral helse- og sosialforvaltning. I tillegg utfører KITH også oppdrag for helse- og sosialsektorens ulike aktører, dette kan være sentrale myndigheter og forvaltning, helseforetak, kommuner mv. KITH deltar i internasjonalt standardiseringsarbeid og internasjonale fagnettverk.

Driftsinntektene var i 2005 på ca 28 mill. kroner, og selskapet hadde 30 ansatte.

KITHs styre har sju medlemmer, av disse oppnevnes tre fra Helse- og omsorgsdepartementet, én fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, to fra KS og en velges av og blant de ansatte.

⁶ KITHs hjemmeside, St.meld. nr 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap mm
Statskonsult rapport 2006:18

Begrunnelse for selskapsform

KITH ble etablert på grunnlag av en avtale mellom Kommunenes Sentralforbund, Sør- Trøndelag fylkeskommune og staten ved daværende Sosialdepartementet. Staten overtok eieransvaret for sykehusene 1.1.2002. Det førte til at Sør- Trøndelag fylkeskommune ikke lenger fant grunn til å være medeier.

KITH ble stiftet som ledd i en større fokusering på effektivisering og samordning av bruk av informasjonsteknologi i helsevesenet. KITH ble ikke etablert for å gå med overskudd og det utbetales ikke utbytte til eierne. Selskapsformen kan ha blitt valgt ut fra hensynet til effektiv drift, samt muligheten for å stå fritt i forhold til det statlige lønssystemet. Formen kan også ha blitt vurdert som hensiktsmessig fordi dette var et samarbeidsprosjekt mellom stat, fylkeskommune og KS.

Faglig uavhengighet

I sin strategi slår KITH fast at deres troverdighet hviler på at KITH setter verdiene uavhengighet og integritet høyt overfor så vel sentral forvaltning som kunder og leverandører, jf. også vedtektenes § 3.

I og med at den statlige finansieringen utgjør en sentral del av KITHs inntekter vil ikke KITH være økonomisk uavhengig fra staten. KITH viser til at de er faglig uavhengige, noe som vanligvis innebærer at deres faglige vurderinger ikke kan overprøves av et overordnet nivå. Departementet og direktoratet viser også til at KITH har en slik faglig uavhengig rolle.

KITH har ulike roller (nasjonale oppgaver [”vaktbikkje”] og rådgiver/konsulent), roller som i visse sammenhenger kan gå over i hverandre. KITH er også høringsinstans i en rekke sammenhenger. Hva som inngår i KITHs faglige uavhengige rolle er i liten grad tydeliggjort, dette gjelder for eksempel om og i hvilke tilfeller KITH eventuelt kan ha oppfatninger som avviker fra direktoratets/statens interesser.

Uklarhet om KITHs uavhengige rolle har også skapt usikkerhet om i hvilken grad KITH kan og bør henvende seg direkte til departementet uten å gå veien om Sosial- og helsedirektoratet.

5.6 Nasjonalt senter for flerkulturelt opplæring (NAFO)

Nasjonalt senter for flerkulturelt opplæring (NAFO) ble etablert 1. januar 2004. Dette er ett av flere nasjonale sentra på utdanningsområdet⁷. Felles kjennetegn er at de er knyttet til iverksetting av strategiplaner eller for å styrke innsatsen på noen områder i en periode. Virksomheten må anses som et prosjekt og de ansatte er engasjert for en periode. Sentrene er lokalisert og administrativt

⁷ I tillegg finnes: Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen, Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen og Nasjonalt senter for nynorsk.

underlagt et universitet eller en høyskole og finansiert over statsbudsjettet fra Kunnskapsdepartementet enten direkte eller via Utdanningsdirektoratet. Noen er organisert med et faglig råd.

NAFO er et tiltak i Regjeringens strategiplan "Likeverdige utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009". Senteret kan betraktes som et prosjekt med samme levetid som strategiplanen. Det skal drive kompetanseoppbygging for arbeid i og ledelse av barnehager, skoler, universitet, høyskoler og opplæringsinstitusjoner i forhold til opplæring av språklige minoriteter og å utvikle inkluderende flerkulturelle læringsfelleskap.

Aktuelle samarbeidspartnere er høyskoler og universiteter, Utdanningsdirektoratet, VOX, kompetanseenheter i fylker og kommuner, fylkesmennene, FUG, UDI, KIM og aktuelle innvandrersorganisasjoner.

Oppgaver

Senteret skal:

- bidra til informasjons- og erfaringsspredning av resultater fra forsøks-, forsknings- og utviklingsarbeid gjennom kurs, konferanser, besøksordninger på fokusvirksomheter og nettverksetableringer
- bidra til kompetanseutvikling og etablering av gode regionale samarbeidsstrukturer mellom kompetansetilbydere og kompetansesøkere på alle nivåer og i forvaltningen på lokalt og regionalt nivå
- bidra til å skape god progresjon og sammenheng i hele utdanningsløpet for minoritetsspråklige
- ha fokus på tilbud til og oppfølging av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning
- lede og koordinere arbeid med å utvikle metoder og innhold i opplæringen i flerkulturelle grupper og bidra til at gode eksempler blir dokumentert og erfaringer blir spredt
- utvikle kontakter og samarbeid med nasjonale, nordiske og internasjonale nettverk, organisasjoner og miljøer og bistå Utdanningsdirektoratet i å bygge opp oversikt over relevante prosjekter/erfaringer og relevant materiell
- bistå i arbeidet med å utvikle etter- og videreutdanningstiltak for lærere og informere om tilbud. Senteret skal ikke selv drive videreutdanningstilbud, men kan gjennomføre etterutdanningsoppdrag etter behov og kapasitet.
- identifisere områder der det er behov for forskningsbasert kunnskap. Senterets tilsatte kan drive utviklingsarbeid og evaluering f.eks utvikling og utprøving av ulike former for kartleggingsmateriell i forbindelse med lese- og skriveopplæringen.

Det er ikke uttrykt noe om faglig uavhengighet i mandatet, men det antas at dette er gitt ut fra tilknytningen til høyskolen.

Organisering

Senteret er plassert ved Høgskolen i Oslo og ledes av en daglig leder som forholder seg til Utdanningsdirektoratet i faglige spørsmål og til høyskolen sentralt i administrative spørsmål. Det finansieres over statsbudsjettet med en fast bevilgning på ca 6 mill. kroner fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg

Statskonsult rapport 2006:18

mottar senteret prosjektmidler. Utdanningsdirektoratet skal godkjenne årsplaner, budsjett og økonomi, samt følge opp senterets virksomhet. Intern organisering av prosjektet fastsettes av høgskolen. Senteret har for tiden 14 prosjektansatte (inkludert ansatte på deltid).

Senteret har et faglig råd som består av 13 personer. Rådet oppnevnes av senteret i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og har funksjonstid på to år før ny oppnevning. Rådet er opprettet for å diskutere aktuelle problemstillinger knyttet til NAFOs arbeid og til utvikling av den flerkulturelle opplæringen i Norge. Arbeidet er forankret i Strategiplanen, "Likeverdig utdanning i praksis!" og i NAFOs strategidokument. Rådet skal fungere som drøftingspartner for NAFO i saker som senterets medarbeidere ønsker å legge fram for medlemmene. Dette kan være saker av strategisk, faglig eller organisatorisk karakter.

5.7 Oppsummering

Denne gjennomgangen viser at virksomheter som kan karakteriseres som kompetansesentre organiseres på ulike måter. Hva som velges henger ofte sammen med hvilke modeller man har erfaring med og kjennskap til innenfor den aktuelle sektoren. Det henger også sammen med i hvilken periode senteret ble etablert, dvs. forvaltningspolitisk "mote" og muligheter.

For alle virksomhetene har faglig uavhengighet vært et poeng og dette er ivarettatt på ulike måter, både gjennom vedtekter og lovregulering. Vi ser også at alle virksomhetene har/har hatt styre eller råd. Flere av virksomhetene er blitt evaluert. I disse evalueringene er det samlet materiale som kan være nyttig i forbindelse med etableringen av kompetansesenteret for distriktpolitikk. Sentrale problemstillinger som er drøftet i disse evalueringene er blant andre:

- rollen som forvaltningsorgan versus interesseorganisasjon
- ambisjonsnivået for virksomheten versus størrelsen på organet
- spørsmålet om egne inntekter versus fullfinansiering
- virksomhetens uavhengighet versus "eiernes" ansvar for virksomheten.

6 Overordnet drøfting av tilknytningsform

I dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av hovedtrekkene i de alternative tilknytningsformene man har for statlig virksomhet, for deretter å gi en overordnet drøfting av konsekvenser og rammebetingelser for senteret innenfor de ulike formene. Vi har i denne drøftingen valgt å ta utgangspunkt i skillet mellom organisering innenfor eller utenfor staten, dvs forvaltningsorgan eller selskap/foretak/stiftelse.

6.1 De alternative tilknytningsformene

Staten organiserer sin virksomhet på ulike måter og benytter flere alternative tilknytningsformer. Det er glidende overganger mellom de ulike formene. Det går imidlertid et skille ved om virksomheter er organisert innenfor eller utenfor staten. Virksomheter som er organisert innenfor staten er forvaltningsorganer. Et forvaltningsorgan er juridisk sett en del av staten og staten har i prinsippet det fulle ansvaret for disse. Virksomheter organisert utenfor staten er selvstendige rettssubjekter og staten har normalt et mer begrenset ansvar for disse virksomhetene.

Organisering innenfor staten - forvaltningsorganer

Ordinære forvaltningsorganer er hovedformen innenfor staten og utgjør den største gruppen. Virksomhetene er bruttobudsjettert og kan normalt instrueres fra overordnet departement. En rekke fullmakter er imidlertid i bruk og gir denne gruppen et mangfold. Dette kan være både budsjettmessige og faglige fullmakter.

Det samme regelverket som gjelder for ordinære forvaltningsorganer gjelder generelt også for **forvaltningsbedriftene**. Forvaltningsbedriftene er kjennetegnet ved at driftsbudsjettet er nettobudsjettert. Forvaltningsbedriftenes investeringer bevilges med brutto beløp i statsbudsjettet.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter utgjør ingen klart definert gruppe. Hvilke ekstra fullmakter den aktuelle virksomheten skal få vil måtte avgjøres i det enkelte tilfelle. Den vanligste "særskilte fullmakten" er unntak fra bruttoprinsippet, det vil si at virksomheten bare mottar en nettobevilgning fra statskassen. Virksomheten har også adgang til full overføring av ubrukte midler til neste år. Motstykket er imidlertid et ansvar for å dekke inn eventuelle "underskudd" som følge av økte kostnader eller sviktende inntekter.

Forvaltningsorganer kan også gis andre fullmakter enn økonomiske. En vanlig begrunnelse for å gi fullmakter er at forvaltningsorganet skal være uavhengig fra direkte politisk styring eller inngripen. Dette kan være koplet til uavhengighet når det gjelder vedtak i enkeltsaker eller en generell uavhengighet i faglige spørsmål.

Organisering som selvstendige rettssubjekter

Virksomheter som er organisert utenfor staten kan være organisert som statsaksjeselskap eller statsforetak, i tillegg finnes virksomheter som er organisert ved egne lover (helseforetak og særlovselskaper). Stiftelsesformen regnes for å være den mest selvstendige organisasjonsformen i og med at stiftelsen ikke har noen eiere.

Statsaksjeselskapene er opprettet som egne rettssubjekter med staten som eier av samtlige aksjer. Statsaksjeselskapsformen følger aksjelovens bestemmelser, med unntak av særbestemmelser blant annet knyttet til valg av styre, kjønnsbalansen i styret og at Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens eierinteresser. Statens ansvar for selskapene er begrenset til innskutt kapital, og selskapene kan gå konkurs. Staten kan bare styre selskapene gjennom sin eiermyndighet og sin alminnelige reguleringsmyndighet. Eiermyndigheten utøves gjennom vedtak i generalforsamlinger. Ansvarlig statsråd er generalforsamling.

Statsforetaksformen ble opprinnelig utformet med tanke på virksomheter som i tillegg til forretningsmessig drift også har overordnede samfunnsmessige eller sektorpolitiske målsettinger. Statsforetak er egne rettssubjekter som er eid av staten, og er dermed rettslig og økonomisk skilt fra staten. Eiermyndigheten utøves av foretaksmøtet som tilsvarende generalforsamlingen i et statsaksjeselskap. Statsråden i det aktuelle departementet representerer staten som eier. Etter at ordningen om et statlig garantiansvar for statsforetakene falt bort, er det i praksis liten forskjell på et statsaksjeselskap og et statsforetak. Statsforetaksformen forutsetter imidlertid at staten eier hele foretaket. De må omdannes til statsaksjeselskap før eventuell delprivatisering.

Statlig virksomhet kan også organiseres som **stiftelser**. I likhet med de statseide selskapene er stiftelsene selvstendige rettssubjekter og ikke en del av staten rettslig sett. I motsetning til selskapene er stiftelsen som organisasjonsform en *selveiende* enhet. Stiftelsene kan derfor ikke styres ved instruksjon eller fra eierposisjon, men gjennom lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og/eller løpende finansiering gjennom statlige tilskudd.

6.2 Hvilke tilknytningsformer vil være mest aktuelle?

Et overordnet prinsipp for valg av tilknytningsform for statlig virksomhet er at forretningsmessig virksomhet bør organiseres som selskap utenfor staten, mens virksomheter som primært går ut på å fatte myndighetsutøvende vedtak organiseres som forvaltning. Det er imidlertid sjelden at en virksomhet er så rendyrket at man kan begrunne valg av tilknytningsform bare ut fra dette prinsippet. Dette gjelder også for kompetansesenteret.

Det overordnede prinsippet tilsier at kompetansesenteret – i hvert fall slik planene for tiden er – har oppgaver av en slik karakter at virksomheten i utgangspunktet kan organiseres både innenfor og utenfor staten. Det er derfor viktig med en nærmere drøfting av konsekvenser for valg av tilknytningsform.

Organisering innenfor forvaltningen

Forhold som trekker i retning av at kompetansesenteret bør organiseres innenfor staten er primært følgende:

- virksomheten skal i utgangspunktet være fullfinansiert fra staten
- virksomheten skal være rådgiver og premissleverandør overfor KRD
- KRD ønsker styring med virksomhetens faglige prioriteringer og økonomi.

Flere kompetansesentre er eller har vært organisert som forvaltningsorgan. Mest vanlig er organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, men det finnes også sentre som er organisert som ordinære (bruttobudsjetterte) forvaltningsorgan.

Forhold som kan være mer problematiske ved å ha denne type virksomhet organisert innenfor forvaltningen vil i hovedsak være knyttet spørsmålet om faglig uavhengighet. Synspunkter fra et forvaltningsorgan kan bli oppfattet som offisiell politikk. Det er derfor viktig å sette noen rammer både for å sikre faglig uavhengighet og for på hvilket grunnlag virksomheten skal bygge sin faglige uavhengighet.

Organisering utenfor forvaltningen: selskap, foretak eller stiftelse

Forhold som kan tale for en organisering utenfor staten er blant annet hensynet til at:

- virksomhetens vil ha en mer uavhengig stilling overfor departementet, kompetansesenteret vil derfor stå friere i å delta i den faglige og politiske debatten..
- virksomheten vil kunne bli mer brukerorientert, både gjennom utsikten til egne inntekter og ved å ha brukere i styret
- muligheten for å trekke flere inn på eiersiden (aksjeselskap) eller som medstiftere (stiftelse) og derved kunne oppnå interesse og ansvar for virksomheten hos flere aktører.

Kompetansesentre kan også være organisert utenfor staten. Det var en periode ganske utbredt å bruke stiftelsesformen for denne type virksomhet. Det er mindre vanlig i dag, blant annet fordi stiftelsesloven er endret. Vi finner også kompetansesentre som er organisert som aksjeselskaper.

Kompetansesenteret skal i utgangspunktet ikke drive forretningsmessig virksomhet og vil derfor ikke ha behov for de rammebetingelsene som et selskap eller foretak har. KRDs behov for å bruke kompetansesenteret som premissleverandør og rådgivende organ i disktrikspolitikken vil også tale imot en organisering utenfor staten.

Samlet vurdering

På bakgrunn av drøftingen ovenfor vil Statskonsult tilrå at kompetansesenteret organiseres som forvaltningsorgan. Vi har derfor utredet alternative organiseringer innenfor staten i kapittel 7. I samråd med oppdragsgiver har vi også utredet stiftelsesformen nærmere. Stiftelsesformen kan være aktuell dersom man ønsker å vektlegge faglig uavhengighet sterkt.

7 Nærmere vurdering av alternative tilknytningsformer

I dette kapitlet drøfter vi nærmere konsekvenser av organisering som forvaltningsorgan, både ordinært og med særskilte fullmakter, og organisering som stiftelse. Vi gir en egen drøfting av bruk av styre for forvaltningsorgan.

7.1 Ordinært forvaltningsorgan – bruttobudsjettet

De fleste statlige virksomheter er organisert som ordinære forvaltningsorganer. Formen favner dermed et vidt spekter av virksomhet som f.eks direktorater, tilsyn og nemnder. Også innenfor gruppen ordinære forvaltningsorgan benyttes en rekke ulike fullmakter. Departementenes styringsbehov og styringspraksis vil også kunne variere og det vil ha betydning for hvordan formen fungerer i praksis.

Faglig uavhengighet

Et ordinært forvaltningsorgan kan ha fullmakter som innebærer at virksomheten har stor faglig frihet. For ordinære forvaltningsorgan er den faglige uavhengigheten ofte nedfelt i lov eller forskrift, et eksempel er Statistisk sentralbyrå der faglig uavhengighet er nedfelt i statistikkloven. For kompetansesenteret vil det antakelig ikke være aktuelt med en slik lovregulering. Det er ikke vanlig at ordinære forvaltningsorgan har vedtekter, men det finnes enkelte eksempler på dette og det kan være en mulighet i dette tilfellet. Faglig uavhengighet vil da kunne nedfelles i vedtektene. Faglig uavhengighet kan også understrekes ved at virksomheten får eget styre. Styrer for ordinære forvaltningsorganer vil ha imidlertid mindre ”å styre på” enn ved f.eks nettobudsjetterte virksomheter.

Dersom man velger forvaltningsorganformen for kompetansesenteret, er det viktig at departementet og virksomheten har en felles oppfatning av hva som ligger i begrepet faglig uavhengighet. Det bør videre gjøres en nærmere avgrensning av rammene for faglig uavhengighet.

Hensynet til brukerne

Kompetansesenteret vil potensielt ha en ganske stor og sammensatt brukergruppe og det kan bli en utfordring å møte de ulike gruppenes behov. Organisering som ordinært forvaltningsorgan legger godt til rette for å ivareta en rolle som rådgiver for departementet. Ulempen er at denne oppgaven kan bli så viktig at hensynet til andre brukere kommer i skyggen. Brukerorientering kan styrkes ved å pålegge virksomheten et inntektskrav og at brukere må betale noe for å delta på seminarer, i nettverk og for å kjøpe eventuelle publikasjoner.

Et styre eller råd med representanter for blant annet brukere vil også kunne bidra til å styrke kompetansesenterets brukerorientering.

Finansielle rammebetingelser

Et ordinært forvaltningsorgan er fullfinansiert over statsbudsjettet (01-post). Virksomheten kan ha egne inntekter, men disse disponeres ikke av virksomheten selv. Virksomheten kan imidlertid ha en merinntektsfullmakt, som gjør det mulig å øke aktivitetsnivået mot tilsvarende merinntekter. Det kan også gis andre budsjettfullmakter som vil gi virksomheten en viss økonomisk fleksibilitet. Formen gir imidlertid små økonomiske frihetsgrader og kan virke noe rigid for virksomhet av den typen det her er snakk om.

Tilknytningsformen gir KRD god kontroll med kompetansesenterets økonomiske omfang. Kompetansesenteret selv vil være sikret fullfinansiering og vil normalt ikke måtte skaffe inntekter utenom statsbudsjettet med mindre den pålegges et inntektskrav. Formen gir imidlertid små insitamenter til egne inntekter og virksomhetens omfang vil være avhengig av finansieringen fra KRD. Dette gir en viss sårbarhet blant annet overfor skiftende regjeringer.

Formen er mest hensiktsmessig dersom det legges opp til fullfinansiering av virksomheten fra KRDs side.

Behovet for politisk styring og kontroll

Formen ordinært forvaltningsorgan vil i utgangspunktet sikre departementet god styring og kontroll med virksomheten både økonomisk og faglig. Styringen bør baseres på rådende prinsipper for styring av statlig virksomhet, dvs at det legges opp til mål- og resultatstyring. Styringssignaler gis i tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Det vil vanligvis være uproblematisk med ganske tett kontakt mellom departementet og virksomheten.

Uansett tilknytningsform er det viktig at departementet er tydelig på hva de ønsker å måle kompetansesenteret på. Formen ordinært forvaltningsorgan gir i seg selv få insentiver til effektiv drift og det er derfor viktig at departementet og virksomheten selv har en omforent oppfatning av hva man ønsker å få ut av de ressursene senteret skal disponere og at dette følges opp i styringen.

Siden formen gir god styring og kontroll med virksomheten vil det også være gode muligheter for å endre senterets profil og oppgaver. Dette kan være både en fordel og en ulempe. Distriktsutvikling er et område som er omfattet med stor politisk interesse, men ulike politiske syn på virkemiddelbruk. Dette kan gi en viss sårbarhet i forhold til å bygge opp et robust miljø.

7.2 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet og skulle blant annet være et alternativ til stiftelsesformen. Formen benyttes særlig innenfor høyere utdanning, forskning, tilskuddsforvaltning og for virksomheter som skal ivareta spesielle interesser eller verdier. Den er blitt mer vanlig de siste årene og om lag 25% av alle forvaltningsorganene er organisert på denne måten.

Det varierer litt hvordan formen benyttes, men et vanlig kjennetegn er at virksomhetene har en kombinasjon av faglige og økonomiske fullmakter. Det er eksempler på virksomheter som betegnes som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, men som er bruttobudsjettert. I drøftingen her tar vi utgangspunkt i at virksomheten både er nettobudsjettert og har fullmakter på det faglige området.

Faglig uavhengighet

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har vanligvis en eller annen form for faglig uavhengighet. Mange av virksomhetene innenfor denne gruppen har vedtekter og den faglige uavhengigheten vil da ofte være nedfelt i vedtektene. Faglig frihet kan også være nedfelt i lov, dette gjelder blant annet for universitetene og høyskolene. Fullmakter knyttet til faglig uavhengighet kan også understrekes ved at virksomheten har styre, noe som er veldig vanlig innenfor gruppen. Det er som tidligere nevnt ikke aktuelt å lovfeste kompetansesenterets uavhengige rolle, det vil derfor være naturlig å omtale dette i vedtektene.

I følge Statskonsults undersøkelse av nettobudsjetterte forvaltningsorganer fra 2002⁸ bidrar formen i seg selv ikke til faglig uavhengighet. Departementets styringspraksis vil være en viktig forutsetning for at virksomhetene skal ha en faglig uavhengighet. Dette vil særlig gjelde dersom rammene for uavhengigheten ikke er formelt avklart.

Hensynet til brukerne

Et viktig mål med nettobudsjettering – i hvert fall for forskningsinstituttene – var at dette skulle gjøre dem mer utadrettet og brukerorientert i sin virksomhet. Dette er relevant for kompetansesenteret som etter planen skal være en utadrettet virksomhet med stor kontaktflate. Erfaringene fra gjennomgangen av de nettobudsjetterte forvaltningsorganene, jf. ovenfor, er at virksomhetene er blitt mer brukerorienterte, samtidig som bestillerne – og da særlig departementer og andre statlige virksomheter – er blitt mer bevisste og krevende kunder.

Også denne formen legger godt til rette for kontakt med departementet. Formen signaliserer imidlertid en større grad av avstand. Siden virksomheten er nettobudsjettert, vil man måtte ta stilling til i hvilken grad KRD skal betale for oppdrag utover det som ligger inne i grunnfinansiering. Dette kan bidra til en bevisstgjøring om hvor mye virksomheten skal arbeide for KRD og hvor mye den skal arbeide for andre brukergrupper.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har vanligvis styrer, dette betyr at representanter for brukerne kan sitte i styret og dermed bidra til at virksomheten er orientert mot brukere.

Finansielle rammebetingelser

De nettobudsjetterte forvaltningsorganene har unntak fra bevilgningsreglementets §3, fjerde ledd. Stortinget gir ved vedtak samtykke til

⁸ Statskonsult rapport 2002:17 Nettobudsjetterte forvaltningsorganer – en kartlegging og analyse.

dette unntaket. Det statlige tilskuddet skjer ved overføring på 50-post. Formen er egnet for virksomheter som får finansiering fra flere kilder – både statlige, kommunale og private. Dersom virksomheten får finansiering fra flere departementer, skal dette koordineres av overordnet departement – i dette tilfellet KRD.

I motsetning til de bruttobudsjetterte virksomhetene, disponerer nettobudsjetterte forvaltningsorganer sine egne inntekter fullt ut. De fleste har inntekter utenom statstilskuddet, hvor mye disse inntektene utgjør er imidlertid varierende og kan ligge mellom 5 til 70 %. Virksomhetene disponerer selv eventuelt overskudd, men må også dekke inn underskudd. Det er ikke begrensninger på hvor mye som kan overføres fra et år til annet.

Nettobudsjettering gir virksomhetene større insentiver til effektiv drift fordi de selv disponerer eventuelt overskudd. Det kan være en fordel for kompetansesenteret, fordi det kan være vanskelig å stimulere til effektiv drift for denne type virksomhet.

De positive effektene ved nettobudsjettering er knyttet til at virksomhetene har noe inntekter utover tilskuddet fra KRD. Dersom virksomheten skal fullfinansieres fra KRD og det ikke skal legges opp til noen form for medfinansiering fra brukerne, vil man i mindre grad kunne hente ut disse effektene.

Behovet for politisk styring og kontroll

Også denne formen legger godt til rette for politisk styring og kontroll. Selv om virksomhetene har større økonomiske frihetsgrader, er det lite som tyder på at det har skapt problemer, snarere er erfaringene positive fordi det forenkler etatsstyringen.

Styringen har for øvrig mange paralleller til hva man finner for de ordinære forvaltningsorganene. Formen legger imidlertid i større grad opp til styring på ”armlengdes avstand” og gir i seg selv et signal om hvilken styringspraksis man vil legge opp til. Det er en viss risiko for at det kan oppstå et misforhold mellom virksomhetens forventninger om selvstendighet og departementets styringspraksis. Det er derfor viktig at departementet og virksomheten har en felles oppfatning av dette.

7.3 Styret for forvaltningsorgan

Når vil styre være hensiktsmessig?

Virksomheter som er organisert som selvstendige rettssubjekter, skal alltid – i henhold til lovene – ha styret. Virksomheter som er en del av forvaltningen og er organisert som ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter eller forvaltningsbedrifter, kan ha styret. Men dette må vurderes kritisk og det må være særskilt begrunnelse i hvert enkelt tilfelle.

Argumenter for å ha et styre kan være følgende:

-
- hensynet til faglig uavhengighet der styret kan skjerme virksomheten mot politisk styring og markere at virksomheten er faglig selvstendig
 - budsjettmessig frihet og finansiell selvstendighet som gir mulighet til å prioritere, omdisponere og til å skaffe egne inntekter der styret kan sikre bedre kontroll med driften
 - behov for innflytelse fra brukerne på virksomhetens strategi og daglige drift
 - behovet for supplerende kompetanse
 - situasjonsbestemt, f.eks i etableringsfase og når virksomheter står overfor store omstillinger.

Stor faglig frihet og økonomisk-administrativ selvstendighet medvirker til at beslutninger som virksomheten tar, kan få større eller alvorlige konsekvenser. Ut fra denne vurderingen har de nettobudsjetterte større selvstendighet enn de bruttobudsjetterte virksomhetene og det er derfor mer som taler i retning av styre for nettobudsjetterte organer.

Forvaltningsorganer som har myndighetsoppgaver eller er viktige for politikktutforming og -gjennomføring bør ikke ha styre. Årsakene til dette er at et forvaltningsorgan er en del av staten, og det går en direkte styringslinje fra det overordnede departementet til virksomhetens ledelse. Et ekstra styringsnivå – som et styre vil representere – kan være problematisk i denne relasjonen.

På sterkt politiserte områder vil virksomhetene ofte i seg selv være viktige virkemidler for iverksetting og gjennomføring av politikken. Departementets styringsbehov vil være stort både med hensyn til faglige og økonomiske prioriteringer og hvordan virksomheten bør være organisert.

Det distriktpolitiske området må sies å være ganske politisert. Vi vurderer imidlertid kompetansesenterets oppgaver til å være av en slik karakter at det ikke vil være behov for løpende styring og kontakt med virksomheten. Snarere tvert i mot, det vil heller være et ønske om viss avstand mellom kompetansesenteret og departementet. Dette er argumenter som vil tale for å ha et styre for kompetansesenteret.

I en etableringsfase vil styret kunne være en støtte for senterets daglige leder, det vil derfor kunne være særlig nyttig med et styre i denne perioden, f.eks en form for interimsstyre.

Et styre vil være mer aktuelt dersom virksomheten blir nettobudsjettert, fordi styret da vil ha mer å styre på, pluss at styrets kontrollfunksjon vil være viktig.

Bruk av styre bør få konsekvenser for departementets styring

Dersom man velger å organisere kompetansesenteret med et styre, vil – og bør – det få konsekvenser for hvordan virksomheten styres. Departementet må legge til rette for at styret skal kunne fungere som et reelt styre. Det er derfor spesielt viktig at departementet har fokus på virksomhetens mål og ikke på hvordan oppgavene skal utføres. Styringen følger vanlige prinsippet for etatsstyring, men bør holdes på et strategisk og overordnet nivå. Sentralt i departementets styring vil da være å:

-
- fastsette overordnede målsettinger og strategier for senteret
 - foreslå finansielle rammer
 - styre gjennom vilkår knyttet til bevilgningen og rapporteringskrav, men legge vekt på at dette skal være på et overordnet nivå
 - oppnevne styret
 - fastsette vedtekter (Styret selv bør fastsette en styreinstruks)

Styret er virksomhetens øverste organ og styringslinjen går fra departementet til styret. Det vil imidlertid ofte kunne være behov for løpende kontakt mellom departementet og virksomhetens administrasjon. Det er viktig at det er avklart når og på hvilken måte styret/styreleder skal trekkes inn i denne dialogen. Det bør være en selvfølge at styrets leder – og eventuelt andre styremedlemmer – deltar på etatsstyringsmøter.

Prinsippene for oppnevning av styret vil normalt være nedfelt i vedtekter eller eventuell lov. Hele eller deler av styret for forvaltningsorganer oppnevnes vanligvis av det overordnede departementet, men andre organisasjoner etc. kan også oppnevne medlemmer. Embetsmenn eller tjenestemenn bør i henhold til personalhåndboka ikke selv sitte i styret for underliggende virksomheter, jf. statens personalhåndbok⁹. Spørsmålet om å være observatør til styret blir av og til reist, formelt er det ikke noe i veien for dette.

Styret bør ha reelle og vide fullmakter

Styret i forvaltningsorganer kan være tillagt ulike oppgaver. Generelt er hovedoppgaver for et styre:

- strategisk utvikling for virksomheten
- økonomisk kontroll og overvåking av driften
- virksomhetens organisering
- kontroll med at virksomheten tilfredsstillende fastsetter krav.

Skal et styre kunne fylle sin funksjon som styringsledd mellom departementet og virksomheten, er det nødvendig å gi styret vide og reelle fullmakter. Styret må ha et eget handlingsrom mellom departementet og direktøren og styrets handlefrihet bør bestå av

- retten til å foreslå virksomhetens budsjett overfor departementet
- retten til å beslutte eller godkjenne virksomhetsplan
- retten til å tilsette og avskjedige daglig leder
- styring av virksomhetens organisasjon.

⁹ Til verv som er nevnt i § 1 første ledd (styret, råd, nemnder, utvalg, kommisjoner, representantskap, komiteer eller andre organer), må ikke oppnevnes eller foreslås valgt embets- og tjenestemenn ansatt i et departement eller i sentraladministrasjonen for øvrig, og som sitt saksområde der, har behandlingen av saker vedrørende

a) klage over avgjørelser truffet av vedkommende organ

b) direkte regulering av vedkommende organ eller virksomhets forhold til annen privat eller offentlig virksomhet

c) kontroll eller tilsyn med vedkommende organs virksomhet

d) andre forhold av vesentlig betydning for vedkommende organ, eller for noen hvis konkurransemessige stilling eller interesse for øvrig i vesentlig grad berøres av organets virksomhet.

Nettobudsjetteringsfullmakten innebærer at virksomheten – og dermed styret – får et mer selvstendig ansvar for virksomhetens økonomi. Skal styret kunne ivareta dette ansvaret, må det ha stor frihet til å fatte beslutninger om organiseringen av virksomheten. Hvor hensiktsmessig det er å nettobudsjettere og opprette et styre for et forvaltningsorgan, avhenger av at det er politisk mulig å gi styret denne handlefriheten. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad det er mulig å gi styret frihet til blant annet å nedbemanne virksomheten eller å endre organisasjonsstruktur i en situasjon der for eksempel de budsjetterte inntektene ikke lar seg realisere.

Råd kan være et alternativ til styre

Dersom det ikke er ønskelig eller hensiktsmessig å delegerer ansvar og myndighet til et styre eller gi det nødvendig handlingsrom, kan en løsning være å opprette et råd. Organets funksjon og aktivitet kan være til stor nytte for virksomheten, men det vil ikke ha det samme ansvaret som et styre. Et råd kan

- gi virksomheten andre impulser
- bidra til utvikling av virksomheten
- være link til samfunnet
- gi innflytelse fra og legitimitet i ulike interesse- og brukergrupper

Som for alle andre organer, er råd avhengig av å ha et klart mandat, en god ledelse og riktig sammensetning for å lykkes. Siden et råd ikke har et formelt ansvar på samme måte som et styre, er det viktig at virksomheten og departementet er interessert i og aktivt lytter til og benytter seg av rådsforamlingen.

7.4 Stiftelse

En stiftelse er i loven definert som:

En formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art ¹⁰.

De grunnleggende krav til en virksomhet som skal være en stiftelse i formell og rettslig forstand er:

- at den er en reelt selveiende institusjon og et selvstendig rettssubjekt
- at det eksisterer et grunnfond for stiftelsens virksomhet
- at det er fastlagt formål for virksomheten

Spesielt på 80-tallet ble stiftelsesformen valgt for ulike typer statlig virksomhet. Valget ble da begrunnet dels med faglig uavhengighet og dels for å kunne stå fritt i forhold til lønnsregulativet i staten. I dag benyttes formen i liten grad for organisering av statlig virksomhet. I de tilfellene der man fortsatt velger denne formen er begrunnelsen faglig uavhengighet fra staten sentral. Selv om formen i liten grad velges i dag, er det flere hundre stiftelser som er mer eller mindre avhengige av statlige tilskudd, de fleste innenfor kultur, utdanning og forskningsområdet.

¹⁰ Jf stiftelsesloven paragraf 2
Statskonsult rapport 2006:18

Faglig uavhengighet

En stiftelse er uavhengig og selveiende. Det er styret som er stiftelsens øverste organ. Selvstendighetskriteriet ble ytterligere forsterket i den nye stiftelsesloven som trådte i kraft 1. januar 2005. I den nye loven er det blant annet lagt begrensninger på stifters anledning til å sitte i styret.

Dersom stiftelsesformen velges for kompetansesenteret vil man gi et sterkt signal om at dette er en faglig uavhengig institusjon.

Hensynet til brukerne

Stiftelsesformen blir av og til benyttet for å organisere felles initiativ ved at flere aktører er stiftere, dette gjaldt f.eks. Senter for bygdeturisme. Dersom man tenker seg en slik løsning for kompetansesenteret, vil f.eks fylkeskommuner, kommuner, organisasjoner etc., kunne være medstiftere. Dette kan gi en form for "eierskap" til senteret i flere grupper.

Styret er stiftelsens øverste organ. Ved å ha representanter for brukerne i styret, vil man kunne oppnå en type brukerstyring som kan være hensiktsmessig for å sikre en brukerorientert virksomhet.

En stiftelse vil finansieres delvis gjennom egne inntekter og vil gjennom dette kunne ha et insitament til brukerorientering.

Finansielle rammebetingelser

Formen er i utgangspunktet laget med sikte på at stiftelsen skal forvalte en grunnkapital. Kravet til grunnkapital er imidlertid beskjedent – 100 000 kroner for alminnelige og 200 000 kroner for næringsdrivende stiftelser.

Stiftelsen vil kunne finansieres ved tilskudd over statsbudsjettet (70-post) og den vil kunne ha andre inntekter både fra private og offentlige kilder.

En stiftelse har ansvaret for egen økonomi og vil kunne gå konkurs.

Departementets styringsmuligheter

En stiftelse kan ikke styres ved etatsstyring eller eierstyring. Departementets styringsmulighet er derfor mer begrenset enn ved andre organisasjonsformer.

Den sterkeste styringsmuligheten vil ligge i finansieringen. Det kan settes klare vilkår knyttet til bruken av midlene og gjennom å sette krav til rapportering. Det er også mulig å etablere en form for "styringsdialog" knyttet til finansieringen.

Vedtektene utformes i forbindelse med etableringen av stiftelsen. En sterk styringsmulighet ligger i utformingen av vedtektene, da vil både formålsparagraf og prinsippene for oppnevning av styret fastsettes. Departementet vil som stifter kunne oppnevne deler av, men ikke hele styret. Departementsansatte bør som prinsipp ikke selv sitte i styrene for virksomheter som de selv finansierer vesentlige deler av¹¹, jf. også omtale under bruk av styrer for forvaltningsorganer. Dersom man kombinerer ulike

¹¹ jf. Riksrevisjonens gjennomgang av stiftelser og Statens personalhåndbok. Statskonsult rapport 2006:18

styringsvirkemidler, vil man kunne komme i konflikt med selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven.

Stiftelsen er på mange måter en robust form. KRD vil som stifter ikke ha mulighet for å omdanne stiftelsen, med omdanning menes både nedlegging, sammenslåing med andre virksomheter, endring av formålsparagraf osv.. Det er bare Stiftelsestilsynet og eventuelt styret som har denne myndigheten.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapitlet gir vi en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av de tre alternativene:

- Ordinært forvaltningsorgan
- Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
- Stiftelse

Økonomiske konsekvenser

Kompetansesenteret skal i utgangspunktet finansieres over statsbudsjettet. Det blir dermed beslutningen om å opprette et senter som vil ha de største økonomiske konsekvensene. Valg av organisasjonsform vil i denne sammenheng ha mindre betydning.

I henhold til stiftelsesloven skal en stiftelse ha en grunnkapital på 100 000 kroner dersom det er en alminnelig stiftelse, mens kravet til næringsdrivende stiftelser er det dobbelte. For forvaltningsorganer er det ikke noe tilsvarende krav.

Alle stiftelser skal registreres i Stiftelsestilsynet. Det må i den forbindelse betales et gebyr på mellom 750 og 3500 kroner ved etablering og en årlig avgift på mellom 500 og 3500 kroner. Beløpets størrelse vil være avhengig av nivået på egenkapitalen.

Virksomheter som er organisert som nettobudsjetterte forvaltningsorganer, må i visse tilfeller betale merverdiavgift. Spørsmålet om merverdiavgift er et vanskelig felt, regelverket er uklart og man må foreta en særskilt vurdering i hvert tilfelle. En del oppgaver er unntatt merverdiavgift, så i dette tilfellet vil utfallet blant annet henge sammen med hvordan oppgavene til kompetansesenteret vil bli kategorisert. Det betales ikke merverdiavgift for statstilskuddet. Det økonomiske omfanget av merverdiavgiften, vil derfor avhenge av hvor store inntekter kompetansesenteret vil ha utover statstilskuddet. Forvaltningsorganer er normalt ikke skattepliktige. Stiftelsers skatteplikt vil avhenge av om stiftelsen er næringsdrivende eller ikke.

Utover stiftelseskapitalen, er staten ikke økonomisk ansvarlig for en stiftelse. Den vil dermed kunne gå konkurs.

Dersom man velger å ha styre for forvaltningsorganet, vil det knytte seg utgifter til styrehonorarer. Stiftelser er lovpålagt å ha styre.

Administrative konsekvenser

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom administrative konsekvenser i forbindelse med etableringen av virksomheten og konsekvenser knyttet til den løpende driften.

I henhold til stiftelsesloven skal det lages et stiftelsesdokument og være utarbeidet vedtekter for en stiftelse i forbindelse med etableringen. Selv om tilsvarende lovfestede krav ikke finnes for forvaltningsorganer, har man her visse rutiner som skal gjennomføres ved opprettelse av forvaltningsorgan. Dette vil vanligvis være regjeringsbehandling og eventuelt kgl. res. Det bør også utarbeides vedtekter eller lignende for kompetansesenteret selv om dette ikke er et krav.

Stortinget må gjøre vedtak om unntak fra bevilgningsreglementets §3, fjerde ledd, dersom forvaltningsorganet skal være nettobudsjettet.

Mye av det løpende administrative arbeidet vil være knyttet til statstilskuddet og oppfølgingen av dette, og vil være uavhengig av valg av organisasjonsform. Utover dette kan man si generelt at en stiftelse vil trenge mindre administrativ oppfølging enn et forvaltningsorgan. Et nettobudsjettet forvaltningsorgan vil normalt trenge noe mindre oppfølging enn et bruttobudsjettet, blant annet fordi økonomioppfølgingen er enklere.

Ved bruk av styrever i forvaltningsorganer, vil departementet være ansvarlig for oppnevning. Normalt er det statsråden som oppnevner, men i visse tilfeller oppnevnes styret i statsråd. Oppnevning av styre vil gi departementet noe administrativt merarbeid, på den andre siden vil styret kunne ivareta en kontrollfunksjon og dermed avlaste departementet på dette området.

9 Samlet vurdering og anbefaling

I dette kapitlet gir vi en samlet drøfting av tilknytningsform og kommer med vår anbefaling til organisering av kompetansesenteret. En utfordring i dette arbeidet ligger i å anbefale tilknytningsform for en virksomhet som fortsatt er i en tidlig planleggingsfase. En viktig del av dette prosjektet har derfor vært å synliggjøre de muligheter og hindringer som ligger i de alternative tilknytningsformene. Videre har det vært nyttig å se på de erfaringene som er gjort med tilsvarende virksomheter. De tre formene som er gjenstand for denne oppsummerende drøftingen er:

- ordinært forvaltningsorgan (bruttobudsjettert)
- forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)
- stiftelse

Faglig uavhengighet kan markeres ved bruk av styre

Kompetansesenteret skal arbeide innenfor fagområdet distrikts- og regionalutvikling med systematisering og formidling av kunnskap og med nettverksbygging. Det er en målsetting at kompetansesenteret skal være robust overfor skiftende politiske prioriteringer. Det vil derfor være et viktig poeng at senteret får en faglig uavhengig rolle overfor departementet. Stiftelse er den organisasjonsformen som gir det sterkeste signalet om uavhengighet, men også innenfor forvaltningsorganformene kan man legge til rette for faglig uavhengighet ved å nedfelle dette i vedtekter og ved å ha et eget styre for virksomheten. Det er formen *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* som har blitt mest benyttet for virksomhet av den typen kompetansesenteret skal drive med.

Uavhengigheten tilsier at senteret styres på "armlengdes avstand" og at departementet begrenser sin innflytelse på drift, organisering og ledelse. Som forvaltningsorgan vil senteret være en del av staten og statsråden er ansvarlig for senterets virksomhet, men et styre i mellom departementet og daglig leder vil markere en større avstand.

Brukerorientering kan styrkes ved mulighet for egne inntekter

Kommunal- og regionaldepartementet legger opp til at kompetansesenteret skal være fullfinansiert fra staten. Dette hensynet trekker i retning av en organisering som ordinært, bruttobudsjettert forvaltningsorgan.

I valg av organisasjonsmodell bør det legges vekt på å finne løsninger som sikrer at virksomheten blir brukerorientert. Erfaringsmessig vil virksomheter som er avhengige av noe inntekter fra et marked ofte være mer brukerorienterte enn andre. Vi mener at dette er en type virksomhet der det kan være hensiktsmessig med noe brukerbetaling, uten at dette nødvendigvis vil komme til å utgjøre en stor del av senterets økonomi. Brukerbetaling vil bidra til et mer realistisk nivå på etterspørselen etter senterets tjenester og til en mer brukerorientert virksomhet.

Brukerbetaling kan ivaretas innenfor alle de aktuelle formene, men bruttobudsjetterte virksomheter vil ikke selv disponere sine inntekter. Dette trekker i retning av organisering som stiftelse eller nettobudsjettert forvaltningsorgan. Også organisering med styre – der viktige brukergrupper kan være representert – kan bidra til en mer brukerorientert virksomhet. Et alternativ til styre kan være brukerråd.

Forvaltningsorganformen ivaretar behovet for politisk styring og kontroll

Det at senteret skal ha en uavhengig rolle, setter noen rammer for departementets styring. KRD har gitt uttrykk for at de har styringsbehov knyttet til hvilke faglige områder senteret skal arbeide innenfor, senterets økonomi, størrelse og lokalisering. Kompetansesenteret skal også kunne utføre enkeltoppdrag for departementet.

Begge forvaltningsorganformene vil gi departementet god styring og kontroll med virksomheten. Styringen vil være vanlig etatsstyring med tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Organisering som bruttobudsjettert forvaltningsorgan vil gi tett økonomistyring, de nettobudsjetterte forvaltningsorganene har noe større økonomisk frihet. Nettobudsjettering gir imidlertid virksomheten et sterkere insentiv til effektiv drift fordi de selv vil disponere eventuelt overskudd og må dekke inn underskudd.

Stiftelsesformen markerer selvstendighet. Velges stiftelsesformen vil departementet i hovedsak måtte styre gjennom statstilskuddet og krav til rapportering av resultater. I tillegg vil styring kunne skje gjennom oppnevning av deler av styret og ved fastsettelse av vedtekter ved opprettelse av stiftelsen. Departementet vil som stifter ikke kunne omdanne stiftelsen (endre formål, omorganisere, avvike, etc).

Behovet for eventuell omstilling gjør stiftelsesformen uegnet

Kompetansesenteret vil arbeide innenfor et forholdsvis politisert område. Det er viktig å skjerme senteret for direkte politisk inngripen og gi senteret en viss robusthet overfor endrete politiske prioriteringer. Samtidig vil det kunne være behov for å gjøre endringer i løpet av de første årene fordi dette er en helt ny virksomhet og man vil til en viss grad måtte ”prøve seg noe fram”.

Mens forvaltningsorganer kan legges ned, er stiftelsesformen i utgangspunktet svært robust, men også lite styrbar. De endringene som kom som følge av den nye stiftelsesloven, reduserer stifterens styringsmuligheter betraktelig. Departementet kan, som stifter, ikke omdanne stiftelsen. Det er bare Stiftelsestilsynet, eventuelt styret, som har myndighet til dette. Omdanning omfatter både avvikling, omorganisering, vedtektsendringer mv.

Uansett valg av organisasjonsform, vil virksomheten være avhengig av statstilskudd. Det betyr at det kan legges ulike prioriteringer til grunn for bruken av midlene. Avvikles statstilskuddet vil virksomheten ved senteret opphøre.

Kompetansesenteret bør etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Kompetansesenteret bør etter Statskonsults oppfatning organiseres som et forvaltningsorgan. I utgangspunktet vil både ordinært forvaltningsorgan og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter kunne være aktuelle former. Vi vil fraråde valg av stiftelse som organisasjonsform. Stiftelseslovens krav gjør formen uegnet for et kompetansesenter som skal være et virkemiddel i distriktspolitikken.

Med bakgrunn i de planene som KRD pr. i dag har for virksomheten, vil vi anbefale at kompetansesenteret organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Hovedargumentet for å velge denne formen er at den vil markere at kompetansesenteret skal ha en faglig uavhengig stilling i forhold til departementet. Andre viktige argumenter er at det gjennom nettobudsjettering gis mulighet for at kompetansesenteret kan ha egne inntekter. Dette vil både kunne stimulere til brukerorientering og være et insitament til effektiv drift. Dersom man velger å organisere virksomheten som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, vil vi anbefale bruk av styre. Dette vil være mindre aktuelt dersom man velger formen ordinært forvaltningsorgan. Da bør man heller vurdere (bruker)råd.

I det følgende har vi gitt noen nærmere anbefalinger knyttet til organiseringen av kompetansesenteret:

- Kompetansesenteret bør etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fullmaktene bør både gi senteret en faglig uavhengig stilling i forhold til departementet og økonomiske fullmakter som innebærer nettobudsjettering. De faglige fullmaktene bør nedfelles i vedtektene.
- Det er viktig at det fastsettes rammer for den faglige uavhengigheten og at kompetansesenteret og departementet har en omforent oppfatning av disse. Det er spesielt viktig fordi forvaltningsorganformen kan bidra til at synspunkter og utspill fra senteret kan oppfattes som offisiell politikk, jf. erfaringene fra Likestillingscenteret.
- Nettobudsjettering innebærer at kompetansesenteret selv vil disponere egne inntekter. En konsekvens av dette er at kompetansesenteret bør ta betalt for deler av sine tjenester. Departementet vil kunne ha styring på eventuelle eksterne inntekter vet at det settes vilkår for den inntektsgivende aktiviteten, slik at den holder seg innenfor virksomhetens formål. Det er imidlertid viktig å ha et realistisk forhold til størrelsen på inntektene
- Kompetansesenteret bør få et eget styre og styret bør ha relativt vide fullmakter. Grunnlaget for denne anbefalingen er et uttrykt ønske om at kompetansesenteret skal være faglig uavhengig, at departementets styring skal være på et overordnet nivå og at senteret skal ha tett kontakt med ulike brukere og være brukerorientert. Uavhengigheten tilsier at senteret styres på "armlengdes avstand" og at departementet begrenser sin innflytelse på drift, organisering og ledelse. Som forvaltningsorgan vil senteret være en del av staten og statsråden er ansvarlig for senterets virksomhet, men et styre i

mellom departementet og daglig leder vil markere en større avstand. Brukerorienteringen kan styrkes gjennom å sette representanter for brukerne inn i styret. Et styre må få tilstrekkelig handlingsrom og det bør kunne ansette senterets daglige leder.

Litteraturliste

St.meld. nr. 21 (2005-2006) Hjarte for heile landet – om distrikts- og regionalpolitikken

St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap

St.prp. nr 1 (2002 – 2003) Kommunal- og regionaldepartementet

Veileder om bruk av styrer i staten, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2006

Veileder i fristilling av offentlig virksomhet, Moderniseringsdepartementet, 2005

Reglement for økonomistyring i staten, Finansdepartementet, 2005

Geir Møller, Torjus Bolkesjø, Margunn Bjørnholt og Brynjulv Eika. Evaluering av senter for bygdeturisme, Telemarksforskning, 1998

Statskonsult rapport 2002:17: Nettobudsjetterte forvaltningsorganer

Statskonsult rapport 2003:10 Faglig frihet eller politisk frigang – en evaluering av Likestillingssenteret

Temahefte om etatsstyring, Statskonsult, 1997

Hjemmesidene til:

- Glesbygdsverket
- Kompetansesenter for urfolks rettigheter
- Kompetansesenter for IT i sosial- og helsesektoren
- Nasjonalt senter for flerkulturelt opplæring (NAFO), Høgskolen i Oslo

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Kompetansesenter for distriktsutvikling – tilknytningsform og organisatoriske rammer
Statskonsults rapportnummer:	2006:18
Forfatter(e):	Tone Ibenholt og Inger Johanne Sundby
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131398
Prosjektnavn:	Kompetansesenter for distriktsutvikling
Prosjektleder:	Tone Ibenholt
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og regionaldepartementet
Resymé/omtale:	<p>Statskonsult har utredet tilknytningsform og organisatoriske rammer for et planlagt kompetansesenter for distriktsutvikling. Statskonsult anbefaler organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fullmaktene bør omfatte både økonomiske og faglige fullmakter. Under forutsetning av at senteret får både økonomiske og faglige fullmakter, mener Statskonsult at senteret bør få styre. Statskonsult fraråder at senteret blir organisert som stiftelse.</p>
Emneord:	Kompetansesenter, distriktsutvikling, organisering, tilknytningsform, forvaltningsorgan, stiftelse, styre, uavhengighet, brukerorientering
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	41
Dato for utgivelse:	20. desember 2006
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no