

Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet



Fotograf: Oda Linnea Brekke Iden / Havforskningsinstituttet

Mottaker: Nærings- og fiskeridepartementet

Revisjonen er gjennomført i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 tredje ledd og *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* § 9.

Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 300/3000, internasjonale prinsipper og standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	6
3	Revisjonens mål og problemstillinger	6
4	Metoder	6
4.1.	Intervju	7
4.2.	Dokumentanalyse	7
4.3.	Registerdata	8
5	Revisjonskriterier	8
5.1.	Overordnede mål for Havforskningsinstituttets virksomhet	8
5.2.	Krav til Havforskningsinstituttets virksomhetsstyring	9
5.3.	Krav til Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging	10
6	Styringssystemer, rutiner og prosesser i Havforskningsinstituttet	11
6.1.	Havforskningsinstituttets organisering og styrings- og rapporteringslinjer	11
6.2.	Havforskningsinstituttets strategier og handlingsplaner	12
6.3.	Havforskningsinstituttets styring og oppfølging av måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse	14
6.3.1.	Styring og oppfølging av måloppnåelse i Havforskningsinstituttet	14
6.3.2.	Styring og oppfølging av effektiv ressursutnyttelse i Havforskningsinstituttet	17
6.4.	Havforskningsinstituttets økonomistyring	20
6.5.	Havforskningsinstituttets risikostyring	21
6.6.	Internkontroll og kvalitetssikringssystemer i Havforskningsinstituttet	22
6.7.	Styring og oppfølging av prosjektene i HI	24
6.7.1.	Initiering og planlegging av prosjekter	25
6.7.2.	Bemanning og utnyttelse av vitenskapelig ansatte	26
6.7.3.	Oppfølging, rapportering og kvalitetssikring av prosjektene	29
6.7.4.	Evaluerer av prosjektene	31
6.8.	Havforskningsinstituttets systemer for å sikre habilitet og uavhengighet	31
6.8.1.	Havforskningsinstituttets systemer for å sikre habilitet	31
6.8.2.	Havforskningsinstituttets rolleutøvelse og systemer for å sikre uavhengighet	32
7	Nærings- og fiskeridepartementets etatsstyring av Havforskningsinstituttet	33
7.1.	Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging av HIs mål og resultater	33
7.2.	Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging av effektiv ressursbruk i HI	35
7.3.	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av HIs rolleutøvelse og uavhengighet	36
8	Vurderinger	38
8.1.	Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse	38
8.2.	Det er svakheter i Havforskningsinstituttets systemer for internkontroll	39

8.3.	Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt	41
9	Referanseliste	42

Figur- og tabelloversikt

Figur 1	Havforskningsinstituttets organisasjonskart	11
Figur 2	Forenklet skisse over styringsstrukturen på Havforskningsinstituttet	12
Figur 3	NIFES' målstruktur i perioden 2016–2017	16
Figur 4	Havforskningsinstituttets inntekter fordelt på inntektskilde i perioden 2015–2017	20
Figur 5	Antall ansatte fordelt på andel budsjetterte timer av kapasitet i 2018 (til FoU, gruppe-FoU og interntid)...	27
Figur 6	Statusrapportering for prosjektene fordelt på programmer per 26.02.19	30
Tabell 1	Styringsparametere, resultatkrav og utvikling i perioden 2015–2019 for delmål rådgivning	14
Tabell 2	Styringsparametere, resultatkrav og utvikling i perioden 2015–2017 for delmål data	15
Tabell 3:	Styringsparametere, resultatkrav og utvikling i perioden 2015–2018 for delmål forskning	16
Tabell 4	Styringsparametere, resultatkrav og utvikling av effektiv ressursbruk i perioden 2015–2019	17
Tabell 5	Havforskningsinstituttets kostnader* fordelt på delmålene i perioden 2015–2017 (i 1000 kroner og i prosent av totalen per delmål)	21
Tabell 6:	Vitenskapelige ansattes kapasitet og utnyttelse i perioden 2015–2017	28

1 Sammendrag

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Havforskningsinstituttets styring og oppfølging er innrettet slik at etaten når målene sine på en effektiv måte, og om Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

Havforskningsinstituttet (HI) er det største marine forskningsmiljøet i Norge, og et av de største marine forskningsinstituttene i Europa, med nærmere tusen ansatte og 1,2 milliarder kroner i offentlige tilskudd og bevilgninger. HI skal være en ledende kunnskapsleverandør for en bærekraftig forvaltning av ressursene i de marine økosystemene, og for hele kjeden fra hav til mat, inkludert det marine miljøet, fiskeernæring og trygg og sunn sjømat. For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har revisjonen analysert dokumenter om HIs virksomhetsstyring og Nærings- og fiskeridepartementets etatsstyring i perioden 2015 til 2018. Det er videre gjennomført intervjuer med HI, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet. Funnene i undersøkelsen er vurdert opp mot mål, krav og føringer fra Nærings- og fiskeridepartementets meldinger og budsjettproposisjoner til Stortinget samt krav til styring og intern kontroll fra blant annet *reglement for økonomistyring i staten, bestemmelser om økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet*.

Undersøkelsen viser:

- Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse.

HI rapporterer på målstrukturen i tildelingsbrevet i årsrapportene, og instituttet når i stor grad målene som er satt av departementet. HI har ikke operasjonalisert målene nedover i virksomheten, og ikke konkretisert og målt de ulike enhetenes bidrag til måloppnåelsen. Undersøkelsen viser at selv om HI mener at indikatorene fra departementet sier lite om deres måloppnåelse, har ikke instituttet utformet andre mål eller resultatindikatorer for styringen av virksomheten. HI måler effektiv ressursbruk ved hjelp av indikatorene som er satt av departementet, men indikatorene er ikke koblet til hva HI produserer, og sier derfor kun noe om hvor stor andel av ressursene som er i bruk, og ikke hva HI har fått ut av ressursene. HI har mange oppgaver som gjentas over tid, men har i liten grad forsøkt å sammenligne ressursbruken for disse oppgavene over tid. HI er en matriseorganisasjon som har organisert all sin faglige aktivitet i prosjekter. God styring og oppfølging av prosjektene er derfor viktig for at HI skal nå målene sine med effektiv ressursbruk. Lite styring av allokering av ansatte gjør at det i praksis er ansatte på lavere nivå i organisasjonen som avgjør hvilke prosjekter som prioriteres. Dette kan føre til at ressursutnyttelsen ikke er optimal for instituttet som helhet. Svakheter i HIs rapportering og oppfølging av

prosjektenes framdrift og leveranser kan føre til at avvik oppdages for sent. HI evaluerer heller ikke prosjektene systematisk, noe som kunne bidratt til læring mellom prosjekter.

HI har i strategien inkludert en ambisjon som gir retning for å sikre kunnskapsoppbygging på områder av betydning for framtidig forvaltning. Undersøkelsen viser imidlertid at HI ikke har en systematisk prosess for å komme fram til hvilke prosjekter som bør igangsettes i gang. Dette innebærer en risiko for at prosjekter som burde vært satt i gang, ikke blir det. Undersøkelsen viser at HI har gjennomført få evalueringer av måloppnåelse og effektivitet i virksomheten.

- Det er svakheter i Havforskningsinstituttets system for internkontroll.

HI har ikke utarbeidet rutine- og ansvarsbeskrivelser for flere av instituttets prosesser som inngår som en del av virksomhetsstyringen, blant annet for deler av internkontrollen, risikovurderingene og prosjektstyringen. Undersøkelsen viser også at det er flere av de eksisterende retningslinjene og rutinebeskrivelsene som ikke praktiseres, blant annet rutiner som skal sørge for god utnyttelse av forskernes kapasitet og bedre kvalitetssikring og oppfølging av prosjektene. Dette skyldes blant annet at ledelsen ikke har fulgt opp etterlevelsen av enkelte rutiner, og at systemer som er nødvendige for utførelsen av rutiner, ikke har vært på plass. Et eksempel på dette er rutinebeskrivelsen for prosjektprosessen fra 2014 som beskriver kvalitetssikringsprosessen for prosjektene. Rutinen tar utgangspunkt i opprettelsen av en prosjektportal. HI mente at portalen skulle gi instituttet bedre mulighet for å følge opp de faglige leveransene og dokumentere kvalitetssikringen, men portalen er ennå ikke kommet på plass. Med dagens systemer mangler HI rutinebeskrivelser for hvordan instituttet skal kvalitetssikre og dokumentere forskningsprosjektene.

I HIs overordnede risikovurdering for 2018 vurderes HIs risiko for manglende måloppnåelse og effektiv drift som lav på alle områder. Risikovurderingene omhandler ikke hvilke kunnskapsområder instituttet er svakere på, eller hvor det mangler kunnskap som brukerne trenger for å kunne forvalte havressursene på en bærekraftig måte. Risikovurderingene gir dermed ikke informasjonsgrunnlag for å prioritere mellom HIs oppgaver. Eksterne forhold som kan påvirke måloppnåelsen, omtales i liten grad, med unntak av risiko for manglende finansiering. HI har ikke rutiner som beskriver hvordan instituttet utarbeider eller håndterer den overordnede risikoanalysen, og departementet har ikke gitt tydelige signaler om hvordan instituttet skal utforme og håndtere analysen. HI utarbeider ikke risikoanalyser på prosjekt-, program- eller forskningsgruppenivå. Statusrapportering på prosjektene skal være den primære risikovurderingen på prosjekt- og programnivå, men er mangelfull, og mange av prosjektene rapporterer kun når det forekommer faktiske avvik. For infrastrukturen (rederi, laboratorier og forskningsstasjoner) utarbeider HI systematiske risikoanalyser med tiltaksplaner, mens risikoanalysene i de administrative seksjonene i liten grad inneholder planer for hvordan instituttet skal håndtere de identifiserte risikoene.

- Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt.

Nærings- og fiskeridepartementet har i mange år jobbet med å utvikle mål- og resultatstyringssystemet for HI og NIFES, og det jobber fortsatt med å finne en egnet målstruktur for det sammenslåtte HI. Indikatorene til HIs mål om å gi forskningsbaserte råd til forvaltningen har i stor grad vært aktivitetsbaserte. Indikatorene gir ikke informasjon om HI har levert i henhold til bestillingene, eller om HI har systemer som sikrer at de bygger opp kunnskap på områder av betydning for framtidig forvaltning. HIs risikovurderinger, som departementet innhenter, gir ikke informasjon om hvor instituttet har størst risiko for ikke å nå målene sine eller størst behov for å bygge opp kunnskap for fremtiden. Departementet har i liten grad mottatt informasjon om effektivitet i HI og NIFES i perioden 2015–2017. Indikatorene om utnyttelsesgrad som departementet har satt for HI, viser at ressursene har vært i bruk, men angir ikke hva HI har fått ut av ressursene. Departementet har heller ikke bedt om statistikk over ressursbruk på gjentakende oppgaver for HI eller NIFES.

2 Innledning

Havforskningsinstituttet (HI) er et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet. Fra 1. januar 2018 ble HI og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) slått sammen til ett institutt. Havforskningsinstituttet ble videreført som navn på det nye instituttet. HI skal være en ledende kunnskapsleverandør for en bærekraftig forvaltning av ressursene i de marine økosystemene, og for hele kjeden fra hav til mat, inkludert det marine miljøet, fiskeernæring og trygg og sunn sjømat.

HI er et av de største marine forskningsinstituttene i Europa med ca. tusen ansatte. I 2017 fikk HI og NIFES til sammen over 1,2 milliarder kroner i offentlige bevilgninger og tilskudd.¹ HIs hovedaktiviteter er overvåking, forskning og rådgivning. HI har hovedkontor i Bergen, men har en omfattende infrastruktur i store deler av landet. HIs prioriteringer skal bygge opp under hovedmål og føringer fra budsjettproposisjoner og Stortingets behandling av disse, samt føringer i tildelingsbrev. I tildelingsbrevene til HI og NIFES for 2017 er Nærings- og fiskeridepartementet opptatt av at etatene skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. I tildelingsbrevet til HI for 2018 står det at instituttet har ansvaret for en betydelig andel av nasjonal infrastruktur for marin overvåking, forskning og formidling, og det pålegger derfor instituttet et særlig ansvar for å sørge for koordinering og effektiv bruk av infrastruktur og data. I Prop. 1 S (2016–2017) oppgir Nærings- og fiskeridepartementet at HI i 2015 har vurdert muligheter for kostnadseffektivisering med særlig vekt på kostnadseffektiv datainnhenting, effektiv drift av og struktur på forskningsstasjoner og samarbeid med andre virksomheter om laboratorier, arkiv, IKT mv. Proposisjonen legger opp til gevinster i form av faglig kvalitet, volum og relevans og effektiviseringsgevinster i forbindelse med drift.

Eksterne evalueringer av HI og NIFES fra 2012 trekker fram at etatene leverer forskning og råd av gjennomgående høy kvalitet og med stort gjennomslag til den norske forvaltningen.² Evalueringene peker imidlertid også på en del utfordringer og forbedringsmuligheter for virksomhetene. Evalueringen av HI trakk fram behov for å forenkle og stramme opp organisasjonen for å sikre bedre ledelse, bedre kommunikasjon, bedre utnyttelse av instituttets kompetanse og bedre ressursutnyttelse. Evalueringen viste til at HI hadde en strategisk plan på et overordnet nivå, men at denne i begrenset grad var et styringsgrunnlag internt. Evalueringen trakk videre fram at det var viktig at instituttet tilpasset seg framtidige kompetansebehov og forutså hvilke tema det med stor sannsynlighet ville bli utfordret på i årene framover. Bedre kvalitetssikring ble også trukket fram som nødvendig for å utvikle HIs troverdighet innen akvakultur og andre mer omstridte områder. Evalueringen pekte i tillegg på at prosjektstyringen kunne bli mer profesjonell, og trakk fram behov for å utvikle ledelsesprosesser og verktøy som instituttet kunne benytte i prosjektstyringen for å bygge en profesjonell prosjektkultur. Evalueringen trakk også fram at mange av HIs interessenter stilte spørsmål ved HIs uavhengighet, og at brukere oppga at samarbeidet med HI foregikk gjennom uformelle relasjoner, og at det kunne være uoversiktlig hvem brukerne skulle kontakte.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Havforskningsinstituttets styring og oppfølging er innrettet slik at etatens mål nås på en effektiv måte, og om Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

1. I hvilken grad har Havforskningsinstituttet etablert styringssystemer, rutiner og prosesser som sikrer måloppnåelse og effektiv drift?

2. I hvilken grad har Nærings- og fiskeridepartementet fulgt opp at Havforskningsinstituttet ivaretar sitt ansvar på en målrettet og effektiv måte?

4 Metoder

For å belyse problemstillingene benyttes intervju og dokumentanalyse. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden august 2018 – mars 2019. Undersøkelsesperioden er 2015–2018.

¹ Årsrapport 2017 for HI og NIFES.

² Oxford Research AS (2012), *Støt på havet – Evaluering av Havforskningsinstituttet og Pöry (2012) Evaluering av NIFES*.

4.1. Intervju

Det er gjennomført intervjuer for å få grunnlag for å vurdere Nærings- og fiskeridepartementets etatsstyring av HI og HIs overordnede virksomhetsstyring av etaten. Videre er intervjuer brukt for å få dybdekunnskap om styringen av FoU (forskning og utvikling)-virksomheten, rederivirksomheten, forsøksstasjonene og laboratorievirksomheten.

I HI er det gjennomført tilsammen 16 intervjuer med følgende ledere (jf. organisasjonskart i punkt 6.1.):

- 2 kvalitetsledere
- internrevisor
- HIs representant i det internasjonale rådet for havforskning (ICES)
- 2 laboratorieleidere
- 1 stasjonsleder
- 6 prosjektledere i forskningsavdelingene (gruppeintervju)
- 5 forskningsgruppeledere i forskningsavdelingene (gruppeintervju)
- 4 programledere i programavdelingen (gruppeintervju)
- 4 forskningsdirektører
- leder for administrasjonsavdelingen
- leder finans- og analyseavdelingen
- leder for infrastrukturavdelingen
- leder av rederiavdelingen
- havforskningsdirektøren

Det er videre gjennomført to intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet ved fiskeri- og havbruksavdelingen, forsknings- og innovasjonsavdelingen, næringspolitisk avdeling og administrasjonsavdelingen. Disse intervjuene er verifisert.

Videre er det gjennomført intervjuer med Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, som i tillegg til departementet er de største brukerne av HIs rådgivning og tjenester.

Alle intervjuer med HI, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet er tatt opp, transkribert og analysert ved hjelp av verktøyet Nvivo. I tillegg har de som er intervjuet, verifisert intervjudata som er benyttet i rapporten.

4.2. Dokumentanalyse

For å undersøke om HIs styringssystemer, rutiner og prosesser bidrar til at målene for etatens arbeid blir nådd med effektiv ressursbruk, har følgende dokumenter vært sentrale:

- beskrivelser av hvordan HIs virksomhetsstyring er innrettet, inkludert styrings- og rapporteringslinjer, fora for behandling av rapportering, og etatens system for intern kontroll
- beskrivelser av HIs organisasjonsstruktur og oppgavefordeling
- strategidokumenter og handlingsplaner for HI og NIFES
- referater fra ledermøter i HI (2015–2018) og NIFES (2016–2017)
- referater fra rådgivningskomiteen (2017–2018)
- referat fra Faglig råd til HI (2018) og Faglig strategisk råd for NIFES (2016–2017)
- HIs og NIFES' tertial- og årsrapporter i perioden 2015–2018
- beskrivelser av HIs IKT-systemer
- planer for og rapporter fra enkelte forskningsprosjekter
- håndbøker og rutinebeskrivelser (dokumenter i HIs kvalitetssystem)
- internrevisjonsrapporter og oppsummering fra internkontrollen fra perioden 2015–2017
- risikovurderinger for HI og NIFES i perioden 2015–2018
- eksterne evalueringer av HI og NIFES fra 2012
- interne utredninger
- stillingsbeskrivelser

For å belyse hvordan Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp at HI ivaretar sitt ansvar på en målrettet og effektiv måte, har følgende dokumenter vært sentrale:

- Nærings- og fiskeridepartementets budsjettproposisjoner til Stortinget med tilhørende innstillinger i perioden 2015–2018
- HIs og NIFES' tertial- og årsrapporter i perioden 2015–2018

- etatsstyringsmøtereferater for HI og NIFES fra perioden 2015–2018
- hovedinstruks for styringen av HI (fastsatt 24.06.2014 og 03.01.2018)
- hovedinstruks for styringen av NIFES (fastsatt 02.06.2016)
- korrespondanse mellom departementet og HI/NIFES i perioden 2015–2018
- rapporten *MRS og aktuelle styringsutfordringer i Havforskningsinstituttet*, utarbeidet av forsknings- og innovasjonsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet i 2016
- eksterne evalueringer av HI og NIFES fra 2012
- Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *Mål- og resultatstyringssystem for NIFES*
- Nærings- og fiskeridepartementets vurderinger av Havforskningsinstituttets og NIFES' årsrapporter 2015–2017

Dokumentanalysen er gjennomført ved hjelp av tekstanalyseprogrammet Nvivo.

4.3. Registerdata

Data fra prosjektstyringsverktøyet Maconomy er blitt brukt for å analysere hvordan HI planlegger og følger opp prosjektene, og ressursutnyttelsen til de faglige ansatte. Maconomy inneholder informasjon om alle prosjektene på HI og gir blant annet oversikt over prosjektenes budsjett, finansiering og statusrapportering, og ressursutnyttelsen til de faglige ansatte ved instituttet. Det kan hentes ut rapporter som er tilpasset ulike lederroller ved HI.

For å belyse HIs økonomistyring er HIs virksomhetsregnskap og bevilgningsrapportering analysert.

5 Revisjonskriterier

5.1. Overordnede mål for Havforskningsinstituttets virksomhet

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for regjeringens politikk på fiskeriområdet. Dette omfatter forvaltning og regelverk, inkludert næringsstruktur, reguleringen av og adgangen til å drive fiske og fangst, kvoteforhandlinger og internasjonale fiskeriavtaler. Målet er å fremme en lønnsom og verdiskapende fiskerinæring innenfor bærekraftige rammer. Nærings- og fiskeridepartementet har også ansvar for mattrygghet ved primærproduksjon av sjømat. Havets og kystens ressurser og miljø er fundamentet for marin verdiskaping. Vitenskapelige råd, gode forvaltningsprinsipper og god kontroll med høstingen av ressursene er avgjørende for å kunne realisere et høyt langtidsutbytte av bestandene. FNs medlemsland har vedtatt 17 mål for bærekraftig utvikling fram mot 2030, som utgjør et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling. Regjeringen vil legge til rette for en videre utvikling av marin sektor som bidrar til at disse målene nås.

Hovedmålet for det sammenslåtte HI er å være en ledende kunnskapsleverandør for en bærekraftig forvaltning av ressursene i de marine økosystemene, og for hele kjeden fra hav til mat, inkludert det marine miljøet, fiskeernæring og trygg og sunn sjømat. HIs hovedoppgaver er å

- gi forskningsbaserte råd til Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og andre relevante myndigheter i spørsmål som angår forvaltning og utnyttelse av havets og kystens biologiske ressurser
- gjøre data og forskningsresultater kjent og tilgjengelig for forvaltningen, andre forskningsinstitusjoner, næring og samfunnet
- levere relevant forskning som bidrar til kunnskapsbasert næringsutvikling

Instituttet skal disponere sine materielle og menneskelige ressurser på en slik måte at måloppnåelsen blir høyest mulig. Instituttet skal sørge for kostnadseffektiv og rasjonell drift og vedlikehold av funksjonelle forskningsfartøyer, stasjoner, laboratorier og annen infrastruktur.

NIFES' formål i perioden 2015–2017 har vært å være et uavhengig forskningsinstitutt og en ledende kunnskapsleverandør innenfor fiskeernæring og trygg og sunn sjømat nasjonalt og internasjonalt. NIFES' hovedmål har vært sunnere fisk og sunnere befolkning.³ NIFES' delmål har vært

- god forvaltning basert på forskningsbaserte råd

³ Prop. 1 S (2017–2018) Nærings- og fiskeridepartementet, s. 162 (samt Prop. 1 S (2015–2016) og (2016–2017)).

- kunnskapsbaserte råd om sjømatkonsum
- kunnskapsdrevet næringsutvikling

5.2. Krav til Havforskningsinstituttets virksomhetsstyring

Krav til intern styring og internkontroll

HIs ledelse har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra Nærings- og fiskeridepartementet.⁴ Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og disse skal nås på en effektiv måte. Virksomheten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. HI skal rapportere til Nærings- og fiskeridepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og med vekt på måloppnåelse og resultater.

Økonomireglementet pålegger HI å gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Det står i *reglement for økonomistyring i staten* at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. Den interne styringen skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. HIs ledelse skal også definere myndighet og ansvar og fastsette instruksjoner innenfor eget ansvarsområde for å sikre at reglementet og bestemmelsene blir fulgt, herunder ansvarsforhold mellom virksomhetslederen og øvrig ledelse.

Ifølge en veileder i internkontroll som Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet, handler internkontroll i praksis om å etablere og bruke strukturer og systemer som gir nødvendig trygghet for at oppgaveutførelsen gir ønsket kvalitet og effektivitet. Måltrettet og effektiv drift innebærer at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at virksomheten oppfyller fastsatte mål og krav. Veilederen omtaler også forhold som ofte er avgjørende for å oppnå måltrettet og effektiv drift. Ifølge veilederen fra DFØ forutsetter effektiv internkontroll at ledelsen fastsetter rammer for hvordan virksomheten skal innrettes for å realisere samfunnsoppdraget. Dette innebærer at ledelsen formaliserer og dokumenterer overordnede føringer og prinsipper samt myndighet, roller og ansvar for virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser – også kalt policy og/eller virksomhetens instruksjoner. Ledelsen må også formalisere og dokumentere hvordan overordnede føringer og prinsipper er operasjonalisert til konkrete prosesser, aktiviteter og kontroller som setter standarden for hvordan oppgaveutførelsen i virksomheten skal være – såkalte prosedyrer og rutiner. Policyer og prosedyrer inngår som del av virksomhetens styrende dokumenter og vil også utgjøre en viktig del av virksomhetens dokumentasjon av etablert internkontroll. Dokumentasjonen bør gi en sammenhengende, oversiktlig og forståelig framstilling av standarder og krav for oppgaveutførelsen i virksomheten.

Ifølge veilederen for internkontroll er god internkontroll kjennetegnet ved at den er

- ledelsesforankret
- tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet
- tydeliggjort med hensyn til ansvar, myndighet og roller
- integrert i virksomhetens styring, prosesser og aktiviteter
- formalisert og dokumentert, kommunisert og tilgjengeliggjort
- etterlevd og systematisk fulgt opp
- enhetlig og helhetlig

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

Krav til effektivitet

Målene om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene.

⁴ Finansdepartementet (2015) *Reglement for økonomistyring i staten*.

Effektivisering er et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) innebærer dette blant annet at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk og på en måte som gjør at de politiske målene blir nådd. Det skal legges til rette for effektiv bruk av IKT i saksbehandlingen, og ressurser skal allokere i tråd med de politiske målene på området. Videre skal forvaltningen prioritere arbeidet med å forenkle regelverket på sitt fagområde.

Krav til uavhengighet og habilitet

I Prop 1 S (2017–2018) og tidligere budsjettproposisjoner står det at HI og NIFES har en uavhengig rolle i alle faglige spørsmål. Økonomireglementet § 4 viser til krav til god forvaltningsskikk og habilitet. Det er her lagt til grunn at alle virksomheter skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regler, deriblant krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. I den forbindelse står det i § 14 at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll. Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler habilitet, jf. § 6 første ledd. En offentlig tjenestemann er i henhold til lovens § 6 andre ledd inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det 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. *Etiske retningslinjer for statstjenesten*, punkt 4.1, viser til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og slår fast at statsansatte ikke skal opptre på en måte som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet. I punkt 5.1 slår retningslinjene fast at prinsippet om faglig uavhengighet betyr at statsansatte skal legge sine faglige kunnskaper og sitt faglige skjønn til grunn gjennom hele tjenesteutøvelsen.

5.3. Krav til Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger.⁵ Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål- og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. I virksomhetens rapportering skal det legges vekt på måloppnåelse og resultater, og dette kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn. Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart og risiko og vesentlighet.

Finansdepartementet har utarbeidet en veileder i etatsstyring, som blant annet gir rettledning i hvordan departementet bør fastsette mål- og resultatkrav for en virksomhet.⁶ Når det skal fastsettes mål- og resultatkrav for en virksomhet, er det viktig at både departementet og den underliggende virksomheten har en klar og omforent oppfatning både av hva som er ønsket oppnådd, og hva som er realistisk å oppnå. Målene bør vise ønsket resultat på områder som den underliggende virksomheten har en reell mulighet til å påvirke gjennom sine aktiviteter og virkemidler. Ifølge veilederen er målene som er ønsket nådd gjennom offentlig virksomhet, ofte så komplekse og sammensatte at måloppnåelsen ikke lar seg måle gjennom et lite antall styringsparametere, og styringen bør derfor i tillegg også inkludere kvalitative vurderinger, analyse av sammenhenger og evalueringer.

Det følger av bevilgningsreglementet at Nærings- og fiskeridepartementet i sitt forslag til statsbudsjett skal beskrive de resultatene det tar sikte på å oppnå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å nå de planlagte resultater. Departementet skal i tildelingsbrev stille bevilgninger til disposisjon for HI.

Departementet har et overordnet ansvar for at HI har et fungerende og forsvarlig system for intern kontroll, at de bruker tildelte ressurser effektivt og forvalter tilskuddsordninger og andre oppgaver på en forsvarlig måte.⁷ Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om måloppnåelse og resultater på området. Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

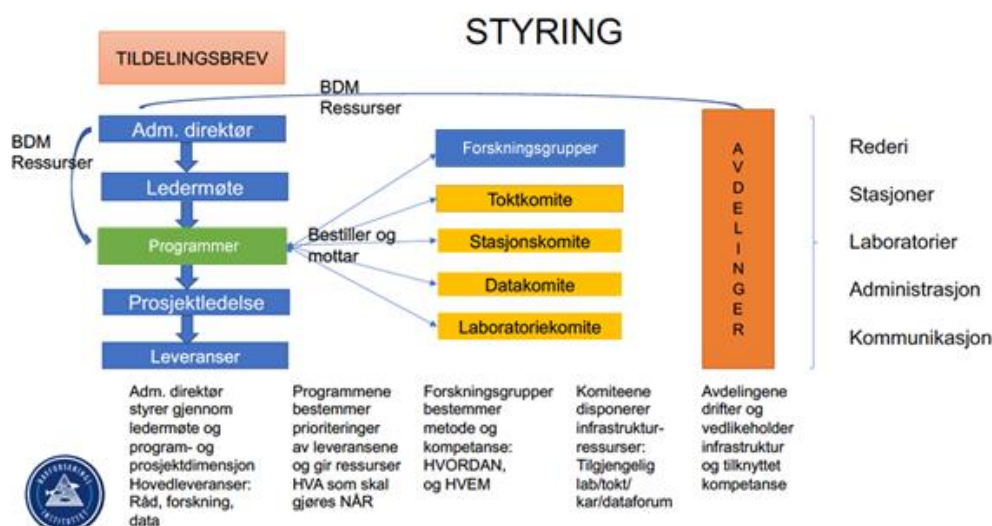
⁵ Finansdepartementet (2015) *Reglement for økonomistyring i staten*.

⁶ Finansdepartementet (2011) *Veileder i etatsstyring*.

⁷ Finansdepartementet (2015) *Reglement for økonomistyring i staten*.

(havbruksstasjonskomiteen) og laboratoriene (laboratoriekomiteen). Dette kom i tillegg til de etablerte komiteene for tokt (toktkomiteen) og dataløyper og dataforvaltning (datakomiteen). Det ble også etablert en egen seksjon for finans og analyse under administrerende direktør. Denne bidrar til økonomiske analyser for ledergruppens beslutninger samt støtte til rapportering til departementet og andre myndigheter. De fire komiteene tar utgangspunkt i behov og prioriteringer i forsknings- og rådgivningsprogrammene og bidrar både til kortsiktige prioriteringer som fordeler ressurser på tvers av programmene, og mer langsiktige prioriteringer som skal sikre riktig utvikling og innretning på forskningsinfrastruktur med hensiktsmessig bemanning. Hver av komiteene er ledet av en forskningsdirektør for å sikre at utvikling og bruk av infrastrukturen er godt strategisk forankret i ledergruppen.

Figur 2 Forenklet skisse over styringsstrukturen på Havforskningsinstituttet



Kilde: Havforskningsinstituttet

*Budsjettdisponeringsmyndighet (BDM) angir myndighet til å inngå avtaler og gi tilsagn som medfører økonomisk binding for staten.

Flere i ledergruppen i HI trekker fram at matrisen har en styrke i det å kunne jobbe på tvers. De sier at matrisen har hjulpet HI til å mobilisere raskt og løse oppgaver som har dukket opp, for eksempel innen miljøeffekter av akvakultur.¹⁰

Interne spørreundersøkelser fra 2015 og 2018 viser at det er behov for bedre samhandling på tvers og bedre informasjonsflyt i matrisen. I HIs virksomhetsplan for 2016 var et av tiltakene å «styrke kommunikasjon og informasjon mellom ledelse og medarbeidere, og mellom ulike nivå i ledelsen». Det går fram av intervjuer på alle ledernivåene i HI at informasjonsflyt og kommunikasjon fortsatt kan være en utfordring, og at HI kan få matrisen til å fungere bedre ved å forbedre dialogsystemene sine slik at de blir effektive og gode nok. Flere av prosjektlederne og forskningsgruppelederne trekker fram i intervju at det er for dårlig informasjonsflyt i linjen (vertikalt) i matrisen, mens det fungerer bedre i programdimensjonen (horisontalt). HI oppgir at det er etablert programråd for hvert program for å styrke samhandlingen i matrisen og følge opp framdrift og avvik i prosjektene. Her møter programlederne relevante forskningsgrupper og seksjonen prosjektstøtte for å diskutere bemanning, gjennomføring og rapportering av prosjektene. Flere programledere og forskningsgruppeledere trekker fram at programrådet har bedret kommunikasjonen dem imellom. I tillegg trekker flere ledere i HI fram rådgivningskomiteen (se punkt 6.7.3), de tverrgående komiteene og årlige mellomledersamlinger som tiltak som har forbedret kommunikasjonen og informasjonsflyten i virksomheten.

6.2. Havforskningsinstituttets strategier og handlingsplaner

I instruksen til HI står det at instituttet skal bidra til å sikre grunnleggende kunnskapsoppbygging på områder av betydning for framtidig forvaltning. Et internt notat fra HI viser at ledergruppen legger de overordnede strategiske faglige og økonomiske føringene for hvordan instituttets faglige innretning skal være. Fram til 2011 hadde HI og

¹⁰ System som regulerer vekst eller nedbygging av oppdrettslaks i forskjellige soner langs kysten. I områder med lite lakselus kan det tillates vekst i oppdrettsnæringen, mens områder med vedvarende høye lakselusforekomster kan måtte bygge ned. (Nærings- og fiskeridepartementet (2017): *Regjeringen skrur på trafikklyset* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032/>. [Hentdato: 15. august 2019])

NIFES egne styrer som fungerte som strategisk sparringspartner for etatene. Da styrene ble avviklet ble det opprettet faglige råd, med formål å bidra til høy faglig kvalitet og utvikling innenfor instituttens formål og øvrige rammer.¹¹ HI oppgir at HIs første faglige råd, som ble utnevnt i 2012, ikke var helt vellykket, og at det kun fungerte i to år. HI hadde ikke faglig råd i perioden 2014–2017. I 2016 vedtok Nærings- og fiskeridepartementet nytt mandat for faglig råd, hvor rådets formål og oppgaver er angitt. En av oppgavene er å gi råd om strategisk faglig utvikling for å oppfylle instituttets mål. Direktøren i HI er med på møtene i faglig råd. Rådet skal rapportere om sitt arbeid i en årlig rapport. I 2017 ble nytt faglig råd for HI utnevnt. Dette rådet møttes to ganger før det ble vedtatt å slå sammen HI og NIFES, og departementet utnevnte et nytt felles faglig råd. Dette rådet møttes for første gang i oktober 2018. Rådet består av internasjonale forskere, som skal dekke bredden innen HIs fagområder. Departementet oppgir at rådet skal bistå direktøren i strategisk arbeid for å bidra til både relevans og kvalitet i instituttets virke, og at rådet særlig vil ivareta langsiktig utvikling og framtidig kunnskapsbehov.

NIFES sin siste strategi gjaldt for perioden 2007–2012.¹² Denne strategien oppsummerte hovedoppgavene til NIFES på et overordnet nivå. Den uttrykte et ønske om å styrke alle disse uten å angi hvordan dette skulle skje. NIFES var i 2016 i gang med å utarbeide en ny strategi for perioden 2017–2020 før dette arbeidet stoppet opp på grunn av fusjonsprosessen. NIFES fikk innspill fra både faglig råd og Nærings- og fiskeridepartementet til utkastet til ny strategi. Faglig råd ga blant annet tilbakemelding om at strategien burde være mer ambisiøs, og at den inneholdt for lite om hva NIFES ønsket å være, og hvordan instituttet ville bruke sine ressurser optimalt.

HI utarbeidet i 2018 en ny strategi for det sammenslåtte HI for perioden 2019–2023. Den forrige strategien gjaldt for perioden 2013–2017. Denne strategien inneholdt en kort beskrivelse av HIs hovedmål og hovedsatsingsområder. Da den nye strategien ble utarbeidet, ble den gamle strategien vurdert, og ledelsen kom fram til at de trengte en mer helhetlig strategi, som også inkluderte infrastrukturen, ettersom denne henger tett sammen med forskningen. Den nye strategien for instituttet omfatter alle avdelingene, rådgivingen, forskningen, datainnsamlingen og IKT. Strategien har vært utarbeidet av ledergruppen og ble behandlet av det faglige rådet og av mellomlederne på en ledersamling høsten 2018. Strategien bygger på formål og målstruktur fra Nærings- og fiskeridepartementet. Den nye strategien angir hvilke ambisjoner instituttet har innenfor ulike områder, og omfatter i stor grad HIs kjerneområder og hovedoppgaver. Den nye strategien inneholder en ambisjon om at HI skal være en kreativ pådriver for å finne løsninger og foreslå satsinger for å bedre havets helse og gi robuste bestander av bioressursene i havet. Strategien foreslår også overordnede tiltak for å nå målene i strategien. Den foreslår blant annet at HI skal

- styrke innsatsen for å kunne gi råd om samlet menneskelig påvirkning på de marine økosystemene
- øke samspillet mellom programmene og forskningsgruppene for å bedre faglig prioritering og kvalitetssikring
- ta en sterkere rolle i å utarbeide og publisere relevante risikovurderinger

Nærings- og fiskeridepartementet ber i den årlige budsjettprosessen HI om å gi innspill til departementet om tildelingsbrevet og foreslå satsingsområder.¹³ HI opplyser at instituttet bruker diskusjoner i ledergruppen, de to årlige mellomledermøtene og løpende dialog med næring, forvaltning og andre samarbeidspartnere som grunnlag for interne strategiske diskusjoner i denne prosessen. HI erfarer at forslagene fra instituttet i stor grad påvirker satsingsområdene i tildelingsbrevet.

HIs strategi for perioden 2013–2017 ble konkretisert i en forskningsplan og handlingsplaner for programmene og forskningsgruppene for samme periode. Handlingsplanene inneholdt blant annet tiltak som skulle øke publiseringsraten og utviklingen av instituttets kompetanse og i tillegg vurdere prosjektporteføljen opp mot målsetningene. Fram til 2016 utarbeidet HI årlige virksomhetsplaner. NIFES hadde ikke handlingsplaner eller virksomhetsplaner i perioden 2015–2017. Det er ikke utarbeidet årlige planer for programmene, avdelingene eller forskningsgruppene i perioden 2015–2018. Grunnlaget for den årlige planleggingen av prosjekter og budsjetter var instruks og tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet.

HI har en egen overvåkningsstrategi for perioden 2015–2024. Strategien er et verktøy for å kunne styre og prioritere data- og prøveinnsamlingen som gir grunnlag for å svare på de faglige oppgavene instituttet er pålagt. Overvåkningsstrategien er videre implementert i en overvåkningsplan som beskriver alle overvåkingstoktene som inngår i den repeterende virksomheten. Forskningsgruppene beskriver kompetanse- og bemanningsbehov i 4-års

¹¹ Prop. 1 S (2010–2011) Fiskeri- og kystdepartementet.

¹² Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning – strategi 2007–2012.

¹³ Nærings- og fiskeridepartementet (2019). Brev til Havforskningsinstituttet, 4. mars 2019.

kompetanseplaner for hver forskningsavdeling.¹⁴ I HIs personalhåndbok heter det at videreutvikling av de tilsattes kompetanse er et nøkkelpunkt i realisering av HIs faglige mål. Opprettelsen av Havforskningsakademiet trekkes fram som en viktig strategisk satsing for å bidra til å fornye instituttets kompetanse. Havforskningsakademiet sørger for intern opplæring og tilbyr en rekke kurs med både teoretisk og praktisk innhold slik at staben får nødvendig kompetanse, sertifikater og ferdigheter.¹⁵

6.3. Havforskningsinstituttets styring og oppfølging av måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse

6.3.1. Styring og oppfølging av måloppnåelse i Havforskningsinstituttet

Hovedmålet for det sammenslåtte HI er å være en ledende kunnskapsleverandør for en bærekraftig forvaltning av ressursene i de marine økosystemene, og for hele kjeden fra hav til mat, inkludert det marine miljøet, fiskeernæring og trygg og sunn sjømat. Den nye målstrukturen er i stor grad en videreføring av HIs målstruktur fra perioden 2015–2017, utvidet til å inkludere NIFES sine tidligere fagfelt, *fiskeernæring* og *trygg og sunn sjømat*, i hovedmål og delmål.

HIs delmål er å

- levere forskningsbaserte råd og tjenester (rådgivning)
- samle, forvalte og tilgjengeliggjøre data om sjømat og marine økosystemer (data)
- levere internasjonalt ledende forskning (forskning)

Ledergruppen i HI møtes to til fire ganger i måneden. En gjennomgang av ledermøtereferatene i HI for perioden 2015–2018 viser at ledergruppen i hovedsak har diskutert økonomi og budsjett, strategi, dokumenter som skal til departementet (budsjettinnspill og satsingsområder), samarbeid og deltakelse i andre organisasjoner, interne rapporter og anskaffelser og bemanning i virksomheten. Gjennomgangen viser at måloppnåelse ikke har vært tema på møtene. Dette gjelder også for NIFES' ledergruppe i perioden 2016–2017. Direktøren i HI opplyser at ledergruppen diskuterer måloppnåelse i møtene selv om det ofte ikke føres i referatet. Forskningsdirektørene og havforskningsdirektøren møtes i tillegg hver andre uke og diskuterer faglige problemstillinger og potensielle satsingsområder.

Tabell 1 Styringsparametere, resultatkrav og utvikling i perioden 2015–2019 for delmål rådgivning

Styringsparameter	I tildelingsbrev	Mål/ resultatkrav	HI sin rapportering
Antall offisielle råd levert på tid iht. bestilling og/eller ut fra samfunnsoppdrag	Fra 2015	Avgrense hva som ligger i offisielle råd, angi kvalitetssikringsprosess, samt katalogisere råd inn mot oppdragsgivere	2016: 520 råd 2017: 508 råd
Andel offisielle råd som har vært kvalitetssikret i en peer review prosess (eks. ICES og/ eller bygger på vitenskapelig publisert metode)	Fra 2015	Etablere en oversikt over kvalitetssikringsprosessene som brukes ved utvikling av ulike typer offisielle råd	Rådgivningsdokument og rådgivningskomité er opprettet.
Antall nasjonale og internasjonale fora der HI deltar	Fra 2015	Utarbeide en oversikt over hvilke etablerte fora HI deltar i, samt utvikle strategi for å prioritere deltagelse i de viktigste fora	2016: 21 (40 internasjonale) 2017: 18 (15 internasjonale) Katalog etablert i 2017.
Innretning på eksterne oppdrag	Fra 2015	Eksterne oppdrag skal støtte opp under mål/oppgaver i TB og hovedinstruks. Skal utformes en beskrivelse av type oppdrag og omfang (kr)	Oppdragsgivere og omfang er beskrevet. Totalt omfang i 2017: 250 millioner kr.
Resultater fra brukerundersøkelse	Fra 2016	De viktigste brukerne vurderer at instituttet holder en god vitenskapelig standard i sin rådgivning.	Gjennomført i 2017. Planlegges ny i 2019.
Andel basisundersøkelser av kommersielt viktige bestander	Fra 2018	Vise en oversikt over overvåkingen av sjømattrygghet	Rapporteres på første gang i 2018.

Kilde: HIs årsrapporter for 2015–2018 og tildelingsbrev 2015–2019

Tabell 1 viser at indikatorene departementet har satt for HIs delmål *rådgivning*, i hovedsak måler HIs aktiviteter relatert til rådgivningen. I tillegg sier de noe om rådernes kvalitet og kvalitetssikring. Det er ikke satt konkrete resultatkrav til indikatorene, men det er angitt hvilke aktiviteter som er forventet gjennomført i løpet av året. HI har gjennomført alle disse i perioden. Indikatoren for antall offisielle råd levert på tid gir ikke informasjon om hvorvidt HI har levert i henhold til alle bestillinger i instruks og tildelingsbrev. HIs kvalitative beskrivelse i årsrapporten av hvordan det har gjennomført sine kjerneoppgaver og prioriteringer i tildelingsbrevet, informerer om hvilke områder HI har gitt råd og styrket kunnskapsgrunnlaget innenfor. For enkelte av disse områdene trekker HI fram hvordan

¹⁴ Havforskningsinstituttet (2018) Årsrapport 2017

¹⁵ Havforskningsinstituttet (2017) Havforskningsinstituttets egenevaluering i forbindelse med NFRs evaluering av primærnæringsinstituttet

instituttets kunnskapsoppbygging og rådgivning har bidratt til tiltak i forvaltningen. HI gjør oppmerksom på at indikatoren for andel offisielle råd som har vært kvalitetssikret i en peer review prosess, kan være misvisende, siden det er HIs forskningsmetoder og resultater som blir eksternt kvalitetssikret, og ikke selve rådene. HI oppgir at departementet ikke har etterspurt rapportering på dette, og at instituttet ikke har data som viser hvor stor andel av rådgivningen som er basert på metoder som er eksternt kvalitetssikret. I tildelingsbrevene for 2016 ba Nærings- og fiskeridepartementet HI og NIFES om å gjennomføre brukerundersøkelser annethvert år. Både HI og NIFES gjennomførte slike i 2017. Brukerundersøkelsen fra HI viste at brukerne oppfattet at HIs rådgivning var av høy relevans og kvalitet, og at flertallet av brukerne opplevde at HI sine råd og kunnskapsproduksjon var nyttig. I NIFES sin brukerundersøkelse fra samme år vurderte brukerne NIFES til å ha høy faglig kvalitet og relevans.

I intervju oppgir ledelsen i HI at det er vanskelig å måle HIs måloppnåelse. Havforskningsdirektøren mener indikatorene som måles i antall sier lite uten forklaringer, og framhever at antall råd ikke sier noe om kvaliteten og ressursbruken på rådene. HI sier at det er viktig å se indikatorene sammen med den kvalitative beskrivelsen av måloppnåelsen. Direktøren mener mål- og resultatstyringen i stedet for tellekanter heller burde bestå av hvilke produkter HI lager, og effektene HI har på samfunnet gjennom rådgivningen. Direktøren opplyser at ledelsen i HI først og fremst er opptatt av å levere i henhold til bestillingene i instruks og tildelingsbrev. HI arbeider sammen med Nærings- og fiskeridepartementet om å utvikle nye mål og indikatorer for mål- og resultatstyringen av det sammenslåtte instituttet.

Tabell 2 Styringsparametere, resultatkrav og utvikling i perioden 2015–2017 for delmål data

Styringsparameter	I tildelingsbrev	Mål/ resultatkrav	HI sin rapportering		
Innsamlede data som er tilgjengeliggjort (%)	Fra 2015	På sikt er ambisjonen 90 %			
			2015	2016	2017
		for intern nedlastning	50	55	70
		for eksternt nedlastning	50	55	60
		internt 2 mnd. etter innsamling	50	55	70
		eksternt 2 mnd. etter innsamling	50	55	60
Volum/ kvalitet i kartlegging av gyte-områder for fisk mv	Fra 2018	Innen 1. august utarbeide et program for kartlegging av gyteområder. Vurdere hensiktsmessig styringsparameter i forbindelse med MRS-arbeidet i 2018.	Ikke rapportert på		

Kilde: HIs årsrapporter for 2015–2018 og tildelingsbrev 2015–2019

Norsk Marint Datasenter (NMD) har ansvar for å samle, kvalitetssikre, lagre og gjøre data tilgjengelig og er organisert som en forskningsgruppe. Ifølge en presentasjon fra HI skal gruppen også koordinere arbeidet med forskningsinfrastrukturen som samler marine data fra 16 institusjoner i Norge. HI måler delmålet *data* gjennom indikatorer for hvor stor andel av de innsamlede dataene som er gjort tilgjengelig internt og eksternt, i tillegg til kartlegging av gyteområder for fisk mv. HI utformet i 2018 et program for å kartlegge gyte- og oppvekstområder for fisk, men utviklingen av en styringsparameter ble utsatt til 2019. Tabell 2 viser at HI i hovedsak har nådd målene for tilgjengeliggjøring av data alle årene i perioden. HI har ikke systemer for å beregne eksakte tall for den andel data instituttet har gjort tilgjengelig. Rapporteringen på denne indikatoren er derfor et anslag basert på det totale antall tokt som er gjennomført, og datasettene som er tilgjengeliggjort for disse. Mengden data HI samler inn, har økt betraktelig de siste årene, og det ble i 2017 samlet inn mer rådata (målt i terabyte) enn HI totalt hadde samlet inn alle tidligere år. Lederen av NMD sier at det ikke er hensiktsmessig å gjøre alle innsamlede rådata tilgjengelige, og at HI derfor må avklare hva som skal inngå i målingen. HI oppgir at instituttet jobber med å utvikle et system for rapportering av delmål *data* i den pågående oppdatering av overvåkningsplanen.

I tillegg til å rapportere på indikatoren for tilgjengeliggjøring av data rapporterer HI i årsrapporten på delmålet *data* ved å rapportere om sin toktvirksomhet og beskrive hvordan inntekter fra fiskeriforskningsavgiften¹⁶ benyttes til å øke HIs kunnskapsgrunnlag. Videre har HIs arbeid med å forbedre datainfrastruktur gjennom NMD og arbeidet i Sea2Data (et prosjekt for å utvikle bedre dataløyper fra skip til land) blitt trukket fram i årsrapportene for 2015–2017.

¹⁶ HI får årlige midler fra fiskeriforskningsavgiften, som er en avgift som må betales for førstehåndsverdien av all fangst.

Tabell 3: Styringsparametere, resultatkrav og utvikling i perioden 2015–2018 for delmål forskning

Styringsparameter	I tildelings-brev	Mål/resultatkrav	HI sin rapportering
Publikasjonspoeng	Fra 2015	Årlig økning i publikasjonspoeng	
		2015: 150	2015: 154
		2016: 150	2016: 143
		2017: 160	2017: 144
Publikasjoner	Fra 2015	2015: 1	2015: 1,14
		2016: 1	2016: 1,1
		2017: 1,25	2016: 1,1
Sampublikasjoner	Fra 2015	Årlig økning i sampublisering	
		2015: 150	2015: 225
		2016: 150	2016: 218
		2017: 160	2017: 177
Siteringer	Fra 2015	Årlig økning i antall siteringer	2015: 8607
			2016: 9170
			2017: 9690
Publikasjoner i høyt vitenskapelig anerkjente tidsskrifter	Fra 2017	Årlig økning	Ikke rapportert på

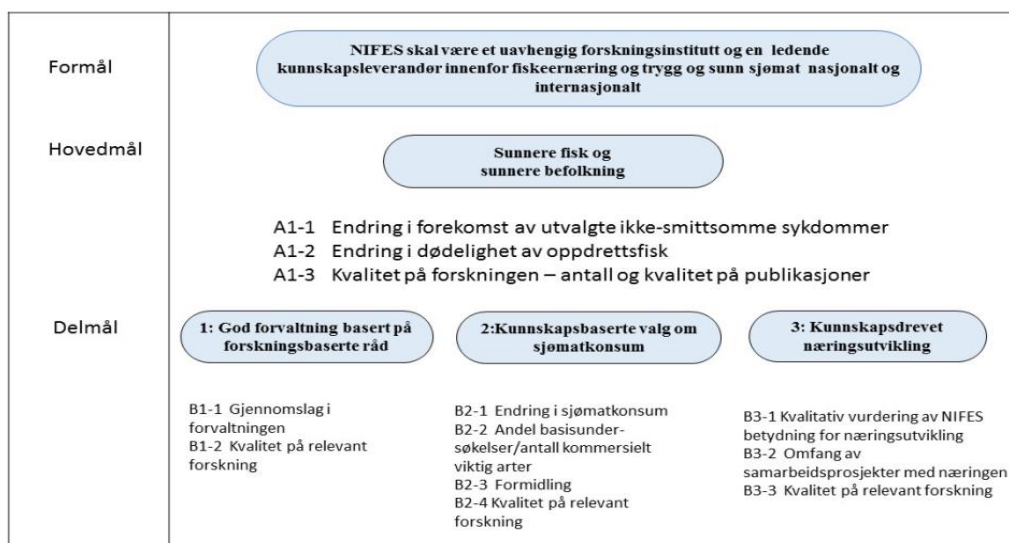
Kilde: HIs tildelingsbrev for 2015–2019 og årsrapporter for 2015–2017

HI måler i hovedsak delmålet *forskning* på hvor mange forskningsartikler instituttet produserer, og hvor ofte andre siterer disse publikasjonene. Tabell 3 viser at HI i hovedsak har nådd resultatmålene som departementet satte, i perioden 2015–2017. I intervju sier prosjektledere i HI at mye av HIs forskning kunne ha blitt publisert, men at HI prioriterer rådgivningen høyere enn publisering. Flere av lederne i HI oppfatter at forskerne i begrenset grad får prioritert å bruke tid på publisering innenfor prosjektbudsjettet, og at de ofte må gjøre dette arbeidet på fritiden. Ifølge lederne er dette imidlertid vanlig også i andre forskningsmiljøer. Ledelsen i HI gjør oppmerksom på at HIs rolle som forvaltningsorgan gjør at de ikke kan prioritere publiseringer i samme grad som andre forskningsmiljøer som ikke har denne rollen. HI mener likevel instituttet har gode insentivsystemer for publisering, og trekker fram at det er en årlig prisutdeling til den beste publikasjonen, og at forskere som publiserer, har større mulighet for å bli forfremmet.

Mål og resultatindikatorer for NIFES i perioden 2016–2017

NIFES har i perioden 2016–2017 hatt «sunnere fisk og sunnere befolkning» som hovedmål, med ulike delmål og indikatorer; se figur 3. Departementet fastsatte ikke resultatkrav på indikatorene til NIFES i perioden. NIFES påpekte i årsrapporten for 2016 at flere av indikatorene var påvirket av en rekke andre faktorer som NIFES ikke kunne kontrollere, og at instituttet manglet statistikk som ville gjøre det mulig å rapportere på enkelte av indikatorene. NIFES rapportering besto dermed av beskrivelser av aktiviteter de gjennomførte, som kunne være relevant for målene.

Figur 3 NIFES' målstruktur i perioden 2016–2017



Kilde: NIFES' årsrapport 2017

6.3.2. Styring og oppfølging av effektiv ressursutnyttelse i Havforskningsinstituttet

I henhold til HIs hovedinstruks har instituttet et særlig ansvar for at rådgivningen er kostnadseffektiv, for eksempel i utnyttelse av datasett og utvikling av felles og standardiserte metoder for overvåkning og rådgivning.

Tabell 4 Styringsparametere, resultatkrav og utvikling av effektiv ressursbruk i perioden 2015–2019

Styringsparameter	I tildelingsbrev	Mål/resultatkrav	Resultatutvikling
Utnyttelsesgrad fartøy (døgn)	Fra 2015	2015: 250	2015: 278
		2016: 250	2016: 249
		2017: 250 (180 for kystgående fartøy*)	2017: 280 (163 for kystgående fartøy)
Utnyttelsesgrad stasjonsfasiliteter	Fra 2015	2015: 80%	2015: Ikke sammenlignbare tall
		2016: 80%	2016: 68%
		2017: 65%	2017: 69%
Utnyttelse av vitenskapelig kapasitet	Fra 2015	2015-2017: 100% av måltall	2015: 91,4 %
			2016: 94,7 %
			2017: 98,3 %
Feil som har medført driftsstans og tap av verdier/ manglende måloppnåelse	Fra 2015	Færrest mulig feil	Kvalitativ rapportering (beskrivelse av feil)
Utnyttelsesgrad øvrig forskningsutstyr, lab mv.	Fra 2015	80% hele perioden	Ikke rapportert på i perioden

Kilde: HIs årsrapporter for 2015–2017 og tildelingsbrev 2015–2019

* Resultatkrav for utnyttelsesgrad av kystgående fartøy ble innført i 2017

HI har i perioden 2015–2017 i hovedsak nådd resultatkravene for utnyttelsesgrad av fartøy og har økt utnyttelsesgraden av vitenskapelig kapasitet. Utnyttelsen av forskningsstasjonene var under resultatkravet i 2016, før kravet ble nedjustert og nådd året etter. HI har ikke rapportert på indikatoren for utnyttelsesgrad for laboratoriene i perioden. Indikatorene for utnyttelsesgrad på de ulike virksomhetsområdene er ikke koblet til produksjonen og viser dermed ikke hva HI har fått ut av bruken av de vitenskapelig ansatte og infrastrukturen.

NIFES hadde ikke noen indikatorer for effektiv ressursbruk i perioden 2015–2017.¹⁷ I 2015 og 2016 rapporterte NIFES om konkrete besparelser i ressursbruk for enkeltanalyser som ble gjennomført ved laboratoriene på instituttet. NIFES har i sin rapportering på effektivitet i perioden trukket fram DFØ sin ivaretagelse av administrative tjenester og fokus på å bedre møtestrukturen ved instituttet. Instituttet har også trukket fram at prosjektrevisjoner bidrar til effektiv drift. Ledermøtereferatene til NIFES viser at ledergruppen ikke har behandlet saker om effektiv ressursbruk i perioden 2016–2017, med unntak av arbeid med å effektivisere samhandlingen med Fiskeridirektoratet og HI.

En gjennomgang av ledermøtereferater for HI i perioden 2015–2018 viser at ledergruppen jevnlig mottar rapportering av utnyttelsesgrad for FoU-ansatte. Ifølge HI er at de ansatte og deres kompetanse er den viktigste innsatsfaktoren og den største kostnadskomponenten i organisasjonen. Ledergruppen i HI har ikke mottatt jevnlig rapportering av i hvilken grad HI utfører sine oppgaver med effektiv ressursbruk på andre områder. Utnyttelsesgraden av infrastrukturen har ikke vært jevnlig tema på møtene, og HI oppgir at det kan være utfordrende å oppsummere bruken av infrastrukturen med enkle indikatorer. HI mener at innføringen av et karbookingsystem for stasjonene gir mulighet for videre utvikling av statistikk som kan brukes i vurderingen av effektivitet. Ledergruppen har behandlet utredninger om nødvendigheten av stasjonene og vurderinger av om stasjonene har nok ansatte. I 2017 gjennomførte HI en større utredning som beskrev forskningsstasjonenes bidrag til forskningsprosjekter og drøftet utnyttelsesgraden ved stasjonene på Austevoll og Matre i større detalj. HI har også på bestilling fra departementet utredet instituttets framtidige infrastrukturbehov, herunder en gjennomgang av HIs framtidige fartøysbehov og i hvilken grad alternative eierstrukturer og datainnsamlingsmetoder er mulig. Selv om effektiv datainnsamling var et vurderingstema i denne utredningen, vurderte HI ikke sin kostnadseffektivitet ved dagens bruk av infrastruktur.

Store deler av HIs virksomhet er gjentakende oppgaver, for eksempel bestandsovervåkingen. HI vurderer i liten grad utviklingen av effektiv ressursbruk ved å sammenligne ressursbruken for slike oppgaver. Flere i ledergruppen trekker fram at de ser på muligheter for å effektivisere datainnsamlingen og mener HIs strategi og plan for overvåkning og effektivisering av dataløypene på instituttet er vesentlige for dette. Ledelsen sier imidlertid at utredningen av infrastruktur for datainnsamling viste at alternativ observasjonsteknologi ikke vil være klar til å ta over HIs store overvåkingsoppgaver i havområdene de nærmeste 10–15 årene. I intervjuene sier ledelsen også at det er vanskelig å endre metoder vesentlig uten at viktige tidsserier ødelegges, og at instituttet da må

¹⁷ NIFES' årsrapporter 2015–2017.

gjennomføre den nye metoden parallelt med den gamle for å gi sammenlignbare tidsserier. Forskningsdirektøren med ansvar for bestandsovervåkingen uttaler i intervju at HI i arbeidet med bestandsrådgivningen diskuterer hvordan instituttet kan jobbe mest mulig rasjonelt, og om det bruker de rette metodene. Forskningsdirektøren sier også at instituttet har nedsatt prosjekter for å automatisere manuelle analyser. Til tross for at det internasjonale rådet for havforskning (ICES) må godkjenne endringer i metodikken for datainnsamlingen, mener forskningsdirektøren at HI har stor handlingsfrihet til å bestemme hvilke ressurser og verktøy det bruker for å analysere innsamlede data. Forskningsdirektøren trekker også fram at fiskerinæringen ønsker mer nøyaktige bestandsråd framfor bestandsråd det koster mindre å gjennomføre.

HI har gjennomført enkelte effektiviseringstiltak i perioden 2015–2017. Instituttet har i perioden lagt ned en forskningsstasjon, innført karbookingsystemet for stasjonsfasiliteter og automatisert deler av seismikkrådgivningen. Det har også arbeidet med å effektivisere og bedre samarbeidet mellom HI, NIFES og Fiskeridirektoratet innenfor administrative tjenester, datainfrastruktur og laboratorier.¹⁸ HI trakk i årsrapporten i 2016 fram at arbeid med etablering av større prosjekter med flerårige budsjetter ville gi en forenkling og effektivisering i styring og administrasjon av prosjektene. HI oppgir at dette er en prosess som fortsatt pågår. HI utarbeidet en gevinstrealiseringsplan ved fusjonen, som blant annet trekker fram at instituttet kan få effektiviseringsgevinster med nye administrative systemer og ved å bedre utnytte landbasert infrastruktur. Gevinstrealiseringsplanen la til grunn at fusjonen ikke medfører redusert bevilgning eller nedbemanning, men at forskningen og rådgivningen blir styrket.

Forskningsstasjonene

For å fordele karene på forsøksstasjonene til de forskjellige prosjektgruppene har HI utviklet et eget karbookingsystem på nett, hvor prosjektgruppene bestiller kar. HI bruker også dette systemet til å måle utnyttelsen av karene. Lederen av infrastrukturavdelingen oppgir at stasjonslederne blir målt på at stasjonen fungerer, og at arbeidet på stasjonen er innenfor regelverket. Lederen mener det er viktig at forskergruppene oppfatter at det er lagt godt til rette for bruk av karene, og at stasjonene er serviceinnstilte. Forskerne som bruker stasjonene, kan gi tilbakemelding om hvor tilfredse de er, i karbookingssystemet. Ved avvik på stasjonen bruker stasjonslederen avvikssystemet og melder fra til lederen for infrastruktur ved større utfordringer. Avdelingslederen henter ut informasjon om driften ved stasjonene gjennom økonomisystemet (DFØ), avvikssystemet (ROSA) og karbookingsystemet.

HI måler forskningsstasjonenes ressursutnyttelse med indikatoren for utnyttelsesgrad av stasjonsfasiliteter.¹⁹ Dette måler instituttet ved «kardøgn», som viser antall døgn forsøksfasilitetene brukes til å gjennomføre forsøk eller oppbevare organismer som forskerne skal bruke i forsøk. Dette ses i sammenheng med det maksimale antallet døgn et kar kan brukes når man tar hensyn til tekniske, administrative og biologiske forhold. HI har vurdert at disse forholdene gjør at stasjonene vil være godt utnyttet ved en utnyttelsesgrad på rundt 70 prosent. Lederen av infrastrukturavdelingen sier at det i stor grad er prosjektenes behov for stasjonene som avgjør utnyttelsesgraden, og at stasjonene kan påvirke tilgjengeligheten, men i mindre grad utnyttelsen. HI kan derfor i begrenset grad bruke indikatoren for utnyttelsesgrad til å vurdere styringen av stasjonen. Siden HI beregner utnyttelsesgraden ut fra tilgjengelig kartid, vil utnyttelsesgraden synke dersom tilgjengeligheten på stasjonen øker uten at den får flere oppdrag. Indikatoren gir derfor ikke insentiver til gjøre kar på stasjonene mer tilgjengelige, selv om det er dette stasjonene i størst grad kan påvirke, og derfor burde måles på, når det gjelder effektiv ressursbruk. Lederen sier at indikatoren alene ikke er nok til å konkludere om en stasjon er effektiv, og trekker fram at HI må gjøre en helhetsvurdering av stasjonens forsøksorganismer, personell og fasiliteter. Ifølge lederen kan HI ikke sammenligne stasjonene fortløpende fordi de har ulik innretning.

I en intern utredning av det framtidige behovet for stasjonene trekker HI fram at kvalitative beskrivelser av hvilken kunnskap som er oppnådd ved havbruksstasjonene, i større grad enn indikatoren for utnyttelsesgrad kan vise hvilken effekt havbruksstasjonene har. Utredningen beskrev forskningsstasjonene på Austevoll og Matres bidrag til forskningen på HI og viste at antall forsøk ved stasjonene har økt i perioden 2015–2017. I årsrapporten vurderer HI i liten grad om utnyttelsesgraden er tilfredsstillende. I et ledermøte i mai 2016 ble det trukket fram at utnyttelsen av laboratoriene og karene måtte økes og at dette arbeidet er tilført finansiering for å øke utnyttelsesgraden. Utnyttelsesgraden av stasjonene var omtrent den samme i 2017 (69 prosent) som i 2016 (68 prosent). Direktøren for infrastruktur sier at HI har tilpasset fasiliteter og leid ut ledige forsøkskar og merder til andre virksomheter i perioder med ledig kapasitet for å øke utnyttelsesgraden ved stasjonene. HI presiserer at dette må skje uten at det svekker instituttets integritet.

¹⁸ Havforskningsinstituttet (2018) Årsrapport 2016.

¹⁹ Havforskningsinstituttet (2017) Framtidig behov for stasjonene.

En intern rapport fra vurderingen av systemporteføljen til HI i 2016 trakk fram at det var mangelfulle og ofte manuelle rutiner og prosesser for materielladministrasjon. Direktøren for infrastruktur mener HI kan bli bedre på å styre forvaltningen av materiell og utstyr, og at det er mulig å forbedre ressursbruken på dette feltet. Ifølge infrastrukturdirektøren mangler det et system som gir oversikt over hvilket utstyr HI har, og hvem som disponerer det. Infrastrukturdirektøren har opplevd at enkeltforskere og forskningsgrupper har hatt svært dyre instrumenter uten at infrastrukturavdelingen eller andre forskningsgrupper har hatt kjennskap til det, og at utstyret har forfalt etter at det har blitt brukt i et prosjekt. Også prosjektledere trekker fram at det har blitt kjøpt inn utstyr som instituttet har fra før, og at det er vanskelig å ha oversikt over utstyret som finnes utenfor deres forskningsfelt. Infrastrukturdirektøren oppfatter at innstramminger av rutiner og innkjøpsmuligheter for forskerne har ført til en bedre innkjøpspraksis, men at instituttet likevel mangler systemer som kan sikre at materiellet som er kjøpt inn, blir vedlikeholdt og administrert. HI har en funksjon i prosjektstyringsverktøyet Maconomy som viser utstyr i virksomheten. I HIs rutinebeskrivelse for materiellforvaltning står det at alt materiell som enkeltvis har en verdi over 30 000 kroner skal registreres under Utstyr i Maconomy. Infrastrukturdirektøren oppgir imidlertid i intervju at det er få som bruker registeret. Tidligere ble anskaffelser gjort gjennom Maconomy, og de ansatte måtte krysse av for at de hadde sjekket at utstyret ikke allerede var i utstyrsdatabasen. Etter at HI innførte DFØs systemer og et nytt innkjøpssystem er det ikke lenger er en kobling mellom innkjøpssystemet og utstyrsdatabasen, og de ansatte trenger ikke lenger krysse av i Maconomy. HI opplyser at instituttet fra 2019 krever at ansatte dokumenterer at de har kontrollert utstyrsregisteret i Maconomy før nye innkjøp. Dette skal sikre at de ikke kjøper utstyr som instituttet allerede har. Hvis den nye rutinen skal fungere, må HI imidlertid oppdatere registeret, og de ansatte må begynne å registrere utstyr de kjøper i systemet.

Rederiet

Rederidriften til HI er regulert gjennom nasjonalt og internasjonalt regelverk samt internasjonale avtaler og standarder. Ressursfordelingen av fartøy foregår gjennom toktkomiteen som tar imot tokt søknader og vedtar endelig toktprogram. Rederiet benytter egne regneark for å styre og planlegge rederidriften, ettersom de opplever at HI ikke har IKT-verktøy som dekker rederiets behov. Etter hvert forskningstokt leverer toktleder en rapport med tilbakemelding på rederiets leveranse. Denne bruker rederiavdelingen for å vurdere forbedringspunkter ved fartøyene og i hvilken grad forskerne er fornøyd med toktene. Toktledernes gjennomsnittlige tilfredshet med leveransene fra rederiet var på 92 prosent i 2018.

Rederidriften måles gjennom indikatoren for utnyttelse av fartøy, og det settes resultatkrav for antall døgn havgående og kystgående fartøy skal være i bruk i løpet av året. HI har i perioden 2015–2017 nådd målet for den havgående flåten på 250 seilingsdøgn. HIs havgående flåte har i denne perioden seilt mellom 249 og 280 døgn i året. I 2017 ble det innført et mål på 180 seilingsdøgn for kystflåten, mens HI lå like under, med 163 seilingsdøgn dette året.²⁰ I tillegg er rederiavdelingen ansvarlig for HIs innleie av omtrent 900–1000 tokt døgn fra andre rederier (private og offentlige) hvert år. HI har i perioden 2015–2017 nesten doblet antallet fartøydøgn innleide fiskefartøy har gjennomført. Rederiet rapporterer hvert halvår til de andre fartøyeierne, som NORAD, Universitetet i Bergen og Polarinstituttet. Rapporteringen inneholder blant annet informasjon om økonomi, utnyttelse av fartøy og toktplaner for de aktuelle fartøyene.

Laboratoriene

For å bestille analyser fra laboratoriene bestiller prosjektlederne teknikere til prosjektet sitt i Maconomy. HI oppgir at for laboratoriedriften bestilles det i hovedsak timer fra laboratorieseksjonene i stedet for på enkeltpersoner, som så blir fordelt ut på teknikere av laboratorielederne. Forskningsdirektøren med ansvar for laboratoriene (som kommer fra tidligere NIFES) trekker fram i intervju at Maconomy ikke fungerer som planleggingsverktøy for laboratoriedriften, ettersom det kun meldes inn behov for timer, uten å si hvilke analyser, hvor mange og når de skal være levert. Forskningsdirektøren sier at det ut fra dette systemet er umulig å vite hvilken kompetanse det er behov for. Videre trekkes det fram at systemet heller ikke er et budsjetteringsverktøy, da det ikke inneholder alle kostnader for analysene (kun timekostnader for teknikerne). Laboratoriene fra tidligere NIFES har dermed fortsatt med å bruke egne Excel-regneark som budsjetteringsverktøy for å ha oversikt over analysene som skal gjennomføres. HI oppgir at NIFES' budsjetteringsverktøy nå er implementert for hele laboratorievirksomheten på HI, og at det blir integrert i Maconomy. HI trekker fram at dette vil gi laboratoriene et helhetlig planleggingsverktøy.

Forskningsdirektøren med ansvar for laboratoriene opplyser at alle lederne av laboratoriene, kvalitetslederen og forskningsdirektøren har møte annenhver uke. Forskningsdirektøren opplyser at laboratoriene skal rapportere om hvilken kunnskap de har på ulike fagfelt, og hvor de mangler kunnskap. I et årlig møte, kalt «ledelsens

²⁰ Havforskningsinstituttet (2018) Årsrapport 2017

gjennomgang» rapporterer laboratorielederne resultater av prosjekt- og metoderevisjoner, setter kvalitetsmål og diskuterer oppnåelse av fjorårets kvalitetsmål. I det årlige møtet diskuteres også tilbakemeldinger fra oppdragsgiver på analysene som er levert i løpet av året.

I årsrapporten til HI for 2014 skrev instituttet at det skulle prioritere å bedre systemene for å måle utnyttelsesgrad ved laboratoriene i HI i 2015. HI har imidlertid ikke rapportert på indikatoren noen av årene og skrev i årsrapporten for 2017 at laboratoriene var godt utnyttet, men at parameteren ikke var egnet til virksomheten. Kvalitetslederen for laboratoriene ved HI mener at HI ikke har utfordringer med å utnytte laboratoriene tilstrekkelig, og at det i enkelte tilfeller kan være ventetid for å få utført analyser.

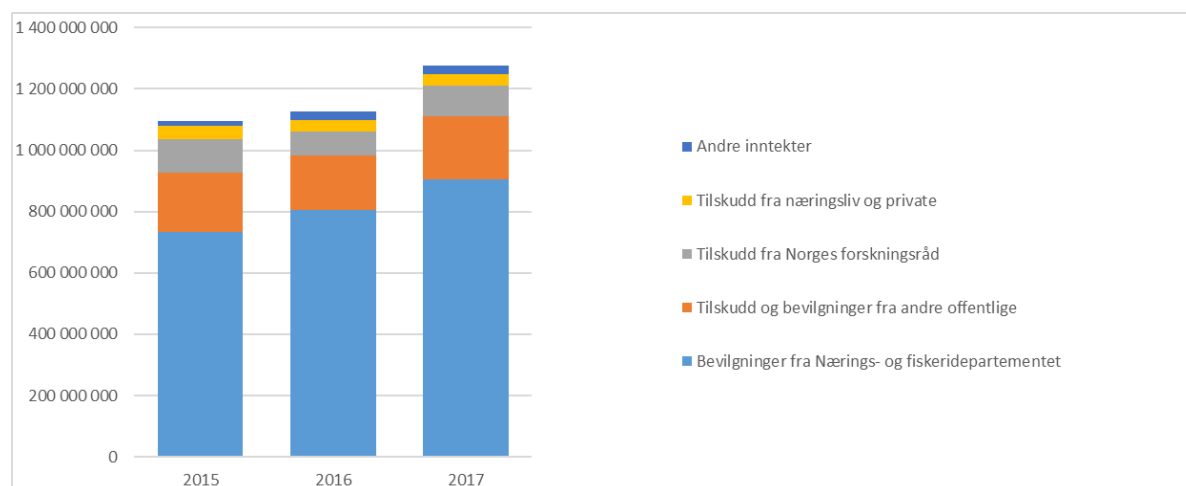
Forskningsdirektøren med ansvar for laboratordriften trekker fram at NIFES har hatt mer omfattende investeringer ved laboratoriene enn HI, og at ved enkelte sammenlignbare metoder har NIFES kunnet levere dobbelt så mange analyser med like mange ressurser som ved HI. Laboratoriene utfører flere lignende analyser over tid, og HI oppgir at instituttet har innført robotiseringsteknikker med mål om å standardisere og effektivisere og for å forbedre HMS ved laboratoriene. NIFES har benyttet laboratoriesystemet LIMS siden 2005, og etter forskningsdirektørens oppfatning kan HI standardisere flere deler av laboratorieaktiviteten når instituttet innfører LIMS som laboratoriesystem. Forskningsdirektøren oppgir at flere prosjekter og områder ønsker en slik endring, og sier at HI er godt i gang med denne prosessen. Forskningsdirektøren trekker fram at HI vil få mer framtidsrettede og kostnadseffektive laboratorier på HI ved å robotisere metodene ved laboratoriene ytterligere. Forskningsdirektøren trekker også fram at LIMS gir mulighet til å ta ut statistikk for utnyttelsesgrad og analyseleveranser for laboratoriene.

Kvalitetslederen for laboratoriene mener avvikssystemet også har vært et viktig verktøy for å måle effektivitet og fange opp forbedringspunkter ved laboratoriene på NIFES. NIFES brukte avvikssystemet til å registrere hver gang det måtte gjennomføre reanalyser. Dette arbeidet avdekket at reanalyser som følge av dårlige rutiner hadde medført store kostnader. Laboratorielederne kunne da følge opp årsakene til avvikene og vurdere om de burde endre rutine for analysen. Det samme systemet brukte NIFES til å tallfeste hvor mye feil på utstyr kostet instituttet, og dette ga et bedre grunnlag for å vurdere om det var verdt å bytte ut utstyret.

6.4. Havforskningsinstituttets økonomistyring

I 2017 hadde HI og NIFES driftsinntekter på henholdsvis 1 278 og 180 millioner kroner.²¹ Rundt 71 prosent av HIs og 57 prosent av NIFES' virksomhet var i 2017 finansiert av Nærings- og fiskeridepartementet. Hoveddelen av HIs og NIFES' inntekter i perioden 2015–2017 var offentlige bevilgninger og tilskudd.

Figur 4 Havforskningsinstituttets inntekter fordelt på inntektskilde i perioden 2015–2017



Kilde: HIs årsrapporter 2015–2017

Bevilgningene fra Nærings- og fiskeridepartementet har økt i perioden 2015–2017, mens inntektene fra Norges forskningsråd, andre offentlige bevilgninger og tilskudd (blant annet bevilgning fra andre departementer og

²¹ Havforskningsinstituttets og NIFES' årsrapporter for 2017.

tilskudd fra EU sine rammeprogram) og næringsliv og private har vært omtrent på samme nivå i perioden. NIFES' inntekter har ligget på et jevnt nivå i samme periode.

I årsrapportene er HIs kostnader fordelt på delmålene i målstrukturen med spesifisering av utvalgte underaktiviteter.

Tabell 5 Havforskningsinstituttets kostnader fordelt på delmålene i perioden 2015–2017 (i 1000 kroner og i prosent av totalen per delmål)*

I 1000 kroner		2015	I prosent	2016	I prosent	2017	I prosent
Delmål 3: Forskning	Kunnskap som grunnlag for råd innen havbruk	86 270	30 %	80 901	31 %	96 154	28 %
	Utvikling av metoder for måling, bestandvurdering og forvaltningsrådgivning	77 048	27 %	69 976	27 %	107 936	31 %
	Utvikle ny relevant kunnskap om marine økosystemer	121 536	43 %	107 537	42 %	144 635	41 %
	Totalt	284 854	32 %	258 414	30 %	348 725	32 %
Delmål 2: Data	Kartlegge	95 614	21 %	85 522	19 %	120 910	22 %
	Overvåke	235 892	51 %	258 138	56 %	296 519	54 %
	Eksperiment, prosessstudier modellering	67 213	14 %	64 081	14 %	71 894	13 %
	Lagre, forvalte, tilgjengeliggjøre data	66 554	14 %	54 241	12 %	60 330	11 %
	Totalt	465 273	51 %	461 982	53 %	549 653	51 %
Delmål 1: Råd	Levere råd til forvaltningen basert på beste vitenskapelige kunnskap	101 258	66 %	97 606	66 %	125 544	67 %
	Delta i nasjonale og internasjonale fora for forvaltning av fiskeri, havbruk og marint miljø	52 510	34 %	51 337	34 %	62 547	33 %
	Totalt	153 768	17 %	148 943	17 %	188 091	17 %
Totalt		903 895		869 339		1 086 469	

Kilde: HIs årsrapporter for 2016–2017

*Tabellen viser kostnader i prosjektrengnskapet, som utgjør rundt 80 prosent av instituttets økonomi. HI endret regnskapsprinsipp i 2016. Gjennomstrømningsmidler er ikke inkludert; dette gjør at tallene er noe lavere i 2016 enn i 2015 til tross for mer aktivitet.

HIs kostnader til datainnsamling utgjør om lag 50 prosent av prosjektkostnadene, etterfulgt av forskning (30 prosent) og rådgivning (20 prosent). Dette inkluderer også indirekte kostnader, som er fordelt ut over på prosjektene. HI har holdt seg innenfor tildelte bevilgninger i perioden 2015–2017.²²

Ledergruppen vedtar de årlige budsjettene til de ulike avdelingene. Andelen av midlene fra Nærings- og fiskeridepartementet som blir brukt i programdimensjonen, blir besluttet av ledergruppen basert blant annet på analyser fra seksjon for finans og analyse. Ledergruppen fordeler midlene mellom de ni forskningsprogrammene i henhold til tildelingsbrev, langsiktige planer og strategiske vurderinger.

HIs økonomimodell er tilpasset virksomhetens matriseorganisering. Bevilgning og annen finansiering inntektsfører HI i takt med at instituttet utfører forskningsaktivitet. Det er derfor av stor betydning for virksomhetens økonomi at den har god styring på årsverk og tilgjengelig FoU-kapasitet for forskere og teknikere. For å kunne gjennomføre FoU-prosjekter og inntektsføre bevilgningen trenger HI tilstrekkelig FoU-timekapasitet. HI beregner om instituttet har den nødvendige timekapasiteten på bakgrunn av antall ansatte i forskningsgruppene og deres tilgjengelige FoU-kapasitet. Antall fakturerte timer må være tilstrekkelig til å dekke både de indirekte kostnadene og de direkte FoU-kostnadene.

6.5. Havforskningsinstituttets risikostyring

I økonomiregelverkets krav for intern kontroll står at virksomheten skal etablere systemer, rutiner og tiltak for å identifisere og håndtere risiko. HI utarbeider årlig overordnede risikoanalyser for måloppnåelse, effektiv bruk av ressurser, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Risikoanalysene inngår som en del av styringsdialogen med Nærings- og fiskeridepartementet. HI har ikke rutinebeskrivelser som beskriver HIs prosesser for utarbeidelsen av den overordnede risikoanalysen. Flertallet av programlederne opplyser i intervju at de har fått i oppdrag å spille inn risiko relatert til leveransene innenfor sine programmer. Dette samler HI i den overordnede risikovurderingen.

²² Havforskningsinstituttets årsrapporter 2015–2017.

I risikovurderingene i perioden 2015–2018 vurderte HI risikoen for at instituttet ikke nådde målene sine for alle delmålene som lav. I risikovurderingene for 2017 og 2018 påpekes det at risikonivået er vurdert etter gjennomføring av foreslåtte tiltak. Risikovurderingene beskrev dermed ikke alltid risikonivået da vurderingene ble utformet, og er avhengig av at foreslåtte tiltak gjennomføres. En av forskningsdirektørene i HI trakk fram at risikovurderingen kunne ha inneholdt vurderinger av mer langsiktig risiko for områder instituttet kan mangle kunnskap om i framtiden, hvis det ikke prioriterer å øke kunnskapen på disse områdene. En annen i ledergruppen trakk fram eksterne forhold som kan påvirke om HI når målene sine. For eksempel kan en stor del av datagrunnlaget for rådgivningen i Barentshavet falle vekk hvis Russland har problemer med sine forskningsfartøy, eller hvis prosessene i ICES ikke fungerer godt nok. Slike forhold er i liten grad inkludert i risikovurderingene i perioden. Risikoen for lite effektiv drift var satt som lav i 2017 og 2018 begrunnet med blant annet høy utnyttelsesgrad på infrastrukturen. HI forventet også forbedret effektivitet som følge av sammenslåingen av HI og NIFES. De overordnede risikoanalysene beskrev enkelte forslag til tiltak for å redusere risiko, men anga ikke hvem som hadde ansvar for å gjennomføre og følge opp tiltakene, eller når det skulle være gjennomført. HI utarbeidet ikke tiltaksplaner ut fra de overordnede risikoanalysene, men oppga at ansvaret for håndteringen av risikoene er fordelt til den avdelingen/linjeleder risikoen berører.

HI utarbeider ikke skriftlige risikovurderinger på program-, forskningsgruppe- eller prosjektnivå. En av forskningsgruppelederne sier at det har vært gjennomført risikovurderinger for enkelte prosjekt, hvor det er gjort en vurdering av hvilke risikoer som må håndteres for å gjennomføre prosjektet. Programledere opplyser i intervju at de regelmessig retter oppmerksomheten mot risikoer i prosjektgjennomføringen og måloppnåelsen, både i prosjekt- og programdimensjonene og i de månedlige møtene med forskningsdirektøren for programavdelingen. I henhold til rutinebeskrivelsen for prosjektprosessen skal prosjektlederne gjennomføre en risikoanalyse av prosjektets viktigste aktiviteter og dokumentere denne skriftlig. HI oppgir imidlertid at denne delen av rutinen ikke er gjeldende. HI opplyser at prosjektenes månedlige statusrapportering i prosjektstyringsverktøyet Maconomy (med fargekoder rødt, grønt og gult) bidrar til en fortløpende vurdering av om det er risiko for at prosjektene ikke gjennomføres som planlagt. HI påpeker at dette er den primære risikovurderingen- og håndteringen på prosjekt- og programnivå. Denne rapporteringen utføres imidlertid i varierende grad av prosjektene, og ofte kun når det har oppstått avvik, se punkt 6.7.4.

Internkontrollgruppene (IK-gruppene) for laboratoriene, akvakultur, rederiet, felt og teknisk har ansvar for å utarbeide risikovurderinger innenfor sine områder. Disse omhandler i hovedsak risiko innenfor HMS. HI har utarbeidet rutiner for disse risikovurderingene, som beskriver formål, metode og oppfølging i form av tiltaksplaner. Rutinene ligger i HIs kvalitetssystem. En gjennomgang av IK-gruppenes risikovurderinger fra 2018 viser at risikovurderingene i stor grad beskriver forslag til tiltak for å redusere risikoen som er beskrevet.

HIs administrative fagseksjoner har ansvar for å gjennomføre risikoanalyser for hele instituttet (alle avdelinger, forskningsgrupper og seksjoner) på sine fagområder (IT, personal, arkiv, prosjektstøtte, innkjøp og regnskap). HI oppgir at disse risikoanalysene baserer seg på skjønnsmessige og erfaringsbaserte risikovurderinger. Det er ikke utarbeidet rutinebeskrivelser for disse risikovurderingene, men det er utarbeidet en mal som ligger på Sharepoint. HI oppgir at disse risikovurderingene er grunnlaget for hvilke tester som gjennomføres av de administrative seksjonene i internkontrollen. I de administrative risikovurderingene i perioden 2015–2018 kom det fram at det var høy risiko (både høy sannsynlighet for manglende måloppnåelse og med alvorlig konsekvens) på mange av områdene. Disse risikoene reflekteres i liten grad i risiko for manglende måloppnåelse i de overordnede risikovurderingene til HI, men kan i noen grad finnes igjen i vurderingen av HIs styring og kontroll og administrative systemer, som er angitt med middels og moderat risiko. Ifølge internrevisor vurderes vesentligheten i risikoene som framkommer på enkeltområdene, og internrevisor påpeker at selv en høy risiko på enkeltområder normalt ikke vil få innvirkning på overordnet nivå. Internrevisor påpeker også at dersom internkontrollene som utføres basert på disse risikoanalysene viser at risikoene faktisk har inntruffet, og dette har innvirkning på instituttets økonomistyring, vil det komme med i den overordnede risikovurderingen. Noen av de administrative risikoanalysene foreslår tiltak for å håndtere risikoene, mens andre kun identifiserer risikoene. Malen, som HI har utarbeidet, inneholder ikke krav om forslag til tiltak for å redusere risikoen. HI opplyser at selv om det ikke alltid er tiltaksplaner for disse risikovurderingene, så er ansvaret for håndteringen av risikoen fordelt til den avdelingen/linjeleder risikoen berører, på samme måte som for de overordnede risikoanalysene.

6.6. Internkontroll og kvalitetssikringssystemer i Havforskningsinstituttet

HI har et digitalt kvalitetssystem som er tilgjengelig fra etatens intranett, og som inneholder instituttets styringsdokumenter, felles prosedyrer og rutiner. Kvalitetssystemet beskriver de elementer som er viktige for å sikre kvalitet, informasjonssikkerhet, god økonomistyring, HMS og effektivisering av instituttets prosesser, forskningsdata og leveranser.

Ifølge hovedinstruksen til HI har administrerende direktør ansvaret for at den interne styringen er basert på en god intern kontroll. HI oppgir at ansvaret for overordnet internkontroll ligger i linjen, og at dette ansvaret er beskrevet i økonomiregelverket. HI har ikke egne rutine- eller ansvarsbeskrivelser for den delen av internkontrollen som er lagt til linjen. HI opplyser at kvalitetssystemets kapittel *Kvalitetssystemet til HI* ikke er tilstrekkelig oppdatert, og at årsaken i stor grad er at kapitlet handler om HMS/internkontrollforskriften, og at fusjonen har medført at en del dokumenter ikke har blitt endelig kvalitetssikret.

HIs internrevisor rapporterer til administrerende direktør og er en rådgiver og fasilitator for internkontrollen og oppsummerer internkontrollene i et årlig dokument for internkontroll. Internrevisoren gjennomfører også prosjektbaserte internrevisjoner av avgrensede områder. I slike tilfeller nedsettes egne prosjektgrupper for revisjonene.

HI har to kvalitetsledere som har ansvar for at systemet tilfredsstiller krav fra offentlige myndigheter, eiere, oppdragsgiver, standarder og lovverk. Kvalitetslederne skal sørge for at HI stadig forbedrer og effektiviserer systemet, og at det fungerer etter intensjonen. De skal også sikre integriteten til styringssystemet, gjennom harmonisering av dokumentasjonen på de ulike kvalitets- og internkontrollområdene.²³ Kvalitetslederen i direktørens stab rapporterer til havforskningsdirektøren og har ansvar for den tekniske tilretteleggingen av kvalitetssystemet og for å følge opp lovpålagt internkontroll på teknisk side (internkontrollforskriften). Kvalitetslederen for laboratoriene rapporterer til forskningsdirektøren for avdelingen ernæring, sjømat og miljøtilstand og har ansvaret for kvalitetssystemet til laboratorievirksomheten. Kvalitetslederne uttaler i intervju at de etter fusjonen har jobbet med å forbedre en del håndbøker og fjerne noen rutiner ettersom det har vært mange ulike rutiner, og det har vært behov for å harmonisere dem. Kvalitetslederne oppgir at etter fusjonen har HI under sammenslåingen av to systemer tatt bort doble rutiner og tilpasset dokumentasjonen til ny organisasjon. HI har også kartlagt metodene i de to ulike systemene og lagt en plan for å vurdere å slå sammen metodikken ved parallelle metoder.

Internkontrollgruppene (IK-gruppene) innen laboratoriene, akvakultur, rederiet og teknisk gjennomfører internkontrollen på sine områder. HI har utarbeidet en internkontrollpolitikk som gjelder disse områdene. Instituttet framhever her at det skal sikre kontinuerlig forbedring gjennom at alle melder fra om uregelmessighet og brudd på lovpålagte eller interne krav og kommer med eventuelle forbedringsforslag. Gruppene definerer målsetninger på alle IK-områdene. Én gang i året har alle IK-gruppene møte med alle ansvarlige innen de ulike IK-områdene. For den akkrediterte laboratorievirksomheten (og enkelte ikke-akkrediterte laboratorier) har HI «Ledelsens gjennomgang» én til to ganger i året, for å gå gjennom og sikre at alle systemer på laboratoriene er i henhold til standarden (jf. Norsk akkreditering). Kvalitetslederne oppgir at ledelsens gjennomgang og møtene i IK-gruppene er en mulighet til holde gruppen oppdatert på regelverk og til å vurdere nye rutiner, og at IK-gruppene bidrar til samarbeid på tvers og er nyttig for å harmonisere systemet. Ledelsens gjennomgang gjennomføres også jevnlig i avdeling for Infrastruktur. Dette er et verktøy for å vurdere driften, oppfyllelse av lover og regler og behov for endringer, herunder egne og gitte mål og oppdrag, behov og tilbakemeldinger. Her gjennomgås rapport fra årets aktivitet og det diskuteres måloppnåelse, behov for ressurser og kompetanse og forbedringsforslag for neste år. På ledelsens gjennomgang har risikovurdering også stor oppmerksomhet.

De administrative seksjonene (dokumentseksjonen, personal, regnskap, økonomi, prosjektstøtte, innkjøp og IT) har ansvar for å gjennomføre internkontroll i henhold til økonomireglementet innen ansvarlige fagområder. Dette omfatter hele instituttet (alle avdelinger, forskningsgrupper og seksjoner). HI har en egen rutinebeskrivelse for dette som ligger i Sharepoint sammen med malen for internkontrollen. HI oppgir at disse rutinene ikke er beskrevet i kvalitetssystemet ettersom dette systemet opprinnelig er bygget opp etter *internkontrollforskriften* og laboratorievirksomheten. Seksjonene gjennomfører stikkprøver blant prosjektene, hvor det kontrolleres om rutiner og retningslinjer er fulgt, for eksempel om kontrakten er registrert i arkiv, om budsjettet er registrert, om prosjektene blir avsluttet innen fristen som er satt og innenfor den økonomiske rammen, og om prosjektet er rapportert. Seksjonen prosjektstøtte har blant annet ansvar for å kontrollere om rutinebeskrivelsen for planleggingen og oppfølgingen av prosjektene blir fulgt. I oppsummeringen fra internkontrollen for 2017 oppga HI imidlertid at prosjektstøtte ikke hadde gjennomført internkontroller av om denne rutinebeskrivelsen hadde blitt fulgt. HI påpekte at selv om seksjonen ikke hadde utført disse stikkprøvene, hadde den bidratt til at rutinene ble etterlevd, ved løpende å støtte prosjektledere og programledere.

En gjennomgang av oppsummeringene fra internkontrollen etter økonomireglementet for HI i perioden 2015–2017 viser at internkontrollen stort sett avdekket de samme svakhetene hvert år. I alle tre år avdekket den

²³ Havforskningsinstituttet (2018) *Kvalitetssystem – Ledelse, råd og medbestemmelse*.

at HI ikke i tilstrekkelige grad etterlevde implementerte rutiner og retningslinjer på alle områder. I tillegg avdekket den manglende prosjektdokumentasjon, mangelfull bruk av arkivsystemet og svakheter i styringen av de ulike mertidsordninger²⁴ og ferie. HI oppgir at instituttet har arbeidet med å forbedre disse svakhetene de siste årene. Ifølge HI har FoU-virksomheten ansvar for å følge opp funn som internkontrollen avdekker. HI oppgir at det ikke er noen formelle rutiner for hvordan dette skal skje, men mener det er direktøren for programavdelingen som skal formidle funn og svakheter videre til FoU-virksomheten. En gjennomgang av ledermøtereferater i HI i perioden 2015–2018 viser at internkontroll ikke er et tema i ledergruppen, ut over behandling av den årlige oppsummeringsrapporten. Internkontroll har ikke vært et tema på NIFES' ledermøter i perioden 2016–2017.

HI hadde i 2018 tre avvikshåndteringssystemer: ROSA (fra gamle HI), Elektronisk Kvalitetsportal (fra gamle NIFES), og SAFIR (for rederi). HI oppgir at instituttet har begynt å redusere de to førstnevnte systemene til ett felles avvikssystem for den landbaserte virksomheten. Rederivirksomheten vil fortsette å bruke SAFIR ettersom denne virksomheten ikke kan bruke et system som baserer seg på internettoppkobling. Avvik- og hendelsesrapportering oppgis som en sentral del i HI kvalitetsystem. Ifølge retningslinjene for avvik- og hendelsesrapportering er det å forbedre prosesser, rutiner, metoder, utstyr m.m. på bakgrunn av registrerte avvik en av de viktigste og enkleste metodene til å forbedre kvaliteten. Videre framhever retningslinjene at god avviks- og hendelsesbehandling er å finne ut hva som har skjedd, identifisere hvorfor det skjedde, rette opp forholdet og sørge for at det ikke skjer igjen. HI oppgir at avvikssystemene er til for å avdekke forhold innenfor HMS, nedetid utstyr og utfordringer med metodikk for å sikre riktige tiltak, investeringer og effektiv ressursbruk. HI ønsker likevel ikke å begrense systemene til enkelte områder og oppgir at de ansatte kan melde inn alle former for avvik.

Den interne rapporten fra prosjektet for økonomi- og styringssystemer fra 2016 viser at det i mange tilfeller er en utfordring å få organisasjonen til å etterleve de rutiner som gjelder. I rapporten står det at det framstår som for enkelt å overse beslutninger og navigere utenom gjeldende rutiner (overholdelse av frister, utføring av tildelte arbeidsoppgaver i budsjettbrevet, godkjenning av kostnader m.m.). Videre står det at selv om HI kommuniserer at det er viktig å følge rutiner og prosedyrer, er det ingen konsekvenser for de som unnlater å følge disse. Et eksempel som rapporten trekker fram, er at timebudsjetter skal fordeles og holdes, men overskridelser tolereres og gir sjelden konsekvenser. Kvalitetslederne opplyser i intervju at de jobber med holdningene og kulturen i virksomheten, blant annet når det gjelder å melde avvik i avvikssystemene. En av kvalitets lederne mener at praksisen med å melde inn avvik er todelt i organisasjonen. Kvalitetslederen opplever at det ligger i ryggmargen til de som jobber på akkrediterte laboratorier, å melde inn avvik, men at andre trenger å bli minnet på og oppfordret til å bruke avvikssystemene. Kvalitetslederne sier at veldig mange prosedyrer og rutiner er på plass, men at det på noen områder varierer hvor godt forskerne etterlever dem, noe som kan skyldes at de er mer opptatt av fag enn administrative rutiner. Kvalitetslederne sier at det ikke betyr at HI bryter lover og forskrifter, men at ansatte finner andre måter å gjøre oppgaver på fordi de ikke kjenner de interne rutinene. Kvalitetslederen framhever at den akkrediterte virksomheten, eller annen virksomhet hvor rutinene er pålagt, etterlever rutinene. Disse områdene blir også jevnlig kontrollert gjennom eksterne tilsyn og revisjon. En av forskningsdirektørene i HI gjør oppmerksom på at det nok er en utfordring for mange i HI at det er veldig mange systemer å forholde seg til, og at det er områder der HI kan bli flinkere til å sørge for at de ansatte følger rutiner og retningslinjer.

6.7. Styring og oppfølging av prosjektene i HI

Den forskningsfaglige aktiviteten i HI er i hovedsak organisert som FoU-prosjekter. HI utarbeidet i 2014 en rutinebeskrivelse for prosjektprosessen ved HI. Målet med rutinebeskrivelsen var å gjøre prosjektarbeidet på HI mer systematisk og forutsigbart og å legge til rette for bedre oppfølging av prosjektene. Dette skulle den gjøre ved å sikre programleder tilstrekkelig informasjon om prosjektet og ved å kreve godkjenning ved alle viktige punkter i prosjektprosessen. Prosessen inneholder sjekklister og beslutningspunkter i prosjektløpet fra projektskisse til prosjektavslutning og beskriver ansvarsområder for prosjektleder og programleder, og det spesifiseres når forskningsgruppeleder og prosjektstøtte skal involveres i prosessen. Samtidig med rutinebeskrivelsen ble det utarbeidet en mal (HI prosjektdokument) som alle prosjekter skal fylle ut, som inneholder en skisse av prosjektet, en beskrivelse av prosjektets metoder og leveranser, og finansiering og milepæler gjennom prosjektløpet. Malen inneholder også en prosjektlogg, der avvik fra planen skal loggføres, og en evaluering der erfaringer fra prosjektet og muligheter for videre forskning skal fylles ut. Ifølge beskrivelsen av denne rutinen skulle HI utvikle en elektronisk prosjektportal, som ikke er satt i drift enda.

²⁴ Mertid er tid ut over avtalt arbeidstid som blir opparbeidet på tokt- eller i feltarbeid.

6.7.1. Initiering og planlegging av prosjekter

I 2018 hadde HI ifølge et internt notat 418 pågående hovedprosjekter og 595 prosjekter totalt (inkludert delprosjekter). Det er stor variasjon i prosjektenes størrelse og varighet. HI oppgir at hovedgrunnlaget for å prioritere prosjekter er hovedinstruksen og det årlige tildelingsbrevet samt overordnede beslutninger om prioriterte satsningsområder. Store deler av bevilgningen fra Nærings- og fiskeridepartementet er bundet opp av den langsiktige bestandsovervåkingen, som er beskrevet i overvåkingsstrategien.

I beskrivelsen av prosjektprosessen står det at prosjekter ved instituttet oppstår enten gjennom interne ideer, invitasjon fra eksterne samarbeidspartnere eller ved forespørsel om oppdrag. Det går fram av intervjuer med prosjektledere og forskningsgruppeledere i HI at nye prosjektideer ofte springer ut av dialog mellom forskere, når de gjennom sitt pågående arbeid finner ut at det mangler kunnskap i det aktuelle forskningsfeltet. Programlederne sier at prosjektforslag kan komme fra flere nivå i matrisen, men at alle prosjekter er forankret i programdimensjonen. Programlederne vurderer i dialog med forskningsgruppelederne forslag til prosjekter og om de skal innlemme disse prosjektene i de ulike forskningsprogrammene. Det går fram av intervju med ledere på flere nivåer at de forventer at forskningsgruppeledere har ansvar for å kvalitetssikre innhold og metode ved prosjektsøknader. HI har ikke rutinebeskrivelser for dette arbeidet og heller ikke systemer for å dokumentere at det er gjort.

Prosjektporteføljen settes sammen for å svare på bestillingene i tildelingsbrev og andre føringer, og revideres i dialog med toppledelsen. Noen av forskningsgruppelederne oppfatter at det forekommer lobbyvirksomhet for å få gjennomslag for prosjektideer. Ifølge en av forskningsdirektørene i HI kan det være en utfordring at prosjekter som burde ha vært satt i gang, ikke blir det, hvis forskerne som har avdekket mangel på viktig kunnskap ikke aktivt jobber for å få gjennomslag for å sette i gang et prosjekt på dette feltet. I 2017 initierte HI en prosess hvor programlederne skulle foreslå prosjekter som senere ble vurdert av ledelsen på HI.

HI opplyser at om lag 20 prosent av instituttets inntekter er prosjektmidler HI har søkt om i konkurranse med andre, hovedsakelig fra Norges forskningsråd og annen offentlig finansiering. HIs gjennomslag på slik søknader vil ifølge Nærings- og fiskeridepartementet gi en indikasjon på kvaliteten, og i noen grad relevansen, på HIs forskning. I HIs rutinebeskrivelse for prosjektprosessen står det at programleder skal godkjenne prosjektsøknaden før det søkes om utlyste midler til et prosjekt. Alle HIs risikovurderinger i perioden 2014–2017 omtaler risiko for manglende finansiering og tildelinger og framhever at instituttet er avhengig av at utlysninger tar hensyn til behovene for forskning innenfor forvaltningsrådgivning. I HIs risikovurdering for 2014 står det at HIs søknader til Norges forskningsråd hadde en tilslagsprosent av innsendte søknader på ca. 10 prosent. HI opplyser i intervju at dette kun var et anslag, og at HI ikke analyserer utviklingen i tilslagsprosent. HI opplyser at det er gjennomført tiltak som samordner og koordinerer søknadsaktiviteten ved større utlysninger fra NFR og EU. HI har ikke tall som viser om disse tiltakene har hatt effekt. Instituttet opplyser at det har hatt om lag 50 prosent tilslag på søknader i de to siste av EUs syvårige rammeprogrammer innenfor relevante utlysninger, og rundt 38 prosent totalt. HI har ikke statistikk over tilslagsprosenten for søknader til andre institusjoner, som Norges forskningsråd, men viser til at instituttet får flest midler fra Norges forskningsråd etter enkelte universiteter. HI fører ikke oversikt over timebruken som brukes på søknadsskriving. Det har vært mulig å føre timer på søknadsskriving i Maconomy, men HI opplyser at forskerne i liten grad har ført reelt antall timer på søknadsskriving og at tallene derfor ikke gir et riktig bilde av ressursbruken til dette.

Det går fram av intervju med en av forskningsdirektørene i HI at det for de eksterne prosjektene, som for eksempel EU og Norges forskningsråd finansierer, foreligger tydelig prosjektplaner eller prosjektbeskrivelser, men at dette ikke har vært like godt gjennomført for de interne prosjektene, som Nærings- og fiskeridepartementet har finansiert. Forskningsdirektøren framhever at HI de siste to årene har jobbet med at alle prosjekter skal ha tilfredsstillende prosjektplan. Flere ledere i HI framhever at både eksterne og interne prosjekter nå har prosjektbeskrivelse, gjennomføringsplan og budsjett, og at alle prosjekter skal fylle ut malen for evaluering i henhold til rutinen for prosjektprosessen.

Prosjektplanene beskriver planleggingen av prosessene for bruk av infrastruktur, dataplanlegging, innkjøp m.m. på et overordnet nivå. Denne planleggingen følges opp i programråd og de tverrgående komiteene (toktkomiteen, laboratoriekomiteen, datakomiteen og stasjonskomiteen) og ved å bruke ulike planleggingsverktøy (karbookingssystemet og regnearkene for rederi og laboratorier) for å bestille og styre tid, leveranser og ressurser.

HIs prosedyre for håndtering av prosjektdokumentasjon angir hvilke dokumenter det kan være aktuelt å lagre på et prosjekt i arkivsystemet. Listen inneholder blant annet søknader, kontrakter og prosjektbeskrivelser (som vedlegg), tilhørende rapporter og råd. Prosjektbeskrivelsene og kontraktene skal være lagret i arkiv før

prosjektene starter opp, og programlederne og prosjektøkonomene skal påse dette. Internkontrollrapportene fra 2015, 2016 og 2017 viser avvik for lagring av prosjektdokumentasjon i mange av de utvalgte prosjektene. I 2016 og 2017 var det ikke opprettet sak i arkivsystemet for 6 av 30 prosjekter. HI oppgir at de har jobbet mye med å forbedre arkiveringsrutinene ved instituttet.

6.7.2. Bemanning og utnyttelse av vitenskapelig ansatte

En vurdering av systemporteføljen på HI i 2016 framhevet at det å ha gode prosesser og systemstøtte for å allokere forskere og teknikere til riktige oppgaver til riktig tid er essensielt for gode forskningsresultat og effektiv forskningsadministrasjon. Ifølge rapporten var disse prosessene manuelle, basert på personlige relasjoner og erfaringer samt uformelle kanaler. Rapporten framhevet at det var vanskelig å si noe om utnyttelsesgraden på avdelinger og for enkeltpersoner, og at planlegging av både prosjekter og ressursutnyttelse ble noe tilfeldig og preget av stor usikkerhet. Rapporten påpekte at det var utfordrende å vite hvilken kompetanse HI satt på, hva oppdragsgivere ville etterspørre i tiden framover, og hvordan HI skulle følge opp og videreutvikle de ansatte. Rapporten framhevet at HI ikke hadde gode støtteverktøy for disse oppgavene.

Forskningsgruppelederne har ansvar for kompetanse og fordeling av menneskelige ressurser i prosjektene. Ifølge rutinebeskrivelsen for prosjektprosessen er det naturlig at den som har vært drivkraften i søknadsprosessen også er den som blir prosjektleder i prosjektet. Det er programlederne som innstiller prosjektledere og vedkommendes forskningsgruppeleder må godkjenne innstillingen. Prosjektlederne får tildelt en økonomisk ramme de kan benytte til prosjektgjennomføringen, og har ansvar for å budsjettere nok FoU-timer til å få utført planlagte prosjektaktiviteter. Bemanningen skjer gjennom prosjektstyringsverktøyet Maconomy, hvor prosjektlederne bestiller FoU-timer fra forskere og teknikere de ønsker å ha med i prosjektet. Det går fram av intervju med prosjektledere at prosjektbemanning i stor grad er basert på kjennskap og hvem prosjektlederne ønsker å ha med på prosjektet. Maconomy hadde tidligere en modul med detaljer om de ansattes kompetansefelt, men dette ble ikke ansett som hensiktsmessig og ble ikke brukt for å bemanne prosjekter. I 2016 anskaffet HI et nytt system, CatalystOne, for å ha oversikt over instituttets kompetanse. HI bruker i dag hovedsakelig systemet som støtte ved medarbeidersamtaler og for å produsere CV-er som forskerne bruker når de søker på eksterne prosjekter. Instituttet bruker ikke systemet som en kompetanseoversikt for å bemanne interne prosjekter, og de ansatte i FoU-virksomheten bruker det generelt lite.

Flere prosjektledere uttaler at prosjektledere ofte bemanner et prosjekt ved å ta kontakt med de som de vil ha med på prosjektet, og avklarer om de ønsker og har kapasitet til å være med. De sier at det også forekommer at prosjektledere bestiller timer hos forskere og teknikere uten først å sjekke om de ønsker det og har kapasitet. Videre oppgir prosjektlederne at de ikke har tilgang til oversikten i Maconomy som viser timekapasiteten til de ansatte, og at de derfor ikke vet om folk har ledig kapasitet. Forskningsgruppelederne har i henhold til HIs retningslinjer ansvar for å godkjenne prosjektenes timebestillinger av gruppens medarbeidere og foreslå omfordeling av timer. Det går imidlertid fram av intervju med prosjektledere at selv om forskningsgruppelederen formelt sett har ansvar for å godkjenne timene som prosjektlederne reserverer i Maconomy, har prosjektlederne kunnet legge inn timer uten godkjenning. Dette har ført til at ansatte har fått timebestillinger langt ut over sin faktiske arbeidskapasitet. Forskningsgruppelederne sier i intervju at de har hatt lite kontroll på bruken av ressurser og timer.

HI opplyser at instituttet endrer dette fra 2019, og at det da ikke skal være teknisk mulig å legge inn timer i Maconomy uten av de er godkjent av forskningsgruppeleder. I tillegg oppgir HI at prosjektlederne fra 2019 også kan bestille timer fra den forskningsgruppen det ønskes personressurser fra, uten at det spesifiseres hvilken person som ønskes, på samme måte som det har vært gjort for teknikere tidligere. HI opplyser at det har vært en utfordring at det kommer nye timebestillinger i løpet av året, når nye prosjekter settes i gang. Instituttet sier at oppdragsmengden har økt de senere årene, slik at bestillingene av enkelte typer kompetanse ofte har vært større enn det gruppene har hatt. Ifølge HI har det tatt tid å bemanne opp, og det har derfor vært utfordrende å finne ledig kompetanse hos de mest etterspurte forskerne og teknikerne de siste årene. HI oppgir at instituttet har oppbemannet slik at dette ikke vil være en like stor utfordring framover.

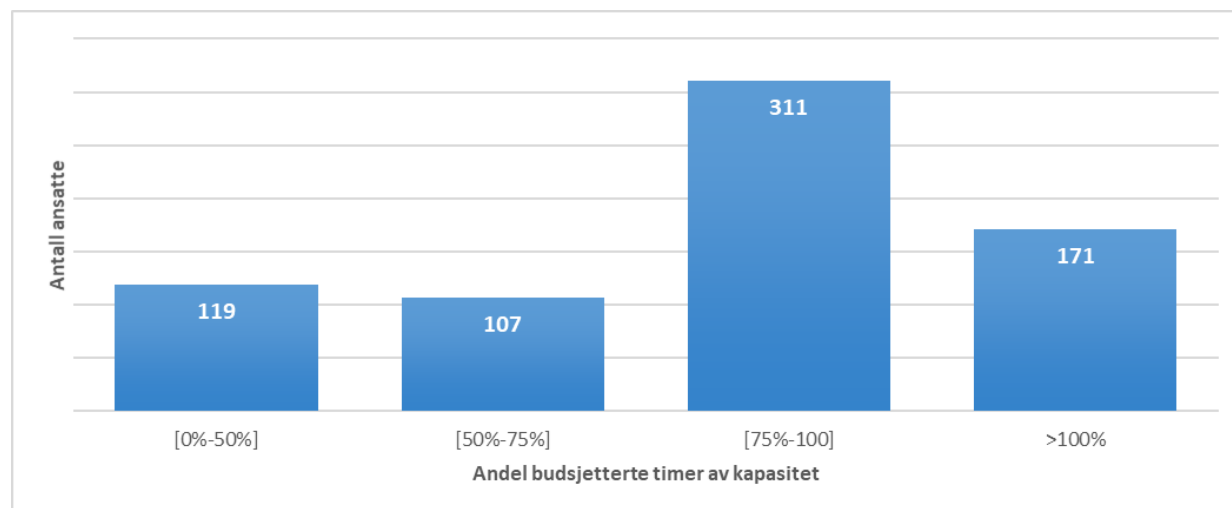
Maconomy er et system som kun gir et øyeblikksbilde av ressursfordelingen. Flere av prosjektlederne og programlederne uttaler i intervju at dette kan være en utfordring, for eksempel fordi de har bestilt ansatte uten å spørre dem, og fordi de ikke kan finne tilbake til de timene de opprinnelig budsjetterte. Noen prosjektledere oppgir at de jevnlig tar utskrifter fra Maconomy for å ha bedre kontroll på dette.

HI setter et måltall for antall FoU-timer de ansatte skal levere i løpet av et år. Måltallet varierer mellom forskningsgruppene og enkeltpersoner. Av de totalt 1900 timene som en full stilling innebærer, har forskere i gjennomsnitt om lag 1400 FoU-timer (74 prosent) som årlig måltall, mens teknikere har om lag 1500 timer

(79 prosent). Av de resterende timene går 200 timer til ferie, og 200–300 timer til såkalt gruppe-FoU og interntid. Dette er aktiviteter som ikke er direkte knyttet til prosjektene, og omfatter linjeoppgaver for den enkelte medarbeider (interntid omfatter også fravær) og gruppe-FoU inneholder for eksempel kompetanseutvikling, publisering, søknadsskriving. Forskningsgruppelederne kan hente ut rapporter i Maconomy som viser de ansattes totale kapasitet og budsjetterte timer. Disse kan de bruke for å omfordele ressurser.

Figur 5 viser hvor stor en andel av den totale kapasiteten til de ansatte som var budsjettert (totalt til både FoU-prosjekter, gruppe-FoU og interntid) ved årsslutt 2018.²⁵

Figur 5 Antall ansatte fordelt på andel budsjetterte timer av kapasitet i 2018 (til FoU, gruppe-FoU og interntid)



Kilde: HI

Figur 5 viser at det var stor variasjon i hvordan HI planla å benytte de menneskelige ressursene i 2018. Instituttet budsjetterte med over 100 prosent av den totale kapasitet for om lag en fjerdedel av de ansatte. I flere økonomirapporter som ledergruppen behandlet i 2017 og 2018, sto det at det var budsjettert langt flere FoU-timer enn tilgjengelig FoU-kapasitet, og at sannsynligheten var høy for at HI ikke hadde kapasitet til å gjennomføre alt som var planlagt og budsjettert på prosjektene. Det påpekes i rapporten at dette gjenspeiler manglende prioriteringer og styring. Om lag en fjerdedel av ansatte var budsjettert med under 50 prosent av sin kapasitet.

Flere prosjektledere uttaler i intervju at selv om forskningsgruppelederne har ansvar for å godkjenne og omfordele timer for å utnytte kapasiteten best mulig, skjer ikke dette i så stor grad, og at det i praksis er de ansatte selv som prioriterer hvilket prosjekt de skal jobbe på hvis de er satt opp til å jobbe mer enn de har kapasitet til. Maconomy har ingen funksjon for å vise når de ansatte skal gjennomføre bestilte timer, og kapasitetsproblemene viser seg gjerne først på høsten når mange prosjekter har behov for å utføre aktiviteter samtidig. Flere prosjektledere bemerker at dette fører til at ansatte kan være overbudsjettert i sesonger og travle perioder selv om de ikke er overbudsjettert mot årlig kapasitet.

De fleste ansatte er involvert i flere prosjekter på samme tid. Per november 2018 var de faglige ansatte (forskere og teknikere) i gjennomsnitt oppført på sju FoU-prosjekter hver.²⁶ Av de om lag 330 forskerstillingene ved HI var om lag 200 prosjektledere for ett eller flere prosjekter i 2018. I gjennomsnitt ledet prosjektlederne to prosjekter hver. 40 ansatte hadde prosjektlederansvar for fire eller flere prosjekter. Både prosjektledere og ledelsen i HI sier at det kan være en utfordring at de ansattes timer smøres tynt ut over mange prosjekter eller delprosjekter. Ledelsen trekker fram at de ønsker å lage større hovedprosjekter med delprosjekter der prosjektlederen kan omfordele timene mellom prosjektmedarbeiderne underveis i prosjektet. HI oppgir imidlertid at ulike institusjoner som finansierer forskning i HI (for eksempel Norges forskningsråd) krever egne prosjekter, selv om prosjektene kan ses som en del av en større tematisk helhet.

Den interne rapporten *Prosjekt økonomi- og styringssystemer* fra 2016 påpekte at instituttets systemportefølje bare delvis var brukervennlig, sikker i drift og ga informasjon og administrativ støtte som var nødvendig for tids- og kostnadseffektiv drift. Det ble trukket fram svakheter ved prosesser og systemer for virksomhetsstyring,

²⁵ Havforskningsinstituttet (2018) *Måltall og ressursfordeling FOU*. <fra Maconomy> [Hentdato: 10.10.18.]

²⁶ Maconomy-rapport (2018) «Timematrise per person». [Hentdato 23.11.18].

prosjektstyring, anskaffelsesprosesser, personalprosesser og dokumenthåndtering. I 2017 ble det klart at HI måtte skifte regnskapssystem. Fra 2018 gikk HI over til DFØs lønssystem, regnskapssystem og systemer for innkjøp og fakturabehandling. Det kom tidlig fram at DFØ ikke kunne levere et prosjektstyringssystem som fungerte tilfredsstillende for HI, og det ble bestemt at arbeidet med prosjektstyringssystem skulle begrense seg til integrering mellom Maconomy og DFØ.²⁷ Mange av lederne på flere nivåer i HI trekker fram i intervju at Maconomy ikke fungerer som et prosjektstyringsverktøy, blant annet fordi det ikke kan brukes til å planlegge tidspunktet prosjektmedarbeidere skal gjennomføre ulike oppgaver.

Tabell 6: Vitenskapelige ansattes kapasitet og utnyttelse i perioden 2015–2017

	2015	2016	2017
Timekapasitet i forskningsgruppene	701 575	721 480	764 550
FOU-måltall i timer	492 389	517 500	542 830
FOU-måltall i prosent av timekapasitet	70,20 %	71,70 %	71,00 %
Registrerte FOU-timer	450 044	489 970	533 653
Registrerte FOU-timer i prosent av timekapasitet	64,00 %	68,00 %	70,00 %
FOU-utnyttelse (registrerte FOU-timer/FOU-måltall i timer)	91,40 %	94,70 %	98,30 %

Kilde: HIs årsrapport 2017

Tabell 6 viser at indikatoren for utnyttelse av vitenskapelig kapasitet utviklet seg positivt i perioden 2015–2017 (fra 91,4 prosent til 98,3 prosent av måltallet).²⁸ Dette viser at de faglige ansatte på instituttet har fakturert en større andel timer på FoU-prosjekter i perioden. HI skriver i årsrapportene at dette viser at instituttet har blitt mer effektivt på dette området. En av forskningsdirektørene oppgir at bedre intern styring og dreining av forskernes kompetanse har bidratt til at HI har forbedret FoU-utnyttelsen de siste årene. Forskningsdirektøren trekker også fram at HI i løpet av perioden har nedjustert timeprisene sine ut fra et nytt kostnadsanslag, noe som har gjort at de har kunnet fakturere et høyere antall FoU-timer til samme total kostnad som før. Siden indikatoren ikke er koblet til produksjonen, viser den ikke om den økte faktureringen har ført til tilsvarende større produksjon.

Det er satt måltall for hver gruppe tilpasset belastningen med fellesoppgaver som for eksempel basisdrift for laboratoriedriften. Måltallet er grunnlaget for rammebudsjettet på instituttet og blir vurdert av ledergruppen. HI oppgir at FoU-utnyttelsen i forskningsgruppene er viktig når ledelsen vurderer nye stillinger. I intervju med forskningsgruppelederne går det fram at forskningsgruppelederne oppfatter at de ikke blir målt på indikatoren for FoU-utnyttelse, men at indikatoren brukes for å styre oppgaver fra forskere med høy utnyttelse til de med lav utnyttelse. Forskningsgruppelederne mener også at programlederne bruker indikatoren som styringsverktøy for å identifisere ledig kapasitet i gruppene, og programlederne ber om forklaring dersom utnyttelsen er veldig lav. I 2018 nådde de fleste forskningsgruppene sitt måltall for antallet registrerte FoU-timer av den totale timekapasiteten. Måltallet for utnyttelsesgraden til gruppene varierte fra 66 prosent til 74 prosent, og den faktiske måloppnåelsen varierte fra 58 prosent til 83 prosent.

I henhold til HIs retningslinjer skal alle ansatte ved HI registrere arbeidstid i timeregistreringssystemet (SAP fra 2018) og føre timer for utførte oppgaver i Maconomy. I 2018 førte om lag 80 prosent av de ansatte i HI timer i Maconomy og SAP.²⁹ Det er i hovedsak ledere og fartøysansatte som ikke fører timer i begge systemene.

I prosjektrapporten *Prosjekt økonomi- og styringssystemer* fra 2016 går det fram at det er et gjentakende problem at forskere er på etterskudd med timeføring i Maconomy. Forskningsgruppelederne har ansvar for å følge opp medarbeidere ved manglende timeføring.³⁰ De ansatte kan se hvor mange timer de har registrert i SAP, og føre timene på oppgaver i Maconomy etter dette. HI opplyser at forskningsgruppelederne har tilgang til de ansattes registrering av arbeidstid i SAP, men at de ikke sammenligner den registrerte arbeidstiden i SAP med timeføringen i Maconomy for å se om tallene samsvarer. Både prosjektøkonomene og forskningsgruppelederne har tilgang til rapporter i Maconomy som viser om de ansatte har ført timer hver uke.

²⁷ Havforskningsinstituttet (2018) *Sluttrapport VisSys_utkast3*.

²⁸ Havforskningsinstituttet (2016) *Årsrapport 2015*.

²⁹ Sammenligning av ansattregister per 09.10.18 med ansatte som førte timer i Maconomy og SAP i 2018.

³⁰ Havforskningsinstituttet (2014) *Kvalitetssystem – Retningslinjer og prinsipper for timebudsjettering og timeføring ved Havforskningsinstituttet*.

Prosjektlederne har ansvar for å godkjenne eller avvise de timene som er ført på et prosjekt. I oktober 2018 manglet det godkjenning for om lag 8 600 timer av i overkant av 800 000 bestilte timer.³¹ Det går fram av alle tertialrapportene til departementet i perioden 2015–2017 at etterslep av timeføring får det regnskapsmessige resultatet til å framstå som mer negativt enn det er. For 2018 har HI begynt å gjøre avsetninger for registrerte, ikke godkjente timer.³² I økonomirapporten for første tertial 2018 står det at dette utgjorde 21,6 millioner kroner.

HI har et totalt rammetall for porteføljen og styrer innenfor dette. Programlederne har hvert sitt rammebudsjett, som de har stor frihet til å omprioritere innenfor, og HI opplyser at instituttet reviderer prosjektbudsjettene regelmessig for å frigjøre ressurser fra prosjekter som har ført færre timer enn planlagt, til prosjekter som har hatt for lav finansiering. HI oppgir at instituttet starter og avslutter prosjektet gjennom hele året, og at disse ikke følger regnskapsåret. Instituttet sammenligner ikke prosjektenes regnskaper med de opprinnelige budsjettene

Prosjektmedarbeidere har ansvar for å føre et reelt antall utførte timer på riktig prosjekt. Hovedregelen er at de ansatte skal overholde de budsjettrammene de har blitt tildelt i hvert prosjekt. Dersom medarbeiderne ikke har fått tildelt nok timer til å ferdigstille de oppgavene de skal utføre, skal den enkelte medarbeider melde fra til prosjektlederen. Prosjektlederen skal i første omgang forsøke å omdisponere timer internt i prosjektet eller overføre ressurser fra driftsmidler til timer. Dersom dette ikke er mulig, skal prosjektlederen involvere programlederen og eventuelt forskningsdirektøren. En analyse av prosjektene i Maconomy fra desember 2018 viser at det i mange av prosjektene er registrert eksakt samme antall timer som budsjettet. Dette kan skyldes at budsjettene er revidert gjennom året og derfor i stor grad vil være lik resultatet i slutten av året. I intervju opplyser forskningsgruppeledere at det også kan ha sammenheng med at mange ansatte jobber mer enn de har fått budsjettet, og at de da fører timer til det er tomt for budsjettete timer. I intervju sier prosjektledere at flere prosjektledere også ser at ansatte fører FoU-timer på interntid eller gruppe-FoU dersom prosjektets FoU-timer er brukt opp. En prosjektleder oppgir at det er positivt at det finnes en løsning i form av gruppe-FoU, som ansatte kan bruke for å fullføre forskning, for eksempel publikasjoner som ikke blir fullført innen prosjektets levetid. Virksomhetsplanen for 2016 framhever at reell timeføring skal være gjeldende prinsipp, og den presiserer at alle prosjektledere må budsjettere med reelle timer i prosjekter og ikke satse på gruppe-FoU for å få ferdigstilt leveransene. En rapport om endring av timesatsene tok opp uriktig timeføring. Rapporten ble behandlet i et ledermøte i oktober 2015. Instituttet gjennomførte etter dette en analyse for å identifisere prosjekter som har benyttet gruppe-FoU og annet for å fullføre leveranser. I intervju opplyser ledelsen i HI at instituttet de siste tre årene har jobbet med å oppnå mer reell timeføring.

6.7.3. Oppfølging, rapportering og kvalitetssikring av prosjektene

I stillingsbeskrivelsen står det at programlederen har ansvar for å kvalitetssikre og godkjenne prosjektleveransene i programmet og skal følge opp prosjektlederen slik at prosjektene når sine mål for faglig kvalitet, framdrift, ressurser og økonomi. Forskningsgruppelederen har ansvar for å utvikle og gjennomføre en plan for fag- og kompetanseutvikling på gruppens fagområde og skal utnytte og tilpasse kapasiteten til etterspørselen og behovet for kompetanse både på kort og lang sikt. En av forskningsdirektørene i HI oppgir at forskningsgruppelederne har ansvar for forskningsgruppenes samlede leveranser og den mer langsiktige kvalitetssikringen, ettersom de skal sørge for at metodikken som brukes er i henhold til beste praksis. De har også kvalitetssikringsansvar for søknader. Programlederne og forskningsdirektøren for programavdelingen møtes månedlig og diskuterer status i prosjektene. Programlederne har projektsamtaler med alle prosjektlederne en eller flere ganger i året. Flere ledere i ledergruppen oppgir at de henter ut rapporter som viser ressursbruk opp mot budsjett på prosjektene, fra prosjektstyringsverktøyet Maconomy.

Rutinebeskrivelsen for prosjektprosessen beskriver kvalitetssikringsprosessen for prosjektene. Denne rutinebeskrivelsen tar utgangspunkt i at HI oppretter en elektronisk prosjektportal som skal gi programlederne bedre mulighet til å følge opp prosjektlederne. Dette gjør den ved å gi programlederne tilgang til mer informasjon om prosjektet og gjøre prosjektarbeidet mer systematisk og forutsigbart. Den skal også sikre at programlederens kvalitetssikring av forskningsprosjektene blir dokumentert. Virksomhetsplanen for 2016 trakk fram implementering av portalen som et prioritert område. Lederen av finans og analyse opplyser i intervju at den elektroniske prosjektportalen er opprettet, men at den ikke er stabil nok til å bli tatt i bruk for prosjektene ennå. En av forskningsdirektørene oppgir at HI har valgt å ikke bruke midler på å ferdigstille dette verktøyet for bruk av alle, fordi instituttet vil se på andre løsninger for oppfølging av prosjektene.

Ifølge prosjektrapporten for *Prosjekt økonomi- og styringssystemer* fra 2016 uttrykker mellomledere ved HI at det er uavklart hvilke parametere de blir styrt på, og hvilke forventninger for administrativ oppfølging og styring det er

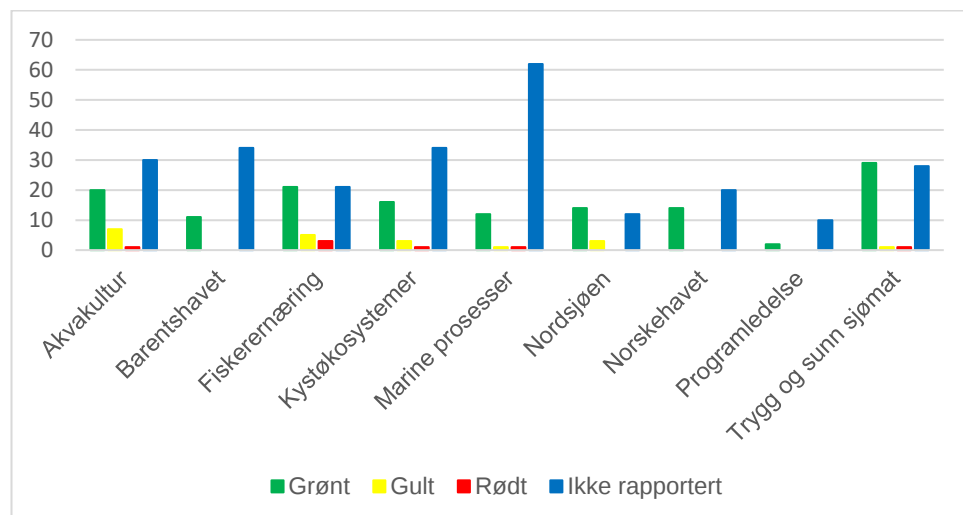
³¹ Maconomy-rapport (2018) *Samlerapport programmer*. [hentet dato 30.10.2018]

³² Havforskningsinstituttet (2018) *Økonomirapport 2. tertial 2018*.

til dem. En oppsummering av risikovurderingene fra de administrative tjenestene i 2015 tok opp manglende etterlevelse av vedtatt prosjektmodell som en risiko for overordnet styring av prosjektene. Programlederne oppgir at de følger rutinebeskrivelsen for kvalitetssikring, som beskrevet i prosjektprosessen, men at dette arbeidet skjer gjennom andre kanaler (som e-post, SharePoint og arkiv). Programlederne oppgir at dette arbeidet er under forbedring og vil bli mer sporbart når HI innfører en elektronisk prosjektportal.

Prosjektlederne skal månedlig rapportere prosjektenes status for tid, økonomi og leveranse på en tretrinnskala (rødt, gult og grønt) i Maconomy.

Figur 6 Statusrapportering for prosjektene fordelt på programmer per 26.02.19



Kilde: HI, Maconomy

Per 26. februar 2019 hadde om lag 60 prosent av hovedprosjektene i HIs prosjektportefølje ikke rapportert status for foregående måned.³³ I intervju sier prosjektlederne i HI at programlederne i varierende grad følger opp prosjektledernes statusrapportering, og enkelte prosjektledere anser det derfor som bortkastet tid å rapportere status. Oppsummeringsrapporten for internkontrollen for 2015 trekker fram at 63 prosent av prosjektutvalget hadde mangler ved rapporteringen av tid, kostnad og leveranse. Ledelsen i HI mener det er viktigst at prosjektene rapporterer når det er faktiske avvik, slik at programlederen kan sette inn tiltak. I et internt notat som ble behandlet i ledergruppen i 2016, ga programlederne uttrykk at de ønsket å innføre sterkere sanksjoner mot prosjektledere som ikke følger rutinen for statusrapportering, og de bemerket at brudd på rutinen gir en risiko for at avvik oppdages for seint. Denne forespørselen fikk ikke ledergruppen til å vedta endringer i oppfølgingen av prosjektlederne.

En av forskningsdirektørene i HI opplyser at prosjektlederne også skal legge inn leveranser og milepæler for prosjektene ved prosjektstart, men at ledelsen ikke har fulgt opp om de rapporterer månedlig på disse. Ifølge forskningsdirektøren vil den månedlige statusrapporteringen (rødt, gult og grønt) være tilstrekkelig for å følge opp leveranser og milepæler. Flere prosjektledere sier at de oppfatter at oppfølging i Maconomy hovedsakelig gjennomføres for å sjekke at prosjektet er innenfor budsjett, ikke for å sjekke framdriften i prosjektet.

Ifølge HI har instituttet jobbet med å samle mindre prosjekter i større hovedprosjekter, slik at det blir færre prosjektledere, noe som gjør at de kan jobbe med å profesjonalisere prosjektlederrollen. Programlederne og forskningsgruppelederne i HI har ofte har flere roller fordi de er med på forskningsprosjekter, enten som prosjektledere eller kun som forskere, i tillegg til å være mellomledere. Programlederne oppgir i intervju at det er forventet at de er aktivt med i forskningen, og at de fleste programledere også er prosjektledere. Forskningsgruppelederne har faglig ansvar for forskningsgruppens fagområde, personalansvar for ansatte i forskningsgruppene og er selv med i FoU-prosjekter. I gjennomsnitt har de 25 forskningsgruppelederne på HI ført om lag 840 FoU-timer i 2018, hvilket er 60 prosent av den gjennomsnittlige FoU-kapasiteten på 1400 timer.³⁴ Det betyr at de har 40 prosent igjen av kapasiteten sin til oppgaver som forskningsgruppeleder. Programlederne førte

³³ Maconomy-rapport (2019) *Programstatus*. [Hentdato 26.02.19].

³⁴ Uttrekk fra Maconomy av registrerte FoU-timer i 2018 med unntak av prosjekter av typen Programledelse. Navn på forskningsgruppeledere og programledere er hentet henholdsvis per 31.01.19, og 15.03.19 fra HIs åpne nettsider.

i gjennomsnitt om lag 500 timer på FoU-prosjekter samme år, og FoU-timene varierte for 2018 fra 6 timer til over 1900 timer.

I oktober 2017 opprettet HI en rådgivningskomite som består av direktøren, forskningsdirektørene og programlederne samt representanten i ICES Advisory Committee (ACOM). Komiteen møtes ukentlig og diskuterer rådene som skal gå ut fra instituttet.³⁵ Programlederen for forskningsprogrammet som har utarbeidet rådet, signerer rådet sammen med en av forskningsdirektørene. Ledelsen i HI gir i intervju uttrykk for at dette har forbedret kvalitetssikringen av rådgivningen.

Ledelsen i HI oppgir at både forskningen som blir publisert, og arbeidet med bestandsrådgivningen som skjer i det internasjonale rådet for havforskning (ICES) blir kvalitetssikret eksternt. Endringer i målemetodikk, bestandsvurderinger og forvaltningsrådgiving skjer i stor grad gjennom ICES. HI påpeker at det er viktig å evaluere og revidere metoder gjennom ICES for å sikre best mulig metodebruk. Flere prosjektledere sier at HI med fordel kunne ha kvalitetssikret også arbeidet som ikke publiseres eller går gjennom ICES, eksternt.

6.7.4. Evaluering av prosjektene

I *Havforskningsinstituttets prosjektprosess* står det at det skal fylles ut en evaluering og arrangeres et avslutningsmøte hvor målet er å evaluere prosjektarbeidet og prosjektet opp mot faglige problemstillinger. Møtet kan også være en viktig kilde til erfaringsoverføring til relevante forskningsgrupper og andre prosjekter. En av forskningsdirektørene i HI sier at det for interne prosjekter ikke er satt en tidsfrist for når evalueringen av prosjektet skal være fylt ut etter prosjektslutt. Flere prosjektledere, programledere og ledere i ledergruppen sier i intervju at det er lite formell sluttevaluering av prosjektene, og uttaler at HI burde bli bedre på å evaluere prosjektene når de er ferdig, for å ta lærdom av hvordan prosjektet gikk. I noen intervjuer kommer det likevel fram at leveranser og metoder i prosjekter blir evaluert og diskutert mer kontinuerlig, blant annet i de faglige møtene forskningsdirektørene har annenhver uke, hvor også forskningsgruppeledere kan delta. Det går fram av intervjuer at flere ledere mener eksterne prosjekter blir evaluert oftere enn interne, da det er strengere krav til evaluering i sluttrapporten som skal leveres i henhold til kontrakt.

HI opplyser at de i liten grad har benyttet Maconomy til å se den historiske utviklingen i indikatorer og kostnader det rapporteres på. Ledelsen har ikke hentet ut tidsserier som viser trender, for eksempel av hvilke prosjekter eller programmer som gjentakende ganger mangler statusrapportering. HI lagrer ikke de opprinnelige prosjektbudsjettene, så når det skjer omfordelinger i Maconomy, går det ikke lenger fram hva det opprinnelige budsjettet var. Det finnes ikke statistikk som viser i hvilken grad prosjekter har vært riktig budsjettet ved oppstart eller har holdt seg innenfor opprinnelig budsjett. HI kan dermed ikke systematisk analysere årsakene til eventuelle avvik. HI opplyser at Maconomy vil vise prosjektenes opprinnelig budsjett og senere budsjettrevisjoner fra 2019. At ansatte ikke alltid fører reelle timer på prosjektene, gjør det også vanskelig å sammenligne ressursbruken mot budsjettet og for samme oppgaver over år.

NIFES utførte metode- og prosjektrevisjoner for laboratorievirksomheten og gjennomgikk da blant annet dokumentasjon av prøvene, kundenes avviksrapportering, kommunikasjon og informasjonsflyt med kundene og prosjektleders kompetanse og kjennskap til kvalitetssystemet. Ledelsen, administrasjonen og ansvarlig forskningssjef i NIFES deltok i disse revisjonene, og dette ble trukket fram som viktig for å sikre at instituttets mål ble nådd på en effektiv måte.³⁶

6.8. Havforskningsinstituttets systemer for å sikre habilitet og uavhengighet

6.8.1. Havforskningsinstituttets systemer for å sikre habilitet

HIs etiske retningslinjer framhever at nære relasjoner mellom ansatte ved HI og personer som har økonomiske interesser i kystens og havets ressurser, vil kunne svekke tilliten til instituttets integritet og upartiskhet i gjennomføringen av samfunnsoppdraget. HI har utarbeidet retningslinjer for håndtering av nære relasjoner. Ifølge disse retningslinjene har den enkelte ansatte et selvstendig ansvar for å vurdere sin egen habilitet i konkrete situasjoner. Direktøren i HI opplever at habilitet kan være en utfordring, både når det gjelder nære relasjoner og bindinger til bransjen. Flere saker i media har omhandlet habilitetsspørsmål og har ifølge direktøren vært uheldige for omdømmet til HI og NIFES.

³⁵ Havforskningsinstituttet (2018) *Havforskningsinstituttets samlede rådgivning og kunnskapsbidrag*.

³⁶ NIFES risikovurdering 2015.

HI har utarbeidet interne retningslinjer for sidegjøremål eller mulige interessekonflikter. Retningslinjene skal gjøre det klart for ansatte hvilken adgang de har til å ta på seg sidegjøremål eller annen aktivitet som kan medføre interessekonflikter til instituttet. Retningslinjene framhever at HI legger opp til åpenhet om mulige interessekonflikter og hvordan instituttet eventuelt skal håndtere slike. Sidegjøremål er bistillinger, bierverv, oppdrag, verv eller annet som en ansatt ved instituttet har utenom sin stilling ved HI, og arbeid som den ansatte utfører for et foretak eller selskap som vedkommende helt eller delvis selv eier. I tillegg skal også politiske verv registreres. Ansatte skal på eget initiativ melde fra til arbeidsgiver om sidegjøremål eller andre forhold som kan ha betydning for arbeidet ved instituttet. HI har opprettet et sidegjøremålsregister der ansatte skal registrere sidegjøremål. Nærmeste leder skal ta opp sidegjøremål i de årlige medarbeidersamtalene. Ifølge direktøren er HIs etiske regelverk og reglement for sidegjøremål tatt opp på ledersamling.

En sammenligning av HIs sidegjøremålsregister med uttrekk fra Brønnøysundregistrene i oktober 2018 viser at det er flere oppføringer i det offisielle registeret for næringslivsroller i Brønnøysundregistrene ikke er registrert i HIs sidegjøremålsregister. 166 ansatte i HI er registrert med næringslivsroller i Brønnøysundregistrene. I HIs sidegjøremålsregister er det registrert 39 ansatte. Det er imidlertid et fåtall av de 39 oppførte i sidegjøremålsregisteret som også er i uttrekket fra Brønnøysundregistrene. Flere av oppføringene i HIs register er bistillinger ved universitet, og slike ansettelsesforhold kommer ikke fram i Brønnøysundregistrene. Både blant de 166 rollene i uttrekket fra Brønnøysundregistrene og blant de 39 oppføringene i HIs register er det flere roller i borettslag, sameier og lignende som er lite relevante for habilitetsutfordringer. Enkelte av selskapene som HIs ansatte har roller i, og som ikke er oppført i sidegjøremålsregisteret, opererer innen laboratorievirksomhet, fisk, havbruk, sjømat, offshore og lignende. NIFES har ikke hatt et sidegjøremålsregister, kun en oversikt over bierverv i form av andre forskerstillinger ved universitetene. Per desember 2018 var ingen tidligere NIFES-ansatte oppført i HIs sidegjøremålsregister.

Programlederne har ikke tilgang til sidegjøremålsregisteret og bruker det ikke når de bemanner prosjekter. En forskningsdirektør trekker fram at det er viktig å ha registeret på plass, og at det har vært flere episoder på instituttet som viser behovet for et slikt register.

6.8.2. Havforskningsinstituttets rolleutøvelse og systemer for å sikre uavhengighet

HIs instruks fastslår at HI skal ha en fri og uavhengig rolle i alle faglige spørsmål. I brukerundersøkelsen for HI og NIFES fra 2017 trakk brukerne fram utfordringer for HIs rolleutøvelse og NIFES' faglige uavhengighet. Respondenter trakk blant annet fram at HI burde skille rollen som forskningsmiljø tydeligere fra instituttets tette forhold til forvaltningen, og at skillet mellom forvaltningsforskning og oppdragsforskning for næringen kunne ha vært tydeligere. HI skrev i årsrapportene for 2016 og 2017 at de derfor skulle bli tydeligere i sin rolle som naturvitenskapelig rådgiver og i større grad forklare brukerne grunnlaget for sine råd. Opprettelsen av rådgivningskomiteen i oktober 2017 skulle også bidra til å unngå at rådgivning foregikk i uformelle kanaler. HI har innført strengere rutiner for kommunikasjonen inn og ut av instituttet for å unngå at enkeltforskere framstår som om de uttaler seg på vegne av HI. Prosessen for rådgivningen baserer seg på at posten kommer gjennom postmottaket, som fordeler den til ansvarlige ledere.³⁷ Direktøren for HI framhever i intervju at dette er vesentlig for å få en reell kvalitetssikring av rådene. Direktøren sier at det er brukerne som bestiller råd fra HI, som har ansvar for å benytte den riktige kommunikasjonskanalen, som er postmottak. Ansatte i Fiskeridirektoratet og Mattilsynet sier i intervju at det fortsatt forekommer uformell kontakt mellom deres saksbehandlere og forskere i HI. Mattilsynet opplyser at det kan være vanskelig å finne ut av hvem deres kontaktperson i HI er, og at det ofte ikke er tilstrekkelig å sende bestillinger til HIs postmottak hvis de vil ha svar på bestillingene. Ansatte i Fiskeridirektoratet sier i intervju at de opplever at HI er blitt bedre på å skille mellom når de utveksler kunnskap, og når de leverer et formelt råd.

En av forskningsdirektørene i HI sier i intervju at det kan være uklart hvor langt HI skal gå i sin rådgivning, og nevner at HI frarådet oljeaktivitet i Lofoten som et eksempel på et tema hvor det har vært interne diskusjoner om dette. Forskningsdirektøren bemerker også at forskerne noen ganger kan ønske å fortelle forvaltningen hva den bør gjøre på enkelte felt, men sier at lederne i HI har ansvar for å sikre at HI kun bidrar med kunnskap og ikke forsøker å håndtere den. Forskningsdirektøren trekker fram at det i noen tilfeller kan være nødvendig å gi forvaltningen råd om hvordan den skal håndtere kunnskapen dersom det faller inn under samfunnsoppdraget til instituttet, men at det vil være viktig å gjøre oppmerksom på at rådet kun er basert på HIs kunnskap. Direktøren i HI mener det kommer klart fram at HIs rådgivning er basert på instituttets kunnskap om havet, og bemerker at det er politikerne som tar den endelige beslutningen, og at de også tar andre hensyn i vurderingen.

³⁷ Havforskningsinstituttet (2018) *Havforskningsinstituttets samlede rådgivning og kunnskapsbidrag*.

Ansatte i Mattilsynet sier i intervju at de har opplevd situasjoner hvor de mener at HI har gått ut over sin oppgave som kunnskapsleverandør og risikovurderer, og har gitt råd om hvordan Mattilsynet bør håndtere risikoen. Mattilsynet opplever for øvrig at de har god dialog med HI (og tidligere NIFES), og at de kan løse slike situasjoner gjennom god kommunikasjon. HI og Mattilsynet har også jobbet med å revidere avtalen mellom dem, blant annet for å gjøre rollene tydeligere. Ansatte i Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det er viktig å skille mellom rollene som forsker/rådgiver på den ene siden og forvalter/beslutningstaker på den andre. De sier at dette skillet tidvis kan bli utfordret, men at Fiskeridirektoratet og HI i slike tilfeller har en dialog om dette.

7 Nærings- og fiskeridepartementets etatsstyring av Havforskningsinstituttet

7.1. Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging av HIs mål og resultater

HI og NIFES (fram til 2018) har siden 2013 vært underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og før dette Fiskeri- og kystdepartementet. Forsknings- og innovasjonsavdelingen (FI) i departementet har ansvaret for etatsstyringen av HI. Dette innebærer styringsdialogen, statsbudsjettet, infrastrukturinvesteringer og utvikling av effektiviseringskrav.³⁸ Avdeling for fiskeri og havbruk (FHA) og næringspolitisk avdeling (NP) er ansvarlige for den faglige styringen av instituttet og holder kontakt med det om HIs grunnlag for forvaltningsråd, utvikling i fiskeri- og havbrukspolitikken og sjømattrygghet. Administrasjonsavdelingen har systemansvar for budsjett og styring og et særlig ansvar for statsregnskapet, datasikkerhet og sikkerhet for øvrig.

Nærings- og fiskeridepartementet har i rapporten *MRS og aktuelle styringsutfordringer i Havforskningsinstituttet* fra 2016 trukket fram «HI som en framtidsrettet organisasjon» som en styringsutfordring. Ifølge rapporten bør HI utarbeide en tydelig og helhetlig strategi som sikrer måloppnåelse i et framtidsperspektiv, og viser hvilke strategiske, teknologiske og organisatoriske tilpasninger instituttet bør gjøre som følge av sine høye ambisjoner. Rapporten viser også til at styringen av HI fra departementets side har et klart oppgavefokus, og at HI også selv er en organisasjon med oppgavefokus. Ifølge rapporten kan det være en fordel å utvikle en mer strategisk styring av HI. I Prop. 1 S (2010–2011) fra Fiskeri- og kystdepartementet står det at avviklingen av styrene i HI og NIFES fra 2011 innebar at styringsdialogen mellom departementet og instituttene skulle ivareta styrets oppgaver. Ansatte i Departementet sier i intervju at de ikke har opplevd at styringsdialogen ble endret i noen særlig grad etter at styrene ble avviklet, men at departementet innførte noe oftere økonomirapportering fra etatene. Avviklingen av styrene ble fulgt opp ved å opprette faglige råd som skulle ta over styrenes rolle som strategisk sparringspartner for instituttene. Ansatte i departementet opplyser i intervju at rådene har vært direktørenes verktøy, og at departementet ikke mottar rapportering fra rådene. Departementet har ikke systematisk bedt om å bli involvert i etatenes strategiarbeid, men har både for HI og NIFES uttalt seg om utkast til strategier i styringsdialogen. I et ledermøtereferat fra 2017 går det fram at departementet oppfordret NIFES til å tydeliggjøre hva instituttet så som strategiske utfordringer, og hvilke grep de ville ta for å nå målene gitt disse utfordringene. Departementet mener det i stor grad har vært initiativtaker til viktige strategiske grep for HI og NIFES, blant annet å slå sammen de to instituttene, å oppgradere havgående forskningsfartøy, å sette i gang planer som styrker kystovervåkingen (herunder å anskaffe et nytt kystgående forskningsfartøy) og å planlegge å samlokalisere HI og Fiskeridirektoratet.

Det overordnede styringsprinsippet om mål- og resultatstyring i staten innebærer blant annet at virksomheter skal styres på mål og selv skal kunne velge sine virkemidler.³⁹ Hovedinstruksen for HI og NIFES angir etatenes ansvar og faste oppgaver, mens de får konkrete oppgaver for budsjettåret i tildelingsbrev. HI foreslår satsingsområder i forbindelse med at departementet forbereder utformingen av budsjett og tildelingsbrev. Etatsstyringsavdelingen i departementet vurderer forslaget sammen med fagavdelingen og ber også Mattilsynet og Fiskeridirektoratet om innspill på tildelingsbrevet til HI. HI rapporterer på de tre delmålene *rådgivning*, *data* og *forskning* gjennom årsrapporten til departementet. I tillegg leverer HI økonomirapporter to ganger i året, og disse inneholder status for delmålenes budsjett og regnskap fordelt på kostnadsområder. Økonomirapportene inneholder ikke informasjon om status på oppnåelse av delmålene eller effektivitet i virksomheten.

³⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Organisering av forstudie mv. om Havforskningsinstituttet*

³⁹ Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *MRS og aktuelle styringsutfordringer i Havforskningsinstituttet*

I 2014 startet departementet et arbeid med å revidere målene til NIFES.⁴⁰ Det trakk fram som uheldig at det ikke var utformet styringsindikatorer for NIFES' mål, og målsettingen var å dreie virksomhetsstyringen av NIFES fra aktivitetsstyring til effektmåling. Dette skulle bidra til å gjøre departementet bedre i stand til å vurdere om NIFES' nådde målene, og avklare hvilket behov departementet hadde for rapportering fra NIFES. Departementet fastsatte nye mål for NIFES og innførte styringsindikatorer i tildelingsbrevet for 2016. Det nye MRS-systemet til NIFES ble rapportert på første gang i årsrapporten for 2016 og besto blant annet av hovedmålet *sunnere fisk og sunnere befolkning*, som ble målt ved indikatorer for endring i forekomsten av ikke-smittsomme sykdommer blant mennesker og endring i dødelighet av oppdrettsfisk.⁴¹ Departementet sier i intervju at erfaringene med NIFES' rapportering og tilbakemelding på den nye målstrukturen har bidratt til at departementet mener at NIFES' nye mål ble løftet på et for høyt nivå i resultatkjeden, fordi det var vanskelig å måle og lage gode indikatorer for bruker- og samfunnseffekter av NIFES' arbeid. Departementet oppgir at det har tatt med seg disse erfaringene i arbeidet med å utvikle ny målstruktur for det sammenslåtte HI.

Departementet har siden 2006 jobbet med å få på plass et tilfredsstillende MRS-system for HI. Fra 2015 har HI rapportert på dagens målstruktur; den er nærmere beskrevet i punkt 6.3. HI har i perioden 2015–2019 i hovedsak hatt aktivitetsindikatorer for delmålet *rådgivning*, og departementet har ikke satt resultatkrav for indikatorene. Departementet har ikke satt indikatorer for i hvilken grad innsamlingen og forvaltningen av dataene skjer hensiktsmessig og effektivt. Departementet har ikke tidfestet når det langsiktige målet på 90 prosent for tilgjengeliggjøring av data skal være nådd. Departementet forklarer i intervju at det i hovedsak bruker indikatoren for å stimulere HI til å publisere innsamlede data raskest mulig, og ikke som et konkret mål som instituttet skal nå på et gitt tidspunkt.

Det går fram av rapporten om MRS og styringsutfordringer i HI fra 2016 at departementet vurderte HIs rapportering som oppgave- og detaljfokusert, at den hadde lite fokus på måloppnåelse ut over å rapportere utførte oppdrag og oppgaver, og at det var lite informasjon om effektene av HIs arbeid. Rapporten påpekte at HI kunne kompensere for en målstruktur på oppgavenivå med indikatorer som belyser effekter på bruker- og samfunnsnivå. I tildelingsbrevet for 2016 innførte departementet krav om at HI annethvert år skulle gjennomføre brukerundersøkelser for måloppnåelse.

Departementet opplyser i intervju at deres vurdering av HIs samlede måloppnåelse baserer seg på HIs risikovurderinger og årsrapporter, eksterne evalueringer og tilbakemeldinger fra brukerne. Siste eksterne evalueringer av HI og NIFES ble gjennomført i 2012. Departementet oppgir at det vurderer å evaluere HI oftere, for eksempel hvert femte år i stedet for hvert tiende som har vært vanlig praksis til nå. Departementet mener imidlertid hyppigheten på evalueringene må ses i sammenheng med andre evalueringer, som fra Norges forskningsråd. HI og NIFES inngikk i Norges forskningsråds evaluering av primærnæringsinstituttene i 2018, hvor blant annet nivået på publiseringer og internasjonalt samarbeid ble vurdert. Evalueringen gikk imidlertid i liten grad inn på om HI nådde målene sine eller var effektivt når det gjennomførte oppgaver.

I tildelingsbrev til HI for 2018 og 2019 står det at det vil utarbeides nye mål for det fusjonerte HI. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det gjenopptar videreutviklingen av MRS-systemet i 2019.⁴² Departementet gir i intervju uttrykk for at det fortsatt ønsker å kartlegge effekter av HIs arbeid, men at erfaringene fra NIFES' rapportering på den nye målstrukturen fra 2016 og 2017 har ført til at departementet vil være mer forsiktig med å ta inn mål for effekter av HIs arbeid når det utarbeider nytt MRS-system for HI. Departementet trekker i intervju fram at selv om rapporteringen på delmålet *rådgivning* i hovedsak er en aktivitetsrapportering, oppfatter det at HI rapporterer på økologisk tilstand og bruker- og samfunnseffekter i årsrapporten. I et internt notat trekker departementet fram at det er utfordrende å få gode vurderinger av HIs måloppnåelse, særlig på rådgivningsdelen. Nærings- og fiskeridepartementet mener departementet selv i begrenset grad bør vurdere kvaliteten på rådene, siden dette fort kan bli tolket som en overprøving av HI sin forskningsmetodikk. Departementet oppgir i intervju at det oppfatter det slik at det internasjonale havforskningsrådet ICES kontinuerlig vurderer og evaluerer HIs rådgivning, som regnes som den viktigste delen av måloppnåelsen. I intervju trekker departementet fram at kvaliteten på rådgivningen i tillegg måles indirekte gjennom indikatorer for kvaliteten på forskningen som ligger til grunn for rådene.

HI rapporterer årlig en overordnet risikovurdering for måloppnåelse og effektiv drift til departementet. Departementet opplyser at formen på risikoanalysen utvikles i kontinuerlig dialog mellom HI og departementet, og at det fortsatt arbeides med formen på analysene. Departementet mener HIs risikovurdering for 2018 ikke gir et

⁴⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Orientering om prosess for mål- og resultatstyring i NIFES*.

⁴¹ Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *Mål- og resultatstyringssystem for NIFES*.

⁴² Prop. 1 S (2018–2019) Nærings- og fiskeridepartementet.

tilstrekkelig bilde av dagens risiko, og trekker fram at det er områder hvor det er kjente kunnskapshull som likevel er vurdert med lav risiko. Departementet mener at HIs risikovurderinger i perioden ikke har vært et godt styringsverktøy som kan brukes til prioriteringer og iverksettelse av tiltak. Departementet etterspurte i etatsstyringsmøter i 2016 og 2017 vurderinger av mer langsiktige risikoer og gjennværende risiko etter iverksatte tiltak har fått effekt og trakk i 2018 fram svakheter ved risikovurderingen til HI. Departementet opplyser i tilbakemelding på utkast til revisjonsrapport at svakheter ved HIs risikovurderinger kan skyldes at departementet ikke har gitt HI entydige signaler over tid om hvordan instituttet skal håndtere risikovurderingene og på hvilket nivå det skal rapportere risikoene. Ifølge departementet avklarer det innhold og nivå på risikovurderingene når det utarbeider nytt mål- og resultatstyringssystem for HI.

I etatsstyringsmøtene vurderer departementet HIs måloppnåelse på indikatorene som er satt. Temaer som departementet har tatt opp i disse møtene, omfatter innkjøp av nye forskningsskip, utredning av ny lokalisering av marine virksomheter i Bergen og kommunikasjon og samarbeid med næring og andre aktører på fiskerifeltet. Departementet tar også opp områder de ønsker mer informasjon, om og bestillinger departementet oppfatter etaten ikke har rapportert tilstrekkelig om. I et etatsstyringsmøte i 2017 tok departementet opp en rekke temaer som ikke var tilstrekkelig drøftet under NIFES' måloppnåelse, blant annet i hvilken grad mottakere av råd fra NIFES har mottatt råd i henhold til bestilling og behov, instituttets publiseringsnivå og hvordan uavhengigheten ved instituttet ble ivaretatt. Departementet har også tatt opp svakheter ved HIs rapportering, og ba i et etatsstyringsmøte i 2017 om utdypende rapportering på bestillinger i tildelingsbrevet om kartlegging av gyteområder og informasjon om bestandsutviklingen for ikke-kvoteregulerte arter. Departementet har i Prop. 1 S i perioden 2015–2017 vurdert HIs og NIFES' sin måloppnåelse som tilfredsstillende.

7.2. Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging av effektiv ressursbruk i HI

Departementet måler effektiv ressursbruk i HI med indikatorer for utnyttelsesgrad av forskningsstasjonene, forskningsfartøylene og forskerne. HI har ikke rapportert på laboratorienes utnyttelsesgrad i perioden selv om departementet har bedt om dette i tildelingsbrevene siden 2015. Departementet har diskutert hvor hensiktsmessig denne indikatoren er. Nærings- og fiskeridepartementet sier i intervju at indikatorene for utnyttelsesgrad ikke nødvendigvis sier noe om HI bruker ressursene effektivt, ettersom ressursbruken ikke er koblet til produkter eller leveranser. I arbeidet med rapporten om styringsutfordringer i HI fra 2016 pekte departementet på at det var behov for en bedre definisjon av effektivitet i HI, og det ble foreslått å bygge opp et system som kunne gi bedre informasjon om effektivitet og foreslå effektiviseringstiltak i HI.⁴³ Videre trakk rapporten fram at styring av virksomheter av HI sin art tenderer å produsere for lite kvantum om det ikke blir stilt krav eller regulert, og at styringen derfor bør ha fokus på kvantum, kvalitet og effektivitet. Departementet opplyser i kommentarer til utkastet til revisjonsrapport at det i arbeidet med å videreutvikle MRS-systemet vil se på muligheten for å utvikle nye kostnadseffektivitetsindikatorer som kan bidra til relevant styringsinformasjon.

HIs måloppnåelse på indikatorene for effektiv drift har ikke blitt drøftet i etatsstyringsmøtene i perioden. Departementet har i perioden bedt HI om å utrede effektivisering av enkelte områder, blant annet datainnsamlingsmetodene og fartøystrukturen i 2015, og det framtidige behovet for forskningsstasjonene på Austevoll og Matre i 2017. Departementet påpeker i intervju at deres oppfølging av effektivitet blant annet består i å sørge for mer samarbeid mellom HI og andre aktører.

En gjennomgang av etatsstyringsmøtereferater fra perioden 2015–2017 viser at HI og NIFES i liten grad har rapportert på effektivitet på andre måter enn gjennom indikatorene som departementet har fastsatt. Departementet oppgir i intervju at det ikke har bedt HI om informasjon om ressursbruk på gjentakende oppgaver i instituttet, men mener at det ville være interessant å se på hvordan ressursbruken for enkelte kjerneoppgaver utvikler seg. Departementet oppgir i intervju at det har oppfordret HI til å vurdere om det er nødvendig å oppdatere alle tidsserier så ofte som de gjør, men peker på at det kan være krevende å skulle presse HI på dette uten at det virker som om departementet utfordrer HIs forskningsmetodikk. Departementet gjør oppmerksom på at det å effektivisere metoder som medfører at usikkerheten på bestandsestimeringen øker, kan ha store økonomiske konsekvenser for fiskerinæringen og er ikke i tråd med Stortingets ønske om redusert usikkerhet. Departementet understreker også at toktvirksomheten, som er den mest kostnadskrevende aktiviteten, består av en svært høy andel faste kostnader som påløper uavhengig av aktivitet.

⁴³ Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *MRS og aktuelle styringsutfordringer i styringen av HI*

Ved revideringen av NIFES' mål i 2015 etterspurte departementet mer informasjon om effektivitet i NIFES og det ble stilt spørsmål ved i hvilken grad departementet hentet inn kunnskap om effektivitet, spesielt innenfor NIFES' laboratorievirksomhet.⁴⁴ Departementet skrev i tildelingsbrevene for 2016 og 2017 at NIFES i tråd med effektiviseringsreformen og god økonomistyring i staten kontinuerlig skulle vurdere organisering og samarbeid for å nå målene sine mer kostnadseffektivt. I tildelingsbrevet for 2017 skrev departementet at NIFES skulle arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten, og at de skulle redegjøre for iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak. NIFES rapporterte til departementet om hvordan robotisering effektiviserte enkelte analysemetoder ved laboratoriene i 2015 og 2016, og at instituttet brukte prosjektrevisjoner som et tiltak for å nå målene på en effektiv måte. I denne perioden skrev NIFES i sin rapportering på effektivitet til departementet at instituttet arbeidet med å effektivisere møtestrukturen og rekrutteringsprosessen, og at det bidro i et forum for å harmonisere og effektivisere en kvalitetssikringsstandard. Departementet ba ikke NIFES rapportere på noen indikatorer for effektivitet og fikk ikke systematisk informasjon om utviklingen i effektiviteten av ressursbruken ved instituttet i perioden 2015–2017.⁴⁵ I et etatsstyringsmøte i 2017 ba departementet om at NIFES i sin vurdering av måloppnåelse gjorde en samlet og helhetlig vurdering av effektivitet ved instituttet.

På initiativ fra departementet startet NIFES, HI og Fiskeridirektoratet i 2015 et arbeid med å kartlegge mulighetene for samhandling og kostnadseffektivisering seg imellom. NIFES oppga flere tiltak for å effektivisere og forbedre faglige og administrative prosesser.⁴⁶ NIFES trakk i sin årsrapport for 2016 fram at samarbeidet hadde bidratt til bedre IT-sikkerhet ved å utnytte HI sine løsninger. Før fusjonen ble vedtatt, var NIFES positiv til flere av departementets forslag om sambruk av laboratorier og datainfrastruktur.⁴⁷

7.3. Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av HIs rolleutøvelse og uavhengighet

På etatsstyringsmøter med NIFES har departementet gjort oppmerksom på hvor viktig det er at forskning er uavhengig, og bedt NIFES om å tydeliggjøre hvordan instituttet ivaretok sin uavhengighet ved samarbeid med næringen. Uavhengighet har ikke vært tema i etatsstyringsmøtene med HI i perioden 2015–2018. Departementet opplyser i intervju at kommunikasjonen med HI ofte er uformell, men at den formaliseres i etterkant dersom det stilles krav eller endrer eksisterende bestillinger. Det er stort press fra flere aktører om hva HI skal arbeide med, og HI tar ofte kontakt med departementet for å avklare prioriteringer. Fagavdelingen i departementet snakker jevnlig med HI, men bekrefter da i hovedsak allerede fastsatte bestillinger fra departementet. Dette oppfatter departementet i begrenset grad som styring. Direktøren i HI opplyser i intervju at instituttet har god dialog med departementet, og trekker fram at kommunikasjonen foregår både på uformelle og formelle arenaer. Direktøren oppfatter at store deler av etatsstyringen av HI foregår utenfor etatsstyringsmøtene og den formelle styringsdialogen, og at departementet og instituttet ved konkrete saker ofte gjennomfører separate møter eller avklaringer over telefon.

Evalueringen fra 2012 trakk fram at HIs petroleumsrådgivning var mer omstridt enn fiskerirådgivningen, og den viste at interessemotsetninger mellom fiskeinteresser og petroleumsutvinning skapte tvil om instituttets uavhengighet og kompetanse. Evalueringen trakk derfor fram at det var viktig at HI ble oppfattet som svært troverdig og faglig basert på dette området. Departementet har i etatsstyringsmøte i 2018 spurt om HI opererer med ulik praksis for petroleumsrådgivningen og fiskerirådgivningen, og trukket fram at dette i så fall kan skape tvil om HIs risikovurderinger både i petroleums- og fiskerirådgivningen.⁴⁸ Departementet sier at det er fastsatt et regelverk for hvordan ICES skal handle ut fra forskjellige utfall av den årlige bestandsvurderingen, mens det fra myndighetenes side ikke er definert tilsvarende risikoaksept innenfor petroleumsforvaltningen. Dersom HI bruker ulike kriterier for å vurdere risiko mellom de to fagområdene, bør dette ifølge departementet være faglig begrunnet.

I rapporten *MRS og aktuelle styringsutfordringer i Havforskningsinstituttet* trakk Nærings- og fiskeriministeriet fram HIs rolleutøvelse fram som en styringsutfordring. I rapporten pekte departementet på at HI burde begrense seg til å gi råd ut fra sin rolle som kunnskapsleverandør, og ikke konkludere med hva staten/samfunnet samlet sett bør beslutte, da nyttesiden med verdiskaping, sysselsetting mv. også vil inngå i en slik vurdering. Departementet foreslo å utvikle retningslinjer for hvor langt HI skal gå i rådgivningen. Departementet oppgir i intervju at det ikke har blitt utformet slike retningslinjer, men at departementet har tatt det opp i styringsdialogen med HI. Departementet påpeker at bredden i HIs portefølje kan gjøre rolleutøvelsen uklar. Siden HI både lager

⁴⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2015), *Revidering av eksisterende MRS for NIFES – rapport fra kunnskapskartlegging*

⁴⁵ NIFES' Årsrapporter 2015–2017

⁴⁶ NIFES (2016) *Muligheter for effektivisering/samhandling mellom Havforskningsinstituttet, NIFES og Fiskeridirektoratet*

⁴⁷ NIFES (2017) *Oppfølging av effektivisering m.v. – forberedelse til styringsmøte våren 2017 – tilsvar*

⁴⁸ Bakgrunnsnotat til Nærings- og fiskeridepartementets deltakere med Havforskningsinstituttet 6. november 2018.

kunnskapsgrunnlaget for fiskebestander og gir råd om hvordan dette bør håndteres i form av fiskekvoter, kan dette gjøre HIs rolle i andre oppgaver uklar. Departementet bemerker at HI både er rådgiver og risikovurderer i bestandsrådgivningen, men ikke for andre deler av porteføljen, slik som petroleumsvirksomhet og lagring av gruveavfall. I et etatsstyringsmøte i juni 2016 presiserte departementet overfor HI at instituttet skal ha den samme rollen på alle områder, etter at en næringsorganisasjon hadde gitt uttrykk for at HI hadde ulike roller innen ulike fagfelt.

Departementet gir i intervju uttrykk for at det har vært tydelig overfor HI (og tidligere NIFES) om at etaten i hovedsak skal uttale seg om kunnskapen den har produsert, mens det er forvaltningen som skal håndtere kunnskapen og ta beslutninger. Departementet har i enkeltsaker vært uenig i hvor langt HI har gått i sin rådgivning.

8 Vurderinger

8.1. Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse

HIs samfunnsoppdrag er å være en ledende kunnskapsleverandør for en bærekraftig forvaltning av ressursene i de marine økosystemene. HI er et av de største marine forskningsinstituttene i Europa med ca. tusen ansatte og får offentlige tilskudd og bevilgninger på over 1,2 milliarder kroner i året. Ifølge reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten har Havforskningsinstituttets ledelse ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra Nærings- og fiskeridepartementet. De grunnleggende styringsprinsippene er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og disse skal oppnås på en effektiv måte. Måltrettet og effektiv drift innebærer at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at fastsatte mål og krav blir oppfylt. Virksomheten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene.

HI er opptatt av å levere forvaltningen råd av god kvalitet i henhold til bestillingene i instruks og tildelingsbrev. I årsrapportene rapporterer HI på målstrukturen i tildelingsbrevet, og instituttet når i stor grad målene som er satt innenfor delmålene *forskning*, *data* og *rådgivning*. HI har imidlertid ikke operasjonalisert målene fra departementet nedover i virksomheten og de ulike enhetenes bidrag til måloppnåelsen er ikke konkretisert og måles ikke. HI mener indikatorene fra departementet sier lite om hvorvidt HI når målene sine. Likevel har ikke HI utformet andre mål eller resultatindikatorer for styringen av virksomheten. HI måler ressursbruk ved hjelp av indikatorene som er satt av departementet, ved utnyttelsesgrad av vitenskapelige ansatte og infrastrukturen. Indikatorene er ikke koblet til hva HI produserer, og sier derfor kun noe hvor stor andel av ressursene som er i bruk, og ikke hva HI har fått ut av ressursene. Mange av mellomlederne oppfatter at de ikke blir målt på indikatorene, eller at de i liten grad kan påvirke måloppnåelsen. NIFES har ikke hatt indikatorer for effektiv ressursbruk i perioden 2015–2017. HI og NIFES har gjennomført få effektiviseringstiltak i samme periode.

I instruksen til HI står det at instituttet skal bidra til å sikre grunnleggende kunnskapsoppbygging på områder av betydning for framtidig forvaltning. Det er viktig at HI har gode systemer for å identifisere framtidig kunnskapsbehov i forvaltningen, for å kunne iverksette tiltak for å øke kunnskapen der det er behov for det.

HIs nye strategi angir at instituttet skal være en kreativ pådriver for å finne løsninger, foreslå satsinger for å bedre havets helse og gi robuste bestander av bioressursene i havet. Dette viser at HI i den nye strategien har inkludert en ambisjon som gir retning for å sikre kunnskapsoppbygging på områder av betydning for framtidig forvaltning. Undersøkelsen viser imidlertid at HI ikke har en systematisk prosess for å komme fram til hvilke prosjekter instituttet skal sette i gang. Dette innebærer en risiko for at prosjekter som burde ha vært satt i gang, ikke blir det, og at instituttet ikke bygger opp viktig kunnskap for framtidig forvaltning.

HI er en matriseorganisasjon som har organisert all sin faglige aktivitet i prosjekter. God styring og oppfølging av prosjektene er derfor vesentlig for at HI skal nå målene sine med effektiv ressursbruk. Undersøkelsen viser at matrisestrukturen fungerer stadig bedre ved at kompetanse og ressurser blir utnyttet på tvers, men at det fortsatt er behov for bedre informasjonsflyt og kommunikasjon i virksomheten. Programlederne har ansvar for å kvalitetssikre og godkjenne prosjektleveransene i programmet, og de skal følge opp prosjektledere slik at prosjektene når sine mål for faglig kvalitet, framdrift, ressurser og økonomi. Prosjektlederne skal hver måned rapportere status på tid, økonomi og leveranse for prosjektene. Undersøkelsen viser at programlederne i varierende grad følger opp denne statusrapporteringen, og at mange prosjekter ikke blir rapportert månedlig.

HI har mange oppgaver som gjentas over tid, særlig i bestandsovervåkingen, men sammenligner ikke utviklingen i ressursbruken for slike oppgaver over tid. At styringssystemene ikke gir pålitelig informasjon, og at mange forskere arbeider mer enn de registrerer i timesystemer, gjør sammenligninger vanskelige. HI mener også at behovet for lengre sammenlignbare tidsserier kan hindre instituttet i å effektivisere datainnsamlingen, ettersom tidsseriene vil bli mindre sammenlignbare hvis instituttet endrer de metodene det benytter. NIFES har hatt systemer for å identifisere effektiviseringsmuligheter for repeterende laboratorieanalyser.

Undersøkelsen viser at selv om forskningsgruppelederne har ansvar for å sikre kompetanse og fordele menneskelige ressurser i prosjektene, er det i praksis prosjektlederne som bemanner prosjektene. Bemanningen er i stor grad basert på prosjektledernes kjennskap til forskere og teknikere. Forskningsgruppelederne skal godkjenne bestillinger av forskere og teknikere i prosjektstyringsverktøyet Maconomy, men dette har ikke vært praktisert i undersøkelsesperioden, og det har variert mye hvor mange timer de ansatte har vært bestilt. Dette kan

ha ført til dårligere utnyttelse av den totale arbeidsstyrken fordi noen har vært overbelastet og andre har hatt få oppgaver. I tillegg kan HI ha hatt kompetanse som instituttet ikke har utnyttet, fordi den som bemannet, ikke hadde oversikt over kompetansen i virksomheten. De faglige ansatte ved HI er på mange prosjekter, og de prioriterer i stor grad selv hvilke prosjekter de jobber på, hvis de er overbudsjettet. Overbudsjetteringen kan derfor ha ført til at noen prosjekter ikke har blitt gjennomført, og kan dermed ha gått ut over måloppnåelsen til HI. Undersøkelsen viser at ledelsen samlet sett i liten grad styrer fordelingen av timeressurser i planleggingen og prioriteringen i gjennomføringen av prosjektene. Når bemanning og prioritering blir delegert ned på prosjektledernivå, er det stor risiko for at instituttets ressursutnyttelse samlet sett ikke blir optimal, verken når det gjelder kompetanse eller effektiv utnyttelse.

Undersøkelsen viser at HI bruker Maconomy til å budsjettere og registrere timebruk i prosjektene, men at systemet fungerer dårlig som prosjektstyringsverktøy. Systemet viser ikke hvilke konkrete oppgaver de ansatte skal gjøre, eller når dette skal skje. Dette gjør det vanskelig å vite om de er tilgjengelige når prosjektet har behov, og hva prosjektlederne kan forvente å få ut av timene de har bestilt. Maconomy gir kun et øyeblikksbilde av ressursfordelingen, og dette gjør det vanskeligere å planlegge, styre og evaluere prosjektene. Det er en funksjon i Maconomy som skal gi HI oversikt over instituttets utstyr, men de ansatte bruker den lite, og oversikten er derfor mangelfull. Dette gir risiko for dårlig ressursutnyttelse.

I henhold til økonomireglementet skal HI gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Undersøkelsen viser at HI har gjennomført få evalueringer av måloppnåelse og effektivitet i virksomheten. Instituttet gjennomfører ikke systematiske evalueringer som virksomheten kan ta lærdom av, for verken strategier, virksomhetsplaner eller prosjekter. HI har imidlertid gjort enkelte utredninger av effektivitet og framtidig behov for infrastruktur, men har ikke vurdert instituttets kostnadseffektivitet ved dagens bruk av infrastruktur. HI har ikke satt frist for sluttrapportering av prosjektene og sammenligner ikke de endelige prosjektrengskapene med de opprinnelige budsjettene. Dermed identifiserer instituttet ikke avvik fra budsjettene eller årsakene til eventuelle avvik. Konsekvensen av at instituttet ikke evaluerer prosjektene mer systematisk, er at HI kan gå glipp av viktig lærdom som kunne ha ført til forbedring og læring, både på tvers av prosjektene og for de aktivitetene som instituttet gjentar over tid. Undersøkelsen viser at HI i liten grad har utarbeidet informasjon i form av statistikk og analyser som belyser om virksomheten driver effektivt.

HI har i løpet av undersøkelsesperioden fusjonert med NIFES, gjennomført enkelte organisatoriske endringer og byttet ut noen administrative systemer. Flere av forbedringsområdene som er trukket fram i undersøkelsen, er imidlertid også trukket fram i den eksterne evalueringen av HI fra 2012 og i flere interne dokumenter, som HI utarbeidet før fusjonen. Dette gjelder blant annet behov for bedre prosjektstyring.

I en organisasjon med ca. 1 000 ansatte og 1,2 milliarder kroner i offentlige bevilgninger og tilskudd må en stor del av styringen basere seg på systematiske og skriftlige prosesser. Systemene skal gi ledelsen styringsinformasjon og dermed gjøre det mulig for den å prioritere ressurser og prosjekter ut fra de overordnede målene. Hoveddelen av den faglige virksomheten organiserer HI i prosjekter. Hvordan HI driver prosjektene, og hvilke resultater prosjektene gir, har derfor stor betydning for om HI når målene sine. Undersøkelsen viser at HIs prosjektporteføljestyling ikke er tilstrekkelig systematisk. Det er lite styring av allokering av ansatte til prosjektene, svakheter i rapportering og oppfølging av prosjektenes framdrift og leveranser, og det er ikke lagt opp til systematisk læring mellom prosjektene. Etter revisjonens vurdering har ikke HI etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse.

8.2. Det er svakheter i Havforskningsinstituttets systemer for internkontroll

Havforskningsinstituttet skal etablere og dokumentere etatens internkontroll, blant annet for å korrigere feil og mangler i systemer og rutiner. Det står i *reglement for økonomistyring i staten* at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. Direktoratet for økonomistyring viser i sin veileder til at internkontroll handler om å etablere og bruke strukturer og systemer som gir nødvendig trygghet for at oppgaveutførelsen gir ønsket kvalitet og effektivitet.

Ifølge økonomiregelverkets krav for intern kontroll står at virksomheten skal etablere systemer, rutiner og tiltak for å identifisere og håndtere risiko. I HIs overordnede risikovurdering vurderes risiko for manglende måloppnåelse og effektiv drift som lav på alle områder, og gir dermed ikke informasjonsgrunnlag for å prioritere mellom virksomhetens oppgaver. Risikovurderingene omhandler ikke hvilke kunnskapsområder instituttet er svakere på, eller hvor det mangler kunnskap som brukerne trenger for å kunne forvalte havressursene på en bærekraftig

måte. De omtaler i liten grad eksterne forhold som kan påvirke måloppnåelsen, med unntak av risikoen for manglende finansiering. HI har ikke rutiner som beskriver hvordan instituttet utarbeider og håndterer den overordnede risikoanalysen, og departementet har ikke gitt tydelige signaler om hvordan HI skal utforme og håndtere den.

Lenger ned i organisasjonen gjennomfører HI systematiske risikoanalyser for infrastrukturen (rederi, laboratorier, stasjon og akvakultur) og i de administrative seksjonene (IT, personal, arkiv, prosjektstøtte, innkjøp og regnskap). Håndteringen av risikoanalysene på overordnet nivå, og i de administrative seksjonene er i liten grad systematisert i form av tiltaksplaner, og mange av risikoene går igjen årlig. Programlederne bidrar med informasjon om risiko for manglende måloppnåelse for sine programmer til den overordnede risikoanalysen, mens forskningsgruppelederne og prosjektlederne er lite involvert i risikovurderingene selv om de oppfattes å ha et stort ansvar for å sette i gang og gjennomføre prosjektene. HI utarbeider ikke skriftlige risikovurderinger på program-, forskningsgruppe- eller prosjektnivå. Prosjektledernes statusrapportering skal ifølge HI fungere som den primære risikovurderingen på prosjekt- og programnivå. Likevel følger ledelsen i liten grad opp manglende statusrapportering og mange av prosjektene rapporterer kun når det forekommer avvik. Dette kan innebære at risiko for manglende måloppnåelse ikke fanges opp før det forekommer faktiske avvik. Etter revisjonens vurdering har ikke HI etablert gode nok systemer, rutiner og tiltak for å identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomheten ikke når målene sine, og for å iverksette korrigerende tiltak som kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

HI har et digitalt kvalitetssystem som inneholder instituttets styringsdokumenter, felles prosedyrer og rutiner. HI har ikke utarbeidet rutine- og ansvarsbeskrivelser for flere av instituttets prosesser som inngår som en del av virksomhetsstyringen, blant annet for deler av internkontrollen, risikovurderingene og prosjektstyringen. Undersøkelsen viser også at det er flere retningslinjer og rutinebeskrivelser som ikke praktiseres, blant annet rutiner som skal sørge for god utnyttelse av forskerne og bedre kvalitetssikring og oppfølging av prosjektene. Dette skyldes blant annet at systemer som er nødvendig for rutinene ikke har vært på plass og at ledelsen ikke har fulgt opp etterlevelsen av enkelte rutiner.

De administrative seksjonene gjennomfører intern kontroll av om rutiner og retningslinjer blir etterlevd i prosjektene. I likhet med risikoanalysene er det også for internkontrollen lite systematikk i håndteringen av funn med iverksettelse og oppfølging av tiltak. Mange av feilene som avdekkes går igjen årlig. Rutinebeskrivelsen for prosjektprosessen er fra 2014 og beskriver en kvalitetssikringsprosess for prosjektene som tar utgangspunkt i opprettelsen av en prosjektportal som ikke ennå har kommet på plass. Prosjektportalen skal gi HI bedre mulighet for å følge opp de faglige leveransene og dokumentere kvalitetssikringen. HI skal også samle all nødvendig informasjon om prosjektet i portalen. Denne informasjonen befinner seg i dag i flere ulike systemer ved HI. Instituttet mangler rutinebeskrivelser for hvordan det skal gjennomføre og dokumentere hele kvalitetssikringsprosessen for forskningsprosjektene med dagens systemer.

Mye av HIs arbeid blir eksternt kvalitetssikret, blant annet det som går gjennom ICES, og det som HI publiserer. Undersøkelsen viser imidlertid at det er mindre kvalitetssikring av det interne arbeidet som ikke går gjennom disse prosessene. HI oppgir at opprettelsen av en intern rådgivningskomite har bedret kvalitetssikringen av rådgivningen på et overordnet nivå.

Økonomireglementet legger til grunn at alle virksomheter skal drives i samsvar med gjeldende lover og regler, deriblant krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. HI har utarbeidet interne retningslinjer for sidegjøremål eller mulige interessekonflikter. Retningslinjene skal gjøre det klart for ansatte hvilken adgang de har til å ta på seg sidegjøremål eller annen aktivitet som kan medføre interessekonflikter til instituttet. Retningslinjene framhever at det legges opp til åpenhet om mulige interessekonflikter og håndtering av eventuelle slike. HI har opprettet et sidegjøremålsregisteret der ansatte skal registrere sidegjøremål. En sammenligning av HIs sidegjøremålsregister med uttrekk fra Brønnøysundregistrene i oktober 2018 viser at det er mange oppføringer i det offisielle registeret for næringslivsroller i Brønnøysundsregistrene som ikke er registrert i HIs sidegjøremålsregister. NIFES har ikke hatt et eget sidegjøremålsregister, og ved utgangen av 2018 var ingen av de ansatte som kom fra NIFES, oppført i HIs sidegjøremålsregister.

HI skal ha en uavhengig rolle i alle faglige spørsmål. I evalueringen i 2012 ble HIs uavhengighet og rolleutøvelse tatt opp som en utfordring, og dette ble også tatt opp i brukerundersøkelsen i 2017. HI har jobbet med å rydde opp i uformelle kommunikasjonslinjer og har opprettet en egen rådgivningskomite som skal sikre en mer konsistent rådgivning. Undersøkelsen viser at det i noen saker har vært uenighet mellom departementet og HI når det gjelder hvor langt HI skal gå i sin rådgivning. Departementet mener HI i enkelte saker har gått ut over sin rolle som kunnskapsleverandør ved å også gi råd om hvilke beslutninger forvaltningen skal ta.

8.3. Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger. Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål- og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte.

Nærings- og fiskeridepartementet har i mange år jobbet med å utvikle mål- og resultatstyringssystemet for HI og NIFES, og jobber fortsatt for å finne en egnet målstruktur for det sammenslåtte HI. Et ønske om å gå fra en mer aktivitetsbasert styring av instituttene til å måle effekter førte til at NIFES i perioden 2016–2017 fikk en målstruktur med mål som var vanskelige å måle, og som instituttet i liten grad kunne kontrollere. Denne erfaringen har gjort at departementet etter sammenslåingen har beholdt HIs gamle målstruktur, hvor indikatorene for rådgivningen i stor grad er aktivitetsbaserte. Indikatorene gir ikke informasjon om HI har levert i henhold til bestillingene, eller om instituttet har systemer som sikrer at det bygger opp kunnskap på områder av betydning for framtidig forvaltning. Departementet viser til at måloppnåelse også rapporteres til departementet fra HIs brukere.

Ifølge Finansdepartementets veileder i etatsstyring er målene som er ønsket nådd gjennom offentlig virksomhet, ofte så komplekse og sammensatte at måloppnåelsen ikke lar seg måle gjennom et lite antall styringsparametere, og styringen bør derfor også inkludere kvalitative vurderinger, analyse av sammenhenger og evalueringer. Sist departementet fikk gjennomført en ekstern evaluering som omfattet en vurdering av HIs og NIFES' måloppnåelse og effektivitet, var i 2012.

Nærings- og fiskeridepartementet har i liten grad mottatt informasjon om effektivitet i HI og NIFES i perioden 2015–2017. Indikatorene om utnyttelsesgrad som departementet satte for HI, viser at ressursene har vært i bruk, men angir ikke hva HI har fått ut av dem. Departementet har i interne dokumenter påpekt behovet for mer kunnskap om hvordan instituttet kan måle effektiviteten sin, uten at dette har ført til endringer i målstrukturen. Departementet har heller ikke bedt om statistikk over ressursbruk på gjentakende oppgaver for HI eller NIFES. NIFES har ikke hatt indikatorer for effektiv drift i perioden, og departementet har ikke har mottatt noen systematisk rapportering av effektivitet fra NIFES. Departementet har tatt initiativ til bedre samordning av etatene i Bergen, men styringsdialogen i etatsstyringsmøtene har i liten grad tatt opp krav om tiltak som skal forbedre effektiviteten i instituttene. Undersøkelsen viser at departementet har lite informasjon om hvorvidt HI utnytter sine ressurser effektivt. Etter revisjonens vurdering har departementet ikke utarbeidet et mål- og resultatstyringssystem som gir tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad HI utnytter sine ressurser effektivt.

9 Referanseliste

Regelverk

- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 5. november 2015.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010.
- *Bevilgningsreglementet*. Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

Instrukser og veiledere

- *Hovedinstruks for styringen av Havforskningsinstituttet*. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 3. januar 2018.
- *Hovedinstruks for styringen av Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning*. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 2. juni 2016.
- *Hovedinstruks for styringen av Havforskningsinstituttet*. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 24. juni 2014.
- *Veileder i internkontroll*. Direktoratet for økonomistyring, DFØ 2013.
- *Veileder i etatsstyring*. Finansdepartementet 2011.
- *Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*. Senter for statlig økonomistyring, 2008.

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2017–2018). Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017). Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016). Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015). Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011). Fiskeri- og kystdepartementet.

Innstillinger

- Innst. 8 S (2017–2018) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)*.
- Innst. 8 S (2016–2017) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)*.
- Innst. 8 S (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)*.
- Innst. 8 S (2014–2015) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)*.
- Innst. 8 S (2010–2011) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011, kapitler under Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og enkelte kapitler under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)*.

Meldinger

- St.meld. nr. 19 (2008–2009), *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter

- Nærings- og fiskeridepartementet (2014–2019) *Tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2014–2018) *Tildelingsbrev til NIFES*.
- Nærings- og fiskeridepartementets vurderinger av Havforskningsinstituttet/NIFES' årsrapporter fra 2015–2017.

Havforskningsinstituttet/NIFES

- Havforskningsinstituttets tertial- og årsrapporter 2014–2018.
- NIFES' tertial- og årsrapporter 2014–2018.
- E-postkorrespondanse mellom Riksrevisjonen og Havforskningsinstituttet 2018–2019.
- Referater fra ledermøter i Havforskningsinstituttet 2015–2018.
- Referater fra ledermøter i NIFES 2016–2017.
- Referater og rapporter fra Faglig utvalg for ressursforskning (FUR) 2015–2017.
- Referater fra rådgivningskomiteen 2017–2018.
- Referat fra Faglig råd (2018).
- Referater fra Faglig strategisk råd for NIFES 2016–2017.
- Referater fra kvalitetsikringsgrupper i NIFES 2017–2018.
- Referater fra *Ledelsens gjennomgang* i NIFES 2016–2018 og Havforskningsinstituttet 2015–2017.
- Strategidokumenter, virksomhetsplaner og handlingsplaner i Havforskningsinstituttet for perioden 2015–2018.
- Håndbøker og rutinebeskrivelser (dokumenter i Havforskningsinstituttets kvalitetssystem).
- Havforskningsinstituttets personalhåndbok.
- Internrevisjonsrapporter og oppsummering av internkontroll i Havforskningsinstituttet fra perioden 2015–2017.
- Risikovurderinger hos Havforskningsinstituttet i administrative seksjoner og IK-grupper og på overordnet nivå fra perioden 2015–2018.
- Risikovurderinger i NIFES i perioden 2015–2017.
- Havforskningsinstituttet (2015) *Utredning av Havforskningsinstituttets framtidige infrastrukturbehov for innhenting av marine data*.
- Havforskningsinstituttet (2017) *Framtidig behov for stasjonene*.
- Medarbeiderundersøkelser gjennomført ved Havforskningsinstituttet 2015–2018.
- Stillingsbeskrivelser.
- Havforskningsinstituttet (2014) *Havforskningsinstituttets overvåkningsstrategi 2015–2024*.
- Havforskningsinstituttet (2019) *Dokument 2 Funksjonskart matriseorganisasjon*.
- Havforskningsinstituttet (2018) Havforskningsinstituttets ansatte per 09. oktober 2018.
- Presentasjon om Havforskningsinstituttet gitt til Riksrevisjonen 19. september 2018.
- Mellomrom Arkitekturpsykologi AS (2018) *Rapport fra spørreundersøkelse i Havforskningsinstituttet om smarte attraktive og produktive arbeidsplasser*.
- Difi Avant / Rambøll (2015) *Medarbeiderundersøkelse i Havforskningsinstituttet*.
- Havforskningsinstituttet (2018) *Notat – fordeling av midler og prosjektgjennomføring ved HI*.
- Havforskningsinstituttet (2017) *Egenevaluering i forbindelse med Forskningsrådets evaluering av primærnæringsinstituttene*.
- Havforskningsinstituttet (2017) *Gevinstrealiseringsplan*.

Nærings- og fiskeridepartementet

- E-postkorrespondanse mellom Riksrevisjonen og Nærings- og fiskeridepartementet 2018–2019.
- Brevkorrespondanse mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Havforskningsinstituttet 2015–2018.
- Brevkorrespondanse mellom Nærings- og fiskeridepartementet og NIFES 2015–2018.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *Mandat for faglig råd*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *MRS og aktuelle styringsutfordringer i Havforskningsinstituttet*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (udatert) *Forstudium med vurdering av aktuelle styringsutfordringer ved Havforskningsinstituttet*.

Internettsider

- www.hi.no
- www.regjeringen.no

Andre kilder

- Oxford Research (2012) *Stø på havet – evaluering av Havforskningsinstituttet*.
- Pöyry (2012) *Evaluering av NIFES*.
- Norges forskningsråd (2018) *Evaluering av primærnæringsinstituttene*.

- Oxford Research (2017) *Brukerundersøkelse for HI.*
- Kantar TNS (2017) *Brukerundersøkelse for NIFES.*