

RAPPORT

# VURDERING AV STYRING OG ORGANISERING AV MERKUR-PROGRAMMET



**MENON-PUBLIKASJON NR. 70/2024**

Av Caroline Vinter, Oddbjørn Grønvik, Renate Enemark Bergersen og Halvor Wang Opaas



## Forord

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet har Menon Economics vurdert styringen av Merkurprogrammet.

Utredningsarbeidet har vært ledet av Oddbjørn Grønvik, med Caroline Vinter som prosjektmedarbeider. Renate Enemark Bergersen er prosjektansvarlig. KPMG Law Advokatfirma ved Halvor Wang Opaas har utført vurderingen av styrets rolle som klageinstans og habilitetsutfordringer i styresammensetningen.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Kommunal- og distriktsdepartementet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

---

April 2024

Oddbjørn Grønvik  
Prosjektleder  
Menon Economics

Renate Enemark Bergersen  
Prosjektansvarlig  
Menon Economics

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUKSJON</b>	<b>6</b>
<b>2 OM MERKUR-PROGRAMMET</b>	<b>10</b>
<b>3 PRINSIPPER FOR STYRING AV STATLIG VIRKSOMHETER OG ERFARING FRA ANDRE VIRKSOMHETER</b>	<b>17</b>
<b>4 ERFARINGSBASERTE INNSIKTER FRA AKTØRER I PROGRAMMET</b>	<b>21</b>
<b>5 SÆRLIG OM HABILITET OG STYRETS ROLLE SOM KLAGEINSTANS</b>	<b>28</b>
<b>6 VURDERING AV DAGENS STYRINGSFORM OG ALTERNATIVE MODELLER</b>	<b>34</b>
<b>7 REFERANSELISTE</b>	<b>41</b>

## Sammendrag

Merkur-programmet er et viktig statlig virkemiddel for dagligvarebutikker og bokhandler i distriktsområder. Programmet finansieres av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og omfatter omtrent 580 dagligvarebutikker og 70 bokhandlere. Gjennom programmet tilbys det rådgivning, kompetanseheving og økonomisk støtte for å sikre at små lokalsamfunn har tilgang til viktige tjenester. Programmet ble opprinnelig administrert av et privat konsultentselskap, men i 2019 overtok Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktscenteret) sekretariatsfunksjonen. Merkur-programmet styres i tillegg av et bredt sammensatt styre oppnevnt av KDD. Departementet fører en styringsdialog med Distriktscenteret. Styrets rolle har endret seg over tid, spesielt etter at Distriktscenteret tok over forvaltningen av programmet. I lys av dette har KDD sett behov for en gjennomgang av programmets styringsform.

I denne rapporten vurderer vi om Merkur-programmets styringsform er hensiktsmessig og om den er tilpasset programmets framtidige behov. Arbeidet bygger på en bred informasjonsinnsamling fra aktører som er eller har vært del av Merkur-programmet de seneste årene. I vurderingene våre ser vi hen til retningslinjer for styring av statlige virksomheter nedfelt i den statlige veilederen i etatsstyring samt statens økonomiregelverk, og vi trekker også på erfaringer fra andre ordninger i staten som har stått overfor lignende styringsutfordringer som Merkur-programmet.

### Utfordringer i styringen av Merkur-programmet

Det har over tid bygget seg opp en viss spenning i styringen av Merkur-programmet. Styret og Distriktscenteret har i flere tilfeller ulike forventninger om graden av oppfølging Distriktscenteret skal tilby styret, som dets sekretariat. Distriktscenteret opplever også i noen tilfeller at det er uklarheter i styringssignalene de mottar vedrørende deres rolle som sekretariat, ettersom de i denne rollen både styres av departementet og Merkur-programmets styre.

Samtidig er det delte oppfatninger om i hvilken grad styret tilfører Merkur-programmet merverdi. Enkelte hevder at styret tilfører programmet butikkfaglig kompetanse som ikke kan tilføres eller vil være vanskelig å tilføre på andre måter, og at styret spiller en viktig rolle for å sikre programmets relevans for brukerne. Andre mener at styret i liten grad spiller en slik rolle, og at verdien styret tilfører Merkur ikke står i samsvar med kostnadene det har å følge opp og tilrettelegge for et styre. I grove trekk deler oppfatningen om styrets rolle seg i to, hvor tidligere eller nåværende styrerepresentanter gjerne er mer positive til styrets betydning for Merkur, mens representanter fra Distriktscenteret i mindre grad ser styrets betydning som viktig for Merkur.

Etter vår vurdering framstår det som om forvaltningen av Merkur-programmet er tilfredsstillende på et overordnet nivå. Dette taler for at omfanget av utfordringene vi har identifisert ikke har alvorlige konsekvenser. Det er like fullt snakk om spenninger mellom aktørgruppene som er krevende og som særlig spiser krefter i Distriktscenteret. Derfor er det grunn til å anta at programmet ville nyte godt av en reduksjon i spenningene, ettersom det framstår som om disse bidrar til at oppgavene løses mindre effektivt. Etter vår vurdering handler spørsmålet om dagens styringsform bør videreføres om hvorvidt styret tilfører viktig merverdi som står i forhold til kostnadene ved å ha et styre.

### Vi ser ingen prinsipiell begrunnelse for å ha et styre for Merkur

Et grunnleggende spørsmål for den framtidige styringen av Merkur er hva som er den prinsipielle begrunnelsen for å ha et styre i programmet. Innen områder som kultursektoren og forskningssektoren er det sterke

argumenter for å ha styrer med større avstand til de politiske beslutningstakerne. Innen kultursektoren er dette et viktig argument som handler om ytringsfriheten og grunnleggende demokratiske prinsipper.

Slik vi vurderer det, har man ikke den samme prinsipielle begrunnelsen for styringen av støtteordninger til dagligvarebutikker. Merkur-programmets ordninger bærer preg av å være mer tradisjonelle forvaltningsoppgaver hvor det ikke er et prinsipielt behov for en særlig avstand til departementet. Spørsmålet blir da om det er behov for tilførsel av kompetanse og kontroll som kan begrunne et styre i Merkur.

### **Styrets viktigste oppgaver kan løses bedre på en annen måte**

Vi vurderer at de viktigste oppgavene som er lagt til styret er å:

- Sørge for at forvalter av programmet (Distriktssenteret) har nok merkantilt fokus og kompetanse
- Hindre at man trår i kjedenes bed og ivaretar konkurransehensyn som oppstår i dagligvaredriften
- Ivareta langsiktig tenkning og strategiske vurderinger for den framtidige utformingen av Merkur

Slik vi vurderer det, er dette oppgaver som kan løses på en bedre måte, uten et styre. Det er både fordi vi vurderer at disse funksjonene kan utøves mer effektivt med en annen styringsform, men også fordi den delen av styret som har den mest relevante butikkfaglige kompetansen (kjederepresentantene), ikke alltid vil bruke styret som en arena for å diskutere problemstillingene åpent. Når oppfølgingen av styret krever forholdsvis mye ressurser av forvalter av programmet, taler dette for at dette behovet heller fylles gjennom andre kanaler. Vi anbefaler derfor at Merkur-programmets styre avvikles.

Å rendyrke den bilaterale dialogen Distriktssenteret har med kjedene, kombinert med å konkretisere/avgrense oppgavene til Merkur-konsulentene der det er behov for det, vil etter vår vurdering være en mer ressurseffektiv og målrettet måte å få tilfredsstilt de to første oppgavene til styret nevnt ovenfor.

Den langsiktige strategiske funksjonen til styret er viktig, men måten styret arbeider på virker ikke å være målrettet for å løse dette på en god måte. For oss framstår den strategiske innsatsen som relativt lite systematisk, og flere av oppgavene som styret omtaler som strategiske ligger etter vår vurdering tettere på å være løpende driftsoppgaver. Vi vurderer det som mer hensiktsmessig at dette gjøres som en særskilt vurdering med jevne mellomrom, anslagsvis et sted mellom hvert 2.-5. år. Dette innebærer at man vurderer om Merkur-programmet er riktig innrettet for å nå programmets mål, og å foreta justeringer hvor man eventuelt ser behovet for det. Ved å ikke kontinuerlig skulle ta stilling til den langsiktige utviklingen til Merkur, slik dagens modell i praksis innebærer, vil man få et mer fokusert blikk på ordningen de gangene man tar stilling til spørsmålet. Til grunn for denne anbefalingen ligger også hensynet om at Merkur-programmet i den store sammenheng har relativt begrensede ressurser, og at det slik vi vurderer det ikke er en hensiktsmessig prioritering å til enhver tid ha en pågående vurdering av den langsiktige retningen til programmet. Ansvar for en slik vurdering kan i prinsippet gis til Distriktssenteret selv, men departementet kan også utføre det. Et annet alternativ er at det trekkes på ekstern kompetanse for å få en mer uavhengig vurdering. Alle interessenter for Merkur-programmet bør gis anledning til å bidra med innspill og vurderinger i en slik prosess.

### **Grep dersom styret videreføres**

Selv om vår anbefaling er at styret avvikles, vurderer vi også hvordan styringen av programmet kan bedres dersom styret skal videreføres. Vi peker blant annet på at det bør vurderes å:

- Forankre forventninger til oppfølging fra Distriktssenteret (som sekretariat) overfor styret
- Redusere antallet styremøter i året

- Vurdere styresammensetningen, med sikte på å redusere antall medlemmer samt sikre økt relevans i fagbakgrunn

Erfaringer fra de andre statlige virksomhetene vi har vurdert, tilsier at det er særlig viktig å legge mer ressurser i forankring av forventninger av hva rollen som styremedlem vil innebære ved inngangen til en ny styreperiode. Det er også viktig at det tydeliggjøres hvor store sekretariatsressurser styret rår over, og at styret ansvarliggjøres for prioriteringen av sekretariatets ressurser. Her har departementet et særlig ansvar for å gi større tydelighet i både oppgavefordeling og styringslinjer

### **Styrets rolle som klageinstans**

I rapporten vurderer vi også hvorvidt det er habilitetsutfordringer ved å ha styret som klageinstans, styrets rolle som klageinnsats og omtaler alternative måter å organisere klagefunksjonen dersom styret skal avvikles. Etter vår vurdering er habilitetsutfordringene knyttet til at Merkur-styret som klageinstans består av blant annet bransjerepresentanter trolig ikke større enn at dette er uproblematisk for styrets saksbehandling. Samtidig er det slik vi ser det gode grunner til å endre innretning av klagebehandlingen i Merkur-programmet, blant annet fordi avstanden mellom sekretariatet og styret som besluttende organ etter vår vurdering er for liten. Vi konkluderer ikke om hvilken annen løsning som bør benyttes for klagebehandlingen, men peker på at mulige løsninger er at departementet kan ta ansvar for klagebehandlingen, at Distriktssenteret kan være første- og andreinstans, men at en slik løsning fordrer at det opprettes tilstrekkelig avstand internt i Distriktssenteret. En tredje mulig løsning er at man gir oppgaven til en særskilt oppnevnt klagenemnd.



# 1 Introduksjon

## 1.1 Bakgrunn

Merkur-programmet er et statlig program for å støtte og utvikle butikker i distriktsområder. Programmet finansieres av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og omfatter omtrent 580 dagligvarebutikker og 70 bokhandlere. Det tilbyr rådgivning, kompetanseheving og økonomisk støtte for å sikre at små lokalsamfunn har tilgang til viktige tjenester. Merkur-programmet legger vekt på lokal samfunnsutvikling og samarbeid mellom butikker og kommuner.

Programmet har vært i drift siden 1995 og ble opprinnelig administrert av et privat konsultentselskap. I 2019 overtok Kompetansesenter for distriktsutvikling (heretter omtalt som Distriktssenteret) sekretariatsfunksjonen. Merkur-programmet styres av et bredt sammensatt styre oppnevnt av KDD. Innenfor programmet arbeider ti Merkur-konsulenter direkte med butikkene i forskjellige regioner. Konsulentene har treårige kontrakter og bistår med spesifikk støtte til butikkene.

Styringen av programmet er en samarbeidsprosess mellom departementet, Distriktssenteret, styret og konsulentene. Departementet fører en styringsdialog med Distriktssenteret, som inkluderer statsbudsjettet, tildelingsbrev og rapporter. Distriktssenteret er ansvarlig for å utlyse tilskuddsordninger og behandle søknader.

Styrets rolle har endret seg over tid, spesielt etter at Distriktssenteret tok over forvaltningen av programmet. Tidligere var styret mer involvert i saksbehandling og ressursfordeling, men nå har det en mer strategisk funksjon, inkludert rådgivning om programutvikling og ressursfordeling. Styret har også en praktisk funksjon som klageorgan for enkeltvedtak som fattes av Distriktssenteret innenfor de økonomiske støtteordningene i programmet. Styret består av åtte medlemmer med ulik bakgrunn, inkludert bransjerepresentanter og personer med samfunnsengasjement. Medlemmene tjenestegjør i to år, og departementet har en observatørrolle i styret.

## 1.2 Om oppdraget og vårt mandat

Endringene i senere år, særlig innplasseringen av sekretariatsfunksjonen i Distriktssenteret, har aktualisert behovet for å vurdere den overordnede styringen av programmet. I årsrapporten for 2022 peker Distriktssenteret selv på at de opplever sekretariatsfunksjonen for Merkur-styret som ressurskrevende.<sup>1</sup> De framhever at både Distriktssenteret og styret har jobbet mye med å avklare forventninger og roller, som i seg selv er en indikasjon på at det kan være utfordringer med styringslinjene i programmet. Distriktssenteret peker på at oppfølgingen av styret har krevet omdisponering av ressurser fra programmets ordninger. Distriktssenteret mener det er naturlig at Merkur-styrets rolle og merverdi vurderes nærmere for å sikre at ressursene som går til programmet i størst mulig grad kommer butikkene til nytte.

På bakgrunn av dette ønsket departementet en vurdering av syv konkrete spørsmål:

- Hvilken betydning har overføringen av sekretariatsansvaret til Distriktssenteret i 2019 for organisering og styringsbehov framover?
- Hvilke utfordringer og muligheter ligger i den etablerte arbeidsdelingen mellom departement, Distriktssenteret, styret for Merkur og Merkur-konsulentene?

---

<sup>1</sup> Distriktssenteret (2023): Årsrapport 2022

- Hvilke effekter har dagens organisering, med et eget faglig styre, på måloppnåelsen for Merkur-programmet?
- Bidrar dagens sammensetting av styret for Merkur-programmet til habilitetsutfordringer? Hvilke tiltak bør/kan i så fall iverksettes?
- I hvilken grad klarer styret å utøve sin strategiske rolle?
- Styret for Merkur-programmet er klageorgan i saker knyttet til investeringsstøtte. Hvilke alternative løsninger finnes for å løse denne oppgaven?
- Er det andre måter å få utført styrets øvrige oppgaver?

Utredningen skal gi departementet grunnlag for vurdering av framtidig organisering, blant annet med tanke på samarbeid med eksterne aktører, effektiv ressursutnyttelse og strategisk styring av programmet. Det er derfor viktig at det foreslås og drøftes alternative løsninger til en helhetlig styrings- og organisasjonsmodell for Merkur. I dette ligger det et spørsmål om programmet overhode bør ha et styre, hvilke oppgaver som eventuelt bør ligge til styret og hvordan det arbeidet skal organiseres, men også hvordan programmet bør organiseres dersom man ikke skal ha et styre. De alternative modellene som skal vurderes er:

1. **Avvikling av styret og overføring av ansvar til Distriktssenteret.** Ansvarsoppgavene som ligger til Merkur-styret overføres i sin helhet til Distriktssenteret og styret avvikles. Merkur-programmet blir styringsmessig sidestilt med øvrige oppgaver som er lagt til Distriktssenteret.
2. **Styret rendyrkes som en strategisk rådgivningsgruppe.** Ansvarsoppgavene knyttet til de økonomiske ordningene i Merkur-programmet flyttes fra styret til Distriktssenteret. Styret rendyrkes som en strategisk rådgivningsgruppe som kan gi faglig rådgivning til Distriktssenteret i både kort- og langsiktige prosesser. Distriktssenteret rapporterer til departementet om rådgivningsgruppens anbefalinger og hvordan de er fulgt opp.

I utredningen ligger dagens løsning til grunn som et referansepunkt (nullalternativ).

### 1.3 Analysemodell

For å utføre en grundig vurdering av de syv spørsmålene, har vi tilnærmet oss disse fra tre ulike perspektiver:

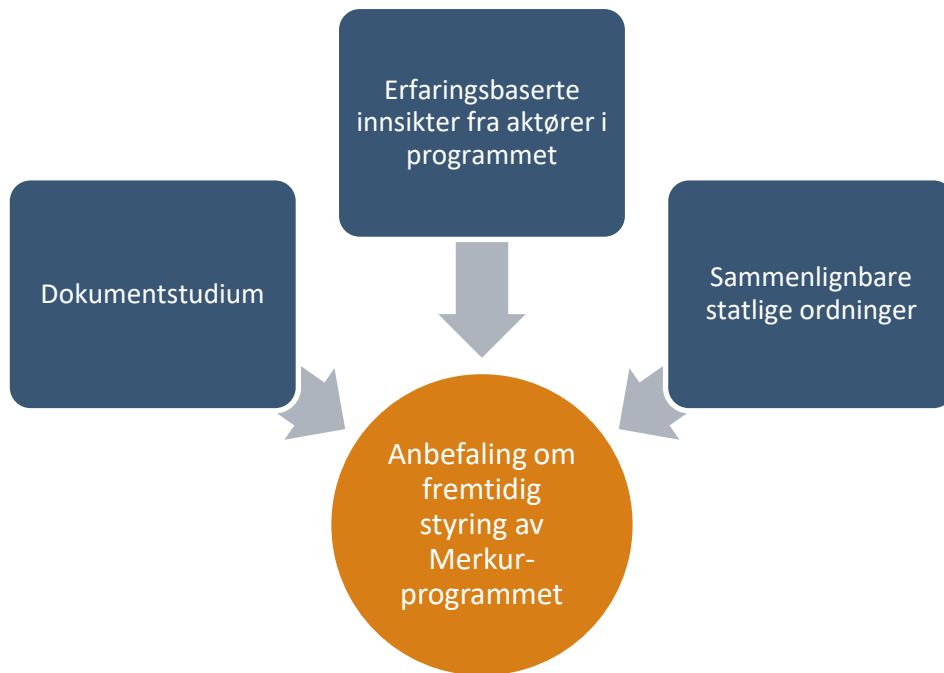
- **Dokumentstudium.** Gjennomgang av relevante dokumenter for å forstå den formelle strukturen og retningslinjene som styrer Merkur-programmet.
- **Erfaringsbaserte innsikter fra aktører i programmet.** Innhenting av informasjon gjennom intervjuer med nøkkelpersoner involvert i Merkur-programmet, for å fange opp deres erfaringer og perspektiver.
- **Erfaringer fra styringen av sammenlignbare statlige ordninger.** Kvalitativ gjennomgang av hvordan lignende programmer og ordninger er styrt, for å identifisere beste praksiser og læringspunkter.

Disse tre perspektivene kombinerer teoretisk innsikt, generelle prinsipper for statlig styring, og praktiske erfaringer fra Merkur-programmet. Ved å anvende en slik flerdimensjonal tilnærming, eller "triangulering", sikter vi mot å utvikle anbefalinger som helhetlig adresserer de identifiserte behovene basert på innsikt fra de ulike perspektivene.

En illustrasjon av analysemodellen er presentert i figuren nedenfor.



Figur 1-1 Analysemodell



#### 1.4 Kort om metode og informasjonsinnhenting

For å samle inn informasjon har vi anvendt kvalitative metoder. Disse metodene inkluderer dybdeintervjuer og dokumentstudier.

Informasjon fra aktører i Merkur-programmet utgjør de mest sentrale kildene. Blant aktørene i Merkur-programmet, har vi intervjuet representanter fra styret, ansatte ved Distriktscenteret som arbeider med Merkur, samt enkelte av konsulentene. I tillegg har vi intervjuet andre som har god kjennskap til Merkur-programmet fra tidligere. I intervjuene har informantene blitt spurt om å gi en vurdering av hvordan styringen av Merkur-programmet fungerer, herunder om det er klare styringslinjer, hvordan samarbeidet mellom aktørene i programmet fungerer og om programmet drives effektivt.

For å få innsikt i styringen av lignende statlige ordninger, har vi også gjennomført intervjuer med representanter fra Kulturrådet og Forskningsrådet. Kulturrådet og Forskningsrådet er valgt ut på bakgrunn av at vi observerer visse paralleller mellom styringen av Merkur-programmet og styringen rundt Kulturrådet og Forskningsrådet. I intervjuene har informantene informert om hvordan det fungerer hos dem, samt hvordan de har adressert og håndtert eventuelle utfordringer innenfor deres styringskjeder.

Alle intervjuene har vært dybdeintervjuer, noe som betyr at vi har snakket med én person av gangen. Totalt har vi gjennomført 11 dybdeintervjuer.

I tillegg har informasjonsinnhentingene bestått av å gjennomgå sentrale dokumenter. Dette omfatter blant annet:

- Merkur-styrets instruks<sup>2</sup>
- Distriktscenterets hovedinstruks<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021): Instruks for Merkur-styret

<sup>3</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Hovedinstruks for Distriktscenteret

- Tildelingsbrev til Distriktsenteret (2023)<sup>4</sup>
- Finansdepartementets veileder i etatsstyring<sup>5</sup>
- Reglement for økonomistyring i staten<sup>6</sup>

## 1.5 Leserveiledning

Resten av rapporten er strukturert som følger:

I kapittel 2 redegjør vi overordnet for hvordan Merkur-programmet er bygget opp, hvilke aktører som er involvert i forvaltningen av Merkur og litt om den historiske organiseringen av programmet.

I kapittel 3 går vi gjennom noen prinsipper for styring av statlige virksomheter nedfelt i viktige statlige styringsdokumenter, veilederen til etatsstyring og statens økonomiinstruks. I tillegg går vi gjennom erfaringer fra forvaltningen av to statlige støtteordninger som har likhetstrekk med Merkur-programmet.

I kapittel 4 går vi gjennom erfaringsbaserte innsikter fra aktører i Merkur-programmet som vi har intervjuet.

I kapittel 5 drøfter vi noen særskilte spørsmål om habilitet og går inn i styrets rolle som klageinstans.

I kapittel 6 redegjør vi for våre vurderinger og anbefaling.

---

<sup>4</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Tildelingsbrev 2023 - Distriktsenteret

<sup>5</sup> Finansdepartementet (2011): Veileder i etatsstyring

<sup>6</sup> Finansdepartementet (2022): Reglement for økonomistyring i staten

## 2 Om Merkur-programmet

I dette kapittelet går vi gjennom Merkur-programmets innhold. Vi redegjør deretter for aktørene som er involvert i programmet. Til slutt presenterer vi tidligere endringer av styringsformen for programmet.

### 2.1 Kort om målet for programmet og tjenestene

Merkur er et offentlig initiert kompetanse- og utviklingsprogram rettet mot å styrke servicetjenestene og utvikle butikker i Distrikts-Norge. Programmet tar sikte på å yte faglig og økonomisk bistand til de mest sårbare av distriktsbutikkene og de butikkene som ses på som viktige i arbeidet med å opprettholde levedyktige lokalsamfunn. Målet er å sikre innbyggerne tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og flere tilleggstjenester. Programmet ble offisielt etablert i 1995, men er en videreføring av tidligere støtteordninger for butikker i distriktene.<sup>7</sup> Fra 2019 er det Distriktsenteret som administrerer ordningen på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

For å bli del av Merkur-programmet må butikkene i utgangspunktet tilfredsstille en rekke kriterier, herunder:

- være eneste dagligvarebutikk i en bygd eller i et avgrensa geografisk område
- ligge i god avstand fra større byer
- være en fullverdig dagligvarebutikk<sup>8</sup>

I tillegg eksisterer det et eget program for bokhandlere (Merkur-bok).

Merkur-programmets innhold kan sies å bestå av tre hovedelementer. Disse hovedelementene inkluderer kompetanseprogrammet Merkur utvikling, forvaltningen av fem støtteordninger, samt programmets ti konsulenter som er spredt over hele landet. For 2024 har Merkur et budsjett på 69,5 millioner kroner til både kompetanseprogrammet og tilskuddsordningene.<sup>9</sup>

Figur 2-1: Illustrasjon av hovedelementene i Merkur-programmet.



Kjernen i Merkur-programmet er å utvikle kompetansen til Merkur-kjøpmenn med kunnskap, nettverk og verktøy for å styrke lønnsomheten i butikken, finne nye kilder til inntekt og utvikle butikken i samspill med kommunen og bygda. Dette skjer gjennom **kompetanseprogrammet Merkur utvikling**. Det tilbys et skreddersydd opplegg for butikkene, dels gjennom samlinger i løpet av et år og dels gjennom oppfølging fra bedriftsrådgivere.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Merkur (i.d.): Statleg program for butikkutvikling

<sup>8</sup> Merkur (i.d.): Desse kan delta i Merkur-programmet

<sup>9</sup> Merkur (i.d.): Statleg program for butikkutvikling

<sup>10</sup> Merkur (i.d.): Merkur utvikling

**De 10 Merkur-konsulentene** spiller en sentral rolle i gjennomføringen av kompetanseutviklingsprogrammet. De har blant annet ansvar for å gjennomføre et kompetanseprogram rettet mot nye drivere, å gjennomføre regionale samlinger, årlig oppfølging av hver enkelt butikk, samt bistå butikker i særskilt i krevende situasjoner. Butikkene som deltar i Merkur-programmet kan delta på regionale konferanser som samler kjøpmenn på tvers av kjedene, og de tilbys foredrag om «best practice», opplæring samt mulighet for utveksling av erfaringer. En sentral del av konsulentenes arbeid er også å følge opp butikkene i sin region, og sikre at alle butikker får god oppfølging og behovsavdekking.

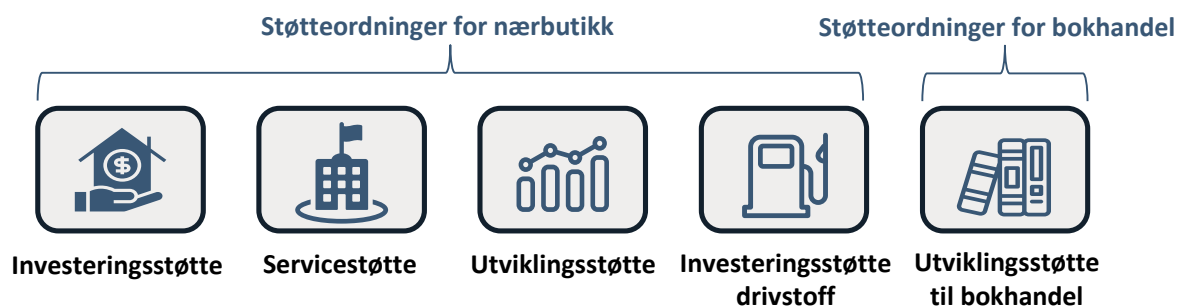
Merkur-programmet tilbyr en **omstillingsordning** for butikker i krevende situasjoner der et lokalsamfunn står i fare for å miste det servicetilbudet som nærbutikken representerer. Merkur-konsulentene spiller også her en sentral rolle.<sup>11</sup>

Gjennom Merkur-programmet settes det også av ressurser til mer rettede og samordnede satsninger (**utviklingsprosjekter**) som skal gjøre butikkene bedre stilt i sitt arbeid med å øke lønnsomheten og etablere nye og bedre tjenester. Et eksempel er «Selvbetjente butikker». Åtte nærbutikker fra ulike kjeder har prøvd ut ny teknologi som har gjort det mulig å tilby delvis selvbetjening og fleksible åpningstider eller døgnåpen drift.<sup>12</sup>

Et sentralt poeng for Merkur-programmet er å bidra til å utvikle **tilleggstjenester** som gir butikkene flere ben å stå på samt lokalbefolkningen en større bredde i tjenestene som tilbys lokalt.

I tillegg forvalter Merkur-programmet fem ordinære **støtteordninger** som deltakende butikker kan søke på, plusse ekstraordinær strømstøtte for nærbutikker (se Figur 2-2).<sup>13</sup> Støtteordningene er tett koblet til butikkens bruk av kompetansetjenester og de er tenkt som verktøy for å utløse omstilling og utvikling. Rammene og regelverket rundt tilskuddet er regulert gjennom den såkalte Merkur-forskriften.<sup>14</sup> Denne danner regelverket for fem typer tilskudd: *Investeringsstøtte til dagligvarebutikker, Utviklingsstøtte til dagligvarebutikker, Servicetilskudd til de minste dagligvarebutikkene, Investeringstilskudd til drivstoff i tilknytning til dagligvarebutikker og Utviklingstilskudd til bokhandlere.*

Figur 2-2: Oversikt over støtteordningene i Merkur-programmet. Kilde: Merkur (2024)



Nedenfor gjennomgår vi kort de ulike støtteordningene i Merkur-programmet:

<sup>11</sup> Merkur (i.d.): Omstillingsordninga

<sup>12</sup> Merkur (i.d.): Selvbetjent og døgnåpen butikk

<sup>13</sup> Merkur (2024): Søk støtte

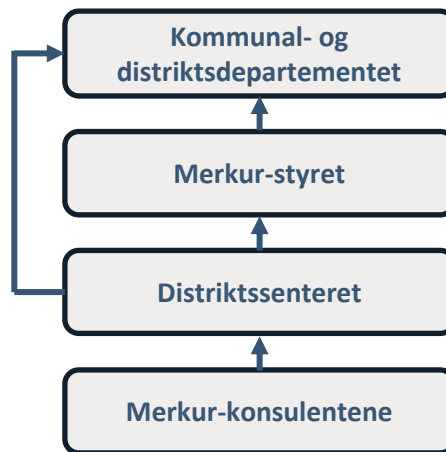
<sup>14</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2018): Forskrift om tilskot frå Merkur-programmet (Merkur-forskrifta)

- **Investeringsstøtte.** Formålet med investeringsstøtten er å bidra til at dagligvarebutikker blir moderniserte, mer lønnsomme og gir innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester. Investeringsstøtten skal gå til fysiske investeringer i butikkene og det kan søkes om inntil 600 000 kroner (ekskl. mva.) årlig. I 2023 ble det prioritert tildeling av økonomisk støtte til prosjekter innenfor de fire kategoriene energieffektiviserende tiltak, digitalisering og ny bærekraftig teknologi, lønnsomme og bærekraftige tilleggstjenester og omstillings- og innovasjonsprosjekter.
- **Servicestøtte.** Servicestøtten skal bidra til å opprettholde de aller minste dagligvarebutikkene og fungerer som en betaling for den servicen som butikkene yter til innbyggere og virksomheter i lokalsamfunnet. Til forskjell fra investeringstilskuddet, kan servicetilskudd brukes til både utviklings- og driftskostnader, samt mindre investeringer (som faller utenfor rammen av investeringsstøtte). For å kunne motta servicestøtte må butikken omsette for under 4 millioner kroner årlig, samt tilby minst tre servicefunksjoner utenom dagligvaresalg. Servicestøtten er på maksimalt 100 000 kroner årlig (ekskl. mva.).
- **Utviklingsstøtte.** Utviklingsstøtten skal være med å bygge opp større kompetanse i butikken, og legge til rette for tilleggstjenester eller andre utviklingstiltak. Utviklingsstøtten skal ikke gå til fysiske investeringer, men til faktisk utviklingstiltak. Eksempler på utviklingstiltak er kurs og utdanning som gir kjøpmenn mer kunnskap om butikkdrift, kostnader knyttet til planlegging av ny butikk og kartlegging av behov for nye tjenester rettet mot turister eller hyttegjester. Maksimalt støttebeløp er 50 000 kroner per år (ekskl. mva.). Butikker med under 4 millioner i årsomsetning kan ikke søke om utviklingsstøtte. Disse butikkene kan istedet søke om servicestøtte.
- **Investeringsstøtte drivstoff.** Støtte til drivstoffanlegg skal gå til opprusting av eksisterende anlegg, men ordningen kan også gi støtte til etablering av nye drivstoffanlegg og ladestasjoner i tilknytning til dagligvarebutikker. Maksimalt støttebeløp er 600 000 kroner (ekskl. mva.) og kan dekke inntil 50 prosent av investeringsbehovet.
- **Utviklingsstøtte til bokhandel.** Bokhandlere som deltar i Merkur-programmet, kan søke om utviklingsstøtte. Støtten skal bidra til å styrke grunnlaget for lønnsom bokhandel-drift i distriktene. Eksempler på det man kan få støtte til er mindre investeringer for å tilrettelegge for forfattermøte, gjennomføring av bok-arrangement, og markedsføringstiltak rettet mot nye kundegrupper. For å kunne motta utviklingsstøtte til bokhandel må butikken omsette for under 7 millioner kroner (ekskl. mva.), og maksimalt støttebeløp er 50 000 kroner per år (ekskl. mva.).

## 2.2 Dagens aktørbilde og styringslinjer

Overordnet eies Merkur-programmet av KDD. KDD fastsetter et styre, Merkur-styret, som kan sies å ha et overordnet ansvar for å legge føringer for programmet. Distriktssenteret er tildelt det operative ansvaret og står for den faglige oppfølgingen av konsulentene. Distriktssenteret rapporterer imidlertid også direkte til KDD om sin oppfølging av programmet. Fra sin side styrer KDD Merkur-programmet både gjennom en instruks til styret, men også gjennom føringer som gis til Distriktssenteret i deres årlige tildelingsbrev. Merkur-konsulentene inngår kontrakter med og svarer direkte til Distriktssenteret. Figur 2-3 gir en visuell fremstilling av styringslinjene innenfor programmet. I det følgende gjennomgår vi mer utfyllende styringsstrukturen og hvordan ansvaret er fordelt mellom de ulike aktørene i programmet.

Figur 2-3: Visuell fremstilling av styringslinjene i Merkur-programmet



### Kommunal- og distriktsdepartementet

KDD eier Merkur-programmet, og har det overordnede ansvaret for programmet.<sup>15</sup> Programmet mottar bevilgninger over KDDs budsjett, som i 2024 ligger på 69,5 millioner kroner til kompetanseprogrammet og tilskuddsordningene i programmet.<sup>16</sup> I senere år er bevilgningen til Merkur fra departementet overordnet både i budsjettvedtak og gjennom tildelingsbrev. Fordelingen av rammen gjøres årlig på bakgrunn av vedtak i Merkur-styret, etter framlegg fra Distriktssenteret. Departementet er klageinstans på enkeltvedtak fattet av styret, innenfor de økonomiske støtteordningene.<sup>17</sup>

### Merkur-styret

Styret vedtar budsjettet og utformer strategiske føringer for det daglige arbeidet i Merkur-programmet. Styret blir oppnevnt av KDD og består av åtte medlemmer fra dagligvarekjeder, butikkeiere for dagligvarebutikk og bokhandel, kommuner og andre samarbeidspartnere.<sup>18</sup> De tre kjedene som har butikker av en størrelse som faller innenfor Merkur-programmet, det vil si NorgesGruppen, Coop og Snarkjøp, er alle representert i styret. De øvrige styremedlemmene har ulik bakgrunn, som spenner fra å ha erfaring fra offentlig sektor på både statlig og kommunalt nivå, til å være eier og ansvarlig for egen butikk. Styremedlemmene blir utnevnt for to år av gangen, og skal ha en sammensetning som sikrer minst tre representanter av hvert kjønn, samt en god geografisk fordeling.

Instruksen for Merkur-styret, som er utarbeidet av KDD, fastsetter styrets roller, oppgaver og ansvar, og dets samspill med Distriktssenteret.<sup>19</sup> Som beskrevet i instruksen opererer styret innenfor offentlig sektor, og arbeidet i styret er omfattet av alle sentrale regelverk som gjelder statlige virksomheter og organer. Styret for Merkur-programmet er et faglig styre hvor følgende oppgaver inngår:

- Gi **strategiske føringer** for arbeidet med Merkur-programmet, gjennom å:
  - vedta overordna budsjett for midlene avsatt til Merkur-programmet
  - fordele midlene mellom de ulike tilskuddsordningene og kompetanseprogrammet sine aktiviteter
  - fatte vedtak om utviklingsprosjekt og større satsinger/aktiviteter i Merkur

<sup>15</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021): Instruks for Merkur-styret

<sup>16</sup> Merkur (i.d.): Statleg program for butikkutvikling

<sup>17</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021): Instruks for Merkur-styret

<sup>18</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2023): Programstyre for Merkur

<sup>19</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021): Instruks for Merkur-styret



- Gi **strategiske råd** for arbeidet med Merkur-programmet, gjennom:
  - høringer og innspill til departementet, innenfor relevante saker og politikkområde
  - vurdering av statusrapporter for tilskuddsordningene og kompetanseprogrammet, som blir lagt fram på hvert styremøte
  - vurdering av innretting og prioriteringer i tilskuddsordningene
  - vurdering av rammer og prioriteringer for Merkur-konsulentene sitt arbeid
- Være **klageorgan for enkeltvedtak** fattet av Distriktssenteret, innenfor de økonomiske støtteordningene.

I tillegg skal styret være pådriver for at eksterne samarbeidspartnere, som spiller en viktig rolle for Merkur-butikkene, er informert om og bidrar til å oppfylle målene i Merkur-programmet. Dette inkluderer for eksempel bransjeorganisasjoner, dagligvarekjeder, Posten Norge AS, Norsk Tipping AS og Innovasjon Norge. Styret skal også utarbeide og godkjenne en årlig rapport som gir en overordnet vurdering av styrets bidrag til å nå målene i Merkur-programmet. Styrets rapport skal sendes til KDD, sammen med Distriktssenterets ordinære årsrapport.

Normalt avholdes det seks styremøter i året, og styremedlemmene får tilgang til styrepapirene én uke før styremøtene. For forberedelsene til disse møtene er vi informert om at styremedlemmene kompenseres for én times arbeid i forkant. Det overordnede budsjettet for midlene avsatt til programmet fordeles på det første styremøtet i året, etter saksframlegg fra Distriktssenteret.

Som beskrevet i instruks for Merkur-styret må styrets medlemmer alltid vurdere habilitet i saker de behandler, i henhold til forvaltningslovens kapittel II. Dersom en sak involverer en virksomhet hvor et styremedlem har en ledende rolle eller er styremedlem, må habiliteten vurderes spesifikt for den saken. Alle vurderinger av habilitet skal dokumenteres skriftlig, i tråd med standard regler for habilitet som beskrevet i §6 i forvaltningsloven.

### Distriktssenteret

Merkur-programmet forvaltes i henhold til Merkur-forskriften.<sup>20</sup> Der framgår det at en rekke oppgaver er tilordnet Merkur-programmets sekretariat. I dag er det Distriktssenteret som er gitt rollen som sekretariat for programmet, gjennom det årlige tildelingsbrevet fra KDD.<sup>21</sup> Distriktssenteret er gjennom dette gitt ansvar for den daglige driften og forvaltningen av Merkur-programmet. Utover dette opererer Distriktssenteret innenfor rammer fastsatt gjennom årlige tildelingsbrev og en hovedinstruks fra KDD.<sup>22</sup> Kostnader knyttet til forvaltning og administrasjon av Merkur-programmet, samt utgifter relatert til Merkur-styre, dekkes av Distriktssenterets budsjett. Per 2024 arbeider fem av de ansatte ved Distriktssenteret i hovedsak med Merkur-programmet.

Distriktssenteret skal spille en viktig rolle i å sikre god intern kommunikasjon mellom butikker, konsulenter og styret i Merkur-programmet. Driften og forvaltningen av Merkur-programmet består av å:

- inngå avtaler og øvrig kontakt med Merkur-programmets butikk-konsulenter
- samarbeide med relevante aktører
- forberede saker til styrets møter
- ha dialog med departementet
- fatte vedtak om tilskudd knyttet til de økonomiske støtteordningene for Merkur
- være sekretariat for styret og legge til rette for styrets arbeid, herunder forberedelse av klagesaker

<sup>20</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2018): Forskrift om tilskot frå Merkur-programmet (Merkur-forskrifta)

<sup>21</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Tildelingsbrev 2023 - Distriktssenteret

<sup>22</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Hovedinstruks for Distriktssenteret

- forberede øvrige saker for styret i samråd med styreleder
- ha ansvaret for at Merkur-konsulentene også har anledning til å melde inn aktuelle saker til styrebehandling.

Foruten å forvalte Merkur-programmet, har også Distriktssenteret flere andre ansvarsoppgaver. I henhold til hovedinstruksen for Distriktssenteret skal Distriktssenteret arbeide for at distriktskommuner blir gode samfunnsutviklere og styrke utviklingskapasiteten og utviklingsinnsatsen deres. Distriktssenteret skal bidra til å koordinere og målrette utviklingsinnsats gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å dele kunnskap og spre erfaringer. Videre skal Distriktssenteret også fungere som en kunnskapsressurs for departementet, og bidra med kunnskapsbaserte og faglige bidrag til utforming av nasjonal politikk.

### Konsulentene

Merkur-programmet har ti konsulenter fordelt utover landets regioner. Konsulentene går på fireårige oppdragsavtaler. Det er avdelingsdirektøren i Tjenester i lokalsamfunn hos Distriktssenteret som har ansvar for den faglige oppfølgingen av konsulentene.<sup>23</sup>

Konsulentene er i direkte kontakt med kjøpmenn, lokalsamfunn eller kommuner i sin region for å bistå med utvikling av eksisterende dagligvarebutikk, etablering av ny butikk og eventuelle samarbeidsavtaler mellom kommune og butikk. I årsrapporten 2022 peker Distriktssenteret på følgende tema som konsulentene ofte bistår butikkene med<sup>24</sup>:

- prekvalifikasjon for investering i ny teknologi og ny driftsform
- dialog med kommunen for salg av aldersbestemte varer med digitalt betjent butikk
- samarbeid mellom kommune og butikk og offentlige innkjøp
- nybygg, utvidelse, eierskifte og generasjonsskifte
- fornying av drivstoffanlegg
- utfordringer med nedgang i omsetning, kundelojalitet og lønnsom drift
- mangel på ansatte, rekruttering
- utviklingstiltak for å gjøre butikken enda bedre for bygda og kundene

## 2.3 Tidligere endringer av styringsformen

Nærings- og handelsdepartementet startet Merkur-programmet som et treårig prøveprosjekt i 1995. Tre år senere, i 1998, ble programmet overført til det daværende Kommunal- og regionaldepartementet og ble et av virkemidlene i distriktspolitikken.<sup>25</sup>

Merkur var fra starten av og frem til 2019 knyttet til konsulentfirmaet Mentor i Førde som hadde sekretariatsansvaret for programmet. Fra 2019 ble sekretariatsansvaret for programmet overført til Distriktssenteret. Dette skifte hadde som mål å styrke programmet faglig, og særlig fremheve butikkenes rolle som lokale samfunnsutviklere i samarbeid med kommunene.<sup>26</sup>

Merkur-programmet har alltid hatt et styre, men rollen til styret har endret seg over tid, spesielt etter at sekretariatsansvaret ble flyttet til Distriktssenteret i 2019. Fra 1. januar 2022 fikk styret en ny instruks fra

<sup>23</sup> Distriktssenteret (2023): Årsrapport 2022

<sup>24</sup> Distriktssenteret (2023): Årsrapport 2022

<sup>25</sup> Merkur (i.d.): Merkurs historie

<sup>26</sup> Menon Economics (2021): Gjennomgang av Merkur-programmet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet).<sup>27</sup> Viktige endringer i instruksene ligger i at styret, ved den gamle instruksene, var mer involvert i den daglige driften av programmet, og fungerte i større grad som et vedtak- og kontrollorgan.

I den tidligere instruksene het det «Styret skal gje strategiske føringar for det **daglege arbeidet** i Merkur-programmet. Dette skal skje gjennom å følge opp drifta av programmet, gjer styringssignal til sekretariat og vidare til konsultapparat.» Videre står det at «Styret skal prioritere ressursane i Merkur-programmet. Styret skal fordele ressursar mellom dei ulike delane av Merkur-programmet, og mellom det ordinære Merkur-programmet (kompetanseprogrammet) og investeringsstøttemidlane. Dette gjeld i høve i hva område, både geografisk, tematisk og organisatorisk, som bør prioriterast for å sikre måloppnåing.»

I den gjeldende instruksene fremgår det at styret for Merkur-programmet er et faglig styre som skal «Gi strategiske føringar for arbeidet med Merkur-programmet, gjennom å: vedta overordna budsjett for midlane avsett til Merkur-programmet, fordele midlar mellom dei ulike tilskotsordningane og kompetanseprogrammet sine aktivitetar, fatte vedtak om utviklingsprosjekt og større satsingar/aktivitetar i Merkur.» Dette innebærer blant annet at styret nå opererer på et mer overordnet nivå enn de gjorde tidligere. Dette gjør de gjennom å fatte overordnede budsjettfordelinger heller enn å behandle et stort omfang av enkeltsaker.

I dag har styret derfor en mer rådgivende rolle, hvor de gir anbefalinger, råd og innspill. Tidligere hadde styret altså større myndighet til å pålegge tiltak og var mer aktivt involvert i den daglige driften av programmet.

---

<sup>27</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021): Instruks for Merkur-styret

## 3 Prinsipper for styring av statlig virksomheter og erfaring fra andre virksomheter

I dette kapitlet drøfter vi overordnede prinsipper for styring av statlige virksomheter som har relevans for styringen av Merkur. Vi går i tillegg gjennom erfaringer fra styringen av statlige virksomheter som har stått i problemstillinger med likhetstrekk.

### 3.1 Prinsipper for styring av statlige virksomheter

For å vurdere organiseringen og styringen av Merkur-programmet, er det nyttig å se til offentlige dokumenter og retningslinjer som omhandler etatsstyring og ansvarsfordeling i offentlige virksomheter. Dette kan gi viktige perspektiver for å forstå de underliggende prinsippene som styrer offentlige virksomheter. I det følgende gjennomgår vi sentrale elementer i Finansdepartementets veileder i etatsstyring, samt Reglement for økonomistyring i staten, for å belyse hvordan disse prinsippene er beskrevet der.

#### 3.1.1 Veileder i etatsstyring

Finansdepartementets veileder i etatsstyring<sup>28</sup> gir sentrale føringer og råd for hvordan statlige virksomheter og programmer bør følges opp. Veilederen framhever at etatsstyring en viktig oppgave for departementene. I henhold til veilederen finnes det imidlertid ikke en universell modell for etatsstyring. Veilederen poengterer at etatsstyringen må tilpasses til de spesifikke forholdene som gjelder for det aktuelle området, gitt det brede spekteret av underliggende virksomheter. Finansdepartementets veileder i etatsstyring henviser videre til St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, som også beskriver at det ikke finnes en fasit for hva som er god etatsstyring. Den må tilpasses etter virksomheters og sektors særtrekk, risiko og vesentlighet.<sup>29</sup>

Som eksempler trekker Finansdepartementets veileder i etatsstyring frem at enkelte virksomheter, som universiteter og høyskoler, har egne styrever. Dette er også slik det er for Merkur-programmet. Derimot har andre virksomheter særlige faglige, økonomiske eller administrative fullmakter.

Videre diskuterer veilederen betydningen av klar rolle- og ansvarsfordeling for å etablere en fungerende styringsrelasjon. I henhold til veilederen at det er viktig å definere og kommunisere de ulike aktørenes roller og ansvar klart, herunder også delegasjon av fullmakter og myndighet. Dette bidrar til å bygge den nødvendige tilliten for at styringssystemet skal fungere. Det beskrives at uklar rolle- og ansvarsdeling vil kunne medføre uklare mål, styringssignaler og prioriteringer, og mangelfull kommunikasjon. Dette vil i neste rekke kunne gå ut over etatens evne til å utføre oppgavene på en effektiv måte.

#### 3.1.2 Økonomiregelverket

Et annet sentralt dokument er Reglement for økonomistyring i staten, også omtalt som økonomiregelverket.<sup>30</sup> Dokumentet er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen.

---

<sup>28</sup> Finansdepartementet (2011): *Veileder i etatsstyring*

<sup>29</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): *St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

<sup>30</sup> Finansdepartementet (2022): *Reglement for økonomistyring i staten*

I henhold til de grunnleggende styringsprinsippene, § 4, skal alle virksomheter:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Økonomiregelverket diskuterer også myndighet og ansvar, og departementets rolle knyttet til dette. Departementet har blant annet overordnet ansvar for at virksomhetene bruker ressurser effektivt, samt at styringsdialogen mellom departement og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte. Videre skal departementet fastsette instruksjoner som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen.

## 3.2 Erfaringer fra styringen av sammenlignbare statlige ordninger

I dette delkapitlet gjennomgår vi erfaringer fra styringen av statlige virksomheter som har hatt sammenlignbare utfordringer. Vi går først gjennom erfaringer fra oppfølgingen av Kulturrådet med Kulturdirektoratets sekretariatsfunksjon. Deretter drøfter vi erfaringer fra omorganiseringen av Forskningsrådets porteføljestyre.

### 3.2.1 Erfaringer fra oppfølgingen av Kulturrådet med Kulturdirektoratets sekretariatsfunksjon

Vi har intervjuet to personer som kjenner samhandlingen mellom Kulturrådet og Kulturdirektoratet godt. Vi har beskrevet situasjonen Merkur-programmet står i. Vi har også fått vurderinger av i hvilken grad disse utfordringene ligner på utfordringer de kjenner fra oppfølgingen av Kulturrådet, og hvordan erfaringene fra dette området kan være til hjelp for å bedre styringen av Merkur-programmet.

#### Bakgrunn for Kulturrådet og opprettelsen av Kulturdirektoratet

Kulturrådet ble etablert i 1965 og skal stimulere den frie delen av kunst- og kulturlivet og bedre vilkårene for kunstnerisk produksjon og formidling.<sup>31</sup> Kulturrådet forvalter Norsk kulturfond, og tildeler først og fremst tilskudd til enkelttiltak og forsøksvirksomhet på kunst- og kulturområdet. I 2023 utgjorde Norsk kulturfond omtrent 940 millioner kroner. Kulturrådet består av ti medlemmer som oppnevnes personlig av Kultur- og likestillingsdepartementet for fire år av gangen. Kulturrådet har et eget sekretariat som er administrativt organisert under Kulturdirektoratet.

At midlene forvaltes av et uavhengig og personoppnevnt råd er spesielt viktig i kultursektoren. Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen skal kunsten «[...]være sikret en forsvarlig infrastruktur uavhengig av politiske skifter og politiske syn på kunstens innhold. Dette betyr at innholdet i kunsten må forvaltes på armlengdes avstand fra politiske myndigheter.»<sup>32</sup> Begrunnelsen for å ha et eget styre er altså av prinsipiell karakter og handler om grunnleggende demokratiske prinsipper.

---

<sup>31</sup>Kulturdirektoratet (i.d.): Kulturrådet

<sup>32</sup>NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale— Ytringsfrihetskommisjonens utredning

Kulturrådet har gjennomgått flere endringer siden opprettelsen. Opprinnelig hadde både rådet og dets administrasjon samme navn. Dette fungerte lenge godt, men over tid ble det problematisk. Administrasjonen av Kulturrådet ble tildelt flere oppgaver av direktoratskarakter, herunder håndtering av EU-programmer. Dette førte til en utvidelse av administrasjonens ansvarsområder uten en tilsvarende navneendring, noe som skapte forvirring.

Denne situasjonen ble etter hvert problematisk, spesielt med tanke på statsforvaltningsprinsippet om armlengdes avstand. Det ble over tid vanskelig å skille mellom tildelinger fra direktoratet og rådet. Derfor ble det til slutt besluttet å skille de to enhetene ved å gi dem forskjellige navn.

### **Utfordringer i starten, men gradvis bedring av samhandlingen mellom råd og sekretariat**

Selv om departementet betraktet opprettelsen av Kulturdirektoratet som en ren tydeliggjøring, oppstod det likevel uenigheter om ansvar og rolleforståelse. Man opplevde i starten blant annet at det kunne være et spenn i forventningene mellom rådet og direktoratet om ressursbruken til sekretariatet. Både om grundighet i behandling av enkeltsøknader, samt behovet for tilleggsutredninger.

Det har over tid blitt tatt grep for å styrke dialogen mellom aktørene (departement, råd, direktorat) og etablere klarere kommunikasjon gjennom tildelingsbrev og andre kommunikasjonskanaler. Dette inkluderer en klargjøring av innholdet i sekretariatsfunksjonen. Det er også lagt opp en årlig prosess for å sette opp et driftsbudsjett for rådet, hvor direktoratet har det økonomiske ansvaret, mens rådet gir innspill. Dette er med på å bevisstgjøre rådet om at ressursene de rår over i sekretariatet er begrenset, og tvinger fram en prioritering som ikke går på bekostning av Kulturdirektoratets øvrige oppgaver.

Kulturrådet har også et eget administrativt budsjett, primært for reisekostnader og honorarer, og oppnevner flere komiteer for å gi anbefalinger. Denne omstruktureringen og tydeliggjøringen av roller har vært viktig for å forbedre styringen og effektiviteten i Kulturrådets arbeid, selv om utfordringer med å definere sekretariatsfunksjonen fortsatt eksisterer. Å skape klarhet i ansvarsfordelingen er med andre ord en kontinuerlig prosess.

Styrenes rolle i kultursektoren er å sikre kvalitet med en armlengdes avstand, noe som krever en balanse mellom bruk av skjønn og definerte kriterier for tilskudsforvaltning.

### **Erfaringer fra Kulturrådet sett opp mot styringen av Merkur-programmet**

For å forbedre effektiviteten og klarheten i forvaltningen av kultursektoren, har det vært avgjørende å definere og kommunisere tydelig hvilke tjenester direktoratet leverer, og hva som hører til sekretariatet. Dette omfatter tilskudsforvaltning, kommunikasjon, produksjon av kunnskapsprodukter, og politikktutvikling på feltet. Ved å foreta et lignende grep for Merkur-programmet, kan man redusere utydeligheter og minimere grobunn for uenigheter mellom Distriktsenteret og de styrene det tjener.

Kulturrådet er vesentlig større enn Merkur. De samme, grundige forankringsprosessene mellom departement, styre og direktorat kan bli relativt ressurskrevende sett opp mot de samlede rammene i prosjektet. Derfor er det viktig at merverdien man får av å ha et styre står i forhold til denne kostnaden.

Det ble også gitt innspill om at det er interessant å se hvor stor andel av innstillingene som faktisk blir omgjort av styret. Dette kan gi innsikt i styrets påvirkning og behovet for dets eksistens.



### 3.2.2 Erfaringer fra Forskningsrådets overgang til porteføljestyrer

Forskningsrådet er den viktigste nasjonale organisasjonen for finansiering av forskning og utvikling i Norge. De håndterer over 10 milliarder kroner årlig i forsknings- og innovasjonsprosjekter på vegne av 15 departementer. Forskningsrådet gikk i 2019 fra å være innrettet med prioritering av forskningsstøtte i over 50 mindre program med programstyrer, til å etablere bredere porteføljer med et porteføljestyre for hver portefølje. Styrene består av folk fra næringsliv, akademia og offentlig sektor og skal bidra til prioriteringen av søknader, men administrasjonen i Forskningsrådet har sekretariatsfunksjonen.

Følgeevalueringen av omorganiseringen som ble utført av Menon i 2021-2023<sup>33, 34</sup> peker på at porteføljestyrene tidvis har følt at de har hatt for lite rom for å gjøre prioriteringer og å påvirke prosessen. Denne omleggingen ble ledsaget av andre endringer, blant annet ny organisasjonsstruktur, felles søknadsbehandling, digitalisering og effektivisering av prosesser. I sum var det en omfattende omlegging, som innebar store organisatoriske omveltninger.

Vi har intervjuet to personer med innsikt i Forskningsrådets prosess med omlegging til porteføljestyrer. Vi har beskrevet situasjonen Merkur-programmet står i. Vi har også fått vurderinger av i hvilken grad disse utfordringene ligner på utfordringer de kjenner fra omleggingen i Forskningsrådet, og hvordan erfaringene fra dette området kan være til hjelp for å bedre styringen av Merkur-programmet.

Forskningsrådets utfordringer i forbindelse med overgangen til porteføljestyring har vist seg å skille seg mer fra utfordringene vi har identifisert for Merkur-programmet (disse utdypes i rapportens kapittel 4) enn vi opprinnelig antok. Det har imidlertid vært en felles utfordring at både sekretariat og styrer i noen tilfeller har hatt ulike oppfatninger om skillet mellom administrative oppgaver og styreoppgaver, og i hvilken grad sekretariatet står til styrets disposisjon for å bidra med utredningskapasitet og annen tilrettelegging.

For å imøtegå disse ulikhetene i forventninger har Forskningsrådet lagt vekt på å tydeliggjøre ansvarsoppgaver fra opprettelsen av de nye styrene. Hos dem er det veldig tydelig hva som er styreoppgaver og hva som er administrasjonsoppgaver. Når det utnevnes nye styremedlemmer avholder de i noen tilfeller møter med dem hvor de forventningsavklarer deres rolle som styremedlem.

Av og til er det enkeltpersoner som Forskningsrådet ønsker å rekruttere til styrene fordi de er vurdert som svært dyktige. Disse personene vil kunne ha et ønske om å ha mer komplekse oppgaver å bryne seg på, eksempelvis involvering i strategisk utvikling innenfor porteføljene, og som derfor kan ønske å ta en mer operativ eller større rolle. I noen tilfeller kan de da også velge å tilrettelegge for at disse ønskene innfris. De legger vekt på at dette er viktig å avklare forventningene innledningsvis.

---

<sup>33</sup> Delrapport 1: <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/2022/delrapport-1-folgeevaluering-av-portefoljestyrening.pdf>

<sup>34</sup> Sluttrapport: <https://kudos.dfo.no/dokument/33574/-20230315121107>

## 4 Erfaringsbaserte innsikter fra aktører i programmet

Gjennom prosjektet har vi intervjuet relevante aktører i Merkur-programmet, herunder ansatte ved Distriktscenteret som arbeider med Merkur, representanter fra Merkur-styret, enkelte av konsulentene og andre som har god kjennskap Merkur-programmet fra tidligere.

Dette kapittelet presenterer synspunktene og vurderingene vi har samlet inn fra informantene. Våre egne vurderinger løftes frem i kapittel 6. Tema for intervjuene med aktørene i programmet og strukturen i dette kapittelet er som følger:

- Styringslinjene og ansvarsfordeling mellom aktørene i programmet
- Prioritering av ressursene i programmet
- Styrets strategiske rolle
- Kjederepresentanter i Merkur-styret
- Styrets butikkfaglige kompetanse
- Alternative modeller for dagens styringsform

### 4.1 Styringslinjene og ansvarsfordeling mellom aktørene i programmet

Bildet informantene tegner av styringsstrukturen i Merkur-programmet er likt. Det beskrives at Distriktscenteret mottar sin finansiering gjennom statsbudsjettet, som inkluderer en egen post for Distriktscenterets drift og en annen som er øremerket Merkur-programmet direkte. Videre består programmet av Merkur-styret og et konsulentkorps.

Oppfatningen av hvorvidt det er tydelige styringslinjer og ansvarsforhold mellom programmets aktører, varierer imidlertid mellom de ulike aktørgruppene. Fra Merkur-styrets side rapporterer alle vi har intervjuet om en klar oppfatning av at styringslinjene og ansvarsfordelingen er godt definert. De framhever at dette ble styrket etter innføringen av den nye instruksen fra 1. januar 2022. Gjennom den endringen fikk styret en mer strategisk rolle, mens Distriktscenteret fikk rendyrket ansvaret med å håndtere de operative oppgavene mot butikkene og konsulentene. Flere styremedlemmer beskriver også at de opplever at det fungerer godt at styret arbeider på et strategisk nivå. Videre beskriver enkelte representanter fra styret at også kommunikasjonen med departementet gjennom styringsdialogen er effektiv og direkte.

Noen styremedlemmer uttrykker imidlertid en oppfatning om at Distriktscenteret ikke ser like positivt på styret, og at det har vært visse spenninger mellom styret på den ene siden og Distriktscenteret som sekretariat på den andre. Likevel opplever de at den nye instruksen har bidratt til å forbedre samarbeidet mellom Distriktscenteret og styret.

Representanter fra Distriktscenteret opplever på sin side ansvarsforholdet mellom dem og Merkur-styret som noe uklart, selv om den nye instruksen har bidratt til en viss klargjøring. Representantene opplever at det likevel gjenstår enkelte utfordringer, spesielt knyttet til det som omhandler utviklingsprosjekter. Instruksen angir at styret skal gi strategiske råd og føringer, men også *fatte vedtak om utviklingsprosjekter*. Ansatte ved Distriktscenteret stiller spørsmål ved definisjonen av et utviklingsprosjekt, ettersom dette ikke er spesifisert i instruksen. De trekker frem eksempler der styret foreslår utviklingsprosjekter som for eksempel skal bidra til økt salg i Merkur-butikkene. Disse forslagene kan kreve ekstra ressurser hos Distriktscenteret, noe som kan skape usikkerhet om prioriteringen av oppgaver og budsjettimplikasjoner for Distriktscenteret. Dette opplever ansatte

hos Distriktssenteret som en potensiell konflikt i rekkefølgen av beslutningstaking, sett opp mot føringer som er gitt fra departementet gjennom tildelingsbrevet og øvrig styringsdialog.

Distriktssenterets representanter peker på at de ofte opplever å stå i en spagat mellom den forvaltningen av Merkur-programmet som tildelingsbrevet legger opp til og styrets ønsker om tilleggsinformasjon. De opplever at styret har for store forventninger knyttet til Distriktssenterets utredningskapasitet. Videre opplever de at dette går ut over deres evne til å løse sine øvrige oppgaver, både innenfor og utenfor Merkur, på en kostnadseffektiv måte.

En av informantene som har god kjennskap til Merkur-programmet, peker på en endring i dynamikken i driften av programmet etter at Distriktssenteret ble gitt ansvar for programmet. Distriktssenteret har tatt en sterkere og mer aktiv rolle innenfor Merkur-programmet enn konsulentselskapet som tidligere var sekretariat for styret. Distriktssenteret har investert betydelige ressurser i Merkur, inkludert antall ansatte som arbeider med programmet. Denne endringen i balansen har, ifølge informanten, skapt en økt følelse av konkurranse mellom Distriktssenteret og Merkur-styret. En annen endring, som ifølge informanten har pågått mer gradvis, er at det butikkpolitiske aspektet har blitt et mer fremtredende tema i styret i takt med at programmet har vokst i størrelse. Kjedene har over tid utvist større interesse for programmet og har fått flere representanter i styret.<sup>35</sup>

## 4.2 Prioritering av ressursene i programmet

Ifølge instruksjonen skal styret vedta overordnet budsjett for midlene avsatt til Merkur-programmet og fordele midlene mellom de ulike tilskuddsordningene og kompetanseprogrammet sine aktiviteter.

Representanter fra styret gir uttrykk for at de er fornøyde med hvordan denne prosessen fungerer. De påpeker at styret sjelden foretar endringer i forslagene fra Distriktssenteret, som de mener har god kompetanse på området. Distriktssenteret utformer sine forslag basert på erfaringer fra søknader mottatt fra Merkur-butikker gjennom året, og har god innsikt i hvordan midlene bør prioriteres. Styremedlemmene nevner at eventuelle justeringer i fordelingen vanligvis skjer i løpet av året, som for eksempel omdisponeringer knyttet til strømstøtten.

Styremedlemmene påpeker imidlertid at de opererer under stramme rammer. De får kun én time til forberedelser før hvert styremøte, uten at det er satt av tid til reise. I tillegg mottar de omfattende saksdokumenter fra Distriktssenteret før møtene. Disse dokumentene beskrives som grundige og godt utarbeidede. Styremedlemmene forteller at de bruker mye av sin fritid på å gjennomgå disse dokumentene, og mener dette indikerer at rammene for styrearbeidet ikke nødvendigvis reflekterer forventningene til et styre på høyt nivå.

På sin side stiller representanter fra Distriktssenteret spørsmål ved om styret dedikerer tilstrekkelig tid til forberedelser før styremøtene, gitt at endringer sjelden blir gjort. Gitt at Distriktssenterets innstillinger i det vesentlige blir fulgt, stiller de også spørsmål ved merverdien av at styret fatter beslutningen.

Flere av Distriktssenterets representanter peker på at det er prinsipielt problematisk at de på den ene siden er delegert en rekke oppgaver om forvaltningen av Merkur både i tildelingsbrev og hovedinstruks, samtidig som det er Merkur-styret som fastsetter fordelingen av midler bevilget fra Stortingets budsjettvedtak i det enkelte år. De

---

<sup>35</sup> Tidligere «rullerte» kjedene mellom å være med i styret. Nå er alle kjedene med Merkur-aktuelle butikker (Coop, Norgesgruppen og Snarkjøp) fast representert i styret.

opplever at det skaper en risiko for at Distriktssenteret – gjennom Merkur-styrets årlige budsjettvedtak – ikke vil være i stand til å etterleve departementets føringer.

### 4.3 Styrets strategiske rolle

Styret har i henhold til instruksen en strategisk rolle i Merkur-programmet. Når styremedlemmene blir spurt om hva denne strategiske rollen innebærer, forklarer de at det handler om å utnytte styrets samlede kompetanse under styremøtene på en måte som bidrar til å nå målene for Merkur-programmet. De fremhever at denne rollen innebærer å gi strategiske råd til Distriktssenteret, godkjenne årlige budsjettvedtak, utforme årsrapporten til departementet, ha styringsdialog med departementet, overvåke tilskuddsordningene, styrke dialogen med Merkur-konsulentene, fungere som klageinstans for enkeltsaker, og sikre samarbeid med andre relevante aktører som bransjeorganisasjoner, dagligvarekjeder, Innovasjon Norge, Siva, fylkeskommuner og kommuner.

Styrerepresentantene beskriver at de opplever at de bidrar til og ivaretar den strategiske rollen som styret innehar. Som konkrete eksempler nevner de arbeidet med årlige budsjettvedtak, fordelingen av den budsjetttrammen som tildeles gjennom statsbudsjettet og deres arbeid med strategiske forslag til endringer i forskriften. Videre trekker de også frem rådgivning til departementet i viktige enkeltsaker, eksempelvis i forbindelse med forvaltningen av strømstøtte. De angir også at de setter agendaen og tidsrammen for de ulike sakene som diskuteres under styremøtene på en slik måte at styremøtene prioriterer de sakene som er av strategisk karakter. De understreker at de tildeler mindre tid til saker de ikke kan påvirke, og mer tid til saker der de faktisk kan gjøre en forskjell.

Representanter fra Distriktssenteret gir derimot uttrykk for at styret i liten grad lever opp til forventningene om å gi strategiske anbefalinger. De uttrykker et ønske om å motta flere og mer omfattende strategiske råd fra styret. Representantene beskriver at styremøtene ofte ender med en bekreftelse fra styret på at Distriktssenterets nåværende kurs er positiv for Merkur-programmet, noe disse informantene opplever som oppmuntrende og gir en viss grad av validering for Distriktssenterets arbeid. Likevel peker disse representantene på en forventning om at styret kunne tatt en mer aktiv og ledende rolle i det strategiske arbeidet, gitt at dette er en viktig styreoppgave. Det nevnes at forberedelsene til styremøtene er omfattende, og når dette settes i forhold til omfanget av strategiske anbefalinger som mottas, føles det som en for stor investering av tid og ressurser, sett opp mot det man får igjen.

En representant som har god kjennskap til programmet fra tidligere, deler lignende synspunkter som representantene fra Distriktssenteret, nemlig at styret kunne ha tatt en mer aktiv strategisk rolle i styremøtene. Denne informanten gir uttrykk for at det kan være rom for å vurdere behovet for å opprettholde en så høy møtefrekvens. Denne møtefrekvensen ga større mening den gangen sekretariatet var mindre framtrødende, og styret var delaktig i flere av de mindre beslutningene i programmet. Det er primært under det første styremøtet at man fokuserer på strategisk retning for Merkur-programmet, i sammenheng med den økonomiske disponeringen. De påfølgende styremøtene dreier seg i større grad om spesifikke prosjekter eller aspekter knyttet til den daglige driften.

### 4.4 Kjederepresentanter i Merkur-styret

I Merkur-styret er kjedene NorgesGruppen, Coop og Snarkjøp, representert med hver sin representant. Dette er ment å sikre innflytelse på relevante beslutninger og informasjonsflyt mellom kjedene og det som foregår overordnet innenfor Merkur. I tillegg fungerer styret som klageinstans.

Gjennom intervjuer har vi mottatt varierte synspunkter angående kjedenes rolle i styret og spørsmål om habilitet blir tilstrekkelig ivaretatt. Det reises spørsmål om det er hensiktsmessig at representanter for tilskuddsmottakerne har en direkte rolle i det besluttede organet.

Alle styrerepresentantene vi har snakket med, uttrykker at de håndterer habilitetssituasjoner meget godt. De fremhever sin profesjonalitet i å navigere habilitet og konkurranselovgivning, og forsikrer at de ikke mottar informasjon de ikke skal ha. De påpeker at visse temaer unngås i styresammenheng på grunn av konkurransesensitive aspekter.

Noen styremedlemmer påpeker at behandlingen av kjedespesifikke klagesaker kan by på utfordringer. Dette gjelder situasjoner hvor en kjederepresentant må vurdere sin tilstedeværelse under saksbehandlingen. I slike tilfeller kan representanten gi en orientering basert på sin kjennskap til saken utover det skriftlige materialet, før vedkommende forlater møtet. Det understrekes at styret sjelden mottar klagesaker, og at kjedespesifikke saker sjelden utgjør et problem. Det er også sjeldent at styret avviker fra Distriktssenterets vurderinger, og når det skjer, er det basert på skjønn.

Representanter fra Distriktssenteret stiller i større grad spørsmål ved kjederepresentantenes habilitet, både i forhold til budsjettfordeling og styrets rolle som klageinstans. De uttrykker bekymring for at innsikt i budsjettprioriteringer kan påvirke kjedenes beslutninger, som for eksempel å utsette vedlikehold i forventning om at det vil bli prioritert i budsjettet. Det har også vært tilfeller der klagesaker har blitt diskutert i styret uten at noen har erklært seg inhabile, noe Distriktssenterets representanter finner problematisk. En informant som har god kjennskap til Merkur-programmet fra tidligere, har selv opplevd at enkelte av styrerepresentantene har meldt seg inhabile og forlatt styremøte i forbindelse med behandling av klagesaker, men påpeker at dette har skjedd svært sjelden.

## 4.5 Styrets butikkfaglige kompetanse

Et argument for å ha et styre som inkluderer butikkeiere og kjederepresentanter, er at disse representantene sitter på viktig kunnskap som er relevant for å drive Merkur-programmet effektivt og i riktig retning.

I intervjuene vi har gjennomført er styrets kompetanse og dets bidrag til Merkur-programmet diskutert.

Styremedlemmene fremhever i intervjuene styrets handelsfaglige kompetanse som avgjørende for at Merkur-programmet skal fungere godt over tid. Det framheves at mange av styremedlemmene har direkte innsikt i butikkenes daglige drift og kan derfor bidra med relevante innspill om butikkenes behov. Styrerepresentantene fremhever at situasjonen i dagligvarebransjen utvikler seg svært raskt. Representantene opplever derfor at styringen av Merkur må skje med «hands-on» kompetanse på hva som rører seg i bransjen, for å sørge for at både faglig støtte og tilskuddsordninger treffer effektivt. Som et eksempel trekker representantene frem endringene vi har sett den siste tiden knyttet til dyrtid. Det påvirker kjøpemønstre og kundenes preferanser, og gjør at særlig små butikker raskt må snu seg rundt og tenke nytt om hvordan kundene skal velge dem og ikke den større og kanskje billigere butikken som ligger nærmere tettbygde strøk. Selv en konsulent som har drevet butikk for få år siden, kan fort falle utenfor med tanke på butikkdrift. Representantene fremhever at styrets rolle er å legge prioriteringer som treffer markedets utvikling, politiske krav fra både EU og norske myndigheter, teknologisk utvikling, konkurransen lokalt og nasjonalt og forbrukerpreferanser. Videre beskriver representantene at kjedene har fingeren på pulsen på hva som påvirker konkurransesituasjonen og følgelig hva som kreves.

Representantene opplever at denne spesifikke butikkfaglige kompetansen mangler hos Distriktssenteret, som derimot har sterk kompetanse på samfunns- og distriktsperspektivet. Representantene beskriver at styret benytter sin handelsfaglige kunnskap til å ta strategiske avgjørelser for programmet, spesielt med tanke på langsiktig planlegging for programmet.

En styrerepresentant, som kjenner Merkur-programmet fra tiden før sekretariatsfunksjonen ble overført til Distriktssenteret, mener overføringen har vært vellykket. Denne representanten trekker da særlig fram Distriktssenterets omfattende distriktskompetanse som et viktig tilskudd for Merkur-programmet. Likevel opplever representanten at den butikkfaglige kompetansen var mer fremtredende i den tidligere modellen med konsulentfirma som sekretariat og et mer aktivt styre. Representanten understreker derfor viktigheten av at Merkur har et styret som kan det butikkfaglige og som kan veilede Distriktssenteret knyttet til butikkfaglige problemstillinger. Lignende varianter av dette perspektivet er også uttrykt fra flere andre styrerepresentanter vi har intervjuet.

Et moment som kjederepresentantene selv løfter fram som viktig med deres tilstedeværelse i styret, gjelder «oppgavefordelingen» mellom Merkur-konsulentene og kjedenes egne service-apparat/støttefunksjoner til den enkelte butikk. Det framheves at man tidligere har opplevd at Merkur-konsulentene beveger seg inn på området kjedene ser som sitt eget. Dette kan være problematisk for kjedene, for eksempel hvis konsulentenes anbefalinger går på tvers av kjedenes regler og praksis. De trekker fram at deres tilstedeværelse i styret har satt dem i stand til å i større grad trekke opp et skille mellom konsulentenes og kjedenes oppgaver, og at konsulentene på den måten kan fokusere sin innsats der det er nyttig for den enkelte butikk.

Representanter fra alle aktørgruppene anerkjenner styrets butikkfaglige kompetanse. Det er imidlertid delte meninger om denne kompetansen nødvendigvis må komme fra et styre, eller om den kan formidles gjennom andre kanaler. Distriktssenterets representanter påpeker at de relativt nylig har begynt med bilaterale samtaler med de enkelte kjedene. Dette sier de ble opprettet som et tiltak fordi de opplever at kjederepresentantene kan være tilbakeholdne i diskusjonene i styret, og at disse samtalene i realiteten er mer produktive med hensyn til å gi innsikt i butikkens vurderinger og perspektiver om driften av Merkur-programmet. I tillegg beskriver representantene at konsulentene også innehar omfattende butikkfaglig kompetanse som er med på å fylle deres behov for slik kompetanse. Kjederepresentantene er enige i at de bilaterale samtalene er nyttige, og noen er også enige i at de er en mer effektiv arena for å utveksle synspunkt om Merkur-programmet enn styremøtene. Andre kjederepresentanter understreker imidlertid at representasjon i styret er avgjørende for at kjedene skal engasjere seg i Merkur-programmet.

Et konkret eksempel som er trukket frem av flere av informantene der styrets bidrag og kompetanse diskuteres, er pilotprosjektet «Framtidens nærbutikk i det flerfunksjonelle bygget».<sup>36</sup> Dette er et pilotprosjekt initiert av Distriktssenteret i samarbeid med Design og arkitektur Norge (DOGA). Tre butikker er plukket ut med mål om å utarbeide modeller for et bærekraftig tjenestetilbud som er tilpasset behovene og mulighetene i deres respektive lokalsamfunn. Butikkene skal jobbet tett sammen med andre lokale aktører, kommuner og butikkjeder, for å identifisere innovative tilnærminger til butikkdrift, hvor nærbutikken fungerer som en del av et større tilbud til et bygdesenter. I intervjuene vi har gjennomført, har dette prosjektet blitt nevnt både som et eksempel på fordelene ved den nåværende styringsformen, og som et eksempel der ulempene kommer til syne. Enkelte representanter fra Distriktssenteret og konsulentene uttrykker at styret har påtatt seg en for operativ rolle i forbindelse med prosjektet, noe som har vært utfordrende for Distriktssenteret og de involverte partene. På den

---

<sup>36</sup> Merkur (i.d.): *Framtidens nærbutikk i det flerfunksjonelle bygget*



andre siden fremhever styrerepresentantene prosjektet som et eksempel på at Merkur-programmet har behov for styrets butikkfaglige kompetanse. De påpeker at styret har bidratt med kritiske spørsmål underveis i prosjektet, noe som har hjulpet prosjektet til å holde seg på rett kurs.

En representant som har god kjennskap til Merkur fra tidligere, trekker prosjektet frem som et eksempel der Distriktssenteret i stor grad har planlagt prosjektet med liten involvering av styret. Representanten påpeker at dette delvis kan skyldes uklarheter i styringsstrukturen og beslutningsprosessene. Representanten knytter dette tilbake til Distriktssenterets posisjon i dag med flere ressurser som arbeider dedikert med Merkur. Dette er i motsetning til tidligere, da sekretariatsfunksjonen ikke var like sterk, og styret hadde en mer «hands-on» rolle i forberedelsene før et prosjekt ble satt i gang. En konsekvens av at Distriktssenteret gikk lenger i å planlegge prosjektet enn det styret var komfortable med, var at prosjektet ble bremsset opp da styret ble involvert, og det endte med å gå mange runder innom styret før det ble igangsatt.

## 4.6 Alternative modeller for dagens styringsform

I intervjuene med aktørene har vi utforsket deres perspektiver på alternative styringsmodeller for Merkur-programmet. Aktørene ble bedt om å vurdere hvordan de tror programstyringen hadde fungert dersom 1) styret ble avvirket helt, og Distriktssenteret overtok styrets funksjoner, og 2) styret heller var et rådgivende strategisk organ. Aktørene oppga delte meninger knyttet til de ulike modellene.

### 4.6.1 Avvikling av styret

Representanter fra Distriktssenteret uttrykker at programmet ville fungert godt uten et styre, der Distriktssenteret tok over oppgavene til styret. Dette begrunnes med det det ville ha eliminert en ekstra styringsinstans og ført til en klarere arbeidsfordeling samt mer effektive prosesser. De understreker imidlertid viktigheten av å opprettholde en sterk dialog med butikkene og dagligvarekjedene, noe de fremhever at ville blitt enda viktigere i en slik modell. De foreslår at strategiske innspill kan innhentes gjennom bilateralt samarbeid. Ved å organisere arbeidsmøter med kjedene for å diskutere blant annet utviklingsarbeid, mener representantene at det ville vært mulig å identifisere både utfordringer og muligheter. Representantene fra Distriktssenteret tror heller ikke det merkantile perspektivet ville gått tapt ved en slik modell, da de anser konsulentene – som arbeider direkte med butikkene og møter butikkeierne – som de primære bærerne av dette perspektivet. De påpeker imidlertid at det ville være nødvendig å finne en alternativ løsning for hvem som skal være klageinstans.

Representanter fra Merkur-styret stiller seg derimot negative til en avvikling av styret. De argumenterer for at en avvikling av styret vil være svært synd for Merkur-programmet, og anfører at programmet da hadde mistet noe av dynamikken og effektiviteten i programmet. De framhever særlig at styret er viktig for at videreutviklingen av programmet skal ha en relevant kurs. Flere av styrerepresentantene understreker også viktigheten av den butikkfaglige kompetansen som styret innehar, og mener den er essensiell for å lede Merkur i riktig og effektiv retning. Styrerepresentantene uttrykker også en bekymring knyttet til at Merkur-programmet risikerer å bli nedprioritert sammenlignet med andre prosjekter Distriktssenteret håndterer, dersom styret avvikles.

### 4.6.2 Strategisk rådgivende organ

Et alternativ til å avvike styret kan være å etablere et strategisk rådgivende organ. Flere av styrerepresentantene vi har intervjuet uttrykker skepsis til denne modellen. De påpeker at kjedene føler et sterkt eierskap til Merkur, inkludert beslutningene som tas og prioriteringene som gjøres. Det fremheves at kjedene sannsynligvis vil være mer tilbøyelige til å plassere ansatte med beslutningsmyndighet i et styre, sammenlignet med i et rådgivende

organ. Noen styremedlemmer påpeker også at det er deres ansvar som kjederepresentanter å integrere Merkurs prioriteringer i deres egne organisasjoner. De påpeker at å være et rådgivende organ kan redusere muligheten for å gjennomføre nødvendige justeringer og prioriteringer innad i deres egne organisasjoner. De understreker at det er essensielt at kjedenes og Merkurs prioriteringer støtter opp om hverandre så mye som mulig.

Representanter fra Distriktssenteret ser heller ikke på en modell med et strategisk rådgivende organ som en god løsning. De uttrykker skepsis til effektiviteten av en slik mellomløsning, og har liten tro på at den vil være levedyktig over tid. Representantene peker på mangel på insentiver for å faktisk ta hensyn til rådene fra et slikt organ, noe som kan føre til at dets innflytelse gradvis vil avta.

## 5 Særlig om habilitet og styrets rolle som klageinstans

I dette kapitlet drøfter vi særskilt styrets rolle som klageinnsats, hvorvidt det er habilitetsutfordringer ved å ha styret som klageinstans og omtaler alternative måter å organisere klagefunksjonen dersom styret skal avvikles. Vurderingene i delkapittel 5.1 og 5.2 er utført av KPMG Law Advokatfirma.

### 5.1 Styrets rolle som klageinstans

#### 5.1.1 Innledning

Merkur-programmet har flere økonomiske tilskuddsordninger for aktører innen dagligvare og bokhandel. Tilskuddsordningene forvaltes av Distriktsenteret, en etat under Kommunal- og distriktsdepartementet, som har en sekretariatsfunksjon med ansvar for å behandle søknader og tildele tilskudd.

Distriktsenteret er sekretariat for styret i Merkur-programmet. Styret vedtar budsjett og gir strategiske føringer for det daglige arbeidet i Merkur-programmet, og er i tillegg klageinstans for klager på Distriktsenterets vedtak om tilskudd.

Problemstillingen som vurderes i det følgende er om det er forvaltningsrettslige begrensninger knyttet til styrets rolle som klageinstans for vedtak fattet av Distriktsenteret.

#### 5.1.2 Rettslig utgangspunkt

Tilskuddsordningene som inngår i Merkur-programmet er regulert i forskrift 23. mai 2018 nr. 748 om tilskot frå Merkur-programmet (Merkur-forskrifta). Merkur-forskrifta § 5 gir nærmere bestemmelser om saksbehandlingen ved søknader om tilskudd, herunder om klageinstans. Bestemmelsens sjette ledd lyder:

*«Merkur-styret er klageinstans for klage på vedtaka frå sekretariatet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klageinstans for vedtaka frå styret.»*

De generelle regler om saksbehandlingen i den offentlige forvaltning fremgår av lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, er vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til bestemte personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter) definert som enkeltvedtak. Ensidig begunstigende avgjørelser som eksempelvis tildeling av tilskudd i henhold til Merkur-forskrifta omfattes av definisjonen.

Forvaltningsloven § 28 omhandler blant annet klageinstans ved klage på enkeltvedtak. Bestemmelsens første ledd lyder:

*«Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).»*

#### 5.1.3 Vurdering

Etter forvaltningsloven § 28 første ledd, kan enkeltvedtak truffet av et forvaltningsorgan (underinstansen) påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan (klageinstansen). Det følger implisitt av bestemmelsen at

underinstansen og klageinstansen ikke kan være samme forvaltningsorgan. Dette bidrar til å opprettholde rettssikkerheten og tilliten til forvaltningens beslutningsprosesser ved å gi et annet organ ansvar for å vurdere gyldigheten av enkeltvedtaket. Ved å involvere et annet forvaltningsorgan som klageinstans, reduseres risikoen for partiskhet eller interessekonflikter som kan oppstå hvis samme organ som fattet vedtaket også skulle behandle klagen.

Det finnes enkelte unntak fra prinsippet om at klageinstansen ikke kan tilhøre samme forvaltningsorgan. Eksempelvis fremgår det av lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 21-12 tredje ledd at klage eller anke settes fram skriftlig eller muntlig for den enheten som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Dette innebærer at klager på vedtak fattet av NAV behandles av NAV Klageinstans. Ordningen medfører et unntak fra forvaltningslovens prinsipp, men unntaket er fastsatt med hjemmel i lov.

Hva gjelder Merkur-programmet, er bestemmelsene om saksbehandling ved klage fastsatt i Merkur-forskrifta. Etter Merkur-forskrifta § 5 andre ledd, er det sekretariatet (Distriktssenteret) som tildeler tilskudd omfattet av programmet, og som følgelig fatter enkeltvedtak om tilskudd. Videre følger det av bestemmelsens sjette ledd at det er to klageinstanser, hvorav Merkur-styret er klageinstans for vedtak fattet av sekretariatet, og Kommunal- og distriktsdepartementet er klageinstans for vedtak fattet av styret. Det sentrale spørsmål for problemstillingen knyttet til styrets rolle som klageinstans, er om sekretariatet og styret i Merkur-programmet kan anses som to forskjellige forvaltningsorganer.

Forvaltningsloven gir ikke nærmere anvisning på hva som vil være avgjørende for om sekretariatet og styret i Merkur-programmet må anses som samme forvaltningsorgan. I juridisk teori er det lagt til grunn at to enheter som utgangspunkt vil anses å tilhøre samme organ blant annet i tilfeller hvor et sekretariat har som fast oppgave å forberede avgjørelser som treffes av et styre, se Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave (2022), side 241-242.

Arbeidsoppgavene til Distriktssenteret og styret er fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet i Hovedinstruks for Distriktssenteret datert 9. desember 2022 og Instruks for Merkur-styret datert 20. desember 2021. I Hovedinstruks for Distriktssenteret punkt 2.4 fremgår det at Distriktssenteret blant annet har følgende ansvarsområder:

- Forberede saker til styrets møter
- Fatte vedtak om tilskudd knyttet til de økonomiske støtteordningene
- Være sekretariatet for styret og legge til rette for styrets arbeid
- Forberede saker for styret i samråd med styreleder

I Instruks for Merkur-styret punkt 6 fremgår følgende om arbeidsfordelingen:

*«Distriktssenteret førebur saker til styret sine møter i samråd med styreleiar, og leverer administrative støttefunksjonar for styret.»*

Basert på Distriktssenterets oppgaver for styret, er det nærliggende å konkludere med at sekretariatet og styret i Merkur-programmet i utgangspunktet må anses som samme forvaltningsorgan. Det finnes imidlertid unntak fra dette utgangspunkt som åpner for en mer dynamisk vurdering av tilknytningen mellom de to enhetene. Sekretariatet kan anses som et eget organ når det selv treffer vedtak uten styrets involvering, og som en del av samme organ som styret når det forbereder saker for styret, se Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave (2022), side 242. På denne bakgrunn kommer bestemmelsen i Merkur-forskrifta § 5 sjette ledd, hvor det fremgår

at styret er klageinstans for vedtak fattet av sekretariatet, ikke nødvendigvis i konflikt med forvaltningslovens prinsipp om at underinstans og klageinstans må være forskjellige forvaltningsorganer.

Selv om ordningen med Merkur-styrets rolle som klageinstans kan være forenlig med forvaltningsloven, er det flere problemstillinger som bør adresseres.

Instruksene for Distriktssenteret og Merkur-styret fastsetter at Distriktssenteret forbereder og legger til rette for styrets arbeid. Dersom et enkeltvedtak fattet av Distriktssenteret påklages, skal Distriktssenteret foreta de undersøkelser klagen gir grunn til, og oversende sakens dokumenter til Merkur-styret som klageinstans hvis Distriktssenteret fastholder sitt vedtak, jf. forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd. Det er normal praksis at underinstansen, her Distriktssenteret, redegjør for sitt syn på klagen i oversendelsen til klageinstansen. Denne type forberedelse av saken vil ikke være relevant sett opp mot spørsmålet om sekretariatet og styret er samme organ. Derimot sier instruksene for Distriktssenteret og Merkur-styret ikke noe om Merkur-styrets ansvar for selv å forberede egen klagesaksbehandling. Dersom Distriktssenteret forbereder styrets klagesaksbehandling utover den nevnte redegjørelsen i oversendelsen av klagen, må Merkur-styret anses å tilhøre samme forvaltningsorgan som sekretariatet, med den konsekvens at klagen ikke behandles av et annet organ slik forvaltningsloven krever.

Videre kan det stilles spørsmål ved om styrets oppgaver knyttet til tilskuddsordningene er av en slik karakter at sekretariatet likevel ikke kan anses som et eget forvaltningsorgan når det fatter vedtak om tilskudd. I ovennevnte Instruks for Merkur-styret punkt 4 fremgår det at styrets oppgaver blant annet omfatter:

- Å gi strategiske føringer for arbeidet med Merkur-programmet, herunder fordele midler mellom de ulike tilskuddsordningene
- Å vurdere innretting og prioriteringer i tilskuddsordningene

Styrets oppgaver er med dette nært knyttet mot, og legger føringer for sekretariatets søknadsbehandling. Dette kan tilsi at sekretariatets rolle ikke er tilstrekkelig uavhengig av styret når det fatter vedtak om tilskudd til at sekretariatet kan anses som et eget forvaltningsorgan.

Uavhengig av ovennevnte forhold, herunder om sekretariats- og styrefunksjonen i Merkur-programmet juridisk sett kan anses å være forskjellige forvaltningsorganer i forbindelse med saksbehandlingen i tilskuddssaker, kan det stilles spørsmål ved om organiseringen av saksbehandlingen med styret som klageorgan gir grunnlag for å skape tillit til at den reelle avstanden mellom underinstans og klageinstans er tilstrekkelig stor. Merkur-forskrifta åpner riktig nok for at styrets vedtak kan klages videre til departementet, men det endrer ikke den tillitsproblematikk som potensielt ligger i styrets rolle som klageinstans.

Usikkerhetsmomentene redegjort for over, samt nevnte tillitsproblematikk, tilsier etter vår vurdering at det er gode grunner for å endre innretning av klagebehandlingen i Merkur-programmet.

Et åpenbart alternativ er å gå tilbake til den ordning som gjaldt før Merkur-forskrifta trådte i kraft, som beskrevet i mandatet for Merkur-programmet datert 18. desember 2015. Fra siste side i mandatet hitsettes:

*«Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klageinstans for investeringsstøtteordningane. I saker der styret vert involvert i konkret sakshandsaming knytt til investeringsstøtteordningane, skal ikkje KMD sin observatør i styret vere til stades.»*

Bestemmelsen om departementets observatør bidrar til å sikre at vedtak fattet av Merkur-programmet ikke kan anses å i realiteten reflektere overordnet instans' vurderinger og beslutninger, og dermed ivareta departementets rolle som klageinstans.

Et annet alternativ er å opprette en klagenemnd som klageinstans for vedtak fattet av Merkur-programmet. De fleste klagenemnder for forvaltningsvedtak er opprettet ved lov, men noen er også opprettet ved forskrift med hjemmel i lov, se NOU 2019:5, *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, punkt 24.6.1.2. En klagenemnd kan være ønskelig for ikke å øke arbeidsmengden til departementet, samt at en nemnd kan bidra til å sikre en faginnsett som departementet ikke besitter, og en større grad av uavhengighet fra de ordinære forvaltningsorganene.

## 5.2 Habilitetsutfordringer knyttet til klageinstansens

### 5.2.1 Innledning

Merkur-programmet er innrettet slik at Merkur-styret er klageinstans for vedtak fattet av sekretariatet (Distriktssenteret) om tildeling av tilskudd under de ulike tilskuddsordningene programmet forvalter. Merkur-styret er sammensatt blant annet med representanter fra kjedene og butikkene som er omfattet av tilskuddsordningene. Dette innebærer at styremedlemmene kan ha interesser knyttet til utfallet av den enkelte klagesak.

Problemstillingen som vurderes i det følgende er om det er habilitetsutfordringer knyttet til at Merkur-styret som klageinstans består av blant annet bransjerepresentanter.

### 5.2.2 Rettslig utgangspunkt

Den generelle bestemmelse om habilitetskrav i forvaltningen fremgår av forvaltningsloven § 6. De sentrale bestemmelser for inneværende problemstilling i forvaltningsloven § 6 lyder:

*«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak*

*a) når han selv er part i saken;*

*[...]*

*e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforblyning for*

*1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*

*2. et selskap som er part i saken . Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.*

*Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.*

*[...]»*



### 5.2.3 Vurdering

I Instruks for Merkur-styret datert 20. desember 2021 punkt 3 fremgår følgende om styrets sammensetning:

*«Styret skal vere samansett av representantar for daglegvarekjedene, butikkdrivarar, kommunar og andre relevante samarbeidspartnarar.»*

Tilskuddsordningene som inngår i Merkur-programmet er rettet mot dagligvarebutikker og bokhandler, jf. Merkur-forskrifta § 2. Særlig styremedlemmene som er valgt til styret i kraft av å være representanter for dagligvarekjedene eller som følge av at de driver butikk, kan ha interesser i om det tildeles tilskudd til den enkelte virksomhet. For de tilfeller hvor Merkur-styret behandler klager på sekretariatets vedtak, kan det oppstå situasjoner hvor styremedlemmer er inhabile til å behandle saken eksempelvis som følge deres tilknytning eller eierskap til butikken som har søkt om tilskudd, jf. forvaltningsloven § 6.

Enhver styrerepresentant kan være inhabil til å behandle en klagesak, så spørsmålet som vurderes i det følgende er om det er særlige utfordringer knyttet til at Merkur-styret som klageinstans har representanter fra de virksomheter som potensielt vil kunne klage på sekretariatets vedtak. En slik særlig utfordring anses å kunne foreligge dersom bransjerepresentantene må anses å være inhabile i en stor andel av de klagesaker Merkur-styret behandler.

Forvaltningsloven § 6 første ledd angir de situasjoner hvor inhabilitet inntreer uten behov for noen nærmere vurdering. Dette omfatter blant annet situasjoner hvor den offentlige tjenestemann selv er part i saken, eller er leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, i et selskap som er part i saken. Selv om dette nok er en situasjon som kan inntreffe for bransjerepresentantene i Merkur-styret, legger vi til grunn at dette ikke gjelder en stor andel av klagesakene. Det er i den sammenheng relevant å trekke frem at instruks for Merkur-styret fastsetter retningslinjer for styrets oppfølging av nettopp denne type habilitetsproblematikk. Fra instruks punkt 5 hitsettes:

*«Styret sine representantar skal til ei kvar tid vurdere om det kjem saker til handsaming som kan innebere at ein bør vurdere spørsmål om habilitet, jf. forvaltningslova, kapittel II. Om styret skal handsame ei sak der ein av styrerepresentantane leier, har ei leiande stilling i, eller er medlem av styret eller forsamlinga til ei verksemd som er part i saka, må habilitet i så fall vurderast i den konkrete saka. Habilitetsvurderingane skal dokumenterast skriftleg. Habilitet i styret følgjer normale reglar for habilitet, jf §6 i forvaltningslova.»*

Dersom et forhold faller utenfor bestemmelsene i forvaltningsloven § 6 første ledd, kan det være aktuelt å vurdere om det likevel foreligger inhabilitet etter bestemmelsens andre ledd. Vilkåret for at et forhold skal være omfattet av denne bestemmelsen, er at det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til styrerepresentantens upartiskhet.

I vurderingen av om det foreligger et særegent forhold etter forvaltningsloven § 6 andre ledd, skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for den offentlige tjenestemann selv eller noen som vedkommende har nær personlig tilknytning til. For Merkur-styret sin del vil det være problematisk om bransjerepresentantene anses å ha en slik særlig fordel, tap eller ulempe i alle saker fordi de enten har en fordel ved at egen kjede eller butikk tildeles midler, eller fordi enhver støtte til en konkurrerende virksomhet representerer et tap eller ulempe. Så vidt er det imidlertid ikke grunnlag for å tolke bestemmelsen.

Ordlyden i forvaltningsloven § 6 andre ledd gir anvisning på at det må foreligge en *særlig* fordel, tap eller ulempe. Enhver fordel, tap eller ulempe vil følgelig ikke gi grunnlag for at det foreligger inhabilitet, herunder heller ikke de potensielle langsiktige indirekte konsekvensene av at en konkurrent mottar en fordel. Det er i den sammenheng grunn til å påpeke at det må kunne forventes en viss objektivitet av personer som utpekes til offentlige styrer for å representere bestemte næringer eller bransjer.

Saken kan imidlertid stille seg annerledes hvis det er en mer direkte tilknytning mellom virksomheten styrerepresentanten har en tilknytning til og den konkurrerende virksomheten. Dersom virksomhetene eksempelvis konkurrerer om samme kundemasse, og tilskuddet vil kunne påvirke hvorvidt den konkurrerende virksomheten overlever eller fremstår som attraktiv for kundene, vil inhabilitet kunne foreligge etter forvaltningsloven § 6 andre ledd.

Samlet sett er det vår vurdering at habilitetsutfordringene knyttet til at Merkur-styret som klageinstans består av blant annet bransjerepresentanter trolig ikke er større enn at dette er uproblematisk for styrets saksbehandling. Det vises i den sammenheng til at Merkur-styret i henhold til instruksen punkt 3 skal ha åtte medlemmer, og at styret etter punkt 5 i instruksen er vedtaksdyktig når minimum fire av styrerepresentantene er til stede. For øvrig vil vi påpeke at det til sammenligning er normalt at klagenemnder sammensettes med eksempelvis bransjerepresentanter for å sikre at nemnden har nødvendig fag- eller bransjeinnsikt.

### 5.3 Alternative løsninger for klagebehandling

Dersom styret ikke skal være klagebehandler, reiser det et spørsmål om hvordan dette ellers kan gjøres. Flere modeller for klagebehandling kan være aktuelle å vurdere:

- **Departementet** kan ta ansvar for klagebehandlingen
- **Distriktssenteret** kan være første- og andreinstans. En slik løsning fordrer at det opprettes tilstrekkelig avstand internt i Distriktssenteret.
- Man gir oppgaven til **en særskilt oppnevnt klagenemnd**.

Dersom det er mulig å skille første- og andrebehandlingen internt i Distriktssenteret, vil det trolig være den administrativt sett letteste løsningen å implementere. Det kan eventuelt være mulig å utvide konsulentenes ansvarsoppgaver til å omfatte klagebehandling for andre konsulenters regioner.

Volumet av klagesaker er nok så begrenset, anslagsvis 5-10 saker i året basert på tilbakemeldinger fra intervjuene. Dette er et nok så begrenset omfang og taler isolert sett for at departementet selv bør kunne ta oppgaven. Da sparer man de administrative oppgavene med opprettelse av og oppfølging av en nemnd (utnevnelser, økonomikontroll).

Dersom departementet vurderer dette som en lite hensiktsmessig løsning, er et annet alternativ å gi oppgaven til en særskilt oppnevnt klagenemnd. Antallet klagesaker er imidlertid såpass lavt at de administrative kostnadene ved en slik løsning kan bli forholdsvis store, særlig hvis det er ønskelig at nemnda møtes med en viss frekvens gjennom året.

Vi tar ikke stilling til hvilken løsning som vil være mest egnet her, dels fordi dette også er en vurdering om behov for politisk avstand til klagebeslutningen som vi ikke har vurdert i dybden. Vi konstaterer imidlertid at dette må håndteres dersom styret skal avvikles.

## 6 Vurdering av dagens styringsform og alternative modeller

I dette kapittelet gir vi våre vurderinger av styringsformen for Merkur-programmet og alternative modeller.

### 6.1 Er de ulike synspunktene om Merkurs styringsform en betydelig utfordring?

For det første framstår det, basert på den intervjubaserte kartleggingen vår, som om forvaltningen av Merkur-programmet foregår tilfredsstillende på et overordnet nivå. Noen informanter er fornøyd med tingenes tilstand, men også basert på tilbakemeldingene fra de som ønsker endringer, framstår ikke problemstillingen som noe som går vesentlig utover driften av Merkur-programmet. Dette er helt grunnleggende, og taler for at omfanget av utfordringene vi har identifisert ikke har alvorlige konsekvenser. De problemene som følger av utfordringene i interaksjonen mellom aktørene i programmet, fortrinnsvis styret og Distriktssenteret som styrets sekretariat, virker ikke å være noe som direkte skader ordningene i programmet.

Det er like fullt snakk om spenninger mellom aktørgruppene som er krevende og som særlig spiser krefter i Distriktssenteret. Alt annet likt er det grunn til å anta at programmet ville nyte godt av en reduksjon i spenningene, ettersom disse bidrar til at oppgavene løses mindre effektivt. Etter vår vurdering koker spørsmålet om dagens styringsform bør videreføres dermed ned til et spørsmål om i hvilken grad styret tilfører viktig merverdi som står i forhold til de direkte og indirekte kostnadene ved å ha et styre.

For å kunne vurdere dette, blir et viktig spørsmål hvilken verdi styret tilfører til Merkur-programmet. Et annet viktig, men mer grunnleggende spørsmål, er imidlertid om det foreligger en god prinsipiell begrunnelse for å ha et styre. Vi går inn på dette spørsmålet i delkapittel 6.2, før vi drøfter styrets konkrete bidrag til Merkur-programmet i kapittel 6.3 og 6.4.

### 6.2 Foreligger det en prinsipiell begrunnelse for å ha et styre?

Et grunnleggende spørsmål man bør stille seg er hva som er den prinsipielle begrunnelsen for å ha et styre i Merkur-programmet.

Innen kultursektoren og forskningssektoren er det sterke argumenter for å ha styrer med større avstand til de politiske beslutningstakerne. Særlig innen kultursektoren er dette et viktig argument som handler om ytringsfriheten og grunnleggende demokratiske prinsipper. Den avstanden får man ikke fra et direktorat – derfor trenger man et styre. Vi ser imidlertid ikke den samme prinsipielle begrunnelsen for styringen av støtteordninger til dagligvarebutikker. Slik vi vurderer det, bærer Merkur-programmets ordninger preg av å være mer tradisjonelle forvaltningsoppgaver hvor det ikke er et prinsipielt behov for en særlig avstand til departementet.

I rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra* (2016) drøftet en ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren.<sup>37</sup> Ekspertgruppens vurdering og anbefalinger har relevans også utenfor kunnskapssektoren. Om bruken av styrer i offentlige virksomheter sier ekspertgruppen at «Bare virksomheter som har særskilt behov for faglig eller økonomisk uavhengighet, eller som har særskilt behov for den tilleggskompetansen og kontroll et styre kan gi, bør ha styre.»

---

<sup>37</sup> Gjedrem & Fagernæs (2016): *Kunnskapssektoren sett utenfra - Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*

Slik ekspertgruppen vurderer det, er det altså behov for uavhengighet eller tilføring av kompetanse og kontroll som er argumenter for å ha statlige styrer av virksomheter. Etter vår vurdering er det ikke et særskilt behov for uavhengighet i forvaltningen av ordningene i Merkur-programmet, og spørsmålet blir da om det er behov for tilførsel av kompetanse og kontroll. I delkapittel 6.3 og 6.4 går vi nærmere inn på om det etter vår vurdering er slike argumenter for styringen av Merkur-programmet.

### 6.3 Hva er styrets viktigste oppgaver og hvordan bør de løses?

For å vurdere om styret tilfører Merkur-programmet relevant kompetanse eller sikrer et behov for uavhengighet, er det først viktig å se på hva som er styrets faktiske oppgaver.

Slik vi vurderer det, har Merkur-styret tre kjerneoppgaver:

- Fordele midler avsatt til Merkur-programmet innenfor programmets hovedområder
- Ha rollen som klageinstans
- Overse at driften er formålstjenlig og ta en strategisk rolle for den langsiktige utviklingen av programmet

Når det gjelder fordelingen av midler, virker det å være bred enighet blant alle informantene om at styret tilfører lite merverdi gitt dagens situasjon. Føringerne fra departementet både gjennom tildelingsbrev og instruksjoner rammer diskusjonen inn, og Distriktscenterets forslag går gjennom uten stor diskusjon eller vesentlige endringer.

Når det gjelder arbeidet med klager, oppfatter vi at dette er en oppgave styret utfører på en måte som verken utmerker seg som spesielt god eller dårlig, og som potensielt kunne vært håndtert av noen andre. Med andre ord tilfører ikke styret Merkur-programmet vesentlig merverdi gjennom sin forvaltning av ansvaret for klagesaksbehandling.

Når det gjelder hensynet om å overse Merkur-programmet og å trekke de lange linjene, er det imidlertid ulike vurderinger. Vurderingen om Merkur-programmet bør ha et styre eller ikke kan slik vi ser det derfor innsnevres til et spørsmål om styret tilfører kompetanse og/eller inntar en langsiktig og strategisk rolle som er vanskelig å erstatte gjennom andre virkemidler.

### 6.4 Tilfører styret kompetanse og langsiktig tenkning som er vanskelig å erstatte?

Som vi vurderer i delkapittel 6.3, er det sentrale spørsmålet for om Merkur-programmet burde ha et styre eller ikke, hvorvidt styret tilfører kompetanse og langsiktig tenkning som er vanskelig å erstatte av noen andre. Slik vi ser det er det tre områder hvor det kan være særlig viktige bidrag fra styret med hensyn til tilførsel av kompetanse og kontroll (men hvor det like fullt er ulike synspunkter om hvor godt de lykkes med dette). Dette gjelder følgende tre områder:

1. Tilføre butikkfaglig kompetanse til aktørene i programmet (Distriktscenteret og konsulentene)
2. Passe på at konsulentenes innsats rettes der det er fornuftig (ikke «tråkke i kjedenes bed»)
3. Sikre programmets langsiktige relevans

Med hensyn til den **butikkfaglige kompetansen**, varierer det noe hva aktørgruppene legger i dette og om man er enige i at styret bidrar med det i nevneverdig grad. Noen, i all hovedsak styrerepresentantene, mener at den butikkfaglige kompetansen i styret i det brede er et viktig bidrag for å skjerpe Distriktscenterets og konsulentenes fokus. Andre, særlig representanter fra Distriktscenteret, mener at styret i praksis i liten grad fungerer som en arena for slik kompetanseoverføring. Samtidig er det flere av informantene som framhever at det alt ligger stor

butikkfaglig kompetanse i Merkur-programmet gjennom konsulentene, og at den bilaterale dialogen med kjedene gir det nødvendige påfyllet utover dette. Til dette har det riktignok blitt innvendt av noen av styrerepresentantene at konsulentene ikke nødvendigvis har god nok kompetanse på en del av de tingene som kjedene er opptatt av. Vi har derfor utfordret intervjuobjektene som trekker fram dette momentet på å konkretisere hva som ligger i det butikkfaglige, men vi synes de i påfallende liten grad klarer å utbrodere dette.

Etter vår vurdering kan tilførselen av butikkfaglig kompetanse til forvaltningen av Merkur-programmet ivaretas uten å ha et styre. «Butikkfaget», forstått som både en generell og en dyp forståelse av utfordringer og muligheter som den enkelte butikkdriver står i, er helt sentralt for de ulike ordningene i Merkur-programmet. Det vil derfor alltid være viktig at departementet retter tilstrekkelig fokus på dette i styringssignalene til forvalter av programmet. Ved å videreføre og videreutvikle den bilaterale dialogen med kjedene, kan man gjøre det lettere for kjedene å gi innspill til retningen programmet har tatt. I lys av at flere av Distriktscenterets representanter peker på at kjedene tar en mer aktiv rolle i den bilaterale dialogen enn i styremøtene, vurderer vi at denne plattformen kan være mer effektiv for å formidle butikkfaglige innspill til Distriktscenteret og konsulentene framfor styremøtene. Gjennom denne dialogen vil blant annet Distriktscenteret kunne få innspill om hvilken kompetanse de kan behøve å styrke seg på. Det vil også være naturlig å diskutere konsulentenes arbeid i en slik arena. Noen av kjederepresentantene har riktignok anført at de nok vil følge opp Merkur på et lavere nivå, og ikke nødvendigvis med representanter fra kjedenes ledelse dersom kjedene ikke er representert i styret. Vi kan imidlertid ikke se at deres grunnleggende interesse for at Merkur-programmet skal være velfungerende bør avhenge av om de er representert i styret eller ikke.

Når det gjelder hensynet om å passe på at **konsulentenes innsats rettes der det er fornuftig**, eller med andre ord at de ikke «trækker i kjedenes bed», vurderer vi, basert på informasjonsinnhentingen, at dette heller ikke er et hensyn som bare kan ivaretas gjennom kjedenes tilstedeværelse i et styre. Vi vurderer igjen den bilaterale dialogen med den enkelte kjede som en vel så god arena for å formidle denne typen avklaringer. Vi tror samtidig at det kan være nyttig å legge en større innsats i å i noe større grad konkretisere ansvarsoppgavene til konsulentene for å unngå overlapping av roller. Om man får tydeliggjort hva som står i konflikt med drifts-/serviceleddet til kjedens funksjoner, og som konsulentene derfor *ikke* skal gjøre, bør det langt på vei kunne fylle dette behovet.

Når det gjelder styrets evne til å **sikre den langsiktige relevansen** av Merkur-programmet, vurderer vi det slik at man ikke trenger et styre for å ivareta dette behovet. Måten styret arbeider på virker ikke å være målrettet for å løse dette på en god måte. For oss framstår den strategiske innsatsen som relativt lite systematisk, og flere av oppgavene som styret omtaler som strategiske ligger etter vår vurdering tettere på å være løpende driftsoppgaver. At Distriktscenterets representanter gir uttrykk for å få relativt lite igjen av de strategiske vurderingene, underbygger dette inntrykket. Meningene om i hvilken grad styret klarer å ivareta denne funksjonen spriker, men for oss framstår det uansett som en oppgave man ikke behøver et styre for å løse. Langsiktig tenkning er viktig for de fleste offentlige funksjoner og virkemidler, men dette kan også håndteres på andre måter. Dette drøfter vi nærmere i neste delkapittel.

Oppsummert er det slik vi ser det disse tre områdene – butikkfaglig kompetanse, styring av konsulentinnsats og langsiktig relevans – hvor det er rom for særlig viktige bidrag fra styret med hensyn til tilførsel av kompetanse og kontroll. Etter vår vurdering er dette likevel oppgaver som også kan løses vel så effektivt uten å ha et styre. Sett opp mot ressursene som oppfølgingen av styret krever, taler dette for at man bør søke å avvikle styret.

## 6.5 Alternative styringsmodeller for langsiktig tenkning

Vi har drøftet en første alternativ styringsmodell med informantene vi har intervjuet. Modellen dreier seg om å rendyrke styret som en strategisk rådgiver, men å frata styrets øvrige oppgaver. Dette er en løsning informantene i det brede stilte seg svært negativt til. Vi vurderer også dette som en lite hensiktsmessig løsning. Hvis Distriktssenteret er uenige med det strategiske rådet, vil de ha liten grunn til å følge dets anbefalinger. Det kan altså være vanskelig å sikre at anbefalinger fra et strategisk råd får nok tyngde. Det er også grunn til å tro at kjederepresentantene – som er løftet som de sterkeste butikkfaglige representantene i styret – vil vie mindre oppmerksomhet til et slikt råd. Deres perspektiver om den videre utviklingen av Merkur kan de like gjerne gi direkte, uten å gå via et råd. Vi vurderer derfor denne løsningen som lite egnet for å ivareta den langsiktige relevansen til Merkur-programmet.

Det går også an å se for seg en modell hvor Distriktssenteret også tar ansvar for den strategiske tenkningen om Merkur-programmet. Erfaring fra andre sektorer taler i så fall for at den delen av virksomheten som har ansvar for den langsiktig tenkende funksjonen bør skilles ut fra den mer løpende driften av programmet, ettersom det sistnevnte kan ha en tendens til å dominere fokus og fortrenge evnen til å tenke langsiktig.

Det er imidlertid ikke sikkert at det er riktig at Distriktssenteret skal «eie» denne kompetansen. Det er ikke heller gitt at frekvensen på denne typen oppfølging trenger å være så intensiv som den er med dagens styremodell eller en modell hvor Distriktssenteret kontinuerlig skal vurdere dette. Vi vurderer det som mer målrettet om den strategiske vurderingen av Merkur-programmet gjøres med mer spredt frekvens, men da med et større fokus. Dette kan eksempelvis være en oppgave departementet tar større ansvar for, og/eller man kan lene seg på spesialisert bistand med jevne mellomrom, for eksempel hvert 2.-5. år. Berørte parter kan og bør involveres i dette arbeidet. Dette vil fungere som en plattform hvor alle parter med interesse i Merkur vil kunne gjøre opp status for tiden som har gått siden sist, og vil gjøre det lettere å stake ut veien videre. Ved å ikke kontinuerlig skulle ta stilling til den langsiktige utviklingen til Merkur, slik dagens modell i praksis innebærer, vil man få et mer fokusert blikk på ordningen de gangene man tar stilling til spørsmålet. Til grunn for denne anbefalingen ligger også hensynet om at Merkur-programmet i den store sammenheng har et relativt begrenset omfang, og at det slik vi vurderer det ikke er en hensiktsmessig ressursprioritering å til enhver tid ha en pågående vurdering av den langsiktige retningen til programmet.

Sett i sammenheng med vår vurdering om at det verken er sterke faglige eller prinsipielle grunner for å ha et styre for Merkur-programmet, taler dette for at Merkur-programmet ikke trenger et styre.

## 6.6 Forutsetninger for vellykket videreføring av Merkur-programmet uten styre

Slik vi vurderer det, bør forvaltningen av Merkur-programmet videreføres uten et styre. Denne anbefalingen hviler imidlertid på en rekke forutsetninger. Mest sentralt for denne anbefalingen er at man må:

- Videreføre den bilaterale dialogen og opprettholde dette som en arena for samhandling mellom Distriktssenteret og kjedene. Dette vil være et viktig tiltak for å få en løpende vurdering av om forvaltningen av Merkur-programmet fungerer tilfredsstillende for de viktigste brukergruppene.
- Distriktssenteret og konsulentkorpset sørger for å opprettholde nok merkantil kompetanse.
- Man må gjennomføre langsiktige strategiske prosesser med jevne mellomrom. Det vil fortsatt være viktig å vurdere kursen og definere nye mål med litt lengre mellomrom, for eksempel med 2-5 års intervaller, og følge opp dette over tid.

Informantene våre som er kritiske til å avvike styret, har særlig pekt på to risikoer ved å gjøre dette. For det første frykter de at det er en risiko for svekket prioritering av Merkur-programmet. Mens Merkur-programmet har et spesifikt fokus på dagligvarehandel i distriktene, har Distriktssenterets øvrige portefølje et bredere distriktspolitisk nedslagsfelt. Det anføres at det er en risiko for at dette fokuset kan bli utvannet dersom programmet blir en del av en større organisasjon med et bredere mandat. Vi vurderer denne risikoen som lav, gitt at grepene vi nevner over følges. Det er også viktig å understreke at oppfølgingen av Merkur-programmet er en vesentlig del av Distriktssenterets ansvarsoppgaver. Dette er også tydelig understreket både i tildelingsbrev og hovedinstruks fra departementet til Distriktssenteret. Merkur-programmet er en populær og politisk svært synlig ordning, og at Distriktssenteret skal «skyve det under teppet» framstår som en lite sannsynlig utvikling, sett fra vårt ståsted. Den vurderingen understøttes av tilbakemeldingen fra informantene våre som framhevet at Distriktssenteret har tatt fatt i sine ansvarsoppgaver for Merkur-programmet med stor ressursinnsats.

For det andre er det pekt på en risiko for byråkratisering. Det er framhevet at å gi Distriktssenteret mer ansvar for programmet kan redusere fleksibiliteten og hurtigheten i den løpende saksbehandling. Det er imidlertid allerede slik at Distriktssenteret har ansvaret for den løpende driften av programmet, uten at det framstår som at dette så langt har vært en utfordring styret har måttet rydde opp i. Gitt at Distriktssenteret styres effektivt og følges godt opp over tid, vurderer vi derfor denne risikoen som liten.

Noen av informantene våre har også pekt på en risiko for at Merkur-programmet kan miste sin relevans uten et styre som overser og gir innspill til den løpende forvaltningen av programmet. Dette er særlig trukket fram i sammenheng med de ulike satsingene innenfor «Merkur utvikling». Her har det blitt anført at det er særlig viktig med et butikkfaglig blikk for å sikre at satsingene er relevante for butikkene. Vi mener at et styre som kritisk ettergår satsingene vil kunne bidra til å sikre relevansen til satsingene. Samtidig er dette tilbakemeldinger som også kan innhentes uten at de kommer fra et styre. Dersom Distriktssenteret overtar det fulle ansvaret for Merkur-programmet, vil det være viktig at de forankrer satsingene innenfor Merkur utvikling med brukergruppene for å ivareta relevansen, med reell påvirkningsmulighet. For å sikre dette er det naturlig at dette løftes som et tema i den bilaterale dialogen med kjedene. I tillegg bør man i forbindelse med de strategiske vurderingene av Merkur-programmet ha et særskilt blikk på dette, og det må skapes rom for medvirkning fra brukergruppene, eksempelvis ved å gi mulighet til å gi innspill før det fattes beslutninger om senere veivalg.

Man må også finne en alternativ løsning for klagesaksbehandling hvis styret avvikes. Den rettslige gjennomgangen peker på at dette kan være nødvendig uansett. Vi har skissert alternative modeller i rapportens delkapittel 5.2, men dette spørsmålet fordrer noe mer utredning. Dette er til en viss grad også et spørsmål om departementets preferanser, sett opp mot deres behov for avstand.

## 6.7 Anbefalte grep dersom styret videreføres

Dersom man velger å videreføre Merkur-programmet med et styre, vil vi likevel peke på noen grep vi mener bør gjennomføres.

Skal Merkur-programmet ha et styre, er det viktig å **forankre forventninger til oppfølging fra Distriktssenteret overfor styret**. Distriktssenteret rår over begrensede ressurser, og et ønske om mer utredning eller nærmere vurderinger på et område, vil gå utover evnen til å levere på et annet. Styret bør derfor i større grad bevisstgjøres ressursprioriteringen i sekretariatsfunksjonen. Når de ønsker mer av noe, må det gå på bekostning av noe annet. Departementet bør i samme henseende også ta større ansvar for tydelighet i både oppgavefordeling og styringslinjer. Departementet bør tydelig trekke opp hvilket ansvar styret og Distriktssenteret har for Merkur-programmet. Der Distriktssenteret gis konkret ansvar gjennom tildelingsbrevet og hovedinstruksen, kan ikke



styret ha muligheten til å overstyre dette. Disse grepene er understøttet av erfaringene fra kultursektoren og forskningssektoren.

Slik vi vurderer det er det også fornuftig å stille seg spørsmål om antallet styremøter kan reduseres. Vi vurderer at det heller vil være mer hensiktsmessig med færre og mer fokuserte møter. Å ha 5-6 årlige møter gir eksempelvis samme omfang som Kulturrådet, men Kulturrådet rår til sammenligning over en ramme som er 15 ganger så stor som Merkur. Det er hensynet til at klagebehandling ikke skal ta for lang tid som har blitt løftet som den mest konkrete grunnen til så hyppig møtevirksomhet innen Merkur, men vi stiller spørsmål ved om det er en god nok grunn til å ha så mange styremøter. Gjennomgangen i kapittel 5.2 peker i retning av at styret ikke bør ha rollen som klagebehandler, og hvis denne anbefalingen tas til følge faller hensynet til rask klagebehandling uansett bort. Vi har også fått tilbakemeldinger fra enkelte av informantene om at antall styremøter henger igjen fra tiden der styret var mer operative i saksbehandlingen. Dersom styret i større grad skal ha en strategisk rolle, blir det enda tydeligere at det er mer hensiktsmessig å redusere antallet styremøter.

Ifølge tilbakemeldingene vi har fått i kartleggingen, er det snakk om rundt 5-10 klagesaker per år. Hvis det er like mange klagesaker som det er møter gjennom året, og at klagene (og styremøtene) fordeler seg jevnt gjennom året, vil en halvering av antallet møter gjennom året føre til at tre-fire søknader må vente en måned lenger på sin behandling. Veid opp mot at styremøtene krever deltakelse og forberedelse fra åtte medlemmer, samt nødvendig forberedelsestid fra Distriktssenteret, virker det for oss som at det kan være betydelige ressurser å spare på å redusere antallet styremøter gjennom året. Besparelsen kan enten tas ut som lavere kostnader til å drifte Merkur, og/eller som en mer effektiv administrasjon, både gjennom mer fokusert arbeid fra Distriktssenteret og gjennom mer forberedelsestid for det enkelte styremedlem per møte.

Et siste punkt vi mener bør vurderes nærmere dreier seg om styrets omfang og sammensetning. I dag består styret av åtte styremedlemmer, som vi oppfatter som relativt mange sett i forhold til programmets omfang. Flere av styremedlemmene har ikke butikkfaglig bakgrunn, og andre er oppnevnt i kraft av å drive en enkeltbutikk eller bokhandel. Gitt at butikkene er representert gjennom kjedene, ser vi ingen sterk begrunnelse for at drivere av enkeltbutikker også behøver å være representert i styret.<sup>38</sup> Som forklart tidligere er styrets viktigste oppgaver etter vår vurdering knyttet til butikkfaglige vurderinger. Den viktigste kompetansen et styremedlem kan bringe inn i styret er da også butikkfaglig kompetanse. Sett i lys av dette mener vi det bør vurderes å redusere antallet styremedlemmer, samtidig som de gjenværende styremedlemmene i større grad har en relevant fagbakgrunn. Også her vil en effektivisering kunne tas ut som en kostnadsbesparing eller gjennom mer forberedelsestid for det enkelte styremedlem.

## 6.8 Konklusjon og anbefaling

Slik vi vurderer problemstillingen, er det viktigste spørsmålet om hvorvidt Merkur-programmet fortsatt bør ha et styre, eller om styret bør avvikles til fordel for en utvidelse av Distriktssenterets ansvarsoppgaver.

Dagens modell, hvor Distriktssenteret både får styringssignaler fra styret og departementet, virker i noen grad å skape uklarheter i ansvarsfordeling og roller. På et helt generelt nivå er dette uheldig ut fra gode prinsipper om statlig virksomhetsstyring, og i verste fall kan det bidra til redusert måloppnåelse. Etter vår vurdering og basert på informasjonen vi har samlet inn til denne utredningen, er ikke utfordringene med dagens styringsmodell av

---

<sup>38</sup> I skrivende stund er bokhandlene ikke representert gjennom kjederepresentant, men ett styremedlem driver en bokhandel. Dersom man skal ha et styre, bør man også sikre at styret har bransjeinnsikt innen bokhandel.



en kritisk karakter, men det synes å være noen krevende friksjoner mellom aktørene i programmet som gir en mindre effektiv forvaltning av Merkur-programmet enn det som er mulig.

Vi ser ingen sterke prinsipielle grunner til at Merkur-programmet bør ha et styre. Spørsmålet blir dermed om behovet for faglig påfyll eller kontroll er stort nok til at programmet trenger et styre, og om en modell med et styre er den rette måten å få dette tilført på.

Vi vurderer videre at de viktigste oppgavene som er lagt til styret er å:

- Sørge for at forvalter av programmet (Distriktssenteret) har nok merkantilt fokus og kompetanse
- Hindre at man trår i kjedenes bed og ivaretar konkurransehensyn som oppstår i dagligvaredriften
- Ivareta langsiktig tenkning og strategiske vurderinger for den framtidige utformingen av Merkur

Slik vi vurderer det, er dette oppgaver som kan løses på en bedre måte, uten et styre. Det er både fordi vi vurderer at disse funksjonene kan utøves mer effektivt med en annen styringsform, men også fordi den delen av styret som har den mest relevante butikkfaglige kompetansen (kjederepresentantene), ikke alltid vil bruke styret som en arena for å diskutere problemstillingene åpent. Når oppfølgingen av styret krever forholdsvis mye ressurser av forvalter av programmet, taler dette for at dette behovet heller fylles gjennom andre kanaler.

Å rendyrke den bilaterale dialogen Distriktssenteret har med kjedene, kombinert med å konkretisere/avgrense oppgavene til Merkur-konsulentene der det er behov for det, vil etter vår vurdering være en mer ressurseffektiv og målrettet måte å få tilfredsstilt de to første oppgavene til styret nevnt ovenfor.

Den langsiktige tenkende funksjonen til styret er i prinsippet viktig, men måten styret arbeider på virker ikke å være målrettet for å løse dette på en god måte. For oss framstår den strategiske innsatsen som relativt lite systematisk, og flere av oppgavene som styret omtaler som strategiske ligger etter vår vurdering tettere på å være løpende driftsoppgaver. Vi vurderer det som mer målrettet å gjøre strategisk tenkning omkring den framtidige utformingen av Merkur til en vurdering som ikke gjøres løpende. Da er det slik vi ser det ikke heller nødvendig at oppgaven legges til et styre. Vi vurderer det som mer hensiktsmessig at dette gjøres som en særskilt vurdering med jevne mellomrom, anslagsvis et sted mellom hvert 2.-5. år. Ansvar for en slik vurdering kan i prinsippet gis til Distriktssenteret selv, men departementet kan også utføre det. Et annet alternativ er at det trekkes på ekstern kompetanse for å få en mer uavhengig vurdering. Alle interessenter for Merkur-programmet bør gis anledning til å bidra med innspill og vurderinger i en slik prosess.

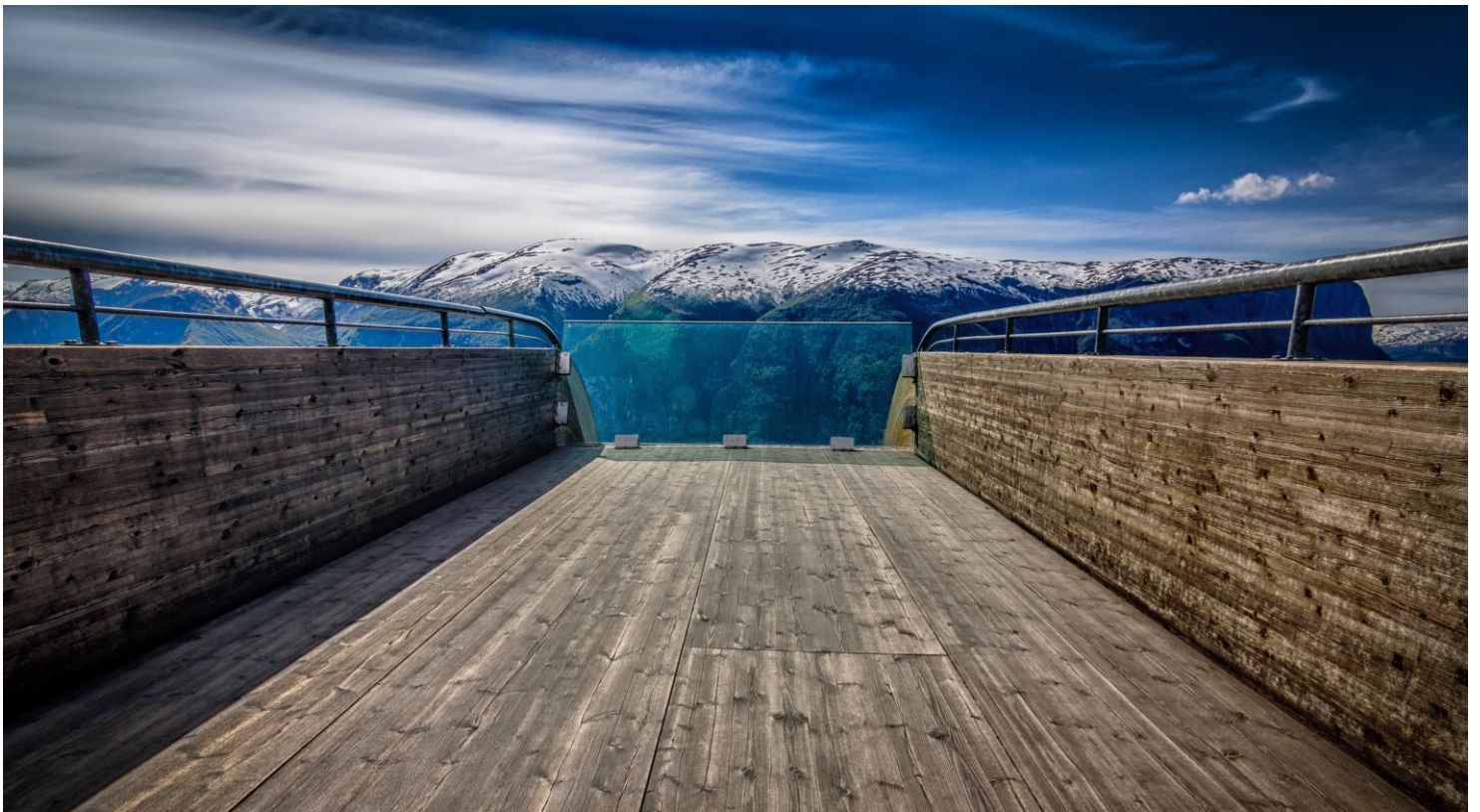
Gjennomgangen av styrets rolle som klageinstans peker videre på at det er gode grunner for å endre innretning av klagebehandlingen i Merkur-programmet. Dette er i seg selv ikke et argument for om Merkur-programmet bør ha et styre for å ivareta de øvrige funksjonene. Dersom det må gjøres endringer i klagesaksgangen i programmet, aktualiserer det like fullt å gjøre øvrige justeringer i styringen av programmet.

## 7 Referanseliste

- Distriktssenteret. (2022). *Vurdering av konsekvensene av forslagene i Menon Economics gjennomgang av Merkur-programmet*. Hentet fra [https://www.merkur-programmet.no/wp-content/uploads/2022/06/Distriktssenteret\\_vurdering-av-Menon-rapporten.pdf](https://www.merkur-programmet.no/wp-content/uploads/2022/06/Distriktssenteret_vurdering-av-Menon-rapporten.pdf)
- Distriktssenteret. (2023). *Årsrapport 2022*. Distriktssenteret. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2023/06/Aarsrapport2022.pdf>
- Finansdepartementet. (2011). *Veileder i etatsstyring*. Hentet fra dfo.no: <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring>
- Finansdepartementet. (2022). *Reglement for økonomistyring i staten*. Finansdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet . (2009). *St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Hentet fra [regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/307c7a3832184bbba25b75f4b6c5a40e/no/pdfs/stm200820090019000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/307c7a3832184bbba25b75f4b6c5a40e/no/pdfs/stm200820090019000dddpdfs.pdf)
- Gjeldrem, S., & Fagernæs, S. O. (2016). *Kunnskapssektoren sett utenfra - Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*. regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b0e1afc1e37e485ba50c25fdefe7864c/gjedrem--4.-januar-2016.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2018). *Forskrift om tilskot frå Merkur-programmet (Merkur-forskrifta)*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-23-748>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Regjeringen.no*. Hentet fra Instruks for Merkur-styret: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b84e53050f041cdafd64fd24871d80f/instruks-styret-for-merkur.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Hovedinstruks for Distriktssenteret*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2023/01/Hovedinstruks-for-Distriktssenteret-des-2022.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev 2023 - Distriktssenteret*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2d56b0fd03e14b67a73fc641de8f51ad/tildelingsbrev-2023-distriktssenteret-l165037.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Regjeringen.no*. Hentet fra Programstyre for Merkur: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/programstyre-for-merkur/id2577714/>
- Kulturdirektoratet. (i.d.). *Kulturrådet*. Hentet fra Kulturdirektoratet: <https://www.kulturdirektoratet.no/norsk-kulturfond>

- Menon Economics. (2021). *Gjennomgang av Merkur-programmet*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ea1fb174ff1247b6a470636bd174f79c/menon-publikasjon-131-2021-gjennomgang-av-merkur-programmet.pdf>
- Merkur. (2024). *Merkur*. Hentet fra Søk støtte: <https://www.merkur-programmet.no/sok-stotte/>
- Merkur. (i.d.). *Desse kan delta i Merkur-programmet*. Hentet fra Merkur-programmet: <https://www.merkur-programmet.no/for-naerbutikk/desse-kan-delta/>
- Merkur. (i.d.). *Framtidas nærbutikk i det flerfunksjonelle bygget*. Hentet fra Merkur: <https://www.merkur-programmet.no/for-naerbutikk/tips-og-rad/framtidas-naerbutikk-i-det-flerfunksjonelle-bygget/>
- Merkur. (i.d.). *Merkur utvikling*. Hentet fra Merkur: <https://www.merkur-programmet.no/for-naerbutikk/merkur-utvikling/>
- Merkur. (i.d.). *Merkurs historie*. Hentet fra Merkur: <https://www.merkur-programmet.no/om-oss/merkurs-historie/>
- Merkur. (i.d.). *Omstillingsordninga*. Hentet fra Merkur: <https://www.merkur-programmet.no/for-naerbutikk/omstilling/>
- Merkur. (i.d.). *Selvbetjent og døgnåpen butikk*. Hentet fra Merkur: <https://www.merkur-programmet.no/for-naerbutikk/tips-og-rad/selvbetjent-butikk/>
- Merkur. (i.d.). *Statleg program for butikkutvikling*. Hentet fra Merkur: <https://www.merkur-programmet.no/om-oss/statleg-program/>





Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)