



DIFI
Direktoratet for forvaltning og IKT



Vurdering av bruk av styre i Det norske fredskorpset

DIFI rapport 2008:7
ISSN 1890-6583

Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har på oppdrag for UD foretatt en selvstendig vurdering av hensiktsmessigheten av å ha styre for Det norske fredskorpset (FK).

Dette er vurdert i forhold til de generelle prinsippene for bruk av styrer i staten, og eventuelle særskilte hensyn som FK skal ivareta.

Oppdraget er gjennomført i løpet av de tre første ukene i mai. Det er kort tid, men oppdragsgiver, Fredskorpsets ledelse og styremedlemmer har bidratt med nødvendig skriftlig materialet, gitt verdifull og strukturert informasjon og synspunkter i intervjuene og sendt gode skriftlige innspill.

Oppdraget er gjennomført av Inger Johanne Sundby og Per Kristian Aasmundstad.

Oslo 23.05.2008



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Bakgrunn og problemstilling.....	1
1.1	Nærmere om gjennomføring og metode	1
2	Om Det norske fredskorpset	2
2.1	Mål og oppgaver.....	2
2.2	Status og fullmakter	3
2.3	Organisering og ansvarsdeling	3
2.4	Sammensetning av styret.....	3
3	Prinsipper for bruk av styrer i staten.....	4
4	Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.....	5
4.1	Styrer for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	5
5	Funn ved undersøkelsen	7
5.1	Etableringen av fredskorpset.....	7
5.2	FKs virksomhet	7
5.3	Styrets rolle	8
5.4	Beskrivelse av styringsrelasjonen	10
5.5	Særskilte hensyn.....	10
6	Vurdering.....	12
6.1	Endring over tid.....	12
6.2	Styringsrelasjon.....	13
6.3	Særskilte hensyn - selvstendig og uavhengig stilling.....	14
6.4	Styrets demokratiske og faglige rolle.....	15
6.5	Konsekvenser av å legge ned styret	16
7	Oppsummering og konklusjon.....	18
7.1	Konklusjon	19

1 Bakgrunn og problemstilling

Utenriksdepartementet (UD) har, med henvisning til prinsipper for bruk av styrer i staten, ønsket en vurdering av hvorvidt det er formålstjenlig å ha et styre for Det norske fredskorpset (FK). UD ba på denne bakgrunn Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) om bistand. DIFI fikk i oppdrag å foreta en gjennomgang og selvstendig vurdering av hensiktsmessigheten av å ha et styre.

Hvorvidt det er formålstjenlig med et styre er vurdert i forhold til de generelle prinsippene som ligger til grunn for bruk av styrer i staten, og de eventuelle særskilte hensynene som må ivaretas for FK.

Mandatet fra UD er avgrenset til en selvstendig vurdering av om FK bør eller ikke bør ha et styre. Vurdering av og forslag til endringer i styrets ansvar, oppgaver og funksjonsmåte er ikke tema for DIFI. Videre har det ikke vært innenfor prosjektets rammer å vurdere tilknytnings- eller organisasjonsform for FK.

1.1 Nærmere om gjennomføring og metode

Det er gjennomført dokumentstudier og intervjuer. I tillegg er det åpnet for skriftlige innspill fra berørte aktører.

Dokumentstudier

Vi har tatt utgangspunkt i FKs vedtekter, tildelingsbrev fra UD og utredninger som lå til grunn for valg av organisasjonsform for FK. Annet skriftlig materiale inkluderer veileder for bruk av styrer i staten, tidligere statskonsultrapporter om bruk av styrer, andre relevante evalueringer, FKs egen strategi, relevante instruksjoner og planer.

Intervjuer

Det er gjennomført sju intervjuer med til sammen ni personer. Vi har intervjuet personer med ansvar for etatsstyringen overfor FK i UD, med den administrative ledelsen i FK og med et utvalg av styrerepresentantene.

Skriftlige innspill

De styrerepresentantene og vararepresentantene som ikke er intervjuet, samt avdelingslederne i FKs administrasjon, ble gitt mulighet til å komme med skriftlige innspill per e-post. Det har kommet inn fem slike innspill.

2 Om Det norske fredskorpset

FK er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, underlagt UD. FK ble opprettet og fikk sine vedtekter fastlagt ved Kronprinsregentens resolusjon 2. mars 2000.

Vedtektene er senere endret ved kgl. res, bl.a. slik at UD er gitt hjemmel til senere vedtektsendringer. FK skal medvirke til å gjennomføre de overordnede mål for Norges samarbeid med utviklingslandene.

FK ledes av et styre og en direktør. I følge vedtektene er styret ansvarlig for den overordnede faglige og administrative ledelsen av FK. Styret består av sju medlemmer med personlige varamedlemmer. Styret oppnevnes av UD. Styret ansetter direktør. Tilsettingen skjer på åremål for 4 år, med adgang til fornyet tilsetting én gang for 4 år.

Vedtektene inneholder bestemmelser om FKs mål og oppgaver, status og fullmakter samt om organisering.

2.1 Mål og oppgaver

I vedtektenes beskrivelse av mål heter det at FK skal medvirke til å gjennomføre det overordnede mål for Norges samarbeid med utviklingslandene: Bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode.

FK skal bidra til kontakt og samarbeid mellom enkeltpersoner, organisasjoner og institusjoner i Norge og i utviklingslandene, bygget på solidaritet, likeverd og gjensidighet.

Under vedtektenes punkt om oppgaver heter det at FK innenfor sitt formål skal:

- fremme gjensidig læring
- bidra til tilbakeføring av kunnskap og erfaring til eget samfunn
- bidra til utvikling og styrking av sivile samfunn i utviklingslandene
- styrke lokal organisering og demokratiske strukturer i utviklingslandene
- bedre befolkningens muligheter til å sette egne utviklingsmål og til å nå disse
- bidra til bedre deltakelse fra utviklingslandene i internasjonalt arbeid

Både i underlagsmaterialet forut for omorganiseringen av FK og i vedtektene fremgår det at FK ses på som et virkemiddel i den statlige utviklingspolitikken.

FK driver myndighetsutøvelse i form av tilskuddsforvaltning og fatter enkeltvedtak. UD er klageinstans.

2.2 Status og fullmakter

De særskilte fullmaktene til FK innbærer at:

- FK har unntak fra prinsippet om bruttobudsjettering i staten
- FK skal utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig. Viktige prinsippsspørsmål skal legges fram for UD.
- FK oppretter selv de stillinger og foretar de ansettelse som anses nødvendig innenfor de gitte økonomiske rammer.

Fullmaktene framhever FKs relative frie stilling både når det gjelder økonomi og faglig selvstendighet.

2.3 Organisering og ansvarsdeling

Vedtektene fastslår at FK skal ledes av et styre og en direktør. Den daglige driften skal forestås av et sekretariat under ledelse av direktøren. Videre heter det at det skal opprettes et representantskap¹ som gir styret råd om FKs virksomhet.

Styret har et overordnet faglig og administrativt ansvar. Styret er videre ansvarlig for at FK driver i tråd med vedtektene og regler for statlig virksomhet, samt for å trekke opp hovedlinjene for FKs virksomhet. Styret skal også godkjenne årsplaner, fremme budsjettforslag og ha ansvar for resultatoppfølging og kontroll.

Styret har fastsatt fullmakter for direktøren til å forplikte FK økonomisk, som blant annet innbefatter tildeling av programtilskudd og signaturfullmakt til direktøren. Videre er det fastsatt stillingsinstruks for direktøren og instruks for arbeidet i FKs styre.

2.4 Sammensetning av styret

I vedtektene heter det at det ved sammensetningen av styret skal legges vekt på at styret får en balansert sammensetning som reflekterer bredden i virksomheten og mangfoldet blant de aktører som medvirker og at styret har den kompetanse og uavhengighet som er nødvendig for å utføre de oppgaver styret er tillagt.

Dagens styre er sammensatt av medlemmer fra ulike typer organisasjoner, offentlige instanser og medlemmer med kompetanse innenfor bistands- og utviklingsarbeid.

¹ I hht Instruks for arbeidet i Fredskorpsets styre pkt. 12. står styret ansvarlig for det formelle Rådsmøtet som avholdes hvert år for alle Fredskorspartnere. Rådsmøtet ledes av styreleder, og fungerer som Fredskorpsets representantskap.

3 Prinsipper for bruk av styrer i staten

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) gav i 2006 en veileder om bruk av styrer i staten. Veilederen inneholder følgende råd om når det kan brukes styrer:

Virksomheter som *må* ha styre

Statlige aksjeselskap, statsforetak, selskap opprettet etter egen lov.

Virksomheter som *kan* ha styre

Virksomheter som har stor faglig frihet (hjemlet i lov) og/eller har stor økonomisk- administrativ frihet.

Virksomheter som *ikke bør* ha styre

Virksomheter som er sentrale premissgivere for politikkutforming og -gjennomføring. Dette gjelder spesielt områder der behovet for faglig uavhengighet ikke er avgjørende eller behovet for politisk styring er stort.

I veilederen slås det også fast et det som hovedregel ikke bør benyttes styrer for forvaltningsorganer. Dette begrunnes med at et forvaltningsorgan er en del av staten og at det er behov for en direkte styringslinje mellom departementet og virksomhetens ledelse. Styret representerer et ekstra styringsnivå og kan føre til uklare styringslinjer og uklare ansvarsforhold.

Dersom det likevel foreligger særlige forhold som gjør det formålstjenlig med et styre, forutsetter det at det er foretatt en kritisk gjennomgang av departementets styringsbehov, virksomhetens karakter, statsrådets konstitusjonelle ansvar og om et styre vil gi merverdi til virksomheten og bedre styring.

4 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er vanligvis virksomheter med særlige budsjettfullmakter. Det betyr at virksomheten er nettobudsjettert, noe som innebærer at virksomheten fritt kan disponere inntekter ut over bevilgningen på statsbudsjettet til virksomhetens formål.

Nettobudsjettering gir økonomisk og organisatorisk fleksibilitet og er særlig tilpasset virksomheter som har inntekter ut over bevilgningen fra statsbudsjettet.

Bruttobudsjetterte virksomheter kan for øvrig også ha inntekter, men ofte av en mindre omfang. Merinntektsfullmakter gir virksomheten muligheter til å utnytte en avtalt del av inntektene til eget formål.

En annen hovedbegrunnelse for å opprette forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har vært å markere organets relative uavhengighet fra løpende politisk styring. Organenes faglig uavhengighet er som oftest nedfelt enten i lov eller vedtekter.

I Statskonsult rapport 2002:17 "Nettobudsjetterte forvaltningsorganer – en kartlegging og analyse" ble nettobudsjetterte forvaltningsorganer inndelt i fire kategorier:

- Forskningsinstitutter
- Universiteter og høyskoler
- Virksomheter som ivaretar avgrensede interesser/verdier
- Virksomheter som driver tilskudds- og fondsforvaltning

Ettersom unntak fra prinsippet om bruttobudsjettering, ved siden av faglig frihet, er den viktigste fullmakten for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er denne kategoriseringen også formålstjenlig for vårt formål.

Fredskorpset lar seg lettest plassere i kategorien virksomheter som ivaretar avgrensede interesser/verdier. Det er svært få andre eksempler på andre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som faller inn i denne kategorien. Det dreier seg i første rekke om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Forbrukerrådet.

4.1 Styrever for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Det er vanlig at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har styrever. Virksomhetene har stor faglig frihet og mulighetene til løpende politisk styring fra departementet skal være begrenset. I slike tilfeller anses styrever hensiktsmessig som en "buffer" mellom departementet og virksomheten. Der styringsbehovet fra departementet er lite eller må begrenses kan det være behov for å styrke ledelsen. Gjennom et styrever kan man trekke inn kompetanse virksomheten ikke besitter.

For universiteter og høyskoler er bruken av styrer hjemlet i lov. Også for forskningsinstitutter og for de få forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som primært driver tilskudds- og fondsforvaltning er det opprettet styrer.

Når det gjelder de nettobudsjetterte virksomhetene, bortsett fra FK, som er karakterisert ved at de ivaretar avgrensede verdier/interesser har Likestillings- og diskrimineringsombudet ikke styre. Her er den faglige uavhengigheten ivaretatt gjennom lov. Forbrukerrådet har et styre og rådets uavhengige stilling er fastlagt i vedtektene. Det kan også nevnes at Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) ble omdannet til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter fra 1. januar 2006, og har et eget styre. Ved omdanningen ble det lagt vekt på at SIU hadde inntekter ut over statsbudsjettet og oppgavene som tilskuddsforvalter. Det er derfor mest hensiktsmessig å kategorisere SIU som en virksomhet som driver tilskudds- og fondsforvaltning.

Det finnes imidlertid bruttofinansierte forvaltningsorganer med styrer, men de fleste av disse har definert omfanget av sin uavhengighet i lov.

5 Funn ved undersøkelsen

5.1 Etableringen av fredskorpset

Forut for omleggingen av FK i 2000 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle fremme forslag til bl.a. mål og organisering av et nytt fredskorps. I arbeidsgruppens rapport heter det at FK skal bestå som et viktig instrument i utviklingssamarbeidet og bygge på samme mål og prinsipper som øvrig norsk innsats for utvikling i sør. Samtidig ble det vist til at man ønsket å etablere en fleksibel organisasjon som var selvstendig både i forhold til samarbeidspartnere og offentlige myndigheter.

Arbeidsgruppen mente at FK burde organiseres utenfor statsforvaltningen. Et alternativet som ble drøftet var å invitere frivillige organisasjoner og andre interessenter til å opprette FK som en forening. Men fordi det lå klare politiske målsettinger til grunn for opprettelse og det derfor var behov for fastere rammer for oppfølgingen av virksomheten enn det foreningsformen ville gi, anbefalte man opprettelse av en stiftelse. Bakgrunnen for at man ønsket en fri stilling for FK var i første rekke at det ble sett på som ønskelig med en forankring blant partnere og andre samfunnsaktører som ikke kunne oppnås gjennom en organisasjonsløsning innenfor statsforvaltningen.

Etter en høringsrunde der flere sentrale instanser hadde innvendinger mot organisering som stiftelse, fikk UD utarbeidet en rapport fra advokatfirmaet Wikborg, Rein & Co. Utredningen konkluderer med at dersom FK skulle legges utenfor forvaltningen, måtte dette gjøres ved særlov. Dersom virksomhetens tilknytning til staten ikke var avgjørende ble det fastslått at FK kunne organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Men også da mente Wikborg, Rein & Co. at ønsket om selvstendighet og uavhengighet best kunne ivaretas gjennom særlov.

Ved stortingsbehandlingen i 1999 og ved opprettelsen av FK i 2000 ble det vektlagt at FK skulle favne videre enn tradisjonelle bistandsaktører og at virksomheten skulle ha en stor grad av selvstendig handlingsrom. Det var da flertall for å opprette et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Forutsetningen ved etableringen var derfor at FK skulle være et virkemiddel i den statlige utviklingspolitikken, samtidig skulle virksomheten ha et betydelig handlingsrom i forhold til hvordan den skulle bidra til de overordnede statlige målene.

5.2 FKs virksomhet

Samtlige som er intervjuet framhever at utveksling av personer mellom nord og sør og mellom land i sør er FKs kjernevirksomhet. Som et av intervjuobjektene uttrykte det: "Det er derfor FK finnes". Det er større uenighet om betydningen og prioriteringen av FKs arbeid i Norge. Her mener noen at norgesarbeidet er av avgjørende betydning for å skape oppslutning om norsk utviklingspolitikk og

FKs virksomhet i befolkningen, mens andre mener at dette arbeidet får for stor plass og krever for store ressurser.

Det synes å være meningsforskjeller mellom styret og den administrative ledelsen om hvilke områder som skal prioriteres og hvor bredt spekter av oppgaver FK skal engasjere seg i. Flere kilder peker på at administrasjonen har et stort, og til dels urealistisk ambisjonsnivå og at det er tatt initiativer som ikke har vært tilstrekkelig forankret i styret eller i departementet.

Det er videre et entydig funn at alle aktører anser at FK er et virkemiddel for gjennomføringen av norsk utviklingspolitikk. Det er et utbredt ønske om å være en integrert del av en samlet utviklingspolitikk. FK brukes i liten grad som en faglig premissleverandør til politikktutforming.

FKs viktigste virkemiddel er tilskudd til organisasjoner og institusjoner. Tilskuddsforvaltning innebærer myndighetsutøvelse og er en normal arbeidsoppgave for en rekke direktorater og underliggende virksomheter i statsforvaltningen.

En interessant refleksjon som flere hadde gjort seg, var at FK i gitte sammenhenger ble betraktet som en mellomting mellom et forvaltningsorgan og en frivillig organisasjon. Dette kommer til uttrykk ved at tittelen som ble brukt på øverste administrativ leder de første årene var generalsekretær, noe som senere ble endret til direktør. Det kommer også til uttrykk ved at UD i visse sammenhenger inkluderer FK på samme måte som frivillige bistandsorganisasjoner, i høringssaker, informasjonsmøter eller lignede. Men også begrepsbruken og metoden som FK benytter, der det snakkes om samarbeidsavtaler og partnere, ikke om tilskudd og tilskuddsmottakere, indikerer en sterkere involvering enn normalt fra en tilskuddsforvalter. Flere av de vi snakket med beskriver FK like mye som en likeverdig samarbeidspartner for deltakende organisasjoner som et nøytralt statlig organ som yter økonomisk tilskudd.

Både administrasjonen og styret uttrykker et sterkt engasjement for formålet med og virksomheten til FK. Dette vises både i ord og handlinger bl.a. gjennom å trekke på profilerte internasjonale og nasjonale personer til sine arrangementer bl.a. lokale og sentrale politikere. Oppfølging av strategien for 2007-2011 forutsetter vekst i budsjettene og det har derfor også vært innsats for å påvirke disse gjennom ulike politiske kanaler.

5.3 Styrets rolle

Det er en allmenn oppfatning at styret hadde en viktig funksjon i etableringsfasen av FK. Den første tiden hadde styret en operativ funksjon og bidro til viktig forankring hos andre aktører på bistandsfeltet og samarbeidspartnere. Styret gjorde en stor innsats for å få retningslinjer, rammer, rutiner og systemer på plass.

Etter at FK var blitt etablert med en administrasjon og virksomheten gikk over i en ordinær driftsfase, har styrets rolle og merverdi blitt mer klar.

Det nåværende styret har som sine viktigste oppgaver kvalitetssikring og kontroll. Av noen blir dette oppfattet som et unødvendig detaljorientert styre som ikke evner å tenke visjonært, langsiktig og strategisk. En følge av dette er at administrasjonen mener den bruker uforholdsmessig mye tid på å følge opp pålegg og lage saksframlegg til styret.

På den annen side blir det påpekt at administrasjonen gjennom mangelfull saksforberedelse ikke har gitt styret tilstrekkelig mulighet til å fungere som et organ som trekker opp de lange utviklingslinjene for FK. Styret var imidlertid sterkt involvert i utarbeidelsen av strategien for perioden 2007-2011.

Flere av styrets medlemmer kommenterte også at administrasjonen er lite lydhøre overfor styret. Men det framstår som noe uklart om dette henspiller på forslag fra enkeltmedlemmer i styret eller vedtak fra styret.

Det er også en oppfatning blant enkelte i administrasjonen at styret fungerer som UD's forlengede arm og ikke primært som virksomhetens talerør overfor departementet.

Styret selv mener at kvalitetssikring og kontroll er nødvendig for å holde FKs virksomhet innenfor realistiske rammer, og dempe en meget ambisiøs administrasjon. Det vises derfor til at styret er viktig for å foreta nødvendige prioriteringer. Verken styret eller Riksrevisjonens kontroll har avdekket problemer med selve økonomiforvaltningen.

Flere av styrets medlemmer mener at administrasjonen er lite lydhøre overfor signaler fra UD, og at styret har en rolle i å formidle styringssignaler fra departementet og innpasse administrasjonens initiativ til disse signalene.

Styret har tradisjonelt hatt en rolle som kontaktledd med partnere og det norske samfunn for øvrig. Det er uenighet blant dem vi har snakket med om dette fortsatt er en viktig funksjon som det er viktig å ivareta. Enkelte mener at styret er bredt sammensatt og har en bred kontaktflate som er viktig for å skape oppslutning om FKs virksomhet. Andre mener at administrasjonen selv har et større kontaktnett og at styret ikke gir en vesentlig merverdi på dette punktet. Det er i hovedsak styrets medlemmer som fremhever viktigheten av rollen som kontaktledd, men det er også noen i administrasjonen som har denne oppfatningen.

På samme måte er det uenighet om styret har kompetanse som kan styrke virksomheten og kan være en faglig premissleverandør for ledelsen i FK. De som mener styret har en slik kompetanse, mener likevel at administrasjonen i for liten grad benytter seg av den.

Forholdet mellom styret og den administrative ledelsen beskrives som konfliktfylt.

5.4 Beskrivelse av styringsrelasjonen

UD styrer FK med utgangspunkt i vedtektene. Departementet kan fastsette endringer i vedtektene. Videre styrer UD på normal måte gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøter.

Det er en entydig oppfatning blant de involverte aktørene at styringsrelasjonen mellom UD og FK er preget av en uklar oppgave- og rollefordeling. Departementet og administrasjonen i FK opplever at styret er et kompliserende element i styringsdialogen. Også styret viser til uavklarte ansvarsforhold.

Styret har et konsultasjonsmøte en gang i året med utviklingsministeren for å gi/motta synspunkter på FKs virksomhet. Det er fra styrets side knyttet forventninger til møtet, men det er også et inntrykk at det ikke har gitt den uttelling og de signaler en har ønsket seg.

Både styret og administrasjonen i FK etterlyser at UD er tydeligere i styringen. Departementet må tydeligere vise hva det vil med FK og i større grad se på FK som en integrert del av utviklingspolitikken.

Styret mener videre at UD ikke utnytter kompetansen i styret. Det forventes også større grad av initiativ til dialog rundt faglige spørsmål fra departementet. Både etatsstyringen og annen dialog vektlegger nå i stor grad kontroll- og kvalitetssikring.

UD skal forholde seg til styret i etatsstyringssammenheng. En konsekvens av å ha et styre er at kun den administrative toppledelsen i FK deltar i etatsstyringsdialogen med departementet. Avdelingslederne deltar i liten grad. På denne måten kan et styre medvirke til noe lengre avstand mellom fagavdelingene og fra den operative virksomheten i FK til departementet. Det innebærer at informasjon og signaler fra departementet blir fortolket av styret og øverste ledelse før det når avdelingene. På samme måte vil informasjon fra den operative virksomheten gå veien om styret, noe som kan minske kunnskapsoverføring fra fagavdelingene til UD.

Flere både i styret og administrasjonen mener at UDs oppfølging av FK er personavhengig, dvs. hvilke personer som arbeider med etatsstyringen påvirker omfanget av og innretningen på kontakten med departementet. Relativt hyppige skifter av personer som har ansvar for etatsstyring i UD, har bidratt til en lite stabil styringsrelasjon.

5.5 Særskilte hensyn

De særskilte fullmaktene innebærer at det finnes særskilte hensyn knyttet til FKs virksomhet som kan gjøre det formålstjenlig med et styre. Som nevnt innledningsvis innebærer de særskilte fullmaktene at:

- FK har unntak fra prinsippet om bruttobudsjettering i staten
- FK skal utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig. Viktige prinsippsspørsmål skal legges fram for UD.

- FK oppretter selv de stillinger og foretar de ansettelse som anses nødvendig innenfor de gitte økonomiske rammer.

Gjennomgangen vi har gjort har ikke vist at fullmakten som sier at FK selv kan opprette de stillinger og foreta de ansettelse som anses nødvendig innenfor de gitte økonomiske rammer, er viktig eller relevant for spørsmålet om FK bør ha et styre. Det forutsettes at denne praksis kan videreføres uavhengig om det finnes et styre eller ikke.

FK er fullfinansiert over statsbudsjettet, noe som er uvanlig for nettobudsjetterte virksomheter. De relativt få som uttrykker en mening om unntaket fra prinsippet om bruttobudsjettering, mener at dette gir FK verdifull fleksibilitet. Ordningen har vært formålstjenlig fordi den gjør det lettere å tilpasse budsjetteringen til partneravtaler som ikke nødvendigvis samsvarer med budsjett- og kalenderåret. Fra UD's side ble det imidlertid stilt spørsmål ved bakgrunnen for og nødvendigheten av nettobudsjettering og at det kan skape utfordringer i forhold til god økonomikontroll.

Den særskilte fullmakten som har størst relevans i forhold til hensiktsmessigheten med et styre, er at FK skal utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig. Det foreligger ikke tilstrekkelig klargjøring av hva som ligger i denne uavhengigheten. Vanligvis dreier dette seg om behovet for å verne om verdier og særskilte interesser som virksomheten skal ivareta slik at det er hensiktsmessig å ha en viss avstand til departementet og politikkutøvelsen. Det framstår også som uklart for aktørene hvilke saker som er av en slik prinsipiell art at de skal forelegges UD.

Styret og administrasjonen i FK er samstemt i at de ønsker seg tydeligere styring fra UD og understreker at FK er et organ for iverksetting av statlig politikk. Som en kilde sa: "Det er UD som skal drive utenriks- og utviklingspolitikken, ikke FK".

Flere sentrale aktører i styret uttrykte et pragmatisk forhold til FKs uavhengighet. UD på sin side understreket at statsråden er konstitusjonelt og politisk ansvarlig for FKs virksomhet.

Samtidig ble det påpekt at det er formålstjenlig at FK har relativt frie rammer i forhold til hvordan de statlige målene følges opp. En av FKs særskilte verdier ligger i at de følger opp partnere/tilskuddsmottakerne langt mer aktivt enn en vanlig statlig tilskuddsforvalter. Fra enkelte i styret ble det vist til at FKs virksomhet bygger på engasjement og involvering, og at partnere/tilskuddsmottakerne øver reell innflytelse på FKs virksomhet og strategi.

6 Vurdering

DIFIs mandat er avgrenset til en selvstendig vurdering av om det er formålstjenlig med et styre for FK. Vurdering av og forslag til endringer i styrets ansvar, oppgaver og funksjonsmåte har altså ikke tema for DIFI.

Med et så avgrenset mandat vil vår vurdering være overordnet og prinsipiell i den forstand at vi ikke vil gå inn i detaljbeskrivelser av styrets arbeid eller bruke mye tid på uenighet innad i organisasjonen. Uenigheter og motsetningsforhold vil bare bli belyst der det enten er et resultat av eller kan eksemplifisere strukturelle forhold som er relevant for vårt mandat.

Som klargjort innledningsvis vil spørsmålet om det er formålstjenlig med et styre for FK vurderes i forhold til prinsippene for bruk av styre i staten, og de eventuelle særskilte hensynene som må ivaretas for FK.

Styrer brukes for statlige virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter; Statsforetak, statsaksjeselskaper, særlovsselskaper og regionale helseforetak. Likeledes har universiteter, høyskoler og noen andre forvaltningsorganer styrer fordi dette er hjemlet i lov.

Som forvaltningsorgan uten slik lovhjemmel er det klart at FK ikke er en virksomhet der det kreves et styre. Vi vil i det følgende drøfte hvorvidt FK kan eller ikke bør ha et styre.

6.1 Endring over tid

Flertallet av de som er intervjuet beskriver en utvikling der styret hadde en klar funksjon i en oppstartsfase der organisasjonen skulle etablere seg. Etter hvert som virksomheten har funnet sin form er det større uenighet om et styre gir samme merverdi.

Dette er en utvikling som vi har sett også andre steder. I en etableringsfase der det er viktig med bred kompetanse, entusiasme og et ønske om å skape en bred legitimitetsbase for virksomheten anses det som formålstjenlig med et styre. Når virksomheten kommer over i en etablert driftsfase er fokus i større grad rettet mot utøvelse av ordinære forvaltningsoppgaver. Denne fasen kan også kjennetegnes ved behov for eller ønske om en direkte relasjon mellom departement og underliggende virksomhet.

Når virksomheten er godt etablert er det derfor eksempler på at styret er avvirket. Dette har for eksempel skjedd ved VOX og Læringscenteret (senere Utdanningsdirektoratet).

6.2 Styringsrelasjon

En viktig årsak til at retningslinjene for bruk av styrer i staten sier at forvaltningsorganer normalt ikke bør ha et styre, er at et styre har innvirkning på styringsrelasjonen mellom departement og virksomhet.

Et forvaltningsorgan er en del av staten, og det går en styringslinje fra departementet til den underliggende virksomheten. Et styre representerer et ekstra styringsnivå som kompliserer etatsstyringen og kan medføre uklare ansvarsforhold.

Et styre vil være en markering av et forvaltningsorgans relative frie stilling fra løpende politisk styring. Men et styre i seg selv vil ikke være avgjørende for en avgrensning i departementets instruksjonsrett og ansvar. Det ekstra styringsnivået et styre innebærer, kan gjøre det vanskeligere for departementet å ivareta statsrådets konstitusjonelle og politiske ansvar for myndighetsutøvelsen i en underliggende virksomhet.

Departementet, styret og administrasjonen i FK mener alle at styringsrelasjonen mellom UD og FK ikke er tilfredsstillende. Flere peker på at tilstedeværelsen av et styre bidrar til uklare ansvarsforhold i styringsdialogen.

De formelle sidene er ivaretatt gjennom vedtekter, tildelingsbrev og instruksjoner for oppgave- og ansvarsdeling mellom styret og direktør/administrasjon i FK. Det er imidlertid DIFIs vurdering at styringsrelasjonen i praksis er preget av uklarhet mht. til roller og ansvarsdeling.

I styrer for forvaltningsorganer er det heller regelen enn unntaket at det oppstår stor eller liten grad av frustrasjon. Det er flere årsaker til dette, men den viktigste er at handlingsrommet blir for snevert og innflytelsen over virksomheten for svak.

Departementet ivaretar i tillegg til eierfunksjonen andre og vel så viktige funksjoner som bl.a. politikktutforming og iverksetter av politikken der virksomheten (FK) inngår som et virkemiddel. Departementet legger premissene, bestemmer hvilke mål og hovedoppgaver virksomheten skal ha. Videre kan departementet bestemme om de vil legge nye oppgaver til eller nedlegge eller flytte oppgaver til andre virksomheter.

I tillegg til dette er et forvaltningsorgan omfattet av generelle forvaltningspolitiske regelverk (forvaltningslov, offentlighetslov, økonomiregelverk, anskaffelsesreglement, personalpolitisk regelverk og avtaler etc.). Handlingsrommet for styret tilsvarer handlingsrommet for direktøren unntatt ansvaret for å ansette og eventuelt avsette direktør noe som representerer en relativt høy treskel.

Så lenge virksomheten yter det som er forventet i hht tildelingsbrev og budsjett og eventuelt politiske signaler og instruksjoner i løpet av året, er det vanskelig for et styre å sette sitt preg på virksomheten. En konsekvens av at styret har begrenset mulighet til å påvirke de viktige virkemidlene (mål, totalbudsjett,

regelverk etc.) er at det bruker sin posisjon til en kontrollfunksjon som administrasjonen vil oppfatte som detaljstyring.

For administrasjonen kan det være lite tilfredsstillende å ha et styre som mellomledd mellom seg og departementet, men det kan også ses på som en fordel å kunne ha et handlingsrom beskyttet av styret som har et formelt ansvar for virksomheten.

Et poeng som ble framhevet av flere i FKs administrasjon var at styret er et hinder for ønsket om å ha en direkte relasjon til departementet. Det ble framhevet at direkte kontakt med departementet og statsråden var viktig for å gjøre virksomheten bedre kjent, noe som ble ansett som nødvendig. Ut fra dette resonnementet vil større grad av kunnskapsoverføring til departementet styrke FKs posisjon og sikre en mer sentral posisjon i utviklingspolitikken.

Fra UD's ståsted vil et styre medføre at departementet ikke kan instruere administrasjonen direkte. Dette er selvfølgelig en ønsket konsekvens av å ha opprettet et styre, men som er kompliserende i en styringsrelasjon.

Det er ikke slik at all uklarhet rundt styringen av FK kan føres tilbake til eksistensen av et styre. Som vi har vist etterlyses det for eksempel klare styringssignaler fra departementet, og som vi skal komme tilbake til nedenfor kan det hevdes at de særskilte fullmaktene i seg selv påvirker styringsrelasjonen. Et slikt argument kan imidlertid snus. Det er også tenkelig at uklare styringssignaler delvis er et resultat av det ekstra nivået et styre representerer. Departementet kan være mer "antydende" enn direkte i sin styring fordi styret er satt inn for å ivareta deler departementets funksjoner bl.a. å "trekke opp hovedlinjene" for virksomheten.

Etter DIFIs vurdering er det grunnlag for å si at et styre bidrar til en uklar styringsrelasjon og uklare ansvarforhold.

6.3 Særskilte hensyn - selvstendig og uavhengig stilling

Av de særskilte fullmaktene er det at FK skal utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig som er den mest sentrale i forhold til DIFIs mandat. Unntaket fra regelen om bruttobudsjettering og anledning til å opprette stillinger og foreta ansettelser, er ikke avgjørende for spørsmålet om det er formålstjenlig med et styre.

DIFI mener det ikke er tilstrekkelig klarlagt hva det innebærer at FK har en uavhengig og selvstendig stilling. For eksempel er det slik at departementet tar initiativ til å legge nye arbeidsoppgaver til FK (forvaltning av ESTHER-nettverket), og fatter beslutninger om hvilke programmer FK skal forvalte.

Det hersker også usikkerhet om hva som er prinsipielle spørsmål som skal forelegges UD. Både fra departementet, styret og administrasjonen ble det nevnt eksempler der UD mener at FK på et tidligere tidspunkt burde oppfattet at

en sak eller hendelse kunne ha politiske konsekvenser og derfor burde vært klarert med departementet.

UD bidrar til usikkerhet ved at styret og administrasjonen opplever at departementet gradvis har blitt mer detaljorientert. Samtidig etterlyser FK tydeligere styringssignaler og større engasjement fra UD.

FK driver myndighetsutøvelse gjennom tilskuddsforvaltning. Det er videre gjennomgående enighet om at FK er en iverksetter av statlig politikk og ikke en sentral premissleverandør for politikktutvikling. Kjernevirksomheten blir etter DIFIs vurdering neppe påvirket av en nedtoning av den faglige selvstendigheten. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmålstegn om det i praksis er viktig for FK med en utstrakt grad av faglig frihet, og dermed om det er formålstjenlig med et styre.

På den annen side indikerer FKs rolle og oppgaver slik de er i dag at UD ikke har et stort styringsbehov. Det er imidlertid i seg selv ikke et argument for å opprettholde et styre.

Utgangspunktet er likevel at vedtektene slår fast at FK skal ha faglig selvstendighet og uavhengighet. For slike virksomheter kan et styre være formålstjenlig. Mange av de vi har mottatt innspill fra viser da også til at de mener styret i FK kunne hatt en viktig funksjon dersom grunnlaget for de særskilte fullmaktene hadde blitt tydeliggjort. Det hevdes at den faglig uavhengigheten og selvstendigheten har gitt FK mulighet til å utvikle en offensiv strategi og et omfattende norgesarbeid. Men dette har utløst en viss uenighet rundt prioriteringer og veivalg for FK. Enkelte av de vi har snakket med mener imidlertid at veivalgene ikke er et resultat av en uavhengig stilling, men en uklar ansvarsdeling som har gitt administrasjonen mulighet til forfølge egne målsettinger.

Det er DIFIs vurdering at når representanter fra FK snakker om et særskilt verdigrunnlag og behovet for en grad av fristilling fra løpende politisk styring, gjelder dette i første rekke frihet til selv å velge og å innrette virkemidler for å nå de statlige målene.

DIFI vil påpeke at det er betydelig uklarhet knyttet til grunnlaget for og betydningen av FKs selvstedige og uavhengige stilling. Det er derfor viktig at departementet klargjør sitt styringsbehov, herunder grunnlaget for og innholdet i FKs særskilte fullmakter.

6.4 Styrets demokratiske og faglige rolle

Argumenter som ofte brukes som begrunnelser for styre er at de bidrar til viktig forankring blant samarbeidspartnere og samfunnet for øvrig, og derfor har en demokratisk funksjon. Styrene kan videre tilføre virksomheten verdifull kompetanse.

Dette er argumenter som var sentrale ved opprettelsen av FK og som dagens styre viser til som en av deres viktigste roller. Et av styremedlemmene uttrykker

det slik: ”Styret i FK har medlemmer fra et bredt utvalg av institusjoner og landsdeler. Denne landsomfattende representasjonen er en styrke i et demokratisk perspektiv. Det er blant annet et bidrag til å legitimere FKs målsetting om å skape holdningsendringer i Norge om nord-sør spørsmål. At styret på denne måten speiler det store mangfoldet blant aktører som tar del i de ulike utviklingsprogrammene er også sentralt.”

Det kan fastslås at det er ulike oppfatninger blant dem vi har mottatt innspill fra om styret bidrar med en merverdi mht. forankring i samfunnet og dermed er et bidrag til legitimitetsgrunnlaget for FKs virksomhet. Dette er likevel et argument som var viktig ved opprettelsen av FK og som alle de som mener at FK bør ha et styre trekker fram også i dag.

DIFI har ikke grunnlag for å vurdere om det faktisk er slik at styret styrker FKs virksomhet gjennom de organisasjonene de representerer og sitt nettverk ut i samfunnet. Det er likevel grunn til å understreke at behov for å styrke kompetansen, brukermedvirkning eller ønske om en bred forankring av virksomheten er et snevert fundament og kan ikke alene begrunne et styre.

6.5 Konsekvenser av å legge ned styret

I intervjuene og når vi har bedt om innspill er det spurt om hvilke konsekvenser en avvikling av styret vil ha. De typiske svarene på det er at det muligens vil gi en ryddigere styringsrelasjon, men at man på den andre siden vil miste en viktig merverdi i forhold til kontaktnett og utfordre grunnlaget for FKs selvstendige og uavhengige stilling. Dette er behandlet ovenfor.

I tillegg vil DIFI påpeke enkelte viktige konsekvenser av å legge ned et styre, som må møtes med ulike tiltak.

Nedleggelse av styret vil åpenbart ha den konsekvens at UD vil få et større oppfølgings- og kontrollansvar. Et slikt ansvar vil imidlertid ikke skille seg fra det ansvaret alle departementer som driver etatsstyring har og er etter DIFIs vurdering ikke et argument for å opprettholde et styre.

Flere av intervjuobjektene var opptatt av hvordan det nåværende styrets kompetanse ville fordeles mellom UD og direktøren i FK dersom styret legges ned, og at det i den sammenheng var viktig at fullmaktene til direktøren ville sikre et visst handlingsrom for FKs virksomhet. Dette spørsmålet vurderes til å ligge utenfor DIFIs mandat, men vi vil påpeke at prinsippene som ligger til grunn for mål- og resultatsyring av underliggende virksomheter bør sikre et nødvendig handlingsrom. Det innebærer at departementet fastlegger *hva* som ønskes oppnådd og at virksomheten i stor grad bestemmer *hvordan* dette best kan oppnås. Hva som er et nødvendig handlingsrom vil selvfølgelig være avhengig av departementets styringsbehov og en klargjøring av hva som ligger i de særskilte fullmaktene.

En nedleggelse av styret vil kunne tenkes å ha konsekvenser for andre enn UD og FK. Det vil i første rekke gjelde partnere/tilskuddsmottakere og de organisasjoner som er representert i styret. Allerede i dag skal FK i hht

vedtektene ha et representantskap som består av partnerne. For å sikre kontakten med brukerne eller partnerne er det ikke uvanlig at denne type råd har en viktig rolle.

7 Oppsummering og konklusjon

De viktigste argumentene for og imot et styre kan punktvis oppsummeres slik;

Argumenter for et styre:

- For organer som skal ha utstrakt grad av faglig frihet og der virksomheten ikke er hjemlet i lov kan organisering med et styre bidra til en hvis grad av selvstendighet og uavhengighet.
- Styrer er viktig for kontakt med partnere og samfunnet forøvrig
- Styre kan innebære en større bredde i ledelsen av virksomheten, samt bringe inn et element av kollegialitet i beslutningsprosessene, noe som kan bidra til økt legitimitet.

Argumenter mot et styre:

- Styret bidrar til en uklar styringsrelasjon mellom departementet og virksomheten
- Styret bidrar til uklar ansvarsdeling mellom departement og administrasjon
- Styret bidrar til å vanskeliggjøre oppfølgingen av statsrådets konstitusjonelle og politiske ansvar.
- FK driver myndighetsutøvelse gjennom tilskuddsforvaltning
- FK er en iverksetter/et virkemiddel i utviklingspolitikken
- Det kan stilles spørsmål ved om det er behov for særlig selvstendighet eller uavhengighet for FKs kjernevirksomhet

Det er DIFIs vurdering at det første argumentet for et styre ikke gir en fullt ut dekkende beskrivelse av den virksomheten som FK driver. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om virksomheten er av en slik karakter at det er behov for eller ønskelig med utstrakt faglig frihet.

DIFI vurderer videre at styret i praksis ikke har et handlingsrom som sikrer at de kan være en garantist for faglig frihet. Dette skyldes trolig både at det fra FKs side ikke er et ønske om en svært selvstendig stilling og at UD understreker at FK ikke har faglig uavhengighet.

De to siste argumentene for et styre er i seg selv ikke nok til å opprettholde et styre. Det dreier seg om avgrensede roller som kan tenkes ivaretatt på andre måter. Det er vår vurdering at den eventuelle merverdi som følger av et kollegialt organ med bredt kontaktnett, kan erstattes gjennom ulike råd med nasjonal og internasjonal representasjon.

Samtidig vurderer DIFI det slik at UD gir uklare og til dels motstridende signaler mht. FKs uavhengighet og selvstendighet. Det er behov for en klargjøring av hva som er grunnlaget for FKs særskilte fullmakter. Dersom departementet kommer til at FK har behov for utstrakt grad av faglig frihet kan organisering med et styre til en viss grad ivareta selvstendighet og uavhengighet.

7.1 Konklusjon

Det er DIFIs vurdering at det ikke er av avgjørende betydning for FKs virksomhet å ha et styre.

Vår gjennomgang viser at det er et ønske fra FK om tydeligere styringssignaler fra UD, og at FK i større grad betraktes som et integrert virkemiddel i utviklingspolitikken. Det er videre vår vurdering at styret bidrar til en uklar styringsrelasjon og ansvarsdeling mellom departementet og virksomheten. Med referanse til retningslinjene for bruk av styre i staten bør det ikke brukes styre i slike tilfeller.

Det er imidlertid viktig at departementet klargjør sitt styringsbehov, herunder grunnlaget for og innholdet i FKs særskilte fullmakter. Dersom UD kommer til at det er viktig å opprettholde at FK skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig utover det som vanligvis ligger i rollen til et underliggende organ/direktorat, kan det være formålstjenlig å videreføre ordningen med et styre.

Referanseark for DIFI

Tittel på rapport:	Vurdering av bruk av styre i Det norske fredskorpset
DIFIs rapportnummer:	2008:7
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby, Per Kristian Aasmundstad
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	100185
Prosjektnavn:	Vurdering av bruk av styre i Det norske fredskorpset
Prosjektleder:	
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
Oppdragsgiver(e):	Utenriksdepartementet
Resymé/omtale:	<p>I rapporten foretas en gjennomgang og vurdering av hensiktsmessigheten av å ha et styre for Det norske fredskorpset (FK). Hvorvidt det er formålstjenlig med et styre er vurdert i forhold til de generelle prinsippene som ligger til grunn for bruk av styre i staten, og de eventuelle særskilte hensynene som må ivaretas for FK.</p> <p>Det konkluderes med at det ikke er av avgjørende betydning for FKs virksomhet å ha et styre. Gjennomgang viser at det er et ønske fra FK om tydeligere styringssignaler fra UD, og at FK i større grad betraktes som et integrert virkemiddel i utviklingspolitikken. Det er DIFIs vurdering at styret bidrar til en klar styringsrelasjon og ansvarsdeling mellom departementet og virksomheten.</p> <p>Det er imidlertid viktig at departementet klargjør sitt styringsbehov, herunder grunnlaget for og innholdet i FKs særskilte fullmakter. Dersom UD kommer til at det er viktig å opprettholde de særskilte fullmaktene kan det være formålstjenlig å videreføre ordningen med et styre.</p>
Emneord:	Styre, styring, styringsrelasjon, forvaltningsorgan, særskilte fullmakter
Totalt antall sider til trykking:	23
Dato for utgivelse:	23. mai 2008
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no